





Digitalisierung und Demokratie

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

2020



Verantwortlich: Ruth Meyer, M.A., Direktor der LMS
Gesamtredaktion: Dr. Jörg Ukrow, stellvertretender Direktor der LMS
Redaktionsmitarbeit: Karin Bickelmann, Holger Gier, Ina Goedert, Petra Wolf-Müller



Inhalt

Vorwort der Direktorin	9
Executive Summary	12
1. Einführung	16
a) Der gesetzliche Auftrag	16
b) Der erste Vielfaltsbericht der LMS 2016/2017	17
c) Die Corona-Pandemie und Änderungen im Zeitplan bei der Vorlage des 2. Berichts zur Medienvielfalt im Saarland.	18
d) Medienvielfalt und Demokratie.....	19
e) Insbesondere: Vielfalt, Demokratie und Desinformation	21
f) Schwerpunkte des Berichts	23
g) Insbesondere: Die Konzentration des Auftrages auf audiovisuelle Medien und ihre immanenten Grenzen	25
2. Der gesetzliche Rahmen von Medienvielfalt im Saarland	29
a) Einführung.....	29
b) Europarechtliche Vorgaben	30
(1) Vielfaltssicherung und Medienregulierung im Lichte des Vorrangprinzips des EU-Rechts.....	30
(2) EU-Wettbewerbsrecht und Vielfaltssicherungsregeln	32
(3) Der grundrechtliche Rahmen des primären Unionsrechts	34
(4) Anknüpfungspunkte im sekundären Unionsrecht.....	36
(5) Die medienbezogene Sonderregelung in der Fusionskontroll-Verordnung der EU.....	37
(6) Der Zusammenhang der fusionskontrollrechtlichen Sonderregeln mit dem Gebot der Achtung der nationalen Identität nach Art. 4. Abs. 2 Satz 1 EUV.....	38
(7) Die Anerkennung des Schutzes der Medienvielfalt als „zwingendes öffentliches Interesse“, das die Beschränkung von Grundfreiheiten der EU erlaubt	39
(8) Der Kodex für die elektronische Kommunikation und die Vielfaltssicherung	40
(9) Das Investment-Screening und die Vielfaltssicherung	41
c) Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	42
(1) Einführung	42
(2) Die Pflicht zur positiven Ordnung des Rundfunks	43
(3) Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff als Anknüpfungspunkt.....	45
(4) Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.....	47
(5) Die Zuständigkeit der Länder für die Rundfunkordnung	47
(6) Vielfaltssicherung und kooperativer Föderalismus	48
d) Bundesgesetzliche Rahmenbedingungen	49
(1) Kartellrecht	49
(2) Insbesondere: Das GWB-Digitalisierungsgesetz.....	51
(3) Telekommunikationsrecht	52
(4) Insbesondere: Zur Erweiterung der Zusammenarbeitspflichten seitens der BNetzA durch das TK-Modernisierungsgesetz	55

e)	Medienstaatsvertragliche Rahmenbedingungen	56
(1)	Das System der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht	56
(2)	Auswahlkriterien bei der Zuordnung und Zuweisung terrestrischer Übertragungskapazitäten	61
(3)	Medienintermediäre	64
(4)	Medienplattformen und Benutzeroberflächen	67
f)	Rahmenbedingungen des Saarländischen Mediengesetzes (SMG)	68
(1)	Vielfaltssicherung in Bezug auf das Saarland	68
(2)	Das System der Verhinderung vorherrschender intermedialer Meinungsmacht	70
(3)	Meinungsvielfaltssicherung als Bezugspunkt des Verfügbarmachens von Frequenzen sowie von Zuordnungsentscheidungen und Verständigungsvereinbarungen	71
i.	Vielfaltssicherung über das Verfügbarmachen neuer Übertragungskapazitäten für das Saarland und Hemmnisse für die Bewältigung dieser Aufgabe	71
ii.	Vielfaltssicherung, Zuordnungsentscheidungen und Verständigungsvereinbarungen	72
(4)	Auswahlkriterien bei der Zuweisung terrestrischer Übertragungskapazitäten	74
(5)	Insbesondere: Vielfaltssicherung und der Umgang mit Doppelversorgungen in Zuweisungsverfahren	75
(6)	Insbesondere: Vielfaltssicherung und der Aufbau von Frequenzketten	76
(7)	Interregionale Vielfaltssicherung im digitalen terrestrischen Hörfunk	77
3.	Aspekte der Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland	78
a)	Juristische Aspekte – Die Vorsorge-Judikatur des BVerfG und neue Herausforderungen für die positive Ordnung des Rundfunks	78
b)	Technologische Aspekte	79
(1)	Einführung – Entwicklungen im Mediennutzungsverhalten in Bezug auf für den Konsum audiovisueller Inhalte geeignete Geräte	79
(2)	Rundfunkversorgung und Meinungsvielfalt	85
(3)	Insbesondere: Terrestrische Rundfunkversorgung und Weltfunkkonferenz WRC23	88
(4)	Digitalisierung der Übertragungswege	90
i.	Fernsehen	90
ii.	Hörfunk	91
(5)	Zunehmende Mobilität der Rezeption von audiovisuellen Medien	91
(6)	Zunehmende Individualisierung der Rezeption von audiovisuellen Medien	94
c)	Ökonomische Aspekte	101
(1)	Wettbewerbssituation im Saarland	101
(2)	Insbesondere: Wesentliche Ergebnisse des Werbemarktgutachtens 2017 der LMS	102
(3)	Lokaler und regionale Vielfalt und die Schranken der Verwertungsmöglichkeiten für informationsorientierte Aufwendungen von Medien	103
(4)	Werbefinanzierung und Programmgestaltung	104
(5)	Neue Formen der Werbung	105
(6)	Ad-Blocking	106
(7)	Neue Player in der medialen Wertschöpfungskette	107
(8)	Level Playing Field für Medienunternehmen	108
d)	Gesellschaftspolitische Aspekte	111
(1)	Werbefinanzierter Rundfunk und Auswirkungen der Demografie	111
(2)	Medienvielfalt und mediales Lagerfeuer	111
(3)	Medienvielfalt und die Gefahr digitaler Spaltung der Gesellschaft	113

(4)	Medienvielfalt und die Förderung medialer Teilhabe von Menschen mit Beeinträchtigungen	116
e)	Das Meinungsbildungsgewicht der Medien.....	120
4.	Programmangebot und Beteiligungsstruktur im privaten Rundfunk im Saarland	126
a)	Einführung.....	126
b)	Programmangebot im privaten Rundfunk im Saarland	128
(1)	Ergebnisse des Programmberichts der LMS.....	128
(2)	Der Beitrag von „Radio Schlagerparadies“ zur Meinungsvielfalt im bundesweiten Digitalradio-Angebot	151
(3)	Webradio-Angebote	151
(4)	Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten im Saarland	152
(5)	Ergänzende Hinweise der LMS.....	153
c)	Beteiligungsstruktur im privaten Hörfunk im Saarland.....	155
(1)	bundesweites Angebot	155
(2)	landesweite Angebote	156
i.	RADIO SALÜ - Euro-Radio Saar GmbH (Veranstalterin der Hörfunkvollprogramme „Radio Salü“ und „Classic Rock Radio“)	156
ii.	Skyline Medien Saarland GmbH (Veranstalterin des Hörfunkvollprogrammes „bigFM Saarland“)	157
iii.	Medien Saarland GmbH (Veranstalterin der digitalen Hörfunkspartenprogramme „Saarfunk 1“ und „Saarfunk 3“).....	158
iv.	bigFM Programmproduktionsgesellschaft S.W. GmbH (Veranstalterin der Digitalversion des Hörfunkvollprogrammes „bigFM Saarland“ über DAB+).....	158
(3)	lokale Angebote	158
i.	Central FM Media GmbH (Veranstalterin des lokalen Hörfunkvollprogrammes „Radio Saarschleifenland“ in Merzig und Mettlach).....	158
ii.	The Radio Group GmbH ((Veranstalterin der lokalen CityRadiogramme Saarbrücken, Saarlouis, Homburg, Neunkirchen und St. Wendel).....	158
(4)	Ergänzende Hinweise der LMS.....	159
d)	Beteiligungsstruktur bei audiovisuellen Angeboten	159
(1)	Vorbemerkung: Das Fehlen von privaten saarländischen Fernsehprogrammen.....	159
(2)	Exkurs 1: Die Förderung der lokalen und regionalen Vielfalt nach der Protokollerklärung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland	160
(3)	Exkurs 2: Die Förderung des Wissenschaftsjournalismus nach dem Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition auf Bundesebene	160
(4)	Medien Saarland GmbH (Veranstalterin der beiden reinen Werbefernsehprogramme "Saarland Fernsehen 1" und "Saarland Fernsehen 2")	162
(5)	Ergänzende Hinweise der LMS.....	162
e)	Corona-Hilfen und Vielfaltssicherung	166
(1)	Bundeshilfe „Neustart Kultur“	166
(2)	Landeshilfe „Stabilisierungspaket Privater Rundfunk“	167
5.	Hörer- und Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland	169
a)	Vorbemerkung.....	169
b)	Höreranteile im Rundfunk im Saarland	169
c)	Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland	172
6.	Die Entwicklung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks	174
a)	Der Digitalradio-Standard DAB+ als technologisches Instrument zusätzlicher Vielfalt	174
b)	DAB+ und lokale Vielfalt	175
c)	Der private landesweite DAB+ -Multiplex im Saarland	176

d)	Die aktuelle Empfangsmöglichkeit für Digitalradio-Angebote im Standard DAB+ im Saarland	177
e)	Die Ergebnisse des Digitalisierungsberichts Audio 2021.....	179
f)	Wege zu einer Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks	183
g)	Ergänzende Hinweise der LMS	185
7.	Die Entwicklung der Digitalisierung des Kabels	187
a)	Die vollständige Digitalisierung der Kabel-Weiterverbreitung von Rundfunkangeboten	187
b)	Die neue Herausforderung: Glasfaser-Ausbau	187
8.	Die Bedeutung einzelner Medien, Plattformen und Übertragungsnetze für die öffentliche Meinungsbildung	190
a)	Die Feststellungen des Digitalisierungsberichts.....	190
b)	Die Ergebnisse des Online-Video-Monitors	193
c)	Die Ergebnisse des Online-Audio-Monitors	194
9.	Der Einfluss neuer Medienakteure auf die öffentliche Meinungsbildung	196
a)	Einführung.....	196
b)	Intermediäre	196
c)	Insbesondere: Mediaagenturen	199
(1)	Der aktuelle Sachstand	199
(2)	Die Behandlung von Mediaagenturen in der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz.....	201
(3)	Ergänzende Hinweise der LMS.....	202
i.	Erweiterung rundfunkstaatsvertraglicher Transparenzpflichten	203
ii.	Regulierte Selbstregulierung	206
d)	Insbesondere: Algorithmen	208
e)	Insbesondere: Social Bots.....	211
f)	Die Ebene der Vermittlung von Medienkompetenz	213
g)	Desinformation.....	215
10.	Die Auffindbarkeit von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien.....	221
a)	Die neuen Vorgaben für Medienplattformen und Benutzeroberflächen	221
(1)	Einleitung.....	221
(2)	Zum Begriff der Benutzeroberflächen	221
(3)	Marktortprinzip.....	222
(4)	Auffindbarkeit und Individualisierbarkeit	222
(5)	Signalintegrität und Überblendungen	223
(6)	Transparenz	223
(7)	Ausblick.....	223
b)	Public Value.....	224
(1)	Einleitung.....	224
(2)	Der staatsvertragliche Regelungsansatz	224
(3)	Zum Begriff Public Value	225
(4)	Lokale und regionale Angebote	226
(5)	Das weitere Verfahren	227
(6)	Ausblick.....	227
11.	Die Entwicklung des Datenschutzes	228

a)	Einleitung.....	228
b)	Die aktuelle Rechtslage	228
(1)	Die Datenschutz-Grundverordnung der EU.....	228
(2)	Datenschutzrechtliche Regelungen im Medienstaatsvertrag.....	229
(3)	Datenschutzrechtliche Regelungen im Saarländischen Mediengesetz.....	230
c)	Datenschutz, EU-Datenschutz-Grundverordnung und Smart-TV.....	231
d)	Datenschutz, Algorithmen und Vielfaltssicherung.....	232
12.	Die Entwicklung der Netzneutralität	235
a)	Internationale Rahmensetzung	235
b)	Europarechtliche Vorgaben	235
c)	Die BEREC-Leitlinien	237
d)	Die Ausfüllung der BEREC-Leitlinien	237
13.	Ein Ausblick.....	239



Vorwort der Direktorin



Facebook, Instagram, TikTok, Twitter, WhatsApp, YouTube, Xing und viele mehr - was vor 20 Jahren mit Knuddels und StudiVZ, mit regionalen Communities wie Gesichterparty oder thematischen Gruppen à la Netmoms begann und darauf ausgelegt war, Kontakte zu pflegen und gelegentlich alltägliche Informationen oder Fotos auszutauschen, hat sich längst gewandelt zu inhaltlich ausdifferenzierten, technisch feingetunten und digital multipel vernetzten Plattformen, über die sich ganze Generationen zentral informieren, unterhalten und darstellen. Kein anderes Medium zuvor ist auch nur annähernd mit den Möglichkeiten dieser Kommunikationsplattformen vergleichbar, etwa was die Breite des Zugangs, das Verbreitungstempo oder die Reichweite anbelangt. Einfach, günstig, schnell und dank mobiler Endgeräte überall rund um die Uhr verfügbar. Damit haben die sogenannten „Sozialen Medien“ eine völlig neue Dimension für die Meinungsbildung eröffnet, die grundsätzlich überaus positiv zu bewerten ist.

Hinter Social Media, Blogging-Plattformen und Instant Messagern verbirgt sind aber auch eine Milliardenindustrie, die mittels Abonnements und Werbung, durch Klicks und Teilen, dank Algorithmen und Cookies innerhalb kürzester Zeit Informationen, Meinungen und Produkte gezielt und weltweit streuen bzw. abrufen kann. Zweifelsohne prägen diese Medien in hohem Maße und zunehmend die Meinungsbildung in unserer Gesellschaft. Und zweifelsohne sind sie ebenso hochinteressant für modernes Marketing wie für Manipulationsstrategien. Daher ist es wichtig, Fakten und Funktionalitäten rund um Social Media gezielt zu beschreiben, zu kontrollieren und zu regulieren und damit sicherzustellen, dass hier - analog der linearen Medien - Meinungsvielfalt gewahrt wird und gegebenenfalls Maßnahmen zur Entflechtung und Vielfaltsicherung greifen, um vorherrschende Meinungsmacht abzubauen.

Die Bezeichnung „Soziale Medien“ ist in vielfacher Hinsicht unzutreffend – der Charakter von Kommunikationsplattformen, ihrer Funktionsweisen und ihres Contents ist weitgehend alles andere als sozial, also gemeinnützig, tolerant oder feinfühlig. Nicht zuletzt bestätigen Studien wie die der Nichtregierungsorganisation Reset.tech; genauso wie die Enthüllungen der Whistleblowerin Frances

Haugen im Oktober 2021, wie wenig z.B. Facebook/Meta gegen Hass, Hetze und radikale Agitation auf seiner Plattform unternimmt. Und auch die Bezeichnung „Medien“ ist nur im weiteren Sinne zutreffend, stellt sie doch auf die Vermittlungsfunktion ab und wäre daher adäquater mit dem Fachbegriff „Medienintermediäre“ beschrieben.

Nicht zu verkennen ist im Jahrzehnt der zunehmenden sozialen Vereinsamung unserer Gesellschaft, dass Zeitvertreib und Austausch wichtige positive Effekte sind, die Soziale Medien entlang der *Quail*'schen Bedürfniskategorien - Information, Unterhaltung, Integration, soziale Interaktion und persönliche Identität – erfüllen. Und jenseits aller psychologischen Phänomene kann man nicht hoch genug schätzen, wie sehr politische Haltungen, Diskussionen und Proteste in Sozialen Netzwerken wirksame und demokratierelevante Plattformen finden, die auch unbekanntem Einzelpersonen Gehör und Einfluss verschaffen und das Meinungsspektrum insgesamt enorm erweitern. Kampagnen wie #metoo oder #blacklivesmatter wären ohne Social Media nicht denkbar gewesen. Und namentlich politische Widerstandsbewegungen in repressiven Staaten sind auf digitale Austauschplattformen geradezu angewiesen.

Jedoch bleibt: Das Leitprinzip der Social-Media-Logik ist die Generierung von Aufmerksamkeit. Dies wird an der Häufigkeit der Interaktion zwischen Nutzenden und Inhalten in Form von Klicks, Reaktionen, Teilen und Kommentaren gemessen. Die Tatsache, dass diese Benutzerreaktionen wiederum die Sichtbarkeit des jeweiligen Beitrags in den Newsfeeds anderer beeinflussen, führt zu einem sich selbst verstärkenden Zyklus: Je mehr Interaktion, desto höher die Sichtbarkeit in der Zukunft. Diese Mechanismen erleichtern Manipulations- und Desinformationsbestrebungen.

Die Entschlüsselung der algorithmischen Auswahllogiken von Social Media ist so bedeutsam, weil die digitalisierte Kuratierung von Nachrichten eine Bedrohung für unsere Demokratie darstellen kann. Ideologien und extreme Sichtweisen aller Art können algorithmengetrieben zum Kern einseitiger Informationsumgebungen werden. Filterblasen und Echokammern verdienen daher das anhaltende Augenmerk der Medienforschung und -regulierung, bergen sie doch die Gefahr, ganze Bevölkerungsgruppen – gezielt oder kollateral – von einer demokratierelevanten Vielfalt von Standpunkten abzukoppeln. Eine politische Polarisierung durch gezieltes Agenda-Setting in homogenen Netzwerken, gepaart mit der Emotionalisierung von in- und out-groups ist mit den Mechanismen von Social Media beispielhaft zu bewerkstelligen, funktioniert offensichtlich besonders gut an den politischen Rändern.

Desinformationskampagnen zu verhindern, ohne das Recht auf freie Meinungsäußerung zu gefährden, ist eine der dringendsten Herausforderungen unserer Demokratie. Eine Regulierung von Desinformation ist möglich! Oberste Priorität hat dabei der Schutz der Meinungsfreiheit und das Prinzip der Staatsferne. Die Angst vor staatlicher Einflussnahme bleibt eine der größten Befürchtungen, wenn es um die Reaktion auf Falschmeldungen geht. Mit der Überprüfung der Einhaltung journalistischer Sorgfaltspflichten in Telemedien (§ 19 MStV) hat der Gesetzgeber den Medienanstalten ein erstes Instrument gegen Desinformation an die Hand gegeben.

Die Kontrolle von Meinungsmacht ist essentiell, um Vielfalt sicherzustellen und Einfallstore für Desinformation im demokratischen Willensbildungsprozess zu schließen. Die von linearem Fernsehen ausgehenden verfassungsrechtlich vorgegebenen Bewertungskategorien Aktualität, Suggestivkraft und Breitenwirkung müssen in einem erheblich gewandelten Medienumfeld als überholt gelten und

können jedenfalls nicht unterschiedslos auf die Internetmedien übertragen werden. Die Gesamtdauer ist weniger denn je eine Größe, mit der das komplexe Konstrukt der Meinungsmacht gerade in den neuen Mediengattungen noch zu fassen ist. Eine neu zu vereinbarende Metrik muss jedoch valide, reliabel und praktikabel sein und braucht vor allem ein rechtliches Fundament.

Einigkeit dürfte insoweit bestehen, dass verhindert werden muss, dass eine gefährliche Ballung von Meinungsmacht bei relevanten Inhalten durchschlägt – das betrifft insbesondere journalistisch-redaktionell gestalteten Content mit aktuellem Bezug. Ob und inwieweit jedoch eine Neuordnung der Konzentrationskontrolle eine Differenzierung nach Content erforderlich macht oder generell sinnvoll erscheinen lässt, ist zu diskutieren: Gewiss verdienen politisch relevante Inhalte von Aktualität eine besondere Gewichtung; jedoch sind fiktionale und unterhaltende Inhalte nicht frei von Weltanschauung und können daher nicht vernachlässigt werden. Zudem muss werbenden Elementen ein besonderes Augenmerk gelten. Innerhalb von Social-Media-Angeboten ist dieser Content ohnehin anbieter- und gattungsübergreifend auf exemplarische Weise miteinander verknüpft.

Die Beurteilung der Meinungsmacht von Social Media bleibt eine große Herausforderung, da sie objektiviert werden muss, maßgebliche subjektive und technische Wirkungszusammenhänge in ihrer Gesamtheit bislang aber nur annäherungsweise erfasst und dargestellt werden können. Dennoch müssen wir uns dieser Herausforderung stellen. Die Gesellschaft als Ganzes ist gefordert, mittels Forschung, Diskurs, kritischer Nutzung, gesetzlicher Regulierung sowie behördlicher Aufsicht dieses Machtgefüge im Sinne von Meinungsvielfalt, Transparenz und Diskriminierungsfreiheit auszubalancieren. Der vorliegende Bericht will auch insoweit den Dialog zwischen Regulierung und Zivilgesellschaft befördern.

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

Saarbrücken, 23. Dezember 2021

Ruth Meyer, M.A.
Direktorin der LMS

Executive Summary

Freiheit und Vielfalt von Meinungen und Medien sowie gesamtgesellschaftliches Gemeinwohl und Demokratie stehen in einem engen Sach- und Wirkungszusammenhang.¹ 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 programmlichem² und gesellschaftsrechtlichem³ 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 Saarland⁴ wie Entwicklungstendenzen im Nutzungsverhalten bundesweit⁵ Berücksichtigung. Der Bericht befasst sich darüber hinausreichend nicht nur mit den unions-,⁶ verfassungs-,⁷ bundes-⁸ und landesrechtlichen⁹ Rahmenbedingungen einschließlich der interföderalstaatsvertraglichen Regulierungen¹⁰ bestehender Vielfaltssicherung und ihrer Fortentwicklung zur Abwehr drohender Gefährdungslagen. Er zeigt vielmehr auch beispielhaft auf, wo sich bereits heute auf der Grundlage ökonomischer¹¹ und technologischer¹² 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 entgegenzutreten. Die

¹ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. c) dieses Berichts

² Vgl. hierzu unten, Abschnitt 4. b) dieses Berichts

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

⁴ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 5. dieses Berichts

⁵ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. dieses Berichts

⁶ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. b) dieses Berichts

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

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

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

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

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

¹² Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. b) dieses Berichts

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 2021 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.¹³

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.¹⁴ Auch verbesserte Möglichkeiten der Bildung von Frequenzketten für private Anbieter mit landesweitem programmlichem Anspruch können einen zusätzlichen Vielfaltsbeitrag im Saarland leisten.¹⁵ 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.¹⁶

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 inzwischen erreichte Vielfaltsbeitrag von DAB+ im Saarland ist erheblich – sowohl über zwei bundesweite DAB+ -Multiplexe als auch über einen privaten landesweiten Multiplex neben dem Multiplex des SR.¹⁷

¹³ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 4. b) dieses Berichts

¹⁴ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. f) (5) dieses Berichts

¹⁵ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. f) (6) dieses Berichts

¹⁶ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. f) (5) dieses Berichts

¹⁷ 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.¹⁸

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.¹⁹


Die LMS erklärt sich bereit, in Fortführung der bewährten Kooperation namentlich in der AG Medienkompetenz an einer Digitalisierungs- und Konvergenzkompetenz-Offensive im Bereich 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, sowie mit Blick auf neue Herausforderungen durch Desinformation, Fake News, Hass und Hetze im Netz.

Die LMS erklärt sich im Übrigen bereit, Landtag und Landesregierung bei der nach dem Koalitionsvertrag auf Bundesebene ins Auge genommenen Überarbeitung medien- und netzrechtlich relevanter Regelwerke auch in den kommenden Jahren mit ihrer Expertise aktiv zu unterstützen.

¹⁸ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. f) (8) dieses Berichts

¹⁹ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 4. d) dieses Berichts



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

1. Einführung

a) Der gesetzliche Auftrag

Der saarländische Gesetzgeber hat mit der Novelle des Saarländischen Mediengesetzes (SMG) vom 10. Dezember 2015²⁰ 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 15.09.2015.²¹ Der hier relevante Vorschlag der Landesregierung lautete:²²

„(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:²³

„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;

²⁰ Amtsbl. I. 2015 S. 913

²¹ LT-Drs. 15/1508

²² LT-Drs. 15/1508, S. 39

²³ LT-Drs. 15/1508, S. 60 f.

4. die Auffindbarkeit von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien
5. die Entwicklung des Datenschutzes im Bereich der Plattformen sowie
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 Ausschuss 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.²⁴

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) Der erste Vielfaltsbericht der LMS 2016/2017

Die LMS hat den danach gesetzlich gebotenen Vielfaltsbericht erstmalig im Dezember 2016 erstellt und Landtag und Landesregierung übermittelt. Anlässlich der Veröffentlichung dieses aktualisierten Berichts unter dem Titel „Digitalisierung und Verantwortung“ am 30. August 2017 betonte der damalige Direktor der LMS, *Uwe Conradt*, der Bericht leiste „einen Beitrag zur Schaffung von Transparenz über die Medienakteure und die Beteiligungsverhältnisse, informiert über aktuelle Trends im Medienbereich und warnt vor bestehenden und möglichen Gefährdungslagen.“

²⁴ LT-Drs. 15/1609, S. 4.

Der Vorsitzende des Medienrats, Prof. Dr. Stephan Ory, erläuterte, dass Freiheit und Vielfalt von Meinungen und Medien sowie gesamtgesellschaftliches Gemeinwohl und Demokratie in einem engen Sach- und Wirkungszusammenhang stehen. Es sei mit Blick auf mediale Entwicklungstendenzen im Zuge von Digitalisierung, Europäisierung und Globalisierung offenkundig, dass die Selbststeuerungskräfte marktwirtschaftlichen Wettbewerbs zum Zwecke der Sicherung von Vielfalt im Medienbereich zwar fruchtbar gemacht werden können, allerdings hierzu kein hinreichendes Instrumentarium böten. Ebenso wie es zur Feststellung von Gefährdungen der Vielfalt einer interdisziplinären, ökonomische, technologische und gesellschaftliche Herausforderungen für Medien- und Meinungsvielfalt einbeziehenden Analyse bedarf, erscheine auch nur ein regulatorischer Ordnungsrahmen, der in seiner Entwicklung einer interdisziplinären Folgenabschätzung unterliege, geeignet, Medien- und Meinungsvielfalt nachhaltig zu sichern.

In dem Bericht kam die LMS insgesamt zum Fazit, dass das Saarland ein hohes Maß an Medienvielfalt im Hörfunk und Telemedienbereich aufweise und der private Rundfunk und neue Akteure im Telemedienbereich einen Beitrag zur Erhöhung der Meinungsvielfalt leisten und damit eine nicht zu unterschätzende Aufgabe in der demokratischen Gesellschaft wahrnehmen.

Der stellvertretende Direktor der LMS, Dr. Jörg Ukrow, der die redaktionelle Leitung beim Bericht innehatte, wies darauf hin, dass je digitaler und anbietervielfältiger die Medienlandschaft werde, umso wichtiger eine positive Ordnung auch mit Blick auf neue Medienakteure sei. Der Bericht befasste sich auch vor diesem, fortdauernd relevanten Gestaltungsauftrag nicht nur mit den unions-, verfassungs-, bundes- und landesrechtlichen Rahmenbedingungen einschließlich der interföderalstaatsvertraglichen Regulierungen bestehender Vielfaltssicherung und ihrer Fortentwicklung zur Abwehr drohender Gefährdungslagen. Er zeigte vielmehr auch beispielhaft auf, wo sich bereits heute auf der Grundlage ökonomischer, technologischer 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 entgegenzutreten.

c) Die Corona-Pandemie und Änderungen im Zeitplan bei der Vorlage des 2. Berichts zur Medienvielfalt im Saarland.

Nach den Vorgaben des SMG wäre die Vorlage des 2. Vielfaltsberichts der LMS im August 2020 geboten gewesen. Indessen wirkte sich die im März 2020 festgestellte pandemische Lage durch das COVID-19-Virus auch in Bezug auf die mediale Vielfalt im Saarland wie die Kapazitäten der LMS, den Bericht fortzuschreiben aus. Zum einen führte der Einbruch bei den Werbeeinnahmen, der mit den Lockdown-Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens einherging, zu einer erheblichen Belastung der Möglichkeiten auch im Saarland ansässiger Rundfunkveranstalter, ihren je spezifischen Vielfaltsbeitrag refinanzieren zu können. Zum anderen war die LMS unmittelbar bzw. mittelbar über ihre Tochter Saarland Medien GmbH in eine Vielzahl von Maßnahmen des Bundes und des Landes zur Stabilisierung einer vielfältigen Rundfunklandschaft wie einer kulturell unverzichtbaren Kinolandschaft eingebunden.

Da die Corona-Pandemie umgekehrt auch die Möglichkeit eröffnete, die Krisenfestigkeit des Vielfaltsgewinns privater Medien im Saarland zu prüfen, wurde die Abgabe des 2. Vielfaltsberichts der LMS in Abstimmung mit Landesregierung und Landtag auf das Jahresende 2021 verschoben. Dies eröffnete der LMS auch die Möglichkeit, die Ergebnisse ihrer jüngsten Hörfunkprogrammanalyse in den Bericht einfließen zu lassen.

d) Medienvielfalt und Demokratie

Medienvielfalt ist ein Ergebnis von Freiheit der Medien wie eine Voraussetzung für einen freien demokratischen Prozess. Er hat, was Voraussetzungen seiner Gewährleistung betrifft, eine inhaltliche wie eine akteursbezogene Dimension. Medienpluralismus kann als Ziel mit einem Monopol auf Anbieterseite in einer oder gar mehreren Mediengattungen genau so wenig erreicht werden wie mit einer Verengung des inhaltlichen Angebotes, das durch die Medienakteure in einer Gesamtschau bereitgestellt wird, auf einzelne Themen wie z.B. Bildung, Beratung, Information, Kultur, Sport oder Unterhaltung.

Das Erfordernis, Medienvielfalt zu fördern und zu sichern, folgt nicht zuletzt aus der doppelten Funktion der Medien als Mittler und Faktor der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Diese gesellschaftliche wie demokratische Bedeutung der Medien kann jedoch nur dann effektiv wahrgenommen werden, wenn in den Medien ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit und Sachlichkeit und im Verhältnis der Medien zueinander ein Mindestmaß an gegenseitiger Achtung gewährleistet wird.

Gefährdungslagen für die Medienvielfalt entstanden in der Vergangenheit insbesondere dadurch, dass wegen der Frequenzknappheit und dem hohen technischen und finanziellen Aufwand die Entwicklung, Herstellung und Verbreitung audiovisueller Medien nur einigen wenigen Anbietern möglich war. Diese Sondersituation im Hinblick auf die Meinungsmacht hat sich im Zuge der Digitalisierung zumindest in Bezug auf Engpässe bei Übertragungswegen weitgehend aufgelöst. Die Digitalisierung geht indessen mit neuen Gefährdungslagen für den Medienpluralismus einher: Auswahlprozesse in Bezug auf begrenzte Übertragungskapazitäten haben an Bedeutung für die Gewährleistung von Medienpluralismus zumindest bei der Mediengattung Fernsehen ihre frühere Bedeutung verloren. An ihre Stelle bzw. ergänzend hierzu ist die Auffindbarkeit von für die öffentliche Meinungs- und Willensbildung besonders bedeutsamen Angeboten im digitalen Dschungel einer unüberschaubaren Vielfalt von audiovisuellen Angeboten als neue regulatorische Herausforderung getreten.

Damit einher geht ein Wandel bei den Instrumenten zur Gewährleistung von Medienvielfalt: Neben die klassischen Instrumente, zu denen nicht zuletzt ein vielfaltsfördernder und staatsunabhängiger öffentlicher Rundfunk und die Schaffung einer gesamtpluralistischen Medienlandschaft zählen, treten neue Instrumente hinzu, die Gefährdungen des Medienpluralismus durch neue Medienplayer gegensteuern. Von fortdauernder Bedeutung bleiben zwar binnen- und außenpluralistische Modelle der Pluralismussicherung. Neben diese Modelle treten Instrumente wie „Must-Carry“-Regelungen in Bezug auf den Transport von Medien über vorhandene Infrastruktur bei Medienplattformen (wie z.B. Kabelanlagen) und bei Benutzeroberflächen ebenso wie „Must-be-found“-Regelungen für neue Medienintermediäre wie z.B. Suchmaschinen in Bezug auf besonders bedeutsame Angebote, nicht zuletzt auch zur Gewährleistung regionaler und lokaler Vielfalt.²⁵

Freiheitlich-demokratische Gesellschaften wie auch diejenige des Saarlandes gründen nicht zuletzt darauf, dass die Bürger:innen 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

²⁵ Vgl. Ukrow, in: Cappello (Hrsg.), Medienpluralismus und Wettbewerbsfragen, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2020, <https://rm.coe.int/iris-special-1-2020de-medienpluralismus-und-wettbewerbsfragen/1680a08425>, S. 29LT-Drs. 15/1508, S. 1 f.

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 Meinungsbildungsprozesse hinreichend entfalten.²⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Bedeutung der Medien, namentlich des Rundfunks i.w.S. für die Meinungsfreiheit jüngst in seiner Entscheidung vom 20. Juli 2021 zum Unterlassen der Zustimmung des Landes Sachsen-Anhalt zum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag unter Bezugnahme auf seine eigene ständige Rechtsprechung, aber auch unter Hinweisen auf die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des französischen Verfassungsgerichtshofs wie folgt skizziert:²⁷

„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 in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Gestaltungsspielraum hat, auch für Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsdichte.

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 Meinungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte. Unter den Medien kommt dem Rundfunk wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung zu. Freie Meinungsbildung wird daher nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Vom grundrechtlichen Schutz seiner Vermittlungsfunktion hängt folglich unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG wesentlich ab.“

Die Bedeutung der Medien im Kommunikationsprozess ist wiederum, wie das Zitat belegt, 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/e zur vielfältigen Informationsaufnahme befähigte(r) Staatsbürger:In ist zugleich ein/e zur verantwortlichen demokratischen Teilhabe befähigte(r) Staatsbürger:In.²⁸ Auch auf diesen Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht aufmerksam gemacht:²⁹

„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.³⁰

²⁶ Vgl. z.B. *Paal*, Die Rolle der Medien in der Demokratie, tv diskurs 2/2013, 24 (24)

²⁷ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021 - 1 BvR 2756/20 -, Rn. 76 f.

²⁸ Vgl. z.B. *Paal*, Die Rolle der Medien in der Demokratie, tv diskurs 2/2013, 24 (25)

²⁹ BVerfGE 44, 125 (147 f.)

³⁰ Vgl. auch *Paal*, Die Rolle der Medien in der Demokratie, tv diskurs 2/2013, 24 (25) unter Bezugnahme auf BVerfGE 90, 60 (87)

e) Insbesondere: Vielfalt, Demokratie und Desinformation

Die Corona-Pandemie ebenso bereits zuvor der Brexit und auch der Umgang der Trump-Administration mit Informationen einerseits und deren Generierung von *alternative facts* haben das Phänomen Desinformation im digitalen Raum und die Entwicklung von Gegenstrategien stärker in den Blickpunkt der Regulierung wie der Wissenschaft gerückt. Nicht zuletzt durch die neue Vielfalt an und zunehmende Unübersichtlichkeit von Video-Plattformen, sozialen Netzwerken, Blogs und Messenger-Diensten, sozialen Medien sowie Videoplattformen und Blogs hat sich zudem der Charakter und die Nutzung der Medienlandschaft verändert. Waren ausgebildete Journalist:innen vor dem Aufkommen von sog. *user-generated content* noch Torwächter, die die präsentierten Informationen vorab, ausgerichtet an bewährten journalistischen Sorgfaltspflichten, in den Prozess der Meinungsbildung mitbestimmender Weise kritisch prüfen und einordnen konnten, so steht solcher professioneller Journalismus für viele Menschen heute oftmals gleichbedeutend neben anderen Informationsquellen oder wird gar durch diese ersetzt. Dieser Bedeutungsverlust bis hin zur völligen Irrelevanz professioneller Informationseinordnung in Filterblasen kann eine Gefahr für die Demokratie und freie Meinungsbildung sein.³¹

Desinformation³² wird vor allem über das Internet und hier v.a. über soziale Netzwerke als Text- oder Bildnachricht verbreitet. Künftig ist verstärkt mit manipulierten Bild- und Tonaufnahmen („Deep Fakes“) zu rechnen, die durch ihre sinnliche Nachvollziehbarkeit besonders glaubwürdig wirken. Zur Desinformation genutzt werden vielfach Informationen, die aus ihrem eigentlichen Kontext gerissen oder gezielt verkürzt aufbereitet werden. Über solche Eingriffe in die Authentizität soll der Eindruck erweckt werden, es würde sich um echte, faktenfundierte und quellengestützte Nachrichten handeln. Solche irreführenden oder manipulativen Informationen, die einer Faktenprüfung nicht standhalten, erreichen durch die einfachen digitalen Verbreitungs- und Weiterleitungsmöglichkeiten eine Vielzahl an Menschen: Entscheidend für digitale Desinformation ist, dass jeder sie erzeugen und einfach, kostengünstig und anonym verbreiten kann. Desinformation ist aber nicht nur ein Problem

Wenn es um Nachrichten geht ist das Fernsehen für knapp ein Drittel der Jugendlichen die wichtigste Informationsquelle. Für jede:n fünfte:n Jugendliche:n nimmt das Radio (22 %) oder das Internet (21 %) diese Stellung ein. 16 Prozent nennen explizit die Tagesschau/Tagesthemen als wichtigste Nachrichtenquelle, gefolgt von Google News (14 %), Instagram (12 %) und YouTube (11 %). Bei der Abfrage relevanter Quellen zum aktuellen Tagesgeschehen liegen Suchmaschinen auf dem ersten Platz und werden von 41 Prozent der Jugendlichen hierfür mehrmals in der Woche genutzt. Es folgen Instagram (30 %), YouTube (26 %) und Google News (24 %). 22 Prozent der Zwölf- bis 19-Jährigen nennen hier TikTok. Jeder Fünfte verwendet Nachrichten-Widgets auf dem Smartphone oder Onlineangebote von Fernseh- oder Radiosendern. Onlineangebote von Zeitungen und Zeitschriften liegen bei 17 Prozent, gefolgt von speziellen Nachrichten-Apps (16 %). Snapchat wird von 13 Prozent der Jugendlichen regelmäßig zur Information zum aktuellen Tagesgeschehen verwendet, E-Mail-Provider von 12 Prozent; vgl. *Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs)* (Hrsg.), JIM-Studie 2021 – Jugend, Information, (Multi-) Media, 2021, S. 49 ff.

³¹ Vgl. BMBF, Bekanntmachung des Förderschwerpunkts „Erkennen und Bekämpfung von digitalen Desinformationskampagnen“ zur thematischen Ausgestaltung der Förderrichtlinie „Forschung Agil“, Bundesanzeiger vom 07.07.2020 (abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2020/07/3077_bekanntmachung.html;jsessionid=8AC2633590204E80B8BD7AC0367A50.live471); *dass.*, Mit Forschung gegen digitale Desinformationskampagnen, 24.08.2021 (abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/kurzmeldungen/de/2021/07_08/digitale-desinformationskampagnen.html).

³² Vgl. zur begrifflichen Abgrenzung von Des- und Misinformation *Möller/Hameleers/Ferreau*, Typen von Desinformation und Misinformation. Verschiedene Formen von Desinformation und ihre Verbreitung aus kommunikationswissenschaftlicher und rechtswissenschaftlicher Perspektive, die medienanstalten - ALM GbR (Hrsg.), Berlin September 2020, S. 10 ff. (abrufbar über https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/weitere-voeroeffentlichungen/artikel?tx_news_pi1%5Bnews%5D=4859&cHash=97354e7f535acb7ffc8b058839960131).

amateurhaft agierender Demokratieverächter. Oft findet die Verbreitung auch durch professionelle „Trolle“ oder gar „Trollarmeen“ sowie Social Bots statt, die als Computerprogramme in sozialen Netzwerken menschliche Nutzer imitieren. Dabei finden diese Angriffe auf den demokratischen Prozess von Feinden einer offenen Gesellschaft im Inland wie auch von Seiten von Staaten, die ein Interesse an der Schwächung freiheitlich-demokratisch verfasster Staaten im globalen Systemwettbewerb haben, statt. Mit gezielt verbreiteten Fehldarstellungen wird einerseits durch Klicks Geld verdient. Andererseits werden Menschen mit sorgsam orchestrierter Propaganda verunsichert und manipuliert und wird dadurch die freie, demokratische Willensbildung bedroht.³³

Desinformation verfolgt dabei nicht zuletzt das Ziel, politische Gegner in der öffentlichen Wahrnehmung zu diskreditieren, Stimmung für oder gegen bestimmte Gruppen zu erzeugen und so die öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen. In ihrer Wirkung untergräbt Desinformation das Vertrauen in Institutionen oder Personen, unterstützt Verschwörungstheorien und fördert eine grundsätzliche politische Lagerbildung als neue Variante einer digitalen Spaltung unserer Gesellschaft. Indem Desinformation Verwirrung stiften, Gruppen und Einzelne einschüchtern und destabilisierend auf die Gesellschaft wirken kann,³⁴ erodiert sie die Bereitschaft zur aktiven Teilhabe am demokratischen Streit und damit Grundlagen eines Miteinanders im Wissen um die Vielfalt vertretbarer Meinungen. Denn Desinformationen wirken auf die jeweilige politische Anhängerschaft bestätigend und auch radikalierend: Sie bringen die Gefahr einer sich radikalisierenden Diskussion insbesondere in sozialen Medien und Messenger-Diensten mit sich. Hier können sich falsche Behauptungen, deren Korrektur und dann die erneute Reaktion in einer hohen Geschwindigkeit zu einem Streit steigern, bei dem am Ende der eigentliche Gegenstand unerheblich ist und es nur noch um gesellschaftliches Misstrauen und Unzufriedenheit geht.³⁵

Solche radikalisierenden Wirkungen von Desinformation stehen der gesamtgesellschaftlichen Inklusion entgegen und fördern eine grundsätzliche politische und gesellschaftliche Lagerbildung. Auf diese Weise entsteht eine Dynamik, die eine Fragmentierung von Öffentlichkeit begünstigt: Zum einen verliert die gruppenübergreifende Auseinandersetzung dadurch an Reichweite, dass gesellschaftliche Gruppen sich in Informationsblasen einkapseln, in denen sie immer weniger mit den Wissensformen, Argumenten und Sichtweisen der anderen Seite konfrontiert werden. Zum anderen wird die Verpflichtung geschwächt, die eigene Position im demokratischen Diskurs auf gesamtgesellschaftlich gültige Verfahren und Mechanismen der Entwicklung und Verbreitung valider Argumente zu stützen.³⁶ Desinformation erzeugt mithin Unsicherheit darüber, auf welcher Fakten-Grundlage der politische Diskurs wie die demokratische Entscheidungsfindung vernünftigerweise stattfinden kann. Social Bots können in diesem Kommunikationsprozess zudem vermeintliche Mehrheitsverhältnisse vortäuschen und so durch die „Schweigspirale“ das öffentliche Meinungsklima beeinflussen.³⁷

³³ Vgl. *Wissenschaftliche Arbeitsgruppe Nationaler Cyber-Sicherheitsrat*, Gefährdung demokratischer Willensbildung durch Desinformation. Impulspapier, Dezember 2019, (abrufbar über https://www.bmbf.de/SharedDocs/ExterneLinks/de/bmbf/az/f/forschung-it-sicherheit-kommunikationssysteme-de/dateien_forschung_2019-11-impulldung_desinformation_pdfua_pdf_91aba33f7d_pub.html;jsessionid=8AC2633590204E80B8BDCD7AC0367A50.live471).

³⁴ Vgl. *Wissenschaftliche Arbeitsgruppe Nationaler Cyber-Sicherheitsrat*, Gefährdung demokratischer Willensbildung durch Desinformation. Impulspapier, Dezember 2019, S. 2.

³⁵ Vgl. *Steinebach*, in: Mit Forschung gegen digitale Desinformationskampagnen, 24.08.2021

³⁶ Vgl. *Wissenschaftliche Arbeitsgruppe Nationaler Cyber-Sicherheitsrat*, Gefährdung demokratischer Willensbildung durch Desinformation. Impulspapier, Dezember 2019, S. 2.

³⁷ Vgl. *Rofßnagel*, in: Mit Forschung gegen digitale Desinformationskampagnen, 24.08.2021

Jede rechtliche Reaktion auf Desinformation stellt allerdings auch eine (potenzielle) Beschränkung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung und Meinungsverbreitung dar. Auch wenn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzweifelhaft erwiesen oder bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen bereits nicht vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst sind, wird im Diskurs zu Desinformation vielfach – auch im Kreis der Landesmedienanstalten – eine Vermutung zugunsten des Schutzes von Tatsachenbehauptungen betont. Die Anwendung von Instrumenten gegen Desinformation darf weder staatlichen noch privaten Institutionen die Macht darüber erteilen, in einer vielfaltsverengenden Weise oder Wirkung den politischen und gesellschaftlichen Diskurs in ihrem Sinne zu steuern. Zugleich begründet die objektivrechtliche Dimension der Kommunikationsgrundrechte auch die Pflicht des Staates, den freien individuellen, gesellschaftlichen und demokratischen Meinungsbildungsprozess in seiner Offenheit für Wandel in individuellen wie gesellschaftlichen Einstellungen vor Fehlentwicklungen durch Desinformation zu schützen.³⁸

f) 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 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.³⁹

Im Informationsbereich ist die Situation anders, weil journalistische Produkte teurer sind als etwa ein Musikkradio. 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.⁴⁰ 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 Zeitung⁴¹ sowie der regionalen

³⁸ Vgl. Möller/Hameleers/Ferreau, Typen von Desinformation und Misinformation. Verschiedene Formen von Desinformation und ihre Verbreitung aus kommunikationswissenschaftlicher und rechtswissenschaftlicher Perspektive, die medienanstalten - ALM GBR (Hrsg.), Berlin September 2020, S. 44 ff.

³⁹ Vgl. die Jahrbücher der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten

⁴⁰ 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)

⁴¹ 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.

Informationskompetenz des Saarländischen Rundfunks lokalem privatem Hörfunk im Saarland besondere Bedeutung zu.⁴²

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.⁴³

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 programmlichem⁴⁴ und gesellschaftsrechtlichem⁴⁵ Blickwinkel auf. Da mediale Vielfalt ihre demokratische Bedeutung nur dann entfalten kann, wenn sie auch nutzerorientiert⁴⁶ wirkmächtig ist, finden im Bericht auch aktuelles Nutzungsverhalten von

⁴² Vgl. hierzu auch unten, Abschnitt 5 dieses Berichts

⁴³ 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)

⁴⁴ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 4. b) dieses Berichts

⁴⁵ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. c) dieses Berichts

⁴⁶ Der damalige Direktor der LMS hat am 1. Dezember 2016 im Beisein des Medienrates den neuen LMS-Betaraum offiziell eröffnet. Seit der 2. Dezemberwoche 2016 önnen 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 der 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/>.

audiovisuellen Medien im Saarland⁴⁷ wie Entwicklungstendenzen im Nutzungsverhalten bundesweit⁴⁸ Berücksichtigung. Der Bericht befasst sich darüber hinausreichend nicht nur mit den unions-,⁴⁹ verfassungs-,⁵⁰ bundes-⁵¹ und landesrechtlichen⁵² Rahmenbedingungen einschließlich der interföderal-staatsvertraglichen Regulierungen⁵³ bestehender Vielfaltssicherung und ihrer Fortentwicklung zur Abwehr drohender Gefährdungslagen. Er zeigt vielmehr auch beispielhaft auf, wo sich bereits heute auf der Grundlage ökonomischer⁵⁴ und technologischer⁵⁵ und gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen solche Gefährdungslagen in einer Weise abzeichnen, dass der zur Vielfaltssicherung berufene Gesetzgeber aufgerufen ist, i.S. einer Pluralismusprophylaxe⁵⁶ regulierend vielfaltsgefährdenden Fehlentwicklungen 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.

g) 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 die frühere Bundeskanzlerin *Merkel* bei der Eröffnung der 30. Medientage München am 25. Oktober 2016 aufmerksam gemacht:⁵⁷

„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

⁴⁷ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3 dieses Berichts

⁴⁸ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. e) dieses Berichts

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

⁵⁰ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. c) dieses Berichts

⁵¹ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. d) dieses Berichts

⁵² Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. f) dieses Berichts

⁵³ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. e) dieses Berichts

⁵⁴ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. c) dieses Berichts

⁵⁵ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 3. b) dieses Berichts

⁵⁶ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. c) (2) dieses Berichts

⁵⁷ Rede von Bundeskanzlerin *Merkel* zur Eröffnungsveranstaltung der 30. Medientage am 25. Oktober 2016, abrufbar unter <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-eroeffnungsveranstaltung-der-30-medientage-am-25-oktober-2016-424430>

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 umschaun, 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.⁵⁸ 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.

Auf die Bedeutung sozialer Medien für die Demokratie hat Bundespräsident *Steinmeier* beim 11. Forum Bellevue zur Zukunft der Demokratie "Demokratie und digitale Öffentlichkeit – Eine transatlantische Herausforderung" am 1. März 2021 aufmerksam gemacht:⁵⁹

„Schon seit Jahren spüren wir es auf der ganzen Welt: Wenn es um die Sache der Demokratie geht, ist die digitale Revolution beides – Fluch und Segen, Chance und Gefahr.

Digitale, allen zugängliche Medien erscheinen zunächst wie eine urdemokratische Verheißung, ein öffentlicher Raum ohne Grenzen und Barrieren, in dem jeder von allen empfangen und an alle senden kann. Doch spätestens jetzt, nach den Fernsehbildern aus Washington, sind manche Illusionen, auch Hoffnungen verfliegen. Die nüchterne Wahrheit ist: Neue Freiheit braucht neue Verantwortung, damit der digitale öffentliche Raum nicht in Chaos und Selbstzerstörung endet.

Die Demokratien der Welt müssen ihre Verfasstheit auch im Digitalen sichern, gegen Feinde von innen wie außen. Besonders die Plattformen der sozialen Medien treiben uns um. Es scheint: Soziale Medien verstärken das Beste und das Schlimmste in unseren Gesellschaften. Für die Demokratie sind sie deshalb weder Allheilsbringer noch Abrissbirne. Aber die digitalen Medien sind inzwischen fester Bestandteil, ja mehr noch: Mitarchitekten und Taktgeber unseres demokratischen öffentlichen Raums, und deshalb ist es höchste Zeit, dass wir uns intensiver um sie und ihre gesellschaftlichen Folgen kümmern.“

Es ist bemerkenswert, dass auch die frühere Bundeskanzlerin *Merkel* in ihrer letzten Rede in dieser Funktion anlässlich des Großen Zapfenstreichs zu ihren Ehren am 2. Dezember 2021 betonte:⁶⁰

„Unsere Demokratie lebt von der Fähigkeit zur kritischen Auseinandersetzung und zur Selbstkorrektur. Sie lebt vom steten Ausgleich der Interessen und vom Respekt voreinander. Sie lebt von Solidarität und Vertrauen, im Übrigen auch von dem Vertrauen in Fakten und davon, dass überall da, wo wissenschaftliche Erkenntnis geleugnet und Verschwörungstheorien und Hetze verbreitet werden, Widerspruch laut werden muss. Unsere Demokratie lebt auch

⁵⁸ Vgl. *Dörr*, Ist der deutsche Medienföderalismus einmalig?, pro media 12/2016, 10 (10)

⁵⁹ <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2021/03/210301-Forum-Belleve-XI.html?nn=9042544>

⁶⁰ <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-anlaesslich-des-grossen-zapfenstreichs-am-2-dezember-2021-in-berlin-1987276>

davon, dass überall da, wo Hass und Gewalt als legitimes Mittel zur Durchsetzung eigener Interessen erachtet werden, unsere Toleranz als Demokratinnen und Demokraten ihre Grenze finden muss.“

Es ist offenkundig, dass gerade in Zeiten von Hass und Hetze, von intransparenten, entscheidungsprägenden Algorithmen und social bots, von ausufernder Desinformation und verstörenden Verschwörungstheorien im Internet den audiovisuellen Medien bei der Gewährleistung eines den Grundwerten der EU-Charta⁶¹ wie des Grundgesetzes⁶² verpflichteten Prozesses individueller und öffentlicher Meinungsbildung als Rahmen der Absicherung von Meinungsvielfalt besonderes Gewicht zukommt.

Die Länder haben auf diese neuen Herausforderungen mit dem am 7. November 2020 in Kraft getretenen Medienstaatsvertrag reagiert, wie sich aus der Einleitung zur amtlichen Begründung dieser grundlegenden Überarbeitung einer auf Art. 5 GG gestützten positiven Ordnung ergibt:⁶³

„Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben die Länder als Rundfunk- und Mediengesetzgeber die Aufgabe, eine „positive Ordnung“ auszugestalten, die publizistische Vielfalt schützt und fördert. Die Notwendigkeit einer solchen Ordnung ist mit der fortschreitenden Digitalisierung und den damit verbundenen Möglichkeiten keineswegs entfallen – das Gegenteil ist der Fall. Das Bundesverfassungsgericht betont: „Die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internet einschließlich der sozialen Netzwerke begünstigen [...] Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten. Sind Angebote zum größten Teil werbefinanziert, fördern sie den publizistischen Wettbewerb nicht unbedingt; auch im Internet können die für die Werbewirtschaft interessanten größeren Reichweiten nur mit den massenattraktiven Programmen erreicht werden. Hinzu kommt die Gefahr, dass – auch mit Hilfe von Algorithmen – Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt, nämlich die Verweildauer der Nutzer auf den Seiten möglichst zu maximieren und dadurch den Werbewert der Plattform für die Kunden zu erhöhen. Insoweit sind auch Ergebnisse in Suchmaschinen vorgefiltert und teils werbefinanziert, teils von ‚Klickzahlen‘ abhängig. Zudem treten verstärkt nicht-publizistische Anbieter ohne journalistische Zwischenaufbereitung auf.“ (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2018 - 1 BvR

⁶¹ 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.“

⁶² 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.“

⁶³ https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Medienstaatsvertrag_Begru__ndung.pdf, S. 2 f.

1675/16 -, Rn. 79). Auch im Kontext der Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 hat das Bundesverfassungsgericht die besondere Bedeutung vor allem großer sozialer Medien für die öffentliche Meinungsbildung noch einmal ausdrücklich hervorgehoben (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 22. Mai 2019 - 1 BvQ 42/19 -, Rn. 19). Vor diesem Hintergrund führt der Medienstaatsvertrag zur Sicherung des Pluralismus erstmals umfassende medienspezifische Vorgaben für solche Anbieter ein, die Medieninhalte vermitteln bzw. deren Verbreitung dienen – sog. Gatekeeper (z.B. Suchmaschinen, Smart-TVs, Sprachassistenten, App-Stores, soziale Medien). Diese Dienste werden als Medienplattformen, Benutzeroberflächen oder Medienintermediäre erfasst. Mit Blick auf die Voraussetzungen einer freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung werden zudem für den Bereich politischer Werbung und für soziale Medien bestehende Transparenzvorgaben ausgeweitet und neue eingeführt. Besonders meinungsrelevante Telemedien, die regelmäßig Nachrichten oder politische Informationen zum Inhalt haben, werden auf die Einhaltung journalistischer Standards verpflichtet.“

Offenkundig ist mit Blick auf die Verfassungsordnung des Grundgesetzes, dass regulatorische Reaktionen auf die seitens des Bundespräsidenten wie der früheren Bundeskanzlerin bezeichneten 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“⁶⁴ angelegte Faktoren einer zukunftsorientierten Gemeinwohlorientierung zu integrieren.

⁶⁴ 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, EU-Grundrechte-Charta) 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 Regulierungsansätzen reagiert hat.⁶⁵

Dagegen sind die Initiativen Europas bezüglich der Printmedien bislang noch sehr begrenzt.⁶⁶ Im Forschungsbereich verdient hierbei schon seit längerem das aus EU-Mitteln finanzierte *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz besondere Beachtung, das „digitale Bedrohungen“ für die Presse skizziert und Handlungsempfehlungen gegen die Marktmacht großer Tech-Firmen vorlegt.

