

Digitalisierung und Verantwortung

Bericht der LMS an Landtag und
Landesregierung zur Entwicklung
der Medienvielfalt im Saarland



LANDESMEDIENANSTALT
SAARLAND



Verantwortlich: Uwe Conradt, LL.M., Direktor der LMS
Redaktion: Dr. Jörg Ukrow, stellvertretender Direktor der LMS, et al.
ISBN: 978-3-00-056873-2



Inhalt

Vorwort des Direktors	10
Executive Summary	12
1. Einführung	16
a) Der gesetzliche Auftrag	16
b) Medienvielfalt und Demokratie	17
c) Schwerpunkte des Berichts	18
d) Insbesondere: Die Konzentration des Auftrages auf audiovisuelle Medien und ihre immanenten Grenzen	21
2. Der gesetzliche Rahmen von Medienvielfalt im Saarland	24
a) Einführung	24
b) Europarechtliche Vorgaben	25
(1) Der Rahmen des primären Unionsrechts	25
(2) Anknüpfungspunkte im sekundären Unionsrecht	27
(3) Die Anerkennung des Schutzes der Medienvielfalt als „zwingendes öffentliches Interesse“, das die Beschränkung von Grundfreiheiten der EU erlaubt	30
c) Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	32
(1) Einführung	32
(2) Die Pflicht zur positiven Ordnung des Rundfunks	32
(3) Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff als Anknüpfungspunkt	35
(4) Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	37
(5) Die Zuständigkeit der Länder für die Rundfunkordnung	37
(6) Vielfaltssicherung und kooperativer Föderalismus	38
d) Bundesgesetzliche Rahmenbedingungen	39
(1) Kartellrecht	39
(2) Telekommunikationsrecht	41
e) Rundfunkstaatsvertragliche Rahmenbedingungen	44
(1) Das System der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht	44
(2) Auswahlkriterien bei der Zuordnung und Zuweisung terrestrischer Übertragungskapazitäten	49
(3) Auswahlkriterien bei der Plattformregulierung	52
f) Rahmenbedingungen des Saarländischen Mediengesetzes (SMG)	55
(1) Vielfaltssicherung in Bezug auf das Saarland	55
(2) Das System der Verhinderung vorherrschender intermedialer Meinungsmacht	57

(3) Meinungsvielfaltssicherung als Bezugspunkt des Verfügbarmachens von Frequenzen sowie von Zuordnungsentscheidungen und Verständigungsvereinbarungen	58
i. Vielfaltssicherung über das Verfügbarmachen neuer Übertragungskapazitäten für das Saarland und Hemmnisse für die Bewältigung dieser Aufgabe	58
ii. Vielfaltssicherung, Zuordnungsentscheidungen und Verständigungsvereinbarungen	59
(4) Auswahlkriterien bei der Zuweisung terrestrischer Übertragungskapazitäten.....	61
(5) Insbesondere: Vielfaltssicherung und der Umgang mit Doppelversorgungen in Zuweisungsverfahren	63
(6) Insbesondere: Vielfaltssicherung und der Aufbau von Frequenzketten	64
(7) Auswahlkriterien bei der Belegung analoger Kabelnetze	65
(8) Interregionale Vielfaltssicherung und Digitalisierung von Übertragungswegen.....	65
i. Interregionale Vielfaltssicherung im digitalen terrestrischen Hörfunk.....	65
ii. Interregionale Vielfaltssicherung im digitalen Kabel	66
3. Aspekte der Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland	68
a) Juristische Aspekte	68
(1) Die Vorsorge-Judikatur des BVerfG und neue Herausforderungen für die positive Ordnung des Rundfunks	68
(2) Die Ergebnisse der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz.....	69
b) Technologische Aspekte	73
(1) Einführung – Entwicklungen im Mediennutzungsverhalten in Bezug auf für den Konsum audiovisueller Inhalte geeignete Geräte	73
(2) Rundfunkversorgung und Meinungsvielfalt	79
(3) Digitalisierung der Übertragungswege	82
i. Fernsehen	82
ii. Hörfunk.....	84
(4) Zunehmende Mobilität der Rezeption von audiovisuellen Medien.....	87
(5) Zunehmende Individualisierung der Rezeption von audiovisuellen Medien.....	89
c) Ökonomische Aspekte	97
(1) Wettbewerbssituation im Saarland.....	97
(2) Insbesondere: Wesentliche Ergebnisse des Werbemarktgutachtens 2017 der LMS.....	98
(3) Lokaler und regionale Vielfalt und die Schranken der Verwertungsmöglichkeiten für informationsorientierte Aufwendungen von Medien	99
(4) Werbefinanzierung und Programmgestaltung	100
(5) Neue Formen der Werbung	100
(6) Ad-Blocking	102

(7) Ausweitung von Onlineaktivitäten im Rahmen der Digitalstrategie von Medienunternehmen.....	103
(8) Neue Player in der medialen Wertschöpfungskette.....	104
(9) Level Playing Field für Medienunternehmen	106
d) Gesellschaftspolitische Aspekte	108
(1) Werbefinanzierter Rundfunk und Auswirkungen der Demografie.....	108
(2) Medienvielfalt und mediales Lagerfeuer.....	108
(3) Medienvielfalt und die Gefahr digitaler Spaltung der Gesellschaft.....	111
(4) Medienvielfalt und die Förderung medialer Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen.....	113
e) Das Meinungsbildungsgewicht der Medien	116
(1) Die Ergebnisse des MedienVielfaltsMonitors	116
(2) Insbesondere: Das Internet im MedienVielfaltMonitor	119
4. Programmangebot und Beteiligungsstruktur im privaten Rundfunk im Saarland	122
a) Einführung	122
b) Programmangebot im privaten Rundfunk im Saarland	123
(1) Ergebnisse des Programmberichts der LMS.....	123
i. bigFM Saarland	123
ii. Classic Rock Radio.....	124
iii. Radio Homburg.....	125
iv. Radio Neunkirchen	125
v. Radio Saarbrücken	126
vi. Radio Saarschleifenland	126
vii. Radio Salü	127
viii. Zusammenfassende Betrachtung	128
ix. Insbesondere: Musik als Vielfaltsbeitrag im Hörfunk	135
(2) Der Beitrag von „Radio Schlagerparadies“ zur Meinungsvielfalt im bundesweiten Digitalradio-Angebot	136
(3) Webradio-Angebote.....	136
(4) Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten im Saarland ...	137
(5) Exkurs: Profile deutscher Fernsehprogramme in der längerfristigen Entwicklung	138
(6) Ergänzende Hinweise der LMS.....	139
c) Beteiligungsstruktur im privaten Hörfunk im Saarland	141
(1) bundesweites Angebot	141
(2) landesweite Angebote	141
i. RADIO SALÜ - Euro-Radio Saar GmbH (Veranstalterin der Hörfunkvollprogramme „Radio Salü“ und „Classic Rock Radio“)	141

ii.	Skyline Medien Saarland GmbH (Veranstalterin des Hörfunkvollprogrammes „bigFM Saarland“)	143
(3)	lokale Angebote	144
i.	Central FM Media GmbH (Veranstalterin des lokalen Hörfunkvollprogrammes „Radio Saarschleifenland“)	144
ii.	Funkhaus Saar GmbH (Veranstalterin der lokalen Hörfunkvollprogramme „Radio Homburg“ und „Radio Neunkirchen“)	144
iii.	Radio Saarbrücken GmbH (Veranstalterin des lokalen Hörfunkvollprogrammes „Radio Saarbrücken“)	144
(4)	Ergänzende Hinweise der LMS	145
d)	Beteiligungsstruktur bei audiovisuellen Angeboten	145
(1)	Vorbemerkung: Das derzeitige Fehlen von privaten saarländischen Fernsehprogrammen	145
(2)	MSM Medien Saar Mosel GmbH (Veranstalterin der Werbefernsehprogramme "Saarland Fernsehen 1" und "Saarland Fernsehen 2")	146
(3)	Ergänzende Hinweise der LMS	147
5.	Hörer- und Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland	151
a)	Vorbemerkung	151
b)	Höreranteile im Rundfunk im Saarland	151
c)	Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland	152
6.	Die Entwicklung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks	153
a)	Der Digitalradio-Standard DAB+ als technologisches Instrument zusätzlicher Vielfalt	153
b)	DAB+ und lokale Vielfalt	154
c)	Die aktuelle Empfangsmöglichkeit für Digitalradio-Angebote im Standard DAB+ im Saarland	155
d)	Die Ergebnisse des Digitalisierungsberichts 2016	156
e)	Wege zu einer Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks	161
f)	Ergänzende Hinweise der LMS	164
7.	Die Entwicklung der Digitalisierung des Kabels	167
a)	Die Ergebnisse des Digitalisierungsberichts	167
b)	Wege zu einer Digitalisierung des Kabels	169
c)	Ergänzende Hinweise der LMS	172
8.	Die Bedeutung einzelner Medien, Plattformen und Übertragungsnetze für die öffentliche Meinungsbildung	174
a)	Die Feststellungen des Digitalisierungsberichts	174
b)	Die Ergebnisse des Web-TV-Monitors	177
c)	Die Ergebnisse des Webradio-Monitors – in Abgleich mit den Ergebnissen der ARD/ZDF-Onlinestudie und der JIM-Studie	178

d)	Das Gutachten der KEK zu Digitalstrategien der Medienunternehmen	179
e)	Die Feststellungen und Regelungsvorschläge der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz.....	180
(1)	Einführung	180
(2)	Anwendungsbereich	181
(3)	Grundsätze betreffend den Zugang	182
(4)	Must-Offer	183
(5)	Ausgestaltung des Aufsichtsverfahrens	183
(6)	Weiteres Verfahren.....	183
f)	Ergänzende Hinweise der LMS	184
9.	Der Einfluss neuer Medienakteure auf die öffentliche Meinungsbildung	187
a)	Einführung	187
b)	Intermediäre.....	187
(1)	Der aktuelle Sachstand.....	187
i.	Transparenz.....	192
ii.	Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit	192
iii.	Meinungsmacht von Intermediären	193
iv.	Interoperabilität	194
(2)	Eckpunkte und Regulierungsvorschläge der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz	194
i.	Transparenz.....	194
ii.	Diskriminierungsfreiheit.....	195
iii.	Einbeziehung von Intermediären in die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht	196
c)	Insbesondere: Mediaagenturen.....	197
(1)	Der aktuelle Sachstand.....	197
(2)	Die Behandlung von Mediaagenturen in der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz	199
(3)	Ergänzende Hinweise der LMS.....	199
i.	Erweiterung rundfunkstaatsvertraglicher Transparenzpflichten	200
ii.	Regulierte Selbstregulierung	203
d)	Insbesondere: Algorithmen	206
e)	Insbesondere: Umgang mit Fake News.....	208
f)	Insbesondere: Social Bots	209
g)	Die Ebene der Vermittlung von Medienkompetenz.....	211
10.	Die Auffindbarkeit von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien	215
a)	Einleitung	215

b)	Der gesetzliche Rahmen	215
c)	Die aktuelle Situation	217
d)	Ergänzende Hinweise der LMS	218
11.	Die Entwicklung des Datenschutzes im Bereich der Plattformen	220
a)	Die aktuelle Rechtslage	220
(1)	Datenschutzrechtliche Regelungen im Saarländischen Mediengesetz.....	220
(2)	Datenschutzrechtliche Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag	220
(3)	Die datenschutzrechtliche Regelung zu Plattformen in der Zugangs- und Plattformsatzung der Landesmedienanstalten	221
b)	Datenschutz, EU-Datenschutz-Grundverordnung und Smart-TV	222
c)	Datenschutz, Algorithmen und Vielfaltssicherung.....	224
d)	Ergänzende Hinweise der LMS	226
12.	Die Entwicklung der Netzneutralität	227
a)	Internationale Rahmensetzung	227
b)	Europarechtliche Vorgaben.....	227
c)	Die BEREC-Leitlinien	229
d)	Die Ausfüllung der BEREC-Leitlinien	229
e)	Ergänzende Hinweise der LMS	230
13.	Ein Ausblick.....	232



Vorwort des Direktors

Vieles, was mit dem Etikett „digital“ geschmückt wird, soll unser Leben schöner und einfacher machen. Es scheint, als wenn die Science-Fiction-Träume aus den technikgläubigen fünfziger Jahren nun endlich Realität werden könnten bzw. schon sind.



In der Tat ist die Bilanz der technischen Veränderungen beeindruckend. Nur jeder achte Bundesbürger ist kein Internetnutzer, weit über 20 Millionen Deutsche sind vernetzt in sozialen Netzwerken, von 1000 Jugendlichen im Alter von 12 bis 18 Jahren geben 990 an, über ein Handy, in der Regel ein Smartphone, zu verfügen. Dabei leben wir erst im Jahr 9 seit Einführung des iPhones und vieles spricht dafür, dass der ‚Tsunami an Innovationen‘, wie es *Claus Kleber* in seiner ZDF-Dokumentation „Schöne neue Welt“ nannte, erst vor uns liegt.

Die Digitalisierung ist im Begriff alle Lebensbereiche zu durchdringen, mit Auswirkungen auf den Einzelnen, aber auch auf die Gesellschaft und ihre Strukturen. Wie ändert sich der demokratische Prozess in der digitalen Gesellschaft? Welchen Einfluss üben Medien auf diesen Prozess aus und welchen Einfluss können manche Unternehmen auf Medien ausüben? Diesen Fragen soll in diesem Artikel nachgegangen werden. Es liegt auf der Hand, dass die digitale Gesellschaft einen erheblichen Bedarf an einer der zentralen Aufgaben der Landesmedienanstalten hat, der Medienkompetenzförderung, die Menschen die digitale Teilhabe ermöglicht. Dieser Bericht¹ soll jedoch weiter führen, denn Digitalisierung betrifft die Sicherung von Medien- und Meinungsvielfalt in ihren Grundfesten – nicht nur, aber auch im Saarland.

Der Wettlauf um Marktanteile – und damit um Anteile auch an Vielfaltsressourcen - ist wie in allen Märkten bei weitem nicht nur ein Wettlauf kreativer Ideen. Es geht auch darum, wer die Spielregeln des Marktes für digitale Produkte definiert. Wer an der digitalen Gesellschaft teilnehmen möchte, wird nicht mehr durch knappe Kapazitäten gehindert. Aber in der Welt der Apps und Suchalgorithmen wird man an Google, Apple und Microsoft nicht vorbeikommen. Die drei sind die nach Marktkapitalisierung wertvollsten Unternehmen der Welt. Sie ziehen ihre Stärke aus ihrer spezifischen Marktposition. Alle drei sind Anbieter von erfolgreichen Betriebssystemen und alle drei verschenken diese in aller Regel. Warum sind dann diese Unternehmen so hoch bewertet? Ebenso wie bei Facebook, das 1,5 Milliarden Menschen auch über seinen Messenger WhatsApp verbindet, gibt es einen spezifischen Vorteil für den Nutzer, wenn möglichst viele das gleiche Produkt wie er verwenden. Es ist nicht erst die künstliche Intelligenz, der selbstlernende Algorithmus, der immer besser wird, wenn er nur von möglichst vielen genutzt wird. Es liegt in der Grundstruktur etwas ganz Altvertrautes vor, nämlich das *Marktsetting für ein natürliches Monopol*. Solche Monopole stellen nicht nur ein wettbewerbliches, sondern auch ein Problem der Vielfaltssicherung dar. Skaleneffekte bei der

¹ Vgl. auch *Conradt*, Spielregeln des digitalen Marktes klarer definieren, Pro Media 8/2016 (auch abrufbar unter <http://www.medien-impulse.de/2016/11/04/spielregeln-des-digitalen-marktes-klarer-definieren-impuls-von-uwe-conradt-direktor-der-landesmedienanstalt-saarland-beim-lms-medienabend-am-4-juli-2016/>)

Auswertung von großen Datenmengen und der Einsatz von selbstlernenden Algorithmen wird die Marktkonzentration tendenziell noch verstärken. Es gilt in der digitalen Gesellschaft auch den Qualitätsjournalismus sowie die mittelständisch geprägte Struktur der Rundfunkanbieter als wesentlich Pfeiler einer auch lokal und regional fortbestehenden Medien- und Meinungsvielfalt zu schützen. Hierzu bedarf es nicht nur dem Zugang zu Plattformen und die Auffindbarkeit der Angebote in Plattformen zu gewährleisten. Es gilt auch die bestehenden Finanzierungsformen für regionale und lokale Angebote zu sichern und neue zu erschließen. Dabei gilt es in Bezug auf den Rundfunk die Interessen der bundesweiten Anbieter am regionalen Werbemarkt zu partizipieren im Fokus zu behalten, ebenso wie die Rolle der Mediaagenturen. In Bezug auf die marktmächtigen Intermediären Google und Facebook geraten etablierte Medienunternehmen in eine Lage in der sie ihre Inhalte kostenlos anbieten und gleichzeitig wissen, dass Ihre Leistung nicht oder nicht adäquat vergütet wird, weil man es sich oft auch nicht leisten kann auf diesen Märkten der Wahrnehmbarkeit nicht präsent zu sein. Gleichzeitig bieten jene Plattformen auch die Möglichkeit für viele Menschen eigene Angebote zu verbreiten. Das Monopol der klassischen Medien bei der Informationsvermittlung ist dauerhaft gebrochen und es besteht – neben allen bekannten negativen Begleiterscheinungen – nun für viel mehr Akteure ihre Informationen zu verbreiten bzw. für die Nutzer ein nahezu unüberschaubares Informationsangebot. Die Förderung der Medienkompetenz ist auch vor diesem Hintergrund eine Querschnittsaufgabe, die sich an alle Menschen richten muss. Es stellt sich die Frage, ob die digitale Teilhabe aller Menschen durch eine staatliche Gewährleistungspflicht ähnlich des Schutzes der positiven Rundfunkordnung abgesichert werden muss.

Die LMS hat zur Vorbereitung dieses Berichts allen denjenigen Einrichtungen und Gruppen, die auch im Vorfeld der jüngsten Novelle des Saarländischen Mediengesetzes im Rahmen einer externen Anhörung des Landtages des Saarlandes beteiligt wurden, Gelegenheit zur Stellungnahme zu den in § 69 Abs. 3 SMG aufgeworfenen Fragen gegeben. Sie bedankt sich bei der Deutsch-Französischen Gesellschaft Saar e.V., dem Deutschlandradio, der Handwerkskammer des Saarlandes, der MEDIA BROADCAST GmbH, der Radio Salü Euro Radio Saar GmbH, dem Saarländischen Journalistenverband e.V. (SJV), dem Verband Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT), der Verbraucherzentrale des Saarlandes e.V. und der Vodafone Kabel Deutschland GmbH für die erteilten Hinweise und Anregungen. Die nunmehr überarbeitete Fassung des Berichts berücksichtigt seit der fristgerechten Vorlage des Berichts am 23. Dezember 2016 erfolgte Änderungen. Insbesondere danke ich dem stellvertretenden Direktor der LMS, Dr. Jörg Ukrow, für die federführende redaktionelle Erstellung dieses Berichts.

Die LMS wünscht Ihnen eine angenehme Lektüre und steht für ergänzende Informationen und Rückfragen gerne zur Verfügung.

Saarbrücken, 30. April 2017

Uwe Conradt
Direktor der LMS

Executive Summary

Freiheit und Vielfalt von Meinungen und Medien sowie gesamtgesellschaftliches Gemeinwohl und Demokratie stehen in einem engen Sach- und Wirkungszusammenhang.² Auf nationaler und europäischer Ebene wird die Sicherung von Medienvielfalt als einer elementaren Voraussetzung der Meinungsfreiheit in demokratischen Zivilgesellschaften schon seit Jahrzehnten und in jüngster Zeit nochmals zunehmend thematisiert. Es ist mit Blick auf mediale Entwicklungstendenzen im Zuge von Digitalisierung, Europäisierung und Globalisierung offenkundig, dass die Selbststeuerungskräfte eines wettbewerblichen Auswahl- und Entdeckungsverfahrens zum Zwecke der angestrebten Sicherung von Vielfalt im Medienbereich zwar fruchtbar gemacht werden können, allerdings hierzu kein hinreichendes Instrumentarium bieten. Ebenso wie es zur Feststellung von Gefährdungen der Vielfalt einer interdisziplinären, ökonomische, technologische und gesellschaftliche Herausforderungen für Medien- und Meinungsvielfalt einbeziehenden Analyse bedarf, erscheint auch nur ein regulatorischer Ordnungsrahmen, der in seiner Entwicklung einer interdisziplinären Folgenabschätzung unterlag, geeignet, Medien- und Meinungsvielfalt nachhaltig zu sichern.

Vor diesem Hintergrund zeigt der vorliegende Bericht zum einen den aktuellen Stand der audiovisuellen Medienvielfalt im Saarland unter programmlichem³ und gesellschaftsrechtlichem⁴ Blickwinkel auf. Da mediale Vielfalt ihre demokratische Bedeutung nur dann entfalten kann, wenn sie auch nutzerorientiert wirkmächtig ist, finden im Bericht auch aktuelles Nutzungsverhalten von audiovisuellen Medien im Saarland⁵ wie Entwicklungstendenzen im Nutzungsverhalten bundesweit⁶ Berücksichtigung. Der Bericht befasst sich darüber hinausreichend nicht nur mit den unions-,⁷ verfassungs-,⁸ bundes-⁹ und landesrechtlichen¹⁰ Rahmenbedingungen einschließlich der interföderal-staatsvertraglichen Regulierungen¹¹ bestehender Vielfaltssicherung und ihrer Fortentwicklung zur Abwehr drohender Gefährdungslagen. Er zeigt vielmehr auch beispielhaft auf, wo sich bereits heute auf der Grundlage ökonomischer¹² und technologischer¹³ und gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen solche Gefährdungslagen in einer Weise abzeichnen, dass der zur Vielfaltssicherung berufene Gesetzgeber berechtigt (wenn auch ggf. noch nicht verpflichtet) ist, i.S. einer Pluralismusprophylaxe regulierend vielfaltsgefährdenden Fehlentwicklungen

² Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. c) dieses Berichts

³ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 4. b) dieses Berichts

⁴ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 4. c) dieses Berichts

⁵ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 5. dieses Berichts

⁶ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. dieses Berichts

⁷ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. b) dieses Berichts

⁸ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. c) dieses Berichts

⁹ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. d) dieses Berichts

¹⁰ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. f) dieses Berichts

¹¹ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. e) dieses Berichts

¹² Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. c) dieses Berichts

¹³ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. b) dieses Berichts

entgegenzutreten. Die vom Gesetzgeber aufgezeigten Berichtsschwerpunkte erweisen sich insofern als auf der Höhe der Herausforderungen befindlicher Themenkatalog. Der Bericht wird insoweit durch konkrete Regulierungsvorschläge für Änderungen auf EU-, Bundes-, interföderaler und Landesebene abgerundet.

Nach dem Ergebnis der Programmanalyse 2016 der LMS weist das Saarland in der Gesamtschau eine vielfältige private Radiolandschaft mit landesweit, regional und lokal tätigen Sendern auf. Eine Analyse der geografischen Bezüge von Programminhalten ergibt überdies, dass insgesamt eine flächendeckende Versorgung mit informierenden Wortbeiträgen gegeben ist. Im intermediären Vergleich mit der regionalen Tagespresse beweist der private Hörfunk seinen Wert zur Erhöhung der Informationsvielfalt. Der Hörfunk setzt andere thematische Schwerpunkte als die Zeitung und stärkt besonders die Hard News-Berichterstattung der Region. Auch bezüglich der musikalischen Vielfalt kann eine sehr gute Abdeckung aller Genres und Zielgruppen für das Saarland konstatiert werden.¹⁴

In Bezug auf analogen UKW-Hörfunk spricht sich die LMS für eine gesetzgeberische Klarstellung aus, dass auch der Abbau bzw. die Vermeidung von Doppelversorgungen bei Zuweisungsverfahren des Medienrates der LMS auswahlrelevant sein können.¹⁵ Auch verbesserte Möglichkeiten der Bildung von Frequenzketten für private Anbieter mit landesweitem programmlichem Anspruch können einen zusätzlichen Vielfaltsbeitrag im Saarland leisten.¹⁶ Im Rahmen der Verfügbarkeit von Übertragungskapazitäten sollte eine möglichst flächendeckende Versorgung mit Lokalradioangeboten angestrebt werden. Es empfiehlt sich dies auch in den Aufgabenkatalog der LMS zur Sicherung der Meinungsvielfalt analog zu landesweiten Hörfunk- und Fernsehangeboten aufzunehmen (§ 50 SMG).

Für die Ausstrahlung eines privaten Hörfunkprogramms benötigt ein Veranstalter zum einen eine medienrechtliche Zulassung, zum anderen entsprechende Übertragungskapazitäten. Die Zulassung ist in der Regel ein rein formales Verfahren, Übertragungskapazitäten sind jedoch, zumindest was UKW-Frequenzen betrifft, Mangelware. Die Landesmedienanstalt Saarland wird daher auch weiter darauf hin, dass zusätzliche Kapazitäten für das Saarland verfügbar gemacht werden und Doppelversorgungen abgebaut werden.¹⁷

Die Zukunft des Hörfunks und seine Wettbewerbssituation werden wesentlich abhängen von der Entwicklung des Digitalradios im Standard DAB+. Die LMS setzt sich seit Jahren und zunehmend erfolgreich ein für die Entwicklung des Digitalradios – auch in der föderalen Zusammenarbeit in den Gremien und Kommissionen der Landesmedienanstalten. Der Vielfaltsbeitrag von DAB+ im Saarland ist bereits jetzt ansehnlich. Bei Verfügbarkeit weiterer Übertragungskapazitäten und hinreichender Marktdurchdringung mit Endgeräten erleichtert DAB+ auch den Marktzutritt neuer Veranstalter.¹⁸

¹⁴ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 4. b) dieses Berichts

¹⁵ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. f) (5) dieses Berichts

¹⁶ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. f) (6) dieses Berichts

¹⁷ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. f) (5) dieses Berichts

¹⁸ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 6. c) dieses Berichts

Die LMS befürwortet ein frühzeitiges Bemühen um die Entwicklung eines interregionalen Digitalradio-Multiplexes, in dem neben Programmen aus den Partnerregionen ggf. auch ein eigenständiges interregionales Angebot terrestrisch verbreitet werden könnte. Auch in Bezug auf einen audiovisuellen Beitrag zur Entwicklung einer interregionalen Identität wird es nachhaltige Fortschritte wohl nur auf digitalem Wege geben. Je stärker auch unter den Vorzeichen der sich entwickelnden französischen Region *Grand Est* Europa im Kleinen in seinem geographischen Herzen mit und rund um das Saarland zusammenwächst, umso mehr erscheint auch eine digitale Förderung des interregionalen Kommunikationsraumes nicht nur politisch und gesellschaftlich sinnvoll, sondern auch ökonomisch darstellbar. Die LMS wird sich deshalb weiter um eine Förderung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks auch im Kontakt mit Medienunternehmen und Regulierungsbehörden in der Großregion einsetzen.¹⁹

Auch vor dem Hintergrund, dass das Projekt der Revitalisierung eines privaten saarländischen TV-Angebots aller Voraussicht nach nicht umsetzbar ist, sollte der Fokus auf der Erstellung von WebTV-Abrufangeboten liegen. Es soll geprüft werden, durch welche Maßnahmen neue Angebote und neue Anbieter an den saarländischen Markt zur Stärkung der Meinungsvielfalt herangeführt werden können. Darüber hinaus erscheint die Einrichtung einer Mediathek Saarland auf Basis bestehender Plattformen als niedrigschwelligeres audiovisuelles Angebot aus Sicht der LMS auch zur Sicherung des audiovisuellen Erbes erwägenswert. Eine solche Mediathek könnte als Online-Plattform organisiert sein, die Zugriff bietet auf Sendungen saarländischer Rundfunkveranstalter sowie auf audiovisuelles Material weiterer saarländischer Institutionen und Unternehmen. Die Mediathek könnte damit Berichte aus und über das Saarland bündeln und die Informationen weltweit zur Verfügung stellen. Die Erweiterung einer solchen Mediathek um moderne Darreichungsformen wie über eine App erschiene hier ebenso erwägenswert wie eine geografische Ausdehnung auf die Großregion SaarLorLux im Rahmen der Frankreich-Strategie des Saarlandes und in Anknüpfung an Überlegungen der *Santer*-Kommission empfehlenswert.²⁰

Die LMS spricht sich für eine *vollständige Digitalisierung der Kabelweiterverbreitung* auch im Saarland bis zum Ende des Jahres 2018 aus. Sie erklärt sich bereit, die hierzu nicht zuletzt auch mit den Kabelnetzbetreibern im Saarland und der saarländischen Wohnungswirtschaft erforderlichen Gespräche, beginnend mit einem Kabel-Gipfel in 2017, zu moderieren.²¹

Die LMS wird sich für die Entwicklung eines saarländischen *MedienVielfaltsMonitors* einsetzen, der auf der Grundlage der mit dem Medienkonvergenz-Monitor der DLM gewonnenen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der methodologischen Kritik am MedienVielfaltsMonitor der BLM im Stande ist, den medienpolitisch Verantwortlichen in Landesregierung und Landtag des Saarlandes mögliche Gefährdungslagen für die Medienvielfalt im Saarland frühzeitig aufzuzeigen.²²

Die LMS erklärt sich bereit, in Fortführung der bewährten Kooperation namentlich in der AG Medienkompetenz an einer Digitalisierungs- und Konvergenzkompetenz-Offensive im Bereich

¹⁹ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 6. f) dieses Berichts

²⁰ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 4. d) dieses Berichts

²¹ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 7. dieses Berichts

²² Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. e) dieses Berichts

der Vermittlung von Medienkompetenz mitzuwirken und die pädagogische Sensibilität für entsprechende Themenstellungen zu befördern. Mit einem solchen Ansatz würde die LMS in besonderer Weise dazu beitragen, die Förderung Medienkompetenz zu verankern.

Auf Wunsch erstattet die LMS gerne Bericht zur Medienkompetenz im Saarland und regt neue Projekte an bzw. führt eigene durch. Einen Schwerpunkt dabei bildet die Vermittlung von Digitalisierungs- und Konvergenzkompetenz nicht zuletzt auch mit Blick auf neue Herausforderungen, die in Zusammenhang mit der technischen Lenkung von Aufmerksamkeit und Auffindbarkeit stehen.

Die LMS erklärt sich im Übrigen bereit, Landtag und Landesregierung bei der zügigen²³ Umsetzung der Beratungsergebnisse der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz²⁴ auch in den kommenden Jahren mit ihrer Expertise aktiv zu unterstützen.

Die LMS wird zudem ergänzend zu diesem Vielfaltsbericht in regelmäßigen Abständen kleinere (Zwischen-) Berichte zu aktuellen, für die Medien- und Meinungsvielfalt im Saarland bedeutsamen Entwicklungen erstellen.

²³ Vgl. hierzu auch „Plattformregulierung zügig angehen“ – Gemeinsame Erklärung der Gremiovorsitzendenkonferenzen (GVK) von Landesmedienanstalten und ARD v. 27. Oktober 2016 (abrufbar unter <http://www.die-medienanstalten.de/presse/pressemitteilungen/die-medienanstalten/detailansicht/article/die-medienanstalten-pm-232016-plattformregulierung-zuegig-angehen-gemeinsame-erklaerung-der-gremi.html>)

²⁴ Vgl. hierzu Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, 2016 (abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-06-14-medienkonvergenz-bericht-blk.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

1. Einführung

a) Der gesetzliche Auftrag

Der saarländische Gesetzgeber hat mit der Novelle des Saarländischen Mediengesetzes (SMG) vom 10. Dezember 2015²⁵ einen neuen § 69 mit der Überschrift „Überprüfungsklauseln“ in das Gesetz aufgenommen. Dessen Absatz 3 lautet:

„(3) Die LMS erstellt dem Landtag und der Landesregierung alle drei Jahre einen Bericht zur Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland. Hierbei berücksichtigt sie insbesondere auch

1. Programmangebot und Beteiligungsstruktur im privaten Rundfunk im Saarland,
2. Hörer- und Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland,
3. die Entwicklung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks und die Entwicklung der Digitalisierung des Kabels,
4. die Bedeutung einzelner Plattformen oder Übertragungsnetze für die öffentliche Meinungsbildung,
5. den Einfluss neuer Medienakteure wie etwa Intermediäre auf die öffentliche Meinungsbildung,
6. die Auffindbarkeit von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien,
7. die Entwicklung des Datenschutzes im Bereich der Plattformen,
8. die Entwicklung der Netzneutralität.

Der Bericht ist von der LMS zu veröffentlichen. Die LMS erstattet diesen Bericht erstmalig bis zum 31. Dezember 2016.“

Diese gesetzliche Regelung geht zurück auf den Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes für ein Gesetz zur Änderung des Saarländischen Mediengesetzes vom 15.09.2015.²⁶ Der hier relevante Vorschlag der Landesregierung lautete:²⁷

„(3) Die LMS erstellt dem Landtag und der Landesregierung alle drei Jahre einen Bericht zur Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland. Hierbei berücksichtigt sie insbesondere auch

1. die Entwicklung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks und die Entwicklung der Digitalisierung des Kabels,
2. die Bedeutung einzelner Plattformen oder Übertragungsnetze für die öffentliche Meinungsbildung,
3. den Einfluss neuer Medienakteure wie etwa Intermediäre auf die öffentliche Meinungsbildung,
4. die Auffindbarkeit von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien,
5. die Entwicklung des Datenschutzes im Bereich der Plattformen,
6. die Entwicklung der Netzneutralität.

Der Bericht ist von der LMS zu veröffentlichen. Die LMS erstattet diesen Bericht erstmalig zum 1. Juni 2016.“

Die Begründung für den Vorschlag eines neuen § 69 Abs. 3 SMG lautete:²⁸

„Absatz 3 bestimmt erstmalig, dass die LMS dem Landtag und der Landesregierung alle drei Jahre einen Bericht zur Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland erstellt.

Hierbei berücksichtigt sie insbesondere auch

1. die Entwicklung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks,
2. die Bedeutung einzelner Plattformen oder Übertragungsnetze für die öffentliche Meinungsbildung;
3. den Einfluss neuer Medienakteure wie z.B. Intermediäre auf die öffentliche Meinungsbildung;
4. die Auffindbarkeit von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien
5. die Entwicklung des Datenschutzes im Bereich der Plattformen sowie

²⁵ Amtsbl. I. 2015 S. 913

²⁶ LT-Drs. 15/1508

²⁷ LT-Drs. 15/1508, S. 39

²⁸ LT-Drs. 15/1508, S. 60 f.

6. die Entwicklung der Netzneutralität.

Durch diesen Bericht soll gewährleistet werden, dass Landtag und Landesregierung auf neue medienrechtliche Herausforderungen im Hinblick auf die Förderung der Medienvielfalt hingewiesen werden. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich der Netzneutralität.

Im Hinblick auf die gesellschaftliche Bedeutung der Medien ist der Bericht der LMS zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung im Internetangebot der LMS ist ausreichend.

Auch die gesetzgeberisch-administrative Begleitung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks soll durch diesen Bericht gefördert werden. Insbesondere Hinweise zu folgenden Entwicklungen erscheinen daher für die Aufnahme in den Bericht zur Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland sinnvoll:

- Umfang der technischen Versorgung mit DAB+,
- Ausstattungsrate von Haushalten mit Digitalradioempfängern,
- Ausstattungsrate von Kraftfahrzeugen mit Digitalradioempfängern,
- Nutzungsrate digitaler Angebote,
- frequenzregulatorische Voraussetzungen,
- Kommunikations- und Marketingaspekte,
- Wahrung und Schaffung von grenzüberschreitenden Kommunikationsräumen in der Großregion SaarLorLux.“

In der parlamentarischen Beratung des Gesetzentwurfes wurde durch den zuständigen Ausschusses für Bildung, Kultur und Medien vorgeschlagen, dass in § 69 Absatz 3 Satz 1 folgende Ziffern 1 und 2 neu eingefügt werden

„1. Programmangebot und Beteiligungsstruktur im privaten Rundfunk im Saarland

2. Hörer- und Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland“

und dass in Absatz 3 Satz 4 die Wörter „zum 1. Juni 2016“ durch die Wörter „bis zum 31. Dezember 2016“ ersetzt werden.²⁹

Zur Begründung der inhaltlichen Ergänzung wurde ausgeführt:

„Programmangebot und Beteiligungsstruktur im privaten Rundfunk im Saarland sowie die Hörer- und Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland sollten aufgrund der besonderen meinungsbildungsrelevanten Rolle des Rundfunks insbesondere auch Bestandteil eines Berichts zur Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland sein.“

Die Begründungen des Regierungsentwurfes sowie des Abänderungsantrages des Ausschusses für Bildung, Kultur und Medien sind von fortdauernder Bedeutung für die Erfüllung der Aufgabenstellung durch die LMS und werden dementsprechend nachfolgend bei der Erfüllung des Auftrages zur Berichterstattung interpretationsleitend berücksichtigt.

b) Medienvielfalt und Demokratie

Freiheitlich-demokratische Gesellschaften wie auch diejenige des Saarlandes gründen nicht zuletzt darauf, dass die Bürgerinnen und Bürger sich aus einer Vielzahl allgemein zugänglicher Quellen informieren und ihr Meinungsurteil durch den Vergleich unterschiedlicher, gerade auch öffentlich miteinander konkurrierender Ansichten und Positionen bilden können. Die Medien leisten vor diesem Hintergrund einen wichtigen Beitrag zur Herstellung und Sicherung der postulierten Freiheit zur Meinungsäußerung. Erst wenn und soweit Medien allfällige Informationen transportieren und hierdurch die Möglichkeit zu einem kritischen Meinungs austausch eröffnen, können sich individuelle und öffentliche

²⁹ LT-Drs. 15/1609, S. 4.

Meinungsbildungsprozesse hinreichend entfalten.³⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Bedeutung der Medien für die Meinungsfreiheit wie folgt skizziert:³¹

„Freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung vollzieht sich in einem Prozess der Kommunikation, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Mitteilungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte.“

Diese Bedeutung der Medien im Kommunikationsprozess ist wiederum eng verknüpft mit dem Postulat einer Vielfalt von Meinungen und Medien in der Demokratie. Medienvielfalt bildet eine unverzichtbare Voraussetzung für einen verfassungsrechtlich nicht zuletzt zur Wahrung der demokratischen Ordnung gebotenen Meinungsbildungsprozess, da hierdurch sowohl die Möglichkeit der Entäußerung als auch der Rezeption von Informationen und Inhalten als Grundlagen der Meinungsbildung eröffnet wird. Einer vielfältig verfassten Medienlandschaft kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Sicherungsfunktion für ein demokratisch verfasstes Staatswesen zu. Denn nur ein zur vielfältigen Informationsaufnahme befähigter Staatsbürger ist zugleich ein zur verantwortlichen demokratischen Teilhabe befähigter Staatsbürger.³² Auch auf diesen Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht aufmerksam gemacht:³³

„Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Meinungsbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genug weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können“.

Freiheit und Vielfalt von Meinungen und Medien sowie gesamtgesellschaftliches Gemeinwohl und Demokratie stehen somit in einem engen Sach- und Wirkungszusammenhang.³⁴

c) Schwerpunkte des Berichts

Auf nationaler und europäischer Ebene wird die Sicherung von Medienvielfalt als einer elementaren Voraussetzung der Meinungsfreiheit in demokratischen Zivilgesellschaften schon seit Jahrzehnten und in jüngster Zeit nochmals zunehmend thematisiert. Die Öffnung des Rundfunkbereichs für private Anbieter in Deutschland in den 1980er Jahren hat im Hörfunk

³⁰ Vgl. z.B. *Paal*, Die Rolle der Medien in der Demokratie, tv diskurs 2/2013, 24 (24)

³¹ BVerfGE 90, 60 (87)

³² Vgl. z.B. *Paal*, Die Rolle der Medien in der Demokratie, tv diskurs 2/2013, 24 (25)

³³ BVerfGE 44, 125 (147 f.)

³⁴ Vgl. auch *Paal*, Die Rolle der Medien in der Demokratie, tv diskurs 2/2013, 24 (25) unter Bezugnahme auf BVerfGE 90, 60 (87)

Bemerkenswert ist insoweit u.a. auch die fortdauernd hohe Glaubwürdigkeit der Presse unter Jugendlichen im intermediären Vergleich: Basierend auf der Vorstellung, ihnen lägen widersprüchliche Medienberichte zu ein und demselben Ereignis aus Tageszeitung, Fernsehen, Radio und Internet vor, sollten sich die Jugendlichen in einer Fragestellung der jüngsten JIM-Studie für die Mediengattung entscheiden, der sie am ehesten vertrauen würden. In diesem Szenario votierten 41 Prozent für die Tageszeitung, ein Viertel entschied sich für das Fernsehen. Knapp jeder Fünfte setzte auf das Radio und nur 15 Prozent hielten das Internet für am vertrauenswürdigsten; vgl. *Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs)* (Hrsg.), JIM-Studie 2016 – Jugend, Information, (Multi-) Media, 2016, S. 13 f.

und im Fernsehen die Chance für zusätzliche Angebots- und Anbietervielfalt eröffnet. Damals haben neue Anbieter neue Programme auf den Markt gebracht und damit insgesamt für eine steigende Programmzahl gesorgt. Dieser Zuwachs ist zwar noch nicht gebrochen. Er betrifft allerdings vor allem unterhaltende Programme, so etwa die steigende Zahl von Spartenprogrammen im Fernsehen oder das inzwischen kaum noch zu überschauende Angebot an Webradios.³⁵

Im Informationsbereich ist die Situation anders, weil journalistische Produkte teurer sind als etwa ein Muskradio. Journalismus ist insbesondere dann kostenintensiv, wenn es sich um aktuellen Journalismus handelt, dessen Produkte anders als im Bereich der Dokumentation nur mäßig geeignet sind für eine Wiederverwertung. Diesen hohen Aufwand für die Lokalberichterstattung leistet in Deutschland traditionell das Medium Tageszeitung. Kein anderes Medium verfügt auch nur über eine annähernd ähnlich gut ausgebaute Infrastruktur an Lokalredaktionen quer über das Land. Marktdominant sind in Deutschland die lokalen und regionalen Tageszeitungen mit auch heute noch deutlich über 1.000 Lokalredaktionen. Diese Zahl ist allerdings in den letzten Jahren stark rückläufig gewesen.³⁶ Im Saarland ist die Zahl alternativer Lokalredaktionen durch die Begrenzung der Anzahl von Tageszeitungen im Verbreitungsgebiet eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund kommt ungeachtet der Regionalisierung als Grundstrategie der Saarbrücker Zeitung³⁷ sowie der regionalen Informationskompetenz des Saarländischen Rundfunks lokalem privatem Hörfunk im Saarland besondere Bedeutung zu.³⁸

Unter publizistischen Aspekten sind die Marktzugangs-Chancen, die das Internet bietet, auch im Saarland mit seinen Rahmenbedingungen für die Herstellung zusätzlicher Vielfalt, perspektivisch von besonderer Bedeutung. Anders als bei den klassischen Medien sind sowohl die Einstiegs- als auch die Verbreitungskosten eng begrenzt. Es hat zwar länger gedauert als von Optimisten erwartet, aber inzwischen wird das Internet von einer steigenden Zahl neuer Firmen für mediale Produkte genutzt. Das gilt insbesondere auch im Bereich des Lokaljournalismus. Diese Anbieter können sich nicht wie etablierte Medienunternehmen auf die Wiederverwertung journalistischer Produkte stützen, sondern müssen solche gezielt für ihr Medium, das lokale Online-Portal, selbst erstellen. Sie produzieren damit den eigentlichen Zugewinn an publizistischer Vielfalt.³⁹

Es ist mit Blick auf mediale Entwicklungstendenzen im Zuge von Digitalisierung, Europäisierung und Globalisierung offenkundig, dass die Selbststeuerungskräfte eines wettbewerblichen Auswahl- und Entdeckungsverfahrens zum Zwecke der angestrebten Sicherung von Vielfalt im Medienbereich zwar fruchtbar gemacht werden können, allerdings

³⁵ Vgl. die Jahrbücher der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten

³⁶ Vgl. *Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM)* (Hrsg.), Bericht zur Medienkonzentration 2015, 2016, S. 7 (abrufbar unter http://www.lfm-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Service/Berichte/LfM-Bericht-zur-Medienkonzentration__Stand-31-03-2016.pdf)

³⁷ Vgl. *Dengel*, Regionalisierung als Grundstrategie der Saarbrücker Zeitung, in Zimmermann/Hudemann/Kuderna (Hrsg.), *Medienlandschaft Saar: von 1945 bis in die Gegenwart*, 2010, Bd. 3, S. 423 ff.

³⁸ Vgl. hierzu auch unten, Abschnitt 5 dieses Berichts

³⁹ Vgl. *Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM)* (Hrsg.), Bericht zur Medienkonzentration 2015, 2016, S. 7 (abrufbar unter http://www.lfm-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Service/Berichte/LfM-Bericht-zur-Medienkonzentration__Stand-31-03-2016.pdf)

hierzu kein hinreichendes Instrumentarium bieten. Ebenso wie es zur Feststellung von Gefährdungen der Vielfalt einer interdisziplinären, ökonomische, technologische und gesellschaftliche Herausforderungen für Medien- und Meinungsvielfalt einbeziehenden Analyse bedarf, erscheint auch nur ein regulatorischer Ordnungsrahmen, der in seiner Entwicklung einer interdisziplinären Folgenabschätzung unterlag, geeignet, Medien- und Meinungsvielfalt nachhaltig zu sichern.

Vor diesem Hintergrund zeigt der vorliegende Bericht zum einen den aktuellen Stand der audiovisuellen Medienvielfalt im Saarland unter programmlichem⁴⁰ und gesellschaftsrechtlichem⁴¹ Blickwinkel auf. Da mediale Vielfalt ihre demokratische Bedeutung nur dann entfalten kann, wenn sie auch nutzerorientiert⁴² wirkmächtig ist, finden im Bericht auch aktuelles Nutzungsverhalten von audiovisuellen Medien im Saarland⁴³ wie Entwicklungstendenzen im Nutzungsverhalten bundesweit⁴⁴ Berücksichtigung. Der Bericht befasst sich darüber hinausreichend nicht nur mit den unions-,⁴⁵ verfassungs-,⁴⁶ bundes-⁴⁷ und landesrechtlichen⁴⁸ Rahmenbedingungen einschließlich der interföderalstaatsvertraglichen Regulierungen⁴⁹ bestehender Vielfaltssicherung und ihrer Fortentwicklung zur Abwehr drohender Gefährdungslagen. Er zeigt vielmehr auch beispielhaft auf, wo sich bereits heute auf der Grundlage ökonomischer⁵⁰ und technologischer⁵¹ und gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen solche Gefährdungslagen in einer Weise abzeichnen, dass der zur Vielfaltssicherung berufene Gesetzgeber aufgerufen ist, i.S. einer Pluralismusprophylaxe⁵² regulierend vielfaltsgefährdenden Fehlentwicklungen entgegenzutreten. Die vom Gesetzgeber aufgezeigten Berichtsschwerpunkte erweisen sich insofern als auf der Höhe der Herausforderungen befindlicher Themenkatalog. Der Bericht

⁴⁰ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 4. b) dieses Berichts

⁴¹ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. c) dieses Berichts

⁴² Der Direktor der LMS hat am 1. Dezember 2016 im Beisein des Medienrates den neuen LMS-Betaraum offiziell eröffnet. Seit der 2. Dezemberwoche 2016 öffnen sich alle interessierten Bürgerinnen und Bürger dort auf eine „Erlebnisreise in die Welt der digitalen Medien“ begeben. Im LMS-Betaraum können an verschiedenen Stationen Angebote getestet werden. Die Fernseh- und Radio-Station bietet Einblicke in die Welt des digitalen Rundfunks (DVB-T2 HD, DAB+, AV-Angebote auf diversen Internet-Plattformen), mit einem 3D-Drucker können kleine Objekte gedruckt werden, mit dem Makey Makey-Platine kann auf Bananen Klavier gespielt werden. Die Besucher testen Augmented Reality Anwendungen und erleben mit VR-Brille virtuelle Welten. An weiteren Stationen werden Trickfilme produziert, 360° Fotos aufgenommen und diverse Social Media Apps ausprobiert. Der Name Betaraum steht dabei für den fortlaufenden Wandel der digitalen Welt. Der LMS-Betaraum soll sich immer weiterentwickeln; er wird sich parallel zur Medienwelt wandeln. Er ist ein Testlabor (nicht nur) für Saarländer/innen, die mit der Digitalisierung Schritt halten wollen. Mit dem Angebot leistet die LMS - so LMS-Direktor Uwe Conradt bei der Eröffnung – „einen Beitrag zur digitalen Grundbildung“. Vgl. LMS-Pressemitteilung 32/2016, „LMS-Betaraum ab Dezember für die Öffentlichkeit zugänglich“, abrufbar unter <https://www.lmsaar.de/2016/12/lms-betaraum-ab-dezember-fuer-die-oeffentlichkeit-zugaenglich/>.

⁴³ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3 dieses Berichts

⁴⁴ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. e) dieses Berichts

⁴⁵ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. b) dieses Berichts

⁴⁶ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. c) dieses Berichts

⁴⁷ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. d) dieses Berichts

⁴⁸ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. f) dieses Berichts

⁴⁹ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. e) dieses Berichts

⁵⁰ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. c) dieses Berichts

⁵¹ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. b) dieses Berichts

⁵² Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. c) (2) dieses Berichts

wird insoweit durch konkrete Regulierungsvorschläge für Änderungen auf EU-, Bundes-, interföderaler und Landesebene abgerundet.

d) Insbesondere: Die Konzentration des Auftrages auf audiovisuelle Medien und ihre immanenten Grenzen

Eine auf audiovisuelle Medien beschränkte Betrachtung der Medienvielfalt im Saarland wäre ungeachtet der regulatorischen Kompetenzen der LMS, die sich ausschließlich auf private Rundfunk- und Telemedienangebote beziehen, verengt und würde zudem aktuellen Entwicklungstendenzen nicht Rechnung tragen, die gerade mit Blick auf die Entwicklungsbezogenheit des Berichts nach § 69 Abs. 3 SMG nicht unberücksichtigt bleiben sollten.

Auf den „disruptiven“ Charakter“ dieser Entwicklungen hat auch Bundeskanzlerin *Merkel* bei der Eröffnung der 30. Medientage München am 25. Oktober 2016 aufmerksam gemacht:⁵³

„Wir (befinden) uns mitten in einem tiefgreifenden Umbruch nicht nur der Medienlandschaft, sondern auch der gesamten gesellschaftlichen Kommunikation ... Es ist wahrscheinlich eine Zeit, in der wir noch nicht richtig überblicken, was das alles für die gesellschaftlichen Verhältnisse in Deutschland, in Europa, auf der Welt bedeutet. Es sind Kräfte der Disruption, wie man heute sagt, und der Innovation, die unsere Zukunft mit allen Chancen und Risiken prägen werden, wobei Chancen und Risiken dicht beieinander liegen werden. Ich finde auch sehr beachtenswert, was Klaus Schwab, der Chef des Weltwirtschaftsforums in Davos, sagt. Entscheidungsträger in dieser Gesellschaft seien sehr häufig traditionellen, linearen und gerade nicht disruptiven Denkmustern verhaftet. Sie würden durch kurzfristige Belange oft davon abgehalten werden, sich mit langfristigen Trends zu beschäftigen. Daher stellt sich auch die Frage – wir in Europa und in Deutschland müssen uns diese Frage sehr intensiv stellen – , ob wir in der Lage sind und den ausreichenden strategischen Weitblick besitzen, diese Dinge schnell genug einzuordnen. Deshalb ist es sehr wichtig, dass wir uns auf der Welt umschaue, woher viele Neuerungen kommen.“

In einer digitalen Welt verwischen bisherige Unterschiede zwischen Medien: Bisher getrennte Formen der Produktion, Darstellung, Speicherung, Verbreitung und Suche von Inhalten verschmelzen auf digitalen Plattformen weitgehend miteinander. Die Zeiten, in denen allein lineare Angebote in Hörfunk und Fernsehen in Bezug auf die Vielfaltssicherung im Rahmen audiovisueller Medien bedeutsam waren, sind vorbei. So sind etwa die Unterschiede zwischen dem Fernsehen als einem Typus des einfachgesetzlichen Rundfunks und Online-Angeboten bei weitem nicht mehr so ausgeprägt wie früher. Bei vielen Abrufangeboten besteht, abgesehen von der Linearität, inhaltlich überhaupt kein Unterschied mehr.⁵⁴ Anbieter wie YouTube, Netflix oder Facebook - aber auch zunehmende audiovisuelle Angebote der Presse, die sich der digitalen Entwicklung ebenso stellen muss wie der klassische Rundfunk - gewinnen zusehends die Aufmerksamkeit von Mediennutzern.

⁵³ Rede von Bundeskanzlerin *Merkel* zur Eröffnungsveranstaltung der 30. Medientage am 25. Oktober 2016, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2016/10/2016-10-25-merkel-medientage.html>

⁵⁴ Vgl. jüngst *Dörr*, Ist der deutsche Medienföderalismus einmalig?, pro media 12/2016, 10 (10)

Zugleich ist allerdings offenkundig, dass gerade „in Zeiten von Hassreden auf Facebook, von Echoräumen, von social-bots, von intransparenten, entscheidungsprägenden Algorithmen und von ausufernden Möglichkeiten der Desinformation im Internet“⁵⁵ den audiovisuellen Medien bei der Gewährleistung eines den Grundwerten der EU-Charta⁵⁶ wie des Grundgesetzes⁵⁷ verpflichteten Prozesses individueller und öffentlicher Meinungsbildung als Rahmen der Absicherung von Meinungsvielfalt besonderes Gewicht zukommt. Auf Risiken, die mit den neuen medialen Phänomenen digitalen Ursprings verbunden sind, hat nicht nur Bundeskanzlerin *Merkel* in ihrer Eröffnungsrede bei den Medientagen München 2016 aufmerksam gemacht:⁵⁸

„Wir erleben in letzter Zeit verstärkt eine Art und Weise der Äußerung von Zweifeln, die mit konstruktiver Kritik in der Tat wenig bis gar nichts mehr zu tun hat. Natürlich gab es auch schon vor dem Internetzeitalter Quellen und Personen, die fast nur noch daran interessiert waren, eigene Auffassungen zu teilen und zu untermauern, sich bestätigt zu sehen und andere Meinungen generell zu verwerfen. Die digitale Technik aber hat dies noch um ein Vielfaches verstärkt. Sie hat unseren Radius einerseits ungemein vergrößert. Andererseits können Algorithmen, die ... immer wichtiger werden, das Bedürfnis nach Selbstbestätigung und die Abwehrhaltung gegenüber scheinbar überfordernden Informationsfluten verstärken, indem sie dafür sorgen, dass gezielt und fast ausschließlich bestimmte Informationen angeboten werden – solche also, die an die bereits offenbaren Interessen der jeweiligen Internetnutzer oder an Empfehlungen und Kommentaren ihrer Internetfreunde anknüpfen. ...

Wenn man sich in der eigenen Welt immer besser einrichten kann, dann kann das also Folgen für den gesellschaftlichen Diskurs haben. Die Fähigkeit und die Bereitschaft, sich mit anderen Meinungen auseinanderzusetzen, könnten abnehmen. Das ist eine Herausforderung nicht nur für politische Parteien, sondern für die Gesellschaft insgesamt. Das heißt also, dass solche

⁵⁵ Zu dieser Problembeschreibung jüngst der Chef der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, *Losse-Müller*, pro media 12/2016, 4 (5)

⁵⁶ Nach Art. 2 EUV sind „die Werte, auf die sich die Union gründet, ... die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

⁵⁷ Die Wertebindung des Grundgesetzes hat das BVerfG im ersten Parteiverbotsverfahren gegen die SRP schon zum Beginn seiner Judikatur aufgezeigt (BVerfGE 2, 1 (12 f.): Dort stellt das Gericht bereits entscheidungserheblich auf „oberste Grundwerte des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates“ ab. Sie „bilden die freiheitliche demokratische Grundordnung, die das Grundgesetz innerhalb der staatlichen Gesamtordnung der „verfassungsmäßigen Ordnung“ als fundamental ansieht. Dieser Grundordnung liegt letztlich nach der im Grundgesetz getroffenen verfassungspolitischen Entscheidung die Vorstellung zugrunde, dass der Mensch in der Schöpfungsordnung einen eigenen selbständigen Wert besitzt und Freiheit und Gleichheit dauernde Grundwerte der staatlichen Einheit sind. Daher ist die Grundordnung eine wertgebundene Ordnung. Sie ist das Gegenteil des totalen Staates, der als ausschließliche Herrschaftsmacht Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit ablehnt. ... Daher ist die Grundordnung eine wertgebundene Ordnung. Sie ist das Gegenteil des totalen Staates, der als ausschließliche Herrschaftsmacht Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit ablehnt. So lässt sich die freiheitliche demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“

⁵⁸ Rede von Bundeskanzlerin *Merkel* zur Eröffnungsveranstaltung der 30. Medientage am 25. Oktober 2016, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2016/10/2016-10-25-merkel-medientage.html>

Mechanismen, wenn sie nicht transparent sind und wenn nicht klar ist, was passiert, zur Verzerrung der Wahrnehmung führen können. Sie verengen den Blickwinkel. Deshalb gilt es, wirklich daran zu arbeiten, solche Mechanismen zu durchschauen.“

Bundeskanzlerin *Merkel* hat diesen Ansatz in ihrer Rede zur Einbringung des Bundeshaushaltes 2017 wiederaufgegriffen:⁵⁹

„Wir haben Regelungen für alles, was Pressefreiheit ausmacht: die Sorgfaltspflicht der Journalisten und vieles andere mehr. Zugleich haben wir heute viele, die Medien wahrnehmen, die auf ganz anderen Grundlagen basieren, die weniger kontrolliert sind. Ich will darin nicht die einzige Ursache sehen, ich will nur darauf aufmerksam machen, dass Meinungsbildung heute grundsätzlich anders erfolgt als vor 25 Jahren, dass heute Fake-Seiten, Bots, Trolle Meinungsbilder verfälschen können, dass heute sich selbst regenerierende Meinungsverstärkungen durch bestimmte Algorithmen stattfinden. Wir müssen lernen, uns damit auseinanderzusetzen. Ich glaube, dies könnte auch eine spannende Frage für dieses Haus sein.“

Allerdings ist bereits zweifelhaft, ob es Aufgabe des Bundes ist, solche Mechanismen zu durchschauen. Offenkundig ist mit Blick auf die Verfassungsordnung des Grundgesetzes, dass regulatorische Reaktionen auf die dargestellten Phänomene, sofern sie im Schwerpunkt die zukunftsfeste Absicherung des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zum Gegenstand haben, im Kompetenzbereich der Länder, nicht des Bundes verortet sein müssen.

Und es ist offenkundig, dass es im Zeitalter der Globalisierung nicht nur darum gehen kann, den nationalen Meinungsmarkt zu stärken und konkurrenzfähig gegenüber den internationalen Wettbewerbern wie *Facebook*, *Snapchat*, *Amazon Prime* und *Netflix* zu machen. Sondern auch darum, auf nationaler Ebene der Meinungsbildung, aber nicht nur dort Wege zu befördern, die Prozesse der Europäisierung und Globalisierung in die individuelle und öffentliche Meinungsbildung als relevante, auch verfassungsrechtlich über die „Offenheit des Grundgesetzes“⁶⁰ angelegte Faktoren einer zukunftsorientierten Gemeinwohlorientierung zu integrieren.

⁵⁹ Rede von Bundeskanzlerin *Merkel* zum Haushaltsgesetz 2017 vor dem Deutschen Bundestag am 23. November 2016 in Berlin, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2016/11/138-1-bkin-bt.html>

⁶⁰ Vgl. hierzu z.B. *Giegerich* (Hrsg.), *Der "offene Verfassungsstaat" des Grundgesetzes nach 60 Jahren*, 2010.

2. Der gesetzliche Rahmen von Medienvielfalt im Saarland

a) Einführung

Gesetzliche Vorgaben zur Sicherung von Meinungsvielfalt im Saarland sind nicht allein an das nationale Verfassungsrecht gebunden, sondern müssen sich ebenfalls an Vorgaben des Rechts der EU halten. Dabei haben sie sowohl die Bestimmungen des primären Vertragsrechts der EU (EUV, AEUV) als auch sekundärrechtliche Bestimmungen des Unionsrechts zu beachten. Die Grenzüberschreitung elektronischer Angebote, technologische Digitalisierung und Globalisierungsprozesse im Bereich von Programmherstellung und –verwertung haben die elektronischen Medien insgesamt zu einer europäischen Herausforderung werden lassen, auf die die EU bereits mit vielfältigen Regulierungsansätze reagiert hat.⁶¹ Dagegen sind die Initiativen Europas bezüglich der Printmedien noch sehr begrenzt.⁶²

„Mit dem Unionsrecht werden in die deutsche Medienordnung vor allem marktwirtschaftliche Aspekte im Sinne eines fairen Wettbewerbs hineingetragen. Das führt dazu, dass die Länder einen Balanceakt zwischen den demokratiezentrierten Impulsen des deutschen Verfassungsrechts und dem wirtschaftlich geprägten Unionsrecht bewältigen müssen“.⁶³

Dieses Spannungsverhältnis ist auch mit Blick auf die Sicherung von Meinungsvielfalt im Saarland bedeutsam.

Ein weiteres Spannungsverhältnis besteht ggf. zudem zwischen bundesrechtlichen und landesrechtlichen Rahmenbedingungen: Wegen der grundgesetzlichen Kompetenzaufteilung fallen das Recht der Infrastrukturen und das Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht in der Zuständigkeit des Bundes. Dies führt zu vielen Berührungspunkten mit den Länderkompetenzen im Rundfunk- und Pressebereich. Für diese Schnittstellen steht auch das Vielfaltsicherungsrecht im Verhältnis zum Kartell- und Wettbewerbsrecht in besonderer Weise.⁶⁴

Der damit verbundene Bedarf nach Abgrenzung zwischen den Zuständigkeiten von Bund und Ländern stellt keine Besonderheit des Rechts der Vielfaltssicherung dar. Vielmehr hat diese Abgrenzung nach allgemeinen Kriterien, also etwa nach dem Regelungsschwerpunkt der jeweiligen Frage, zu erfolgen. Unbedingt vermieden werden muss allerdings, dass sich einzelnen Regelungen konterkarieren, also etwa kartellrechtliche Vorgaben der

⁶¹ Vgl. hierzu z.B. *Ukrow*, Das Medienrecht auf dem Weg von technischer zu regulatorischer Konvergenz bei Wahrung kultureller Vielfalt. Entwicklungsperspektiven im Zeitalter europäischer Verfassungsgebung und gemeinwohlverträglicher Globalisierung, in: *Bröhmer* u.a. (Hg.), Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte. Festschrift für Georg Ress, 2005, S. 1305 ff.

⁶² Zu einer Übersicht zur Medienregulierung der EU vgl. auch *Jungheim*, Medienordnung und Wettbewerbsrecht im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung, 2012, S. 166 ff.

⁶³ *Dörr*, Ist der deutsche Medienföderalismus einmalig?, *pro media* 12/2016, 10 (11)

⁶⁴ Vgl. hierzu z.B. *Mailänder*, Schnittstellen zwischen Medienrecht und Wirtschaftsrecht, *Zeitschrift für Geistiges Eigentum*, 8 (2016), 397 (397 ff.); *Müller-Terpitz*, Schnittstellen aus medienrechtlicher Perspektive, *Zeitschrift für Geistiges Eigentum*, 8 (2016), 329 (331 ff.)

medienrechtlichen Vielfaltssicherung zuwiderlaufen. Angestrebt werden sollte vielmehr, dass ein kohärenter Regelungsrahmen für die Sicherung der Meinungsvielfalt geschaffen wird.⁶⁵

b) Europarechtliche Vorgaben

(1) Der Rahmen des primären Unionsrechts

Medien- und Pressefreiheit gehören zu den wesentlichen Charaktermerkmalen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten. Das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Presse- und Medienfreiheit sowie die Informationsfreiheit sind für demokratische Gesellschaften von zentraler Bedeutung und werden in allen Verfassungen der Mitgliedstaaten und in vielen internationalen Menschenrechtskatalogen ausdrücklich oder zumindest als Unterfall der Meinungsfreiheit geschützt.⁶⁶ So regelt z.B. Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK):

„(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.

(2) Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC) enthält, aufbauend auf dem Erbe des Art. 10 EMRK und der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten der EU, in ihrem Artikel 11 Regelungen zur Freiheit der Meinungsäußerung und zur Informationsfreiheit. Diese lauten:

„(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.

(2) Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.“

Die Grundrechte-Charta der EU, die über Art. 6 Abs. 1 EUV Bestandteil des Unionsrechts ist, gilt nach deren Art. 51 Abs. 1 für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der EU. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden.

Die Grundrechte-Charta dehnt nach Art. 51 Abs. 2 EUV den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen

⁶⁵ Vgl. Dörr, Ist der deutsche Medienföderalismus einmalig?, pro media 12/2016, 10 (12)

⁶⁶ Vgl. hierzu und zum Folgenden die *medienanstalten/Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)*, Europäische Medien- und Netzpolitik, 2. Aufl. 2016, S. 16 f.

festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben. Mithin folgt z.B. auch aus Art. 11 Abs. 2 der Grundrechte-Charta kein originärer Kompetenztitel der EU zur Sicherung von Meinungsvielfalt auf EU-Ebene.

Die genannten Freiheiten, und damit auch die Medienfreiheit, sind allerdings keine absoluten Grundrechte, sie müssen – wie es in Art. 10 Abs. 2 EMRK sowie in Art. 52 GRC geregelt ist – im Einzelfall mit anderen grundrechtlich geschützten Positionen, wie dem Recht auf Achtung der Privatsphäre, in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden oder hinter diesen sogar zurücktreten. Art. 52 Abs. 1 GRC enthält wesentliche Schranken für eine Begrenzung der durch Art. 11 GRC gewährten Medienfreiheiten im Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta:

„Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.“

Im Übrigen sind nach Art. 52 Abs. 7 GRC die Erläuterungen, die als Anleitung für die Auslegung dieser Charta verfasst wurden, von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten gebührend zu berücksichtigen. Diese lauten in Bezug auf Art. 11 GRC wie folgt:⁶⁷

„1. Artikel 11 entspricht Artikel 10 EMRK, ...⁶⁸

Nach Artikel 52 Absatz 3 der Charta hat dieses Recht die gleiche Bedeutung und Tragweite wie das durch die EMRK garantierte Recht. Die möglichen Einschränkungen dieses Rechts dürfen also nicht über die in Artikel 10 Absatz 2 vorgesehenen Einschränkungen hinausgehen, allerdings unbeschadet der Beschränkungen, die die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Genehmigungsregelungen nach Artikel 10 Absatz 1 Satz 3 der EMRK einzuführen, durch das Wettbewerbsrecht der Union erfahren kann.

2. Absatz 2 dieses Artikels erläutert die Auswirkungen von Absatz 1 hinsichtlich der Freiheit der Medien. Er stützt sich insbesondere auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs bezüglich des Fernsehens, insbesondere in der Rechtssache C-288/89 (Urteil vom 25. Juli 1991, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda u. a.; Slg. 1991, I-4007), und auf das Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, das dem EGV und nunmehr den Verträgen beigelegt ist, sowie auf die Richtlinie 89/552/EWG des Rates (siehe insbesondere Erwägungsgrund 17).“

Im Interesse eines (auch medienbezogen) wirksamen Schutz wehrhafter Demokratie regelt Art. 54 GRC zudem ein „Verbot des Missbrauchs der Rechte“:

„Keine Bestimmung dieser Charta ist so auszulegen, als begründe sie das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als dies in der Charta vorgesehen ist.“

Das Gebot von Medienfreiheit und –vielfalt kann mithin nicht so verstanden werden, als stünde dieses Gebot einem Schutz vor und einer Untersagung von medialem Transport namentlich von Rassenhass propagierenden oder sonstigen, die Menschenwürde verletzenden

⁶⁷ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02), ABl. EU C 303/17 v. 14.12.2007 (hier: S. 21)

⁶⁸ Auf die Wiedergabe des Art. 10 EMRK wird verwiesen.

Medienangeboten entgegen. Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2010/13/EU)⁶⁹ etwa enthält in ihrem Art. 6 solche die Medienfreiheiten beschränkende Vorschriften und verlangt, dass die audiovisuellen Mediendienste nicht zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Staatsangehörigkeit aufstacheln.

Aber auch außerhalb des Grundrechtsschutzes hat der Gedanke der Vielfaltssicherung in den primärrechtlichen Bestimmungen des EU-Recht Anerkennung gefunden:

- Nach Art. 167 Abs. 1 AEUV leistet die EU einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten „unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt“ sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.
- Nach Art. 167 Abs. 4 AEUV trägt die EU bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge (EUV, AEUV) den kulturellen Aspekten Rechnung, „insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen“.
- Bedeutsam im Hinblick auf die primärrechtliche Anerkennung des Schutzes der Vielfalt ist schließlich auch das sog. Amsterdam Protokoll zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten: In diesem Protokoll sind die Vertragsparteien in der Erwägung, „dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren“, über die „auslegende Bestimmung“ übereingekommen, dass die Bestimmungen des Vertrages „nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten (berühren), den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den MS den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft (nunmehr: Union) nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist“.

(2) Anknüpfungspunkte im sekundären Unionsrecht

Medienpluralismus soll Meinungsvielfalt unterstützen und so die tragende Funktion der Medien in einer freiheitlichen Demokratie gewährleisten. Medienvielfalt in diesem Sinne verlangt eine Vielzahl an verschiedenen Informationsquellen und unterschiedlichen verfügbaren Inhalten.⁷⁰

Die Europäische Union hat die Wahrung und Förderung der kulturellen Vielfalt zu einem Grundwert der europäischen Politik erhoben. Sie ist an das UNESCO-Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen⁷¹ gebunden.⁷²

Insofern stellt etwa die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste verbindliche Vorschriften einerseits in Artikel 16 zur Förderung europäischer Werke durch Fernsehveranstalter und Abrufdiensteanbieter und andererseits in Artikel 17 zur Förderung unabhängiger Produzenten

⁶⁹ Amtsbl. EU 2010 Nr. L 95/1; L vgl. hierzu z.B. Ukrow, in: Castendyk/Dommering/Scheuer (Hrsg.), *European Media Law*, 2008, S. 721 ff., 873 ff.

⁷⁰ Vgl. hierzu und zum Folgenden *die medienanstalten/Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)*, Europäische Medien- und Netzpolitik, 2. Aufl. 2016, S. 20 ff.

⁷¹ BGBl. 2007 II 234 ff.

⁷² Vgl. Beschluss 2006/515/EG des Rates vom 18.5.2006, ABl. EU Nr. L 201/15

bereit. Solche Werke und Produktionen müssen mit einer Mindestquote in den Programmen der Anbieter von linearen audiovisuellen Mediendiensten (sprich: im Fernsehen) vertreten sein.

Der effektive Schutz der Meinungs- und Medienfreiheit trägt zu echter Medienvielfalt wesentlich bei. Hierfür ist die Freiheit von staatlichem Einfluss, etwa mittels der Garantie redaktioneller Unabhängigkeit der Medienunternehmen, der freien Auswahl von Mitarbeitern und der gesicherten, funktionsadäquaten Finanzierung (insbesondere bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten), auf Ebene der Europäischen Union, des Europarates wie auch in den nationalen Medienordnungen anerkannt und rechtlich verankert.

Die Europäische Union ist bestrebt, im EU-weiten Binnenmarkt einen funktionierenden Wettbewerb zu erhalten und zu fördern.⁷³ Jeder Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs soll durch die Politik der Union wie auch der Mitgliedstaaten begegnet werden. Dieses Wettbewerbsrecht spielt auch für die Medienpolitik eine wichtige Rolle. Deutlich zeigte sich dies an den Diskussionen um die so genannte duale Rundfunkordnung, wie sie auch in Deutschland besteht, also dem Nebeneinander von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk. Letzterer erhält durch den Rundfunkbeitrag der Bürger (ehemals Rundfunkgebühr) eine gesicherte Finanzierung, während die privaten Rundfunkveranstalter ihre Einnahmen ganz überwiegend aus der Werbung generieren müssen. Angesichts des Beihilfeverbots des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist dies nicht ganz unproblematisch. Staatliche Beihilfen sind danach nur ausnahmsweise erlaubt, da sie durch die Begünstigung einzelner Unternehmen den freien Wettbewerb verfälschen können. Die staatliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird nach dem so genannten Amsterdamer Protokoll von 1997 jedoch grundsätzlich als unter bestimmten Voraussetzungen zulässig angesehen, da sie mit „den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren“. Die Grenzen dieser zulässigen Finanzierung geraten immer wieder in den Fokus u.a. häufig auch dann, wenn private Rundfunkveranstalter gegen die zunehmenden Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Medien im Internet (als Web-Dienst oder als App über mobile Devices) zur Wehr setzen. Die Europäische Kommission hat im Jahre 2009 auf diesen Konflikt mit einer erneuerten „Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“⁷⁴ reagiert und die Grundsätze des Amsterdamer Protokolls für neuartige audiovisuelle Mediendienste präzisiert. In dieser Mitteilung greift die Kommission die rechtlichen Entwicklungen auf, zu denen es mit Blick auf diese Fragestellung seit 2001 gekommen ist – nicht zuletzt (a) das *Altmark*-Urteil⁷⁵ aus 2003, in dem der EuGH festlegte, unter welchen Voraussetzungen Ausgleichszahlungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen keine staatliche Beihilfe darstellen, (b) Art. 6 Abs. 1 u. 2 lit. h der UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt (c) die Entschließung des EP zu Medienkonzentration und -pluralismus in der EU aus 2008 und d) die 2007 vom Ministerkomitee des Europarates

⁷³ Vgl. hierzu und zum Folgenden *die medienanstalten/Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)*, Europäische Medien- und Netzpolitik, 2. Aufl. 2016, S. 48 f.

⁷⁴ ABl. 2009 C 257, 1.

⁷⁵ EuGH C-280/00, Slg. 2003, I-7747 – *Altmark Trans GmbH u. Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*.

verabschiedeten Empfehlungen zu Medienpluralismus⁷⁶ bzw. zum Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft.⁷⁷ Die Anwendung von Art. 107 Abs. 3 lit. d AEUV ist nach der Mitteilung aus 2009⁷⁸ nur zulässig, wenn die Finanzierungsmaßnahme eines MS ausschließlich der Förderung kultureller Ziele dient.⁷⁹

Bereits 2007 wurde der deutsche Gesetzgeber durch die Europäische Kommission angehalten, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Grenzen für die Zulässigkeit neu einzuführender Telemedienangebote vorzugeben, welche sich in dem „Drei-Stufen-Test“ manifestiert haben. Doch auch im Verhältnis zwischen privaten Medienunternehmen ist die Europäische Kommission bestrebt, einen freien Wettbewerb zu wahren und zu fördern. Die Verhinderung von marktbeherrschenden Stellungen einzelner Medienunternehmen ist dabei neben der allgemeinen Verhinderung von wettbewerbswidrigen Absprachen (Kartellen) ein Ziel ihrer Politik. Deutlich zeigt sich dies auch an den Urteilen zu den Exklusivrechten an der Übertragung von Sportereignissen. In jüngster Zeit ist hier zu beobachten, dass sich die EU-Kommission der Rolle großer IT-Unternehmen auch für die Medienlandschaft bewusst ist und diese, allen voran Google bzw. Alphabet besonders beobachtet. Erst im Juli 2016 hat die Kommission das dritte Kartellverfahren gegen die Google-Konzernmutter Alphabet eröffnet. Sie untersucht, ob das Unternehmen durch eine dominante Marktposition die Werbemöglichkeiten von Wettbewerbern bewusst einschränkt und Google-eigene Werbung bevorzugt. Im Zusammenhang mit der Messung der Marktmacht von IT-Konzernen wird zudem angedacht, ob neue Beurteilungsmaßstäbe wie der Zugang zu und Hoheit über Daten herangezogen werden sollten, um einen effektiven Schutz des Wettbewerbs gewährleisten zu können.

Zur Wettbewerbspolitik gehört auch die Fusionskontrolle. Der Zusammenschluss von großen Medienunternehmen bedarf bei großem Umfang der Genehmigung der Europäischen Kommissionen, wie es etwa bei der Übernahme von Whatsapp durch Facebook der Fall war (bei „kleineren“ Fusionen bleiben die nationalen Wettbewerbsbehörden zuständig).

Unabhängige nationale Regulierungsbehörden, die die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in Artikel 30 fordert, leisten ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung der Medienvielfalt; neben der Zulassung von Radio- und Fernsehsendern sorgen sie im digitalen Bereich dafür, dass Plattformen den Veranstaltern einen chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang bieten. In vielen Ländern fördern die Regulierungsbehörden auch lokale und regionale Rundfunkveranstalter sowie Bürgermedien und Programme zum Erwerb von Medienkompetenz. Um die Einhaltung der Pflichten, die mit der Medienfreiheit einhergehen, sichern zu können, agieren sie zugleich als Aufsichtsorgane, etwa zur Sicherung des Schutzes von Minderjährigen oder der Menschenwürde.

Die Ballung von Meinungsmacht in wenigen Händen zu verhindern, ist weiteres Ziel der Sicherung von Medienvielfalt. Indirekt wirken sich das Wettbewerbsrecht der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten hier schützend aus, indem die Verstärkung und der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung verhindert werden.

⁷⁶ CM/Rec (2007) 2.

⁷⁷ CM/Rec (2007) 3.

⁷⁸ ABI. 2009 C 257, 1, Rn. 35.

⁷⁹ Vgl. zum Ganzen *Frenz/Götzkes* ZUM 2010, 563 (564 ff.).

Die Europäische Union widmet sich, ungeachtet fortdauernder Zweifel an der Kompetenz der EU zur Wahrung und Förderung des Medienpluralismus, der Sicherung von Meinungsfreiheit und Medienpluralismus in besonderem Maße. Im Jahr 2007 hat die Europäische Kommission das dreistufige, so genannten Reding-Wallström-Konzept vorgestellt, mit dem Transparenz, Freiheit und Vielfalt in der europäischen Medienlandschaft gesichert werden soll. 2011 rief die für die Digitale Agenda zuständige Kommissarin und Vize-Präsidentin der Europäischen Kommission eine *High Level Group on Media Freedom and Pluralism* ins Leben. Diese hat im Januar 2013 Leitlinien für die künftige europäische Medienpolitik zur Förderung des Medienpluralismus präsentiert.⁸⁰ Diese hochrangige Expertengruppe, zu der auch die ehemalige deutsche Bundesjustizministerin gehörte, fordert darin unter anderem eine intensive Beobachtung der Entwicklung des Medienmarktes, um Konzentrationsentwicklungen effektiv begegnen zu können.

Die Europäische Kommission hat 2013 zwei Konsultationen zum Bericht der High Level Group sowie zur Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden durchgeführt. Auch in das Verfahren zur Überprüfung der EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste hat die Europäische Kommission 2015 u.a. Fragen zu den Themengebieten „Stärkung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus“ sowie „Förderung europäischer audiovisueller Inhalte“ einbezogen. Auch bei der im November 2015 eingeleiteten öffentlichen Konsultation der Kommission zum „Regelungsumfeld für Plattformen, Online-Vermittler, Daten, Cloud Computing und die partizipative Wirtschaft“ spielen Aspekte der Medienvielfalt, nicht zuletzt auch bei der Transparenz von Online-Plattformen (zum Beispiel im Zusammenhang mit Suchergebnissen), eine nicht unerhebliche Rolle.

Zwar gehört es bislang zum Hausgut der Kompetenzabgrenzung zwischen EU und Mitgliedstaaten, dass die EU selbst über keine Rechtsetzungskompetenz zur Sicherung von Meinungsvielfalt in der EU verfügt. Strukturell zeigt allerdings jüngst z.B. der Erwerb der Formel 1 durch *Liberty Media* in 2016 ein weiteres Mal auf, dass mit rein mitgliedstaatlicher Medienregulierung Vielfalt im Zeitalter von Digitalisierung und Globalisierung kaum mehr angemessen gesichert werden kann. Um im Bild der Formel 1 zu bleiben: „Möglicherweise bedarf es für eine effektive Vielfaltssicherung im Zeichen neuer Medienakteure wie neuer Gefährdungssituationen eines Reifenwechsels: weg von den alten Reifen einer Absage an Sicherung von Medienpluralismus durch die EU hin zu Medium-Reifen einer gemeinsamen nationalen wie europäischen Verantwortung für den Schutz der Meinungsvielfalt“.⁸¹

(3) Die Anerkennung des Schutzes der Medienvielfalt als „zwingendes öffentliches Interesse“, das die Beschränkung von Grundfreiheiten der EU erlaubt

Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung schon wiederholt betont, dass die Aufrechterhaltung des Pluralismus und der Unabhängigkeit der Informationsmedien ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel darstellt, das Einschränkungen der Grundfreiheiten rechtfertigt, sofern diese

⁸⁰ Abrufbar unter http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf

⁸¹ *Ukrow*, Boxenstopp für Free TV? Erste Anmerkungen zum Formel-1-Erwerb durch Liberty Media, 2016, S. 2 f. (abrufbar unter https://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/Publikationen/EMR_Das%20aktuelle%20Stichwort_Formel-1.pdf)

ihrerseits dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen.⁸² Der EuGH erinnert dabei in st. Rspr. daran, dass die Aufrechterhaltung eines pluralistischen Rundfunkwesens im Zusammenhang steht mit der durch Art. 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Meinungsfreiheit, die zu den von der Unionsrechtsordnung geschützten Grundrechten gehört.⁸³ Eine nationale Kabelkanalbelegungsregelung verfolgt daher ein Ziel des Allgemeininteresses, falls sie den pluralistischen Charakter des Rundfunkkanalangebots im betreffenden MS oder in einer seiner Glieder erhalten soll und damit Teil einer Kulturpolitik ist, die die Meinungsfreiheit der verschiedenen gesellschaftlichen, kulturellen und sprachlichen Strömungen im audiovisuellen Bereich in diesem MS schützen soll.⁸⁴

Ein entsprechender „Must carry“-Status darf allerdings nicht automatisch allen Fernsehsendern gewährt werden, die von einem privaten Rundfunkveranstalter ausgestrahlt werden, sondern ist strikt auf diejenigen zu beschränken, deren gesamter Programminhalt geeignet ist, ein solches Ziel zu erreichen. Außerdem darf die Zahl der Kanäle, die für private Rundfunkveranstalter mit diesem Status reserviert sind, nicht offensichtlich höher sein, als zur Erreichung dieses Ziels notwendig ist.⁸⁵ Im Interesse des betreffenden Ziels kann es sogar erforderlich sein, sämtliche verfügbaren Kanäle im Rahmen eines transparenten, die Rechte des Kabelnetzbetreibers wahrenen Verfahrens für die Übertragung zu nutzen, um der größtmöglichen Zahl von Nachfragern, die dies aufgrund der ausgestrahlten Kanäle verdienen, den Zugang zum analogen Kabelnetz zu ermöglichen. Ob die wirtschaftlichen Folgen der Pflichten, die dem Kabelnetzbetreiber mit einer solchen Regelung auferlegt werden, möglicherweise unzumutbar sind, ist eine Frage, die den behördlichen und gerichtlichen Kontrolle der Mitgliedstaaten unterliegt; hierzu zählt auch die Prüfung, ob diese Folgen solcher Art sind, dass der Betreiber diese Pflichten – gegebenenfalls im Hinblick auf die Gesamtheit seiner Tätigkeiten – nicht unter wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen erfüllen kann.⁸⁶

Dem Grundsatz des kulturpolitischen Interventionsminimums hat die EU z.B. bei der Ausarbeitung der sog. Dienstleistungsrichtlinie entsprochen, indem aus deren Anwendungsbereich „nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“⁸⁷ sowie „audiovisuelle Dienste, auch im Kino- und Filmbereich, ungeachtet der Art ihrer

⁸² Vgl. zB EuGH C-368/95, Slg. 1997, I-3689 Rn. 18 – Familiapress; C-250/06, Slg. 2007, I-11135 Rn. 41 f. – United Pan-Europe Communications Belgium ua; C-213-07, Slg. 2008, I-9999 Rn. 59 – Michaniki.

⁸³ Vgl. EuGH C-288/89, Slg. 1991, I-4007 Rn. 23 – Collectieve Antennevoorziening Gouda; C-148/91, Slg. 1993, I-487 Rn. 10 – Veronica Omroep Organisatie; C-23/93, Slg. 1994, I-4795 Rn. 19 – TV10; C-250/06, Slg. 2007, I-11 135 Rn 41 – United Pan-Europe Communications Belgium ua; C-336/07, Slg. 2008, I-10 889 Rn. 37 – Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG/Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk.

⁸⁴ Vgl. EuGH C-250/06, Slg. 2007, I-11 135 Rn. 42 – United Pan-Europe Communications Belgium ua; C-336/07, Slg. 2008, I-10 889 Rn. 38 – Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG/Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk.

⁸⁵ Vgl. EuGH C-250/06, Slg. 2007, I-11 135 Rn. 47 – United Pan-Europe Communications Belgium ua; C-336/07, Slg. 2008, I-10 889 Rn. 42 – Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG/Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk.

⁸⁶ EuGH C-336/07, Slg. 2008, I-10 889 Rn. 46, 50 ff. – Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG/Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk.

⁸⁷ Art. 2 Abs. 2 lit. a der RL 2006/123/EG v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376, 36.

Herstellung, Verbreitung und Ausstrahlung, und Rundfunk“⁸⁸ ausgenommen wurden. Die Dienstleistungsrichtlinie greift nach deren 11. Erwägungsgrund zudem nicht in die Maßnahmen ein, die die MS im Einklang mit dem Unionsrecht treffen, um die kulturelle und sprachliche Vielfalt sowie den Medienpluralismus zu schützen oder zu fördern; dies gilt auch für deren Finanzierung. Die Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nach diesem Erwägungsgrund ferner nicht daran, ihre Grundregeln und Prinzipien für die Pressefreiheit und die Freiheit der Meinungsäußerung anzuwenden. Dem Gebot kultureller Rücksichtnahme trägt im Übrigen z.B. auch das TK-Review-Paket der EU Rechnung.⁸⁹ Die Pflicht zur Auslegung „im Lichte der Kultur“ kann sich zu einem „kulturellen Optimierungsgebot“ verdichten.⁹⁰ Je stärker eine geplante Vorschrift kulturelle Aspekte berührt, um so höher ist der kulturelle Kontroll- und Abänderungs- bzw. Kompensationsaufwand.⁹¹

c) Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

(1) Einführung

Die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als dienende Freiheit hat einen Demokratiebezug im Rahmen eines vom Bundesverfassungsgericht komplex verstandenen Kommunikationsmodells zwischen der Meinungsfreiheit des Einzelnen, gesellschaftlichen Strömungen, der Willensbildung des Volkes unter Einschaltung der Parteien bis hin zur Legitimierung staatlicher Macht.

„Das in Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Grundrecht der Rundfunkfreiheit verlangt vom Gesetzgeber die Ausgestaltung einer Rundfunkordnung, in der die Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Dem Rundfunk kommt wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft eine herausgehobene Bedeutung unter den Medien zu. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Rundfunkordnung konkret gesetzlich auszugestalten; das heißt, er hat einen gesetzlichen Rahmen zu gestalten, der tatsächlich ein Mindestmaß an medialer Grundversorgung gewährleistet. Ein „Laissez-faire“ oder das bloße Vertrauen auf die „unsichtbare Hand des Marktes“ ist nicht ausreichend. Dieser verfassungsrechtliche Gestaltungsauftrag verlangt daher auch die Sorge der Medienpolitik um die wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen des privaten Rundfunks. Aus diesem Grund ist der Gesetzgeber gehalten, bei der gesetzlichen Ausgestaltung unserer dualen Rundfunkordnung einen Rahmen zu schaffen, der es dem privaten Rundfunk ermöglicht, seinen Beitrag zur Medienvielfalt in Deutschland zu leisten.“⁹²

(2) Die Pflicht zur positiven Ordnung des Rundfunks

In der Rechtsprechung des BVerfG zur Stellung des Rundfunks ist u. a. ein für das sonst von einer klassischen Schrankendogmatik bestimmte Grundrechtsverständnis nicht bekannter Vorbehalt der „positiven Ordnung“ einer auf Vielfalt angelegten institutionellen

⁸⁸ Art. 2 Abs. 2 lit. g der RL 2006/123/EG.

⁸⁹ Vgl. insbesondere Art. 1 Abs. 3a, Art. 8a Abs. 1, Art. 9 Abs. 4 lit. d Rahmenrichtlinie (2002/21/EG) idF der RL 2009/140/EG sowie 24., 36. und 37. Erwägungsgrund der RL 2009/140/EG.

⁹⁰ *Kotzur* in Schulze/Zuleeg/Kadelbach § 38 Rn. 26.

⁹¹ Vgl. *Ress/Ukrow*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 2016, Art. 167 AEUV Rn. 155

⁹² Antwort der Landesregierung zu der Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (DIE LINKE.), LT-Drs. 15/1584

Rundfunkfreiheit entwickelt worden.⁹³ Das verlangt vom Gesetzgeber, dass ex ante rechtliche Bedingungen für die produktive Gewährleistung von Vielfalt gesetzt werden müssen (im Gegensatz zu einer „negativen Ordnung“ der Schrankenziehung zur Schadensbekämpfung ex post gegenüber der freien Grundrechtsentfaltung).⁹⁴ Es entspricht ständiger Rechtsprechung des BVerfG, dass die Rundfunkfreiheit vor ihrem Gebrauch durch den Landesgesetzgeber ausgestaltet werden muss, der insoweit eine Ausgestaltungspflicht hat. Zuletzt in der „ZDF-Entscheidung“ im Zusammenhang mit der „Staatsferne“ des Rundfunks hat das BVerfG dies ausführlich unter Rückgriff auf seine ständige Rechtsprechung formuliert:⁹⁵

„Die Rundfunkfreiheit dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltene Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit zielt auf eine Ordnung, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk möglichst breit und vollständig Ausdruck findet. Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum hat (vgl. BVerfGE 12, 205 <262 f.>; 119, 181 <214>; 121, 30 <50>; stRspr). Die besondere staatliche Verantwortung für die Sicherung von Vielfalt in diesem Bereich hat ihren Grund in der herausgehobenen Bedeutung, die dem Rundfunk – und insbesondere dem Fernsehen – wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zukommt, und sich insbesondere daraus ergibt, dass Inhalte schnell, sogar zeitgleich, übertragen und dabei Ton, Text und bewegte Bilder miteinander kombiniert werden können. Diese Wirkungsmöglichkeiten gewinnen zusätzliches Gewicht dadurch, dass die neuen Technologien eine Vergrößerung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege gebracht sowie neuartige programmbezogene Dienstleistungen ermöglicht haben (BVerfGE 119, 181 <215>). Die Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sind somit durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologie und Medienmärkten nicht überholt (vgl. BVerfGE 121, 30 <51>).“

Das BVerfG betont stets – wie auch im vorstehenden Zitat – den „weiten Gestaltungsspielraum“ des Rundfunkgesetzgebers. Gleichwohl beschreibt es vielfach Vorgaben an den Gesetzgeber, die man als aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip bekannten Maßstabes der Geeignetheit zusammenfassen kann – die Ausgestaltung muss tatsächlich geeignet sein, Vielfalt herzustellen.⁹⁶

„Bei dieser Sachlage kann es nur darauf ankommen, dass die Vorkehrungen, welche der Gesetzgeber zu treffen hat, dazu bestimmt und geeignet sind, ein möglichst hohes Maß gleichgewichtiger Vielfalt im privaten Rundfunk zu erreichen und zu sichern (vgl. BVerfGE 57, 295 (320)).“

Dabei geht es ⁹⁷ nicht um die „Herstellung einer arithmetischen Gleichheit von Meinungsrichtungen“, sondern

„den Ausschluss einseitigen, in hohem Maße ungleichgewichtigen Einflusses einzelner Veranstalter oder Programme auf die Bildung der öffentlichen Meinung, namentlich die Verhinderung des Entstehens vorherrschender Meinungsmacht.“

⁹³ Vgl. z.B. BVerfGE 57, 295 (320); 73, 118 (153); 90, 60 (87) sowie u.a. auch Hesse, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2003, Kap. 4 Rn. 1 ff.

⁹⁴ Vgl. *Ladeur/Gostomzyk*, Von der dienenden Funktion der Telekommunikation für den Rundfunk zur Konfliktbewältigung durch Frequenzplanungsrecht. Gutachten zur Berücksichtigung der Belange des Rundfunks im Zuge der TKG- Novelle 2011 im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD), des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF), des Deutschlandradios (DRadio) sowie Die Medienanstalten (ALM), 2011, S. 18.

⁹⁵ BVerfGE 136, 9.

⁹⁶ BVerfGE 73, 118-205(157).

⁹⁷ BVerfGE 73, 118-205(158).

Der Gesetzgeber hat die ökonomische Basis des privaten Rundfunks zu beachten und kann Erleichterungen für ihn vorsehen. Das BVerfG sieht dabei sehr deutlich, dass der private Rundfunk, dem es zwar deutliche Defizite wegen seiner Finanzierung am Markt zuschreibt,⁹⁸ Freiraum benötigt, um seine Tätigkeit entfalten zu können. Auch die Notwendigkeit der Ausgestaltung der Rundfunkordnung⁹⁹

„kann nicht bedeuten, dass es dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich geboten wäre, privaten Rundfunk nur noch unter Voraussetzungen zuzulassen, die eine Veranstaltung privater Rundfunkprogramme in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen würden. Dem stünde die vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betonte Entscheidung des Grundgesetzes für die Zulässigkeit privaten Rundfunks entgegen“.

Das hat das BVerfG in seiner NRW-Entscheidung an verschiedenen Stellen vertieft, so etwa in den allgemeinen Erwägungen zur Ausgestaltung durch den Gesetzgeber im Zusammenhang mit der Rundfunkfinanzierung:¹⁰⁰

„Im dualen System liegen die Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit bezüglich der Rundfunkfinanzierung erst dort, wo entweder der öffentlich-rechtliche Rundfunk an der Erfüllung seiner Grundversorgungsaufgabe gehindert oder der private Rundfunk Bedingungen unterworfen wäre, die ihn erheblich erschweren oder gar unmöglich machen.“

Aus der tatsächlichen, ökonomisch begründeten Unmöglichkeit der Betätigung Privater, denen der Gesetzgeber grundsätzlich eine Betätigung eröffnen kann, kann sich nach der Auffassung des Gerichts in derselben Entscheidung ein Verstoß der Ausgestaltung gegen die Rundfunkfreiheit ergeben:¹⁰¹

„Ebenso könnte es gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verstoßen, wenn der Betrieb von privatem Rundfunk allein aufgrund der rechtlichen Konstruktion zur Unwirtschaftlichkeit verurteilt wäre, so dass die Berechtigten nur bei Hinnahme von Verlusten ihr Recht ausüben könnten.“

Die sich hieraus ergebenden Schwächen bei der Vielfaltsgewährleistung des privaten Rundfunks kompensiert das BVerfG durch eine Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks:¹⁰²

„Auch hinsichtlich des Umfangs der Finanzierung ist ausschlaggebend, daß die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des dualen Systems von der Funktionstüchtigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks abhängt. Daraus hat das Bundesverfassungsgericht für die Dauer der medienpolitischen Grundentscheidung des Gesetzgebers zugunsten einer dualen Rundfunkordnung eine Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk abgeleitet (vgl. BVerfGE 73, 118 [158]; 74, 297 [324 f.]; 83, 238 [298 f.]). Diese umfaßt auch die zur Erfüllung des Rundfunkauftrags benötigten finanziellen Mittel. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie ist zugleich Finanzierungsgarantie. Ihr entspricht ein ebenfalls aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgendes Recht der Anstalten, die zur Erfüllung ihrer Funktion nötigen Mittel zu erhalten (vgl. BVerfGE 87, 181 [198]).“

⁹⁸ Zuletzt BVerfGE 136, 9.

⁹⁹ BVerfGE 73, 118 (157).

¹⁰⁰ BVerfGE 83, 238 (311).

¹⁰¹ BVerfGE 83, 238 (329).

¹⁰² BVerfGE 90, 60 (91).

Vielfaltssicherung ist mithin eine verfassungsrechtliche Pflichtaufgabe der Länder. Diese Aufgabe ist von Verfassungs wegen nicht an bestimmte Verbreitungswege gebunden. Zwar hat sich die Judikatur des BVerfG zur positiven Ordnung des Rundfunks im Allgemeinen und zur Vielfaltssicherung im Rundfunk im Besonderen zu Zeiten entwickelt, als es zunächst nur Hörfunk und Fernsehen, später dann in überschaubarem Umfang begleitende Telemedien als audiovisuelle Medienangebote gab. Die technische Entwicklung sorgt nun allerdings dafür, dass ein System der Vielfaltssicherung, das sich ausschließlich auf solche tradierten Angebotstypen beziehen würde, zunehmende Defizite der Vielfaltssicherung in Kauf nehmen würde, denn Meinungsbildung findet zunehmend auch über audiovisuelle Angebote auf den verschiedensten Plattformen im Internet statt. Einer solchen Gefährdungslage steht indessen das dynamische Verständnis des Rundfunks als verfassungsrechtlichem Anknüpfungspunkt der Pflicht zur Vielfaltssicherung entgegen.

(3) Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff als Anknüpfungspunkt

Bezugspunkt der Pflicht zur positiven Ordnung des Rundfunks ist nicht der einfachgesetzliche, rundfunkrechtliche Rundfunkbegriff, wie er sich in § 2 Abs. 1 RStV findet. Anknüpfungspunkt ist vielmehr der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG.

Dieser verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff wurde - bedingt durch den knappen, auf jedwede eigenständige Begriffsbestimmung verzichtenden Wortlaut der Norm - maßgeblich durch das Bundesverfassungsgericht in seinen sog. „Rundfunkurteilen“ entwickelt. Diese Judikatur ist maßgeblich geprägt durch die Einschätzung des BVerfG, dass der Rundfunk gleichermaßen „Medium und Faktor“ der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung ist.¹⁰³ Daneben unterscheidet sich der Rundfunk i.S. des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nach Auffassung des BVerfG von anderen Medien durch seine besondere Suggestivkraft, durch die Authentizität der audiovisuellen Darstellung und die besondere Breitenwirkung, die u.a. durch die Gleichzeitigkeit des Empfangs erreicht wird.

Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff umfasst namentlich drei Merkmale:

1. Das Angebot ist an die Allgemeinheit gerichtet.
2. Die Übertragung erfolgt durch körperlose Signale.
3. Das übertragene Angebot stellt eine Darbietung dar.

Die Breiten- oder Massenkommunikationswirkung des Rundfunks besteht herkömmlicherweise darin, dass er einer (zunächst) unüberschaubaren Vielzahl von Menschen zeitgleich Tatsachen und Meinungen vermittelt und damit auf einen großen Rezipienten-Kreis in kurzer Zeit Einfluss genommen wird. Es tritt für einen identischen Inhalt ein zeitgleicher Multiplikationseffekt ein. Für diese Breitenwirkung waren nach dem früheren Stand der Technik weniger Bewegtbild und Ton sowie die redaktionell gestalteten Inhalte bedeutsam, sondern die ursprüngliche Eigenschaft als Verteildienst, der ständig in praktisch allen Haushalten präsent ist und dessen Inhalt ohne großen Aufwand rezipierbar ist. Aufgrund der rasanten technischen Entwicklung der letzten Jahre ist allerdings nicht mehr einzig und alleine auf die Einordnung als Verteildienst unter rein technischem Blickwinkel abzustellen.

¹⁰³ BVerfGE 12, 205 (260) (st. Rspr.)

Vielmehr kann diese Breitenwirkung grundsätzlich mit jedem Online-Dienst, bewirkt werden, wenn aufgrund der technischen Gegebenheiten ein hinreichend großer Personenkreis in vergleichbarer Weise wie mit klassischen Verteildiensten erreicht werden kann.

Die durch die Produktions- und Verbreitungstechnik des Rundfunks ermöglichte Aktualität der vermittelten Inhalte erzeugt beim Rezipienten den Eindruck der Teilhabe am Geschehen und motiviert dazu, sich meinungsbildend damit auseinander zu setzen.

Die Suggestivkraft des Rundfunks beruht auf Faktoren wie dem Eindruck der Authentizität der audiovisuellen Darstellung, der u. a. durch die Kombination von Bewegtbild und Ton entsteht, und bei der Live-Berichterstattung besonders stark ist. Trotz der allgemein bekannten Tatsache, dass Bilder und Bildfolgen, auch im Zusammenwirken mit dem Ton, immer wieder manipuliert oder zusammengesetzt werden, um zielgerichtet Botschaften zu transportieren, neigt der Rezipient doch generell dazu, das Gesehene und Gehörte erst einmal für bare Münze zu nehmen. Das Bewegtbild bietet infolge der verwendeten audiovisuellen Codes wie Licht, Farbe und Kameraeinstellung weit größere dramaturgische Möglichkeiten als das geschriebene Wort. Trotz der institutionellen Staatsfreiheit des Rundfunks vermittelt vor allem die Berichterstattung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber auch die privater Sender immer noch den Eindruck von Autorität und Glaubwürdigkeit.

Eine abschließende Definition von Rundfunk ist selbst nach Auffassung des BVerfG jedoch auch anhand der drei Merkmale Breiten- oder Massenkommunikationswirkung, Aktualität und Suggestivkraft nicht möglich. Inhalt und Tragweite verfassungsrechtlicher Begriffe und Bestimmungen hängen (auch) von ihrem Normbereich ab; ihre Bedeutung kann sich bei Veränderung in diesem Bereich wandeln. Dies gilt auch für den Rundfunkbegriff.¹⁰⁴ Soll die Rundfunkfreiheit in einer sich wandelnden Zukunft ihre normierende Wirkung bewahren, dann kann es nicht angehen, nur an eine (jeweils) ältere Technik anzuknüpfen, den Schutz des Grundrechts auf diejenigen Sachverhalte zu beschränken, auf welche diese Technik bezogen ist, und auf diese Weise die Gewährleistung in Bereichen obsolet zu machen, in denen sie ihre Funktion auch angesichts der neuen technischen Möglichkeiten durchaus erfüllen könnte.¹⁰⁵

Ein Dienst ist daher unter Beachtung des Vorstehenden umso rundfunktypischer,

- je höher die Wirkungsintensität der verbreiteten Inhalte als solche ist,
- je stärker die redaktionelle Gestaltung der Inhalte ist
- je realitätsnäher die Inhalte präsentiert werden und
- je größer seine Reichweite und seine gleichzeitige Rezeptionsmöglichkeit/tatsächliche Nutzung sind und
- je weniger Interaktivität des Nutzers den Rezeptionsvorgang bestimmt (Passivität des Nutzungsverhaltens und einfache Bedienbarkeit des Empfangsgeräts)

Dass gesetzliche Regelungen zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung nicht durch den Wegfall der durch die Knappheit von Sendefrequenzen bedingten Sondersituation entbehrlich geworden sind, betont das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung.¹⁰⁶ Dies

¹⁰⁴ BVerfGE 73, 118 (154).

¹⁰⁵ BVerfGE 74, 297 (350).

¹⁰⁶ Vgl. z.B. BVerfGE 57, 295 (322).

hat sich im Grundsatz durch die technologischen Neuerungen der letzten Jahre und die dadurch ermöglichte Vermehrung der Übertragungskapazitäten sowie die Entwicklung der Medienmärkte nicht geändert.

Auch in der nicht-linearen Welt haben die Kriterien zur Bestimmung von Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung weiterhin Bedeutung, jedoch sind die Merkmale der Aktualität, Suggestivkraft und Breitenwirkung an die Bedingungen nicht-linearer Kommunikation anzupassen.¹⁰⁷

(4) Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Das BVerfG betont in ständiger Rechtsprechung nicht nur das Gebot der Schaffung einer positiven Ordnung für den Rundfunks. Es hebt zugleich hervor, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung dieser positiven Ordnung einen weiten Gestaltungsspielraum hat, auch für Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsichte.¹⁰⁸

Wie der Gesetzgeber seine Aufgabe positiver Rundfunkordnung - auch mit Blick auf neue Akteure wie z.B. Intermediäre - erfüllen will, ist mithin Sache seiner eigenen Entscheidung. Das Grundgesetz schreibt ihm auch insoweit keine bestimmte Form der Rundfunkregulierung respektive der Schaffung medienregulatorischer Rahmenbedingungen für das Wirken dieser Akteure vor. Es kommt auch mit Blick auf solche Akteure wie Intermediäre allein darauf an, dass freie, umfassende und wahrheitsgemäße Meinungsbildung gewährleistet ist und dass diesbezügliche Beeinträchtigungen oder Fehlentwicklungen vermieden werden. Der Gesetzgeber hat insbesondere auch mit Blick auf neue Akteure in der medialen Wertschöpfungskette Vorkehrungen zu treffen, die sicherstellen, dass der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, und dass die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt.¹⁰⁹ Ob insoweit Gefährdungslagen durch neue Akteure bestehen, kann der Gesetzgeber innerhalb des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums bezüglich des „ob“ eines Einschreitens grundsätzlich ebenso frei bewerten wie er grundsätzlich frei ist in seinen Reaktionen auf eine durch ihn festgestellte Gefährdungslage. Anders wäre dies nur, wenn die Schwelle zu einer Handlungspflicht überschritten wäre, weil die Gefährdungslage sich schon realisiert hat und der Gesetzgeber daher im Blick auf seine Schutz- und Ausgestaltungspflicht aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zwingend aktiv werden muss.

(5) Die Zuständigkeit der Länder für die Rundfunkordnung

Das Rundfunkwesen ist nach den Artikeln 30 und 70 des Grundgesetzes Sache der Länder. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem Ersten Fernsehurteil vom Februar 1961 das als "Magna Charta des Rundfunks" in die Geschichte einging und die weitere Entwicklung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik entscheidend geprägt hat, klargestellt. Damit wurde vor allem die seit der Weimarer Republik offen gebliebene Frage der Kompetenzverteilung zwischen Zentralgewalt und Gliedstaaten geklärt. Das Bundesverfassungsgericht ging von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder nach Artikel 30 Grundgesetz aus, sofern das

¹⁰⁷ Vgl. *Dörr/Holznapel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud (Gutachten im Auftrag des ZDF), 2016, S. 58 ff. (abrufbar unter <https://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/45517114/1/data.pdf>)

¹⁰⁸ Vgl. BVerfGE 12, 205 (262 f.); 57, 295 (321 f., 325 f.); 73, 118 (267); 83, 238 (296, 315 f.); 90, 60 (94); 114, 371 (387); 119, 181 (214); 121, 30 (50, 58)

¹⁰⁹ Vgl. BVerfGE 12, 205 (262 f.); 31, 314 (325 f.); 57, 295 (321 f.); 83, 238 (269); 121, 30 (52).

Grundgesetz nicht eine ausdrückliche Zuweisung an den Bund enthält. Zum Bereich des dem Bund gemäß Artikel 73 Nr. 7 GG zustehenden Fernmeldewesens (heute "Telekommunikation") rechnete es nur die Übertragungstechnik des Rundfunks. Alle anderen Bereiche des Rundfunks sind demgemäß Sache der Länder. Dazu gehören insbesondere die publizistische Seite wie Programmfragen, die gesamte Organisation des Rundfunks einschließlich der Studioteknik. Das in seiner politischen und kulturellen Bedeutung kaum zu überschätzende Massenkommunikationsmittel Rundfunk ist nicht Teil, sondern Benutzer der Einrichtungen der Telekommunikation, denen nur eine untergeordnete, dienende Funktion zukommt.

Seit dem 1. Fernseh-Urteil des Jahres 1961 entspricht es ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für die Veranstaltung von Rundfunksendungen im verfassungsrechtlichen Sinne den Ländern zusteht. Im ZDF-Urteil vom März 2015 wurde darüber hinaus nochmals hervorgehoben, dass sich auch durch die Ausdifferenzierung und Vergrößerung des Angebots, die neuen Verbreitungsformen und -wege und die neuartigen programmbezogenen Dienstleistungen hieran nichts geändert hat. Das Grundgesetz kennt keine Ermächtigung des Landesgesetzgebers, im Rahmen seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz nach Art. 30, 70 GG dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse zu übertragen oder „abzugeben“. Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, inhaltliche, auf eine positive Ordnung des Rundfunks gerichtete Regelungen zu treffen, kann es im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder deshalb nicht geben.

(6) Vielfaltssicherung und kooperativer Föderalismus

Zwar machen weder der klassische Rundfunk und erst recht nicht das Internet an Ländergrenzen Halt. Die Länder sind aber zur Bewältigung von grenzüberschreitenden Aufgaben im Bereich der positiven Ordnung des verfassungsrechtlichen Rundfunks durchaus in der Lage, wenn sie miteinander kooperieren, wie das in einem kooperativen Bundesstaat stets notwendig ist.¹¹⁰ Im Bereich des Rundfunks müssen interföderale Einrichtungen geschaffen und Staatsverträge geschlossen werden, die diese kooperativen Verbandsstrukturen anordnen bzw. dazu legitimieren.¹¹¹

Dass föderaler Abstimmungsbedarf gesetzgeberische Reaktionen auf aktuelle Herausforderungen erschwert, ist bislang nicht belegt. Zwar mag gerade auch das „zähe und bisher ergebnislose Ringen um ein sachgerechtes Vielfaltsicherungsrecht“ als Beispiel entsprechender Problemlagen angeführt werden.¹¹² Indessen weisen inzwischen zwanzig Rundfunkänderungsstaatsverträge auf eine fortdauernde interföderale Handlungsfähigkeit der Länder hin.

Allerdings muss die Zusammenarbeit der Länder Grenzen finden, worauf das Bundesverfassungsgericht im sogenannten Hessen 3-Beschluss auch ausdrücklich hingewiesen hat. Ein gewisser eigener Regelungsspielraum muss den einzelnen Ländern und damit den Landesparlamenten verbleiben; nicht das gesamte Rundfunkwesen darf

¹¹⁰ Vgl. hierzu z.B. *Bethge*, Die Verfassungsrelevanz des föderalen Rundfunkfinanzierungsausgleichs zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im kooperativen Bundesstaat, 1992; *Kropp*, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, 2010.

¹¹¹ Vgl. hierzu *Dörr*, Ist der deutsche Medienföderalismus einmalig?, pro media 12/2016, 10 (12)

¹¹² Vgl. *Dörr*, Ist der deutsche Medienföderalismus einmalig?, pro media 12/2016, 10 (12)

abschließend durch Staatsverträge für die ganze Bundesrepublik einheitlich geregelt werden. Gerade auch im Bereich der Sicherung von Meinungsvielfalt auf subnationaler Ebene, d.h. namentlich zur Gewährleistung von regionaler und lokaler Vielfalt, ist dieser Spielraum durchaus vorhanden.

Im Übrigen folgt auch aus dem Prinzip der Bundestreue, dass es den jeweils beteiligten Institutionen nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch zwischen Bund und Ländern im Interesse der Vielfaltssicherung ermöglicht werden sollte, relevante Informationen auszutauschen.

Anzustreben ist in diesem Zusammenhang ein medienrechtlicher Ordnungsrahmen, der das Kartellrecht für das digitale Zeitalter rüstet sowie mit dem Rundfunk-, Telekommunikations- und Telemedienrecht adäquat verzahnt.

Der Bund und die Länder sind gehalten, ihre Regelungen aufeinander abzustimmen und eine Anwendung nach Maßgabe der objektiven Vorgabe des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu ermöglichen, die vielfaltsverengende Entwicklungen wirksam verhindert sowie vielfalterhaltende bzw. – fördernde Entwicklungen unterstützt.

d) Bundesgesetzliche Rahmenbedingungen

(1) Kartellrecht

Die (kartell-)rechtliche Ausgestaltung der medialen Vielfaltssicherung muss insbesondere der hervorgehobenen Bedeutung der Medien für die Meinungsbildung gerecht werden. Hierbei sind die maßgeblichen, nicht-disponiblen Vorgaben des nationalen und europäischen Rechts zu beachten.¹¹³

Medienfreiheiten verkörpern nicht nur individuell-subjektive Freiheitsrechte, sondern darüber hinaus auch objektive Zielnormen. Hieraus resultiert ein inhärenter Zielkonflikt zwischen dem ergebnisoffenen Auswahl- und Entdeckungsverfahren des ökonomischen Wettbewerbs einerseits und der Meinungs- und Medienvielfalt als dem angestrebten leitbildhaften Ergebnis andererseits. Regelungen zur Aufrechterhaltung des ökonomischen Wettbewerbs dürfen nicht darauf zielen, publizistische Meinungsmacht zu beschränken oder zu verhindern. Sie können aber entsprechende Folgen haben.

In der Konsequenz existieren im Mediensektor divergierende Regulierungskonzepte mit konfligierenden Zielsetzungen und Aufsichtsstrukturen. Kompetenz- bzw. Zuständigkeitskonflikte führen zu Reibungsverlusten sowie Rechtsunsicherheit(en). So besteht wegen der Mehrfachprüfung medialer Sachverhalte am Maßstab unterschiedlicher rechtlicher Vorgaben durch unterschiedliche Behörden sowie Gericht(szweig)e das Risiko divergierender Entscheidungen mit entsprechenden Konflikten.

¹¹³ Hierzu und zum Folgenden *Paal*, Kartellrecht und mediale Vielfaltssicherung, bei: Reform der Medien- und Kommunikationsordnung - Dialogveranstaltung der SPD-Bundestagsfraktion am 21. Mai 2015 (abrufbar unter http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/kernthesen_der_referenten_kartellrecht.pdf)

Die freie Meinungsbildung wird durch vielfältige Angebots-, Verbreitungs- und Empfangsbedingungen sowie vertikale und medienübergreifende Zusammenschlüsse beeinflusst. Je größer der sich daraus ergebende Einfluss auf die publizistische Vielfalt ist, desto eher müssen entsprechende Vorkehrungen vorbeugend wirken und desto effektiver müssen sie ausgestaltet sein.

Als branchenübergreifender Rahmen des Wettbewerbsprozesses nimmt das Kartellrecht, für das im innerstaatlichen Rahmen nach der deutschen Verfassungsordnung der Bund zuständig ist, Medien- und Werbeangebote und die dahinter stehenden Unternehmen mit dem Ziel des Schutzes des wirtschaftlichen Wettbewerbs in den Blick. Es unterscheidet sich damit von landesrechtlichen Regeln, die unmittelbar die Meinungsvielfalt schützen und vorherrschende Meinungsmacht verhindern sollen.

Die ökonomisch ausgerichteten Bestimmungen des Kartellrechts vermögen zwar mittelbar die Vielfaltssicherung zu begünstigen (i.S. einer Vielfalt durch Vielzahl). Eine unmittelbare Einwirkung auf die angestrebte publizistische Vielfalt ist systembedingt aber nicht möglich. So fehlt es insbesondere an einer Kommerzialisierbarkeit der meritorischen Zielwerte von Meinungs- und Medienvielfalt.

Den Herausforderungen von Konvergenz und Internationalisierung vermag das Kartellrecht u.U. ohne wesentliche gesetzgeberische Eingriffe durch eine aktualisierte Anwendungspraxis zu begegnen. Die Konvergenz der Medien ist für das Kartellrecht von erheblicher Relevanz. Denn die „Messung“ der wirtschaftlichen Macht erfordert eine Abgrenzung von Märkten und eine Beurteilung der Ausweichmöglichkeiten zwischen verschiedenen Angeboten. Ein vollständiges Aufgehen der unterschiedlichen Medienangebote und der dort gebotenen Werbemöglichkeiten in einen großen „Medien- oder Werbemarkt“ konnten jedoch bisher weder das Bundeskartellamt noch die Europäische Kommission feststellen.

Neben anderen, neuen Anbietern sind auch Presse- und Rundfunkunternehmen mit ihren Produkten zunehmend online vertreten, wobei immer häufiger Texte, Töne, Bilder und Videos miteinander kombiniert werden. Das Bundeskartellamt beobachtet diese Entwicklung und kann sie – ebenso wie die Landeskartellbehörden - aufgrund des offenen Rechtsrahmens bei seinen Entscheidungen ohne weiteres berücksichtigen. Die Einführung fallunabhängiger (gesetzlicher oder gutachterlicher) Marktdefinitionen ist dafür nicht notwendig und würde die Anpassungsflexibilität behördlicher Maßnahmen vermindern.

Unternehmenskooperationen können kartellrechtlich problematisch sein, so insbesondere bei Preisabsprachen zwischen Wettbewerbern. Außerhalb kartellrechtlicher „Kernbeschränkungen“ sind die Vor- und Nachteile für den wettbewerblichen Prozess im Einzelfall zu untersuchen. Das Europarecht begrenzt auch hier den legislativen Handlungsspielraum.

Die kartellrechtliche Prüfung findet aus Anlass und auf der Basis eines konkreten Vorhabens statt. Eine verfahrensunabhängige, „gestaltende“ Rolle kommt dem Bundeskartellamt nicht zu. Zu Vorgesprächen in Bezug auf geplante Projekte ist es jedoch stets bereit.

Auch eine Abgleichung der Verfahren und der Prüfgegenstände mit den Landesmedienanstalten ist im Blick auf die Kooperationspflichten nach GWB und RStV nicht

nur „sinnvoll“, ¹¹⁴ sondern gesetzlich geboten. Sie findet gegenwärtig bereits statt – insbesondere im Zusammenhang mit Digitalisierungsprozessen wie der Einführung von Digitalradio im Standard DAB+, der Ausschreibung eines DVB-T2-HD-Multiplexes sowie perspektivisch auch beim Umstieg von DVB-S zu DVB-S2 HD. Überlegungen zur Harmonisierung bzw. Fortentwicklung von ökonomisch und publizistisch ausgerichteten Normkomplexen im Kontext der Vielfaltssicherung haben sowohl das materielle Recht als auch die Aufsichtsstrukturen in den Blick zu nehmen.

Kartellbehördliche Entscheidungen unterliegen einer umfassenden Rechtskontrolle. Es erscheint indessen fraglich, ob „diese Form der Rechtsdurchsetzung ... nicht sinnvoll mit medienpolitisch zu definierenden Zielen zusammengefasst werden (kann)“, ¹¹⁵ oder ob nicht vielmehr eine Entscheidungspraxis, die auf die Einbindung medienrechtlicher Vorgaben verzichtet, perspektivisch ihrerseits einem erhöhten Risiko erfolgreicher Angreifbarkeit ausgesetzt ist.

Im Bereich der Online-Medien entsteht derzeit eine Vielzahl neuer Geschäftsmodelle. In dieser Phase dynamischen Marktwachstums ist es insbesondere notwendig, den Marktzutritt offen zu halten, um freien Wettbewerb zu erhalten und Innovationen nicht zu behindern. Insoweit gibt es erkennbar Überschneidungen in der Zielsetzung zu den Zielen der Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit nach der Plattformregulierung des RStV.

(2) Telekommunikationsrecht

Das seit Jahrzehnten namentlich auch seitens der Länder und der Landesmedienanstalten betonte Verständnis einer dem Rundfunk „dienenden Funktion“ der Telekommunikation ¹¹⁶ erfährt in jüngerer Zeit durch Rechtsprechung und Literatur zunehmend Relativierungen. ¹¹⁷ Grund hierfür sind vor allem auch technische Entwicklungen wie Digitalisierung und Konvergenz. So ist z.B. die Sicherung der besonders hohen Qualität und Stabilität des digitalen Rundfunkempfangs mit technischen Voraussetzungen verbunden und deswegen eine Aufgabe der Telekommunikation. Zugleich entscheiden diese technischen Voraussetzungen aber auch über das „Ob“ und das „Wie“ der Verbreitung von Rundfunkinhalten und berühren damit inhaltliche Belange des Rundfunks. ¹¹⁸

Weiter treten zunehmend Nutzungskonflikte zwischen Rundfunkübertragung und sich vervielfältigenden anderen Frequenznutzungen wie durch LTE (Long Term Evolution als Nachfolgetechnologie von UMTS) auf. Weiter verschärft sich beim digitalen Rundfunk die

¹¹⁴ So *Mundt*, Kartellrecht und mediale Vielfaltssicherung, bei: Reform der Medien- und Kommunikationsordnung - Dialogveranstaltung der SPD-Bundestagsfraktion am 21. Mai 2015 (abrufbar unter http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/kernthesen_der_referenten_kartellrecht.pdf)

¹¹⁵ So aber *Mundt*, Kartellrecht und mediale Vielfaltssicherung, bei: Reform der Medien- und Kommunikationsordnung - Dialogveranstaltung der SPD-Bundestagsfraktion am 21. Mai 2015 (abrufbar unter http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/kernthesen_der_referenten_kartellrecht.pdf)

¹¹⁶ Vgl. BVerfGE 12, 205 (227); *Eberle*, Rundfunkübertragung, 1987, S. 21 ff.

¹¹⁷ Vgl. *Ladeur/Gostomzyk*, Von der dienenden Funktion der Telekommunikation für den Rundfunk zur Konfliktbewältigung durch Frequenzplanungsrecht. Gutachten zur Berücksichtigung der Belange des Rundfunks im Zuge der TKG- Novelle 2011 im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD), des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF), des Deutschlandradios (DRadio) sowie Die Medienanstalten (ALM), 2011, S. 12

¹¹⁸ Vgl. z.B. *Binder*, in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2008, § 50 Rn. 33 m.w.N.

Herausforderung der Gewährleistung einer „Quality of Service“. DVB-T-Dienste stehen stärker als frühere analoge terrestrische Rundfunk-Dienste in Konkurrenz mit anderen im gleichen Bitstream verteilten Diensten, sind aber auch anfällig für Interferenzen durch dritte Dienste.¹¹⁹

Die Formel von der „dienenden Funktion“ der Telekommunikation für den Rundfunk bedarf nicht zuletzt mit Blick auf diese technologischen Entwicklungen der Klarstellung:¹²⁰ „Dienende Funktion“ kann selbstverständlich nicht bedeuten, dass die Telekommunikation insgesamt ausschließlich oder in jeder Hinsicht vorrangig der Sicherung der Rundfunkfreiheit zu dienen habe:¹²¹ „Das Verhältnis von Telekommunikation und Rundfunk kann [...] nicht mehr nur im Wege einer einseitigen Abhängigkeit beschrieben werden. [...] Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass die technische Innovation zu neuen Übertragungsformen und neuen Nutzungsmöglichkeiten führt und das Netz damit zunehmend auch Leistungen für andere Nutzer bereitstellen kann, die auch Grundrechtsschutz für sich beanspruchen (Art. 5, 12, 2 GG).“¹²²

Offensichtlich dient die Telekommunikation auch der Sicherstellung anderer Kommunikationsfunktionen. Der berechtigte Kern der Formel von der „dienenden Freiheit“ besteht darin, dass erstens die Frequenzverwaltung dem Rundfunk die Frequenzen zur Verfügung stellen muss, der es zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgabe bedarf (Bereitstellungsfunktion) und zweitens, dass nicht mittelbar (oder gar unmittelbar) über die Telekommunikation (Frequenzvergabe) auf die Programmgestaltung Einfluss genommen werden darf (Inhaltsneutralität).¹²³

Was üblicherweise als „dienende Funktion“ der Telekommunikation bezeichnet worden ist, lässt sich insoweit als ein abwägungsfester „Planungsleitsatz“ bezeichnen, der einen Vorrang in der Frequenzverwaltung begründet und deshalb auch gegen Gesichtspunkte der „Effizienz“ nicht zu verrechnen ist.¹²⁴

So kann z.B. auch einem quantitativ unbedeutenden Bedarf an lokalem oder regionalem Rundfunk seitens der BNetzA nicht einfach entgegengehalten werden, die zur Umsetzung dieses Bedarfs erforderliche Frequenzressource könne effizienter durch Mobilfunkunternehmen im Interesse von Individualkommunikation genutzt werden. Dem steht die erwähnte rundfunkbezogene Bereitstellungsfunktion der Telekommunikation entgegen, die nicht nur im Interesse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, sondern auch zu Gunsten privater Rundfunkveranstalter als die Handlungsspielräume der BNetzA bei der Frequenzverwaltung begrenzende Maßgabe besteht. Dabei spielt auch der lokale Rundfunk eine wichtige Rolle,

¹¹⁹ Vgl. *Ladeur/Gostomzyk*, 2011, S. 5 f.

¹²⁰ Vgl. zum Folgenden z.B. *Holznel*, Frequenzeffizienz und Rundfunkspektrum, MMR 2008, 207 (208); *Ladeur/Gostomzyk*, 2011, S. 13 ff.; *Zagouras*, Digitale Dividende: Zwischen Frequenzregulierung und Rundfunkbelangen, CR 2006, 819 (821)

¹²¹ Vgl. *Huber*, in: Gundel/Heermann/Leible, Konvergenz der Medien – Konvergenz des Rechts?, 2009, S. 67 (75)

¹²² *Hoffmann-Riem/Wieddekind*, Frequenzplanung auf der Suche nach Planungsrecht, in: Erbuth et al. (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe 2000, S. 745 (756)

¹²³ Vgl. *Ladeur/Gostomzyk*, 2011, S. 13.

¹²⁴ Vgl. *Ladeur/Gostomzyk*, 2011, S. 13.

dessen verfassungsrechtliche Dimension auch in der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt worden ist.¹²⁵

Die Bereitstellungsfunktion wird ergänzt durch die inhaltsbezogene „Neutralität“ des Telekommunikationsrechts, die verletzt wäre, wenn mittelbar über die Frequenzverwaltung auf das Programm eingewirkt werden könnte. Damit sind auch inhaltliche Bewertungen einzelner Programme oder Programmarten oder die Gewichtung der Zahl der Nutzer grundsätzlich nicht vereinbar – zumindest dann, wenn diese Bewertungen und Gewichtungen nicht auf Entscheidungen der für die positive Ordnung des Rundfunks zuständigen Länder und der von diesen hierzu berufenen Landesstellen aufbauen. Der Rekurs auf „Effizienz“ ist zwar auch gegenüber dem Rundfunk in beiden typisierten Ausprägungen des dualen Systems legitim, soweit es um das Rücksichtnahmegebot auf der zweiten Ebene der Abstimmung des Rundfunkbedarfs auf die konkurrierenden Bedürfnisse der anderen Telekommunikationsdienste durch Koordination geht. Auf der ersten Ebene, auf der es um die Prioritäten unterschiedlicher Nutzungen bei begrenzter Verfügbarkeit von Frequenzen geht, würde aber eine Entscheidung über die Subordination des Rundfunkdienstes gegenüber anderen zu einem unzulässigen mittelbaren Einfluss auf die Programmfreiheit führen, da eine solche Priorisierung damit einher ginge, dass eine quantitativ geringere Nutzung einer Frequenz (für eine kleiner Zahl von Rundfunknutzern) auch qualitativ niedriger zu bewerten ist als der höhere Nutzungsgrad einer Frequenz z.B. durch die Mobilkommunikation.¹²⁶

Einem solchen Verständnis der „dienenden Funktion“ der Telekommunikation entspricht es, dass auch in den Bereichen, in denen es nicht um die inhaltliche Programmfreiheit i. e. S. geht, sondern um die Schaffung von Voraussetzungen, die mittelbar aber auch für die Programmproduktion und -verbreitung von Bedeutung sind (wie in der Frequenzverwaltung), durch den Gesetzgeber eine „positive Ordnung“ zu schaffen ist, die die Bedingungen der Rundfunkproduktion regelt. Das bedeutet – auch im Blick auf die Wesentlichkeitstheorie in Bezug auf grundrechtsrelevante Regelungen, die gebietet, dass der Gesetzgeber selbst die wesentlichen Voraussetzungen für die Grundrechtsausübung schafft¹²⁷ - weiter, dass das Gesetz eine möglichst klare Grundlage schaffen muss, die die Spielräume der planenden Verwaltung begrenzt und es nicht zulässt, dass die äußeren Bedingungen der Programmproduktion sowohl im Hinblick auf die Zahl der Sendefrequenzen als auch im Hinblick auf deren Qualität in erheblichem Umfang von der BNetzA bestimmt werden können.¹²⁸

Das TKG trägt diesen Anforderungen in einer Vielzahl von Regelungen Rechnung: Ziel der Regulierung der Telekommunikation, die eine hoheitliche Aufgabe des Bundes ist, ist (u.a.) nach § 2 Abs. 2 Nr. 7 TKG die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen, „auch unter Berücksichtigung der Belange des Rundfunks“ Die Belange des Rundfunks und vergleichbarer Telemedien sind nach § 2 Abs. 6 TKG unabhängig von der Art der Übertragung zu berücksichtigen. Die medienrechtlichen Bestimmungen der Länder bleiben unberührt.

¹²⁵ Vgl. BVerfGE 74, 297 (350 ff.: „wachsende Bedeutung“).

¹²⁶ Vgl. *Zagouras*, CR 2006, 819 (824).

¹²⁷ Vgl. BVerfGE 47, 46 ff.; 49, 89 (125) – st. Rspr.

¹²⁸ Vgl. *Ladeur/Gostomzyk*, 2011, S. 18.

Die Bundesnetzagentur hat bei Verfahren der Entgeltregulierung nach § 27 Abs. 3 TKG, soweit Belange von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien nach § 2 Absatz 6 Satz 1 TKG betroffen sind, die zuständige Landesmedienanstalt hierüber zu informieren und an eingeleiteten Verfahren zu beteiligen. Auf Antrag der zuständigen Landesmedienanstalt prüft die Bundesnetzagentur auf der Grundlage dieses Gesetzes die Einleitung eines Verfahrens und die Anordnung von Maßnahmen nach den folgenden Bestimmungen.

Weitere namentlich verfahrensrechtliche Absicherungen dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben im Verhältnis von Rundfunk- und TK-Ordnung finden sich insbesondere in § 50 TKG mit Blick auf Zugangsberechtigungssysteme sowie in §§ 52 ff. TKG mit Blick auf die Frequenzordnung.

e) Rundfunkstaatsvertragliche Rahmenbedingungen

(1) Das System der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht

Die KEK ist als staatsfernes, standortunabhängiges Organ „für die abschließende Beurteilung von Fragestellungen der Sicherung von Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit der bundesweiten Veranstaltung von Fernsehprogrammen“ (§ 36 Abs. 4 Satz 1 RStV) zuständig. Der Direktor der LMS gehört als eines von sechs Mitgliedern aus dem Kreis der Direktoren der Landesmedienanstalten diesem Organ an.

Die KEK wird bei der Erfüllung ihrer vielfaltssichernden Aufgabe jeweils für die Landesmedienanstalt tätig, bei welcher ein Lizenzantrag eingegangen oder bei der der betroffene Veranstalter lizenziert ist. Bei der Genehmigung von Veränderungen der Beteiligungsverhältnisse können dies auch mehrere Landesmedienanstalten sein. Die Beurteilung der KEK ist gegenüber den anderen Organen der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt bindend.

Verlängerungen von Zulassungen im bundesweiten Fernsehen und die Zulassung anderer Konzernunternehmen sind medienkonzentrationsrechtlich wie eine erstmalige Zulassung nach § 20 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) zu behandeln. Ihre Rechtmäßigkeit setzt voraus, dass die KEK ihre medienkonzentrationsrechtliche Unbedenklichkeit bestätigt hat. Die unterbliebene Beteiligung der KEK ist rechtswidrig. Sie führt dazu, dass auch ein von der zuständigen Landesmedienanstalt erteilter Verlängerungs- oder Genehmigungsbescheid rechtswidrig ist.¹²⁹

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Internets als Übertragungsweg für Rundfunkangebote hat die KEK bereits 2007 darauf hingewiesen, dass auch rein internetbasierte Angebote gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 RStV zulassungsbedürftig sind und der medienrechtlichen Konzentrationskontrolle durch die KEK unterliegen, sofern sie von 500 oder mehr Nutzern gleichzeitig abgerufen werden können. Die Angebote müssen sich dabei

¹²⁹ Vgl. KEK-Mitteilung 1/03, „Behandlung von Anträgen bundesweiter Fernsehveranstalter auf Zulassungsverlängerung und auf Zulassung anderer Konzernunternehmen“, abrufbar unter http://www.kek-online.de/fileadmin/Download_KEK/KEK-Mitteilungen/kek_mitteilung_1.pdf

zumindest auch an Nutzer in Deutschland richten. Dies ist in der Regel der Fall, wenn sie in deutscher Sprache angeboten werden oder Inhalte mit Deutschlandbezug aufweisen.¹³⁰

Im Mittelpunkt der Prüfung von Fragestellungen der Sicherung der Meinungsvielfalt durch die KEK stehen § 26 RStV und die Anknüpfung an den Zuschaueranteil. Danach ist es einem Unternehmen erlaubt, selbst oder durch ihm zurechenbare Unternehmen bundesweit im Fernsehen eine unbegrenzte Anzahl von Programmen zu veranstalten, solange es dadurch keine vorherrschende Meinungsmacht erlangt. Vorherrschende Meinungsmacht wird nach Absatz 2 der Vorschrift vermutet, wenn die einem Unternehmen zurechenbaren Programme im Jahresdurchschnitt einen Zuschaueranteil von 30 % erreichen. Gleiches gilt beim Erreichen eines Zuschaueranteils von 25 %, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss einem Zuschaueranteil von 30 % entspricht. Nach einer Bonusregelung können bei der Berechnung des maßgeblichen Zuschaueranteils vom tatsächlichen Zuschaueranteil für die Aufnahme von Regionalfensterprogrammen zwei bzw. drei weitere Prozentpunkte für die gleichzeitige Aufnahme von Sendezeiten für Dritte in Abzug gebracht werden.

Die KEK rechnet dabei Bonuspunkte für Regionalfenster nach § 26 Abs. 2 Satz 3 RStV nur an, wenn die vorliegende Landesmedienanstalt im Antragsverfahren auf medienkonzentrationsrechtliche Überprüfung durch die KEK darlegt, dass ein Veranstalter nach der begründeten Feststellung der Landesmedienanstalten in seinem Programm Regionalfenster gemäß § 25 Abs. 4 Satz 1 RStV, d. h. mindestens im zeitlichen und regional differenzierten Umfang der Programmaktivitäten zum 1. Juli 2002, eingerichtet hat.¹³¹

Bei der Neuvergabe der Sendezeiten für unabhängige Dritte durch die zuständige Landesmedienanstalt ist die Stellungnahme der KEK gemäß §§ 26 Abs. 5, 31 RStV in drei Phasen des Verfahrens einzuholen (Benehmensherstellung): In der ersten Phase ermittelt die KEK die Zuschaueranteile sowie den Umfang der auszusprechenden Drittsendezeiten. In der zweiten Phase überprüft sie die Zulassungsfähigkeit und die möglichst vielfaltssteigernde Auswahl der Bewerber. In der dritten Phase prüft die KEK vor Zulassung der ausgewählten Bewerber, ob die zwischen Hauptprogramm- und Drittfensterveranstalter geschlossenen Vereinbarungen angemessene Bedingungen für die Fensterveranstaltung sicherstellen.¹³²

Vorherrschende Meinungsmacht kann darüber hinaus zwar auch nach dem Grundtatbestand des § 26 Abs. 1 RStV festgestellt werden. Allerdings kommt das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 29. Januar 2014 (6 C 2.13) zu dem Schluss, dass bei einer deutlichen Unterschreitung des relevanten Schwellenwertes von 25 Prozent Marktanteil auf dem Zuschauermarkt grundsätzlich keine vorherrschende Meinungsmacht im Fernsehen –

¹³⁰ Vgl. KEK-Mitteilung 4/07, „Mitteilung der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) zum Regulierungsbedarf von internetbasierten Rundfunkangeboten“, abrufbar unter http://www.kek-online.de/fileadmin/Download_KEK/KEK-Mitteilungen/kek_mitteilung_4.pdf

¹³¹ Vgl. KEK-Mitteilung 2/04, „Mitteilung der KEK zur Anrechnung der Bonuspunkte für Regionalfenster nach dem 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag“, abrufbar unter http://www.kek-online.de/fileadmin/Download_KEK/KEK-Mitteilungen/kek_mitteilung_2.pdf

¹³² Vgl. KEK-Mitteilung 5/07, „Mitteilung der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) zur Prüfung im Rahmen von Drittsendezeitverfahren“, abrufbar unter http://www.kek-online.de/fileadmin/Download_KEK/KEK-Mitteilungen/kek_mitteilung_5.pdf

auch unter Einbeziehung von Aktivitäten auf medienrelevanten verwandten Märkten – mehr angenommen werden kann. Aus Sicht des BVerwG ist die medienkonzentrationsrechtliche Vorstellung des Staatsvertragsgebers darauf ausgerichtet, vorherrschende Meinungsmacht auf dem Fernsehmarkt zu verhindern. Bei einem Anteil von 30 Prozent am Zuschauermarkt, wird nach dem Rundfunkstaatsvertrag vermutet, dass vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist. Gleiches gilt bei Erreichen eines Zuschaueranteils von 25 Prozent, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner Aktivitäten auf den relevanten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 Prozent im Fernsehen entspricht. Eine starke Stellung auf dem Fernsehmarkt, wie sie in entsprechenden Zuschaueranteilen ihren Ausdruck findet, kann zwar durch eine ebenfalls starke Stellung des Anteilsinhabers auf medienrelevanten verwandten Märkten verstärkt werden. Je weiter der Schwellenwert von 25 Prozent Zuschaueranteil aber unterschritten wird, desto mehr entfernt sich die Rechtsanwendung von den Wertungen, die der Gesetzgeber in den Vermutungsregeln zum Ausdruck gebracht hat, und desto stärker gerät die Prüfung der Unbedenklichkeit zu einer allgemeinen, statt spezifisch fernsehbezogenen Medienkonzentrationskontrolle.

Die Darstellung der participationsstrukturen ist eine grundlegende Voraussetzung für die Sicherung der Meinungsvielfalt. An die participationsverhältnisse knüpfen die Zurechnungstatbestände des § 28 RStV an. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass derzeit nahezu alle bundesweit tätigen Fernsehveranstalter mit anderen Unternehmen verflochten sind.

Die participationsverhältnisse sind maßgeblich für die Beurteilung, welche Programme einem Unternehmen zuzurechnen sind, was wiederum für die Höhe des insgesamt erreichten Zuschaueranteils und das Vorliegen vorherrschender Meinungsmacht entscheidend ist. Die Voraussetzungen für die Zurechnung von Programmen sind in § 28 RStV geregelt. Danach werden einem Unternehmen zunächst sämtliche Programme zugerechnet, die es selbst veranstaltet. Des Weiteren sind einem Unternehmen sämtliche Programme eines anderen Veranstalters zuzurechnen, sofern das Unternehmen daran mit unmittelbar zumindest 25 % des Kapitals oder der Stimmrechte beteiligt ist (§ 28 Abs. 1 Satz 1 RStV). Neben der unmittelbaren Beteiligung sind einem Unternehmen auch die Zuschaueranteile eines Unternehmens zuzurechnen, an dem es mittelbar beteiligt ist. Eine mittelbare Beteiligung liegt vor, wenn das Ausgangsunternehmen und ein anderes Unternehmen im Verhältnis eines verbundenen Unternehmens nach § 15 Aktiengesetz zueinander stehen und wenn das andere Unternehmen wenigstens 25 % des Kapitals oder der Stimmrechtsanteile an einem Veranstalter hält (§ 28 Abs. 1 Satz 2 RStV). Umgekehrt sind dem zu beurteilenden Unternehmen auch die Zuschaueranteile der an ihm im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 RStV beteiligten Unternehmen zuzurechnen (arg. e § 28 Abs. 1 Satz 3 und § 29 Satz 2 RStV).

Einer Beteiligung nach § 28 Abs. 1 RStV steht gemäß § 28 Abs. 2 RStV gleich, wenn ein Unternehmen allein oder gemeinsam mit anderen auf einen Veranstalter einen vergleichbaren Einfluss ausüben kann. Als vergleichbarer Einfluss gilt auch, wenn ein Unternehmen oder ein ihm bereits aus anderen Gründen nach Absatz 1 oder Absatz 2 Satz 1 zurechenbares Unternehmen

- regelmäßig einen wesentlichen Teil der Sendezeit eines Veranstalters mit von ihm zugelieferten Programmteilen gestaltet oder
- aufgrund vertraglicher Vereinbarungen, satzungsrechtlicher Bestimmungen oder in sonstiger Weise eine Stellung innehat, die wesentliche Entscheidungen eines Veranstalters über die Programmgestaltung, den Programmeinkauf oder die Programmproduktion von seiner Zustimmung abhängig macht.¹³³

§ 28 Abs. 3 RStV stellt klar, dass bei der Zurechnung von Programmen bzw. Zuschaueranteilen auch ausländische Unternehmen und Beteiligungen einzubeziehen sind.

§ 28 Abs. 4 RStV enthält eine Regelung für die Berücksichtigung verwandtschaftlicher Beziehungen im Rahmen der Konzentrationskontrolle. Danach sind in Anlehnung an die im Wirtschafts- und Steuerrecht geltenden Grundsätze bei der Prüfung und Bewertung vergleichbarer Einflüsse auch bestehende Angehörigenverhältnisse einzubeziehen-

Die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags zur Sicherung der Meinungsvielfalt sehen vor, dass bei der Beurteilung vorherrschender Meinungsmacht eines Fernsehveranstalters auch medienrelevante verwandte Märkte einzubeziehen sind (§ 26 Abs. 2 Satz 2 RStV). Erreichen danach die einem Unternehmen zurechenbaren Programme einen Zuschaueranteil von 25 %, so wird vorherrschende Meinungsmacht vermutet, wenn das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder die Gesamtbeurteilung der Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 % entspricht. Darüber hinaus sind die medienrelevanten verwandten Märkte nach ständiger Spruchpraxis der KEK bei der Prüfung des Grundtatbestands des § 26 Abs. 1 RStV zu berücksichtigen.

Der Begriff des medienrelevanten verwandten Marktes ist im Rundfunkstaatsvertrag nicht definiert. Die amtliche Begründung zu § 26 RStV zählt exemplarisch Werbung, Hörfunk, Presse, Rechte und Produktion auf. Die Aufzählung ist jedoch nicht abschließend.

Für die Beurteilung der Medienkonzentration sind die medienrelevanten verwandten Märkte zum Beispiel von Bedeutung, wenn Fernsehveranstalter mit Unternehmen, die auf vor- oder nachgelagerten Produktionsstufen tätig sind, vertikal integriert sind. Vertikale Verflechtungen mit medienrelevanten verwandten Märkten können in erheblichem Umfang beobachtet werden und erstrecken sich über sämtliche Ebenen der Fernsehbereitstellung. Durch den direkten Zugang zu Absatz- und Beschaffungsmärkten können u. a. Kostenvorteile und eine größere Risikostreuung erreicht werden. Vertikale Verflechtungen sind nicht schon an sich bedenklich. Problematisch können sie aber dann werden, wenn die horizontale Konzentration auf den vor- und nachgelagerten Märkten so weit fortgeschritten ist, dass der Zugang von konkurrierenden TV-Unternehmen zu den Beschaffungs- oder Absatzmärkten durch eine solche vertikale Verbindung eines Programmveranstalters eingeschränkt oder gefährdet wird. Daher sind insbesondere diejenigen Märkte genau zu beobachten, auf denen Fernsehveranstalter direkt – oder indirekt über verbundene Unternehmen – über starke Marktstellungen verfügen.

¹³³ Nach dieser Vorschrift erfolgte z. B. die Zurechnung des Programms Motorvision TV zu Sky Deutschland (Az.: KEK 585/589) und die Zurechnung des Programms Gute Laune TV zu Kabel Deutschland (Az.: KEK 707).

Außer vertikalen Formen der Medienkonzentration berücksichtigt das Konzept der medienrelevanten verwandten Märkte Formen der diagonalen oder cross-medialen Konzentration. Cross-mediale Verflechtungen bergen ein Potenzial für multimediale Meinungsmacht, indem sie den publizistischen Einfluss durch die Kombination verschiedener Teilmedien vervielfältigen.

Zahlreiche Medienkonzerne wie – neben der RTL-Gruppe und der ProSiebenSat.1-Gruppe – z.B. Bauer, Bertelsmann, Burda, DuMont, Funke, Holtzbrinck, Madsack und Springer verfolgen eine Strategie der Integration unterschiedlicher Medienbereiche.

Vor dem Hintergrund der gewandelten Geschäftsmodelle der Plattformbetreiber werden diese zunehmend selbst zu Inhabern und Inhabervermarktern; mitunter nehmen sie auch über die Plattformverträge auf eingespeiste Programminhalte Einfluss, was ihre Qualifizierung als Veranstalter oder eine Zurechnung dieser Programme nach § 28 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 RStV zur Folge haben kann. Diese Gefahr der Einflussnahme besteht vornehmlich hinsichtlich von Pay-TV-Programmen, die in Konkurrenz zu bereits vom Plattformbetreiber angebotenen Programmen stehen oder stehen können. Hier kann ein Interesse der Plattformbetreiber bestehen, ihre „Gatekeeper“-Funktion dahingehend auszunutzen, eine Konkurrenzsituation zugunsten der eigenen Produkte zu vermeiden bzw. zu entschärfen. Eine Einflussnahme kann aus vergleichbaren Erwägungen auch bei frei empfangbaren Programmen nicht ausgeschlossen werden.

Bei noch nicht vollständig ausgearbeiteten Verbreitungskonzepten besteht keine Dringlichkeit einer Entscheidung, da unter diesen Voraussetzungen ein Sendestart in unmittelbarer Zukunft durch die Antragstellerin nicht zu verwirklichen ist. Der Abschluss von Plattformverträgen ist nicht von der vorherigen Erteilung einer Sendelizenz abhängig. Insofern sieht sich die KEK nicht in der Lage, ohne die Vorlage eines Plattformvertrags (mindestens im Entwurf) eine abschließende medienkonzentrationsrechtliche Bewertung vorzunehmen. Sofern Veranstalter nach Erteilung der Unbedenklichkeitsbestätigung durch die KEK (weitere) Plattformverträge abschließen, sind diese der KEK unaufgefordert vorzulegen. Der Abschluss von Plattformverträgen kann mit einer Veränderung sonstiger Einflüsse im Sinne von § 29 Satz 1 RStV verbunden sein.¹³⁴

Über die Prüfung der Einhaltung der für die privaten Veranstalter geltenden Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt hinaus zählt es zu den Aufgaben der KEK, Transparenz über die Entwicklung im Bereich des bundesweit verbreiteten privaten Fernsehens zu schaffen. Hierzu gehört neben der Erstellung einer jährlichen Programmliste, in der alle Programme, ihre Veranstalter und deren Beteiligte aufzunehmen sind, auch die Erarbeitung eines - mindestens dreijährlich oder auf Anforderung der Länder - zu erstellenden Berichts über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk. Der Bericht berücksichtigt:

- Verflechtungen zwischen Fernsehen und medienrelevanten verwandten Märkten,
- horizontale Verflechtungen zwischen Rundfunkveranstaltern in verschiedenen Verbreitungsgebieten und

¹³⁴ Vgl. KEK-Mitteilung 3/07, „Mitteilung der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) zur Vorlagepflicht von Plattformverträgen“, abrufbar unter http://www.kek-online.de/fileadmin/Download_KEK/KEK-Mitteilungen/kek_mitteilung_3.pdf

- internationale Verflechtungen im Medienbereich.

Er nimmt auch zur Anwendung der §§ 26–32 RStV und zu erforderlichen Änderungen dieser Bestimmungen Stellung.

(2) Auswahlkriterien bei der Zuordnung und Zuweisung terrestrischer Übertragungskapazitäten

Ein wesentlicher Bereich der Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages durch den am 19. Dezember 2007 unterzeichneten und am 1. September 2008 in Kraft getretenen Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag war die bundesweite Zuordnung und Zuweisung von Übertragungskapazitäten nach den §§ 50 ff. in dem neu gefassten V. Abschnitt des Rundfunkstaatsvertrages (Artikel 1 Nr. 22 des Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages). Damit wird es erstmals möglich, bundesweit einheitlich drahtlose Übertragungskapazitäten zuzuordnen bzw. zuzuweisen.

§ 51 RStV regelt die Zuordnung von drahtlosen Übertragungskapazitäten. Bis zum 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag war eine Zuordnungsentscheidung der Ländergemeinschaft nur bei Satellitenkanälen vorgesehen. Im Zuge der Digitalisierung terrestrischer Übertragungskapazitäten ergab sich allerdings zu Beginn des 21. Jahrhunderts der Bedarf, auch im terrestrischen Bereich bundesweit einheitlich über die Zuordnung und Zuweisung von Übertragungskapazitäten zu entscheiden. Dabei dient die Zuordnungsentscheidung in § 51 der Bestimmung, ob eine Übertragungskapazität dem öffentlich-rechtlichen Bereich, d. h. ARD, ZDF oder Deutschlandradio, oder dem privaten Bereich und damit den Landesmedienanstalten zur Zuweisung an private Anbieter zugeordnet werden soll. Das Weitere für private Anbieter ist sodann in § 51a geregelt.

§ 51 Abs. 1 RStV regelt das Bedarfsanmeldungsverfahren für bundesweite Versorgungsbedarfe. Mit dem Bedarfsanmeldungsverfahren wird bei der zuständigen Regulierungsbehörde für Telekommunikation (derzeit der Bundesnetzagentur) das Frequenzplanungsverfahren für den Bedarf eingeleitet. Das Ergebnis dieser Planungen der BNetzA ist dann Gegenstand des weiteren Zuordnungs- und ggf. Zuweisungsverfahrens. Dieses Verfahren gilt für bundesweite Versorgungsbedarfe bei drahtlosen Übertragungskapazitäten. Als drahtlose Übertragungskapazitäten werden nach Satz 1 solche Übertragungskapazitäten definiert, die nicht leitungsgebunden sind (Satellit und Terrestrik). § 51 Abs. 1 Satz 1 RStV bestimmt, dass eine solche Bedarfsanmeldung durch die Länder für einen bundesweiten Versorgungsbedarf nur einstimmig vorgenommen werden kann. Dies dient dazu, jedem Land die Entscheidung vorzubehalten, ob und mit welchen Versorgungsleistungen die eigene Bevölkerung erreicht werden soll. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass bei knappen Ressourcen durch bundesweite Versorgungsleistungen landesweite Handlungsmöglichkeiten – und damit auch Vielfaltspotentiale – eingeschränkt werden können.

§ 51 Abs. 1 Satz 2 RStV eröffnet die Möglichkeit, auch länderübergreifende Bedarfsanmeldungen - z.B. im südwestdeutschen Raum - vorzunehmen. Allerdings ist für solche länderübergreifenden Versorgungsbedarfe in der Folge kein Zuordnungs- und Zuweisungsverfahren vorgesehen. Dies kann dann nur entweder im Rahmen einer Koordinierung zwischen den Stellen der verschiedenen Länder oder aber aufgrund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung (insbesondere eines gemeinsamen Staatsvertrages) erfolgen.

§ 51 Abs. 2 RStV hat die Zuordnungsentscheidung zum Gegenstand. Grundlage dieser Zuordnungsentscheidung sind die Übertragungskapazitäten, die von der BNetzA ermittelt wurden und die der Realisierung eines bundesweiten Versorgungsbedarfs der Länder dienen. Die Regelung bestimmt, dass von den Ministerpräsidenten durch einen einstimmigen Beschluss festzulegen ist, ob diese Übertragungskapazitäten dem öffentlich-rechtlichen oder privaten Bereich zur Verfügung gestellt werden. Beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommen für Übertragungskapazitäten im Fernsehen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF in Betracht, bei Hörfunk neben den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten auch das Deutschlandradio. Sollen die Übertragungskapazitäten für den bundesweiten Versorgungsbedarf privaten Anbietern (Rundfunkveranstaltern, Plattformanbietern oder Anbietern von Telemedien) zugewiesen werden, so sind die Übertragungskapazitäten für den bundesweiten Versorgungsbedarf den Landesmedienanstalten zuzuordnen. Diese führen dann das weitere Zuweisungsverfahren gemäß § 51a RStV durch.

§ 51 Abs. 3 RStV enthält die Grundsätze, die für die Zuordnungsentscheidung zu beachten sind. Er legt dabei in Satz 1 Nr. 1 bis 4 insbesondere ein Verfahren fest, mit dem eine Verständigung zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Bereich erzielt werden soll.

Nach Nummer 1 sind zur Verfügung stehende freie Übertragungskapazitäten den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, zusätzlich beim Fernsehen dem ZDF bzw. beim Hörfunk dem Deutschlandradio, sowie den Landesmedienanstalten bekannt zu machen. Die Landesmedienanstalten handeln dabei für die privaten Anbieter (Rundfunkveranstalter, Plattformanbieter oder Anbieter von Telemedien).

Nach Nummer 2 werden die Übertragungskapazitäten zugeordnet, wenn sie den geltend gemachten Bedarf der verschiedenen Bereiche abdecken können. Reichen sie nicht aus, ist eine Entscheidung darüber zu treffen, welchem Bereich sie zuzuordnen sind (Nummer 3). Dabei soll auf eine Verständigung zwischen den Beteiligten (den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, beim Fernsehen zusätzlich dem ZDF, beim Hörfunk zusätzlich dem Deutschlandradio, sowie den Landesmedienanstalten) hingewirkt werden. Kommt eine solche Verständigung zustande, ist die Zuordnung auf der Grundlage dieser Verständigung durch die Ministerpräsidenten vorzunehmen. Es ist auch möglich, Teilzuordnungen vorzunehmen.

Kommt eine Verständigung nicht zustande, bestimmt § 51 Abs. 3 Nr. 4 RStV, nach welchen Kriterien die Entscheidung durch die Ministerpräsidenten vorzunehmen ist. Zunächst ist bei der Entscheidung die Besonderheit der zur Zuordnung anstehenden Übertragungskapazitäten zu beachten. Ziel der Entscheidung ist, unter Berücksichtigung des Gesamtangebots die größtmögliche Vielfalt zu gewährleisten. Die Vorschrift präzisiert dies im Hinblick darauf, dass für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Grundversorgung und die Teilhabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an neuen Techniken und Programmformen zu berücksichtigen ist (Nummer 4 Buchst. a). In die Abwägung einzubeziehen sind ebenfalls gemäß Nummer 4 Buchst. b die Belange des privaten Rundfunks und der Anbieter von Telemedien. Auch nach Nummer 4 sind Teilzuordnungen möglich.

Mit § 51a RStV wird die bundesweite Zuweisung von drahtlosen Übertragungskapazitäten durch die Landesmedienanstalten ermöglicht.

Absatz 1 bestimmt, dass Übertragungskapazitäten für drahtlose bundesweite Versorgungsbedarfe durch die zuständige Landesmedienanstalt zugewiesen werden. Welche Landesmedienanstalt bei einem bundesweiten Versorgungsbedarf als örtlich zuständige Landesmedienanstalt das Verfahren durchführt, kann nach Absatz 2 Satz 2 bestimmt werden. So ist zuständige Landesmedienanstalt in Bezug auf den ersten ausgeschriebenen bundesweiten Digitalradio-Multiplex die LMS. Zuständig für das Verfahren als Organ ist die ZAK (§ 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3). Übertragungskapazitäten können danach privaten Rundfunkveranstaltern, Anbietern von vergleichbaren Telemedien oder Plattformanbietern zugewiesen werden. Teilzuweisungen sind möglich. Bei Plattformanbietern sind die weiteren Bestimmungen, insbesondere die Regelungen für die digitale Belegung von Plattformen (§ 52b), zu beachten. Dabei kann von den Landesmedienanstalten bestimmt werden, ob die Übertragungskapazitäten nur für Rundfunkveranstalter, Anbieter von Telemedien oder – was bei der Ausschreibung der DVB-T2 HD-Übertragungskapazitäten der Fall war - nur für Anbieter von Plattformen oder aber für einen oder mehrere dieser verschiedenen Anbieter zugewiesen werden sollen.

Absatz 2 enthält Bestimmungen zum Verfahren der Zuweisung. Zuständig für das Verfahren als Organ ist die ZAK (§ 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3). Nach Satz 1 ist für die den Landesmedienanstalten zugeordneten Übertragungskapazitäten ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Hierzu sind Beginn und Ende einer Ausschlussfrist festzusetzen, innerhalb der schriftliche Anträge auf Zuweisung gestellt werden können. Satz 2 bestimmt den näheren Inhalt und die Anforderungen der Ausschreibung. Dies sind insbesondere Beginn und Ende der Antragsfrist, das Verfahren (einschließlich der Bestimmung der für die Ausschreibung der bundesweiten Übertragungskapazitäten örtlich zuständigen Landesmedienanstalt) die wesentlichen Anforderungen an die Antragsstellung sowie das Nähere zu den Anforderungen an die Bewerber. Die Ausschreibung ist danach in den einzelnen Ländern in geeigneter Weise zu veröffentlichen.

§ 51a Abs. 3 RStV sieht für den Fall, dass nicht allen Anträgen auf Zuweisung von Übertragungskapazitäten entsprochen werden kann, zunächst ein Verständigungsverfahren zwischen den einzelnen Antragstellern vor (Satz 1). Die ZAK hat auf eine Verständigung hinzuwirken. Das Ergebnis einer solchen Verständigung ist der Zuweisung zugrunde zu legen. Satz 2 bestimmt jedoch, dass durch die ZAK zu prüfen ist, ob das Ergebnis der Verständigung, insbesondere über die Aufteilung der Übertragungskapazitäten, dem Gebot entspricht, größtmögliche Meinungsvielfalt zu erreichen. Diese Prognoseentscheidung ist durch die ZAK anhand der vorgelegten Unterlagen zu treffen.

§ 51a Abs. 4 RStV regelt das Verfahren, wenn eine Verständigung gemäß Absatz 3 nicht zustande kommt oder aber eine Verständigung dem Gebot der Erzielung der größtmöglichen Meinungsvielfalt nicht entspricht. Dann ist eine Auswahl aus den verschiedenen Antragstellern zu treffen. Zuständig für diese Entscheidung ist die GVK (§ 36 Abs. 3 RStV). Sie wählt aus den zulässigen Anträgen den oder die geeignetsten Antragsteller aus. Die Zuständigkeit der GVK begründet sich damit, dass hier Pluralitätsentscheidungen getroffen werden sollen, in die ein möglichst breites Spektrum gesellschaftlicher Meinungen einfließen soll. Dies ist durch die GVK mit ihrer Ableitung aus den gesellschaftlich relevanten Gruppen gewährleistet. Satz 1 enthält Kriterien für die Auswahl. Dies ist zunächst die Förderung der Meinungsvielfalt

(Nummer 1), die Erwartung der Darstellung des öffentlichen Geschehens, der politischen Ereignisse sowie des kulturellen Lebens (Nummer 2) und der Verbreitung der bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Ansichten (Nummer 3). Satz 2 enthält als weiteres Kriterium für die Auswahlentscheidung, dass auch das wirtschaftliche Konzept sowie die Interessen und die Akzeptanz der Nutzer in die Auswahlentscheidung einzubeziehen sind. Satz 3 bestimmt weiterhin für den Fall, dass die Übertragungskapazitäten einem Plattformanbieter zugewiesen werden sollen, dass in die Auswahlentscheidung einzubeziehen ist, wie der Plattformanbieter den gesetzlichen Vorgaben für Plattformen (§§ 52 ff. RStV) genügen will. Beispielhaft wird hier aufgezählt, ob das betreffende Angebot den Zugang von Fernseh- und Hörfunkveranstaltern sowie Anbietern von vergleichbaren Telemedien einschließlich elektronischer Programmführer zu angemessenen Bedingungen ermöglicht und den Zugang chancengleich und diskriminierungsfrei gewährt. Bei der Auswahlentscheidung sind nicht alle Plattformanbieter, die den gesetzlichen Bestimmungen genügen, gleich zu bewerten, vielmehr ist derjenige auszuwählen, der die Anforderungen bestmöglich umsetzt.

(3) Auswahlkriterien bei der Plattformregulierung

§ 52b RStV ist Ausfluss der Sozialpflichtigkeit des Eigentums und gewährleistet primär die Verbreitung beitragsfinanzierter öffentlich-rechtlicher Angebote und solcher, die für die Sicherung der Meinungsvielfalt als unverzichtbar angesehen werden.

In § 52b Abs. 1 RStV finden sich die Regelungen für die lineare Übertragung von Fernsehprogrammen.

Für Plattformen privater Anbieter mit Fernsehprogrammen gelten die nachfolgenden Bestimmungen:

1. Der Plattformanbieter hat innerhalb einer technische Kapazität im Umfang von höchstens einem Drittel der für die digitale Verbreitung von Rundfunk zur Verfügung stehenden Gesamtkapazität sicherzustellen, dass
 - a) die erforderlichen Kapazitäten für die für die bundesweite Verbreitung gesetzlich bestimmten beitragsfinanzierten Programme sowie für die Dritten Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einschließlich programmbegleitender Dienste, zur Verfügung stehen; die im Rahmen der Dritten Programme verbreiteten Landesfenster sind dabei nur innerhalb der Länder zu verbreiten, für die sie gesetzlich bestimmt sind,
 - b) die Kapazitäten für die privaten Fernsehprogramme, die Regionalfenster gemäß § 25 RStV enthalten, zur Verfügung stehen,
 - c) die Kapazitäten für die im jeweiligen Land zugelassenen regionalen und lokalen Fernsehprogramme sowie die Offenen Kanäle zur Verfügung stehen; die landesrechtlichen Sondervorschriften für Offene Kanäle und vergleichbare Angebote bleiben unberührt,
 - d) die technischen Kapazitäten nach Buchstabe a bis c im Verhältnis zu anderen digitalen Kapazitäten technisch gleichwertig sind,
2. innerhalb einer weiteren technischen Kapazität im Umfang der Kapazität nach Nr. 1 trifft der Plattformanbieter die Entscheidung über die Belegung mit in digitaler Technik verbreiteten Fernsehprogrammen und Telemedien, soweit er darin unter Einbeziehung der Interessen der angeschlossenen Teilnehmer eine Vielzahl von

Programmveranstaltern sowie ein vielfältiges Programmangebot an Vollprogrammen, nicht entgeltfinanzierten Programmen, Spartenprogrammen und Fremdsprachenprogrammen einbezieht sowie vergleichbare Telemedien und Teleshoppingkanäle angemessen berücksichtigt,

3. innerhalb der darüber hinausgehenden technischen Kapazitäten trifft er die Entscheidung über die Belegung allein nach Maßgabe der allgemeinen Gesetze.

Reicht die Kapazität zu einer entsprechenden Belegung nicht aus, sind die dargestellten Grundsätze entsprechend der zur Verfügung stehenden Gesamtkapazität anzuwenden; dabei haben die für das jeweilige Verbreitungsgebiet gesetzlich bestimmten beitragsfinanzierten Programme und programmbegleitende Dienste des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Vorrang unbeschadet der angemessenen Berücksichtigung der privaten Angebote nach § 52b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b und c. RStV.

Bezugspunkt für die Regelung in § 52b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 RStV ist nicht die gesamte Übertragungsbandbreite, sondern nur der Bereich, in dem Rundfunkprogramme in digitaler Technik vorgesehen sind. Maßgeblich für den Must-Carry-Bereich nach Nummer 1 ist die tatsächlich benötigte Kapazität für die Übertragung der von den Buchstaben a bis d erfassten Programme; die erforderliche Übertragungsbandbreite kann daher auch deutlich unter einem Drittel der Gesamtkapazität liegen. Das genannte Drittel ist eine Obergrenze unabhängig vom technischen Übertragungsbedarf der erfassten Programme.

Zum Must-Carry-Bereich nach § 52b Abs. 1 Satz 1 Buchst. a) RStV gehören auch die das lineare Programm begleitenden Dienste wie z.B. der Teletext, sein technischer Nachfolger oder elektronische Programmführer; nicht erfasst sind also die weiteren, nicht-linearen Telemedien. Nicht dem Must-Carry-Bereich zuzuordnen wären ferner Angebote der öffentlich-rechtlichen Anstalten, die nicht durch das Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag finanziert werden.

In § 52b Abs. 2 RStV wird die Pflichtbelegung von Plattformen mit linear verbreiteten Hörfunkprogrammen geregelt; die Regelung folgt dem System im Fernsehbereich. Satz 1 gilt für die Belegung einer Plattform ausschließlich mit Hörfunkangeboten. Anders als beim Fernsehen haben nur öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme Must-Carry-Status, die für das jeweilige Verbreitungsgebiet einen gesetzlichen Auftrag haben. Bei der weiteren Belegung ist der Plattformanbieter gehalten, digitale Hörfunkprogramme in Übereinstimmung mit den Interessen der Nutzer vielfältig zu belegen. Vorrangig sind die Anbieter zu berücksichtigen, die für das Verbreitungsgebiet durch Landesrecht zugelassen oder mit besonderen Auflagen (Fensterprogramme) versehen sind. Reichen die Kapazitäten nicht aus, um alle Must-Carry-Programme aufzunehmen, so erfolgt eine verhältnismäßige Kürzung durch den Plattformanbieter nach dem Vorbild der Regelung für Fernsehprogramme. § 52b Abs. 2 Satz 3 RStV stellt weiter klar, dass bei gemischten Plattformen Fernsehen und Hörfunk gemeinsam zu betrachten sind und die Obergrenze von einem Drittel auf sämtliche digitale Rundfunkangebote zu beziehen ist. Der Must-Carry-Bereich umfasst nie mehr als ein Drittel der für digitalen Rundfunk genutzten Kapazität, auch wenn zur Verbreitung sämtlicher privilegierter Programme mehr Ressourcen erforderlich wären. Ist letzteres der Fall, ist dieses Drittel nach Vielfaltgrundsätzen zu belegen. Fernsehen, Hörfunk und vergleichbare Telemedien sind angemessen zu berücksichtigen.

Die Bestimmungen des § 52b Abs. 1 und 2 RStV gelten nicht ausnahmslos. Wenn eine Vielfalt des Angebots anderweitig gesichert ist, wird gemäß § 52b Abs. 3 RStV gegenüber Plattformanbietern auf gesetzliche Belegungsvorgaben verzichtet. Der Plattformanbieter ist danach von den Anforderungen nach Abs. 1 und 2 befreit, soweit

1. der Anbieter der zuständigen Landesmedienanstalt nachweist, dass er selbst oder ein Dritter den Empfang der entsprechenden Angebote auf einem gleichartigen Übertragungsweg und demselben Endgerät unmittelbar und ohne zusätzlichen Aufwand ermöglicht, oder
2. das Gebot der Meinungsvielfalt und Angebotsvielfalt bereits im Rahmen der Zuordnungs- oder Zuweisungsentscheidung nach den § 51 oder 51a RStV berücksichtigt wurde.

§ 52b Abs. 3 Nr. 1 RStV berücksichtigt danach Vielfalt beim Empfang auf einem Endgerät. Voraussetzung ist, dass verschiedene Plattformen und Einzelangebote in gleicher Weise - etwa mittels eines Leiters oder durch Funkausstrahlung - empfangbar sind. Die herkömmlichen Endgeräte müssen mehrere Plattformen oder auch Übertragungswege zusammen- führen. Der Nutzer kann im Wechsel auf die eine oder andere Plattform zugreifen. Voraussetzung ist, dass kein weiterer technischer oder finanzieller Aufwand erforderlich wird, um diese Auswahl zu treffen, etwa Zusatzgeräte oder zusätzliche Gebühren. § 52b Abs. 3 Nr. 2 RStV betrifft Belegungsentscheidungen nach Vielfaltskriterien, die bereits zuvor im Rahmen eines Verfahrens zur Zuordnung drahtloser Übertragungskapazitäten durch die Länder oder der Zuweisung einzelner drahtloser Übertragungskapazitäten durch die Landesmedienanstalten getroffen wurden; diese Entscheidungen sind spezieller und damit vorrangig.

Durch § 52c RStV wird dem Plattformanbieter ein Diskriminierungsverbot auferlegt, weil er als Torwächter zwischen Anbietern von Rundfunk und Telemedien auf der einen und den Nutzern und Kunden auf der anderen Seite wirkt. Durch Einsatz von Hard- und Software ist er in der Lage, die Auffindbarkeit und die Nutzungshäufigkeit wesentlich zu beeinflussen. Um eine Meinungsbildung auf der Basis vielfältiger Informationen zu sichern, soll eine unmittelbare oder mittelbare sachwidrige Behinderung oder Beeinträchtigung von Anbietern von Rundfunk oder vergleichbaren Telemedien sowie innerhalb von Anbietergruppen ausgeschlossen werden.¹³⁵

Da der Inhalt des Verbreitungsvertrages, insbesondere das zu zahlende Entgelt, wesentliche Grundlage für die tatsächliche Einspeisung eines Programms und daher entscheidender Faktor für eine vielfältige Belegung der Plattform ist, stellt § 52d RStV klar und konkretisiert, welche Mängel im Rahmen des Verfahrens nach dem Telekommunikationsgesetz von der zuständigen Landesmedienanstalt der BNetzA gemeldet werden sollen. § 52d gilt im Sinne der Technologieneutralität für alle Verbreiter von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien. Satz 1 verbietet eine unbillige Behinderung von Anbietern von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien durch Entgelte und Tarife. Die Landesmedienanstalten selbst legen aber keine Entgelte und Tarife fest. Hierfür ist die BNetzA zuständig. Die Landesmedienanstalten haben gegenüber der BNetzA darzulegen, in welcher Weise Anbieter von Rundfunkprogrammen und vergleichbaren Telemedien durch die konkrete Festsetzung nicht gleich behandelt werden,

¹³⁵ Zu Einzelheiten vgl. unten, Abschnitt 3. d) dieses Berichts

obwohl ein sachlicher Unterscheidungsgrund fehlt. Nach Satz 2 dürfen für die genannten Programme und Angebote Verbreitungsentgelte im Rahmen des nach dem Telekommunikationsgesetz Zulässigen von den Programmanbietern erhoben werden. Angemessen im Sinne des Satzes 2 sind Verbreitungskosten, die nicht höher ausfallen als die Kosten einer effektiven Leistungserbringung, oder die marktüblich erhoben werden. Bei lokalen und regionalen Anbietern ist bei der Tarifgestaltung der geringen Reichweite und der Leistungsfähigkeit dieser Anbieter Rechnung zu tragen. Hierauf haben die Landesmedienanstalten gegenüber den Anbietern von Plattformen und der BNetzA hinzuwirken.

f) Rahmenbedingungen des Saarländischen Mediengesetzes (SMG)

(1) Vielfaltssicherung in Bezug auf das Saarland

Die Bildung einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung und der damit einhergehende Austausch in allen Kommunikationskanälen ist nicht nur bundesweit, sondern auch in Bezug auf das Saarland von elementarer Bedeutung für den Prozess der freien demokratischen Willensbildung. Dies hat das Bundesverfassungsgericht gerade auch mit Blick auf bundesweit erste Ansätze für die Entwicklung von privatem Rundfunk im Saarland in seiner sog. FRAG-Entscheidung betont.¹³⁶ Auch in Bezug auf das Saarland gilt es medialen Vermachtungstendenzen früh- und rechtzeitig i.S. einer prophylaktischen Pluralismussicherung entgegenzusteuern. Auch im Saarland hat sich dabei der Gesetzgeber mit Blick auf den Rundfunk für ein duales System entschieden, dem bei der Frage, wie Vielfaltsgefährdungen entgegengebeugt wird, Rechnung zu tragen ist. Denn auch in einer landesweit dual strukturierten Rundfunkordnung muss der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass die verfassungsrechtlichen Vielfaltsanforderungen an die Berichterstattung durch das Gesamtangebot aller Veranstalter erfüllt werden.¹³⁷

Eine erste entsprechende Absicherung hat der saarländische Gesetzgeber insoweit durch § 16 Saarländisches Mediengesetz (SMG) vorgenommen. Diese Regelung mit dem Titel „Meinungsvielfalt“ findet sich im Abschnitt 1 „Allgemeine Vorschriften“ des Teils 4 „Vorschriften für den Rundfunk“ des SMG. Sie gilt mithin für öffentlich-rechtliche wie private Rundfunkanbieter im Saarland und lautet:

„Jede Veranstalterin und jeder Veranstalter eines deutschsprachigen Vollprogramms oder eines in besonderer Weise meinungsbildenden deutschsprachigen Spartenprogramms hat zu gewährleisten, dass im Programm die Vielfalt der Meinungen im Wesentlichen zum Ausdruck kommt; sie oder er hat sicherzustellen, dass die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen angemessen zu Wort kommen. Das Programm darf nicht einseitig einer Partei oder Gruppe, einem Berufsstand, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen; Auffassungen von Minderheiten sind zu berücksichtigen. Die Möglichkeit, Spartenprogramme anzubieten, bleibt hiervon unberührt.“

¹³⁶ Vgl. BVerfGE 57, 295 ff. (Rdn. 102)

¹³⁷ Vgl. *Holzner*, Anreize für die vertikale Verflechtung zwischen Presse und Rundfunk oder wirksame Konzentrationsbegrenzung?, ZUM 2009, S. 620 f., m.w.N.

Diese Regelung baut auf den in § 15 SMG geregelten, ebenfalls für öffentlich-rechtliche wie private Rundfunkanbieter im Saarland geltenden allgemeinen Programmgrundsätzen auf. Diese lauten:

„(1) Die Rundfunkprogramme in ihrer Gesamtheit sollen zu einer umfassenden Information und freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung beitragen, der Bildung, Beratung und Unterhaltung dienen und dadurch dem kulturellen Auftrag des Rundfunks entsprechen. In Vollprogrammen soll auch das öffentliche Geschehen im Saarland dargestellt werden.

(2) Für alle Rundfunkprogramme gilt die verfassungsmäßige Ordnung. Die Rundfunkprogramme haben die Würde des Menschen zu achten und sollen dazu beitragen, die Achtung vor Leben, Freiheit und körperlicher Unversehrtheit sowie vor Glauben und Meinung anderer zu stärken. Die sittlichen, religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen der Bevölkerung sind zu achten. Die Rundfunkprogramme sollen die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland, die interregionale Zusammenarbeit und die internationale Verständigung fördern, zum Frieden und zur sozialen Gerechtigkeit mahnen, die demokratischen Freiheiten verteidigen, zur Verwirklichung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen sowie zur Achtung vor der sexuellen Identität anderer beitragen, auf ein diskriminierungsfreies Miteinander und auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen hinwirken sowie die Benachteiligung von Menschen mit Behinderung mit dem Ziel des Abbaus verringern. Gedenk- und Feiertagen, auch in benachbarten Gebietskörperschaften, soll in angemessener Weise Rechnung getragen werden.

(3) Kommentare sind deutlich von Nachrichten zu trennen und unter Nennung des Verfassers oder der Verfasserin als solche zu kennzeichnen.“

Insbesondere in den allgemeinen Programmgrundsätzen des § 15 Abs. 2 SMG leuchten die Grundwerte der saarländischen Verfassungsordnung auf, die Bezugspunkt wie Fundament der audiovisuellen Meinungsvielfalt im Saarland sind.

Für den Bereich des privaten Rundfunks erfahren diese Vielfaltsvorgaben in § 50 SMG eine Ergänzung und prozedurale Absicherung.

Diese Vorschrift gibt der LMS in ihrem Absatz 1 zunächst auf, auf die Veranstaltung jeweils eines landesweiten Vollprogrammes für Hörfunk und Fernsehen hinzuwirken. Für den Bereich des Hörfunks ist dies seit Einführung des dualen Rundfunksystems im Saarland gelungen. Für den Bereich des Fernsehens erweisen sich demgegenüber die Rahmenbedingungen einer Refinanzierungsfähigkeit klassischer Fernsehtätigkeit auf regionaler und Landesebene nicht nur im Saarland als deutlich schwieriger, wie auch die Einstellung des Sendebetriebs von SaarTV und CitiTV belegt.¹³⁸

§ 50 Abs. 2 SMG eröffnet der LMS bis zum Widerruf der Zulassung reichende Sanktionsmöglichkeiten bei einer Verletzung der Vorgaben des § 16 SMG durch im Saarland verbreitete deutschsprachige Vollprogramme oder in besonderer Weise meinungsbildende Spartenprogramme. Die Vorschrift lautet:

„Die LMS wacht darüber, dass landesweit oder lokal verbreitete deutschsprachige Vollprogramme oder in besonderer Weise meinungsbildende Spartenprogramme nach Maßgabe des § 16 ausgewogen sind. Stellt die LMS wiederholt Verstöße gegen die Ausgewogenheit fest, so fordert sie die Veranstalterinnen oder Veranstalter auf, organisatorische Vorkehrungen wie etwa die Errichtung eines Programmbeirats¹³⁹ zu treffen. Sofern die Ausgewogenheit nicht auf andere Weise wiederhergestellt werden kann, hat sie daneben die erforderlichen Programmrichtlinien durch Satzung zu erlassen; stellt die LMS fest, dass eine

¹³⁸ Vgl. hierzu auch Abschnitt 4. d) (1) dieses Berichts

¹³⁹ Zu einem solchen Programmbeirat vgl. z.B. auch § 28 Landesmediengesetz Baden-Württemberg; dazu *Birkert/Reiter/Scherer*, Landesmediengesetz Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2001, § 28 Rdnr. 2 ff.

Veranstalterin oder ein Veranstalter der Aufforderung oder den Programmrichtlinien innerhalb der gesetzten Frist nicht nachgekommen ist, so kann sie die Zulassung widerrufen.“

(2) Das System der Verhinderung vorherrschender intermedialer Meinungsmacht

Eine besondere Gefährdung für die Meinungsvielfalt kann von gattungsübergreifenden Konzentrationstendenzen ausgehen. Rundfunkstaatsvertraglich wird dieser Gefährdungslage im aktuellen fernsehzentrierten Medienkonzentrationsrecht durch die Öffnung für medienrelevante verwandte Märkte Rechnung getragen.

Der saarländische Gesetzgeber sucht vorherrschender intermedialer Meinungsmacht im Saarland durch eine entsprechende Herangehensweise zu begegnen, indem er deren Entstehen auf der Ebene der Zulassung eines Rundfunkveranstalters zu verhindern sucht. Die entsprechende Regelung findet sich in § 44 Nr. 6 SMG und lautet:

„Die Zulassung darf nicht erteilt werden an ... Antragstellerinnen oder Antragsteller, die als Unternehmen mit einer oder mehreren Tageszeitungen im Verbreitungsgebiet eine marktbeherrschende Stellung haben (§ 18 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen) oder die die Mehrheit der Kapital- oder Stimmrechtsanteile an einem solchen Unternehmen besitzen oder an denen solche Unternehmen mehr als ein Drittel der Kapital- oder Stimmrechtsanteile besitzen oder in anderer Weise wesentlichen Einfluss auf die Programmgestaltung ausüben, sowie Personen, die an einem solchen Unternehmen in leitender Stellung mitwirken.“

Inwiefern diese auf die Stellung auf dem Tageszeitungsmarkt zentrierte Betrachtung gewandeltem Mediennutzungsverhalten¹⁴⁰ wie zunehmender Bedeutung dritter Medientypen im Prozess individueller und öffentlicher Meinungsbildung¹⁴¹ noch angemessen Rechnung trägt ist eine vom Gesetzgeber des Saarlandes im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative zu beantwortende Frage.

Gerade auch das Internet stellt ein vielfach tagesaktuelles Medium dar, von dem eine hohe Suggestivkraft ausgehen kann. Es fungiert als Informationsmedium und stellt neben Presse- und Rundfunkangeboten ein Komplementärangebot.¹⁴² Inzwischen haben sich – neben den Internet-Angeboten des SR¹⁴³ und der SZ¹⁴⁴ als im Rundfunk- namentlich auch Fernsbereich rsp. im Tageszeitungsbereich jeweils reichweitenstärkster Akteure – auch eine Vielzahl weiterer Angebote mit publizistischer Relevanz wie z.B. die Angebote des Saarbrücker Wochenspiegelverlages¹⁴⁵ oder des FORUM-Verlages¹⁴⁶ etabliert. Allerdings gibt es aktuell auf dem saarländischen Meinungsmarkt wohl noch weder eine Bedeutung von Internet-Angeboten für die Meinungsbildung noch eine Beherrschungssituation auf dem Markt für meinungsbildungsrelevante Online-Angebote, die ein Einschreiten des Gesetzgebers zur

¹⁴⁰ Vgl. hierzu Abschnitt 3. b) (1) dieses Berichts

¹⁴¹ Vgl. hierzu Abschnitt 3. e) dieses Berichts

¹⁴² Vgl. hierzu *Schulz/Held*, Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht, 2006, S. 29 ff., abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/04083.pdf>

¹⁴³ Diese inzwischen unter der Domain „<http://www.sr.de>“

¹⁴⁴ Vgl. <http://www.saarbruecker-zeitung.de> mit einer Vielzahl von Links zu der Unternehmensgruppe zugehörigen Internet-Auftritten

¹⁴⁵ Vgl. <http://www.wochenspiegelonline.de>

¹⁴⁶ Vgl. <http://www.magazin-forum.de>

Vermeidung intramedialer Meinungsmacht insoweit zwingend gebieten würden. Eine präzisere diesbezügliche Aussage ist schon mit Blick auf das Fehlen eines saarländischen Meinungsvielfalt-Monitors derzeit nicht möglich.¹⁴⁷ Die LMS wird die Entwicklung von Markt- und Meinungsmacht im Saarland auch in Bezug auf Entwicklungen im Internet weiter beobachten.

Auffällig ist im Übrigen, dass sowohl die Vorschriften des RStV wie die des SMG mit Blick auf intramediale Vielfaltgefährdungen rundfunk- bzw. fernsehzentriert sind – ein auch mit Blick auf die Konvergenz der Medien ggf. überholter Ansatz. So finden die vielfaltssichernden Vorschriften der beiden Regelwerke bislang nur dann Anwendung, wenn ein Unternehmen auch Rundfunk veranstaltet. Bei einer Fusion von Presseverlagen und Online-Anbietern gilt dahingegen nur das allgemeine Kartellrecht, das die Meinungsvielfaltssicherung gerade nicht im Blick hat.¹⁴⁸

(3) Meinungsvielfaltssicherung als Bezugspunkt des Verfügbarmachens von Frequenzen sowie von Zuordnungsentscheidungen und Verständigungsvereinbarungen

i. Vielfaltssicherung über das Verfügbarmachen neuer Übertragungskapazitäten für das Saarland und Hemmnisse für die Bewältigung dieser Aufgabe

Nach § 21 Abs. 1 Satz 1 SMG sind Landesregierung und LMS für die Mitteilung des Versorgungsbedarfs für Rundfunk im Saarland gemäß § 57 Abs. 1 Satz 2 TKG gegenüber der Bundesnetzagentur zuständig. Bereits bei dieser Mitteilung ist nach § 21 Abs. 1 Satz 2 SMG „dem Ziel der Meinungsvielfalt (Angebots- und Anbietervielfalt) Rechnung zu tragen“.

Landesregierung und LMS wirken zudem nach § 21 Abs. 2 SMG darauf hin, dass zusätzliche Übertragungskapazitäten für das Saarland verfügbar gemacht werden. Landesregierung und LMS wirken ferner darauf hin, dass die dem Saarland zur Verfügung stehenden Übertragungskapazitäten möglichst frequenzökonomisch eingesetzt werden. Sie unterstützen das Ziel, durch die Vermeidung von Doppelversorgungen vorhandene Frequenz-Ressourcen möglichst effizient auszunutzen. Bei der Zuordnung neuer Übertragungskapazitäten soll der Bedarfsträger, der die Zuordnung einer neuen Übertragungskapazität begehrt, nachweisen, dass diese Zuordnung zur Verbesserung einer anderenfalls unzureichenden Versorgung erforderlich ist.

Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, müssen Frequenzen koordiniert werden. Die LMS hat sich in den vergangenen Jahrzehnten in besonderer Weise bemüht, dieser Aufgabe gerecht zu werden.¹⁴⁹ Dabei stellen sich indessen nicht zuletzt Probleme internationaler telekommunikationsrechtlicher Art.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Vgl. hierzu Abschnitt 3. c) dieses Berichts

¹⁴⁸ Vgl. hierzu *Schulz/Held*, Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht, 2006, S. 13, abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/04083.pdf>

¹⁴⁹ Grundlegend war insoweit insbesondere eine von der LMS bei der LS Telcom in Auftrag gegebene Studie zur „Optimierung der Versorgungssituation des UKW-Hörfunks im Saarland“ aus 2005.

¹⁵⁰ Der Betrieb einer neuen UKW-Frequenz macht im Übrigen nur Sinn, wenn im gewünschten Versorgungsgebiet eine gewisse Mindestnutzfeldstärke überschritten wird. Die Mindestnutzfeldstärke für Stereo-Versorgung von 54 dBµV/m kann

Der völkerrechtliche Rahmen für die Frequenzkoordinierung wird grundlegend durch die "Radio Regulations" (VO-Funk) der International Telecommunication Union (ITU) bestimmt. Grundsätzlich darf aufgrund dieses internationalen Fernmeldevertrages eine Funkstelle nur dann in Betrieb genommen werden, wenn sie vorher international koordiniert worden ist. Weitere Koordinierungsregeln finden sich in internationalen Abkommen, die entweder im Rahmen der ITU (festgelegt bei den Regional Radio Conferences) oder im Rahmen von Vereinbarungen und Abkommen innerhalb der CEPT aufgestellt werden.

Neue Übertragungskapazitäten können vor diesem Hintergrund nur nach Durchführung und positivem Abschluss entsprechender Koordinierungsverfahren erschlossen werden. Eine weitere Möglichkeit besteht im Abschluss von besonderen Vereinbarungen im Rahmen multilateraler Frequenzverhandlungen oder internationaler Konferenzen, wobei es in der Regel zu Neuordnungen von Übertragungskapazitäten in gesamten Teilfrequenzbändern kommt.

Die Grenznähe des Saarlandes hemmt insoweit die Gewinnung zusätzlicher terrestrischer Übertragungskapazitäten für das Saarland, da nicht nur Belange von ggf. in ihren Rundfunkversorgungswünschen betroffenen dritten Bedarfsträgern in anderen Bundesländern (nicht nur im unmittelbaren Nachbarland Rheinland-Pfalz), sondern auch die Belange von Drittstaaten – namentlich Belgien, Luxemburg und Frankreich – berücksichtigungsbedürftig sind.

ii. Vielfaltssicherung, Zuordnungsentscheidungen und Verständigungsvereinbarungen

Die medienrechtliche Zuordnung von neuen terrestrischen Übertragungsmöglichkeiten,¹⁵¹ deren Zuordnung bei In-Kraft-Treten des SMG nicht geregelt war, bestimmt sich im Saarland nach § 21 Abs. 4 bis 8 SMG. Diese lauten auszugsweise:

„(4) Stehen dem Saarland Übertragungskapazitäten für Rundfunkzwecke zur Verfügung, gibt die Landesregierung dies den für das Saarland zuständigen öffentlich - rechtlichen Rundfunkveranstaltern und der LMS bekannt. Die Landesregierung wirkt darauf hin, dass sich die zuständigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter und die LMS über eine sachgerechte Zuordnung der zur Verfügung stehenden Übertragungskapazitäten verständigen. Wird eine Verständigung erreicht, ordnet die Landesregierung die Übertragungskapazitäten zu und unterrichtet den für Medienfragen zuständigen Ausschuss des Landtags über das Ergebnis der Verständigung. Eine Verständigung ist bereits vor der Mitteilung des Versorgungsbedarfs nach Absatz 1 zulässig.

(5) Kommt eine Verständigung nach Absatz 4 Satz 2 innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe gemäß Absatz 4 Satz 1 nicht zustande, wird ein Schiedsverfahren durchgeführt. ...

Die Landesregierung teilt die technischen Übertragungskapazitäten auf der Grundlage des Vorschlags der Schiedsstelle zu und unterrichtet den für Medienfragen zuständigen Ausschuss des Landtags über das Ergebnis der Verständigung.

(6) Übertragungskapazitäten, die zur Sicherstellung der Grundversorgung mit öffentlich-rechtlichem Rundfunk erforderlich sind, werden dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugeordnet.

(7) Unbeschadet des Absatzes 5 sind die Übertragungskapazitäten insgesamt so zuzuordnen, dass eine möglichst gleichgewichtige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks gesichert wird. Dabei sind folgende Gesichtspunkte einzubeziehen:

1. Sicherung der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,

hierbei nur als grober Anhaltspunkt gewertet werden, da die Reichweite der Sender häufig nicht durch die Mindestnutzfeldstärke, sondern durch die Interferenzen anderer Sender begrenzt ist.

¹⁵¹ Zum medienrechtlichen Verfahren der Gewinnung solcher neuer Übertragungskapazitäten für das Saarland, auch im Zusammenspiel mit telekommunikationsrechtlichen Vorgaben, vgl. § 21 Abs. 1 und 2 SMG

2. Sicherung einer flächendeckenden Versorgung im jeweiligen Verbreitungsgebiet mit landesweit verbreiteten und lokalen privaten Rundfunkprogrammen,
3. die Vielfalt des Programmangebots.

(8) Werden bislang in analoger Technik genutzte terrestrische Übertragungskapazitäten für die Übertragung von Rundfunkprogrammen in digitaler Technik genutzt, sind diejenigen Anbieter vorrangig zu berücksichtigen, die ihr Programm auf diesen Übertragungskapazitäten bislang in analoger Technik verbreitet haben.“

Auf der Grundlage des § 21 SMG wurden seit 2003 mehrere Verständigungsverfahren durchgeführt. Besonders bedeutsam war dabei das erste Verfahren, bei dem es u.a. auch um die Zuordnung der Frequenz 103,7 Saarbrücken-Schoksberg ging – eine weitgehend landesweit empfangbare Frequenz, auf der zuvor der von der LMS betriebene Offene Kanal terrestrisch verbreitet wurde. Diese Frequenz wurde auf der Grundlage einer Verständigungsvereinbarung von SR, Deutschlandradio und LMS vom 22. Oktober 2003 dem SR zugeordnet und die weitere Vertragsbestandteile enthielt.

Derzeit (Stand: Dezember 2016) sind dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk für die Veranstaltung von UKW-Hörfunk im Saarland folgende Frequenzen zugeordnet:

Sender	Frequenz	Standort	Leistung
Deutschland Funk	90,1	MHz Saarbrücken	1 KW
	104,6 MHz	Saarburg	20 KW
Deutschland Kultur	105,0	MHz Neunkirchen	5 KW
	88,6	MHz Völklingen	0,1 KW
	96,3	MHz Saarlouis	0,1 KW
	107,5	MHz Saarbrücken	0,4 KW
	107,9	MHz Lebach	0,1 KW
	106,2 MHz	Moseltal-Oberperl - Hammelsberg	5 KW
	88,0	MHz Göttelborner-Höhe	100 KW
	92,3	MHz Blietal	5 KW
SR1	91,9	MHz Moseltal	5 KW
	89,3	MHz Merzig	0,1 KW
	98,6	MHz Mettlach	0,01 KW
	98,2 MHz	Saarbrücken-Halberg	0,01 KW
	91,3	MHz Göttelborner-Höhe	100 KW
SR2	98,0	MHz Blietal	5 KW
	92,1	MHz Merzig	0,1 KW
	88,5 MHz	Mettlach	0,01 KW
	95,5	MHz Göttelborner-Höhe	100 KW
SR3	89,1	MHz Blietal	5 KW
	96,1	MHz Moseltal	5 KW
	98,0	MHz Merzig	0,1 KW
	96,0 MHz	Mettlach	0,01 KW
	103,7	MHz Saarbrücken-Schoksberg	100 KW
Unser Ding	98,6	MHz Homburg	5 KW
	90,3 MHz	St. Wendel	0,1 KW

Die derzeitige Zuordnung für den Bereich des privaten UKW-Hörfunks erschließt sich aus der Darstellung der Zuweisungen von UKW-Frequenzen an private Rundfunkveranstalter, die nachfolgend dargestellt wird.¹⁵²

Im Saarland sind über UKW danach lediglich vier Angebote des SR sowie das Programm Radio Salü (mit wenigen Einschränkungen) landesweit empfangbar. Dem Ziel des Medienrates der LMS, in Bezug auf die beiden Programme BigFM Saarland und Classic Rock Radio eine Versorgungssituation zu erreichen, die deren Anspruch auf landesweiten Programmangeboten weitgehend entspricht, konnte die LMS auch nach den jüngsten UKW-Frequenzzuweisungen - zuletzt der Frequenz Lebach 100,9 MHz an Classic Rock Radio – noch nicht im gewünschten Umfang entsprechen, auch wenn beide Programme inzwischen in weiten Teilen des Saarlandes, wenn auch nicht jederzeit ohne Weiteres störungsfrei, empfangbar sind.

Die Zuordnung von digitalen Übertragungskapazitäten ist im Abschnitt zur Digitalisierung des Rundfunks dargestellt.¹⁵³

(4) Auswahlkriterien bei der Zuweisung terrestrischer Übertragungskapazitäten

Bei einer etwaigen Auswahlentscheidung hinsichtlich der LMS zugeordneter terrestrischer Übertragungskapazitäten gemäß § 52 Abs. 4 SMG, die eine Prognoseentscheidung darstellt, steht dem Medienrat der LMS ein eigener Beurteilungsspielraum zu. Er hat bei seiner Auswahlentscheidung zur Sicherung einer pluralistischen, am Gebot der Meinungsvielfalt orientierten Medienordnung die Meinungsvielfalt in den Angeboten (Angebotsvielfalt) und die Vielfalt der Anbieter (Anbietervielfalt) berücksichtigt.

Bei der Beurteilung der Angebotsvielfalt hat der Medienrat gem. § 52 Abs. 4 Unterabschnitt 2 SMG insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:

1. die inhaltliche Vielfalt des Programmes, insbesondere der Anteil an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung,
2. den Beitrag zur Vielfalt des Gesamtangebots, insbesondere zur Angebots- und Spartenvielfalt, zur regionalen und kulturellen Vielfalt,
3. inwieweit das Programm die Meinungsvielfalt im Saarland stärkt, das öffentliche Geschehen, die politischen Ereignisse sowie das kulturelle Leben im Saarland darstellt und alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zu Wort kommen lässt,
4. den Anteil von Eigen- und Auftragsproduktionen,
5. den Umfang des journalistischen Angebots an lokaler und regionaler Information,
6. inwieweit das Programm oder erhebliche Anteile des Programms im Saarland hergestellt werden.

Berücksichtigt werden kann gemäß § 52 Abs. 4 Unterabschnitt 3 SMG auch die Bereitschaft der Antragstellerinnen, einen publizistischen Beitrag zur Förderung des interregionalen

¹⁵² Vgl. hierzu Abschnitt 2. f) (4) dieses Berichts

¹⁵³ Vgl. hierzu Abschnitt 6 dieses Berichts

Bewusstseins im Großraum Saar-Lor-Lux und zur Förderung der deutsch-französischen Zusammenarbeit zu leisten.