Allerdings hat sich in jüngster Zeit – auch im Ergebnis der Corona-Krise – eine Bereitschaft zumindest der Europäischen Kommission gezeigt, Förderaktivitäten auch zu Gunsten der Presse näherzutreten: Im Dezember 2020 kündigte sie eine sog. „NEWS“-Initiative an. Diese sieht folgende drei Finanzinstrumente für Nachrichtenmedien vor:

- Um die Investitionsbereitschaft zu steigern und Liquidität sicherzustellen, will die EU-Kommission im Rahmen des Programms *InvestEU* Kreditgarantien für Nachrichtenmedien abgeben. Deren genaue Höhe ist noch nicht bestimmt, die Mittel sollen ab der ersten Jahreshälfte 2022 zur Verfügung stehen.
- Um langfristiges Wachstum der Nachrichtenmedien zu gewährleisten, plant die Kommission im Rahmen eines Eigenkapital-Pilotprojekts gemeinsame Investitionen, „bei denen Projektmittel mit Mitteln von Philanthropen, Stiftungen und anderen privaten Partnern kombiniert werden.“ Ob die Vielfalt der Medien gestärkt wird, wenn solche Partner aus dem Kreis der GAFKA kommen, kann kritisch hinterfragt werden.
- Erstmals schafft die Kommission zudem in der Neuauflage des Programms *Creative Europe* den rechtlichen Rahmen für direkte Beihilfen an Nachrichtenmedien. Unterstützt werden sollen Nachrichtenmedien bei der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, aber auch grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Journalist:innen. In früheren Budgetplänen waren dafür 60 Millionen Euro jährlich vorgesehen, starten soll das Programm noch dieses Jahr.

Diese finanziellen Förderpläne fügen sich ein in ein Projekt der Europäischen Kommission, mit dem die die Freiheit und Vielfalt des unabhängigen Journalismus gestärkt werden sollen: den Europäischen Aktionsplan für Demokratie. Dieser soll u.a. Empfehlungen, wie die Sicherheit von Journalist:innen

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Zu einer Übersicht zur Medienregulierung der EU vgl. auch *Jungheim*, *Medienordnung und Wettbewerbsrecht im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung*, 2012, S. 166 ff.

gestärkt werden kann, sowie Maßnahmen gegen juristische Schikanen gegenüber Nachrichtenmedien enthalten.

„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“.⁶⁷

Dieses Spannungsverhältnis ist auch mit Blick auf die Sicherung von Meinungsvielfalt im Saarland bedeutsam. Es wurde jüngst im Auftrag der deutschen Länder durch das in Saarbrücken beheimatete Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) e.V. umfassend beleuchtet.⁶⁸

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 Vielfaltssicherungsrecht im Verhältnis zum Kartell- und Wettbewerbsrecht in besonderer Weise.⁶⁹

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 medienrechtlichen Vielfaltssicherung zuwiderlaufen. Angestrebt werden sollte vielmehr, dass ein kohärenter Regelungsrahmen für die Sicherung der Meinungsvielfalt geschaffen wird.⁷⁰

b) Europarechtliche Vorgaben

(1) Vielfaltssicherung und Medienregulierung im Lichte des Vorrangprinzips des EU-Rechts

„In Vielfalt geeint“ – so lautet seit dem Jahr 2000 das Motto der Europäischen Union. Das Motto bringt zum Ausdruck, dass sich die Europäer in der EU zusammengeschlossen haben, um sich gemeinsam für

⁶⁷ Dörr, Ist der deutsche Medienföderalismus einmalig?, pro media 12/2016, 10 (11)

⁶⁸ Cole/Ukrow/Etteldorf, On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector | Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor. An Analysis with particular Consideration of Measures concerning Media Pluralism | Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung medienvielfaltsbezogener Maßnahmen, 2021

⁶⁹ 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.)

⁷⁰ Vgl. Dörr, Ist der deutsche Medienföderalismus einmalig?, pro media 12/2016, 10 (12)

Frieden und Wohlstand einzusetzen, und dass gleichzeitig die vielen verschiedenen europäischen Kulturen, Traditionen und Sprachen den gesamten Kontinent bereichern.⁷¹

Die Vielfaltsdimension des Mottos findet in einer ganzen Reihe von Regelungen der europäischen Verträge primärrechtliche Anerkennung.⁷² Bedeutsam im Hinblick auf die primärrechtliche Anerkennung des Schutzes der Vielfalt – auch jenseits des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – ist dabei nicht zuletzt 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 Mitgliedstaaten 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“.

Aus dieser primärrechtlichen Anerkennung lässt sich indessen in einer Gesamtschau keine originäre oder gar ausschließliche Zuständigkeit der EU für die Vielfaltssicherung als ungeschriebene, dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung genügende Kompetenzgrundlage ableiten. Ebenso wenig wie eine solche ausschließliche Vielfaltssicherungskompetenz der EU als Kompetenz qua Sachzusammenhang oder Natur der Sache besteht indessen, wie diese Regelungen unterstreichen, eine Vielfaltssicherungskompetenz der Mitgliedstaaten unter Ausblendung unionsrechtlicher Rahmenseetzungen.

Der Reichweite des primärrechtlich definierten Integrationsprogramms der EU in Bezug auf Möglichkeiten der Medienregulierung kommt vor diesem Hintergrund Bedeutung nicht zuletzt auch für den Fall der Kollision von mitgliedstaatlicher Vielfaltssicherung und etwaiger positiver Integration über eigenes Vielfaltsrecht der EU und/oder negativer Integration über Schrankensetzungen für die Vielfaltssicherung der Mitgliedstaaten durch das Binnenmarkt- und das Wettbewerbsrecht der EU zu.

⁷¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_de. Dieser Abschnitt des Berichts baut im Wesentlichen auf den Ausführungen und Ergebnissen des Gutachtens des EMR für die deutschen Länder zur Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Mediensektor (*Cole/Ukrow/Etteldorf*, On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector | Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor. An Analysis with particular Consideration of Measures concerning Media Pluralism | Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung medienvielfaltsbezogener Maßnahmen, 2021) auf. Für Detailausführungen sowie weitere Verweise siehe dort.

⁷² Zu den Grundwerten der EU zählt nach Art. 2 Satz 2 EUV „Pluralismus“. Gemäß Art. 11 Abs. 2 Grundrechte-Charta werden „die Freiheit der Medien und ihre Pluralität geachtet“. Nach Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 4 EUV „(wahrt die EU) den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt“. Gemäß Art. 165 Abs. 1 AEUV „(trägt die EU) zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie ... die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der ... Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.“ 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“. Gemäß Art. 167 Abs. 4 AEUV „(trägt die EU) bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen“. Nach Art. 207 Abs. 4 Unterabs. 3 Buchst. a) AEUV beschließt einstimmig über die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen im Bereich von „Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, wenn diese Abkommen die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen könnten“.

Insoweit kann sich auch Vielfaltssicherung im Feld einer Kollision von nationalem Recht und Europarecht bewegen.⁷³

Für die Auflösung dieser Kollision stellt das insoweit richterrechtlich geformte Unionsrecht den Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschafts-, nunmehr Unionsrechts, auf, nach dem jedwedes primäres und sekundäres Recht der EU Vorrang vor mitgliedstaatlichem Recht unabhängig von dessen Rang beansprucht, mithin auch Vorrang vor nationalem Verfassungsrecht, einschließlich des Grundrechtsschutzes.⁷⁴ Das Bundesverfassungsgericht erkennt in seiner Judikatur zwar ungeachtet des Fehlens einer ausdrücklichen textlichen Verankerung dieses Grundsatzes im Grundgesetz (GG) oder europäischen Verträgen einen solchen Vorrang des Europarechts zwar gleichfalls grundsätzlich (und mit anderer Begründung als derjenigen des EuGH) an.⁷⁵ Es ist mit Blick auf die herausgehobene verfassungsrechtliche Bedeutung des Vielfaltsschutzes in der deutschen Verfassungsordnung daher nicht schon vom Ansatz her völlig ausgeschlossen, dass sich auch mit Blick auf Vielfaltssicherung fortdauernd – nicht zuletzt auch mit Blick auf neuere Regelungsvorhaben der EU wie den Digital Services Act, den Digital Markets Act, den European Democracy Action Plan und den European Media Action Plan, Vorrangfragestellungen stellen können.⁷⁶

(2) EU-Wettbewerbsrecht und Vielfaltssicherungsregeln

Solche Vorrangfragestellungen stellen sich auch im Verhältnis zum Wettbewerbsrecht der EU. Dessen vorrangige Zielsetzung besteht darin, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes als entscheidenden Faktor des Wohlergehens der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft zu ermöglichen. Die EU-Wettbewerbsordnung ist daher zunächst rein wirtschaftsbezogen und sektorneutral. Eine generelle Bereichsausnahme für Medienunternehmen besteht mit Blick auf deren Doppelfunktionalität als Kultur- wie Wirtschaftsakteure nicht.⁷⁷ Vor dem Hintergrund der Vielfaltssicherung ist es aber umso bedeutender, dass auf dem „Medienmarkt“ faire Bedingungen herrschen und EU-weite Marktmacht nicht zu transnational bedeutsamer, die demokratischen Rahmenbedingungen des Integrationsprozesses einseitig bestimmender Meinungsmacht wird. Wettbewerbsrecht hat zwar Marktmacht, Recht der Vielfaltssicherung Meinungsmacht im Blick.⁷⁸ Es handelt sich mithin um zwei getrennte Sachbereiche, bei denen die jeweilige Machtkontrolle entsprechend auch mit unterschiedlichen Instrumentarien erfolgt. Markt- und Meinungsmachtkontrolle sind indessen keine Phänomene ohne Berührungspunkte. Vielmehr geht das wettbewerbsrechtliche Kartellrecht Hand in Hand mit dem Recht der Meinungsvielfaltssicherung.

⁷³ Umfassend dazu *Cole/Ukrow/Etteldorf*, a.a.O.

⁷⁴ Vgl. z.B. EuGH, C-6/64, *Costa / ENEL*, Rn. 8 ff.; C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Rn. 3; C-106/77, *Staatliche Finanzverwaltung / S.p.A. Simmenthal*, Rn. 17 ff. (st. Rspr.).

⁷⁵ Das BVerfG leitet diesen Vorrang – anders als der EuGH – nicht aus der Rechtsnatur der Gemeinschaft als autonomer Rechtsordnung ab, sondern stützt ihn auf den deutschen Rechtsanwendungsbefehl. Vgl. BVerfGE 73, 339 (374 f.); dagegen *Pernice* in: VVDStRL 2001, S. 148, 183 ff. Zudem ist der Vorrang aus Sicht des BVerfG durch die Grenzen der Ermächtigungsnorm des GG beschränkt, greift mithin dort nicht, wo die grundlegenden Strukturprinzipien des Grundgesetzes und der verfassungsrevisionsfeste Kern des Art. 79 Abs. 3 GG in Rede stehen. Vgl. zum Ganzen *Puttler* in: EuR 2004, 669, 684.

⁷⁶ Vgl. *Cole/Ukrow/Etteldorf*, a.a.O., insb. Abschnitt B.III.; *Puttler*, in: EuR 2004, S. 669, 684.

⁷⁷ Vgl. *Cole/Ukrow/Etteldorf*, a.a.O., insb. Abschnitt C.IV.2.

⁷⁸ Vgl. *Cole/Ukrow/Etteldorf*, a.a.O., insb. Abschnitte C.IV.2., D.II.4.

Insbesondere ist die Wettbewerbsordnung grundsätzlich geeignet, das Ziel eines vielfältigen Angebots gleichsam als Nebeneffekt zu erreichen.⁷⁹

Obwohl die Wettbewerbsordnung wenig Spielraum für die Berücksichtigung nichtwirtschaftsbezogener Aspekte lässt, ist dennoch allgemein anerkannt, dass sie indirekt auch zur medialen Vielfaltssicherung beiträgt, da sie die Märkte offen und kompetitiv hält, indem mit den Instrumenten der Marktmachtkontrolle (Kartellverbot des Art. 101 AEUV, Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung des Art. 102 AEUV und Fusionskontrolle nach der Fusionskontrollverordnung (EU) 139/2004) Konzentrationsentwicklungen entgegengewirkt, staatliche Einflussnahme begrenzt und Marktmissbrauch verhindert wird.⁸⁰ Die Europäische Kommission hat schon eine Reihe von kartellrechtlichen Entscheidungen in Bezug auf Unternehmen aus dem Mediensektor und dessen Umfeld getroffen, in denen dieser Konnex zwischen Marktmachtkontrolle und Meinungsvielfaltssicherung deutlich wurde.⁸¹ Allerdings kann auch in Bezug auf die Vermeidung transnationaler Risiken für das verfassungs- wie unionsrechtliche Vielfaltspostulat im Bereich kartellrechtlicher Maßnahmen die Risikoabwehr auf Ebene des EU-Wettbewerbsrechts, das auf die Herstellung fairer Verhältnisse im Hinblick auf ökonomische Gesichtspunkte zielt, insbesondere nicht das Vorhandensein eines vielfältigen Medienangebots anstrebt, nur reflexhaft betroffen sein. Insbesondere ist eine steuernde Einflussnahme auf Basis von möglicherweise im Bereich der Meinungs- und Informationsvielfalt festgestellten Ungleichgewichten durch die Kommission auch nicht angestrebt.⁸² Daher ist die Markt- und Missbrauchskontrolle auf EU-Ebene zwar einerseits kein geeignetes Instrument zur Vielfaltssicherung, steht dabei aber andererseits aber auch nicht entsprechenden mitgliedstaatlichen Bestrebungen entgegen.⁸³

Wegen seiner Besonderheiten für die freie individuelle und öffentliche Meinungs- und Willensbildung wie auch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in und die kulturstaatliche Ausprägung von Mitgliedstaaten kann der Mediensektor, soweit Konzentrationstendenzen in Rede stehen, nicht ausschließlich am Maßstab des allgemeinen Rechts des Kartellverbots und der Fusionskontrolle gemessen werden. Denn auch die Organe der EU sind als grundrechts- und grundwertegebundene Akteure⁸⁴ zur Beachtung von Auswirkungen ihres Verhaltens für Demokratie, Grundrechte und Kultur gehalten. Die Berücksichtigung demokratischer, grundrechtlicher und kultureller Grundsätze und Anforderungen ist aber im Rahmen der Wettbewerbspolitik in gleicher Weise und z.B. nach der kultur- und medienpolitischen Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV⁸⁵ an der Schnittstelle von

⁷⁹ Vgl. *Cole/Ukrow/Etteldorf*, a.a.O., insb. Abschnitte C.IV.2.; *Jungheim*, Medienordnung und Wettbewerbsrecht im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung, S. 249 ff.

⁸⁰ Vgl. *Cole/Ukrow/Etteldorf*, a.a.O., insb. Abschnitte C.IV.2.; *Valcke*, Challenges of Regulating Media Pluralism in the EU: the Potential of Risk-Based Regulation, 2012, S. 27, m.w.N.

⁸¹ Vgl. hierzu eingehend *Bania*, The Role of Media Pluralism in the Enforcement of EU Competition Law, 2019; *Cole/Hans* in: Cappello (Hrsg.), *Medieneigentum - Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016, S. 20 ff.

⁸² Vgl. hierzu, aber auch zu möglicherweise nicht ausgeschöpften Potentialen zur Berücksichtigung auch vielfaltsrelevanter Aspekte im Rahmen der EU-Wettbewerbsordnung eingehend *Bania*, The Role of Media Pluralism in the Enforcement of EU Competition Law, 2019.

⁸³ Vgl. dazu *Cole/Ukrow/Etteldorf*, a.a.O., Abschnitt C.IV.2.a.

⁸⁴ Vgl. dazu *Cole/Ukrow/Etteldorf*, a.a.O., Abschnitte B.II. und B.IV.

⁸⁵ Vgl. hierzu *Ukrow/Resch*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, 73. Auflage, 2021, Loseblatt, Art. 167 AEUV.

Schonung kultureller Handlungsmöglichkeiten und wettbewerbsrechtlicher Aufsichtspflicht ausdrücklich geboten.

Das EU-Wettbewerbsrecht wirkt – wie dies auch der Ansicht der Europäischen Kommission im medialen Kontext entspricht⁸⁶ – mithin mindestens mittelbar vielfaltssichernd.⁸⁷

(3) Der grundrechtliche 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.⁸⁸ 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.

⁸⁶ Mitteilung der Kommission vom 15. Dezember 2003 über die Zukunft der europäischen Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich, KOM/2003/0784 endg., Abschnitt 2.

⁸⁷ Eingehend hierzu *Cole*, Europarechtliche Rahmenbedingungen für die Pluralismussicherung im Rundfunk, in: BLM-Medienrechtssymposium 2007, 2009, S. 93, 102 ff.

⁸⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden *die medienanstalten/Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)*, Europäische Medien- und Netzpolitik, 2. Aufl. 2016, S. 16 f.

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 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:⁸⁹

„1. Artikel 11 entspricht Artikel 10 EMRK, ...⁹⁰

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.“

⁸⁹ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02), ABl. EU C 303/17 v. 14.12.2007 (hier: S. 21)

⁹⁰ Auf die Wiedergabe des Art. 10 EMRK wird verwiesen.

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 Medienangeboten entgegen.⁹¹

(4) 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.⁹²

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 Ausdrucksformen⁹³ gebunden.⁹⁴

Insofern stellt etwa die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) verbindliche Vorschriften einerseits in Artikel 16 zur Förderung europäischer Werke durch Fernsehveranstalter und Abrufdiensteanbieter und andererseits in Artikel 17 zur Förderung unabhängiger Produzenten bereit. Solche Werke und Produktionen müssen mit einer Mindestquote in den Programmen der Anbieter von linearen audiovisuellen Mediendiensten (sprich: im Fernsehen) vertreten sein.

Mit der überarbeiteten AVMD-Richtlinie wurden 2018 bestimmte Vorschriften des linearen audiovisuellen Bereichs auf Video-Sharing-Plattformen ausgedehnt. Dies geschieht auch, wenn für die Plattformen die Bereitstellung von Videos und audiovisuellen Sendungen nicht der Hauptzweck des Dienstes ist, aber dennoch eine „wesentliche Funktion“ darstellt. In Leitlinien der Europäischen Kommission zur AVMD-Richtlinie wird nun klargestellt, welche Dienste unter die neuen Vorschriften fallen sollen. Demnach sind nun auch Videoabrufdienste dazu verpflichtet, einen Anteil von mindestens 30 Prozent europäischer Inhalte in ihren Katalogen zu garantieren und diese Inhalte zudem hervorzuheben. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten von Mediendiensteanbietern, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, unter bestimmten Bedingungen verlangen, dass sie einen finanziellen Beitrag zur Produktion europäischer Werke leisten. Die neuen Verpflichtungen gelten nicht für Mediendiensteanbieter mit geringem Umsatz oder geringen Zuschauerzahlen, um die Marktentwicklung nicht zu untergraben und den Markteintritt neuer Marktteilnehmer nicht zu behindern.

Die Leitlinien zur AVMD-Richtlinie konkretisieren hierbei:

1. die Berechnung des Anteils europäischer Werke in den Katalogen der Anbieter von Abrufdiensten
2. die Definition der Begriffe „geringe Zuschauerzahl“ und „geringer Umsatz“ im Zusammenhang mit den oben genannten Ausnahmen

⁹¹ Vgl. Ukrow, Wehrhafte Demokratie 4.0 – Grundwerte, Grundrechte und Social Media- Exzesse, ZEuS 24 (2021), S. 65 ff.

⁹² Vgl. hierzu und zum Folgenden *die medienanstalten/Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)*, Europäische Medien- und Netzpolitik, 2. Aufl. 2016, S. 20 ff.

⁹³ BGBl. 2007 II 234 ff.

⁹⁴ Vgl. Beschluss 2006/515/EG des Rates vom 18.5.2006, ABl. EU Nr. L 201/15

In den Leitlinien in Bezug auf europäische Werke wird eine Berechnungsmethode empfohlen, die auf der Anzahl der Titel im Katalog beruht. Die Kommission ist der Auffassung, dass es bei Videoabrufdiensten aufgrund ihrer Merkmale in der Tat angemessener ist, den Anteil europäischer Werke in Katalogen auf der Grundlage von Titeln anstatt nach der Sendedauer (Laufzeit) zu berechnen. Die Berechnung nach Titeln dürfte außerdem eher ein vielfältigeres Angebot europäischer Werke begünstigen. Zudem ist dies für die Anbieter von Videoabrufdiensten weniger aufwendig als die Berechnung nach der Sendedauer und erleichtert die Beobachtung sowie Kontrolle durch die zuständigen nationalen Behörden.

In den Leitlinien wird empfohlen, alle Kleinstunternehmen von den Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke auszunehmen.

(5) Die medienbezogene Sonderregelung in der Fusionskontroll-Verordnung der EU

Der Offenheit im Mehr-Ebenen-System des europäischen Integrationsverbundes für einen parallelen EU-wirtschafts- und mitgliedstaatlich-medienrechtlichen Zugriff auf transnationale Machtballungen im Medienökosystem trägt auch das sekundärrechtliche Fusionskontrollrecht der EU in deutlicher Weise Rechnung: Dort wird in Art. 21 Abs. 4 der Fusionskontrollverordnung (FKVO)⁹⁵ ausdrücklich anerkannt, dass jenseits der wirtschaftsrechtlich ausgerichteten Fusionskontrolle auch andere, nicht marktmachtbezogene Prüfungen und Untersagungsgründe bestehen können: Danach

„können die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zum Schutz anderer berechtigter Interessen als derjenigen treffen, welche in dieser Verordnung berücksichtigt werden, sofern diese Interessen mit den allgemeinen Grundsätzen und den übrigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts vereinbar sind“.

wobei

„als berechtigte Interessen die öffentliche Sicherheit, die Medienvielfalt und die Aufsichtsregeln“

gelten.⁹⁶

Der Schutz der Medienvielfalt gibt mithin den nach der deutschen Verfassungsordnung für deren Gewährleistung zuständigen Ländern einen auch durch das Fusionskontrollrecht der EU anerkannten Freiraum, Zusammenschlüsse von Medienunternehmen selbst dann zu untersagen, wenn sie aus wettbewerbsrechtlicher Sicht als unbedenklich eingestuft werden können.

⁹⁵ Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, EU ABl. L 24, 29.1.2004, S. 1 ff.

⁹⁶ Vgl. hierzu *Ablasser*, Medienmarkt und Fusionskontrolle. Die Anwendung der Europäischen Fusionskontrollverordnung auf den Mediensektor, 1998, S. 96 ff.; *Niederleithinger*, in: WuW 1990, S. 721, 724; *Paal*, Medienvielfalt und Wettbewerbsrecht, 2010, S. 294 ff.; *Paschke*, in: ders. u.a., Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, 4. Auflage 2021, Art. 21 FKVO Rn. 307 ff.; *Schild*, in: Säcker u.a. (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Band 1 - Europäisches Wettbewerbsrecht, 3. Auflage 2020, Art. 21 FKVO Rn. 51 ff.; *Westermann*, in: Loewenheim u.a. (Hrsg.), Kartellrecht. Kommentar zum Deutschen und Europäischen Recht, 4. Aufl. 2020, Art. 21 FKVO Rn. 15.

(6) Der Zusammenhang der fusionskontrollrechtlichen Sonderregeln mit dem Gebot der Achtung der nationalen Identität nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV

Art. 21 Abs. 4 FKVO kann insofern auch als eine spezifisch sekundärrechtliche Rezeption des Gebots der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten verstanden werden: Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) achtet die Union die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Zur nationalen Identität gehört dabei grundsätzlich ein Bestand an Ideengehalten und Werten, die das Selbstverständnis und die Eigenart dieses Staates oder Volkes prägen und die aus unterschiedlichen Bereichen stammen können wie etwa Sprache und Kultur.⁹⁷ Darüber hinaus ist auch die identitätsstiftende Bedeutung der Region und des kommunalen Kontextes für den Menschen in den Verträgen der EU anerkannt. Die Wahrung regionaler und lokaler Belange und Unterschiede neben den nationalen Unterschieden wird wiederholt hervorgehoben.⁹⁸ Auch deshalb sind sie bei der Bewertung von mitgliedstaatlichen Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit Unionsrecht mit einzubeziehen.

Der Begriff der nationalen Identität sollte dabei als Öffnungsklausel für mitgliedstaatliches Verfassungsrecht verstanden werden, so dass dieses bei der Auslegung von Art. 4 Abs. 2 EUV zu rezipieren ist.⁹⁹ Diese Öffnung besteht nicht zuletzt auch in Bezug auf mitgliedstaatliches, Vielfaltssicherung forderndes und förderndes Verfassungsrecht eines Mitgliedstaates oder eines mit eigener Staatlichkeit ausgestatteten Glieds eines bundesstaatlich strukturierten Mitgliedstaates. Dies kann auch relevant werden, wenn durch Kompetenzüberlagerungen mitgliedstaatliche Handlungsspielräume scheinbar wegen anderer von der EU zu verfolgender Ziele wie der Verwirklichung der Grundfreiheiten verdrängt werden könnten. Insbesondere die Regelung der Medienvielfalt kann zu unterschiedlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten führen, mit denen ihre je nationalen Besonderheiten hinsichtlich der Medien und der Bedürfnisse zur Sicherstellung einer relevanten Medienvielfalt Beachtung finden. Diese Frage kann daher auch an den Standard der nationalen Identität heranreichen, weshalb er gegebenenfalls auch bei der Bestimmung der Grenzen der Anwendung von Grundfreiheiten bzw. mitgliedstaatlicher Maßnahmen zu deren Beschränkung ebenso heranzuziehen ist wie bei der Wahrnehmung der Wettbewerbsordnung.¹⁰⁰

⁹⁷ *Puttler*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV AEUV, Kommentar, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rn. 14; *Streinz* in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 4 EUV, Rn. 15; *Blanke*, in: ders./Mangiameli (Hrsg.), Treaty on the Functioning of the European Union - A Commentary, 1. Aufl. 2021, Art. 4 EUV, Rn. 29 f., 32; *von Bogdandy/Schill*, Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty, in: CMLRev. 2011, S. 1417, 1429.

⁹⁸ *Ukrow/Ress* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, a.a.O., Art. 167 AEUV Rn. 93 f.

⁹⁹ Vgl. zur Erläuterung und Herleitung umfassend *von Bogdandy/Schill*, Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag. Zur unionsrechtlichen Rolle nationalen Verfassungsrechts und zur Überwindung des absoluten Vorrangs, in: ZaöRV 2010, S. 701, 701 ff.

¹⁰⁰ Vgl. zur Bedeutung der Pflicht zur Achtung der nationalen Identität auch *Nielsen*, Die Medienvielfalt als Aspekt der Wertesicherung der EU, 2019, S. 63 ff., 84 ff.

(7) 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 ihrerseits dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen.¹⁰¹ Der EuGH erinnert dabei in ständiger Rechtsprechung 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.¹⁰² 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.¹⁰³

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.¹⁰⁴ Im Interesse des betreffenden Ziels kann es sogar erforderlich sein, sämtliche verfügbaren Kanäle im Rahmen eines transparenten, die Rechte des Kabelnetzbetreibers währenden Verfahrens für die Übertragung zu nutzen, um der größtmöglichen Zahl von Nachfragenden, 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.¹⁰⁵

Dem Grundsatz des kulturpolitischen Interventionsminimums hat die EU z.B. bei der Ausarbeitung der sog. Dienstleistungsrichtlinie entsprochen, indem aus deren Anwendungsbereich „nicht-

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ 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.

wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“¹⁰⁶ sowie „audiovisuelle Dienste, auch im Kino- und Filmbereich, ungeachtet der Art ihrer Herstellung, Verbreitung und Ausstrahlung, und Rundfunk“¹⁰⁷ ausgenommen wurden. Die Dienstleistungsrichtlinie greift nach deren 11. Erwägungsgrund zudem nicht in die Maßnahmen ein, die die Mitgliedstaaten 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.

(8) Der Kodex für die elektronische Kommunikation und die Vielfaltssicherung

Der Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation (EEKK),¹⁰⁸ die am 21. Dezember 2018 in Kraft getreten ist, regelt elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, also Übertragungswege und technisch orientierte Dienste, enthält aber auch Bestimmungen, die im Zusammenhang mit der Sicherung von Pluralismus im Mediensektor hoch relevant sind.

Nach Art. 61 Abs. 2 Buchst. d) EEKK können die Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten gegenüber Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht anordnen, digitalen Hörfunk- und Fernsehdiensten und damit verbundenen ergänzenden Diensten, Zugang zu Anwendungsprogramm-Schnittstellen (API) und elektronischen Programmführern (EPG) zu ausgewogenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen zu gewähren. Zudem können die Mitgliedstaaten auch weiterhin nach Art. 114 Abs. 1 EEKK im nationalen Recht sog. Must-Carry-Pflichten vorsehen, also Netzbetreiber zur Übertragung von bestimmten Hörfunk- und Fernsehkanälen und damit verbundenen ergänzenden Diensten verpflichten. Adressiert werden damit insbesondere Betreiber von Kabelfernsehnetzen, IP-TV, Satellitenrundfunknetzen und terrestrischen Rundfunknetzen sowie unter Umständen auch Betreiber anderer Netze, sofern diese (jetzt oder in Zukunft) von einer erheblichen Zahl von Endnutzern als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen genutzt werden. Die Auferlegung der Pflichten steht dabei jeweils unter dem Vorbehalt, dass sie für ein (ausdrücklich festgelegtes) Ziel von allgemeinem Interesse erforderlich sowie verhältnismäßig und transparent sind. Zu solchen Zielen zählt insbesondere die Medienvielfaltssicherung. Entsprechend wurden die Vorschriften auch vor dem Hintergrund eingeführt, dass es den Mitgliedstaaten im Lichte ihrer Kulturhoheit möglich sein muss, zu gewährleisten, dass bestimmte Programme und vor allem die darin übermittelten Informationen einem breiten Publikum zugänglich sind. Darüber hinaus stellt der 7. Erwägungsgrund des Kodex unmissverständlich klar, dass durch den Kodex insbesondere Maßnahmen unberührt bleiben, die auf Unionsebene oder 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.

Von besonderer Relevanz ist im vorliegenden Zusammenhang zudem Art. 1 Abs. 3 Buchst. b) EEKK. Dieser stellt schon eingangs der Richtlinie zum Anwendungsbereich klar, dass die von der Union oder den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Unionsrecht getroffenen Maßnahmen zur Verfolgung von

¹⁰⁶ Art. 2 Abs. 2 lit. a der RL 2006/123/EG v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376, 36.

¹⁰⁷ Art. 2 Abs. 2 lit. g der RL 2006/123/EG.

¹⁰⁸ Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, EU ABl. L 321, 17.12.2018, S. 36–214, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32018L1972>.

Zielen des Allgemeininteresses vom EEKK unberührt bleiben. In der Beispielaufzählung wird neben dem Datenschutz als eines solchen Ziels auch „die Regulierung von Inhalten und die audiovisuelle Politik“ explizit genannt. Auch danach ist die Kompetenz für die Vielfaltssicherung bei den Mitgliedstaaten zu verorten.

(9) Das Investment-Screening und die Vielfaltssicherung

Die AVMD-Richtlinie als *magna charta* der Medienordnung der EU enthält selbst keine Regelungen zur vielfaltssichernden Ausgestaltung der Eigentumsstruktur von Anbietern audiovisueller Mediendienste. Zwar sieht der 61. Erwägungsgrund der Richtlinie 2018/1808 vor, dass „bei jeder Maßnahme der Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie 2010/13/EU ... Meinungsfreiheit, Informationsfreiheit und Medienpluralismus sowie kulturelle und sprachliche Vielfalt im Sinne des Unesco-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen zu achten (sind).“ Regelungen zur Eigentumsstruktur sind indessen keine Maßnahmen im Sinne der AVMD-Richtlinie. Auch der offener formulierte Art. 30 Abs. 2 der AVMD-Richtlinie ändert an diesem Verzicht der AVMD-Richtlinie auf Harmonisierungen in Bezug auf die Eigentumsstruktur nichts.¹⁰⁹

Allerdings erfahren die auf das Ziel der Vielfaltssicherung hin ausgerichteten Beschränkungsmöglichkeiten für Grundfreiheiten und Grundrechte sekundärunionsrechtlich eine Bekräftigung durch die „Screening“-Verordnung (EU) 2019/452,¹¹⁰ die seit dem 11. Oktober 2020 gilt. Denn diese Verordnung begründet keinen eigenen Mechanismus für das Screening ausländischer Investitionen durch EU-Einrichtungen. Mit der Verordnung hat die EU aber einen gemeinsamen Rahmen für die jeweilige Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen auf mitgliedstaatlicher Ebene geschaffen.

In materiell-rechtlicher Hinsicht definiert die Verordnung den Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dahingehend, dass sie klarstellt, was sekundärrechtlich von den Mitgliedstaaten als öffentliche Sicherheit und Ordnung verstanden werden darf, die Anknüpfungspunkt einer diesbezüglichen Gefahrenabwehr mittels Investitionskontrolle sein kann. Bei der Feststellung, ob eine ausländische Direktinvestition die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung voraussichtlich beeinträchtigt, können die Mitgliedstaaten und die Kommission nach Art. 4 Abs. 1 der Verordnung ihre potenziellen Auswirkungen unter anderem auf folgende Aspekte berücksichtigen:

„a) kritische Infrastrukturen physischer oder virtueller Art, einschließlich ... Kommunikation, Medien, ...
e) die Freiheit und Pluralität der Medien.“

Diese Regelung unterstreicht die unionsrechtliche Zulässigkeit von mitgliedstaatlichen Regulierungen, die Investitionen in Medien einer besonderen Kontrolle unterzieht. Die Screening-Verordnung der EU entfaltet mithin keine Sperrwirkung zu Lasten der Vielfaltssicherung in den Mitgliedstaaten, sondern

¹⁰⁹ Danach „(sorgen die) Mitgliedstaaten ... dafür, dass die nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen ihre Befugnisse unparteiisch und transparent und im Einklang mit den Zielen dieser Richtlinie — insbesondere Medienpluralismus, kulturelle und sprachliche Vielfalt, Verbraucherschutz, Barrierefreiheit, Diskriminierungsfreiheit, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und Förderung eines fairen Wettbewerbs — ausüben.“

¹¹⁰ Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union, ABl. Nr. L 79. I/1, vom 21.3.2019, S. 1 ff. Hierzu z.B. *Lehmann/Kretzschmar*, Investitionskontrolle in Europa - zwischen wirtschaftlichem Zweck, politischem Nutzen und rechtlicher Machbarkeit, 2020.

streitet vielmehr für diese: Sie anerkennt insoweit mitgliedstaatliche regulatorische Spielräume – allerdings verbunden mit verfahrensrechtlichen Vorgaben einer unionalen Kontrollmöglichkeit, wie sie z.B. auch aus den Notifizierungserfordernissen bei technischen Vorschriften aus der Richtlinie (EU) 2015/1535 vertraut ist, wobei auch solchen technischen Vorschriften, wie die jüngste Kontroverse um die Medienintermediärsregulierung durch Länder im MStV und die Landesmedienanstalten durch hierauf gestützte Satzung zeigt, vielfaltssichernde Tendenz innewohnen kann.

Ebenso wenig wie die Screening-Verordnung der EU Vielfaltsschutz durch Investitionskontrolle entgegensteht, entfaltet im Übrigen das Investment-Screening des Außenwirtschaftsgesetz (AWG) eine Sperrwirkung für länderrechtliche positive Ordnung des Rundfunks. Weder Unionsrecht noch Verfassungsrecht steht einem solchen doppelten regulatorischen Zugriff auf ausländische Direktinvestitionen im Medienbereich entgegen. Vielmehr gebietet Verfassungsrecht, dass die Ausübung der bundesseitigen Kompetenzen nach dem Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und der Außenwirtschaftsverordnung (AWV)¹¹¹ unter strikter Beachtung der Kompetenzen der Länder für die Vielfaltssicherung erfolgt.

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 „Laisser-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.“¹¹²

¹¹¹ Nach der jüngsten Novelle des AWG ist der Prüfmaßstab – in Anknüpfung an die Screening-Verordnung – dahin geändert, dass es bei der Prüfung nicht mehr darauf ankommt, ob ein Erwerb zu einer "tatsächlichen und hinreichend schweren Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt", führt. Vielmehr eröffnet schon eine „voraussichtliche Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit“ staatliche Eingriffsmöglichkeiten. Damit sollen kritische Unternehmenserwerbe „vorausschauender“ geprüft werden können. Darüber hinaus ist jeder meldepflichtige Erwerb für die Dauer der Prüfung schwebend unwirksam. Dadurch soll verhindert werden, dass die Erwerbsbeteiligten während der laufenden Prüfung vollendete Tatsachen schaffen und die Ziele der Investitionsprüfung unterlaufen. Vgl. hierzu z.B. *Enders*, Weitere Verschärfungen der deutschen Investitionskontrolle – ein kritischer Überblick und Ausblick, RIW 2020, S. 652 ff.; *Hübner/ von Wistinghausen*, Die Novellierung des deutschen Außenwirtschaftsrechts – Investitionsprüfungen im Lichte der EU-Screening-Verordnung, in: EWS 2020, S. 264 ff.

¹¹² Antwort der Landesregierung zu der Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (DIE LINKE.), LT-Drs. 15/1584

(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 Rundfunkfreiheit entwickelt worden.¹¹³ 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).¹¹⁴ 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:¹¹⁵

„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.¹¹⁶

„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 es¹¹⁷ nicht um die „Herstellung einer arithmetischen Gleichheit von Meinungsrichtungen“, sondern

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ BVerfGE 136, 9.

¹¹⁶ BVerfGE 73, 118-205(157).

¹¹⁷ BVerfGE 73, 118-205(158).

„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.“

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,¹¹⁸ Freiraum benötigt, um seine Tätigkeit entfalten zu können. Auch die Notwendigkeit der Ausgestaltung der Rundfunkordnung¹¹⁹

„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:¹²⁰

„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:¹²¹

„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.¹²²

„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

¹¹⁸ Zuletzt BVerfGE 136, 9.

¹¹⁹ BVerfGE 73, 118 (157).

¹²⁰ BVerfGE 83, 238 (311).

¹²¹ BVerfGE 83, 238 (329).

¹²² BVerfGE 90, 60 (91).

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]).“

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 MStV 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.¹²³ 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

¹²³ BVerfGE 12, 205 (260) (st. Rspr.)

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. 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.¹²⁴ 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.¹²⁵

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)

¹²⁴ BVerfGE 73, 118 (154).

¹²⁵ BVerfGE 74, 297 (350).

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.¹²⁶ Dies 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.¹²⁷

(4) Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Das BVerfG betont in ständiger Rechtsprechung nicht nur das Gebot der Schaffung einer positiven Ordnung für den Rundfunk. 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.¹²⁸

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.¹²⁹ 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

¹²⁶ Vgl. z.B. BVerfGE 57, 295 (322).

¹²⁷ 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>)

¹²⁸ 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)

¹²⁹ Vgl. BVerfGE 12, 205 (262 f.); 31, 314 (325 f.); 57, 295 (321 f.); 83, 238 (269); 121, 30 (52).

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 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 Studientechnik. 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.¹³⁰ Im Bereich des Rundfunks müssen interföderale Einrichtungen geschaffen und Staatsverträge geschlossen werden, die diese kooperativen Verbandsstrukturen anordnen bzw. dazu legitimieren.¹³¹

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 Vielfaltssicherungsrecht“ als Beispiel entsprechender Problemlagen angeführt werden.¹³² 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

¹³⁰ 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.

¹³¹ Vgl. hierzu *Dörr*, Ist der deutsche Medienföderalismus einmalig?, *pro media* 12/2016, 10 (12)

¹³² Vgl. *Dörr*, Ist der deutsche Medienföderalismus einmalig?, *pro media* 12/2016, 10 (12)

gewisser eigener Regelungsspielraum muss den einzelnen Ländern und damit den Landesparlamenten verbleiben; nicht das gesamte Rundfunkwesen darf 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.¹³³

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.

¹³³ 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 MStV nicht nur sinnvoll, sondern gesetzlich geboten. Überlegungen zur Harmonisierung bzw. Fortentwicklung von ökonomisch und publizistisch

ausgerichteten Normkomplexen im Kontext der Vielfaltssicherung haben dabei 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)“, ¹³⁴ 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 MStV.

(2) Insbesondere: Das GWB-Digitalisierungsgesetz

Das nach Maßgabe seines Art. 13 am 19. Januar 2021 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 (GWB-Digitalisierungsgesetz) ¹³⁵ hat zum Ziel, missbräuchlichem Verhalten von Unternehmen mit überragender, marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb besser entgegenzuwirken. Zugleich sollen mit spezifischen Datenzugangsregelungen Innovationen befördert und Märkte offengehalten werden. Künftig kann es Plattformunternehmen untersagt werden, auf der Plattform Angebote von Wettbewerbern – etwa bei der Darstellung der Suchergebnisse – schlechter als eigene Angebote zu behandeln.

Die Reform soll zudem den Wettbewerbsbehörden ein schnelleres und effektiveres Handeln ermöglichen. Da digitale Märkte schnelllebig seien, kann das Bundeskartellamt künftig einfacher sogenannte einstweilige Maßnahmen ergreifen, um den Wettbewerb schon frühzeitig zu schützen. Zugleich werden die Ermittlungsbefugnisse der Kartellbehörden ausgeweitet. Außerdem schafft das Gesetz Erleichterungen im Recht der Fusionskontrolle. Zudem erhalten Unternehmen mehr Rechtssicherheit bei Kooperationen – etwa bei der gemeinsamen Nutzung von Daten oder dem Aufbau von Plattformen.

Der Bundestag beschloss zudem eine Entschließung zu dem Gesetz. Darin wird die Bundesregierung unter anderem aufgefordert, die Anwendung des novellierten Wettbewerbsrechts und die Auswirkungen auf die Struktur der Digitalwirtschaft und der Wirtschaftsstruktur in Deutschland sowie auf die Wahlmöglichkeit der Verbraucher aufmerksam zu beobachten. Sie soll dem Bundestag nach vier Jahren berichten, und die Anwendung der neuen Vorschriften zum Datenzugang vor allem dahingehend bewerten, ob die verschieden gelagerten Interessen beim Datenzugang angemessen berücksichtigt und gewahrt werden konnten, welche Auswirkungen der Datenzugang auf die

¹³⁴ 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)

¹³⁵ Vom 18. Januar 2021, BGBl. 2021 I S. 2

Innovationskraft der deutschen Wirtschaft hat und ob die Berücksichtigung des Datenschutzes, des Immaterialgüterrechts und der Schutz von Geschäftsgeheimnissen praxistauglich umgesetzt wird. Zugleich soll die Regierung die europäischen Bemühungen für einen Ordnungsrahmen der Plattformökonomie in Form des Digital Markets Act begleiten und die deutschen Erfahrungen mit dem GWB-Digitalisierungsgesetz den europäischen Institutionen sowie den Mitgliedstaaten offen zugänglich machen und in die europäische Debatte mit einbringen. Das „Gesetz über digitale Märkte“ (Digital Markets Act) auf EU-Ebene soll sicherstellen, dass es auf digitalen Plattformen fair zugeht. Gemeinsam mit dem Gesetz über digitale Dienste ist das Gesetz über digitale Märkte eines der Kernelemente der EU-Digitalstrategie.

Dem Bundestag soll die Regierung ein Jahr nach Inkrafttreten des Digital Markets Act das Verhältnis zwischen europäischen und deutschen Regelungen erläutern, deren jeweilige Wirkung auf die Digitalwirtschaft bewerten und sich daraus ergebende nötige Anpassungen des deutschen Wettbewerbsrechts vorschlagen. Auf EU-Ebene soll sie sich die Regierung auch dafür einsetzen, Möglichkeiten zu schaffen, Unternehmen mit überragender marktübergreifender Bedeutung das Behindern von Innovation und Wettbewerb durch das strategische Aufkaufen von Wettbewerbern (sogenannte „Killer-Akquisitionen“) zu untersagen. Ebenso seien auf EU-Ebene die Voraussetzungen zu schaffen, um die Rechtssicherheit von Unternehmenskooperationen auch bei Vorliegen vertikaler Wettbewerbsverhältnisse zu unterstützen.¹³⁶

(3) Telekommunikationsrecht

Das seit Jahrzehnten namentlich auch seitens der Länder und der Landesmedienanstalten betonte Verständnis einer dem Rundfunk „dienenden Funktion“ der Telekommunikation¹³⁷ erfährt in jüngerer Zeit durch Rechtsprechung und Literatur zunehmend Relativierungen.¹³⁸ 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.¹³⁹

Weiter treten zunehmend Nutzungskonflikte zwischen Rundfunkübertragung und sich vervielfältigenden anderen Frequenznutzungen wie durch LTE (Long Term Evolution als Nachfolgetechnologie von UMTS) und 5G auf. Weiter verschärft sich beim digitalen Rundfunk die 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.¹⁴⁰

¹³⁶ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw02-de-digitalisierungsgesetz-gwb-814250>

¹³⁷ Vgl. BVerfGE 12, 205 (227); Eberle, Rundfunkübertragung, 1987, S. 21 ff.

¹³⁸ 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

¹³⁹ Vgl. z.B. Binder, in: Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2008, § 50 Rn. 33 m.w.N.

¹⁴⁰ Vgl. Ladeur/Gostomzyk, 2011, S. 5 f.

Die Formel von der „dienenden Funktion“ der Telekommunikation für den Rundfunk bedarf nicht zuletzt mit Blick auf diese technologischen Entwicklungen der Klarstellung: ¹⁴¹ „Dienende Funktion“ kann selbstverständlich nicht bedeuten, dass die Telekommunikation insgesamt ausschließlich oder in jeder Hinsicht vorrangig der Sicherung der Rundfunkfreiheit zu dienen habe: ¹⁴² „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).“¹⁴³

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).¹⁴⁴

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.¹⁴⁵

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, dessen verfassungsrechtliche Dimension auch in der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt worden ist.¹⁴⁶

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 –

¹⁴¹ Vgl. zum Folgenden z.B. *Holznapel*, Frequenzeffizienz und Rundfunkspektrum, MMR 2008, 207 (208); *Ladeur/Gostomzyk*, 2011, S. 13 ff.; *Zagouras*, Digitale Dividende: Zwischen Frequenzregulierung und Rundfunkbelangen, CR 2006, 819 (821)

¹⁴² Vgl. *Huber*, in: Gundel/Heermann/Leible, Konvergenz der Medien – Konvergenz des Rechts?, 2009, S. 67 (75)

¹⁴³ *Hoffmann-Riem/Wieddekind*, Frequenzplanung auf der Suche nach Planungsrecht, in: Erbguth et al. (Hrsg.), Planung. Festschrift für Werner Hoppe 2000, S. 745 (756)

¹⁴⁴ Vgl. *Ladeur/Gostomzyk*, 2011, S. 13.

¹⁴⁵ Vgl. *Ladeur/Gostomzyk*, 2011, S. 13.

¹⁴⁶ Vgl. BVerfGE 74, 297 (350 ff.: „wachsende Bedeutung“).

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.¹⁴⁷

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 schafft¹⁴⁸ - 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.¹⁴⁹

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.

Namentlich verfahrensrechtliche Absicherungen dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben im Verhältnis von Rundfunk- und TK-Ordnung finden sich insbesondere in § 76 TKG mit Blick auf Zugangsberechtigungsverfahren sowie in §§ 87 ff. TKG mit Blick auf die Frequenzordnung.

¹⁴⁷ Vgl. Zagouras, CR 2006, 819 (824).

¹⁴⁸ Vgl. BVerfGE 47, 46 ff.; 49, 89 (125) – st. Rspr.

¹⁴⁹ Vgl. Ladeur/Gostomzyk, 2011, S. 18.

(4) Insbesondere: Zur Erweiterung der Zusammenarbeitspflichten seitens der BNetzA durch das TK-Modernisierungsgesetz

Mit dem Telekommunikationsmodernisierungsgesetz, das am 1. Dezember 2021 in Kraft getreten ist, wurde auch die Zusammenarbeit der BNetzA mit den Landesmedienanstalten neu geregelt, wie folgende Synopse aufweist:

TKG alt	TKG neu
<p>§ 123 Abs. 2 TKG</p> <p>„(2) Die Bundesnetzagentur arbeitet mit den Landesmedienanstalten zusammen. Auf Anfrage übermittelt sie den Landesmedienanstalten Erkenntnisse, die für die Erfüllung von deren Aufgaben erforderlich sind. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse nach Artikel 5 der Verordnung (EU) 2015/2120 arbeitet die Bundesnetzagentur, soweit Belange des Rundfunks und vergleichbarer Telemedien nach § 2 Absatz 6 Satz 1 betroffen sind, mit der nach dem jeweiligen Landesrecht zuständigen Stelle zusammen.“</p>	<p>§ 197 Abs. 6 TKG</p> <p>„(6) Die Bundesnetzagentur arbeitet mit den Landesmedienanstalten zusammen. Auf Anfrage übermittelt sie den Landesmedienanstalten Erkenntnisse, die für die Erfüllung von deren Aufgaben erforderlich sind. Im Falle einer Betroffenheit von Belangen von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien nach § 2 Absatz 7 Satz 1, wird die zuständige Landesmedienanstalt hierüber informiert und an eingeleiteten Verfahren beteiligt. Auf Antrag der zuständigen Landesmedienanstalt prüft die Bundesnetzagentur auf der Grundlage dieses Gesetzes die Einleitung eines Verfahrens und die Anordnung von Maßnahmen nach diesem Gesetz.“</p>
	<p>Hinweis:</p> <p>§ 2 Abs. 7 Satz 1 TKG lautet: „Die Belange des Rundfunks und vergleichbarer Telemedien sind unabhängig von der Art der Übertragung zu berücksichtigen.“</p>

Die inhaltliche Änderung geht zurück auf folgende Stellungnahme des Bundesrates vom 12.2.2021:¹⁵⁰

„Zu Artikel 1 (§ 196 Absatz 6 Satz 3 – neu –, 4 – neu – TKG) Dem Artikel 1 § 196 Absatz 6 sind folgende Sätze anzufügen: „Im Falle einer Betroffenheit von Belangen von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien nach § 2 Absatz 7 Satz 1, wird die zuständige Landesmedienanstalt hierüber informiert und an eingeleiteten Verfahren beteiligt. Auf Antrag der zuständigen Landesmedienanstalt prüft die Bundesnetzagentur auf der Grundlage dieses Gesetzes die Einleitung eines Verfahrens und die Anordnung von Maßnahmen nach diesem Gesetz.“ Begründung: TKG und MStV weisen für die Praxis an verschiedenen Stellen inhaltlich wie begrifflich Überschneidungen und Wechselwirkungen auf. Während der TKG-E für die Zusammenarbeit zwischen Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt in § 196 sehr ausdifferenzierte Regelungen trifft, beschränkt sich der TKG-E für die Zusammenarbeit der Bundesnetzagentur mit den Landesmedienanstalten auf sehr allgemein gehaltene Maßgaben. Bislang vorgesehene Verfahrensregeln, wie zum Beispiel in § 27 Absatz 3 TKG wurden gestrichen. Auch im Sinne der Anbieter scheinen aus Sicht des Bundesrates deshalb weitergehende Verfahrensregeln sinnvoll, die eine Abstimmung und zumindest grundlegenden Gleichlauf in der Praxis der Aufsichtsbehörden sicherstellen.“

¹⁵⁰ BR-Drs. 25/21, S. 55.

Die erweiterte Zusammenarbeitspflicht betrifft Belange des Rundfunks und vergleichbarer Telemedien. Der Medienstaatsvertrag kennt keine Definition dem Rundfunk „vergleichbarer“, sondern nur eine Definition „rundfunkähnlicher“ Telemedien (namentlich Video- und Audioabrufdienste). Unter Zugrundelegung der Entstehungsgeschichte (d.h. der Bezugnahme auf den MStV) wie von Sinn und Zweck der Regelung (d.h. Unterstützung der Landesmedienanstalten in ihrer vielfaltssichernden Funktion) sind unter vergleichbaren Telemedien i.S. des TKG alle Telemedien zu verstehen, die wie der Rundfunk für den Prozess individueller und öffentlicher Meinungs- und Willensbildung in einem massenkommunikativen Sinn als Faktor bedeutsam sind.

Vergleichbare Telemedien sind mithin

- rundfunkähnliche Telemedien i.S. des § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV („rundfunkähnliches Telemedium“ ist danach „ein Telemedium mit Inhalten, die nach Form und Gestaltung hörfunk- oder fernsehähnlich sind und die aus einem von einem Anbieter festgelegten Katalog zum individuellen Abruf zu einem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt bereitgestellt werden (Audio- und audiovisuelle Mediendienste auf Abruf); Inhalte sind insbesondere Hörspiele, Spielfilme, Serien, Reportagen, Dokumentationen, Unterhaltungs-, Informations- oder Kindersendungen“)
- Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, in denen insbesondere vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergegeben werden (§ 19 Abs. 1 Satz 1 MStV)
- andere geschäftsmäßig angebotene, journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien, in denen regelmäßig Nachrichten oder politische Informationen enthalten sind (§ 19 Abs. 1 Satz 2 MStV)
- Medienplattformen i.S. des § 2 Abs. 2 Nr. 14 MStV, d.h. jedes Telemedium, soweit es Rundfunk, rundfunkähnliche Telemedien oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 zu einem vom Anbieter bestimmten Gesamtangebot zusammenfasst
- Medienintermediär i.S. des § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV, d.h. jedes Telemedium, das auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregiert, selektiert und allgemein zugänglich präsentiert, ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen.

e) Medienstaatsvertragliche 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“ (§ 105 Abs. 3 Satz 1 MStV) zuständig. Die Direktorin der LMS gehört als eines von sechs Mitgliedern aus dem Kreis der Direktor:innen 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 § 52

MStV 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.¹⁵¹

Im Mittelpunkt der Prüfung von Fragestellungen der Sicherung der Meinungsvielfalt durch die KEK stehen § 60 MStV 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 § 60 Abs. 2 Satz 3 MStV 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 § 59 Abs. 4 Satz 1 MStV, d. h. mindestens im zeitlichen und regional differenzierten Umfang der Programmaktivitäten zum 1. Juli 2002, eingerichtet hat.¹⁵²

Bei der Neuvergabe der Sendezeiten für unabhängige Dritte durch die zuständige Landesmedienanstalt ist die Stellungnahme der KEK gemäß § 60 Abs. 5, § 65 MStV in drei Phasen des Verfahrens einzuholen (Benehmensherstellung): In der ersten Phase ermittelt die KEK die Zuschaueranteile sowie den Umfang der auszuschreibenden 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.¹⁵³

¹⁵¹ 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

¹⁵² Vgl. zur gleichlautenden Vorgängerregelung in § 26 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. § 25 Abs. 4 RStV 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

¹⁵³ 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

Vorherrschende Meinungsmacht kann darüber hinaus zwar auch nach dem Grundtatbestand des § 60 Abs. 1 MStV festgestellt werden. Allerdings kommt das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 29. Januar 2014 (6 C 2.13) zu der gleichlautenden Vorgängerregelung in § 26 Abs. 1 RStV zu dem Schluss, dass bei einer deutlichen Unterschreitung des relevanten Schwellenwertes von 25 Prozent Marktanteil auf dem Zuschauermarkt grundsätzlich keine vorherrschende Meinungsmacht im Fernsehen – 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 Anteilinhabers 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 Beteiligungsstrukturen ist eine grundlegende Voraussetzung für die Sicherung der Meinungsvielfalt. An die Beteiligungsverhältnisse knüpfen die Zurechnungstatbestände des § 62 MStV an. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass derzeit nahezu alle bundesweit tätigen Fernsehveranstalter mit anderen Unternehmen verflochten sind.

Die Beteiligungsverhältnisse 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 § 62 MStV 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 (§ 62 Abs. 1 Satz 1 MStV). 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 (§ 62 Abs. 1 Satz 2 MStV). Umgekehrt sind dem zu beurteilenden Unternehmen auch die Zuschaueranteile der an ihm im Sinne von § 62 Abs. 1 Satz 1 und 2 MStV beteiligten Unternehmen zuzurechnen (arg. e § 62 Abs. 1 Satz 3 und § 63 Satz 2 MStV).

Einer Beteiligung nach § 62 Abs. 1 MStV steht gemäß § 62 Abs. 2 MStV 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.¹⁵⁴

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

§ 62 Abs. 4 MStV 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 (§ 60 Abs. 2 Satz 2 MStV). 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 § 60 Abs. 1 MStV zu berücksichtigen.

Der Begriff des medienrelevanten verwandten Marktes ist im Rundfunkstaatsvertrag nicht definiert. Die amtliche Begründung zur Vorgängerregelung in § 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

¹⁵⁴ 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).

Märkte genau zu beobachten, auf denen Fernsehveranstalter direkt – oder indirekt über verbundene Unternehmen – über starke Marktstellungen verfügen.

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 Inhaltenanbietern und Inhaltevermarktern; mitunter nehmen sie auch über die Plattformverträge auf eingespeiste Programminhalte Einfluss, was ihre Qualifizierung als Veranstalter oder eine Zurechnung dieser Programme nach § 62 Abs. 2 Nr. 2 MStV 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 regelmäßig 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 § 63 Satz 1 MStV verbunden sein.¹⁵⁵

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,

¹⁵⁵ 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

- horizontale Verflechtungen zwischen Rundfunkveranstaltern in verschiedenen Verbreitungsgebieten und
- internationale Verflechtungen im Medienbereich.

Er nimmt auch zur Anwendung der §§ 60 bis 66 MStV und zu erforderlichen Änderungen dieser Bestimmungen Stellung.

Alle Länder haben eine Protokollerklärung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, dessen Art. 1 der Medienstaatsvertrag ist, abgegeben. Ziffer 5 dieser Protokollerklärung aller Länder hat das Medienkonzentrationsrecht zum Gegenstand, nachdem (auch) beim Übergang von RStV zu MStV keine Reform des Medienkonzentrationsrechts zu Stande kam. Die Ziffer enthält folgenden selbst gestellten Handlungsauftrag:

„Die Länder setzen sich für ein zukunftsfähiges Medienkonzentrationsrecht ein. Dieses muss den real bestehenden Gefahren für die Meinungsvielfalt wirksam begegnen können. Die Medienmärkte haben in den letzten Jahren eine Öffnung erfahren, die neben dem Fernsehen auch andere Mediengattungen, die möglichen Folgen crossmedialer Zusammenschlüsse und auch solcher auf vor- und nachgelagerten Märkten verstärkt in den Fokus rückt. Ein reformiertes Medienkonzentrationsrecht muss daher alle medienrelevanten Märkte in den Blick nehmen.“

(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 wurde es erstmals möglich, bundesweit einheitlich drahtlose Übertragungskapazitäten zuzuordnen bzw. zuzuweisen.

§ 51 RStV regelte 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 § 101 MStV, der textidentisch an die Stelle von § 51 RStV getreten ist, 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 § 102 MStV, der nur redaktionell angepasst, inhaltlich identisch an die des § 51a RStV getreten ist, geregelt.

§ 101 Abs. 1 MStV 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). §

101 Abs. 1 Satz 1 MStV 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. § 101 Abs. 1 Satz 2 MStV 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.

§ 101 Abs. 2 MStV 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 § 102 MStV durch.

§ 101 Abs. 3 MStV 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 § 101 Abs. 3 Nr. 4 MStV, 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 § 102 MStV 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 grundsätzlich, d.h. sofern nicht die GVK nach § 105 Abs. 2 MStV zuständig ist, die ZAK (§ 105 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 MStV). Übertragungskapazitäten können danach privaten Rundfunkveranstaltern, Anbietern von Telemedien oder Anbietern von Medienplattformen zugewiesen werden. Teilzuweisungen sind möglich. Bei Medienplattformen sind die weiteren Bestimmungen, insbesondere die Regelungen für deren Belegung (§ 81 MStV), 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 sowie bei der Ausschreibung eines zweiten bundesweiten DAB+ -Multiplexes 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. 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.

§ 102 Abs. 3 MStV 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.

§ 102 Abs. 4 MStV 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 (§ 105 Abs. 2 MStV). 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 (§§ 82 und 83 MStV) 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) Medienintermediäre

Als Medienintermediäre werden nach der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV Dienste verstanden, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit zumindest auch für journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote Dritter erzeugen, ohne diese Angebote zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen. Das betrifft nicht zuletzt auch Inhalte, die die Meinungsbildung der Gesellschaft und unsere öffentliche Kommunikation beeinflussen können.

Medienintermediäre, wie beispielsweise Suchmaschinen und soziale Netzwerke, haben einen wachsenden Einfluss auf die Meinungsbildung. Deshalb ist es zentral, die Meinungsvielfalt durch die mit dem Medienstaatsvertrag eingeführten Vorgaben für Medienintermediäre - Transparenz nach § 93 MStV und Diskriminierungsfreiheit nach § 94 MStV - zu sichern.

Den Transparenzvorgaben entsprechend haben Anbieter von Medienintermediären beispielsweise leicht wahrnehmbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar darzulegen, nach welchen Kriterien sie über den Zugang eines Inhalts zum Medienintermediär und über den Verbleib des Inhaltes auf dem Medienintermediär entscheiden. Ebenso sind die zentralen Kriterien offenzulegen, die der Aggregation, Selektion und Sortierung von Inhalten zugrunde liegen. Gleiches gilt für die Gewichtung der Kriterien. Die Funktionsweise der Algorithmen, die zur Sortierung von Inhalten verwendet werden, ist in verständlicher Sprache zu erläutern.

Mit den Vorgaben zur Diskriminierungsfreiheit für Medienintermediäre wird sichergestellt, dass diese nicht ohne einen sachlichen Grund von den transparent gemachten Kriterien abweichen, um bestimmte journalistisch-redaktionelle Angebote, auf deren Wahrnehmbarkeit sie besonders hohen

Einfluss haben, systematisch zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Auch die Kriterien selbst, die transparent gemacht wurden, dürfen Anbieter journalistisch-redaktioneller Inhalte nicht unmittelbar oder mittelbar unbillig systematisch behindern.

Die Landesmedienanstalten stellen sicher, dass die Vorgaben des Medienstaatsvertrages eingehalten werden. Sie werden beispielsweise tätig, wenn sich ein Anbieter journalistisch-redaktioneller Inhalte, der von Diskriminierung betroffen ist, beschwert. Daneben können die Medienanstalten auch von Amts wegen tätig werden, wenn der Verstoß gegen die Diskriminierungsfreiheit offensichtlich ist.

Die Aufsicht über Medienintermediäre wird durch die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) wahrgenommen, der die Verwaltungsspitzen sämtlicher Landesmedienanstalten angehören. Die LMS überprüft deshalb im Konzert mit den übrigen Landesmedienanstalten die Einhaltung des Transparenzgebots nach § 93 MStV und des Diskriminierungsverbots nach § 94 MStV.

Einzelheiten zur Konkretisierung der §§ 93, 94 MStV wie zum Verfahren der Aufsicht sind in der Satzung zur Regulierung von Medienintermediären gemäß § 96 Medienstaatsvertrag (MI-Satzung)¹⁵⁶ geregelt, die am 1. Januar 2022 in Kraft tritt.

Um ihre Regulierungstätigkeit effektiv ausüben zu können, engagieren sich die Landesmedienanstalten auch in Form von Forschungsaktivitäten im Bereich der Intermediäreregulierung. Gerade für dieses neue und komplexe Tätigkeitsfeld ist es notwendig, neue Erkenntnisse aus verschiedenen wissenschaftlichen Fachrichtungen interdisziplinär aufzubereiten und für Anwendung, Anpassung und Weiterentwicklung des Regulierungsrahmens fruchtbar zu machen.

Dabei konnte die LMS gemeinsam mit dem Deutschen Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz (DFKI) zur Überprüfung der Regelungen der Transparenz nach § 93 MStV ein Vorzeigeprojekt auf den Weg bringen: Das DFKI und die LMS arbeiten gemeinsamen im neuen Forschungsprojekt unter dem Titel „Machbarkeitsstudie zum Einsatz von KI-Werkzeugen für die Unterstützung der Landesmedienanstalten zur Verifizierung der gesetzeskonformen Umsetzung der Transparenzvorgaben des Medienstaatsvertrages durch Medienintermediäre“ zusammen. Der Medien- und Forschungsstandort Saarland macht diese Kooperation erst möglich und ist Teil der Innovationsstrategie der Landesregierung. Das Saarland beweist sich hier als Standort der Spitzenforschung im Schlüsselbereich der Künstlichen Intelligenz (KI).¹⁵⁷

Im Hinblick auf den bisherigen Beratungsstand zum geplanten Digital Services Act (DSA) und zum geplanten Digital Markets Act (DMA) der EU droht eine Aushöhlung der bewährten staatsfernen Aufsichtsstrukturen im Bereich digitaler Vielfaltvorsorge.

Der DMA-Vorschlag richtet sich an Gatekeeper, die „Kernplattformdienste“ kontrollieren, d.h. Plattformen, bei denen die identifizierten Probleme am stärksten ausgeprägt sind. Zu den Kerndiensten der Plattform gehören: Online-Vermittlungsdienste (d. h. Marktplätze, App-Stores), Online-Suchmaschinen, soziale Netzwerke, Cloud-Dienste, Werbedienste und mehr. Von dem DMA erfasst sein sollen Gatekeeper mit mindestens 45 Millionen aktiven monatlichen Nutzern in der EU, 10 000 jährlichen Geschäftskunden oder einem Jahresumsatz von mindestens 6,5 Milliarden Euro. Diese Gatekeeper müssen es nach dem Willen auch der EU-Staaten u.a. ermöglichen, vorinstallierte Apps auf den eigenen Geräten deinstallieren zu können. Auch dürfen die Gatekeeper eigene Produkte und Angebote nicht mehr bevorzugt gegenüber denen der Konkurrenz behandeln. Zudem dürfen sie Mitbewerbern nicht verbieten, das gleiche Angebot woanders günstiger anzubieten.

¹⁵⁶ https://www.lmsaar.de/wp-content/uploads/2021/12/LMS_MI-Satzung_final.pdf.

¹⁵⁷ Für weitere Informationen zum Projekt vgl. Abschnitt !!! S. !!! .

Wichtige Änderungen des Kommissionsvorschlags im Rats-Standpunkt zum DMA betreffen (a) das Verkürzen von Fristen und das Verbessern der Kriterien für die Benennung von Gatekeepern, (b) eine neue Verpflichtung, die das Recht der Endnutzer, sich von den Kerndiensten der Plattform abzumelden, stärkt sowie (c) die Bestimmungen zum Regulierungsdialo, um sicherzustellen, dass der Ermessensspielraum der Europäischen Kommission, sich an diesem Dialog zu beteiligen, angemessen genutzt wird. Das mögliche Strafmaß bei Verstößen gegen die Vorgaben des DMA liegt bei bis zu zehn Prozent des Jahresumsatzes. "Strukturelle Abhilfemaßnahmen" - also etwa eine Aufspaltung des Unternehmens - sollen nur in absoluten Ausnahmefällen verhängt werden.

Um eine Zersplitterung des Binnenmarktes zu verhindern, bestätigt der Text die Europäische Kommission als alleinige Durchsetzungskraft der Verordnung. Auf Drängen u.a. Deutschlands sollen die Mitgliedstaaten die nationalen Wettbewerbsbehörden ermächtigen können, Untersuchungen zu möglichen Verstößen einzuleiten und ihre Ergebnisse an die Europäische Kommission zu übermitteln. Auch beim DSA akzeptieren die EU-Staaten im Standpunkt des Rates weitgehend den Vorschlag der EU-Kommission. Das Ziel, dass das, was offline verboten ist, auch online verboten sein soll – etwa der Verkauf gefälschter Produkte oder illegale Hassrede, bleibt ebenso unangetastet wie der Ansatz eines nach der Größe der jeweiligen Plattform differenzierten Regulierungsansatzes. Neu im Standpunkt des Rates ist u.a., dass (a) die Bestimmungen über den Anwendungsbereich des DSA präzisiert und verstärkt werden, (b) Verpflichtungen für Online-Marktplätze und Suchmaschinen sowie strengere Vorschriften für sehr große Online-Plattformen hinzugefügt werden, (c) die Verpflichtung, den Verdacht auf schwere Straftaten zu melden, nicht nur auf Online-Plattformen, sondern auf alle Hosting-Dienste ausgeweitet wird, (d) detailliertere Bestimmungen über die „Compliance-Funktion“, die sehr große Online-Plattformen oder sehr große Online-Suchmaschinen einrichten müssen, aufgenommen werden und (e) sog. manipulative »Dark Pattern« verboten werden sollen; dabei handelt es sich um „Designtechniken, die Verbraucher zu unerwünschten Entscheidungen drängen oder täuschen, die negative Folgen für sie haben.“ Dies kann Werbung sein, die als normaler Inhalt getarnt ist, oder auch extrem unübersichtliche Einstellungen der Privatsphäre.

Den nationalen Behörden wird gestattet, den Diensteanbietern direkt Anordnungen in Bezug auf illegale Online-Inhalte zu erteilen, und die Diensteanbieter werden dazu verpflichtet, die nationalen Behörden laufend über ihre Maßnahmen zu unterrichten (Pflicht zur Rückmeldung).

Was die wirksame Durchsetzung anbelangt, so gilt weiterhin das Herkunftslandprinzip und werden der Europäischen Kommission gleichzeitig ausschließliche Durchsetzungsbefugnisse übertragen, die es ihr ermöglichen, gegen systematische Verstöße sehr großer Online-Plattformen oder sehr großer Online-Suchmaschinen gegen den DSA vorzugehen.

Als Strafen sind beim DSA bis zu sechs Prozent des Jahresumsatzes vorgesehen.

Deutschland hat im Rat eine Protokollerklärung abgegeben, wonach zur Gewährleistung einer noch höheren Wirksamkeit des DSA weitere Verbesserungen notwendig sind. Unter anderem wird die Sorge geäußert, der Kinder- und Jugendmedienschutz könnte durch den DSA im Vergleich zum im Deutschland erreichten Niveau abgeschwächt werden. Auch fordert die Bundesregierung, Löschpflichten und -fristen für sehr große Onlineplattformen strenger zu gestalten.

Das Europäische Parlament will Mitte Dezember 2021 seine eigene Haltung zu DSA und DMA verabschieden. Auf dieser Grundlage kann dann in der ersten Jahreshälfte 2022 das informelle Trilog-Verfahren zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament starten.

Die Umsetzung des Koalitionsvertrages der Ampel-Koalition des Bundes zu diesen Themen bleibt abzuwarten. In der Gesetzgebung will die neue Koalition die Kohärenz zwischen Europa-, Bundes- und Landesrecht optimieren und in einer Bund-Länder-AG die Gesetze mit medienrechtlichen und

politischen Bezügen überarbeiten. Hier kann die Koalition an die Erfahrungen mit der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz anknüpfen, deren Bericht in Novellen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages und des Jugendschutzgesetzes mündete und die Art der Einbindung von Medienakteuren wie insbesondere Medienintermediären und Medienplattformen in den neuen Medienstaatsvertrag vorprägte. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Koalition die Herausforderungen der digitalen Transformation der Medienlandschaft „durch faire Regulierung der Plattformen und Intermediäre begleiten (will), um kommunikative Chancengleichheit sicherzustellen“. Hier erscheint ein Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Ländern zur Frage, wer auf welcher Ebene hoheitlicher Regulierung zu dieser Sicherstellung berufen ist, nicht ausgeschlossen.

Auf europäischer Ebene setzen sich die Koalitionsparteien dafür ein, dass Digital Services Act und Digital Markets Act sowie der geplante Media Freedom Act auch Pluralismus und Vielfalt abbilden sowie eine staatsferne Medienaufsicht und Regulierung gewährleisten. Dies dürfte die neue Bundesregierung mit Blick auf die Haltung von Kommission und Rat zur Stärkung der Kommission im digitalen Aufsichtsverbund vor besondere Herausforderungen stellen.

In einem Abschnitt zur „digitalen Gesellschaft“ betonen die Koalitionäre zudem, sich beim DSA für die Wahrung der Kommunikationsfreiheiten, starke Nutzerrechte, klare Meldeverfahren, den Zugang zu Daten sehr großer Plattformen für Forschungszwecke, die Überprüfbarkeit ihrer algorithmischen Systeme sowie klare Regelungen gegen Desinformationen einzusetzen. Auf Grundlage der europäischen Vorgaben will die neue Bundesregierung den Rechtsrahmen (u.a. Telemediengesetz, TMG und Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG) grundlegend überarbeiten. Den Aufbau von Plattformräte, wie sie jüngerer Zeit in der wissenschaftlichen Debatte protegiert wurden, will die Ampel nach dem Koalitionsvertrag voranbringen, ohne sich allerdings bislang zu deren Organisation, Zusammensetzung und Kompetenzen zu verhalten. Allgemeine Überwachungspflichten, Maßnahmen zum Scannen privater Kommunikation und eine Identifizierungspflicht lehnen die Koalitionäre ab; anonyme und pseudonyme Online-Nutzung wollen sie wahren. Mit einem Gesetz gegen digitale Gewalt sollen allerdings zugleich rechtliche Hürden für Betroffene, wie Lücken bei Auskunftsrechten, abgebaut werden. Die Ampel will zudem die rechtlichen Rahmenbedingungen für elektronische Verfahren zur Anzeigenerstattung schaffen und richterlich angeordnete Accountsperrern ermöglichen. Mit der Einrichtung einer Bundeszentrale für digitale Bildung, wie sie nach dem Koalitionsvertrag geprüft werden soll, droht aus föderaler Perspektive das Risiko einer Wiederholung der allmählichen Aushöhlung von Regulierungsmacht der Länder, wie sie bereits bei der Mitte dieses Jahres eingerichteten Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz befürchtet wurde.

(4) Medienplattformen und Benutzeroberflächen

Die Plattformregulierung liefert einen wichtigen Beitrag zur Vielfaltssicherung.

Betreiber:innen von infrastrukturegebundenen Medienplattformen wie digitalen Kabelnetzen (bspw. Vodafone), OTT-Anbieter, die Video- und Audioinhalten über Internetzugänge übermitteln (bspw. Zattoo) und globale Tech-Unternehmen wie Google oder Facebook entscheiden als Gatekeeper über Empfang, Anzeige und Auffindbarkeit von Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien (wie bspw. Mediatheken) und Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten (bspw. Online-Zeitungen), die auf Medienplattformen zu einem Gesamtangebot zusammengefasst werden. Die Meinungsmacht konzentriert sich bei den Plattformbetreiber, die über die Aufnahme und Zusammenstellung der Angebote auf ihrer Plattform entscheiden.

Regulierung und Aufsicht

Die Plattformregulierung durch die Landesmedienanstalten sichert die Angebots- und Anbietervielfalt auf meinungsbildenden Medien sowie die Diskriminierungsfreiheit und Chancengleichheit für die Anbieter, indem sie im Rahmen ihrer aufsichtlichen Tätigkeit dafür Sorge tragen, dass grundsätzlich für alle Rundfunk- und Telemedienanbieter der Zugang zu den Plattformen zu gleichen Bedingungen und Chancen ermöglicht wird.

Weiterhin werden Plattformbetreiber verpflichtet, ihre Benutzeroberflächen, also textlich, bildlich oder akustisch vermittelte Übersichten, die den Nutzer:innen Orientierung über das Programmangebot verschaffen und zugleich eine Ansteuerung der Einzelangebote ermöglichen (z.B. Elektronischer Programmführer (EPG) des Kabelnetzbetreibers, Menu eines Smart-TVs oder Sprachassistenten), transparent auszugestalten. So müssen sie ihre Nutzer:innen über die Grundsätze der Auswahl, Anordnung und Sortierung von Inhalten informieren sowie ihnen die Möglichkeit eröffnen, die Anordnung und Sortierung nach eigenen Präferenzen individualisieren zu können. Nutzer:innen müssen sich also durch bereitgestellte, verständliche Beschreibungen darüber informieren können, warum gerade die angebotenen Inhalte dargestellt werden, wie die eingesetzten Anzeige- und Sortier-Algorithmen funktionieren.

Da sich herausstellte, dass insbesondere auch regionale Betreiber von Kabelnetzen oder Internetanbieter häufig White-Label-Vordienstleister nutzen, die für die Nutzer:innen nicht namentlich in Erscheinung treten, um ihnen zusätzlich den Empfang von Rundfunkprogrammen anbieten zu können, hat die Landesmedienanstalt Saarland die größeren Internet Service Provider im Saarland angeschrieben. Ziel der Anschreiben war es herauszufinden ob die Internet Service Provider selbst als Anbieter einer Medienplattform und ggf. Benutzeroberfläche anzusehen sind und somit die für diese geltenden Anzeige- und sonstigen Pflichten aus dem Medienstaatsvertrag zu erfüllen haben. Damit dienen diese Anschreiben der Information der Anbieter über die für sie ggf. geltenden Regelungen des Medienstaatsvertrags, der Transparenz für die Nutzer:innen sowie Gewährleistung von Diskriminierungsfreiheit und Chancengleichheit für die Anbieter durch die Landesmedienanstalt Saarland.

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.¹⁵⁸ 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

¹⁵⁸ Vgl. BVerfGE 57, 295 ff. (Rdn. 102)

verfassungsrechtlichen Vielfaltsanforderungen an die Berichterstattung durch das Gesamtangebot aller Veranstalter erfüllt werden.¹⁵⁹

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.“

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

¹⁵⁹ Vgl. *Holznapel*, Anreize für die vertikale Verflechtung zwischen Presse und Rundfunk oder wirksame Konzentrationsbegrenzung?, ZUM 2009, S. 620 f., m.w.N.

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.¹⁶⁰

§ 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 Programmbeirats¹⁶¹ 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 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 Mediennutzungsverhalten¹⁶² wie zunehmender Bedeutung dritter Medientypen im Prozess individueller und öffentlicher Meinungsbildung¹⁶³ noch angemessen Rechnung trägt, ist eine vom Gesetzgeber des Saarlandes im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative zu beantwortende Frage.

¹⁶⁰ Vgl. hierzu auch Abschnitt 4. d) (1) dieses Berichts

¹⁶¹ 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.

¹⁶² Vgl. hierzu Abschnitt 3. b) (1) dieses Berichts

¹⁶³ Vgl. hierzu Abschnitt 3. e) dieses Berichts

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.¹⁶⁴ Inzwischen haben sich – neben den Internet-Angeboten des SR¹⁶⁵ und der SZ¹⁶⁶ als im Rundfunk- namentlich auch Fernsehbereich resp. im Tageszeitungsbereich jeweils reichweitenstärkster Akteure – auch eine Vielzahl weiterer Angebote mit publizistischer Relevanz wie z.B. die Angebote des Saarbrücker Wochenspiegelverlages¹⁶⁷ oder des FORUM-Verlages¹⁶⁸ 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 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.¹⁶⁹ 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 MStV 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.¹⁷⁰

(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

¹⁶⁴ 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>

¹⁶⁵ Diese inzwischen unter der Domain „<http://www.sr.de>“

¹⁶⁶ Vgl. <http://www.saarbruecker-zeitung.de> mit einer Vielzahl von Links zu der Unternehmensgruppe zugehörigen Internet-Auftritten

¹⁶⁷ Vgl. <http://www.wochenspiegelonline.de>

¹⁶⁸ Vgl. <http://www.magazin-forum.de>

¹⁶⁹ Vgl. hierzu Abschnitt 3. c) dieses Berichts

¹⁷⁰ Vgl. hierzu *Schulz/Held*, Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht, 2006, S. 13, abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/04083.pdf>

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.¹⁷¹ Dabei stellen sich indessen nicht zuletzt Probleme internationaler telekommunikationsrechtlicher Art.¹⁷²

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,¹⁷³ deren Zuordnung bei Inkrafttreten des SMG nicht geregelt war, bestimmt sich im Saarland nach § 21 Abs. 4 bis 8 SMG. Diese lauten auszugsweise:

¹⁷¹ 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.

¹⁷² 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 dB μ V/m kann 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.

¹⁷³ Zum medienrechtlichen Verfahren der Gewinnung solcher neuer Übertragungskapazitäten für das Saarland, auch im Zusammenspiel mit telekommunikationsrechtlichen Vorgaben, vgl. § 21 Abs. 1 und 2 SMG

„(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 öffentlichrechtlichem 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 öffentlichrechtlichen und des privaten Rundfunks gesichert wird. Dabei sind folgende Gesichtspunkte einzubeziehen:

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

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.¹⁷⁴

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.

¹⁷⁴ Vgl. hierzu Abschnitt 2. f) (4) dieses Berichts

Die Zuordnung von digitalen Übertragungskapazitäten ist im Abschnitt zur Digitalisierung des Rundfunks dargestellt.¹⁷⁵

(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 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 geliefert werden, und

¹⁷⁵ Vgl. hierzu Abschnitt 6 dieses Berichts

6. die Bereitschaft, berufliche Weiterbildung und Ausbildung zu fördern.

Um den Digitalisierungsbeitrag der jeweiligen Veranstalter zu fördern und zu honorieren, kann ebenso die Bereitschaft der Antragstellenden, ihre jeweiligen Programme in digital terrestrischer Technik zu verbreiten, berücksichtigt werden.¹⁷⁶

(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:Innen, Werbetreibende, Zuhörer:Innen) einen Gesichtspunkt, der seinerseits Bezüge zur Vielfaltssicherung aufweist. Denn bei der Prognoseentscheidung ist der Vielfaltsbeitrag während der gesamten Zuweisungsdauer in den Blick zu nehmen.

¹⁷⁶ Vgl. hierzu auch LT-Drucksache 15/1508 vom 15.09.2015

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.¹⁷⁷ 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 Aufgabenkatalog der LMS zur Sicherung der Meinungsvielfalt analog zu landesweiten Hörfunk- und Fernsehangeboten aufzunehmen (§ 50 SMG).

¹⁷⁷ Vgl. Allgemeinverfügung 33/2008, Amtsblatt der Bundesnetzagentur 2008, S. 558

(7) 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*¹⁷⁸ Europa im Kleinen in seinem geographischen Herzen mit und rund um das Saarland zusammenwächst, um so 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, nicht zuletzt in Zusammenarbeit auch mit dem Saarländischen Rundfunk,¹⁷⁹ 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.¹⁸⁰ 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.¹⁸¹

¹⁷⁸ Vgl. <http://www.grandest.fr>

¹⁷⁹ 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/>)

¹⁸⁰ Vgl. <http://www.csa.fr/Espace-Presse/Communiqués-de-presse/La-RNT-bientôt-dans-le-Nord-I-Alsace-et-la-region-lyonnaise>

¹⁸¹ 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/>)

3. Aspekte der Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland

a) Juristische Aspekte – 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.¹⁸² Die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunkprogrammen ist häufig nur ein Glied in einer multimedialen Wertschöpfungs- und Vermarktungskette.¹⁸³ Das BVerfG hat schon in seiner KEF-Entscheidung aus 2007 auf damit verbundene Gefährdungslagen für die Vielfaltssicherung eindrucksvoll und fortdauernd bedeutsam aufmerksam gemacht:¹⁸⁴

„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.¹⁸⁵

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.

¹⁸² 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.

¹⁸³ Vgl. BVerfGE 119, 181 (216 f.) unter Bezugnahme auf *Zerdick u.a.*, Die Internet-Ökonomie. Strategien für die digitale Wirtschaft, 1999

¹⁸⁴ BVerfGE 119, 181 (217)

¹⁸⁵ 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)

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 internetbezogener 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.

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 zehn Jahren stark angestiegen ist. Portabilität und Mobilität sind offensichtlich die aktuell bestimmenden Treiber der Medienentwicklung. Folgende Daten beruhen auf der ARD/ZDF Langzeitstudie Massenkommunikation 2020.¹⁸⁶

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

¹⁸⁶ Vgl. hierzu und im Folgenden: *Breunig, Christian/Handel, Marlene/Kessler, Bernhard (2020): Ergebnisse der ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation 1964-2020. Mediennutzung im Langzeitvergleich. In: Media Perspektiven 7-8/2020. Url: www.ard-zdf-massenkommunikation.de (Stand: 02.12.2021). 3.000 Personen ab 14 Jahren in Deutschland wurden zu ihrem Tagesablauf und ihrer Mediennutzung befragt.*

19-Jährigen sind nach den Ergebnissen der jüngsten JIM-Studie¹⁸⁷ 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 Saarland¹⁸⁸

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.¹⁸⁹

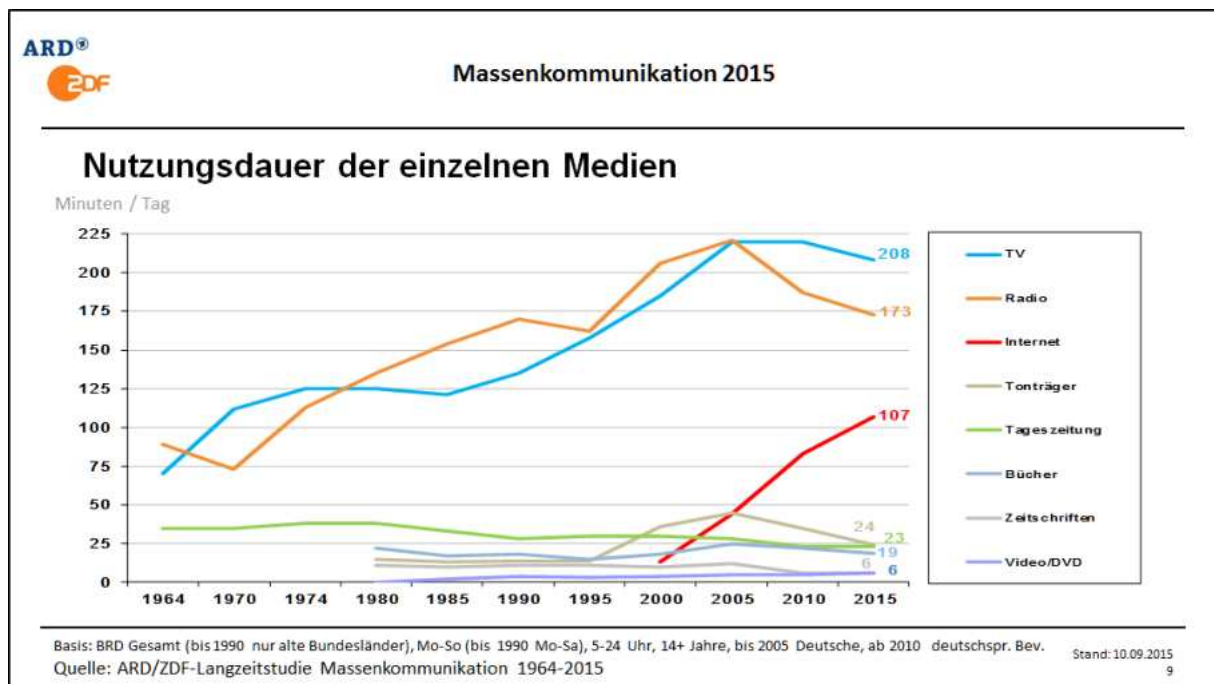
Noch immer ist in Deutschland in 2016 bei der Internetnutzung die Spanne zwischen den einzelnen Bundesländern mit 16 Prozentpunkten sehr groß. Es zeigt sich nach wie vor, dass eine Art Dreiteilung im Land vorherrscht: Es gibt zum einen die Stadtstaaten, die mit 83 bis 86 Prozent das Feld aufgrund ihrer 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

¹⁸⁷ Vgl. *Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs)* (Hrsg.), JIM-Studie 2016 – Jugend, Information, (Multi-) Media, 2016, S. 6 ff.

¹⁸⁸ Quelle: Media Perspektiven - Basisdaten, Daten zur Mediensituation in Deutschland, 2009 ff.

¹⁸⁹ Vgl. <http://www.ard-werbung.de/media-perspektiven/projekte/ardzdf-studie-massenkommunikation/>

Ost-Länder Anteile zwischen 70 und 75 Prozent. Bei den westdeutschen Flächenländern weist das Saarland allerdings lediglich eine Internet-Nutzung von 72 Prozent auf.¹⁹⁰



Diese Ergebnisse werden durch den jüngsten Digitalisierungsbericht der Landesmedienanstalten gestützt:¹⁹¹ 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 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

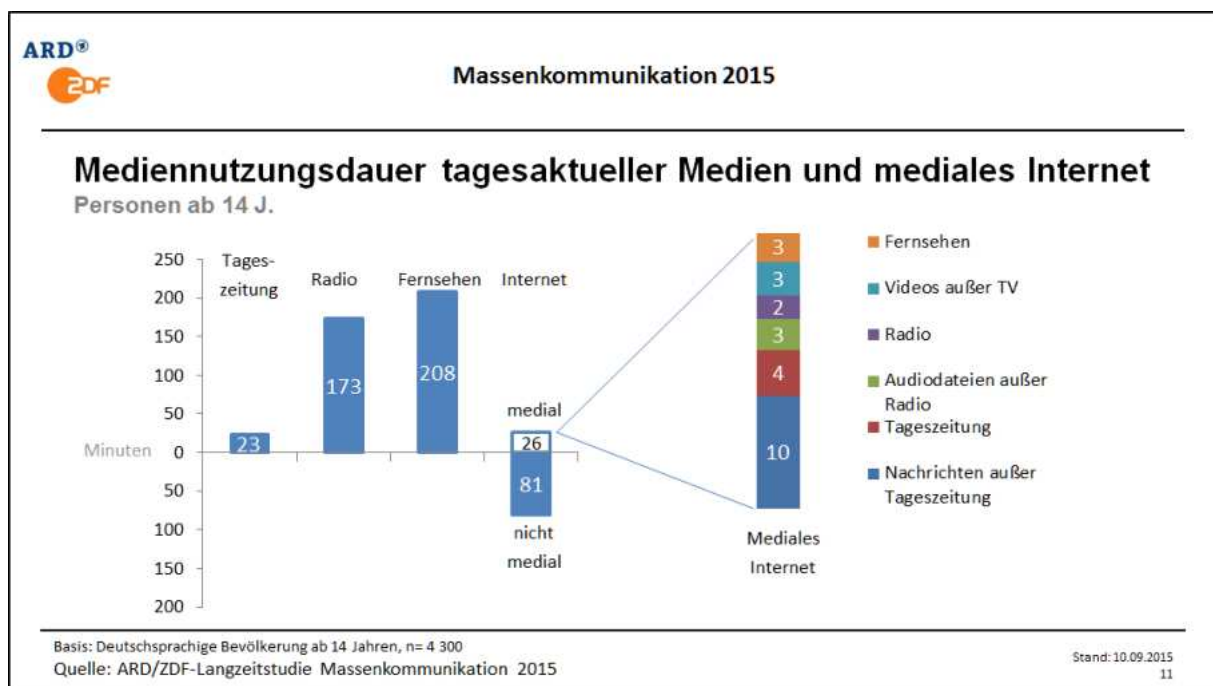
¹⁹⁰ Initiative D 21, D-21 Digital-Index 2016. Jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft, 2016, S. 56 (abrufbar unter <http://www.initiatived21.de/wp-content/uploads/2016/11/Studie-D21-Digital-Index-2016.pdf>)

¹⁹¹ 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.)

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.



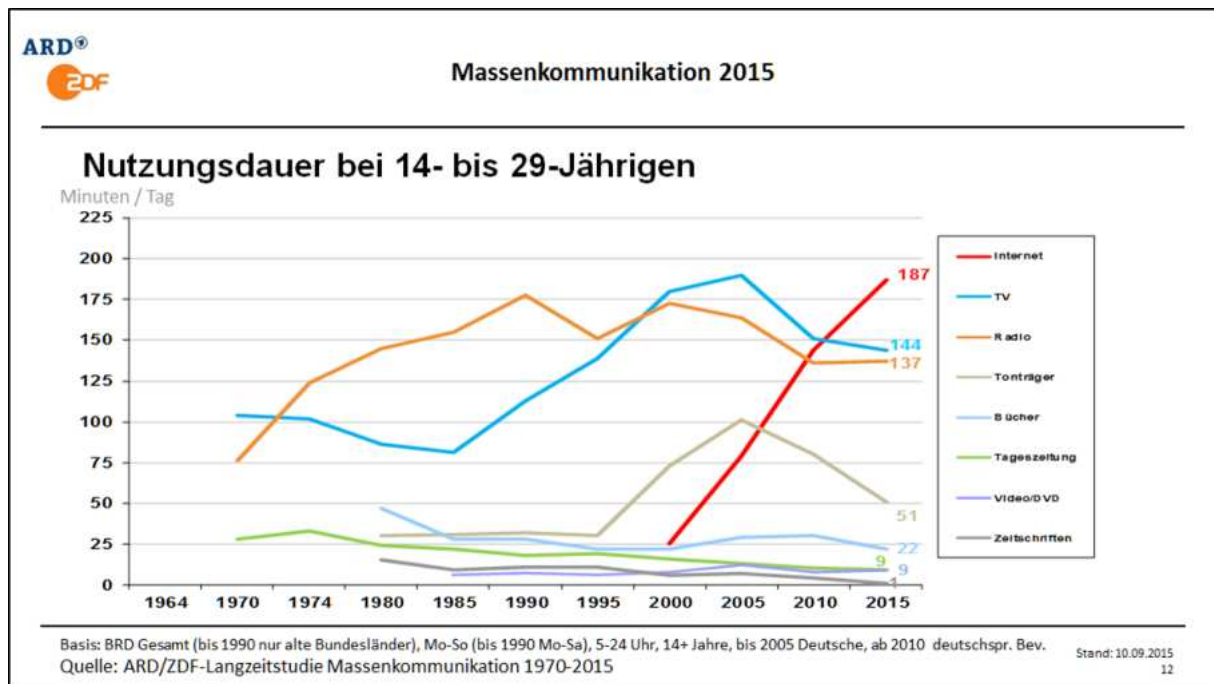
Bei den 14- bis 29-Jährigen zeigt sich bezüglich der Nutzungsdauer der einzelnen Medien ein deutlich anderes Bild: Das Internet liegt nach steilem Anstieg und einer in 2015 laut ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation täglichen Nutzung von 187 Minuten inzwischen an der Spitze, aber auch hier ist zu beachten, dass ein beträchtlicher Teil der Nutzung zum Beispiel Individualkommunikation ist.¹⁹²

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

¹⁹² Vgl. <http://www.ard-werbung.de/media-perspektiven/projekte/ardzdf-studie-massenkommunikation/>

Audionutzung im Internet geht jedoch nicht auf Kosten des Radios – im Gegenteil: Das Radio hat in der täglichen Nutzung sogar leicht zugelegt.

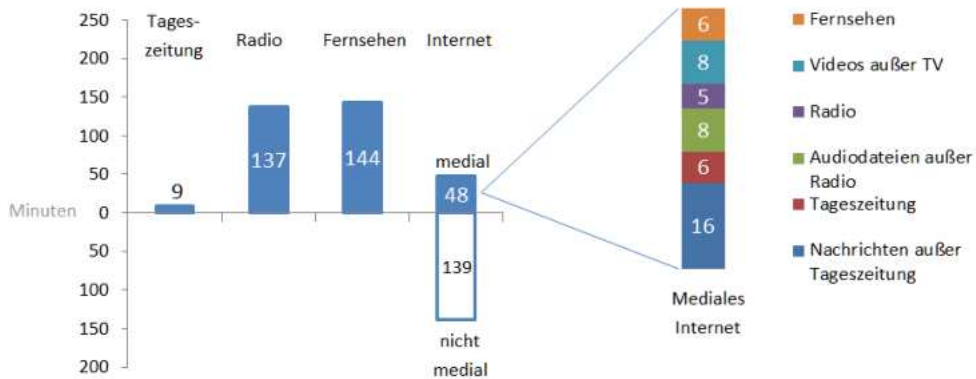
Bücher werden von 14- bis 29-Jährigen täglich 22 Minuten, die Tageszeitung 9 Minuten gelesen. Ebenso beträgt die Nutzung von Videos/DVDs durchschnittlich 9 Minuten pro Tag. Zeitschriften (1 Min.) spielen im täglichen Medienkonsum junger Menschen kaum eine Rolle.



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).

Mediennutzungsdauer tagesaktueller Medien und mediales Internet

Personen 14-29 J.



Basis: Deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren, n= 4 300

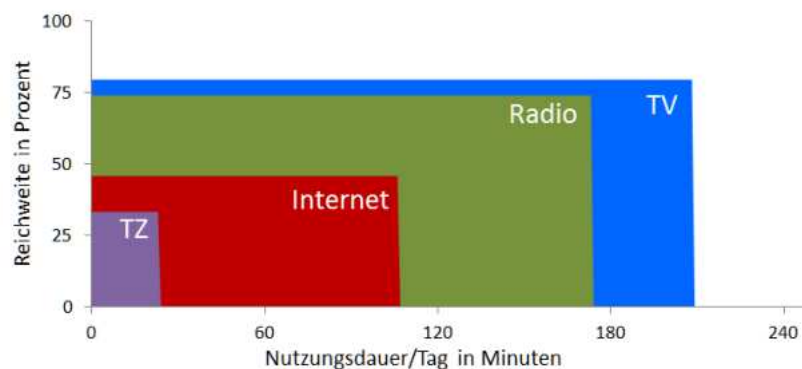
Quelle: ARD/ZDF-Langzeitstudie Massenkommunikation 2015

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.



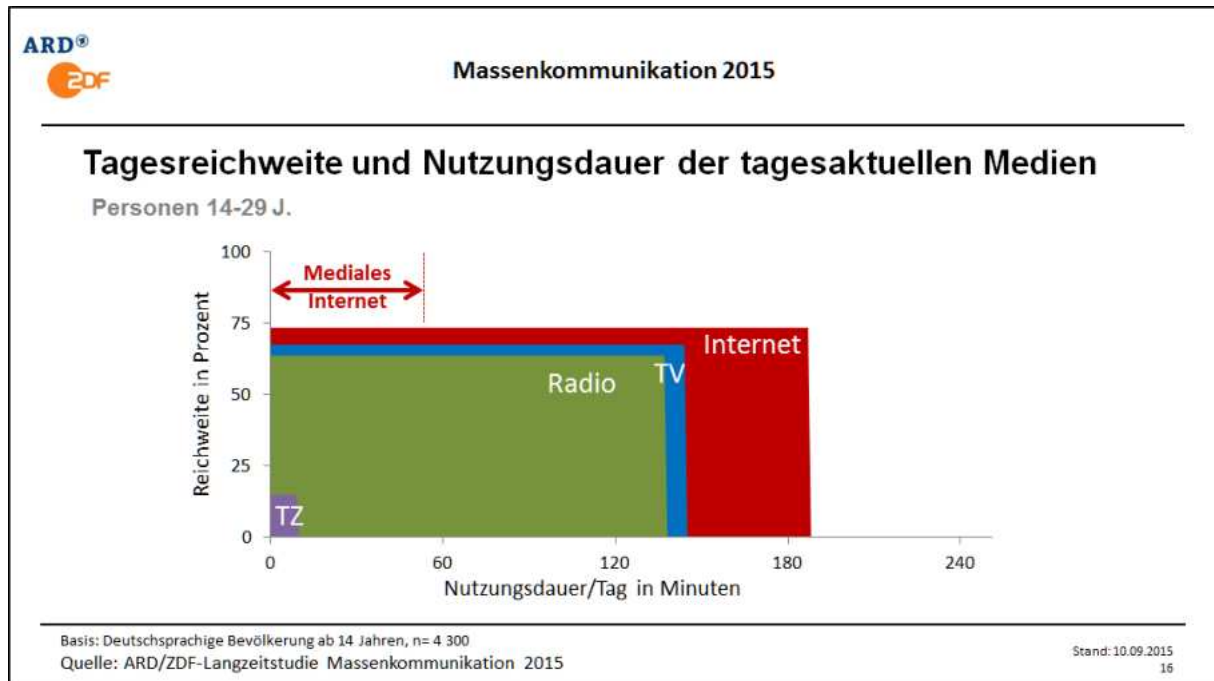
Basis: Deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren, n= 4 300

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/die Nutzer:In 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.¹⁹³

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

¹⁹³ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 2. f) (3) dieses Berichts

und der Exekutive eine verfassungsrechtlich begründete besondere 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/die 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 bereits 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:¹⁹⁴ So heißt es im 5. Erwägungsgrund der sog. Rahmen-RL,¹⁹⁵ 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“.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Vgl. zum Folgenden *Ress/Ukrow*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 2016, Art. 167 AEUV Rn. 170

¹⁹⁵ 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.

¹⁹⁶ 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 Frequenznutzenden 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 Fernsehrundfunkkanäle 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 Fernsehrundfunkkanälen genutzte elektronische Kommunikationsnetze betreiben, zumutbare Übertragungspflichten auferlegen (können), wenn eine erhebliche Zahl von Endnutzern/Endnutzerinnen diese Netze als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehrundfunkkanälen 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/die Endnutzer:In 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/jeder Endkunden/Endkundin 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 genügt 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) Insbesondere: Terrestrische Rundfunkversorgung und Weltfunkkonferenz WRC23

Schneller als erwartet wird im Vorfeld der Weltfunkkonferenz 2023 der Frequenzbereich von 470 bis 694 MHz – der sogenannte „UHF-Bereich“ – verhandelt. Dieses Frequenzspektrum wird aktuell im Wesentlichen vom Rundfunk genutzt, der über diese Frequenzen seine Fernsehangebote terrestrisch überträgt. Daneben benötigt die Kultur das Spektrum für Funkmikrofone und andere drahtlose Produktionsmittel.¹⁹⁷ Die Zugriffsmöglichkeit des Rundfunks auf dieses Spektrum eröffnet eine kostengünstige und einfache terrestrische Übertragungsmöglichkeit für Programmangebote, denen insbesondere in Zeiten von Falschinformationen, Filterblasen und Hassrede eine erhebliche Bedeutung für freiheitliche Demokratie zukommt. Die Möglichkeit eines terrestrischen Empfangs von öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehprogrammen, die einem öffentlichen Auftrag genügen, stellt insoweit eine technische Absicherung wehrhafter Demokratie dar.

Entgegen einiger Prognosen haben die linearen Angebote des Rundfunks nach wie vor eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung.¹⁹⁸ 71 % der Nutzungszeit von Bewegtbild pro Tag entfällt auf lineares Fernsehen, 29% erfolgt zeitsouverän im Internet. Perspektivisch kommt weiterer Bedarf bei der Terrestrik für ein 5G-Broadcast System hinzu. 5G Broadcast hat das Potential, ein System zu werden

¹⁹⁷ Weitere Nutzer:innen sind der Wetterdienst und die Astronomie.

¹⁹⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Spanner-Ulmer*, Die Zukunft des terrestrischen Rundfunks/5G Broadcast, Vortrag bei dem Online-Event „Die Zukunft der Rundfunk- und Kulturfrequenzen“ vom 01.12.2021 (nicht veröffentlicht); <https://www.stagereport.de/business/34326-neue-allianz-fuer-rundfunk-und-kulturfrequenzen-gegruendet/>.

zur Versorgung der immer mobiler werdenden Gesellschaft. Damit kann die Bevölkerung direkt auf mobilen Endgeräten erreicht werden und dies ohne Vertrag mit einem Mobilfunkkonzern. Für die Medienbranche wird 5G Broadcast daher ein direkter, kostengünstiger und unabhängiger Weg zum Endkunden. Die Entwicklung von 5G Broadcast kann zukünftig die Brücke zwischen Individual- und Rundfunkkommunikation bilden.

Mit den Verhandlungen bei der WRC-23 droht der Verlust des UHF-Spektrums für Rundfunk und Kultur. Aufgrund ihrer guten technischen Eigenschaften sind UHF-Frequenzen sehr begehrt, insbesondere von drei Gruppen:

- Rundfunk und Kultur
- Mobilfunk
- Militär und Behörden sowie Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)

Dass auch Rundfunk eine sicherheitspolitische Dimension i.w.S. aufweist, ist anlässlich jüngerer Katastrophenfälle deutlich geworden. Wo die Mobilfunkversorgung in der Warnung der Bevölkerung vor sich anbahnenden Hochwasserkatastrophen zusammenbrach, ermöglichte die topographische Platzierung von Rundfunk-Sendemasten wie auch das Broadcast-Übertragungsmodell eine aktuelle und umfassende Übermittlung von Warnhinweisen. Nur der terrestrische Rundfunk ist in der Lage mit Notstromversorgungen an sicheren und exponierten Sendestandorten über Tage und Wochen weiter zu senden.

Warum demgegenüber der Mobilfunk das UHF-Spektrum nicht braucht, kann mit folgenden Punkten belegt werden. • Mit der digitalen Dividende 1 (2010) und der digitalen Dividende 2 (2015) wurden über 40% des Rundfunkspektrums an den Mobilfunk umgewidmet. Der verbliebene Rest des UHF-Bandes ist somit das letzte Frequenzband, in dem terrestrisches Fernsehen ausgestrahlt werden kann.

- Der Mobilfunk hat also heute bereits sehr viel Spektrum zu seiner Verfügung und kann durch überfällige Optimierungen noch erhebliche Kapazitäten in den bestehenden Mobilfunkfrequenzbereichen gewinnen.
- Die oft diskutierten Versorgungslücken in den Mobilfunknetzen sind kein technisches und auch kein Kapazitätsproblem, sondern ein rein wirtschaftliches Problem für die Mobilfunkbetreiber.
- Über die Gründung der sog. MobilfunkInfrastrukturgesellschaft (MIG) sollen die sogenannten „weißen Flecken“ in der Mobilfunkversorgung in Deutschland geschlossen werden. Speziell soll der Fokus auf Gebiete gelegt werden, die durch die Mobilfunk-Netzbetreiber bisher aufgrund der fehlenden Wirtschaftlichkeit nicht erschlossen wurden. Der Mobilfunk benötigt daher Sicht aus hiesiger Sicht keine zusätzlichen UHF-Frequenzen zur Versorgung seiner Kunden.

Ein Verlust dieser Frequenzen an den Mobilfunk würde letztlich bedeuten, dass der Rundfunk sich dem Mobilfunk unterordnen müsste. Das widerspräche nicht nur der verfassungsrechtlichen Stellung des Rundfunks. Es wäre auch kulturpolitisch kontraproduktiv. Denn für den Rundfunk wie auch für sonstige Träger kultureller Kreativität ist das UHF-Band für ihre Produktion von kulturellem content unverzichtbar: Ohne die zahllosen Funkmikrofone und sonstigen drahtlosen Geräte in der Medienproduktion, die unter Nutzung des UHF-Spektrums z.B. in der Produktion von Rundfunkprogrammen, aber auch bei Bühnenshows, Theatervorstellungen, Sportübertragungen und Gottesdiensten zum Einsatz kommen, wäre ein kulturelles Leben nicht denkbar.

Ein Aspekt, der inzwischen ein Megatrend ist, spricht ebenfalls dafür das UHF-Band weiterhin für die Übertragung von Rundfunk und Kultur zu nutzen: nämlich das Thema der Nachhaltigkeit. Viele Studien zeigen, dass massenattraktive „Live“-Inhalte sowohl im Hörfunk als auch im Fernsehen mit Broadcastsystemen energieeffizient und damit umweltfreundlich zu übertragen sind. In der CO2-Bilanz schneiden die terrestrischen Übertragungssysteme im Vergleich zur individuellen Einzelübertragung

der Inhalte zum Teilnehmer sehr gut ab. Auch die jüngst im November 2021 veröffentlichte „LoCaT-Studie“¹⁹⁹ eines internationalen Konsortiums von Sendernetzbetreibern kommt zu dem Schluss, dass der Energieverbrauch bei der Aussendung von TV-Inhalten über terrestrische Rundfunknetze um den Faktor 5-10 geringer ist als über das offene Internet bzw. über IPTV-Netze. Eine Untersuchung des Umweltbundesamtes hat außerdem gezeigt, dass die Treibhausgas-Emissionen pro Stunde Videostreaming über Mobilfunk signifikant höher sind als z.B. über Glasfaseranschlüsse.²⁰⁰

Die die Bundesregierung tragenden Parteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP haben in ihrem Koalitionsvertrag²⁰¹ auch vor diesem Hintergrund das klare Ziel formuliert, „das UHF-Band“ dauerhaft für Kultur und Rundfunk zu sichern. Nunmehr gilt es, diese politische Positionierung maßgeblich in die Erstellung einer deutschen Verhandlungsposition für die WRC23 einfließen zu lassen und für diese Position innerhalb der EU wie auch bei dritten Verhandlungspartnern um Unterstützung zu werben.

(4) 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.²⁰²

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.

Terrestrisches Fernsehen wurde in Deutschland auch beginnend 2002 auf eine ausschließliche digitale Verbreitung umgestellt; ausschließlich genutzter Standard ist inzwischen DVB-T-2.

Auch im Bereich der Kabelverbreitung ist der Übergang zu ausschließlich digitaler Verbreitung inzwischen abgeschlossen.

¹⁹⁹ *Carnstone/LoCaT*, Quantitative study of the GHG emissions of delivering TV content. Final Report – Version 1.1, 2021 (abrufbar unter https://www.ors.at/fileadmin/user_upload/2021/co2-studie/LoCaT-Final_Report-v1.2.pdf).

²⁰⁰ <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/video-streaming-art-der-datenuebertragung>

²⁰¹ !!!

²⁰² Antwort der Landesregierung zu der Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (DIE LINKE.), LT-Drs. 15/1584

ii. Hörfunk

Die digitale Hörfunkverbreitung weist gegenüber der analogen Verbreitung eine Vielzahl von Vorteilen auf, angefangen bei einer größeren Programmvielfalt, einer besseren Frequenz- und Energieeffizienz bis hin zur möglichen Übertragung von Zusatzdaten und – auf der wirtschaftlichen Seite – deutlich geringeren Distributionskosten pro Programm.²⁰³ 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.²⁰⁴ 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 Deutschland eine *flächendeckende* Verbreitung seiner Programme in ganz Deutschland. Durch die Nutzung von UKW-Frequenzen ist dies aufgrund von deren Knappheit nicht möglich.

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.

(5) Zunehmende Mobilität der Rezeption von audiovisuellen Medien

Laut aktueller ARD/ZDF-Online-Studie 2020²⁰⁵ sind 94 Prozent der deutschen Bevölkerung ab 14 Jahren zumindest gelegentlich im Internet unterwegs, das entspricht 66,4 Millionen Personen und einem Zuwachs von 3,5 Millionen. Die tägliche Zeit, die die Menschen im Netz verbringen, lag 2020 Jahr bei 204 Minuten (plus 11 Minuten).

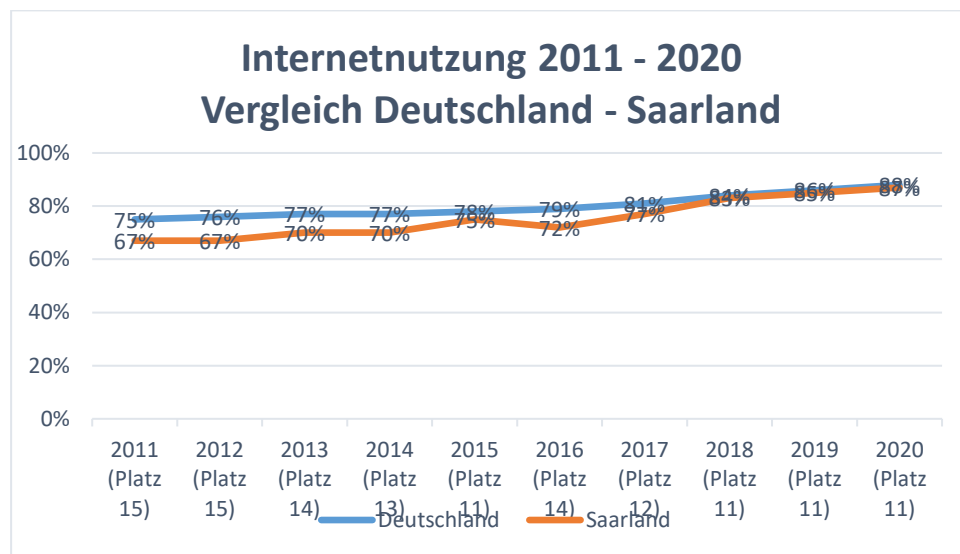
²⁰³ Antwort der Landesregierung zu der Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (DIE LINKE.), LT-Drs. 15/1584

²⁰⁴ 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.“

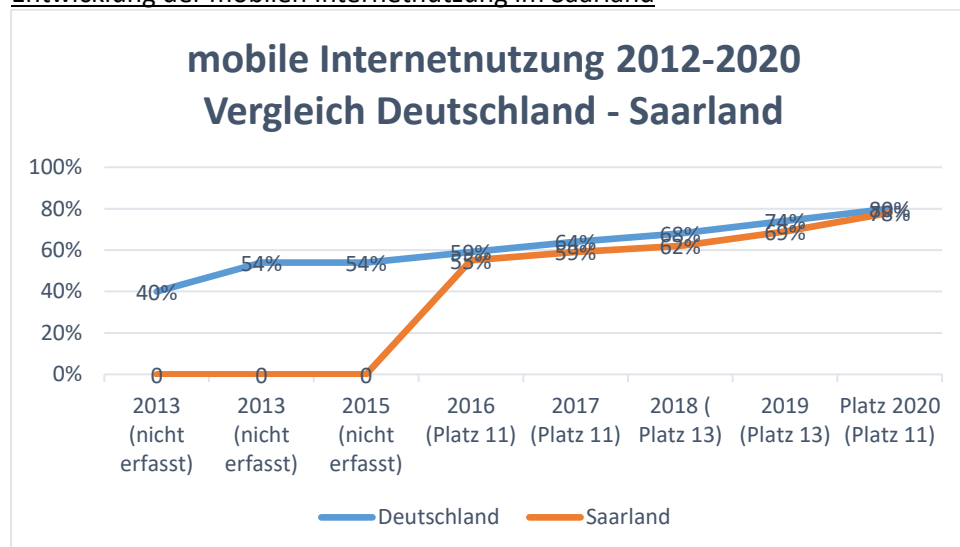
²⁰⁵ Vgl. ARD/ZDF (2021): Onlinestudie. Url: www.ard-zdf-onlinestudie.de (Stand: 10.10.2021)

Seit dem Jahr 2013 liefert die Studie „D21-Digital-Index“ ein umfassendes jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft in Deutschland. Laut dieser Studie sind 2020 88 Prozent der Deutschen online und 80 Prozent der deutschen Bevölkerung mobil online. Die mobile Internetnutzung nähert sich nachdrücklich dem Niveau der allgemeinen Internetnutzung. Der Abstand beträgt erstmals weniger als zehn Prozentpunkte. Die Gesamt-Internetnutzung steigt kontinuierlich, aber im Vergleich zur mobilen langsamer, an. Zu vermuten ist, dass mobile Zugänge hier der stärkere Treiber sind als stationäre. Die jährliche Steigerung der letzten fünf Jahre liegt im Schnitt bei zwei Prozentpunkten. Der Anteil der Offliner:Innen sinkt damit auf zwölf Prozent. Aktuell sind rund 8,5 Millionen Menschen in Deutschland ohne Zugang zum Internet.²⁰⁶

Entwicklung der Internetnutzung im Saarland²⁰⁷



Entwicklung der mobilen Internetnutzung im Saarland



²⁰⁶ Vgl. Initiative D21 (2021): Digital-Index 2021. Url: <https://initiated21.de/d21-digital-index/> (Stand: 07.12.2021)

²⁰⁷ Diese und die nachfolgenden Daten beruhen auf den jährlich veröffentlichten Daten zur Internetnutzung im D21-Digital-Index.