Bei der Beurteilung der Anbietervielfalt hat der Medienrat gemäß § 52 Abs. 4 Unterabschnitt 5 SMG insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:

1. die Erfahrungen der Antragstellenden im Medienbereich und deren Beitrag zur publizistischen Vielfalt,
2. inwieweit die Antragsteller nach ihrer kapitalmäßigen Zusammensetzung und ihrer Organisationsstruktur am ehesten erwarten lassen, dass ihr Angebot die Meinungsvielfalt im Saarland stärkt,
3. die Einrichtung eines Programmbeirats und seinen Einfluss auf die Angebotsgestaltung,
4. den Umfang, in dem Antragstellende ihren redaktionell Beschäftigten im Rahmen der inneren Medienfreiheit Einfluss auf die Gestaltung des Angebots einräumen (Redaktionsstatut),
5. den Anteil der ausgestrahlten Beiträge, die von unabhängigen Produzenten unter Berücksichtigung von Interessenten aus dem Saarland zugeliefert werden, und
6. die Bereitschaft, berufliche Weiterbildung und Ausbildung zu fördern.

Um den Digitalisierungsbeitrag der jeweiligen Veranstalter zu fördern und zu honorieren, kann ebenso die Bereitschaft des Antragstellers/der Antragstellerin, ihre jeweiligen Programme in digital terrestrischer Technik zu verbreiten, berücksichtigt werden.¹⁵⁴

Auf der Grundlage dieses Kriterien-Katalogs hat die LMS jüngst die Frequenz Lebach 100,9 MHz entsprechend einer Beschlussfassung des Medienrates der LMS dem Veranstalter RADIO SALÜ - Euro-Radio Saar GmbH zur terrestrischen Verbreitung des Hörfunkvollprogramms „Classic Rock Radio“ zugewiesen. Gegen diese Zuweisungsentscheidung hat die Skyline Medien Saarland GmbH als Veranstalterin des Hörfunkvollprogrammes „bigFM Saarland“ fristgerecht Widerspruch eingelegt.

Derzeit (Stand: Dezember 2016) sind privaten Rundfunkveranstaltern für die Veranstaltung von UKW-Hörfunk folgende Frequenzen im Saarland zugewiesen:

Sender	Frequenz	Standort	Leistung
bigFM Saarland	94,2	MHz Saarbrücken-Halberg	1 KW
	99,5	MHz Saarlouis	1 KW
	92,6	MHz Merzig	0,5 KW
	96,8 MHz	Sulzbach	0,1 KW
	92,9	MHz Saarbrücken	1 KW
Classic Rock Radio	100,6	MHz St. Ingbert	0,1 KW
	99,3	MHz Neunkirchen	1 KW
	102,8	MHz Saarlouis	1 KW
	100,9 MHz	Lebach	1 KW
Radio Homburg	89,6 MHz	Homburg	1 KW
Radio Neunkirchen	94,6 MHz	Neunkirchen	0,63 KW

¹⁵⁴ Vgl. hierzu auch LT-Drucksache 15/1508 vom 15.09.2015

Sender	Frequenz	Standort	Leistung	
Radio Salü	101,7	MHz Sbr.-Schoksberg	100	KW
	100,0	MHz Bliestal	5	KW
	100,3	MHz Moseltal	5	KW
	103,0	MHz Merzig	0,1	KW
	104,2 MHz	Mettlach	0,1	KW
Radio Saarbrücken	99,6 MHz	Saarbrücken	0,1	KW
Radio Saarschleifenland	105,1 MHz	Merzig	0,1	KW
	106,1 MHz	Mettlach	0,1	KW

(5) Insbesondere: Vielfaltssicherung und der Umgang mit Doppelversorgungen in Zuweisungsverfahren

Für die Frage, inwieweit das jeweilige Programm zur Steigerung der Angebotsvielfalt im Verbreitungsgebiet der zuzuweisenden Frequenz beizutragen vermag, ist auch zu berücksichtigen, ob das jeweilige Angebot in dem Verbreitungsgebiet bereits über eine vergleichbare Übertragungskapazität, d.h. UKW, zu empfangen ist oder nicht.

Die Frage, wie mit potentiell entstehenden Doppelversorgungen und der Frequenzökonomie im Zuweisungsverfahren nach § 52 SMG umzugehen ist, ist gesetzlich auch in der am 11. Dezember 2015 in Kraft getretenen Neufassung des SMG, in der der für die Zuweisungsentscheidung maßgebliche § 52 Abs. 4 geändert wurde, nicht geregelt.

Weiterhin ist nur in § 21 SMG, der das Zuordnungsverfahren der Landesregierung für neue terrestrische Übertragungskapazitäten an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder die LMS als Sachwalterin der Interessen des privaten Rundfunks zum Gegenstand hat bestimmt, dass die Landesregierung und die LMS darauf hinwirken, dass die dem Saarland zur Verfügung stehenden Übertragungskapazitäten möglichst frequenzökonomisch eingesetzt werden (§ 21 Abs.1 Satz 2 SMG). Im Rahmen dieses Verfahrens haben beide gem. § 21 Abs. 1 Satz 3 SMG das Ziel zu unterstützen, durch einen Abbau von Doppelversorgungen öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkprogramme vorhandene Frequenzressourcen besser auszunutzen. Für das Zuweisungsverfahren hat der Gesetzgeber – auch weiterhin - auf eine Regelung zur Beachtlichkeit von Doppelversorgungen verzichtet.

Indessen können Doppelversorgungen auch im Zuweisungsverfahren insoweit Beachtung finden, als eine parallele Wahrnehmbarkeit desselben Angebots über unterschiedliche Frequenzen im gleichen Verbreitungsgebiet einen geringeren Vielfaltsbeitrag leisten kann als eine Wahrnehmbarkeit unterschiedlicher Angebote in diesem Gebiet.

Allerdings können für die Nachhaltigkeit des Vielfaltsbeitrags bei wertender Betrachtung von Doppelversorgungen mit Blick auf die seitens des Medienrates gebotene Prognoseentscheidung auch Aspekte wie das Schutzniveau der betreffenden Frequenzen sowie deren Störanfälligkeit eine Rolle spielen. Denn diese Aspekte berühren mit der Planungssicherheit Betroffener (Veranstalter, Werbetreibende, Zuhörer) einen Gesichtspunkt,

der seinerseits Bezüge zur Vielfaltssicherung aufweist. Denn bei der Prognoseentscheidung ist der Vielfaltsbeitrag während der gesamten Zuweisungsdauer in den Blick zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund spricht sich die LMS für eine gesetzgeberische Klarstellung aus, dass auch der Abbau bzw. die Vermeidung von Doppelversorgungen bei Zuweisungsverfahren auswahlrelevant sein können.

Sie wird sich im Übrigen auch zukünftig um den Abbau von Doppelversorgungen bemühen.

(6) Insbesondere: Vielfaltssicherung und der Aufbau von Frequenzketten

Die BNetzA hatte 2008 eine Verwaltungsvorschrift für die Zuteilung terrestrischer Frequenzen veröffentlicht.¹⁵⁵ Die Beschreibung von Bedarfen durch die jeweils zuständigen Landesstellen steht danach seither auch beim analogen Radio im Vordergrund. Die BNetzA betrachtet auch im analogen Rundfunk medienpolitisch angestrebte Versorgungsgebiete einzelner Programme als Ganzes und nicht mehr in erster Linie konkrete Standorte und die von ihnen versorgten Flächen.

Die BNetzA hat das Saarland und die LMS mit Schreiben vom 02. Juni 2008 um Erläuterung gebeten, wie die bestehende Versorgung und die medienpolitischen Zielvorstellungen im Sinne dieser Bedarfskonzeption weiterzuentwickeln sind. Die BNetzA weist darauf hin, dass dabei jede Programmkette als ein Versorgungsbedarf angesehen werden kann.

Vor diesem Hintergrund fasste der Medienrat der LMS in seiner Sitzung am 20. November 2008 seine bisherigen Entscheidungen wie im Folgenden im hier interessierenden Zusammenhang auszugsweise dargestellt zusammen, ohne auf die Angebote im Verantwortungsbereich des Saarländischen Rundfunks einzugehen:

1. „Die Programme Radio Salü, BigFM und Classic Rock Radio sind für eine flächendeckende analoge Verbreitung im Saarland vorgesehen.
...“
4. Die Versorgung mit den unter 1. genannten Programmketten hat Vorrang vor der Erfüllung anderer analoger Bedarfe.“

Entsprechende Frequenzketten liessen sich bislang weder für BigFM Saarland noch für Classic Rock Radio nachhaltig realisieren.

Die LMS spricht sich deshalb dafür aus, ihr auch durch gesetzgeberische Maßnahmen die Bildung solcher Frequenzketten (i.S. von in ihrer Zuweisungsdauer zeitlich parallelisierten terrestrischen Übertragungskapazitäten), die für den auch ökonomisch stabilen Betrieb eines qualitativ hochwertigen landesweiten Programmangebots wesentlich erscheinen, zu ermöglichen.

Dieses Plädoyer erfolgt in Kenntnis des besonderen Vielfaltsbeitrages, den auch lokale Hörfunkangebote im jeweiligen Verbreitungsgebiet zu leisten im Stande sind. Im Rahmen der Verfügbarkeit von Übertragungskapazitäten sollte eine möglichst flächendeckende Versorgung mit Lokalradioangeboten angestrebt werden. Es empfiehlt sich dies auch in den

¹⁵⁵ Vgl. Allgemeinverfügung 33/2008, Amtsblatt der Bundesnetzagentur 2008, S. 558

Aufgabenkatalog der LMS zur Sicherung der Meinungsvielfalt analog zu landesweiten Hörfunk- und Fernsehangeboten aufzunehmen (§ 50 SMG).

(7) Auswahlkriterien bei der Belegung analoger Kabelnetze

Die Belegung analoger Kabelnetze im Saarland ist in § 53 Abs. 2 bis 6 SMG normiert. Die Betreiberin oder der Betreiber einer Kabelanlage hat nach § 53 Abs. 2 SMG sicherzustellen, dass die erforderlichen Übertragungskapazitäten für die für das Saarland gesetzlich bestimmten Programme und die aufgrund einer Zulassung nach § 43 Abs. 1 SMG veranstalteten Voll- und Spartenprogramme sowie für die im Betriebsbereich einer Kabelanlage auch durch terrestrischen Einzelempfang empfangbaren Angebote zur Verfügung stehen. Bei grenznahen Verbreitungsgebieten ist gemäß § 53 Abs. 3 SMG mindestens eines der jeweils grenzüberschreitend am Einspeisepunkt der Kabelanlage mit durchschnittlichem Antennenaufwand empfangbaren Programme weiterzuverbreiten. Sieht eine Rangfolgeentscheidung die Weiterverbreitung von Programmen nach Satz 1 vor, stehen sie Programmen nach Absatz 2 gleich.

Nach § 53 Abs. 3 SMG bestimmt die LMS unter Einbeziehung der vorgenannten über die Kanalbelegung mit Angeboten im Umfang von zwei Drittel der im analogen Kabel zum 13. Juli 2006 verfügbaren analogen Kapazitäten unter Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten und der von der Betreiberin oder dem Betreiber der Kabelanlage gebotenen Hinweise sowie mit dem Ziel der Sicherung der Meinungsvielfalt unter Beachtung der Angebots- und Anbietervielfalt i.S.v. § 52 Abs. 4 SMG sowie einer angemessenen Berücksichtigung auch von dem Rundfunk vergleichbaren Telemedien und Teleshoppingkanälen nach Maßgabe einer Satzung.¹⁵⁶

(8) Interregionale Vielfaltssicherung und Digitalisierung von Übertragungswegen

i. Interregionale Vielfaltssicherung im digitalen terrestrischen Hörfunk

Schon mit Blick auf die Grenzen des Wachstums im Bereich der Erschließung zusätzlicher UKW-Übertragungskapazitäten erscheint ein Bemühen, jenseits der stärkeren Berücksichtigung von grenzüberschreitenden Angelegenheiten in bestehenden Programmangeboten Programmen des jeweiligen Nachbarn verbesserte UKW-Empfangsmöglichkeiten zu eröffnen oder gar ein eigenständiges analoges interregionales Rundfunkprogramm zu konfigurieren, als wenig erfolgversprechend.

Größere Chancen bietet hier ggf. ein frühzeitiges Bemühen um die Entwicklung eines interregionalen Digitalradio-Multiplexes, in dem neben Programmen aus den Partnerregionen ggf. auch ein eigenständiges interregionales Angebot terrestrisch verbreitet werden könnte. Auch in Bezug auf einen audiovisuellen Beitrag zur Entwicklung einer interregionalen Identität wird es nachhaltige Fortschritte wohl nur auf digitalem Wege geben. Je stärker auch unter den Vorzeichen der sich entwickelnden französischen Region *Grand Est*¹⁵⁷ Europa im Kleinen in seinem geographischen Herzen mit und rund um das Saarland zusammenwächst, um so mehr

¹⁵⁶ Der Medienrat der LMS hat am 31. Mai 2007 die Satzung der LMS über die Grundsätze der Kanalbelegung für die Kabelanlagen im Saarland erlassen; Amtsbl. 2007, S. 1187 ff.

¹⁵⁷ Vgl. <http://www.grandest.fr>

erscheint auch eine digitale Förderung des interregionalen Kommunikationsraumes nicht nur politisch und gesellschaftlich sinnvoll, sondern auch ökonomisch darstellbar.

Die LMS wird sich deshalb weiter, nicht zuletzt in Zusammenarbeit auch mit dem Saarländischen Rundfunk,¹⁵⁸ um eine Förderung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks auch im Kontakt mit Medienunternehmen und Regulierungsbehörden in der Großregion einsetzen.

Die LMS kann bei einer solchen interregionalen Digitalradio-Strategie auch an die Digitalradio-Fortschritte in Frankreich anknüpfen: Das Netz für das Digitalradio DAB+ wird in Frankreich weiter ausgebaut. So hat die französische Medienaufsichtsbehörde, der CSA, am 30. November 2016 die Sendeplätze für die schon länger geplanten Multiplexe in Straßburg, Lille und Lyon vergeben und mehrere Anbieter vorausgewählt.¹⁵⁹ Die vier großen französischen Privatradiogruppen RTL, Lagardère, NRJ und NextRadioTV beteiligen sich zwar weiterhin nicht am Digitalradio-Projekt in Frankreich und setzen stattdessen in der Erwartung eines raschen Ausbaus der 4G-Netze auf das mobile Internet. Privatradios, die nicht zu diesen großen Gruppen gehören, bietet das Digitalradio demgegenüber eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit mit den Sendern der Marktführer in Sachen technischer Reichweite.¹⁶⁰

ii. Interregionale Vielfaltssicherung im digitalen Kabel

Seit dem 1. Dezember 2016 können Saarländerinnen und Saarländer France 5 wieder frei im digitalen Kabelnetz der Vodafone Kabel Deutschland GmbH empfangen. Nach der Verschlüsselung des Signals des französischen Fernsehprogramms durch die Veranstalterin France Television im April 2016 war dies aus technischen Gründen nicht mehr möglich. Auf Initiative der Landesmedienanstalt Saarland hat die Vodafone Kabel Deutschland GmbH nun gemeinsam mit dem TV-Anbieter eine Lösung gefunden. Darüber hinaus ist es gelungen, die bereits angekündigte Abschaltung der Programme France 2 und France 3 zu verhindern.


„Für die Förderung des interregionalen Bewusstseins und die kulturelle Vielfalt ist es insbesondere in einem Grenzland wie dem Saarland wichtig, dass man auch an der Kultur jenseits der Grenze teilhaben kann. Ich danke den beteiligten Parteien für ihr Engagement, dem saarländischen Fernsehpublikum France 5 wieder zugänglich zu machen und die Verbreitung von France 2 und 3 zu erhalten“, erklärte Uwe Conradt, Direktor der LMS, in diesem Zusammenhang.

France 5 ist ein öffentlich-rechtlicher Fernsehsender Frankreichs, der zu France Télévisions gehört. Er sendet hauptsächlich Bildungsprogramme wie Dokumentationen und Fernsehdiskussionen.

¹⁵⁸ Vgl. *Munder*, „DAB+ Gipfel SaarLorLux“ des Saarländischen Rundfunks auf dem Halberg: Mehrwert für den Hörer schaffen“, 2.5.2015, (abrufbar unter <http://www.radiowoche.de/dab-gipfel-saarlorlux-des-saarlaendischen-rundfunks-auf-dem-halberg-mehrwert-fuer-den-hoerer-schaffen/>)

¹⁵⁹ Vgl. <http://www.csa.fr/Espace-Presse/Communique-de-presse/La-RNT-bientot-dans-le-Nord-l-Alsace-et-la-region-lyonnaise>

¹⁶⁰ Vgl. *Sprenger*, „DAB+ in Frankreich: Digitalradio startet in Straßburg mit 39 Programmen“, 11.12.2016, (abrufbar unter <http://www.radiowoche.de/digitalradio-startet-in-strassburg-mit-39-programmen/>)



Im Saarland sind aktuell folgende französische Fernsehprogramme im digitalen Kabelnetz zu empfangen: France 2, France 3 (auch analog), France 5, France 24 und TV 5 Monde.

3. Aspekte der Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland

a) Juristische Aspekte

(1) Die Vorsorge-Judikatur des BVerfG und neue Herausforderungen für die positive Ordnung des Rundfunks

Gefährdungen der Erreichung des der Rundfunkordnung insgesamt verfassungsrechtlich vorgegebenen Vielfaltsziels entstehen auch infolge der Entwicklung der Medienmärkte und insbesondere des erheblichen Konzentrationsdrucks im Bereich privaten Rundfunks, aber auch des Ausgreifens von Medienakteuren in vor- und nachgelagerte Märkte ihres Kerngeschäfts sowie bei neuen Medienakteuren wie Intermediären durch die Steuerung von Aufmerksamkeit auf bestimmte Angebote, auf denen sich diese Intermediäre inzwischen selbst unternehmerisch betätigen.

Rundfunk wird nicht nur durch herkömmlich ausgerichtete Medienunternehmen veranstaltet und verbreitet. Zunehmend werden im Rundfunkbereich auch andere Unternehmen, etwa Kapitalgesellschaften unter maßgeblicher Beteiligung von internationalen Finanzinvestoren tätig. Auch engagieren sich Telekommunikationsunternehmen als Betreiber von Plattformen für Rundfunkprogramme. Der Prozess horizontaler und vertikaler Verflechtung auf den Medienmärkten schreitet voran.¹⁶¹ Die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen ist häufig nur ein Glied in einer multimedialen Wertschöpfungs- und Vermarktungskette.¹⁶² Das BVerfG hat schon in seiner KEF-Entscheidung aus 2007 auf damit verbundene Gefährdungslagen für die Vielfaltssicherung eindrucksvoll und fortdauernd bedeutsam aufmerksam gemacht:¹⁶³

„Es bestehen vielfältige Potentiale der wechselseitigen Verstärkung von publizistischem Einfluss und ökonomischem Erfolg und damit der Nutzung von Größen- und Verbundvorteilen, darunter auch durch crossmediales Marketing. Die neuen Technologien erlauben im Übrigen den Einsatz von Navigatoren und elektronischen Programmführern, deren Software ihrerseits zur Beeinflussung der Auswahlentscheidung von Rezipienten genutzt werden kann“.

Auch wegen der mit der Konzentration im Rundfunk verbundenen Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung hat das Bundesverfassungsgericht Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt als geboten angesehen und hinzugefügt, dass einmal eingetretene Fehlentwicklungen sich - wenn überhaupt - nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen lassen.¹⁶⁴

¹⁶¹ Vgl. schon BVerfGE 95, 163 (173); siehe ferner *Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)*, Crossmediale Verflechtungen als Herausforderung für die Konzentrationskontrolle, 2007, S. 121 ff.; ALM Jahrbuch 2006, S. 197 ff.

¹⁶² Vgl. BVerfGE 119, 181 (216 f.) unter Bezugnahme auf *Zerdick* u.a., Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, 1999

¹⁶³ BVerfGE 119, 181 (217)

¹⁶⁴ Vgl. BVerfGE 31, 314 (325); 57, 295 (322 f.); 73, 118 (160); 83, 238 (324); 85, 163 (172); 95, 163 (173); 97, 228 (258); 114, 371 (389); 119, 181 (217)

Dieses Versteinerungsrisiko und damit verbunden das Prophylaxe-Gebot bestehen auch mit Blick auf neue Akteure in der medialen Wertschöpfungskette wie Navigatoren, Suchmaschinen, sonstige Intermediäre oder persönliche Assistenten fort.

Das grundlegende, verfassungsrechtlich fundierte Ziel, eine funktionsfähige duale Rundfunkordnung zu erhalten und Meinungsvielfalt zu gewährleisten, besteht technologie-neutral. Dieses Ziel wird nicht dadurch obsolet, dass sich die technischen Möglichkeiten der Rundfunkverbreitung vervielfacht haben und die Mediennutzung inzwischen verstärkt auch via Internet erfolgt. Eines gesetzlichen Ordnungsrahmens für den Rundfunk, wie ihn das Bundesverfassungsgericht mit dem Begriff der erforderlichen „positiven Ordnung“ umreißt, wird es weiterhin bedürfen. Ein Axiom, dass die Vervielfältigung der Rundfunkverbreitungswege eine zwingende Deregulierung des rundfunkrechtlichen Regelungsrahmens nach sich ziehen muss, existiert nicht.

Veränderte Mediennutzungsmöglichkeiten geben allerdings sehr wohl Anlass, sich über einzelne Facetten der bisherigen Regulierung, etwa die Dienste-Abgrenzung zwischen Rundfunk und Telemedien und die Aktualisierungsbedürftigkeit der Plattformregulierung (z.B. hinsichtlich der Aspekte Auffindbarkeit von Programmen, Signal-Integrität, diskriminierungsfreier Zugang zu Distributionswegen, Netzneutralität etc.) Gedanken zu machen. Auch hinsichtlich spezifisch internet-bezogener Aspekte wie etwa der Suchmaschinen stellen sich Fragen der Sicherung kommunikativer Chancengerechtigkeit. Schließlich wird auch das fernseh-zentrierte, aber auch heute schon crossmedial ausgerichtete Medienkonzentrationsrecht auf seine Tauglichkeit zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht in einer digitalisierten Welt in den Blick zu nehmen sein.

(2) Die Ergebnisse der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz

Wie bereits mehrfach dargelegt befindet sich die Medienlandschaft derzeit in einem tiefgreifenden Wandel. In Europa und in Deutschland sollen daher die Weichen neu gestellt werden für eine Medienregulierung, die der geänderten Mediennutzung der Menschen Rechnung trägt und die sicherstellt, dass auf ein vielfältiges, attraktives Medienangebot zugegriffen werden kann und faire Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen gelten.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD auf Bundesebene für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages¹⁶⁵ enthielt den Auftrag, die Medienordnung an die Konvergenzentwicklungen anzupassen und hierfür eine zeitlich befristete Bund-Länder-Kommission einzusetzen, die notwendige Anpassungen – zum Beispiel an den Schnittstellen Medienaufsicht, Telekommunikationsrecht und Wettbewerbsrecht – erarbeiten soll. Vor diesem Hintergrund hatte die Rundfunkkommission der Länder das sogenannte Konvergenzgutachten der Professoren *Kluth* und *Schulz* in Auftrag gegeben, das im Oktober 2014 vorgelegt wurde.¹⁶⁶

¹⁶⁵ „Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode“, S. 134; abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile

¹⁶⁶ *Kluth/Schulz*, Konvergenz und regulatorische Folgen, 2014; abrufbar unter http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/1049

Am 11. Dezember 2014 beschlossen die Bundeskanzlerin sowie die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vor diesem Hintergrund, eine „gemeinsame Steuerungsgruppe auf politischer Ebene“ (Bund-Länder-Kommission) einzusetzen. Sie sollte Vorschläge für eine der Medienkonvergenz angemessene Medienordnung auf nationaler und internationaler Ebene erarbeiten. Die Aufgabe der Koordinierung liegt auf Bundeseite bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM), auf Länderseite beim Vorsitzland der Rundfunkkommission, Rheinland-Pfalz (RP). Neben der BKM und RP gehören das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sowie die Staats- und Senatskanzleien der Länder Baden-Württemberg (BW), Bayern (BY), Berlin (BE), Hamburg (HH), Hessen (HE), Nordrhein-Westfalen (NW) und Sachsen (SN) der Steuerungsgruppe an.

Am 25. März 2015 verständigte sich die politische Steuerungsgruppe darauf, Arbeitsgruppen auf Fachebene zu folgenden fünf Themen einzusetzen:

- Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie (AG-Vorsitz BKM/BY),
- Jugendschutz/Jugendmedienschutz (AG-Vorsitz BMFSFJ/SN),
- Kartellrecht/Vielfaltssicherung (AG-Vorsitz BMWi/BW),
- Plattformregulierung (AG-Vorsitz BMWi/NW)
- Intermediäre (u.a. Suchmaschinen) (AG-Vorsitz BKM/HH)

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben am 3. Dezember 2015 einen Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz¹⁶⁷ mit ersten konkreten Beratungsergebnissen zur Kenntnis genommen und um weitere Eckpunkte und ggf. Regulierungsvorschläge gebeten.

Der Zwischenbericht der AG Kartellrecht/Vielfaltssicherung lautete (auszugsweise):

„Die AG hat den Auftrag zu untersuchen, welche Kompatibilitätsprobleme zwischen dem Kartellrecht und dem medienrechtlichen Ziel der Meinungs- und Medienvielfaltssicherung bestehen, sowie Möglichkeiten zur Konfliktlösung und einer verbesserten Koordination der Wettbewerbs- und Aufsichtsbehörden zu prüfen.

Geklärt werden soll, ob Konflikte zwischen Wettbewerbsrecht und Vielfaltssicherung vorliegen, und mit welchen Maßnahmen Medienvielfaltsaspekte im kartellrechtlichen Verfahren stärker berücksichtigt werden können, um insbesondere auch kartellrechtlich problematische Kooperationen und Fusionen von audiovisuellen Medien aus medienpolitischen Gründen zu ermöglichen (zum Beispiel zur Stärkung deutscher Medienunternehmen).

... Einigkeit besteht bei dem Ziel der Optimierung der verfahrensrechtlichen Zusammenarbeit der Kartellbehörden und der Landesmedienanstalten/Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) zur besseren Verzahnung von Kartell- und Medienrecht. Einigkeit besteht zudem, dass Initiativen zur Anpassung des europäischen Primärrechts kaum Aussicht auf Erfolg haben dürften.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen bezüglich:

- einer Ergänzung des Freistellungstatbestands für Kooperationen,
- einer Ergänzung der Abwägungsklausel in der Fusionskontrolle,
- einer Einbindung der KEK/Monopolkommission in Fusionsverfahren des Bundeskartellamts (BKartA) im Medienbereich,
- einer Erhöhung der Aufgreifschwelle der Fusionskontrolle für Rundfunkunternehmen im GWB.

¹⁶⁷ Der Zwischenbericht ist abrufbar unter https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Zwischenbericht_Bund-Laender-Kommission_zur_Medienkonvergenz_Dezember_2015.pdf.

... Möglicher Gesetzgebungsbedarf wäre im GWB und/oder im RStV umzusetzen. Dabei wurde allerdings deutlich, dass die medienpolitisch relevanten Fallkonstellationen ... in der Regel unter den Anwendungsbereich des europäischen Kartellrechts fallen, das die Berücksichtigung anderer als ökonomischer Erwägungen derzeit nicht zulässt,¹⁶⁸ und dadurch der Handlungsspielraum von Bund und Ländern eingeschränkt ist.

... Eine Ergänzung des Freistellungstatbestands des § 2 GWB („Berücksichtigung von Medienvielfaltsaspekten“) wird von Seiten des Bundes mit Ausnahme der BKM kritisch gesehen. Eine solche Regelung würde wegen des Anwendungsvorrangs des EU-Kartellverbots lediglich rein lokale/regionale Sachverhalte unter Beteiligung kleiner Medienunternehmen erfassen (Schaffung eines Zweiklassenrechts). Auch ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich Medienvielfaltssicherung fraglich. Weiter klärungsbedürftig ist, wer den Begriff der medienpolitischen Relevanz bestimmt und in welcher Form die Berücksichtigung von Medienvielfaltsaspekten durch die Kartellbehörden oder Gerichte erfolgen soll. Auf Länderseite wird eine Ergänzung des § 2 GWB positiv gesehen. Die Länder sehen die Frage der Gesetzgebungskompetenz dann nicht als problematisch an, wenn der Bundesgesetzgeber den Begriff der Meinungsvielfalt nicht selbst ausgestaltet, sondern die Wertungen des kodifizierten Länderrechts (RStV) als Abwägungskriterium inkorporiert oder die Wertungen einer von den Ländern berufenen Stelle (zum Beispiel KEK) mit einbezieht und an diese gebunden ist.

... Im Bereich der Fusionskontrolle wird von Länderseite die Ergänzung der Abwägungsklausel im medienpolitische Abwägungskriterien (§ 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GWB), die Abgabe von Stellungnahmen der Monopolkommission/KEK zu Medienvielfaltsaspekten einer Fusion (§ 40 Abs. 4 GWB), die Erhöhung der Aufgreifschwelle der Fusionskontrolle für Rundfunkunternehmen (§ 38 Abs. 3 GWB) sowie die Ergänzung der Regelung zur Ministererlaubnis um eine Anhörungspflicht der KEK in medienpolitischen Fallkonstellationen (§ 42 Abs. 4 GWB) vorgeschlagen. Der Bund sieht eine Ergänzung der Abwägungsklausel kritisch, da wegen des Anwendungsvorrangs der EU-Fusionskontrolle nur Fusionen ohne gemeinschaftsweite Bedeutung erfasst würden (Zweiklassenrecht).¹⁶⁹ Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist fraglich. Gegen eine Aufgabenausweitung der Monopolkommission sprechen deren beschränkte personellen Kapazitäten und der Umstand, dass mit der KEK schon ein Expertengremium im Medienbereich existiert, das bereits eingebunden werden kann. Bei einer Erhöhung der Aufgreifkriterien der Fusionskontrolle für Rundfunkunternehmen würde die Möglichkeit aufgegeben, etwaige Fehlentwicklungen infolge der zu erwartenden Konsolidierung insbesondere des Hörfunkmarktes rechtzeitig zu erkennen und ihnen noch entgegenwirken zu können. Im Übrigen bedeutet eine Kontrollmöglichkeit nicht per se eine Untersagung.

Die Länder sehen die Frage der Gesetzgebungskompetenz dann nicht als problematisch an, wenn der Bundesgesetzgeber den Begriff der Meinungsvielfalt nicht selbst ausgestaltet, sondern die Wertungen des kodifizierten Länderrechts (RStV) als Abwägungskriterium inkorporiert oder die Wertungen einer von den Ländern berufenen Stelle (zum Beispiel KEK) mit einbezieht und an diese gebunden ist. Die gesetzliche Verpflichtung zur Anhörung der KEK im Rahmen der Fusionskontrolle erscheint aus Sicht der Länder sinnvoll, um die Einbeziehung medienpolitischer Erwägungen abzusichern.

... Die von Länderseite gewünschte Ergänzung/Umformulierung der Regelung über die Zusammenarbeit von Landesmedienanstalten/KEK und Kartellbehörden (§ 50c Abs. 2 GWB) wurde vom Bund als nicht unbedingt erforderlich, aber tendenziell möglich angesehen, soweit eine verfassungsrechtlich unzulässige Mischverwaltung vermieden wird.

...
Bei einer Änderung des § 50c GWB müsste eine analoge Änderung des § 39a RStV vorgenommen werden.

...
Es wurde festgehalten, dass das Medienkonzentrationsrecht der Länder auf konvergente Regelungen geprüft werden solle.“

¹⁶⁸ Diese Passage des Zwischenberichts kann aus Sicht der LMS im Hinblick auf das Berücksichtigungsgebot auch in Bezug auf mitgliedstaatliche Anforderungen der Sicherung von medialer Meinungsvielfalt, das aus der kulturpolitischen Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV auch mit Blick auf die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts erwächst, kritisch hinterfragt werden; vgl. hierzu *Ress/Ukrow*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 2016, Art. 167 AEUV Rn. 148 ff.

¹⁶⁹ Diese bundesseitig wiederholt ausgedrückte Besorgnis eines Zweiklassenrechts trägt aus Sicht der LMS den dargelegten Pflichten aus der kulturpolitischen Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV nicht angemessen Rechnung.

Die Beratungen in den Arbeitsgruppen wurden in 2016 entsprechend fortgesetzt. Von Bundeseite (Federführung BMWi) wird im Rahmen der 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) u.a. vorgeschlagen, die betroffene Vorschrift im GWB (§ 50c) entsprechend zu ändern. Der entsprechende Regierungsentwurf der Novelle¹⁷⁰ sieht folgende Neufassung des § 50c Abs. 2 Satz 2 GWB vor:

„Die Kartellbehörden tauschen mit den Landesmedienanstalten und der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich gegenseitig Erkenntnisse aus, soweit dies für die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich ist.“

Mit der Neuformulierung¹⁷¹ soll unterstrichen werden, dass der Informationsaustausch nicht nur eine Option, sondern den Regelfall darstellt, soweit dies für die Erfüllung der Aufgaben der Behörden erforderlich ist. Dies gilt insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen Kartellbehörden und Landesmedienanstalten.¹⁷²

Aus Sicht der Landesmedienanstalten erscheint es im Übrigen in Umsetzung des Ergebnisses der Bund-Länder-Kommission sinnvoll, eine Benehmensherstellung des Bundeskartellamts mit der KEK nicht nur auf die Fälle einer vorgesehenen Untersagung von Fusionen im Bereich des bundesweiten privaten Rundfunks zu beschränken. Auch bei Freigaben von Zusammenschlussvorhaben, die den Bereich der bundesweiten Verbreitung von Fernsehprogrammen durch private Veranstalter betreffen, erscheint die Einbeziehung der KEK sinnvoll (z. B. hinsichtlich des Austauschs über den Umfang und die Bedeutung von Medienaktivitäten der jeweils betroffenen Unternehmen).¹⁷³ Eine entsprechende Fassung des § 40 Abs. 4 Satz 3 GWB könnte lauten:

„Vor einer Entscheidung in Verfahren, die den Bereich der bundesweiten Verbreitung von Fernsehprogrammen durch private Veranstalter betreffen, ist über die zuständige Landesmedienanstalt das Benehmen mit der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich herzustellen.“

Die Länder beabsichtigen ihrerseits, im Rahmen eines der nächsten Änderungsstaatsverträge die davon betroffene Klausel im Rundfunkstaatsvertrag (RStV) entsprechend anzupassen.

¹⁷⁰ Abrufbar unter <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/entwurf-eines-neunten-gesetzes-zur-aenderung-des-gesetzes-gegen-wettbewerbsbeschaenkungen.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

¹⁷¹ Deren redaktionelle Fassung trägt weder der Organstellung der KEK noch der Bedeutung der ZAK im Rahmen der Plattformregulierung und den Schnittstellen zwischen dieser Regulierung und dem Kartellrecht angemessene Rechnung. Deshalb haben sich ZAK und KEK gemeinsam dafür eingesetzt, im Gesetzgebungsprozess § 50c Abs. 2 Satz 1 und 2 GWB wie folgt zu fassen:

„Die Kartellbehörden arbeiten im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, der Deutschen Bundesbank, den zuständigen Aufsichtsbehörden nach § 90 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und den Landesmedienanstalten und ihren Organen Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich sowie Kommission für Zulassung und Aufsicht zusammen. Die Kartellbehörden tauschen mit den Landesmedienanstalten und ihren Organen Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich sowie Kommission für Zulassung und Aufsicht gegenseitig Erkenntnisse aus, soweit dies für die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben erforderlich ist; mit den übrigen in Satz 1 genannten Behörden können sie entsprechend auf Anfrage Erkenntnisse austauschen.“

¹⁷² Vgl. den Regierungsentwurf eines 9. Gesetzes zur Änderung des GWB, a.a.O. S. 94

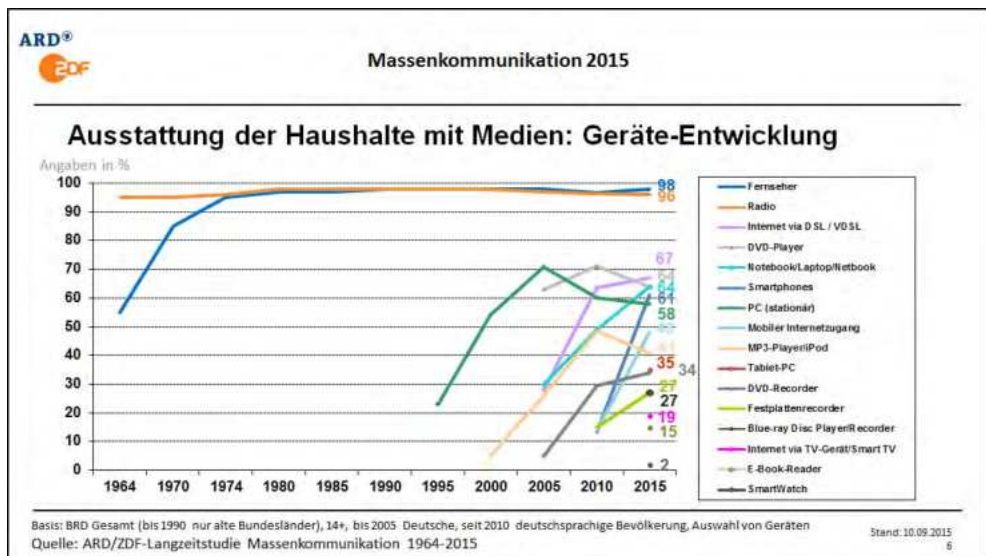
¹⁷³ Dies gilt auch für die Fälle der Freigabe durch Nichtzustellung einer Verfügung innerhalb von vier Monaten nach Eingang der vollständigen Anmeldung gemäß § 40 Absatz 2 Satz 2 GWB.

Ergänzend wurde die Bund-Länder-Kommission in der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zum ersten Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz am 3. Dezember 2015 darum gebeten, auch die Themen Mediaagenturen und Ad-Blocker zu behandeln. Das Bestehen gesetzgeberischen Handlungsbedarfs bei Mediaagenturen soll weiter geprüft werden. Bezüglich der Thematik Ad-Blocker soll eine zeitnahe Prüfung durch Bund und Länder klären, ob im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen und damit verbundenen medienpolitischen Risiken ggf. eine gesetzliche Flankierung geboten ist. Die Ausführungen in Bericht und Zwischenbericht zu diesen Themenfeldern wie zur Plattformregulierung finden sich an anderer Stelle dieses Berichts referiert.¹⁷⁴

b) Technologische Aspekte

(1) Einführung – Entwicklungen im Mediennutzungsverhalten in Bezug auf für den Konsum audiovisueller Inhalte geeignete Geräte

Grundlage für die Mediennutzung ist die Ausstattung mit Mediengeräten in den Haushalten. Seit Mitte der 1970er Jahre verfügen fast alle Haushalte in (West-) Deutschland über mindestens ein Radio- bzw. TV-Gerät. Bei Geräten zur Wiedergabe von Ton- und Bewegtbild war die technologische Entwicklung z.T. so schnell, dass Zeitreihen für bestimmte Gerätetypen kaum über einen längeren Zeitraum fortgesetzt werden konnten (z.B. Kassetten- und Videorecorder). Deutlich abgenommen hat die Ausstattung mit stationären PCs, während Notebooks/Laptops/Netbooks und vor allem auch der Besitz von Smartphones in den vergangenen fünf Jahren stark angestiegen ist. Portabilität und Mobilität sind offensichtlich die aktuell bestimmenden Treiber der Medienentwicklung.



¹⁷⁴ Vgl. hierzu Abschnitte 3. a) (2), 9, 12 dieses Berichts

Insgesamt gesehen verfügen 100 Prozent der Haushalte über ein TV-fähiges Gerät (TV, PC, Laptop, Smartphone, Tablet), 96 Prozent über ein Radiogerät (einschl. Autoradio, Internet-/W-LAN- und DAB+-Radiogerät), 80 Prozent über ein Videogerät (DVD, Blu-ray, HD) und 83 Prozent über einen Computer (stationär, Laptop, Notebook, Netbook, Tablet).

Diese sehr vielfältige Ausstattung von Haushalten mit Mediengeräten besteht nicht nur auch in praktisch alle Familien mit jugendlichen Familienangehörigen: In praktisch allen Familien mit Zwölf- bis 19-Jährigen sind nach den Ergebnissen der jüngsten JIM-Studie¹⁷⁵ Mobiltelefone, Computer/Laptop, Fernsehgeräte sowie ein Internetzugang vorhanden. Tablet-PCs stehen mittlerweile in zwei von drei Haushalten zur Verfügung. Jeweils zwei von fünf Haushalten besitzen ein Abo eines Streaming-Dienstes und knapp ein Viertel der Familien hat einen Pay-TV-Vertrag abgeschlossen. Aber auch Jugendliche selbst besitzen ein sehr breites Repertoire an Mediengeräten. Mit 97 Prozent hat praktisch jeder Zwölf- bis 19-Jährige ein eigenes Mobiltelefon, bei 95 Prozent handelt es sich um ein Smartphone, drei Viertel haben auch einen eigenen PC oder Laptop zur Verfügung (74 %). Gut die Hälfte der Jugendlichen hat einen Fernseher (55 %) oder ein Radio (54 %) im Eigenbesitz. Fast jeder zweite Jugendliche hat zuhause eine eigene mobile (45 %) oder stationäre (45 %) Spielkonsole. Einen DVD-Player oder Festplattenrekorder (31 %) sowie einen Tablet-PC (30 %) kann knapp jeder Dritte sein Eigen nennen.

Bei der Entwicklung der TV-Haushalte nach Empfangsebenen zeigt sich im Saarland seit Jahren ein weitgehend stabiles Bild. Kabel und Satellit kommt auch im Saarland besondere Bedeutung zu:

Entwicklung der TV-Haushalte nach Empfangsebenen im Saarland¹⁷⁶

Jahr	TV-Haushalte gesamt in Mio.	Kabel (in Mio)	Satellit (in Mio.)	Terrestrik (in Mio.)	IP-TV (in Mio.)
2009	0,47	0,19	0,28	0,00	-
2010	0,45	0,18	0,27	0,00	-
2011	0,45	0,18	0,26	0,00	-
2012	0,44	0,16	0,27	0,00	0,01
2013	0,45	0,16	0,27	0,00	0,02
2014	0,45	0,16	0,27	0,00	0,02
2015	0,45	0,16	0,26	0,00	0,03

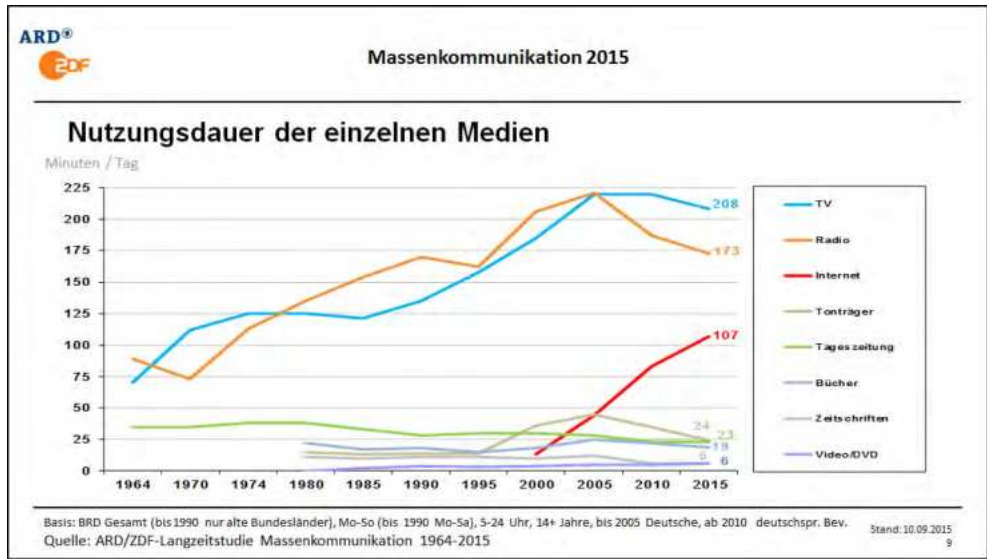
Fernsehen (208 Min.) und Radio (173 Min.) bleiben laut ARD-/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation 2015 in der Gesamtbevölkerung mit Abstand die nutzungsstärksten Medien. Auf Rang 3 folgt das Internet (107 Min.). Während die Nutzung von Tonträgern (24 Min.) seit geraumer Zeit zurückgeht, ist das Lesen der Tageszeitung (23 Min.) stabil geblieben. Leicht rückläufig ist die Lektüre von Büchern (19 Min.). Zeitschriften und Video/DVD (jeweils 6 Min.) spielen bei der täglichen Mediennutzung eine untergeordnete Rolle.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Vgl. *Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs)* (Hrsg.), JIM-Studie 2016 – Jugend, Information, (Multi-) Media, 2016, S. 6 ff.

¹⁷⁶ Quelle: Media Perspektiven - Basisdaten, Daten zur Mediensituation in Deutschland, 2009 ff.

¹⁷⁷ Vgl. <http://www.ard-werbung.de/media-perspektiven/projekte/ardzdf-studie-massenkommunikation/>

Noch immer ist in Deutschland in 2016 bei der Internetnutzung die Spanne zwischen den einzelnen Bundesländern mit 16 Prozentpunkten sehr groß. Es zeigt sich nach wie vor, dass eine Art Dreiteilung im Land vorherrscht: Es gibt zum einen die Stadtstaaten, die mit 83 bis 86 Prozent das Feld aufgrund ihrer städtischen Strukturen anführen. Zum anderen dann die Flächenstaaten, bei denen sich wieder eine deutliche West-Ost-Trennung zeigt: Die West-Länder erreichen Werte von 72 bis 82 Prozent, die Ost-Länder Anteile zwischen 70 und 75 Prozent. Bei den westdeutschen Flächenländern weist das Saarland allerdings lediglich eine Internet-Nutzung von 72 Prozent auf.¹⁷⁸



Diese Ergebnisse werden durch den jüngsten Digitalisierungsbericht der Landesmedienanstalten gestützt.¹⁷⁹ Alle digitalen Endgeräte in Betracht ziehend verliert das TV-Gerät an Bedeutung, wenn auch auf hohem Niveau. Der Fernseher ist für 37,4 Prozent der Bevölkerung nach wie vor das wichtigste Endgerät. Damit verliert er 6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Immer stärker relevant für Personen über 14 Jahre ist hingegen das Smartphone. Für inzwischen 27,6 Prozent ist das smarte Handy das wichtigste Endgerät, 16 Prozent mehr als in 2015. Deutlicher weniger bedeutsam in der persönlichen Relevanz sind PC/Computer und Laptop/ Notebook mit 12 bzw. 11,7 Prozent. Leichte Zugewinne in der persönlichen Bedeutung kann demgegenüber das Tablet verzeichnen, das in 2016 4,6 Prozent der Bevölkerung als wichtigstes Endgerät gilt.

Betrachtet man nur diejenigen Personen über 14 Jahre, die mehr als ein Bildschirmgerät besitzen, liegt das Smartphone in der persönlichen Bedeutung bereits leicht vor dem Fernseher. Dass dem Smartphone nach jetzigen Erkenntnissen die Zukunft gehören dürfte, zeigt vor allem ein Blick auf die Altersgruppe der 14–29-Jährigen. Knapp 58 Prozent der

¹⁷⁸ Initiative D 21, D-21 Digital-Index 2016. Jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft, 2016, S. 56 (abrufbar unter <http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2016/11/Studie-D21-Digital-Index-2016.pdf>)

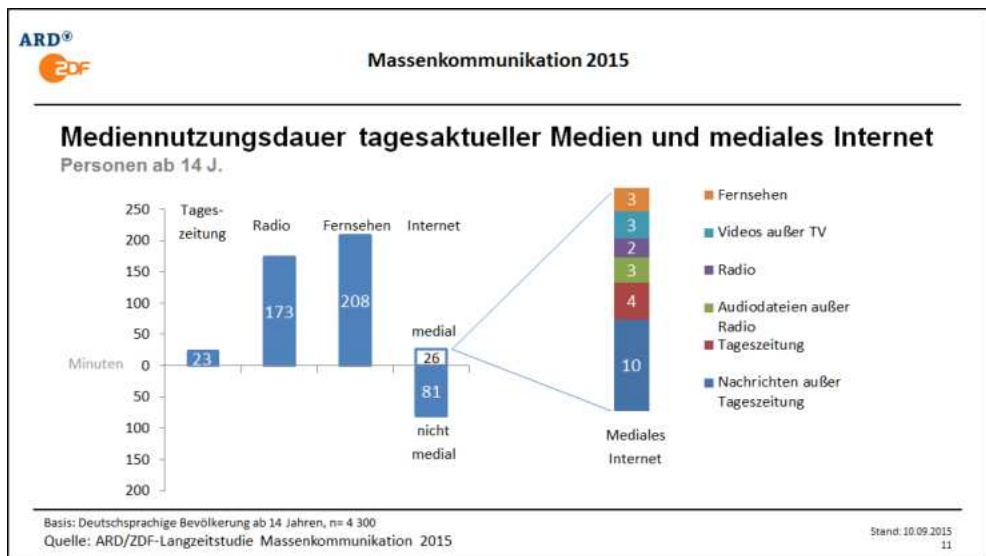
¹⁷⁹ Zum Folgenden vgl. Kunow, Aktueller Stand der digitalen Fernseh- und Videonutzung in Deutschland – Juni 2016, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 36 (44 ff.)

Personen dieser Altersgruppe erachten ihr Smartphone als am wenigsten verzichtbar. Demgegenüber ist in dieser Altersgruppe nur für 6,7 Prozent das TV-Gerät von unübertroffener Wichtigkeit.

Die allgemeine Bedeutung des Fernsehers dürfte demnach auch in Zukunft weiter abnehmen. Ungebrochen ist seine Bedeutung jedoch in Bezug auf die Videonutzung. 66,4 Prozent der Bevölkerung geben an, dass das TV-Gerät für diesen Zweck das wichtigste Endgerät sei. Damit steigert der Fernseher in 2016 im Vergleich zum Vorjahr seine Bedeutung für die Videonutzung um 5 Prozent. Alle weiteren digitalen Endgeräte sind von geringerer Bedeutung und kommen jeweils nur auf einen einstelligen Anteil der Bevölkerung, für die sie das wichtigste Endgerät zur Bewegtbildnutzung darstellen.

Bei der Altersgruppe der 14-29-Jährigen verschiebt sich zwar auch hier etwas das Bild, jedoch nicht in dem Maße wie bei der generellen Bedeutung der Endgeräte. Auch für diesen Personenkreis ist der Fernseher das wichtigste Endgerät für die Videonutzung. Knapp 40 Prozent erachten hierfür den Fernseher als am wenigsten verzichtbar. Laptop/Notebook und Smartphone folgen mit deutlichem Abstand und einem Anteil von 20,2 bzw. 17,1 Prozent. Während das Smartphone als ständiger Begleiter im Alltag an Bedeutung gewinnt, lässt sich an diesen Zahlen ablesen, dass für den TV- und Videokonsum am Abend der Fernseher mit seinem großen Bildschirm bevorzugtes Gerät bleibt. Zudem dürfte eine zunehmende Nutzung der smarten Eigenschaften moderner Fernseher den TV-Geräten auch weiterhin herausragende Bedeutung in der Videonutzung verleihen.

Offensichtlich ist das Internet aufgrund seines Multifunktionscharakters nicht direkt mit den klassischen Medien vergleichbar, weil es nur zu etwa einem Viertel (24 %) für die Mediennutzung verwendet wird.

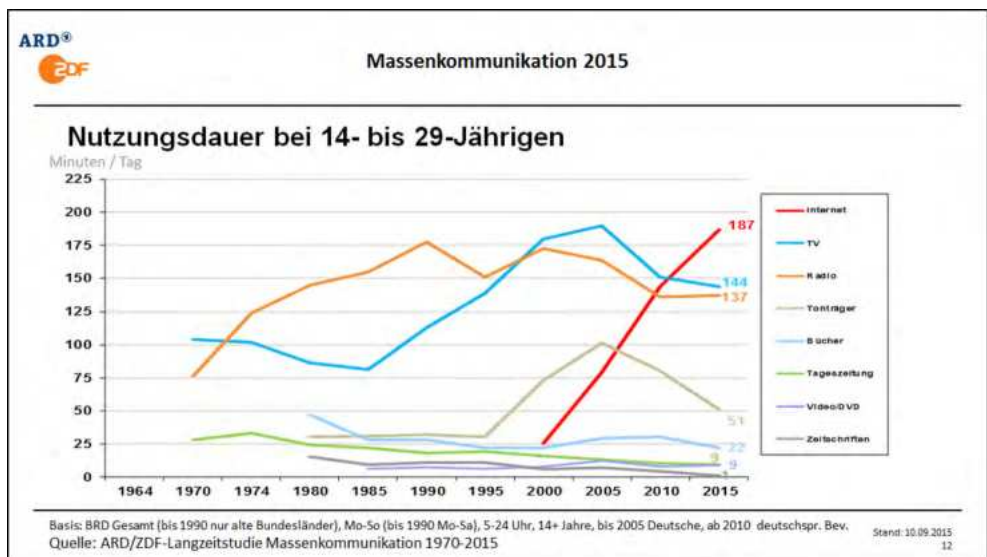


Bei den 14- bis 29-Jährigen zeigt sich bezüglich der Nutzungsdauer der einzelnen Medien ein deutlich anderes Bild: Das Internet liegt nach steilem Anstieg und einer in 2015 laut ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation täglichen Nutzung von 187 Minuten inzwischen an der

Spitze, aber auch hier ist zu beachten, dass ein beträchtlicher Teil der Nutzung zum Beispiel Individualkommunikation ist.¹⁸⁰

In der jungen Zielgruppe wird pro Tag 144 Minuten ferngesehen und 137 Minuten Radio gehört. Auffallend ist der anhaltende Rückgang der Tonträgernutzung (von 101 Minuten im Jahr 2005 auf 51 Minuten 2015), offenbar zugunsten des Internets (d.h. vor allem der Streamingdienste). Die Audionutzung im Internet geht jedoch nicht auf Kosten des Radios – im Gegenteil: Das Radio hat in der täglichen Nutzung sogar leicht zugelegt.

Bücher werden von 14- bis 29-Jährigen täglich 22 Minuten, die Tageszeitung 9 Minuten gelesen. Ebenso beträgt die Nutzung von Videos/DVDs durchschnittlich 9 Minuten pro Tag. Zeitschriften (1 Min.) spielen im täglichen Medienkonsum junger Menschen kaum eine Rolle.

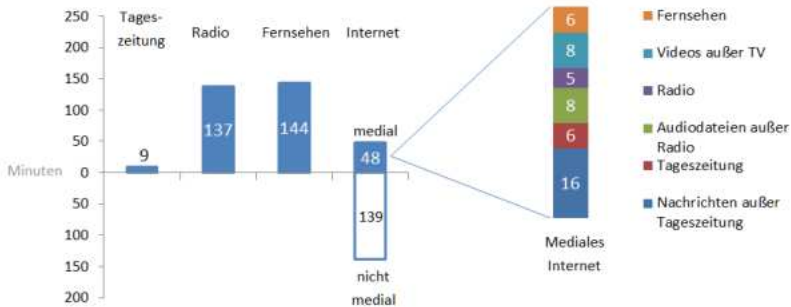


In der jungen Generation sind von 187 Minuten täglicher Internetnutzung 139 Minuten Kommunikation, Spiele, Shopping, Suchanwendungen etc. Die 48 Minuten Mediennutzung entfallen auf 6 Minuten Fernsehen und 8 Minuten weitere Videos, 5 Minuten Radio und 8 Minuten weitere Audiodateien, 6 Minuten Tageszeitung und 16 Minuten weitere Nachrichten (mit Rundungsdifferenzen ergeben sich 48 Minuten).

¹⁸⁰ Vgl. <http://www.ard-werbung.de/media-perspektiven/projekte/ardzdf-studie-massenkommunikation/>

Mediennutzungsdauer tagesaktueller Medien und mediales Internet

Personen 14-29 J.



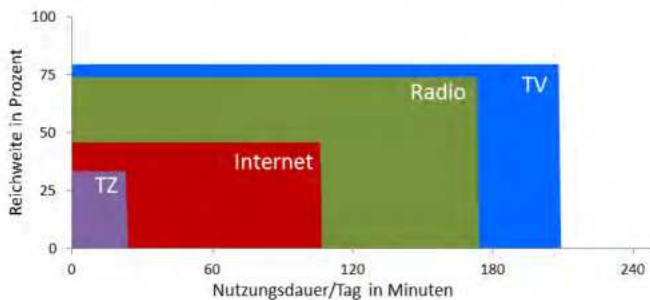
Basis: Deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren, n= 4 300
Quelle: ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation 2015

Stand: 10.09.2015
14

Fernsehen und Radio behaupten sich als nutzungsstärkste Medien in Deutschland. Gemessen an der Tagesreichweite und der täglichen Nutzungsdauer liegen in der Bevölkerung ab 14 Jahren Fernsehen (Reichweite: 80 %, Nutzungsdauer 208 Min.) und Radio (74 %, 173 Min.) eindeutig an der Spitze, vor dem Internet (46 %, 107 Min.) und der Tageszeitung (33 %, 23 Min.).

Tagesreichweite und Nutzungsdauer der tagesaktuellen Medien

Personen ab 14 J.

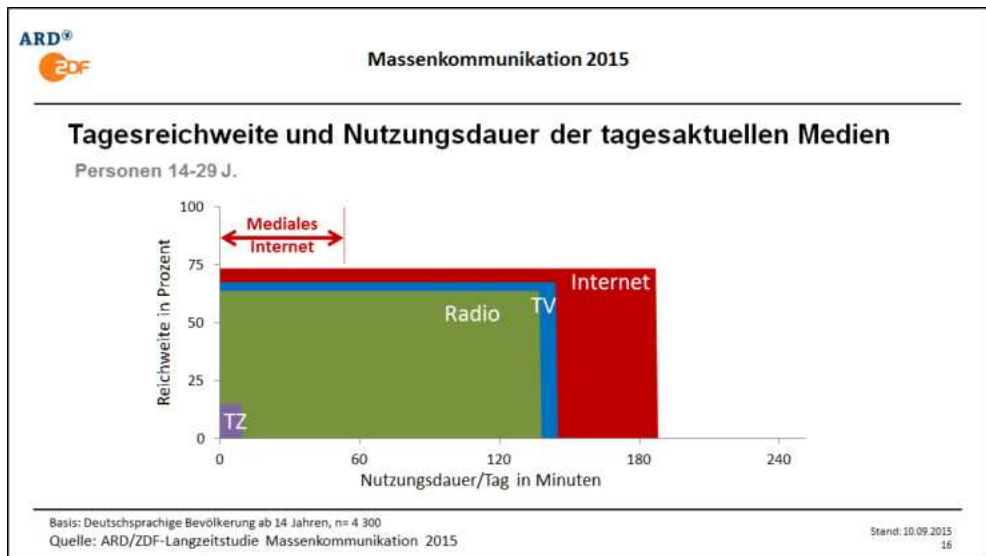


Basis: Deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren, n= 4 300
Quelle: ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation 2015

Stand: 10.09.2015
15

In der jungen Zielgruppe ist das Internet bezüglich Reichweite und Nutzungsdauer stärker als die anderen Medien. Obwohl Radio und Fernsehen auch in dieser Zielgruppe reichweitenstark bleiben, ist die Nutzungsdauer für Radio und TV geringer als die des Internets. Auch bei dieser

Darstellung sollte natürlich nicht außeracht gelassen werden, dass in dieser Zielgruppe 139 Minuten der Internetnutzung auf nicht-mediale Internetaktivitäten entfallen.



(2) Rundfunkversorgung und Meinungsvielfalt

Ein Themenfeld mit besonderer medienpolitischer Relevanz stellt der Zugang audiovisueller Mediendienste, also klassischer linearer Fernsehangebote sowie Abrufdienste (z.B. Video-on-Demand), sowie des Hörfunks und anderer Audiodienste zu den notwendigen Verbreitungswegen dar. Die Dienste erreichen den Nutzer auf verschiedenen Wegen: per Kabel, Satellit, terrestrisch über Antenne, über das offene Internet oder über geschlossene IP-basierte Netze, wie etwa beim IPTV, das über den DSL-Anschluss des Telekommunikationsnetzbetreibers empfangbar ist.

Hörfunk und Fernsehen sind im Bereich der terrestrischen Verbreitung auf die Nutzung von Frequenzen angewiesen. Das nutzbare Frequenzspektrum ist jedoch aus physikalischen Gründen begrenzt. Das in § 2 Abs. 2 Nr. 7 TKG fixierte Gebot der Frequenzeffizienz und -ökonomie dient der Sicherstellung einer Telekommunikationsinfrastruktur, die für eine moderne, arbeitsteilige Kommunikationsgesellschaft unentbehrlich ist. Dem bundesgesetzlich vorgegebenen Gebot der Frequenzökonomie kommt im Saarland besonderes Gewicht zu, da hier ein erheblicher Mangel an terrestrischen analogen UKW-Rundfunkfrequenzen besteht, was beträchtliche Auswirkungen auf die im Saarland bestehende duale Rundfunkordnung hat.¹⁸¹

Hinsichtlich der Sicherung der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 GG und ihrer ökonomischen und publizistischen Grundlagen innerhalb der dualen Rundfunkordnung besteht, wie auch das Bundesverfassungsgericht mehrmals ausgeführt hat, für die öffentliche Gewalt in Form von Legislative und der Exekutive eine verfassungsrechtlich begründete besondere

¹⁸¹ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. f) (3) dieses Berichts

Fürsorgepflicht. Von Verfassungs wegen kommt es darauf an, dass der Rundfunk frequenztechnisch instandgesetzt wird, seine dienende Funktion für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung zu erfüllen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk benötigt Hörfrequenzen, um den ihm übertragenen Grundversorgungsauftrag zu erfüllen. Der private Rundfunk benötigt Hörfrequenzen als wirtschaftliche Basis, um ökonomisch und publizistisch im Markt bestehen zu können. All diese Aspekte (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des privaten Rundfunks, Erfüllung des Grundversorgungsauftrags durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Vielfältigkeit des Programmangebots und gleichgewichtige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks) sind unverzichtbare Voraussetzungen für die bestehende duale Rundfunkordnung.

Um sicherzustellen, dass der Einzelne auf diese Mediendienste zugreifen kann, hat die Europäische Union teils besondere Maßnahmen vorgesehen, die der herausragenden Bedeutung des Rundfunks für die Allgemeinheit gerecht werden sollen. Seit langem besteht die Möglichkeit, Netzbetreibern Pflichten zur Übertragung bestimmter Radio- und Fernsehkanäle (sog. „Must-Carry“-Pflichten“) aufzuerlegen, wenn dies im allgemeinen Interesse liegt.

Auch die Regelungen zur Frequenzverwaltung enthalten spezifische Bestimmungen für den Rundfunk. Grundsätzlich können nach den EU-Vorgaben die meisten Frequenzen in jeder Übertragungstechnologie und für jeden Dienst genutzt werden (sog. Technologie- und Dienstneutralität), sind die Genehmigungserfordernisse möglichst einfach zu gestalten und Frequenznutzungsrechte handelbar. Jedoch sind bei der Vergabe von Frequenzen an den Rundfunk dessen besondere Bedeutung für die Meinungsvielfalt und den Medienpluralismus zu berücksichtigen.

Das Telekommunikationsrecht der EU greift diese Berücksichtigungspflicht sekundärunionsrechtlich auf.¹⁸² So heißt es im 5. Erwägungsgrund der sog. Rahmen-RL,¹⁸³ dass es „notwendig (sei), die Regulierung der Übertragung von der Regulierung von Inhalten zu trennen“. Der telekommunikationsrechtliche Rahmen betreffe „daher nicht die Inhalte von Diensten, die über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste bereitgestellt werden, wie Rundfunkinhalte oder Finanzdienste und bestimmte Dienste der Informationsgesellschaft; er lässt folglich alle Maßnahmen unberührt, die auf Gemeinschaftsebene oder im Einklang mit dem Unionsrecht auf der Ebene der Mitgliedstaaten in Bezug auf diese Dienste getroffen werden, um die kulturelle und sprachliche Vielfalt zu fördern und die Wahrung des Pluralismus der Medien sicherzustellen. . . °. Bei der Trennung der Regulierung von Übertragung und Inhalten sind dennoch die Verbindungen zwischen beiden zu berücksichtigen, insbesondere zur Gewährleistung des Pluralismus der Medien, der kulturellen Vielfalt und des Verbraucherschutzes“.¹⁸⁴

¹⁸² Vgl. zum Folgenden *Ress/Ukrow*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 2016, Art. 167 AEUV Rn. 170

¹⁸³ RL 2002/21/EG des EP und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. L 108, 33; geändert durch RL 2009/140/EG, ABl. L 337, 37.

¹⁸⁴ Der 6. Erwägungsgrund der Rahmen-RL ergänzt diese Zuordnung der verschiedenen Regulierungsebenen (Übertragung und Inhalt) um die Feststellung, dass „die audiovisuelle Politik und die Regulierung von Inhalten . . . mit Blick auf bestimmte Allgemeininteressen wie freie Meinungsäußerung, Pluralismus der Medien, Unparteilichkeit, kulturelle und sprachliche Vielfalt, soziale Einbeziehung, Verbraucherschutz und Schutz von Minderjährigen (erfolgten)“.

Der 24. Erwägungsgrund der die Rahmen-RL ändernden RL 2009/140/EG greift diesen kulturschonenden und vielfaltsfördernden Ansatz auf, indem er betont, dass es im öffentlichen Interesse liege, Funkfrequenzen als knappe öffentliche Ressource, die einen bedeutenden Wert für die Gesellschaft und den Markt habe, „aus wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Sicht unter Berücksichtigung der großen Bedeutung der Funkfrequenzen für die elektronische Kommunikation, der Ziele der kulturellen Vielfalt und des Medienpluralismus und des sozialen und territorialen Zusammenhalts so effizient und wirksam wie möglich verwaltet werden“.

In die gleiche Richtung weisen der 36. und 37. Erwägungsgrund der RL 2009/140/EG, wonach ungeachtet des Grundsatzes der Dienstewahlfreiheit eines Frequenznutzers Maßnahmen erlaubt sind, „die die Erbringung einer bestimmten Dienstleistung erfordern, um eindeutig festgelegte Ziele von allgemeinem Interesse zu erreichen . . . Zu solchen Zielen sollte auch die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie des Medienpluralismus gehören, wie sie von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht festgelegt worden sind. Es liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, Umfang und Art etwaiger Ausnahmen bezüglich der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie des Medienpluralismus festzulegen.“

Art. 9 Abs. 4 UAbs. 2 lit. d der Rahmen-RL ergänzt diese kulturelle Souveränitätsrechte und Maßnahmen des Vielfaltsschutzes der Mitgliedstaaten schonende Ausgestaltung des TK-Rechts der EU, indem er bestimmt, dass „Maßnahmen, aufgrund deren elektronische Kommunikationsdienste in bestimmten, für elektronische Kommunikationsdienste zur Verfügung stehenden Frequenzbändern bereitzustellen sind, dadurch gerechtfertigt sein (müssen), dass sie einem Ziel von allgemeinem Interesse dienen, das die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht festgelegt haben, wie unter anderem . . . der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie des Medienpluralismus, beispielsweise durch die Erbringung von Rundfunk- und Fernsehdiensten.“

Art. 1 Abs. 3 der Rahmen-RL stellt klar, dass die „von der Gemeinschaft oder den MS im Einklang mit dem Unionsrecht getroffenen Maßnahmen zur Verfolgung von Zielen, die im Interesse der Allgemeinheit liegen, insbesondere in Bezug auf die Regulierung von Inhalten und die audiovisuelle Politik, . . . von dieser Richtlinie und den Einzelrichtlinien unberührt (bleiben).“ Art. 31 Abs. 1 der Universaldienst-RL ergänzt diesen kulturschonenden Ansatz des EG-Telekommunikationsrechts durch die souveränitätswahrende Regelung, dass die MS „zur Übertragung bestimmter Hör- und Fernseh Rundfunkkanäle und ergänzender, insbesondere zugangserleichternder Dienste, die behinderten Endnutzern einen angemessenen Zugang ermöglichen, den ihrer Rechtshoheit unterliegenden Unternehmen, die für die öffentliche Verbreitung von Hörfunk- und Fernseh Rundfunkkanälen genutzte elektronische Kommunikationsnetze betreiben, zumutbare Übertragungspflichten auferlegen (können), wenn eine erhebliche Zahl von Endnutzern diese Netze als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernseh Rundfunkkanälen nutzt. Solche Verpflichtungen dürfen jedoch nur auferlegt werden, soweit sie zur Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind.“

Dies führt dazu, dass die für den Rundfunk vorgesehenen Frequenzen vor einer Nutzung bzw. vor störenden Beeinflussungen durch andere Dienste geschützt sind resp. geschützt werden können.

Um sicherzustellen, dass der Endnutzer die im Netz verfügbaren Inhalte und Dienste in freier Auswahl sowie in angemessenem Umfang nutzen kann, trifft der EU-Rechtsrahmen auch einige Regelungen zu bestimmten Aspekten der so genannten „Netzneutralität“.

Eine Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen stellt darüber hinaus der sogenannte Universaldienst her: Nach den EU-Vorgaben muss in jedem Mitgliedstaat mindestens ein Unternehmen flächendeckend verpflichtet werden, jedem Endkunden auf Antrag einen Festnetzanschluss bereitzustellen, über den dieser Telefongespräche führen und Telefaxe verschicken kann. Außerdem muss über den Anschluss ein „funktionaler Internetzugang“ möglich sein. Als solcher genügte bisher bereits die Möglichkeit einer Schmalband-Einwählverbindung. Im Zeitalter des flächendeckenden Breitbandausbaus, angesichts zunehmender Datenmengen und dadurch bedingter, erhöhter Anforderungen an die Übertragungsgeschwindigkeiten könnte sich die Auslegung dieses Begriffs jedoch wandeln.

Erstmals soll nach einem Kommissionsvorschlag der EU-Kommission vom September 2016 im EU-Recht ein Breitbandzugang zum Universaldienst zählen: Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass jedermann neben einem Telefonanschluss einen Basis-Internetanschluss zu einem erschwinglichen Preis haben kann. In diesem Zusammenhang hat die Kommission das nicht-bindende Ziel formuliert, dass bis 2025 jeder Haushalt, ob in der Stadt oder auf dem Land, einen Internetanschluss mit einer Empfangsgeschwindigkeit von mindestens 100 Megabit pro Sekunde haben soll, der auf 1 Gigabit/s aufgerüstet werden kann. Teil des Reform-Pakets der Kommission ist ferner eine Initiative, die Gemeinden darin unterstützen soll, z.B. in Parks oder öffentlichen Gebäuden kostenlos Wireless-Internet-Zugänge (WLAN) zur Verfügung zu stellen. Hierzu soll es Zuschüsse der EU geben.

(3) Digitalisierung der Übertragungswege

Ein ganz maßgeblicher Faktor, der bei der verfassungsrechtlich gebotenen Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung Berücksichtigung verdient, ist die Entwicklung der Digitalisierung der Übertragungswege. Diese Digitalisierung ist grundsätzlich im Stande, die Anzahl empfangbarer audiovisueller Inhalte im Vergleich zur analogen Übertragungssituation deutlich zu erhöhen. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass der Umstieg auf die digitale Verbreitung im Bereich terrestrisches Fernsehen (DVB-T), im Bereich Satellitenverbreitung (DVB-S) und im Bereich Kabel (DVB-C) in weiten Teilen marktgetrieben, d.h. aufgrund der entsprechenden Nachfrage der Verbraucherinnen und Verbraucher bzw. der Zuschauerinnen und Zuschauer gelungen ist. Anders verhält es sich hingegen beim Hörfunk: Radioprogramme werden in Deutschland nach wie vor am meisten über die analoge Verbreitung via UKW genutzt.¹⁸⁵

i. Fernsehen

Für den Bereich der Satellitenübertragung besteht in Deutschland bereits seit über vier Jahren eine ausschließliche digitale Verbreitung: Die analoge Ausstrahlung über Satellit der deutschen öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehprogramme wurde am 30. April 2012 beendet.

¹⁸⁵ Antwort der Landesregierung zu der Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (DIE LINKE.), LT-Drs. 15/1584

Terrestrisches Fernsehen wird in Deutschland zwar auch zwischen 2002 und 2008 auf eine ausschließliche digitale Verbreitung umgestellt; ausschließlich genutzter Standard war hier indessen bis vor kurzem DVB-T. Die terrestrischen TV-Programme sind dabei noch MPEG-2 codiert und werden in SD-Qualität übertragen. Im Saarland sind über DVB-T neben einer Vielzahl öffentlich-rechtlicher Angebote (ARD-Das Erste, ARTE, BR, HR, KiKa, phoenix, SR-Fernsehen, SWR-Fernsehen, ZDF, ZDF info, ZDF neo, 3sat) nur drei private Angebote (Bibel TV, QVC, Tele5) empfangbar, die sämtlich nicht den beiden großen privaten Senderfamilien (RTL, ProSiebenSat.1) angehören.

Um HDTV in den folgenden Jahren auch über die Terrestrik wirtschaftlich anbieten zu können, ist ein Technologiewechsel zwingend. Mit der Kombination des Übertragungsstandards DVB-T2 und dem Codierstandard HEVC (zusammengefasst unter der Marke „DVB-T2 HD“) wird die Übertragungskapazität gegenüber heute bekannten TV-Systemen deutlich. Um der politischen Forderung nach Räumung des 700-MHz-Frequenzbereichs für Zwecke des Mobilfunks nachzukommen und gleichzeitig die Terrestrik zukunftssicher weiterzuentwickeln, hat MEDIA BROADCAST Einführungskonzepte entwickelt, die schließlich in einer Verständigung aller Beteiligten für die Einführung der neuen Technik zwischen 2016 und 2019 mündete.

Im Zuge der medienrechtlichen Ausschreibung der Landesmedienanstalten auf Zuweisung von drahtlosen Übertragungskapazitäten für die „DVB-T2 Plattform“ wurde MEDIA BROADCAST als Betreiber der DVB-T2 Plattform ausgewählt. MEDIA BROADCAST wird demnach DVB-T2 Netze für die weiterhin unverschlüsselten Ausstrahlung von öffentlich-rechtlichen Programmen errichten und betreiben als auch DVB-T2 Netze für die verschlüsselte Verbreitung von HD-Programmen privater Sendunternehmen über die DVB-T2 Plattform. Die DVB-T2 Plattform wird unter dem Namen „freenet TV“ ab dem 29.03.2017 im Regelbetrieb gegenüber Endverbrauchern vermarktet.

Die erste Stufe zur Einführung von DVB-T2 HD und freenet TV startete am 31.05.2016. In der ersten Stufe werden die Programme Das Erste HD, ZDF HD, RTL HD, ProSieben HD, Sat.1 HD und VOX HD in Füll HD Qualität (1080p) ausgestrahlt. Der Start der ersten Stufe von DVB-T2 HD erfolgte im Saarland sowie in den Regionen Bremen/Unterweser, Hamburg/Lübeck, Kiel, Rostock, Schwerin, Hannover/Braunschweig, Magdeburg, Berlin/Potsdam, Jena, Leipzig/Halle, Düs-seldorf/Rhein/Ruhr, Köln/Bonn/Aachen, Rhein/Main, Mannheim, Heidelberg, Baden-Baden, Stuttgart, Nürnberg und München/Südbayern.

Sind im Saarland heute neben den 12 öffentlich-rechtlichen Programmen lediglich drei private Programme empfangbar, so stehen mit DVB-T2 HD bis zu 40 Programmangebote für über 90 % der saarländischen Bevölkerung zur Verfügung, darunter etwa 20 private Programme von freenet TV. Damit wird in der Terrestrik die Meinungspluralität im dualen Rundfunksystem wesentlich erhöht. Bundesweit wird der Ausbau des freenet TV Sendernetzes Ende 2018 abgeschlossen sein, dann können über 63 Millionen Einwohner in Deutschland freenet TV empfangen. Die Umstellung der öffentlich-rechtlichen Verbreitung auf DVB-T2 soll bis 2019 abgeschlossen sein.

Die Bedeutung der terrestrischen Verbreitungsplattform wird durch die Einführung von DVB-T2 HD steigen. DVB-T2 HD ist der einzige Empfangsweg in Deutschland, bei dem

Fernsehprogramme im 1080p Format übertragen werden. Mit einem sehr attraktiven Programmangebot, einer einfachen Bedienung, einer schnellen Installation und einer kostengünstigen Nutzung wird die Terrestrik für viele Fernsehhaushalte wieder attraktiver.

Für den Bereich der Kabelverbreitung zeichnet sich inzwischen auch ein Übergang zu ausschließlich digitaler Verbreitung ab: Ende 2014 gab der Kabelnetzbetreiber *Unitymedia* die schrittweise Einstellung der analogen Verbreitung bekannt. Ab Juli 2015 wurde im Kabelnetz dieses Betreibers sukzessive die analoge Verbreitung eingestellt. Am 30.6.2017 will *Unitymedia* die Analogausstrahlung komplett einstellen.¹⁸⁶ Große TV-Sendergruppen wie ProSiebenSat.1 haben bereits kommuniziert, spätestens Ende 2018 die analoge Fernsehverbreitung in sämtlichen deutschen Kabelnetzen einzustellen.¹⁸⁷ Da die Analogabschaltung allerdings zumindest bislang (auch im Saarland)¹⁸⁸ nicht gesetzlich vorgegeben ist, ist nicht auszuschließen, dass kleinere Netzbetreiber auch darüber hinaus noch analogen Rundfunk einspeisen.

ii. Hörfunk

Die digitale Hörfunkverbreitung weist gegenüber der analogen Verbreitung eine Vielzahl von Vorteilen auf, angefangen bei einer größeren Programmvierfalt, einer besseren Frequenz- und Energieeffizienz bis hin zur möglichen Übertragung von Zusatzdaten und – auf der wirtschaftlichen Seite – deutlich geringeren Distributionskosten pro Programm.¹⁸⁹ Die Zusatzdienste umfassen neben Informationen in Schrift und Bild zu laufenden Sendungen oder Musiktiteln über Nachrichtenticker, Wetterkarten oder detaillierte Verkehrsmeldungen sonstige Grafiken, Texte und interaktive Serviceleistungen bis hin zum elektronischen Programmführer.

Die Digitalisierung des Hörfunks wird vor diesem Hintergrund seit Jahren durch die LMS sowohl innerhalb der Landesmedienanstalten als auch in dritten Einrichtungen, sei es im Digitalradio-Board des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur oder dessen Leiterkreis, sei es im Verein „Digitalradio Deutschland e.V.“ ist, befördert.¹⁹⁰ Die LMS unterstützt diesen Prozess auch als zuständige Landesmedienanstalt mit Blick auf die Zuweisung von Übertragungskapazitäten im 1. bundesweiten Multiplex für DAB+.

Es ist das erklärte Ziel auch von Deutschlandradio, durch den Ausbau des neuen Radio-Verbreitungsweges DAB+ die Vielfalt und die Qualität des Hörfunkangebots insgesamt bundesweit zu verbessern. Von der Etablierung des Standards DAB+ verspricht sich

¹⁸⁶ Vgl. *Heine/Gebrende*, (K)eine unendliche Geschichte? Die analogen Kabelinseln vor der Flut, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation* - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 29 (30)

¹⁸⁷ Vgl. z.B. <http://www.medienforum.de/de/presse/analogabschaltung-und-hd-everywhere/>

¹⁸⁸ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 7 dieses Berichts

¹⁸⁹ Antwort der Landesregierung zu der Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (DIE LINKE.), LT-Drs. 15/1584

¹⁹⁰ So führt die MEDIA BROADCAST in ihrer Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zur Vorbereitung dieses Berichts aus: „Die LMS hat diesen Digitalisierungsprozess ... dankenswerterweise - dies sei ausdrücklich lobend erwähnt - stets aktiv, konsequent und engagiert unterstützt und ermöglicht.“

Deutschland eine *flächendeckende* Verbreitung seiner Programme in ganz Deutschland. Durch die Nutzung von UKW-Frequenzen ist dies aufgrund von deren Knappheit nicht möglich.

Nach dem Digitalisierungsbericht 2016 der Medienanstalten ist die Anzahl der DAB+-Empfangsgeräte bundesweit von 6,4 Mio. in 2015 auf 8,2 Mio. in 2016 angestiegen - maßgeblich bestimmt durch den Zuwachs von DAB-Autoradios.

Während in Deutschland der Anteil der Haushalte mit mindestens einem DAB+-Gerät bei 12,6 % liegt, ist dieser Wert im Saarland geringfügig mit 13,1 % etwas höher.

Dem bundesweiten Wert von 8,2 Mio. DAB+-Geräten stehen allerdings 139,4 Mio. UKW-Empfangsgeräte gegenüber. Dementsprechend ist die meistgenutzte Radioempfangsart mit 74,3 % weiterhin deutlich UKW, gefolgt von Internetradio (5,9 %) und DAB+ (3,4 %).¹⁹¹

Allerdings hören zugleich 35 Prozent Radio per DAB+, was ein erstaunlich hoher Wert ist. Zudem verfügt 14 Prozent der über 14Jährigen in den befragten Haushalten in Deutschland über ein DAB+-Gerät, das sind 9,5 Mio. Menschen. Damit ist DAB+ schon heute ein relevanter Ausspielweg.

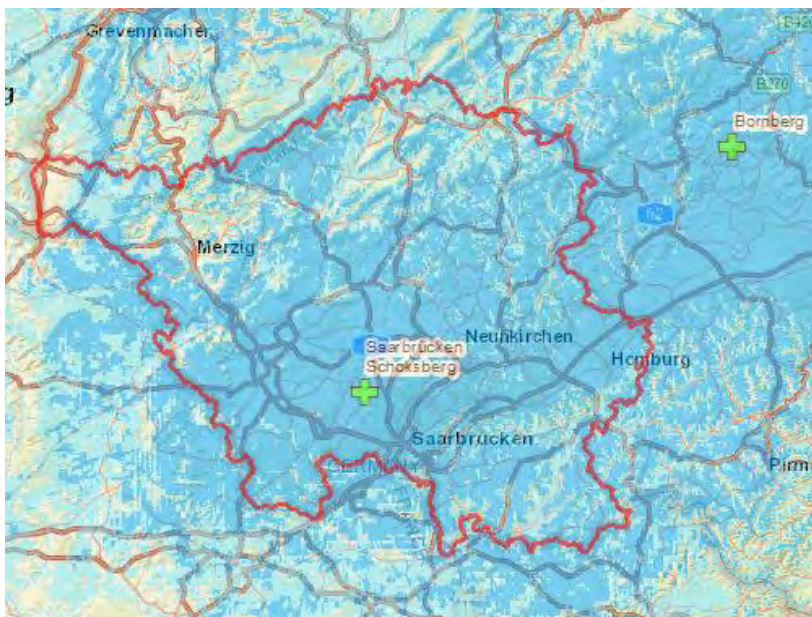
Auch die Onlineverbreitung eines UKW-Radioprogramms als „Webradio“ ist derzeit nur ein weiterer Baustein in einer „Multichannel“-Strategie (UKW + Online + DAB) eines Veranstalters, bei der der Kanal der analogen UKW-Verbreitung weiterhin das größte Gewicht in der Reichweitengenerierung einnimmt. So erzeugen bekannte und beliebte UKW-Radiomarken in Deutschland, wenn sie ihr Programm simultan via UKW und Online verbreiten, derzeit nur ca. 1-2 % ihrer Reichweite „Hörer pro Tag, Mo-Fr“ (MA Audio 2015, interner Forschungsbericht) über den Weg der Onlineverbreitung.

Online und DAB+ sind für regionale/lokale Radioanbieter zumindest in Deutschland trotz des Zuwachses sicherlich weitere Verbreitungswege in einer „Multichannel“-Strategie mit Schwerpunkt UKW, aber noch für lange und unbestimmte Zeit kein Substitut für die UKW-Versorgung.

Inzwischen ist allerdings auch die Nachfrage nach regionalen Verbreitungsmöglichkeiten gestiegen. Beispiele sind Berlin, Hamburg und der Frankfurter Raum. Hier fragen insbesondere Programmanbieter nach DAB+-Übertragungskapazitäten, die in der jeweiligen Region keine UKW-Frequenz haben. Bewährt hat sich hier ein möglichst flexibler Zugang zu Programmplätzen im Rahmen eines Plattformkonzepts. Der Plattformbetreiber kann Programmveranstalter, die ihre Kapazität zurückgeben, schnell und unbürokratisch durch neue Programmveranstalter bzw. Programme ersetzen. In einem sich entwickelnden Markt erleichtert dies die Anpassung an die Marktentwicklung und mindert das Risiko in die Netzinvestitionen. Zudem wird das Risiko nicht belegter Programmplätze minimiert.

¹⁹¹ Vgl. Digitalisierungsbericht 2016 der Medienanstalten

Der SR fördert die Marktdurchdringung von DAB+ durch den zügigen Netzausbau¹⁹² und durch zusätzliche Angebote in seinem DAB-Multiplex, die über UKW nicht zu empfangen sind (Antenne Saar, KiRaKa). Zur Finanzierung des weiteren Ausbaus bis 2020 hat der SR gemeinsam mit den übrigen ARD-Anstalten bei der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF) entsprechende finanzielle Mittel für die Digitalisierung des Hörfunks beantragt.¹⁹³ Diese wurden den ARD-Anstalten im Umfang von 89,4 Mio. €, dem Deutschlandradio im Umfang von 95,9 Mio. € für die Verbreitung von Angeboten über DAB+ in der Zeitspanne von 2017 bis 2020 gewährt.¹⁹⁴ Auch die Versorgung mit dem bundesweiten DAB+ Angebot ist im Saarland heute schon, auch im Vergleich zu anderen Regionen, als gut anzusehen:



Im Hinblick darauf, dass der Zeitpunkt für einen vollständigen Umstieg auf die digital-terrestrische Hörfunkverbreitung noch nicht feststeht, lassen sich Angaben zu den Kosten einer Umstellung noch nicht seriös prognostizieren.

Die Verbreitung des Digitalradio-Angebotes im Saarland ist bereits jetzt hervorragend: Das DAB+-Angebot ist auf ca. 90 Prozent der Fläche des Bundeslandes „in house“ zu empfangen. Etwa 95 Prozent der Bevölkerung werden durch sechs Sendeanlagen im Saarland mit Digitalradio versorgt.

¹⁹² So hat der SR am 22.11.2016 den Regelbetrieb des neuen DAB+ -Senders Tholey, gestartet. Damit kommen viele weitere Haushalte im Saarland in den Genuss von Digitalradio. Die Empfangsqualität konnte noch zusätzlich durch die Leistungserhöhung an den Senderstandorten Funkhaus Halberg und Götzelborner Höhe verbessert werden. Hiervon profitieren auch die Besitzer von DAB+-Autoradios, wenn sie im Saarland unterwegs sind. Vgl. hierzu http://www.sr.de/sr/home/der_sr/kommunikation/aktuell/20161117_pm_neuer_dab_plus_sender100.html

¹⁹³ Antwort der Landesregierung zu der Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (DIE LINKE.), LT-Drs. 15/1584

¹⁹⁴ Vgl. 20. KEF-Bericht, Tz. 313 f.

Der Saarländische Rundfunk (SR) wird von 2015 bis einschließlich 2020 ca. 1,5 Mio. EUR für den vollständigen Senderausbau der DAB+-Versorgung im Saarland aufwenden. Bis Ende 2020 wird mit diesem Ausbau ein Versorgungsgrad von mehr als 99 Prozent der Fläche (portable outdoor) erreicht.¹⁹⁵

Der Prozess der Digitalisierung der Radioprogramme ist mit der jüngsten Novelle des SMG durch die Ergänzung von § 52 Abs. 4 befördert worden, wonach der Medienrat der LMS bei der Vergabe terrestrischer Übertragungskapazitäten an private Hörfunkveranstalter berücksichtigen kann, inwieweit Antragstellerinnen oder Antragsteller bereit sind, ihre jeweiligen Programme auch in digitaler terrestrischer Technik zu verbreiten.

(4) Zunehmende Mobilität der Rezeption von audiovisuellen Medien

Smartphones als omniprésente Allrounder prägen bereits heute das Mediennutzungsverhalten und werden es noch weiter verändern. In 2016 hat das Smartphone den Laptop laut aktueller ARD-/ZDF-Onlinestudie als häufigstes Internet-Gerät abgelöst: Mit einem Zuwachs von 14 Prozentpunkten nutzen nun 66 Prozent der Gesamtbevölkerung das Internet mit einem Smartphone. Auch Laptops bzw. Notebooks haben etwas zugelegt, kommen aber nur auf 57 Prozent. Der stationäre Computer/PC liegt auf dem dritten Platz bei relativ stabilen 44 Prozent, gefolgt von dem ebenfalls weiter zulegenden Tablet, das auf 38 Prozent (+ 11 %-Punkte) kommt. Bei den weiteren Geräten (Fernsehgeräte/Smart-TVs, Radiogeräte - inkl. WLAN-Radios -, Spielekonsolen, E-Book-Reader, MP3-Player, Streamingboxen und -sticks ist weder die Dynamik noch erst recht die Bedeutung von Smartphones und Tablets als Internetgerät vorhanden.¹⁹⁶

Smartphones erfahren als Internetgerät in allen Altersklassen einen enormen Schub. Außer bei den 14- bis 29-Jährigen, die bereits bei 95 Prozent zumindest seltener Smartphone-Nutzung liegen, sind alle Zuwachsraten zweistellig. Etwas abgeschwächt gilt dies auch für Tablets. Heute verwendet jede/r Zweite zwischen 50 und 69 Jahren ein Smartphone und jede/r Fünfte ab 70 Jahren. Dass die mobilen Geräte in wenigen Jahren in dem Maße für alle Altersgruppen relevant geworden sind, stellt eine der stärksten Entwicklungsdynamiken dar.¹⁹⁷

Stationäre Internet-Nutzung verliert dabei an Bedeutung: Nutzten noch vor zwei Jahren genau 50 Prozent der Onliner zumindest selten unterwegs das Internet, sind es aktuell 68 Prozent. Das härtere Kriterium der täglichen Unterwegsnutzung bringt hervor, dass aktuell jeder dritte Onliner täglich unterwegs das Internet nutzt (+10 %-Punkte). In allen Geschlechts- und Altersgruppen ist der Zuwachs ähnlich hoch, abgesehen von den ab 70-Jährigen. Unabhängig von den Situationen der Unterwegsnutzung führen mobile Geräte insgesamt zu einer längeren Internetnutzung. Diejenigen, die auf das Internet mit mobilen Geräten zugreifen, sind mit 82 Prozent täglicher Internetnutzung intensiver im Netz als die Gesamtbevölkerung mit 65

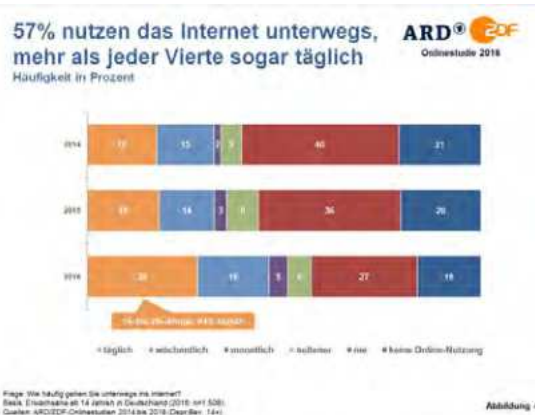
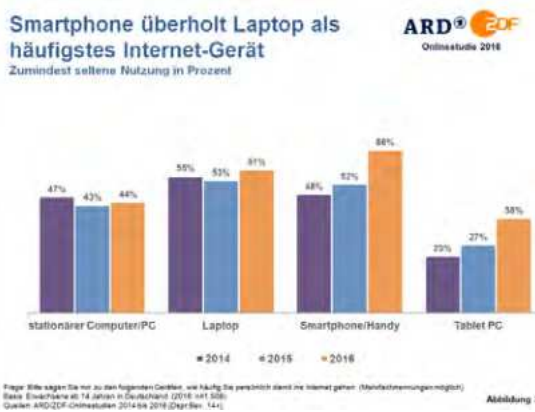
¹⁹⁵ Antwort der Landesregierung zu der Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (DIE LINKE.), LT-Drs. 15/1584

¹⁹⁶ Vgl. Koch/Frees, Dynamische Entwicklung bei mobiler Internetnutzung sowie Audios und Videos. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016, Media Perspektiven 2016, 418 (422)

¹⁹⁷ Vgl. Koch/Frees, Dynamische Entwicklung bei mobiler Internetnutzung sowie Audios und Videos. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016, Media Perspektiven 2016, 418 (422 f.)

Prozent. Das Gleiche gilt für die Nutzungsdauer: Mit 163 Minuten täglicher Internetnutzung sind sie 35 Minuten länger online als die Gesamtbevölkerung. Auch gehen Personen, die ein mobiles Gerät im Einsatz haben, mit 6,2 Internettagen pro Woche häufiger ins Netz als der Durchschnitt (5,9 Tage/Woche).¹⁹⁸

Diese Ergebnisse werden durch den jüngsten D21-Digital Index 2016 gestützt:¹⁹⁹ Auch nach dieser am 15. November 2016 veröffentlichten Studie wird das Internet zunehmend mobil genutzt (59 Prozent, 2015: 54 Prozent), gerade Smartphones finden immer mehr Verbreitung (66 Prozent, 2015: 60 Prozent) und werden zum meist genutzten Endgerät in diesem Jahr.



¹⁹⁸ Vgl. Koch/Frees, Dynamische Entwicklung bei mobiler Internetnutzung sowie Audios und Videos. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016, Media Perspektiven 2016, 418 (424 f.)

¹⁹⁹ Initiative D 21, D-21 Digital-Index 2016. Jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft, 2016, S. 11 ff. (abrufbar unter <http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2016/11/Studie-D21-Digital-Index-2016.pdf>)

Wie auch bei der Internetnutzung im Allgemeinen zeigt sich allerdings auch bei der mobilen Internetnutzung (Nutzung des Internets über das Mobilfunknetz) im Bundesländervergleich eine Spanne von 16 Prozentpunkten, die den ersten und letzten Platz voneinander trennt. Auch hier bilden Hamburg mit 67 Prozent und Berlin mit 63 Prozent die Spitze. Auf Platz elf liegt das Saarland, hier sind 55 Prozent der Menschen mobil online.²⁰⁰

(5) Zunehmende Individualisierung der Rezeption von audiovisuellen Medien

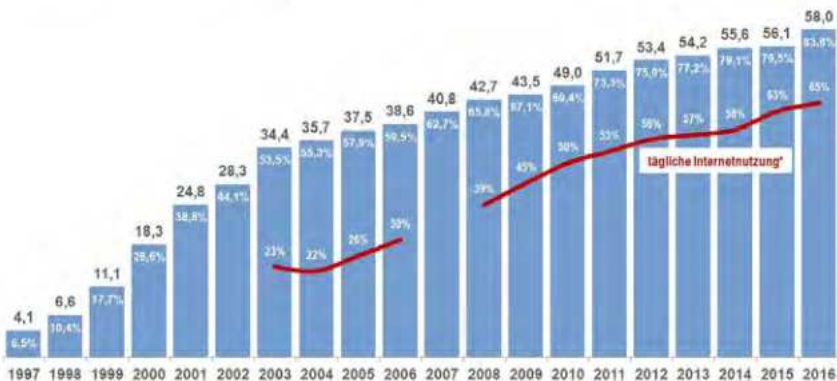
Zwar stellt das lineare Fernsehen trotz der neuen Angebote, die vor allem über das Internet verbreitet werden, weiterhin ein zentrales Medium dar. Dies wird dadurch belegt, dass die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland das Fernsehen als wichtigste Informationsquelle ansieht und dass die durchschnittliche Nutzungsdauer des klassischen linearen Fernsehens auf hohem Niveau stabil bleibt. Es zeichnen sich aber deutliche Veränderungen ab. So verfügt der ganz überwiegende Teil der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland über die technische Möglichkeit, im Internet zu surfen. Von dieser Möglichkeit wird in stark zunehmendem Maße Gebrauch gemacht, wobei immer mehr Bewegtbilder abgerufen werden.

Die Zahl der Onlinenutzerinnen und –nutzer stieg im Jahr 2016 auf insgesamt 58 Millionen. Das entsprach einem Anteil von 83,8 Prozent an der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren in Deutschland. Gegenüber 2015 ist das ein Zuwachs von fast 2 Millionen Menschen.

2016: Größter Zuwachs bei der Internetnutzung seit langem

Anteil Online-Nutzer, tägliche Onlinenutzung in Prozent /
Online-Nutzer in Millionen

ARD  ZDF 
Onlinestudie 2016



Frage: Nutzen Sie zumindest gelegentlich das Internet...? / Wie häufig nutzen Sie das Internet? (* 2007 nicht erhoben)
Basis: Erwachsene ab 14 Jahren in Deutschland (2016: n=1.508)
Quellen: ARD-Onlinestudie 1997, ARD/ZDF-Onlinestudien 1998-2016 (bis 2009: D.14+; ab 2010 Dspr.Bev. 14+)

Abbildung 1

Rund zwei Drittel nutzten 2016 das Internet täglich, das sind über 45 Millionen Personen in Deutschland.

²⁰⁰ Initiative D 21, D-21 Digital-Index 2016. Jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft, 2016, S. 57 (abrufbar unter <http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2016/11/Studie-D21-Digital-Index-2016.pdf>)

Mit 2:08 Stunden Nutzungsdauer des Internets ist 2016 ein Zuwachs von 20 Minuten gegenüber 2015 zu verzeichnen. Je jünger die Befragungsteilnehmer der ARD-/ZDF-Onlinestudie 2016, desto stärker steigt ihre Nutzungsdauer. Bei den 14- bis 29-Jährigen stieg die Nutzungsdauer 2016 um eine gute halbe Stunde auf 4:05 Stunden pro Tag, bei den 30- bis 49-Jährigen um etwa 20 Minuten auf 2:28 Stunden, bei den 50-69-Jährigen um 10 Minuten auf 1:25 Stunden und bei den ab 70-Jährigen auf 0:28 Stunden, rund 8 Minuten mehr.

Erstmals mehr als 2 Stunden Internetnutzung pro Tag

Nutzungsdauer gestern aller Befragten in Minuten



	In Minuten	In Std.Min	Veränderung zu 2015 in Min
Gesamt	128	2:08	+20
Frauen	104	1:44	+13
Männer	153	2:33	+26
14 - 29 Jahre	245	4:05	+32
30 - 49 Jahre	148	2:28	+21
50 - 69 Jahre	85	1:25	+9
ab 70 Jahre	28	0:28	+8

Frage: Wie lange – ich meine in Stunden und Minuten - haben Sie gestern das Internet genutzt?
Basis: Erwachsene ab 14 Jahren in Deutschland (2016: n=1.508).
Quellen: ARD/ZDF-Onlinestudie 2016

Abbildung 2

Dabei zählt die Suche nach Information, Unterhaltung und Kommunikation zu den wichtigen Anwendungen im Internet.

Für die Altersgruppe der Jugendlichen werden diese Ergebnisse auch durch die jüngste JIM-Studie 2016²⁰¹ bekräftigt: Aktuell nutzen 87 Prozent der Zwölf- bis 19-Jährigen das Internet (mindestens einmal) täglich, im Vorjahr waren es noch 80 Prozent. An einem durchschnittlichen Wochentag schätzen die Jugendlichen ihre Internetnutzungsdauer aktuell auf 200 Minuten. Bei Mädchen fällt sie mit 206 Minuten knapp zehn Minuten höher aus als bei Jungen (194 Min.), das Zeitkontingent wächst im Altersverlauf von 142 Minuten bei den Jüngsten auf 185 Minuten bei den 14- bis 15-Jährigen an und ist mit durchschnittlich 235 Minuten bei den 16- bis 17-Jährigen am stärksten ausgeprägt (18-19 Jahre: 233 Min.). Mit 41 Prozent entfällt der größte Anteil der Internetnutzungszeit auf kommunikative Aspekte, 29 Prozent der Online-Nutzung wird für Unterhaltung aufgewendet, 19 Prozent entfallen auf

²⁰¹ Vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs) (Hrsg.), JIM-Studie 2016 – Jugend, Information, (Multi-) Media, 2016, S. 27 ff.

Spiele und nur noch zehn Prozent auf die Suche nach Informationen. Der bedeutendste Zugangsweg zum Internet ist für die jugendlichen Internetnutzer das Handy/Smartphone, für drei Viertel ist dies die häufigste Option online zu gehen.

Laut Digitalisierungsbericht 2016 der Landesmedienanstalten²⁰² nutzen insgesamt aktuell 38,7 Prozent der Bevölkerung Videoangebote aus dem Internet mindestens einmal im Monat, sei es Video on Demand (VoD) oder Live-Streaming. Das entspricht 26,8 Millionen Nutzern insgesamt und einer Steigerung um 12,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Mit 18,9 Prozent nutzen mittlerweile knapp ein Fünftel der Bevölkerung VoD- und Livestream mehrmals pro Woche bis täglich. Zum Vergleich: Ein Anteil von 86 Prozent der Personen über 14 Jahre gibt an, mindestens mehrmals wöchentlich „klassisches“ Fernsehen zu schauen.

Mit 70,7 Prozent ist auch der tägliche bzw. fast tägliche Fernsehkonsum laut Digitalisierungsbericht 2016 der Landesmedienanstalten²⁰³ weiterhin deutlich stärker in der deutschen Bevölkerung verbreitet. Aber auch hier kommt dem Alter der Personen eine zentrale Bedeutung zu: Von den 14–29-Jährigen schaut nach eigenen Angaben mit 46,7 Prozent nur noch weniger als die Hälfte täglich oder fast täglich klassisch fern. In der Altersgruppe der über 60-Jährigen sind es mit knapp 87 Prozent hingegen besonders viele. Umgekehrt ist das Verhältnis in Bezug auf die VoD-Nutzung: Hier nutzen 16,2 Prozent der Personen zwischen 14 und 29 Jahren täglich bzw. fast täglich VoD-Angebote. Von den über 60-Jährigen ist VoD hingegen noch nicht angenommen worden. Lediglich gut ein Prozent dieser Altersgruppe gibt an, dass die VoD-Nutzung fester Bestandteil ihres täglichen Medienkonsums sei.

Die deutschsprachige Bevölkerung nutzt täglich eine gute halbe Stunde Medien im Internet, dies entspricht 24 Prozent der Online-Zeit. Bei den unter 30-Jährigen sind es 86 Minuten (29% Nutzungszeit), also knapp anderthalb Stunden täglich. Kommunikation im Internet, also E-Mails, Chatten oder Interaktion in Social Media-Angeboten nimmt 39 Prozent der Online-Zeit ein. Die Kategorie Informationssuche kommt auf 24 Minuten und anteilig 17 Prozent. Spielen im Internet nimmt 19 Minuten in Anspruch (Anteil: 14 Prozent), der aktuelle Zuwachs ist vor allem auf Männer und ab 70-Jährige zurückzuführen. Die wenigste Zeit wird für Transaktionen im Sinne von Stöbern nach Produkten, für Onlineshopping und Onlinebanking aufgewendet. Darüber hinaus gilt durchgängig für alle Tätigkeiten im Netz: Je jünger die Personen sind, desto mehr Zeit verbringen sie im Internet.

Den Online-Angeboten kommt also eine immer wichtigere Bedeutung bei der *Informationsvermittlung*, vor allem bei aktuellen Informationen sowie bei fachlicher Information, zu. In die Webseiten der Informationsanbieter werden immer mehr Videos eingebettet, die auf große Beliebtheit stoßen.

Social Networks spielen für *Information und Kommunikation* eine immer größere Rolle.

²⁰² Vgl. Kunow, Aktueller Stand der digitalen Fernseh- und Videonutzung in Deutschland – Juni 2016, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 36 (47)

²⁰³ Vgl. Kunow, Aktueller Stand der digitalen Fernseh- und Videonutzung in Deutschland – Juni 2016, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 36 (47)

Unter den Social Media-Angeboten rangiert *Facebook* vorne: Es verzeichnet laut ARD-/ZDF-Onlinestudie 2016 41 Prozent mindestens wöchentliche Nutzung – mit einem Plus von sieben Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr.²⁰⁴ *Instagram* steigert sich auf 11 Prozent wöchentliche Nutzung. Es sind vor allem die ganz Jungen, die das Netzwerk erreicht: 55 Prozent der 14- bis 19-Jährigen sind wöchentlich oder öfter auf Instagram, 27 Prozent der 20- bis 29-Jährigen.²⁰⁵ *Snapchat* liegt mit 6 Prozent wöchentlicher Nutzung auf Platz 3 in Deutschland. Das Besondere bei Snapchat ist, dass von den 14- bis 19-Jährigen jeder Zweite den Dienst auf wöchentlicher Basis nutzt (49 Prozent). Von den 20- bis 29-Jährigen sind es nur 10 Prozent und in älteren Zielgruppen fast niemand.²⁰⁶ *Twitter* stagniert mit 5 Prozent wöchentlicher Nutzung auf niedrigem Niveau.²⁰⁷

Auch insoweit werden die Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie durch die jüngste JIM-Studie 2016²⁰⁸ gestützt: Betrachtet man detailliert die Angebote, die von Zwölf- bis 19-Jährigen zur Kommunikation genutzt werden, hat *WhatsApp* eine uneinholbare Spitzenposition inne. 95 Prozent aller Jugendlichen nutzen diesen Dienst regelmäßig (täglich: 89 %). 51 Prozent zählen zu den regelmäßigen Nutzern von *Instagram* (täglich: 39 %), *Snapchat* liegt mit 45 Prozent (tägliche Nutzung: 35 %) knapp dahinter, dicht gefolgt von *Facebook* (43 %, täglich: 32 %). Während WhatsApp und Snapchat von den Jugendlichen überwiegend aktiv genutzt werden (z. B. durch Schreiben von Texten und Einstellen von Bildern) liegt der Anteil aktiver Nutzer bei Instagram mit gut der Hälfte deutlich niedriger, der Anteil der passiven Nutzer steigt auf über ein Drittel an. Die Nutzer von Facebook beschreiben sich zum Großteil als passive Nutzer.

²⁰⁴ Vgl. Koch/Frees, Dynamische Entwicklung bei mobiler Internetnutzung sowie Audios und Videos. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016, Media Perspektiven 2016, 418 (434 f.)

²⁰⁵ Vgl. Koch/Frees, Dynamische Entwicklung bei mobiler Internetnutzung sowie Audios und Videos. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016, Media Perspektiven 2016, 418 (435 f.)

²⁰⁶ Vgl. Koch/Frees, Dynamische Entwicklung bei mobiler Internetnutzung sowie Audios und Videos. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016, Media Perspektiven 2016, 418 (436)

²⁰⁷ Vgl. Koch/Frees, Dynamische Entwicklung bei mobiler Internetnutzung sowie Audios und Videos. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016, Media Perspektiven 2016, 418 (436)

²⁰⁸ Vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs) (Hrsg.), JIM-Studie 2016 – Jugend, Information, (Multi-)Media, 2016, S. 31 ff.

Tab. 15a Nutzung von Onlinecommunitys 2015 und 2016 – mindestens wöchentlich
Online, in %

	Gesamt	Frauen	Männer	14-29 J.	30-49 J.	50-69 J.	ab 70 J.
Facebook							
2015	34	35	34	62	36	17	4
2016	41	42	40	70	46	21	6
Instagram							
2015	7	9	5	21	3	1	1
2016	11	11	11	37	4	1	0
Snapchat							
2015	–	–	–	–	–	–	–
2016	6	7	6	23	1	1	0
Twitter							
2015	4	3	5	9	4	1	0
2016	5	2	7	8	5	3	0
Xing							
2015	4	3	5	7	5	2	3
2016	3	2	4	5	3	3	0
Tumblr							
2015	3	3	3	7	2	2	0
2016	1	1	1	2	0	0	0
LinkedIn							
2015	2	2	2	2	4	0	0
2016	1	0	2	2	1	1	0

Basis: Deutschespr. Onlinebenutzer ab 14 Jahren (2016: n=1 264; 2015: n=1 432).
Quelle: ARD/ZDF-Onlinestudien 2015 und 2016.

Social Networks spielen für Information und Kommunikation eine immer größere Rolle. *Facebook* ist hier für Nachrichten mit 27 Prozent Nutzung zu Zwecken des Nachrichtenkonsums (bei unter 35-Jährigen sogar 37 Prozent) das größte Netzwerk, wobei sich auf dieser Plattform auch zunehmend Zeitungen und TV-Anbieter präsentieren. Auch *YouTube* weist eine überraschend hohe Frequentierung bei den Social Media auf. 12 Prozent der Social-Media-Nutzer (bei unter 35-Jährigen etwas mehr - 15 Prozent) nutzen wöchentlich *YouTube* für den Bezug von Nachrichten. Starke Zuwächse hat in den letzten Jahren *WhatsApp* erfahren. Zahlreiche lokale Zeitungen experimentieren derzeit damit, über diesen Vertriebsweg ihre Stories zu verbreiten. Die Inhalte, die auf diesen Internetplattformen angeboten werden, unterliegen den Regeln, die die nach kommerziellen Gesichtspunkten arbeitenden Plattformanbieter setzen. Die Auswahlmechanismen sind stark durch den amerikanischen Kulturkreis geprägt, wie zuletzt die Auseinandersetzung um Hasskommentare bei *Facebook* gezeigt hat. Der Bezug von Informationen und Nachrichten über solche Plattformen wirft das Risiko auf, dass ihre weltweit operierenden und in vielen Märkten starken Anbieter einen großen Einfluss darauf bekommen, wie die Welt erzählt und erklärt wird.²⁰⁹

Im Jahr 2016 hat sich der Nutzerkreis von Online-Bewegtbild laut den Ergebnissen der jüngsten ARD/ZDF-Onlinestudie²¹⁰ abermals deutlich erweitert. 72 Prozent der Bevölkerung (50,1 Millionen Personen) nutzen (im Vergleich zu 65 Prozent in 2015) zumindest gelegentlich bewegte Bilder im Internet. Habitualisierte Nutzung von Onlinevideos gehört zwar bei den

²⁰⁹ Vgl. *Dörr/Holznapel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud (Gutachten im Auftrag des ZDF), 2016, S. 20 (abrufbar unter <https://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/45517114/1/data.pdf>); *Newman/Fletcher/Levy/Nielsen*, Reuters Institute Digital News Report 2016, 2016, S. 36 f. (abrufbar unter http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital-News-Report-2016.pdf?utm_source=digitalnewsreport.org&utm_medium=referral)

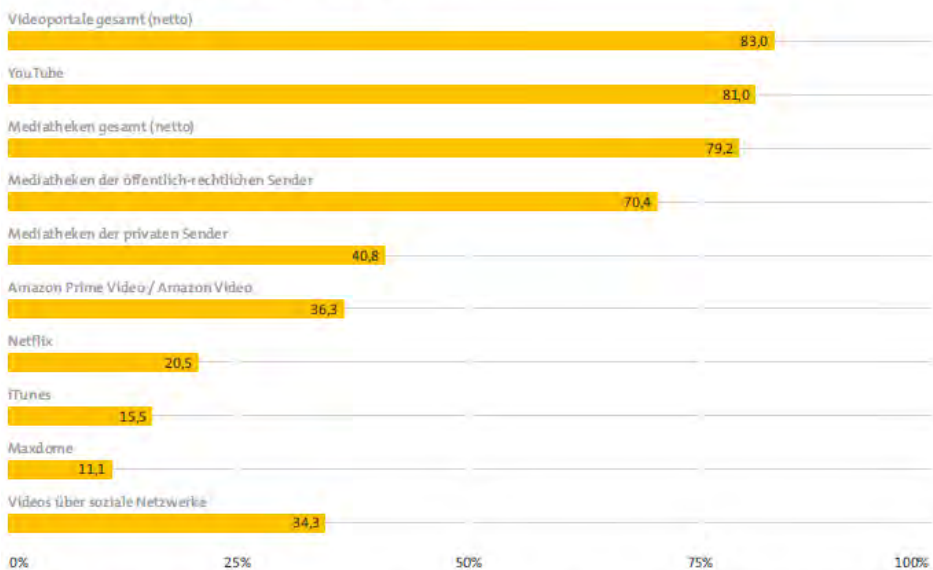
²¹⁰ Vgl. *Kupferschmitt*, Online-Videoreichweite steigt bei weiter geringer Nutzungsdauer. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016, Media Perspektiven 2016, 448 (448 ff.)

meisten Menschen noch nicht zum Alltag, aber immerhin 26 Prozent der ab 14-Jährigen (17,9 Mio. Personen) in Deutschland sehen (im Vergleich zu lediglich 20 Prozent in 2015) täglich bewegte Bilder im Internet. Die zumindest seltene Videonutzung hat auf fast allen Plattformen und bei fast allen Inhalten zugenommen – angeführt von den Videoportalen wie *YouTube* über Fernsehen im Internet (live oder zeitversetzt) und Videos bei *Facebook* bis hin zu kostenpflichtigen Videostreaming-Diensten.

Mag sich auch der Anteil der täglichen Nutzer mit 26 % Prozent in den letzten zwei Jahren verdoppelt haben, so liegt die tägliche Sehdauer von Onlinevideos indessen weiterhin auf sehr geringem Niveau. Bei der Nutzungsdauer tun sich Videos im Netz selbst in den jüngsten Altersgruppen weiterhin schwer. Für die Bevölkerung ab 14 Jahren liegt die Sehdauer für Onlinevideos 2016 bei 11 Minuten, das sind 4 Minuten weniger als 2014.

Die kostenpflichtigen Videostreaming-Dienste konnten ihre Reichweite steigern, liegen aber deutlich hinter den kostenlosen Angeboten der klassischen TV-Anbieter. Dabei gelingt es *Amazon Prime*, sich in Deutschland vor *Netflix* zu positionieren.

Genutzte Videoangebote (regelmäßige VoD-Nutzer)



Quelle: TNS Infratest; Basis: 22.732 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, die mindestens einmal im Monat VoD (professionelle Inhalte) nutzen

Die zunehmende Verbreitung von Smartphone und Tablet führt unter anderem dazu, dass Fernsehen und Internet von immer mehr Menschen parallel genutzt werden. Trotzdem ist die routinierte, tägliche Parallelnutzung kaum gestiegen und ist, mit Ausnahme bei den 14- bis 29-Jährigen, weiterhin nicht die Regel. Werden Internet und Fernsehen parallel genutzt, sieht eine Mehrheit in allen Altersgruppen weiterhin das Fernsehen als Hauptbeschäftigung an. Wachstum zeigt sich hier ausgerechnet bei den 14- bis 29-Jährigen, die sich deutlich häufiger als im Vorjahr online über laufende Sendungen unterhalten.

In diesen Daten der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016 spiegelt sich auch wider, dass Videos ruckelfrei und gar in HD- Qualität verbreitet werden können. Die Vorteile des 4K Standard, der sich international immer mehr durchsetzt, können vor allem bei Internetvideos genutzt werden. Videoangebote sind heute in ein Internet-Ökosystem eingebunden. Dieses erlaubt den Nutzerinnen und Nutzern, *aktiv und kreativ* zu sein. Sie können ihre Videos selbstständig erstellen und verbreiten. Pro Minute werden heute 500 Stunden Videos auf *YouTube* hochgeladen. Dies verdeutlicht, dass der Wandel vom bloßen Konsumenten zum *Prosumenten* in Zeiten des Cloud TV zu einem vorherrschenden Trend geworden ist.²¹¹

Darüber hinaus kann die Nutzerschaft audiovisuelle Bewegtbildangebote im Internet oder auch im linearen TV kommentieren. Hierfür bieten sich die insbesondere durch *Facebook* und *Twitter* oder *WhatsApp* bereitgestellten Möglichkeiten an, Videos zu bewerten, zu teilen oder den Like-Button zu betätigen. Diese Vernetzung von audiovisuellen Bewegtbildangeboten und sozialen Medien führt zur Herausbildung von *Social TV*.²¹² Hierdurch kann eine massenhafte und schnelle Verbreitung von Inhalten bewirkt werden, die durch das Wechselspiel von alten und neuen Medien zunehmend Fahrt aufnehmen kann.²¹³

Die zunehmende Online-Nutzung führt zwar noch nicht dazu, dass die durchschnittliche Nutzungsdauer des klassischen linearen Fernsehens signifikant sinkt. Vielmehr bleibt diese bisher auf hohem Niveau stabil. Personen über 14 Jahre sahen nach einer Analyse auf Basis von Daten aus der ARD/ZDF Online Studie 2014 und Daten aus dem AGF/GfK-Fernsehpanel im ersten Halbjahr 2014 täglich 248 Minuten fern inklusive Internetanwendungen.

Auf das lineare Fernsehen entfielen 237 Minuten (96 % der Gesamtfernsehnutzung), 8 Minuten (3 %) auf Internetvideos, linear und zeitversetzt, sowie 3 Minuten (1 %) auf die zeitversetzte Fernsehnutzung, worunter die Aufzeichnung und das Abspielen von Sendungen auf dem Digital Video Recorder verstanden wird. Die Mediennutzung erfolgt hier oft auf mehreren Endgeräten, die gleichzeitig eingesetzt werden (Second-Screen-Phänomen).

Von denjenigen Personen über 14 Jahren, die regelmäßig, d.h. mindestens einmal im Monat Video-on-Demand (VoD)-Angebote nutzen, greifen laut Digitalisierungsbericht 2016 der Landesmedienanstalten²¹⁴ mit 83 Prozent mehr als vier Fünftel auf Videoportale zurück. YouTube ist mit 81 Prozent das mit Abstand dominierende Angebot bei den VoD-Nutzern. Knapp hinter den Videoportalen bzw. *YouTube* rangieren die Mediatheken der TV-Veranstalter auf Rang zwei. Von den regelmäßigen VoD-Nutzern greifen 79,2 Prozent auf Mediatheken zu. Gut 70 Prozent nutzen die der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten, knapp 41 Prozent die Mediatheken der privaten Fernsehsender. *Amazon Video* ist die am häufigsten genutzte VoD-Plattform mit 36,3 Prozent, gefolgt von *Netflix* mit 20,5, *iTunes* mit 15,5 und *Maxdome* mit 11,1

²¹¹ Vgl. *Dörr/Holznel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud (Gutachten im Auftrag des ZDF), 2016, S. 20 f. (abrufbar unter <https://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/45517114/1/data.pdf>)

²¹² Vgl. hierzu z.B. *Buschow/Schneider* (Hrsg.), *Social TV in Deutschland*, 2015 (abrufbar unter http://www.nlm.de/fileadmin/dateien/aktuell/Publikationen/NLM_Band_30_web.pdf)

²¹³ Vgl. *Dörr/Holznel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud (Gutachten im Auftrag des ZDF), 2016, S. 21 (abrufbar unter <https://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/45517114/1/data.pdf>)

²¹⁴ Vgl. *Kunow*, Aktueller Stand der digitalen Fernseh- und Videonutzung in Deutschland – Juni 2016, in: *die medienanstalten – ALM GbR* (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016*, 2016, 36 (48)

Prozent. Umgerechnet auf die Gesamtbevölkerung nutzen aktuell knapp 12 Prozent das Videoangebot von *Amazon*, 6,7 Prozent *Netflix*, 5,1 Prozent *Apple iTunes* und 4,5 Prozent *Maxdome*.

Auch unter den täglichen bzw. fast täglichen VoD-Nutzern erfreut sich *YouTube* mit 91,4 Prozent außerordentlicher Beliebtheit.²¹⁵ Besonders beliebt in der Gruppe derjenigen, in der sich VoD-Angebote bereits auf Augenhöhe mit dem klassischen Fernsehen befinden, sind auch die Angebote von *Amazon* (48,8 Prozent), *Netflix* (34,2 Prozent), *iTunes* 21,1 Prozent und *Maxdome* (14,6 Prozent). Die herausragende Rolle von *YouTube* bei der Nutzung professioneller Videoinhalte aus dem Internet zeigt sich beim Blick auf die Nutzungsfrequenz der einzelnen Dienste. Knapp 5,1 Millionen Personen über 14 Jahre geben an, sich täglich bzw. fast täglich professionelle *YouTube*-Videos anzuschauen. Die Mediatheken der TV-Veranstalter nutzen in gleicher Frequenz gut 1,5 Millionen, das Videoangebot von *Amazon* nutzen 1,4 Millionen und das von *Netflix* 800.000 Personen über 14 Jahren in Deutschland. Gleichzeitig zeigen diese Nutzungszahlen, dass bei großen Teilen der Bevölkerung diese VoD-Angebote bereits in einem ähnlichen Ausmaß wie das klassische Fernsehen den alltäglichen Medienkonsum prägen.

Interessant ist es auch, lineares Fernsehen und im Internet verbreitete Videos zusammengefasst zu betrachten. Erwachsene ab 14 Jahren haben im ersten Halbjahr 2014 einen Bewegtbildkonsum von insgesamt täglich 255 Minuten (Lineares und zeitversetztes Fernsehen laut AGF-/GfK-Panel + TV-Sendungen und Videos via Internet).²¹⁶ 237 Minuten (93 %) entfallen auf das lineare Fernsehen, 8 Minuten auf Fernsehnutzung und 7 Minuten auf Videonutzung über das Internet, was einem Anteil von 6 Prozent an der täglichen Bewegtbildnutzung bedeutet, und 3 Minuten (1 %) auf die zeitversetzte Fernsehnutzung.²¹⁷ Auch hier ergeben sich erhebliche Abweichungen zur Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen. Die Bewegtbildnutzung macht hier insgesamt 160 Minuten aus. Dies ist deutlich weniger als die Nutzungsdauer in der Gesamtbevölkerung Während 14-29-Jährige deutlich weniger fern sehen (126 Min.) als die Bevölkerung ab 14 Jahren (237 Min.), wenden sie etwa doppelt so viel Zeit für die Nutzung von Onlinevideos inklusive TV-Sendungen im Internet auf (32 Min. versus 15 Min. bei allen Erwachsenen ab 14 Jahren).

Vermutlich drückt sich in dieser Differenz aus, dass ein Großteil der Aufmerksamkeit von anderen Internetdiensten und -features absorbiert wird.²¹⁸ Auch die Aufteilung im Hinblick auf die Nutzungsformen weist in der Altersgruppe der 14-29-Jährigen Besonderheiten auf. Auf das lineare Fernsehen entfallen 126 Minuten (79 %), auf Fernsehinhalte via Internet entfallen 11 Minuten (20 %) und auf das zeitversetzte Fernsehen 2 Minuten (1 %). In dieser Altersgruppe überwiegt inzwischen auch die Internetnutzung gegenüber der Fernsehnutzung. Das Internet

²¹⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Kunow*, Aktueller Stand der digitalen Fernseh- und Videonutzung in Deutschland – Juni 2016, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016*, 2016, 36 (48 f.)

²¹⁶ Vgl. die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), 17. Jahresbericht der KEK, Berichtszeitraum 01.07.2013 bis 30.06.2015, 2015, S. 133.

²¹⁷ Vgl. hierzu und zum Folgenden die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), 17. Jahresbericht der KEK, Berichtszeitraum 01.07.2013 bis 30.06.2015, 2015, S. 133.

²¹⁸ Vgl. *Dörr/Holzner/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud (Gutachten im Auftrag des ZDF), 2016, S. 23 (abrufbar unter <https://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/45517114/1/data.pdf>).

wird 233 Minuten und das Fernsehen 128 Minuten täglich genutzt. Nur ein kleiner Anteil der Internetnutzung entfällt dabei auf die Nutzung des gestreamten Live-TV.²¹⁹

c) Ökonomische Aspekte

(1) Wettbewerbssituation im Saarland

Für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt lässt sich auch in der jüngsten Vergangenheit eine positive Ausgangslage für werbefinanzierte audiovisuelle Medienvielfalt feststellen: Die jüngsten verfügbaren Bruttodaten von Nielsen zeigen eindrucksvoll, dass im Jahr 2015 in Deutschland erneut mehr Werbung geschaltet wurde als im Vorjahr. Investitionen in die Fernsehwerbung nahmen weiter zu, und insgesamt entwickelten sich die elektronischen und digitalen Medien weiterhin sehr positiv: Fernsehen, Radio, Out-of-Home, Kino und Online konnten die Bruttoumsätze weiter steigern. Die gedruckten Medien haben demgegenüber auch im Jahr 2015 insgesamt weniger Werbung verkaufen können.²²⁰

Dieses differenzierte Bild für die verschiedenen Mediengattungen wird durch die jüngsten verfügbaren Angaben des Zentralverbandes der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) zu Nettowerbeumsätzen für das Jahr 2015 bestätigt: Trotz der positiven Entwicklung bei den Werbeeinnahmen elektronischer bzw. digitaler Medien fiel das Gesamtergebnis negativ aus, was hauptsächlich auf die Einbußen bei Printprodukten zurückzuführen ist. Insgesamt wurden 15,2 Mrd Euro in mediale Werbung investiert, im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies einem Rückgang um 0,8 Prozent. Der Umsatzrückgang bei Printprodukten beläuft sich auf 425 Mio Euro. Im Fernsehen wurden 4,42 Mrd Euro umgesetzt, was im Vergleich zum Vorjahr einem Zuwachs von 3 Prozent entspricht. Damit blieb das klassische lineare Fernsehen wiederum umsatzstärkstes Medium. Die Umsätze mit Radiowerbung wuchsen um 0,7 Prozent auf 724,8 Mio Euro und glichen den Verlust aus dem Jahr 2014 nahezu aus. Nach dem durch die Fußball-Weltmeisterschaft geprägten erfolgreichen Werbejahr 2014 sind die weniger starken Zuwächse bei den Umsätzen mit Fernsehwerbung nicht erstaunlich. Die Werbeeinnahmen bei den öffentlich-rechtlichen Sendern ließen um 4,1 Prozent nach, die Ergebnisse entsprechen allerdings dem typischen Zyklus zwischen Sportjahren. Die Privatsender setzten mit Werbung 3,7 Prozent mehr um als im Vorjahr.²²¹

Allerdings war durch die Nielsen-Bruttostatistik ein Zuwachs von 5,9 Prozent ausgewiesen worden. Die Unterschiede zwischen den Bruttodaten und dem hier präsentierten Nettoergebnis entstehen durch die Bereinigung der Ergebnisse: Der ZAW stellt die Umsatzzahlen vor, die nach Abzug von Rabatten und Agenturvergütungen von den Vermarktern veröffentlicht werden. Die Brutto-Netto-Schere bei den Privatsendern²²² hat sich dementsprechend weiter geöffnet

²¹⁹ Vgl. *Dörr/Holzner/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud (Gutachten im Auftrag des ZDF), 2016, S. 23 f. unter Bezugnahme auf *die medienanstalten – ALM GbR* (Hrsg.), 17. Jahresbericht der KEK, Berichtszeitraum 01.07.2013 bis 30.06.2015, 2015, S. 133; *Frees*, Konvergentes Fernsehen: TV auf unterschiedlichen Zugangswegen, Ergebnisse der ARD/ZDF-Online-Studie, *Media Perspektiven* 2014, 418.

²²⁰ Vgl. *Heffler/Höhe*, Werbemarkt 2015 (Teil 1): Auf Wachstumskurs, *Media Perspektiven* 3/2016, S. 156 ff.

²²¹ Vgl. *Heffler/Höhe*, Werbemarkt 2015 (Teil 2): Rückläufige Nettozahlen durch anhaltende Schwäche von Print, *Media Perspektiven* 6/2016, S. 310 ff.

²²² Vgl. zur Bedeutung der Mediaagenturen auch unten, Abschnitt 9. c) dieses Berichts

(2) Insbesondere: Wesentliche Ergebnisse des Werbemarktgutachtens 2017 der LMS

Das von der LMS 2016 in Auftrag gegebene und 2017 durch Herrn Prof. Dr. *Vlasic* erstellte Werbemarktgutachten²²³ zeigt auf, dass der Medien - und Werbemarkt im Saarland von verschiedenen strukturellen Beschränkungen geprägt ist, zu denen insbesondere die geringe Bevölkerung sowie die zu erwartenden Folgen des soziodemografischen Wandels (weiter rückläufige Bevölkerungsentwicklung, Alterung) zählen. Vor diesem Hintergrund - und nicht zuletzt im Vergleich mit anderen Bundesländern – kann schon das bestehende Medienangebot im Saarland als verhältnismäßig breit und ausdifferenziert gelten. Geht man vom ‚klassischen‘ Geschäftsmodell privatwirtschaftlich finanzierter Hörfunkangebote aus, das wesentlich auf der Reichweite der Angebote basiert, dann erscheint das Potenzial in dieser Hinsicht zumindest im Blick auf landesweite Angebote weitgehend ausgeschöpft zu sein.

Hinsichtlich der Frage, ob es vorstellbar ist, ein weiteres lokales bzw. regionales Informationsangebot zu etablieren,²²⁴ wurden bei der qualitativen Befragung von Experten im Rahmen des Gutachtens unterschiedliche Vorstellungen sichtbar: Die „Bewahrer“ wünschen sich Zurückhaltung seitens der Landesmedienanstalt, wichtiger als eine Erweiterung des Angebots sei es, das Bestehende zu bewahren. Die „Erneuerer“ hingegen unterstreichen die Kompetenz der LMS, wesentlich zur Vernetzung interessierter und geeigneter Akteure beitragen zu können.

Im Rahmen der theoretischen Analyse des digitalen Medienwandels und seiner medienökonomischen Folgen werden in dem Werbemarktgutachten verschiedene einschlägige Phänomene und Entwicklungen identifiziert und deren Relevanz für lokale und regionale Medienmärkte diskutiert. Dazu gehörten auf einer globalen Ebene die Digitalisierung (einschließlich der damit zusammenhängenden Transformationsprozesse im politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Bereich) sowie als zwei weitere „Megatrends“ die fortschreitende Alterung der Gesellschaft und die Folgen der internationalen Migration. Hinzu kamen Entwicklungen, die spezifisch mit dem Medienbereich verbunden sind bzw. dezidiert auf diesen wirken: die Etablierung sozialer Medien als akzeptierte Kommunikationskanäle, die (nicht zuletzt dadurch) veränderte Wahrnehmung der Medien bzw. des Journalismus sowie die wachsende mobile Mediennutzung. Diese Phänomene der Wahrnehmung und Nutzung von Medien korrespondieren auf ökonomischer Ebene mit dem Wandel der Bedingungen für die Verwertung medialer Inhalte. Hierzu gehört etwa die Veränderung von Märkten und Geschäftsmodellen als Folge der Digitalisierung, die Frage nach der Zahlungsbereitschaft der Nutzer im Digitalen sowie der Einsatz der datengestützten Vermarktung für die Entwicklung von neuen Produkten, Dienstleistungen und Geschäftsmodellen durch (lokale) Medienanbieter. Die nach wie vor hohe Relevanz lokaler Information für die Nutzer bietet dabei das Potenzial für eine Alleinstellung, dass sowohl von den etablierten Anbietern als auch von neuen Akteuren genutzt werden kann.

²²³ Vgl. *Vlasic, Andreas*, Der Werbemarkt für private Medien im Saarland. Eine Studie über Möglichkeiten der Refinanzierung regionaler privater Medienangebote (unter besonderer Berücksichtigung des Hörfunks), 2017.

²²⁴ Namentlich käme hier aus medienregulatorischer Sicht eine zusätzliche entsprechende Hörfunkversorgung in den bislang insoweit noch nicht versorgten Gebieten in den Landkreisen Saarlouis und St. Wendel in Betracht.

Als mögliche Alternative, wie der lokale bzw. regionale Informations- und Kommunikationsraum im Saarland - trotz der beschriebenen strukturellen bzw. medienökonomischen Beschränkungen - gestaltet werden kann, wird auch im Werbemarktgutachten die Etablierung einer Informations- bzw. Kommunikationsplattform mit lokalen und regionalen audiovisuellen Inhalten („Saarland-Mediathek“) aufgezeigt.²²⁵ Sowohl die Ergebnisse der Sekundäranalyse als auch die qualitativen Einschätzungen der Experten deuten laut Werbemarktgutachten darauf hin, dass eine Verbindung der durch die Digitalisierung entstandenen Möglichkeiten von Online(Abruf-) Angeboten mit lokal relevanten Bewegtbildern die größte Akzeptanz bei den Nutzern finden könnten.

Allerdings wäre eine derartige Initiative kein ‚Selbstläufer‘, vielmehr müssten vor allem die relevanten Akteure des saarländischen Medien- und Werbemarkts eingebunden werden. Die LMS könnte in diesem Zusammenhang laut Werbemarktgutachten als Impulsgeber, Moderator und ggf. Förderer entsprechender Initiativen fungieren.

In dem durch die Digitalisierung ausgelösten komplexen Prozess des Nebeneinanders von Bewahren des Bestehenden und der Öffnung für neue Entwicklungen spielen Institutionen wie die Landesmedienanstalten aus Sicht des Werbemarktgutachtens eine wesentliche Rolle: „Sie binden verschiedene, gesellschaftlich relevante Gruppen in den normativen Diskurs ein, tragen durch Forschung zur empirischen Beschreibung des Wandels bei und versachlichen auf diese Weise die Diskussion. Wenn sich also im Zuge der dargestellten Entwicklungen neue Handlungsfelder auch für die Landesmedienanstalten abzeichnen, dann erscheint dies angesichts der Reichweite der digitalen Transformation geradezu unausweichlich. Aus medien- bzw. institutionenökonomischer Perspektive könnte man pointiert formulieren: Der Medienwandel wirkt sich auch auf das ‚Geschäftsmodell‘ der Ordnungspolitik aus - diese Herausforderung gilt es (weiterhin) zu meistern.“²²⁶

(3) Lokaler und regionale Vielfalt und die Schranken der Verwertungsmöglichkeiten für informationsorientierte Aufwendungen von Medien

Journalismus ist insbesondere dann kostenintensiv, wenn es sich um aktuellen Journalismus handelt, dessen Produkte anders als im Bereich der Dokumentation nur mäßig geeignet sind für eine Wiederverwertung. Während für die überregionale Berichterstattung die Kosten gedämpft werden können, etwa über zumindest relativ günstige Zulieferungen von Agenturen oder über Kooperationen und über Mehrfachverwertungen, ist lokaler und regionaler Journalismus kostspielig. Er muss in der Regel mit eigenem Personal erstellt werden und ist auch nur in engen Grenzen für eine Mehrfachverwertung nutzbar. Die Aufwendungen für eine Berichterstattung über eine Sitzung des Bundestags oder über jene eines Gemeinderats oder Kreistages unterscheiden sich dabei prinzipiell kaum. Für die Verwertungsmöglichkeiten setzt der kleinere Kreis der Interessierten am Kommunalen hingegen enge Grenzen.²²⁷

²²⁵ Vgl. hierzu auch Abschnitt 4. d) des Berichts.

²²⁶ *Vlasic, Andreas*, Der Werbemarkt für private Medien im Saarland. Eine Studie über Möglichkeiten der Refinanzierung regionaler privater Medienangebote (unter besonderer Berücksichtigung des Hörfunks), 2017.

²²⁷ Vgl. *Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM)* (Hrsg.), Bericht zur Medienkonzentration 2015, 2016, S. 6 (abrufbar unter http://www.lfm-nrw.de/fileadmin/user_upload/lfm-nrw/Service/Berichte/LfM-Bericht-zur-Medienkonzentration__Stand-31-03-2016.pdf)

(4) Werbefinanzierung und Programmgestaltung

Der Einfluss der Werbung auf die Programmgestaltung und damit auf die Vielfaltigkeit des Programmangebots ist Gegenstand zahlreicher Diskussionen.²²⁸ Beachtung verdient mit Blick auf die hörfunkzentrierte Ausgestaltung der saarländischen privaten Rundfunklandschaft insbesondere, dass ein einzelner Radioveranstalter dem Anreiz folgt, in der größtmöglichen werberelevanten Zielgruppe den größtmöglichen Anteil zu erzielen; danach richtet er sein Programm aus. Ein neu hinzutretender Radioanbieter im gleichen Verbreitungsgebiet wird prüfen, ob ein Anteil in derselben, großen Mainstream-Zielgruppe mehr Einnahmen verspricht als ein Anteil in der nächst kleineren abgrenzbaren Zielgruppe, auf die man das Programm ausrichten könnte. Wie die Erfahrung zeigt, ist für den zweiten unabhängig in den Markt eintretenden Veranstalter ein Anteil in der großen werberelevanten Zielgruppe attraktiver, so dass schließlich auch er sein Programm auf diese Zielgruppe ausrichtet. In der Folge sind die Programmangebote sehr breit aufgestellt, differenzieren sich nicht und bedienen andere Zielgruppen nicht oder nur untergeordnet.²²⁹

Das beschreibt zunächst nur, welche Zielgruppe angesprochen ist und welche nicht – durch die Musikauswahl, die Ansprache („Du“/ „Sie“) oder die Auswahl bestimmter Stilformen. Im klassischen Vielfaltsbegriff, der die Integration aller Meinungen in binnenpluralen Programmen fordert, kann jedes von ihnen beanstandungsfrei als binnenplural gelten. So verstanden bestünde kein Defizit. Führt man die Vielfaltsdiskussion aus einem etwas anderen Blickwinkel und fragt, ob die vielfältigen Programme auch wirkliche alle Gruppen der Gesellschaft erreichen und sie so die Funktion erfüllen, alle gesellschaftlich relevanten Gruppen mit den für die demokratische Diskussion relevanten Informationen zu versorgen und so den demokratischen Prozess zu stimulieren, dann wird man ein Defizit feststellen.

Im Hinblick auf die veränderte Wettbewerbssituation auf dem Werbemarkt könnten hochwertige und exklusive Journalismusangebote überregionaler Medienanbieter zukünftig verstärkt gegen Entgelt, also als sog. Paid-Content, angeboten werden. „Regionale und lokale Medienanbieter werden dieses Finanzierungsmodell jedoch kaum rentabel nutzen können“.²³⁰ Für regionale und lokale Medienanbieter bedarf es somit anderer Strategien.

(5) Neue Formen der Werbung

Immer öfter strahlen auch deutsche TV-Sender individualisierte Werbung aus. Ein Beispiel: Wenn es in Hamburg regnet, bekommen die Zuschauer Werbe-Spots für Regenjacken zu sehen. Ist es zur selben Zeit in München hochsommerlich warm, laufen dort zur gleichen Zeit Werbespots für Sonnencreme.

Diese neuen Werbeformen werden durch HbbTV ermöglicht – die Verbindung des Fernsehschwerers mit dem Internet. Zum ersten Mal können Veranstalter hierdurch lokale Werbung anbieten, weil die Sender wissen, wo die Geräte stehen. Den Vermarktern von TV-Veranstaltern bietet

²²⁸ So wurde z.B. auch die Bedeutung der gemeinsamen Werbefunk Saar (WFS)-Kombi von SR 1, SR 3 und Radio Salü in Zuweisungsverfahren der LMS thematisiert.

²²⁹ Zur Programmgestaltung im Hörfunk vgl. Die Medienanstalten, Jahrbuch 2013/2014, Leipzig 2015, S. 123 ff.

²³⁰ Prof. Dr. *Wolfgang Seufert*, Friedrich-Schiller-Universität Jena, beim 4. Jenaer Medienrechtlichen Gespräch am 22. November 2016, vgl. hierzu http://www.tlm.de/tlm/aktuelles_service/presse/index.php?pm_id=2026

sich hierüber die Möglichkeit, „die große Reichweite des Fernsehens mit den Möglichkeiten der personalisierten Ansprache der digitalen Welt (zu verbinden)“.²³¹ Diese individualisierte Werbung, auch als sog. Addressable TV bezeichnet, kann aus Sicht großer privater TV-Veranstalter und ihrer Vermarkter in Zeiten, in denen die Reichweite der Sender sinkt, die Zahl der Nischensender zulegt und die Werbeindustrie einer immer spitzeren Zielgruppe gegenübersteht, neuen Schwung in einen alten Medienkanal.²³²

So können Automarken z.B. in ihre Spots die Adressen der Händler vor Ort einblenden. Oder die Zuschauer öffnen per Fernbedienung ein Menü mit weiterreichenden Informationen; zum Beispiel zu Modeläden in der unmittelbaren Umgebung. Dazu nutzen diese den sogenannten „Red Button“, den roten Knopf auf der Fernbedienung. So stoßen sie auf Internetseiten, die Spezialisten für den Fernseher optimiert haben. Aldi nutzt das Konzept bei ProSiebenSat.1 zum Beispiel für sein neues Musikangebot. Mit dem sog. Switch-In, das die HbbTV-Technik ebenfalls gestattet, lassen sich Werbebanner über das TV-Programm legen. Die erscheinen immer dann, wenn die Zuschauer umschalten. So sieht jeder Konsument genau dann die Reklame, wenn er den Sender gewechselt hat. Mit Switch-In können die Konsumenten der Werbung nicht mehr entkommen.

Mit solchen neuen Werbeformen reagieren TV-Veranstalter auf den Druck von großen Internetkonzernen wie Google oder Facebook, die hoch personalisierte Reklame anbieten. Andererseits legt das Geschäft mit klassischen TV-Spots kaum noch zu. Die Investoren allerdings fordern Wachstum von börsennotierten Konzernen wie ProSiebenSat.1 oder der RTL Group. Mögen die Einnahmen aus den neuen Angeboten aktuell auch noch gering sein, so rechnen Vermarkter in der Zukunft mit einem erheblichen Zuwachs.

Insgesamt geben Firmen in Deutschland rund 27 Milliarden Euro im Jahr für Werbung aus. Rund ein Fünftel der Summe fließt ins Fernsehen. Deutschlands größte private Sendergruppe, die ProSiebenSat.1-Gruppe, schöpft hiervon aktuell ca. 40 Prozent ab. Zweiter großer Anbieter mit einem Marktanteil von etwa einem Drittel ist der RTL-Verbund aus Köln. ARD und ZDF kommen auf knapp fünf Prozent, der Rest verteilt sich auf Dutzende weitere private Anbieter.

Pro Sieben Sat 1 schätzt, dass die Kunden im Jahr 2020 mindestens 125 Millionen Euro für die neue, personalisierte Reklame ausgeben werden. Langfristig rechnet die Gruppe in Deutschland mit einem Umsatz von rund 2,5 Milliarden Euro mit den modernen Werbeformen.

Derzeit stehen in den Wohnzimmern rund zehn Millionen TV-Geräte, die dafür geeignet sind. Doch jeden Tag werden es mehr. Im ersten Halbjahr 2016 waren 42 Prozent aller weltweit verkauften TV-Modelle internetfähige Geräte, im Vorjahreszeitraum waren es noch lediglich 39 Prozent. Die Steigerung der HbbTV-Nutzung belegt der Digitalisierungsbericht 2016 der Landesmedienanstalten.

²³¹ So *Thomas Wagner*, Chef von Seven One Media, der Vermarktungstochter von Pro Sieben Sat 1, zitiert in *Bialek/Hofer*, Fernsehwerbung per Postleitzahl, Handelsblatt v. 19.11.2016, abrufbar unter <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/it-medien/personalisierte-reklame-fernsehwerbung-per-postleitzahl/14862430.html?share=mail%3c/a%3e%3cbr%3e%3cbr%3e>

²³² Vgl. hierzu und zum Folgenden *Bialek/Hofer*, Fernsehwerbung per Postleitzahl, Handelsblatt v. 19.11.2016, abrufbar unter <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/it-medien/personalisierte-reklame-fernsehwerbung-per-postleitzahl/14862430.html?share=mail%3c/a%3e%3cbr%3e%3cbr%3e>

Weil die TV-Konzerne die Zuschauer gezielter ansprechen, wollen sie höhere Preise durchsetzen. So weit wie Google geht die TV-Industrie allerdings noch lange nicht. Denn Google stellt die Werbung je nach Suchanfrage individuell zusammen. ProSiebenSat.1 beschränkt sich demgegenüber zumindest derzeit noch auf den Postleitzahlen-Bereich und verzichtet laut eigener Aussage noch auf die Auswertung des Sehverhaltens – was mit Blick auf die medienrechtlichen Datenschutzbestimmungen derzeit auch unzulässig wäre.

Bei Internet-TV-Anbietern wie Waipu.TV oder Zattoo sieht das allerdings anders aus. Da sich die Kunden bei solchen Dienstleistern anmelden müssen, wissen die Sender, wer aller Wahrscheinlichkeit nach zuschaut. So hat Pro Sieben Sat 1 bei Zattoo bereits live unterschiedliche Reklame für weibliche und männliche Abonnenten ausgestrahlt. Die Damen bekamen einen Spot von Mydays zu sehen, einem konzerneigenen Anbieter von Erlebnisgeschenken. Den Männern wurde Reklame der Videoplattform Maxdome vorgesetzt; sie gehört ebenfalls zur Sendergruppe.

Individualisierte Werbung weist – auch jenseits datenschutzrechtlicher Fragen – einen medienrechtlichen Problemhaushalt auf: Wenn Werbung - inzwischen staatsvertraglich geklärt - Teil des Programms ist, dann stellt jede individualisierte Werbefläche i.E. ein neues Programm dar.

Für die ausländischen Werbefenster wird dies in der Zulassungspraxis der ZAK inzwischen durch eine ausdrückliche Regelung, dass auch ausländische Werbefenster (mit-) lizenziert sind, reguliert.

Individualisierte Werbung stellt i.Ü. natürlich vor ähnliche wirtschaftliche Probleme wie regionalisierte Werbung: Um im Wettbewerb mit Google etc. konkurrenzfähig zu bleiben, werden die Refinanzierungsmöglichkeiten regionaler Medienakteure verschlechtert.

(6) Ad-Blocking

Hintergrund für die Behandlung des Themas Ad-Blocking in der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz war die Einschätzung, dass es sich bei diesem Geschäftsmodell um einen unzulässigen Eingriff in eigene werbefinanzierte Geschäftsmodelle der Medienunternehmen handelt. Deshalb werden teilweise, auch unter Hinweis auf längerfristig mögliche Beeinträchtigungen der Medienvielfalt, gesetzgeberische Maßnahmen gefordert.

Ad-Blocker sind Programme, welche dafür sorgen, dass auf Webseiten enthaltene Werbung dem Betrachter nicht dargestellt wird. Nach Angaben der betroffenen Kreise greifen sie unmittelbar in die Software der Webseiten der Medienanbieter ein und blockieren die Werbung. Nach Auffassung der Medienanbieter stellen diese ein Gesamtprodukt zur Verfügung, zu welchem bei kostenlosen Angeboten auch Werbung gehöre, um das journalistische Angebot zu refinanzieren. Dieses Gesamtangebot werde durch den Ad-Blocker faktisch entbündelt. Es bestünde aber kein Anspruch auf unentgeltliche Information, weshalb entweder für ein Medienprodukt gezahlt oder die Werbung geduldet werden müsse. Ad-Blocker wurden in der zuständigen AG „Kartellrecht/Vielfaltsicherung“ der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz als existentielle Bedrohung der wirtschaftlichen Basis insbesondere für die digitalen Angebote der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger bezeichnet, da derzeit bereits ca. 30 Prozent der Internetnutzerinnen und -nutzer Ad-Blocker verwenden würden, bei

technikaffinen Titeln liege die Blockerrate sogar bei über 50 Prozent. Für das Jahr 2016 werde ein hierdurch entstehender Schaden von weltweit ca. 40 Mrd. Euro prognostiziert. Die Medienunternehmen forderten vor diesem Hintergrund in der Bund-Länder-Kommission ein generelles gesetzliches Verbot von Ad-Blockern. Das Abwarten höchstrichterlicher Rechtsprechung zu den insbesondere lauterkeitsrechtlichen Rechtsfragen, die von verschiedenen Gerichten bisher unterschiedlich beurteilt worden seien, wurde von ihnen als nicht zumutbar betrachtet. Sie halten die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, die Werblocker im Fernsehen für zulässig ansah, als nicht übertragbar. Das Umstellen auf Bezahlangebote oder ein technisches Wettrüsten sei für sie ebenfalls keine tragfähige Alternative.

In der Anhörung der AG „Kartellrecht/Vielfaltsicherung“ der Bund-Länder-Kommission wurden Ad-Blocker als rechtswidrig angesehen. Die vertretenen Stakeholder sahen einen rechts- und medienpolitischen Bedarf für ein gesetzliches Verbot von Ad-Blockern. Eine mögliche Regelungsoption könnte ein Integritätsschutz für journalistisch-redaktionelle digitale Produkte vergleichbar dem Gedanken des Signalschutzes im Rundfunkrecht sein. Die AG sah das Geschäftsmodell von Ad-Blockern als rechtlich und mit Blick auf die Refinanzierung journalistisch-redaktioneller Angebote auch medienpolitisch als problematisch an. Sie hält daher die Prüfung gesetzlicher Regelungen für erforderlich.

(7) Ausweitung von Onlineaktivitäten im Rahmen der Digitalstrategie von Medienunternehmen

Die Digitalisierung und der damit verbundene Wandel in der Mediennutzung führen perspektivisch zu einem Rückgang der klassischen Zuschauer- und Zuhöreranteile der großen privaten Sender und Sendergruppen im linearen Rundfunk.

In den vergangenen fünf Jahren ist z.B. der Zuschaueranteil des Programms RTL Television von 13,6 % auf 9,9 % gesunken, der von Sat.1 von 10,1 % auf 7,9 %. Der Zuschaueranteil der unter der Mediengruppe RTL zusammengefassten Programme ist von 26,1 % im Jahr 2010 auf 22,9 % im Jahr 2015 zurückgegangen. Die Programme der ProSiebenSat.1 Media SE bewegen sich seit Jahren um die 20%-Marke. Der aus der Veranstaltung von linearem Fernsehen allein herrührende Meinungsbildungseinfluss dieser Unternehmen (auch als Anknüpfungspunkt etwaiger vielfaltssichernder Maßnahmen nach dem RStV) verringert sich dementsprechend.

Trotz der insgesamt rückläufigen Entwicklung im Bereich des linearen Fernsehens meldeten die genannten Konzerne im gleichen Zeitraum fortlaufend Rekordgewinne. Erkennbare Wachstumstreiber sind dabei erheblich gesteigerte Aktivitäten im Onlinebereich, welche nach Unternehmensangaben künftig weiter ausgebaut werden sollen. Die Stellungnahmen im Rahmen der Finanzberichte der großen Medienkonzerne heben insoweit den Umfang und die Bedeutung der Onlineaktivitäten hervor.²³³

²³³ Vgl. hierzu und zum Folgenden den Ausschreibungstext der KEK für ein Gutachten zu „Digitalstrategien von Medienunternehmen“; abrufbar unter http://www.kek-online.de/fileadmin/Download_KEK/Gutachten/Ausschreibung_Gutachten_zu_Aktivitäten_von_Medienunternehmen_im_Onlinebereich.pdf

So wuchsen die Digitalumsätze der RTL Group im Geschäftsjahr 2015 um 72 Prozent und überschritten die Schwelle von 500 Mio. Euro; ihr Anteil am Gesamtumsatz verdoppelte sich im Berichtszeitraum auf acht Prozent. Die Anzahl der Onlinevideo-Abrufe von Angeboten der RTL Group erreichte 105 Milliarden – ein Zuwachs von 188 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Die RTL Gruppe hat auch im ersten Halbjahr 2016 ein neues EBITA- Allzeithoch erreicht. Dabei sind die Digitalumsätze weiterhin im zweistelligen Prozentbereich gestiegen. Die Mediengruppe RTL Deutschland hat nunmehr sieben Jahre in Folge ihr EBITA im ersten Halbjahr steigern können.²³⁴

Mit der wertsteigernden Vernetzung des TV- und Digitalgeschäfts wird bei der ProSiebenSat.1 Media SE konsequent neues Wachstum geschaffen. ProSiebenSat.1 hat sich an Verivox, Deutschlands führendem Verbraucherportal für Energie, sowie dem internationalen Flugreiseportal etraveli beteiligt und das US-Multi-Channel-Network CDS (heute Studio71) vollständig übernommen. Damit hat der Konzern sein Commerce-Portfolio und den Digital-Entertainment-Bereich gestärkt und die Basis für weiteres Wachstum geschaffen.²³⁵

Digitale Aktivitäten treiben Umsatz- und Ergebniswachstum auch bei der Axel Springer SE: Der Konzern forcierte die Expansion seiner digitalen Geschäftsmodelle und investierte gezielt in digitale journalistische Angebote im englischsprachigen Raum. Die digitalen Aktivitäten trugen 2015 62 Prozent zu den Gesamterlösen und 70 Prozent zum Konzern-EBITDA bei. Ihr Anteil an den Gesamtwerbeerlösen betrug 80 Prozent. Axel Springer hat auch in 2016 weiter in die beschleunigte Expansion seiner digitalen Geschäftsmodelle investiert. Im Fokus stehen dabei im laufenden Geschäftsjahr das Wirtschafts- und Finanznachrichtenportal Business Insider, die innovative Content- Plattform UPDAY sowie die mobile US-Einkaufsplattform Retale. Darüber hinaus will das Unternehmen das Wachstum bei den Rubrikenangeboten und bei den digitalen Abonnements der journalistischen Bezahlangebote vorantreiben.²³⁶

(8) Neue Player in der medialen Wertschöpfungskette

Das Saarbrücker Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) hat sich jüngst im Rahmen einer ökonomischen und rechtlichen Betrachtung mit (neuen) Geschäftsmodellen der Mediaagenturen im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) befasst.²³⁷ Darin geht es unter anderem um die Auswirkungen der Konkurrenz von Online-Angeboten, um Trading der Agenturen und um die Auswirkungen von Big Data auf die Werbeeinnahmen unter anderem des Radios und dessen Refinanzierungsmöglichkeiten der Programmerstellung. Der für den vorliegenden Zusammenhang relevante empirische Befund belegt einen deutlichen Rückgang der Werbeerlöse je Hörer:²³⁸

²³⁴ Vgl. hierzu www.bertelsmann.de/news-und-media/nachrichten/bertelsmann-mit-gewinnssprung-auf-1-1-mrd.-euro-und-neuer-konzernstruktur.jsp; www.rtlgroup.com/en/press_releases/2016/rtl-group-reports-record-first.cfm.

²³⁵ Vgl. hierzu www.prosiebensat1.de/presse/prosiebensat-1-schliesst-2015-mit-umsatz-und-ergebnisrekord-ab

²³⁶ Vgl. hierzu www.axelspringer.de/presse/Axel-Springer-staerkt-im-Geschaeftsjahr-2015-Position-als-fuehrender-digitaler-Verlag_26333672.html

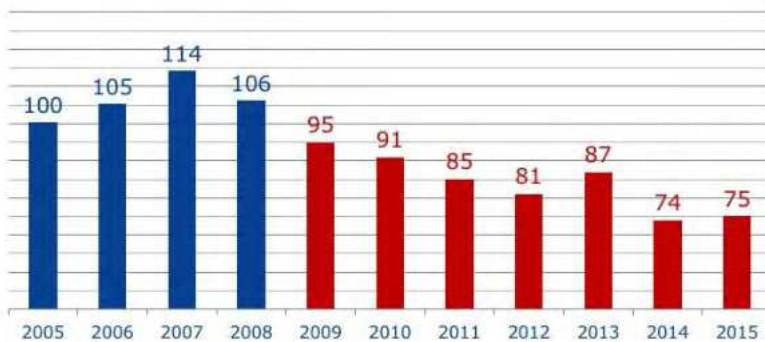
²³⁷ *Hans/Ukrow/Knapp/Cole*, (Neue) Geschäftsmodelle der Mediaagenturen, Saarbrücken 2016; vorgestellt auf den Medientagen München am 25. Oktober 2016; https://www.blm.de/aktivitaeten/forschung/programm_und_marktstudien.cfm.

²³⁸ Ebenda, S. 60 ff.

„Im Rahmen des Gutachtens stellt sich als weitere wichtige Frage, welche monetären Auswirkungen Trading, Programmatic Advertising und der durch die Digitalisierung stärkere Wettbewerb bereits auf die einzelnen Mediengattungen gehabt hat. Die Brutto-/Nettoschere stellt zwar ein Indiz für die veränderten Rahmenbedingungen im Werbemarkt für die Medien dar. Eine sinkende Nettoquote bedeutet aber noch nicht, dass die absoluten Nettowerbeerlöse für alle Medien gesunken sind. Um dies zu ermitteln muss ein anderes Berechnungskriterium herangezogen werden, das die tatsächlichen Leistungswerte (Nutzer-Reichweite) in Beziehung zu den Nettowerbeerlösen setzt. Das ist der Nettoshare pro Nutzer. Der errechnet sich aus den Nettowerbeerlösen dividiert durch die Nutzerreichweite und ergibt damit den tatsächlichen Erlös pro Nutzer. Dieser Nettoshare ist beispielsweise in den letzten Jahren zumindest in der überregionalen Hörfunkwerbung beträchtlich gefallen. Danach ist der Nettoshare pro Hörer bei einem Großteil der Privatradios in den letzten zehn Jahren um rund 30 Prozent gesunken (vgl. nachfolgende Abbildung²³⁹). Für die gleiche Werbeleistung gibt es netto also 30 Prozent weniger Einnahmen, obwohl inflationsbedingt der Erlös um etwa 20 Prozent gestiegen sein müsste. Dies sind die Folgen der Preispolitik einzelner Radiovermarkter Anfang dieser Dekade, des zunehmenden Wettbewerbs durch das Internet und auch von Trading.“

Die in der Tendenz nicht unerheblich rückläufige Entwicklung der Netto-Werbeerlöse pro Hörer ist aus nachfolgender Abbildung ersichtlich:

Entwicklung der Netto-Werbeerlöse pro Hörer (Index: 2005 = 100)



„Allerdings muss ebenfalls beachtet werden, dass Werbeleistung, im Sinne des Mediawertes, relativ und nicht absolut ist. Verfügbarkeit von Daten, Anpassung an neue Medialogiken, die durch Programmatic Advertising Einzug in die gesamte Werbebranche erhalten, und durch Plattformen wie Google und Facebook veränderte Dimensionen von Reichweite und Qualität der Aussteuerung innerhalb dieser Reichweite erodiert die relative Werbeleistung einiger Gattungen und Vermarkter. So wachsen die durchschnittlichen Umsätze pro Nutzer bei Facebook kontinuierlich, während sie wie in der oben dargestellten Grafik im Radiobereich abfallen. Trading hat zwar erst vor zwei Jahren im Hörfunk Einzug gehalten. Allerdings findet Trading – via Programmatic Advertising – im Onlinebereich schon seit vielen Jahren statt und hat damit bereits Auswirkungen auf das Preisgefüge der Medien gehabt. Der Wettbewerb ist im Werbebereich nicht allein mehr gattungsbezogen, sondern findet durch das Internet immer stärker intermediär statt. Die

²³⁹ Originalfußnote im Zitat: Die Daten in Abbildung 9 zeigen die Netto-Erlöse aus nationaler Werbung eines Hörfunkvermarkters in Relation zu den erreichten Hörern des Kombi-Angebots. Die Zahlen basieren auf eigenen Recherchen und Auskünften, wobei sie nicht im Detail geprüft werden konnten, ein solcher Verlauf erscheint aber aus unserer Erfahrung plausibel.

datengetriebene Werbung im Onlinebereich wird mittelfristig voraussichtlich zu einem noch stärkeren Rückgang des Nettoshares der Medien führen, wie die Ausführungen in Kapitel 3.4 zu Programmatic Advertising gezeigt haben. Die Existenz einer Vielzahl überwiegend werbefinanzierter Medienangebote würde damit mittel- bis langfristig in Frage gestellt.

Im Ergebnis sinkt der Netto-Umsatz je Hörer, der mit einer Werbung erreicht wird.“

(9) Level Playing Field für Medienunternehmen

Die Zeiten friedlicher Koexistenz, in der Presse, Hörfunk und Fernsehen. Schon mit Blick auf jeweilige gattungsmäßige Besonderheiten nebeneinander leben konnten, neigen sich im Zeitalter einer konvergenten Medienordnung zunehmend dem Ende entgegen. Die Presse lebt z.B. nicht mehr nur von Text und Bild, der Hörfunk nicht mehr nur von Musik und gesprochenem Wort.²⁴⁰ Ohne visuell wirkende Zusatzelemente zumindest auf neuen digitalen Transport- und Abspielwegen erscheinen Print- und Hörfunkprodukte insbesondere bei jüngerem Zielpublikum an Attraktivität einzubüßen.

Mit dem Auflösen einer klaren Inhaltstrennung der verschiedenen Mediengattungen verlieren auch die getrennten Regulierungssysteme innere Legitimation. Es ist keineswegs mehr so, dass die verschiedenen Medien völlig verschiedene Gefahrenpotentiale für die jeweiligen Nutzer aufwiesen und dass die Märkte weiterhin schlechterdings kaum vergleichbar wären.²⁴¹

Der saarländische Gesetzgeber hat auf diese Entwicklung als erster Landesgesetzgeber durch eine regulatorische Verkopplung des früher getrennten saarländischen Rundfunk- und Presserechts reagiert.

Mit der technischen Konvergenz auf Infrastrukturseite - als digitale Datenpakete bedürfen sämtliche medialen Inhalte keiner speziellen Übertragungswege mehr – sowie der parallelen Konvergenz der Endgeräte, die den Konsum verschiedener gattungsmäßiger Inhalte auf einem einzigen Endgerät wie z.B. einem Smartphone ermöglicht, entstehen neue Konkurrenzsituationen zwischen den bisherigen Mediengattungen – und werden zudem neue mediale Erscheinungsformen ermöglicht.

„Auch aus Sicht der Medienunternehmen bietet der Online-Bereich quasi unerschöpfliche Möglichkeiten der Kombination von dem Bisherigen, gepaart mit Interaktivität, Individualkommunikation und Massenkommunikation, bei der der einzelne Nichtprofessionelle plötzlich nicht mehr nur Empfänger im kommunikationstheoretischen Sinne ist, sondern jederzeit zum Sender werden kann. Kurzum: Neue Möglichkeiten. Ökonomisch unscharf gependet ein neuer Markt, der besetzt werden konnte“.²⁴²

Diesen Markt wollen und können nicht nur bereits bislang gattungsmäßig präsenre Medienakteure aus den Bereichen Presse und Rundfunk erschließen, die auch bislang schon mit der Recherche, Verarbeitung und Aufbereitung von Informationen beschäftigt waren. Schon für diese stellt sich indessen die Frage, ob die regulatorischen Rahmenbedingungen ihres nun auch gattungsübergreifend konkurrenrell ausgerichteten Wirkens einen fairen Wettbewerb um Marktanteile ermöglichen.

²⁴⁰ Vgl. *Wierny*, Presse im Internet: Die Notwendigkeit eines „level playing field“, 2015 (abrufbar unter <http://www.vocer.org/presse-im-internet-die-notwendigkeit-eines-level-playing-field/>)

²⁴¹ Vgl. hierzu noch BVerfGE 12, 205 (261)

²⁴² *Wierny*, Presse im Internet: Die Notwendigkeit eines „level playing field“, 2015 (abrufbar unter <http://www.vocer.org/presse-im-internet-die-notwendigkeit-eines-level-playing-field/>)

Denn in diesem neuen digitalen wettbewerblichen Umfeld finden sich auch neue Typen von Medienakteuren: Als besonders gefährdungsgeneigt mit Blick auf die verfassungsrechtlich gebotene Vielfaltssicherung erweist sich dabei nicht zuletzt auch das Engagement bisheriger Infrastrukturanbieter auf dem Feld inhaltlicher Angebote. Ob die Machtpositionen, die aus der Kombination von Gatekeeperstellungen bei gleichzeitiger eigener Betätigung als Inhaltenanbieter resultieren können, sich über die bisherigen Plattformregulierungen des RStV hinreichend einhegen lassen, bedarf steter Beobachtung.

Die Medienregulierung ist im Übrigen erkennbar noch nicht auf der Höhe der technischen, namentlich Infrastruktur- und Geräte-Konvergenz angelangt: Nach wie vor gelten für öffentlich-rechtlichen wie auch für privaten Rundfunk völlig andere Regeln als für Presse und wieder andere für Telemedien, bei denen auch noch erneut zwischen denen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, gewerblichen und privaten Anbietern und auch zwischen solchen, die journalistisch-redaktionell aufbereitete Inhalte vorweisen und solchen, die dies nicht tun, zu unterscheiden ist. Wenn auf modernen Smart-TVs im Split-Screen-Verfahren auf der einen Bildschirmhälfte z.B. ein gerade mit Blick auf die Werbung in beachtlicher Tiefe reguliertes privates Fernsehprogramm läuft, auf der anderen Seite ein YouTube-Channel, der in werblicher Hinsicht deutlich geringeren Anforderungen unterliegt, bei dem zeitlich unbeschränkt Werbespots eingeblendet werden können, die dem Anbieter, der Youtube-Plattform oder je nach Geschäftsbeziehung auch beiden Einnahmemöglichkeiten eröffnen, ist evident, dass von einem „level playing field“ noch nicht gesprochen werden kann. Ansätze wie das in § 11d Abs. 2 Nr. 3 RStV enthaltene Verbot für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in seinen Telemedienangeboten „nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote“ bereitzuhalten,²⁴³ können insoweit nur als Einstieg gewertet werden.

Fragen des „level playing field“ stellen sich auch in arbeitsrechtlicher Hinsicht. Nicht zuletzt Änderungen in der Vertriebsstruktur bei einem Akteur im intermediären Wettbewerb können zu Verschiebungen führen, die insbesondere auch lokale und regionale Vielfalt zu gefährden imstande sind. So hat z.B. die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum Jahreswechsel 2014/15 Entlassungen im Mediengeschäft befördert. Denn durch diese Neuregelung stiegen die Ausgaben der Zeitungsverlage. Gerade für kleine Verlage können sich diese Mehrausgaben in einer Weise auswirken, dass vielfaltsfördernde Investitionen unterbleiben. Ländliche Räume können den Anschluss an die Informationsgesellschaft verlieren, wenn dortige Haushalte einerseits betriebswirtschaftlich nicht mehr sinnvoll mit Zeitungserzeugnissen beliefert werden können, andererseits die Voraussetzungen für eine Informationsvermittlung über hinreichend schnelle Breitbandanschlüsse weiterhin fehlen. Wenn der Zeitungsvertrieb an einem bestimmten Ort eingeschränkt wird, könnte in einem nächsten Schritt auch die lokale Berichterstattung gekürzt werden, weil es hierfür in der Folge an Lesern mangelt.²⁴⁴

In diesem Zusammenhang ebenfalls interessant ist ein weiteres Phänomen der Kooperation von Auch-Online-Playern. Im sogenannten „Rechercheverbund“ haben sich der Norddeutsche Rundfunk, der Westdeutsche Rundfunk und die Süddeutsche Zeitung zusammengetan, um investigativ tätig zu sein. Zwar bereichern die Ergebnisse, die crossmedial, also im öffentlich-

²⁴³ Vgl. hierzu jüngst - zur Unvereinbarkeit der 'Tagesschau App', so wie sie am 15. Juni 2011 abrufbar war, mit dieser Verbotsnorm - OLG Köln, Urt. v. 30.09.2016, Az. 6 U 188/12

²⁴⁴ Vgl. <http://blogs.faz.net/medienwirtschaft/2015/03/30/der-mindestlohn-trifft-die-zeitungszusteller-722/>

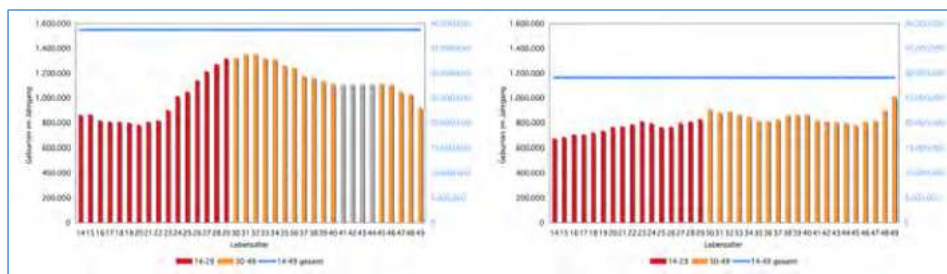
rechtlichen Rundfunk, in der Süddeutschen Zeitung und auf gemeinsamen Internetseiten veröffentlicht werden, regelmäßig den Prozess freier individueller und öffentlicher Möglichkeiten. Dies wird nicht zuletzt auch dadurch ermöglicht, dass die Kooperation auch eine Bündelung von kreativen und technischen Kompetenzen gestattet, die sonst nicht möglich wären. Doch unproblematisch ist die Kooperation auch mit Blick auf damit verbundene Wettbewerbsverzerrung keineswegs. So steht z.B. der SZ über den Rechercheverbund ein exklusiver Zugriff auf die umfangreichen und/weil gebührenfinanzierten Ressourcen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Verfügung. Auch der gemeinsame Auftritt mit den Marken WDR und NDR, die in Deutschland nach wie vor und bei aller berechtigter Kritik ein sehr hohes Ansehen genießen und für Qualitätsjournalismus stehen, ist ein Vorteil, den die SZ durch diesen Rechercheverbund exklusiv nutzen kann. Den Konkurrenten, die diese Vorteile nicht haben, wird es schwer fallen, den gerade angesprochenen möglichen Innovationen nachzueifern, wenn sie nicht selbst ähnlich finanz- und schlagkräftige Kooperationspartner haben. Die Innovation wirkt dann aber nicht zugunsten des gesamten Marktes, sondern nur zugunsten derjenigen wenigen Akteure, die sie entwickelt haben.²⁴⁵ Medienvielfalt kann damit perspektivisch gefährdet werden.

d) Gesellschaftspolitische Aspekte

(1) Werbefinanzierter Rundfunk und Auswirkungen der Demografie

Die Demografie hat für die werbefinanzierten Medien, im Saarland mit Blick auf den Zuständigkeitsbereich der LMS namentlich auch werbefinanzierten privaten Hörfunk, erhebliche Auswirkungen. Etwas zugespitzt, aber das Problem beschreibend: Der werberelevante Hörer stirbt aus. Die beiden nachfolgenden, vom Direktor des EMR erstellten Grafiken basieren auf den Angaben des Statistischen Bundesamtes. Sie zeigen die deutsche Bevölkerung nach Alter, der blaue Balken oben zeigt die Summe der werberelevanten Zielgruppe. Als Vergleich werden die Jahre 1995 und 2020 genommen.

Größe der werberelevanten Zielgruppe



1995 2020

(2) Medienvielfalt und mediales Lagerfeuer

Öffentlich-rechtliche wie private Fernsehangebote waren traditionell für die Nutzung einer bestimmten Endgerätart konzipiert und an einen bestimmten Übertragungsweg (Frequenzen)

²⁴⁵ Vgl. Wierny, Presse im Internet: Die Notwendigkeit eines „level playing field“, 2015 (abrufbar unter <http://www.vocer.org/presse-im-internet-die-notwendigkeit-eines-level-playing-field/>)

gebunden. Typischerweise versammelten sich die Familien in den Abendstunden vor dem Fernsehgerät, um die Tagesnachrichten und danach das Unterhaltungsprogramm aufzunehmen. Dieses Modell der Rundfunknutzung war lange populär und hatte eine erhebliche Bedeutung für die Meinungsbildung. Seit einiger Zeit verliert es jedoch an Bindungskraft. Insbesondere für jüngere Altersgruppen hat es längst an Anziehungskraft verloren. Mit dem Internet ist ein universeller, frequenzunabhängiger Verbreitungsweg entstanden, der von unterschiedlichen Endgerätkategorien genutzt werden kann. Die Konvergenz der Endgeräte führt dazu, dass digitalisierte audiovisuelle Inhalte nicht nur auf dem Fernseher, sondern auch auf Notebooks oder gar mobil auf Tablets und Smartphones gehört und angesehen werden können.

Auch auf der Inhalte- und Diensteebene kommt es zu einer Ausdifferenzierung. Neben den linearen, auf einem festen inhaltlichen und zeitlichen Sendeplan basierenden Angeboten gibt es eine breite Palette von Abrufdiensten, die in beliebiger Reihenfolge sowie zeitlich und örtlich unabhängig genutzt werden. Damit verwischen zunehmend die Grenzen zwischen den herkömmlichen Mediengattungen. Es gibt Dienste wie die elektronische Presse, die den herkömmlichen Tages- und Wochenzeitschriften ähneln, aber oft mit umfangreichen Videoangeboten deutlich über die herkömmlichen Darstellungsformen hinausgehen. Bei den audiovisuellen Angeboten umfasst das Spektrum Videotheken, über die u.a. aktuelle Blockbuster bezogen werden können, Videoclipportale wie YouTube oder die Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und privater Rundfunkveranstalter.

Das Medienkonsumverhalten vollzieht sich immer mehr in verschiedenen, sich nur teilweise überlappenden Gruppen. Bei der Fernsehnutzung haben sich bereits Teilöffentlichkeiten in Form der Gruppe der 14- bis 49-Jährigen und als Untergruppe der 14- bis 29-Jährigen gebildet. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist, dass insbesondere jüngere Altersklassen unter 30 Jahren sich stärker den neuartigen Angeboten zuwenden und in der Folge weniger klassisches Fernsehen nutzen. Die „ältere Generation“ hält noch eher an den hergebrachten linearen Angeboten fest. Sie präferiert öffentlich-rechtliche Angebote in einem weitaus stärkeren Maße als dies bei den Jüngeren der Fall ist. Der ÖRR erzielt die höchsten Einschaltquoten nur noch bei den über 49-Jährigen. Die jüngeren Generationen, mit Ausnahme der Kinder, erreicht er kaum mehr. Dies wirft Fragen nicht nur nach der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf ihre öffentliche Aufgabe auf.²⁴⁶ Die Unterschiede sind hier zum Teil so gravierend, dass in der Fachwelt gar von einem *Generationsabriss* gesprochen wird.²⁴⁷

Auch wenn das lineare Fernsehen bei jüngeren Altersgruppen mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von 126 Minuten täglich im ersten Halbjahr 2014 eine wesentlich wichtigere Rolle spielt als gemeinhin angenommen wird, sind die Unterschiede zur Gesamtbevölkerung doch markant.

²⁴⁶ Zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk vgl. insoweit *Dörr/Holznapel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud (Gutachten im Auftrag des ZDF), 2016, S. 7 ff. (abrufbar unter <https://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/45517114/1/data.pdf>).

²⁴⁷ Vgl. *Dörr/Holznapel/Picot*, Legitimation und Auftrag des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Zeiten der Cloud (Gutachten im Auftrag des ZDF), 2016, S. 8 ff. (abrufbar unter <https://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/45517114/1/data.pdf>).

Zudem lässt sich in dieser Gruppe auch ein deutlicher Rückgang der Nutzung von Nachrichtensendungen und Informationsangeboten aller Sender feststellen. Sie sind für die Meinungsbildung von besonderer Wichtigkeit. Schauten noch im Jahre 2005 31 % täglich Fernsehnachrichten, sind dies in der Altersgruppe 14 bis 29 im Jahr 2015 nur noch 23 %. Von diesem Trend sind jedoch im Grundsatz auch die älteren Jahrgänge erfasst. In der Altersgruppe 30 bis 49 und in der Gruppe ab 50 sind in demselben Zeitraum die Nutzungsraten von 53 % auf 45 % bzw. 76 % auf 70 % gefallen.

Hinzu kommt eine Fragmentierung des Sehverhaltens: Hierunter ist zu verstehen, dass das klassische Fernsehprogramm in Deutschland immer weniger in seiner Gesamtheit als Angebot wahrgenommen wird und die Rezipienten ihr Sehverhalten auf einzelne Sender ausrichten (Verspartung). Die Zuschauerzahlen beim linearen Fernsehen belegen, dass sich die Sehgewohnheiten der 14- bis 49-Jährigen und diejenigen der 14- bis 29-Jährigen zunehmend deutlich von denen der Gesamtbevölkerung unterscheiden. Mehrere private Fernsehprogramme erreichen mittlerweile bei der Gruppe der 14- bis 49-Jährigen und erst recht bei der Gruppe der 14- bis 29-Jährigen einen höheren Zuschaueranteil als die öffentlich-rechtlichen Programme und dies teilweise sogar mit einem deutlichen Abstand.

Hinzu kommen spezifische Fragmentierungstendenzen durch die Möglichkeiten der Internetkommunikation, die den gesellschaftlichen Diskurs verändern.

Oft sind es Fangruppen, die sich um einzelne Stars der Videoszene gruppieren. Dieser Trend zur Fragmentierung wird durch Empfehlungen Dritter gestärkt. Die Möglichkeiten der Empfehlung führen zu den vielbeachteten *viralen Effekten*. Ein Angebot, das bei YouTube eingestellt und daraufhin kommentiert wird, findet eine vielfach größere Aufmerksamkeit, als dies der Fall wäre, wenn das Video nur auf eine Webpage eines Fernsehanbieters eingestellt würde. Insider sprechen davon, dass durch diese Effekte 10-mal so viele Nutzer angezogen werden. Je interessanter und intensiver solche Angebote genutzt werden, desto mehr gehen sie zeitlich zu Lasten der herkömmlichen linearen TV-Angebote und treiben die Fragmentierung der Nutzerschaft voran.

Zudem werden die eingesetzten *Personalisierungsinstrumente* immer besser. Auf dieser Grundlage lassen sich die Nutzerpräferenzen besonders gut ermitteln. Die Vorschläge für die als nächstes anzusehenden Videos oder den anzuhörenden Musiktitel sind oft so gut, dass viele Nutzer auf Empfehlungen von Dritten oder Programmführern vergleichsweise wenig angewiesen sind.

Nutzergruppen können sich aber auch thematisch ausrichten, wie das Beispiel von Communities, die ein bestimmtes Spiel (z.B. World of Warcraft) im Internet verfolgen, zeigt. Zudem finden sich Gruppen, die sich durch homogene Sichtweisen und Wertvorstellungen auszeichnen und gegenseitig bestärken, in sozialen Netzwerken zu bestimmten Themen und gesellschaftlichen Konflikten zusammen. Das Internet erleichtert die orts- und zeitunabhängige Bildung und Verfestigung solcher Communities.

Die Folge dieser Fragmentierung ist, dass sich Communities bilden, die, gestützt auf die im Internet bereitstehenden Kommunikationsplattformen, vorwiegend untereinander kommunizieren und sich dem Austausch mit anderen Gruppen tendenziell verschließen. Die Folge ist die Herausbildung sog. *Echokammern* bzw. *Filter Bubbles*. Da sich in diesen digitalen

Realitäten eigene Mentalitäten und Sichtweisen herausbilden, ist das Risiko hoch, dass sie sich von anderen Communities, insbesondere von den Eliten aus Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft eines Landes, entfremden. Dies gefährdet den rationalen übergreifenden Diskurs in der Gesellschaft, der die Voraussetzung für eine auf umfassende und vielfältige Information gestützte Willensbildung und damit für eine funktionsfähige Demokratie ist. Nicht nur der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss darauf eine Antwort finden, um den Zusammenhalt in der Gesellschaft nicht einem Prozess zunehmender Erosion ausgesetzt zu sehen.

(3) Medienvielfalt und die Gefahr digitaler Spaltung der Gesellschaft

Bildung ist nicht erst seit dem zehnten Nationalen IT-Gipfel der Bundesregierung am 16./17. November 2016 in Saarbrücken generell das große Thema, wenn es um Computer, Internet und Digitalisierung geht. Im Vorfeld dieses Gipfels machten Untersuchungen wenig Hoffnung. Wie computer-, internet- und digitalaffin ist der Deutsche?²⁴⁸

Digitale Medien bringen zum einen neue Chancen mit sich, zum Beispiel Zugang zu diversen Wissensressourcen, vielfältige Möglichkeiten der sozialen Vernetzung und eine große Bandbreite an digitalen Werkzeugen, die das Lernen unterstützen können. Auch Minderheiten, Randgruppen oder von Chancenungleichheit betroffene Gruppen, zum Beispiel Migrantinnen und Migranten, Frauen, Seniorinnen und Senioren, Menschen mit Behinderung, können durch die Nutzung digitaler Medien einen besseren Zugang zu Informationen und Anbindung an die Gesellschaft finden. Gleichzeitig entstehen jedoch in der Gesellschaft zahlreiche Spaltungen, zum Beispiel Exklusion durch Cybermobbing oder die zunehmende Kluft zwischen den Nutzenden und den Nicht-Nutzenden von lernförderlichen, medialen Angeboten.²⁴⁹

Ein großer Teil der Bürger ist nicht besonders gut gerüstet, die Möglichkeiten kompetent für sich zu nutzen. Das geht aus dem jährlichen Lagebericht zur Digitalisierung hervor, den das Bundeswirtschaftsministerium und die wirtschaftsnahe Initiative D21 am 15. November 2016 vorstellten. Die vom Marktforschungsunternehmen Kantar TNS (früher TNS Infratest) erarbeitete Studie²⁵⁰ kommt zu einem zwiespältigen Ergebnis. Ein Großteil der Deutschen hält mit der Digitalisierung zwar Schritt. Der Digitalisierungsgrad insgesamt bewegt sich jedoch nur auf einem mittleren Niveau, und die entsprechenden Kompetenzen sind lediglich gering ausgeprägt.

Das Internet nutzen inzwischen zwar 79 Prozent aller Deutschen ab 14 Jahren, in der Gruppe der unter 50-Jährigen sogar fast alle. Allerdings stagniert der sogenannte Digitalindex der Gesamtbevölkerung bei 51 Punkten. Dieser Gradmesser setzt sich zusammen aus den Dimensionen Zugang, Nutzung, Kompetenz und Offenheit und wird auf einer Skala von einem bis 100 Punkten berechnet. Insbesondere in puncto digitale Kompetenz und Offenheit

²⁴⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Jansen/Heeg*, 18 Millionen Deutsche stehen im digitalen Abseits, FAZ v. 16.11.2016, S. 26

²⁴⁹ Vgl. hierzu *Buchem*, Diversität und Spaltung. Digitale Medien in der Gesellschaft, 2. Aufl. 2013 (abrufbar unter http://www.pedocs.de/volltexte/2013/8364/pdf/L3T_2013_Buchem_Diversitaet_und_Spaltung.pdf)

²⁵⁰ *Initiative D 21*, D-21 Digital-Index 2016. Jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft, 2016. (abrufbar unter <http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2016/11/Studie-D21-Digital-Index-2016.pdf>)

schneide die Bevölkerung im Vergleich zum Vorjahr schlechter ab, bilanzieren die Studienautoren.

Der Prozess der Digitalisierung kann nur dann gesamtgesellschaftlich erfolgreich verlaufen, wenn möglichst alle Bürgerinnen und Bürger die für diese Entwicklungen entsprechenden Kompetenzen erwerben können. Will man einer digitalen Spaltung unserer Gesellschaft entgegenwirken, müssen alle Bürgerinnen und Bürger mitgenommen, beim Kompetenzerwerb unterstützt und zu digitaler Selbstbestimmung befähigt werden. Dies ist eine Aufgabe aller mit Bildung, Information und Beratung befassten Akteure und Institutionen.²⁵¹

Aufgrund der Ergebnisse bei den vier Dimensionen Zugang, Nutzung, Kompetenz und Offenheit lässt sich die deutsche Gesellschaft in 6 Nutzertypen einteilen, die wiederum in 3 Obergruppen eingeordnet werden können:

- Digital Abseitsstehende (ca. 18 Millionen Menschen)
 - Nutzertyp 1 – *Abseitsstehende Skeptiker* mit durchschnittlich 15 Indexpunkten (26 Prozent der Bevölkerung)
- Digital Mithaltende (ca. 30 Millionen Menschen)
 - Nutzertyp 2 – *Konservative Gelegenheitsnutzer* mit durchschnittlich 56 Indexpunkten (39 Prozent der Bevölkerung)
 - Nutzertyp 3 – *Vorsichtige Pragmatiker* mit durchschnittlich 58 Indexpunkten (4 Prozent der Bevölkerung)
- Digital Vorreitende (ca. 21 Millionen Menschen)
 - Nutzertyp 4 – *Reflektierte Profis* mit durchschnittlich 74 Indexpunkten (17 Prozent der Bevölkerung)
 - Nutzertyp 5 – *Progressive Anwender* mit durchschnittlich 74 Indexpunkten (8 Prozent der Bevölkerung)
 - Nutzertyp 6 – *Technik-Enthusiasten* mit durchschnittlich 78 Indexpunkten (6 Prozent der Bevölkerung)

Nur knapp ein Drittel der Deutschen reagiert nach der Studie vorausschauend auf die Herausforderungen zunehmender Digitalisierung und wird als hochkompetent bezeichnet. Dies sind etwa 21 Millionen Menschen. 43 Prozent oder 30 Millionen Bürger halten nur mit. Gut ein Viertel der Deutschen – 18 Millionen – weist keine oder nur wenig Digitalkompetenz auf und zählt zu den „digital Abseitsstehenden“.

Es zeigt sich 2016 – wie auch in den Vorjahren und seit der ersten Messung im Rahmen des (N)ONLINER Atlas 2001 – eine digitale Spaltung bei den soziodemografischen Faktoren der Internet-Nutzung,²⁵² die zumindest in Bezug auf Möglichkeiten, über Internet am Prozess individueller und öffentlicher Meinungsbildung teilzuhaben, auch vielfaltsrelevant ist. So nutzen mehr Männer (84 Prozent) als Frauen (75 Prozent) das Internet. In beiden Gruppen sind die Anteile um je zwei Prozentpunkte gestiegen.

²⁵¹ Vgl. Jürgen Brautmeier, Direktor der LfM, in *Initiative D 21, D-21 Digital-Index 2016. Jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft*, 2016, S. 42. (abrufbar unter <http://www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2016/11/Studie-D21-Digital-Index-2016.pdf>)

²⁵² Vgl. hierzu und zum Folgenden *Initiative D 21, D-21 Digital-Index 2016. Jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft*, 2016, S. 58 ff. (abrufbar unter <http://www.initiaved21.de/wp-content/uploads/2016/11/Studie-D21-Digital-Index-2016.pdf>)

Vergleicht man die Altersgruppen miteinander, so liegen weiterhin die Jüngeren deutlich über den Älteren, die Spanne umfasst 63 Prozentpunkte. Generell lässt sich sagen, dass fast die gesamte Generation der unter 40-Jährigen online ist. Unter den 40- bis 49-Jährigen sind rund neun von zehn Personen online (91 Prozent). Mit etwas größeren Abständen schließen sich die 50- bis 59-Jährigen mit 83 Prozent und die 60- bis 69-Jährigen mit 69 Prozent an. Obwohl die Generation der über 70-Jährigen mit noch größerem Abstand folgt, sind auch von ihnen mittlerweile 36 Prozent online – im Vergleich zum letzten Jahr sechs Prozentpunkte mehr.

Eine starke Differenz zeigt sich zwischen Beschäftigten (91 Prozent Onliner) und Nichtberufstätigen, von welchen lediglich zwei Drittel (65 Prozent) das Internet nutzen.

Ähnliche Unterschiede zeigen sich auch beim Einkommen der Befragten. Hier liegt die Quote der Onliner bei Personen aus Haushalten mit einem Einkommen von über 3.000 Euro mit 94 Prozent um 35 Prozentpunkte höher als bei jenen mit einem Einkommen unter 1.000 Euro.

Personen mit einem höheren Bildungsabschluss weisen insgesamt eine höhere Nutzungsquote auf, mehr als neun von zehn Befragten sind online (abgeschlossenes Studium: 93 Prozent, Abitur / Hochschulreife / Fachhochschule: 96 Prozent), während nur zwei Drittel der Menschen mit Volks- und Hauptschulabschluss das Internet nutzen (62 Prozent). Schüler/innen sind fast vollständig online (99 Prozent).

Schließlich haben auch Haushaltsgröße und Ortsgröße einen Einfluss auf den Onliner-Anteil in der Gesellschaft. In Ein-Personen-Haushalten sind nicht einmal zwei von drei Personen online (63 Prozent), während in Haushalten mit vier oder mehr Bewohnenden mehr als neun von zehn Personen (93 Prozent) das Internet nutzen. In Orten mit weniger als 5.000 Einwohner/innen sind drei Viertel der Befragten online, Personen aus Städten mit 500.000 oder mehr Einwohner/innen hingegen sind zu 82 Prozent online.

(4) Medienvielfalt und die Förderung medialer Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen

Menschen mit Beeinträchtigungen sehen die Barrierefreiheit im deutschen Fernsehen kritisch: Dies ist das Ergebnis einer im Oktober 2016 vorgestellten Studie,²⁵³ die gemeinsam von den Landesmedienanstalten und der Aktion Mensch in Auftrag gegeben wurde. Die Studie belegt erstmalig bundesweit, wie Menschen mit Behinderungen Medien nutzen.

Die Studie hat deutlich gemacht, dass es je nach Beeinträchtigung spezifische Risiken in der Mediennutzung durch Zugangs- und Teilhabebarrrieren gibt. Die Gruppen sind dabei in sich äußerst heterogen. Inklusionschancen und Exklusionsrisiken sind stark von der jeweiligen Teilhabekonstellation abhängig. Für diese wiederum ist insbesondere das Zusammenspiel von Beeinträchtigung, Lebensbedingungen, Barrieren und (Zugang zu) Hilfsmitteln bedeutsam.

²⁵³ Die Zusammenfassung der Studie ist abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/2016_Studie_Mediennutzung_von_Menschen_mit_Behinderung_Zusammenfassung.pdf.

Nach der Studie ist das Fernsehen bei Menschen mit Behinderungen das meist genutzte Medium. 92 Prozent schalten mehrmals wöchentlich ein, denn sie wollen „mitreden können“. Die Auffindbarkeit barrierefreier Angebote ist dabei von immenser Bedeutung. Es ist nicht immer leicht, sich einen Überblick darüber zu verschaffen.

Je nach Art der Behinderung können Menschen mit Behinderungen jedoch auf viele Sendungen nicht zugreifen: 86 Prozent der Gehörlosen und rund die Hälfte der Blinden geben an, dass sie den Inhalten „gelegentlich“ bis „sehr oft“ nicht folgen können.²⁵⁴

In der Gruppe der sehbeeinträchtigten und blinden Mediennutzenden findet sich ein bemerkenswert hoher Anteil von Nichtnutzung der Medien Tageszeitung, Internet und auch Fernsehen. Dies weist auf große Bedarfe beziehungsweise Lücken in Sachen Barrierefreiheit hin. Blinde Menschen sind in ihrer Mediennutzung mehr behindert als sehbeeinträchtigte. Der Eintrittszeitpunkt der Beeinträchtigung ist wichtig für den Umgang mit Medien: Personen mit angeborener Beeinträchtigung gehen souveräner mit Medien um als diejenigen, die die Beeinträchtigung später erwerben. Fernsehen ist auch in dieser Teilgruppe ein zentrales Medium (neben dem Radio), bei der regelmäßigen Nutzung gibt es kaum Unterschiede zur Gesamtbevölkerung. Audiodeskription ist von zentraler Bedeutung sowohl bei Sehbeeinträchtigung als auch bei Blindheit.

Untertitelung und Gebärdensprachdolmetschung sind für viele hörbeeinträchtigte Mediennutzende unabdingbar, weil sie ohne Ton ausgeschlossen sind. Menschen mit Hörbeeinträchtigungen sind eine vergleichsweise internetaffine Gruppe. Ihre Bedarfe sind naturgemäß sehr heterogen, deshalb ist Wahlfreiheit ganz entscheidend. Digitales Fernsehen bietet dazu zahlreiche Möglichkeiten, die allerdings häufig zugleich die Nutzer/innen zwingt, sich die neueste Gerätegeneration anzuschaffen. Untertitel sind die wichtigste Grundversorgung, von der alle Hörbeeinträchtigten profitieren – sie müssen zu 100 Prozent angeboten werden. Sprachverständlichkeit stellt wie auch bei den blinden- und sehbehinderten Nutzer/innen, eine große Barriere dar.


So wünschen sich 61 Prozent der Gehörlosen mehr Sendungen mit Untertiteln und Blinde mehr Audiodeskriptionen, die beschreiben, was gerade im Bild zu sehen ist.

Insgesamt werden die privaten Programme in Sachen Barrierefreiheit deutlich schlechter beurteilt als die öffentlich-rechtlichen.

Gleichberechtigte Teilhabe wird gewünscht – und zwar im linearen Programm. Denn gesellschaftlich eingebundene mediale Teilhabe ist nur möglich, wenn barrierefreie Angebote im linearen Programm angeboten werden. Barrierefreie Angebote nur in Mediatheken anzubieten, reicht den Befragten nicht aus. Viel Wert legen sie auch auf die Auffindbarkeit barrierefreier Angebote.

Über die Digitalisierung besteht die Möglichkeit, auch für hör- und sehbehinderte Menschen den Zugang zu einer größeren Medienvielfalt zu eröffnen und insofern einer Spaltung der

²⁵⁴ Bei den Mediennutzern mit motorischen Einschränkungen hat jeder sechste Schwierigkeiten mit der Bedienung von Fernseh-Geräten. Hilfreich wären hier größere Tasten auf der Fernbedienung und ausreichend Zeit, um auch zweistellige Programm-Nummern einzugeben. „Denn ob Inklusion gelingt, entscheidet sich auch an der Art und Weise, wie Medienangebote gestaltet und genutzt werden. Es darf niemand ausgeschlossen werden“, sagt Christina Marx von der Aktion Mensch.



Gesellschaft im Bereich der Mediennutzungsmöglichkeiten digital gegenzusteuern. Auch Menschen mit Behinderungen müssen audiovisuelle Medienangebote selbstbestimmt und gleichberechtigt nutzen können.

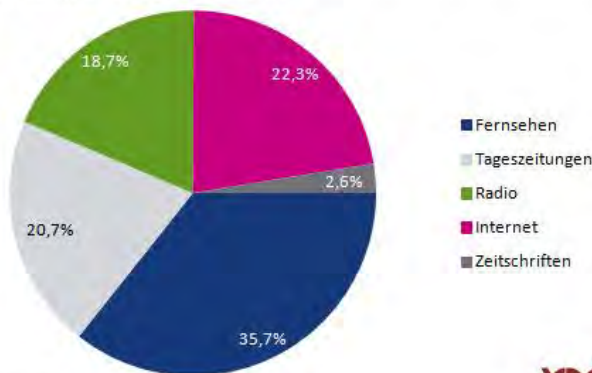
e) Das Meinungsbildungsgewicht der Medien

(1) Die Ergebnisse des MedienVielfaltsMonitors

Laut dem MedienVielfaltsMonitor,²⁵⁵ der Bestandteil des DLM-Medienkonvergenzmonitors ist, bestimmen Fernsehen, Internet, Zeitungen und Radio weiterhin die Meinungsbildung in Deutschland. Danach trug das Fernsehen im ersten Halbjahr 2016 mit 35,7 Prozent zur Meinungsbildung bei. Auf Rang zwei folgt das Internet, das mit einem Meinungsbildungsgewicht von 22,3 Prozent weiter zulegen konnte und die Tageszeitungen (20,7 %) hinter sich lässt. Radio kommt auf 18,7 %, Zeitschriften erreichen nur ein Meinungsbildungsgewicht von 2,6 Prozent.