Schaut man auf die mobile Internetnutzung nach Bundesländern, so ist Rheinland-Pfalz der neue Spitzenreiter, Niedersachsen und Bremen folgen auf Platz zwei und drei bei der mobilen Internetnutzung. Die regionalen Zuwachsraten beim mobilen Internet sind auch 2020 wieder sehr hoch. Am stärksten holt das Saarland auf mit einem Zuwachs von neun Prozentpunkten im Vergleich zu 2019.

Nach „Corona-Delle“ in 2020 steigt 2021 die „Unterwegsnutzung“ wieder deutlich an, Streaming und die Mediatheken sorgen weiter für mehr Mediennutzung im Internet. Laut ARD/ZDF-Onlinestudie 2021 nutzen 2021 in Deutschland fast 67 Millionen Menschen das Internet – 100 Prozent der unter 50-Jährigen, 95 Prozent der Gruppe zwischen 50 und 69 Jahren und 77 Prozent der ab 70-Jährigen. Bei der Frage, welche Medienangebote während der Corona-Pandemie wichtiger geworden sind, gewinnen vor allem Online-Videoangebote, Online-Artikel und Messenger an Bedeutung. Jeweils etwa ein Drittel der Befragten sagt, dass diese Medien während der Coronakrise wichtiger geworden sind. Aber auch Social Media, Musik über das Internet, das lineare Fernsehen und das lineare Radio haben an Bedeutung gewonnen.

Jetzt sind es 79 Prozent der Menschen, die zumindest gelegentlich das Internet unterwegs nutzen – so viele wie nie zuvor. 2021 nutzt die Gesamtbevölkerung ab 14 Jahren in Deutschland Medien im Internet im Mittel 136 Minuten pro Tag (plus 16 Minuten). Auf Video inklusive YouTube, Mediatheken und Streamingdienste entfallen mit 64 Minuten etwas mehr als eine Stunde (plus 9 Minuten). Im Bereich Audio (Streamingdienste, Live-Radio, Podcasts und so weiter) sind es etwas weniger als eine Stunde (56 Minuten, plus 5 Minuten). Junge Altersgruppen nutzen Medien online deutlich länger – bei 14- bis 29-Jährigen sind es 4,5 Stunden täglich, bei 30- bis 49-Jährigen 3 Stunden. Auch generell erreichen Videos im Internet immer mehr Menschen. Die Tagesreichweite steigt auf 36 Prozent (plus 6 Prozentpunkte). Besonders die mittlere Altersgruppe treibt diese Entwicklung voran: Bei den 14- bis 29-Jährigen sehen sich 70 Prozent (plus 3 Prozentpunkte) an einem normalen Tag Videos im Internet an, bei den 30- bis 49-Jährigen sind es 50 Prozent (plus 13 Prozentpunkte). Die Audionutzung über das Internet ist auf 30 Prozent leicht angestiegen. Die Altersabhängigkeit ist vergleichbar mit der bei den Videos. Bei den Videostreaming-Diensten bleibt Netflix am beliebtesten, 32 Prozent der Menschen nutzen das Angebot mindestens einmal in der Woche. Amazon Prime Video und Disney+ landen hierbei mit 18 beziehungsweise 8 Prozent auf Platz zwei und drei. Die Mediatheken von ARD und ZDF werden von 21 Prozent der Menschen mindestens einmal die Woche genutzt.

Interessant werden die Zahlen im Hinblick auf Meinungsmacht, wenn man einen Blick auf die Nutzung des medialen Internets wirft. Dies beinhaltet z.B. das Ansehen von Videos, das Hören von Audios, Podcasts, Radiosendungen oder Musik über Streaming-Dienste, das Lesen von Zeitungen und Zeitschriften im Internet sowie das Lesen von Texten auf Onlineangeboten von Fernsehsendern und Social-Media-Angeboten. Laut ARD/ZDF-Online-Studie 2020 haben sich sowohl die Tagesreichweiten und die Nutzungsdauer um 6 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr gesteigert: 120 Minuten (plus 21 Minuten) täglich werden im Schnitt Videos, Audioinhalte oder Artikel im Netz konsumiert. Mittlerweile gibt die Hälfte der Befragten an, am Tag mindestens ein mediales Onlineangebot zu nutzen. Bei den 14- bis 29-Jährigen sind dies jedoch bereits neun von zehn Befragten, was einem Plus von 10 Prozentpunkten im Vergleich zu 2019 entspricht.

(6) 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 Bürger:innen 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 Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie zeigen, dass viele lineare und digitale Medienangebote in unterschiedlichen Ausprägungen relevanter geworden sind. Wenn auch die linearen Medien Fernsehen und Radio für rund jede Sechste oder jeden Sechsten wichtiger geworden sind (jeweils 17 Prozent), stechen doch einige mediale Internetangebote hervor: Für 35 Prozent, also mehr als ein Drittel der befragten Personen, sind Artikel oder Berichte im Internet wichtiger geworden, quasi gleichauf mit dem Chatten beispielsweise über WhatsApp (34 Prozent). Videoangebote wie Mediatheken und Streamingdienste sind während der Corona-Zeit für 29 Prozent wichtiger geworden. Social Media generell sind für rund jede vierte Person wichtiger geworden (24 Prozent). Musikhören im Internet wird von 19 Prozent genannt. Bei Podcasts (9 Prozent wichtiger geworden) und im Internet spielen (7 Prozent) finden sich jeweils ungefähr genauso viele Personen, die sagen, dass die Medienangebote unwichtiger geworden sind. Bei Hörbüchern stehen 5 Prozent für „wichtiger geworden“ sogar 9 Prozent für „weniger wichtig geworden“ gegenüber.²⁰⁸

67 Millionen deutschsprachige Einwohner:innen in Deutschland nutzen 2021 das Internet, das entspricht einer Quote von 94 Prozent. 54 Mio. dieses Personenkreises nutzen das Internet an einem durchschnittlichen Tag (entspricht 76 Prozent) – dies alles sind Rekordwerte, die insbesondere bei der Tagesreichweite eine substantielle Steigerung gegenüber den alten Höchstmarken aus den Jahren 2019/2020 darstellen.

²⁰⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden: *Beisch, Natalie/Koch, Wolfgang* (2021): Jahre ARD/ZDF-Onlinestudie: Unterwegsnutzung steigt wieder und Streaming/Mediatheken sind weiterhin Treiber des medialen Internets. In: *Media Perspektiven*, 10/2021. Url: www.ard-zdf-onlinestudie.de (Stand: 11.12.2021)

Tabelle 2

Entwicklung der Onlinenutzung* in Deutschland 1997 bis 2021

Gesamtbevölkerung

	mindestens selten genutzt												Tagesreichweite Internet**			
	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2017	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
in %	7	29	54	60	67	76	80	90	90	89	94	94	68	72	72	76
in Mio	4	18	34	39	44	53	56	62	63	63	66	67	48	51	51	54

* Seit 2017 wird die Internetnutzung als berechneter Wert aus mehreren Internettätigkeiten erfasst; davor: pauschale Abfrage „Internet genutzt“.

** Daten aus dem Tagesablauf-Schema, Day-After-Recall 5.00 bis 24.00 Uhr: Die Tagesreichweite umfasst alle Personen, die in mindestens einem Viertelstundenintervall eine Tätigkeit ausüben.

Basis: bis 2009: Deutsche ab 14 Jahren in Deutschland (2009: n=1 806, 2006: n=1 820, 2003: n=2 633, 2000: n=1 005, 1997: n=1 003). Ab 2010: Deutschspr. Bevölkerung ab 14 Jahren (2021: n=2 001; 2020: n=3 003; 2019: n=2 000; 2018: n=2 009; 2017: n=2 017; 2015: n=1 800; 2012: n=1 800).

Quelle: ARD-Onlinestudie 1997, ARD/ZDF-Onlinestudien 2000-2021.

Tabelle 3

Internetnutzer* in Deutschland 2017 bis 2021 – Soziodemografie

Hochrechnung in Mio

	keine Internetnutzung	mindestens selten genutzt					Tagesreichweite Internet**		
	2021	2017	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Gesamt	4,1	62,4	63,3	62,9	66,4	66,6	50,7	50,7	53,9
Frauen	2,5	31,6	31,7	31,3	33,0	33,0	25,9	25,5	26,7
Männer	1,5	30,8	31,7	31,6	33,3	33,4	24,8	25,2	26,9
14-19 Jahre	0,0	4,8	4,9	4,9	4,8	4,7	4,9	4,7	4,7
20-29 Jahre	0,0	9,6	9,6	9,7	9,7	9,6	9,4	9,4	9,4
30-39 Jahre	0,0	9,5	9,7	9,9	10,2	10,4	8,7	9,1	9,6
40-49 Jahre	0,0	11,1	11,0	11,1	10,6	10,2	9,1	8,8	9,3
50-59 Jahre	0,4	11,6	12,3	12,2	12,7	12,9	9,0	8,8	9,4
60-69 Jahre	0,8	7,8	7,7	8,0	9,3	9,4	5,3	5,7	6,3
ab 70 Jahren	2,9	8,0	8,0	7,1	9,1	9,4	4,3	4,2	5,1

* Seit 2017 wird die Internetnutzung als berechneter Wert aus mehreren Internettätigkeiten erfasst; davor: pauschale Abfrage „Internet genutzt“.

** Daten aus dem Tagesablauf-Schema, Day-After-Recall 5.00 bis 24.00 Uhr: Die Tagesreichweite umfasst alle Personen, die in mindestens einem Viertelstundenintervall eine Tätigkeit ausüben.

Basis: Deutschspr. Bevölkerung ab 14 Jahren (2021: n=2 001; 2020: n=3 003; 2019: n=2 000; 2018: n=2 009; 2017: n=2 017).

Quelle: ARD/ZDF-Onlinestudien 2017-2021.

Fast alle Menschen unter 70 Jahren nutzen in Deutschland das Internet, die allermeisten sogar pro Durchschnittstag. Nur in der Gruppe ab 70 Jahren wächst die Zahl der Internetnutzer:innen – nach einem beachtlichen Nutzungszugewinn von 2019 auf 2020 – im Jahr 2021 nun deutlich langsamer. Aktuell sind es in dieser Altersgruppe 77 Prozent mit zumindest gelegentlicher Nutzung und noch unter 50 Prozent an einem durchschnittlichen Tag (42 Prozent). Damit liegt die Tagesreichweite in der Gruppe ab 70 Jahren zwar deutlich hinter den jüngeren Dekaden, hat sich aber im Vergleich zu 2020 (+8 Prozent) merklich erhöht. Nur bei 40- bis 49-Jährigen ist eine ebenso große Nutzungssteigerung zu konstatieren (91 Prozent, +8 Prozent). Damit ist das Internet viel häufiger als noch in den Vorjahren bei älteren Menschen in den beiden Corona-Jahren – möglicherweise durch die Pandemie verstärkt – zum täglichen Begleiter avanciert. Der mutmaßliche Zusammenhang zwischen der Internetnutzung an einem durchschnittlichen Tag und der Corona-Pandemie kann sowohl durch eine in der Zielgruppe deutlich gestiegene Kommunikation über das Internet als auch durch eine ebenfalls klare Relevanzsteigerung von Online-Chatmöglichkeiten untermauert werden.

Tabelle 5
Tagesreichweiten konkreter Tätigkeiten* im Internet 2018 bis 2021 im Vergleich
in %

	Gesamt				Frauen	Männer	14-29 J.	30-49 J.	50-69 J.	ab 70 J.
	2018	2019	2020	2021						
mediale Internetnutzung (netto)	43	44	50	55	52	56	87	72	38	18
Sendungen in Mediatheken/YouTube	4	5	5	8	7	9	8	11	7	2
Filme/Videos bei Netflix, Amazon usw.	11	14	17	22	22	20	50	30	7	1
Andere Filme/Videos bei YouTube, etc.	6	7	10	10	7	12	26	10	4	2
Videos bei Facebook, Instagram, etc.**	–	–	4	2	3	2	7	2	1	–
Podcasts oder Radiosendungen zeitversetzt	3	3	3	4	4	4	7	7	2	0
Musik bei Spotify oder YouTube	12	13	20	20	18	21	53	22	7	2
Artikel digital im Internet	19	20	17	20	19	22	27	26	17	10
Individualkommunikation (netto)										
Chatten, E-Mail, Messenger, WhatsApp	45	47	47	49	51	46	64	59	42	26
sonstige Internetnutzung (netto)	36	36	30	34	32	36	59	40	24	14
etwas im Internet erledigen oder eingekauft	6	4	5	6	7	6	6	7	6	5
Onlinespiele	9	8	11	10	7	14	22	10	6	5
schnell etwas suchen oder im Internet surfen (2018-20: netto)	28	28	19	15	15	16	18	20	14	6
in sozialen Medien etwas liken, teilen, posten, Feed anschauen***	–	–	–	11	13	10	30	13	4	1

* Daten aus dem Tagesablauf-Schema, Day-After-Recall 5.00 bis 24.00 Uhr: Die Tagesreichweite umfasst alle Personen, die in mindestens einem Viertelstundenintervall eine Tätigkeit ausüben.

** 2018 bis 2019 nicht erfasst.

*** 2018 bis 2020 nicht erfasst.

Basis: Deutschspr. Bevölkerung ab 14 Jahren (2021: n=2 001; 2020: n=3 003; 2019: n=2 000; 2018: n=2 009).

Quelle: ARD/ZDF-Onlinestudien 2018-2021.

Bei der detaillierten Betrachtung der Internetnutzung in den drei Hauptkategorien mediale Internetnutzung, Individualkommunikation und sonstige Internetnutzung auf Basis der Nutzung pro Durchschnittstag, wie sie aus der Tagesablaufferhebung hervorgeht, zeigt sich, dass in den letzten Jahren die mediale Internetnutzung von 43 Prozent im Jahr 2018 über 50 Prozent im vergangenen Jahr auf aktuell 55 Prozent angewachsen ist. Das bedeutet, dass 55 Prozent der befragten Personen angeben, am Tag vor der Befragung mindestens eine mediale Internetanwendung für eine Viertelstunde oder länger genutzt zu haben.

Tabelle 6
Mediales Internet 2019 bis 2021 – Tagesreichweiten*
in %

	Gesamt			Frauen	Männer	14-29 J.	30-49 J.	50-69 J.	ab 70 J.
	2019	2020	2021						
Mediales Internet gesamt inkl. Live-TV & -Radio (netto)	44	50	55	52	56	87	72	38	18
Bewegtbild im Internet inkl. Live-TV	26	30	36	35	37	70	50	18	5
Audio im Internet inkl. Live-Radio	19	28	30	30	30	60	39	16	5
Artikel im Internet	20	17	20	19	22	27	26	17	10

* Daten aus dem Tagesablauf-Schema, Day-After-Recall 5.00 bis 24.00 Uhr: Die Tagesreichweite umfasst alle Personen, die in mindestens einem Viertelstundenintervall eine Tätigkeit ausüben.

Basis: Deutschspr. Bevölkerung ab 14 Jahren (2021: n=2 001; 2020: n=3 002; 2019: n=2 000).

Quelle: ARD/ZDF-Onlinestudien 2019 bis 2021.

Auf diese Art wird die Tagesreichweite aus den Viertelstundendaten der Tagesablaufbefragung ermittelt. Die mediale Internetnutzung ist damit die wichtigste der drei Hauptkomponenten der Internetnutzung; sie hat in den letzten Jahren die Individualkommunikation, die aktuell bei 49 Prozent

Tagesreichweite rangiert, überholt. Die dritte Komponente, die sonstige Internetnutzung, kommt relativ konstant, nach einem kleinen Rückgang im letzten Jahr, auf 34 Prozent Tagesreichweite.

Die mediale Internetnutzung kennt drei Haupttreiber: Erstens Video-Streamingdienste wie etwa Netflix, Amazon Prime und Disney+ mit einer Tagesreichweite von 22 Prozent. Mit einem Plus von 5 Prozent wird im Jahr 2021 ein neuer Höchstwert erreicht. Pro Tag nutzen 50 Prozent der unter 30-Jährigen und 30 Prozent der 30- bis 49-Jährigen Streamingdienste. Der zweite starke Treiber ist das Musikhören über Streamingdienste wie Spotify, Deezer oder auch YouTube, was pro Tag ebenfalls von rund einem Fünftel der Bevölkerung getan wird. Die 20 Prozent Tagesreichweite aus dem letzten Jahr hatten einen erheblichen Zuwachs zu 2019 bedeutet und werden im Jahr 2021 bestätigt. Auch hier sind es die beiden jüngeren Zielgruppen, die eine überdurchschnittliche Nutzung aufweisen. Der dritte starke Treiber der medialen Internetnutzung ist das Lesen von digitalen Artikeln auf verschiedenen Plattformen. Nach einem kleinen Minus im letzten Jahr werden auch hier 20 Prozent Tagesreichweite ermittelt und wieder das Nutzungsniveau aus 2019 erreicht.

Weitere Aspekte des medialen Internets sind die Nutzung der Mediatheken der Sender und von Fernsehsendungen (8 Prozent; +3 Prozent-Punkte) sowie von sonstigen Videos auf YouTube (konstant 10 Prozent) oder auf Social Media-Plattformen (schwankend zwischen 2 und 4 Prozent) und im Audiodbereich Podcast und die zeitversetzte Nutzung von Radiosendungen – mit einem Zuwachs von 3 auf 4 Prozent Tagesreichweite. Die Zunahme der Podcastnutzung wird noch deutlicher, wenn man zusätzlich zur Tagesreichweite auf die Nutzungsfrequenz mindestens einmal pro Woche blickt.

Bezüglich der Dauer der medialen Internetnutzung werden 2021 erneut Rekordwerte ermittelt. Während die Internetnutzung gesamt, also inklusive der nichtmedialen Anteile, von 204 Minuten im Jahr 2020 auf nun 227 Minuten ansteigt, steigt die mediale Internetnutzungsdauer von 120 auf 136 Minuten im Jahr 2021. Zu den zwei Stunden kommt im aktuellen Jahr also noch eine gute Viertelstunde hinzu. Alle demografischen Gruppen erleben 2021 einen Zuwachs bei der medialen Internetnutzung. So steigen die Minutenwerte bei Frauen und Männern im gleichen Maß um 15 bzw. 16 Minuten auf 126 Minuten bzw. 144 Minuten, sprich: Männer nutzen auch 2021 das mediale Internet 18 Minuten länger als Frauen. Auf rund 4,5 Stunden mediale Internetnutzung kommen die 14- bis 29-Jährigen, der Zuwachs beträgt hier auf hohem Niveau nur 13 Minuten. Den größten Zuwachs verzeichnen die 30- bis 49-Jährigen: Mit einem Plus von 41 Minuten kommen sie nun auf 178 Minuten, das entspricht rund drei Stunden. Mit geringen respektive keinen Zuwächsen zeigt sich das niedrige Niveau bei der medialen Internetnutzung in den älteren Zielgruppen, die nur auf 77 Minuten (50-69 Jahre) bzw. 23 Minuten (ab 70 Jahren) mediale Internetnutzungsdauer kommen.

Während die Daten aus der Tagesablaufbefragung mit Bezug auf den jeweils gestrigen Tag vor der Datenerhebung Kennwerte für die Intensität der Nutzung (Nutzungsdauer pro Tag) und ihre Alltagsintegration (Tagesreichweite) liefern, wird in der ARD/ZDF-Onlinestudie regelmäßige Nutzung so operationalisiert, dass es genügt, wenn etwas einmal pro Woche getan wird. Die Kennzahl „mindestens einmal pro Woche“ beinhaltet das ganze Spektrum zwischen mehrmals täglich bis einmal pro Woche. Somit sind die ermittelten Werte naturgemäß höher als Tagesreichweiten. Drei von vier Menschen (74%) in Deutschland nutzen in diesem Sinne regelmäßig Videos oder Fernsehinhalte über das Internet. Die größte Rolle spielen On-Demand-Inhalte von Fernsehsendern, die in den Mediatheken oder auf YouTube von 47 Prozent einmal pro Woche oder öfter gesehen werden. Mit etwas Abstand werden von 42 Prozent Video-Streamingdienste (Netflix, Amazon, Disney+ etc.) regelmäßig aufgerufen. Videos auf YouTube, die keine Verbindung zu Fernsehsendern haben, nutzen 34 Prozent regelmäßig, Videos auf Social-Media-Plattformen wie etwa Facebook, Instagram und

TikTok 23 Prozent. Auf geringerem Niveau als die verschiedenen Ausprägungen von Video-on-Demand werden Livestreams der Fernsehsender über das Internet von 20 Prozent angesehen.

Tabelle 8
Videonutzung im Internet 2019 bis 2021 – mindestens einmal wöchentlich genutzt
 in %

	Gesamt			Frauen	Männer	14-29 J.	30-49 J.	50-69 J.	ab 70 J.
	2019	2020	2021						
Bewegtbild online (netto)	61	69	74	69	80	97	87	66	42
Fernsehsendungen bei Mediatheken/YouTube u.a. (netto)*	35	40	47	43	52	60	58	41	26
Fernsehsendungen oder Videos in Mediatheken ansehen**	–	33	38	35	42	37	50	37	24
Fernsehsendungen auf YouTube**	–	15	21	16	27	45	23	12	8
Andere Videos oder Livestreams auf YouTube**	–	41	34	24	44	65	41	21	10
Videos oder Livestreams bei Streamingdiensten	32	36	42	39	44	76	61	23	5
Videos oder Livestreams auf Facebook, Instagram o. a. sozialen Medien**	–	30	23	22	23	50	31	10	2
Videos oder Livestreams bei anderen Anbietern im Internet**	–	22	18	14	22	34	19	11	10
Fernsehsendungen live im Internet	13	12	20	18	22	25	20	21	12

* ab 2020 Nettowert aus Fernsehsendungen/Videos in Mediatheken sowie Fernsehsendungen auf YouTube.

** Aufgrund geänderter Abfrage keine Daten für 2019.

Basis: Deutschspr. Bevölkerung ab 14 Jahren (2021: n=2 001; 2020: n=3 002; 2019: n=2 000).

Quelle: ARD/ZDF-Onlinestudien 2019-2021.

Radio, Musik oder Podcasts werden über das Internet von zwei Dritteln der Bevölkerung regelmäßig, das heißt mindestens einmal pro Woche gehört. Streamingdienste wie Spotify, Amazon Music oder Apple Music sind mit 37 Prozent regelmäßiger Nutzung gut etabliert. Die Musikknutzung über YouTube spielt mit 32 Prozent ebenfalls eine wichtige Rolle. Während die regelmäßige Nutzung von Podcasts oder Radiosendungen auf Abruf in diesem Jahr einen neuen Bestwert von 28 Prozent regelmäßiger Nutzung erreicht, bleiben Hörbücher und Hörspiele im Internet mit nur geringen Schwankungen bei 5 bis 6 Prozent. Genau wie beim Fernsehen kommt die Livenutzung des Radios über das Internet auf 20 Prozent.

Tabelle 9
Audionutzung im Internet 2019 bis 2021 – mindestens einmal wöchentlich genutzt
 in %

	Gesamt			Frauen	Männer	14-29 J.	30-49 J.	50-69 J.	ab 70 J.
	2019	2020	2021						
Audio online (netto)	54	61	66	61	70	98	80	53	29
Radioprogramme live im Internet	18	19	20	19	22	17	24	25	8
Podcasts oder Radiosendungen zeitversetzt im Internet*	14	20	28	28	29	37	38	21	16
Musik über Streamingdienste hören	24	35	37	35	39	78	48	20	4
Musik über YouTube	29	31	32	26	37	60	38	19	11
Hörbücher oder Hörspiele im Internet	4	5	6	7	6	13	9	3	–

* 2019: mit gemeinsamem Item abgefragt. 2020, 2021: Nettowert aus zwei Items.

Basis: Deutschspr. Bevölkerung ab 14 Jahren (2021: n=2 001; 2020: n=3 002; 2019: n=2 000).

Quelle: ARD/ZDF-Onlinestudien 2019-2021.

Bei der Nutzung der diversen Angebotsklassen im Internet gibt es 2021 mehrheitlich wenige Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr. Der weiteste Nutzer:innenkreis von Internet-Suchmaschinen ist im Vergleich zum Vorjahr unverändert groß geblieben. Annähernd neun von zehn Personen ab 14 Jahren nutzen Google und andere Suchmaschinen zumindest selten. Auf täglicher Basis recherchieren 43 Prozent mit Hilfe von Internetsuchmaschinen nach Informationen. Mit 67 Prozent

bedienen sich unter 30-Jährige im Vergleich zu anderen Altersgruppen am häufigsten der Suchmaschinen, während dies bei 30- bis 49-Jährigen etwas mehr als die Hälfte jeden Tag tut. Auf weitere Internetanwendungen wie Ortungsfunktionen über das Handy oder das Smartphone aktivieren, um unterschiedliche Informationen und Funktionen in der Umgebung zu nutzen, greift mittlerweile jede oder jeder Zehnte zurück (10 %).

Tabelle 10
Nutzung von Angebotsklassen im Internet 2019 bis 2021 – mindestens seltener genutzt
 in %

	Gesamt			Frauen	Männer	14-29 J.	30-49 J.	50-69 J.	ab 70 J.
	2019	2020	2021						
Lesen und Schreiben von E-Mails	82	85	85	83	86	95	95	82	62
Ortungsfunktion über Handy/Smartphone aktivieren, um unterschiedliche Informationen und Funktionen in der Umgebung zu nutzen	54	50	57	55	59	76	66	52	30
Online-Landkarten wie z. B. Google Maps	76	77	78	76	80	94	92	71	46
Suchmaschinen wie Google	84	87	87	85	89	99	96	86	60
Blogs, also Webtagebücher im Internet	19	17	17	15	19	33	24	10	3
Newsletter lesen, zum Beispiel über E-Mail*	–	–	42	40	44	46	53	42	18

* 2019 und 2020 nicht erfasst.

Basis: Deutschspr. Bevölkerung ab 14 Jahren (2021: n=2 001; 2020: n= 3 003; 2019: n= 2 000).

Quelle: ARD/ZDF-Onlinestudien 2019 bis 2021.

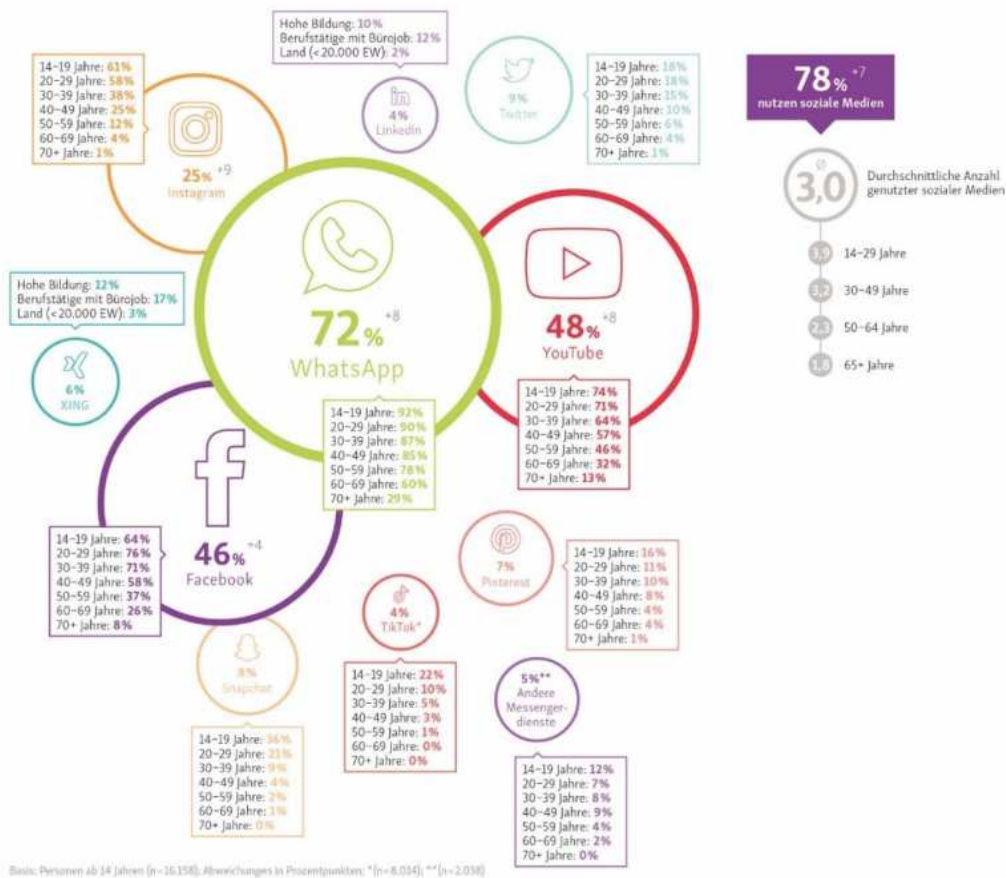
Laut Branchendienst WeAreSocial/Hootsuite²⁰⁹ nutzten Anfang 2021 4,2 Milliarden Menschen rund um den Globus Facebook, Twitter & Co. – ein Plus von 1,3 Millionen pro Tag. Auch in Deutschland stieg die Anzahl der Social-Media-Nutzer:innen 2021 im Vergleich zum Vorjahr um 13 Prozent auf 66 Millionen.²¹⁰ Das entspricht laut D21 Digitalindex 2020 einem Wert von mehr als drei Viertel der deutschsprachigen Bevölkerung.²¹¹ Erstaunlich ist die Anzahl der Social Media-Accounts: durchschnittliche Deutsche verfügen über sechs verschiedene Konten und sind dort in der Regel eine Stunde und 24 Minuten pro Tag aktiv. WhatsApp und Facebook gehören mit 11,7 und 11,5 Stunden pro Monat zu den Plattformen mit der längsten Verweildauer. Auf Instagram verbringen die User im Schnitt 7,6 Stunden pro Monat.

²⁰⁹ Vgl. wearesocial.com/de/ (Stand: 10.10.2021)

²¹⁰ Vgl. www.blog2social.com/de/blog/ (Stand: 10.10.2021)

²¹¹ Vgl. www.initiaved21.de/d21index (Stand: 10.10.2021)

Welche der folgenden sozialen Medien nutzen Sie – egal ob Sie aktiv etwas posten bzw. hochladen oder nur Inhalte/Videos ansehen?



Basis: Personen ab 14 Jahren (n=16.158). Abweichungen in Prozentpunkten: * (n=8.014), ** (n=2.038)

DZI-Digital-Index 2020/2021, eine Studie der Initiative DZI, durchgeführt von Kantar, ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Ein Blick auf die Zahl der monatlichen Nutzer:innen in Deutschland verrät, dass Facebook mit 32 Millionen vorne liegt, gefolgt von Instagram mit 21 Millionen. XING wird von 16 Millionen Personen aktiv genutzt, Pinterest von 13 Millionen und Reddit von 12,9 Millionen. Darauf folgen Twitter mit 12 Millionen und Telegram mit 7,8 Millionen Nutzer:innen.²¹² Je älter, desto geringer ausgeprägt ist der Umgang mit Social Media. WhatsApp, YouTube und Facebook liegen bei Menschen jeglichen Alters vorne. Instagram ist nur bis zu einem Alter von ca. 50 Jahren relevant. Bildung und Berufstätigkeit sind weitere entscheidende Nutzungsfaktoren: Formal höher Gebildete sowie berufstätige Personen nutzen Social-Media-Angebote überdurchschnittlich stark.²¹³

Und noch etwas sticht ins Auge, wenn man die Ergebnisse des Reuters Institute Digital News Report 2021²¹⁴ analysiert: Zwar sind die Nachrichten des linearen Programmfernsehens der am weitesten verbreitete Zugangsweg, um sich über das aktuelle Geschehen zu informieren, aber für immerhin 40

²¹² Vgl. www.blog2social.com/de/blog/ (Stand: 10.10.2021)

²¹³ Vgl. www.initiaved21.de/d21index (Stand: 10.10.2021)

²¹⁴ Vgl. w Hans-Bredow-Institut (2021): Reuters Institute Digital News Report 2021: Ergebnisse für Deutschland. Url: www.hans-bredow-institut.de/uploads/media/Publikationen/cms/media/v9drj2w_AP58_RDNR21_Deutschland.pdf (Stand: 10.10.2021)

Prozent (2020: 38 Prozent) der Gesamtbevölkerung stellt das Internet bereits die Hauptnachrichtenquelle dar und 10 Prozent nennen Social-Media-Angebote als wichtigste Ressource (2020: 11 Prozent). Im Internet kommen 31 Prozent der erwachsenen Onliner am ehesten in Sozialen Medien mit Nachrichteninhalten in Kontakt. In der Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen sehen, lesen oder hören 52 Prozent Nachrichten in Sozialen Medien. Bereits 4 Prozent der erwachsenen Onliner vertrauen auf Soziale Medien als alleiniger Ressource für Nachrichten; unter den 18- bis 24-Jährigen sind es schon 8 Prozent - Tendenz steigend. Im Detail bezieht diese jüngere Kohorte ihre Nachrichten aktuell zu 25 Prozent über Instagram, es folgen Facebook (18 Prozent), WhatsApp (17 Prozent) und YouTube (16 Prozent). Die Hauptgründe für die nachrichtenbezogene Nutzung von Social Media sind individuell sehr unterschiedlich. Für Facebook gibt fast ein Drittel der Befragten an, Nachrichten dort überwiegend deshalb zu sehen, weil man unterwegs ist. Für die Nutzer:innen von Instagram stellen Nachrichten am ehesten eine kurzweilige und unterhaltsame Möglichkeit des Zeitvertreibs dar – dass somit viele Jungwähler:innen nur äußerst oberflächlich mit journalistischer Berichterstattung in Berührung kommen, ist ein bedenkliches Datum. Twitter-Nutzer:innen interessiert an Nachrichten vorwiegend die Diskussion und Kommentierung derselben.²¹⁵

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.²¹⁶

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

²¹⁵ Vgl. ebd.

²¹⁶ Vgl. *Heffler/Höhe*, *Werbemarkt 2015* (Teil 1): Auf Wachstumskurs, *Media Perspektiven* 3/2016, S. 156 ff.

typischen Zyklus zwischen Sportjahren. Die Privatsender setzten mit Werbung 3,7 Prozent mehr um als im Vorjahr.²¹⁷

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 Privatsendern²¹⁸ hat sich dementsprechend weiter geöffnet

(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 Werbemarktgutachten²¹⁹ 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,²²⁰ wurden bei der qualitativen Befragung von Experten im Rahme 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

²¹⁷ Vgl. *Heffler/Höhe*, Werbemarkt 2015 (Teil 2): Rückläufige Nettozahlen durch anhaltende Schwäche von Print, *Media Perspektiven* 6/2016, S. 310 ff.

²¹⁸ Vgl. zur Bedeutung der Mediaagenturen auch unten, Abschnitt 9. c) dieses Berichts

²¹⁹ 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.

²²⁰ 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.

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.

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.²²¹ 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.“²²²

(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

²²¹ Vgl. hierzu auch Abschnitt 4. d) des Berichts.

²²² *Vlasic, Andreas*, Der Werbemarkt für private Medien im Saarland. Eine Studie über Möglichkeiten der Refinanzierung regionaler privater Medienangebote (unter besonderer Berücksichtigung des Hörfunks), 2017.

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.²²³

(4) Werbefinanzierung und Programmgestaltung

Der Einfluss der Werbung auf die Programmgestaltung und damit auf die Vielfältigkeit des Programmangebots ist Gegenstand zahlreicher Diskussionen.²²⁴ 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, sodass 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.²²⁵

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 wirklich 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

²²³ 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)

²²⁴ 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.

²²⁵ Zur Programmgestaltung im Hörfunk vgl. *Die Medienanstalten*, Jahrbuch 2013/2014, Leipzig 2015, S. 123 ff.

Finanzierungsmodell jedoch kaum rentabel nutzen können“. ²²⁶ 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 Fernseherers 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 sich hierüber die Möglichkeit, „die große Reichweite des Fernsehens mit den Möglichkeiten der personalisierten Ansprache der digitalen Welt (zu verbinden)“. ²²⁷ 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. ²²⁸

So können Automarken z.B. in ihre Spots die Adressen der Händler:Innen 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:Innen umschalten. So sieht jeder/jede Konsument:In genau dann die Reklame, wenn er/sie den Sender gewechselt hat. Mit Switch-In können die Konsumenten/Konsumentinnen 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.

²²⁶ 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

²²⁷ 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>

²²⁸ 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:Innen 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/Kundinnen 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/Abonnentinnen 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) 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.²²⁹ 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 Programerstellung. Der für den vorliegenden Zusammenhang relevante empirische Befund belegt einen deutlichen Rückgang der Werbeerlöse je Hörer:In:²³⁰

„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 Abbildung²³¹). 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.“

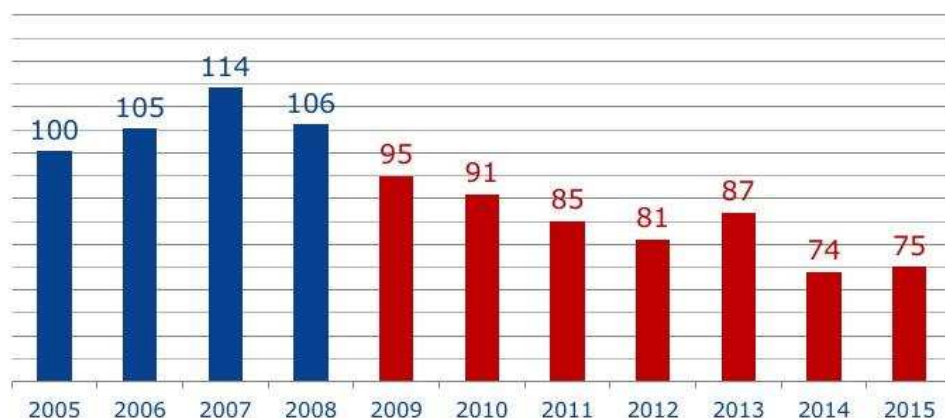
²²⁹ Hans/Ukrow/Knapp/Cole, (Neue) Geschäftsmodelle der Mediaagenturen, Saarbrücken 2016; vorgestellt auf den Medientagen München am 25. Oktober 2016; https://www.blm.de/aktivitaeten/forschung/programm_und_marktstudien.cfm.

²³⁰ Ebenda, S. 60 ff.

²³¹ 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.

Die in der Tendenz nicht unerheblich rückläufige Entwicklung der Netto-Werbeerlöse pro Hörer:In 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 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.“

(8) 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.²³² Ohne visuell wirkende Zusatzelemente zumindest auf neuen digitalen Transport- und Abspielwegen scheinen Print- und Hörfunkprodukte insbesondere bei jüngerem Zielpublikum an Attraktivität einzubüßen.

²³² 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/>)

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:Innen aufwiesen und dass die Märkte weiterhin schlechterdings kaum vergleichbar wären.²³³ 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 gewendet ein neuer Markt, der besetzt werden konnte“.²³⁴

Diesen Markt wollen und können nicht nur bereits bislang gattungsmäßig präsenste 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 konkurrenziell ausgerichteten Wirkens einen fairen Wettbewerb um Marktanteile ermöglichen.

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.

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 sowie 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

²³³ Vgl. hierzu noch BVerfGE 12, 205 (261)

²³⁴ 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/>)

oder je nach Geschäftsbeziehung auch beiden Einnahmemöglichkeiten eröffnen, ist evident, dass von einem „level playing field“ noch nicht gesprochen werden kann.

Fragen des „level playing field“ stellen sich auch in arbeitsrechtlicher Hinsicht. Nicht zuletzt Änderungen in der Vertriebsstruktur bei einem Akteur im intermedialen 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.²³⁵

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-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/Konkurrentinnen, die diese Vorteile nicht haben, wird es schwerfallen, 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.²³⁶ Medienvielfalt kann damit perspektivisch gefährdet werden.

²³⁵ Vgl. <http://blogs.faz.net/medienwirtschaft/2015/03/30/der-mindestlohn-trifft-die-zeitungszusteller-722/>

²³⁶ 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/>)

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/die werberelevante Hörer:in 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) 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 Endgerätarten 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.²³⁷ Die Unterschiede sind hier zum Teil so gravierend, dass in der Fachwelt gar von einem *Generationsabriss* gesprochen wird.²³⁸

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.

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.

²³⁷ 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>).

²³⁸ 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>).

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:innen 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:innen 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/die Deutsche? ²³⁹

²³⁹ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Jansen/Heeg*, 18 Millionen Deutsche stehen im digitalen Abseits, FAZ v. 16.11.2016, S. 26

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 Chancungleichheit betroffene Gruppen, zum Beispiel Migrant:innen, Frauen, Senior:innen, 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.²⁴⁰

Ein großer Teil der Bürger:innen 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 Studie ²⁴¹ 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 schneide die Bevölkerung im Vergleich zum Vorjahr schlechter ab, bilanzieren die Studienautor:innen.

Der Prozess der Digitalisierung kann nur dann gesamtgesellschaftlich erfolgreich verlaufen, wenn möglichst alle Bürger:innen die für diese Entwicklungen entsprechenden Kompetenzen erwerben können. Will man einer digitalen Spaltung unserer Gesellschaft entgegenwirken, müssen alle Bürger:innen mitgenommen, beim Kompetenzerwerb unterstützt und zu digitaler Selbstbestimmung befähigt werden. Dies ist eine Aufgabe aller mit Bildung, Information und Beratung befassten Akteure und Institutionen.²⁴²

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:innen* mit durchschnittlich 15 Indexpunkten (26 Prozent der Bevölkerung)
- Digital Mithaltende (ca. 30 Millionen Menschen)

²⁴⁰ 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)

²⁴¹ *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>)

²⁴² 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.initiatived21.de/wp-content/uploads/2016/11/Studie-D21-Digital-Index-2016.pdf>)

- Nutzertyp 2 – *Konservative Gelegenheitsnutzer:innen* mit durchschnittlich 56 Indexpunkten (39 Prozent der Bevölkerung)
- Nutzertyp 3 – *Vorsichtige Pragmatiker:innen* 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:innen* mit durchschnittlich 74 Indexpunkten (8 Prozent der Bevölkerung)
 - Nutzertyp 6 – *Technik-Enthusiast:innen* 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:innen 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,²⁴³ 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.

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:innen 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

²⁴³ 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>)

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

Barrierefreie Medienangebote sind im digitalen Zeitalter (und in Zeiten globaler Pandemien) ein entscheidender Baustein für gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe. Solche gleichberechtigte Teilhabe sichert Vielfalt, indem sie Menschen mit Behinderungen passiv einen vielfältigen Medienkonsum eröffnet und zugleich deren informierte aktive Teilhabechance an gesellschaftlichen Debatten fördert. Denn Medien bieten nicht nur Informationen, sondern jedem und jeder Einzelnen auch die Möglichkeit zum Mitreden. Die Gewährleistung der Barrierefreiheit audiovisueller Inhalte ist im Übrigen auch eine wesentliche Anforderung im Zusammenhang mit den im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen eingegangenen Verpflichtungen.

Die Medienregulierung hat das Thema Barrierefreiheit deshalb in jüngster Zeit auf Ebene der EU wie auf staatsvertraglicher Ebene aufgegriffen: In der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste der EU wird dabei betont, dass das Recht von Menschen mit Beeinträchtigungen und von älteren Menschen auf Teilnahme am gesellschaftlichen und kulturellen Leben der Union und ihre diesbezügliche Integration mit der Bereitstellung barrierefreier audiovisueller Mediendienste verbunden ist. Daher sollten die Mitgliedstaaten ohne unangemessene Verzögerung sicherstellen, dass sich die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendiensteanbieter aktiv darum bemühen, ihre Inhalte für Menschen mit Behinderungen, insbesondere für Menschen mit Seh- oder Hörstörungen, zugänglich zu machen. Die Anforderungen an die Barrierefreiheit sollten durch einen schrittweisen und fortlaufenden Prozess erfüllt werden, wobei praktische und unvermeidbare Einschränkungen, die beispielsweise im Fall von live übertragenen Sendungen oder Veranstaltungen eine vollständige Barrierefreiheit verhindern könnten, zu berücksichtigen sind. Um feststellen zu können, welche Fortschritte Mediendiensteanbieter dabei gemacht haben, ihre Dienste schrittweise für Menschen mit Seh- oder Hörstörungen zugänglich zu machen, sollten die Mitgliedstaaten die in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Mediendiensteanbieter verpflichten, ihnen regelmäßig Bericht zu erstatten. Die Barrierefreiheit audiovisueller Mediendienste sollte unter anderem durch Gebärdensprache, Untertitelung für Gehörlose und Schwerhörige, gesprochene Untertitel und Audiobeschreibung hergestellt werden. Nach Art. 7 der Richtlinie ermutigen die Mitgliedstaaten der EU die Mediendiensteanbieter, Aktionspläne für Barrierefreiheit zu erarbeiten, die auf eine stetige und schrittweise Verbesserung des Zugangs zu ihren Diensten für Menschen mit Behinderungen ausgerichtet sind.

Der (gewachsenen) Bedeutung des Themas Barrierefreiheit hat bereits der seit November 2020 geltende Medienstaatsvertrag Rechnung getragen, in dem eine dreijährliche Berichtspflicht über ihr jeweiliges Engagement in Sachen Barrierefreiheit für öffentlich-rechtlichen wie privaten Rundfunk

festgeschrieben wurde (vgl. § 7 MStV). Der Staatsvertrag bekräftigt zudem die Notwendigkeit barrierefrei gestalteter Angebote ausdrücklich und benennt diese als Kriterium für den Public Value. Diese neuen Regelungen sind ein wichtiger Baustein für eine inkludierende Medienordnung, die es allen Menschen ermöglicht, am medialen Meinungsbildungsprozess teilzuhaben. Teilhabe darf nicht an Mediennutzung scheitern. Unsere Ziele – Medien- und Meinungsvielfalt, Kinder- und Jugendmedienschutz, Schutz der Menschenwürde und Nutzerschutz – gelten für alle Bevölkerungsgruppen, was das Thema Barrierefreiheit so wichtig macht.

Aktuell wird bereits an einem sog. Barrierefreiheits-Staatsvertrag als Zweitem Medienänderungsstaatsvertrag gearbeitet, mit dem die Regelungen zur Barrierefreiheit weiter konkretisiert werden sollen. Die Regierungschefinnen und –chefs der deutschen Länder haben am 22.10.2021 den Entwurf eines solchen Staatsvertrages beschlossen, welcher auch der länderseitigen Umsetzung des sog. European Accessibility Acts (EAA)²⁴⁴ dienen soll.²⁴⁵

Der Barrierefreiheitsstaatsvertrag knüpft an zwei Begriffsbestimmungen an, die in den Medienstaatsvertrag neu aufgenommen werden sollen: Ein „barrierefreies Angebot“ ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 30 MStV-E „ein Angebot, das für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, bei Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel, nach dem jeweiligen Stand der Technik ohne besondere Erschwernis und möglichst ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar ist“. Ein „Dienst, der den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglicht,“ ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 31 MStV-E ein Telemedium, das genutzt wird, um Fernsehprogramme und fernsehähnliche Telemedien sowie alle bereitgestellten Funktionen, die auf die Umsetzung von Maßnahmen zurückgehen, die getroffen werden, um diese Angebote nach §§ 7 und 76 MStV, d.h. barrierefrei, zugänglich zu machen, „zu ermitteln, auszuwählen, Informationen darüber zu erhalten und diese Angebote anzusehen; einschließlich elektronischer Programmführer“.

Die Anforderungen, die sich für ein solches Telemedium aus dem EAA ergeben, sollen im Medienstaatsvertrag in einem eigenen zusätzlichen 5. Unterabschnitt des V. Abschnittes „Besondere Bestimmungen für einzelne Telemedien“ geregelt werden, der aus den §§ 99a bis 99e MStV bestehen soll. Im Ergebnis dieser Neuregelung soll der bisherige § 21 MStV gestrichen werden, der bestimmt, dass Anbieter von Telemedien im Rahmen der technischen und ihrer finanziellen Möglichkeiten den barrierefreien Zugang zu Fernsehprogrammen und fernsehähnlichen Telemedien unterstützen sollen. § 99a i.d.F. des 2. MÄndStV regelt die Barrierefreiheitsanforderungen und befasst sich mit der Frage unverhältnismäßiger Belastungen. Dienste, die den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglichen, müssen durch verschiedene Maßnahmen ihre Angebote barrierefrei gestalten. Diese Gewährleistung der Barrierefreiheit umfasst die Anforderungen gemäß Anhang I Abschnitt III sowie Abschnitt IV Buchst. b des EAA. Solche Maßnahmen können beispielsweise die verständliche Darstellung, etwa durch Verwenden einer großen Schriftart oder durch eine alternative Darstellung bei Inhalten ohne Text sein. Auch unterstützende Dienste, wie Helpdesks, nennt Anhang I Abschnitt III der Richtlinie (EU) 2019/882 als eine solche Maßnahme. Websites einschließlich der zugehörigen

²⁴⁴ Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen.

²⁴⁵ Der Entwurf des zweiten Medienänderungsstaatsvertrages vom 22. Oktober 2021 ist abrufbar unter:

https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/beschluss_-_rundfunkthemen_-_zweiter_medienanderungsstaatsvertrag_-_anlage.pdf

Der Beschluss der Ministerpräsidenten zu den Rundfunkthemen in der Jahreskonferenz vom 20. – 22. Oktober 2021 ist abrufbar unter:

https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/beschluss_-_rundfunkthemen_-_zweiter_medienanderungsstaatsvertrag.pdf

Online-Anwendungen und auf Mobilgeräten angebotenen Dienstleistungen, einschließlich mobiler Apps, müssen auf kohärente und angemessene Weise wahrnehmbar, bedienbar, verständlich und robust gestaltet werden. Nach Anhang I Abschnitt IV lit. b der Richtlinie (EU) 2019/882 müssen bei Diensten, die den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglichen, zum einen elektronische Programmführer (EPG), die wahrnehmbar, bedienbar, verständlich und robust sind und Informationen über die Verfügbarkeit von Barrierefreiheit bereitstellen, bereitgestellt werden und zum anderen gewährleistet sein, dass die Barrierefreiheitskomponenten (Zugangsdienste) der audiovisuellen Mediendienste wie Untertitel für Gehörlose und Schwerhörige, Audiodeskription, gesprochene Untertitel und Gebärdensprachdolmetschung, vollständig, in für eine korrekte Anzeige angemessener Qualität und audio- und videosynchronisiert gesendet werden und dem Nutzer ermöglichen, ihre Anzeige und Verwendung selbst zu regeln. § 99b MStV-E enthält Regelungen zur Vermutung der Konformität des Dienstes mit diesen Anforderungen.

Diese Verpflichtungen bestehen zum einen generell nicht für Kleinunternehmen gemäß Art. 3 Nr. 23 der Richtlinie (EU) 2019/882. Sie bestehen darüber hinaus dann nicht, wenn sie Anbieter von Diensten, die den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglichen, nach Maßgabe des Anhangs VI dieser Richtlinie unverhältnismäßig belasten oder eine wesentliche Änderung dieses Dienstes erfordern, die zu einer grundlegenden Veränderung seiner Wesensmerkmale führt. Ob eine solche unverhältnismäßige Belastung oder grundlegende Veränderung vorliegt, soll der Anbieter des Dienstes nach dem Staatsvertragsentwurf selbst beurteilen können; die Beurteilung muss mindestens alle fünf Jahre, im Übrigen bei Veränderung des Dienstes oder auf Aufforderung der zuständigen Landesmedienanstalt hin erneut erfolgen. Das Berufen auf eine unverhältnismäßige Belastung ist ausgeschlossen, wenn Anbieter nichteigene öffentliche oder private Mittel zur Verbesserung der Barrierefreiheit erhalten.

Anbieter von Diensten, die den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglichen, haben nach § 99c MStV-E in barrierefreier Form für die Allgemeinheit in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder auf andere deutlich wahrnehmbare Weise anzugeben, wie sie die Barrierefreiheitsanforderungen nach § 99a Abs. 1 MStV-E erfüllen.

Verfahrensrechtlich gewinnt diese materiell-rechtliche Regelung, über deren Einhaltung die Landesmedienanstalten wachen, durch Verbraucherschutzbestimmungen (einschließlich eines in § 99d Abs. 2 MStV-E vorgesehenen Verbandsklagerecht) zusätzliche Effektivität: Ein Verbraucher, der einen Dienst, der den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglicht, wegen einer Verletzung der Anforderungen aus den §§ 99a und 99c nicht oder nur eingeschränkt nutzen kann, kann nach § 99d Abs. 1 MStV-E bei der zuständigen Landesmedienanstalt beantragen, Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der §§ 99a und 99c sicherzustellen. Gegen den Bescheid dieser Medienanstalt, das auf einer Beschlussfassung der ZAK beruht, oder ein Unterlassen stehen dem Verbraucher nach § 99d Abs. 2 MStV-E verwaltungsgerichtliche Rechtsbehelfe zur Verfügung.

Die besondere Rolle, die dem Rundfunk bei dem Abbau von Diskriminierungen zukommt, soll im Übrigen dadurch unterstrichen werden, dass im Rahmen der allgemeinen Programmgrundsätze des § 3 Satz 2 MStV eingefügt wird, dass die Angebote „dem Abbau von Diskriminierungen gegenüber Menschen mit Behinderungen nicht entgegenstehen dürfen“. Zudem soll den unterschiedlichen Hemmnissen für Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen, am Prozess der Rundfunkkommunikation barrierefrei teilhaben zu können, durch eine Ergänzung in den Vorgaben nach § 7 MStV Rechnung getragen werden.

Der Entwurf, der vom 1. Dezember 2021 von den Regierungschefinnen und -chefs der Länder unterzeichnet wurde, muss von allen Landesparlamenten ratifiziert werden, um bis zum 28. Juni 2022 als Ende der Umsetzungsfrist des EAA in Kraft treten zu können.

Das Thema Barrierefreiheit ist im Übrigen, ausgehend von einer Initiative der LMS, schon seit Jahren Bestandteil der Arbeit der Medienanstalten. Insbesondere die seit 2013 regelmäßig durchgeführten Monitorings der Medienanstalten zur Erhebung des Status quo und der Entwicklungen barrierefreier Angebote im privaten Fernsehen sind ein wichtiger Baustein im Engagement der Medienanstalten für eine Verbesserung medialer Teilhabemöglichkeiten. Insgesamt setzt sich der positive Trend fort, aber bei der Geschwindigkeit der Entwicklung barrierefreier Angebote gibt es durchaus noch Potenziale. So wurde das barrierefreie Gesamtangebot von ProSiebenSat.1 Media SE bis heute immer weiter ausgebaut, während bei der Mediengruppe RTL der Durchschnittswert barrierefreier Angebote 2020 erstmals konstant geblieben ist. 2021 wurde der Monitoring-Bericht erstmals auch in leichter Sprache auf der Webseite der Medienanstalten veröffentlicht, um hier mit gutem Beispiel voranzugehen. Die LMS ihrerseits bietet ihre Webseite inzwischen auch in leichter Sprache an.