Meinungsbildungsgewicht der Medien

1. Halbjahr 2016, in Prozent



Quelle: MedienVielfaltsMonitor | 2016



Als Basis für die Ermittlung des Meinungsbildungsgewichtes wird für den MedienVielfaltsMonitor jeweils die informierende Nutzung eines Mediums betrachtet. Dieser Ansatz begegnet zumindest im Blick auf die bisherige Judikatur des Bundesverfassungsgerichts Bedenken, da namentlich der Einfluss unterhaltender Angebote auf die Meinungsbildung dabei unberücksichtigt bleibt.²⁵⁶

Im Trendvergleich seit 2009 zeigt sich, dass das Gewicht des linearen Fernsehens und der Printmedien tendenziell sinkt, während das Meinungsbildungsgewicht des Hörfunks in etwa konstant geblieben ist und das Gewicht der Online-Medien kontinuierlich steigt.

²⁵⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden *die medienanstalten*, Medienkonvergenzmonitor der DLM - MedienVielfaltsMonitor - Ergebnisse 1. Halbjahr 2016, 2016, S. 1 ff. (abrufbar unter https://www.blm.de/files/pdf1/alm_vielaltsmonitor_1-halbjahr-2016-1.pdf)

²⁵⁶ Zur Kritik vgl. z.B. KEK, Von der Fernsehzentrierung zur Medienfokussierung - Anforderungen an eine zeitgemäße Sicherung medialer Meinungsvielfalt. Fünfter Medienkonzentrationsbericht, 2015, S. 59

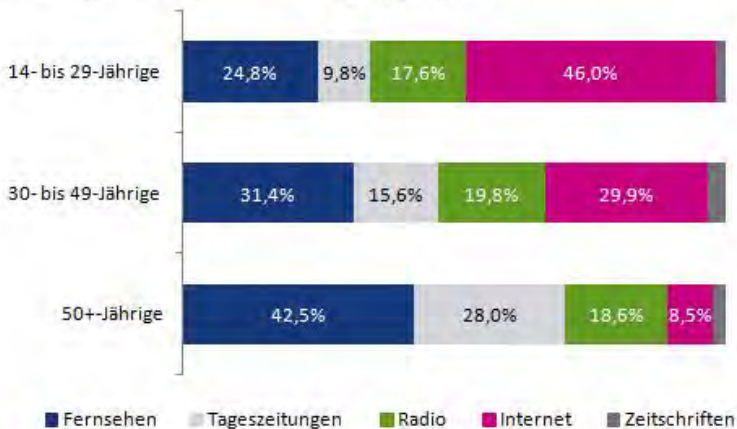
Meinungsbildungsgewicht der Medien im Trend



Das Gewicht für die Meinungsbildung ist dabei allerdings in den verschiedenen Altersgruppen sehr unterschiedlich. Während das Internet bei den 14- bis 29-Jährigen allein 46 Prozent der Meinungsbildung ausmacht, kommt es bei den Ältesten nur auf knapp 9 Prozent. Dort ist hingegen das Fernsehen mit knapp 43 Prozent besonders stark. Das Radio kommt mit Werten zwischen 17,6 Prozent bei den jungen Nutzern und 19,8 Prozent bei den 30- bis 49-Jährigen auf annähernd gleichbleibende Werte.

Meinungsbildungsgewicht der Medien

1. Halbjahr 2016, nach Altersgruppen, in Prozent



Quelle: MedienVielfaltsMonitor | 2016



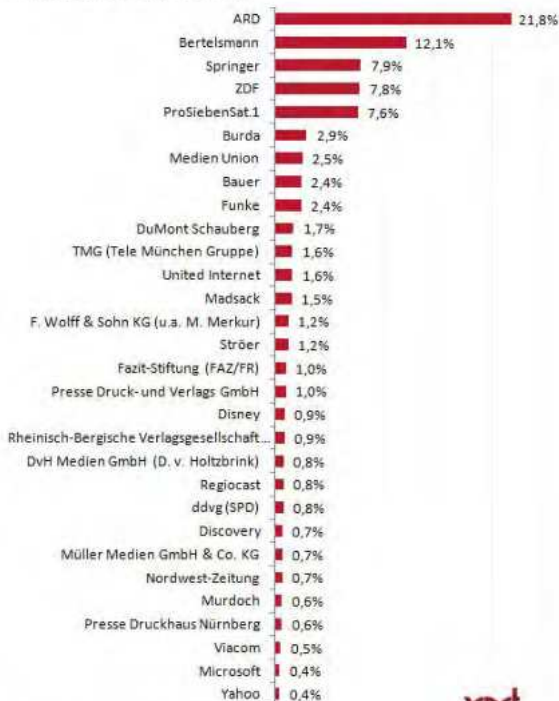
Zur Ermittlung der Meinungsbildungsgewichte einzelner Angebote betrachtet der MedienVielfaltsMonitor im nächsten Schritt die Nutzungsanteile innerhalb der Mediengattungen.

Der Meinungsmarkt in Deutschland wird geprägt von 5 Medienkonzernen, auf die 57,2 Prozent der Anteile im Meinungsmarkt entfallen. Die ARD-Sender (21,8 Prozent) und das ZDF (7,8 Prozent) erzielen zusammen einen Anteil von 29,6 Prozent. Die privaten Medienkonzerne Bertelsmann (12,1 Prozent), Springer (7,9 Prozent) und ProSiebenSat.1 (7,6 Prozent) kommen zusammen auf 27,6 Prozent. Nennenswerte Anteile entfallen auch auf die Medienkonzerne Burda (2,9 Prozent), Medien Union (2,5 Prozent), Bauer (2,4 Prozent) und Funke Medien (2,4 Prozent).

Gattungsübergreifend hatte der Studie zufolge die ARD mit 21,8 Prozent auch im ersten Halbjahr 2016 den mit Abstand größten Anteil am Meinungsbildungsmarkt in Deutschland, gefolgt von Bertelsmann (12,1 %), Springer (7,9 %), dem ZDF (7,8 %) und ProSiebenSat.1 (7,6 %). Die Spitzenposition der ARD im Meinungsmarkt resultiert vor allem auch aus der dominanten Stellung im Meinungsmarkt Hörfunk.

Anteile der Medienkonzerne am Meinungsmarkt der Medien

1. Halbjahr 2016, in Prozent



Quelle: MedienVielfaltsMonitor | 2016



Zwar kommen die 5 größten Medienkonzerne zusammen auf einen Anteil von 57,2 Prozent. Weitere 29,7 Prozent verteilen sich jedoch auf immerhin 25 Medienunternehmen, rund 18,3

Prozent auf zahlreiche weitere Medienanbieter. Damit ist der überregionale Meinungsmarkt in Deutschland von relativ hoher Vielfalt gekennzeichnet.

Der Einfluss der Top 15 Medienkonzerne ist in den vergangenen drei Jahren um 3,4 Prozentpunkte gesunken. Die ARD-Sender dominieren mit einem Anteil von zusammengerechnet 55,0 Prozent den Meinungsmarkt im Hörfunk. Größere Anteile am Meinungsmarkt **Hörfunk** entfallen auf die RTL Group mit 6,5 Prozent, die Regiocast mit 4,1 Prozent, Müller Medien mit 3,6 Prozent sowie Burda mit 2,9 Prozent. Keine dieser privaten Gruppen ist aktuell unmittelbar oder mittelbar im Saarland engagiert.

Axel Springer SE. (u.a. Bild, Welt) hält mit 23,0 Prozent weiterhin den größten Anteil am Meinungsmarkt **Zeitungen**. Infolge des Konzentrationsprozesses im Zeitungsmarkt entfallen inzwischen beachtliche Anteile auf nur wenige Zeitungsgruppen. Zehn Zeitungsverlage erreichen zusammengerechnet einen Anteil von 70,6 Prozent. Die Anteile gehen mit dem empirisch ermittelten Gewicht der Zeitungen von 20,7 Prozent verrechnet in den Meinungsmarkt gesamt ein.

Der **Zeitschriftenmarkt** in Deutschland wird dominiert von den fünf Medienkonzernen Bauer, Burda, Berteismann, Funke und Springer, auf die zusammengenommen ein Anteil von 86,6 Prozent entfällt. Aufgrund der nur wöchentlichen oder monatlichen Erscheinungsweise ist das ermittelte Gewicht der Zeitschriften mit 2,6 Prozent im Verhältnis zu den Tagesmedien deutlich geringer.

Zu den publizistisch relevanten **Internet-Angeboten** zählen Online-Portale sowie die Online-Ableger der Verlage und Rundfunkveranstalter. Den größten Anteil am Meinungsmarkt Internet erzielt Berteismann mit insgesamt 9,4 Prozent, gefolgt von Axel Springer (u.a. Bild.de, Welt.de) mit insgesamt 8,7 Prozent, Burda mit 8,3 Prozent, United Internet mit 7,1 Prozent und ARD mit 5,2 Prozent. Einen nennenswerten Anteil erreicht zudem der Außenwerber Ströer mit 5,3 Prozent, der Mitte 2015 t-online.de und weitere Internetportale von der Telekom übernommen hat. Die Werte gehen mit dem für das Internet ermittelten Gewicht von 22,3 Prozent in den Gesamt-Meinungsmarkt ein.

Eine vergleichbare Erhebung mit Blick auf die Meinungsvielfalt im Saarland besteht derzeit nicht.

(2) Insbesondere: Das Internet im MedienVielfaltMonitor

Wegen der großen Fülle von unterschiedlichen Angeboten im Internet ist es notwendig, die meinungsrelevanten Onlinemedien im Rahmen einer Inhaltsanalyse zu bestimmen. Dies geschieht im MedienVielfaltMonitor nach Kriterien in Anlehnung an *Friedhelm Neidhardt's* Modell der Medienöffentlichkeit:

- ein professioneller Selektionsprozess, d.h. Themenauswahl und Agenda-Setting;
- ein hoher Grad an Organisation und Institutionalisierung, d.h. kommuniziert wird in spezifischer Aktualität und Periodizität, allgemeine Zugänglichkeit und Verfügbarkeit;
- asymmetrisch fixierte Hörer- und Sprecherrollen, d.h. Kommunikatoren und Vermittler sind dauerhaft und deutlich von den Publikumsrollen unterschieden.

Nur Online-Angebote, die alle drei Kriterien erfüllen, wurden im Rahmen einer Inhaltsanalyse der Internet-Angebote als relevant für den Online-Meinungsmarkt bestimmt und werden im Meinungsmarkt Internet dargestellt.

Die Entwicklung des Internets zeigt, dass für die Meinungsbildung relevante Informationen nicht mehr alleine an traditionelle Medien gebunden sind.

Neben den publizistisch relevanten Onlinemedien sind Plattformen wie Google, Facebook und YouTube ebenfalls von großer Bedeutung für die Informationsversorgung, da sie den Zugang zu den meinungsrelevanten Informationsangeboten gestalten und beeinflussen können. Suchmaschinen, Videoplattformen und soziale Netzwerke sind ungeachtet ihrer großen Bedeutung für die Informationssuche und Nachrichtenverbreitung aber keine Online-Medien mit eigens erstellten Inhalten.

Deswegen werden die Angebote und Gewichte im Suchmaschinenmarkt sowie bei den Video-Sharing-Plattformen und den sozialen Netzwerken ergänzend im MedienVielfaltsMonitor dargestellt.²⁵⁷

Der Anteil der Suchmaschinen für die informierende Mediennutzung beträgt 7,6 Prozent laut MedienGewichtungsStudie I/2016. *Google* kommt dabei auf einen Anteil von über 90 Prozent unter Einbeziehung der Suche über T-Online/web.de – d.h. rund 7 Prozent der Bevölkerung nutzen *Google* täglich für ihre informierende Mediennutzung.

Bei den sozialen Medien (*Twitter*, *Facebook*, *YouTube*) sind für die Informationsaufnahme professionelle Beiträge mit Werten zwischen 44 Prozent (*YouTube*) und 51 Prozent (*Twitter*) gefragter als User Generated Content (UGC) mit Werten zwischen 18 Prozent (*YouTube*) und 29 Prozent (*Facebook*).

Webseiten, Apps und e-Paper von Tageszeitungen behaupten (mit 13,2 Prozent Nutzung) sowie Webseiten, Apps und e-Paper von Zeitschriften, Nachrichtenmagazinen und Wochenzeitungen (mit 11,7 Prozent Nutzung) behaupten in 2016 unverändert ihre Spitzenposition. *Facebook* weist in 2016 als einziges Online-Angebot (mit 11,2 Prozent) eine etwas höhere Infereichweite als im Vorjahr auf. Allerdings weist *Facebook* bei den 14-29-Jährigen (mit 23,0 %) die höchste informierende Tagesreichweite auf).

Gemäß den Daten von Nielsen erzielt die Suchmaschine *Google* einen Marktanteil von 67,1 Prozent. Mit großem Abstand folgt *Bing* mit 11,4 Prozent. *AOL Search Websites* fällt von 5,7 Prozent in 2015 auf 1,3 Prozent. Alternative Erhebungen, die nur universelle **Suchmaschinen** einbeziehen, kommen für *Google* in Deutschland sogar auf einen Marktanteil von über 90 Prozent.

Den größten Anteil an der Nutzung der **Social Networks** in Deutschland erzielte *Facebook* mit einem Anteil von 35,1 Prozent. Nennenswerte Anteile entfallen zudem auf *Blogger* mit 10,4 Prozent, *WordPress* mit 5,8 Prozent, *Twitter* mit 5,2 Prozent sowie *Classmates Online* und

²⁵⁷ Vgl. hierzu und zum Folgenden *die medienanstalten*, Medienkonvergenzmonitor der DLM - MedienVielfaltsMonitor - Ergebnisse 1. Halbjahr 2016, 2016, S. 28 ff. (abrufbar unter https://www.blm.de/files/pdf1/alm_vielfaltsmonitor_1-halbjahr-2016-1.pdf)

Stayfriends mit jeweils 4,5 Prozent. *Xing* erreichte genau wie *Pinterest* einen Anteil von 4,4 Prozent. *Google+* erzielte 3,7 Prozent, *Tumblr* 3,3 Prozent, *Instagram* 3,2 Prozent, *LinkedIn* 2,5 Prozent.

Die reichweitenstärkste **Video-Sharing-Plattform** in Deutschland wird betrieben von der Google-Tochter *YouTube*. In Bezug auf die Unique User erzielt YouTube einen Marktanteil von 80,9 Prozent. Mit Abstand folgen *Dailymotion* mit einem Marktanteil von 4,5 Prozent und *Clipfish* mit 3,8 Prozent. Weitere nennenswerte Portale sind: *Twitch TV* (3,4 Prozent), *Vimeo Websites* (2,7 Prozent), *Klick Das Video* (1,1 Prozent) und *Toasted Balls* (1,1 Prozent).

4. Programmangebot und Beteiligungsstruktur im privaten Rundfunk im Saarland

a) Einführung

Die sieben Sender des saarländischen privaten landesweit und lokal ausgerichteten Hörfunks stehen teilweise in Verbindung miteinander. Der saarländische Hörfunk wird dabei insgesamt drei Anbietern dominiert:

- Die *RADIO SALÜ – Euro-Radio Saar GmbH* veranstaltet zwei Programme. *Radio Salü* ist dabei landesweit und *Classic Rock Radio* in weiten Teilen des Saarlandes zu empfangen. An der Veranstalterin hält die Europäische Rundfunk- und Fernseh GmbH Europe 1 unmittelbar eine relative Mehrheit von 45 Prozent und ist selbst wiederum eine hundertprozentige Tochter der Lagardère Active Broadcast S.A. aus Frankreich. An der *RADIO SALÜ – Euro-Radio Saar GmbH* ist außerdem unmittelbar mit 20 Prozent der Kapitalanteile der Saarländische Rundfunk (SR) beteiligt.
- *Radio Homburg*, *Radio Neunkirchen* und *Radio Saarbrücken* bilden ebenfalls eine Sendergruppe. Die Veranstalterin von *Radio Homburg* und *Radio Neunkirchen*, die Funkhaus Saar GmbH sowie die Veranstalterin von *Radio Saarbrücken*, die *Radio Saarbrücken GmbH*, befinden sich beide im Besitz der *The Radio Group Holding GmbH*, welche mehrheitlich der *Schwenk Medien Holding GmbH* des deutschlandweit agierenden Lokalfunkunternehmers *Stephan Schwenk* gehört.
- Als weiterer wichtiger Player veranstaltet die *Skyline Medien Saarland GmbH* das Programm *bigFM Saarland*. Dieses ist in großen Teilen des Saarlandes zu empfangen. Außerdem sind zu Teilen Sendeelemente von Schwestersendern in das Programm eingebunden. Diese sitzen und senden in weiten Teilen von Rheinland-Pfalz, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, werden dort aber nicht von der *Skyline Medien Saarland GmbH* betrieben. Die *Skyline Medien Saarland GmbH* gehört mehrheitlich der *Jugendradio Saarland Beteiligungs GmbH*, die wiederum zu fast 61 Prozent der *MOIRA Rundfunk GmbH* angehört. 33,3 Prozent an der *Skyline Medien Saarland GmbH* hält die Verlegerin der auflagenstärksten lokalen Tageszeitung *Saarbrücker Zeitung*, die *Saarbrücker Zeitung Verlag und Druckerei GmbH*.

Seit Anfang April 2016 ist das Programm von *Radio Saarschleifenland* über UKW zu empfangen. Der Sender gehört bislang keiner größeren Sender- bzw. Mediengruppe an. Betreiber ist die *Central FM Media GmbH* dessen Geschäftsführer, Programmverantwortlicher und Mehrheitseigner Herr Jan Lügghausen ist.

Daneben engagiert sich mit *Radio Schlagerparadies* ein Programm der saarländischen *Schlagerparadies GmbH* im ersten bundesweiten Digitalradio-Multiplex.

Die LMS lässt auf der Grundlage eines entsprechenden Beschlusses des Medienrats seit 2014 alle zwei Jahre durch unabhängige Institute eine Programmanalyse der im Saarland

zugelassenen und über UKW verbreiteten Hörfunkprogramme durchführen. Die Analysen sind über die Website des LMS frei zugänglich.²⁵⁸

Für 2016 erfolgte die Programmanalyse privater Hörfunkprogramme durch das Institut HoR House of Research GmbH in Berlin. Die der empirischen Studie zugrunde liegende Stichprobe von insgesamt 588 Programmstunden wurde im April/Mai 2016 erhoben. Sie umfasst die sieben über UKW empfangbaren Programme bigFM Saarland, Classic Rock Radio, Radio Homburg, Radio Neunkirchen, Radio Saarbrücken, Radio Saarschleifenland und Radio Salü.

Die Programmanalyse erstellt Programmprofile der einzelnen Sender und erlaubt somit einen Vergleich der Programmleistungen im Bereich der Wortbeiträge. Hierbei werden die Unterschiede hinsichtlich Information, Unterhaltung, Regionalität und Präsentationsstil besonders deutlich.

b) Programmangebot im privaten Rundfunk im Saarland

(1) Ergebnisse des Programmberichts der LMS

Die Analyse der Programmstruktur privater Hörfunkanbieter ergibt im Blick auf die Programprofile der Veranstalter für 2016 folgendes Bild:

i. bigFM Saarland

überdurchschnittlich

- Höchster Anteil an redaktionellem Wort und Gewinnspielen
- Höchster Anteil an Hörerbeteiligung und Call-Ins
- Höchster Anteil an Deutschlandberichterstattung im redaktionellen Wort
- Höchster Anteil an unterhaltsam informierenden + rein unterhaltenden Beiträgen im redaktionellen Wort
- Zweithöchster Wortanteil
- Hoher Anteil an Alltagsthemen und höchster Anteil an Prominenz in den redaktionellen Wortbeiträgen
- Hoher Politikanteil und höchster Anteil von Angstthemen in den Nachrichten
- Hoher Anteil von hochaktueller Berichterstattung im redaktionellen Wort und in den Nachrichten, dort auch hoher Anteil an tagesaktueller Berichterstattung
- Hoher Anteil an Beiträgen mit individueller Relevanz und nationaler Relevanz im redaktionellen Wort

unterdurchschnittlich

- Geringster Anteil an Nachrichten
- Geringster Anteil an lokaler Berichterstattung (innerhalb des Sendegebietes)

²⁵⁸ Vgl. zum Folgenden *House of Research*, Programmanalyse privater saarländischer Hörfunkprogramme 2016 - Quantitative Inhaltsanalyse der sieben privaten Radiosender im Saarland, 2016 (abrufbar unter <https://www.lmsaar.de/wp-content/uploads/2016/12/Programmanalyse-2016.pdf>)

- Geringster Anteil an Wirtschaftsthemen in den Nachrichten
- Geringster Anteil an sachlich informierender + analytisch kritischer Berichterstattung
- Geringster Anteil an Beiträgen mit starkem Tiefgang im redaktionellen Wort und in den Nachrichten

Musikprofil

- Höchster Anteil an Elektropop
- Hoher Anteil an hochaktueller + aktueller Musik (Erscheinungsjahr ab 2010)
- Geringer Anteil an verschiedenen Titeln (geringe Titelvialfalt)
- Sehr geringer Anteil an deutschsprachiger Musik

ii. Classic Rock Radio

überdurchschnittlich

- Höchster Nachrichtenanteil
- Höchster Anteil an Musikmoderation
- Höchster Anteil an Hard-News (Politik und Wirtschaft) und an Kultur
- Höchster Anteil an Flüchtlingsthemen in den Nachrichten
- Höchster Anteil an redaktionellen Wortbeiträgen ohne erkennbaren Ortsbezug
- Höchster Anteil an Nachrichtenbeiträgen mit Lokalbezug (zum eigenen Sendegebiet)
- Höchster Anteil an Nachrichten über die Saar-Lor-Lux-Region
- Höchster Anteil an analytisch kritischen Beiträgen
- Hoher Anteil an Berichten, Reportagen und gebauten Beiträgen
- Hoher Anteil sachlich informierender redaktioneller Wortbeiträge
- Hoher Anteil an analytisch kritischer Berichterstattung in den Nachrichten
- Überdurchschnittlicher Anteil an hochaktuellen Nachrichten
- Leicht überdurchschnittlicher Musikanteil
- Leicht überdurchschnittlicher Anteil an Prominenz (meist musikerbezogen) im redaktionellen Wort
- Leicht überdurchschnittlicher Anteil an Beiträgen mit starkem Tiefgang in redaktionellem Wort und Nachrichten

unterdurchschnittlich

- Geringster Interviewanteil
- Geringster Anteil an An-, Ab- und Zwischenmoderationen
- Geringster Anteil an Deutschlandberichterstattung
- Wenig Wortbeiträge ohne spezifische Relevanz
- Kaum rein unterhaltende Beiträge
- Kaum Wortbeiträge von individueller Relevanz
- Unterdurchschnittlicher Anteil an hochaktuellen redaktionellen Wortbeiträgen
- Keine polemischen oder reißerischen Beiträge

Musikprofil

- Höchster Rockanteil

- Höchster Anteil an Titeln mit Erscheinung vor dem Jahr 2000
- Geringster Pop-Anteil
- Geringster Anteil an deutschsprachiger Musik
- Geringster Anteil an hochaktuellen + aktuellen Titeln

iii. Radio Homburg

überdurchschnittlich

- Höchster Werbeanteil (13 %)
- Höchster Anteil an redaktionellen Wortbeiträgen mit Gesellschaftsthemen
- Höchster Anteil an langfristig aktuellen + hochaktuellen + tagesaktuellen redaktionellen Wortbeiträgen
- Höchster Anteil an sachlich informierender Berichterstattung in den Nachrichten
- Hoher Nachrichtenanteil
- Hoher Anteil an An- und Abmoderationen
- Überdurchschnittlicher Anteil an Berichten und Reportagen
- Überdurchschnittliche lokale (innerhalb des Sendegebietes) und regionale (innerhalb des Saarlandes) Berichterstattung im redaktionellen Wort
- Leicht überdurchschnittlicher Anteil an zustimmender und wenig reflektierender Berichterstattung im redaktionellen Wort

unterdurchschnittlich

- Geringster Anteil redaktionelles Wort
- Keine Politikberichterstattung in redaktionellen Wortbeiträgen
- Keine redaktionellen Beiträge von nationaler oder globaler Relevanz

Musikprofil

- Hoher Anteil an Popmusik
- Hohe musikalische Vielfalt

iv. Radio Neunkirchen

überdurchschnittlich

- Fast ausschließlich Beiträge von partikulärer Relevanz
- Höchster Anteil an Beiträgen mit Bezug zum Saarland
- Höchster Anteil an nicht reflektierten affirmativen Beiträgen
- Hoher Anteil an Gesellschaftsthemen

unterdurchschnittlich

- Geringster Anteil an analytisch kritischer Berichterstattung im redaktionellen Wort
- Geringe Anteile an Politik- und Wirtschaft in den redaktionellen Wortbeiträgen
- Sehr geringer Anteil an lokalen (innerhalb des Sendegebietes) redaktionellen Wortbeiträgen

- Unterdurchschnittlicher Anteil an redaktionellem Wort
- Kaum Boulevardthemen
- Kaum Auslandsberichterstattung
- Keine Musikmoderation

Musikprofil

- Hoher Anteil an Popmusik
- Hohe musikalische Vielfalt
- Gleiche Musikstruktur wie Radio Homburg

v. *Radio Saarbrücken*

überdurchschnittlich

- Höchster Anteil an Interviews
- Höchster Anteil an Beiträgen ohne Aktualität
- Höchster Anteil an redaktionellen Beiträgen mit starkem Tiefgang
- Hoher Anteil an redaktionellen Beiträgen mit Bezug zum eigenen Sendegebiet
- Überdurchschnittlicher Sportanteil
- Leicht überdurchschnittlicher Anteil an redaktionellen Wortbeiträgen

unterdurchschnittlich

- Geringster Anteil an redaktionellen Wortbeiträgen mit hochaktuellem + tagesaktuellem Anlass
- Geringster Anteil an Beiträgen mit Bezug zum Saarland
- Geringer Anteil an An-, Ab- und Zwischenmoderationen
- Geringer Anteil an Reportagen, Berichten und gebauten Beiträgen
- Geringer Anteil von redaktionellen Beiträgen mit rein unterhaltendem Stil
- Kaum Gewinnspiele
- Keine Hörerbeiträge
- Keine Politikthemen in den redaktionellen Wortbeiträgen

Musikprofil

- Höchster Anteil an Schlagermusik und an deutschsprachiger Musik
- Sehr hohe Titelvialt
- Überdurchschnittlicher Anteil an neuerer Musik

vi. *Radio Saarschleifenland*

überdurchschnittlich

- Höchster Musikanteil
- Höchster Anteil an Kultur- und Veranstaltungstipps
- Höchster Anteil an Berichten, Reportagen und gebauten Beiträgen bei den redaktionellen Wortbeiträgen

- Höchster Anteil an Hard-News in den Nachrichtenbeiträgen
- Höchster Anteil an Deutschlandberichterstattung und Europaberichterstattung in den Nachrichten
- Höchster Anteil an sachlich informierender und unterhaltsam informierender Berichterstattung beim redaktionellen Wort
- Höchster Anteil an Nachrichtenbeiträgen mit globaler und nationaler Relevanz
- Sehr hoher Anteil an Beiträgen mit starkem Tiefgang
- Hoher Anteil an redaktionellen Beiträgen ohne aktuellen Anlass
- Hoher Anteil an Deutschlandberichterstattung und außereuropäischer Auslandsberichterstattung in redaktionellen Wortbeiträgen
- Überdurchschnittlicher Nachrichtenanteil

unterdurchschnittlich

- Geringster Wortanteil und geringster Werbeanteil
- Geringster Anteil an Angstthemen
- Geringster Anteil an hochaktuellen Beiträgen
- Geringster Anteil an lokalen und regionalen Nachrichtenbeiträgen
- Unterdurchschnittliche Mengen redaktionelles Wort
- Sehr geringe Politikberichterstattung
- Kaum unreflektierte, undistanzierte oder polemische Beiträge
- Keine Wirtschaftsberichterstattung in den redaktionellen Wortbeiträgen
- Keine reinen Unterhaltungsbeiträge im redaktionellen Wort
- Keine redaktionellen Beiträge ohne spezifische Relevanz
- Keine Gewinnspiele und keine Sonderformen

Musikprofil

- Große Mengen an Musik der 80er Jahre
- Leicht überdurchschnittlicher Rockanteil
- Unterdurchschnittlicher Anteil an deutschsprachiger Musik
- Geringe Titelvielfalt und sehr geringer Anteil an neuerer Musik

vii. Radio Salü

überdurchschnittlich

- Höchster Wortanteil
- Höchster Anteil an Moderation
- Höchster Anteil an Comedy-Beiträgen
- Höchster Anteil an Alltagsthemen in den redaktionellen Wortbeiträgen
- Höchster Anteil an hochaktueller Berichterstattung in den Nachrichten
- Höchster Anteil an reißerischer Berichterstattung in den Nachrichten
- Höchster Anteil an redaktionellen Wortbeiträgen mit individueller Relevanz und an Beiträgen ohne Relevanz
- Höchster Anteil an Nachrichtenbeiträgen mit starkem Tiefgang
- Überdurchschnittlicher Anteil an redaktionellem Wort

unterdurchschnittlich

- Geringster Anteil an sachlich informierenden Beiträgen in den Nachrichten
- Geringer Musikanteil
- Geringer Anteil an Reportagen und Berichten
- Sehr geringer Anteil an redaktionellen Wortbeiträgen mit starkem Tiefgang
- Unterdurchschnittlicher Anteil an Nachrichten

Musikprofil

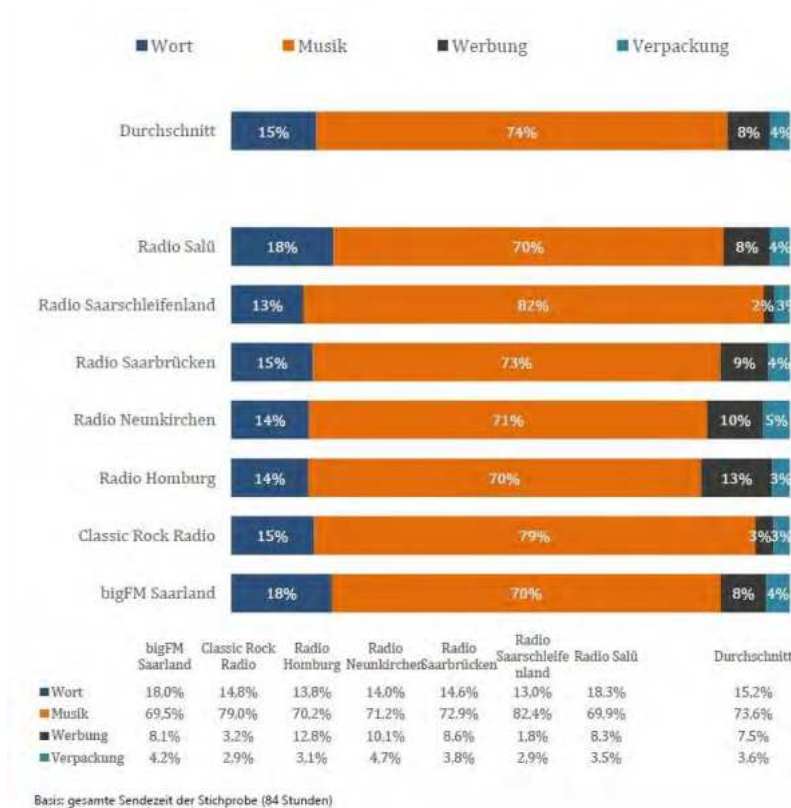
- Höchster Popanteil
- Höchster Anteil an hochaktueller + aktueller Musik (Erscheinung ab 2015)
- Hoher Anteil an Elektropop
- Geringste Titelvielfalt

viii. Zusammenfassende Betrachtung

Der durchschnittliche saarländische private Hörfunksender füllt 74 Prozent seiner Hauptsendezeit zwischen 06:00 und 20:00 Uhr mit **Musik** (44,2 Minuten pro Stunde). Überdurchschnittlich hoch sind die Anteile bei dem Spartensender *Classic Rock Radio* (79 %) sowie bei dem erst seit Anfang April über UKW zu empfangenden Sender *Radio Saarschleifenland* (82 %).

Der durchschnittliche **Wortanteil** (redaktioneller Wortbeitrag, Nachrichten, Servicemeldungen, Veranstaltungstipps, Gewinnspiele usw.) liegt bei 15 Prozent der Hauptsendezeit (9,1 Minuten pro Stunde). Mit je 18 Prozent liegen *bigFM Saarland* und *Radio Salü* hier über dem Durchschnitt.

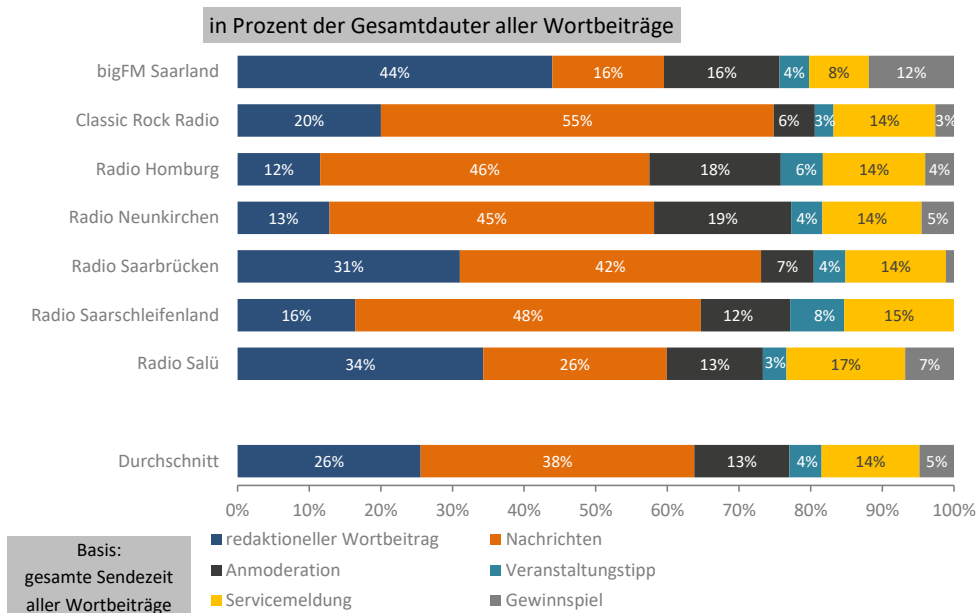
Der **Werbeanteil** (Blockwerbung, Sponsoring, Spots zur Eigenwerbung innerhalb der Blockwerbung) beträgt im Durchschnitt 8 Prozent bzw. 4,5 Minuten pro Stunde. *Radio Homburg* hat mit 13 Prozent (7,7 Minuten pro Stunde) den höchsten Werbeanteil. Das erst kurz bestehende *Radio Saarschleifenland* liegt mit einem Werbeanteil von knapp 2 Prozent weit unter dem Durchschnitt und zusammen mit *Classic Rock Radio* (3 %) weit abgeschlagen hinter den restlichen Lokalsendern des saarländischen Hörfunks.



Programmstruktur der privaten Hörfunkanbieter im Saarland

bigFM Saarland verfügt mit 18 Prozent Wort nicht nur über den zweithöchsten Wortanteil, sondern mit 44 Prozent an der Dauer des gesamten Wortes auch über den höchsten Anteil an **redaktionellem Wort**. Mit 4,8 Minuten pro Stunde sendet *bigFM Saarland* mehr als doppelt so viele Minuten an redaktionellem Wort, wie der Durchschnitt der saarländischen Privatsender. Erst mit Abstand folgen *Radio Salü* (3,8 Minuten pro Stunde) und *Radio Saarbrücken* mit 2,7 Minuten pro Stunde. *Radio Homburg* sowie *Radio Neunkirchen* liegen sowohl im Verhältnis zum gesamten Wort als auch in absoluten Minutenzahlen an letzter Stelle und senden mit einer Minute bzw. 1,1 Minuten weit weniger redaktionelles Wort pro Stunde, als der Durchschnitt (2,3 Minuten pro Stunde).

Im Falle der **Nachrichtenteile** ergibt sich ein anderes Bild: Den höchsten Anteil an Nachrichten am gesamten Wort hat mit 55 Prozent *Classic Rock Radio*. Mit 4,9 Minuten pro Stunde verfügt *Classic Rock Radio* auch über den höchsten Minutenwert und liegt um 1,4 Minuten über dem Mittelwert (3,5 Minuten pro Stunde). *bigFM Saarland* sendet mit 1,7 Minuten Nachrichten pro Stunde weit unter diesem Mittelwert und weniger als alle anderen saarländischen Sender.



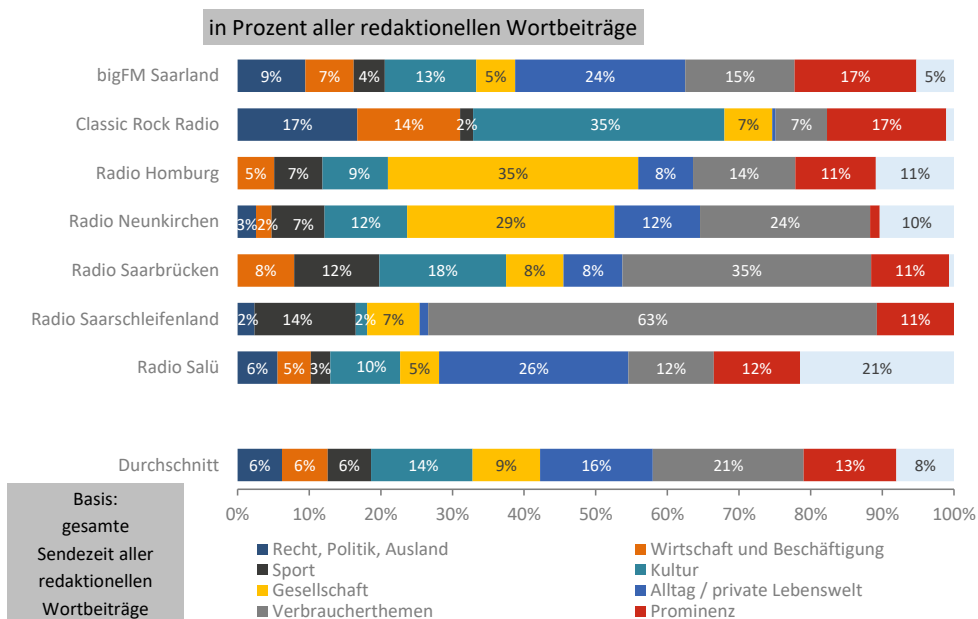
Formen der Wortbeiträge

Thematisch fokussiert *Classic Rock Radio* seine redaktionellen Wortbeiträge am deutlichsten auf **Hard News** (Recht, Politik, Ausland sowie Wirtschaft und Beschäftigung). Nahezu ein Drittel (31 %) des redaktionellen Wortes bezieht sich schwerpunktmäßig auf diese Themen, 12 Prozent sind es im Durchschnitt aller saarländischen Lokalsender. Bedingt durch die insgesamt kleineren Mengen an redaktionellem Wort liegt der absolute Wert an Hard News bei *Classic Rock Radio* mit 0,6 Minuten pro Stunde allerdings leicht hinter dem von *bigFM Saarland* (0,7 Minuten pro Stunde), aber immer noch weit über dem Durchschnitt (0,3 Minuten pro Stunde). *Radio Homburg* und *Radio Saarbrücken* verzichten in ihren redaktionellen Wortbeiträgen gänzlich auf das Thema Politik.

Radio Homburg und *Radio Neunkirchen* legen ihren Fokus klar auf **Gesellschaftsthemen**. Hierunter fallen bspw. die Auseinandersetzung mit sozialen Bewegungen, Bildung, soziale Randgruppen, Religion, Feminismus, Armut und ähnliches. Bei diesen Themen geht es also um Zusammenhänge in der Zivilgesellschaft und nicht um die in der Politik und Wirtschaft. *Radio Homburg* und *Radio Neunkirchen* senden stündlich 0,3 Minuten redaktionelles Wort zu diesen Themen und liegen damit nur leicht über dem Durchschnitt. Allerdings befassen sich etwa ein Drittel ihrer Beiträge mit diesen Themen, ein Zehntel ist es bei dem Durchschnitt der saarländischen Privatprogramme.

Radio Saarschleifenland sowie *Radio Saarbrücken* konzentrieren sich in ihrem redaktionellen Wort auf **Verbraucherthemen**. Das sind Themen, die den Konsum von Gütern und Dienstleistungen betreffen. Dazu gehören Freizeit/Reisen/Gastronomie, Vorstellung neuer Produkte und Dienstleistungen, Tipps zum Konsum und zum Umgang mit Produkten oder auch rechtliche Themen zum Verbraucherschutz. *Radio Saarbrücken* sendet mit 35 Prozent einen überdurchschnittlichen Anteil an Beiträgen mit Verbraucherthemen und mit 0,9 Minuten

die längste Zeit pro Stunde. *Radio Saarschleifenland* liegt mit 0,8 Minuten pro Stunde knapp dahinter. Im Verhältnis zum gesamten redaktionellen Wort sendet *Radio Saarschleifenland* aber 63 Prozent Verbraucherthemen und damit dreimal so viel wie der Durchschnitt.



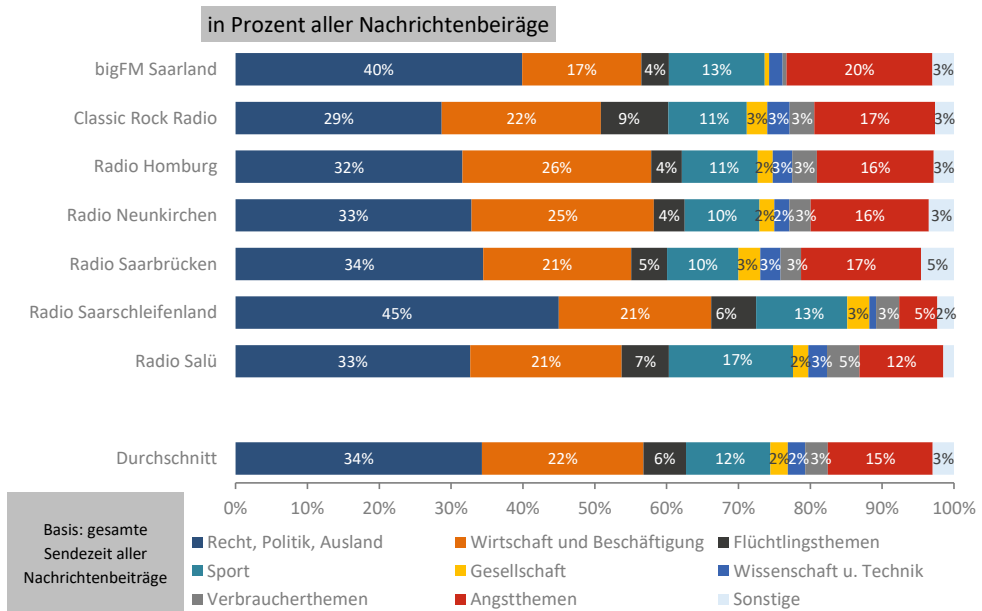
Themen der redaktionellen Wortbeiträge

Innerhalb der Nachrichten zeigten sich andere Themenschwerpunkte, als im sonstigen redaktionellen Wort. Beim durchschnittlichen saarländischen Sender nehmen die **Hard News** (Recht, Politik, Ausland, Wirtschaft und Beschäftigung, Flüchtlingsthemen) mit 62 Prozent an der gesamten Nachrichtenzeit den größten Raum ein. Themen wie Prominenz, Alltag oder Kultur spielen in der Nachrichtenberichterstattung keine Rolle. Zudem unterscheiden sich die Sender in den Nachrichten weit weniger voneinander, als im sonstigen redaktionellen Wort.

Den höchsten Hard News-Anteil (im Verhältnis zur Gesamtnachrichtenzeit) kann das noch junge *Radio Saarschleifenland* vorweisen. 72 Prozent seiner Nachrichtenzeit haben **Politik, Wirtschaft und Flüchtlingsthemen** zum schwerpunktmäßigen Inhalt. Die restlichen Sender zeigen bezüglich der Hard News-Anteile keine Besonderheiten und bewegen sich allesamt sehr nah am Durchschnittswert (62 %).

Auch die Soft-News nehmen in allen Programmen ähnliche Anteile innerhalb der Nachrichten ein. Einzig *Radio Saarschleifenland* verzichtet zugunsten seiner Hard News-Berichterstattung auf einen großen Teil der **Angstthemen** und liegt hier bei lediglich einem Drittel des Durchschnittsprogramms. Unter Angstthemen fallen Ereignisse mit hohem Emotionalisierungspotenzial. Dazu gehören Autounfälle und andere Unfälle, Verbrechen und Kriminalität, Missgeschicke und tragische Schicksale oder auch Katastrophen. Angstbeiträgen ist gemein, dass bei der Berichterstattung die politische oder gesellschaftliche Dimension fehlt.

Sie dienen normalerweise nicht der Information über komplexe Sachverhalte, sondern eher der Aufmerksamkeitssteigerung durch Unterhaltung.

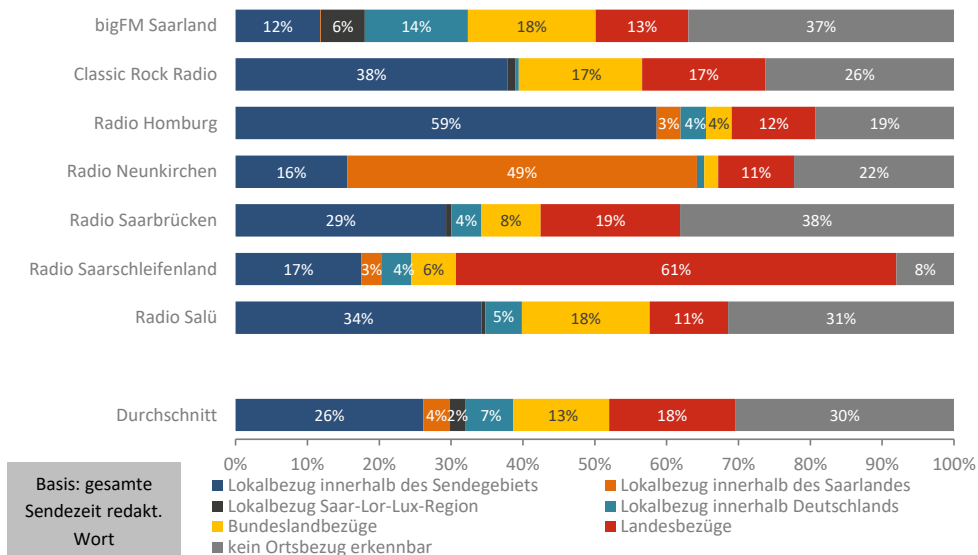


Themen der Nachrichtenbeiträge

Den insgesamt höchsten Anteil an Beiträgen mit lokalem Bezug weist *Radio Homburg* auf. Knapp 67 Prozent aller redaktionellen Wortbeiträge zeigen einen Bezug zu Orten, Städten oder Gemeinden auf. Der allergrößte Teil davon (59 % aller redaktionellen Wortbeiträge) bezieht sich dabei auf Städte und Gemeinden innerhalb des Sendegebietes von *Radio Homburg*.²⁵⁹ Gemessen am gesamten redaktionellen Wort könnte *Radio Homburg* damit als der Sender mit dem lokalsten und am stärksten an die eigenen Hörer gewandten Programm gelten. Die insgesamt geringeren Mengen an redaktionellen Wort führen allerdings dazu, dass *Radio Homburg* mit 0,6 Wortminuten mit lokalem Bezug zum eigenen Sendegebiet lediglich im Durchschnittsbereich liegt, den höchsten absoluten Wert weist *Radio Salü* mit 1,3 Minuten pro Stunde vor. Auch *Radio Neunkirchen* verfügt über einen sehr hohen Anteil (65 %) an Beiträgen mit lokalen Ortsbezügen. Der größte Teil dieser Beiträge bezieht sich jedoch nicht auf das eigene Sendegebiet, sondern auf andere Städte und Gemeinden innerhalb des Saarlandes. Mit weniger als 0,2 Minuten pro Stunde spielt *Radio Neunkirchen* die wenigsten Beiträge mit Bezug zum eigenen Sendegebiet aus.

²⁵⁹ Das Sendegebiet von Radio Homburg umfasst den Saarpfalz-Kreis, Teile von Neunkirchen sowie zahlreiche in Rheinland-Pfalz angrenzenden Städte und Gemeinden.

in Prozent aller redaktionellen Wortbeiträge

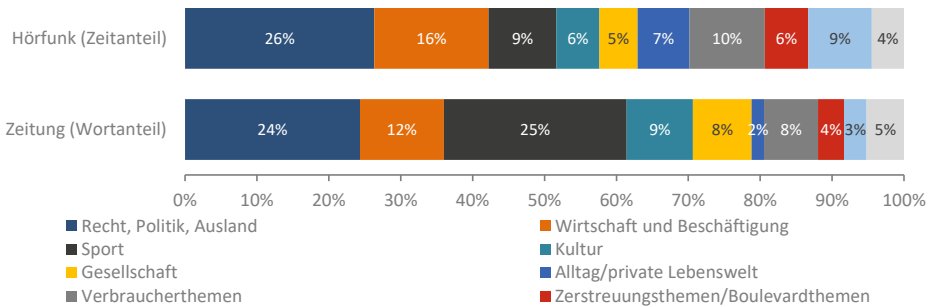


Lokalbezüge in den redaktionellen Wortbeiträgen

Ein deutlich stärkeres **Saar-Lor-Lux-Profil** als die übrigen Programme weist *Classic Rock Radio* auf: Während bei allen untersuchten Programmen im Durchschnitt 0,59 Prozent der gesamten Sendezeit für redaktionelles Wort, Veranstaltungstipps, Wetter, Verkehr, Service und Nachrichten **Frankreich** gewidmet ist, sind dies bei *Classic Rock Radio* 2,35 Prozent. Vergleichbar überdurchschnittliche Werte finden sich auch mit Blick auf den **Luxemburg-Bezug** (Durchschnitt: 0,48 Prozent – *Classic Rock Radio*: 1,66 Prozent) und den **Belgien-Bezug** (Durchschnitt: 0,98 Prozent – *Classic Rock Radio*: 2,40 Prozent). Nur in Bezug auf Luxemburg weisen auch *Radio Salü* (0,91 Prozent) und *Radio Saarschleifenland* (0,73 Prozent) überdurchschnittliche Werte auf.

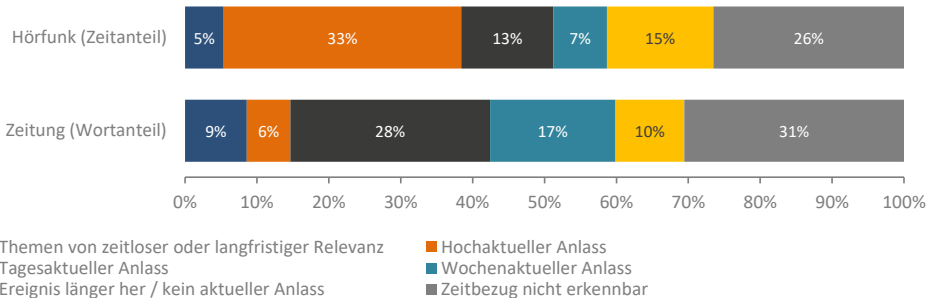
Die Ergebnisse der Themenanalyse überraschen, da der Hörfunk mit einem leicht höheren Anteil an **Hard News** in Erscheinung tritt, als die *Saarbrücker Zeitung*. Der Politikanteil liegt im saarländischen Lokalfunk mit 26 Prozent am gesamten redaktionellen Wort (zzgl. Nachrichten) leicht über dem der Presse (24 %) und auch die Wirtschaftsberichterstattung liegt mit 16 Prozent 4 Prozentpunkte über dem der *Saarbrücker Zeitung*. Mit vergleichsweise hohen Anteilen an Unterhaltungsthemen, wie Alltag, Boulevard und Angstthemen zeigt sich der Hörfunk aber neben seinem informativen Charakter auch klar als Unterhaltungsmedium. Die *Saarbrücker Zeitung* setzt dagegen verstärkt auf Sport-, Kultur- und Gesellschaftsthemen.

Bezüglich der Themenauswahl stellt der saarländische lokale Hörfunk seinen Wert zur Erhöhung der Informationsvielfalt unter Beweis. Der Hörfunk setzt andere thematische Schwerpunkte als die Zeitung und stärkt besonders die Hard News-Berichterstattung der Region.



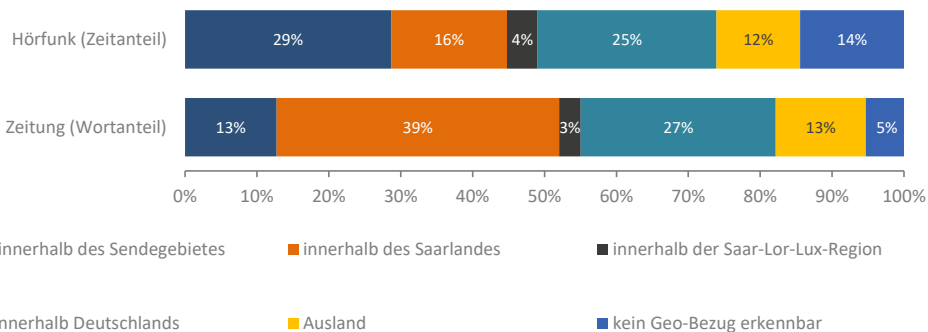
Basis Hörfunk: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wortbeiträge und aller Nachrichtenbeiträge in allen 7 untersuchten Radioprogrammen (59 Programmstunden)
 Basis Zeitung: Gesamtwortzahl aller Artikel außer Ankündigungen (418.353 Wörter)

Auch hinsichtlich der **Aktualität** der Berichterstattung übernimmt der saarländische Hörfunk eine wichtige Aufgabe in der Region. Mit insgesamt 33 Prozent hochaktueller Beiträge berichtet er mehr als fünfmal so viel über Ereignisse des Tages der Berichterstattung, wie die *Saarbrücker Zeitung* (6 %). Aus technischen Gründen (Zeitbedarf für das Schreiben und Drucken) berichtet die Zeitung vor allem über Ereignisse des vorigen Tages (28 % tagesaktueller Anlass), sowie Ereignisse, die zwar in der Woche der Berichterstattung stattfanden aber mehr als einen Tag zurückliegen (17 % wochenaktueller Anlass).



Basis Hörfunk: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wortbeiträge und aller Nachrichtenbeiträge in allen 7 untersuchten Radioprogrammen (59 Programmstunden)
 Basis Zeitung: Gesamtwortzahl aller Artikel außer Ankündigungen (418.353 Wörter)

Die Versorgung mit lokalen Informationen gewährleistet der Hörfunk ebenfalls in höherem Maße, als die *Saarbrücker Zeitung*. Fast 30 Prozent aller Beiträge mit möglichem Lokalbezug (Redaktionelles Wort, Nachrichten, Wetter/Verkehr/Blitzer, Veranstaltungstipps) beziehen sich auf Orte oder Kreise innerhalb der Versorgungsregion des jeweiligen Senders. Der Wortanteil aller Zeitungsartikel, die sich auf Orte und Kreise des Verbreitungsgebietes der jeweiligen Lokalausgabe beziehen, liegt lediglich bei 13 Prozent. Die Anteile der Deutschland- oder Auslandsberichterstattung unterscheiden sich bei Hörfunk und Presse nicht erheblich.



Basis Hörfunk: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wortbeiträge, aller Nachrichtenbeiträge und aller Kultur- und Veranstaltungstipps (72 Programmstunden)

Basis Zeitung: Gesamtwortzahl aller Artikel (509.343 Wörter)

Nach dem Ergebnis der Programmanalyse weist das Saarland in der Gesamtschau eine vielfältige Radiolandschaft mit landesweit, regional und lokal tätigen Sendern auf. Eine Analyse der geografischen Bezüge von Programminhalten ergibt überdies, dass insgesamt eine flächendeckende Versorgung mit informierenden Wortbeiträgen gegeben ist.

Im intermediären Vergleich mit der regionalen Tagespresse beweist der private Hörfunk seinen Wert zur Erhöhung der Informationsvielfalt. Der Hörfunk setzt andere thematische Schwerpunkte als die Zeitung und stärkt besonders die Hard News-Berichterstattung der Region.

Auch bezüglich der musikalischen Vielfalt kann eine sehr gute Abdeckung aller Genres und Zielgruppen für das Saarland konstatiert werden.

ix. Insbesondere: Musik als Vielfaltsbeitrag im Hörfunk

Eine Studie des Medienforschungsinstituts House of Research GmbH (HoR) in Berlin hat auf der Basis der MA 2016/II die musikalische Vielfalt bei den Top 3 der werbungsführenden Radioprogramme in allen Bundesländern und bei Mehrländerprogrammen untersucht.²⁶⁰

Viele Marketingabteilungen behaupten für ihre Programme „die meiste“ oder „die beste“ Musik zu spielen. In der empirischen Analyse wird aber deutlich, dass sich die Programme nicht nur hinsichtlich ihrer Musikkategorie sondern auch in der Anzahl der gespielten Titel (Playlist), der eingesetzten unterschiedlichen (distinkten) Musiktitel sowie den Wiederholungen stark unterscheiden. Die Forscher halten fest: „Jüngere Sender haben die kürzeren Playlists und die meisten Wiederholungen.“

Ein ähnliches Bild ergibt die für die LMS durch dasselbe Institut erstellte Hörfunk-Programmanalyse 2016 für das Saarland.²⁶¹ Der Musikanteil der privaten saarländischen UKW-Hörfunkprogramme wurde nach Genre, Gesangssprache, Jahrzehnt und Titelvielfalt untersucht. Der Musikanteil nimmt dabei zwischen 70% und 82% der gesamten Sendezeit ein. Während die Musikkategorie der übrigen Sender vor allem durch Popmusik geprägt sind, finden sich hinsichtlich des Musikgenres Besonderheiten bei bigFM Saarland (34% Electropop),

²⁶⁰ Vgl. Martens, Vielfalt ist relativ, HORIZONT 46/2016, S. 41

²⁶¹ Vgl. LMS, Programmanalyse privater saarländischer Hörfunkprogramme 2016. Quantitative Inhaltsanalyse der sieben privaten Radiosender im Saarland, 2016.

Classic Rock Radio (73% Rock) und Radio Saarbrücken (21% Schlager). Bei der Gesangssprache leistet Radio Saarbrücken außerdem einen eigenen Vielfaltsbeitrag durch 73% deutschsprachige Titel. Die Anzahl verschiedener Titel ist dagegen bei Radio Homburg und Radio Neunkirchen (985/983) mehr als doppelt so hoch wie bei bigFM Saarland (443), Radio Saarschleifenland (485) und Radio Salü (481). Entsprechend zeigt eine Gesamtschau, dass die Titelüberschneidungen zwischen allen privaten Radioprogrammen sich zwischen nur 2% (bigFM Saarland versus Classic Rock Radio) und 45/46% (Radio Salü versus Radio Homburg/Neunkirchen) bewegen. (Radio Homburg und Neunkirchen senden eine nahezu identische Musikauswahl.)

Im Ergebnis kann bezüglich der musikalischen Vielfalt für das Saarland eine sehr gute Abdeckung vieler Genres und Zielgruppen konstatiert werden.

(2) Der Beitrag von „Radio Schlagerparadies“ zur Meinungsvielfalt im bundesweiten Digitalradio-Angebot

Das Programm „Radio Schlagerparadies“ ist ein 24-Stunden Spartenprogramm "Musik". Der Musikanteil im Programm von Radio Schlagerparadies liegt im Tagesdurchschnitt bei 75%. Darüber hinaus werden stündlich Nachrichten und Wetter von der DPA (Deutsche Presseagentur) ausgestrahlt. Des Weiteren sind im Programm viele redaktionelle Beiträge aller Art vertreten. Mehrere Themensendungen sind interaktiv gestaltet, das heißt, der Hörer wird live in die Sendung geschaltet und wird dadurch direkt in das Programm mit eingebunden.

Das Programm „Radio Schlagerparadies“ spielt zu 20% Newcomer um den deutschen Schlager zu fördern. Gespielt werden ausschließlich deutsche Schlager –in Abgrenzung zu der weit überwiegenden Anzahl von Hörfunk-Angeboten in Deutschland, die ihr Programm mit internationaler Musik auffüllen.

Radio Schlagerparadies gestaltet seine Inhalte als Personalityradio, weg vom formatierten Radio. Um die Personality des einzelnen Moderators hervorzuheben, wird das Musikprogramm von jedem Moderator vor der Sendung händisch eigenverantwortlich im Rahmen einer Sendeuhr erstellt.

(3) Webradio-Angebote

Auch im Saarland werden Webradio-Angebote zum einen von der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, hier dem SR, zum anderen von zugelassenen privaten Rundfunkveranstaltern dergestalt betrieben, dass ihr Programm auch im Internet gestreamt wird.

Daneben gibt es auch im Saarland eine hinsichtlich ihrer Angebote nicht im Einzelnen erhobene, originäre Webradio-Landschaft. Hintergrund für die betreffende Unsicherheit ist, dass nach § 20b Satz 1 RStV, wer Hörfunkprogramme ausschließlich im Internet verbreitet, keiner Zulassung bedarf. In diesem Falle ist das Angebot nach § 20b Satz 2 RStV lediglich der zuständigen Landesmedienanstalt anzuzeigen.²⁶²

²⁶² Ein entsprechendes Anzeige-Formular der LMS ist abrufbar unter https://www.lmsaar.de/wp-content/uploads/2014/09/VIII_1_2-Anzeige-eines-Internetradios.pdf.

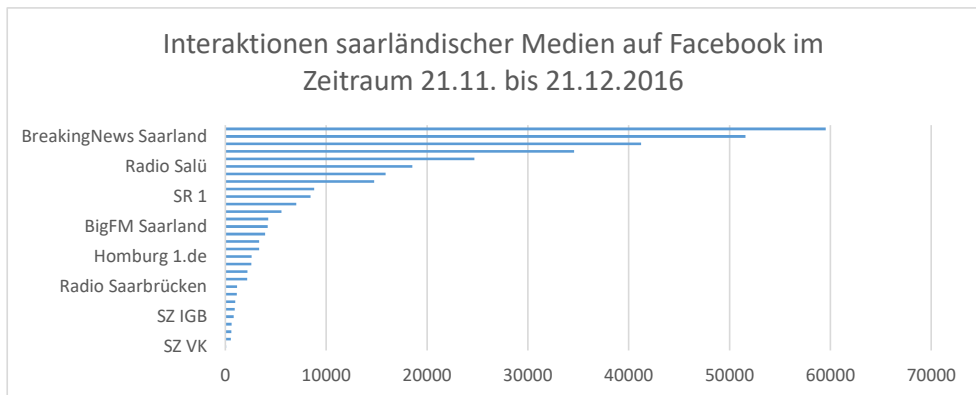
Der LMS angezeigt wurden bislang folgende Webradio-Angebote:

- IRD Radio Dillingen (<http://www.ird-radio.de>) durch den Anbieter Helmut Hector in Dillingen
- JandA-Radio (<http://www.jandaradio.de>) durch den Anbieter Joachim Lang in Gersheim
- Radio B.H.R. (<http://www.radiobhr.eu>) durch den Anbieter Behinderten-HandicapRadio e.V. (Radio BHR e.V.) in Saarbrücken
- Radio Salü Rox (<http://www.rox-rock.de>) durch die Radio Salü Euro-Radio Saar GmbH in Saarbrücken
- Radio Salü Groove 24 (<http://www.groove-24.de>) durch die Radio Salü Euro-Radio Saar GmbH in Saarbrücken
- Radio Salü Schlagerparty (<http://www.schlagerpartyradio.de>) durch die Radio Salü Euro-Radio Saar GmbH in Saarbrücken
- TOP 100 Radio durch die Radio Salü Euro-Radio Saar GmbH in Saarbrücken

Ferner werden im Saarland durch den Anbieter Frank Brach die Webradio-Angebote Kuschel.fm, RMNradio, Das Weihnachtsradio, RMNgoodtimes, Partyradio24, Radio Melodie Volksmusik, Megahitradio, RMN Relax, RMN Powerstream und Rockhausradio betrieben.

(4) Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten im Saarland

Eine systematische Erhebung über Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten im Saarland wird derzeit durch die LMS vorbereitet. Eine besondere Bedeutung haben Soziale Netzwerke, und hier insbesondere das marktführende Angebot Facebook, erlangt. Interaktionen sind ein Gradmesser für die Verbreitung von Beiträgen und deren gesellschaftliche Relevanz. Ein erster Einblick hierzu bietet folgende Grafik, die die Anzahl der Interaktionen zu Beiträgen auf saarländischen Medien in einem Zeitraum von 30 Tagen darstellt.



Neben den etablierten Akteuren konnten sich auch neue Anbieter auf dem Markt positionieren. Summiert man jedoch alle Angebote des SR und der *Saarbrücker Zeitung* auf, ergibt sich auch auf Grundlage dieser Übersicht eine deutlichere Positionierung der beiden Marktführer vor allen anderen Medien im Saarland.

Auch Telemedien sind nach § 54 Abs. 1 Satz 1 RStV im Rahmen der Gesetze zulassungs- und anmeldefrei. Deshalb besteht kein unmittelbarer auf den Marktzutritt bezogener

regulatorischer Kontakt der LMS zu entsprechenden Angeboten. Vielmehr gelangen diese Angebote nur mit Blick auf eine etwaige Verletzung rundfunkstaatsvertraglicher Vorgaben (z.B. zum Gebot der Trennung von Angebot und Werbung) bzw. Vorgaben des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages (z.B. zum Pornografieverbot) in den aufsichtsrechtlichen Blick der LMS.

Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten werden im Übrigen im Saarland erkennbar nicht nur, aber auch von saarländischen Rundfunkanbietern angeboten. Zu den Anbietern zählen u.a. auch fast alle im Saarland über die Entsendeberechtigung zum Medienrat der LMS und zum Rundfunkrat des SR als gesellschaftlich besonders relevant eingestuft Gruppen.

(5) Exkurs: Profile deutscher Fernsehprogramme in der längerfristigen Entwicklung

Die aktuelle Programmanalyse der fünf Sender ARD/Das Erste, ZDF, RTL, Sat.1 und ProSieben²⁶³ belegt erneut die seit Jahren robuste und zugleich differenzierte Angebotskonstellation mit typischen Unterschieden zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Hauptprogrammen. Das Erste und das ZDF bestätigten mit ihren Informationsanteilen von knapp unter bzw. deutlich über 40 Prozent auch im intensiven Sportjahr 2014 ihre Rolle als führende Informationsanbieter im Vergleich mit den Privatsendern RTL (22,5 %), Sat.1 (14,4 %) und ProSieben (7,9 %). Die Privatsender hatten erneut das umfangreichste Angebot an Unterhaltungssendungen.

Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr zeigten sich unter anderem beim Spartenprofil des Ersten, wo der Informationsanteil wegen einer Sendeplatzumstrukturierung im Tagesprogramm und des Sendezeitbedarfs für Sportübertragungen von den Olympischen Winterspielen und der Fußball-etwas gesunken ist. Das Spartenprofil des ZDF änderte sich nur sehr geringfügig.

Bei RTL ist der Informationsanteil in den letzten drei Jahren weitgehend konstant geblieben, während der Fictionanteil sank und die Sendezeitanteile der nonfiktionalen Unterhaltung und der Werbung tendenziell zunahmen. Das Schwergewicht des Sat.1-Programms lag 2014 noch deutlicher auf den Unterhaltungsangeboten, die mit 64 Prozent der Gesamtsendezeit umfangreicher ausfielen als im Vorjahr. Charakteristisch für Sat.1 ist auch, dass inzwischen der Werbeanteil (16,4 %) den Informationsanteil um 2 Prozentpunkte übertrifft. ProSieben distanzierte sich 2014 durch weiteren Ausbau seines Fictionangebots noch deutlicher als bisher von allen anderen Sendern. Der Fictionanteil war bereits in den Vorjahren ausgebaut worden und wurde 2014 um weitere 5 Prozentpunkte auf 61 Prozent der Gesamtsendezeit erhöht. Gegenläufig sank der Informationsanteil auf 7,9 Prozent der Gesamtsendezeit.

ARD/Das Erste und ZDF bestritten etwa drei Viertel ihres Fictionangebots mit deutschen Produktionen oder Koproduktionen, US-Importe überwogen bei RTL (51 %) und Sat.1 (79 %) und insbesondere bei ProSieben (93 %). Die schon in den Vorjahren starke Amerikanisierung der Fictionunterhaltung bei ProSieben nahm nach 2012 auch bei Sat.1 zu, dessen deutsche

²⁶³ Vgl. zum Folgenden *Krüger*, Profile deutscher Fernsehprogramme – Tendenzen der Angebotsentwicklung, Media Perspektiven 3/2016, S. 166 ff.

Fictionproduktionen im Jahr 2014 nur noch 16 Prozent der Sendezeit für Fictionangebote ausmachten.

Das Nonfictionangebot von ARD/Das Erste und ZDF war 2015 insgesamt umfangreicher und bestand – nach den Funktionen Information, journalistische Unterhaltung und Factual Entertainment differenziert – so gut wie ausschließlich aus Informationssendungen.²⁶⁴ Die privaten Sender hatten nicht nur ein geringeres Nonfictionangebot, sie bestritten dieses auch nur zu drei Vierteln bzw. gut zur Hälfte mit Informationssendungen. Bei RTL und Sat.1 nahm zusätzlich das Factual Entertainment (22 % bzw. 45 %) größeren Raum ein. In den öffentlich-rechtlichen Hauptprogrammen bestand das Nonfictionangebot in der Zeitphase zwischen 17.00 und 1.00 Uhr ausschließlich aus klassisch-journalistischen Formen der Vermittlung von Information. Vor allem bei Sat.1 hatten dagegen Doku-Soaps und Doku-Inszenierungen einen großen Stellenwert (45 %).

Eine Polarisierung zeigt sich bei den Inhalten des Nonfictionprogramm: Während bei ARD/Das Erste und ZDF in rund der Hälfte des Angebots politische Themen angesprochen werden, spielte bei RTL und Sat.1 Alltagsthemen eine stärkere Rolle, wobei RTL tendenziell den öffentlich-rechtlichen Angeboten näher kommt als Sat.1. Interessante Unterschiede zeigen sich u.a. auch bei der Demografie der im Nonfictionprogramm auftretenden Akteure. Während etwa bei RTL 2015 den höchsten Anteil weiblicher Akteure aufwies, machte sich bei ARD/Das Erste und ZDF die Berichterstattung über internationale Krisen und Ereignisse durch einen höheren Anteil ausländischer Akteure bemerkbar.

Insgesamt erweisen sich die formalen und inhaltlichen Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten nonfiktionalen Angeboten auch im mehrjährigen Vergleich als sehr stabil.

(6) Ergänzende Hinweise der LMS

Die Deutsch-Französische Gesellschaft Saar hat in der seitens der LMS durchgeführten Anhörung zu dem vorliegenden Bericht angemerkt, dass sie die Berichterstattung der saarländischen Medien insbesondere über Frankreich angesichts der unmittelbaren Grenze zum französischen Nachbarn für viel zu gering halte. Dortige Kultur, Kunst und Politik seien vielen Saarländerinnen und Saarländern immer noch weitgehend fremd. Auch angesichts der Frankreichstrategie der Landesregierung wäre ein ergänzendes und stärkeres Engagement wünschenswert.

In ähnlicher Weise vermisst die Deutsch-Französische Gesellschaft Saar eine intensive und kontinuierliche Befassung mit Themen des EU-Parlamentes und deren Auswirkungen in den EU-Mitgliedsländern. Die Medien sind mitverantwortlich für die Bildung eines europäischen Bewusstseins, das für eine friedliche und weltoffene Gegenwart und Zukunft unseres Kontinents wesentlich ist.

Diese Monita decken sich mit den medienbezogenen Ausführungen im Bericht der sog. *Santer*-Kommission zum „Zukunftsbild 2020“ für den interregionalen Kooperationsraum Saarland, Lothringen, Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Wallonische Region, Französische

²⁶⁴ Vgl. zum Folgenden *Krüger*, Funktionsteilung im dualen System: Sendungsformen, Themen und Akteure im Nonfictionangebot von ARD, ZDF, RTL und Sat.1, *Media Perspektiven* 6/2016, S. 344 ff.

Gemeinschaft und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.²⁶⁵ Dieses Zukunftsbild war 2003 im Auftrag des saarländischen Vorsitzes des 7. Gipfels der Großregion durch die Politische Kommission "Zukunftsbild 2020" unter Vorsitz von Jacques Santer entwickelt worden.

Für den Bereich „Kultur“ hatte das „Zukunftsbild 2020“ folgende Ausformung:²⁶⁶

„2020: Eine Kulturgemeinschaft der Vielfalt in der Mitte Europas

Wir sind im Jahr 2020. Die Großregion ist zu einem gemeinsamen Kulturraum zusammengewachsen. In allen Teilregionen sind Französisch und Deutsch als gleichberechtigte Verkehrssprachen fest etabliert. Vor allem in der jüngeren, aber auch in der mittleren Generation bewegen sich die Kommunikationsflüsse ungehemmt über die Grenzen hinweg, zumal sich das neue, interregionale Radio- und Fernsehprogramm in der gesamten Bevölkerung größter Beliebtheit erfreut.

Als Kulturstandort besitzt die Großregion europaweit einen klangvollen Namen. Nirgendwo sonst ist das Netz interregionaler Kulturaktivitäten dichter geknüpft, so dass die Vielfalt der Künste jederzeit im Alltag spürbar ist und als wertvolles Element der Lebensqualität geschätzt wird. Der wachsende grenzüberschreitende Kulturtourismus trägt zum Image der Großregion ebenso bei wie das neue Zentrum für interkulturelle Forschung, das mit seinem know how auch in andere europäische Grenzräume hinausstrahlt.“

Im Weiteren wurde in dem Bericht ausgeführt:²⁶⁷

„Kulturelle Identität ist ... nur dort, wo es eine gemeinsame Öffentlichkeit gibt. Die Politische Kommission fordert den Gipfel deshalb auf, die politischen Voraussetzungen für die Einrichtung eines eigenständigen Medienprodukts für die Großregion in Form eines Radio- und/oder Fernsehsenders mit kulturellem Schwerpunkt zu schaffen. Dies ist durch die intelligente Nutzung von Programmfenstern auf vorhandenen Sendepätzen realisierbar und könnte in Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher und privater Anstalten erfolgen. Das Programm sollte in zweisprachiger Fassung in der gesamten Großregion eine regelmäßige Berichterstattung über regionale Themen und Ereignisse ausstrahlen.“

Von einem solchen Projekt ist die Großregion 13 Jahre nach dem Bericht ebenso weit entfernt wie 2003.

²⁶⁵ Abruflbar unter http://www.saarland.de/dokumente/thema_SaarLorLux/Zukunftsbild_2020_-_dt_Internet-Fassung.pdf

²⁶⁶ A.a.O., S. 9

²⁶⁷ A.a.O., S. 14

Allerdings bemüht sich die LMS z.B. über ihre Federführung beim Mediennetzwerk SaarLorLux²⁶⁸ und hierüber beförderte Projekte wie das Projekt Media & Me,²⁶⁹ interregionale Zusammenarbeit im Medienbereich zu fördern und nicht zuletzt auch den Nachwuchs im Medienbereich auf interregionale Chancen und Herausforderungen frühzeitig aufmerksam zu machen.

c) Beteiligungsstruktur im privaten Hörfunk im Saarland

(1) bundesweites Angebot

Schlagerparadies GmbH (Veranstalterin des Hörfunkvollprogrammes „Radio Schlagerparadies“)

1. Beteiligungsebene

- a) 30,0 % RMNradio GmbH, Kleinblittersdorf
- b) 25,0 % Karl-Heinz Schweter, Ottobrunn
- c) 05,0 % Sandra Scheid, St. Wendel
- d) 20,0 % BMVG mbH, Tholey
- e) 20,0 % For Innovations Best AG

2. Beteiligungsebene

- a) RMNradio GmbH:
 - 75 % Frank Brach
 - 25 % Herbert Pjede
- b) BMVG mbH
 - Alleingesellschafterin: IBMVG mbH, Tholey

(2) landesweite Angebote

- i. *RADIO SALÜ - Euro-Radio Saar GmbH (Veranstalterin der Hörfunkvollprogramme „Radio Salü“ und „Classic Rock Radio“)*

1. Beteiligungsebene

Gesellschafter	Kapitalanteile	Abweichende Stimmrechtsanteile–
----------------	----------------	------------------------------------

²⁶⁸ Das *MedienNetzwerk SaarLorLux e.V.* möchte einen Beitrag zur Förderung der kulturellen Vielfalt und zur besseren Verständigung der Menschen in SaarLorLux leisten. Trotz zahlreicher guter Initiativen in der Großregion SaarLorLux gibt es bis heute keinen grenzüberschreitenden Kommunikationsraum. Daher engagieren sich die Mitglieder des Vereins für eine Intensivierung der Nutzung von modernen elektronischen Medien über das Projekt Onlinerland Saar. Sie setzen sich auch für Kooperationen von Medienunternehmen in der Großregion ein, fördern den Wissenstransfer, verbunden mit dem Ziel, die Medienvielfalt zu stärken Vgl. <http://www.netzwerk-mns.de/>.

²⁶⁹ *Media & Me* ist ein Zusammenschluss von inzwischen über 20 Medienunternehmen und Werbeagenturen aus dem Saarland, Frankreich, der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens und Luxemburg. Ziel des Projektes ist es, jungen Erwachsenen der Großregion in sieben mehrtägigen Modulen einen Einblick in verschiedene Medienberufe zu geben, ihnen bei der Berufsorientierung zu helfen und erste praktische Übungen unter professioneller Anleitung zu ermöglichen. Vgl. <http://www.media-and-me.de>.

Europe1 Rundfunk- und Fernseh GmbH - Europa 1)	(Europäische 45 %	49,00 %
Saarländischer Rundfunk	20 %	24,88 %
eigene Anteile RADIO SALÜ	14 %	0,0 %
Euro-Radio Saar GmbH		
SparkassenförderungsGmbH	10 %	12,44 %
Union Druck und Zeitungsverlag GmbH	06 %	7,46 %
Prisma Plus Gesellschaft für Beteiligungen mbH & Co. KG	05 %	6,22 %

Die Stimmrechtsaufteilung der Radio Salü Euro-Radio Saar GmbH weicht von den Kapitalanteilen ab, weil das Stimmrecht aus den eigenen Anteilen von 14% ruht. Dementsprechend erhöhen sich die Stimmrechte der übrigen Gesellschafter. Es gibt eine Vereinbarung über eine Stimmrechtsbeschränkung der Gesellschafterin Europa 1: Danach wachsen Anteile der Europa 1, die über 49 % hinausgehen, den übrigen Gesellschaftern pro rata an.

2. Beteiligungsebene

- a) Europäische Rundfunk- und Fernseh GmbH:
 - 99,8 % Lagardère Active Broadcast S.A (Société en Commandite par Actions (deutsch Kommanditgesellschaft auf Aktien, KGaA)
 - 0,19 % SR
 - 0,01 % Saarland
- b) Saarländischer Rundfunk: Anstalt des öffentlichen Rechts
- c) Sparkassenförderungsgesellschaft Saar mbH:
 - 76,0 % Sparkassenverband Saar
 - 2,4 % Sparkasse Merzig/Wadern
 - 2,4 % Sparkasse Neunkirchen
 - 7,6 % Sparkasse Saarbrücken
 - 5,4 % Kreissparkasse Saarlouis
 - 3,4 % Kreissparkasse Saarpfalz
 - 1,8 % Kreissparkasse St. Wendel
 - ..1,0 % Stadtparkasse Völklingen
- d) Union Druck und Zeitungsverlag GmbH:
 - 74,9 % Helmut Gebauer
 - 25,1 % Martine Gebauer
- e) Prisma Plus Gesellschaft für Beteiligungen mbH & Co. KG:
 - Kommanditist: 100 % Dieter Josef Leismann
 - Persönlich haftender Gesellschafter: Prisma Plus Verwaltungsgesellschaft für Beteiligungen mbH, Gesellschafter: 100 % Dieter Josef Leismann

ii. Skyline Medien Saarland GmbH (Veranstalterin des Hörfunkvollprogrammes „bigFM Saarland“)

1. Beteiligungsebene

Gesellschafter	Kapitalanteile	Stimmrechtsanteile
Saarbrücker Zeitung Verlag und Druckerei GmbH	30 %	Die Stimmrechtsanteile entsprechen den Kapitalanteilen. Beschlüsse bei Skyline müssen mit 66 % der Stimmen gefasst werden, so dass keine der unmittelbaren Gesellschafterinnen maßgeblichen Einfluss in der Veranstalterin hat, sondern immer eine andere mitwirken muss.
Jugendradio Saarland Beteiligungs GmbH	51 %	
Moira Rundfunk GmbH	2,34 %	
BigFM PPGmbH	16,66 %	

2. Beteiligungsebene

- a) Saarbrücker Zeitung Verlag und Druckerei GmbH:
- 47,66 % Rheinisch-Bergische Verlagsgesellschaft mbH (zusätzlich Kaufoption auf die bei der Saarländische Verlags-Invest GmbH verbliebenen Anteile)
 - 4,67 % Saarländische Verlags-Invest GmbH
 - 26,00 % Gesellschaft für staatsbürgerliche Bildung mbH²⁷⁰
 - 15,00 % Beteiligungsgesellschaft Saarbrücker Zeitung GbR
 - 6,67 % eigene Anteile der Saarbrücker Zeitung Verlag und Druckerei GmbH
- b) Jugendradio Saarland Beteiligungs GmbH
- 6,47 % Saarbrücker Zeitung Verlag und Druckerei GmbH
 - 60,78 % Moira Rundfunk GmbH
 - 32,75 % Mittelrhein Verlag GmbH
- c) Moira Rundfunk GmbH:
- 100 % Medien Union GmbH, Ludwigshafen
- d) bigFM Programmproduktionsgesellschaft S.W. GmbH (PPGmbH):
- 50 % bigFM in Baden-Württemberg GmbH & Co KG, Mannheim
 - 50 % Rheinland-Pfälzische Rundfunk GmbH & Co KG, Ludwigshafen.

Zusammenschauend aus der ersten und zweiten Beteiligungsebene ergeben sich für die Gesellschafterin Saarbrücker Zeitung Verlag und Druckerei GmbH folgende Kapital- und Stimmrechtsanteile an der Skyline Medien Saarland GmbH:

²⁷⁰ Zur Gesellschafterstruktur dieser Gesellschaft vgl. die Antwort der Landesregierung auf die Anfrage des Abgeordneten Prof. Dr. Bierbaum (DIE LINKE.), LT-Drs. 15/1011.

Gesellschafter	Kapitalanteile erste Beteiligungsebene = unmittelbar	Kapitalanteile Beteiligungsebene mittelbar	zweite =	Kapitalanteile Summe	Stimmrechtsanteile
Saarbrücker Zeitung Verlag und Druckerei GmbH	30 %	(51 % x 6,47 %)= 3,2997 % aufgerundet 3,3 %		33,3 %	Die Stimmrechtsanteile entsprechen den Kapitalanteilen.

(3) lokale Angebote

i. Central FM Media GmbH (Veranstalterin des lokalen Hörfunkvollprogrammes „Radio Saarschleifenland“)

1. Beteiligungsebene

- a) 50 % Jan Lügghausen
- b) 50 % Nano-Comp electronic GmbH

2. Beteiligungsebene

- Nano-Comp electronic GmbH: 100 % Moritz Grosse

ii. Funkhaus Saar GmbH (Veranstalterin der lokalen Hörfunkvollprogramme „Radio Homburg“ und „Radio Neunkirchen“)

1. Beteiligungsebene

Alleingesellschafterin: The Radio Group Holding GmbH, Frankfurt a.M.

2. Beteiligungsebene

- a) 50,1 % Schwenk Medien Holding GmbH, Berlin
- b) 49,9 % Antenne Bad Kreuznach GmbH, Bad Kreuznach

iii. Radio Saarbrücken GmbH (Veranstalterin des lokalen Hörfunkvollprogrammes „Radio Saarbrücken“)

1. Beteiligungsebene

Alleingesellschafterin: The Radio Group Holding GmbH, Frankfurt a.M.

2. Beteiligungsebene

- a) 50,1 % Schwenk Medien Holding GmbH, Berlin
- b) 49,9 % Antenne Bad Kreuznach GmbH, Bad Kreuznach

(4) Ergänzende Hinweise der LMS

Die Beteiligung des *SR* an der *RADIO SALÜ Euro Radio Saar GmbH* entspricht dem Grundsatz, dass eine Systemkonsistenz aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht erforderlich ist. Es ist zudem mit Blick auf die Beteiligung des *WDR* an *Radio NRW* kein Einzelfall.

Derzeit diskutiert der *WDR* über eine Aufgabe seiner Beteiligung an dem Lokalsenderverbund *Radio NRW*. Der *WDR* ist aktuell mit knapp 25 Prozent an *Radio NRW* beteiligt. Er plant, bis zum Ende dieses Jahres fristgerecht bei *Radio NRW* zu kündigen. Der Ausstieg würde somit Ende 2017 wirksam. Der *WDR* sieht das als "konsequenten Schritt im Sinne eines starken dualen Rundfunksystems", so eine Sprecherin.²⁷¹ Sollte der *WDR* diesen Schritt vollziehen, wäre dies mit einer weiteren Betonung der ordnungsrechtlichen Sondersituation des *SR* im dualen Rundfunksystem verbunden.

d) Beteiligungsstruktur bei audiovisuellen Angeboten

(1) Vorbemerkung: Das derzeitige Fehlen von privaten saarländischen Fernsehprogrammen

Saar TV war ein erster privater regionaler Fernsehsender für das Saarland. Das Programm wurde ab 1996 landesweit ins Kabelnetz eingespeist und auch via DVB-T über Antenne ausgestrahlt. Nachdem der Fernsehsender bereits im Februar 2009 Insolvenz anmelden musste und, trotz Bemühungen auch der LMS, keine weitere Finanzierungsmöglichkeit gefunden wurde, wurde der Sendebetrieb am 31. Mai 2009 eingestellt

CiTi.TV wurde als privater regionaler Fernsehsender der Funkhaus Saar GmbH im Anschluss an die Einstellung des Sendebetriebs von *Saar.TV* landesweit ins Kabelnetz eingespeist. Am 31. Januar 2012 musste auch *CiTi.TV* den Sendebetrieb einstellen. Als Gründe nannte der Geschäftsführer von *CiTi.TV* den Mitgliedern des Programm- und Beschwerde- sowie des Rechtsausschusses des Medienrates der LMS in einer gemeinsamen Sondersitzung am 16. Januar 2012 insbesondere die fortdauernden Probleme bei der Gewinnung von Werbekunden, bei der Suche nach einem attraktiven Mantelprogramm sowie bei der Finanzierung der nicht unerheblichen Übertragungskosten.

Der damalige Direktor der LMS, Dr. Gerd Bauer, erklärte in diesem Zusammenhang u.a..²⁷²

„Ich bedauere das vorläufige Ende für privates Regionalfernsehen im Saarland. ...

Privates regionales Fernsehen kann auch im Saarland einen deutlichen Mehrwert schaffen. Es kann auch im Saarland durch seine Aktualität und durch die zuverlässige Berichterstattung über das regionale Geschehen identitätsstiftend wirken. Schließlich trägt privates regionales Fernsehen auch im Saarland dazu bei, durch Arbeitsplätze, Ausbildung und Produktionsdienstleistungen die regionale Wertschöpfung zu befördern.

Die LMS wird sich auch in Zukunft darum bemühen, regionale private Fernsehangebote für das Saarland zu ermöglichen. Dazu bedarf es aber auch Änderungen im geltenden Medienrecht. Denn

²⁷¹ Vgl. http://www.dwdl.de/radioupdate/57927/klare_trennung_wdr_vor_ausstieg_bei_radio_nrw/

²⁷² Vgl. LMS-Pressemitteilung 02/2012 „Perspektiven hat privates Regionalfernsehen im Saarland nur bei einer Änderung des Medienrechts“ - Dr. Gerd Bauer, Direktor der LMS, zur Einstellung des Sendebetriebs von *CiTi.TV* zum 1. Februar 2012“

Anbieter von lokalen oder regionalen TV-Programmen stecken nicht nur im Saarland, sondern deutschlandweit in einer dauerhaften Finanzkrise.

Auch die Medienpolitik ist gefordert, regionalen privaten Fernsehveranstaltern nicht zuletzt beim Transport ihrer Inhalte unter die Arme zu greifen. Ich begrüße deshalb Initiativen, die darauf gerichtet sind, einen hinreichenden Anteil an der zukünftigen Haushaltsabgabe auch der Förderung von regionalen und lokalen Inhalten und ihres Transports vorzubehalten.

Alles, was Vielfalt im Fernsehen auch im Saarland fördert, wird wie schon bisher die Unterstützung der LMS finden.“

Entsprechende medienrechtliche und –politische Schritte sind im Konzert der Länder bislang nicht erfolgt.

Ein besonderes Gewicht kommt vor diesem Hintergrund dem Fernseh-Engagement des Saarländischen Rundfunks zu: Das SR Fernsehen verzeichnet nach den jüngsten Erhebungen mit seinen regionalen Sendungen am Vorabend zwischen 18.00 Uhr und 20.00 Uhr einen anhaltenden Erfolg. So kletterte der Marktanteil werktags (montags bis freitags) im ersten Quartal 2016 auf 17,8 Prozent; das ist eine Steigerung von 1,5 Prozentpunkten zum vorigen Jahr. Besonders bedeutsam im Hinblick auf mediale Vielfalt sind dabei die Quoten des „aktuellen berichts“. Im ersten Quartal 2016 lag der Marktanteil werktags durchschnittlich bei 27,8 Prozent. 101.000 Zuschauer schalteten im Schnitt ein. Damit ist der „aktuelle bericht“ unter allen Regionalmagazinen der Dritten Fernsehprogramme der ARD-Anstalten auf Platz zwei vorgerückt.²⁷³ SR-Intendant *Professor Thomas Kleist* sieht in den Rekord-Akzeptanzwerten des SR Fernsehens eine Bestätigung sowohl für die starken regionalen Inhalte als auch für die neue Art der Präsentation des Programmangebotes im virtuellen Studio: „Unsere Zuschauer würdigen die großen Anstrengungen ihres Landessenders, ihnen speziell im Regionalen spannende, informative und auch unterhaltende Programmelemente anzubieten. Das virtuelle Studio verleiht dem SR-Programm zudem ein zeitgemäßes Erscheinungsbild. Viele SR-Sendungen des Vorabends sind bereits in das neue Studio umgezogen, weitere werden in den nächsten Monaten folgen. Die Zuschauer schätzen neben den gut recherchierten Inhalten eben auch das neue, moderne Gewand unseres Fernsehens.“²⁷⁴

(2) MSM Medien Saar Mosel GmbH (Veranstalterin der Werbefernsehprogramme "Saarland Fernsehen 1" und "Saarland Fernsehen 2")

Die MSM Medien Saar Mosel GmbH wurde im September 2016 durch die LMS als Veranstalterin der beiden Werbefernsehprogramme „Saarland Fernsehen 1“ und „Saarland Fernsehen 2“ zugelassen. Vorgesehen ist die Veranstaltung und Verbreitung eines 24-stündigen reinen Werbeprogrammes, das ausschließlich kommerzielle Berichterstattungen und Werbesendungen beinhaltet.

Die Gesellschaftsanteile der MSM Medien Saar Mosel GmbH werden zu 100 % von Marlene Herzog gehalten, die zugleich Geschäftsführerin und Programmverantwortliche ist.

²⁷³ Vgl. http://www.sr.de/sr/home/der_sr/kommunikation/aktuell/pm_20161204_quotenschlager_aktueller_bericht100.html

²⁷⁴ Vgl. http://www.sr.de/sr/home/der_sr/kommunikation/aktuell/20160105_pm_kleist100.html

(3) Ergänzende Hinweise der LMS

Die zentrale Aufgabe der Massenmedien, wie sie sich aus Art. 5 GG ergibt, ist die Vielfalt der Informationen, Meinungen und Tendenzen widerzuspiegeln. Das Gebot der Vielfalt bezieht sich nicht nur auf die inhaltlichen Angebote sondern auch auf die Vielfalt unterschiedlicher Medien. Lokale Rundfunk-Medien, vor allem Lokal-TV, erfüllen eine nicht zu unterschätzende öffentliche Aufgabe in der demokratischen Gesellschaft. Durch die Nähe zwischen Macher und Publikum kann Lokal-TV Orientierungshilfe geben und die Motivation für die Teilnahme am kommunalen, sozialen, gesellschaftlichen und politischen Leben vor Ort erhöhen. Das lokale private Fernsehen steht für eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Bewegtbildinformationen aus ihrem engsten Lebensumfeld, die sonst nicht verfügbar wären. Dies ist umso bedeutsamer, weil der bisherige Garant für lokale Information, die Tageszeitung vor Ort, diese Aufgabe immer weniger wahrnehmen kann. Die journalistische Ausdünnung der lokalen Printlandschaft, zurückzuführen auf den massiven und fortschreitenden Rückgang bei Abonnements und Anzeigen, und die weitere Konsolidierung des Print-Marktes führt zu einer Verringerung der Medienvielfalt im Lokalen, vielerorts sogar zu lokalen Monopolen.

Auch im Saarland lässt diese Entwicklung beobachten: Nicht nur handelt es sich hierbei seit Jahrzehnten um ein Bundesland mit lediglich einer publizistischen Einheit.²⁷⁵ Vielmehr weist diese Einheit, die Saarbrücker Zeitung, in den letzten Jahren auch einen nicht unerheblichen Rückgang der verkauften Auflagen auf.

Übersicht über die verkauften Auflagen der „Saarbrücker Zeitung“²⁷⁶

Jahr	Anteil in %	Verkaufte Auflagen	Anteilige Auflagen
2009	56,1	146.300	82.047
2010	56,1	142.700	80.055
2014	51	128.835	65.706

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk vermag zumindest außerhalb des Sendegebietes der kleineren ARD-Anstalten Radio Bremen und SR Defizite in der lokalen Berichterstattung nicht auszugleichen. Tatsächlich ist die kleinteilige und an den Bedürfnissen der Nahraumkommunikation orientierte Berichterstattung von den Landesrundfunkanstalten nicht zu leisten. Das duale Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland weist primär den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten den Grundversorgungsauftrag zu, während dem privaten Rundfunk zunächst bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe eine Ergänzungsfunktion zugedacht ist. Dies beruht auf der Prämisse, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk diesen Auftrag vollumfänglich erfüllt. In weiten Teilen Deutschlands lässt sich dies aber nicht bestätigen; die Dritten Programme sind mindestens landesweit, zum Teil länderübergreifend konzipiert und geben einen hervorragenden Überblick über die Ereignisse des Landes. Unterhalb dieser Ebene kann eine Berichterstattung über die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Ereignisse in den Landkreisen und Kommunen zumindest außerhalb des Sendegebietes der kleineren ARD-Anstalten Radio Bremen und SR

²⁷⁵ Als publizistische Einheiten versteht man redaktionell selbständige Tageszeitungen mit Vollredaktionen. Dazu gehören alle Blätter, die den gesamten redaktionellen Teil (und damit sämtliche Ressorts) wie auch den Anzeigenteil selbständig erarbeiten und verantworten. Vgl. z.B. *Pürer/Raabe*, Medien in Deutschland, Bd. 1: Presse, 1996, S. 111.

²⁷⁶ Quelle: Media Perspektiven - Basisdaten, Daten zur Mediensituation in Deutschland, 2009 ff.

nur dann beobachtet werden, wenn es von Interesse für das gesamte Sendegebiet ist. Im Übrigen kommen diese Themen schlicht nicht vor.

Aufgrund seiner Struktur fällt der öffentlich-rechtliche Rundfunk in diesem Bereich als Informationsquelle vielfach praktisch aus. Das bedeutet, dass der verfassungsrechtliche Grundversorgungsauftrag auf lokaler Ebene derzeit vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht hinreichend erfüllt wird und mit vertretbaren Mitteln auch nicht erfüllt werden kann.

Dies ist auch nicht erforderlich, denn auf lokaler und regionaler Ebene leistet der private lokale Rundfunk seit vielen Jahren eine Ergänzung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Diers gilt wie dargestellt auch für das Saarland – dort allerdings zumindest seit der Einstellung des Sendebetriebs von Citi.TV nur noch im Hörfunk, nicht mehr im Fernsehen. Ein Angebot wie ein reines Werbeprogramm kann und will diese Lücke im Bereich audiovisueller Informationsvermittlung von vornherein nicht schließen.

Der lokale und regionale Hörfunk im Saarland leistet einen wichtigen Beitrag zur öffentlichen und individuellen Meinungsbildung. Vor allem aufgrund seiner Nähe zu den Themen und Menschen in den jeweiligen Kommunen und im Saarland insgesamt wird die lokale Berichterstattung von den Rezipienten geschätzt. Gerade für die Darstellung lokalpolitischer Themen, aber auch für eine die Berichterstattung des SR audiovisuell ergänzende landespolitische Berichterstattung könnte ein regionaler privater TV-Veranstalter weiterhin eine erhebliche mediale Vielfaltsbereicherung darstellen.

In dritten Ländern der Bundesrepublik Deutschland ist das lokale Fernsehen zumeist das einzige Bewegtbildforum. Diese Aufgabe mit Grundversorgungsqualität nehmen die dortigen privaten lokalen und regionalen Rundfunkanbieter derzeit wahr, ohne dass bislang eine Finanzierung dieser Aufgabe aus Mitteln des Rundfunkbeitrags erfolgt.

Die lokalen Rundfunkveranstalter stehen ganz überwiegend finanziell mit dem Rücken zur Wand. In beinahe allen Bundesländern arbeiten die Veranstalter am Rande der Existenz. Dies bestätigen zahlreiche Untersuchungen der Landesmedienanstalten.²⁷⁷

Die lokalen und regionalen Rundfunkveranstalter sind allein auf die Werbefinanzierung und ggf. eine unternehmerische Quersubventionierung gestellt. War der lokale bzw. regionale Werbemarkt schon bislang ein schwieriges Terrain, so wird die Lage durch neue Konkurrenten wie Internetangebote und auch Begehrlichkeiten bundesweiter Fernsehveranstalter zusätzlich erschwert.

Mit weiteren Herausforderungen sind die lokalen und regionalen Rundfunkveranstalter im Zuge der Digitalisierung der Übertragungswege konfrontiert, die zusätzlichen finanziellen Aufwand mit sich bringen.

Für den weiteren Fortbestand ist keine Vollfinanzierung, jedoch eine nach-haltige Unterstützung durch Förderung der technischen Verbreitungskosten dringend erforderlich.

²⁷⁷ So weist z.B. Studie "Wirtschaftliche Lage des Rundfunks in Deutschland 2012/13" für Lokal- und Ballungsraumfernsehen für 2012 einen Kostendeckungsgrad von lediglich 90,5 Prozent aus. 2010 hatte der Kostendeckungsgrad noch rund 97 Prozent betragen.

Schon jetzt machen die Kosten für die technische Verbreitung der Lokal-Programme (Kabel, Digital-terrestrisch/DVB-T, Satellit) im Durchschnitt mehr als ein Sechstel der Gesamtkosten aus. Das ist für die meisten Veranstalter auf Dauer ruinös, so dass dies zu Lasten der Qualität der Programme und des technischen Empfangs geht. Die meisten lokalen TV-Anbieter sind aus Kostengründen terrestrisch und über Satellit nicht empfangbar, obwohl die Hälfte der Zuschauer ausschließlich über diese Empfangsart verfügt. Ohne nachhaltige Förderung der Verbreitungskosten wird deshalb auf Dauer das lokale Fernsehen vom Markt verschwinden.

Eine Förderung der Verbreitungskosten eines saarländischen privaten TV-Veranstalters aus Förderprogrammen des Saarlandes erscheint schon mit Blick auf die fortdauernde Haushaltsnotlage des Landes als nachhaltige Förderung dauerhaft nur schwer erreichbar. Eine entsprechende Förderung aus Mitteln der LMS scheidet beim derzeitigen System der Finanzierung der LMS mit ihren Beschränkungen ebenfalls aus.

Vorstellbar erscheint eine solche Förderung allerdings – aber auch allenfalls - für den Fall einer nennenswerten Erhöhung des Aufkommens auch der LMS aus dem Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag. Entsprechende Überlegungen zur Erhöhung des bisherigen Anteils der Landesmedienanstalten am Aufkommen aus dem Rundfunkbeitrag gibt es allerdings bislang nur in wenigen Ländern.

Sollten sich die Länder auf eine entsprechende Novellierung des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages wie auch der Aufgabenstellung der Landesmedienanstalten in § 40 RStV in Richtung auf die Förderung der technischen Verbreitungskosten lokalen Radios und lokalen Fernsehens verständigen, sollte aus Sicht der LMS mit der Förderung in jedem Fall eine ausdrücklich definierte Qualitätsverbesserung durch Festlegung von Mindeststandards einhergehen. Dies ist aus Sicht der LMS eine wichtige und unverzichtbare Gegenleistung, die erbracht werden muss, auch und gerade um eine Verwendung von Mitteln aus dem Rundfunkbeitrag zu rechtfertigen. Gutes Geld für qualitativ schlechte Rundfunkprogramme darf es nicht geben. Die Mindeststandards (kommunalpolitische Berichterstattung, kommunale Nachrichten, Live-Anteile etc.) könnten – entsprechend den spezifischen Gegebenheiten in den Bundesländern – in den jeweiligen Landesgesetzen erfolgen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass aus Sicht der LMS eine dauerhafte oder mindestens längerfristige Förderung für lokale und regionale private Fernsehveranstalter keinesfalls unüblich ist. Die Beispiele Bayerns und Frankreichs zeigen, dass über solche Förderungen ein erheblicher Zugewinn an lokaler und regionaler Vielfalt erreichbar ist. Ein solcher Vielfaltsgewinn wurde im Übrigen insbesondere in der Einführungsphase des dualen Rundfunksystems auch durch die Förderung von Verbreitungskosten vor allem von Radio-, aber auch Fernsehangeboten erreicht.

Auch vor dem Hintergrund, dass das Projekt der Revitalisierung eines privaten saarländischen TV-Angebots aller Voraussicht nach nicht umsetzbar ist, sollte der Fokus auf der Erstellung von WebTV-Abrufangeboten liegen. Es soll geprüft werden, durch welche Maßnahmen neue Angebote und neue Anbieter an den saarländischen Markt zur Stärkung der Meinungsvielfalt herangeführt werden können. Darüber hinaus erscheint die Einrichtung einer Mediathek Saarland auf Basis bestehender Plattformen als niedrigschwelligeres audiovisuelles Angebot aus Sicht der LMS auch zur Sicherung des audiovisuellen Erbes erwägenswert.

Eine solche Mediathek könnte als Online-Plattform organisiert sein, die Zugriff bietet auf Sendungen saarländischer Rundfunkveranstalter sowie auf audiovisuelles Material weiterer saarländischer Institutionen und Unternehmen. Die Mediathek könnte damit Berichte aus und über das Saarland bündeln und die Informationen weltweit zur Verfügung stellen. Die Erweiterung einer solchen Mediathek um moderne Darreichungsformen wie über eine App und die Einbindung in bestehende soziale Netzwerke und Videosharing-Plattformen erschiene hier ebenso erwägenswert wie eine geografische Ausdehnung auf die Großregion SaarLorLux im Rahmen der Frankreich-Strategie des Saarlandes²⁷⁸ und in Anknüpfung an Überlegungen der *Santer-Kommission*²⁷⁹ empfehlenswert.

²⁷⁸ Vgl. http://www.saarland.de/dokumente/res_stk/D_Eckpunkte_Frankreich-Strategie_210114.pdf.

²⁷⁹ Vgl. oben, Abschnitt 4. b) (6) dieses Berichts.

5. Hörer- und Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland

a) Vorbemerkung

Die Einwohnerzahl des Saarlandes sinkt, damit auch die Zahl der über Hörfunk erreichbaren Hörerinnen und Hörer. In der weiterhin für die Werbung und damit für die nationalen Einnahmen eines Privatradioveranstalters wichtigen Zielgruppe der 14-49jährigen ist die Anzahl der für die Vermarktung relevanten Hörerinnen und Hörer im Saarland in den letzten 5 Jahren von 454.000 Hörer (ma 2011 II) sukzessiv auf nunmehr 411.000 Hörer (ma 2016 II) gefallen. Das ist ein Rückgang um 9,5 %. Bundesweit ist diese wichtige Zielgruppe der 14-49jährigen von 38,389.000 (ma 2011 II) auf 35.689.000 Millionen (ma 2016 II) geschrumpft. Das ist ein Rückgang um 7,0 %

Damit ist der prozentuale Rückgang der Bevölkerungsbasis im Saarland in der Zielgruppe der 14-49jährigen um ca. 2,5 Prozentpunkte höher als im bundesweiten Vergleich.

Für die absoluten Reichweitzahlen eines Radioveranstalters im Saarland bedeutet dies unvermeidlich einen Rückgang der vermarktbareren Hörer in der Zielgruppe der 14-49jährigen und damit verbunden auch ein Rückgang der nationalen Erlöse.

b) Höreranteile im Rundfunk im Saarland

Die Ergebnisse der Media-Analysen für die Anteile bei der Bevölkerung 10+ in der Zeit von Montag bis Freitag in der Tagesreichweite Saarland lauten wie folgt:

Programm	MA 2014 I	MA 2014 II	MA 2015 I	MA 2015 II	MA 2016 I	MA 2016 II	MA 2017 I
bigFM Saarland	6,1	5,7	5,9	7,0	5,9	4,0	3,1
CityKombi RP/3a ²⁸⁰	3,6	2,3	3,1	3,2	4,0	5,6	6,6
Radio Salü	33,6	33,4	31,0	30,0	31,3	29,8	26,2 ²⁸¹
Unser Ding	9,1	11,5	10,7	8,2	8,5	8,3	6,5
SR1	20,9	21,6	23,5	24,0	23,3	24,2	18,8
SR2	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	2,7	2,8
SR3	21,2	20,9	20,2	21,0	22,3	21,5	20,3
Deutschlandfunk	1,9	2,3	2,1	2,7	2,9	2,4	3,1
Deutschlandradio Kultur	1,1	1,3	1,9	1,2	0,6	2,0	2,0
Privater Rundfunk im Saarland wie dargestellt ²⁸²	43,3	41,1	40,0	40,2	41,2	39,4	35,9
Öffentlich-recht- licher Rundfunk wie dargestellt	56,1	59,4	60,2	58,9	59,4	61,1	53,5

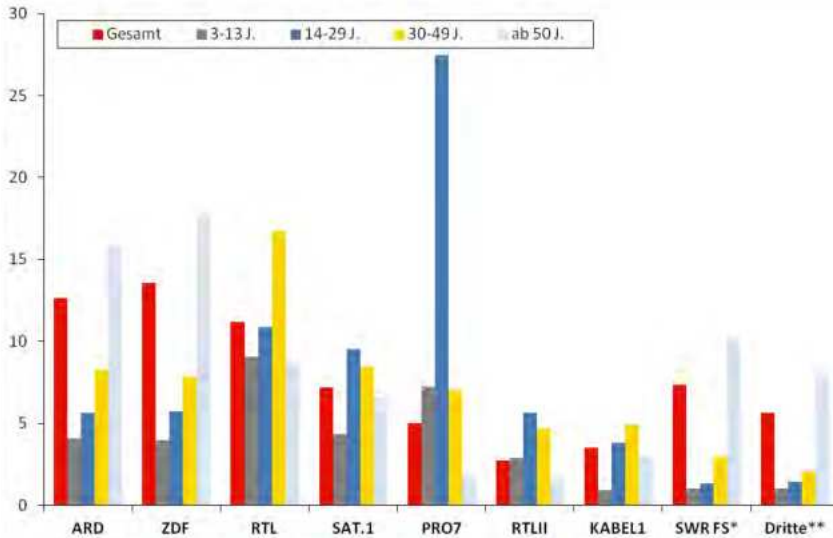
²⁸⁰ Geänderte „CityKombi 3a“ (mit Radio Group) ab 2016 I, deshalb nur bedingt vergleichbar

²⁸¹ Radio Salü plus Kombi 2017 I mit 29,3 %

²⁸² Abweichungen sind Rundungsergebnisse

c) Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland

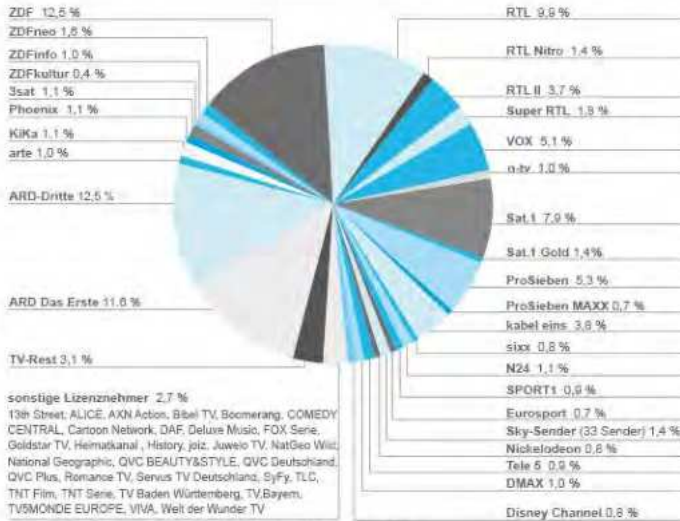
Über die Marktanteile ausgewählter Fernsehprogramme 2015 informiert folgendes Schaubild:
283



Einen Vergleich zum Bundesdurchschnitt der Marktanteile ermöglicht folgendes Schaubild:

MARKTANTEILE DER AGF- UND LIZENZSENDER IM TAGESDURCHSCHNITT 2015

Zuschauer Gesamt, alle Sender, Montag bis Sonntag, 03:00 – 03:00 Uhr | TV Gesamt, 223 Minuten



6. Die Entwicklung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks

a) Der Digitalradio-Standard DAB+ als technologisches Instrument zusätzlicher Vielfalt

Der Digitalradiostandard DAB+ beginnt sich in Europa als erfolgreiche technologische Lösung für den digitalen terrestrischen Hörfunk durchzusetzen.²⁸⁴ Andere digitale Übertragungsstandards wie DRM, DRM+, HD-Radio und DVB-T2 spielen in Deutschland und den anderen europäischen Staaten bei der Radioverbreitung keine Rolle. DAB+ sichert damit, ähnlich wie UKW, eine grenzüberschreitende, einheitliche Hörfunkversorgung in Europa. Ein Aspekt, der nicht nur für die Unterhaltungselektronikindustrie und die Automobilindustrie wesentlich ist,²⁸⁵ sondern zugleich auch sicherstellt, dass sich Meinungsvielfalt auditiv nicht zuletzt auch mit Bezug auf EU-Prozesse grenzüberschreitend entwickeln kann.

In Verbindung mit der Öffnung des VHF-Spektrums bietet DAB+ die Möglichkeit, mehr Programme in einer besseren Klangqualität als mit UKW auszustrahlen und damit Angebotsvielfalt zu fördern. Bereits heute können z.B. in München, Berlin oder Frankfurt mehr als 45 Programme über DAB+ empfangen werden. Zusätzlich werden Datendienste mit programmbegleitenden Informationen und detaillierte Verkehrsdaten ausgestrahlt.

Mit DAB+ können die Radioveranstalter mehrere Programme für unterschiedliche Zielgruppen anbieten und damit dem Wunsch der Hörerinnen und Hörer nach mehr Vielfalt nachkommen.

Die Veranstalter bieten ihre Programme und zusätzliche Informationen in der Regel auch im Internet an. Im Rahmen ihrer Hybrid-Strategien verknüpfen und nutzen sie beide Verbreitungswege.

Die Verbreitung über DAB+ ist für Radioveranstalter deutlich kostengünstiger als UKW, weil mit einem Sender und einer Antenne statt einem UKW-Programm bis zu 18 DAB+-Programme ausgestrahlt werden können. Dadurch verringern sich die Investitionen in Sendeanlagen und die Betriebskosten pro Programm.

DAB+-Sender verbrauchen signifikant weniger Energie als UKW-Sendeanlagen. So kann ein DAB+-Sender mit bis zu 15 Programmen und einer Sendeleistung von 10 kW nahezu alle an einem Standort ausgestrahlten UKW-Programme aufnehmen, die jeweils eine Leistung von bis zu 100 kW haben können. Dies wirkt sich nicht nur auf die Verbreitungskosten, sondern auch auf die Umweltbilanz der Sendeanlagen aus.

Die Radioveranstalter bauen ihre Sendernetze nach den Kriterien der Rundfunkversorgung aus. Die Nutzung ist unabhängig von der Zahl der Hörer (one to many). Bei einer Verbreitung

²⁸⁴ Vgl. zum Folgenden auch *Institut für Rundfunktechnik (IRT)*, Terrestrischer Hörfunk: Zukünftige Entwicklung im Hinblick konkurrierender Übertragungswege, 2014 (abrufbar unter http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/studie_terrestr_hoerfunk.pdf?__blob=publicationFile)

²⁸⁵ Vgl. *Technische Konferenz der Landesmedienanstalten (TKLM)*, Digitale terrestrische Verbreitung des lokalen/regionalen Hörfunks – Bewertung und Empfehlung von digitalen Hörfunksystemen für die lokale/regionale Hörfunkversorgung, 20.10.2015, S. 13 (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Gemeinsame_Positionen/20151020_Digitalradio_lokal_regional.pdf)

im mobilen Internet sind die Veranstalter auf den Netzausbau der Mobilfunkunternehmen angewiesen. Jedes dieser Unternehmen baut sein eigenes Netz auf. Die Zahl der Nutzer in einer Funkzelle ist begrenzt (*one to one*). Insbesondere bei Katastrophen und in Notfällen, wenn das Mobilfunk-netz abgeschaltet wird oder wegen der vielen Zugriffe zusammenbricht, ist der terrestrische Hörfunk unverzichtbar, um die Bevölkerung zu warnen und zu informieren.²⁸⁶

b) DAB+ und lokale Vielfalt

Lokalradio bzw. regionales Radio hat in Deutschland unterschiedliche räumliche und organisatorische Ausprägungen. In manchen Ländern haben die Verbreitungsgebiete einen Durchmesser von bis zu 150 km, (regional), in anderen Gebieten beträgt er nur 10 km (lokal). Im Rahmen der Zuordnung und der Verfügbarkeit ist eine flächendeckende Versorgung von Kapazitäten für lokale private Rundfunkprogrammen sicherzustellen.

Aus wirtschaftlichen Gründen ist es jedoch nicht zweckmäßig, für jedes Verbreitungsgebiet eines einzelnen Programms einen Multiplex zu installieren, mit dem 12 bis 14 Programme ausgestrahlt werden können. Nach frequenzökonomischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollten mehrere lokale Verbreitungsgebiete zu einem größeren DAB+-Gebiet zusammengefasst und über einen gemeinsamen Multiplex ausgestrahlt werden. Dadurch reduzieren sich die Verbreitungskosten für jedes Programm, und die Lokalradios haben die Möglichkeit, weitere Programme zu senden. Jedoch stellt sich insbesondere für jene die Problematik der Refinanzierbarkeit. Die Verfügbarmachung von lokalen Hörfunkprogrammen in größeren Gebieten folgt dem Trend der „grenzenlosen“ Verbreitung der Programme, die bereits über das Internet eingeleitet wurde (u.a. durch radioplayer.de):²⁸⁷ Der Transformationsprozess und das Hinzutreten von zusätzlichem Wettbewerb sollte jedoch durch Maßnahmen begleitet werden, die die Vielfalt der lokalen Anbieter erhält. Gerade lokale Anbieter sind aus wirtschaftlichen Gründen oft nicht in der Lage zusätzliche Kosten für Verbreitung zu übernehmen, wenn absehbar ist, dass diesen in der Übergangsphase keine nennenswerte Erträge gegenüberstehen.

Die Verbreitungskosten können ggf. zusätzlich reduziert werden, wenn Lokalradios in den regionalen Multiplex des öffentlich-rechtlichen Hörfunks integriert werden.

Um weitere Kosten für die Verbreitung einzusparen, wurde in der Schweiz insbesondere für Community Radios ein "Small-Scale DAB"-Konzept entwickelt. Dabei kommt bei den Sendeanlagen eine Open Source-Software zum Einsatz. Der Untersuchung der TKLM zufolge sind die möglichen Kosteneinsparungen gegen-über professionellen Sendern aber eher unbedeutend.²⁸⁸

²⁸⁶ Vgl. *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, Die Transformation der Hörfunkverbreitung in das digitale Zeitalter begleiten. Roadmap. Arbeitsstand: Version 0.7, S. 5 f.

²⁸⁷ Vgl. *Technische Konferenz der Landesmedienanstalten (TKLM)*, Digitale terrestrische Verbreitung des lokalen/regionalen Hörfunks – Bewertung und Empfehlung von digitalen Hörfunksystemen für die lokale/regionale Hörfunkversorgung, 20.10.2015, S. 14 (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Gemeinsame_Positionen/20151020_Digitalradio_lokal_regional.pdf)

²⁸⁸ Vgl. *Technische Konferenz der Landesmedienanstalten (TKLM)*, Digitale terrestrische Verbreitung des lokalen/regionalen Hörfunks – Bewertung und Empfehlung von digitalen Hörfunksystemen für die lokale/regionale Hörfunkversorgung,

Die LMS wird in 2017 sowohl die Durchführung eines Pilotprojekts zur Verbreitung von lokalem Hörfunk im Saarland mit geringer Senderleistung als auch die – ggf. informelle – Einleitung eines Interessensbekundungsverfahrens für einen landesweiten privaten DAB+ -Multiplex im Saarland unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Ausschreibung eines 2. bundesweiten DAB+ -Multiplexes prüfen. In die Prüfung wird sie einbeziehen, welche Auswirkungen zusätzlicher digitale Angebote auf landesweiter oder lokaler Ebene auf die Vermarktungsmöglichkeiten für Hörfunkangebote im Saarland insgesamt haben.

c) Die aktuelle Empfangsmöglichkeit für Digitalradio-Angebote im Standard DAB+ im Saarland

Im Saarland sind folgende bundesweite und regionale Programme über Digitalradio (DAB+) von saarländischen Senderstandorten aus²⁸⁹ zu empfangen:

Bundesweite Programme

Absolut Relax
Deutschlandfunk
Deutschlandradio Kultur
DRadio Wissen / Dokumente und Debatten
Energy
ERF Plus
Klassik Radio
Lounge FM
Radio BOB!
Radio Horeb
Radio Schlagerparadies
Sunshine live

Landesweite Programme

Antenne Saar
KiRaKa
Radio Salü
SR 1
SR 2
SR 3
Unser Ding

20.10.2015, S. 10 (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Gemeinsame_Positionen/20151020_Digitalradio_lokal_regional.pdf)

²⁸⁹ Von sonstigen Senderstandorten aus sind auch bei Digitalradio-Empfang weitere Programmangebote im Saarland hörbar. So ist z.B. Big FM in Teilen des Saarlandes auch im SWR-Multiplex via Digitalradio empfangbar.

d) Die Ergebnisse des Digitalisierungsberichts 2016

„Im Vergleich zum Fernsehen führte die Digitalisierung des Hörfunks bisher ein Schattendasein. Dies scheint sich nunmehr allmählich zu ändern. Nach den Befragungsergebnissen zum Digitalisierungsbericht 2016 ergibt sich zum dritten Mal in Folge ein positives Wachstum für Digitalradio und auch das Internetradio gewinnt deutlich. Dagegen verliert der Radioempfang über Kabel und Satellit. Bemerkenswert stabil ist jedoch weiterhin das Radiohören über UKW als im Haushalt vorhandene Empfangsart. Die Ergebnisse verdeutlichen einmal mehr auch die Bedeutung des Radios als mobil empfangbares Medium für die Nutzer“.²⁹⁰

Die Entwicklung in Richtung Radiohören über digitale Empfangswege und Geräte ist offenkundig. Mehr als ein Drittel der Bevölkerung hört inzwischen schon Radio über Internet. Ein Siebtel der deutschen Bevölkerung nutzt inzwischen Digitalradio über DAB+. Die Anzahl der entsprechenden, DAB+-Empfang ermöglichenden Geräte ist in 2016 erneut um 1,85 Mio. bzw. 29 Prozent auf 8,24 Mio. gegenüber dem Vorjahr gewachsen: Mittlerweile verfügen knapp 5 Millionen Haushalte, d.h. 12,6 Prozent über mindestens ein DAB+ Radiogerät: Etwa eine Million mehr als Mitte 2015. Das Saarland liegt mit einer DAB+-Verbreitung (Anteil der Haushalte mit mindestens einem DAB+-Gerät) von 13,1 % leicht über dem Bundesdurchschnitt von 12,6 %: 64.000 Haushalte verfügen im Saarland bereits über mindestens ein DAB+-Gerät.²⁹¹ Auch bei der Anzahl der Personen mit Zugang zu DAB+ in den Bundesländern liegt das Saarland mit 15,4 Prozent über dem Bundesdurchschnitt von 13,8 Prozent.²⁹²

In 2016 gab es in Deutschland 1,5 Mio. IP-Radiogeräte mehr als im Vorjahr, die Anzahl der DAB+-Geräte steigt sogar um rund 2 Mio. Allerdings ist die Anzahl der UKW Radiogeräte (139,385 Mio.) weiterhin mit Abstand vor DAB+ (8,244) und IP-Geräten (4,636).²⁹³ Zudem ist Radiohören über UKW auch 2016 mit großem Abstand weiterhin die meistgenutzte Empfangsart. 74,3 Prozent der Bevölkerung bevorzugen für das Radiohören weiter UKW. Der Wert ist gegenüber 2013 lediglich um 4 Prozentpunkte gesunken.²⁹⁴

²⁹⁰ Kors, Entwicklung der Digitalisierung des Hörfunks in Deutschland , in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 53 (53)

²⁹¹ Vgl. *TNS-Infratest*, Chartreport Digitalisierungsbericht 2016, 2016, S. 167, 170 (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/Digitalisierungsbericht/2016/Chartreport_Digitalisierungsbericht_2016_gesamt.pdf)

²⁹² Vgl. *TNS-Infratest*, Chartreport Digitalisierungsbericht 2016, 2016, S. 182 (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/Digitalisierungsbericht/2016/Chartreport_Digitalisierungsbericht_2016_gesamt.pdf)

²⁹³ Vgl. *TNS-Infratest*, Chartreport Digitalisierungsbericht 2016, 2016, S. 174 f. (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/Digitalisierungsbericht/2016/Chartreport_Digitalisierungsbericht_2016_gesamt.pdf)

²⁹⁴ Vgl. Kors, Entwicklung der Digitalisierung des Hörfunks in Deutschland , in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 53 (59)

Die deutschen Radio-Haushalte nutzen immer stärker beide digitale Empfangsarten - Internet und DAB+ - und suchen sich je nach Empfangsort und Präferenz die geeignete Empfangsmöglichkeit aus. Gegenüber dem Vorjahr hören 2016 rund 2 Mio. Personen mehr Radio über DAB+. Der Anstieg beträgt 3 Prozentpunkte von 10,6 auf 13,8 Prozent: Immerhin 9,53 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland nutzen inzwischen DAB+-Empfangsgeräte zumindest gelegentlich zum Radiohören.²⁹⁵

Auffällig ist, dass von den unter 40-Jährigen überdurchschnittlich viele Befragte Internet und DAB+ als ihre meistgenutzten Radioempfangsarten nennen. Insbesondere bei den 14 bis 29-Jährigen sind mit 12,2 bzw. 7,2 Prozent für relativ viele junge Hörer/innen Internet und DAB+ die häufigste Radioempfangsart. Die jüngeren Altersgruppen erweisen sich hier als Early Adopter. Umgekehrt ist in dieser Altersgruppe UKW „nur“ noch für 64 Prozent die meistgenutzte Radioempfangsart.²⁹⁶ „Die gestiegene Bedeutung von DAB+ für den Radioempfang vor allem auch in den jungen Altersgruppen stützt die Vermutung, dass der terrestrische Hörfunk als einfache und unkomplizierte Empfangsmöglichkeit auch in der digitalen Welt für die Radiohörer seinen festen Platz haben wird. Diese Ergebnisse sollten für die Gattung Radio Anlass genug sein, endlich eine gemeinsame Digitalstrategie zu entwickeln“.²⁹⁷

Die Marktdurchdringung von Digitalradio könnte aber nicht nur in Deutschland allgemein, sondern auch im Saarland bei einem noch vielfältigeren Programmangebot und geschlossener medienpolitischer Unterstützung aber noch weiter fortgeschritten sein, wie die Entwicklung in den südöstlichen Bundesländern Bayern und Sachsen mit einer DAB+-Verbreitung von bereits 15,6 % und 15,0 % zeigt.²⁹⁸

Für die Mediengattung Radio ist bedeutsam, dass der Anstieg des DAB+-Empfangs insbesondere durch mehr „mobiles“ DAB+ erfolgt: Dazu tragen nicht nur rund 600.000 zusätzliche Hybridgeräte in Wohnungen, sondern vor allem ein deutlicher Zuwachs von DAB+-Autoradios in 2016 um 1,17 Mio. auf 3,08 Mio. bei. Der relative Zuwachs ist damit bei den Autoradios mit rund 61 Prozent erneut deutlich höher als bei den Wohnungen. Der Anteil der DAB-Autoradios an den DAB+-Geräten im Markt steigt von 30 auf 37 Prozent sowie der Anteil an den Autoradios von 4,9 Prozent auf 7,5 Prozent. Mit 7,5 Prozent verfügt fast jedes 13. Autoradio in 2016 schon über DAB+-Empfang.²⁹⁹

²⁹⁵ Vgl. *Kors*, Entwicklung der Digitalisierung des Hörfunks in Deutschland , in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016*, 2016, 53 (53)

²⁹⁶ Vgl. *TNS-Infratest*, Chartreport Digitalisierungsbericht 2016, 2016, S. 193 (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/Digitalisierungsbericht/2016/Chartreport_Digitalisierungsbericht_2016_gesamt.pdf)

²⁹⁷ *Kors*, Entwicklung der Digitalisierung des Hörfunks in Deutschland , in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016*, 2016, 53 (60)

²⁹⁸ Vgl. *Kors*, Entwicklung der Digitalisierung des Hörfunks in Deutschland , in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016*, 2016, 53 (53)

²⁹⁹ Vgl. *TNS-Infratest*, Chartreport Digitalisierungsbericht 2016, 2016, S. 177 ff. (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/Digitalisierungsbericht/2016/Chartreport_Digitalisierungsbericht_2016_gesamt.pdf)

Die positiven Daten sind auch darauf zurückzuführen, dass die Autoindustrie sich in- zwischen immer stärker zu Digitalradio bekennt und den Vorteil von DAB+ als Verbreitungsweg für sicherheitsrelevante Informationen und Zusatzdienste erkannt hat. „Diese Entwicklung ist für die Radioindustrie bedeutsam, weil spätestens mit dem Aufkommen der selbstfahrenden Autos ein erheblicher Wettbewerb innerhalb der Medien- und mit der Autoindustrie um die Aufmerksamkeit der PKW-Insassen entstehen wird“³⁰⁰ – nicht zuletzt auch mit Blick darauf, dass etwa jeder Dritte am häufigsten Radio im Auto hört.

Deutlich geringer ist das Wachstum von DAB+-Geräten in den Wohnungen. Der Zuwachs beträgt 2016 (nur) 0,67 Mio. Geräte bzw. 15 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Damit sind auch in den Wohnungen allerdings immerhin schon insgesamt 5,16 Mio. DAB+-Geräte vorhanden.³⁰¹

Ein erhebliches Wachstum ist demgegenüber in 2016 bei den sogenannten IP-Radios mit einem Anstieg um fast 1 Mio. (plus 32 Prozent) auf nunmehr 4,09 Mio. WLAN-Radiogeräte in Wohnungen festzustellen. Dabei ist der Anteil der Hybrid-Geräte bzw. Geräte mit DAB+- und Internetradio-Empfang mit 1,66 Mio. (41 Prozent) relativ hoch. Die Anzahl der IP-WLAN-Radiogeräte in der Wohnung beläuft sich auf 2,43 Mio. Hinzu kommen noch 0,54 Mio. als Teil einer Sonderausstattung fest installierte IP-Autoradiogeräte. Insgesamt wurden damit 2016 4,64 Mio. IP-Radiogeräte gezählt, die sich auf ein knapp ein Zehntel der Haushalte verteilen.³⁰²

Damit beträgt die Zahl der digitalen Radioempfangsgeräte für DAB+ oder IP-Radio netto schon 11,2 Mio. Dieser starke Zuspruch für digitalen Empfang mittels DAB+ und IP hat anscheinend u. a. zu einer Erosion des Kabel- und Satellitenradio-Empfangs geführt. Beide stationären Empfangswege haben Nutzer/innen verloren.³⁰³ Im Ergebnis dürfte DAB+ in 2017 nach UKW und Internet die dritt wichtigste Verbreitungstechnologie sein. Diese Rangfolge besteht bereits heute bei der Nutzungshäufigkeit.³⁰⁴

Der Radioempfang über Internet wird von 34,1 Prozent (netto ohne Überschneidungen) der Bevölkerung ab 14 Jahren genutzt. Dies ist in 2016 ein Wachstum um rund 4 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr. Dabei erweist sich das Smartphone als immer bedeutsamer für das Radiohören. In der Bruttobetrachtung nutzen inzwischen 17,3 Prozent der Bevölkerung das

³⁰⁰ Kors, Entwicklung der Digitalisierung des Hörfunks in Deutschland , in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 53 (55)

³⁰¹ Vgl. *TNS-Infratest*, Chartreport Digitalisierungsbericht 2016, 2016, S. 177 ff. (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/Digitalisierungsbericht/2016/Chartreport_Digitalisierungsbericht_2016_gesamt.pdf)

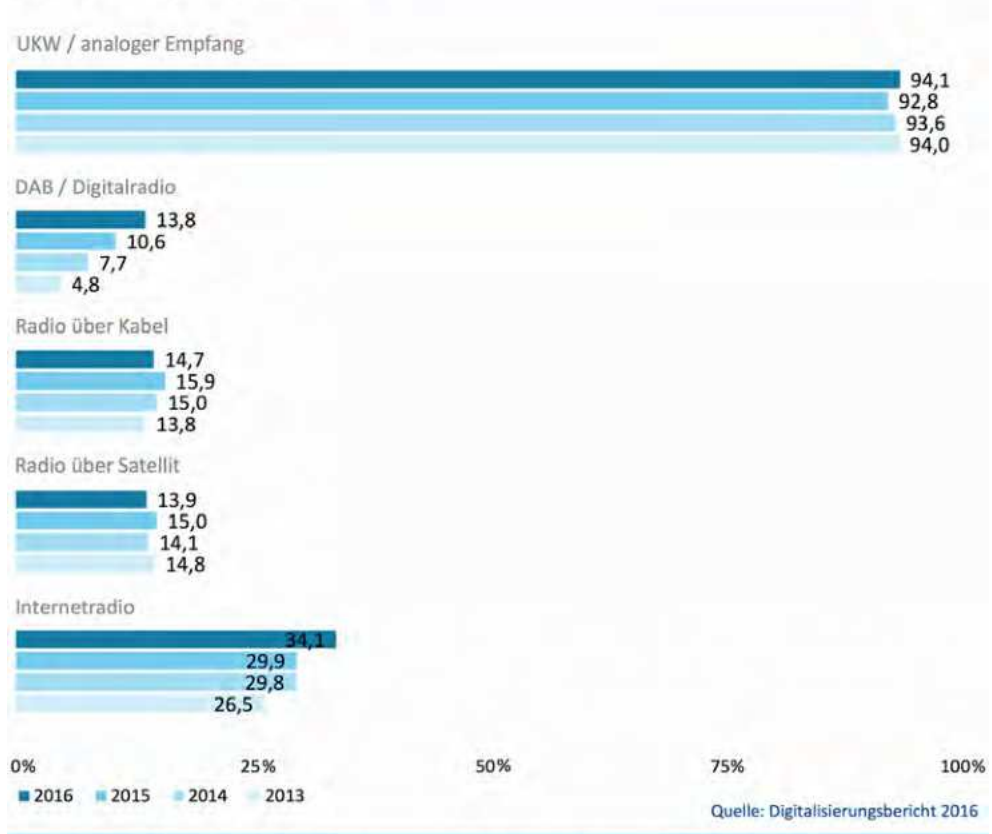
³⁰² Vgl. *TNS-Infratest*, Chartreport Digitalisierungsbericht 2016, 2016, S. 177 ff. (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/Digitalisierungsbericht/2016/Chartreport_Digitalisierungsbericht_2016_gesamt.pdf)

³⁰³ Satellitenradio-Empfang geht leicht um 0,1 Mio. bzw. 2 Prozent auf 6,2 Mio. zurück. Deutlicher gesunken ist dagegen der Kabelradio-Empfang um 0,68 Mio. auf nunmehr 9,12 Mio. (minus 7 Prozent). Der Digitalanteil bei den Kabelradio-Empfangsgeräten ist zudem lediglich um drei Prozentpunkte auf 40 Prozent gestiegen.

³⁰⁴ Vgl. Kors, Entwicklung der Digitalisierung des Hörfunks in Deutschland , in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 53 (59)

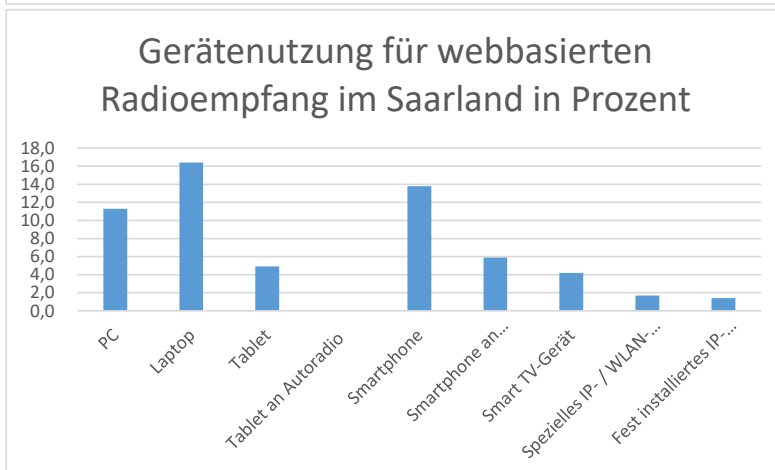
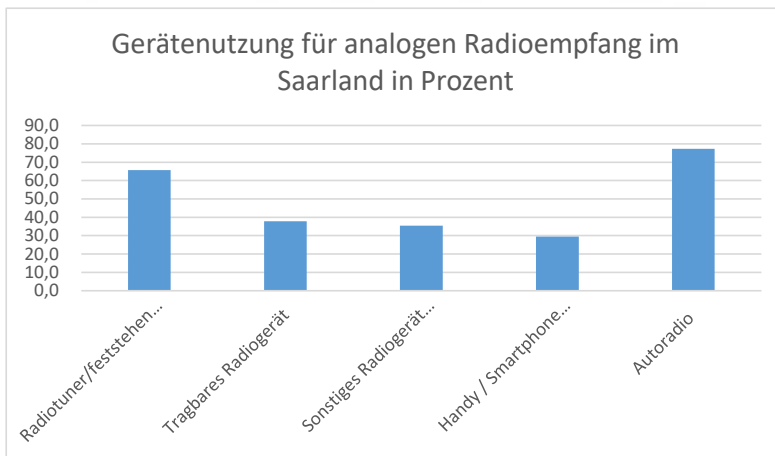
Smartphone zumindest gelegentlich zum Radiohören über Internet, den PC nutzen 12,9 Prozent, den Laptop 10,6 Prozent, das Tablet 10,6 Prozent, ein Smart-TV-Gerät 4,7 Prozent sowie 2,9 Prozent ein IP-WLAN-Radiogerät. Smartphone und Tablet werden von über 3 Prozent der Bevölkerung zur Koppelung an das Internet genutzt.³⁰⁵

Radio-Empfang in Deutschland



Basis: 2013: 70,214 / 2014: 70,326 / 2015: 70,525 / 2016: 69,241 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland

³⁰⁵ Vgl. TNS-Infratest, Chartreport Digitalisierungsbericht 2016, 2016, S. 184 (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/Digitalisierungsbericht/2016/Chartreport_Digitalisierungsbericht_2016_gesamt.pdf)



Die ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation³⁰⁶ kommt zudem zu dem Schluss, dass Radio als ältestes elektronisches Medium von neuen Audio-Angeboten nicht verdrängt wird. 98 % der Audio-Nutzung entfallen auf terrestrischen UKW-Hörfunk und Tonträger. Die Online-Nutzung von Radio (Podcasts, Musikdaten, Radio-Streams und andere Online-Audio) hat nur einen Anteil von 2,5 %.³⁰⁷

Danach bleibt UKW vor allem für die Privatradios noch für einen derzeit noch nicht abschätzbaren Zeitraum unverzichtbar. Die Attraktivität als Werbemedium erfordert es, eine möglichst große Anzahl Hörer/innen erreichen zu können. Ein zu frühzeitiger Umstieg von analog zu digital wäre deshalb für die private Radioindustrie mit erheblichen Risiken verbunden, da die Hörer/innen mit Sicherheit nicht bereit wären, den derzeit genutzten Bestand von vier bis fünf Empfangsgeräten in den Haushalten in einem kurzen Zeitraum zu ersetzen. Auch bei einer Beibehaltung des Gerätewachstums in 2016 (rund 30 Prozent) würde

³⁰⁶ Vgl. <http://www.ard-werbung.de/media-perspektiven/projekte/ardzdf-studie-massenkommunikation/>

³⁰⁷ Vgl. *Gattringer/Mai*, Radio bleibt der Soundtrack des Tages, Media Perspektiven 4/2016; S. 209 (214)

DAB+ für eine vollständige Marktdurchdringung – d.h. die umfassende Ersetzung der bestehenden UKW- Empfangsgeräte – noch mindestens ein Jahrzehnt benötigen.³⁰⁸

e) Wege zu einer Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks

Die ARD und das Deutschlandradio haben entschieden, die UKW-Ausstrahlung aufzugeben und künftig ihre Programme terrestrisch nur noch über DAB+ zu verbreiten. Unter den privaten Radioveranstaltern ist umstritten, ob die analoge UKW-Ausstrahlung durch eine digitale DAB+-Verbreitung ersetzt oder nur ergänzt werden soll.

Für den nächsten Schritt im Zuge einer - von der ARD beschlossenen - Hybridstrategie, DAB+ als den digitalen Radiostandard neben der Internetverbreitung im Markt zu etablieren, brauchen die Marktteilnehmer, die derzeit in der Abstimmung über ein Zwei-Stufen-Konzept mit konkreten Maßnahmenplanungen sind, auch die Hilfe der Politik.

Das BMVI hat gemeinsam mit den Ländern 2015 das Digitalradio Board eingerichtet, um mit Vertreterinnen und Vertretern der privaten und öffentlich-rechtlichen Radioveranstalter, den Landesmedienanstalten, den Automobil- und Geräteherstellern sowie den Netzbetreibern den Wandel des Radios zu diskutieren und zu gestalten.

Die LMS wirkte in diesem Board nach dem Ausscheiden von Dr. Gerd Bauer als Direktor der LMS, der die Landesmedienanstalten im Board selbst vertrat und in dieser Funktion durch den Vorsitzenden der Technischen Konferenz der Landesmedienanstalten ersetzt wurde, im Leiterkreis des Board durch den stellvertretenden Direktor der LMS, Dr. Jörg Ukrow, mit.

Der Direktor der LMS, Uwe Conrath, gehört zudem dem Vorstand des Vereins Digitalradio Deutschland e.V. an. Dieser Verein hat der Öffentlichkeit auf seiner Mitgliederversammlung Anfang September 2016 das „Digitalradio Büro Deutschland“ vorgestellt. Mit dem neu eingerichteten Büro setzt der Verein ein Signal für die gesamte Branche: DAB+ soll UKW langfristig als Übertragungsstandard ablösen. Um dies zu erreichen, engagieren sich die Mitglieder in gemeinsamen Kommunikations- und Marketingaktivitäten, die im Digitalradio Büro koordiniert werden. Das Digitalradio Büro Deutschland sitzt in Berlin, Träger ist der Verein. Es ist eine Gemeinschaftsinitiative von ARD, Deutschlandradio, privaten Radioveranstaltern, Geräteherstellern und Netzbetreibern. Das Digitalradio Büro informiert die Öffentlichkeit über die Möglichkeiten und die Einführung von Digitalradio in Deutschland. Die Intention ist, Digitalradio DAB+ im Sinne der hybriden Verbreitungsstrategie zu fördern, wie es auch die „European Digital Radio Alliance“ (EDRA) in Brüssel gefordert hat. Ziele der Marketingmaßnahmen sind: Steigerung der Verkaufszahlen bei DAB+ Radios zu Hause und in Fahrzeugen, Steigerung der Bekanntheit bei Hörerinnen und Hörern sowie die Weitergabe von Informationen an Handel und Produzenten zur Entwicklung von DAB+ in Deutschland.

Das Büro ist Ansprechpartner für Stakeholder aus dem B2B-Bereich zu folgenden Themen: DAB+ Verbreitung, Marketing und Kommunikation, Bereitstellung von Basisinformationen zu DAB+, B2B-Hersteller- und Handelskommunikation (auch B2B-Marktbearbeitung am Point Of

³⁰⁸ Vgl. Kors, Entwicklung der Digitalisierung des Hörfunks in Deutschland, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 53 (60)

Sale), Datensammlung und –pflege sowie internationale Beziehungen. Das Büro vermittelt darüber hinaus Ansprechpartner rund um das Thema DAB+ für die Presse. Die ARD Koordination Kommunikation und Marketing DAB+ stellt für die Gemeinschaftsinitiative die Webseite digitalradio.de bereit.³⁰⁹

Ein Erfolg von DAB+ bei den Hörerinnen und Hörern ist nicht nur aus Sicht der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (KEF) nur erreichbar, wenn nicht nur öffentlich-rechtliche, sondern auch die privaten Programmanbieter den Weg zur Einführung mitgehen. Bekannte Herausforderungen liegen hier u.a. in der Finanzierung des Simulcast von UKW und DAB+, in der Bereitstellung von Ressourcen für lokale Programmanbieter und in der technischen Unterstützung der Auseinanderschaltung von DAB+-Netzen in lokale Sendegebiets.³¹⁰

Eine zusätzliche Bereicherung des privaten Angebotes über DAB+ in 2017 ist von einem 2. bundesweiten Multiplex zu erwarten, der auf der Grundlage einer Zuordnungsentscheidung der Ministerpräsidenten am 8. Dezember 2016³¹¹ durch die Landesmedienanstalten für einen Plattformbetrieb ausgeschrieben wurde.³¹²

Die KEF sah sich im Rahmen der Bearbeitung des 20. Berichtes 2015/16 erneut vor dem Problem, dass Organisationen, die in der Verantwortung für die zukünftige Gestaltung der Hörfunklandschaft in Deutschland stehen, keine klaren Rahmenbedingungen für die Einführung von DAB+ und die spätere Beendigung eines Simulcast geschaffen haben. Sie musste Entscheidungen treffen, mit denen sie eine Verantwortung übernahm, die andere, insbesondere die Politik, private und öffentliche Rundfunkanbieter und die Rundfunknetzbetreiber tragen müssten. Das „Digitalradio-Board“ konnte bis zur Erstellung des 20. KEF-Berichts keine Ergebnisse vorlegen und daher musste die KEF auch in ihrem 20. Bericht eine Entscheidung treffen, ohne dass sie davon ausgehen kann, dass diese mit einem deutschlandweit abgestimmten Vorgehen harmonisiert.³¹³

„Sowohl die Entscheidungen der Kommission zu den Finanzbedarfen für die Einführung von DVB-T wie auch für die Einführung von DVB-T2 zeigen, dass ein abgestimmtes Vorgehen möglich ist. Der Umstieg auf das im Vergleich zu UKW kostengünstigere DAB+ kann nicht gelingen, wenn es nicht zu klaren Festlegungen von Bundesregierung, Bundestag und Ländern zu DAB+ kommt und ein realistischer Abschaltzeitpunkt für UKW beschlossen wird. Gleichzeitig müssen politische Entscheidungen getroffen werden, die verhindern, dass das

³⁰⁹ Vgl. https://www.bayerndigitalradio.de/wp-content/uploads/sites/6/2016/09/160928_vdrd.pdf

³¹⁰ Vgl. 20. KEF-Bericht, 2016, Tz. 308

³¹¹ Durch die Ministerpräsidentenkonferenz am 8. Dezember 2016 wurden die Übertragungskapazitäten für den zweiten bundesweiten Digitalradio-Multiplex antrags- und verständigungsvereinbarungsgemäß vollständig den Landesmedienanstalten bis zum 8. Dezember 2036 zugeordnet.

³¹² Die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) hat die Ausschreibung für den zweiten bundesweiten DAB+-Multiplex am 9. Dezember 2016 veröffentlicht. Die Ausschreibung richtet sich ausschließlich an Plattformanbieter für ein bundesweit einheitliches Programmangebot. Eine Regionalisierung ist nicht vorgesehen, weil dafür ausreichend DAB+-Kapazitäten in den Ländern bereitstehen. Bewerbungen sind bis zum 24. Februar 2017 an die Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM) zu richten, die als zuständige Landesmedienanstalt bestimmt wurde. Die Zuweisungsentscheidung trifft im Fall einer Auswahlentscheidung unter mehreren eingehenden Bewerbungen die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK), ansonsten die ZAK. Eine erste Beratung und Bewertung der Anträge ist für Ende März 2017 vorgesehen. Der Text der Ausschreibung ist z.B. abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Ausschreibungen/DAB-Ausschreibung_2016_bundesweit_ZAK.pdf.

³¹³ Vgl. 20. KEF-Bericht, 2016, Tz. 310

Duale System aus öffentlich-rechtlichen und privaten Programmanbietern in eine Schieflage gerät. Hier eine Lösung zu finden, ist Aufgabe von Bund und Ländern.“³¹⁴

Die LMS macht sich diese Aufforderung der KEF zu eigen.

Die KEF hat in ihrem 20. Bericht die Erwartung formuliert, dass mit den Anmeldungen der ARD und des Deutschlandradios zum 22. Bericht der Kommission im Frühjahr 2019 die folgenden Meilensteine erreicht worden sind:

1. Die Entscheidung des Bundes und der Länder zum Konzept der UKW-Abschaltung liegt vor,
2. eine zwischen den Marktpartnern verabredete Methodik zur Ermittlung der DAB+-Nutzung existiert und Nutzungszahlen wurden publiziert,
3. durch geeignete, evtl. regulatorische Maßnahmen wurden bedeutende Automobil-Hersteller bewegt, DAB+-Radios als Serienausstattung anzubieten,
4. mindestens 27 % der Haushalte besitzen DAB+-Empfänger (10 % 2015 sowie 3,5 jährliche Steigerungsraten von jeweils 33 %).“

Einen wichtigen ersten Schritt zur Erreichung dieser Meilensteine stellt die Erarbeitung einer Roadmap für die Transformation der Hörfunkverbreitung in das digitale Zeitalter dar. *Dorothee Bär*, parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, und *Heike Raab*, Staatssekretärin für Medien des Landes Rheinland-Pfalz, haben dem Digitalradio-Board am 16. Februar 2017 gemeinsam einen auf den Debatten im Board aufbauenden Entwurf für einen "Aktionsplan für die Transformation der Hörfunkverbreitung in das digitale Zeitalter"³¹⁵ vorgelegt. Dessen Management Summary lautet:

„UKW-Radio stellt immer noch den am stärksten genutzten Verbreitungsweg dar, das Internet und DAB+ können aber steigende Nutzungszahlen vorweisen. Die anerkannten Standards DRM30 und DRM+ stehen für die digitale terrestrische Verbreitung ebenfalls zur Verfügung.

Das Radio der Zukunft wird sich an den Interessen der Hörer ausrichten. Wie genau die Transformation zum digitalen Hörfunk verläuft, hängt davon ab, welchen digitalen Übertragungswegen die Hörerinnen und Hörer langfristig ihr Vertrauen schenken werden.

Die Roadmap enthält acht Maßnahmen, die für die Transformation der Hörfunkverbreitung in das digitale Zeitalter den notwendigen Rahmen schaffen:

1. „Smart-Radio“-Regelung: Verpflichtende Ausstattung von Hörfunkempfängsgeräten mit mindestens einer digitalen Schnittstelle.
2. Schaffung einer Regelung, die sicherstellt, dass vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk freigegebene analoge Übertragungskapazitäten nicht mehr für eine Realisierung von neuen oder veränderten analogen Rundfunkbedarfen zur Verfügung stehen.
3. Unterstützung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetze.
4. Bereitstellung der erforderlichen Übertragungskapazitäten zur Realisierung eines zweiten bundesweiten DAB+-Multiplex durch die Bundesnetzagentur.
5. Schaffung der Voraussetzungen für die Nutzung von TPEG.
6. Verständigung auf eine Methode zur Ermittlung der DAB+-Geräteausstattung.
7. Weiterentwicklung der Messmethoden zur Radionutzung in Abstimmung mit der AGMA, die auch die Nutzung der digitalen terrestrischen Verbreitung umfasst.
8. Politische Begleitung des Transformationsprozesses von der analogen zur digitalen Hörfunkverbreitung durch Evaluation und Fortschreibung der Roadmap.“

³¹⁴ 20. KEF-Bericht, 2016, Tz. 310

³¹⁵ Abrufbar über <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/aktionsplan-digitalradio.html>

Der gefundene Kompromiss berücksichtigt die Interessen der Marktbeteiligten in ausgewogener Form und wird einzig vom Verband privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRT) nicht mitgetragen.

Der Entwurf wurde zur weiteren Behandlung der Rundfunkkommission der Länder vorgelegt und fand dort einstimmige Zustimmung.

Eine erste wichtige Umsetzung der Roadmap zeichnet sich mit Blick auf die „Smart-Radio“-Regelung ab: Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat am 5. April 2017 einen Referentenentwurf zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes veröffentlicht.³¹⁶ Der Referentenentwurf sieht eine Anpassung des § 48 TKG (bisher: Interoperabilität von Fernsehgeräten) vor, die bereits innerhalb des Digitalradio-Boards und –Leiterkreises diskutiert wurde. Mit der Änderung des § 48 TKG soll erreicht werden, dass höherwertige Radioempfangsgeräte nur noch gehandelt werden dürfen, wenn diese zum Empfang normgerechter digitaler Signale geeignet sind.

Derzeit spricht aus Sicht der LMS noch zu wenig gegen eine Weiterführung des UKW-Empfangs. Auch aus Sicht der LMS ist allerdings perspektivisch eine technische Weiterentwicklung des Hörfunks ohne eine zumindest mittelfristige Digitalisierung nur schwer vorstellbar; ein bedingungsloses Festhalten an der analogen Hörfunkverbreitung könnte insofern einem Entwicklungsmoratorium gleichkommen.³¹⁷

f) Ergänzende Hinweise der LMS

Insgesamt bedarf es einer positiven Ordnung, die auch beim technischen Wandel in der Zukunft sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Hörfunk in möglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Dazu sind materielle, gesetzliche und organisatorische Regelungen erforderlich.³¹⁸

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt dabei nicht zuletzt auf der Grundlage seiner gesicherten Beitragsfinanzierung, der Haltung der KEF zum Digitalradio-Engagement von ARD-Anstalten und Deutschlandradio sowie seiner bestehenden Frequenzausstattung eine Vorreiterrolle zu.

Die LMS unterstützt den Ansatz von ARD, den Umstellungsprozess an Kriterien wie dem Grad der Flächenabdeckung (mobile outdoor) mit DAB+-Multiplexen, dem Grad des erreichten programmlichen Mehrwerts gegenüber dem derzeitigen Programmangebot über UKW, der Anzahl verkaufter Hörfunkempfangsgeräte, die DAB+-tauglich sind, und dem Grad der tatsächlichen Nutzung von DAB+ - Angeboten zu orientieren. Solch eine, an der tatsächlichen Gewährleistung einer medialen Grundversorgung im Saarland ausgerichtete Vorgehensweise schließt jedwede zeitliche Vorfestlegung auf einen UKW-Abschalttermin aus.

³¹⁶ Abrufbar unter <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/referentenentwurf-viertes-gesetz-aenderung-telekommunikationsgesetz.html>

³¹⁷ Vgl. hierzu auch Antwort der Landesregierung zu der Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (DIE LINKE.), LT-Drs. 15/1584

³¹⁸ Vgl. zum Folgenden auch *Ory/Ukrow*, Rechtsfragen des digitalen terrestrischen Hörfunks, 2015

Zielführend erscheint aus Sicht der LMS insbesondere im Hinblick auf die Frequenzsituation im dualen UKW-Hörfunksystem eine Regulierung zum künftigen Umgang mit freien oder frei werdenden UKW-Frequenzen sowie zum verpflichtenden Einbau sogenannter Multinormchips, die sicherstellen, dass alle neuen Radiogeräte – insbesondere auch im Auto - künftig in jedem Fall auch DAB+ empfangen können.

Die ARD und das Deutschlandradio sind bereit, bereits vor einer endgültigen Umstellung auf DAB+ schrittweise UKW-Sender außer Betrieb zu nehmen. Sie möchten dabei gewährleistet wissen, dass freiwerdende UKW-Frequenzen nicht an private Wettbewerber vergeben werden. Gleiches gilt, wenn private Veranstalter entscheiden, ihre UKW-Verbreitung einzustellen und vollständig oder gebietsweise nur noch über DAB+ zu senden. Mit Blick auf die Verbreitung auf dem bundesweiten DAB+-Multiplex hat z.B. Klassik-Radio im Jahr 2015 bereits leistungsschwächere UKW-Sender aufgegeben.

Im Hinblick auf die Regelung der §§ 21 und 52 SMG wäre derzeit bei Rückgabe von UKW-Frequenzen ggf. ein neuerliches Zuordnungs- und Zuweisungsverfahren für frei werdende UKW-Frequenzen erforderlich.

Sofern der saarländische Gesetzgeber im Interesse einer Beförderung des Digitalisierungsprozesses den Ausschluss einer weiteren Zuordnung bzw. Zuweisung frei werdender UKW-Frequenzen wünscht, müsste das SMG entsprechend angepasst werden. Im Interesse eines fairen interföderalen Wettbewerbs wäre zudem zu erwägen, eine solche Regelung staatsvertraglich mit bundesweiter Geltung zu verankern.

Um eine koordinierte Transformation von UKW auf DAB+ zu erreichen, sollte die Dauer der UKW-Lizenzverlängerungen in den Ländern aufeinander abgestimmt werden. Wenn dies medienrechtlich nicht möglich ist, sollten die Regelungen in den Rundfunkgesetzen/Staatsverträgen flexibel gestaltet werden. Einen weiteren Digitalisierungsschub könnte es dabei auslösen, eine maximale Verlängerung von UKW-Zuweisungen nur noch bei gleichzeitiger DAB+-Verbreitung des Programms zu gewähren.

Der Rundfunkstaatsvertrag bestimmt für die ARD-Anstalten, dass ein bisher in digitaler Technik verbreitetes Programm nicht gegen ein in analoger Technik verbreitetes Programm ausgetauscht werden darf.³¹⁹ Den öffentlich-rechtlichen Anstalten ist es auch untersagt, bisher ausschließlich digital verbreitete Programme analog zu verbreiten.³²⁰ Geprüft werden sollte, ob vergleichbare Regelungen auch für private Veranstalter die Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks zusätzlich befördern können.

Um die Migration zum Digitalradio zu fördern, sollten sich Landesregierung und Landtag aus Sicht der LMS dafür einsetzen, dass - anknüpfend an den Referentenentwurf einer Novelle des § 48 TKG - auf nationaler wie EU-Ebene zeitnah geregelt ist, dass ab einem jeweils noch

³¹⁹ Vgl. § 11c Abs. 2 Satz 5 RStV

³²⁰ Vgl. § 19 Satz 3 RStV

zu bestimmenden Zeitpunkt nur noch Audio-Empfangsgeräte in den Markt gebracht werden dürfen, die neben UKW auch digitale Programme empfangen können.³²¹

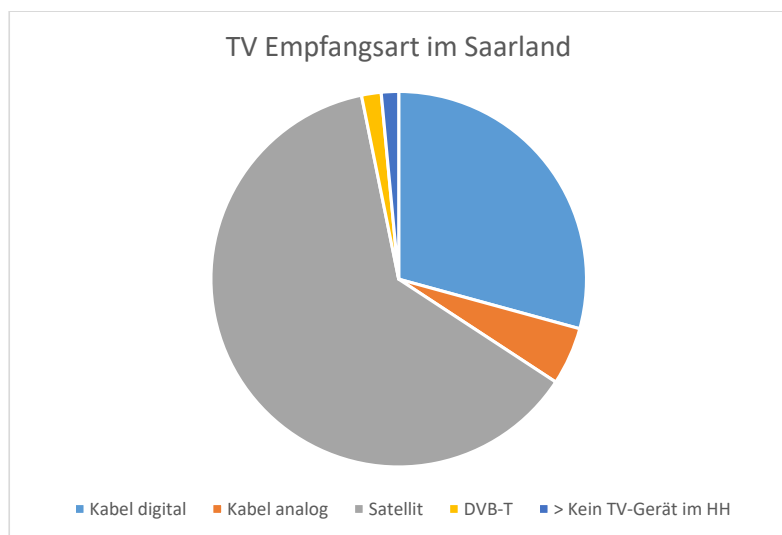
Unstrittig sei, dass die Privatradios bei der Umstellung Unterstützung brauchen. Aus der Sicht von Deutschlandradio zeigt auch der Blick ins europäische Ausland: Wenn Private und Öffentlich-Rechtliche Hand in Hand gehen, gelingt der schnelle Umstieg auf DAB+. Gemeinsam mit der ARD, den Privatsendern, dem Netzbetreiber, Herstellern und Landesmedienanstalten soll das neu gegründete Digitalradio Büro Deutschland Marketing-Aktivitäten bündeln, Marktteilnehmer vernetzen und über DAB+ informieren.

³²¹ Vgl. hierzu auch *Raab*, Ein Zugewinn an Vielfalt. Zur Zukunft des Digitalradios in Deutschland, Medienkorrespondenz 24/2016, 3 (5)

7. Die Entwicklung der Digitalisierung des Kabels

a) Die Ergebnisse des Digitalisierungsberichts³²²

Der aktuelle Digitalisierungsgrad des TV-Empfangs in Deutschland bezieht sich demnach auf 92,3 Prozent. Rechnet man diejenigen TV-Haushalte heraus, die zumindest teilweise noch analog empfangen, verbleibt ein Anteil von 89,8 Prozent vollständig digitalisierter TV-Haushalte. Im Vergleich zum Vorjahr ist der Digitalisierungsgrad damit um 3,8 Prozentpunkte gestiegen. Der Anteil der vollständig digitalisierten TV-Haushalte wuchs sogar um 5,1 Prozentpunkte. Bei 10,2 Prozent noch vollständig zu digitalisierenden TV-Haushalten biegt der Prozess der Digitalisierung des TV-Empfangs nach 15 Jahren nun auf die Zielgerade ein.



Der Empfangsweg Kabel ist gewissermaßen der Schlussläufer des Staffellaufs Rundfunkdigitalisierung. 2012 hatte das Kabel den Staffelstab vom Satelliten übernommen und strebt seitdem seinerseits der Volldigitalisierung des Fernsehempfangs entgegen. Mit 82,1 Prozent Digitalisierungsgrad hat das Kabel das Ziel nun klar vor Augen und die Marke von 80 Prozent deutlich überschritten. Im Rahmen der Abschaltung des analogen Satellitenempfangs wurde mit Erreichen dieser Marke ein konkretes Abschaltdatum festgelegt und insbesondere mit kommunikativen Maßnahmen auf einen verbraucherfreundlichen Umstieg hingearbeitet. Im Vergleich zum Satelliten ist die Ausgangslage im deutschen Kabel-TV-Markt jedoch deutlich heterogener auf der Netzbetreiberseite und durch unterschiedliche Interessen und Wettbewerb geprägt. Ein für alle Kabelnetze einheitliches und verbindliches Abschaltdatum

³²² Zum Folgenden *Kunow*, Aktueller Stand der digitalen Fernseh- und Videonutzung in Deutschland – Juni 2016, in: die Medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 36 (37 ff.)

erscheint ausgeschlossen.³²³ Der Zeitpunkt für konkrete Roadmaps der einzelnen Marktteilnehmer scheint jedoch gekommen und die Volldigitalisierung könnte im Jahr 2018 vollbracht sein.

Dies belegt auch die Tatsache, dass die Digitalisierung des Kabelempfangs zuletzt deutlich an Fahrt aufgenommen und in den letzten beiden Jahren jeweils fast 10 Prozentpunkte zugelegt hat. Im vergangenen Jahr waren es noch 27,5 Prozent der Haushalte, die die TV-Signale über Kabel ausschließlich analog empfangen und in 2014 sogar noch 37,1 Prozent. Aktuell empfangen nur noch gut 3,1 Millionen bzw. 17,9 Prozent der Kabelhaushalte ausschließlich analoges TV, wohingegen knapp 14,4 Millionen bereits digitalisiert sind. Wiederum gut 0,8 Millionen dieser Kabelhaushalte sind noch nicht vollständig digitalisiert bzw. empfangen an mindestens einem TV-Gerät im Haushalt weiterhin analog. Innerhalb der nächsten eineinhalb Jahre sind insgesamt noch 3,9 Millionen TV-Haushalten der Weg in eine vollständig digitale Fernsehwelt zu ebnen.

Wie Bayern, Brandenburg, Bremen und Schleswig-Holstein weist auch das Saarland eine Digitalisierungsquote im Kabel auf, die noch unterhalb der Marke von 80 Prozent liegt.

Während in den Netzen von Unitymedia gut 86,2 Prozent der TV-Haushalte digitales Fernsehen empfangen, kommt Vodafone Kabel Deutschland als zweiter großer Kabelnetzbetreiber, der auch der wesentliche Kabelnetzbetreiber im Saarland ist, auf knapp unterdurchschnittliche 81,5 Prozent. Der nach Zukäufen in den letzten Jahren stark gewachsene Kabelnetzbetreiber Tele Columbus hingegen liegt mit 80,9 Prozent noch etwas deutlicher unter dem bundesweiten Durchschnitt.

Seit gut drei Jahren sind auch die privaten TV-Programme in SD-Qualität unverschlüsselt und damit ohne zusätzliches Entgelt für die Kabelkunden zu empfangen. Die Nutzer von Kabelfernsehen benötigen seitdem auch keine sog. Smartcards für die Entschlüsselung des privaten Free-TV's mehr. In den meisten Fällen ist das TV-Gerät bereits mit einem integrierten DVB-C-Tuner ausgestattet. In einem solchen Fall ist der persönliche Umstieg auf digitales Fernsehen ohne größeren Aufwand möglich: Nach Aufhebung der Grundverschlüsselung reicht ein Sendersuchlauf, um in den Genuss digitalen Kabelfernsehens zu kommen.

Von den Kabelhaushalten mit ausschließlich analogem Empfang besitzen rund 23 Prozent ein HDTV-Gerät. Gut 14 Prozent haben das HDTV-Gerät in den letzten sechs Jahren angeschafft. Den GfK-Angaben zufolge waren bereits im Jahr 2010 knapp 70 Prozent der verkauften HDTV-Geräte mit integrierten DVB-C-Tunern ausgestattet, aktuell sind es über 95 Prozent. Dies legt nahe, dass auch drei Jahre nach der Grundverschlüsselung ein nicht unerheblicher Teil der ausschließlich analog empfangenden Kabelhaushalte bereits digital-ready ist. Dieser Teil der analogen Kabelhaushalte benötigt weder ein neues Fernsehgerät noch eine Set-Top-Box für den Umstieg auf digitalen Empfang. Im Umkehrschluss benötigt dennoch die große Mehrheit von ca. 90 Prozent der gut 2,9 Millionen ausschließlich analogen Kabelhaushalte ein neues Endgerät für den Wechsel zu digitalem TV-Empfang.

³²³ Vgl. *Heine/Gebrende*, (K)eine unendliche Geschichte? Die analogen Kabelinseln vor der Flut, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016*, S. 29 ff.

Diesen Umstand vor Augen lohnt ein Blick auf die Kaufkraft der verbliebenen ausschließlich analogen TV-Haushalte. Im Durchschnitt liegt das Nettoeinkommen dieser Haushalte bei rund 2.000 Euro monatlich und damit deutlich unter dem der TV-Haushalte insgesamt mit im Durchschnitt rund 2.600 Euro im Monat. Ein Fünftel der analogen Kabelhaushalte weist sogar nur ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen von unter 1.000 Euro auf, während diese Gruppe unter den digitalen Kabelhaushalten nur gut 10 Prozent ausmacht und bei Satelliten- und IPTV-Haushalten mit rund 7 bzw. 6 Prozent noch deutlich weniger vertreten ist.

Das vergleichsweise geringe Haushaltseinkommen der ausschließlich analog empfangenden TV-Haushalte korrespondiert mit dem Alter des Haupteinkommensbezieher. Rund 50 Prozent der Haupteinkommensbezieher sind 60 Jahre oder älter und 46 Prozent Rentner bzw. Pensionäre. Unter den analogen TV-Haushalten mit einem Nettoeinkommen von unter 1.000 Euro monatlich macht diese Altersgruppe gut 45 Prozent aus.

Weitere gut 26 Prozent sind Haushalte mit einem Haupteinkommensbezieher im Alter zwischen 14 und 29 Jahren – in der überwiegenden Mehrheit Schüler, Auszubildende und Studenten. Während in dieser Altersgruppe der finanzielle Aspekt eines Umstiegs auf digitalen Fernsehempfang eine große Rolle spielen dürfte, kommt in der Gruppe der analogen Kabelhaushalte mit älteren Einkommensbeziehern womöglich noch der Aspekt vergleichsweise geringerer Affinität zu digitalen Technologien und Endgeräten hinzu.

Beide Aspekte scheinen von besonderer Bedeutung, will man den verbliebenen, noch ausschließlich analog fernsehenden Kabelhaushalten Brücken in die digitale TV-Welt bauen. Diese Aufgabe wiederum kommt nicht allein den Kabelnetzbetreibern zu. Gut 60 Prozent der ausschließlich analogen Kabelhaushalte haben kein direktes Vertragsverhältnis mit dem Kabelnetzanbieter. Bei diesen 1,5 Millionen TV-Haushalten in Deutschland werden die Kabel-Anschlussgebühren über die Nebenkostenabrechnung des Vermieters, in den meisten Fällen Wohnungsunternehmen, abgerechnet. Besonders hoch liegt der Anteil mit rund 63 Prozent bei den jüngeren Kabelkunden im Alter von 14–39 Jahren mit ausschließlich analogem TV-Empfang. Dementsprechend kommt auch der Wohnungswirtschaft eine entscheidende Rolle beim Brückenbau in die digitale Fernsehwelt zu.

b) Wege zu einer Digitalisierung des Kabels

Das Thema der vollen Digitalisierung der Fernsehverbreitung auch über Kabelnetze hat durch die Diskussionen und Gespräche, nicht zuletzt solche unter Moderation der Landesmedienanstalten, und die tatsächliche Entwicklung einen hinreichenden „inneren Drive“ bekommen, dass eine Analog-Abschaltung bis Ende 2018 jedenfalls für die größten Netzbetreiber Vodafone Kabel Deutschland, Unitymedia und Tele Columbus und damit auch für das Saarland als realistisch erscheint. Dabei wird die Umsetzung aber wohl regional differenziert vor sich gehen müssen. Dies bedeutet für die Landesmedienanstalten, den Moderationsprozess wie bisher auch auf der Bundesebene anzubieten; hierzu sollen die Beteiligten erstmals zu einem gemeinsamen Austausch an einen Runden Tisch einladen werden. Zugleich sind – auch – im Saarland stärkere Aktivitäten auf regionaler Ebene

erforderlich, wobei auch für das Saarland die Abstimmung mit landesweit wie lokal betroffenen Kabelnetzbetreibern und Wohnungsunternehmen sinnvoll erscheint.³²⁴

ie Themen, um die es bei dem bundesweiten Runden Tisch wie bei einem entsprechenden Format im Saarland gehen wird, werden dabei durch eine Analog-Abschaltung bis spätestens 2018 nicht beseitigt, sondern zum Teil erst richtig virulent. Viele dieser Themen hängen auch unmittelbar mit der Medienregulierung zusammen, wie sie derzeit in Europa und auf Bund-/Länderebene diskutiert wird.³²⁵

1. Die Medienanstalten werden Netzbetreiber und Fernsehveranstalter bei der Kommunikation des Abschaltprozesses und den dabei notwendigen Abstimmungen zur Signalüberblendung unterstützen, wie sie dies erfolgreich schon bei der Digitalisierung von Terrestrik und Satellit getan haben.

2. Die Medienanstalten halten an dem Ziel fest, dass in den einzelnen Kabelnetzen jeweils ein harter Gesamtausstieg aus der analogen Verbreitung erfolgen sollte. Abschmelzprozesse zur Verringerung der Attraktivität des analogen Angebots erscheinen nicht hilfreich, da sie immer auf dem Rücken einzelner betroffener Fernsehveranstalter ausgetragen werden.

3. Eine interessante Frage an Fernsehveranstalter und Netzbetreiber ist die nach dem künftigen Umgang mit der Verschlüsselung von Programmen. Mittelfristig erscheint der unverschlüsselte Empfang der besonders marktrelevanten privaten Fernsehprogramme in SD-Qualität durch die Vorgaben des Bundeskartellamts gesichert. Die künftige Entwicklung wird auch damit zusammenhängen, wie überhaupt mit der Verbreitung in SD-Qualität längerfristig umgegangen wird.

Diese Frage kann zwar wohl nicht abschließend im Zusammenhang mit der kurzfristig anstehenden Abschaltung der analogen Kabelverbreitung geklärt werden. Allerdings wird sich die LMS dafür einsetzen, dass den Saarländerinnen und Saarländern dauerhaft zumindest ein Übertragungsweg zur Verfügung steht, in dem der Empfang auch privater TV-Programme ohne Zusatzentgelt - dann allerdings voraussichtlich technisch nicht in HD-Qualität - möglich bleibt.

4. Nicht zuletzt für die Programme, die bisher im Rahmen der analogen Kabelverbreitung bei der überschaubaren Zahl von rund 30 Programmen im Zapping jederzeit präsent waren, stellt sich die Frage der Auffindbarkeit und der Darstellung in elektronischen Programmführern in der digitalen Fernsehwelt. Das Thema ist für die Medienanstalten nicht neu, gewinnt aber im Zusammenhang mit der Analog-Abschaltung nochmals zusätzliche Bedeutung.

5. Auch die Nutzung der durch die Analog-Abschaltung entstehenden Digitalen Dividende im Kabel ist eine der großen Frage an die Netzbetreiber. Den Medienanstalten ist bewusst, dass ein Teil dieser Kapazität notwendig ist, um die Datenqualität im Internet, insbesondere

³²⁴ Vgl. *Heine/Gebrende*, (K)eine unendliche Geschichte? Die analogen Kabelinseln vor der Flut, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016*, 2016, 29 (31)

³²⁵ Vgl. zum Folgenden *Heine/Gebrende*, (K)eine unendliche Geschichte? Die analogen Kabelinseln vor der Flut, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016*, 2016, 29 (31 ff.)

im Hinblick auf den ständig wachsenden Abruf audiovisueller Inhalte, hochzuhalten. Daneben muss aber auch die Vielfalt und die Chancengleichheit für die Verbreitung der Fernsehprogramme erhöht werden. Es geht darum, welche zusätzlichen Programme noch eine Chance erhalten, den Endkunden zu erreichen und welche Kapazitäten künftig für die verschiedenen Verbreitungen in SD-, HD- und perspektivisch auch UHD-Qualität zur Verfügung stehen. Jedenfalls müssen heute bereits bestehende Engpässe für die HD-Verbreitung mit der Analog-Abschaltung ein Ende haben.

6. Vor allem von kleineren Fernsehveranstaltern, die es derzeit im Saarland allerdings nicht gibt,³²⁶ wird die Frage nach Must-Carry-Regeln im digitalen Kabel aufgeworfen. Diese sind bisher im Rundfunkstaatsvertrag nur sehr rudimentär ausgeprägt und bleiben weit hinter dem zurück, was in den meisten einzelnen Landesmediengesetzen für die Belegung analoger Kapazitäten festgelegt worden ist. Die aktuelle Diskussion zeigt allerdings, dass der politische Wille dazu, alte Spielregeln im analogen Kabel auf die digitale Welt zu übertragen, nicht sehr ausgeprägt ist. Vielmehr deutet sich an, dass der Gesetzgeber in der digitalen Welt einer Missbrauchsaufsicht gegenüber einer konkreten Gestaltungsaufsicht den Vorzug gibt. Etwas anders könnte dies aussehen, wenn den Vorschlägen der Medienanstalten für eine Anreizregulierung gefolgt würde und dabei konkreten Fernsehprogrammen bei entsprechendem Leistungsnachweis Vorrang bei Kabelverbreitung und Auffindbarkeit eingeräumt werden würde.

7. Ein zumindest für die Medienanstalten, in deren Anstaltsbereich auch lokale oder regionale TV-Angebote bestehen, besonders wichtiges Thema ist die Frage, wie lokales/regionales Fernsehen im digitalen Kabel abgebildet wird. Es besteht zwar ein Must-Carry-Anspruch, der aber auch technologisch sauber zu vertretbaren finanziellen Bedingungen umgesetzt werden muss. Hier befinden sich die Medienanstalten auf einem guten Weg, der aber vor der Abschaltung lokaler Fernsehprogramme im analogen Kabel erfolgreich beendet sein muss.

8. Mit der Alleinherrschaft des Digitalen ändern sich erkennbar auch die Geschäftsmodelle. In der Fernsehverbreitung sind dies vor allem die unterschiedlichen HD-Vermarktungspakete, die den Endkunden angeboten werden. Hier werden die Medienanstalten darauf zu achten haben, dass für die Fernsehveranstalter Chancengleichheit bei dem Zutritt zu diesen Vermarktungspaketen besteht, damit am Ende nicht neue Vielfaltsdefizite entstehen.

Eine Sonderstellung nimmt die Digitalisierung des kabelgebundenen Radioangebotes ein. Da dies im Kabel nur analog über UKW-Band-taugliche Empfänger gehört werden kann, gibt es anders als beim Fernsehempfang oder terrestrischen Hörfunk keine Digitalalternative.

Deshalb ist für das „Kabelradio“ ein Gleichlauf mit dem terrestrischen UKW-Angebot und eine Abkopplung vom Termin 2018 angemessen. Soweit mit der geplanten Einführung von DOCSIS 3.1. das UKW-Band als Rückkanal benötigt wird, sollte es technische Möglichkeiten geben, um den Radioempfang über Kabel zu sichern.

³²⁶ Vgl. hierzu oben, Abschnitt 4. d) dieses Berichts

c) Ergänzende Hinweise der LMS

Die LMS spricht sich dafür aus, auch im Saarland den Umstieg auf digitalen Kabelempfang regulatorisch zu befördern.

Eine entsprechende, am Vorbild der jüngsten Novelle des Bayerischen Mediengesetzes ausgerichtete Novelle des SMG könnte wie folgt lauten:

„§ 53a

Vielfaltssicherung durch Digitalisierung der Kabelnetze

(1) Die LMS wirkt darauf hin, dass spätestens ab dem 1. Januar 2019 zumindest Fernsehprogramme und vergleichbare Telemedien in Kabelanlagen nur noch in digitaler Technik verbreitet werden.

(2) Zur Sicherung eines ausgewogenen und vielfältigen Programmangebots werden spätestens ab dem 1. Januar 2019 zumindest Fernsehprogramme und vergleichbare Telemedien in Kabelanlagen ausschließlich in digitaler Technik verbreitet.

(3) Vergleichbare Angebote im Sinne des § 52b Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c) des Rundfunkstaatsvertrages sind folgende Angebote:

- a) zwei Spartenprogramme Information und Bildung,
- b) zwei englischsprachige Programme,
- c) zwei französischsprachige Programme,
- d) bis zu vier weitere, durch die LMS bestimmte Angebote.

Das Nähere regelt die LMS durch Satzung.“

Die Gesetzgebungskompetenz des Saarlandes für eine derartige Regelung zur Vielfaltssicherung folgt aus Art. 30, 70 des Grundgesetzes. Die Regelung ist schwerpunktmäßig eine rundfunkpolitische Entscheidung zur Vielfaltssicherung des Gesamtangebots.

Die Regelung in Absatz 1 wäre Grundlage für eine moderierende Rolle der LMS z.B. bei einem Kabel-Gipfel im Saarland.

Für Fernsehangebote ist die terrestrische wie die Verbreitung über Satellit bereits vollständig digital.

Die Neuregelung enthielte die Zielvorgabe, rasch, spätestens aber ab dem 1. Januar 2019 auch eine vollständige Digitalisierung der Kabelverbreitung von Rundfunkprogrammen und vergleichbaren Telemedien im Saarland zu erreichen. Die LMS sollte hierauf – anknüpfend an Verfahren auf Bundesebene wie in dritten Ländern - in Zusammenarbeit mit den Branchenteilnehmern, insbesondere mit den Netzbetreibern, den Sendern, der Wohnungswirtschaft und den Mediennutzern hinwirken.

Die Regelung in Absatz 2 orientiert sich an der Novelle des BayMG und trägt der dynamischen Digitalisierung des Kabels, die insbesondere in den Ländern des UnityKabelBW-Gebietes (BW, HE, NW) bereits absehbar ist, Rechnung. Trotz der stark gewachsenen Bedeutung der digitalen Verbreitungswege sind vor allem kleinere Sender in ihrer Existenz gefährdet, wenn eine in der Belegung nicht regulierte analoge Kabelverbreitung von Rundfunk erfolgt. Konkret wird befürchtet, dass kleinere Sender und Spartenprogramme bei freier Belegungsentscheidung des Kabelnetzbetreibers im analogen Kabel umbelegt, partagiert oder „abgeschmolzen“ werden. Angesichts der ohnehin schwierigen Stellung kleinerer Anbieter in

einem durch internationale Konkurrenz härter werdenden Wettbewerb steht nach Aussage der Branche zu befürchten, dass auch das Wegbrechen eines aus Nutzersicht weniger relevanten Verbreitungsweges für kleinere Sender bedrohliche Auswirkungen haben könnte. In der Folge würde die geringere Vielfalt des Angebots innerhalb des analogen Kabels auch die Vielfalt des Gesamtangebots beeinträchtigen.

Vor diesem Hintergrund kann die Vielfalt der Rundfunkinhalte im Kabel nur dann gesichert werden, wenn diese auf dem Verbreitungsweg des digitalen Kabels kanalisiert werden und eine „Null-Belegung“ des analogen Kabels vorgeschrieben wird. Bei der digitalen Kabelverbreitung erfolgt die Vielfaltssicherung durch § 52b des Rundfunkstaatsvertrags. Die vorgeschlagene Regelung in Absatz 3 dient, auch in Umsetzung der Frankreich-Strategie des Landes, der Absicherung eines vielfältigen Angebotes auch in digitalisierten Kabelnetzen im Saarland.

8. Die Bedeutung einzelner Medien, Plattformen und Übertragungsnetze für die öffentliche Meinungsbildung

a) Die Feststellungen des Digitalisierungsberichts

Seit der Einführung des privaten Rundfunks und dem Aufbau von Kabelnetzen zur Fernsehübertragung in Deutschland nehmen Plattformen in der TV-Distribution eine zentrale Rolle ein. Kabelnetzbetreiber wie Vodafone Kabel Deutschland oder Unitymedia stehen seither als Gatekeeper zwischen Fernsehveranstaltern und Zuschauern. Entsprechend sah und sieht die vielfaltssichernde Rundfunkregulierung besondere Verpflichtungen für die Kabelnetzbetreiber vor. Dies gilt nicht nur für analoge,³²⁷ sondern auch für digitale Kabelnetze, wobei in Bezug auf letztere inzwischen allerdings eine bundesweite Regulierung durch den RStV die frühere ausschließlich landesautonome Regulierung abgelöst hat.³²⁸ Prägend für diese rundfunkstaatsvertragliche Regulierung sind die Grundsätze des chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugangs von Rundfunkveranstaltern und Anbietern dem Rundfunk vergleichbarer Telemedien zu den digitalen Kabelnetzen. Seit dem 2008 in Kraft getretenen Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag gelten diese Verpflichtungen nicht nur für Kabelnetzbetreiber, sondern auch für Anbieter, die auf den Übertragungswegen Satellit und Terrestrik Rundfunk- und vergleichbare Telemedienangebote zusammenfassen und als Gesamtangebot für den Zuschauer zugänglich machen. Seit diesem Zeitpunkt ist im Zusammenhang mit der TV-Distribution von Plattformanbietern und Plattformregulierung die Rede. Seitdem beobachten die zuständigen Medienanstalten den Markt der TV-Plattformen und greifen regulierend insbesondere bei Verletzung der Grundsätze der Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit durch Plattformanbieter ein.

Die Distribution von TV-Angeboten konzentrierte sich lange Zeit neben Satellit und Terrestrik vor allem auf den Übertragungsweg Kabel. Erst vor wenigen Jahren ist mit IPTV ein weiterer Empfangsweg für Fernsehprogramme, die Telefon- bzw. DSL-Leitung, hinzugekommen. Kabelanbieter, aber auch die Anbieter von IPTV – z.B. die *Deutsche Telekom AG* mit ihrem Produkt *Entertain* – treten dabei gleichzeitig als Netzbetreiber und als Plattformanbieter auf, indem sie die Programmangebote nicht lediglich zum Zuschauer transportieren, sondern bündeln und als Gesamtangebot oder in verschiedenen Paketen an ihre Kunden vermarkten. Auch über Satellit und Terrestrik wird den Zuschauern mittlerweile mit *HD+* für den Bereich des Satellitenempfangs oder *freenet TV* für den Bereich des terrestrischen Empfangs der TV-Programmempfang in HD durch einen Plattformbetreiber angeboten.³²⁹

Gemeinsam ist neuen Marktakteuren wie *Netflix*, *YouTube* oder *Zattoo*, dass es sich um sog. OTT-Anbieter handelt, d.h. im Gegensatz zu den klassischen Plattformbetreibern im TV-Markt verfügen diese Anbieter nicht über eigene Netzinfrastrukturen, sondern stellen ihren Kunden die Plattform over-the-top, über das offene Internet bereit. Diese OTT-Plattformen und ihre

³²⁷ Vgl. zu den Vorgaben des SMG oben, Abschnitt 2. ff) dieses Berichts

³²⁸ Vgl. hierzu oben, Abschnitt 2. e) dieses Berichts

³²⁹ Vgl. *Fuchs/Kunow*, Disruption im Plattformmarkt? Wie Digitalisierung, HD und OTT die Entwicklung prägen, in: *die Medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 9 (10)*

inhaltlichen Angebote weisen strukturelle Gemeinsamkeiten wie Unterschiede zu klassischen TV-Plattformen auf. Wo Live-TV-Plattformen wie *Zattoo*, *Magine* oder die *TV Spielfilm-App* den klassischen Plattformen hinsichtlich der Inhalte stark ähneln, weisen Video on Demand (VoD)- bzw. Onlinevideoplattformen wie *Netflix*, *Amazon Instant Video*, *Maxdome* oder *YouTube* deutliche Unterschiede zu diesen klassischen Plattformen auf und ähneln eher TV-Veranstaltern, die ihre Angebote direkt über eine eigene Plattform zum Zuschauer bringen. Die Zuschauer und Nutzer nehmen allerdings klassische TV-Plattformen und OTT-Plattformen zunehmend als gleichwertige Angebote zu Unterhaltungszwecken wahr. Dabei löst sich zugleich die bisherige Trennung zwischen Live und auf Abruf, zwischen linearen und non-linearen Inhalten aus Nutzersicht auf.³³⁰

Alle verfügbaren Inhalte werden bei den OTT-Angeboten den Zuschauern unabhängig von genutztem Endgerät, Ort und Sendeplänen verfügbar gemacht. Darüber hinaus sorgen algorithmische Empfehlungssysteme für Orientierung, während die Einbindung von Social Media den Austausch über die rezipierten Inhalte ermöglicht. Dabei erlaubt die Übertragungskapazität je nach genutztem Endgerät, verfügbarer Bandbreite und Material eine Darstellung der Videos von Briefmarkenformat bis UHD-Qualität.³³¹

Das Ziel des Rundfunkrechts und der Medienanstalten als der für Plattformfragen zuständigen Regulierer war und ist die Vielfaltssicherung. Vor dem Hintergrund ihrer Gatekeeper-Funktion ist die Regulierung von Plattformen ein erprobtes und bewährtes Mittel der Vielfaltssicherung.³³² Chancengleicher Zugang zu Inhalten und chancengleiche Auffindbarkeit dieser auf den Plattformen und Benutzeroberflächen sind dabei nach wie vor von zentraler Bedeutung. Dieses Mittel gilt es der Entwicklung des Plattformmarktes anzupassen. Dabei bedürfen die etablierten TV-Plattformen ebenso wenig einer fördernden Behandlung wie die OTT-Plattformen einer besonderen Privilegierung.³³³

Vielmehr muss eine zeitgemäße Regulierung

- den neuen Geschäftsmodellen der etablierten Plattformanbieter folgen und bspw. die geänderten Zahlungsströme zwischen Inhalte- und Plattformanbietern auf ihre chancengleiche Ausgestaltung prüfen können;
- insofern technologieneutral ausgestaltet sein, als dass erfolgreiche OTT-Plattformen mit Relevanz für die Meinungsbildung anhand klarer Kriterien in die vielfaltssichernde Regulierung einbezogen werden können.

³³⁰ Vgl. *Fuchs/Kunow*, Disruption im Plattformmarkt? Wie Digitalisierung, HD und OTT die Entwicklung prägen, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016*, 2016, 9 (12)

³³¹ Vgl. *Fuchs/Kunow*, Disruption im Plattformmarkt? Wie Digitalisierung, HD und OTT die Entwicklung prägen, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016*, 2016, 9 (13)

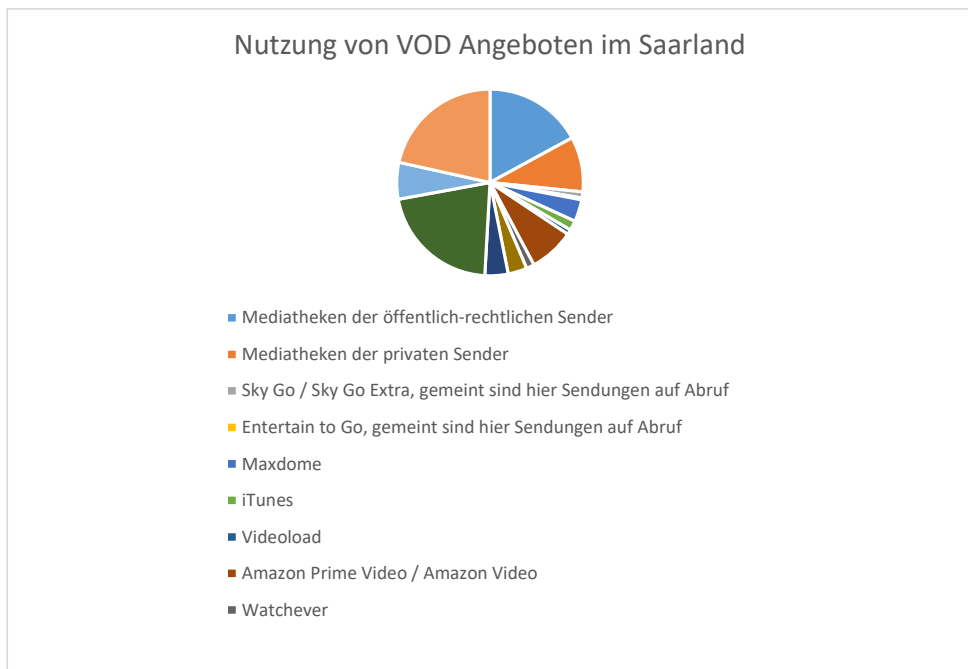
³³² Vgl. z.B. *die medienanstalten – ALM GbR*, Jahrbuch 2014/2015, 2015, S. 38 ff.; *dies.*, Jahrbuch 2015/2016, 2016, S. 44 ff.

³³³ Vgl. *Fuchs/Kunow*, Disruption im Plattformmarkt? Wie Digitalisierung, HD und OTT die Entwicklung prägen, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016*, 2016, 9 (14)

Einzelne OTT-Plattformen haben insbesondere in den jüngeren Zielgruppen mittlerweile Millionen tägliche Nutzer gewonnen.³³⁴

Strukturell betrachtet gleicht ein OTT-Anbieter wie *Netflix*, der ein ausgewähltes Angebot eigener und lizenzierter Serien und Filme vermarktet, eher einem TV-Veranstalter. Eine Onlinevideoplattform wie *YouTube* hingegen hebt sich durch einen sehr viel offeneren Zugang für Inhalteanbieter wie Zuschauer von den klassischen TV-Plattformen ab. Diese strukturellen Unterschiede muss eine vielfaltssichernde Regulierung berücksichtigen können.³³⁵

Die grundsätzlichen medienrechtlichen Gebote der Chancengleichheit und Transparenz sollten jedoch auch für meinungsbildungsrelevante Online-Videoplattformen gelten. Im Zweifelsfall sollte nachvollziehbar sein, zu welchen Konditionen die Angebote auf diese Plattformen kommen und nach welchen Kriterien sie dort auffindbar gemacht werden.³³⁶



³³⁴ Vgl. zur digitalen TV- und Videonutzung oben, Abschnitt !!! dieses Berichts

³³⁵ Vgl. *Fuchs/Kunow*, Disruption im Plattformmarkt? Wie Digitalisierung, HD und OTT die Entwicklung prägen, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 9 (15)

³³⁶ Vgl. *Fuchs/Kunow*, Disruption im Plattformmarkt? Wie Digitalisierung, HD und OTT die Entwicklung prägen, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 9 (15)

b) Die Ergebnisse des Web-TV-Monitors

11.142 der insgesamt 12.008 deutschen Onlinevideo-Angebote verbreiten ihre Inhalte ausschließlich über YouTube. Weitere 229 Angebote (2%) nutzen sowohl YouTube als auch die eigene Website und lediglich 637 Angebote (5%) verzichten gänzlich auf die Verbreitung über die Plattform des US-Internetgiganten Google, wie aus dem aktuellen Web-TV-Monitor 2016 hervorgeht.³³⁷

Ein weiterer zentraler Befund des Web-TV-Monitors lautet: Die in der Studie untersuchten deutschen YouTube-Kanäle zählten im August 2016 zusammen rund 113,2 Mrd. kumulierte Abrufe. Ein Jahr zuvor waren es noch 63,8 Mrd. – ein Plus von 77 Prozent innerhalb nur eines Jahres. Während die Zahl der deutschen YouTube-Kanäle seit 2015 um 33 Prozent gestiegen ist, geht die Zahl der originären Web-TV-Sender zurück. Seit 2015 wurden 17 Prozent der Angebote eingestellt bzw. wechselten mit ihren Inhalten zu YouTube. Der anhaltende Boom um YouTube-Stars wie Bibi oder Konstantin Hert (freekickerz) macht eine Video-Präsenz außerhalb der Plattformen und Netzwerke offenbar für viele Anbieter nicht mehr attraktiv – vor allem für diejenigen, die jugendliche Zielgruppen erreichen wollen.

Drei Viertel aller befragten Onlinevideo-Produzenten gaben an, dass die Zahl ihrer Video-Abrufe im Vergleich zu 2015 gestiegen ist. Insgesamt verzeichneten die Befragten im August 2016 bei den Abrufen ein Plus von 77 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Plattformübergreifend gehen die Anbieter von einem weiteren Wachstum der Abrufzahlen bis 2017 von 26 Prozent aus.

Bei den Inhalten dominieren Informationen und Nachrichten: 31 Prozent der Onlinevideo-Angebote sind nach Angaben der Anbieter dem Nachrichtenbereich zuzurechnen, 18 Prozent konzentrieren sich allgemein auf lokale und regionale Inhalte. Danach folgen mit 13 Prozent Beiträge im Unterhaltungssegment.

Die Prognosen der Anbieter für Videoabrufe sind beim Livestreaming höher als bei Video-on-Demand: Über alle Plattformen hinweg sollen sich die Abrufzahlen bis 2017 im Vergleich zum Vorjahr fast verdoppeln (plus 97%). Rund zwei Drittel der Befragten (63 Prozent) bescheinigen dem Live-Streaming eine zunehmende Bedeutung in den nächsten drei Jahren. Während sich bei Videos auf Abruf YouTube als Standardplattform durchgesetzt hat, gibt es bei der Live-Verbreitung bisher noch kein führendes Portal. Hier ist der Markt mit seinen vielen neuen Diensten dynamischer denn je. Dies bedeutet unter anderem Wachstums- und Entwicklungschancen auch für deutsche Produzenten, Aggregatoren und Plattformen.

³³⁷

Die Studie wurde im Auftrag von LFK und BLM von der Beratungs- und Forschungsgruppe Goldmedia und Bertram Gugel erarbeitet. Der Web-TV-Monitor 2016 liefert dabei zum zweiten Mal eine Analyse der größten YouTube-Kanäle in Deutschland.

Für die Erfassung von Onlinevideo-Angeboten im BLM/LFK-Web-TV-Monitor 2016 wurden folgende Kriterien definiert: Bewegtbildinhalte sind zentraler Zweck des Angebotes, es handelt sich um ein aktives Angebot, das IP-basiert oder per App oder im Rahmen eines YouTube-Kanals mit mind. 500 Abonnenten bzw. einer Facebook- Video-Präsenz verbreitet wird, sich an ein deutschsprachiges Zielpublikum wendet sowie nur eigene oder lizenzierte Inhalte unter Einhaltung rechtlicher Standards publiziert. In einer Primärerhebung zwischen Juli und August 2016 wurden alle Onlinevideo-Anbieter in Deutschland von Goldmedia per Online-Fragebogen kontaktiert.

c) Die Ergebnisse des Webradio-Monitors – in Abgleich mit den Ergebnissen der ARD/ZDF-Onlinestudie und der JIM-Studie

Mit dem Webradiomonitor 2016 erschien zum achten Mal eine umfassende Marktanalyse zu Online-Audio-Angeboten in Deutschland.³³⁸ Neben Webradio- und Online-Audio-Anbietern wurden in diesem Jahr erstmals auch Online-Audio-Hörer in Deutschland befragt. Die wesentlichen Ergebnisse lauten:³³⁹

- 2016 gab es mehr als 10.000 Online-Audio-Streams in Deutschland: 2.453 Webradios und 7.686 kuratierte Playlists auf Online-Audio-Plattformen.
- Mehr als die Hälfte der Online-Audio-Anbieter erzielten höhere Werbeeinnahmen als in 2015.
- 2015 erzielten Webradio-Angebote 17 Mio. Euro Netto-Werbeumsatz, erwartet wird ein Anstieg bei einem jährlichen Wachstum von +37% auf rund 39 Mio. Euro bis 2018.
- Erwartet wird von den Anbietern 2017 eine Standardisierung von Programmatic Advertising.
- Online-Audio-Nutzer hören bereits rund die Hälfte ihrer gesamten Radio- und Musikinhalte über das Internet.
- Die Online-Audio-Nutzung wächst insgesamt stärker als die Radio- und Musik-Nutzung insgesamt.
- Die Online-Audio-Nutzung erfolgt immer häufiger über mobile Endgeräte –2018 werden voraussichtlich 45% der Abrufe mobil sein.
- Jeder vierte Nutzer hört bereits jetzt schon im Auto online-Audio-Angebote.
- Ein jederzeitiger, geräteunabhängiger Zugriff auf viele Inhalte wird als Hauptmotiv für Online-Audio benannt.
- Online-Audio bietet enorme Angebotsvielfalt über alle Musik- und Programmgenres hinweg.
- Herausforderungen sind Rechtekosten, Zugangsfragen und die Auffindbarkeit.