Lange war durch Zahlen noch nicht belegt, wie Menschen mit Behinderungen Medien überhaupt nutzen. Das wurde im Jahr 2016 durch eine Studie der Medienanstalten und der Aktion Mensch²⁴⁶ geändert, mit der erstmals bundesweit alle Formen von Behinderung bezogen auf Mediennutzung abgebildet wurden. Die Ergebnisse belegten, dass das Fernsehen bei Menschen mit Behinderungen das meistgenutzte Medium ist. Neben Information, Spaß und Entspannung steht bei der großen Mehrheit der Befragten das spezifische Nutzungsmotiv des „Mitreden-Könnens“ an vorderster Stelle. Gemeinsam mit dem gemeinnützigen Berliner Verein Sozialhelden, ARD, ZDF und dem VAUNET haben die Medienanstalten im Jahr 2018 das Inklusionsprojekt „TV für Alle“ gestartet. Die Website www.tvfueralle.de zeigt im elektronischen Programmführer eine Übersicht der barrierefreien TV-Angebote in Deutschland und erleichtert so das Suchen und Finden von TV-Sendungen mit Untertiteln und Audiodeskription. Eine Ausweitung des Projekts, beispielsweise auf Mediatheken, ist erwünscht. Im November 2020 wurde zudem in Umsetzung einer europarechtlichen Vorgabe die Zentrale Anlaufstelle für Informationen und Beschwerden zur Barrierefreiheit in den Medien („ZABA“) eingerichtet.²⁴⁷ Über sie werden in Kooperation von ARD, ZDF, Deutschlandradio, Deutscher Welle und den Landesmedienanstalten Informationen zur Barrierefreiheit bereitgestellt und Beschwerden entgegengenommen.

²⁴⁶ Vgl. *Bosse/Hasebrink*, Mediennutzung von Menschen mit Behinderungen, 2016 (abrufbar über <https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/weitere-veroeffentlichungen/artikel/mediennutzung-von-menschen-mit-behinderungen>).

²⁴⁷ Vgl. <https://barrierefreie-medien.info/de>.

e) Das Meinungsbildungsgewicht der Medien

Die Medienmärkte sind seit Jahren tiefgreifenden strukturellen Veränderungen unterworfen, die mit der voranschreitenden Konvergenz zusammenhängen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Medienvielfalt und Konzentrationen von Meinungsmacht konvergent, das heißt vor allem gattungsübergreifend zu beschreiben und zu analysieren. Mit dem Medienvielfaltsmonitor untersuchen und dokumentieren die Medienanstalten kontinuierlich die Entwicklung der Rundfunk- und Medienlandschaft in Deutschland. Die Medienanstalten haben hierfür 2014 das Projekt Medienvielfaltsmonitor gestartet. Die gattungsübergreifende Beobachtung der in Deutschland vorherrschenden Strukturen der Rundfunk- und Medienlandschaft soll Transparenz schaffen hinsichtlich der Verteilung (medialer) Meinungsmacht. Der Medienvielfaltsmonitor bietet eine Lösung zur Messung von Meinungsmacht und Medienvielfalt in Deutschland. Er bricht mit der nicht mehr zeitgemäßen fernsehzentrierten Perspektive, bietet einen empirisch fundierten Ansatz und wird den Realitäten einer zunehmend **konvergenten Medienwelt** damit gerecht.²⁴⁸

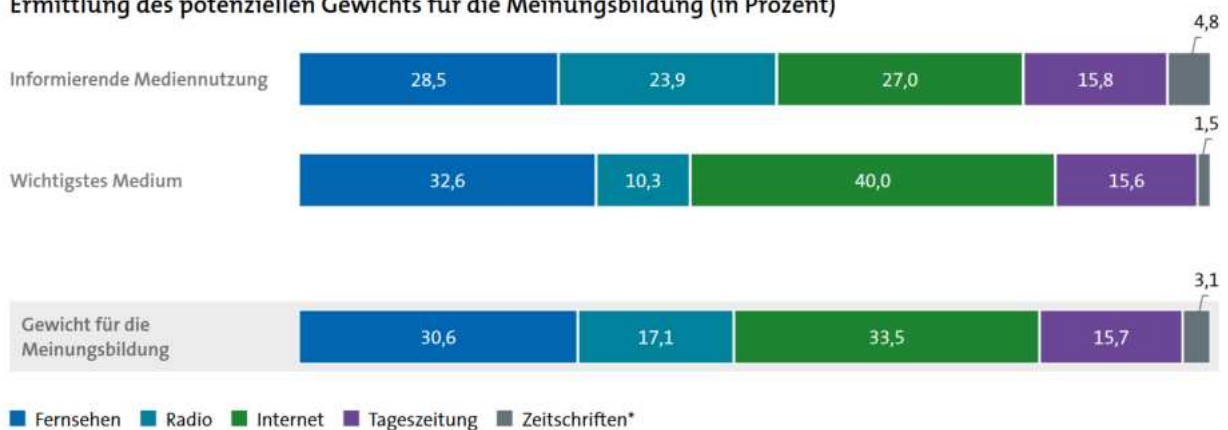
Zentrale Ergebnisse

Die aktuelle Erhebung 2021-I zeigt, dass die Werte der informierenden Tagesreichweite insgesamt auf einem ähnlichen Niveau wie in den Vorjahren bleiben. Fast neun von zehn Personen (89 Prozent) informieren sich täglich im Rundfunk, Print oder Online über das aktuelle Tagesgeschehen. Nach Gattungen differenziert bleibt das Fernsehen in der Gesamtbevölkerung mit 28,5 Prozent Marktanteil das am stärksten genutzte Informationsmedium. Onlineangebote platzieren sich mit einem Anteil von 27 Prozent der informierenden Tagesreichweite deutlich vor dem Radio, letzteres verliert im Vergleich zum Vorjahr und liegt nun bei 23,9 Prozent. Die Tageszeitungen halten sich mit 15,8 Prozent stabil, Zeitschriften und Wochenzeitungen steigern ihren Marktanteil auf 4,8 Prozent.

Im Trend zeigt sich, dass vor allem die Online- und Zeitschriftennutzung bei der informierenden Tagesreichweite hinzugewonnen haben, der Anteil der informierenden Rundfunknutzung ist eher rückläufig. Nachdem hier im letzten Jahr in Folge der Pandemiesituation ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war, ist nun eine Rückkehr in Richtung Vorkrisenniveau zu beobachten. Wichtig ist auch, dass ein wesentlicher Teil der informierenden Onlinenutzung auf Inhalte entfällt, die Verlagen, TV- oder Radioveranstalterinnen zuzurechnen sind.

²⁴⁸ Vgl. hierzu und im Folgenden: die medienanstalten (2021): Medienvielfaltsmonitor 2021, Ergebnisse 1. Halbjahr 2021. Url: <https://medienvielfaltsmonitor.de/> (Stand: 08.12.2021).

Ermittlung des potenziellen Gewichts für die Meinungsbildung (in Prozent)



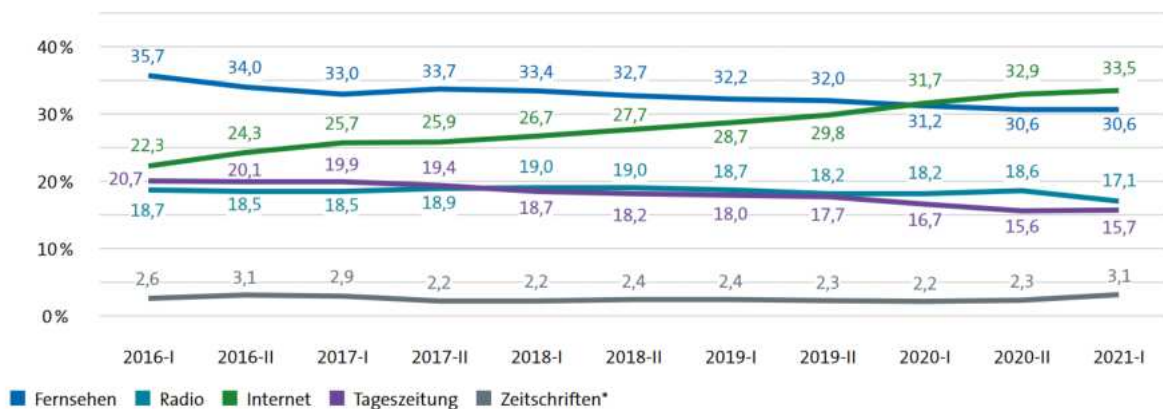
*) Zeitschriften, Nachrichtenmagazine, Wochenzeitungen;

Basis: 70,635 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, n=3.660; Quelle: die medienanstalten: Mediengewichtungsstudie 2021-I (GIM).

Die zweite für das Gattungsgewicht des Medienvielfaltsmonitors konstituierende Variable ist die subjektive Bedeutung der Medien für die eigene Information. Die Relevanzzuschreibungen sind im Vergleich zum Vorjahr weitgehend stabil geblieben. Umgerechnet auf Marktanteile geben mit 40 Prozent der Befragten die meisten das Internet als subjektiv wichtigstes Informationsmedium an, gefolgt vom Fernsehen mit 32,6 Prozent. Nahezu unverändert bleibt die subjektive Relevanzeinschätzung für die Tageszeitungen (15,6 Prozent Marktanteil), das Radio (10,3 Prozent) und die Zeitschriften (1,5 Prozent).

Der Mittelwert aus dem Marktanteil der informierenden Nutzung gestern und dem subjektiv wichtigsten Medium ergibt das potenzielle Gewicht für die Meinungsbildung. Abbildung XX zeigt die Entwicklung des Meinungsbildungsgewichts seit 2016. Onlineangebote haben in den vergangenen fünf Jahren kontinuierlich an Meinungsbildungsgewicht hinzugewonnen. Das Internet, das in der Welle 2020-I erstmals das Fernsehen überholt hatte, baut seine Spitzenposition mit aktuell 33,5 Prozent weiter aus. Das Fernsehen stagniert bei 30,6 Prozent knapp dahinter. Platz drei und vier gehen mit deutlichem Abstand an das Radio (17,1 Prozent) und die Tageszeitungen (15,7 Prozent), gefolgt von den Zeitschriften (3,1 Prozent).

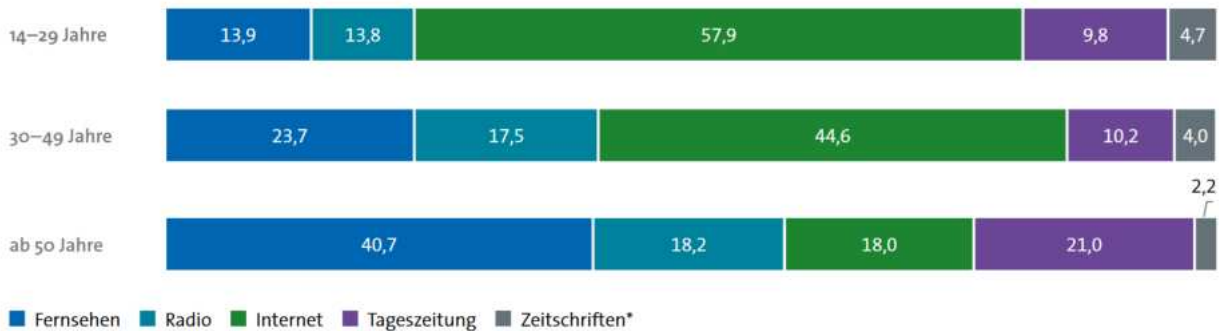
Meinungsbildungsgewicht 2016 bis 2021



*) Zeitschriften, Wochenzeitungen oder Nachrichtenmagazine; Basis: 70,635 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, n=3.660 (2021-I); Quelle: die medienanstalten: Mediengewichtungsstudie 2015–2021 (Kantar/GIM).

Betrachtet man das Meinungsbildungsgewicht der Medien nach Altersgruppen, zeigen sich deutliche Unterschiede. Während bei den über 49-Jährigen Fernsehen (40,7 Prozent) und Tageszeitungen (21 Prozent) dominieren, setzt sich die Meinungsbildungsrelevanz des Internets bei den jüngeren klar von den restlichen Gattungen ab. Das Internet nimmt bei den 30–49-Jährigen mit 44,6 Prozent die eindeutige Spitzenposition vor dem Fernsehen (23,7 Prozent) ein, bei den 14–29-Jährigen stellt es mit einer Meinungsbildungsrelevanz von 57,9 Prozent alle anderen Mediengattungen in den Schatten.

Meinungsbildungsgewicht der Medien nach Altersgruppen



Angaben in Prozent. *)Zeitschriften, Wochenzeitungen oder Nachrichtenmagazine

Basis: 70,635 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, n=3.660; Quelle: die medienanstalten: Mediengewichtungsstudie 2021-I (GIM).

Der Meinungsmarkt im Internet zeichnet sich nach wie vor durch eine vergleichsweise geringe Konzentration aus. Knapp 38 Prozent der publizistisch relevanten Angebote im Internet haben einen Anteil von weniger oder gleich 1 Prozent am Meinungsbildungsmarkt, was auf eine große Angebotsvielfalt hindeutet. Das ist nicht verwunderlich, da im Internet sogenannte „Long-Tail-Verteilungen“ auch bei Medienangeboten durchaus üblich sind. Zwar gibt es auch hier Größen und Relevanzunterschiede zwischen den Akteur:innen und Angeboten, die Dominanz einzelner wird aber durch die Gesamtgröße des Marktes und durch seine Nischenspezialisierung relativiert. Dadurch verteilen sich die Anteile am Meinungsmarkt auf eine Vielzahl von Angeboten und Anbieter:innen. Dennoch gibt es auch hier Angebote und Unternehmen, die relativ betrachtet über mehr potenzielle Meinungsmacht als andere verfügen. Bertelsmann nimmt auch in diesem Jahr mit einem Anteil von 10,4 Prozent am Meinungsmarkt Internet die Spitzenposition im Unternehmensvergleich ein. Auf Platz zwei liegt, ebenfalls dem Trend der Vorjahre folgend, das Verlagshaus Burda mit 8,3 Prozent. Die ARD konnte sich im Medienvielfaltsmonitor 2020-II erstmals mit ihren Webangeboten unter den TOP 3 des Medienvielfaltsmonitors platzieren. Der öffentlich-rechtliche Senderverbund festigt diese Position mit gut 8,2 Prozent Marktanteil. Auf den Plätzen vier und fünf folgen United Internet (7,1 Prozent), mit seinen Internetportalen web.de und gmx.de sowie der Axel-Springer Konzern (6,5 Prozent). Mit Ausnahme von United Internet, dem Finanzinvestor KKR (6,1 Prozent), dessen Meinungsbildungspotenzial sich wesentlich aus seiner Beteiligung an der Axel-Springer SE ergibt, und dem ursprünglich in der Außenwerbung verorteten Unternehmen Ströer (5,3 Prozent), entstammen alle Unternehmen der TOP 15 dem „traditionellen“ Mediensektor (Rundfunkunternehmen / Verlagshäuser). Erst auf Platz 17 folgt mit Netflix (1,4 Prozent Marktanteil) ein Unternehmen, das dem Tech-Sektor aus dem Silicon-Valley zuzuordnen ist.

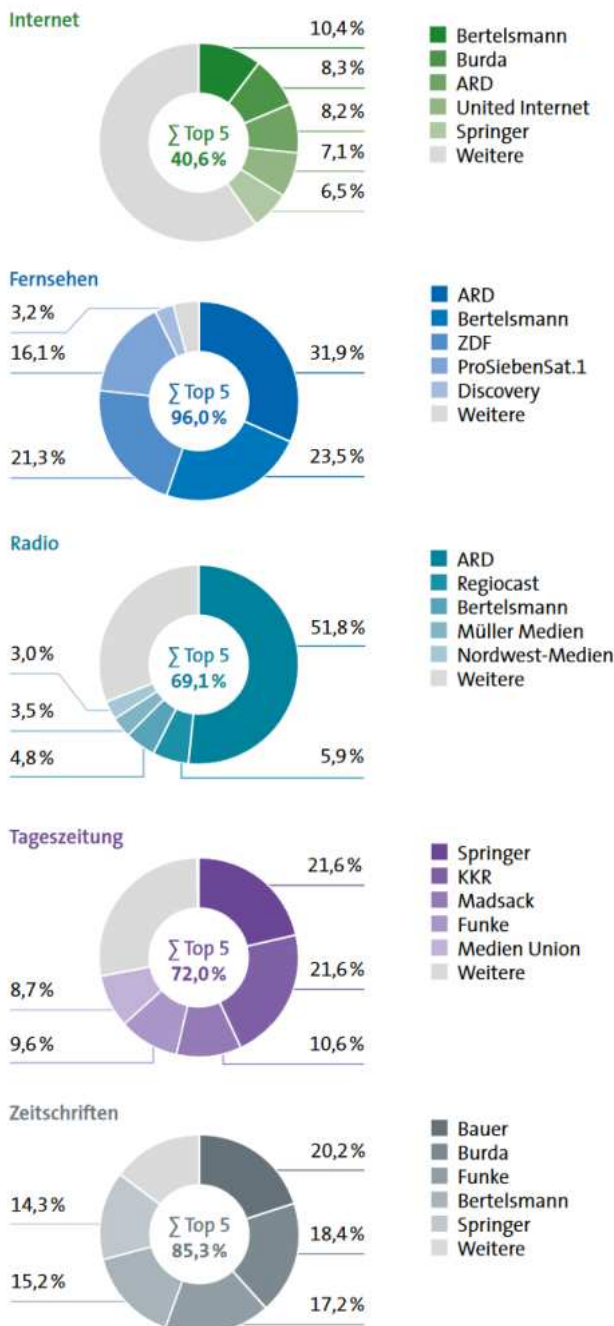
Auch andere Tech-Unternehmen wie Google, Facebook oder Apple haben als Medienintermediäre Einfluss auf die Meinungsvielfalt im Internet. Sie entscheiden als Gatekeeper mit eigenen Selektions-, Aggregations- und Präsentationslogiken mit darüber, wer welche journalistisch-redaktionellen

Angebote im Internet zu Gesicht bekommt. Trotz ihrer unbestreitbaren Relevanz für die Meinungsbildung wird die potenzielle Meinungsmacht von Medienintermediären im Medienvielfaltsmonitor nicht berücksichtigt. Sie stellen keine eigenen Inhalte bereit, so dass ihre potenzielle Meinungsbildungsmacht aus methodischen Gründen nicht mit derer klassischer „Content Anbieter:innen“ vergleichbar ist. Dennoch werden sie, ähnlich wie auch andere Medienplattformen, ebenfalls im Rahmen der Vielfaltssicherung durch die Landesmedienanstalten reguliert (s. Kap. 9.b)). Medienintermediäre sind zudem auch Gegenstand eigener Schwerpunktstudien der Landesmedienanstalten.²⁴⁹

Meinungsmarkt Fernsehen

Das Fernsehen hat, knapp hinter dem Internet, das zweitgrößte Meinungsbildungsgewicht im

Anteile der Medienunternehmen an den einzelnen Meinungsmärkten



Gattungvergleich. Die Bedeutung des Fernsehmarkts für die Meinungsbildung in Deutschland bleibt damit, auch im Vergleich zu anderen „klassischen“ Mediengattungen, ungebrochen. Der Meinungsmarkt Fernsehen weist dabei einen sehr hohen Grad an Konzentration auf. Den Löwenanteil teilen sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die beiden großen privaten Fernsehgruppen. Gut 55 Prozent des TV-Meinungsmarkts entfallen auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die ARD erreicht mit Das Erste, ihren Dritten Programmen und den Spartenkanälen 31,9 Prozent; das ZDF kommt, inklusive Spartenprogramme, auf 23,5 Prozent. Im Vergleich zum Vorjahr haben beide Sendergruppen von den steigenden TV-Reichweiten ihrer Programme profitiert, wodurch sie jeweils knapp einen Prozentpunkt Anteil am TV-Meinungsmarkt gewonnen haben. Neben den binnenpluralistisch organisierten Öffentlich-Rechtlichen spielen die beiden großen Privatfernsehgruppen mit ihrem ausdifferenzierten Programmportfolio eine wichtige Rolle für die Meinungsbildung. Bertelsmann positioniert sich über seine RTL Group mit 21,3 Prozent auf dem dritten Platz im TV-Markt und verliert damit 0,4 Prozentpunkte. Der Rückgang ist im Wesentlichen auf rückläufige Reichweiten seiner Sender RTL und RTLplus

Quellen: AGF/GfK, KEK, BLM, ma 2021 Audio I, ma 2021 Pressemedien II, Nielsen.

zurückzuführen ist. ProSiebenSat.1 liegt mit 16,1 Prozent Marktanteil weiterhin auf Platz vier, erreicht aber knapp einen Prozentpunkt geringeren Anteil am Meinungsmarkt Fernsehen als im Vorjahr. Auch hier sind rückläufige TV-Reichweiten ausschlaggebend. Auf dem fünften Platz folgt mit erheblichem Abstand Discovery mit einem Anteil von 3,2 Prozent am Meinungsmarkt TV.

Meinungsmarkt Radio

Ähnlich wie auf dem Fernsehmarkt dominieren auch im Hörfunk die öffentlich-rechtlichen Programmangebote deutlich. Alle Radioprogramme der ARD zusammengenommen erreichen einen Marktanteil von 51,8 Prozent. Rechnet man noch die Programme des Deutschlandradios hinzu, entfallen insgesamt 54,1 Prozent des Meinungsmarkt Radio auf öffentlich-rechtliche Anbieter. Auf Seite der Privaten herrscht ein geringerer Konzentrationsgrad, insbesondere auch im Vergleich zum Fernsehmarkt. Kumuliert kommen die TOP 5 Anbieter:innen, einschließlich des Löwenanteils der öffentlich-rechtlichen, auf einen Anteil von insgesamt 69,1 Prozent. Entsprechend klein fallen die Anteile aus, die einzelnen privaten Unternehmen anzurechnen sind. Größter privater Radioveranstalter ist Regiocast mit 5,9 Prozent Anteil am Meinungsmarkt Radio. Damit liegt die Sendergruppe zum zweiten Mal in Folge knapp vor den Bertelsmann bzw. der RTL Group zuzurechnenden Hörfunkangeboten, auf die 4,8 Prozent entfallen. Platz vier nimmt mit 3,5 Prozent Müller Medien ein, gefolgt von Nordwest-Medien, die sich mit 3 Prozent Marktanteil auf dem fünften Platz positionieren.

Fazit: Stabile Entwicklung der Konzentration im Gesamtmarkt

Das Meinungsbildungsgewicht des Internets liegt in den letzten Jahren im Gattungsvergleich vor dem des Fernsehens. Dennoch kommt insbesondere Unternehmen mit TV-Beteiligungen in der gattungsübergreifenden Betrachtung nach wie vor das größte Meinungsbildungspotenzial zu. Das liegt vor allem an den hohen TV-Zuschauermarktanteilen und an der vergleichsweise hohen Konzentration im Teilmarkt Fernsehen. Die ARD erreicht mit 21,4 Prozent 2021 erneut den größten Anteil am Gesamtmeinungsmarkt. Zugute kommen dem öffentlich-rechtlichen Senderverbund dabei vor allem seine hohen Anteile imTV- und Hörfunkmarkt.

Aber auch im Onlinebereich konnte die ARD zuletzt ihre Position weiter ausbauen. Mit erheblichem Abstand folgt auf Platz zwei der in allen Mediengattungen aktive Bertelsmann Konzern mit einem Anteil von 11,5 Prozent am Gesamtmeinungsmarkt. Etwas mehr als die Hälfte davon ist auf seine Fernsehbeteiligungen an der RTL-Gruppe zurückzuführen, knapp ein Drittel entspringt der Online-Sparte des Konzerns, den Rest machen seine Beteiligungen im Printbereich – insbesondere auf dem Zeitschriftenmarkt aus. An Dritter Stelle liegt, wie bereits in den Vorjahren, das ZDF mit 7,8 Prozent. Einen anderen publizistischen Schwerpunkt haben die beiden viert- und fünftplatzierten Unternehmen Springer (6,8 Prozent) und KKR (6,4 Prozent). Der Tageszeitungsmarkt und insbesondere die Bild-Zeitung sind wesentliche Treiber der potenziellen Meinungsbildungsrelevanz beider Unternehmen. Aber auch die ihnen zuzurechnenden Online-Angebote machen gut ein Drittel ihrer potenziellen Meinungsmacht aus. Dabei spielen etablierte Marken wie bild.de und computerbild.de eine wichtige Rolle. Auffällig ist, dass welt.de eine höhere Meinungsbildungsrelevanz als sein Print-Pendant aufweist. Im Trend betrachtet zeigt sich in den letzten Jahren eine stabile Verteilung der potenziellen Meinungsmacht über die TOP 15 Unternehmen. Zwischen den Erhebungen 2016-I und 2021-I hat kein Unternehmen relevante Anteile am Gesamtmeinungsmarkt hinzugewonnen. Einzige Ausnahme ist KKR, dessen potenzielle Meinungsmacht mit Einstieg beim Springer Konzern im Jahr 2019 schlagartig zugenommen hat. Leichte Zuwächse können im 5-Jahres-Trend lediglich einige Verlagshäuser (Burda, Funke und Madsack), sowie die Internetportalbetreiber United Internet und Ströer verzeichnen. Leicht rückläufige Anteile am Gesamtmeinungsmarkt verzeichnen hingegen Springer (-1,1 Prozentpunkte)

und ProSiebenSat.1 (-1,9 Prozentpunkt). Bertelsmann verzeichnet im 5-Jahres-Trend einen Rückgang von 0,6 Prozentpunkten, die ARD 0,4 Prozentpunkte. Alle anderen Änderungen im Gesamtmeinungsmarkt bleiben marginal, sodass insgesamt von einer sehr hohen Stabilität gesprochen werden kann.

Exkurs: Informationsnutzung in Corona-Zeiten

Im Corona-Jahr 2020 stieg das Informationsbedürfnis der Deutschen auf Rekordniveau. Neun von zehn Personen ab 14 Jahre haben sich täglich in TV und Radio, Online oder in Printmedien über das aktuelle Zeitgeschehen informiert. Dies ist der höchste Wert seit Beginn der Veröffentlichung der Mediengewichtungsstudie durch die Medienanstalten im Jahr 2015, wie die jetzt veröffentlichte Auswertung für den Zeitraum des zweiten Halbjahrs 2020 zeigt.

Rundfunk spielt nach wie vor eine zentrale Rolle zur Information über das Zeitgeschehen in Politik, Wirtschaft und Kultur aus Deutschland und aller Welt. Der bisherige Spitzenreiter Fernsehen konnte seinen Vorsprung um mehr als fünf Prozentpunkte gegenüber 2019 ausbauen, das Radio gewinnt ebenfalls fünf Prozentpunkte zusätzliche Tagesreichweite. Satt 12 Prozentpunkte hat die informierende Internetnutzung zugelegt. Jeder Zweite (51%) greift mittlerweile täglich auf Onlineangebote zurück.

Zugelegt hat im letzten Jahr die Nutzung von Onlineangeboten der Fernsehsender (+7 Prozentpunkte), Zeitungsverlagen und Portalen (jeweils +5 Prozentpunkte). Allerdings werden diese oft nicht direkt im Netz angesteuert, sondern immer häufiger der Weg über Suchmaschinen und soziale Netzwerke genommen. Fast jeder zweite (45%) nutzt mittlerweile täglich Suchmaschinen, soziale Netzwerke und Instant-Messenger-Dienste, um sich über das Zeitgeschehen zu informieren. Die informierende Tagesreichweite von Intermediären ist damit um 13 Prozentpunkte gestiegen.

Google, Facebook und Co. werden immer wichtiger als Kontakthersteller zu professionellen journalistisch-redaktionellen Inhalten. Für mehr als die Hälfte der 14 bis 29-Jährigen bestimmen Google Search, Youtube, Facebook, Intragram und Whatsapp, welche Informationen zum Zeitgeschehen aus Deutschland und der Welt wahrgenommen werden. Zugelegt hat insbesondere Instagram. Das Soziale Netzwerk belegt unter den 14 - 29-Jährigen mittlerweile die zweite Position hinter Google bei der informierenden Nutzung und lässt selbst Facebook und YouTube in der jüngeren Alterskohorte hinter sich.

Hintergrund: Medienvielfaltsmonitor

Der Medienvielfaltsmonitor verfolgt das Ziel, den Gesamtmeinungsmarkt gattungsübergreifend zu betrachten. Die Ergebnisse der Erhebungswelle 2021-I deuten – trotz vorliegender Konzentrationstendenzen in Einzelmärkten – auf eine insgesamt vielfältige Medienlandschaft und eine breite Streuung der Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse hin. Der Meinungsmarkt in Deutschland weist insgesamt keine hohe Konzentration auf, auch lassen sich im Trend aktuell keine Tendenzen oder Entwicklungen hin zu einer verstärkten Meinungsmacht einzelner Unternehmen erkennen. Dennoch ist eine weitere empirische Beobachtung der Entwicklung unabdingbar. Die Landesmedienanstalten sehen es daher als ihre originäre Aufgabe, die Entwicklung der Medienangebote in Deutschland systematisch zu beobachten. Die Ergebnisse des Medienvielfaltsmonitors und der Mediengewichtungsstudie sowie die Durchführung von Schwerpunktstudien helfen dabei, Gefahren für die Vielfalt frühzeitig zu erkennen und Transparenz hinsichtlich der Verteilung medialer Meinungsmacht zu schaffen.

4. Programmangebot und Beteiligungsstruktur im privaten Rundfunk im Saarland

a) Einführung

Die neun landesweit bzw. lokal ausgerichteten privaten saarländischen Hörfunkprogramme stehen teilweise in Verbindung miteinander. Der private Hörfunk im Saarland wird dabei insgesamt von drei Veranstalter:innen 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 SHB Hörfunkbeteiligungsgesellschaft mbH unmittelbar eine relative Mehrheit von 45 Prozent, die sie von der bisherigen Haupt- und Gründungsgesellschafterin Europäische Rundfunk- und Fernseh GmbH Europa 1 erworben hat. Diese ist am 12. Juli 2021 als Gesellschafterin ausgeschieden. Die Beteiligung der SHB ist jedoch nur vorübergehend geplant, bis geeignete Neu-Gesellschafter gefunden sind. Unmittelbare Gesellschafterinnen der SHB mit jeweils 50 % der Gesellschaftsanteile sind die Union Druck und Zeitungsverlag Gesellschaft mbH und die Prisma-Plus Gesellschaft für Beteiligungen mbH & Co. KG, die zugleich auch unmittelbar mit 6% bzw. 5% der Gesellschaftsanteile an RADIO SALÜ beteiligt sind. An der RADIO SALÜ – Euro-Radio Saar GmbH ist außerdem unmittelbar mit 20 Prozent der Kapitalanteile der Saarländische Rundfunk (SR) beteiligt.
- *CityRadio Saarbrücken, CityRadio Saarlouis, CityRadio Homburg, CityRadio Neunkirchen und CityRadio St. Wendel* bilden ebenfalls eine Sendergruppe. Die Gesellschaftsanteile an der Veranstalterin dieser fünf Lokalradioprogramme, der The Radio Group GmbH (zuvor Funkhaus Saar GmbH), werden zu 100% von der The Radio Group Holding GmbH gehalten, deren Alleingesellschafterin die Schwenk Medien Holding GmbH ist, deren Gesellschaftsanteile wiederum zu 100% dem deutschlandweit agierenden Lokalfunkunternehmer Stephan Schwenk gehören.
- Als weiterer wichtiger Player veranstaltet die *Skyline Medien Saarland GmbH* das Programm *bigFM Saarland*. Dieses ist in großen Teilen des Saarlandes über UKW-Frequenzen zu empfangen. Alleingesellschafterin der Skyline Medien Saarland GmbH ist die bigFM Programmproduktionsgesellschaft S.W. GmbH (im Folgenden „bigFM PPG“) mit Sitz in Mannheim. Das Mantelprogramm wird von der bigFM PPG aus Mannheim zugeliefert. Der Programmanteil an landesbezogenen Inhalten soll durch den Redaktions- und Vertriebsstandort Saarbrücken der Skyline Medien gewährleistet werden.

Seit Anfang April 2016 ist das Programm von *Radio Saarschleifenland* im Raum Merzig und Mettlach über UKW zu empfangen. Der Sender gehört bislang keiner größeren Sender- bzw. Mediengruppe an. Betreiber ist die *Central FM Media GmbH*, deren Geschäftsführer, Programmverantwortlicher und Mehrheitseigner Herr Jan Lügghausen ist.

Mit Ausnahme von Radio Saarschleifenland werden alle zuvor genannten privaten Hörfunkprogramme seit dem 15. November 2021 auch über den landesweiten privaten DAB+-Frequenzblock 9C durch die Plattformbetreiberin Media Broadcast GmbH (MB) digital verbreitet. BigFM Saarland kommt dabei in einer Digitalversion zur Ausstrahlung, für die der bigFM Programmproduktionsgesellschaft S.W. GmbH (bigFM PPG) die entsprechende Zulassung durch die LMS erteilt wurde.

Ausschließlich digital verbreitet werden über den DAB+-Landesmux mit “SAARFUNK 1” und “SAARFUNK 3” zwei reine Musikspartenprogramme, für deren digitale Verbreitung die Medien Saarland GmbH, die auch Veranstalterin der beiden reinen Werbefernsehangebote “SaarlandFernsehen 1” und “SaarlandFernsehen 2” ist, Zulassungen von der LMS erhalten hat.

Die weiteren Hörfunkprogramme, die sich auf dem privaten DAB+-Landesmux befinden, verfügen über eine bundesweite Zulassung durch andere Landesmedienanstalten und haben den jeweiligen Programmplatz bei der Plattformbetreiberin MB angemietet.

Die Plattformbelegung stellt sich aktuell wie folgt dar:

- bigFM Saarland (bigFM PPG S.W. GmbH)
- CityRadio Homburg (The Radio Group GmbH)
- CityRadio Neunkirchen (The Radio Group GmbH)
- CityRadio Saarbrücken (TheRadio Group GmbH)
- CityRadio Saarlouis (TheRadio Group GmbH)
- CityRadio Sankt Wendel (The Radio Group GmbH)
- CLASSIC ROCK RADIO (RADIO SALÜ Euro-Radio Saar GmbH)
- JOKE FM Comedy und Hits (Joke FM GmbH)
- nice (NICE Broadcast & Media GmbH)
- Radio Mélodie (Radio Mélodie)
- RADIO SALÜ (RADIO SALÜ Euro-Radio Saar GmbH)
- Radio TEDDY (Radio TEDDY GmbH & Co. KG)
- RADIO HOLIDAY (The Radio Group GmbH)
- SAARFUNK 1 (Medien Saarland GmbH)
- SAARFUNK 3 (Medien Saarland GmbH)

Der letzte freie Programmplatz wird im Laufe des ersten Quartals 2022 mit dem bundesweit zugelassenen Programm „OLDIE ANTENNE“ (ANTENNE BAYERN GmbH & Co. KG) belegt werden.

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, seit 2018 alle drei 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.²⁵⁰

Für 2020 erfolgte die Programmanalyse privater Hörfunkprogramme durch das Institut HoR House of Research GmbH in Berlin. Die der empirischen Studie zu Grunde liegende Stichprobe von insgesamt 756 Programmstunden wurde im August/September 2020 erhoben. Sie umfasst die neun über UKW empfangbaren Programme: bigFM Saarland, Classic Rock Radio, Radio Salü, Radio Saarschleifenland

²⁵⁰ Vgl. hierzu und zum Folgenden *House of Research* (2021): Programmanalyse privater saarländischer Hörfunkprogramme 2020 - Quantitative Inhaltsanalyse der neun privaten Radiosender im Saarland. Url: <https://www.lmsaar.de/wp-content/uploads/2021/05/Ergebnisse-Hoerfunkprogrammanalyse-2020.pdf> (Stand: 08.12.2021)

(RSL), CityRadio Homburg, CityRadio Neunkirchen, CityRadio Saarbrücken, sowie neu CityRadio St. Wendel und CityRadio Saarlouis. Zur externen Evaluierung wurde die regionale Tageszeitung Saarbrücker Zeitung, inklusive aller Lokalausgaben sowie dem überregionalen Mantel, herangezogen. Programme, die ausschließlich im Internet verbreitet werden (Webradios), waren nicht Gegenstand der Betrachtung. Gleiches gilt für das primär über DAB+ mit bundesweiter Ausrichtung verbreitete Programm „Radio Schlagerparadies“ trotz seiner Zulassung durch die LMS.

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

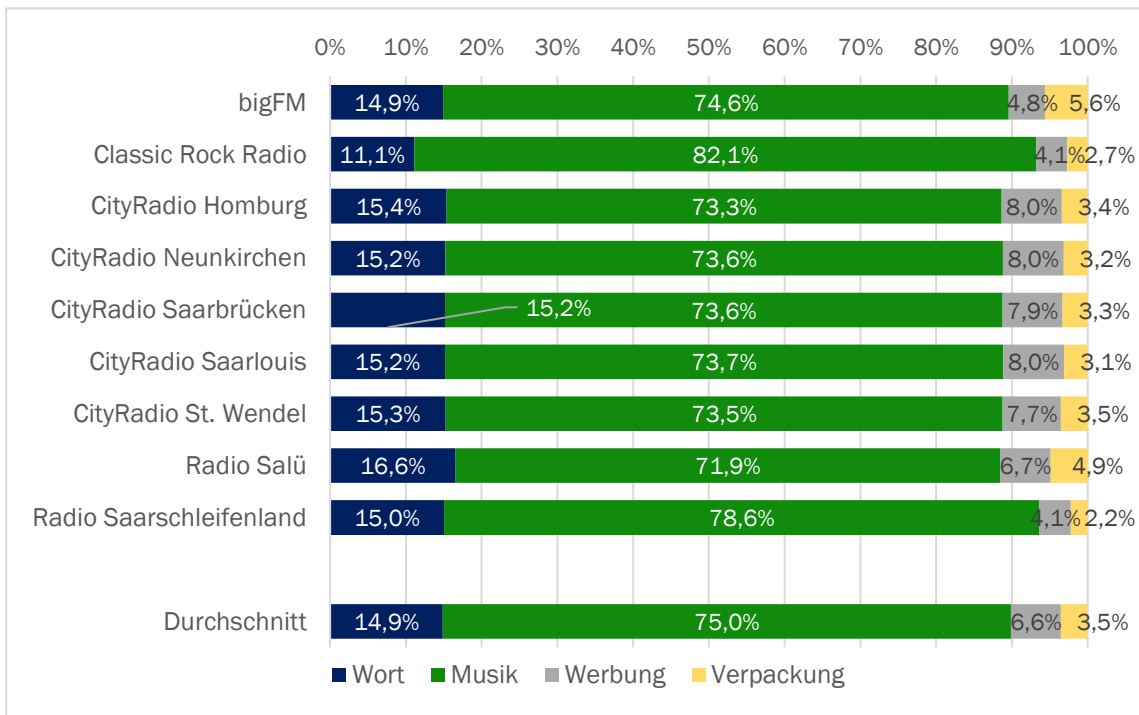
Die Programmstruktur der Hörfunkprogramme gibt Aufschluss über die grundlegende Ausrichtung des Senders. Die Strukturanalyse unterteilt das gesamte Tagesprogramm des Untersuchungszeitraums (6:00 bis 20:00 Uhr) in die Basisbestandteile Wort, Musik, Werbung und Verpackung. Zum Wortanteil gehören alle gesprochenen Wortbeiträge (inkl. An- und Abmoderationen), jedoch nicht Werbung oder Sponsoringhinweise, die ihre eigene, von redaktionellen Beiträgen akustisch getrennte bzw. angekündigte Kategorie bilden.²⁵¹ Unter Musik fallen alle (nahezu) vollständig gespielten Musiktitel außerhalb von Werbung oder Verpackungselementen, d. h., dass angespielte „Teaser“-Titel nicht hierzu gehören. Unter Verpackungselemente fallen vorprogrammierte, einprägsame und gleichklingende Melodien oder Slogans, die den Sender oder bestimmte Programmformate des Senders ankündigen, abschließen oder überleiten.

Programmelemente

Erwartungsgemäß füllen die privaten saarländischen Rundfunksender ihr Programm zum größten Teil mit Musik, wie die nachfolgende Abbildung zur Programmstruktur veranschaulicht. Durchschnittlich 75 Prozent des Programms besteht aus Musik, wobei Radio Saarschleifenland sowie Classic Rock Radio einen leicht höheren Anteil aufweisen als die restlichen Hörfunksender und Radio Salü mit knapp 72 Prozent den geringsten Anteil an Musik hat. Der Wortanteil ist über die meisten Sender hinweg ebenfalls sehr ähnlich, wohingegen Classic Rock Radio mit 11,1 Prozent einen deutlich geringeren und Radio Salü mit 16,6 Prozent einen leicht höheren Anteil an Nachrichten und Wortbeiträgen aufweist als der Durchschnitt. In der nachfolgenden Abbildung zur Programmstruktur zeigt sich zudem, dass die CityRadio-Group einen annähernd doppelt so hohen Anteil an Werbung (mit ca. 8%) in ihrem Programm aufweist als die restlichen Sender. Classic Rock Radio und Radio Saarschleifenland haben mit knapp vier Prozent den geringsten Werbeanteil. Vergleicht man diese Werte mit den vorangegangenen Studien, ist der Werbungsanteil bei allen Sendern außer Radio Saarschleifenland zurückgegangen. Der Verpackungsanteil liegt bei bigFM mit 5,6 Prozent als einzigem Sender höher als

²⁵¹ Rundfunkwerbung ist laut Medienvertrag (§ 2 Abs 2 Nr. 8 MStV) „jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs, die im Rundfunk von einem öffentlich-rechtlichen oder einem privaten Veranstalter oder einer natürlichen Person entweder gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung gesendet wird, mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt zu fördern“.

der Werbungsanteil (4,8%), die CityRadio-Sender liegen mit ihrem Verpackungsanteilen circa im Durchschnitt. Radio Saarschleifenland und Classic Rock Radio haben wiederum einen geringeren Anteil an Verpackungselementen von unter drei Prozent.



Basis: gesamte Sendezeit aller Sender

Die nachfolgende Tabelle zur Programmstruktur veranschaulicht noch einmal die einzelnen Programmelemente der neun Radiosender im Detail. Hier wird besonders deutlich, dass die Sender der CityRadio-Group bis auf marginale Unterschiede von weniger als 0,5 Prozentpunkten eine weitestgehend gleiche Programmstruktur aufweisen. Ebenfalls wird klar, dass Gewinnspiele nur innerhalb der CityRadio-Sender eine Rolle spielen und auch dort nur minimal (ca. 1% der Sendezeit, umgerechnet 8,4 Minuten pro Tag). Der Anteil an Kultur- und Veranstaltungstipps ist ebenfalls über alle Sender hinweg sehr niedrig, was jedoch höchstwahrscheinlich auf die Corona-Pandemie und die daraus resultierenden Schließungen bzw. Einschränkungen bezogen auf kulturelle Veranstaltungen und Einrichtungen zurückzuführen ist.

Art des Beitrags	bigFM	Classic Rock Radio	CR Homburg	CR Neunkirchen	CR Saarbrücken	CR Saarlouis	CR St. Wendel	Radio Salü	RSL
Musik	76,4%	82,1%	73,3%	73,6%	73,6%	73,7%	73,5%	71,9%	78,6%
Werbung	4,8%	2,8%	7,3%	7,0%	7,2%	7,0%	7,1%	5,1%	3,8%
Sponsorenhinweis	0,0%	1,3%	0,7%	1,0%	0,8%	1,0%	0,6%	1,5%	0,4%
Sonderform	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Verpackung	5,6%	2,7%	3,4%	3,2%	3,3%	3,1%	3,5%	4,9%	2,2%

Art des Beitrags	bigFM	Classic Rock Radio	CR Homburg	CR Neunkirchen	CR Saarbrücken	CR Saarlouis	CR St. Wendel	Radio Salü	RSL
An- und Abmoderationen	2,6%	0,7%	1,8%	1,8%	1,8%	1,7%	1,5%	1,5%	0,8%
Wortbeitrag	7,7%	0,8%	4,2%	4,2%	4,3%	4,2%	4,6%	4,0%	6,8%
Service-meldungen	1,6%	2,8%	2,6%	2,6%	2,5%	2,6%	2,5%	3,2%	1,9%
Kultur-/Veranstaltungstipps	0,1%	0,3%	0,5%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,5%
Lotterie, Gewinnspiel	0,0%	0,1%	0,7%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,1%	0,0%
Nachrichten-überblick	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Nachrichten	2,5%	6,5%	5,5%	5,4%	5,5%	5,5%	5,5%	7,6%	5,1%

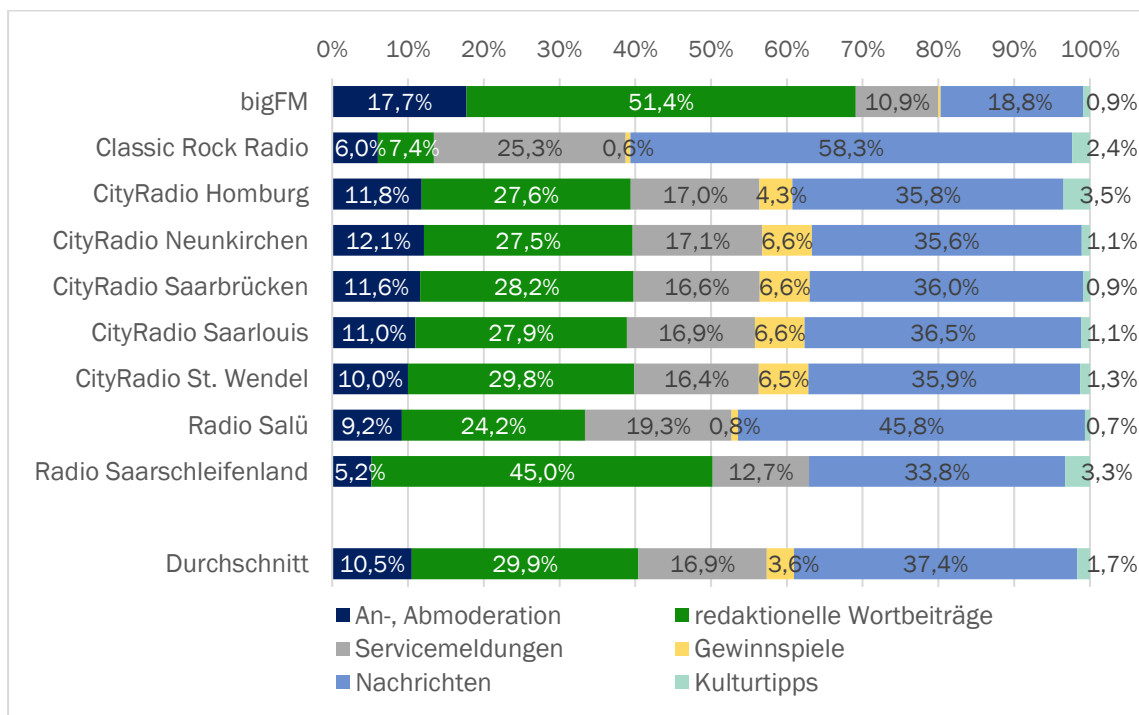
Basis: gesamte Sendezeit jedes Senders

Wortformen

Sämtliche Wortbeiträge, zu denen alle gesprochenen Beiträge außer Werbung, Sponsoring und Verpackungselemente zählen und die durchschnittlich 15 Prozent der Sendezeit, werden in diesem Abschnitt der Analyse nochmals genauer untersucht und verglichen. Als redaktionelle Wortbeiträge werden produzierte längere gesprochene, inhaltliche abgeschlossene Beiträge mit erkennbarem Thema gewertet. Kurzmoderationen, Ankündigungen von nächsten Programmelementen, Nennungen der Uhrzeit oder das Durchgeben von Wetter- oder Staumeldungen zählen nicht in diese Kategorie, da kein größerer redaktioneller Aufwand damit verbunden ist.

Obwohl Nachrichten dieses Kriterium erfüllen, bilden sie ihre eigene Kategorie, basierend auf einem grundsätzlich anderen Charakter, der an einer stark standardisierten, sachlichen Form sowie einer regelmäßigen Ausspielung erkennbar ist. bigFM weist als einziger Sender Nachrichtenüberblicke auf, die in die Kategorie der Nachrichten mitaufgenommen werden. Sonderformen, nicht sinnvoll codierbare Elemente, werden aufgrund des vernachlässigbar kleinen Anteils über alle Radiosender hinweg in der weiteren Analyse nicht mit aufgenommen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt eine Aufteilung der einzelnen Wortformen an allen Wortelementen und verdeutlicht, wie sehr sich die Verteilung von Sender zu Sender unterscheidet. Classic Rock Radio füllt über die Hälfte des gesprochenen Programmes mit Nachrichten, nur sechs Prozent mit Kurzmoderationen und ein Viertel mit Servicemeldungen. bigFM sendet hingegen nur in knapp 20 Prozent des Wortanteils Nachrichten und weist auch den geringsten Anteil an Servicemeldungen, jedoch den höchsten Anteil an redaktionellen Wortbeiträgen sowie Kurzmoderationen auf. Im Gegensatz zu Classic Rock Radio zeigt sich bigFM hier eher als „Entertainment“-Sender, mit weniger rein informierendem Inhalt. Auch Radio Saarschleifenland legt einen deutlich größeren Fokus auf die inhaltlich ausgestalteten redaktionellen Wortbeiträge und weniger auf Kurzmoderationen (5,2%).



Basis: gesamte Sendezeit aller Wortbeiträge

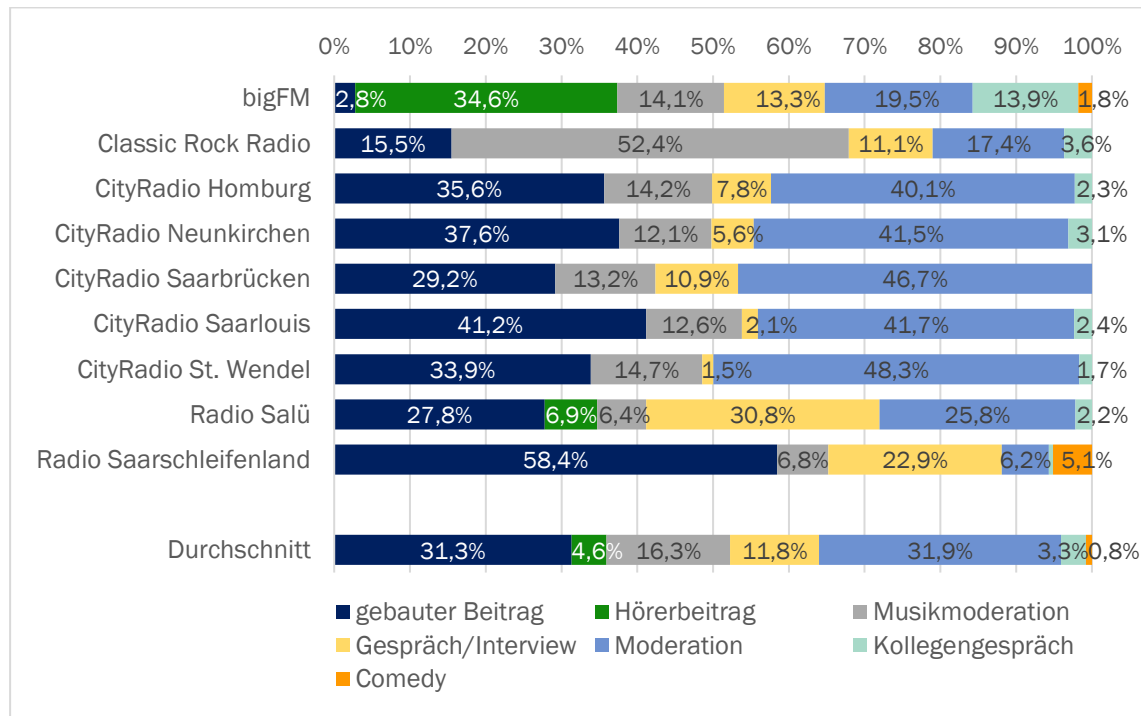
Redaktionelle Wortbeiträge sowie Nachrichten wurden einer weiterführenden inhaltlichen Tiefenanalyse unterzogen. Da es nicht nur unterschiedliche Wortelemente gibt, sondern auch in ihrer Form deutlich unterscheidbare redaktionelle Wortbeiträge, sollen diese vorab nochmals genauer analysiert werden. Für Nachrichtenbeiträge ist dies nicht relevant, da sie formal konsistent im gleichen Format gesendet werden.

Formen der redaktionellen Wortbeiträge sind Moderationen, Gespräche bzw. Interviews, Hörer:innenbeiträge und Call-Ins, Musikmoderationen, humoristische oder satirische Inhalte wie bspw. Anekdoten oder Witze, gebaute Beiträge und innengespräche. Moderationen sind formtechnisch einfach gehaltene Beiträge, in denen Einspieler wie O-Töne und Interviews eine untergeordnete Rolle spielen und Moderator:innen über ein bestimmtes Thema berichten. Bei Interviews/Gesprächen stehen Unterhaltungen mit zugeschalteten oder anwesenden Gästen im Fokus. Der gebaute Beitrag ist im Rahmen dieser Untersuchung die komplexeste journalistische Form, zu der Reportagen, Berichte und Mischformen in vielseitigen und ausführlicheren Beiträgen zählen.

Anhand der nachfolgenden Abbildung wird deutlich, wie sehr die strukturelle Aufteilung der Wortstilformen innerhalb der Sender variiert. bigFM zeigt die größte Vielfalt an Beitragsarten, mit einem sehr hohen Anteil an Hörer:innenbeiträge und einem unterdurchschnittlichen Anteil an gebauten Beiträgen von lediglich drei Prozent. Kolleg:innengespräche sind über alle Sender hinweg, außer für bigFM und Radio Salü, eine wenig verwendete Stilform der redaktionellen Wortbeiträge. Radio Saarschleifenland wiederum hat den höchsten Anteil an gebauten Beiträgen, als einziger Sender einen nennenswerten Anteil an komödiantischen Beiträgen und einen unterdurchschnittlichen Anteil an Moderationen (6,2%). Classic Rock Radio fällt durch seinen hohen Anteil an Musikmoderationen auf und zeigt sich somit wiederum als Sender, der großen Wert auf musikalische Beiträge legt. CityRadio Homburg, Neunkirchen, Saarbrücken, Saarlouis und St Wendel verwenden für jeweils über die Hälfte ihrer Wortbeiträge die Moderationsform, senden zwischen 29 und 41 Prozent gebaute

Beiträge und weisen keine Hörer:innenbeiträge bzw. Call-Ins auf. Radio Salü führt im Analysezeitraum die meisten Gespräche bzw. Interviews (31% der Sendezeit) und sendet den geringsten Anteil an Musikmoderationen.

Stilformen der redaktionellen Wortbeiträge



Basis: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wortbeiträge

Musikprogramm

Die Musikanalyse gibt Aufschluss über die musikalische Ausrichtung und Vielfalt der neun privaten Hörfunkprogramme im Saarland. Im Rahmen dieser Untersuchung wurden die an den Stichprobentagen von 6:00 bis 20:00 Uhr gespielten Titel in Bezug auf Genre, Gesangssprache, Erscheinungsjahr und Titelvielfalt analysiert. Aufgrund der nahezu identischen Titellisten der CityRadio-Sender (maximal ein bis zwei Abweichungen), wurde CityRadio Homburg stellvertretend für die Musikprogramme von CityRadio Neunkirchen, CityRadio Saarbrücken, CityRadio Saarlouis und CityRadio St. Wendel analysiert.