Diese Ergebnisse weisen erhebliche Überschneidungen mit den Ergebnissen der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016 auf. Sie unterstreichen, dass das Internet als Verbreitungsweg für Audio und Radioinhalte 2016 erneut an Bedeutung gewonnen hat und sich zunehmend als komplementärer Ausspielungsweg etabliert:³⁴⁰

- Gemessen am Audio-Nettowert, der verschiedene Audio-Nutzungsformen zu einem gemeinsamen Nutzungswert verrechnet, hatten 2016 rund 64 Prozent aller Onliner mit Audioanwendungen im Netz zumindest selten Kontakt – eine erneute Steigerung von 4 Prozentpunkten gegenüber dem Spitzenwert von 2015.
- Beigetragen hat zu diesem Wert die nahezu durchgängig positive Entwicklung bei der Nutzung verschiedener Audioanwendungen: das Hören von Musikdateien über das Internet (2016: 40 % gelegentliche Nutzung), das Live-Hören von Radioprogrammen (29 %), Musikstreaming (19 %), die zeitversetzte Variante der Audionutzung von

³³⁸ Die Studie wurde im Auftrag der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM), des Bundesverbandes Digitale Wirtschaft (BVDW) e.V. und des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien e.V. (VPRD) durch das Berliner Forschungsinstitut Goldmedia durchgeführt. Sie ist abrufbar unter http://webradiomonitor.de/wp-content/uploads/2016/10/161026_Webradiomonitor-2016_Vollversion_Medientage_Muenchen.pdf

³³⁹ Vgl. <http://webradiomonitor.de/studie/webradiomonitor-2016/>

³⁴⁰ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Koch/Frees*, Audionutzung im Kontext ausdifferenzierter Onlineangebote. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2016, Media Perspektiven 2016, 438 (442 ff.)

Radiosendungen (16 %), Audiopodcasts (13 %), Musikportale (15 %) sowie Hörbücher/-spiele hören (12 %).

- Die größten Zuwächse wurden beim Zugriff auf Musikdateien, Musikportale und Streamingdienste beobachtet.
- Die Nutzung von Audioangeboten auf *YouTube* sowie von Musikererkennungsdiensten weist mit Nutzungswerten von 54 Prozent (*YouTube*) bzw. 21 Prozent (Musikererkennungsdienste) eine erhebliche Bedeutung für den Audiomarkt auf.
- Einen besonders hohen Stellenwert besitzen die Audioangebote im Internet für jüngere Onlinenutzer. Sie nutzen jede Form von Audioangeboten im Internet in überdurchschnittlichem Umfang. Ganz besonders gilt dies für Angebote, die eine selbstbestimmte Musikauswahl entsprechend den eigenen Neigungen ermöglichen: das Anhören von Musikdateien, Streamingdienste, Musikportale und Musikererkennungsdienste. Gemessen an einer stärker habitualisierten wöchentlichen Nutzungsfrequenz haben knapp zwei Drittel der jungen Onliner Kontakt zu *YouTube* im Vergleich zu gut einem Viertel aller Onliner.

Auch die Ergebnisse der jüngsten JIM-Studie 2016³⁴¹ weisen in eine entsprechende Richtung:

- Das Radio hat einen beständigen Stellenwert im Alltag der Jugendlichen. 78 Prozent der Zwölf- bis 19-Jährigen hören täglich oder mehrmals pro Woche Radioprogramme, wobei mehr Mädchen (82 %) als Jungen (73 %) zu den regelmäßigen Hörern zählen.
- Nach eigener Schätzung hören die Zwölf- bis 19-Jährigen durchschnittlich 79 Minuten Radio pro Tag, auch hier Mädchen (84 Min.) etwas länger als Jungen (75 Min.).
- Traditionelle Ausspielungswege haben nach wie vor die größte Bedeutung, der Großteil der Jugendlichen hört über ein Autoradio (75 %) oder ein „normales“ UKW-Radio (52 %). Knapp ein Fünftel hört Radio über das Smartphone, etwa jeder zehnte jugendliche Radiohörer nutzt in diesem Zeitraum ein DAB+-Radio oder hört am PC über das Internet Radio.
- Zum Musikhören generell stehen daneben weitere potentielle Ausspielwege zur Verfügung. Aber auch hier steht bei den Zwölf- bis 19-Jährigen das Radio an erster Stelle, 65 Prozent hören mindestens mehrmals pro Woche live bei Radiosendern Musik. Gut jeder Zweite (55 %) nutzt regelmäßig Musik bei *YouTube*, 44 Prozent hören über Streaming-Dienste wie z.B. *Spotify*. Zwei von fünf Jugendlichen (39 %) nutzen mindestens mehrmals pro Woche Musik auf Trägermedien wie CD und Kassette oder als MP3-Dateien.

d) Das Gutachten der KEK zu Digitalstrategien der Medienunternehmen

Mit einem im November 2016 ausgeschriebenem Gutachten zu „Digitalstrategien der Medienunternehmen – Die Ausweitung von Onlineaktivitäten und ihre Auswirkungen auf den Meinungsbildungseinfluss von Medienkonzernen“ will die KEK diese Onlinestrategien der Medienkonzerne gesamtheitlich untersuchen lassen.³⁴² Im Vordergrund soll hierbei die Frage stehen, inwieweit die Onlineaktivitäten der Medienunternehmen für sich betrachtet und im Verbund mit den jeweiligen bisherigen Medienaktivitäten Einfluss auf die Meinungsbildung

³⁴¹ Vgl. *Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs)* (Hrsg.), JIM-Studie 2016 – Jugend, Information, (Multi-) Media, 2016, S. 18 ff.

³⁴² Vgl. hierzu und zum Folgenden den Ausschreibungstext der KEK für ein Gutachten zu „Digitalstrategien von Medienunternehmen“; abrufbar unter http://www.kek-online.de/fileadmin/Download_KEK/Gutachten/Ausschreibung_Gutachten_zu_Aktivitäten_von_Medienunternehmen_im_Onlinebereich.pdf

haben können und ob sie geeignet sind, die Meinungsmacht der Unternehmen zu festigen, zu verstärken oder auch zu schwächen. Vor diesem Hintergrund soll ermittelt werden, welche Aktivitäten ausgewählte Medienkonzerne im Onlinebereich betreiben und wie sich diese in das Gesamtangebot des Unternehmens einfügen. Dabei ist aus Sicht der KEK von Interesse,

- „• ob und inwiefern klassische Medienangebote und Formate durch Onlineangebote ergänzt, verlängert, angereichert und/oder weiterentwickelt werden (z. B. SecondScreen-Anwendungen, Mediatheken, formatbegleitende Facebook-Profile etc.). Im Hinblick auf Bewegtbildangebote ist dabei von besonderem Interesse, ob diese der linearen Fernsehnutzung gleichzustellen bzw. deren Nutzung nach der Erhebungslogik den von der AGF/GfK ausgewiesenen Zuschaueranteilen zuzuschlagen ist;
- ob eigenständige Medienangebote im Onlinebereich betrieben werden, welche die Meinungsmacht der sie betreibenden Unternehmen zusätzlich zu den sonstigen Medienangeboten erhöhen. Die Bedeutung nicht-linearer Bewegtbildangebote ist dabei von besonderem Interesse (YouTube-Kanäle, VoD-Plattformen etc.). In diesem Zusammenhang stellt sich beispielsweise die Frage der Zurechenbarkeit von erfolgreichen YouTubern zu einem Unternehmen;
- ob und inwiefern ein wechselseitiges Aufeinandereinfließen von medienfernen Onlineaktivitäten und klassischen Medienangeboten der Unternehmen festzustellen ist (z. B. Crosspromotion, Schaffung von „Themenwelten“, Content Marketing etc.).“

Die Medienunternehmen verfolgen im Zusammenhang mit ihren Onlineangeboten verschiedene Strategien. So sollen z. B. alle Inhalte über alle Verbreitungswege auf allen Endgeräten verfügbar gemacht werden, integrierte Produktuniversen geschaffen werden oder eine umfassende Vermarktungs- und Verwertungsstrategie hinsichtlich eigener Inhalte und Marken erfolgen. Das Aufzeigen und Analysieren der einzelnen Digitalstrategien ist somit ein Schwerpunkt des Gutachtens. Es sollen etwaige Wechselwirkungen von Onlineangeboten mit klassischen Medienangeboten aufgezeigt und die dahinterstehenden Interessen der Unternehmen untersucht werden. Dabei soll aufgezeigt werden, ob die mediale Wirkung bestehender Angebote verlängert oder verstärkt wird und ob ergänzende oder neue Angebote vorgehalten werden. Zudem ist zu untersuchen, ob und inwieweit medienferne Angebote Einfluss auf Formate und Inhalte der klassischen Medien haben.

e) Die Feststellungen und Regelungsvorschläge der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz

Der Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz lautet in Bezug auf eine Fortentwicklung der Plattformregulierung auszugswise wie folgt:³⁴³

(1) Einführung

„Für einen zukunftsfähigen Regulierungsrahmen soll ein technologieneutraler und entwicklungsöffener Plattformbegriff (Medienplattform) gewählt werden, der durch Regelbeispiele konkretisiert wird. Derzeit werden drei Anknüpfungspunkte identifiziert und diskutiert, die nicht abschließend sind.³⁴⁴ Dies soll eine nach Erscheinungsformen abgestufte Regulierung ermöglichen.

³⁴³ Vgl. Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, a.a.O., S. 23 ff.

³⁴⁴ Als technische Medienplattformen können infrastrukturgebundene Dienstetypen (drahtlose und nicht drahtlose Übertragungskapazitäten oder Datenströme) erfasst werden, wie z.B. die auch derzeit von der Regulierung erfassten Kabelnetze. Als inhaltliche Medienplattformen können Dienste gefasst werden, die in der Zusammenfassung von audiovisuellen und Audioinhalten zu einem Gesamtangebot für Nutzerinnen und Nutzer bestehen, ohne dass der Anbieter zugleich auch Infrastrukturanbieter ist. Als Zugangsplattformen könnten Dienste wie Benutzeroberflächen erfasst werden,

Angebote, die keine relevante Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung haben, sollen über Ausnahmenvorschriften von den Vorgaben der Plattformregulierung ausgenommen werden.³⁴⁵

...

Die bisherige Regulierung im RStV ist im Wesentlichen auf Plattformen in geschlossenen Netzen ausgerichtet. Neuere Angebotsformen werden zum Teil regulatorisch nicht erfasst. Hierdurch können potentiell neue Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt entstehen. Das Gleichgewicht der bisherigen rundfunkrechtlichen Regulierung wird somit in Frage gestellt. Ziel und Herausforderung ist es, einen Regulierungsrahmen zu wählen, der im Hinblick auf weitere Entwicklungen und Veränderungen der Angebotsstrukturen flexibel und zukunftsfähig ist. Als Ansatz ist die bundesverfassungsgerichtliche Interpretation des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG heranzuziehen, wonach die Schaffung eines Rechtsrahmens zur Sicherstellung eines in der Demokratie unabdingbaren meinungsvielfältigen Inhalteangebots Aufgabe der dafür zuständigen Kompetenzträger ist. Darin eingeschlossen sind auch Maßnahmen zu einer positiven Vielfaltssicherung.“

(2) Anwendungsbereich

„In Anbetracht der Veränderungen der Marktstrukturen beim Angebot und der Nutzung audiovisueller und Audioinhalte und einer zu erwartenden Weiterentwicklung ist eine flexible und entwicklungsoffene Plattformdefinition zu finden. Um dies zu erreichen, ist die in § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV enthaltene enge Definition des Plattformbetreibers durch eine weiter gefasste Definition zu ersetzen. Diese muss klar gefasst werden und auch eine hinreichende Abgrenzung zu Intermediären ermöglichen. Dabei sollte von dem Begriff der „Plattform“ und nicht mehr von dem des „Plattformanbieters“ ausgegangen werden. Dem Umstand, dass dem Begriff der „Plattform“ im allgemeinen Sprachgebrauch und außerhalb des RStV ein anderer, weitergehender Bedeutungsgehalt zukommt, kann dadurch Rechnung getragen werden, dass im RStV künftig der Begriff der „Medienplattform“ verwandt wird.

Es sollte eine Konkretisierung des Begriffes der Medienplattform mithilfe von Regelbeispielen erfolgen. Die Regelbeispiele sollten maßgebliche Erscheinungsformen von Medienplattformen widerspiegeln, wobei diese, ihrer Wirkweise entsprechend, in abstrakt beschriebenen Kategorien zusammengefasst werden sollten. Durch die Verwendung von Regelbeispielen wird einerseits eine Klarstellung und Veranschaulichung des Plattformbegriffes erreicht, andererseits bleibt eine Flexibilität zur Einordnung künftiger Entwicklungen erhalten. Eine begriffliche Differenzierung zwischen den Haupterscheinungsformen von Medienplattformen

die Zugang zu vorwiegend audiovisuellen und Audioinhalten geben. Entscheidend ist dabei die Möglichkeit eines Direktzugriffs auf audiovisuelle und Audioinhalte, wie sie bei Smart-TVs, EPGs etc. gegeben ist. Zur weiteren Präzisierung des Begriffs der Benutzeroberfläche bietet sich eine Orientierung an der Bestimmung in § 2 Abs. 2 Zugangs- und Plattformsatzung der Landesmedienanstalten an (§ 2 Abs. 2 ZP-Satzung: *„Benutzeroberflächen im Sinne von § 52c Abs. 1 S. 2 Nr. 3 RStV sind voreingestellte Systeme und Dienste, die dem Nutzer eine übergreifende Orientierung über Rundfunk- und vergleichbar Telemedienangebote sowie deren Auswahl ermöglichen.“*).

³⁴⁵ Es sind Ausnahmeregelungen vorzusehen für Angebote, die keine relevante Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung haben. Hierbei sollte Offenheit für aufgrund von Marktentwicklungen notwendige Konkretisierungen bestehen, so dass die Einzelheiten durch die Landesmedienanstalten in Satzungen und Richtlinien auf Basis der grundlegenden Vorgaben im RStV festgelegt werden. Hierbei sollten z.B. Privilegierungen für Neuzugänge im Markt bestehen, was mit einer Bezugnahme auf Reichweite, Nutzerzahl oder auch Dauer der Tätigkeit erzielt werden könnte. Für Plattformen in offenen Netzen sollen Aufgreifschwelen gelten (z.B. im Hinblick auf die Nutzerzahl/Reichweite oder sonstige Aufgreifkriterien). Ebenfalls könnten die derzeit für drahtlose und drahtgebundene Plattformen geltenden Aufgreifschwelen fortgeschrieben werden. Der Umstand, dass über eine Plattform (z.B. Benutzeroberfläche) auch auf das offene Internet zugegriffen werden kann, soll nicht dazu führen, dass die Plattform allein deshalb nicht der Plattformregulierung unterfällt.

ist auch deshalb erforderlich, da nicht alle Erscheinungsformen der gleichen Bandbreite an Regulierung unterfallen müssen. Vielmehr soll eine abgestufte Regulierung erfolgen.“

(3) Grundsätze betreffend den Zugang

Durch die Brückenfunktion, die Medienplattformen zukommt, sind für die Frage, ob ein audiovisueller oder Audioinhalt zur Nutzerin bzw. zum Nutzer gelangen bzw. eine Nutzerin bzw. ein Nutzer einen solchen Inhalt wahrnehmen kann, zwei Aspekte elementar: Zum einen kommt es darauf an, ob und unter welchen Bedingungen ein Inhalt Zugang zu einer Medienplattform erhält. Zum anderen entscheidend ist die Auffindbarkeit der verfügbaren Inhalte durch die Nutzerin bzw. den Nutzer. Im Sinne der Gewährleistung von Vielfalt ist sicher zu stellen, dass meinungsrelevante Inhalte von den Rezipienten auch wahrgenommen werden können. Um dies zu erreichen sollten die folgenden allgemeinen Grundsätze für Medienplattformen (sofern nicht im Rahmen der Ausnahmenvorschriften von Regulierung ausgenommen) gelten:

- Transparenz
- Diskriminierungsfreiheit
- Chancengleichheit
- Nutzerautonomie

Diese Grundsätze sind in den RStV aufzunehmen, wobei deren Bedeutungsgehalt im Hinblick auf Zugang und Auffindbarkeit soweit erforderlich noch näher ausgestaltet wird.

Zur Transparenz gehört maßgeblich, dass für die Nutzerin bzw. den Nutzer und die Landesmedienanstalten ohne Schwierigkeiten erkennbar ist, nach welchen Vorgaben die Medienplattform organisiert ist.

Der Grundsatz der Diskriminierungsfreiheit soll dahin gefasst werden, dass gleichartige Anbieter und Angebote für audiovisuelle und Audioinhalte nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden und insbesondere auch keine ungerechtfertigte Bevorzugung von eigenen Angeboten des Plattformanbieters erfolgt.

Chancengleichheit bedeutet, dass diesen Anbietern der Zugang zu der Plattform bzw. die Abbildung auf der Plattform ohne unbillige Behinderung und zu angemessenen Bedingungen möglich gemacht wird.

Nutzerautonomie beinhaltet, dass es der Nutzerin bzw. dem Nutzer möglich sein muss, die Organisation der Plattform auf einfache Weise und dauerhaft nach seinen individuellen Vorstellungen anzupassen.

...

Der Zugang von audiovisuellen und Audioinhalten bzw. deren Anbietern zu einer Medienplattform unterfällt generell den aufgezeigten Grundsätzen der Diskriminierungsfreiheit und - soweit audiovisuelle oder Audioinhalte mit Meinungsbildungsrelevanz betroffen sind - dem Grundsatz der Chancengleichheit. Die Absicherung dieser Grundsätze sollte durch eine Kontrolle seitens der Regulierungsbehörden erfolgen, wobei auch hier Transparenz zu gewährleisten ist. Dabei sollte, soweit möglich, ein Ex-Post-Ansatz verfolgt werden.

...

Im Rahmen der technischen Medienplattformen soll aus Sicht der Länder an dem „Must-Carry“ Regime festgehalten werden, sofern es sich um Netze handelt, die für eine erhebliche Zahl von Endnutzerinnen und -nutzern das Hauptmittel zum Empfang von audiovisuellen und Audioinhalten darstellen. Insgesamt muss bei regulatorischen Maßnahmen sichergestellt sein, dass Verpflichtungen transparent, verhältnismäßig und für die Betroffenen nachvollziehbar sind. In Bezug auf die mit dem Must-Carry Regime verbundenen Anforderungen ... besteht weiterhin Prüfbedarf, ob und inwiefern Anpassungen erforderlich sind. Es soll grundsätzlich die Möglichkeit vorhanden sein, ein angemessenes Entgelt für Übertragungspflichten vertraglich zu vereinbaren.

Für den Zugang zu Inhalteplattformen sollten die allgemeinen Grundsätze (Transparenz, Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit) gelten. Eine Must-Carry Vorgabe erscheint derzeit nicht erforderlich. Für Zugangsplattformen wie Benutzeroberflächen ist das Must-Carry Regime nicht passend, seine Vorgaben gelten aber nach den allgemeinen Voraussetzungen für das in die Benutzeroberfläche eingebettete oder hierüber zu erreichende Angebot der Rundfunkprogramme, sofern es sich bei dem Übertragungsweg für eine erhebliche Zahl von Endnutzerinnen und -nutzern um das Hauptmittel zum Empfang handelt.“

(4) Must-Offer

Zu der Frage, ob das Prinzip eines Must-Offer als Verpflichtung von Anbietern audiovisueller Inhalte mit Meinungsbildungsrelevanz gegenüber Medienplattformanbietern regulatorisch verankert werden soll, und auch zu der Frage, wie ein „Must-Offer“ ggf. auszugestaltet wäre, besteht noch weiterer Prüfungsbedarf.

(5) Ausgestaltung des Aufsichtsverfahrens

„Die Zusammenarbeit von Landesmedienanstalten und Bundesnetzagentur ist im Sinne der Verfahrensvereinfachung zu überprüfen. Den Regulierungsbehörden soll über Satzungsbefugnisse eine wichtige Rolle bei der Konkretisierung von Regulierungsvorgaben und Regulierungsumfang zukommen. Die effektive Kontrolle der Plattformbetreiber ist durch klare und ausreichend weit gefasste Ermächtigungsgrundlagen abzusichern.“

(6) Weiteres Verfahren

Es sollen konkrete Formulierungen für eine Novellierung der §§ 52 ff. RStV erarbeitet werden. Zu den sich aus dem Must-Carry-Regime ergebenden Folgefragen, der Notwendigkeit und eventuellen Ausgestaltung eines Grundsatzes „Must-Offer“ sowie zu einzelnen Aspekten bei der Ausgestaltung des Aufsichtsverfahrens ist eine weitere Prüfung unter Beteiligung potentiell von der Regulierung Betroffener sowie Expertinnen und Experten sinnvoll.

Der Freistaat Bayern hat hierzu folgende Protokollerklärung abgegeben:

- „Eine hohe Regelungsintensität im Rahmen der Plattformregulierung droht die Schieflage zwischen deutschen und ausländischen Plattformanbietern zu manifestieren, wenn nicht gar zu vertiefen. Bei einer Regulierung ist darauf zu achten, dass klassische Plattformen nicht schlechter gestellt werden als Over- The-Top (OTT) -Angebote im Internet, mit denen sie im Wettbewerb stehen.“

- Ein starker regulativer Eingriff wie das Festhalten an Must-Carry-Vorschriften sollte angesichts der derzeitigen unklaren Empirie und der sich schnell weiterentwickelnden Technik auf den Prüfstand gestellt werden.“

f) Ergänzende Hinweise der LMS

Benutzeroberflächen, ³⁴⁶ also EPGs, Navigatoren oder Listen, die ausschließlich Rundfunkangebote darstellen, ermöglichen die unmittelbare Auswahl dieser Programme durch den Zuschauer. Sie stehen zwischen dem Nutzer und den Programmanbietern und können dadurch den Prozess der freien Meinungs-bildung beeinflussen.

Benutzeroberflächen sind als eigenständiges Regelungs-subjekt unabhängig davon zu regulieren, wie oder von wem sie zugänglich gemacht werden. Die heutige Plattformregulierung führt zu einem Ungleichgewicht bei den im Markt befindlichen Benutzeroberflächen, weil nur die erfasst werden, die von Plattformanbietern, sprich Netzbetreibern verantwortet werden.

Die Existenz mehrerer Benutzeroberflächen garantiert nicht automatisch chancengleichen, diskriminierungsfreien Zugang bzw. eine von Vielfalt geprägte Auffindbarkeit von Rundfunkangeboten. Die Existenz mehrerer Benutzeroberflächen ist für den einzelnen Zuschauer nicht gleichbedeutend mit einem freien, jederzeit möglichen Wechsel zwischen diesen Oberflächen. Nach Forschungserkenntnissen der Medienanstalten ist der Großteil der TV-Nutzer eher träge und wechselt seine Systeme selten. Es ist schon aus technischen Gründen fraglich, ob diese Wechsel wirklich so ohne weiteres möglich sind. Zudem erschweren Lock-in-Effekte einen Wechsel, etwa durch die Personalisierung der Benutzeroberfläche oder durch lernende Empfehlungssysteme.

Daher sind im Ergebnis künftig auch Benutzeroberflächen zu erfassen, die auf Smart-TV-Geräten, Homescreens oder Set-Top-Boxen einen Überblick über das Gesamt-rundfunkangebot geben und das unmittelbare Einschalten der einzelnen Programme ermöglichen.

Alle verfügbaren Angebote müssen durch den Nutzer über die Benutzer-oberfläche auffindbar sein.

Die Darstellungskriterien sind vom Diensteanbieter transparent zu machen. Dann kann eine Überprüfung erfolgen, inwieweit die Kriterien sachlich begründet sind und der Diensteanbieter sich selbst an diese Kriterien hält. Festgehalten werden sollte auch, dass die Medienanstalten berechtigt sind, diese zu veröffentlichen.

Chancengleichheit heißt zunächst, dass alle Angebote die gleiche Chance haben, auffindbar zu sein. Die Besserstellung eigener Angebote des Plattformanbieters ist danach ausgeschlossen.

³⁴⁶ Vgl. hierzu und zum Folgenden „Position der DLM zur Fortentwicklung der Plattformregulierung“ vom 15.03.2016 (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Gemeinsame_Positionen/DLM-Position_Fortentwicklung_der_Plattformregulierung_2016-03-15.pdf)

Je mehr Möglichkeiten zur Suche oder zur Gestaltung der Benutzeroberfläche der Nutzer hat, desto eher ist Chancengleichheit gewährleistet. Die Nutzerautonomie ist daher als abstraktes Ziel gesetzlich festzuschreiben.

Die Diskussionen um eine besondere Auffindbarkeit im Rahmen einer Anreizregulierung sind derzeit noch nicht so weit, dass sich hieraus schon konkrete Regulierungsvorgaben ableiten lassen. Grundsätzlich muss hier aber gelten, dass ein derartiges System für beide Säulen des dualen Systems offen ist. Zudem erscheint es ausreichend, die konkrete Umsetzung dem Anbieter der Benutzeroberfläche zu überlassen und nicht eine konkrete Struktur oder Reihenfolge gesetzlich oder regulatorisch vorzugeben.

Staatsvertraglich sind nur allgemeine Kriterien vorzugeben. Die Konkretisierung kann dann auf Satzungsebene erfolgen.

Portale von Smart-TVs und App Stores bieten in der Regel nicht nur Rundfunk-Apps an, sondern auch Apps für eine Vielzahl anderer Dienste und Angebote. Damit können die Regelungen für reine Rundfunk-Benutzeroberflächen nicht ohne weiteres übernommen werden.

Gleichwohl ist auch für derartige Dienste Transparenz vorzugeben. Für den Nutzer wie für die Inhabeanbieter muss klar sein, nach welchen Regeln die Dienste Zugang zu den App Stores und TV-Portalen erlangen.

Auch hier ist Nutzerautonomie vorzugeben. Die Nutzer müssen in der Lage sein, Einstellungen jederzeit einfach ändern zu können.

Vor diesem Hintergrund könnte eine Ergänzung des Rundfunkstaatsvertrages wie folgt erfolgen:

(1.) Es erfolgt eine Ergänzung der Regelung zum **Anwendungsbereich** des Staatsvertrages wie folgt:

„Für Anbieter von Benutzeroberflächen, soweit sie nicht bereits aufgrund der Niederlassungen deutscher Rechtsstaat unterliegen, gelten dieser Staatsvertrag und die landesrechtlichen Vorschriften auch, soweit die Benutzeroberfläche

1. Rundfunk oder vergleichbare Telemedien, die von diesem Staatsvertrag umfasst sind, zugänglich macht und
2. die Benutzeroberfläche in Deutschland verbreitet wird.“

Eine internationale Anwendungserweiterung ist für Benutzeroberflächen erforderlich, da deren Anbieter nicht zwingend deutschem Recht unterfallen.

Ein Anknüpfungspunkt für die Anwendung deutschen Rechts ergibt sich auch daraus, dass die hier vermarkteten Geräte speziell für den deutschen Markt aufbereitet werden.

(2.) Es erfolgt eine Ergänzung der **Begriffsbestimmungen** um folgende Definitionen:

„Anbieter einer Benutzeroberfläche (ist), wer dem Nutzer eine übergreifende Orientierung vorwiegend über die Rundfunk- oder vergleichbaren Telemedienangebote sowie deren unmittelbare Auswahl ermöglicht.“

Diese Definition ist bewusst kurz und offen gehalten. Sie stellt alternativ auf das Vorhandensein (linearen) Rundfunks oder vergleichbarer Telemedien ab. Es sind auch Benutzeroberflächen, die ausschließlich Mediatheken oder andere Telemedienangebote zugänglich machen, erfasst. Es werden auch virtuelle Plattformen erfasst, solange darüber das direkte Einschalten der Programmangebote möglich ist, also bspw. auch Smart-TV-Portale oder online-Plattformen.

(3.) Es erfolgen folgende materiell-rechtlichen Regelungen zu Benutzeroberflächen:

„(1) Die nachstehenden Regelungen gelten nicht für Anbieter von Benutzeroberflächen, mit weniger als 20 000 monatlichen Nutzern.

(2) Der Anbieter einer Benutzeroberfläche ist verpflichtet, der zuständigen Landesmedienanstalt auf Verlangen Auskünfte über Inhalt, Gestaltung und Funktionsweise der Benutzeroberfläche zu erteilen. §§ 21 bis 24 gelten entsprechend.

(3) Allen verfügbaren Rundfunkprogrammen und vergleichbaren Telemedien ist ein diskriminierungsfreier Zugang zu Benutzeroberflächen zu ermöglichen.

(4) Die Auffindbarkeit von Rundfunkprogrammen und vergleichbaren Telemedien in Auswahlssystemen ist diskriminierungsfrei sicherzustellen. Rundfunkprogramme und vergleichbare Telemedien, die einen besonderen Beitrag zu Meinungsvielfalt und Pluralismus leisten, sind bei der Auffindbarkeit vorrangig zu berücksichtigen. Dies umfasst insbesondere die in § 52 b Abs. 1 Nr. 1 a bis d bezeichneten Programme und deren vergleichbare Telemedien.

(5) Der Anbieter von Benutzeroberflächen darf grundsätzlich ohne Zustimmung des jeweiligen Rundfunkveranstalters dessen Programme und vergleichbare Telemedien nicht überblenden oder anders in ihrer Integrität beeinträchtigen. Durch den Nutzer autorisierte oder veranlasste Überblendungen, die Dienste der Individualkommunikation oder übliche Gerätefunktionen darstellen, sind zulässig.

(6) Verstößt ein Anbieter von Benutzeroberflächen gegen die Bestimmungen dieses Staatsvertrags gilt § 38 Abs. 2 entsprechend.“

Aufgenommen würde in Absatz 1 eine Verhältnismäßigkeitsklausel. Über die zuvor aufgezeigte Definition wäre sichergestellt, dass Benutzeroberflächen, die keine Rundfunkprogramme oder vorwiegend vergleichbare Telemedienangebote darstellen, materiell nicht erfasst sind.

Absatz 2 würde die formellen Anforderungen für den Betrieb von Benutzeroberflächen darstellen. Im Sinne einer Missbrauchsaufsicht sind Anzeige oder gar Erlaubnis entbehrlich. Jedoch sind Auskunftspflichten notwendig, um ein nachlaufendes Verfahren überhaupt zu ermöglichen.

Absatz 3 würde materiell den Zugang zu Benutzeroberflächen regeln. Diskriminierungsfrei wäre hier nach medienrechtlichen Maßstäben zu verstehen. Die Zugangskriterien müssten daher vor dem Hintergrund der Sicherung der Meinungsvielfalt Bestand haben. Alle Angebote müssten im Rahmen des technisch Möglichen und wirtschaftlich Zumutbaren eine reale Chance auf Zugang zu Benutzeroberflächen haben.

Absatz 4 würde die Auffindbarkeit und die Privilegierung in Anlehnung an die bestehenden must-carry Vorschriften des RStV regeln.

Absatz 5 würde die Inhalteintegrität regeln.

Absatz 6 wäre zur Durchsetzung der materiellen Regelungen erforderlich. Eine Bezugnahme auf § 38 Abs. 2 ist ausreichend, da dort die Maßnahme der Untersagung aufgeführt ist.

9. Der Einfluss neuer Medienakteure auf die öffentliche Meinungsbildung

a) Einführung

Erleichtert die Digitalisierung einerseits die massenhafte Verbreitung meinungsrelevanter Inhalte, ist dieser Zuwachs gleichbedeutend mit einer neuen Unübersichtlichkeit. Die Entwicklung des Internets zeigt, dass für die Meinungsbildung relevante Informationen nicht mehr alleine an traditionelle Medien gebunden sind. In dieser Situation gewinnen, sog. Informationsvermittler oder „Intermediäre“ zunehmend an Bedeutung. „Sie bringen – jedenfalls auf den ersten Blick – Ordnung in das digitale Chaos und machen in der digitalen Welt Inhalte überhaupt erst zugänglich und damit wahrnehmbar“.³⁴⁷ Ob eine föderale Medienordnung noch geeignet und in der Lage ist, diese Herausforderungen zu bewältigen, wird kritisch hinterfragt.

Neben den publizistisch relevanten Onlinemedien sind Plattformen wie *Google*, *Facebook* und *YouTube* ebenfalls von großer Bedeutung für die Informationsversorgung, da sie den Zugang zu den meinungsrelevanten Informationsangeboten gestalten und beeinflussen können.

Diese Plattformen als bloße technologiegetriebene Kommunikationsplattformen zu verstehen, die wie das Grosso der Zeitungen zu behandeln sind, wie es Dr. *Mathias Döpfner* in seiner Antrittsrede als Vorsitzender des BDZV angeregt hat,³⁴⁸ griffe zu kurz: Aufgrund der Angebotsfülle im Internet sind Orientierungsdienstleister unverzichtbar. Es gilt als Binsenweisheit, dass man im Internet praktisch nicht vorkommt, wenn man nicht von den bzw. der großen Suchmaschine auf einem der vorderen Plätze gelistet wird. „Anders als beim Presse-Grosso ist bei Onlineangeboten nicht der offene Zugang der Nutzer das Problem, sondern die Auffindbarkeit und Wahrnehmbarkeit. Um im Beispiel von Herrn Döpfner zu bleiben: Facebook kann die Auswahl der im Rahmen des sozialen Netzwerks an die Nutzer weitergeleiteten Meldungen steuern. So könnten gewisse Informationen einseitig weiterverbreitet, andere unterdrückt werden.“³⁴⁹

b) Intermediäre

(1) Der aktuelle Sachstand

Laut der Definition im Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz³⁵⁰ sind Intermediäre „Dienstetypen, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für von Dritten erstellte und gegebenenfalls eigene Inhalte erzeugen“. Dies sind u.a.

- Suchmaschinen wie Google, Bing, Yahoo, Ask.com oder AOL;
- Instant Messenger wie WhatsApp;

³⁴⁷ Vgl. jüngst *Dörr*, Ist der deutsche Medienföderalismus einmalig?, *pro media* 12/2016, 10 (10)

³⁴⁸ Vgl. „Rede von BDZV-Präsident Dr. Mathias Döpfner beim Zeitungskongress am 26. September 2016 in Berlin“, abrufbar unter http://www.bdzv.de/fileadmin/bdzv_hauptseite/aktuell/pressemitteilungen/2016/assets/Pressefassung_Rede_D%C3%B6pfner_1.pdf

³⁴⁹ *Müller-Terpitz*, Meinungslenkung durch Algorithmen, *ProMedia* 12/2016, 18 (19)

³⁵⁰ Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, a.a.O., S. 38

- (sonstige) soziale Netzwerke wie Facebook, Tumblr, Snapchat, Google+, LinkedIn, XING, Blogger.de, Pinterest oder Instagram;
- App-Plattformen wie z.B. I-Tunes;
- Video-Portale wie YouTube, Dailymotion und Vimeo;
- (sonstige) User-Generated-Content (UGC)-Plattformen,
- (Micro-)Blogging-Plattformen wie z.B. Twitter;
- News-Aggregatoren wie z.B. Google News oder Nachrichten.de und
- Verkaufsplattformen wie z.B. Amazon.³⁵¹

Intermediäre nehmen eine Doppelrolle ein: Sie sind sowohl vielfaltsfordernd als auch potenziell vielfaltsgefährdend. Einerseits kommt ihnen angesichts einer nicht überschaubaren Fülle von Inhalten und Angeboten im Internet eine wichtige ordnende und vermittelnde Funktion zu. So ermöglichen sie die Auffindbarkeit und stellen somit ein Zugangsportal zu den Inhalten dar. Damit fördern sie den freien Informationszugang und die Informationsvielfalt. Andererseits können Intermediäre aus dieser Position heraus den Informationszugang aber auch verengen sowie die Meinungsbildung lenken und beeinflussen. Auch wenn Intermediäre mit dem Merkmal der vorherrschenden Meinungsmacht mangels eigener publizistischer Tätigkeit nicht zu erfassen sind, steht es dem Gesetzgeber frei, nicht erst vorherrschende Meinungsmacht, sondern bereits die erhebliche Beeinträchtigung von Meinungsvielfalt zu verhindern, und deshalb Intermediäre zum Gegenstand einer vielfaltssichernden Regulierung zu machen³⁵²

Täglich nutzen 57,3 Prozent der Personen ab 14 Jahre nutzen in Deutschland mindestens einen Intermediär. Das ergibt die bevölkerungsrepräsentative Erhebung von Kantar TNS im Auftrag der Landesmedienanstalten, die am 30. November 2011 vorgestellt wurde.³⁵³ Google liegt mit einer Tagesreichweite von 79% knapp vor WhatsApp mit 75%. Mit Abstand folgen YouTube und Facebook mit jeweils rund 42% (Basis jeweils Onliner pro Tag). Bei der Wahl zum wichtigsten Intermediär liegt WhatsApp knapp vor Google. Facebook und Google verdrängen allerdings bei der Infonutzung WhatsApp von der Spitzenposition als wichtigster Intermediär in Bezug auf die Nutzung gesamt.

57,3 Prozent der Internetnutzer nutzen mindestens einen Intermediär auch zu informativen Zwecken. Das entspricht 33% aller Personen ab 14 Jahren. Erstaunlich ist dabei nach dem Ergebnis der Studie, dass soziale Netzwerke einen höheren „Infoanteil“ aufweisen als Suchmaschinen: Der Anteil informierender Nutzung liegt bei sozialen Netzwerken bei 57,1 Prozent, bei Suchmaschinen bei 48,8 Prozent.

Jeder dritte Internetnutzer - das entspricht rund 20% aller Personen ab 14 Jahre - gelangt (auch) über einen Intermediär zu Online-Infos, jeder vierte (24,6%) dabei über eine Suchmaschine.

³⁵¹ Vgl. Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, a.a.O., S. 42; Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, a.a.O., S. 31

³⁵² Vgl. KEK, 18. Jahresbericht - Berichtszeitraum 1. Juli 2015 bis 30. Juni 2016, 2016, S. 145 f.

³⁵³ Vgl. hierzu und zum Folgenden Ecke, Wie häufig und wofür werden Intermediäre genutzt?, 2016 (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Veranstaltungen/Präsentation_Intermediäre/TNS_Intermediäre_und_Meinungsbildung_Präsi_Web_Mappe_final.pdf)

Suchmaschinen liegen mit 39,9 Prozent und soziale Netzwerke mit 30,2 Prozent informierender Nutzung klar vor Videoportalen (9,3 Prozent) und Instant Messengern (8,5 Prozent).

Google und Facebook sind nach dem Ergebnis der quantitativen Studie insgesamt und in Bezug auf die informierende Nutzung die relevantesten Intermediäre. Suchmaschinen – allen voran Google – liegen sowohl bei der informierenden Nutzung gesamt, als auch als Kontakthersteller ganz klar vorne, gefolgt von sozialen Netzwerken mit Facebook als prominentester Vertreter. Google wird auch von mehr als der Hälfte (53%) der „informierenden Intermediäre-Nutzer“ zum wichtigsten Info-Intermediär gewählt. Mit Abstand folgt Facebook (24%).

Darüber hinaus zeigt diese Studie einen klaren Zusammenhang zwischen Alter und formaler Bildung und der Nutzung von Intermediären zu informierenden Zwecken auf: Bei überdurchschnittlich vielen (a) Jüngeren und (b) Personen mit formal höherer Bildung ist ein entsprechendes Nutzungsverhalten feststellbar. Nahezu alle intermediären Angebote haben eine deutlich höhere Tagesreichweite bei den 14- bis 29-Jährigen. Weit überdurchschnittlich viele Jugendliche nutzen Instagram, Snapchat, Pinterest, Tumblr und YouTube.

Bei dieser Altersgruppe liegen soziale Netzwerke bei der informierenden Nutzung von Intermediären gesamt fast auf Augenhöhe mit Suchmaschinen. Google ist hier mit Abstand (50,1 %) vor Facebook (45,0 %) und sonstigen Intermediären vorne. Jeder zweite 14-29-jährige Onliner nutzt mindestens einen Intermediär (auch) als Kontakt zu Online-Infos.

Bund und Länder waren sich in der Bund-Länder-Kommission einig, dass aufgrund des weiten Begriffsverständnisses bei den einzelnen Regelungen Differenzierungen vorzunehmen sind; eine Beschränkung auf Intermediäre, die algorithmusgesteuerte Such- und Empfehlungsfunktionen nutzen, ist aus Sicht des Bundes zu beachten.³⁵⁴

Dieses Erfordernis der Differenzierung wird durch eine zweite qualitative Studie des Hans-Bredow-Instituts im Auftrag der Landesmedienanstalten gestützt:³⁵⁵

In Bezug auf die Bedeutung für die Meinungsbildung ist demnach Intermediär nicht gleich Intermediär. So dient Google über alle Altersgruppen hinweg als zentrales Informationswerkzeug zur gezielten Informationssuche. Facebook dagegen ermöglicht es eher, das Meinungsklima wahrzunehmen – und gegebenenfalls auch auf unerwartete Informationen zu stoßen. Die Ergebnisse der qualitativen Studie lauten im Überblick:

- Die Nutzung von Intermediären ist zwar weit verbreitet, allerdings sind diese in der Regel nicht zentraler Teil des Informationsrepertoires zu gesellschaftlich relevanten

³⁵⁴ Vgl. Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, a.a.O., S. 31

³⁵⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Hasebrink/Schmidt/Merten, Wie fließen Intermediäre in die Meinungsbildung ein?*, 2016 (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Veranstaltungen/Präsentation_Intermediäre/HBI_Intermediäre_und_Meinungsbildung_Präsi_Web_Mappe_final.pdf)

Die Kernaussagen dieser qualitativen Studie sind wegen der geringen Befragungskohorte von nur 27 Teilnehmern zwar nicht repräsentativ, entsprechen aber der Alltagsbeobachtung nicht nur von Experten.

- Ereignissen.³⁵⁶ Eine Ausnahme besteht insoweit bei einzelnen Nutzern, deren starkes Nachrichteninteresse zu strategischer Nutzung von Intermediären führt.
- Google und YouTube werden von fast allen im Rahmen der Erstellung der Studie Befragten habitualisiert genutzt.
 - Eine größere Varianz besteht bei WhatsApp und insbesondere bei Facebook; für beide Intermediäre fallen bei Nichtnutzern Datenschutzbedenken deutlich ins Gewicht.
- Im Medienensemble der untersuchten Gruppen spielen lediglich Instant-Messenger eine tragende Rolle, indem sie den gruppenbezogenen Informationsaustausch und die Kommunikation über Alltagsthemen unterstützen.
 - Nutzer befriedigen mit Hilfe der Intermediäre unterschiedliche Informationsbedürfnisse³⁵⁷
 - teils durch gezielte Suche nach Informationen (v.a. bei Suchmaschinen, mit Abstrichen auch bei YouTube)
 - teils durch die Konfrontation mit Informationen und Meinungen, die ungeplant (z.B. im Newsfeed von Facebook) bzw. durch andere angestoßen (z.B. durch WhatsApp-Nachrichten) erfolgt.
 - Der Austausch mit (bekannten) Anderen über gesellschaftlich relevante Themen erfolgt am ehesten noch über die Messaging-Dienste sowie vereinzelt auf persönlichen Facebook-Profilen.
 - Am Austausch mit unbekanntem Anderen besteht so gut wie kein Interesse.
 - Zur Meinungsbildung im engeren Sinne, d.h. zur Formierung eigener Einstellungen und Meinungen, werden die Intermediäre für weniger wichtig als traditionelle journalistische Quellen und den klassischen „analogen“ Austausch von Mensch zu Mensch.
 - Meinungsbildungsprozesse sind ohne Intermediäre nicht mehr denkbar, weil diese Informations- und Kommunikationspraktiken mittlerweile in vielfältiger Weise durchdringen.³⁵⁸
 - Zugleich sind Intermediäre aber nur ein Baustein im Prozess der Meinungsbildung und greifen an verschiedenen Stufen dieses Prozesses unterschiedlich stark ein:
 1. Alle Intermediäre sind bei ihren Nutzern Teil der Wissens- und Informationssuche, wenngleich sie sich unterschiedlich gut für unterschiedliche Informationsbedürfnisse eignen.
 2. Insbesondere Facebook und YouTube, in Teilen auch Plattformen unterstützen – gerade auch im Zusammenspiel mit journalistisch-publizistischen Angeboten – die Wahrnehmung von gesellschaftlich geteilten Problemlagen, Deutungen und Meinungsverteilungen, indem sie Anschlusskommunikation von Teilen des Publikums sichtbar machen.
 3. Für die Formierung eigener Einstellungen und Meinungen sowie daraus resultierender Handlungsabsichten sind allerdings die Face-to-Face-Kommunikation mit dem eigenen sozialen Umfeld sowie die Berichterstattung publizistischer Medien, denen Vertrauen entgegengebracht wird, nach wie vor bedeutsam.

³⁵⁶ Hierzu und zum Folgenden *Hasebrink/Schmidt/Merten, Wie fließen Intermediäre in die Meinungsbildung ein?*, 2016, S. 22

³⁵⁷ Hierzu und zum Folgenden *Hasebrink/Schmidt/Merten, Wie fließen Intermediäre in die Meinungsbildung ein?*, 2016, S. 23

³⁵⁸ Hierzu und zum Folgenden *Hasebrink/Schmidt/Merten, Wie fließen Intermediäre in die Meinungsbildung ein?*, 2016, S. 24 f.

Zu einzelnen Intermediären gelangt die qualitative Studie zu folgenden Ergebnissen:³⁵⁹

- Google: Omnipräsenz und Überlegenheit des Angebots, vor allem für gezielte Informationssuche zur Befriedigung thematischer Interessens- und konkreter Problemlösungsbedürfnisse, treffen auf geringe Kompetenz.
- Facebook: Kontakt zu nachrichtlichen Inhalten ist in der Regel nicht Zweck der Nutzung, außer gesellschaftlich relevante Themen sind im eigenen Kontaktnetzwerk aktiviert, eine Ausnahme besteht bei „strategischen“ informationsorientierten Nutzern, die algorithmische Selektionseffekte auch reflektieren und in ihre Nutzung einbeziehen.
- YouTube: Dieser Intermediär wird zwar nicht vorrangig für meinungsbildende Inhalte genutzt, erschließt als Universalplattform aber solche Inhalte auch und ermöglicht eine habitualisierte Nutzung (z.B. von News-YouTubern), gezielte themenbezogene Suche oder auch sich-Treiben-Lassen durch algorithmische Empfehlungen („audience flow 2.0“).
- Instant-Messaging kommt eine große Bedeutung für interpersonalen Austausch zu, dessen Potential für die gruppenbezogene Meinungsbildung (weniger öffentlich als YouTube & Facebook) gerade erst entdeckt wird, sich aber schon an Einzelbeispielen zeigt.

Auch die qualitative Studie bestätigt, dass sich bereits viele Nutzer gewisser Verzerrungen („Biases“) durch Intermediäre bewusst sind. Je aufgeklärter und kritischer Nutzer sind, umso mehr ist ein verantwortungsvoller Umgang mit informationsvermittelnden Intermediären möglich. Ein über eine Digitalisierungs- und Konvergenzkompetenz-Offensive³⁶⁰ gesteigertes Problembewusstsein allein bietet allerdings noch keinen wirksamen Schutz gegen Verzerrungen im Prozess individueller und öffentlicher Meinungsbildung durch Intermediäre. Auch in Bezug auf Intermediäre bedarf es vielmehr eines Zusammenspiels von Kompetenzförderung und Regulierung. Denn ein demokratisches Gemeinwesen muss gerade auch in Zeiten neuer Unübersichtlichkeit ein fortdauerndes Interesse an der Offenhaltung von Kommunikationsprozessen und an einem Höchstmaß kommunikativer Chancengleichheit haben. Hierfür müssen im demokratischen Diskurs „Spielregeln“ definiert werden, die eine informative Nutzung von Intermediären zu fairen Bedingungen ermöglichen.

Die AG Intermediäre der Bund-Länder-Kommission hat sich auch vor diesem Hintergrund auf konkrete Eckpunkte zu Transparenzvorgaben für Intermediäre geeinigt. Die Nutzerinnen und Nutzer sollen insbesondere erkennen können, ob sich Such- und Empfehlungsfunktionen allein an der Relevanz der Inhalte orientieren oder ob etwa eigene Dienste oder Inhalte des Intermediärs bevorzugt werden. Auch eine Ungleichbehandlung aus politischen, religiösen oder weltanschaulichen Gründen soll kenntlich gemacht werden; Spezialangebote sind weiter möglich. Unbeschadet des Schutzes der Meinungsvielfalt und kommunikativen Chancengleichheit ist zur Gewährleistung der notwendigen Transparenz eine Regelung auf europäischer Ebene erforderlich.

Bei Erarbeitung europäischer Regulierungsansätze ist auch zu prüfen, ob ein Ko-Regulierungs- (mit Beteiligung nationaler Aufsichtsbehörden) oder ein reiner Selbstregulierungsansatz unter Beteiligung der hierfür anerkannten Einrichtungen der

³⁵⁹ Hasebrink/Schmidt/Merten, Wie fließen Intermediäre in die Meinungsbildung ein?, 2016, S. 26

³⁶⁰ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 9. d) dieses Berichts

freiwilligen Selbstkontrolle, gewählt werden soll. Die Länder nehmen außerdem in Aussicht, ein spezielles Diskriminierungsverbot für bestimmte Intermediäre in den RStV aufzunehmen.

Schließlich sollen Intermediäre in die Überlegungen der Länder zur zukünftigen Ausgestaltung des Medienkonzentrationsrechts einbezogen werden; der Bericht zeigt hier mögliche Wege auf.

Die AG Intermediäre der Bund-Länder-Kommission hat dabei folgende Handlungsbedarfe identifiziert:

i. Transparenz

Zur Erreichung des zwischen Bund und Ländern im Zwischenbericht vereinbarten Ziels der Erhöhung der Transparenz der Kriterien der Aggregation, Selektion und Präsentation haben Bund und Länder Eckpunkte erstellt. Diese wurden am 26. April 2016 im Rahmen eines Positionspapiers zur EU-Konsultation zu Online-Plattformen an die Europäische Kommission übermittelt.³⁶¹ Für die im Papier aufgeführten Positionen wird die Bundesrepublik Deutschland auch im weiteren Fortgang der europäischen Rechtsetzungsverfahren eintreten.³⁶²

ii. Gewährleistung der Diskriminierungsfreiheit

Bund und Länder haben im Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz vereinbart, dass bei Intermediären mit einem besonders hohen Nutzeranteil bei der Aggregation, Selektion und Präsentation zu gewährleisten ist, dass keine Diskriminierung im Sinne einer sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Inhalten erfolgt, die unzulässigen Einfluss darauf hat, auf welche meinungsrelevanten Inhalte die Nutzer aufmerksam werden.³⁶³

Soweit meinungsrelevante Inhalte betroffen sind, ist möglichen Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzuwirken.³⁶⁴ Den Ländern obliegt die Ausgestaltung der Rundfunkordnung. Sie verfolgen dabei u.a. das Ziel der Meinungsvielfalt und kommunikativen Chancengleichheit.³⁶⁵ Das geltende Kartell- und Wettbewerbsrecht bietet Instrumentarien zur Verhinderung und Sanktionierung des Missbrauchs durch (i.S. der §§ 19, 20 GWB) marktmächtige Intermediäre, die zum Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs ausreichen.

Die Bundesregierung hat im Rahmen der 9. GWB-Novelle zum Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs Anpassungen u.a. bei der Fusionskontrolle vorschlagen, um angemessen auf die dynamischen Entwicklungen der Märkte im Kontext der Digitalisierung und internetbasierter Geschäftsmodelle reagieren zu können. Im Rahmen der Novelle soll u.a. die derzeitige Aufgreifschwelle bei der Fusionskontrolle, die an erzielte Umsatzerlöse anknüpft,

³⁶¹ Positionspapier der Bundesrepublik Deutschland zum Regelungsumfeld für Plattformen, Online-Vermittler, Daten, Cloud Computing und die partizipative Wirtschaft (Konsultation der EU) (abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/BKM/2016/2016-04-22-positionspapier-plattformregulierung.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

³⁶² Vgl. Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, a.a.O., S. 32

³⁶³ Vgl. Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, a.a.O., S. 42

³⁶⁴ Vgl. BVerfGE 57, 295 (323); 73, 118 (160); 119, 181 (217)

³⁶⁵ Vgl. BVerfGE 25, 256, 265: "Gleichheit der Chancen beim Prozess der Meinungsbildung"; Hoffmann-Riem, Kommunikations- und Medienfreiheit, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Rdnr. 12 ff.; Schulz, Gewährleistung kommunikativer Chancengleichheit, S. 168 ff.

um die Anknüpfung an den Transaktionswert ergänzt werden. Um der Dynamik der Internetmärkte noch besser Rechnung tragen zu können, werden zudem Klarstellungen vorgenommen, die die Feststellung der Marktmacht von Unternehmen, die internetbasierte Dienste anbieten, erleichtern sollen. Eine Notwendigkeit für spezifische bundesgesetzliche Regeln zum Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs außerhalb des geltenden Wettbewerbs- und Kartellrechts zur Wahrung der Diskriminierungsfreiheit bei Intermediären besteht aus Sicht von Bund und Ländern derzeit nicht.³⁶⁶

Die im GWB geregelten kartellrechtlichen Verbote, wie das Diskriminierungsverbot für marktbeherrschende Unternehmen, können nur mittelbar einen Beitrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt und kommunikativen Chancengleichheit leisten. Selbst marktbeherrschenden Unternehmen ist es kartellrechtlich nicht per se untersagt, eigene Inhalte und Dienste zu bevorzugen. Außerdem ist das Kartellrecht vor allem auf Unternehmen ausgerichtet, während die Kommunikationsgrundrechte auch Anbietern zustehen, die ohne kommerzielle Interessen ihre Inhalte in das Netz stellen (etwa Anbieter von Blogs, die sich weder durch Werbung oder Entgeltzahlungen finanzieren noch sonstige kommerzielle Ziele mit dem Angebot verfolgen). Da das GWB als Instrument für eine unmittelbare und systematische Gewährleistung von Meinungsvielfalt und kommunikativer Chancengleichheit - auch vor dem Hintergrund der gesetzgeberischen Zuständigkeiten - ausscheidet, bedarf es eines speziellen medien- rechtlichen Diskriminierungsverbots, um entsprechende Konstellationen bei Bedarf erfassen zu können.

iii. Meinungsmacht von Intermediären

Im geltenden Recht der §§ 26 ff. RStV können Intermediäre grundsätzlich als s.g. „medienrelevante verwandte Märkte“ erfasst werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind medienrelevante verwandte Märkte jedoch erst in die Betrachtung einzubeziehen, wenn ein Unternehmen auf dem Fernsehmarkt bestimmte Schwellenwerte erreicht.³⁶⁷ Vor diesem Hintergrund spielen Intermediäre in der praktischen Anwendung des geltenden Medienkonzentrationsrechts kaum eine Rolle.

Mit der Zunahme der Bedeutung von über das Internet genutzten Inhalteangeboten für die Meinungsbildung wächst auch der potentielle Einfluss von Intermediären auf die von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Kommunikationsprozesse. Dies ist bei der zukünftigen Ausgestaltung des Medienkonzentrationsrechts zu berücksichtigen.

³⁶⁶ Allerdings bieten die Arbeiten der „Task Force Internet“, die vom Bundeskartellamt Anfang 2015 gegründet wurde und sich mit zentralen Fragen der Internetökonomie befasst, eine Grundlage, um zu beobachten, ob das geltende Wettbewerbs- und Kartellrecht den Besonderheiten der Intermediäre weiterhin Rechnung tragen kann oder ob sich etwaige Fehlentwicklungen zeigen. Ein erster Bericht mit daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen, den die Task Force Anfang Juni 2016 veröffentlicht hat, sah keinen spezifischen, über die Ansätze in der 9. GWB-Novelle hinausreichenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Vgl. *BKartA*, B6-113/15, Arbeitspapier – Marktmacht von Plattformen und Netzwerken, Juni 2016 (abrufbar unter http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Think-Tank-Bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

³⁶⁷ Urteil vom 29. Januar 2014, BVerwG 6 C 2.13

iv. *Interoperabilität*

Aktuell ist die aktive Teilnahme an Kommunikation in Sozialen Netzwerken (z.B. Facebook) und Microblogging-Angeboten (z.B. Twitter) auf die bei diesen Angeboten angemeldeten Nutzerinnen und Nutzer beschränkt. Wenn Nutzerinnen und Nutzer nicht über Angebotsgrenzen hinweg kommunizieren können, besteht ein verstärkter Anreiz, sich dem größten Netzwerk anzuschließen.³⁶⁸

Derzeit ist nicht erkennbar, ob die Beschränkung der aktiven Teilnahme auf angemeldete Nutzerinnen und Nutzer negative Auswirkungen auf die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung hat. Auch ist noch nicht abzusehen, ob die Vorteile, die eine Verpflichtung zur Öffnung von marktstarken Intermediären für die aktive Teilnahme durch Nutzerinnen und Nutzer anderer Intermediäre für den Wettbewerb hätte, das Interesse der Anbieter an der Beibehaltung ihres Geschäftsmodells und das gegebenenfalls bestehende Interesse von Nutzerinnen und Nutzer an geschlossenen Foren überwiegen würden. Zu beachten ist auch, dass die Unterschiede, die zwischen den einzelnen sozialen Netzwerken bestehen, ein wichtiges Wettbewerbsselement sind und eine parallele Nutzung unterschiedlicher Plattformen grundsätzlich möglich ist. Hier bedarf es weiterer Marktbeobachtung.

Hiervon zu unterscheiden ist die Erleichterung des Wechsels von einem Angebot zu einem anderen Angebot durch Übertragbarkeit der Daten der Nutzerin oder des Nutzers. Diese Datenportabilität ist Gegenstand der EU- Datenschutzgrundverordnung.

(2) Eckpunkte und Regulierungsvorschläge der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz

i. Transparenz

Unbeschadet des Schutzes der Meinungsvielfalt und kommunikativen Chancen-gleichheit ist zur Gewährleistung der notwendigen Transparenz eine Regelung auf europäischer Ebene erforderlich.³⁶⁹ Diese soll folgende Punkte umfassen:

- Geschäftliche Intermediäre,³⁷⁰ die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für von Dritten erstellte und gegebenenfalls eigene Inhalte erzeugen (Such- und Empfehlungsfunktion), sollen unabhängig von ihrer Marktstärke nachfolgende Informationen für den Nutzer leicht erkennbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar halten:
 - die zentralen Kriterien einer algorithmusbasierten Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache; eine Offenlegung der Algorithmen ist von dieser Pflicht nicht umfasst,
 - die relevanten Kriterien, die über den Zugang zu einer Online-Plattform und über den Verbleib auf der Online-Plattform entscheiden,

³⁶⁸ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 68, Juni 2015, S. 15 und 109

³⁶⁹ Für den Fall, dass die EU-Institutionen keine Transparenzvorgaben im genannten Sinne aufstellen, werden Bund und Länder nach dem Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz (a.a.O. S. 39) prüfen, ob zu den nachfolgend genannten Eckpunkten entsprechende Regelungen auf nationaler Ebene getroffen werden können. Hierbei soll geprüft werden, ob Möglichkeiten der Ko- und Selbstregulierung der Wirtschaft einer rein gesetzlichen Regulierung vorzuziehen sind, wenn diese geeigneter und effektiver erscheinen. Die Länder haben sich in diesem Bericht vorbehalten, eine diesen Eckpunkten entsprechende Regelung im Landesrecht aufzunehmen.

³⁷⁰ Die Europäische Kommission spricht hingegen von „Online-Plattformen“.

- die Bevorzugung von eigenen Inhalten und von Inhalten Dritter, mit deren Anbieter der Intermediär in Geschäftsbeziehung steht,
 - die Kenntlichmachung, ob Inhalte aus weltanschaulicher, religiöser oder politischer Motivation heraus bevorzugt, nachgeordnet oder überhaupt nicht dargestellt werden.
- Eine Änderung der zentralen Kriterien ist in derselben Weise kenntlich zu machen.
- Der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und dem Schutz des Intermediärs vor Manipulationen durch Dritte ist Rechnung zu tragen.
- Es soll eine Bagatellschwelle für die Geltung dieser Pflichten definiert werden (z.B. orientiert am Umsatz oder der Nutzerzahl), um Hemmnisse für Innovationen und Unternehmensgründungen zu vermeiden.
- Für die Konkretisierung des Begriffs der zentralen Kriterien sollen die unterschiedlichen Geschäftsmodelle und Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer berücksichtigt werden, indem gesetzliche Regelbeispiele, d.h. weder zwingende noch abschließende relevante Kriterien für vergleichbare Geschäftsmodelle normiert werden, die ein Intermediär kenntlich zu machen hat.
- Bei Erarbeitung europäischer Regulierungsansätze ist auch zu prüfen, ob ein Ko-Regulierungs- (mit Beteiligung nationaler Aufsichtsbehörden) oder ein reiner Selbstregulierungsansatz unter Beteiligung der hierfür anerkannten Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle gewählt werden soll.
- Für den Fall einer Ko-Regulierung ist zu prüfen, ob die gesetzlichen Regelbeispiele durch untergesetzliche Richtlinien auf nationaler Ebene (primär durch Richtlinien der Selbstkontrolle) flankiert werden sollen. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass der Wettbewerb zwischen den Plattformen nicht gehemmt, die Innovationsrate nicht gesenkt und flexibel auf neue Entwicklungen auf dem Markt reagiert werden kann.
- Darüber hinaus ist im Rahmen der Kennzeichnungspflichten bei kommerzieller Kommunikation die deutliche Kennzeichnung gesponserter Such- und Empfehlungsergebnisse sicherzustellen.

ii. Diskriminierungsfreiheit

- Die Länder nehmen nach dem Bericht der Bund-Länder-Kommission in Aussicht, in Ergänzung zu den vorgenannten Transparenzvorgaben in den RStV ein spezielles Diskriminierungsverbot für Intermediäre aufzunehmen, die auch Aufmerksamkeit für Angebote Dritter mit besonderer Meinungsbildungsrelevanz erzeugen (Rundfunkangebote und Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten) und deren potentieller Einfluss auf die Nutzung dieser Angebote besonders hoch ist. Für die Bestimmung dieses Einflusses kommt eine - u.a. am Nutzungsanteil des Intermediärs orientierte - Vermutungsregel in Betracht.
- Da es das Geschäftsmodell von Intermediären ist, zu differenzieren und zu gewichten, soll durch gesetzliche Regelbeispiele deutlich gemacht werden, in welchen Fällen eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung vorliegt, die mit dem Grundsatz der kommunikativen Chancengleichheit nicht vereinbar ist. Hierzu sollen die Bevorzugung von eigenen Inhalten des Intermediärs und Inhalten Dritter, mit deren Anbieter der Intermediär in Geschäftsbeziehung steht, sowie eine Bevorzugung oder Benachteiligung von Inhalten aus politischen, weltanschaulichen oder religiösen Gründen zählen. Dabei bleibt das Selbstbestimmungsrecht von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften unberührt.

- Es soll eine Ausnahme aufgenommen werden, um die Möglichkeit von spezialisierten Intermediären zu erhalten; die Spezialisierung muss aber im Angebot klar als solche zu erkennen sein.
- Die Aufsicht und die untergesetzliche Konkretisierung durch gemeinsame Richtlinien sollen den Landesmedienanstalten obliegen, wobei eine bundesweit einheitliche Praxis zu gewährleisten ist. Die Länder nehmen dabei in Aussicht, ko-regulative Ansätze zu prüfen.
- Es wird ein mehrstufiges Beschwerdeverfahren angestrebt. Auf der ersten Stufe soll eine einvernehmliche Klärung herbeigeführt werden; zum Beispiel durch die Möglichkeit des Intermediärs die Ungleichbehandlung zu begründen. Für eine weitere Verfahrensstufe werden auf Seiten der Länder Möglichkeiten einer gesetzlichen Beweislastumkehr erörtert.

iii. Einbeziehung von Intermediären in die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht

- Intermediäre werden in die Überlegungen der Länder zur zukünftigen Ausgestaltung des Medienkonzentrationsrechts einbezogen. Dabei ist relevant, ob ein Intermediär meinungsrelevante Inhalte zugänglich und/oder auffindbar macht und welches Einflusspotential er dabei besitzt.³⁷¹
- Für die Einbeziehung sind insbesondere folgende Wege möglich:
 - die Fortführung der Berücksichtigung von Intermediären als medienrelevante verwandte Märkte,³⁷² die die Bedeutung eines Inhabers für die Meinungsbildung (potentiell) verstärken können,
 - die Einbeziehung von Intermediären in die Betrachtung des „Meinungsmarktes“ (etwa: Wie viele Nutzerinnen und Nutzer verwenden den jeweiligen Intermediär, wenn sie sich über das Zeitgeschehen informieren?),
 - Ergänzung der bestehenden Regeln um eine weitere Kategorie von Meinungsmacht: Meinungsmacht durch Aufmerksamkeitssteuerung (Bewertung des Einflusses darauf, auf welche Inhalteangebote die Nutzerinnen und Nutzer aufmerksam werden).
- Eine Verpflichtung zur Diskriminierungsfreiheit (s.o.) hat Auswirkungen auf die rechtlichen Möglichkeiten des Intermediärs, Einfluss auf die Meinungsbildung zu nehmen. Dies sollte bei der Medienkonzentrationskontrolle des RStV zugunsten des Intermediärs berücksichtigt werden.
- Bei der Weiterentwicklung der Instrumente zur Messung des Einflusses auf die Meinungsbildung – etwa in Form des Medienvielfaltsmonitors der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) – sollen Intermediäre einbezogen werden.

³⁷¹ Für die Meinungsbildung etwa dürfte *WhatsApp* als primärem Instrument der Individualkommunikation ein anderes Gewicht zukommen als *Google*, das auch im hohen Maße auf publizistisch relevante Inhalte verlinkt. Und bei der Informationssuche hat *Yahoo* eine ganz andere quantitative Bedeutung als der „Marktbeherrscher“ *Google*, so dass sich die Frage stellt, ab welchen Schwellenwerten die genannten Prinzipien Anwendung finden sollen; vgl. hierzu auch *Müller-Terpitz*, *Intermediäre und Meinungsbildung*, 2016 (unveröffentlichtes Manuskript).

³⁷² in der Variante nachgelagerter Märkte

c) Insbesondere: Mediaagenturen

(1) Der aktuelle Sachstand

Die Medienvielfalt ist - wie dargelegt³⁷³ - ein wichtiger Wert auch auf Ebene der Europäischen Union, der hier ausdrücklich durch Art. 11 Abs. 2 der Grundrechte-Charta anerkannt wird. Als ein Teilbereich des weiten und interpretationsfähigen Begriffes Medienpluralismus, spielt auch die Finanzierung von Medien eine wichtige Rolle. Die Mediaagenturen spielen für die Finanzierung von werbefinanzierten Medien und den Geldfluss von werbungstreibenden Unternehmen zu den Medien eine Schlüsselrolle. Sie agieren im Spannungsverhältnis zwischen Medien, die das ihnen zur Verfügung stehende Werbeinventar möglichst teuer vertreiben und den Werbungstreibenden, die mit ihrem investierten Geld eine möglichst hohe Werbewirkung erzielen wollen.

Mediaagenturen sind spezialisierte Intermediäre in der Werbewirtschaft, zu deren Leistungen die Mediaberatung, -analyse und -planung für die Werbungstreibenden, aber auch der Mediaeinkauf und die Mediaabwicklung gehören. Sie sitzen damit an einer entscheidenden Schnittstelle mit erheblichen Auswirkungen auf die Finanzierungsmöglichkeiten von Medien. Bei Mediaagenturen handelt es sich um Dienstleister die insbesondere Unternehmen bei der Streuung ihres Werbeetats in verschiedenen Medien beraten. Mediaagenturen handeln dabei sowohl im Auftrag der Kunden (Administrativverträge), kaufen aber auch auf eigene Rechnung ohne Kundenauftrag rabattierte Werbeflächen ein und veräußern diese an werbetreibende Dritte weiter (sog. Trading). In beiden Fällen handeln die Mediaagenturen in der Regel im eigenen Namen. Mediaagenturen sind eine eigene Wirtschaftsstufe und dabei in der Regel gleichzeitig Vertragspartner der Medien als auch der Werbewirtschaft. Gerade mit Blick auf die mit der Digitalisierung einhergehende Diversifizierung der Programme und Angebote kommt den Mediaagenturen eine Lotsen- und Bündelungsfunktion zu. Rund 97 Prozent aller Kunden versprechen sich laut der Stellungnahme der OMG mehr Vorteile beim Einkauf über eine Mediaagentur als von einer direkten Buchung beim Werbevermarkter. In Europa teilen sich wenige große internationale Mediaagenturholdings den Großteil des Werbegeschäfts untereinander auf. Die Mediaagenturen der Mediaagentur-Holding GroupM haben in Deutschland einen Marktanteil von 45 Prozent. Die drei größten Agentur-Holdings verfügen zusammen über einen Marktanteil von 76 Prozent und verwalten damit ein Werbebudget in Höhe von 12,4 Mrd. Euro.³⁷⁴ Teilweise wird aufgrund der starken Marktstellung der großen Mediaagenturen zumindest langfristig ein Einfluss auf die Medienvielfalt befürchtet, teilweise auch ein Einfluss der Medienagenturen auf Inhalte und Programm, da viele Produkte ein sog. „Happy-Umfeld“ benötigen, um für diese sinnvoll Werbung zu machen.

Noch vor wenigen Jahren beschrieben sich die Mediaagenturen daher selbst als vermittelnde Dienstleister zu beiden Marktseiten hin. Heute betonen sie im Zuge einer breit angelegten Imageoffensive, dass sie im Lager der werbungstreibenden Unternehmen stehen und diese in der Markenkommunikation beraten. Doch ob diese selbstgegebene Rolle der Realität entspricht, ist umstritten. Fest steht nur: Die großen Mediaagenturen sind

³⁷³ Vgl. oben, Abschnitt 3 dieses Berichts

³⁷⁴ Quelle: Präsentation der OMG beim Experten-Workshop der Arbeitsgruppe Kartellrecht/Vielfaltssicherung, Berlin, 08.03.2016.

Wirtschaftsunternehmen, die auf einer eigenen Marktstufe stehen und hier auch eigene wirtschaftliche Interessen durchsetzen.

Ihre umstrittene Rolle im Mediageschäft, die europaweit zu intensiv geführten Debatten und teils heftigen Diskussionen geführt hat, rührt von ihrer strukturellen Marktstellung her. Mediaagenturen besitzen ein großes Know-how, das auf jahrelanger Erfahrung mit Verträgen zu allen Marktseiten in oder auch auf großen Datenmengen aufbauen kann. Dadurch haben sie einen Informationsvorsprung vor den Werbungtreibenden, denen oft entsprechende interne Abteilungen fehlen und den Medien, vor allem lokalen und regionalen Anbietern, die nicht über die nötige Infrastruktur und das Finanzvolumen verfügen, um entsprechendes Wissen aufzubauen. Dies führt zu einer Informationsasymmetrie, die den Intermediär dazu bringen kann, Vorteile aus seinem überlegenen Wissen zu ziehen (Principle-Agent-Konflikt). Diese Informationsasymmetrie verstärkt sich insbesondere im Rahmen der digitalen Aussteuerung von Werbung (in Echtzeit) mittels *Programmatic Advertising*. Die technischen Parameter sowie die vertraglichen Konstruktionen sind hier so kompliziert und intransparent, dass viele Marktbeteiligte nicht mehr wissen, was der genaue Inhalt der von ihnen hier abgeschlossenen Verträge ist. Know-how und Infrastruktur, solche Verträge im Einzelnen zu überblicken und deren praktische Konsequenzen abzuschätzen, ist aktuell noch nur bei wenigen werbungtreibenden Unternehmen und Medien vorhanden.

Es gibt zurzeit keine europäischen Rechtsakte, welche spezifisch die Geschäftstätigkeiten der Mediaagenturen betreffen. Lediglich im Bereich des Kartellrechts hat die Europäische Kommission mehrere Entscheidungen erlassen, die tiefere Einblicke in die Mediaagenturmärkte geben und grundsätzliche kartellrechtliche Bewertungskriterien hierfür aufstellen.³⁷⁵

- Entscheidung der Kommission vom 24.01.2004, COMP/M. 3579 – WPP/Grey
- Entscheidung der Kommission vom 11.03.2008, COMP/M. 4741 – Google/doubleclick
- Entscheidung der Kommission vom 09.01.2014, COMP/M. 7023 – Omnicom/Publicis

Ein Fehlen spezieller gesetzgeberischer Regulierung ist auch in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union festzustellen. Die große Ausnahme hiervon ist Frankreich, wo das „*Loi Sapin*“³⁷⁶ seit den 1990er Jahren des vergangenen Jahrhunderts das Handeln der Agenturen auf eigene Rechnung sowie Tradinggeschäfte verbietet und sicherstellt, dass die Rechnungsstellung über die Werbeschaltung von den Medien direkt an die Werbungtreibenden erfolgt.

Mit der zunehmenden Bedeutung der digitalen Aussteuerung von Werbung, insbesondere des *Programmatic Advertising* und der hierdurch zunehmenden Bedeutung von Daten und passenden IT-Infrastrukturen drängen neue Player auf den Mediaagenturmarkt und lassen alte Markttrennlinien diffundieren. Hierzu gehören vor allem große IT-Unternehmen wie Google, Facebook, SAP, IBM und Oracle. Der Eintritt dieser Unternehmen in das

³⁷⁵ Vgl. hierzu *Hans/Ukrow/Knapp/Cole*, (Neue) Geschäftsmodelle der Mediaagenturen, 2016, S. 95 ff.; (abrufbar unter https://www.blm.de/files/pdf1/emr-gutachten_mediaagenturen_.pdf).

³⁷⁶ Loi n° 93-122 vom 29.01.1993 relative à la prevention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Ausführlich zur Situation in Frankreich: *Desplan*, Rechtliche Rahmenbedingungen für Mediaagenturen in Frankreich, in: Gaedertz/Martinek/Ory (Hrsg.), Handbuch Mediaagenturen – Aufgabenfelder, Geschäftsmodelle, Vertrags- und Wettbewerbsrecht, 2016, Kap. X, Abschnitt A

Mediaagenturgeschäft wird vermutlich zu Marktmachtverschiebungen führen und hierdurch neue Fragen aufwerfen die Finanzierung der Medien und die Sicherung des Medianpluralismus betreffend. Es wird daher davon ausgegangen, dass dieses Geschäftsfeld auch auf europäischer Ebene weiterhin intensiv beobachtet wird.

(2) Die Behandlung von Mediaagenturen in der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz

Hintergrund für die Behandlung des Themas Mediaagenturen in der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz war die von Medienunternehmen (Presse, Rundfunk) geübte Kritik an einzelnen Geschäftsmodellen von Mediaagenturen (z.B. Doppelrolle der Mediaagenturen), intransparenten Rabattierungen und Vergütungspraktiken sowie die starke Marktstellung einzelner Agenturen verbunden mit der Befürchtung eines daraus resultierenden möglichen Einflusses auf die Programme und Inhalte von Medienunternehmen.

In der Anhörung der zuständigen AG „Kartellrecht/Vielfaltsicherung“ der Bund-Länder-Kommission wurde eine direkte Einflussnahme der Mediaagenturen auf Redaktionen und Programme verneint. Allerdings bestehe auf Grund der Struktur der Mediaagenturen die Gefahr, dass kleinere Werbetreibende aber auch Medienunternehmen nur noch über einen eingeschränkten Zugang zu Mediaagenturen verfügen würden. Damit müssten sie einen nachhaltigen Wettbewerbsnachteil hinnehmen, der wiederum für die Vielfaltsicherung von Belang sei. Die Übernahme des nach dem *Loi Sapin* in Frankreich bestehenden Tradingverbots in deutsches Recht wurde von den sich dazu äussernden Teilnehmenden für derzeit nicht erforderlich erachtet.³⁷⁷ Hingegen wurden die im *Loi Sapin* bestehenden Regelungen zu Transparenzverpflichtungen als prüfungswerte Alternative zu bilateralen Vertragsregelungen erachtet. Insgesamt wurde die bisherige kartellrechtliche Kontrolle durch das Bundeskartellamt im Bereich der Mediaagenturen als positiv bewertet, welche aufgrund der hohen Marktkonzentration in diesem Bereich auch weiterhin notwendig sei.

(3) Ergänzende Hinweise der LMS

Mediaagenturen können grundsätzlich auch einer medienrechtlichen Regulierung unterfallen.³⁷⁸ Auch Mediaagenturen, deren Aktivitäten in der Genese wie der Vermarktung von Rundfunkprogrammen eine wichtige Bedeutung zukommt, ist bei einer ausschließlichen Steuerung ihres Verhaltens über Marktmechanismen ein vielfaltsgefährdendes Potential eigen. Gerade mit Blick auf die Wirkmechanismen von Mediaagenturen bestehen zahlreiche Potentiale der wechselseitigen Verstärkung von publizistischem Einfluss und ökonomischem Erfolg und damit der Nutzung von Größen und Verbundvorteilen. Es wäre daher möglich auch im Bezug auf Mediaagenturen Maßnahmen zu treffen, die Vorkehrungen zum Schutz publizistischer Vielfalt darstellen. Einfachgesetzliche Anknüpfungspunkte für eine solche Regelungsmöglichkeit finden sich z. B. in §§ 7 Abs. 2, 26 Abs. 2 S. 2, 41 Abs. 1 S. 4 RStV. Im Ergebnis der aufgezeigten Gefährdungslagen, stehen verfassungsrechtliche Gründe einer Einschätzung des Gesetzgebers, zur Eindämmung der von Mediaagenturen ausgehenden

³⁷⁷ Vgl. Bericht der Bund-Länder-Kommission, S. 20. Allerdings ist von einzelnen Marktteilnehmern außerhalb der Anhörung eine Übertragung der Regelungen des *Loi Sapins* in Deutschland auch befürwortet worden; vgl. *ibidem*, S. 21.

³⁷⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Hans/Ukrow/Knapp/Cole*, (Neue) Geschäftsmodelle der Mediaagenturen, 2016, S. 108 ff., 138 f.; (abrufbar unter https://www.blm.de/files/pdf1/emr-gutachten_mediaagenturen_.pdf).

Risiken für den Prozess freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung tätig werden zu müssen, nicht entgegen. Alles spricht mit anderen Worten dafür, dass der Gesetzgeber nicht per se an einer Reform der Medienregulierung mit Blick auf die Eindämmung von Gefährdungslagen durch Mediaagenturen nicht gehindert ist. Einiges spricht dafür, dass der Gesetzgeber hinsichtlich der Frage, „ob“ er einschreiten will, in seinem gesetzgeberischen Entschließungsermessens möglicherweise schon heute in Richtung auf eine Pflicht zur Abwehr von Fehlentwicklungen begrenzt ist.

Hinsichtlich des gesetzgeberischen Auswahlmessens bezüglich der Art der Reaktion ist eine entsprechende Einschränkung von Verfassung wegen demgegenüber nicht erkennbar. Er ist in diesem Zusammenhang zwar nicht gehindert, einzelne hier behandelte Praktiken von Mediaagenturen wie das Trading besonders in den Blick zu nehmen. Auch wenn kein verfassungsrechtliches Gebot eines sämtliche relevanten Praktiken von Mediaagenturen in kohärenter Weise ansprechenden Regulierungsansatzes besteht, sprechen für einen solchen Ansatz allerdings jüngere Ansätze der Grundfreiheiten-Dogmatik des EuGH: Dieser fordert eine Kohärenz der Regulierung z.B. im Glücksspielsektor als Voraussetzung für die Verhältnismäßigkeit der Einschränkung von Grundfreiheiten des Binnenmarktes, wie sie mit einer Regulierung von Mediaagenturen, die grenzüberschreitend tätig sind, verbunden sein können.

Sollte der Gesetzgeber sich für ein Einschreiten entscheiden, so sind nicht zuletzt auch die Erweiterung rundfunkstaatsvertraglicher Transparenzpflichten sowie das Hinwirken auf eine regulierte Selbstregulierung vergleichbar der im Jugendmedienschutz aufgestellten Rahmenbedingungen vielversprechende Ansätze. Darüber hinaus wird eine weitere genaue Beobachtung des Marktes bei einer effektiven Zusammenarbeit der unterschiedlichen zuständigen Bundes- und Landes-, Wettbewerbs- und Medienaufsichtsbehörden empfohlen. Dabei ist zu beachten, dass eine effektive Marktbeobachtung nur möglich ist, wenn entsprechende Kompetenzen und Kapazitäten vorhanden sind.

i. Erweiterung rundfunkstaatsvertraglicher Transparenzpflichten³⁷⁹

Eine demokratische Gesellschaft braucht mündige und gut informierte Bürgerinnen und Bürger. Hierzu müssen Staat und Politik ihre Vorhaben und Entscheidungsgrundlagen nachvollziehbar machen: Sie müssen transparenter werden. Dem tragen einzelne landesrechtliche Normen inzwischen ausdrücklich Rechnung.³⁸⁰

Ein vergleichbares Transparenzgebot erscheint auch in Bezug auf Wertschöpfungsketten bedeutsam, die sich im medialen System der privaten und öffentlichen Meinungsbildung gebildet haben. Denn „freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung vollzieht sich in einem

³⁷⁹ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Hans/Ukrow/Knapp/Cole*, (Neue) Geschäftsmodelle der Mediaagenturen, 2016, S. 126 ff. (abrufbar unter https://www.blm.de/files/pdf1/emr-gutachten_mediaagenturen_.pdf).

³⁸⁰ Vgl. neben dem Transparenzgesetz des Saarlandes (Gesetz Nr. 1895 zur Schaffung von Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Saarland v. 15.6.2016, Amtsbl. 2016 I S. 840) namentlich die Transparenzgesetze der Freien und Hansestadt Hamburg (Hamburgisches Transparenzgesetz v. 19.6.2012, GVObI. 2012, S. 271 ff.) und des Landes Rheinland-Pfalz (Landestransparenzgesetz v. 27.11.2015, GVObI. 2015, S. 383 ff.)

Prozess der Kommunikation, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Mitteilungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte“.³⁸¹

Die normative Ausgestaltung der Medien und Medienordnung muss der besonderen Bedeutung der Medien für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung wie für die demokratische Ordnung gerecht werden.³⁸² Transparenzpflichten für öffentliche Unternehmen ohne Ergänzung für mediale Akteure, die für den Prozess demokratischer Willensbildung bedeutsam sind, würden nicht nur Gefahr laufen, den Zweck der Gewährleistung von Mündigkeit des *citoyen* nur unzureichend zu erreichen. Ein Verzicht auf Transparenz in Bezug auf mediale Wertschöpfungsketten läuft zudem Gefahr, dem verfassungsrechtlichen Gebot, dem Entstehen „vorherrschender Meinungsmacht“ effektiv und präventiv entgegenzuwirken, zuwiderzulaufen. Denn präventive Vielfaltssicherung setzt hinreichende Kenntnis von Gefahrenlagen voraus, die ohne medienrechtliche Transparenzpflichten kaum erreichbar erscheint.

Das geltende Medienrecht trägt diesem Transparenzerfordernis zwar bereits in einer Vielzahl von Regelungen Rechnung. Beachtung verdienen insoweit für den Bereich des privaten Rundfunks namentlich die Anforderungen im Bereich des Zulassungsverfahrens nach §§ 21 ff. RStV und z.B. auch §§ 43 ff. SMG.

Ein allgemeines Transparenzgebot für an der medialen Wertschöpfungskette Beteiligte lässt sich diesem Normenmaterial allerdings nicht entnehmen. Namentlich mangels unmittelbarer rundfunkstaatsvertraglicher oder (sonstiger) landesmedienrechtlicher Inanspruchnahme von Mediaagenturen beim derzeitigen Stand der Medienregulierung in Deutschland scheidet eine solche Transparenzpflicht *de lege lata* aus. Auch aus verfassungsrechtlichen Erwägungen³⁸³ lässt sich eine solche operationalisierbare Transparenzpflicht nicht ableiten: Aus dem Verfassungsrecht lässt sich allenfalls die Pflicht zur Transparenz, nicht deren Ausformung im Einzelnen ableiten.

Mit Blick auf die aufgezeigten Risiken erscheint indessen *de lege ferenda* erwägenswert, auch für Mediaagenturen Transparenzpflichten zu begründen. Zweck solcher Transparenzpflichten könnte namentlich sein,

- a) Konzentrations- und Verflechtungsprozesse im Bereich der medialen Wertschöpfungskette offenzulegen und
- b) Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit im Verhältnis der Medien-, auch der Wirtschaftswerbungsakteure zu den Medienagenturen zu wahren.

In Bezug auf den letztgenannten Schutzzweck könnten nicht zuletzt die entgeltbezogenen Elemente der Plattformregulierung nach dem Fünften Abschnitt des Rundfunkstaatsvertrages³⁸⁴ *mutatis mutandis* Vorbild auch für eine mediaagenturbezogene Regulierung sein. Dem Zweck, Konzentrations- und Verflechtungsprozesse im Bereich der medialen Wertschöpfungskette offenzulegen, könnte insbesondere die Offenlegung von

³⁸¹ BVerfGE 90, 60 (87)

³⁸² Vgl. hierzu z.B. auch Paal, Die Rolle der Medien in der Demokratie, tv diskurs 2/2013, 24 (29)

³⁸³ Vgl. hierzu z.B. Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004

³⁸⁴ Vgl. oben, Abschnitt 2. e) cc) dieses Berichts

Inhaber- und Beteiligungsverhältnissen bei Mediaagenturen zumindest ab einem bestimmten Marktanteil dienen. Darüber hinaus sind für die Effektivierung eventueller Aufsichtsmaßnahmen umfassendere Auskunftspflichten gegenüber Kontrollbehörden ähnlich den kartellamtlichen Untersuchungsbefugnissen vorzusehen.

Das Saarbrücker *EMR* hat in einem Gutachten für die *Friedrich-Ebert-Stiftung*³⁸⁵ jüngst aufgezeigt, dass weder bestehende vertragsrechtliche, noch wettbewerbs- oder medienrechtliche Bestimmungen de lege lata geeignet sind, das Geschäftsgebaren von Mediaagenturen über diese treffende Transparenzpflichten in einer wettbewerbswahrenden und vielfaltssichernden Weise zu durchdringen. Anders stellt sich die Rechtssituation in Deutschland für den Bereich des Großhandels mit Strom und Gas im Ergebnis des Markttransparenzstellengesetzes des Bundes dar. Ebenso wie diese Novelle des GWB vorbildhaft mit Blick auf eine etwaige wettbewerbsrechtliche Einführung von Transparenzpflichten für Mediaagenturen sein könnte, finden sich im geltenden Rundfunkrecht, insbesondere auch den Regelungen zur Zulassungspflicht für die Rundfunkveranstaltung und zur Sicherung der Meinungsvielfalt, Anknüpfungspunkte für eine etwaige medienrechtliche Etablierung von Transparenzpflichten für Mediaagenturen.

Bereits aktuell ist nach den Ergebnissen der Studie eine ökonomische und massenkommunikationsbezogene Ausgangssituation gegeben, die dem Bundesgesetzgeber in Bezug auf ein wettbewerbsrechtliches Tätigwerden, dem Landesgesetzgeber mit Blick auf eine regulatorische Vielfaltsvorsorge Handlungsspielraum eröffnet bei der Einschätzung der daraus resultierenden Gefahrenlage und wie er dieser ggf. auch über die Schaffung zusätzlicher wirtschafts- und/oder medienrechtlicher Transparenz begegnen möchte. Dies gilt bei einer vergleichenden Gesamtschau des betreffenden normativen Ausgangsmaterials zumindest dann, wenn die einer solchen ergänzenden Transparenzregulierung unterworfenen Mediaagenturen über eine marktbeherrschende Stellung oder jedenfalls am Markt über einen gewissen bedeutsamen Anteil verfügen.

Rechtsvergleichend sprechen mit Blick auf ein etwaiges Ziel der Wahrung eines deutsch-französischen regulatorischen *level playing field* keine gewichtigen Argumente gegen die Etablierung von mediaagenturbezogenen Transparenzpflichten. Vielmehr lässt sich bei einer solche rechtsvergleichenden Betrachtung feststellen, dass die Mediaagenturgeschäfte durch den französischen Gesetzgeber im *Loi Sapin* – auch unter Berücksichtigung zwischenzeitlich eingetretener Änderungen – sehr restriktiv reguliert worden sind: Namentlich müssen die Mediaagenturen sämtliche Rabatte und sonstigen Vergünstigungen, die sie mit den Medien bzw. deren Vermarkter ausgehandelt haben, gegenüber den werbungstreibenden Unternehmen offenlegen.

Der Einführung von Transparenzpflichten für Mediaagenturen stehen auch unter grundrechtlichem Blickwinkel, wie ihn der französische *conseil constitutionnel* in seiner Prüfung des *Loi Sapin II* betont hat, mit Blick auf die Grundrechtsdogmatik des Bundesverfassungsgerichts keine Hindernisse genereller Art entgegen. Die Herstellung von Transparenz des Geschäftsgebarens erweist sich sowohl als vernünftige Erwägung des Allgemeinwohls, die eine Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit von Mediaagenturen

³⁸⁵ Vgl. *Ukrow/Cole*, Zur Transparenz von Mediaagenturen. Eine rechtswissenschaftliche Analyse, Bonn 2017 (abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/13233.pdf>)

rechtfertigen kann, wie auch als plausibles Element einer auch digitalen Herausforderungen genügenden positiven Ordnung des Rundfunks.

Im Zusammenhang mit der Vermeidung von Machtballungen, der auch das Gebot der Staatsferne des Rundfunks dient, ist zudem grundrechtsdogmatisch, dass solchen Machtballungen unter den Bedingungen der Digitalisierung nicht nur dann begegnet werden muss, wenn sie staatlicherseits drohen, sondern auch dann, wenn sie von Seiten Privater zu besorgen sind. Insofern kommt neueren Erwägungen zur Reichweite von Schutzpflichten des Staates auch mit Blick auf Gefährdungen des Prozesses freier medialer Beeinflussung individueller und öffentlicher Meinungsbildung durch Tätigkeiten von Mediaagenturen eine verfassungsdogmatische Bedeutung zu, die sich als Ergänzung und Unterstützung des Ansatzes einer positiven staatlichen Ordnungspflicht für den Rundfunk kennzeichnen lässt. Eine auf Transparenzpflichten der Mediaagenturen ausgerichtete Regelung muss, unabhängig von der Frage, ob diese Regelung bundes- oder landesrechtlich erfolgt, klären, wer was wem gegenüber wie zur Kenntnis bringen muss. Die im Gutachten zu diesen Fragen nach dem persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich etwaiger Transparenzpflichten gegebenen Antworten orientieren sich an den erläuterten möglichen Regulierungsvorbildern des deutschen wie des französischen Rechts. Bei den Darlegungen zum Umfang etwaiger Transparenzpflichten zeigt die Untersuchung im Sinne eines Baukastens mögliche Regelungselemente auf, bei deren Aufgreifen durch den Bundes- und/oder Landesgesetzgeber nicht zuletzt auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen zu beachten wäre.

ii. *Regulierte Selbstregulierung*³⁸⁶

Ein weiterer Vorschlag, der im Rahmen der Regulierung von Mediaagenturen im Raum steht, ist die Regulierung durch die Implementierung von Selbstregulierungsinstrumenten der Marktteilnehmer. Hierbei arbeiten die Marktteilnehmer selbst Regelungen aus und verpflichten sich dann, diese Bestimmungen einzuhalten.

Ein solcher Ansatz wurde in Spanien gewählt, wo drei Instrumente zur Selbstregulierung der Mediaagenturen existieren.³⁸⁷ Im Jahr 2003 haben die Spanische *Advertising Association* und die Spanische *Mediaagency Association* eine erste Verfahrensvereinbarung und 2005 eine weitere Verfahrensvereinbarung geschlossen. 2007 haben sich schließlich die Spanische *Media Agency Association* zusammen mit verschiedenen anderen Interessenverbänden zur Einhaltung des *Code of Commercial Conduct* für den Spanischen Werbesektor verpflichtet. Hierin wurden zum ersten Mal Grundprinzipien festgeschrieben, welche die Geschäftsbeziehungen zwischen Mediaagenturen, werbungtreibenden Unternehmen, Kreativagenturen und Marketingagenturen regeln sollten. Sie beinhalten Verfahrensvereinbarungen, Regeln und Empfehlungen zur Auswahl der passenden Mediaagentur durch den Werbungtreibenden, Verfahrensabläufe bei der Vermittlung von TV-Werbung, wie das Festhalten von Vereinbarungen in Schriftform,

³⁸⁶ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Hans/Ukrow/Knapp/Cole*, (Neue) Geschäftsmodelle der Mediaagenturen, 2016, S. 132 ff. (abrufbar unter https://www.blm.de/files/pdf1/emr-gutachten_mediaagenturen_.pdf).

³⁸⁷ Vgl. ausführlich zur Situation in Spanien *Munoz Salanda/Rodriguez Pardo*, Rechtliche Rahmenbedingungen für Mediaagenturen in Spanien, in: Gaedertz/Martinek/Ory (Hrsg.), *Handbuch Mediaagenturen – Aufgabenfelder, Geschäftsmodelle, Vertrags- und Wettbewerbsrecht*, 2016, Kap. X, Abschnitt C.

Informationsweitergabepflichten, Fristen für bestimmte Handlungen und vergleichbare Regelungen. Im *Code of Commercial Conduct* ist festgelegt, dass es für die Mediaagenturen grundsätzlich zwei Geschäftsmodelle gibt: Das Handeln im Namen und auf Rechnung des werbungstreibenden Unternehmens bezahlt durch das werbungstreibende Unternehmen sowie das Handeln im eigenen Namen und auf eigene Rechnung, das jedoch ausdrücklich im Vertrag festgelegt sein muss. Die Selbstregulierungsinstrumente lassen hier also explizit Raum für Geschäftsmodelle der Mediaagenturen, bei denen die Mediaagenturen ihre Stellung als Intermediär zur Erwirtschaftung von Gewinnmargen nutzen können.

Auch in Deutschland gab und gibt es von Seiten des *OWM* Bemühungen über Selbstregulierungsinstrumente für mehr Transparenz und bessere Bedingungen für die werbungstreibenden Unternehmen zu sorgen. 2005 hat die *OWM* den *Code of Conduct* verabschiedet,³⁸⁸ der Passagen beinhaltet wie

„Agenturen sind kompetente Berater und Dienstleister der Werbungtreibenden mit Treuhänderfunktion, ... Agenturen werden alle von den Medien erbrachten Zahlungen, Naturalleistungen, Vergünstigungen und gewährten Konditionen (u.a. Zahlungsziele), unabhängig davon, ob sie pauschal oder individuell erfolgen, verursachungsgerecht dem unterzeichnenden Werbungtreibenden zuordnen und mit ihm transparent abrechnen, ...
Medien stellen ihre Werbeleistungen auftragsbezogen Werbungtreibenden über eine vom Werbungtreibenden beauftragte Agentur zur Verfügung und rechnen diese immer kundenbezogen ab. Es erfolgen keine Zahlungen, Naturalleistungen oder sonstige Vergünstigungen der Medien an die Agenturen, die nicht eindeutig einem Kunden ganz oder anteilig zugeordnet werden können“.

Dieser wurde jedoch von den Mediaagenturen nicht mitunterzeichnet und konnte sich daher auch als Regelungsgrundlage für diese Branche nicht durchsetzen. Weiterhin konzipiert die *OWM* in regelmäßigen Abständen Mediaagentur-Musterverträge, die sie ihren Mitgliedern zur Verwendung in der vertraglichen Beziehung mit den Mediaagenturen zur Verfügung stellt und deren Verwendung empfiehlt. Darin finden sich Empfehlungen zu Rabatten, Trading, Transparenzverpflichtungen und ähnlichen Geschäftselementen. Die jüngste Überarbeitung des Mustervertrages erfolgte im Mai 2016. Es wird sich daher noch zeigen müssen, inwiefern sich dieser Mustervertrag in der Praxis durchsetzen wird. Die Sicherung der Finanzierung von Medien und damit der Medienvielfalt steht auf jeden Fall nicht im Mittelpunkt der Selbstregulierungsinstrumente der *OWM*. Von vielen der im Rahmen dieses Gutachtens befragten Interviewpartner gerade auf Seiten der Medien werden solche Selbstregulierungsinstrumente daher als nutzlos bezeichnet. Es muss hier ferner angemerkt werden, dass trotz der Selbstregulierungsinstrumente auch in Spanien ähnliche strukturelle Probleme bestehen wie in Deutschland. Solche Selbstregulierungsinstrumente scheinen daher zumindest in der aktuellen Situation eher nicht geeignet die strukturellen Probleme des Mediaagenturgeschäfts mit Blick auf eine Vielfaltssicherung zu lösen.