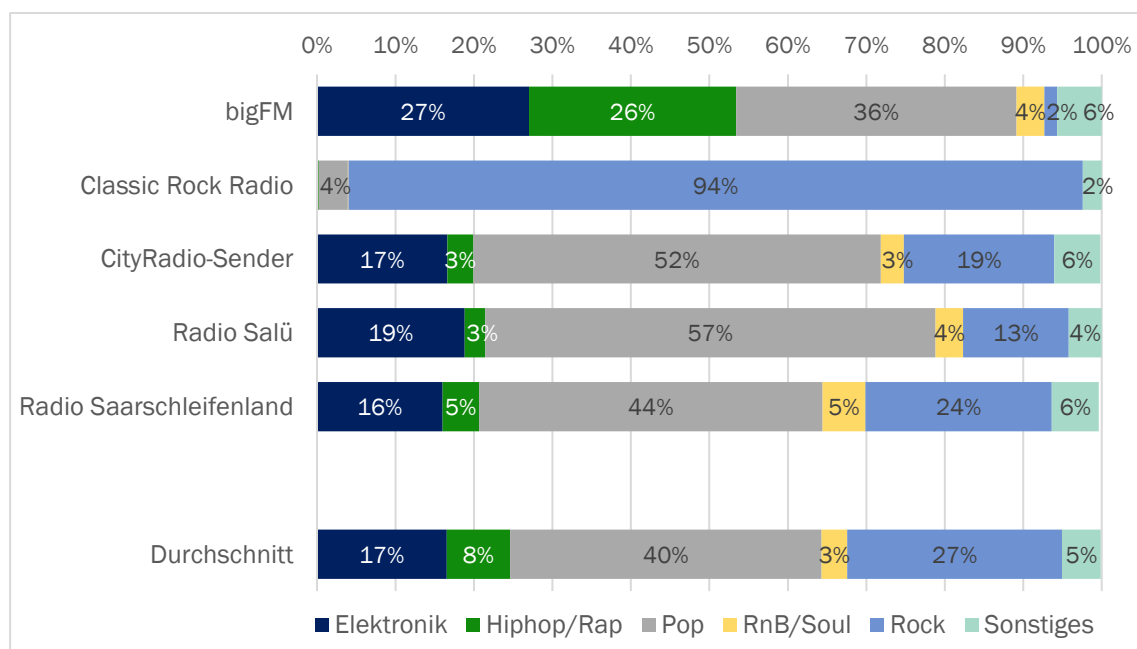
Die nachfolgende Abbildung zeigt die Anteile der Titel des jeweiligen Genres in Prozent aller in der Stichprobenzeit gespielten Titel des Senders. Dabei fließen Lieder gewichtet nach der Anzahl ihrer Abspielungen, unabhängig von der eigentlichen Länge des Liedes, in die Berechnung ein, d. h. mehrmals gespielte Musikstücke führen zu einem erhöhten Anteil in dem jeweiligen Genre. Die Kategorie „Sonstiges“ beinhaltet alle nicht aufgelisteten Stilrichtungen u. a. Jazz, Country, Raggae und auch Schlagermusik.

Die CityRadio-Sender, Radio Saarschleifenland und Radio Salü ähneln sich in ihrer Struktur am ehesten: Pop ist das mit Abstand am meisten gespielte Genre, mit Anteilen zwischen 44 und 57 Prozent. Knapp jeder fünfte abgespielte Titel bei Radio Salü ist Elektromusik, bei der CityRadio-Group und Radio Saarschleifenland ist es knapp jeder sechste. Die bereits gruppierten Genres Hiphop/Rap und RnB/Soul

sind Musikrichtungen eher abseits des Mainstreams und entsprechen lediglich zwischen drei und fünf Prozent des Musikprogramms dieser drei Sender.

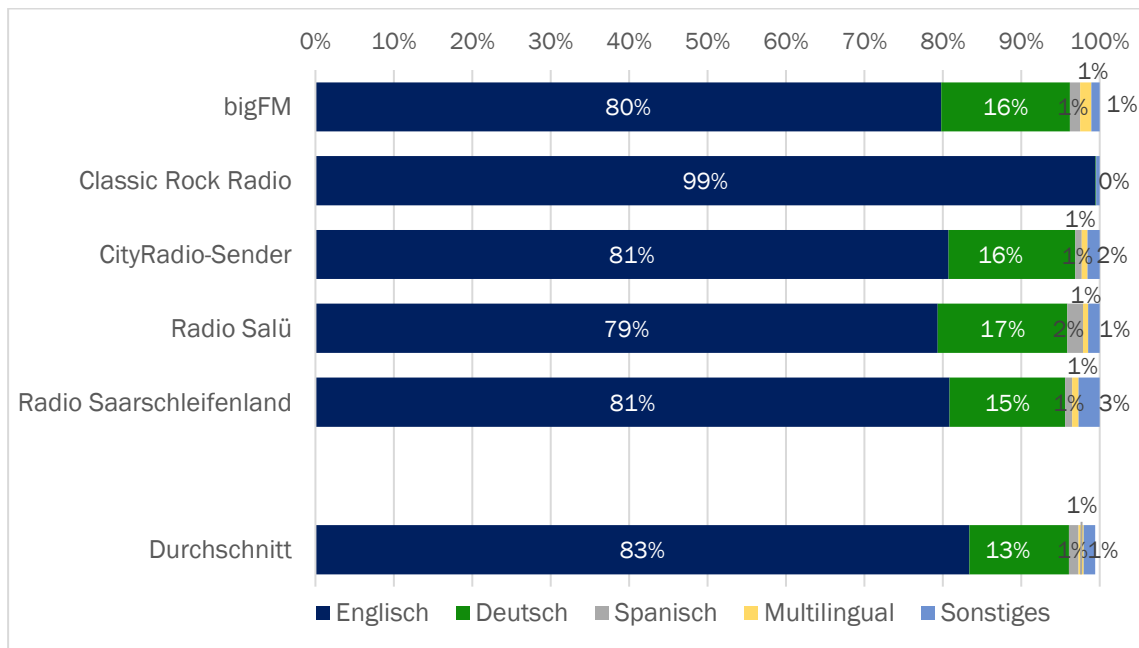
Die eindeutigste Abweichung zu dieser Struktur zeigt Classic Rock Radio. Hier wird deutlich, dass, analog der namentlichen Positionierung des Senders, 94 Prozent der Musiktitel aus dem Genre Rock stammen. Nur vier Prozent der Titel zählen zur Popmusik und zwei Prozent fallen unter die Kategorie Sonstige.

bigFM ist der Sender mit der ausgewogensten und vielfältigsten Verteilung der Stilrichtungen innerhalb der untersuchten Hörfunkprogramme. Auch hier wird der größte Teil der Sendezeit mit Popmusik gefüllt, die Genres Elektronik und Hiphop bzw. Rapmusik sind jedoch mit jedem vierten gespielten Titel gut vertreten. Vor allem Hiphop/Rap liegt mit 26 Prozent deutlich über dem Durchschnitt (8%). Mit Elektro und Hiphop/Rap ist bigFM musikalisch deutlich an seine relativ junge Zielgruppe ausgerichtet.



Basis: Gesamtzahl aller Musiktelausspielungen

Die nachfolgende Abbildung zur Gesangssprache der Musiktitel verdeutlicht, dass, mit Ausnahme von Classic Rock Radio, alle Sender eine nahezu identische sprachliche Aufteilung der Musikstücke aufweisen. Englisch ist wie erwartet über alle Sender hinweg die Hauptgesangssprache. Es zeigt sich jedoch, dass konstant circa jedes sechste Lied deutschsprachig ist. Classic Rock Radio hebt sich insofern ab, als dass das komplette Programm mit englischer Musik gefüllt wird (weitere Sprachen kommen vor, liegen in der Gesamtmenge jedoch unter 0,5 Prozent und werden aufgrund der Rundung nicht in der Grafik angezeigt). Radio Saarschleifenland zeigt mit drei Prozent der Titel in sonstigen Sprachen eine kleine Variation in der sprachlichen Aufteilung verglichen mit den anderen Sendern.



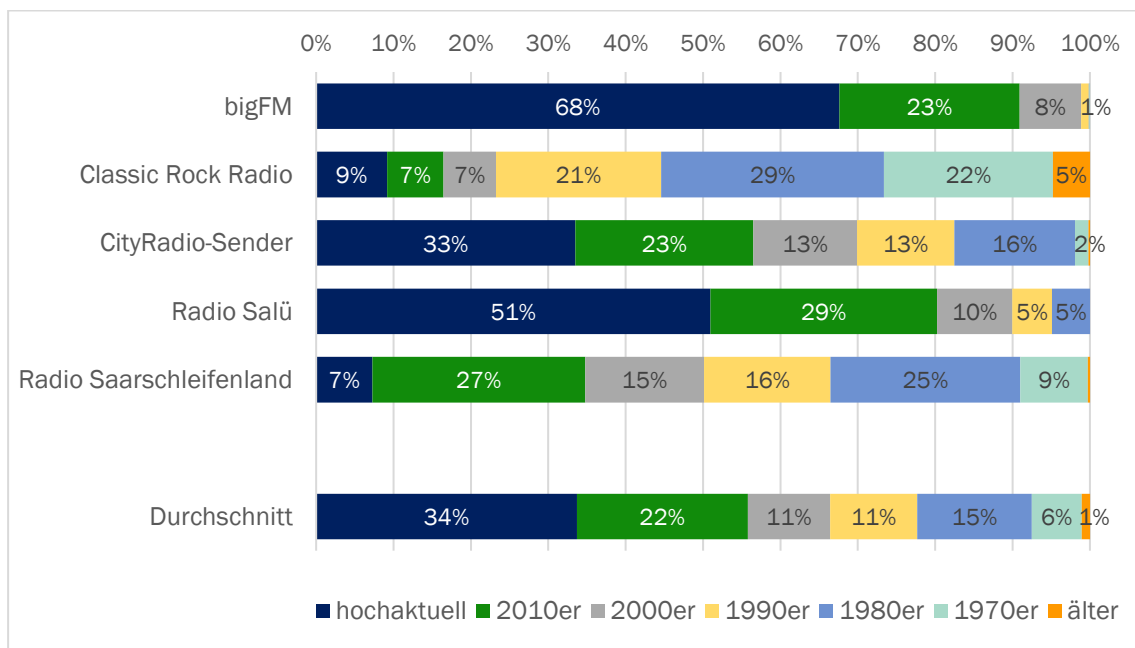
Basis: Gesamtzahl aller Musiktitelaußspielungen

Untersucht man das Musikprogramm hinsichtlich der Aktualität der gespielten Titel, zeigt sich anhand der folgenden Abbildung eine deutlich heterogene Ausrichtung der Sender. Kriterium für die Zuordnung zu einem Jahrzehnt ist das Erscheinungsjahr der Single zum Titel und, falls das nicht vorhanden ist, des Albums. Als hochaktuell werden nur solche Titel beschrieben, die aus den Jahren 2019 und 2020 stammen.

Mit über 90 Prozent an Titeln, die 2010 oder später erschienen sind und so gut wie keinem Musikstück mit Erscheinungsjahr vor 2000, ist das Musikprogramm von bigFM am aktuellsten. An zweiter Stelle liegt Radio Salü, dessen Programm zu 80 Prozent aus Titeln der letzten zehn Jahre besteht. Diese Sender spielen sehr zeitgemäße Musik, da über 50 Prozent aller Titel allein aus den letzten beiden Jahren stammen, Musik von vor den 1990ern wird wenig bzw. keine Sendezeit gewidmet. Beide Sender adressieren damit ein jüngeres Publikum.

Classic Rock Radio spielt mit jeweils zwischen 21 und 29 Prozent überwiegend Musik aus den siebziger, achtziger und neunziger Jahren, welche die Hochjahre der Rockmusik sind. Es ist auch der einzige Sender, der einen nennenswerten Anteil an Musik von der Zeit vor dem Jahr 1970 spielt.

Radio Saarschleifenland spielt am wenigsten hochaktuelle Musik, hat jedoch knapp den höchsten addierten Anteil an Musik aus den 2000er bis 2010er Jahren sowie einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Musik aus den achtziger Jahren. Die CityRadio-Sender liegen mit ihrem musikalischen Programm hinsichtlich der Entstehungszeit der Titel und somit der Aktualität des Senders ziemlich genau im Durchschnitt des privaten saarländischen Hörfunkprogrammes.



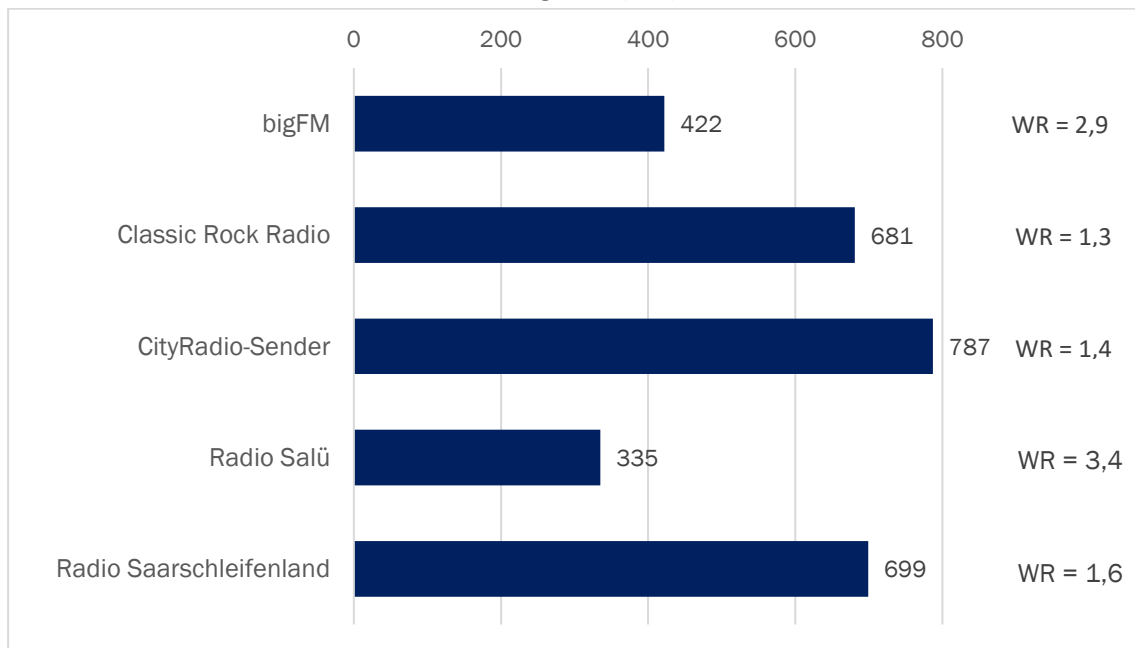
Basis: Gesamtzahl aller Musiktitelaußspielungen

Zur Messung der musikalischen Vielfalt zählen nicht nur Genre, Gesangssprache und Erscheinungsjahr der Titel, sondern auch die Anzahl und Wiederholungen der gespielten Musiktitel können Aufschluss über die Programmstruktur und Vielfalt geben.

Interne musikalische Vielfalt wird an den unterschiedlichen gespielten Titeln gemessen. Dies ist relevant, da bestimmte Sender einzelne Titel weitaus häufiger als andere abspielen. So spielte bigFM beispielsweise den aktuellen Elektro-Hit „Love To Go“ von Lost Frequencies, Zonderling & Kelvin Jones 25 Mal innerhalb des Untersuchungszeitraumes ab, im Schnitt also 4,2 Mal pro Tag (6-20 Uhr). Classic Rock Radio hat auf der anderen Seite eine maximale Titelausspielung von vier, Radio Saarschleifenland von fünf sich wiederholenden Titeln in der gesamten untersuchten Woche. Aus diesem Grund wird als Indikator für die interne musikalische Vielfalt des Musikprogrammes die Anzahl distinkter Titel herangezogen. Das bedeutet, dass jeder Titel, unabhängig der Häufigkeit des Vorkommens, nur einmal gezählt wird.

In **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**⁷ ist zu sehen, dass die CityRadio-Group mit 787 unterschiedlichen Liedern die absolut gesehen größte Auswahl an distinkten Musiktiteln hat, Radio Salü mit 335 die geringste Anzahl. Die CityRadio-Sender, Classic Rock Radio sowie Radio Saarschleifenland weisen eine hohe Titelvielfalt auf, jeder Musiktitel wird im Durchschnitt um die 1,5-mal gesendet. Radio Salü und bigFM weisen eine geringere Titelvielfalt und demnach eine hohe Wiederholungsrate auf, sie spielen ihre Lieder innerhalb der Stichprobenzeit im Mittel drei bis 3,5-mal täglich. Somit wiederholen sich die Musiktitel bei den Sendern Radio Salü und bigFM deutlich öfter als bei den anderen Sendern.

Anzahl verschiedener Titel und Wiederholungsrate (WR)



Basis: Gesamtzahl aller Musiktitel

Lesehilfe: bigFM spielte im Untersuchungszeitraum 422 verschiedene Musiktitel, die durchschnittlich 2,9 Mal wiederholt wurden.

Neben der internen strukturellen Vielfalt eines Senders lässt sich auch die externe Vielfalt bezogen auf Überschneidungen innerhalb des Programmes mit den anderen acht bzw. vier Sendern (nach Zusammenlegung der CityRadio-Group) analysieren. Den größten Beitrag zur musikalischen Vielfalt liefert hier Classic Rock Radio, mit Überschneidungen zu den anderen Sendern jeweils im einstelligen Prozentbereich. Aus der Matrix in **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**⁸ geht die Anzahl der Titel hervor, die zwei Sender gemeinsam haben. Auf der dunkelgrau unterlegten Hauptdiagonalen lässt sich die jeweilige distinkte Gesamttitelzahl eines Senders ablesen. Hier zeigt sich noch deutlicher, dass Classic Rock Radio wenig gemeinsame Titel mit den anderen Sendern hat, unter anderem null Überschneidungen mit bigFM und nur sieben gemeinsam gespielte Titel mit Radio Salü. Es lassen sich generell eher geringe Überschneidungswerte in den Tabellen wiederfinden, da die Titellisten der Sender der CityRadio-Group bereits zu einem zusammengefasst wurden. Die höchste Überschneidungsrate lässt sich zwischen den Adult-Contemporary-Programmen der CityRadio-Group und Radio Salü finden, 27 Prozent der Lieder von Radio Salü finden sich auch in dem Programm von den CityRadio-Sendern wieder.

Absolute Titelüberschneidungen

	bigFM	Classic Rock Radio	CityRadio-Sender	Radio Salü	Radio Saarschleifenland
bigFM	422	0	65	70	36
Classic Rock Radio	0	681	24	7	24
CityRadio-Sender	65	24	787	89	139
Radio Salü	70	7	89	335	81
Radio Saarschleifenland	36	24	139	81	699

Basis: Gesamtzahl aller Musiktitel

Lesehilfe: Radio Salü spielte im Stichprobenzeitraum 335 unterschiedliche Musiktitel. 89 davon wurden auch bei den CityRadio-Sendern gespielt. Die obere und untere Dreieckmatrix (entlang der Gesamttitelzahl) sind spiegelbildlich gleich.

Prozentuierte Titelüberschneidungen

	bigFM	Classic Rock Radio	CityRadio-Sender	Radio Salü	Radio Saarschleifenland
bigFM	100%	0%	8%	21%	5%
Classic Rock Radio	0%	100%	3%	2%	3%
CityRadio-Sender	15%	4%	100%	27%	20%
Radio Salü	17%	1%	11%	100%	12%
Radio Saarschleifenland	9%	4%	18%	24%	100%
Basis:	422	681	787	335	699

Basis: Gesamtzahl aller Musiktitel – Überschneidungen in Prozent auf Basis der Spalten

Lesehilfe: von den 335 Titeln bei Radio Salü, wurden 27% auch bei den CityRadio-Sendern gespielt. Andersherum sind es aufgrund der größeren Playlist nur 11% der Titel der CityRadio-Sender, die auch bei Radio Salü zu hören waren.

Programmprofile der einzelnen Sender

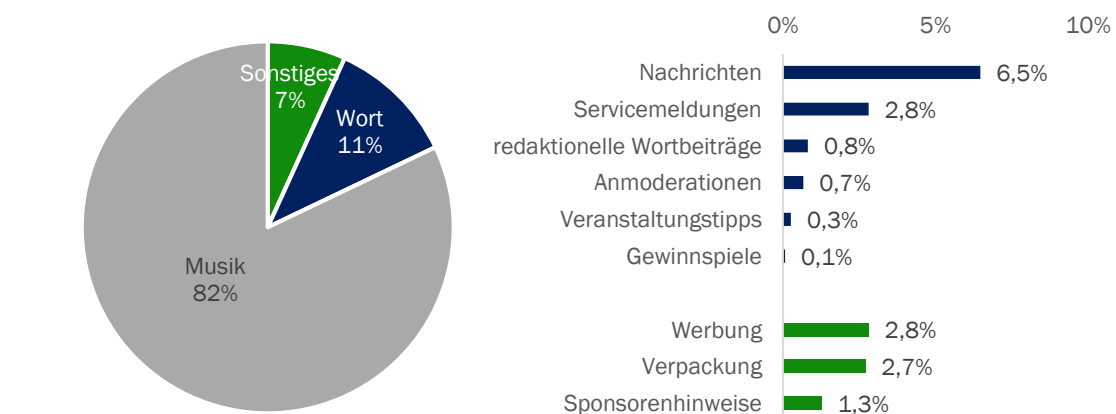
In diesem Kapitel werden jeweils zu den einzelnen Radiosendern im Saarland übersichtliche Programmprofile dargestellt, dessen Basis jeweils die gesamte Sendedauer der sechs Stichprobentage ist.

bigFM Saarland

Programmprofil bigFM

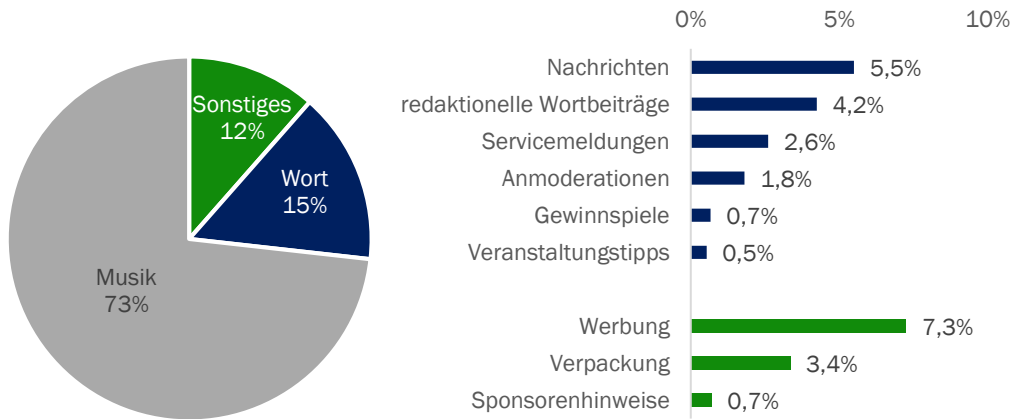


Programmprofil Classic Rock Radio



CityRadio Homburg

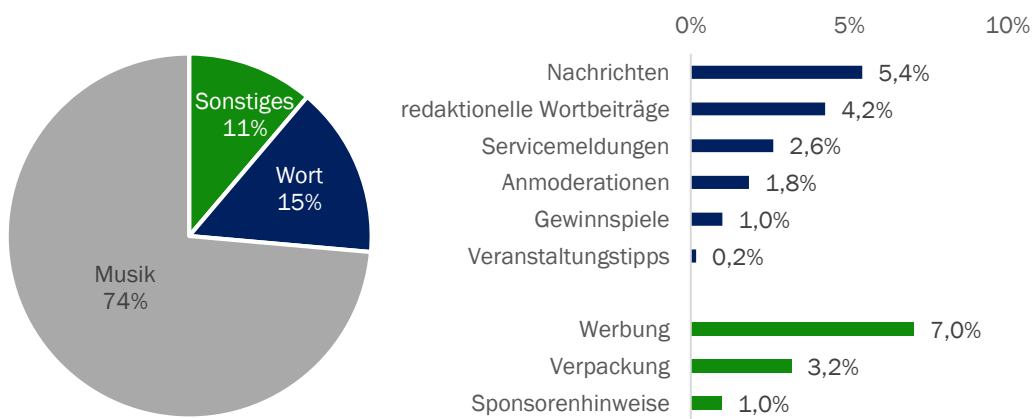
Programmprofil CityRadio Homburg



Basis: gesamte Sendezeit von CityRadio Homburg

CityRadio Neunkirchen

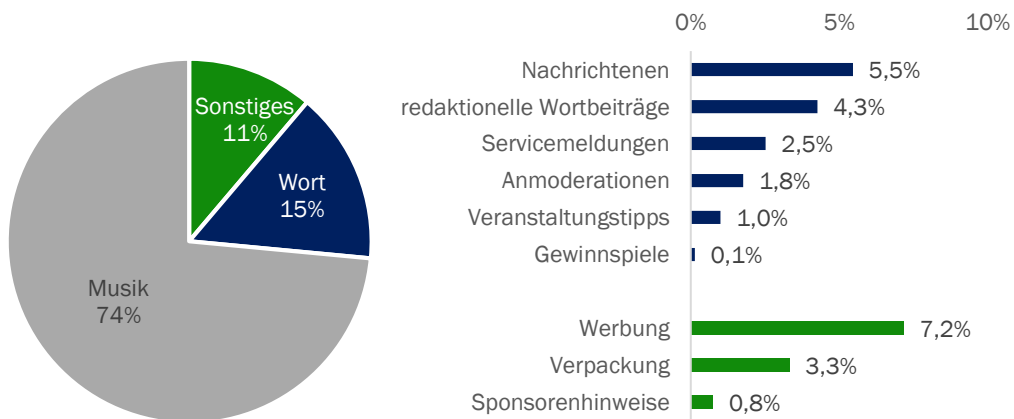
Programmprofil CityRadio Neunkirchen



Basis: gesamte Sendezeit von CityRadio Neunkirchen

CityRadio Saarbrücken

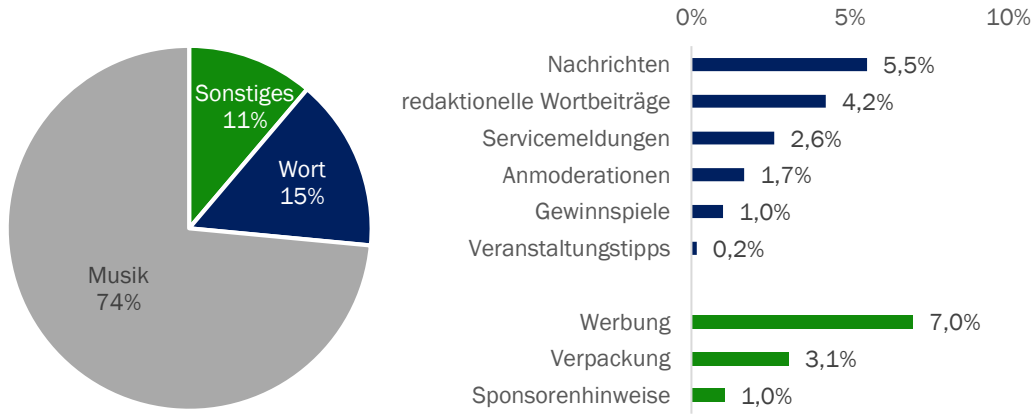
Programmprofil CityRadio Saarbrücken



Basis: gesamte Sendezeit von CityRadio Saarbrücken

CityRadio Saarlouis

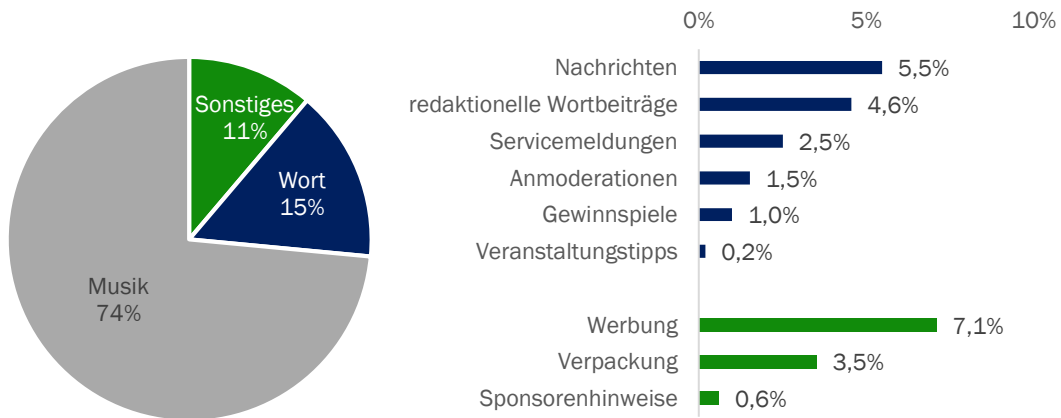
Programmprofil CityRadio Saarlouis



Basis: gesamte Sendezeit von CityRadio Saarlouis

CityRadio St. Wendel

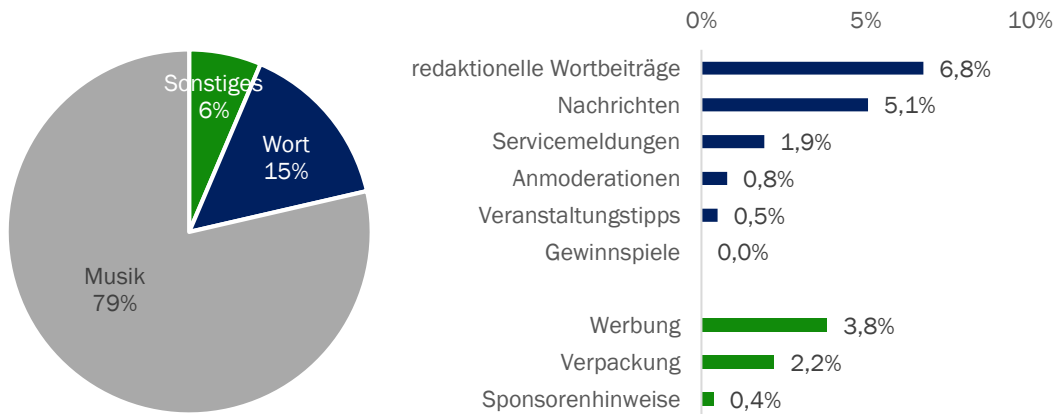
Programmprofil CityRadio St. Wendel



Basis: gesamte Sendezeit von CityRadio St. Wendel

Radio Saarschleifenland

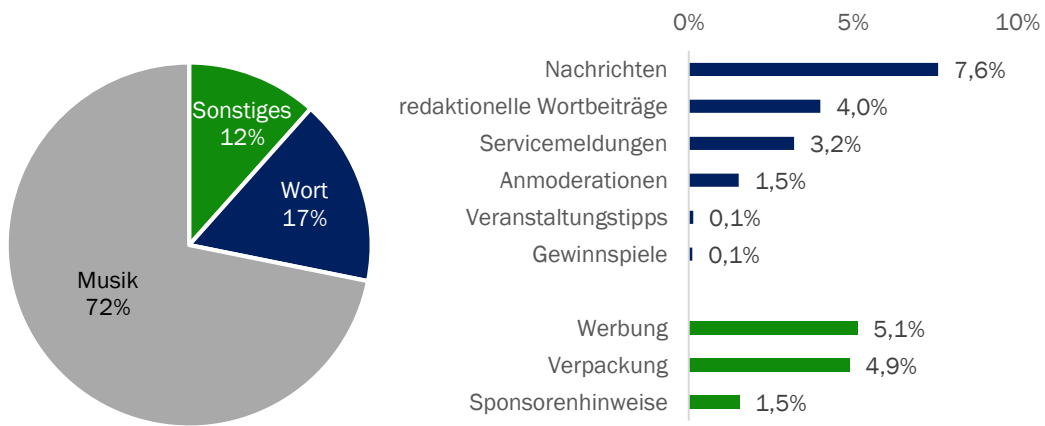
Programmprofil Radio Saarschleifenland



Basis: gesamte Sendezeit von Radio Saarschleifenland

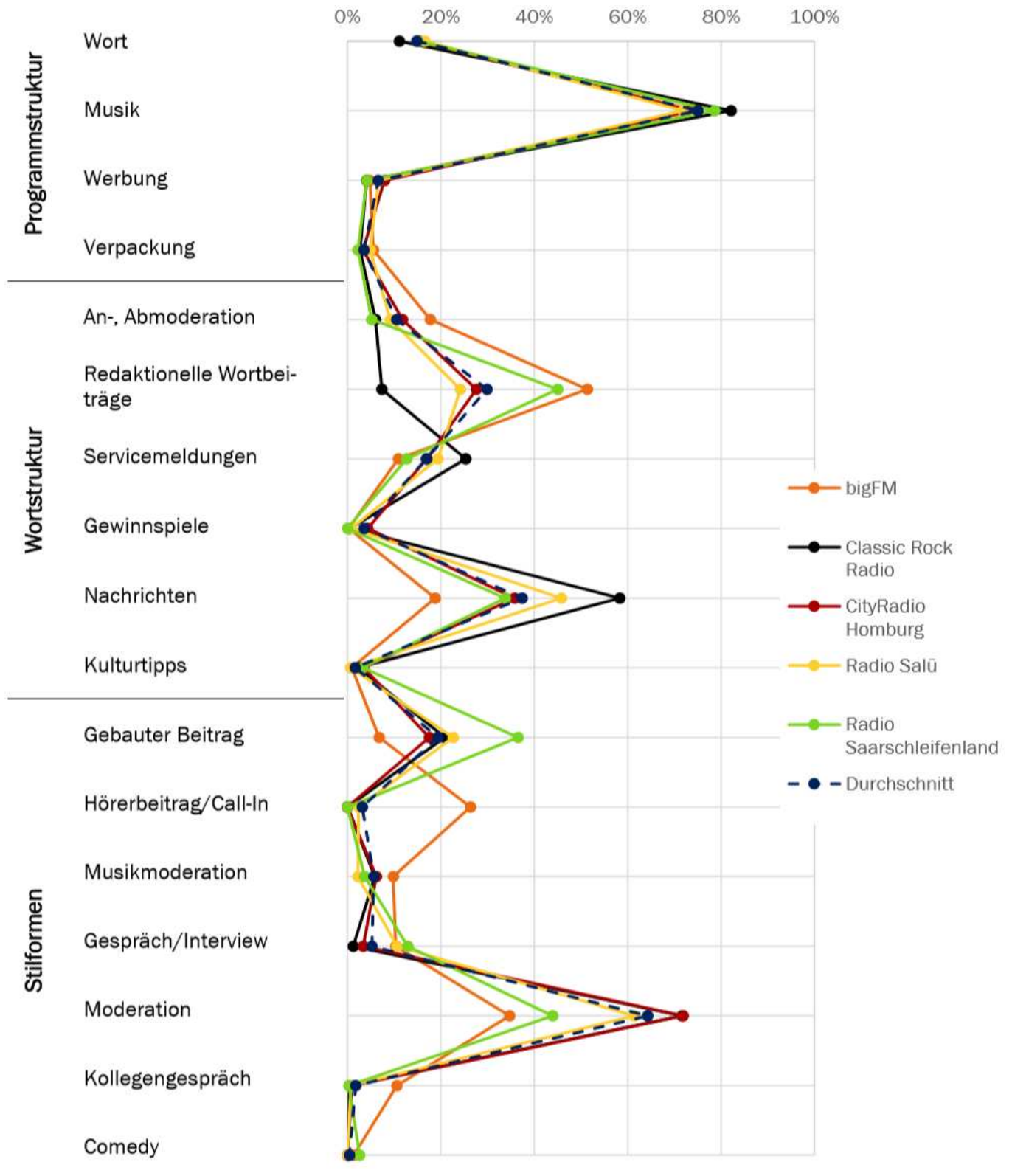
Radio Salü

Programmprofil Radio Salü

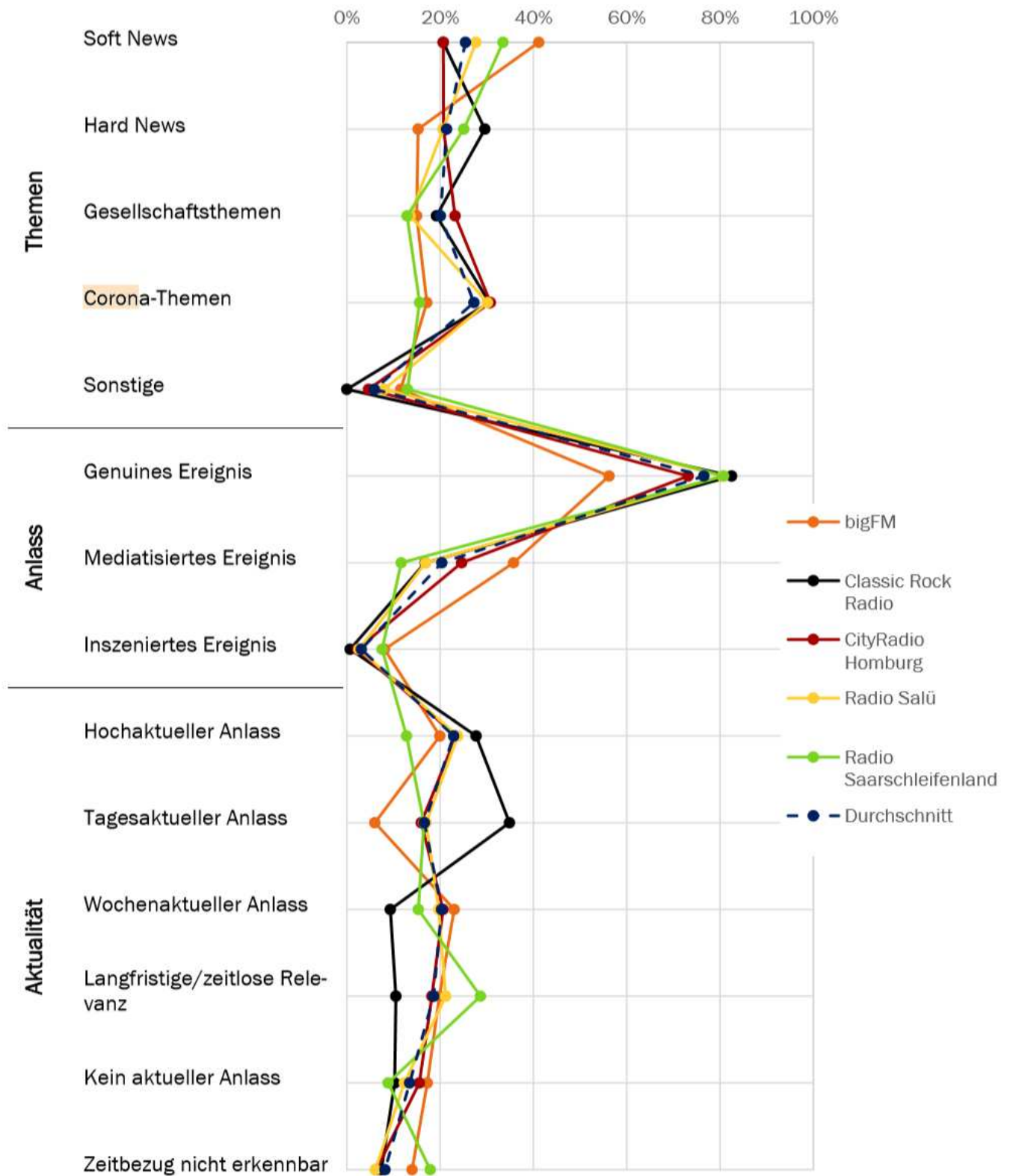


Basis: gesamte Sendezeit von Radio Salü

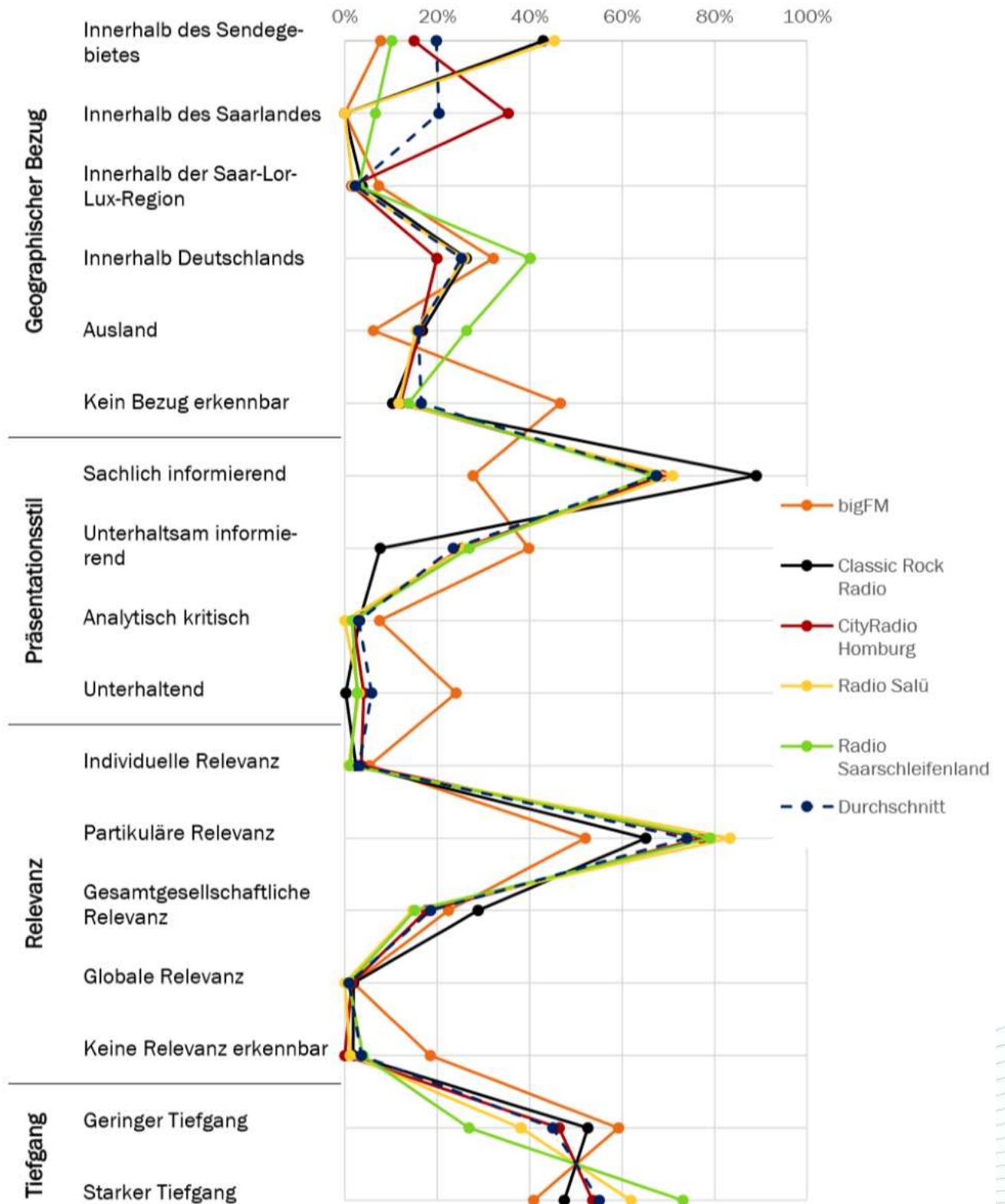
Vergleich der Hörfunkprogramme
Programmprofile I



Vergleich der Hörfunkprogramme
Programmprofile II



Vergleich der Hörfunkprogramme
Programmprofile III



Intermediale Gegenüberstellung

Eine intermediale Gegenüberstellung dient dazu, die Rolle des saarländischen Hörfunks als lokales bzw. regionales Informations- und Unterhaltungsmedium und dessen Beitrag zur Medienvielfalt anhand von Vergleichen mit einem lokalen Printmedium noch besser verstehen zu können. Dazu wurden die Programme der neun Radiosender den Inhalten der Saarbrücker Zeitung, als auflagenstarker und regionaler Tageszeitung, gegenübergestellt.

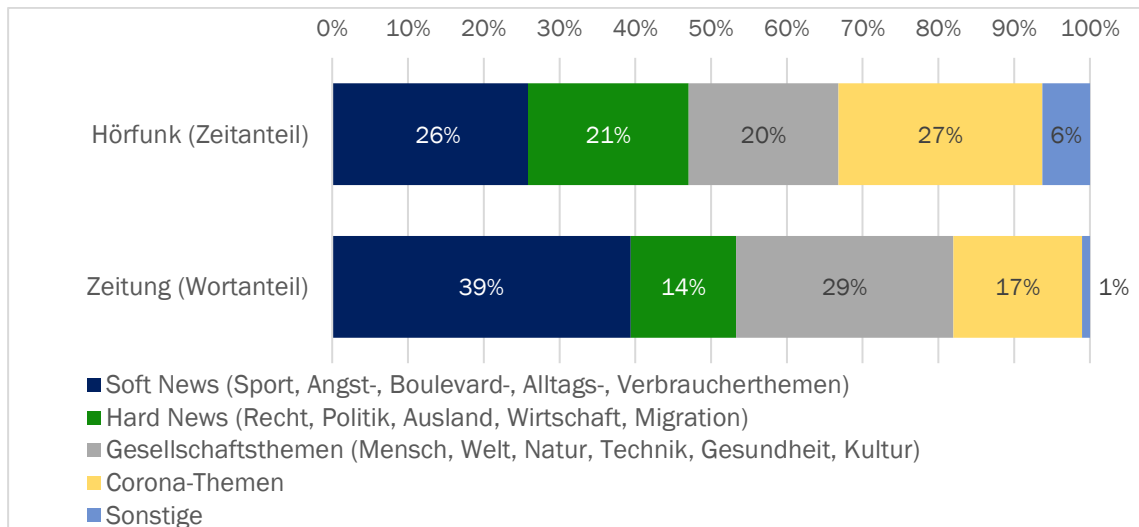
Bei dieser zwischenmedialen Gegenüberstellung ist zu beachten, dass sich die Mediengattungen Zeitung und Hörfunk in ihren Übermittlungsformen und -inhalten stark unterscheiden. So kann das geschriebene Wort in der Zeitung zu einer beliebigen Zeit durch jeden gelesen werden, das gesprochene Wort im Radio muss hingegen wiederholt werden, um verschiedene Hörer:innengruppen zu erreichen. Aus diesen Gründen ist ein direkter Vergleich zwar schwierig, dennoch kann er Auskunft über die relative Gewichtung von Inhalten innerhalb des Mediums geben. Weiterhin unterscheiden sich die beiden Medien in ihren Verbreitungsgebieten. Drei der neun Sender beziehen sich auf das komplette Saarland (bigFM, Classic Rock Radio und Radio Salü), die restlichen sechs Sender versorgen nur einzelne Regionen und Kreise des Saarlandes. Die Saarbrücker Zeitung erscheint im ganzen Saarland mit einem gleichbleibenden, überregionalen Mantel und einem wechselnden Lokalteil, der auf die spezifische Auslieferungsregion zugeschnitten ist und einen hohen Anteil an lokaler Berichterstattung enthält.

Die Datengrundlage dieser Gegenüberstellung ist die in den vorherigen Kapiteln vorgestellte quantitative Inhaltsanalyse der Hörfunkprogramme und eine ebenfalls quantitative Inhaltsanalyse der Saarbrücker Zeitung. Für die vergleichende Betrachtung werden die redaktionellen Wortbeiträge und die Nachrichtenbeiträge aller Sender zusammen und nicht mehr separat ausgewiesen. Für die Zeitungsanalyse wurden für alle sechs Stichprobentage jeweils der Mantel und die zugehörigen sieben Lokalteile untersucht. Analyseeinheiten sind sämtliche redaktionelle Artikel, denen ein ähnlicher Stellenwert wie den Beiträgen des Hörfunks beigemessen werden kann. Nicht erfasst wurden Werbeanzeigen, Inserate, Wetterkarten, Todesanzeigen, Kreuzworträtsel etc. Insgesamt wurden 1.371 Artikel mit einer Gesamtanzahl von 387.362 Wörtern untersucht. Die Anteile für die Zeitung werden, um die Artikellänge zu berücksichtigen, auf Basis dieser Wortzahlen ausgewiesen, die Hörfunkanteile auf Basis der Sendedauer.

Die folgenden Abbildungen zeigen die Anteile der Beiträge bzw. Artikel mit der jeweiligen Merkmalsausprägung für den gesamten privaten saarländischen Hörfunk und alle untersuchten Ausgaben und Teile der Saarbrücker Zeitung.

Während bei den Radiosendern als Unterhaltungsmedien die Soft News gut ein Viertel der Wortbeiträge ausmachen (26%), bestehen die Beiträge der Zeitung sogar zu 39 Prozent aus solchen Themen. Auf der anderen Seite widmet sich das Radio vermehrt Hard News Themen (u. a. Recht, Politik, Wirtschaft) und sendet mit nahezu einem Drittel der Sendezeit ebenfalls 10 Prozentpunkte mehr zu Corona-Themen, wodurch die wichtige Rolle des Radios als Informationsmedium aufgezeigt wird. Die Saarbrücker Zeitung widmet sich beim Blick auf die genaue Themenaufteilung demgegenüber vermehrt dem Sport, Verbraucherthemen und Themen aus dem Bereich „Mensch, Welt, Natur, Technik und Gesundheit“.

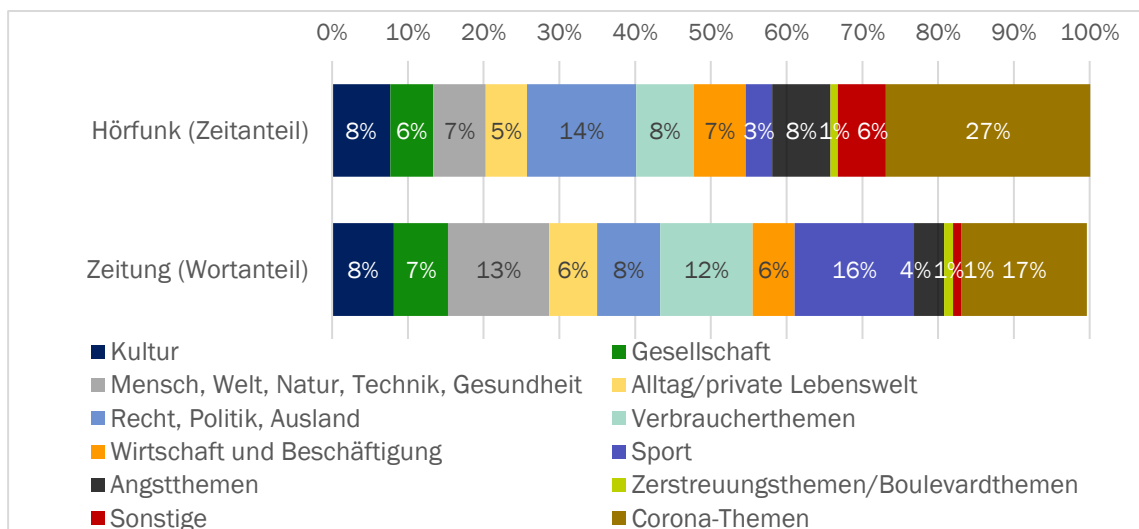
Themen bei Hörfunk und Zeitung (Oberkategorien)



Basis Hörfunk: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wort- und Nachrichtenbeiträge der neun Sender (75,5 Programmstunden)

Basis Zeitung: Gesamtwörteranzahl aller Artikel (387.362)

Themen bei Hörfunk und Zeitung



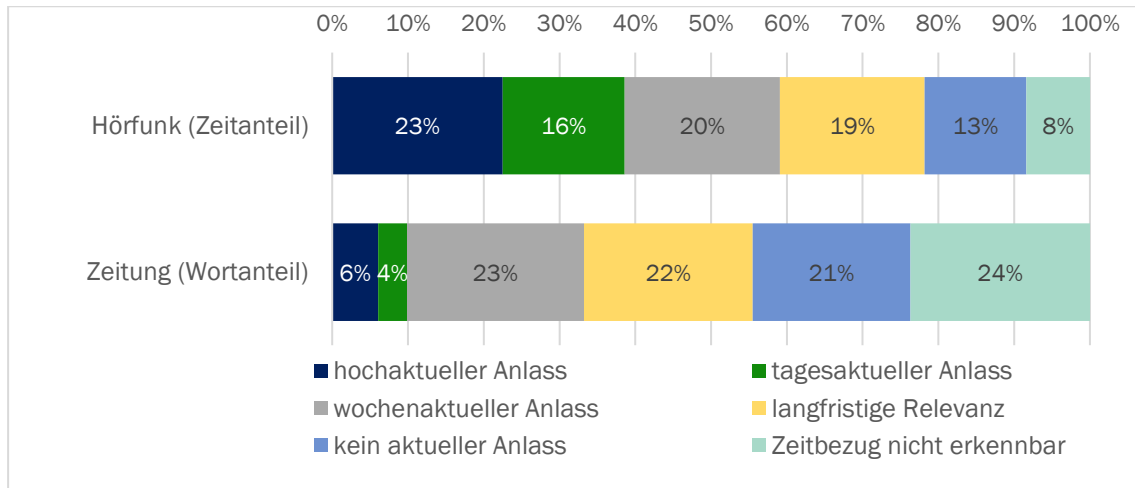
Basis Hörfunk: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wort- und Nachrichtenbeiträge der neun Sender (75,5 Programmstunden)

Basis Zeitung: Gesamtwörteranzahl aller Artikel (387.362)

Hinsichtlich der Aktualität der Berichterstattung fällt dem Radio eine wichtige Aufgabe in der Region zu. Weitaus mehr hoch- und tagesaktuelle Anlässe (d. h. Meldungen mit Bezugnahme auf den Tag der Berichterstattung sowie solche mit Bezügen zu dem vorherigen oder kommenden Tag) sind im Hörfunk Berichtsgrundlage als bei der Zeitung. Der Unterschied ist mit 39 zu 10 Prozent beachtlich. Aufgrund des Formats der Zeitung wird eher über Ereignisse, die in der Woche der Berichterstattung, aber mehr als einen Tag zurückliegen, berichtet (23%). Dennoch gibt es auch bei der Zeitung einen Anteil von sechs Prozent an Artikeln, die sich mit hochaktuellen Themen befassen. Das sind u. a.

Veranstaltungshinweise oder Meldungen zu aktuell in Kraft tretenden (insbesondere gesundheitspolitisch motivierten) Maßnahmen.

Aktualität bei Hörfunk und Zeitung

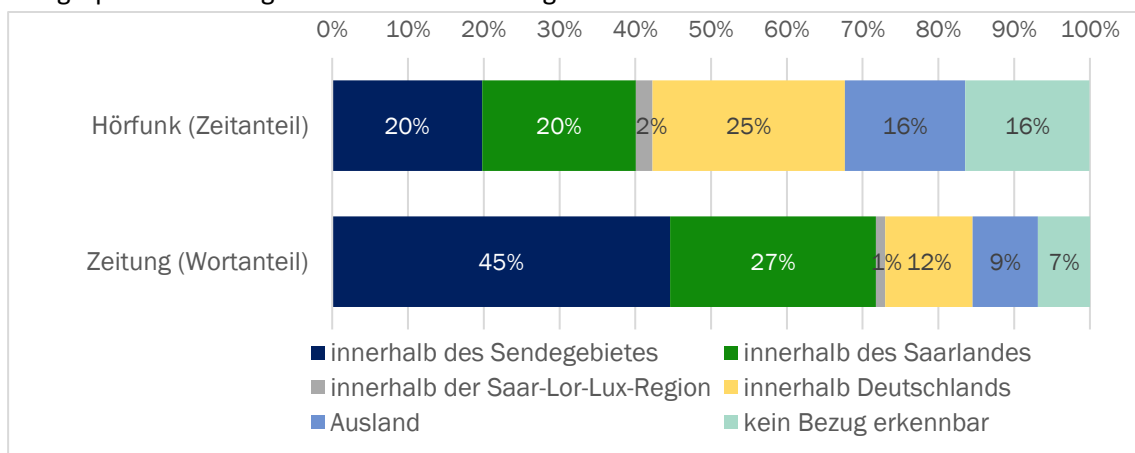


Basis Hörfunk: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wort- und Nachrichtenbeiträge der neun Sender (75,5 Programmstunden)

Basis Zeitung: Gesamtwörteranzahl aller Artikel (387.362)

Die Versorgung mit lokalen Informationen gewährleistet die Saarbrücker Zeitung mit einem Anteil von über zwei Drittel in einem hohen Maß. Der Hörfunk sendet 20 Prozent der Sendezeit über die Sendegebietes und weitere 20 Prozent über das Saarland. Ein Viertel aller Beiträge beziehen sich auf Orte innerhalb Deutschlands. Dieser hohe Anteil könnte möglicherweise an Berichten zu der Covid-19 Pandemie liegen, da diese Beiträge zu 50 Prozent einen deutschlandweiten Bezug aufweisen. Der Auslandsanteil ist ebenfalls bei den privaten Radiosendern knapp sieben Prozentpunkte höher als bei der Zeitung. Im Vergleich ist das Radio demnach überregionaler ausgerichtet als die Zeitung.

Geographischer Bezug in Hörfunk und Zeitung

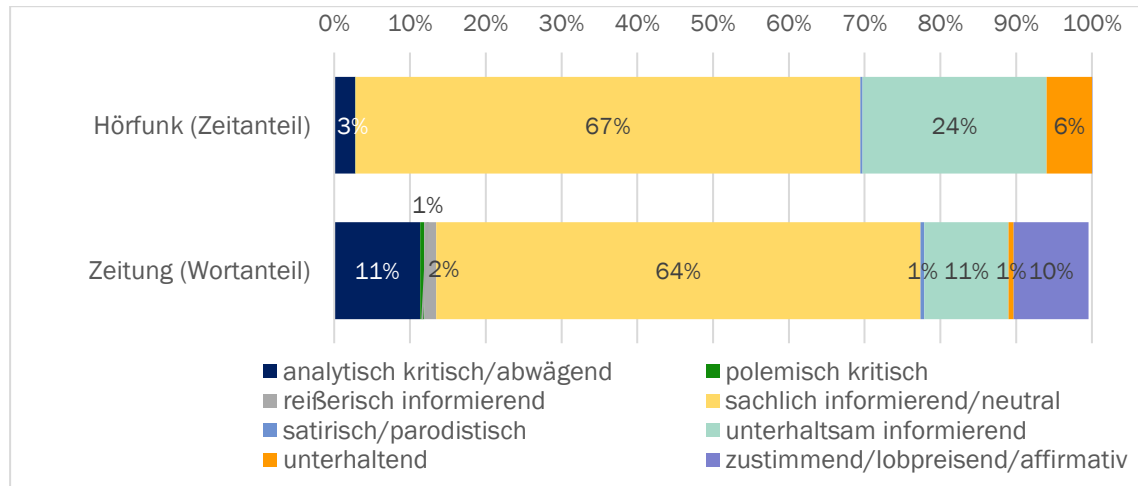


Basis Hörfunk: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wort-, Nachrichtenbeiträge, Servicemeldungen, Kultur- und Veranstaltungstipps der neun Sender (96 Programmstunden)

Basis Zeitung: Gesamtwörteranzahl aller Artikel (387.362)

Auffallend in Bezug auf den Präsentationsstil ist, dass jeweils Hörfunk und Zeitung beide knapp zwei Drittel der Sendezeit bzw. Artikelmenge in einem sachlich informierenden Stil halten. Dahingegen liegt der Anteil der unterhaltend und unterhaltsam informierenden Beiträge bei den Radiosendern bei 30 Prozent, bei der Saarbrücker Zeitung liegt dieser bei nur knapp einem Zehntel aller Artikel. Die Zeitung weist einen acht Prozentpunkte höheren Anteil an analytisch kritischen Beiträgen auf und ebenfalls einen größeren Anteil an affirmativen bzw. zustimmenden Beiträgen (27).

Präsentationsstil bei Hörfunk und Zeitung

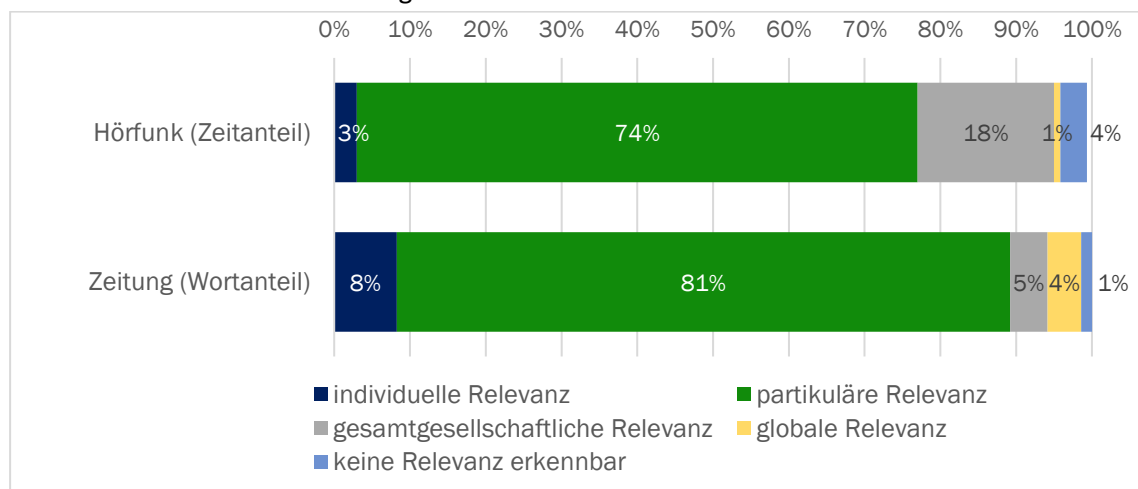


Basis Hörfunk: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wort- und Nachrichtenbeiträge der neun Sender (75,5 Programmstunden)

Basis Zeitung: Gesamtwörteranzahl aller Artikel (387.362)

Der intermediale Vergleich zeigt in Hinblick auf die Dimension Relevanz der veröffentlichten Beiträge eine ähnliche Verteilung für Print und Radio. Mit einem Anteil von 18 Prozent stellt der Hörfunk etwas über drei Mal so viel Raum für Ereignisse von gesamtgesellschaftlicher Relevanz, hat aber einen drei Prozentpunkte geringeren Anteil an global relevanten Beiträgen als die Zeitung (4%).

Relevanz bei Hörfunk und Zeitung

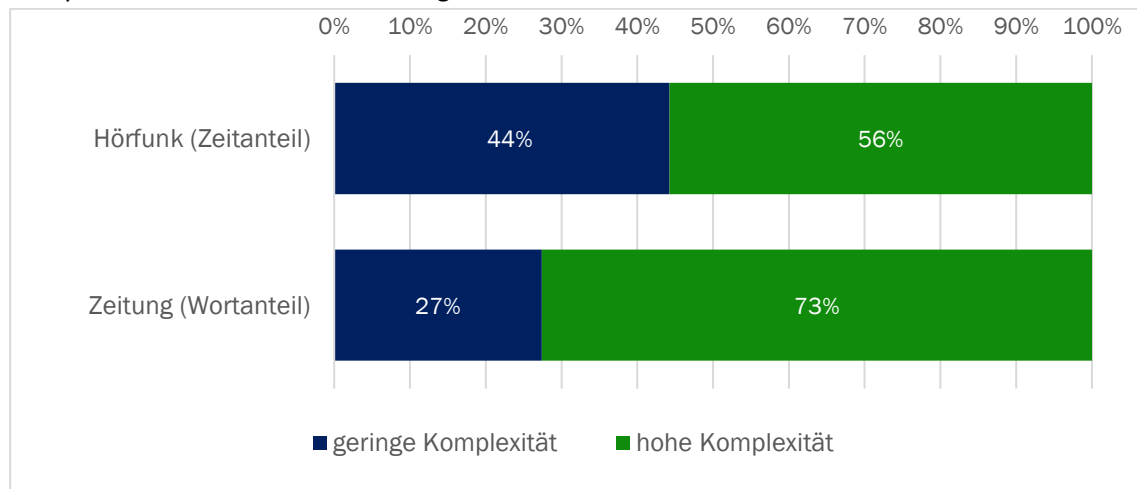


Basis Hörfunk: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wort- und Nachrichtenbeiträge der neun Sender (75,5 Programmstunden)

Basis Zeitung: Gesamtwörteranzahl aller Artikel (387.362)

Bezüglich der Komplexität (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**²⁹) bietet die Saarbrücker Zeitung als informierendes Printmedium einen größeren Anteil an Beiträgen mit hoher Komplexität (73%), wohingegen der Hörfunk etwas über die Hälfte der Sendezeit mit tiefgründigen Wortbeiträgen füllt. Dies liegt mitunter daran, dass in saarländischen Hörfunkprogrammen oftmals die Nachrichtenbeiträge eine hohe Komplexität aufweisen, von der Dauer jedoch maximal 30 Sekunden lang sind, wohingegen die tiefgründigen Artikel der Zeitung eine ganze Seite einnehmen und somit auf einen hohen Wortanteil kommen können.

Komplexität bei Hörfunk und Zeitung



Basis Hörfunk: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wort- und Nachrichtenbeiträge der neun Sender (75,5 Programmstunden)

Basis Zeitung: Gesamtwörteranzahl aller Artikel (387.362)

Zusammenfassung

Auf Basis empirischer quantitativer Inhaltsanalysen wurden die Sender bigFM Saarland, Classic Rock Radio, CityRadio Homburg, CityRadio Neunkirchen, CityRadio Saarbrücken, CityRadio Saarlouis, CityRadio St. Wendel, Radio Salü und Radio Saarschleifenland ausgewertet. Als Stichprobe wurde das Programm einer „künstlichen Woche“, also der sechs Wochentage Montag bis Samstag aus unterschiedlichen Kalenderwochen Ende August bis Anfang September jeweils in der Zeit zwischen 6:00 und 20:00 Uhr für jeden der neun Sender untersucht.

Die wesentlichen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Wortanteil der Sender beträgt ohne Werbung durchschnittlich knapp 15 Prozent und rangiert zwischen gut elf Prozent bei Classic Rock Radio und knapp 17 Prozent bei Radio Salü. Reziprok dazu ist der Musikanteil von Classic Rock Radio mit 82 Prozent am höchsten und bei Radio Salü mit 72 Prozent am geringsten. Der höchste Anteil an Werbung findet sich bei den Sendern der CityRadio-Group.
- Innerhalb der Nachrichtenbeiträge sind erwartungsgemäß und relativ gleichmäßig über alle Sender verteilt Hard News (politische und wirtschaftliche Themen) mit 39 Prozent der häufigste Inhalt, knapp vor Corona-bezogenen Berichten (37%). Die am häufigsten vorkommenden Akteure sind Personen aus der Politik (39%), die zweitgrößte Gruppe bilden Einzelpersonen mit 24 Prozent. Nachrichtensendungen sind im Durchschnitt mit knapp 40

Prozent hoch- oder tagesaktuell, Classic Rock Radio sendet mit einem Anteil über 68 Prozent die aktuellsten Nachrichten der analysierten Hörfunkprogramme.

- Bei den redaktionellen Wortbeiträgen sind von den Stilformen her der gebaute Beitrag mit 31 Prozent und die einfache Moderation mit 32 Prozent durchschnittlich die häufigsten Wortformen. Die unterschiedlichen Orientierungen der Hörfunkprogramme kommen jedoch beim genaueren Hinsehen zum Vorschein: Bei Radio Saarschleifenland finden sich über 58 Prozent gebaute Beiträge, bei bigFM auf der anderen Seite nur drei Prozent und dafür 35 Prozent Hörer:innenbeiträge, ein Drittel mehr als der Durchschnitt der Sender. Radio Salü fokussiert sich am häufigsten, in einem Drittel der Sendezeit, auf Gespräche und Interviews. Classic Rock Radio hat mit 52 Prozent den höchsten Anteil an Musikmoderationen.
- Wenn Wortelemente einen Regionalbezug erkennen lassen, dann beziehen sie sich in 40 Prozent auf das Saarland, auf die Saar-Lor-Lux-Region (2%), das übrige Deutschland (25%) oder das Ausland (16%). Hier polarisieren die Sender jedoch stark: Während sich bigFM mit 8 Prozent und Radio Saarschleifenland mit 17 Prozent im unteren Feld befinden, nehmen die Inhalte über das Saarland bei Classic Rock Radio (43%), Radio Salü (45%) und der CityRadio-Group (Ø 50%) deutlich mehr Platz ein.
- Wird der geographische Bezug auf das jeweilige Sendegebiet fokussiert, dann unterscheiden sich die landesweiten Programme erwartungsgemäß stark von den Regionalen. So kommen Classic Rock Radio (43%) und Radio Salü (45%) auf deutlich größere Wortanteile als die Regionalsender der CityRadio-Group (Ø 14%) oder Radio Saarschleifenland (12%). Eine Ausnahme bildet das landesweite bigFM, bei dem sich nur acht Prozent des Worts auf das saarländische Sendegebiet bezieht.
- Musikalisch konzentrieren sich alle Sender auf englischsprachige Titel mit Anteilen zwischen 79 Prozent bei Radio Salü und 99 Prozent bei Classic Rock Radio. Dabei konzentrieren sich bigFM (68%) und Radio Salü (51%) auf hochaktuelle Titel, die CityRadio-Group auf Titel ab 2010 und neuer (57%), Radio Saarschleifenland auf die Ären zwischen den 1980ern und 2000ern (56%) und Classic Rock Radio auf die Musik aus den 80ern, 70ern und früher (55%). Die engste Musikrotation hat Radio Salü, das im Untersuchungszeitraum nur 335 verschiedene Titel spielte und diese durchschnittlich 3,4 mal wiederholte, die vielfältigste Playlist haben die CityRadio-Sender mit 787 unterschiedlichen Titeln, die durchschnittlich nur 1,4 mal wiederholt wurden. In der Überschneidungsanalyse zeigt sich, dass die Titel von Classic Rock Radio in keinem anderen Programm zu hören waren, die höchste Überschneidung in absoluten Titelzahlen gab es zwischen Radio Salü und Radio Saarschleifenland, die auf 139 „gemeinsame Titel“ kamen, die auf beiden Programmen zu hören waren.
- Im intermediären Vergleich mit der Saarbrücker Zeitung zeigt der private Hörfunk im Saarland einen deutlich geringeren Anteil an Soft News (26 zu 39%) mehr Hard News (21 zu 14%), weniger Gesellschaftsthemen (20 zu 29%) und mehr Raum bei der Corona-Berichterstattung (27 zu 17%). Zu den Einschränkungen bei Intermediavergleichen siehe Kapitel 0 auf Seite 144.
- Die Ergebnisse müssen vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie gesehen werden, die die Mediennutzung im Jahr 2020 z. B. durch veränderte Tagesabläufe der Bevölkerung aufgrund von Kurzarbeit, der Arbeit im Homeoffice, nur eingeschränkt nutzbaren Freizeitaktivitäten etc. beeinflusst hat.

(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) ausstrahlt. Des Weiteren sind im Programm viele redaktionelle Beiträge aller Art vertreten. Mehrere Themensendungen sind interaktiv gestaltet, das heißt, die Hörer:innen werden live in die Sendung geschaltet und werden dadurch direkt in das Programm mit eingebunden.

Das Programm „Radio Schlagerparadies“ spielt zu 20% Newcomer:innen 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/r einzelnen Moderator:in hervorzuheben, wird das Musikprogramm von jedem/r Moderator:in 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 Rundfunkveranstalterinnen 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. Da mit den Fortschritten der Digitaltechnik und der Verbreiterung der Endgeräte-Basis (als taugliche Empfangsgeräte sind heute nicht mehr nur PCs oder Laptops, sondern auch Smartphones und WLAN-fähige Radio-Geräte vorhanden) zwischenzeitlich aus dem vormaligen Nischen-Angebot „Internet-Radio“ bzw. „Webradio“ ein normales Hörfunkangebot geworden ist, das in seinen Nutzungszahlen manch anderen Hörfunkangeboten nicht mehr nachsteht, werden nach dem Willen des Gesetzgebers seit Inkrafttreten des Medienstaatsvertrages neue Internet-Hörfunkprogramme den über herkömmliche Technologien verbreiteten Hörfunkprogrammen gleichgestellt. Sie sind grundsätzlich als zulassungspflichtiger Rundfunk, in Ausnahmefällen als zulassungsfreier Rundfunk einzuordnen.

Webradioprogramme, die der Landesmedienanstalt bereits vor Inkrafttreten des Medienstaatsvertrages angezeigt wurden gelten als zugelassene Programme.

Keiner Zulassung bedürfen nunmehr bundesweit ausgerichtete Webradios wenn sie nur geringe Bedeutung für die individuelle oder öffentliche Meinungsbildung entfalten. Dies kann nach qualitativen Kriterien der Fall sein, etwa wegen eines geringen Grades an journalistisch-redaktioneller Gestaltung oder mit Blick auf die thematische Zusammensetzung. Auch beim Unterschreiten einer quantitativen Grenze von 20.000 gleichzeitigen Nutzern im Durchschnitt von sechs Monaten sieht der Medienstaatsvertrag Zulassungsfreiheit vor. Jedes Webradioprogramm ist vom jeweiligen Veranstalter anzuzeigen. Unabhängig davon ob ein Antrag auf Erteilung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung gestellt wird, ist mit der Anzeige darzulegen und glaubhaft zu machen, dass die Voraussetzungen der Zulassungsfreiheit vorliegen. Dem Veranstalter steht es allerdings frei, trotz Vorliegen der Voraussetzungen der Zulassungsfreiheit eine Zulassung als Rundfunkveranstalter zu beantragen. Die Regelungen zur Zulassungsfreiheit im Medienstaatsvertrag

gelten allerdings nur für bundesweit ausgerichtete Programme, wobei über die Zulassungsfreiheit die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) entscheidet.

Das Saarländische Mediengesetz (SMG) enthält für landesweit ausgerichtete Rundfunkprogramme (Internet-Programme oder über herkömmliche Technologien verbreitete Programme) bislang keine den Tatbeständen der Zulassungsfreiheit bundesweit ausgerichteter Programme entsprechende Regelung.

Auch der Ausnahmetatbestand des § 2 Abs. 3 Nr. 1 RStV, der Angebote mit geringer Reichweite (weniger als 500 zeitgleiche Nutzungsmöglichkeiten) nicht als Rundfunk und damit als zulassungsfrei qualifizierte, ist mit Inkrafttreten des Medienstaatsvertrages weggefallen. Dieser bisherige Ausnahmetatbestand ist damit auch nicht mehr gem. § 1 Abs. 2 SMG auf saarländische Angebote anwendbar. Selbst für zeitlich auf maximal 30 Tage begrenzte Veranstaltungsradios oder grundstücksbegrenzte Rundfunkübertragungen (z.B. Autokinos, Autokonzerte, Autogottesdienste), bei denen der Ton über eine UKW-Frequenz vom Veranstalter zu den Autos übertragen wird, fehlt dementsprechend aktuell im SMG eine Norm, auf deren Grundlage die Zulassungsfreiheit durch die LMS bestätigt werden kann.

Der Medienrat der LMS hat deshalb am 20. Mai 2021 die Direktorin gebeten, auf eine zeitnahe Schließung dieser Regelungslücke im SMG durch den Gesetzgeber hinzuwirken. Eine Novellierung des Saarländischen Mediengesetzes, insbesondere mit Blick auf den aus dem Inkrafttreten des Medienstaatsvertrages resultierenden Anpassungsbedarf, steht zum Berichtszeitpunkt weiterhin noch aus.

(4) Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten im Saarland

Regelmäßig sichtet die LMS Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten im Saarland. 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.

Als journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote gelten vor allem meinungsbildende Medien. Journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedienangebote haben vielfältige Erscheinungsformen. So sind z. B. Internet-Zeitungen, Newsletter, YouTube-Kanäle, Blogs und Vlogs, Podcasts und auch Social-Media-Profile von der Regelung erfasst. Das Merkmal „journalistisch-redaktionell“ bezieht sich dabei zunächst auf die journalistische Arbeitsweise. Dazu gehört, Informationen zu recherchieren, auszuwählen, zusammenzustellen und in Zusammenhänge einzuordnen. Dabei muss die Redaktion unabhängig von den Interessen derjenigen arbeiten, um die es inhaltlich geht. Ein journalistisch-redaktionelles Angebot liegt in der Regel nicht vor, wenn es zum Beispiel um Selbstdarstellung, Marketing, (politische) Lobbyarbeit oder Public Relations geht und dies für den Nutzer erkennbar ist. Nach § 19 des neuen Medienstaatsvertrags (MStV) obliegt den Landesmedienanstalten seit November 2020 die Aufsicht über die Einhaltung der journalistisch-redaktionellen Sorgfaltspflichten durch Telemedienanbieter:innen solcher nach § 19 Abs. 1 Satz 2 MStV definierten journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedien. Die Landesmedienanstalten sichten daher regelmäßig Angebote im Netz und greifen mit den ihnen neu übertragenen Werkzeugen ein, um Missstände zu beseitigen. Die erweiterten journalistisch-redaktionellen Sorgfaltspflichten des Medienstaatsvertrages erfassen Telemedien-Angebote, in denen regelmäßig Nachrichten oder politische Informationen enthalten sind. Entsprechende Angebote werden von der Aufsicht der Medienanstalten erfasst, sofern sie nicht der Selbstregulierung des Presserats unterliegen oder sich der Anbieter einer von den Medienanstalten

anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle angeschlossen hat. Berichterstattung und Informationssendungen müssen den anerkannten journalistischen Grundsätzen entsprechen, unabhängig und sachlich sein. Nachrichten sind vor ihrer Verbreitung sorgfältig auf Wahrheit und Herkunft zu prüfen. Die Standards journalistischer Sorgfalt für die Print-, Rundfunk und Onlinemedien werden in dem Pressekodex, dem Regelwerk des Deutschen Presserats, festgelegt. Er enthält publizistische Regeln, die ein Mindestmaß an journalistischen Qualitätsstandards sichern sollen. Hierfür haben die Medienanstalten ein Merkblatt auf Grundlage des § 19 MStV²⁵² erarbeitet.

Im Bereich des Jugendschutzes greift ebenso wie beim Rundfunk das System der kontrollierten Selbstkontrolle. Bestimmte Internetanbieter wie z.B. Suchmaschinen oder Anbieter deren Angebote jugendgefährdende Inhalte (z.B. Pornografie) enthalten, müssen einen Jugendschutzbeauftragten bestellen (§ 7 Jugendmedienschutz-Staatsvertrag). Außerdem wurde auch hier eine Freiwillige Selbstkontrolle, die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia (FSM), eingerichtet, die die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen und die Bestimmungen zum Schutz der Menschenwürde kontrollieren soll.

Ebenso haben Anbieter:innen journalistisch-redaktionell gestalteter Telemedien gesetzlichen Regelungen zu den Kennzeichnungs- und Trennungspflichten bei Werbung sowie der Anbieterkennzeichnung zu beachten.

Neben den etablierten Medienakteuren im Saarland konnten sich auch neue Anbieter:innen 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. Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten werden im Übrigen im Saarland erkennbar nicht nur, aber auch von saarländischen Rundfunkanbietern angeboten. Darüber hinaus haben sich in den letzten Jahren auch reine Online-Magazine- und Zeitungen etabliert, die zur lokalen und regionalen Angebotsvielfalt beitragen. Social-Media-Akteure ergänzen das vielfältige und ausdifferenzierte Angebot.

(5) Ergänzende Hinweise der LMS

Die Deutsch-Französische Gesellschaft Saar hatte in der seitens der LMS durchgeführten Anhörung zum 1. Vielfaltsbericht 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 Saarländer:innen immer noch weitgehend fremd. Auch angesichts der Frankreichstrategie der Landesregierung wäre ein ergänzendes und stärkeres Engagement wünschenswert.

In ähnlicher Weise vermisste die Deutsch-Französische Gesellschaft Saar eine intensive und kontinuierliche Befassung mit Themen des EU-Parlamentes und deren Auswirkungen in den EU-Mitgliedsländern. Die Medien seien mitverantwortlich für die Bildung eines europäischen Bewusstseins, das für eine friedliche und weltoffene Gegenwart und Zukunft unseres Kontinents wesentlich ist.

²⁵²

Abrufbar
medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Richtlinien_Leitfaeden/ua_Merkblatt_Journalismus_im_Internet.p
df

unter

[https://www.die-](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Richtlinien_Leitfaeden/ua_Merkblatt_Journalismus_im_Internet.pdf)

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 Gemeinschaft und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.²⁵³ 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:²⁵⁴

„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:²⁵⁵

„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 Sendepunkten 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 fast zwei Jahrzehnte nach dem Bericht fast ebenso weit entfernt wie 2003.

²⁵³ Abrufbar unter http://www.saarland.de/dokumente/thema_SaarLorLux/Zukunftsbild_2020_-_dt_Internet-Fassung.pdf

²⁵⁴ A.a.O., S. 9

²⁵⁵ A.a.O., S. 14

Allerdings bemüht sich die LMS z.B. über ihre Federführung beim Mediennetzwerk SaarLorLux²⁵⁶ und hierüber beförderte Projekte wie das Projekt Media & Me,²⁵⁷ interregionale Zusammenarbeit im Medienbereich zu fördern und nicht zuletzt auch den Nachwuchs im Medienbereich auf interregionale Chancen und Herausforderungen frühzeitig aufmerksam zu machen. Zudem eröffnet die Digitalisierung des Hörfunks neue Möglichkeiten für die Entwicklung eines interregionalen Kommunikationsraumes. Die Beteiligung eines luxemburgischen und eines französischen Programms am landesweiten DAB+ -Multiplex bildet hier eine wichtige Etappe.

c) Beteiligungsstruktur im privaten Hörfunk im Saarland

(1) bundesweites Angebot

Schlagerparadies GmbH (Veranstalterin des Hörfunkvollprogrammes „Radio Schlagerparadies“)

1. Beteiligungsebene

- a) 27,6 % RMNradio GmbH, Kleinblittersdorf
- b) 27,6 % F. Holzer GmbH, St. Ingbert
- c) 27,6 % IBMVG mbH, Tholey
- d) 9,2 % Peter Scheid, St. Wendel
- e) 4,0 % JASSU-Reisen GmbH
- f) 4,0 % PNC Consulting GmbH

2. Beteiligungsebene

a) RMNradio GmbH:

- 69 % Frank Brach
- 21 % Herbert Pjede
- 5 % Heike Betz
- 5 % Peter Scheid

²⁵⁶ 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/>.

²⁵⁷ *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>.

b) F. Holzer GmbH

- 99,5 % F. Holzer GmbH, Innsbruck, Österreich
- 0,5 % URSAPHARM Arzneimittel Verwaltungsgesellschaft mbH

c) BMVG GmbH

100 % IBMVG GmbH

d) JASSU Reisen GmbH

100 % Ulrich Hürter

e) PNC Consulting GmbH

100 % Peer Peter Nilsson

(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–
SHB Hörfunkbeteiligungsgesellschaft mbH	45 %	49,00 %
Saarländischer Rundfunk	20 %	24,88 %
eigene Anteile RADIO SALÜ Euro- Radio Saar GmbH	14 %	0,0 %
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 SHB: Danach wachsen Anteile der SHB, die über 49 % hinausgehen, den übrigen Gesellschaftern pro rata an.

2. Beteiligungsebene

- a) SHB Hörfunkbeteiligungsgesellschaft mbH:
 - 50 % Union Druck und Zeitungsverlag Gesellschaft mbH
 - 50 % Prisma-Plus Gesellschaft für Beteiligungen mbH & Co. KG
- 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

bigFM Programmproduktionsgesellschaft 100 %

2. Beteiligungsebene

Audiotainment Südwest GmbH & Co KG 100 %

3. Beteiligungsebene

- a) Rheinland-Pfälzische Rundfunk GmbH & Co. KG 50 %
- b) Radio Regenbogen Hörfunk in Baden GmbH & Co. KG 31 %
- c) bigFM in Baden-Württemberg GmbH & Co KG 19 %

(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. Seit der Beendigung der Beteiligung des WDR an Radio NRW im Mai 2018 stellt die Beteiligung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt an einer privaten Hörfunkveranstalterin allerdings bundesweit einen Einzelfall dar.

Der WDR hat seinen Ausstieg als "konsequenten Schritt im Sinne einer klaren Trennung zwischen kommerziellen Anbietern und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk" bezeichnet und darin eine "Stärkung des dualen Rundfunksystems" gesehen.²⁵⁸

d) Beteiligungsstruktur bei audiovisuellen Angeboten

(1) Vorbemerkung: Das Fehlen von privaten saarländischen Fernsehprogrammen

Nach Einstellung der ersten beiden privaten Fernsehprogramme für das Saarland, Saar TV 2009 und CiTi.TV 2012, hat kein privates Unternehmen mehr den Schritt gewagt, ein TV-Angebot mit redaktionellen Inhalten aus dem Saarland zu realisieren.

Mit Blick auf die schwierige Marktsituation im kleinsten Flächenland der Bundesrepublik mit einer geringen Einwohnerzahl sind die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ungleich problematischer als in den deutlich größeren Bundesländern. Dabei muss konstatiert werden, dass Anbieter von lokalen oder regionalen TV-Programmen deutschlandweit in einer dauerhaften Finanzkrise stecken. Keines dieser Angebote kann seinen Betrieb ohne Förderleistungen des jeweiligen Landes aufrecht erhalten. Privates regionales Fernsehen könnte aber auch im Saarland zu einer wünschenswerten Vielfaltssteigerung beitragen.

Insbesondere die Finanzierung der nicht unerheblichen Kosten für eine Satellitenverbreitung, eine landesweite Kabelverbreitung sowie für eine terrestrische Verbreitung stellen jedoch auf der Ausgabenseite eine nahezu unüberwindbare Hürde für die Nutzung der herkömmlichen TV-Übertragungswege dar.

Die LMS hat sich daher insbesondere bemüht, Interessenten für die Veranstaltung eines privaten saarländischen Fernsehprogrammes als Streamingangebot im Internet zu gewinnen. Bislang konnte jedoch auch über diesen Übertragungsweg keines der geplanten und vorgestellten der LMS vorgestellten Projekte realisiert werden.

Die langjährige Blockade einer aktiven Förderung des Lokaljournalismus wurde allerdings aufgegeben. Inzwischen ist es den Landesmedienanstalten nicht nur erlaubt, beim Privatfunk die Kosten der technischen Infrastruktur und der Programmverbreitung zu unterstützen, sondern auch die Programmherstellung zu fördern. Mehrere Länder haben bereits jeweils eigenständig Förderprogramme aufgelegt und mit deren Organisation in der Regel die jeweiligen Landesmedienanstalten betraut, um die verfassungsrechtlich geforderte Staatsferne einzuhalten. In Baden-Württemberg sollen beispielsweise regionale TV-Anbieter mit 4,2 Mio Euro jährlich gefördert

²⁵⁸ Zitiert nach <https://meedia.de/2018/01/17/ende-einer-aera-bei-radio-nrw-wdr-steigt-beim-groessten-lokalradioverbund-deutschlands-aus/>

werden. Das Land Brandenburg stellt der Medienanstalt mabb 1,5 Millionen Euro aus Landesmitteln zur Verfügung. Mit diesen Mitteln soll auch die Förderung von Inhalten ermöglicht werden.²⁵⁹

(2) Exkurs 1: Die Förderung der lokalen und regionalen Vielfalt nach der Protokollerklärung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland

Die nachfolgend dargestellten Probleme im Bereich des Lokaljournalismus sind inzwischen auch im politischen Diskurs auf Ebene der Bundesländer angekommen. Die Rundfunkkommission der Länder hatte Ende 2018 die Arbeitsgruppe „Regionale Vielfalt“ eingerichtet. Die Arbeitsgruppe hat die Probleme im Lokaljournalismus wahrgenommen, die mit den anhaltenden Monopol Tendenzen im Zeitungsmarkt verbunden sind. Als weiteres Defizit erkannt sind die nicht nur in Ostdeutschland, sondern auch im Saarland fehlenden Regionalfenster bei den großen Privatsendern, die in den meisten westdeutschen Ländern auf der Basis von Lizenzauflagen angeboten werden.

Alle Länder haben eine Protokollerklärung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, dessen Art. 1 der Medienstaatsvertrag ist, abgegeben. Ziffer 3 dieser Protokollerklärung aller Länder hat „Regionale Vielfalt“ zum Gegenstand, nachdem ursprüngliche Überlegungen, dieses Thema – ergänzend insbesondere zu den vielfaltsfördernden Regelungen bei der Belegung von Medienplattformen – im Übergang von RStV zu MStV zu adressieren, nicht von der Ländergesamtheit mitgetragen wurde. Die Ziffer enthält folgenden selbst gestellten Handlungsauftrag:

„Die Länder setzen sich für eine vielfältige, lokal und regional ausdifferenzierte Medienlandschaft in Deutschland ein. Ihre Gewährleistung ist Voraussetzung für eine ausgewogene nationale, regionale und lokale Meinungsbildung und damit auch Fundament unserer pluralistischen Gesellschaft; ihr Funktionieren ermöglicht die Beteiligung am öffentlichen Leben. Mit dem Ziel, auch künftig eine differenzierte, professionelle und relevante Berichterstattung aus allen Teilen der Bundesrepublik zu erhalten, werden die Länder – über die bereits im Zusammenhang mit dem Medienstaatsvertrag getroffenen Vereinbarungen hinaus – Maßnahmen zur Sicherung der regionalen und lokalen Medienvielfalt prüfen. Neben tradierten Medienhäusern sollen in diesen Prozess auch weitere Akteure (u.a. Medienplattformen und -intermediäre) einbezogen werden.“

(3) Exkurs 2: Die Förderung des Wissenschaftsjournalismus nach dem Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition auf Bundesebene

Im Abschnitt „Wissenschaftskommunikation und Partizipation“ des Koalitionsvertrages der Ampel-Koalition auf Bundesebene haben die Koalitionsparteien vereinbart:

„Wir setzen uns für die Förderung des Wissenschaftsjournalismus durch eine unabhängige Stiftung ... ein.“

Förderung von Wissenschaftsjournalismus seitens des Bundes (gleiches würde für etwaige allgemeine journalismusbezogene Förderaktivitäten des Bundes gelten) muss sowohl die kompetenziellen als auch die grundrechtlichen Schranken beachten, die dem legislativen wie exekutiven Handeln des Bundes durch das Grundgesetz mit der Ausrichtung auf einen freiheitlich-demokratischen Rechts-, Sozial- und Bundesstaat gesetzt sind.

Die Gesetzgebungskompetenzen auch im Bereich der Wissenschaft wie der Publizistik liegen nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung im Grundsatz bei den Ländern (Art. 30, 70 GG). Der Bund verfügt allerdings in einigen Teilbereichen des Bildungs-, Forschungs- und Wissenschaftswesens,

²⁵⁹ Röper, Tageszeitungen 2020: Schrumpfender Markt und sinkende Vielfalt, Media Perspektiven 2020, 331 (335).

namentlich nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (i.V.m. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG) und Art. 91b Abs. 1 GG - über grundgesetzlich abgesicherte Zuständigkeiten. Mit diesem Kompetenzkatalog gehen ggf. Kompetenzen aus dem Sachzusammenhang einher.

Bei der auf Wissenschaftsjournalismus bezogenen Wahrnehmung dieser Kompetenzen hat der Bund dem Prinzip der Bundestreue als förderleitendem Strukturprinzip Rechnung zu tragen: Denn je grundlegender die im Falle einer bundesseitigen Verletzung der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten berührten Rechtsgüter für die Eigenstaatlichkeit der Länder einzuordnen sind, desto höher ist das Interesse der Länder, dass dieser Grundsatz nicht verletzt wird. Dies gilt vor allem für so maßgebliche Bereiche wie Art. 5 Abs. 1 GG – stellt doch die positive Ordnung des Rundfunks ebenso ein „Hausgut“ der Länder dar wie die Regelung des Presserechts nach Wegfall der diesbezüglichen Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes.

Durch die Corona-Pandemie ist die verfassungsrechtliche Ordnung des Grundgesetzes nicht außer Kraft gesetzt worden. Das Grundgesetz hat sich in der Pandemie als krisentauglich und krisenfest bestätigt. Allerdings gewinnen in dieser Krise mit Blick auf deren ökonomische und finanzielle Folgen die auf vertrauensvolle Zusammenarbeit und solidarisches Miteinander der staatlichen Ebenen ausgerichteten Verfassungsprinzipien, insbesondere der Grundsatz der Bundestreue, eine besondere Bedeutung in der Verfassungswirklichkeit. Der Bund hat dem bereits durch die Bereitschaft zur spezifischen Förderung sowohl zur Stabilisierung der Filmwirtschaft als auch des privaten Hörfunks Rechnung getragen. Dieser Reaktion kann Vorbildfunktion auch für die Ausgestaltung von Instrumenten bundesseitiger Förderung von Wissenschaftsjournalismus zukommen.

Grundrechtlich hat staatliches Handeln an der Schnittstelle von Wissenschafts- und Kommunikationsfreiheit, an der sich Wissenschaftsjournalismus bewegt, sowohl die individualabwehrrechtliche als auch die objektiv-rechtliche Dimension der betroffenen Grundrechte in ihrer je spezifisch zu positiver Ordnung wie zur Wahrung von Schutzpflichten auffordernden Ausformung zu beachten.

Um auch bei der Förderung des Wissenschaftsjournalismus dem freiheitlichen Leitbild von Wissenschaft nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zu genügen liegt es nahe, zur Absicherung des Kernbereichs wissenschaftlicher Betätigung – den auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozessen, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei der Suche nach Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe – auch im nachgelagerten Prozess der Förderung publizistischer Vermittlung den in der Wissenschaft Tätigen Teilhabe an der Ausgestaltung der Fördermodalitäten einzuräumen.

Im Übrigen sind stets die Schranken der Förderung von Wissenschaftsjournalismus zu beachten, die sich aus den Grenzen staatlicher leistungsrechtlicher Betätigungsmöglichkeiten ergeben. Hierbei ist der Postzeitungsdienst-Beschluss des BVerfG vom 6. Juni 1989 von fortdauernder, auch wissenschaftsfreiheitsbezogener Bedeutung. Zu beachten sind bei staatlichen Fördermaßnahmen zu Gunsten von Wissenschaftsjournalismus danach namentlich die inhaltliche Neutralitätspflicht des Staates, das Verbot der staatlichen Einflussnahme auf Inhalt und Gestaltung von Wissenschaftsjournalismus sowie das Verbot der Verzerrung des publizistischen Wettbewerbs.

Eine gesetzgeberische Ausgestaltung von wissenschaftsjournalistischen Förderaktivitäten des Bundes ist im Lichte der Wesentlichkeitstheorie nicht zwingend vorgegeben, sondern von der konkreten Ausgestaltung der Förderung abhängig. Je staatsferner die Förderung ausgestaltet ist, um so weniger greift ein Gesetzesvorbehalt.

Damit eine (auch) vom Bund getragene Stiftungslösung staatsorganisations- wie grundrechtlichen Vorgaben genügt, müssen allerdings sowohl die Kompetenzen der Länder im Bereich der Presse- und Rundfunkregulierung als auch die Vorgaben der Presse- und Rundfunkfreiheit als auch der

Wissenschaftsfreiheit beachtet werden. Zwingend sind zudem stiftungsrechtliche Vorgaben und in Bezug auf eine solche Rechtsform bestehende verfassungsrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen.

(4) Medien Saarland GmbH (Veranstalterin der beiden reinen Werbefernsehprogramme "Saarland Fernsehen 1" und "Saarland Fernsehen 2")

Die 2016 von der LMS zur Veranstaltung der beiden saarlandweit über Kabel und via Livestream im Internet verbreiteten Werbefernsehprogramme "Saarland Fernsehen 1" und "Saarland Fernsehen 2" zugewiesene MSM Medien Saar Mosel GmbH nennt sich nach erfolgter Umfirmierung Medien Saarland GmbH.

Auf reine Werbefernsehkanäle finden die für alle anderen Fernsehprogramme geltenden Beschränkungen der Dauer der Fernsehwerbung keine Anwendung.

Allerdings darf die Veranstalterin dementsprechend auch keine Beiträge senden, bei denen der werbliche Charakter nicht unzweifelhaft dominiert.

Mit Blick auf die für redaktionelle Fernsehprogramme geltenden Beschränkungen des Anteils an Sendezeit für Werbung in den Zeiträumen von 6.00 Uhr bis 18.00 Uhr, von 18.00 Uhr bis 20.00 Uhr und von 20.00 Uhr bis 24.00 Uhr auf jeweils maximal 20% dieses Zeitraums hat die Veranstalterin 2020 von einem zunächst bekundeten Interesse an der Erteilung einer Zulassung für ein, wenn auch zeitlich stark limitiertes, landesweites Fernsehprogramm mit redaktioneller Berichterstattung aus dem Saarland, wieder Abstand genommen.

(5) 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 erfüllen eine nicht zu unterschätzende öffentliche Aufgabe in der demokratischen Gesellschaft. Auf lokaler und regionaler Ebene leistet der private lokale Rundfunk seit vielen Jahren eine Ergänzung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dies gilt auch für das Saarland – hier allerdings seit der Einstellung des Sendebetriebs von Citi.TV nur noch im Hörfunk, nicht mehr im Fernsehen. Durch die Nähe zwischen Sender und Hörerschaft kann der lokale Hörfunk Orientierungshilfe geben und die Motivation für die Teilnahme am kommunalen, sozialen, gesellschaftlichen und politischen Leben vor Ort erhöhen. 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 2020 und 2021 hat sich während der mit Beginn der Covid-19-Pandemie eingetretenen besonderen Krisensituation und dem damit verbundenen besonderen Informationsbedürfnis der saarländischen Bevölkerung mit Blick auf den Nahraum des eigenen Lebensumfeldes gezeigt, dass die privaten Hörfunkveranstalterinnen diesem im besonderen Maße nachgekommen sind. Bestätigt wurde dies auch durch die Ergebnisse der von der LMS beauftragten Programmanalyse, die turnusmäßig 2020 durchgeführt wurde.²⁶⁰

Aber auch das lokale private Fernsehen kann durch die Nähe von Machern und Publikum für eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Bewegtbildinformationen aus ihrem engsten Lebensumfeld

²⁶⁰ <https://www.lmsaar.de/wp-content/uploads/2021/05/Ergebnisse-Hoerfunkprogrammanalyse-2020.pdf>, S. 67, 44 ff.

sorgen, die sonst nicht verfügbar wären. 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.

Dies wäre insbesondere deshalb so wünschenswert, 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.²⁶¹ Vielmehr weist diese Einheit, die Saarbrücker Zeitung, in den letzten Jahren auch einen nicht unerheblichen Rückgang der verkauften Auflagen auf. Die *Saarbrücker Zeitung* hat in den vergangenen Jahren erheblich an [Auflage](#) eingebüßt. Die verkaufte Auflage ist in den vergangenen 10 Jahren um durchschnittlich 3 % pro Jahr gesunken. Im vergangenen Jahr hat sie um 5,2 % abgenommen. Sie beträgt gegenwärtig 103.501 Exemplare.²⁶²

Im intermediären Vergleich mit der Saarbrücker Zeitung zeigt der private Hörfunk im Saarland im Ergebnis der Programmanalyse der LMS einen deutlich geringeren Anteil an Soft News (26 zu 39%) mehr Hard News (21 zu 14%), weniger Gesellschaftsthemen (20 zu 29%) und mehr Raum bei der Corona-Berichterstattung (27 zu 17%).

Nachteilig auf die Tiefe der lokalen Berichterstattung wirkt sich insbesondere die im letzten Jahrzehnt erfolgte Reduzierung der Lokalausgaben der einzigen Tageszeitung des Saarlandes auf insgesamt nur noch sieben aus. Damit hat die SZ ihrer Leserschaft ein Stück ihrer lokalen Identität genommen.

Übersicht über die verkauften Auflagen der „Saarbrücker Zeitung“²⁶³

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
2016	56,1	127.581	71.573
2018	56,1	118.218	66.320
2020	56,1	107.674	60.405

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

²⁶¹ 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.

²⁶² Quelle: www.ivw.de

²⁶³ Quelle: Media Perspektiven - Basisdaten, Daten zur Mediensituation in Deutschland, 2009 ff.

öffentlichen Aufgabe eine Ergänzungsfunktion zugeordnet 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 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. Dies 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.²⁶⁴

Die lokalen und regionalen Rundfunkveranstalter sind allein auf die Werbefinanzierung und ggf. eine unternehmerische Quersubventionierung gestellt. War der lokale bzw. regionale Werbemarkt schon

²⁶⁴ 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.

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 nachhaltige Unterstützung durch Förderung der technischen Verbreitungskosten dringend erforderlich. 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.

Sollte die laut der Protokollerklärung der Länder verbindlich vereinbarte Prüfung von Maßnahmen zur Sicherung der regionalen und lokalen Medienvielfalt im Ergebnis Fördermöglichkeiten durch eine entsprechende Anpassung des Medienstaatsvertrages eröffnen, müsste 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.

Mit Blick auf die Finanzierungsprobleme für ein redaktionell gestaltetes und über die herkömmlichen Übertragungswege Satellit und/oder Kabel verbreitetes privates saarländisches TV-Programm, sollte

der Fokus zunächst auf der Erstellung von WebTV-Angeboten gelegt werden. Diese könnten als reine Abrufangebote, als Livestreamangebote oder als eine Kombination beider Varianten realisiert werden. Es müsste 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 auch weiterhin 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 Saarlandes²⁶⁵ und in Anknüpfung an Überlegungen der *Santer-Kommission*²⁶⁶ empfehlenswert.

e) Corona-Hilfen und Vielfaltssicherung

Das Jahr 2020 war geprägt durch den seitens des Generaldirektors der WHO am 11. März 2020 offiziell zu einer Pandemie erklärten COVID-19-Ausbruch, der in der Folgezeit rasant an Fahrt aufgenommen und nach einer kurzen Beruhigung während des Sommers, beginnend mit dem Herbst erneut in einer zweiten Welle den Winter hindurch bis in das Jahr 2021 hinein weitreichende Auswirkungen auf jeden Einzelnen, insbesondere aber auch auf Unternehmen, die Wirtschaft und Kultur entfaltete. Im Berichtszeitpunkt am Ende des Jahres 2021 befinden wir uns gerade in der 4. Welle.

(1) Bundeshilfe „Neustart Kultur“

Die gesundheitspolitisch notwendigen Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie haben zu erheblichen Rückgängen der wirtschaftlichen Tätigkeiten in zahlreichen Unternehmen und Branchen vor allem im lokalen und regionalen Bereich geführt.

Unmittelbar stark betroffen davon war insbesondere auch der private Hörfunk, der sich in einem hohen Maße durch Werbeeinnahmen finanziert, die mit Beginn der Pandemie stark weggebrochen sind. Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise haben dadurch in hohem Maße die Funktionsfähigkeit des privaten Hörfunks gefährdet.

Die Bundesregierung hat mit einem Konjunkturpaket und dem darin enthaltenen Hilfsprogramm „NEUSTART KULTUR“ Bundeshilfen für private Hörfunkveranstalter zur Verfügung gestellt und damit die Forderung der Rundfunkkommission der Länder für ein Maßnahmenpaket für den privaten Hörfunk zur Sicherung der Vielfalt in Deutschland aufgegriffen. Da der private Hörfunk teilweise keine arbeitsplatzregulierenden Maßnahmen (z. B. Kurzarbeit) nutzen kann, ohne dass eine Gefährdung der Leistung droht (z. B. in Redaktionen), hat dieses Hilfsprogramm auch dazu beigetragen, redaktionelle Arbeitsplätze und damit die inhaltliche Grundlage von Vielfalt im Rundfunk zu sichern.

²⁶⁵ Vgl. http://www.saarland.de/dokumente/res_stk/D_Eckpunkte_Frankreich-Strategie_210114.pdf.

²⁶⁶ Vgl. oben, Abschnitt 4. b) (6) dieses Berichts.

Der Bund hat den privaten Hörfunk als ein unerlässliches Element der Medienvielfalt in Deutschland anerkannt. Die privaten Hörfunkveranstalter:innen bieten der Bevölkerung Zugang zu flächendeckenden Informationen. In Krisensituationen gilt dies mehr denn je, denn Bürgerinnen und Bürger brauchen gerade dann verlässliche Informationen und nutzen hierzu vor allem auch die Programmangebote des privaten Hörfunks.

Ziel der Fördermaßnahme des Bundes war, die privaten Hörfunkveranstalter in Deutschland, die aufgrund der Corona-Pandemie hohe Umsatzeinbußen zu verzeichnen hatten, in verfassungskonformer Weise, d.h. ohne Programmbezug, temporär durch eine anteilige Förderung der Distributionskosten zu unterstützen. Dadurch sollten pandemiebedingte Insolvenzrisiken einzelner Hörfunkveranstalter:innen reduziert, redaktionelle Arbeitsplätze gesichert und damit insgesamt langfristig irreparable Schäden der Hörfunklandschaft mit Blick auf die Meinungs- und Informationsvielfalt abgewendet werden.

Der Bund stellte hierfür den Ländern Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt 20 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt 2020 zur Verfügung. Die Fördersumme pro gefördertem Hörfunkveranstalter durfte dabei 50% aller tatsächlich anfallenden Distributionskosten im Förderzeitraum und grundsätzlich die tatsächlich erlittenen Umsatzeinbußen nicht übersteigen. Der Förderzeitraum begann am 01.08.2020 und endete am 31.12.2020.

Die Förderung durfte kumulativ zu pandemiebedingten zusätzlichen Länderprogrammen (s. nachfolgend (b)) gewährt werden, die eine ähnliche Zielsetzung verfolgen, sofern keine Überkompensation erfolgte.

Die LMS wurde durch die Staatskanzlei beauftragt die Förderung der privaten Hörfunkveranstalter:innen im Saarland als Bewilligungsstelle auf Grundlage der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung vom 28. August.2020 durchzuführen. Ziel der Förderung war es, die privaten Veranstalter:innen, die aufgrund der Corona- Pandemie hohe Umsatzeinbußen zu verzeichnen hatten, temporär durch eine anteilige Förderung der Distributionskosten zu unterstützen, um so pandemiebedingte Insolvenzrisiken einzelner Hörfunkveranstalter zu reduzieren und damit langfristig irreparable Schäden der Hörfunklandschaft abzuwenden.

Alle von der LMS zur Veranstaltung von lokalen oder landesweiten bzw. eines bundesweiten Hörfunkprogrammes zugelassenen Veranstalter:innen haben einen Förderantrag gestellt und entsprechende Bewilligungsbescheide erhalten. Insgesamt wurden von der LMS Bundesmittel in Höhe von 291.515,33 € ausgezahlt.

(2) Landeshilfe „Stabilisierungspaket Privater Rundfunk“

Das Saarland hat im Hinblick auf die durch die Corona-Situation entstandene Ausnahmesituation zusätzlich im Nachtrags-Haushaltsplan 2000 200.000 Euro als „Stabilisierungspaket Privater Rundfunk“ zur Teilkompensation des coronabedingten Wegbruchs insbesondere der Werbeerträge der privaten Rundfunkveranstalter:innen zur Verfügung gestellt.

Die LMS wurde von der Staatskanzlei auch für die Durchführung des „Stabilisierungspakets Privater Rundfunk“ als Bewilligungsstelle eingesetzt.

Von den bereitgestellten Fördermitteln waren 50.000 Euro als Sockel-Zuschuss zur Förderung der Anbietervielfalt je zugelassenem Anbieter einzusetzen und 50.000 als Sockelfinanzierung je durch die LMS zur Verbreitung auch im Saarland oder von Teilen desselben zugelassenem Rundfunkangebot. Die restlichen 100.000 Euro dienten zur Förderung der Distributionskosten. Hier konnte für jede

Antragstellerin eine Quote von 16,5% der im Zeitraum 01.08.2020 bis 31.12.2020 entstandenen Verbreitungskosten zur Auszahlung kommen.

Durch die beiden Sockelbeträge konnte insbesondere den im Verhältnis zu den Distributionskosten hohen Programmkosten der lokalen Hörfunkprogramme Rechnung getragen werden.

Bei diesem Förderprogramm wurde neben den Hörfunkveranstalter:innen auch die von der LMS zugelassene Werbefernsehveranstalterin mit ihren beiden Angeboten berücksichtigt.

(3) Anmerkungen zu beiden Förderprogrammen

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass es mit Hilfe der beiden Förderprogramme gelungen ist, zumindest bis zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts, Insolvenzen bei den privaten Rundfunkveranstalter:innen im Saarland zu verhindern und den Abbau redaktioneller Arbeitsplätze zu vermeiden.

Bei der Veranstalterin, die aufgrund des von ihr genutzten Übertragungsweges deutlich mehr als doppelt so hohe Distributionskosten als alle anderen Veranstalterinnen zusammengerechnet zu leisten hat und die einen atypischen Sonderfall bei der Fördermaßnahme darstellt, sind die Prüfungen, ob und ggf. in welcher Höhe und Art und Weise ein Teil der bewilligten Summe zurückzuerstatten ist, noch nicht abgeschlossen. Ziel der LMS bleibt es, insbesondere auch mit Blick auf die andauernde 4. Welle der Pandemie und die damit erneut verbundenen Einnahmeeinbußen, dass auch weiterhin keine Insolvenzgefährdung eintritt.

Die privaten Hörfunkveranstalter:innen haben gerade in der Covid-19-Pandemie unter den erschwerten wirtschaftlichen Bedingungen ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt und sich als unerlässliches Element der Medienvielfalt im Saarland erwiesen. Es ist ihnen gelungen, dem besonderen Informationsinteresse der Bevölkerung in einer solchen Krisensituation, gerade auch das unmittelbare Lebensumfeld der Hörerschaft betreffend Rechnung zu tragen.

Unter Vielfaltsgesichtspunkten besonders positiv aufgenommen wurde durch den Medienrat der LMS, dass sich die Hörfunkveranstalterin RADIO SALÜ Euro Radio Saar in der Hochphase der Pandemie dafür entschieden hat, für jüngere Kinder ein spezielles Webradioangebot bereitzustellen und dafür geplante Programmstrukturveränderungen zu verschieben, da gerade auch diese Altersklasse mit Blick auf die stark eingeschränkten sozialen Kontakte, sowohl zu Gleichaltrigen als auch zu Großeltern, sowie durch die weitgehende Bindung an die häusliche Umgebung stark belastet wurde.

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 von 454.000 Hörer (ma 2011 II) sukzessiv auf 411.000 Hörer (ma 2016 II) gefallen. Das ist ein Rückgang um 9,5 %. Bundesweit ist diese wichtige Zielgruppe der 14-49-Jährigen von 38.389.000 (ma 2011 II) auf 35.689.000 Millionen (ma 2016 II) geschrumpft. Das ist ein Rückgang um 7,0 %

Damit war der prozentuale Rückgang der Bevölkerungsbasis im Saarland in der Zielgruppe der 14-49jährigen in diesem Zeitraum um ca. 2,5 Prozentpunkte höher als im bundesweiten Vergleich.

Nach einer kurzen Wachstumsphase ab Ende der 1980er Jahre befindet sich das Saarland seit 1996 wieder in einer Schrumpfungsphase. Gegenüber 1990 hat das Saarland in drei Jahrzehnten fast 90.000 bzw. acht Prozent seiner Einwohner:innen verloren. Die Zuzüge aus dem Ausland reichen nicht aus, die anhaltende Abwanderung in andere Bundesländer und das seit 1971 bestehende Geburtendefizit auszugleichen. Es ist davon auszugehen, dass die saarländische Bevölkerung auch weiter schrumpft. Zu diesem Ergebnis kommt die 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung unter der Annahme einer moderaten Entwicklung der Geburtenhäufigkeit und Lebenserwartung sowie unterschiedlicher Szenarien für die Zuwanderung.²⁶⁷

Für die absoluten Reichweitenzahlen eines Radioveranstalters im Saarland bedeutet dies unvermeidlich einen Rückgang der vermarktbareren Hörer in der Zielgruppe der 14-49jährigen und damit verbunden auch einen Rückgang der nationalen Erlöse.

Den folgenden Ausführungen liegen die Ergebnisse der ma Audio zu Grunde. Sie stellt die „Reichweiten-Währung“ des Werbeträgerangebots von Radio und Online-Audio für die Werbewirtschaft zur Verfügung. Auftraggeber ist die ag.ma (Arbeitsgemeinschaft Media – Analyse), ein Zusammenschluss von Werbetreibenden, Agenturen und Medien. Die Studie wird zweimalig im Jahr veröffentlicht, im Frühjahr und im Sommer.

Bei der ma Audio werden die aufgeführten Werte aus den gewichteten Fallzahlen der Gesamtstichprobe auf die Grundgesamtheit der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren in Millionen bzw. Tsd. hochgerechnet. Für die Stichprobe der ma 2021 Audio ergibt sich als Hochrechnungsfaktor: $70.542 \text{ Mio. (Gesamtbevölkerung)} / 67.054 \text{ (Stichprobe)} = 1.052$. Zusätzlich sind gesonderte Tabellen für die Empfangswege Online-Audio und DAB+ enthalten.²⁶⁸

b) Höreranteile im Rundfunk im Saarland

Die zur Orientierung von der LMS seit 2017 geführte und fortgeschriebene Tabelle der Tagesreichweite, Montag – Freitag weist Verluste der Tagesreichweite (Bevölkerung 14 +) bei Radio

²⁶⁷ Vgl. <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/bevoelkerungszahl-saarland.html>

²⁶⁸ Bei den hier veröffentlichten Ergebnissen der ma 2021 Audio ist zu beachten, dass sich die Daten aus der Erhebungswelle vom Frühjahr 2020 sowie denen der Frühjahrswelle 2021 zusammensetzen. Die Erhebungswelle im Herbst 2020 musste Corona-bedingt ausfallen. Entsprechend sind die vorliegenden Ergebnisse der ma 2021 Audio nur bedingt mit den Ergebnissen der letzten ma 2020 Audio II vergleichbar.