Sollte in der medienrechtspolitischen Debatte auf eine Lösung von aufgezeigten Problemlagen im Zusammenhang mit Markt- und potentieller Meinungsmacht (auch) über Selbstregulierungsinstrumente abgezielt werden, so sprechen gewichtige verfassungsrechtliche Erwägungen, nicht zuletzt mit Blick auf

³⁸⁸ Abrufbar unter: <http://www.owm.de/fileadmin/dokumente/public/downloads/vorlagen/CodeofConduct.pdf>

das Demokratieprinzip,³⁸⁹ wie auch Erfahrungswerte im Bereich des Jugendmedienschutzrechtes³⁹⁰ dafür, insoweit nicht ein Konzept einer autonomen Selbstregulierung der Mediaagenturen, sondern eine regulierte Selbstregulierung in Betracht zu ziehen. Unter regulierter Selbstregulierung versteht man die Einbindung von Instrumenten der Selbstkontrolle in einen staatlich definierten Regulierungsrahmen. Sie soll die unterschiedlichen Vorteile von Selbstregulierung und staatlicher Regulierung verbinden und die jeweiligen Nachteile wechselseitig ausgleichen.³⁹¹

Eine solche regulierte Selbstregulierung dürfte – nicht zuletzt auch mit Blick auf die Einbindung der Expertise und Erfahrungswerte sämtlicher Marktbeteiligter in die Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen – die Akzeptanz des Systems auch durch die Medien selbst befördern. Verfahrensrechtlich ließe sich eine solche Stärkung der Akzeptanz ggf. auch durch die verfahrensmäßige Beteiligung der Medien an der Ausarbeitung der Regularien der Selbstkontrolleinrichtung von Medienagenturen befördern.

Gegenstand der Selbstkontrolle innerhalb eines solchen Rahmens könnte nicht zuletzt die Bewahrung von Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit für sämtliche Anbieter von Medieninhalten in Bezug auf die für den Prozess individueller und öffentlicher Meinungsbildung bedeutsamen Tätigkeiten der Mediaagenturen sein.

In Anlehnung an § 19 Abs. 3 JMStV könnte im gesetzlichen Rahmen für solche Selbstkontrolleinrichtungen von Mediaagenturen im Interesse der Effektivität der Schutzzweckerreichung u.a. festgelegt werden, dass

1. die Unabhängigkeit und Sachkunde der zur Kontrolle der Einhaltung der regulatorischen Vorgaben berufenen Personen zu gewährleisten ist,
2. eine sachgerechte Ausstattung auch durch eine Vielzahl von Anbietern sichergestellt ist,
3. Vorgaben für die Entscheidungen der zur Kontrolle der Einhaltung der regulatorischen Vorgaben berufenen Personen bestehen, die in der Spruchpraxis einen wirksamen Vielfaltsschutz zu gewährleisten geeignet sind,
4. eine Verfahrensordnung besteht, die zumindest auch den Umfang der Überprüfung sowie mögliche Sanktionen regelt,
5. gewährleistet ist, dass die betroffenen Mediaagenturen vor einer Entscheidung gehört werden, die Entscheidung schriftlich begründet und den Beteiligten mitgeteilt wird und
6. eine Beschwerdestelle eingerichtet ist.

Die aufgezeigte Problemlagen sprechen im Übrigen dafür, dass für die Selbstkontrolleinrichtungen ein interdisziplinärer Personalisierungsansatz gewählt wird, der – ähnlich wie die *KEF*³⁹² – insbesondere auch medienwirtschaftlichen, medienwissenschaftlichen, juristischen und technischen Sachverstand bündelt.

³⁸⁹ Vgl. hierzu z.B. bereits *Ukrow*, Selbstkontrolle im Medienbereich und europäisches Gemeinschaftsrecht, in: ders. (Hrsg.), Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa, 2000, S. 1 (28 ff.)

³⁹⁰ Vgl. hierzu z.B. bereits *Ukrow*, Jugendschutzrecht, 2004, S. 321 ff.

³⁹¹ Vgl. *Schulz/Held*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht – Rundfunkstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Rundfunkgebührenstaatsvertrag, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, 3. Aufl. 2012, § 1 JMStV, Rn. 22.

³⁹² Zu deren Zusammensetzung vgl. § 4 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag

d) Insbesondere: Algorithmen

Das Echtzeit-Internet ist im Begriff die Welt, in der wir leben, erneut radikal zu verändern. Smartphones und Cloud-Computing sind nur die sichtbarsten Treiber dieser Entwicklung. Jeder Einzelne, fast jeder Gegenstand, den wir bewegen oder nutzen, sendet Daten, es ist eine weitere Stufe des digitalen Revolution, die das Leben der Menschen von heute bestimmt. Teil dieser Entwicklung sind selbstlernende Algorithmen – die künstliche Intelligenz, die hinter immer mehr Angeboten steckt, die die digitalen Angebote nützlicher und bequemer macht.

Bei der Nutzung digitaler Dienste bzw. Endgeräte und in einer auch ökonomisch zunehmend bedeutsamer werdenden Informationsgesellschaft (Internet der Dinge) hinterlassen und generieren wir unablässig meist unbewusst persönliche Daten. Das Wissen und die Mächte zwischen Anbieter und Nutzer ist dabei ungleich verteilt: Weder wissen die Nutzer, welche Daten in und aus welchem Kontext genutzt werden, noch ist ihnen der Algorithmus bekannt, mittels dessen sie klassifiziert werden. Ebenso ist vielen Nutzern nicht klar, welche Risiken mit der Datafizierung der Privatsphäre verbunden sind. Zudem zeigt sich eine zunehmende Konzentration auf der Anbieterseite: Alphabet (Google), Apple, Facebook, Amazon etc. sind die Big Player, die in unserem Alltag eine wichtige Rolle spielen.

Algorithmus gesteuerte Medien dienen in zunehmendem Maße der Information breiter Teile der Bevölkerung. Bei den jüngeren Menschen hat das Internet schon heute TV, Radio und Presse bei der Informationsvermittlung abgehängt.

Wir befinden uns mitten in einem tiefgreifenden Umbruch nicht nur der Medienlandschaft, sondern auch der gesamten gesellschaftlichen Kommunikation. Die Bedeutung dieser disruptiven Entwicklung für demokratische Willensbildung, kulturelle Vielfalt und mediale Qualität werden inzwischen politisch anerkannt, wie zuletzt die Rede von Bundeskanzlerin Merkel bei den Medientagen München 2016 belegte, ohne dass eine namentlich auch juristische und ethische Aspekte umfassende, notwendig interdisziplinär ausgerichtete wissenschaftliche Medientechnik-Folgenabschätzung in Bezug auf KI und neue Intermediäre auf der Grundlage einer Analyse des technisch und ökonomisch Möglichen bereits ein sachangemessenes Niveau erreicht hätte.

Scheinbar neutral werden im Internet Nachrichten selektiert und damit Einfluss auf den Prozess der Meinungsbildung genommen. Suchalgorithmen steuern die Aufmerksamkeit und je mehr Aufmerksamkeit ein Angebot erhält, desto mehr verstärkt und verstetigt sich der Effekt. Der Philosoph Alexander Galoway hat bereits darauf hingewiesen, dass der Suchalgorithmus eine „hochpolitische Technologie“ ist. In der Welt der digitalen Assistenten erhalten Maschinen die Kenntnis von der Art und Weise, wie wir durch Worte, Bilder und Verhalten unsere Gedanken verbinden, kurz unsere gesamtes semantisches, kognitives und habituelles Wissen wird erfasst und maschinell bewertet. So nützlich und so effizient sich Algorithmen für viele digitale Angebote erwiesen haben, entgleiten sie auch nur versehentlich und ganz sanft unserer Kontrolle, so geben wir in bezug auf die Meinungsbildung die Gestaltung der von uns wahrgenommenen Realität in die Hände von Maschinen. Der Algorithmus entscheidet, was für Menschen wichtig ist, und diese verlieren ihr Unterscheidungsvermögen für wichtig und unwichtig.

Spätestens jetzt stehen wir erneut vor der Frage, wie Wissen mit Macht verbunden ist. Wir haben Erfahrungen, wie sich Medien auf die Gesellschaftsordnung und das demokratische Zusammenleben auswirken. Vom Buchdruck über Zeitungen bis zu Radio und Fernsehen haben technische Entwicklungen neue Medien hervorgebracht. Aber es ist auch eine Geschichte mit zahlreichen Rückschlägen für die Meinungsfreiheit. In vielen Zeiten galt, dort wo die Macht über Medien missbraucht werden konnte, wurde sie auch missbraucht. Die Meinungsfreiheit und die demokratische Gesellschaftsordnung zu schützen heißt, nicht nur das Internet vor staatlichen Eingriffen zu schützen, sondern auch die Meinungsfreiheit vor einer vorherrschenden Meinungsmacht durch marktmächtige Unternehmen und Kartelle. Ein Algorithmus kennt keine Moral. Im Prozess des Einsatzes künstlicher Intelligenz drohen Werte, die sich über Jahrhunderte entwickelt und ihren Ausdruck in der freiheitlich demokratischen Rechtsordnung gefunden haben, in Frage gestellt zu werden. KI und transnationale mediale Geschäftsmodelle in einer sich rasch wandelnden digitalen Welt haben das Potential die positive Rundfunkordnung zu unterlaufen und damit auch das Verhältnis von Demokratie und Medien.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich eine Vielzahl von Problemstellungen, die eine zeitnahe vertiefte Beforschung verdienen – eine Beforschung, bei der nicht zuletzt auch im Saarland und in der Großregion vorhandene Expertise z.B. des DFKI, des CISPA, des EMR, der TU Kaiserslautern interdisziplinär fruchtbar gemacht werden könnte. Einige dieser Problemstellungen seien erwähnt:

Schutz der Vielfalt: Medien sind Faktor der öffentlichen Meinungsbildung und aufgrund ihrer spezifischen Funktion in der freiheitlich demokratischen Grundordnung hatte sich ein abgestuftes und feingliedriges Regelsystem etabliert, dessen Aufgabe es ist, den Missbrauch zu verhindern. Wie muss dieses auf das Internet der Dinge und selbstlernende Algorithmen angepasst werden? Welche Auswirkungen hat es, dass Algorithmen das Bedürfnis nach Selbstbestätigung verstärken und die Filterfunktion für Informationen aus einer unüberschaubaren Fülle an Angebot filtern und für die Filterung an offenbaren Interessen des jeweiligen Nutzers oder an Empfehlungen und Kommentare von Internetfreunden anknüpfen? Wie kann diesbezüglich Risiken für die Offenheit des Prozesses individueller und öffentlicher Meinungsbildung begegnet werden?

Steuerung der Aufmerksamkeit: Der sog. Matthäus-Effekt ist Antrieb für die Entstehung von scheinbar natürlichen Monopolen: Wer Traffic hat, bekommt mehr Traffic, die Information, die viel Aufmerksamkeit anzieht, bekommt noch mehr Aufmerksamkeit. Ein Effekt, der auch beinhaltet, dass die Aufmerksamkeit anderen genommen wird. Die scheinbare Kostenlosigkeit der Information im Netz beeinflusst auch die Ökonomie des Denkens. Der finanzielle Aufwand, der als Bremse im Offline-Leben unsere Entscheidungen maßgeblich beeinflusst, funktioniert in der Online-Welt nicht, denn wir haben nicht genug Aufmerksamkeit für alles, was kostenlos angeboten wird. Es bleibt die Frage, wie kann der Mensch die Kontrolle über die Steuerung der Aufmerksamkeit zurück erhalten? Wer und unter welchen Bedingungen soll die Kontrolle über den Bildschirm ausüben dürfen?

Steuerung der Auffindbarkeit: Als Kehrseite der Aufmerksamkeitssteuerung stehen etablierte Medien vor der Herausforderung, mit ihren Angeboten weiterhin auffindbar zu sein. Ihr Geschäftsmodell steht in mehrfacher Hinsicht unter Druck. User Generated Content steht als

kostenlose Alternative in Konkurrenz und ist durch Algorithmen verstärkt auffindbar. Digitale Assistenten – Bots – können immer besser und kostengünstiger Inhalte produzieren und damit die Rolle des menschengemachten Journalismus oder gleich die der etablierten Medien ausfüllen. Problematisch an der Anwendung von Algorithmen zur Sortierung von Suchergebnissen ist im Übrigen, dass diese nicht nach Vielfalts Gesichtspunkten, sondern nach Relevanz sortieren. Die Relevanzkriterien sind aber nicht transparent, werden nicht von der Gesellschaft definiert oder reguliert, sie unterliegen damit in erster Linie den ökonomischen Interessen des Anbieters. Noch deutlicher zeigt sich das Risikopotential KI-gestützter medialer Geschäftsmodelle an Phänomenen wie dem algorithmusgesteuerten Journalismus, bei dem die Relevanzprüfung schon auf der Eben der Inhalteproduktion ansetzt.

Schutz des Marktes: Die wenig regulierte Welt der IT-Unternehmen wird durch wenige global agierende Unternehmen dominiert. Ihre Marktmacht hat sich nicht nur zu einem Risiko für den Prozess der freien Meinungsbildung entwickelt, denn sie sind, sei es als Betriebssystemhersteller, Intermediär, Plattformanbieter oder Hersteller von smarten Endgeräten zumindest potentiell Gatekeeper auch für Informationen und Meinungen. Wie kann eine mittelständisch geprägte Struktur von Medienunternehmen erhalten bleiben? Wie können vermachtete Märkte geöffnet werden, damit neue Anbieter hinzutreten können und der Markt wieder funktioniert?

Teilhabe der Bürger: Menschen, die wenig und gar nicht an der digitalen Gesellschaft teilnehmen, ist oft das Risiko zu hoch, die Kontrolle über ihre Daten zu verlieren. Welche Teilhabemöglichkeiten brauchen wir für diese Menschen? Hier gilt es auch das Diskriminierungspotential von Algorithmen zu untersuchen.

e) Insbesondere: Umgang mit Fake News

Die Gesamtkonferenz der Medienanstalten (GK) hat am 22.03.2017 – auch vor dem Hintergrund des von Bundesjustizminister *Heiko Maas* vorgestellten Entwurfs eines Netzwerkdurchsetzungsgesetzes³⁹³ – das koordinierte Vorgehen von Bund und Ländern bezüglich Hate Speech und Fake News empfohlen.

Dies gilt allem vor dem Hintergrund, dass in den Ländern schon viel Know-how und Erfahrung vorhanden sind. So sind die Medienanstalten staatsfern organisiert und mit behördlichen Exekutivbefugnissen ausgestattet, um die Einhaltung von Vorgaben zu prüfen und durchzusetzen. Aus der Rundfunkaufsicht haben sie zudem die fachliche Kompetenz, Informationsinhalte zu beurteilen. Für den Bereich der strafrechtlich relevanten Hate Speech ist beispielsweise die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) der Landesmedienanstalten nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) zuständig.

Die Medienanstalten müssen auf die Entwicklungen der Medienwelt und vor allem auch auf die wachsende Bedeutung von Intermediären wie Facebook oder Twitter angemessen reagieren können. Sie sehen daher folgende Notwendigkeiten:

- Um in Zukunft auch journalistisch-redaktionelle Telemedienangebote medienrechtlich überprüfen zu können, muss im Rundfunkstaatsvertrag eine bestehende Regelungslücke

³⁹³ Abrufbar über <https://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/NetzDG.html>

bei der Aufsicht geschlossen werden: Die Einhaltung der journalistischen Grundsätze bei journalistisch-redaktionell gestalteten Online-Angeboten wird derzeit nicht überwacht. Nur für den Bereich der elektronischen Online-Angebote von Presseunternehmen übernimmt der Deutsche Presserat diese Aufgabe.

- Um herausfinden zu können, wer hinter bestimmten (straf)rechtlich relevanten Angeboten im Netz steckt und entsprechend dagegen vorgehen zu können, muss der Auskunftsanspruch gegenüber den Plattformen nach § 14 Telemediengesetz (TMG) auf die Landesmedienanstalten ausgeweitet werden.
- Um geschlossen in Bezug auf die Telemedienaufsicht agieren zu können, muss die Telemedienaufsicht – inklusive der Möglichkeit, neben Beanstandungen auch Bußgelder verhängen zu können – in allen Ländern grundsätzlich bei den Landesmedienanstalten liegen.

f) Insbesondere: Social Bots³⁹⁴

Social bots in der Form von sog. *chat bots* in sozialen Netzwerken beeinflussen die demokratisch-interaktive Wirkung des Auftretens von Parteien mit eigenen Angeboten in einem sozialen Netzwerk in erheblichem Umfang. Sie zielen darauf ab, die Öffentlichkeit oder bestimmte Zielgruppen durch die automatisch generierten Inhalte und Interaktionen zu beeinflussen. Sie manipulieren die Trends in sozialen Netzwerken und diese Trends fließen in politische und wirtschaftliche Entscheidungsprozesse ein. Eine Manipulation kann hierbei sowohl unmittelbar in Bezug auf individuelle Meinungsbildung erfolgen als auch mittelbar im Hinblick auf die öffentliche Meinungsbildung ausgelöst werden. Ersteres mag dabei eine eher unwahrscheinliche Wirkkraft von sog. *chat bots* sein, zumindest sprechen vorliegende Studien dagegen, dass jemand seine politische Überzeugung ändert, nur weil er eine Nachricht in den sozialen Netzwerken sieht. Eine subtilere Manipulation ist i.S. der zweitgenannten Gefährdungssituation für den Prozess freier öffentlicher Meinungsbildung ist aber sehr wahrscheinlich.

Die Regulierung solcher *chat bots* im Hinblick auf ihren potentiellen Einfluss auf individuelle und öffentliche Meinungsbildung ist kompetentiell in der Zuständigkeit der Länder verortet. Dies ergibt sich aus der allgemeinen, in aktuellen Regulierungsvorstößen gelegentlich in Vergessenheit geratenden Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nach Art. 30 GG – nicht zuletzt auch adressatenbezogen für den Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne sowie themenbezogen für die Gewährleistung der Freiheit individueller und öffentlicher Meinungsbildung. Durchbrechungen dieser grundsätzlichen Länderkompetenz mit Blick auf sog. *chat bots* sind weder in der geltenden Verfassungsordnung verankert noch durch die Ergebnisse der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz angelegt.

Das geltende Rundfunkrecht der Länder enthält bislang keine ausdrückliche Regelung zum Einsatz von sog. *chat bots* in sozialen Netzwerken. Es lässt aber im Ansatz bei der verfassungsrechtlich gebotenen Auslegung in einer die Dynamik des Mediensystems berücksichtigenden Weise erste Anknüpfungspunkte für eine diesen Einsatz beschränkende

³⁹⁴ Zum Folgenden m.w.N. vgl. Ukrow, Neue Formen politischer Kommunikation als Gegenstand einer positiven Ordnung 4.0. 10 Thesen zu Gunsten einer Regulierung des Einsatzes von *social bots* in der Form von *chat bots* in Wahlkämpfen mit Blick auf die Pflicht zur positiven Ordnung des Rundfunks, abrufbar unter <http://www.medien-impulse.de/>

Regulierung erkennen.³⁹⁵ Aus einer Gesamtschau dieser Regelungen ergibt sich zum einen die Besorgnis der zuständigen Gesetzgeber in den Ländern vor den Risiken einer politischen Werbung, die mit den Grundsätzen der Chancengleichheit und der Vielfalt der „positiven Ordnung“ für den Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne zu kollidieren droht. Zum anderen zeigt diese Zusammenschau, dass der Gesetzgeber auch in werblichem Kontext von medialen Angeboten auf eine hinreichende Transparenz betreffender Botschaften im Interesse des Nutzerschutzes setzt.

Sog. *chat bots* werden zwar nicht unmittelbar von den vorgenannten Regelungen des RStV erfasst. Die vorgenannten Risiken mit Blick auf Chancengleichheit, Transparenz und Vielfalt können sich indessen auch beim Einsatz solcher Bots realisieren. Ein weiteres kommt hinzu: Das System der Sicherung der Meinungsvielfalt ist insgesamt auf einen unmittelbaren menschlichen Einfluss auf die individuelle und öffentliche Meinungsbildung ausgerichtet. An einer solchen personalen Rückkopplung für Vielfaltssicherung, wie sie auch in den Instrumenten innerer Rundfunkfreiheit sowie vielfaltssichernden Maßnahmen nach § 30 RStV aufleuchtet, fehlt es bei *chat bots*. Hier droht künstliche Intelligenz an die Stelle menschlicher Teilhabe im Prozess der Meinungsbildung zu treten.

Der Einsatz künstlicher Intelligenz bei sog. *chat bots* ist unmittelbar relevant für die Sicherung der Meinungsvielfalt auch in ihrer Facette der Gewährleistung von Chancengleichheit. Chancengleichheit bei der Einwirkung auf den Prozess freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung als Grundlage von Meinungsvielfalt ist dann nicht mehr vorhanden, wenn ökonomische Macht darüber entscheidet, ob und wie *chat bots* zur Bewerbung eigener und zur Bekämpfung der politischen Botschaften Dritter eingesetzt werden können. Insoweit gefährdet der Einsatz von *chat bots* im Übrigen auch das verfassungsrechtliche Substrat des parteirechtlichen Gleichbehandlungsgebots des § 5 Parteiengesetz wie der Grundsätze der staatlichen Finanzierung von Parteien nach § 18 Abs. 1 Parteiengesetz. Beide Normen des Parteiengesetzes haben zwar die öffentliche Gewalt zum Adressaten. Beide Normen wollen indessen zugleich einer Gefährdung eines fairen politischen Wettbewerbs vorbeugen. Auch von Verfassungen wegen soll einem übergewichtigen, namentlich auch intransparenten Einfluss Einzelner auf den Prozess der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung vorgebeugt werden. Diesem Regelungszweck von in Bezug auf natürliche und juristische Personen entwickelten Regelungen mit Blick auf mittelbare Einwirkungsmöglichkeiten auf den Prozess freier öffentlicher Meinungsbildung würde in doppelter Weise widersprochen, wenn künstlicher Intelligenz unmittelbare ungleichgewichtige Einflussnahme auf diesen Prozess eröffnet würde.

Der Einsatz künstlicher Intelligenz bei sog. *chat bots* ist nicht zuletzt aber auch unmittelbar relevant für die Sicherung der Meinungsvielfalt in der Rückkopplung dieser Facette der positiven Ordnung des Rundfunks an die Menschenwürde-Garantie des Grundgesetzes. Diese Garantie hatte in der Vergangenheit stets im Blick, dass der Mensch nicht zum bloßen Objekt herabgewürdigt wird. Genau dieses droht aber auch beim Einsatz von KI in sog. *chat bots*: Denn auch in diesen Bots wird der Mensch in seiner Rolle als Staats- und Wahlbürger

³⁹⁵ Vgl. insbesondere § 8 Abs. 9 Satz 1 u. 2, § 58 Abs. 3 Satz 1, 2 i.V.m. § 2 Abs. 3 Nr. 5 und § 8 Abs. 9 RStV; § 58 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 8 Abs. 9 RStV; § 7 Abs. 3 Satz 1 und § 58 Abs. 1 Satz 1 RStV und § 7 Abs. 3 Satz 2 und § 58 Abs. 1 Satz 2 RStV

zur Ware gemacht, indem sein bisheriges Nutzungsverhalten im Netz technikgesteuert analysiert und sodann zum Anknüpfungspunkt für die personale Adressierung im Rahmen von *chat bots* gemacht wird. Ein weiteres kommt hinzu: Nicht mehr das Verhalten von Menschen steuert die Entwicklung eines Meinungsbildes, es ist vielmehr ein automatisierter Prozess der Datenverarbeitung und darauf aufbauend automatisierter Kundenansprache – hier namentlich des Kunden politischer Werbebotschaften. Damit wird nicht nur die Stellung menschlicher Kommunikation, in der sich das Menschsein einschließlich der personalen Würde in seiner gesellschaftlichen Teilhabe ausdrückt, im Prozess der öffentlichen Meinungsbildung unterminiert. Zugleich droht eine entsprechende wahlbezogene Kommunikation zu einer Chimäre zu werden, die auch die Stellung der Medien als Instrument und Faktor der öffentlichen Meinungsbildung gefährdet.

Sog. *chat bots* bedrohen mithin in vielfacher Hinsicht Freiheiten, die verfassungsrechtlich garantiert sind, und unterhöhlen das Menschenbild, auf dem nicht nur die Verfassungsordnung des Grundgesetzes, sondern auch der Verfassungsrahmen der Europäischen Union beruht. Allerdings verdichten sich diese Gefährdungen noch nicht so weit, dass der den Ländern, die gesetzgeberisch in Deutschland mit Blick auf die Eindämmung der aufgezeigten Risikolagen zuständig sind, zustehende gesetzgeberische Ermessensspielraum bezüglich eines Tätigwerdens aus verfassungsrechtlichen Gründen bereits zwingend zum Einschreiten verpflichtet wären. Allerdings lassen sich bereits jetzt hinreichende Risiken identifizieren, denen der Gesetzgeber – auch im Rahmen der positiven Ordnung des Rundfunks - in Ausschöpfung seines Ermessensspielraums bzgl. des „ob“ und „wie“ eines möglichen Handelns aktuell bereits begegnen kann, ohne dass dem verfassungsrechtliche Rechtspositionen der Betreiber von sog. *chat bots* zwingend entgegenstehen.

Sollte der Gesetzgeber sich für ein Einschreiten entscheiden, so sind nicht zuletzt auch

- zumindest zeitlich begrenzte Verbote des Einsatzes von sog. *chat bots* im Vorfeld von Wahlen,
- die Erweiterung rundfunkstaatsvertraglicher wie parteirechtlicher Kennzeichnungs- und Transparenzpflichten in Bezug auf den Einsatz von sog. *chat bots* sowie
- das Hinwirken auf eine regulierte Selbstregulierung vergleichbar der im Jugendmedienschutz aufgestellten Rahmenbedingungen

einer vertieften Prüfung würdige Ansätze. Darüber hinaus wird eine weitere genaue Beobachtung des Einsatzes von sog. *chat bots* bei Wahlkämpfen auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene wie auch bei Wahlkämpfen außerhalb Deutschlands empfohlen. Gerade auch mit Blick auf sog. *chat bots* gilt, dass Risiken einer einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinungsbildung rechtzeitig zum Schutz der Meinungsvielfalt vorzubeugen ist, da einmal eingetretene Fehlentwicklungen sich – wenn überhaupt – nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen lassen.

g) Die Ebene der Vermittlung von Medienkompetenz

Das Internet und die Digitalisierung von Informationen, Wissen und Kommunikation sind, wie in diesem Bericht mehrfach aufgezeigt, allgegenwärtig. Digitale, interaktive Medienangebote durchdringen sowohl das Privatleben als auch unsere Arbeitswelt. Daher spielen technische Kenntnisse, Orientierungs- und Handlungswissen in Bezug auf Medien eine Schlüsselrolle im Alltag. Es geht – auch im Blick auf das Wirken neuer Medienakteure - darum, die Chancen der Digitalisierung für Demokratie, Teilhabe und Bildung zu nutzen, um eine neue Kultur des

Miteinanders zu schaffen. Kulturelle und technologische Umwälzungen, wie sie auch im Mediensektor im Gefolge der Digitalisierung festzustellen sind, bringen jedoch nicht nur Chancen, sondern auch zwangsläufig Risiken mit sich, denen sich Politik und Pädagogik stellen müssen.

Bund, Länder und Kommunen, öffentliche Einrichtungen, Vereine und Initiativen haben auf die jetzigen und zukünftigen Herausforderungen reagiert. Konkrete Empfehlungen enthalten zum Beispiel das Medienpädagogische Manifest der Initiative „Keine Bildung ohne Medien!“ von 2009,³⁹⁶ der Schlussbericht der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ aus 2013,³⁹⁷ der Bericht der Enquetekommission zur Medienkompetenz von 2011, die Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums „Souveränität und Verantwortung in der vernetzten Medienwelt“ von 2013,³⁹⁸ die Empfehlungen und Erkenntnisse aus dem „Dialog Internet“ des BMFSFJ 2013³⁹⁹ sowie die Strategie der Kultusministerkonferenz „Bildung in der digitalen Welt“ aus 2016.⁴⁰⁰

Im Saarland wurde eine entsprechende Reaktion jüngst durch das Diskussionspapier des Ministeriums für Bildung und Kultur für ein Landeskonzept „Medienbildung in saarländischen Schulen“⁴⁰¹ befördert.

Medienkompetenz muss – auch im Hinblick auf die Herausforderungen für Medien- und Meinungsvielfalt durch Digitalisierung und Konvergenz der Medien - als Querschnittsaufgabe anerkannt werden. Digitale Medien durchdringen unsere Alltagskultur: Beschleunigung, Bedienungsschwierigkeiten, immerwährende Erreichbarkeit, Missbrauch privater Daten und neue Formen der Kriminalität sind nur einige negative Begleiterscheinungen der sich entwickelnden Informationsgesellschaft. Neue Intermediäre haben das Potential, die Verarbeitung von Informationen in dieser Gesellschaft manipulativ zu steuern. Gleichzeitig profitieren Internetnutzerinnen und -nutzer von weltweiten Kommunikationsmöglichkeiten, z. B. schneller Recherche zu Sachgebieten, neuen Formen der Zusammenarbeit, Beteiligung, Kommunikation und Kreativität.⁴⁰²

Um diese Chancen auch nutzen zu können und Risiken zu minimieren, bedarf es der Förderung der notwendigen Kompetenz, der Medienkompetenz. Der bisherige Schwerpunkt der Förderung von Medienkompetenz bei Kindern und Jugendlichen bedarf – auch im Lichte einer kommunikationsorientierten Herausforderung lebenslangen Lernens zur Wahrung von Nutzerautonomie in einer digitalen Medienwelt – der kritischen Reflexion. Um effektiv zu sein, muss die Förderung von Medienkompetenz unterschiedliche Entwicklungs- und Altersstufen

³⁹⁶ Abrufbar unter <http://www.keine-bildung-ohne-medien.de/medienpaedagogisches-manifest.pdf>

³⁹⁷ BT-Drs. 17/12550

³⁹⁸ Vgl. http://www.bundesjugendkuratorium.de/assets/pdf/pressemitteilungen/BJK_Pressemitteilung_Medienwelt_130613b.pdf

³⁹⁹ Abrufbar unter <https://www.bmfsfj.de/blob/93502/6539d8c39ff13a2cb2143bc371e2b001/dialog-internet-auf-dem-weg-zu-einer-kinder-und-jugendnetzpoltik-2013-data.pdf>

⁴⁰⁰ Abrufbar unter https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/2016/Entwurf_KMK-Strategie_Bildung_in_der_digitalen_Welt.pdf

⁴⁰¹ Abrufbar unter http://www.saarland.de/dokumente/res_bildung/161104-Landeskonzept_Medienbildung.pdf

⁴⁰² Vgl. hierzu und zum Folgenden auch Stellungnahme der GMK zur Förderung von Medienkompetenz in Deutschland (abrufbar unter http://www.medienkompetenzbericht.de/pdf/Medienkompetenzbericht_Stellungnahme_GMK.pdf)

ebenso berücksichtigen wie die unterschiedlichen Lebenssituationen in einer sich zunehmend fragmentierenden Gesellschaft. Besonders bildungsbenachteiligte Familien, Migrantenmilieus, Seniorinnen und Senioren ebenso wie Menschen mit Behinderung bedürfen einer zielgruppenspezifischen Ansprache und alltagsnahen Unterstützung.


Medienkompetenz muss – auch im Hinblick auf die Herausforderungen für Medien- und Meinungsvielfalt durch Digitalisierung und Konvergenz der Medien - in der gesamten Bildungskette verankert werden. Auch in Bezug auf neue Herausforderungen für die Gewährleistung von Medien- und Meinungsvielfalt muss Medienbildung schrittweise verbindlich in die Bildungspläne entlang des gesamten Bildungsweges mit dem Ziel eingeführt werden, dass jedes Kind auf seinem Bildungsweg Grundkenntnisse und –kompetenzen erwirbt, die durch ein Basiscurriculum Medienbildung festgelegt werden. Die LMS erklärt sich bereit, in Fortführung der bewährten Kooperation namentlich in der AG Medienkompetenz an einer solchen Digitalisierungs- und Konvergenzkompetenz-Offensive mitzuwirken und im Rahmen einer digitalen Bildungsoffensive⁴⁰³ die pädagogische Sensibilität für entsprechende Themenstellungen zu befördern. Mit einem solchen Ansatz würde die LMS in besonderer Weise dazu beitragen, dass Heranwachsende in ihrer Bildungslaufbahn sukzessive und nachhaltig:

- den sinnvollen Umgang mit Medien erlernen,
- Wirkungsrisiken und Gefährdungen selbstbewusst zu begegnen und darauf mit eigenen Handlungskompetenzen und Verhaltensstrategien zu reagieren,
- Medienentwicklungen und Hintergründe zu beurteilen sowie im Hinblick auf Manipulationstendenzen einschätzen zu können,
- Inhalte von Medien sinnvoll zu beurteilen und auf Ihre Seriosität hin bewerten zu können,
- die Kommunikation mit und über Medien auf der Grundlage von gesellschaftlichem Verantwortungsbewusstsein souverän zu beherrschen.

Vor dem Hintergrund des fortschreitenden sozialen und medialen Wandels gilt es, kontinuierlich Mediennutzungsweisen umfassend im Hinblick auf ihre Potenziale und Gefahren zu untersuchen. Bei vielen Untersuchungen stehen fast ausschließlich die negativen Nutzungsgewohnheiten und Risiken im Vordergrund. Sinnvoll wäre es, ein Instrument für einen systematischen Überblick über Forschungsmethoden, Studien und Forschungsbedarfe z.B. in Form eines Reviewjournals oder/und einer Forschungsdatenbank zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der rasanten Medienentwicklung wird seitens der LMS ein regelmäßiger, interdisziplinär ausgerichteter Austausch zwischen Forschungsinstituten, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Praktikerinnen und Praktikern vorgeschlagen, in dem insbesondere ethische, juristische, ökonomische, pädagogische und technische Aspekte des digitalen Medienwandels und seine Bedeutung für die Entwicklung und Wahrung einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit erörtert werden.

Auf Wunsch erstattet die LMS gerne Bericht zur Medienkompetenz im Saarland und regt neue Projekte bzw. führt eigene durch. Ein Schwerpunkt dabei bildet auch die Vermittlung von Digitalisierungs- und Konvergenzkompetenz nicht zuletzt auch mit Blick auf neue

⁴⁰³ Vgl. hierzu z.B. auch Zimmer, Digitale Bildungsoffensive!, SaarWirtschaft 11/2016, S. 1



Herausforderungen, die in Zusammenhang mit der technischen Lenkung von Aufmerksamkeit und Auffindbarkeit stehen.

10. Die Auffindbarkeit von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien

a) Einleitung

Die aktuelle Medienregulierung knüpft an der Abgrenzung klassischer Medienformen (z.B. Rundfunk und Abrufdienste) und deren typischen Verbreitungswegen (namentlich Terrestrisch, Kabel, Satellit, IPTV) an. Im Zuge der Konvergenz der Medien verschwimmen die Grenzen der Medienformen und Verbreitungswege jedoch zunehmend. Es treten weitere Akteure (zum Beispiel virtuelle Plattformen, Video-on-Demand-Dienste und Smart-TV-Portale) in der Wertschöpfungskette hinzu, während die Plattformregulierung des RStV im Wesentlichen auf Plattformen in geschlossenen Netzen, maßgeblich Fernsehnetzwerke, ausgerichtet ist.

Damit wird nicht nur das Gleichgewicht der Regulierung in Frage gestellt, sondern es entstehen neue potentielle Gefährdungslagen für die Meinungsvielfalt. Dies gilt angesichts der Möglichkeiten der digitalen Übertragungswege und der Vielzahl an Inhalteangeboten namentlich für die zunehmende Bedeutung der Auffindbarkeit von Inhalten.⁴⁰⁴ Neben dem „Ob“ der Verbreitung von audiovisuellen Inhalten mit besonderer Meinungsbildungsrelevanz (Zugang zu Medienplattformen) ist mit Blick auf eine nachhaltig wirkende Vielfaltssicherung deshalb zunehmend auch das „Wie“ ihrer Verbreitung (insbesondere in Bezug auf Auffindbarkeit und Gestaltung) von Bedeutung.⁴⁰⁵

Neben Fragen der (gegebenenfalls privilegierten) Verfügbarkeit der als besonders relevant eingestuften Inhalteangebote, das heißt insbesondere des Zugangs von Anbietern zu Plattformen beziehungsweise von Nutzern zu Inhalten, gehört zu den für die zukünftige Sicherung von Meinungsvielfalt besonders bedeutsamen Fragen als Annex die Frage der Auffindbarkeit der Inhalteangebote etwa über Navigatoren, Electronic Program Guide - EPGs oder Apps auf entsprechenden Endgeräten.⁴⁰⁶

Digitale Fernsehgeräte und Set-Top-Boxen verfügen in den meisten Fällen über einen sog. EPG. Der EPG wird auch als elektronische Programmzeitschrift bezeichnet, mit deren Hilfe die Fernsehzuschauer gezielt nach Programmen und einzelnen Sendungen suchen, programmbegleitende Information abrufen sowie Aufnahmen programmieren können.⁴⁰⁷

b) Der gesetzliche Rahmen

Zur Sicherung der Meinungsvielfalt und Angebotsvielfalt dürfen nach § 52c Abs. 1 RStV Anbieter von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien einschließlich elektronischer Programmführer weder unmittelbar noch mittelbar

1. durch Zugangsberechtigungssysteme,

⁴⁰⁴ Vgl. Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, S. 27

⁴⁰⁵ Vgl. Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, S. 32

⁴⁰⁶ Vgl. Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, S. 28

⁴⁰⁷ Vgl. *Kunow*, Aktueller Stand der digitalen Fernseh- und Videonutzung in Deutschland – Juni 2016, in: *die medienanstalten – ALM GbR* (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation – Digitalisierungsbericht 2016, 2016*, 36 (50)

2. durch Schnittstellen für Anwendungsprogramme,
3. durch Benutzeroberflächen, die den ersten Zugriff auf die Angebote herstellen, oder
4. durch sonstige technische Vorgaben zu den Nr. 1 bis 3 auch gegenüber Herstellern digitaler Rundfunkempfangsgeräte

bei der Verbreitung ihrer Angebote unbillig behindert oder gegenüber gleichartigen Anbietern ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden.

Nachprüfbar Gründe für eine unterschiedliche Behandlung können in der Besonderheit des Angebots oder seiner technischen Erfordernisse liegen. Von Nummer 1 erfasst werden alle technischen Vorkehrungen, die die Berechtigung verwalten, ein Rundfunk- oder Telemedienangebot zu nutzen. Eine Beeinträchtigung liegt auch vor, wenn anbieterseitige Berechtigungssysteme nicht funktionieren. Nach Nummer 2 müssen Schnittstellen so konfiguriert oder offengelegt sein, dass alle Programme eines Anbieters vom Nutzer mit den dafür vorgesehenen Empfangseinrichtungen genutzt werden können. Nummer 3 dient dem Anliegen, aufgrund der großen Zahl verfügbarer Rundfunkprogramme oder Angebote dem Nutzer übergreifende Orientierung zu ermöglichen. Die Führung durch die Programmangebote soll nicht durch Reihung oder andere Besonderheiten die freie Entscheidung des Nutzers beeinflussen. Dies gilt aber nur für den Einstieg in die Nutzung und eine erste Auswahl. Nicht betroffen sind Systeme, die der Nutzer selbst einsetzt oder elektronische Programmführer, die in einer zweiten Stufe einsetzen. Nummer 4 betrifft den besonderen Fall einer mittelbaren Diskriminierung. Einer Diskriminierungshandlung des Plattformanbieters steht es gleich, wenn der beauftragte Gerätehersteller Zugangsberechtigungssysteme, Schnittstellen oder Benutzeroberflächen auf dessen Veranlassung hin diskriminierend ausgestaltet.

Die Verwendung eines Zugangsberechtigungssystems oder eines Systems nach § 52c Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 RStV oder einer Schnittstelle für Anwendungsprogramme und die Entgelte hierfür sind der zuständigen Landesmedienanstalt gemäß § 52c Abs. 2 RStV unverzüglich anzuzeigen. Dies gilt für Änderungen entsprechend. Der zuständigen Landesmedienanstalt sind auf Verlangen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

Auch von diesen Verpflichtungen nach § 52c RStV sind Plattformen im offenen Internet wie z.B. Zattoo oder Magine TV ausgenommen.

Laut der Satzung der Landesmedienanstalten über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten und zur Plattformregulierung (ZPS) ist die Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit beim Zugang zu Rundfunk- und vergleichbaren Telemedienangeboten über eine Benutzeroberfläche bzw. Programmliste jedenfalls dann gewährleistet, wenn

- nebeneinander mehrere Listen mit verschiedenen Sortierkriterien angeboten werden,
- der Nutzer die Möglichkeit hat, die Reihenfolge der Angebote in der Liste zu verändern oder
- eine eigene Favoritenliste anzulegen und
- die Favoritenliste ohne Voreinstellungen angeboten wird.

Bei der Anzeige einer Programmlistung/Benutzeroberfläche handelt es sich nicht um ein Zulassungsverfahren. Im Zuge einer solchen Anzeige prüfen die Landesmedienanstalten nicht die einzelnen Platzierungen von Programmen in der Liste, sondern lediglich die grundsätzliche

Logik der Sortierung sowie die Kriterien auf Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit.⁴⁰⁸ Entsprechend sind Änderungen von Einzelplatzbelegungen, bspw. im Zuge neu hinzugekommener Programme, nicht anzeigebedürftig. Den Programmanbietern ist es darüber hinaus möglich, Beschwerde hinsichtlich der Platzierung ihrer eigenen Programme bzw. der ihrer Wettbewerber einzulegen, wenn sie den chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu ihrem Rundfunkprogramm verletzt sehen. Kann zwischen den Beteiligten keine Einigung erzielt werden, trifft die ZAK eine verbindliche Entscheidung.

c) Die aktuelle Situation

Jenseits der Algorithmen sozialer Netzwerke⁴⁰⁹ spielen auch Senderlisten nach wie vor eine bedeutende Rolle. Den ersten Programmplätzen in voreingestellten Senderlisten der Fernsehgeräte und Set-Top-Boxen kommt deshalb eine besondere Bedeutung bei der Lenkung von Zuschauer Aufmerksamkeit zu.

Von den Personen über 14 Jahre mit Zugang zu einem digitalen TV-Gerät haben laut Digitalisierungsbericht 2016 der Landesmedienanstalten⁴¹⁰ 38,2 Prozent die voreingestellte Senderliste nicht anhand ihrer persönlichen Programmpräferenzen umsortiert. Neben dem Umsortieren der Senderliste bieten viele Fernsehgeräte und Set-Top-Boxen aber auch die Möglichkeit, eine Favoritenliste bevorzugter Programme zu erstellen. Von dieser Möglichkeit machen jedoch knapp drei Viertel, genauer 72,8 Prozent der digital fernsehenden Personen über 14 Jahre, keinen Gebrauch. Zusammenbetrachtet liegt der Anteil der Digital-TV-Zuschauer, deren Nutzungsverhalten wesentlich von der ab Werk eingestellten Reihenfolge der Programme geprägt wird, bei 34,8 Prozent. Das entspricht 22,1 Millionen Fernsehzuschauern in Deutschland, die weder umsortiert noch eine Favoritenliste angelegt haben.

Potentiell haben zwar laut Digitalisierungsbericht 2016 der Landesmedienanstalten⁴¹¹ 93,7 Prozent der Personen über 14 Jahre in deutschen TV-Haushalten Zugang zu einem EPG. Mit 48,3 Prozent ist der EPG jedoch lediglich knapp der Hälfte dieser Personen mit digitalem TV-Empfang bekannt. Nur knapp ein Drittel (32,1 Prozent) nutzt einen EPG zumindest selten, lediglich gut ein Fünftel (21,1 Prozent) greift im Fernsehalltag häufig auf diese Funktionalität ihres TV-Geräts zurück. Im Umkehrschluss deuten diese Zahlen darauf hin, dass die meisten TV-Zuschauer sich entweder über andere Wege über das Fernsehprogramm informieren und einzelne Sendungen gezielt suchen, oder beim Durchschalten der Programme bei einer Sendung hängenbleiben.

⁴⁰⁸ Zur Sortierlogik von Programmen der Plattformanbieter vgl. http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Themen/Plattformregulierung/Webversion_Sortierlogik.pdf; zu den Programmlisten (LCN-Listen) vgl. die Links auf <http://www.die-medienanstalten.de/themen/plattformen-netze/benutzeroberflaechen-programmlisten.html>

⁴⁰⁹ Vgl. hierzu oben, Abschnitt 9. b) dieses Berichts

⁴¹⁰ Vgl. *Kunow*, Aktueller Stand der digitalen Fernseh- und Videonutzung in Deutschland – Juni 2016, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation* - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 36 (49 f.)

⁴¹¹ Vgl. *Kunow*, Aktueller Stand der digitalen Fernseh- und Videonutzung in Deutschland – Juni 2016, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation* - Digitalisierungsbericht 2016, 2016, 36 (50)

Neben EPGs kommen bei Smart-TVs Apps und Apps-Stores eine zumindest potentiell die Zuschaueraufmerksamkeit auf bestimmten audiovisuellen Inhalt lenkender Einfluss zu. Die App-Portale der Hersteller bieten den Zuschauern u.a. den Zugang zu den immer häufiger direkt über das Smart-TV genutzten Onlinevideo-Angeboten. Neben der herstellerdefinierten Benutzeroberfläche des Portals mit vorinstallierten Apps und App Store kann der Zuschauer auch über den sog. Red Button seiner Fernbedienung oder den Browser auf Internetangebote bzw. Videos zugreifen. Laut Digitalisierungsbericht 2016 der Landesmedienanstalten⁴¹² bevorzugen mit 68,6 Prozent die meisten Smart-TV-Nutzer allerdings das App-Portal des Herstellers. Nach eigenen Angaben greifen dabei lediglich 13,7 Prozent auch auf selbst installierte Apps zurück. Immerhin knapp ein Drittel (28,8 Prozent) nutzt den sog. Red Button, um direkt aus dem Fernsehprogramm auf die vom TV-Sender über den HbbTV-Standard bereitgestellten Inhalte zuzugreifen. Knapp ein Fünftel der Smart-TV-Nutzer verwendet den Internetbrowser des Gerätes, um über Websites Zugang zu den gewünschten Inhalten zu bekommen.

Aber nicht nur TV- und sonstige Video-, sondern auch Hörfunk- und sonstige Audioangebote leben von der Auffindbarkeit. Zu Beginn waren dies UKW-Frequenzen - auch in der Kommunikation der Radioveranstalter. Seit Einführung von RDS - vor allem in Autoradios - ist dies der Name des Programms. Und das gilt auch für die Verbreitung über DAB+ und Online. Der Bereich der Onlineverbreitung ist zudem verbunden mit einer deutlich höheren Anzahl konkurrierender Webradioangebote.

Für das Medium Radio ist der mobile Empfang im Auto eine tragende Säule der Nutzung. Einzelne regionale oder lokale Anbieter haben allerdings keinerlei Einfluss auf die Pläne der meist national oder sogar international agierenden Plattformbetreiber und der Automobilindustrie. Es wird hier darauf ankommen, einen Konsens zwischen Geräteherstellern sowie Plattformanbietern einerseits und Inhalte-Anbietern wie Radioveranstaltern andererseits zu erreichen, so dass auch zukünftig die Präsenz und Auffindbarkeit lokaler/regionaler Radioprogramme auf diesen Plattformen gewährleistet ist. Eine Situation wie z.B. bei SAT-Receivern, wo lokale/regionale Angebote auf weit hinten liegenden Sendeplätzen vorgespeichert sind, wäre ein gravierender Nachteil.

d) Ergänzende Hinweise der LMS

Wegen Überschneidungen zur AG Plattformregulierung wurde die Möglichkeit/Notwendigkeit einer EU-Regelung zur Einführung eines Anreizmodells auf mitgliedstaatlicher Ebene, bei dem Angebote von Anbietern besser auffindbar sein sollen, deren Inhalte gesellschaftspolitisch wertvolle Ziele verfolgen (Barrierefreiheit, Förderung europäischer Werke), in der Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zur Novelle der AVMD-Richtlinie, die in der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz entwickelt wurde, zurückgestellt.⁴¹³

⁴¹² Vgl. *Kunow*, Aktueller Stand der digitalen Fernseh- und Videonutzung in Deutschland – Juni 2016, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), *Kreative Zerstörung oder digitale Balance: Medienplattformen zwischen Wettbewerb und Kooperation - Digitalisierungsbericht 2016*, 2016, 36 (51)

⁴¹³ Vgl. Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, S. 9

Der Zwischenbericht der AG Plattformregulierung lautete in Bezug auf „Grundsätze betreffend den Zugang und die Auffindbarkeit“ (auszugsweise):⁴¹⁴

„Im Sinne der Gewährleistung von Vielfalt ist sicherzustellen, dass Inhalte, die besondere Bedeutung für die Meinungsbildung haben, zu den Rezipienten gelangen beziehungsweise von diesen wahrgenommen werden können.“⁴¹⁵

... Grundsätze betreffend die Auffindbarkeit

Die jeweiligen Kriterien der Listung und Sortierreihenfolgen von audiovisuellen Inhalten mit besonderer Meinungsbildungsrelevanz sollen transparent sein.

Zudem soll die Nutzerautonomie regulatorisch abgesichert werden. Der Nutzer einer Medienplattform soll in der Lage sein, Struktur beziehungsweise Sortierreihenfolge der Angebotsdarstellung zu modifizieren.

Zu prüfen ist, ob angesichts der zunehmenden Bedeutung der Auffindbarkeit für die Behandlung audiovisueller Inhalte mit besonderer Meinungsbildungsrelevanz in Benutzeroberflächen, einschließlich Programm- und Angebotslisten, die im RStV verankerten Maßgaben zur Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der kommunikativen Chancengleichheit, insbesondere das Verbot der Diskriminierung, auf alle Medienplattformen als allgemeiner Grundsatz ausgedehnt werden sollte.

Zu klären ist zudem, ob und inwieweit die Auffindbarkeit einzelner audiovisueller Inhalte, die in erheblichem Umfang zur Meinungsbildung beitragen, positiv sichergestellt werden soll und kann („Must-be-found“). Denkbar wäre etwa eine positive Ausgestaltung der Auffindbarkeit über eine Abstufung zwischen Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie qualifizierten Inhalteangeboten privater Anbieter einerseits und sonstigen Inhalteangeboten andererseits. Die Qualifikation privater Inhalteangebote könnte hierbei im Sinne einer Anreizregulierung nach einem Opt-in-Modell durch die Medienaufsicht zuerkannt werden.

In diesem Zusammenhang ist zu klären, ob und inwieweit eine Struktur und Reihenfolge regulatorisch vorgegeben werden soll, insbesondere primär oder ergänzend eine Listung nach Alphabet, Genre oder anderen, gegebenenfalls von der Medienaufsicht festzulegenden, Kategorien durch den Anbieter zu erfolgen hat.

...

(5) Ausgestaltung des Aufsichtsverfahrens

Soweit die Sicherung der Vielfalt keine Vorabkontrolle zwingend erfordert, soll soweit für notwendig befunden, eine Missbrauchskontrolle durch die Medienaufsicht erfolgen. Dieser soll, insbesondere wenn Anforderungen zur Auffindbarkeit für erforderlich erachtet werden sollten, ein Beschwerdesystem zugrunde liegen. An einer Ex-ante-Regulierung ist demgegenüber dort festzuhalten, wo die Gefahr besteht, dass Vielfalt nicht nur unwesentlich und irreparabel gefährdet wird.“

⁴¹⁴ Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, S. 32 f.

⁴¹⁵ Zu den insoweit nach dem Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz erforderlichen Differenzierungen vgl. oben, Abschnitt 3. a) bb) dieses Berichts

11. Die Entwicklung des Datenschutzes im Bereich der Plattformen

a) Die aktuelle Rechtslage

(1) Datenschutzrechtliche Regelungen im Saarländischen Mediengesetz

Die nachfolgenden Darstellungen beschränken sich auf Anbieter jenseits des öffentlich-rechtlichen Rundfunks⁴¹⁶ und der Presse.⁴¹⁷

Nach § 11 Abs. 1 SMG gelten, soweit personenbezogene Daten von Rundfunkveranstalterinnen oder Rundfunkveranstaltern und ihren Hilfsunternehmen zu journalistisch-redaktionellen oder literarischen Zwecken erhoben, verarbeitet oder genutzt werden, nur die datenschutzrechtlichen Vorschriften über die technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherung. Für den Datenschutz beim privaten Rundfunk gilt nach § 11 Abs. 2 Satz 1 SMG § 47 des Rundfunkstaatsvertrages. Zuständig für die Einhaltung ist nach § 11 Abs. 2 Satz 2 SMG die LMS.

Eine ausdrückliche datenschutzrechtliche Adressierung von Plattformanbietern erfolgt mithin im Saarländischen Mediengesetz nicht. Auch im Übrigen weist das SMG, jenseits der Regelungen zur (analogen) Kabelkanalbelegung, keine Regulierung von Plattformen auf.

(2) Datenschutzrechtliche Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag

§ 47 RStV lautet unter dem Titel „Datenschutz“, der sich im III. Abschnitt mit „Vorschriften für den privaten Rundfunk“ des Rundfunkstaatsvertrages findet, wie folgt:

„(1) Soweit bei der Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk nach diesem Staatsvertrag personenbezogene Daten erhoben, verarbeitet oder genutzt werden, gelten die Vorschriften des Abschnittes Datenschutz des Telemediengesetzes in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.

(2) Soweit ein Veranstalter personenbezogene Daten ausschließlich zu eigenen journalistisch-redaktionellen Zwecken verarbeitet und der Betroffene dadurch in seinen schutzwürdigen Interessen beeinträchtigt wird, kann dieser Auskunft über die zugrunde liegenden, zu seiner Person gespeicherten Daten verlangen. Die Auskunft kann nach Abwägung der schutzwürdigen Interessen der Beteiligten verweigert werden, soweit durch die Mitteilung die journalistische Aufgabe des Veranstalters durch Ausforschung des Informationsbestandes beeinträchtigt würde oder aus den Daten

1. auf Personen, die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung mitgewirkt haben, oder
2. auf die Person des Einsenders oder des Gewährsträgers von Beiträgen, Unterlagen und Mitteilungen für den redaktionellen Teil geschlossen werden kann. Der Betroffene kann die Berichtigung unrichtiger Daten oder die Hinzufügung einer eigenen Darstellung von angemessenem Umfang verlangen.

(3) Die Zuständigkeit für die Aufsicht über die Einhaltung der Absätze 1 und 2 richtet sich nach Landesrecht. Der Abruf von Angeboten oder der Zugriff auf Angebote im Rahmen der Aufsicht ist unentgeltlich. Veranstalter haben dies sicherzustellen. Der Veranstalter darf seine Angebote nicht gegen den Abruf oder den Zugriff durch die zuständige Aufsichtsbehörde sperren.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten auch für Teleshoppingkanäle.“

⁴¹⁶ Zum Datenschutz beim SR vgl. § 11 Abs. 3 bis 9 SMG

⁴¹⁷ Zum Datenschutz für den Bereich der Presse beim SR vgl. § 11a SMG

§ 57 RStV lautet unter dem Titel „Datenschutz bei journalistisch-redaktionellen Zwecken“, der sich im VI. Abschnitt mit Vorschriften zu „Telemedien“ des Rundfunkstaatsvertrages findet, wie folgt:

„(1) Soweit Unternehmen und Hilfsunternehmen der Presse als Anbieter von Telemedien personenbezogene Daten ausschließlich zu eigenen journalistisch-redaktionellen oder literarischen Zwecken erheben, verarbeiten oder nutzen, gelten nur die §§ 5, 7, 9 und 38a des Bundesdatenschutzgesetzes mit der Maßgabe, dass nur für Schäden gehaftet wird, die durch die Verletzung des Datengeheimnisses nach § 5 des Bundesdatenschutzgesetzes

oder durch unzureichende technische oder organisatorische Maßnahmen im Sinne des § 9 des Bundesdatenschutzgesetzes eintreten. Besondere staatsvertragliche oder landesrechtliche Bestimmungen für den Rundfunk bleiben unberührt.

(2) Werden über Angebote personenbezogene Daten von einem Anbieter von Telemedien ausschließlich zu eigenen journalistisch-redaktionellen Zwecken verarbeitet und wird der Betroffene dadurch in seinen schutzwürdigen Interessen beeinträchtigt, kann er Auskunft über die zugrunde liegenden, zu seiner Person gespeicherten Daten verlangen. Die Auskunft kann nach Abwägung der schutzwürdigen Interessen der Beteiligten verweigert werden, soweit durch die Mitteilung die journalistische Aufgabe des Veranstalters durch Ausforschung des Informationsbestandes beeinträchtigt würde oder aus den Daten

1. auf Personen, die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung mitgewirkt haben oder
2. auf die Person des Einsenders oder des Gewährsträgers von Beiträgen, Unterlagen oder Mitteilungen für den redaktionellen Teil

geschlossen werden kann. Der Betroffene kann die Berichtigung unrichtiger Daten oder die Hinzufügung einer eigenen Darstellung von angemessenem Umfang verlangen. Die Sätze 1 bis 3 gelten nicht für Angebote von Unternehmen und Hilfsunternehmen der Presse, soweit diese der Selbstregulierung durch den Pressekodex und der Beschwerdeordnung des Deutschen Presserates unterliegen.

(3) Führt die journalistisch-redaktionelle Verwendung personenbezogener Daten zur Verbreitung von Gegendarstellungen des Betroffenen oder zu Verpflichtungserklärungen, Verfügungen oder Urteilen über die Unterlassung der Verbreitung oder über den Widerruf des Inhalts der Daten, sind diese Gegendarstellungen, Unterlassungserklärungen oder Widerrufe zu den gespeicherten Daten zu nehmen und dort für dieselbe Zeitdauer aufzubewahren wie die Daten selbst sowie bei einer Übermittlung der Daten gemeinsam mit diesen zu übermitteln.“

Weder § 47 noch § 57 RStV enthalten eine ausdrückliche datenschutzrechtliche Adressierung von Plattformanbietern.

(3) Die datenschutzrechtliche Regelung zu Plattformen in der Zugangs- und Plattformsatzung der Landesmedienanstalten

Im Unterschied zum SMG enthält der Rundfunkstaatsvertrag in seinem V. Abschnitt „Plattformen, Übertragungskapazitäten“ eine Reihe von Regelungen zu Plattformen. § 52a Abs. 1 Satz 2 RStV regelt dabei (auch) für Plattformen :

„Die Vorschriften der allgemeinen Gesetze und die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der persönlichen Ehre sind einzuhalten.“

Dies wurde auf Initiative der LMS bei der jüngsten Novelle der Satzung über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten und zur Plattformregulierung gemäß § 53 Rundfunkstaatsvertrag (Zugangs- und Plattformsatzung) aus 2016, die von der LMS federführend fachlich betreut wurde, zum Ausgangspunkt für folgende datenschutzrechtliche Regelung in § 9 Abs. 3 der Satzung genommen:

„Bei der Überprüfung der Einhaltung der allgemeinen Gesetze bezieht die zuständige Landesmedienanstalt auch Aspekte des Datenschutzes ein. Insoweit berücksichtigt sie maßgeblich die Einschätzung der nach dem jeweiligen Landesrecht für Datenschutz zuständigen Stelle.“

b) Datenschutz, EU-Datenschutz-Grundverordnung und Smart-TV

„Smarte“ Endgeräte prägen den Alltag der Verbraucher: Vom Smartphone bis zum Smart-TV bieten alle Geräte ständig eine Fülle an Diensten und Inhalten aus dem Internet. Der Fernseher wird zum Abspielgerät für lineare und nicht-lineare Dienste aus sämtlichen Quellen – ob Rundfunk oder Telemedium, als App oder über den Browser.

Aus Sicht der Anbieter eröffnet der vorhandene Rückkanal nicht nur die Möglichkeit, neue und interaktive Dienste zu adressieren, sondern auch eine zielgenauere Ansprache der Nutzer und die Kenntnis über deren Nutzungsverhalten. Das hat komplexe datenschutzrechtliche Anforderungen zur Konsequenz.

Nach über vierjährigem Ringen konnten sich die EU-Institutionen am 27. April 2016 auf neue EU-weit geltende Datenschutzregeln verständigen.⁴¹⁸ Die neuen Bestimmungen der EU-Datenschutz-Grundverordnung sollen künftig auf alle Dienstleister Anwendung finden, die ihre Dienste innerhalb der Europäischen Union anbieten, auch wenn sie – wie z. B. *Facebook* – die Daten in einem Nicht-EU-Mitgliedstaat verarbeiten sollten. Die Datenschutz-Grundverordnung verlangt für jede Verarbeitung personenbezogener Daten eine der darin aufgezählten Rechtsgrundlagen. Eine solche kann sich z. B. aus einer gesetzlichen Vorschrift, die eine Datenverarbeitung explizit zulässt, oder einer ausdrücklichen Einwilligung der betroffenen Person ergeben. Die Verordnung verlangt zudem, dass jede Datenverarbeitung einem besonders benannten Zweck dienen muss und dass die für einen Zweck erhobenen Daten grundsätzlich nicht für einen anderen Zweck verarbeitet werden dürfen (sog. Zweckbindungsgrundsatz). Betroffenen stehen umfangreiche Informations-, Auskunfts- und Widerspruchsrechte sowie Rechtsbehelfe zur Verfügung. Die Verordnung sieht unter anderem ein „Recht auf Vergessenwerden“ bezüglich im Internet veröffentlichter Daten sowie ein Recht der Nutzer vor, ihre Daten leicht von einem zu einem anderen Anbieter zu übertragen (sog. Datenportabilität).

Nach dem in Art. 85 der Datenschutz- Grundverordnung geregelten sog. „Medienprivileg“ sehen die Mitgliedstaaten für die Verarbeitung, die zu journalistischen Zwecken erfolgt, Abweichungen oder Ausnahmen vor, wenn dies erforderlich ist, um das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten mit der Freiheit der Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit in Einklang zu bringen.

Die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen ist in jedem Mitgliedstaat von einem Datenschutzbeauftragten oder einer anderen unabhängigen Kontrollstelle zu überwachen. Bei Nichteinhaltung können Bußgelder in Höhe von bis zu 20 Mio. EUR bzw. 4 Prozent des weltweiten Jahresumsatzes (je nachdem, welcher Betrag der höhere ist) und andere Sanktionen gegen den Datenverarbeiter verhängt werden. Bei der Datenschutz-Grundverordnung steht der Grundrechtsschutz der Nutzer im Mittelpunkt, zugleich gibt es aber auch für die Anbieter Verbesserungen.

Die einheitliche Anwendung und Auslegung innerhalb der EU behebt etliche Probleme in einem international funktionierenden Markt. Neue Betroffenenrechte wie die Datenportabilität

⁴¹⁸ Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl. EU 2016 Nr. L 119/1

müssen ebenso wie modifizierte Verarbeitungsgrundlagen wie die Einwilligung und der Zweckbindungsgrundsatz zunächst noch konkret „mit Leben gefüllt“ werden.

Schon jetzt ist klar: Diese Datenschutz-Grundverordnung der EU muss innerhalb von zwei Jahren von den Unternehmen, auch von Plattformanbietern - seien es klassische rundfunkrechtliche Anbieter von Plattformen i.S. des § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV, seien es neuartige Typen von Plattformanbietern wie z.B. Gerätehersteller - beachtet werden und wird so eine Reihe von Veränderungen in vielen Bereichen mit sich bringen. Denn Smart-TV ist in dieser Verordnung zwar nicht ausdrücklich erwähnt, aber die dort aufgestellten Regeln gelten auch für diesen datenschutzrechtlich besonders sensiblen modernen Typ der TV-Kommunikation.

In der noch fast eineinhalbjährigen Phase bis zur unmittelbaren Geltung der Pflichten der Datenschutz-Grundverordnung (auch) für Medienunternehmen finden die bestehenden Regeln weiter Anwendung. Beachtung verdient insoweit nicht zuletzt die von den Datenschutzbehörden für den nichtöffentlichen Bereich veröffentlichten „Orientierungshilfe zu den Datenschutzerfordernungen an Smart-TV-Dienste“.⁴¹⁹ Das Papier richtet sich an die Anbieter von Smart-TV-Diensten und -Produkten, wozu aus Sicht des „Düsseldorfer Kreises“ insbesondere Gerätehersteller, Portalbetreiber, App-Anbieter, Anbieter von Empfehlungsdiensten und Anbieter von HbbTV-Angeboten zählen. Mit der Orientierungshilfe ist klargestellt, was auf der Grundlage des geltenden Rechtsrahmens aus Behördensicht möglich ist. Die Orientierungshilfe basiert auf Tests und Überprüfungen mehrerer Smart-TV-Geräte durch das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht (BayLDA) im Auftrag des „Düsseldorfer Kreises“ der Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich. Die Untersuchung hat ergeben, dass es auch nach geltendem Datenschutzrecht noch Handlungsbedarf beim smarten Fernsehen gibt.

Der Ansatz der Orientierungshilfe wird in der Branche kritisch diskutiert. So forderte z.B. *Carine Chardon*, Geschäftsführerin der Deutschen TV-Plattform, bei einem Workshop des EMR zum Thema „Smart Devices, Personal TV und interaktive Dienste: Was bringt die neue Datenschutz-Grundverordnung der EU?“ am 28. April 2016 in der saarländischen Landesvertretung in Berlin, Smart-TV-Geräte und -Dienste hinsichtlich der an sie gestellten Datenschutzerfordernungen nicht isoliert zu betrachten, sondern in den Kontext sich wandelnder Mediennutzung auf diversen Geräten zu stellen. Dabei gelte es, für Smart-TV die gleichen Maßstäbe wie für andere Geräte zu setzen.⁴²⁰

Wichtig ist aktuell wie unter der Geltung der Datenschutz-Grundverordnung die exakte Abgrenzung der Verantwortlichkeiten, da beim smarten Fernsehen neben Geräteherstellern mit ihren Portalen auch noch andere Akteure wie etwa Betriebssystem- und Store-Betreiber, App-Anbieter und Veranstalter von HbbTV-Diensten beteiligt sind. Jeder dieser Akteure sollte seinen Teil zu einem Datenschutz im Einklang mit der neuen EU-Verordnung beitragen. Auf Seiten des Nutzers bleibt weiter zu klären, was dieser weiß und welche Aufklärungsarbeit gegebenenfalls im Rahmen einer digitalisierungs- und konvergenzorientierten Medienkompetenzvermittlung zu leisten ist.

⁴¹⁹ Abrufbar z.B. unter https://www.ldi.nrw.de/mainmenu_Aktuelles/Inhalt/Smart-TV_Orientierungshilfe/OH_Smart_TV_20150917_Version_1_00_clear.pdf

⁴²⁰ Vgl. den Tagungsbericht des EMR, abrufbar unter http://www.tv-plattform.de/images/stories/archiv/2016/pi-16-06_EMR_DTVP_SmartTV_2016_Bericht.pdf

(Auch) Smartes Fernsehen ist Teil eines vielfältigen „Ecosystems“. Daher sollten die Aufsichtsbehörden für Datenschutz und Medienrecht enger kooperieren: „Smart viewing ist nicht nur eine Sache des Datenschutzes, es ist auch eine Herausforderung für die Medienpolitik“, betonte z.B. Prof. *Dr. Natali Helberger* vom Institut für Informationsrecht (IViR) der Universität Amsterdam bei dem genannten Workshop des EMR.⁴²¹ Die Novelle der Zugangs- und Plattformsetzung der Landesmedienanstalten trägt diesem Ansatz auf Initiative der LMS bereits Rechnung.

c) Datenschutz, Algorithmen und Vielfaltssicherung

Das Thema „Diktatur der Daten“? — Privatsphäre und Selbstbestimmung im Zeitalter von Big Data und Algorithmen“ ist nicht ohne Grund Gegenstand der zentralen Veranstaltung der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder am 30. Januar 2017 in Berlin anlässlich des 11. Europäischen Datenschutztages. Schon heute treffen Algorithmen Entscheidungen, die von Menschen kaum noch beeinflussbar sind. Beherrschen wir diese Algorithmen noch oder droht uns die Automatisierung der Gesellschaft durch Big Data und Algorithmen?

Kürzlich wurde bekannt, dass Alphabet, Amazon, Facebook, IBM und Microsoft sich zusammengeschlossen haben, um gemeinsam Regeln zur Ethik der künstlichen Intelligenz auszuarbeiten. Bei dieser Technik speichern Computer-Programme nicht mehr nur Wissen, sondern simulieren menschliches Problemlösungsverhalten einschließlich der Fähigkeit, ständig Entscheidungen zu verbessern. Beispiele sind das selbstfahrende Auto, die intelligente Sprachverarbeitung oder sich selbst regulierende Fertigungssteuerungssysteme. Die gemeinnützige „Partnership on artificial intelligence“⁴²² der derzeit noch fünf, für weitere Partner offenen IT- und Medienkonzerne soll ein breiteres öffentliches Verständnis für die KI-Technologie vorantreiben und Standards für die künftige Forschung setzen. Sie will "Forschung betreiben, Erfolgsmodelle empfehlen und Forschungsberichte unter offenen Lizenzen veröffentlichen - aus den Feldern Ethik, Fairness und Inklusivität, Transparenz, Datenschutz und Interoperabilität, Zusammenarbeit zwischen Mensch und KI-Systemen, sowie über Vertrauenswürdigkeit, Zuverlässigkeit und Robustheit der Technologie".⁴²³

Sind ausgerechnet die Firmen berufen, die „Ethik“ der künstlichen Intelligenz zu bestimmen, denen sich genau damit ein unbegrenztes Geschäftswachstum eröffnet?

Auf die Brisanz des Themas machte z.B. die FAZ,⁴²⁴ insbesondere über ihren damaligen Mit-Herausgeber *Frank Schirrmacher*,⁴²⁵ schon vor Jahren aufmerksam, als sie vor dem massenhaften Einsatz webbasierter Dienste warnte, in denen eine latente Freiheitsgefährdung liege. Die immer breiter werdende Datenspur, die jeder von uns hinterlasse, erzeuge eine Axt

⁴²¹ Vgl. den Tagungsbericht des EMR, abrufbar unter http://www.tv-plattform.de/images/stories/archiv/2016/pi-16-06_EMR_DTVP_SmartTV_2016_Bericht.pdf

⁴²² <https://www.partnershiponai.org/>

⁴²³ Vgl. z.B. <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/kuenstliche-intelligenz-google-facebook-amazon-ibm-und-microsoft-gruenden-forschungsverbund-a-1114474.html>

⁴²⁴ Vgl. *Schirrmacher* (Hrsg.), *Technologischer Totalitarismus, eine Debatte*, 2015

⁴²⁵ Vgl. zuvor bereits z.B. *Schirrmacher*, *Payback*, 2009

„digitaler Zwilling“, der statistisch fundierte Aussagen über unser Denken und Fühlen, politische Überzeugungen und persönliche Präferenzen ermögliche. Aus diesen sei unser zukünftiges Verhalten vorhersehbar, mit ebenso positiven wie aber auch gefährlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft. Die Dynamik der Digitalisierung hat sich seitdem bekanntlich noch stark beschleunigt.

„Künstliche Intelligenz kann das statistisch wahrscheinliche Verhalten einzelner Menschen mit der sie umgebenden gegenständlichen Welt verbinden. In dieser wiederum hat schon das „Internet der Dinge“ für eine zunehmende Vernetzung gesorgt. Die Kehrseite: Schon heute kann ein Fehler oder ein bewusster Angriff etwa auf vernetzte Lieferketten sehr hohe Folgeschäden auslösen. Insgesamt ist natürlich der mögliche gesellschaftliche Nutzen der künstlichen Intelligenz enorm, weil sie Entscheidungen mit Informationen unterstützt und auf diese Weise Fehlentscheidungen minimieren kann. Und sie verspricht einen alten Traum zu erfüllen: den Menschen von repetitiven Tätigkeiten zu entlasten und Freiräume für kreativere Aufgaben zu schaffen.

Aber: Es werden eben auch auf sanfte Weise dem Menschen immer mehr Entscheidungen abgenommen, was, so der Soziologe Bruno Latour, ihn von einem individuellen, willensgesteuerten Wesen mehr und mehr zu einer Schaltstelle in einem riesigen neuronalen Netzwerk reduziert. Es stellen sich dann in viel stärkerer Weise die Fragen, die wir jetzt schon beim selbstfahrenden Auto zu lösen haben: Wer ist Handelnder? Wer ist Subjekt, wer Objekt? Der Software-Entwickler? Der Besitzer? Der Nutzer?

Es stellt sich die Frage nach der gesellschaftlichen Akzeptanz dieser Entwicklung. Da einordnende Instanzen und Autoritäten weitgehend fehlen, ist ein Vakuum entstanden, in dem sich die einen über einengende Regulierung, die anderen über das genaue Gegenteil, nämlich die schwache Durchsetzungsfähigkeit der Politik gegenüber der „übermächtigen Kraft des Faktischen“, beschweren. Im Ergebnis herrschen Unklarheit und Verunsicherung.

Eines scheint klar: Der Staat ist, weil zu weit entfernt, nicht zu einer angemessenen Regulierung in der Lage. Was immer er festlegt, wäre entweder zu abstrakt oder würde an der falschen Stelle bremsen. Aber will man den IT-Giganten das Feld überlassen, das sie mit ihren Forschungsarbeiten zur Ethik der künstlichen Intelligenz schon so selbstbewusst betreten haben?

Bei der künstlichen Intelligenz wird europäischen Unternehmen oft vorgehalten, sie seien zu spät am Start. Diese späte Geburt könnte sich als Gnade erweisen. Von Einzelfällen abgesehen sind sie beim hier besprochenen Problem der Datensammlung unbelastet. Unternehmen wie zum Beispiel Bosch, die dem Kunden das erste und letzte Wort über die Verwendung ihrer persönlichen Daten geben, zeigen den Weg. Das hemmt zwar die kurzfristige Kommerzialisierung, schafft aber Vertrauen. Die Investition in dieses Vertrauen ist möglicherweise der größte Dienst, den man dem oft kritisch beäugten digitalen Fortschritt erweisen kann⁴²⁶.

Es zeigt sich, dass gerade neue Medien-Akteure wie Google und Facebook weit über das notwendige Maß hinaus und häufig vom Nutzer unerkannt Daten sammeln und sie an Dritte

⁴²⁶ Lawrence, Datenverantwortung als Wettbewerbsvorteil, FAZ v. 15.11.2016, S. 24

weitergeben, wie das jüngste Beispiel des Messengerdienstes „What 's app“ zeigt. „Die großen Konzerne sammeln – zum Teil mit aktiver Unterstützung der Nutzer – in jeder Minute Milliarden Daten – alles was anfällt.“⁴²⁷

Hier besteht enormer Regulierungsbedarf. Ob es genügt, auch in diesem Bereich Privacy-by-Default zu fordern, erscheint fraglich. Nicht nur, aber auch jüngere Nutzer sind häufig mit der Einstellung der Datenschutzfunktionen überfordert, da sie die Auswirkungen der Datenweitergabe nicht abschätzen können – auch im Hinblick auf ihre weitere Biographie als Teil einer Medienwelt. Es muss daher festgelegt werden (gesetzlich, durch Ko-Regulierung oder auch durch Selbstregulierung), dass die Voreinstellungen der Dienste die größtmögliche Datensparsamkeit bei dennoch uneingeschränkter Nutzbarkeit der wichtigsten Funktionen der Dienste beinhaltet. Eine bloße Information der Nutzer über die Nutzung der Daten durch den Anbieter bei gleichzeitiger Opt-out-Möglichkeit erscheint hier nicht ausreichend.

d) Ergänzende Hinweise der LMS

Die LMS verzichtet nicht zuletzt im Hinblick auf die Zuständigkeiten des Unabhängigen Datenschutzzentrums Saarland auf die Darstellung konkreter gesetzgeberischer Regulierungsvorschläge.

Sie regt indessen – aufbauend auf dem Austausch (u.a.) zwischen LMS und UDZ in der AG Medienkompetenz einen vertieften Austausch zwischen beiden Behörden nicht zuletzt auch im Interesse einer verstärkten auch datenschutzrechtsbezogenen Medienkompetenz in Bezug auf Chancen und Risiken von Plattformen an.

Die nunmehr in § 9 Abs. 3 der Zugangs- und Plattformsatzung der Landesmedienanstalten vorgesehene Zusammenarbeit kann hierfür eine weitere wichtige Basis bilden, wenn sie auch interföderal strukturiert und organisiert wird.

⁴²⁷ So der frühere BND-Chef Schindler in einem Interview der FAS vom 20.11.2016, abrufbar unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ex-bnd-chef-schindler-ueber-seinen-neuen-job-digitalisierung-und-edward-snowden-14530718-p2.html>

12. Die Entwicklung der Netzneutralität

a) Internationale Rahmensetzung

Das Internet ist neben den traditionellen Rundfunk-Verbreitungswegen Terrestrik, Kabel und Satellit ein immer bedeutsamer werdender Übertragungsweg für Hörfunk und Fernsehen. Für dem Rundfunk vergleichbare Telemedien ist es bereits heute der wichtigste Verbreitungsweg. Zur Sicherung von Meinungsvielfalt und Pluralismus ist Netzneutralität vor dem Hintergrund dieser technologischen Entwicklungen unverzichtbar.

Der Begriff Netzneutralität meint, dass ein Netz die zu übertragenden Daten grundsätzlich unabhängig vom Inhalt (und anderen Faktoren, wie Absender und Adressat) gleich behandeln muss. Der Betreiber darf also nicht bestimmte Dienste „ausbremsen“ oder andere bevorzugen. Best Effort kennzeichnet in diesem Zusammenhang bei der Datenübertragung in Netzen (z.B. Internet), dass diese mit „größten Bemühungen“ erfolgt. Die Übertragung wird dabei „so gut wie möglich“ durchgeführt, was lediglich die Zusicherung einer minimalisierten Dienstgüte [quality of service (QoS)] bedeutet. In paketvermittelten Netzen werden bei Best Effort alle eintreffenden Datenpakete weitergeleitet, solange im Netz noch freie Übertragungskapazität vorhanden ist. Eine vollständige und fehlerfreie Übermittlung der Informationen ist dadurch nicht garantiert. Ist nämlich an einer Stelle im Netz Auslastung gegeben, dann kommt es unweigerlich zu einem Datenstau, der durch geeignete Steuerungsverfahren wieder aufgelöst werden muss. Das führt zu Störeffekten bei Übertragungen in Echtzeit [realtime].

Netzneutralität gewährleistet kommunikative Chancengleichheit: Datenpakete werden auf der Grundlage dieses Prinzips im Internet gleichwertig behandelt, unabhängig davon, woher sie kommen oder wohin sie gehen. Angebote von finanzstarken Anbieter werden nicht allein auf der Grundlage ihrer Marktmacht prioritär zu Lasten von Angeboten kleinerer Anbieter behandelt. Netzneutralität sichert damit zugleich auch die Souveränität des Verbrauchers bei der Nutzung des Internets ab. Netzneutralität ist zudem innovations- und wachstumsfreundlich: Sie fördert diskriminierungsfreien Marktzugang für neue Ideen und Geschäftsmodelle im Internet. Netzneutralität unterstützt damit Angebots- wie Anbietervielfalt unter den Bedingungen der Digitalisierung.

b) Europarechtliche Vorgaben

Die am 29. November 2015 in Kraft getretene Telekom-Binnenmarkt-Verordnung⁴²⁸ legt die sekundärunionsrechtliche Grundlage für die Wahrung der Netzneutralität.

Mit dieser Verordnung sollen gemeinsame Regeln zur Wahrung der gleichberechtigten und nichtdiskriminierenden Behandlung des Datenverkehrs bei der Bereitstellung von Internetzugangsdiensten und damit verbundener Rechte der Endnutzer geschaffen werden. Mit der Verordnung sollen die Endnutzer geschützt und es soll gleichzeitig gewährleistet

⁴²⁸ Verordnung (EU) 2015/2120 vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union, ABl. EU 2015 Nr. L 310/1

werden, dass das „Ökosystem“ des Internets weiterhin als Innovationsmotor funktionieren kann.⁴²⁹ Art. 3 Abs. 3 der Verordnung regelt:

„Anbieter von Internetzugangsdiensten behandeln den gesamten Verkehr bei der Erbringung von Internetzugangsdiensten gleich, ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung, sowie unabhängig von Sender und Empfänger, den abgerufenen oder verbreiteten Inhalten, den genutzten oder bereitgestellten Anwendungen oder Diensten oder den verwendeten Endgeräten.

Unterabsatz 1 hindert die Anbieter von Internetzugangsdiensten nicht daran, angemessene Verkehrsmanagementmaßnahmen anzuwenden. Damit derartige Maßnahmen als angemessen gelten, müssen sie transparent, nichtdiskriminierend und verhältnismäßig sein und dürfen nicht auf kommerziellen Erwägungen, sondern auf objektiv unterschiedlichen technischen Anforderungen an die Dienstqualität bestimmter Datenverkehrskategorien beruhen.⁴³⁰ Mit diesen Maßnahmen darf nicht der konkrete Inhalt überwacht werden, und sie dürfen nicht länger als erforderlich aufrechterhalten werden.

Anbieter von Internetzugangsdiensten wenden keine Verkehrsmanagementmaßnahmen an, die über die Maßnahmen gemäß Unterabsatz 2 hinausgehen; insbesondere dürfen sie nicht bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste — oder bestimmte Kategorien von diesen — blockieren, verlangsamen, verändern, einschränken, stören, verschlechtern oder diskriminieren, außer soweit und solange es erforderlich ist, um

Gesetzgebungsakten der Union oder mit dem Unionsrecht im Einklang stehenden nationalen Rechtsvorschriften, denen der Internetzugangsanbieter unterliegt,⁴³¹ oder mit dem Unionsrecht im Einklang stehenden⁴³² Maßnahmen zur Umsetzung dieser Gesetzgebungsakte der Union oder dieser nationalen Rechtsvorschriften zu entsprechen, einschließlich Verfügungen von Gerichten oder Behörden, die über die entsprechenden Befugnisse verfügen;

die Integrität und Sicherheit des Netzes, der über dieses Netz erbrachten Dienste und der Endgeräte der Endnutzer zu wahren;

eine drohende Netzüberlastung zu verhindern oder die Auswirkungen einer außergewöhnlichen oder vorübergehenden Netzüberlastung abzumildern, sofern gleichwertige Verkehrsarten gleich behandelt werden⁴³³.“

Die nationalen Regulierungsbehörden sind nach Art. 5 Abs. 1 der Verordnung verpflichtet, die Einhaltung der Regelungen genau zu überwachen und die kontinuierliche Verfügbarkeit von nichtdiskriminierenden Internetzugangsdiensten auf einem Qualitätsniveau, das den Fortschritt der Technik widerspiegelt, zu fördern. Für diese Zwecke können die nationalen Regulierungsbehörden, in Deutschland die Bundesnetzagentur, Anforderungen an technische Merkmale, Mindestanforderungen an die Dienstqualität und sonstige geeignete und

⁴²⁹ Vgl. den 1. Erwägungsgrund der Verordnung (EU) 2015/2120

⁴³⁰ Die Anforderung, dass Verkehrsmanagementmaßnahmen nicht diskriminierend sein dürfen, schließt nach dem 11. Erwägungsgrund der Verordnung nicht aus, dass die Internetzugangsanbieter zur Optimierung der Gesamtübermittlungsqualität Verkehrsmanagementmaßnahmen anwenden, bei denen zwischen objektiv verschiedenen Verkehrskategorien unterschieden wird. Um die Gesamtqualität und das Nutzererlebnis zu optimieren, sollte jede derartige Differenzierung nach diesem Erwägungsgrund nur auf der Grundlage objektiv verschiedener Anforderungen an die technische Qualität der Dienste (beispielsweise in Bezug auf Verzögerung, Verzögerungsschwankung, Paketverlust und Bandbreite) bei bestimmten Verkehrskategorien, nicht aber auf Grundlage kommerzieller Erwägungen zulässig sein. Derartige differenzierende Maßnahmen sollten in einem angemessenen Verhältnis zum Zweck der Optimierung der Gesamtqualität stehen und gleichartigen Verkehr gleich behandeln. Derartige Maßnahmen sollten nicht länger als erforderlich beibehalten werden.

⁴³¹ Solche Regelungen können nach dem 13. Erwägungsgrund der Verordnung z.B. die Rechtmäßigkeit von Inhalten, Anwendungen oder Diensten, oder die öffentliche Sicherheit betreffend. Von der Ausnahme erfasst sind ferner z.B. auch strafrechtliche Vorschriften, die beispielsweise die Blockierung bestimmter Inhalte, Anwendungen oder Dienste vorschreiben.

⁴³² Die Anforderung der Einhaltung des Unionsrechts bezieht sich nach dem 13. Erwägungsgrund der Verordnung u.a. auf die Anforderungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Bezug auf Einschränkungen der Grundrechte und -freiheiten. Erfasst ist indessen auch Art. 11 Abs. 2 der Charta.

⁴³³ Zu Einzelheiten vgl. den 15. Erwägungsgrund der Verordnung

erforderliche Maßnahmen für einen oder mehrere Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikation, einschließlich der Anbieter von Internetzugangsdiensten, vorschreiben.

Um einen Beitrag zur einheitlichen Anwendung der Verordnung (EU) 2015/2120 zu leisten, gibt das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK, international als BEREC bekannt) nach Art. 5 Abs. 3 dieser Verordnung spätestens bis zum 30. August 2016, nach Anhörung der Interessenträger und in enger Zusammenarbeit mit der Kommission, Leitlinien für die Umsetzung der Verpflichtungen der nationalen Regulierungsbehörden nach diesem Artikel heraus.

c) Die BEREC-Leitlinien

Das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation hat am 30. August 2016 Leitlinien zur Netzneutralität veröffentlicht.⁴³⁴ Diese Leitlinien konkretisieren die Vorschriften der Verordnung, um sie in der Praxis möglichst einheitlich anwenden zu können. Wichtige Themenbereiche sind Zero-Rating, Regelungen zum Verkehrsmanagement, Bedingungen für die Erbringung von Spezialdiensten sowie die erweiterten Transparenzverpflichtungen für die Anbieter von Internetzugangsdiensten.

Die BEREC-Leitlinien geben u.a. Beispiele dafür, was Spezialdienste sind: Voice over LTE (VoLTE), lineare IPTV-Rundfunkdienste oder Gesundheitsdienste wie Telechirurgie. Die nationalen Regulierungsbehörden, also in Deutschland die BNetzA, prüfen, ob für einen Spezialdienst eine bestimmte technische Qualität der Datenübertragung objektiv erforderlich ist und nicht über das Internet gewährleistet werden kann. Nur dann ist ein Spezialdienst zulässig. In einem zweiten Schritt wird dann geprüft, ob die Netzkapazität ausreichend ist, damit sich durch die Einführung des Spezialdienstes der Internetzugang nicht verschlechtert.

In Randnummer 20 der Leitlinien wird ein auch mit Blick auf die Vielfaltssicherung bedeutsamer Bezug von Art. 3 Abs. 3 der Verordnung zur Charta der Grundrechte der EU hergestellt:

„The Regulation observes the fundamental rights of, and the principles recognised in, the Charter, notably ... the freedom of expression and information ...“.⁴³⁵

d) Die Ausfüllung der BEREC-Leitlinien

Auch bei der Anwendung dieser Leitlinien ist der kulturellen Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV⁴³⁶ sowie Art. 11 Abs. 2 der Grundrechtecharta⁴³⁷ Rechnung zu tragen.

Der Bundesrat hat in seiner 948. Sitzung am 23. September 2016 beschlossen, zu dem Entwurf der Bundesregierung eines Dritten Gesetzes zur Änderung des

⁴³⁴ BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127 (abrufbar über http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules)

⁴³⁵ Diese Bezugnahme wird in Randnummer 82 der Leitlinien mit Blick auf Art. 3 Abs. 3 Buchst. a) der Verordnung wiederholt.

⁴³⁶ Vgl. hierzu Abschnitt 2. b) (2) dieses Berichts

⁴³⁷ Vgl. hierzu Abschnitt 2. b) (1) dieses Berichts

Telekommunikationsgesetzes gemäß Art. 76 Abs. 2 GG u.a. dahingehend Stellung zu nehmen, sich für die Beibehaltung des § 41a TKG auszusprechen.⁴³⁸ Die Bundesregierung ist dem in ihrer Gegenäußerung nicht gefolgt.⁴³⁹

§ 41a TKG wurde mit dem Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen vom 3. Mai 2012 auf Anregung des Bundesrates eingeführt. Nach § 41a TKG unterliegen Rechtsverordnungen der Bundesregierung zur Netzneutralität mit grundsätzlichen Anforderungen an eine diskriminierungsfreie Datenübermittlung und den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten der ausdrücklichen Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates.

Der Bundesrat hält die Regelung ungeachtet der dargestellten TSM-VO 2015/2120 weiterhin für erforderlich.

Denn sowohl diese Verordnung als auch die BEREC-Leitlinien sind teilweise wenig konkret, im Konjunktiv formuliert, verwenden unbestimmte Rechtsbegriffe, verweisen pauschal auf die Endnutzerrechte nach Artikel 3 Absatz 1 Satz 1 TSM-VO und sehen statt eindeutiger Vorgaben vielfach Einzelfallentscheidungen der jeweiligen nationalen Regulierungsbehörde vor. Eine Rechtsverordnung nach § 41a TKG könnte auch unter dem Blickwinkel der Sicherung von Meinungsvielfalt die grundlegenden Kriterien für Einzelfallentscheidungen festlegen und sowohl Transparenz wie auch Rechtssicherheit gewährleisten. Die in § 41a TKG vorgesehene Zustimmung des Bundesrates ist Ausdruck der föderalen Zusammenarbeit und stellt in einer rechtlich verbindlichen Form sicher, dass die Länder ihre berechtigten rundfunkpolitischen Belange, einschließlich desjenigen einer positiven Vielfaltssicherung auch in Bezug auf den Internet-Verbreitungsweg, rechtzeitig und in einem transparenten, offenen Dialog geltend machen können. Um diese parlamentarische Kontrolle und Einbeziehung der Rundfunk- und Medienvielfaltsbelange im Zuständigkeitsbereich der Länder fortzuführen, ist der Erhalt des § 41a TKG erforderlich.

e) Ergänzende Hinweise der LMS

Den Medienanstalten kommt laut dem Bericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz eine wichtige Rolle bei der Konkretisierung von Regulierungsvorgaben zur Vielfaltssicherung zu. Daher besteht bei der Anwendung der Telekom-Binnenmarkt-Verordnung im Allgemeinen wie bei der Anwendung der BEREC-Leitlinien zur Netzneutralität im Besonderen ein guter Anknüpfungspunkt für eine Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten mit der Bundesnetzagentur, die in Deutschland für die Telekommunikationsregulierung zuständig ist.

Dem trägt die vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung des § 116 TKG um folgenden Satz 2 Rechnung:⁴⁴⁰

„Soweit die Bundesnetzagentur Aufgaben und Befugnisse nach der Artikel 5 der Verordnung (EU) 2015/2120 wahrnimmt und dabei Belange des Rundfunks und vergleichbarer Telemedien nach § 2

⁴³⁸ Vgl. BT-DRs. 18/9951, S. 14

⁴³⁹ Vgl. BT-DRs. 18/9951, S. 22

⁴⁴⁰ Vgl. BT-DRs. 18/9951, S. 17 f.

Absatz 6 Satz 1 betroffen sind, ist das Benehmen mit der nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Stelle herzustellen.“

Die TSM-VO sieht vor, dass neben den nationalen Regulierungsbehörden auch „andere zuständige Behörden“ (Art. 5 Abs. 4 TSM-VO) in den Mitgliedstaaten entsprechende Aufgaben übernehmen und insofern mit Rechten und Pflichten ausgestattet sein können.

Soweit nicht „andere zuständige Behörden“ mit Aufgaben nach der TSM-VO beauftragt sind, ist eine Benehmensherstellung mit der nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Stelle (z. B. den Landesmedienanstalten in Abstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, soweit diese betroffen sind) bei Aufgaben der Bundesnetzagentur nach der TSM-VO erforderlich. Das Gebot der Berücksichtigung der Belange des Rundfunks und vergleichbarer Telemedien nach § 2 Abs. 6 TKG allein wird dem verfassungsrechtlichen Auftrag und der Stellung der Länder nach Art. 5 GG nicht gerecht.

Schon nach § 55 Abs. 5 Satz 3, § 57 Abs. 1 Satz 1, 6, § 58 Abs. 2 Satz 3, § 60 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und § 63 Abs. 1 Satz 4 TKG ist in Frequenzangelegenheiten das Benehmen mit der zuständigen Landesbehörde herzustellen, sofern Belange der Länder bei der Übertragung von Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der Länder betroffen sind. Würde es im Fall der Aufgaben in Netzneutralitätsangelegenheiten an der Möglichkeit der zuständigen Landesbehörden, sich in Entscheidungsprozesse der Bundesnetzagentur, die von medienrechtlicher Bedeutung sind, einzubringen, fehlen, wären die Kompetenzen verkürzt, die den Ländern kraft Verfassungsrecht zustehen.

Zielführend erscheint im Übrigen ein ganzheitlicher Ansatz der Sicherung von Netzneutralität, der mit Blick auf Gefährdungen für einen neutralen Transport meinungsbildungsrelevanter Inhalte im Netz sämtliche Akteure in den Blick nimmt, die Standards für den Transport von audiovisuellen oder Audio-Angeboten setzen können – wie z.B. CDN-Anbieter, DRM-Anbieter, Hersteller von Endgeräten und Anbieter von Plattformen. Auch im Zusammenhang mit Fragestellungen der Netzneutralität sind Gesetze der Marktlogik nicht ausschließlich geeignet, den verfassungs- wie unionsrechtlich geforderten Schutz der Meinungsvielfalt zu gewährleisten. So darf z.B. der Einsatz von Mischkalkulationen bei Entgeltgestaltungen auf der Ebene der für die Sicherung der Netzneutralität relevanten Akteure nicht in Marktzutrittsschranken für neue Anbieter von meinungsrelevanten Inhalteangeboten oder für Anbieter von regionalen oder lokalen meinungsrelevanten Inhalteangeboten münden.

13. Ein Ausblick

Auch international steht eine auf Qualitätsjournalismus gestützte Medien- und Meinungsvielfalt vor großen Herausforderungen. Jeden Tag erfahren wir Neues, zumeist Beunruhigendes aus den Krisenregionen dieser Welt. Auch der Umgang mit der Freiheit der Medien wird z.B. in Bezug auf die Türkei oder die Russische Föderation zu einem Krisensymptom. Die mediale Darstellung und Vermittlung von Krisen und Positionen der jeweiligen Akteure von außen wird umso wichtiger, je stärker im Inneren von Krisenregionen auf Grund (teilweise) bürgerkriegsähnlicher Verhältnisse die Grundlagen freier massenmedialer Berichterstattung erodieren. Damit rückt die Rolle der Medien als unabhängige Informationsvermittler jenseits ihres Erscheinungs- bzw. originären Verbreitungsgebietes in den Fokus, die möglichst differenziert und ausgewogen berichten sollen – so zumindest in unserem, von den Grundwerten einer freiheitlich-demokratischen Ordnung geprägten Verständnis dieser Rolle. Der Prozess des Entstehens transnationaler Medienöffentlichkeiten wird hierdurch – nicht selten unfreiwillig oder unerwünscht – befördert.

Zugleich sind Journalistinnen und Journalisten in vielen Staaten und Krisenregionen Repressionen und Gefährdungen ausgesetzt, was nicht zuletzt durch die Arbeit von Organisationen wie »Reporter ohne Grenzen« bekannt wird. Gerade weil sie eine kritische und unabhängige Sicht vertreten, werden sie zur Zielscheibe derer, die an einer wahrheitsgetreuen Berichterstattung kein Interesse haben. Journalisten wurden gezielt und auf teilweise bestialische Weise von IS-Terrormilizen umgebracht, die den Tod von Menschen medial über die sozialen Netzwerke inszenieren, um ihre in ihrem Fundamentalismus pervertierte Ideologie zu verbreiten und neue Kämpfer zu rekrutieren.

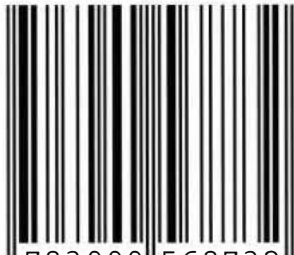
Morde an unabhängigen Journalisten wie *Anna Politkowskaja* in Moskau, nicht zuletzt aber auch die Terroranschläge von Paris auf das Satiremagazin *Charlie Hebdo* haben die dringende Notwendigkeit vor Augen geführt, gemeinsam für die Presse- und Meinungsfreiheit einzustehen und diese immer wieder zu verteidigen. Die eindrucksvollen Demonstrationen in Deutschland, auch auf dem Saarbrücker St. Johanner Markt, haben die Bereitschaft der Zivilgesellschaft zum Schutz der Medien- und Kommunikationsfreiheiten unterstrichen. Diese Zielsetzung muss stärker denn je ein Leitbild deutscher wie europäischer Medienpolitik und -regulierung sein.

Die LMS ist auch weiter bereit, an diesem Schutz unter Beachtung ihrer Aufgabenstellungen mitzuwirken.

Kontakt:

Landesmedienanstalt Saarland
Nell-Breuning-Allee 6
66115 Saarbrücken
Telefon: 0681 / 3 89 88 10
Telefax: 0681 / 3 89 88 20
E-Mail: info@lmsaar.de
Internet: www.lmsaar.de

ISBN 978-3-00-056873-2



9 783000 568732



LANDESMEDIENANSTALT
SAARLAND