Salü und bigFM Saarland von jeweils 0,2% und bei den Cityradios von 1,8% von vorher 4,8% auf nun 3,0% aus. Schlagerparadies weist im Saarland eine konstant niedrige Reichweite auf.

ma Auszug 2017 bis 2021

Bevölkerung 14+

Montag – Freitag

Tagesreichweite Saarland in %

Programm	MA 2017 I	MA 2017 II	MA 2018 I	MA 2018 II	MA 2019 I	MA 2019 II	MA 2020 I	MA 2020 II	MA 2021
bigFM Saarland	3,1	4,3	4,4	4,8	5,2	4,5	5,2	5,2	5,0
<i>bigFM Saarland Audio Plus</i>								5,5	5,3
CityKombi RP/3a	6,9	4,8	3,3	2,3	3,2	3,8	4,6	4,8	3,0
Radio Salü	26,1	26,8	26,8	22,7	23,4	25,0	24,0	23,2	23,0
<i>Radio Salü plus Kombi</i>	29,2	30,1	29,6	25,6	25,8	26,6	25,5	24,9	25,6
Radio Schlagerparadies	-	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,5	0,2	0,2
Unser Ding	6,5	6,6	7,7	8,3	8,1	7,3	7,0	6,5	8,0
SR1	18,7	19,6	22,1	22,8	22,7	24,1	22,7	18,4	20,1
SR2	3,0	2,3	1,5	3,2	3,0	2,9	3,2	3,3	3,0
SR3	21,2	21,6	23,2	24,4	23,0	24,1	23,9	22,3	23,7
Deutschlandfunk	3,2	2,2	2,1	2,5	2,4	4,1	3,6	2,8	2,6
Deutschlandradio Kultur	2,1	1,2	1,8	1,3	1,6	2,0	1,7	1,7	1,5
Zusammenrechnung der oben dargestell- ten saarländischen privaten Rundfunk- anbieter (gesamt)	36,1 39,1 <i>(Radio Salü plus Kombi)</i>	36,4 39,7 <i>(Radio Salü plus Kombi)</i>	35,0 37,8 <i>(Radio Salü plus Kombi)</i>	30,2 33,1 <i>(Radio Salü plus Kombi)</i>	32,3 34,7 <i>(Radio Salü plus Kombi)</i>	33,9 35,5 <i>(Radio Salü plus Kombi)</i>	34,3 35,8 <i>(Radio Salü plus Kombi)</i>	33,4 35,4 <i>(Radio Salü plus Kombi + bigFM Saar- land Audio Plus)</i>	31,2 34,6 <i>(Radio Salü plus Kombi + bigFM Saar- land Audio Plus)</i>
Zusammenrechn ung der oben dargestellten saarländischen, öffentlich- rechtlichen Rundfunkanbiete r (gesamt)	54,7	53,5	58,4	58,7	60,8	64,5	62,1	55,0	58,9

Privater Rundfunk (gesamt)	40,6	40,3	42,8	37,9	Nicht mehr angegeben	Nicht mehr angegeben	Nicht mehr angegeben	37,2	34,4
Rundfunk (gesamt)	51,4	51,9	56,3	59,8	ebenso	ebenso	ebenso	54,7	55,8

*ma Auszug 2021: „einstrahlende“ Programme
Bevölkerung 14+, Montag – Freitag
Tagesreichweite Saarland in %*

Programm	MA 2021
RTL RADIO	5,0
RADIO BOB!	1,3
SWR2	0,7
SWR3	6,9
SWR1 Kombi BW/RP	2,2
SWR1 RP	2,1
RPR1.	0,8
Rockland Radio	0,2
Radio Regenbogen	0,6
ANTENNE BAYERN	0,7
ROCK ANTENNE	0,4
BAYERN 3	0,3

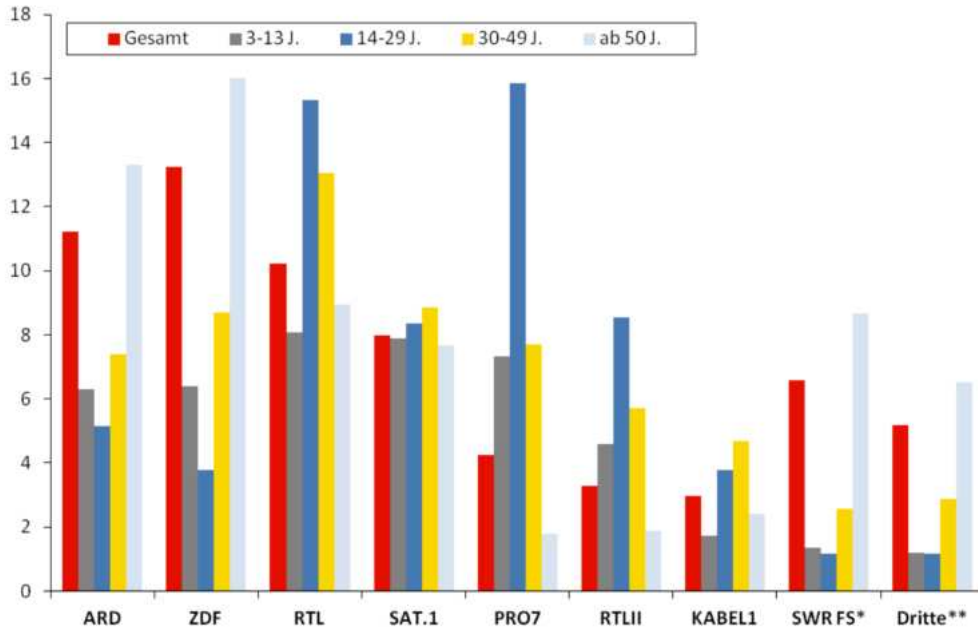
*ma Auszug Audionutzung nach Nutzungsform ma 2020 I + II und ma 2021
Bevölkerung 14+ (alle Altersgruppen)
Montag – Sonntag
Tagesreichweite in Mio. (in %)*

Nutzungsform	BRD	Saarland
Audio Gesamt (2020 I)	52,226 (74,0%)	0,670 (76,9%)
Audio Gesamt (2020 II)	56,350 (79,8%)	0,672 (78,1%)
Audio Gesamt (2021)	51,894 (73,6%)	0,638 (74,4%)
Audio via Internet (2020 I)	31,217 (44,2%)	0,367 (42,2%)
Audio via Internet (2020 II)	20,010 (28,3%)	0,217 (25,3%)
Audio via Internet (2021)	23,489 (33,3%)	0,258 (30,1%)
Radio Gesamt (2020 I)	51,711 (73,2%)	0,661 (75,9%)
Radio Gesamt (2020 II)	51,305 (72,6%)	0,632 (73,5%)
Radio Gesamt (2021)	51,197 (72,6%)	0,629 (73,3%)

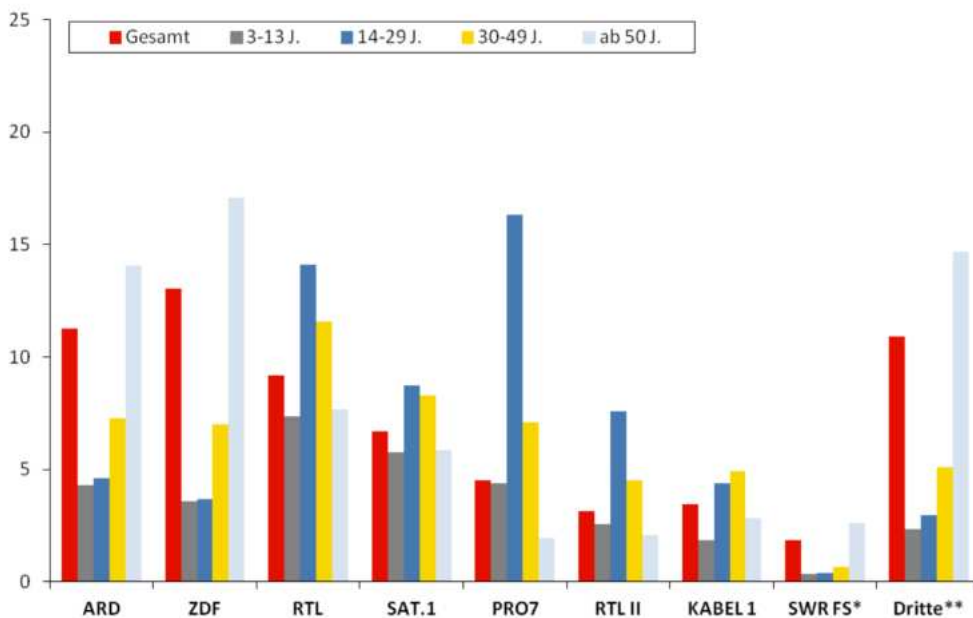
Bei Betrachtung der Gesamtzahl der Radionutzer:innen gibt es im Berichtszeitraum der ma Audio 2021 im Vergleich zur ma Audio 2020 II für das Saarland einen Rückgang um 4.000 Radiohörer:innen.

c) Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland

Über die Marktanteile ausgewählter Fernsehprogramme 2017²⁶⁹ informiert folgendes Schaubild:²⁷⁰



Einen Vergleich zum Bundesdurchschnitt der Marktanteile ermöglicht folgendes Schaubild für das Jahr 2017:



²⁶⁹ Eine differenzierte Erhebung für das Saarland erfolgte zuletzt 2017. Daher sind hier die Daten von 2017 aufgeführt.

²⁷⁰ Quelle: <http://www.mediendaten.de/mediendaten/fernsehen/marktanteile/>

Für das Jahr 2020 weist die AGF²⁷¹ folgende Jahresmarktanteile der TOP 10 TV-Programme für Deutschland gesamt aus.²⁷²

Sender	Anteil
ARD Dritte*	13,7%
ZDF	13,6%
ARD Das Erste	11,3%
RTL	8,1%
SAT.1	5,7%
VOX*	4,8%
VOX originär	4,6%
ProSieben	4,0%
Kabel Eins	3,5%
ZDFneo	2,9%
RTL ZWEI	2,7%

²⁷¹ Die Arbeitsgemeinschaft Fernsehforschung (AGF) ist ein Zusammenschluss der öffentlich-rechtlichen und von privaten Sendern zur gemeinsamen Durchführung und Weiterentwicklung der kontinuierlichen quantitativen Fernsehzuschauerforschung in Deutschland. Die AGF wurde 1988 von der ARD, dem ZDF sowie den Privatsendern RTL und SAT.1 ins Leben gerufen; seit dieser Zeit fungiert sie als gemeinsamer Auftraggeber der kontinuierlichen Zuschauerforschung der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK).

²⁷² Jahresmarktanteile 2020, Montag bis Sonntag, 03:00 Uhr-03:00 Uhr, endgültig gewichtete Daten. Quelle: <https://www.agf.de/daten/tv-daten> (Stand: 11.12.2021)

6. Die Entwicklung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks

a) Der Digitalradio-Standard DAB+ als technologisches Instrument zusätzlicher Vielfalt

Der Digitalradiostandard DAB+ setzt sich in Europa weiter als erfolgreiche technologische Lösung für den digitalen terrestrischen Hörfunk durch.²⁷³ In Norwegen hat bereits eine Ablösung von UKW durch DAB+ stattgefunden, in der Schweiz ist sie im Gange. 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,²⁷⁴ 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:innen 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:innen 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.

²⁷³ 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)

²⁷⁴ 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)

Die Radioveranstalter:innen bauen ihre Sendernetze nach den Kriterien der Rundfunkversorgung aus. Die Nutzung ist unabhängig von der Zahl der Hörer:innen (one to many). Bei einer Verbreitung im mobilen Internet sind die Veranstalter:innen auf den Netzausbau der Mobilfunkunternehmen angewiesen. Jedes dieser Unternehmen baut sein eigenes Netz auf. Die Zahl der Nutzer:innen in einer Funkzelle ist begrenzt (*one to one*). Insbesondere bei Katastrophen und in Notfällen, wenn das Mobilfunknetz abgeschaltet wird oder wegen der vielen Zugriffe zusammenbricht, ist der terrestrische Hörfunk unverzichtbar, um die Bevölkerung zu warnen und zu informieren.²⁷⁵ Diese technische Prognose hat sich bei den Hochwasserkatastrophen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz bedauerlicherweise umfänglich bestätigt.

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):²⁷⁶ Der Transformationsprozess und das Hinzutreten von zusätzlichem Wettbewerb sollte jedoch durch Maßnahmen begleitet werden, die die Vielfalt der lokalen Angebote erhält. Gerade lokale Anbieter:innen 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

²⁷⁵ Vgl. *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, Die Transformation der Hörfunkverbreitung in das digitale Zeitalter begleiten. Roadmap. Arbeitsstand: Version 0.7, S. 5 f.

²⁷⁶ 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)

eine Open Source-Software zum Einsatz. Der Untersuchung der TKLM zufolge sind die möglichen Kosteneinsparungen gegenüber professionellen Sendern aber eher unbedeutend.²⁷⁷

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) Der private landesweite DAB+ -Multiplex im Saarland

Auf Beschluss des Medienrates der LMS vom 20. Mai 2021 erhielt die Media Broadcast GmbH die Zuweisung für die Übertragungskapazitäten auf einem 1. privaten landesweiten DAB+ Frequenzblock im Saarland. Diese Zuweisung beinhaltet den Plattformbetrieb mit bis zu 16 Hörfunkprogrammen und erfolgt zunächst für die Dauer von zehn Jahren. Die Inbetriebnahme durch die Media Broadcast erfolgte am 15. November 2021.

Die große Bedeutung regionaler News und Informationen hat sich gerade in Zeiten der Coronapandemie sehr deutlich gezeigt. Mit der Zuweisung des Multiplexes schuf die LMS eine wichtige infrastrukturelle Grundlage für bestehende und neue private Radioprogramme im Saarland in digitaler Qualität. Gerade der mobile Empfang ist wegen der zunehmenden Ausstattung von Fahrzeugen mit DAB+-tauglichen Radiogeräten für die Programmveranstalter:innen wie für die Hörer:innen besonders bedeutsam.

Der Medienrat der LMS erwartete, dass die künftige Programmebelegung einen positiven Beitrag zur Vielfaltssicherung im Saarland leisten wird und damit eine Stärkung der Marktpräsenz der privaten saarländischen Hörfunkanbieter einhergeht. Alle an der digitalen Ausstrahlung interessierten privaten saarländischen Hörfunkprogramme können einen Programmplatz erhalten. Hinzukommen können weitere überregionale Angebote.

Zu empfangen sein werden die Programme bereits in der Startphase nach Aufschaltung des 2. Senderstandortes Spiesen neben dem bereits betriebenen Sender Schoksberg sowohl in über 70 Prozent der saarländischen Haushalte als auch auf über 70 Prozent der saarländischen Autobahnstrecken.

²⁷⁷ 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. 10 (abrufbar unter http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Gemeinsame_Positionen/20151020_Digitalradio_lokal_regional.pdf)

d) 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 aus²⁷⁸ zu empfangen:

Bundesweite Programme im Rahmen des 1. Bundesmuxes (wobei die Zuweisung von Übertragungskapazitäten an die privaten Programme unter medienrechtlicher Verantwortung der LMS erfolgte) (empfangbar über Kanal 5C)


Absolut Relax
Deutschlandfunk
Deutschlandfunk Kultur
Deutschlandfunk Nova
Dlf DokDeb
ENERGY
ERF Plus
Klassik Radio
Radio BOB!
Radio Horeb
Radio Schlagerparadies
Schwarzwaldradio
Sunshine live

Bundesweite Programme im Rahmen des 2. Bundesmuxes (im Saarland empfangbar über Kanal 9B)

80s80s
Absolut Bella
Absolut HOT
Absolut Oldie Classics
Absolut TOP
AIDAradio
Antenne Bayern
dpd – Drivers Pop Delivery Radio
Femotion Radio
Klassik Radio Beats
Radio Nostalgie
Rock Antenne
RTL – Deutschlands Hit-Radio
Sportradio Deutschland
Toggo Radio

Bundesweite und Programme aus der Großregion SaarLor-Lux im Rahmen des landesweiten DAB+ - Multiplexes (empfangbar über Kanal 9C)

²⁷⁸ 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.



Joke FM Comedy und Hits

Nice

Radio Holiday

Radio Mélodie

RADIO TEDDY

Landesweite Programme (empfangbar über Kanal 9A)

Antenne Saar

BigFM Saarland

CityRadio Homburg

CityRadio Neunkirchen

CityRadio Saarbrücken

CityRadio Saarlouis

CityRadio St. Wendel

CLASSIC ROCK RADIO

Radio Salü

Saarfunk 1

Saarfunk 3

SR 1

SR 2

SR 3

Unser Ding

WDR Maus

e) Die Ergebnisse des Digitalisierungsberichts Audio 2021²⁷⁹

Durch die Einführung der Digitalradiopflicht seit Januar 2021 und die starke Nachfrage bei Geräten der Heimelektronik stieg die Anzahl der digitalen Radios innerhalb eines Jahres um mehr als 5 Millionen auf fast 22 Millionen. Aber auch die Online-Audio-Nutzung von Webradio und Podcasts erfährt durch die anhaltende Pandemie-Situation einen zusätzlichen Schub, immer stärker auch bei älteren Zielgruppen. Smart Speaker spielen bei Online-Audio-Abspielgeräten ebenfalls eine immer größere Rolle, weil sie in immer mehr Haushalten in immer größerer Zahl vorhanden sind.

Mit dem Ausbau in der Fläche, den ergänzenden regionalen Multiplexen der öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstalter sowie dem im letzten Jahr gestarteten zweiten bundesweiten Multiplex nahmen und nehmen die Digitalisierung und parallel auch die Programmvielfalt kontinuierlich zu. Nicht revolutionär, sondern kontinuierlich linear entwickelt sich die Digitalisierung im Hörfunk, die damit zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Radioprogramme können in digitaler Qualität sowohl über den terrestrischen Digitalstandard DAB+, über Satellit und Breitbandkabel als auch über das Internet bzw. das IP-Protokoll empfangen werden. Dafür werden digitale Empfangsgeräte wie DAB+- oder IP-Radios oder ein an das digitale Kabel oder Satellit angeschlossenes Empfangsgerät benötigt. Die Zahl der Haushalte in Deutschland mit mindestens einem digitalen Radioempfänger liegt bei gut 18 Millionen, das entspricht 45 Prozent aller Haushalte in Deutschland. Den größten Teil davon machen Haushalte mit einem DAB+-Empfänger aus. Über 11 Millionen Haushalte verfügen über mindestens ein Radio mit dem terrestrischen Digitalstandard. Das sind gut 1,1 Millionen mehr als im Vorjahr und entspricht 27 Prozent aller Haushalte in Deutschland. Die Zahl der DAB+-Haushalte ist damit um gut 11 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen und weiterhin auf einem soliden Wachstumskurs. Auch die Ausstattung mit IP-Radiogeräten, also Radios, die das Programm über das Internet empfangen, hat weiter zugelegt. Knapp 6,9 Mio. Haushalte bzw. 17 Prozent aller Haushalte in Deutschland verfügen über ein solches Gerät. Sowohl bei der Ausstattung mit DAB+ als auch bei den IP-Radiogeräten sind 4,8 Millionen sogenannter Hybridgeräte berücksichtigt, die beide Empfangstechnologien beherrschen. Der digitale Radioempfang über Kabel oder Satellit liegt weiterhin auf einem ähnlichen Niveau wie in den Vorjahren. In etwa jedem 9. Haushalt (11 Prozent) steht ein Gerät mit digitalem Satellitenanschluss, über das Radioprogramme empfangen werden. Ebenfalls 11 Prozent haben ihren Radioempfänger mit einem digitalen Kabelanschluss verbunden. In beiden Fällen wird häufig das TV-Gerät für den Empfang von Radioprogrammen verwendet, in einigen Haushalten wird auch die heimische Stereo- oder Surroundanlage direkt mit dem digitalen Kabel- oder Satellitenanschluss verbunden.

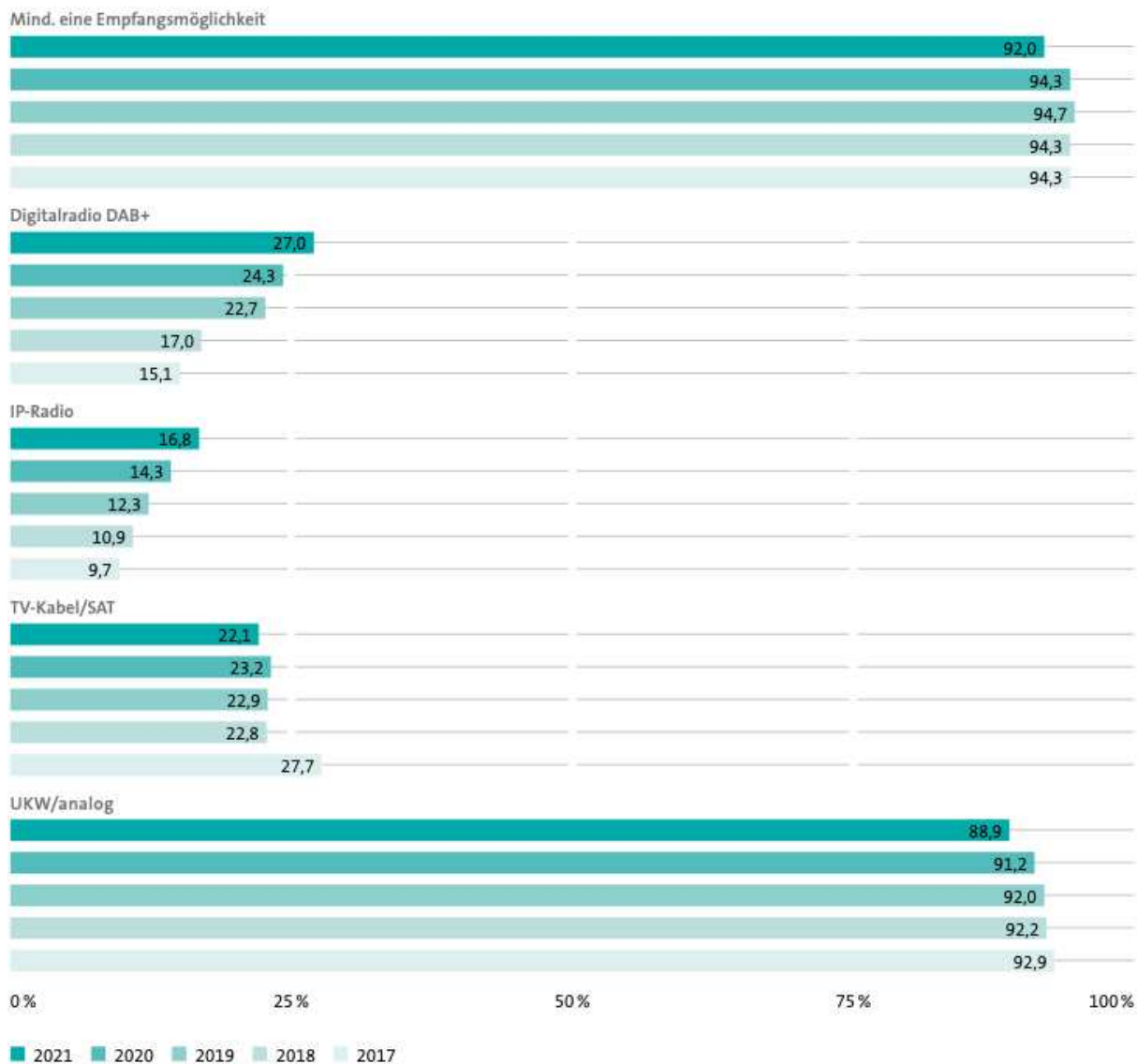
²⁷⁹

Abrufbar

über

https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/digitalisierungsbericht-audio?tx_news_pi1%5Bnews%5D=4958&cHash=5c4b134ce3af823010642b9b08802d3c.

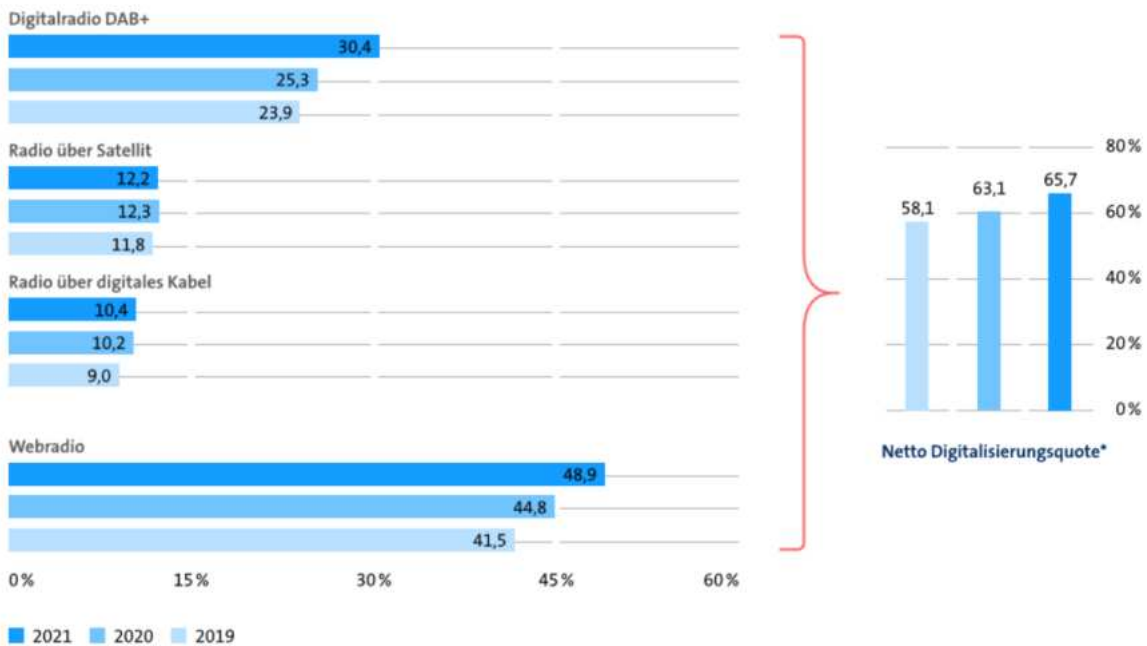
Haushaltsausstattung mit Radiogeräten im Trend



Jeweils mindestens ein Radiogerät der Empfangsart im Haushalt;
 Basis: 39,672 / 40,219 / 40,350 / 40,684 / 40,768 Mio. Haushalte in Deutschland; n=7.507 (2021).

Eine genauere Betrachtung zeigt, dass sich die Nutzung von Web- und Digitalradio über DAB+ ergänzen. Gut 40 Prozent derjenigen, die zumindest gelegentlich Radioprogramme über das Internet hören, verfügen über einen DAB+-Empfänger im eigenen Haushalt. Umgekehrt nutzen auch zwei Drittel der Personen mit DAB+-Gerät im Haushalt zumindest gelegentlich Webradio. Das zeigt, dass die digitalen Übertragungswege für viele Nutzer wenig miteinander konkurrieren. Vielmehr greifen die Hörer:innen vermutlich situativ auf den am besten geeigneten Übertragungsweg zurück. So kann es sein, dass beispielsweise im Wohnzimmer oder in der Küche ein DAB+-Empfänger steht, die Hörfunknutzung aber z.B. unterwegs oder im Garten über Smartphone oder Tablet erfolgt. Unabhängig vom Empfangsweg zeigt sich, dass der Hörfunkempfang insgesamt immer digitaler wird. Die Netto-Digitalisierungsquote, also die Zahl derjenigen, die mindestens eine digitale Radioempfangsmöglichkeit haben oder Webradio nutzen, liegt bei 66 Prozent. Das entspricht 46,4 Millionen Personen ab 14 Jahren in Deutschland

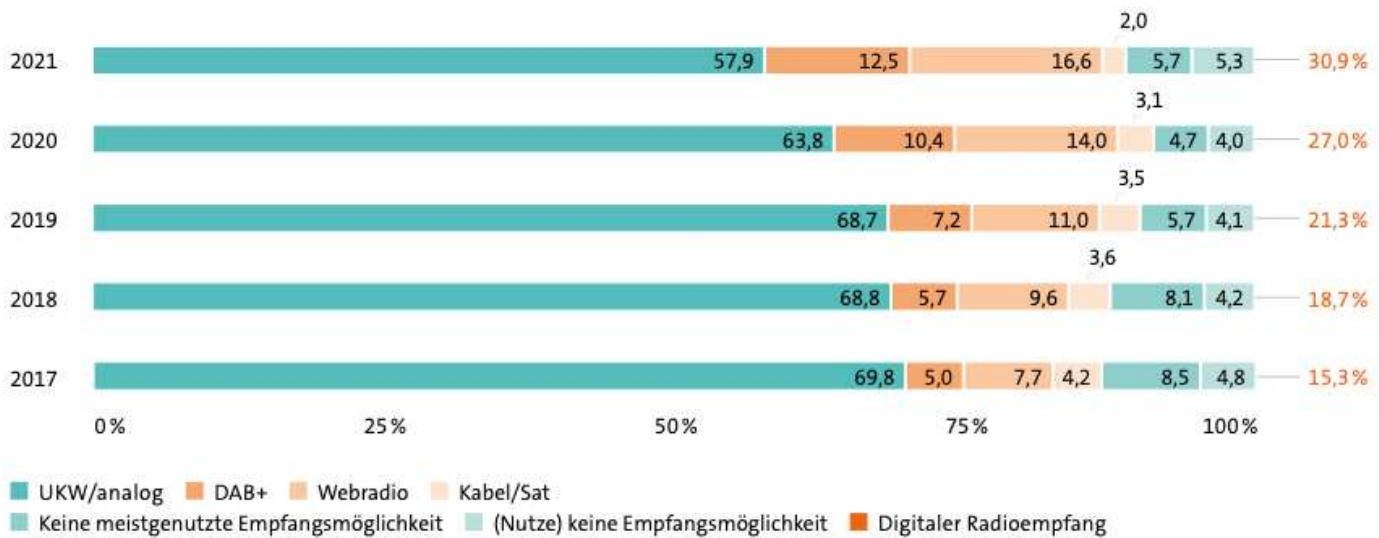
Digitalisierungsquote Radio (Netto)



Webradio definiert als: nutzt Webradio zumindest gelegentlich an irgendeinem Gerät;
 Basis: 70,445 / 70,598 / 70,635 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland; n=7.507 (2021).
 *mind. 1 digitales Radiogerät im Haushalt oder nutzt Internetradio

Nach der am häufigsten genutzten Radioempfangsart gefragt, nennt jeder Dritte (31 Prozent) einen digitalen Empfangsweg. Damit steigt die Zahl derjenigen, die ihr Radioprogramm vorzugsweise digital hören, auf knapp 22 Millionen Personen in Deutschland – das entspricht einer Verdoppelung innerhalb von 5 Jahren. Nach Übertragungsweg unterschieden, haben sowohl DAB+ als auch die Webradionutzung jeweils gegenüber dem Vorjahr zugelegt. Der digitale Kabel- und Satellitenempfang ist hingegen leicht rückläufig, was auch mit der Haushaltsausstattung korrespondiert. Auch die Nutzung des analogen UKW-Radios ist deutlich rückläufig. Noch knapp 58 Prozent der Personen ab 14 Jahren nutzen das UKW-Radio als meistgenutzte Empfangsart. Das sind circa 6 Prozentpunkte weniger als im Vorjahr, womit sich der Trend weg von UKW und hin zum Digitalradio fortsetzt. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass es vor allem ältere Personen über 50 Jahre sind, die vorzugsweise ein analoges UKW-Radio nutzen. Während sowohl in der Gruppe der 14 bis 29-Jährigen als auch in der Gruppe der 30 bis 49-Jährigen nur knapp die Hälfte (49 Prozent) der Personen in Deutschland UKW als meistgenutzte Empfangsart nennt, steigt ihr Anteil unter den Älteren beinahe linear von 59 Prozent bei den 50 bis 59-Jährigen über 65 Prozent (60 bis 69 Jahre) auf 77 Prozent der über 70-Jährigen an.

Meistgenutzte Radioempfangsart 2021



Die Angaben zur am häufigsten genutzten Radioempfangsart beziehen sich auf die zum Haushalt gehörenden Radiogeräte (in der Wohnung oder im Auto); nicht berücksichtigt ist die „Außer Haus“-Nutzung an fremden Geräten; Basis: 69,563 / 70,094 / 70,445 / 70,598 / 70,635 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland; n=7.507 (2021).

Die Digitalisierung des Hörfunks in Deutschland ist weiterhin auf deutlichem Wachstumskurs. Mit der Einführung der Digitalradiopflicht im letzten Jahr haben der Absatz und damit auch die Haushaltsausstattung mit Digitalradios deutlich zugelegt. Betrachtet man das aktuelle verfügbare Sortiment an Radiogeräten im Elektronikmarkt, ist das auch nicht weiter verwunderlich. Radios mit digitalem Empfang sind mittlerweile der Standard, reine UKW-Empfänger finden sich nur noch in den untersten Preissegmenten und werden zunehmend zur Ausnahme in den unteren Regalfächern. Aber auch bei den Autoradios ist kräftige Bewegung zu erkennen. Für alle Neuwagen gilt seit Dezember 2020 ebenfalls die Pflicht zur Ausstattung mit einem digitalen Radioempfangsweg. Hiervon profitiert vor allem DAB+, denn der Empfang von Radioprogrammen über ein IP-Autoradio scheint nach wie vor für die Verbraucher:innen unattraktiv zu sein. Bereits jetzt machen DAB+-Radios ein Fünftel aller Autoradios in Deutschland aus. Dieser Wert wird in Zukunft mit Blick auf die Mobilitätswende hin zu E-Autos und den Gewinn an programmlicher Vielfalt über den 2. Bundesmux und weitere Landesmuxen wie den im Saarland voraussichtlich weiter kräftig ansteigen. DAB+ wird für die Hörer:innen zu einer immer attraktiveren Ergänzung und zunehmend auch zur Alternative zu UKW. Das zeigt sich auch deutlich darin, dass DAB+ mittlerweile in Haushalten mit einem entsprechenden Empfänger zur meistgenutzten Empfangsart avanciert ist. Dass der Programmausbau auch gut angenommen wird, zeigen zudem die Ergebnisse der ma 2020 Audio II. DAB+ konnte bei der Tagesreichweite einen relativen Zuwachs von rund 50 Prozent gegenüber dem Vorjahr aufweisen. Das erhöht selbstverständlich auch weiter die Attraktivität für die Werbewirtschaft sowie für private Radioanbieter gleichermaßen – und trägt so letztlich zu einer noch größeren Vielfalt im Hörfunkmarkt bei.

f) 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.

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 Triple-Cast von UKW, DAB+ und IP-Verbreitung, in der Bereitstellung von Ressourcen für lokale Programmanbieter und in der technischen Unterstützung der Auseinanderschaltung von DAB+-Netzen in lokale Sendgebiete.²⁸⁰

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 harmoniert.²⁸¹

„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

²⁸⁰ Vgl. 20. KEF-Bericht, 2016, Tz. 308

²⁸¹ Vgl. 20. KEF-Bericht, 2016, Tz. 310

Ländern zu DAB+ kommt und ein realistischer Abschaltzeitpunkt für UKW beschlossen wird. Gleichzeitig müssen politische Entscheidungen getroffen werden, die verhindern, dass das Duale System aus öffentlich-rechtlichen und privaten Programmanbietern in eine Schieflage gerät. Hier eine Lösung zu finden, ist Aufgabe von Bund und Ländern.“²⁸²

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 %).“

In ihrem 22. Bericht²⁸³ stellt die KEF kritisch fest, dass zum Zeitpunkt der Anmeldung der Finanzbedarfe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, also zum 30. April 2019, keiner der Meilensteine erreicht wurde.

„Zu 1.:

Ein Konzept für eine Abschaltung von UKW gibt es, anders als in einigen anderen europäischen Ländern, nicht.

Zu 2.:

Erst im Juli 2019 wurden die Ergebnisse der ma 2019 Audio II der Arbeitsgemeinschaft Media-Analyse e.V. (agma) publiziert, in der erstmalig eine Betrachtung der Audionutzung nach Verbreitungswegen dokumentiert ist. Danach liegt die Tagesreichweite „Audio Gesamt“ bei 54,462 Mio. Hörerinnen und Hörern (deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren). Davon nutzen 5,471 Mio. Personen täglich mindestens ein Angebot über das Internet und nur 3,759 Mio. Personen täglich mindestens ein Angebot über den Empfangsweg DAB+.

Zu 3.:

Am 17. Oktober 2019 beschloss der Deutsche Bundestag das Sechste Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes. Darin findet sich in § 48 Abs. 4 folgende Regelung: „Jedes Autoradio, das in ein neues für die Personenbeförderung ausgelegtes und gebautes Kraftfahrzeug mit mindestens vier Rädern eingebaut wird, muss einen Empfänger nach dem jeweiligen Stand der Technik enthalten, der zumindest den Empfang und die Wiedergabe von Hörfunkdiensten unmittelbar ermöglicht, die über digitalen terrestrischen Rundfunk ausgestrahlt werden.“ In § 48 Abs. 5 heißt es weiter: „Jedes für Verbraucher bestimmte, erstmalig zum Verkauf, zur Miete oder anderweitig auf dem Markt bereitgestellte, überwiegend für den Empfang von Ton-Rundfunk bestimmte Radiogerät, das den Programmnamen anzeigen kann und nicht Absatz 4 unterfällt, muss einen Empfänger enthalten, der zumindest den Empfang und die Wiedergabe digitaler Hörfunkdienste ermöglicht.“ Die Regelungen gelten für Geräte, die ab dem 21. Dezember 2020 in Verkehr gebracht werden. Der im September 2019 erschienene „Digitalisierungsbericht Audio 2019“ der Landesmedienanstalten beziffert die Zahl der DAB+-Empfangsgeräte im Auto mit 6,6 Mio. Er basiert auf Erfassungen im Mai und Juni 2019.

²⁸² 20. KEF-Bericht, 2016, Tz. 310

²⁸³ 22. KEF-Bericht, 2016, Tz. 380

Zu 4.:

Die Haushaltsausstattung mit DAB+-Empfangsgeräten liegt gemäß dem „Digitalisierungsbericht Audio 2019“ bei 22,7 %. Dies stellt eine Steigerung gegenüber dem Wert des Jahres 2018 um 33,5 % dar, der höchsten Steigerungsrate seit 2014/2013. Die Zahl der Personen ab 14 Jahren, die Zugang zu einem DAB+-Empfangsgerät haben, liegt bei 16,9 Mio.“

In Anbetracht dieser Entwicklung stand die KEF vor der Entscheidung, weitere Mittel für die Einführung von DAB+ nicht anzuerkennen, da angesichts des Fehlens eines von Bund und Ländern erwarteten Konzepts zur UKW-Abschaltung nicht absehbar ist, wann der teure Simulcast UKW/DAB+ eingestellt werden kann. Die Kommission hat beschlossen, die seit dem 20. Bericht verfolgte Strategie beizubehalten, nämlich die Gesamtkosten der Ausstrahlung von UKW und DAB+ gemeinsam zu betrachten und das im 20. Bericht entwickelte Modell des Abschmelzens der Kosten bis zur Periode 2029 bis 2032 fortzuführen. In dieser Periode werden dann nur noch die zum 20. Bericht ermittelten Kosten für die DAB+-Ausstrahlung anerkannt, wobei in die damalige Kostenermittlung bereits eine jährliche Steigerungsrate in Höhe von 1,6 % eingerechnet worden war.²⁸⁴

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.²⁸⁵

g) 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.²⁸⁶

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 Hörfunkempfängergeräte, 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-Abschaltermin aus.

²⁸⁴ 22. KEF-Bericht, 2016, Tz. 380

²⁸⁵ Vgl. hierzu auch Antwort der Landesregierung zu der Anfrage der Abgeordneten Barbara Spaniol (DIE LINKE.), LT-Drs. 15/1584

²⁸⁶ 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.

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.

Unstrittig ist, dass die Privatradios bei der Umstellung Unterstützung brauchen. Auch der Blick ins europäische Ausland zeigt: Wenn Private und Öffentlich-Rechtliche, Medienunternehmen und Regulierer Hand in Hand gehen, kann ein zügiger Umstieg auf DAB+ gelingen.

7. Die Entwicklung der Digitalisierung des Kabels

a) Die vollständige Digitalisierung der Kabel-Weiterverbreitung von Rundfunkangeboten

In 2019 war die Digitalisierung des Fernsehens abgeschlossen. Ende März 2019 stellte das Projektbüro der Initiative „Digitales Kabel“ planmäßig seine Koordinierungs- und Kommunikationsarbeit ein. Die vormals analogen Kabel-TV-Haushalte sind nunmehr digitalisiert. Damit ist nach den bereits erfolgten Umstellungen des Antennen- und Satellitenfernsehens die Digitalisierung des dritten klassischen TV-Übertragungsweges vollzogen.

Die Digitalisierung des analogen Kabelfernsehens war anders als bei Antenne und Satellit ein komplexeres Projekt. Dies lag zum einen an der Vielzahl an Netzbetreibern und weiteren Prozessbeteiligten, wie zum Beispiel der Wohnungswirtschaft. Auch die abweichenden Umsetzungsstrategien der Kabelnetzbetreiber erschwerten die Schaffung einer Dachkommunikation. Umso erfreulicher war die planmäßige und technisch fast reibungslose Umstellung.

Für das Gelingen eines reibungslosen Umstiegs war das aktive Mitwirken der betroffenen Kabelhaushalte erforderlich. Zum einen mussten die Zuschauer:innen unter Umständen neue, digitale Empfangstechnik anschaffen. Des Weiteren erfolgte mit dem Analog-Digital-Umstieg in der Regel auch eine Neuordnung der Kanalbelegung. Damit weiterhin alle TV-Programme sichtbar sind, musste daher nach dem Umstieg ein Sendersuchlauf veranlasst werden. Viele Netzbetreiber:innen haben außerdem ihr Radioangebot digitalisiert und neue Breitbandtechnologie installiert, so dass neben den analogen Kabelfernsehhaushalten auch Zuschauer mit bereits digitalem TV-Kabel vom Umstellungsprozess und der damit verbundenen Kanalneubelegung betroffen waren. Daher war es eine zentrale Aufgabe, die von der Kabelabschaltung betroffenen Zuschauer und Zuhörer umfassend zu informieren sowie zum Handeln zu aktivieren.²⁸⁷

b) Die neue Herausforderung: Glasfaser-Ausbau

Schnelles Internet ist nicht nur für viele Firmen überlebenswichtig. Es ermöglicht auch zusätzliche Vielfalt medialer Angebote in neuer technischer Qualität und Verbreitungs- und Empfangsgeschwindigkeit. Glasfaserkabel haben den Vorteil, dass sie weitaus mehr Daten übertragen können, als heute selbst die aufwendigsten Programme und Anwendungen erfordern. Der Ausbau dieser Infrastruktur ist also erst einmal zukunftssicher. Wenn Bürger:innen Videos in hochauflösender Qualität schauen wollen, wenn Sie künstliche Realität haben wollen, Augmented Reality oder Virtual Reality-Erlebnisse online, bedarf es dazu eines Glasfaser-Anschlusses. Denn Glasfaser brauchen wir das. Wenn wir Medizindaten zwischen Unternehmen übertragen wollen, braucht es immer dann, wenn sehr viel Daten in kurzer Zeit übertragen werden müssen. Auch für den Mobilfunk der Zukunft ist das Glasfasernetz von Bedeutung. Damit der 5G-Standard künftig von allen schnell und effizient genutzt werden kann, müssen die entsprechenden Funkmasten mit Glasfaserkabeln versorgt werden.

²⁸⁷ Vgl. <https://www.vau.net/digitalisierung/content/digitalisierung-kabelfernsehen-nahezu-abgeschlossen>

Laut einer Antwort der Bundesregierung vom 23.09.2021 auf eine kleine Anfrage zum „Status quo des Glasfaserausbau in Deutschland“²⁸⁸ verfügten Ende 2020 etwa 14,8 Prozent der deutschen Haushalte über einen Glasfaseranschluss, der eine Datenübertragung von mindestens einem Gigabit pro Sekunde ermöglicht - also etwa 1.000 Mbit/s. Zum Vergleich: im EU-Durchschnitt sind es 33,5 Prozent, in Lettland fast 90 Prozent.

Aus der Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage geht hervor, dass eine vollständige Versorgung aller Haushalte einer Kommune mit Glasfaseranschlüssen (FTTB/H) Ende 2020 für 0,9 Prozent der Gemeinden in Deutschland vorlag. Eine Versorgung von 95 Prozent der Haushalte einer Kommune mit Glasfaser war für 3,5 Prozent der Kommunen gegeben. In 5,1 Prozent aller Kommunen waren zudem mindestens 90 Prozent der Haushalte mit FTTB/H versorgt.

Die Antwort der Bundesregierung verdeutlicht auch, wie unterschiedlich der Ausbau in den Bundesländern voranschreitet. Laut den Zahlen der Bundesregierung verfügen in Hamburg 80,3 Prozent der Haushalte über Glasfaseranschlüsse, die mindestens 1.000 Mbit/s übertragen können. Die übrigen Stadtstaaten können da nicht mithalten: In Berlin waren zuletzt 8,4 Prozent der Haushalte so angeschlossen, in Bremen 12,4 Prozent. Auch in den Flächenländern, wo der Ausbau jeglicher Infrastruktur meist mit höherem Aufwand und Kosten verbunden ist, gibt es große Unterschiede. Spitzenreiter ist Schleswig-Holstein, wo zuletzt 31,1 Prozent der Haushalte über besonders leistungsfähige Glasfaseranschlüsse verfügten. Auch Bayern (17,7 Prozent) und Sachsen (17,6 Prozent) liegen beim Ausbau vergleichsweise weit vorn. Schlusslichter sind Baden-Württemberg (6,8 Prozent), Thüringen (5,1 Prozent) und das Saarland (3,3 Prozent).

Günstiger sieht die Situation bei einem Blick auf den Anteil der Haushalte mit Gigabitanschluss (FTTB/H und CATV mit mind. 1.000 Mbit/s) aus: Laut Breitbandatlas des Bundes konnten Ende 2020 bereits 59,2 Prozent der rund 41,5 Mio. Haushalte auf gigabitfähige Breitbandanschlüsse zugreifen. Das entspricht einem Zuwachs von 13,2 Millionen Haushalten seit Ende 2018. Dieser Zuwachs ist im Wesentlichen auf die Aufrüstung der Kabelfernsehtetze mit dem gigabitfähigen Übertragungsstandard DOCSIS 3.1 und dem zunehmend dynamischeren Ausbau der Glasfasernetze zurückzuführen. Auch im europäischen Vergleich zeigt sich, dass Deutschland von einer hohen Ausbaudynamik im Bereich der Glasfaseranschlüsse profitiert. Laut einer Studie des FTTH Council Europe vom Mai 2021 hatte Deutschland mit 2,7 Millionen neuen FTTB/H-Anschlüssen zwischen September 2019 und September 2020 den drittgrößten Zuwachs an neuen Glasfaseranschlüssen sowohl unter den „EU27+UK“- als auch unter den „EU39“-Ländern zu verzeichnen. Das Saarland liegt hier sogar leicht über dem Bundesdurchschnitt mit 60,4 % der Haushalte.²⁸⁹

Zum Thema Glasfaser-Ausbau ist im Koalitionsvertrag der Ampelfraktionen auf Bundesebene vorgesehen:²⁹⁰

„Unser Ziel ist die flächendeckende Versorgung mit Glasfaser (fiber-to-the-home, FTTH) und dem neuesten Mobilfunkstandard. Der eigenwirtschaftliche Ausbau hat Vorrang. Insbesondere dort, wo der

²⁸⁸ BT-Drucksache 19/32558, S. 9

²⁸⁹ BT-Drucksache 19/32558, S. 8 f.

²⁹⁰ Abrufbar über <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 16

Nachholbedarf am größten ist, allen voran weiße Flecken, investieren wir. Unter Wahrung des Investitionsschutzes ermöglichen wir Open Access zu fairen Bedingungen, wo nötig regulatorisch. Wir sorgen für Tempo beim Infrastrukturausbau durch schlanke digitale Antrags- und Genehmigungsverfahren, Normierung alternativer Verlegetechniken und Aufbau eines bundesweiten Gigabit-Grundbuchs. Wir stärken den Verbraucherschutz bei zugesicherten Bandbreiten, nötigenfalls durch pauschalierte Schadensersatzansprüche. Auf Basis von Potenzialanalysen treiben wir die Glasfaserausbauförderung auch ohne Aufgreifschwelle voran. Bei öffentlicher Vollfinanzierung hat das Betreibermodell Vorrang. Wir rücken die Förderung ganzer Cluster in den Fokus und machen Markterkundungsverfahren schneller und verbindlicher. Wir stoßen als Ergänzung zu FTTH und Inhouse-Glasfaserverkabelung, wo nötig, eine Förderung mittels Voucher an. Wir bündeln Kompetenzen und Aufgaben für Festnetz und Mobilfunk. Wir richten die Frequenzvergabe auf Vorgaben für Flächenversorgung aus, auch negative Auktionen sollen zum Einsatz kommen. Wir beschleunigen die Maßnahmen für besseren Mobilfunk- und WLAN-Empfang bei der Bahn. Wir prüfen Wege hin zu einer besseren digitalen Teilhabe für alle, z. B. durch Barrierefreiheit. Wir sichern die Netzneutralität.“

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,²⁹¹ 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.²⁹² 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.²⁹³

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 inhaltlichen Angebote

²⁹¹ Vgl. zu den Vorgaben des SMG oben, Abschnitt 2. ff) gg) dieses Berichts

²⁹² Vgl. hierzu oben, Abschnitt 2. e) dieses Berichts

²⁹³ 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)

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.²⁹⁴

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.²⁹⁵

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.²⁹⁶ 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.²⁹⁷

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.

²⁹⁴ 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)

²⁹⁵ 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)

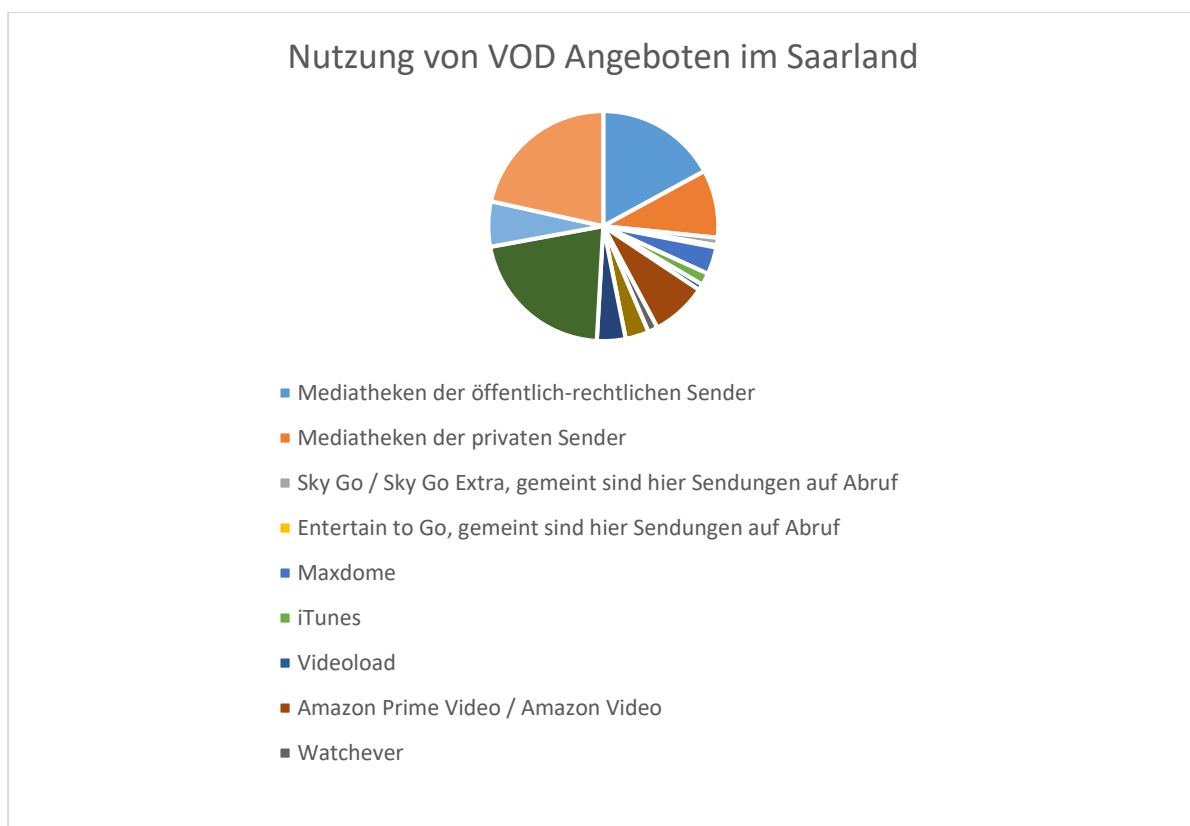
²⁹⁶ Vgl. z.B. *die medienanstalten – ALM GbR*, *Jahrbuch 2014/2015*, 2015, S. 38 ff.; *dies.*, *Jahrbuch 2015/2016*, 2016, S. 44 ff.

²⁹⁷ 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.²⁹⁸

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 Inhabereanbieter wie Zuschauer von den klassischen TV-Plattformen ab. Diese strukturellen Unterschiede muss eine vielfaltssichernde Regulierung berücksichtigen können.²⁹⁹

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.³⁰⁰



²⁹⁸ Vgl. zur digitalen TV- und Videonutzung oben, Abschnitt !!! dieses Berichts

²⁹⁹ 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)

³⁰⁰ 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 Online-Video-Monitors

Der Online-Video-Monitor (bis 2019: Web-TV-Monitor) wird von Goldmedia seit 2010 erstellt. Auftraggeber sind die Landesmedienanstalten für Baden-Württemberg und Bayern – die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) und die Landesanstalt für Kommunikation (LFK). Ziel des Online-Video-Monitors ist es, die Angebote im deutschen Markt für Online-Video systematisch zu erfassen sowie Entwicklungslinien, Trends und Markttreiber:innen zu identifizieren und diese aus Sicht der Content-Anbieter:innen einzuschätzen. Neben Online-Video-Angeboten mit eigener Web-Präsenz werden alle deutschen YouTube-Kanäle (mit mind. 500 Abonnenten) sowie die größten Facebook- und Instagram-Profilen mit Video-Angebot in die Analyse einbezogen. Erstmals wurden 2021 auch die Aktivitäten von Video-Influencer:innen auf TikTok untersucht.³⁰¹ Folgende Ergebnisse sind der Erhebung 2021 entnommen:

Video-Angebote von bundesweiten sowie regionalen/lokalen TV-Anbieter:innen bleiben die größte Gruppe der Online-Video-Angebote mit eigener Webpräsenz (2019: 30 Prozent). Es folgen Online-Only-Angebote (2019: 27 Prozent), die Videos und Live-Streams ausschließlich für die Ausspielung im Netz produzieren. Die Bandbreite bei diesen Angeboten reicht dabei von Games- und Computerwebsites über Koch-Portale bis hin zu Videoangeboten zu verschiedensten Sportarten oder -vereinen. In Bayern werden 2021 die meisten Angebote mit eigener Webpräsenz (152) produziert, es folgen Nordrhein-Westfalen (103), Baden-Württemberg (69) und Berlin (62). In Relation zur Einwohnerzahl liegt Hamburg mit 24 Angeboten pro 100.000 Einwohnern vorn. Erwartungsgemäß sind mehr Video-Anbieter:innen in den Ballungsräumen und Großstädten präsent, insbesondere bei den Submarken klassischer Medienhäuser.

Kostenfreie Dienste dominieren hierbei den Markt. In der Gesamtschau hat sich die Verteilung gegenüber den Vorjahren kaum verändert. Rund 8 Prozent aller Online-Video-Angebote mit eigener Webpräsenz sind aber mindestens teilweise kostenpflichtig. Wo hingegen Video-on-Demand-Portale erwartungsgemäß vorwiegend kostenpflichtig sind. Corporate-TV-Angebote umfassen u. a. Sportvereine, die ebenfalls zunehmend auf Pay-Angebote setzen.

News-Angebote bilden auch 2021 die größte Kategorie bei den Online-Video-Angeboten mit eigener Web-Präsenz, allerdings ist ihr Anteil von 33 Prozent auf 30 Prozent leicht zurückgegangen. Im Gegenzug haben Regional-TV-Angebote zugelegt. Angebote, die sich inhaltlich schwerpunktmäßig den Genres Sport, Hobby, Musik, Auto oder Lifestyle zuordnen lassen, bleiben anteilig auf ähnlichem Niveau wie zuvor. Dasselbe gilt für die „Sonstigen“ Angebote (Anteil jeweils <2 Prozent: Religion/Astrologie, Technik, Wirtschaft, Politik, Shopping, Kultur, Gesundheit, Games, Reise, Offene Kanäle, Kochen).

Der Anteil der Angebote mit linearen Live-Streams steigt weiterhin deutlich an (+10 Prozentpunkte 2021 ggü. 2017; +19 Prozentpunkte ggü. 2015). On-Demand-Angebote sind weiterhin fast überall Standard., aber einige Anbieter (rund 3 Prozent) fokussieren sich nur noch auf Live-Streams.

Drei Viertel der Online-Video-Angebote mit eigener Website haben auch eine Facebook-Präsenz, 60 Prozent sind auf Twitter. Fast die Hälfte (45 Prozent) der Angebote verlinkt ein Instagram-Profil, 2019 war dies erst bei einem Drittel der Fall. 18 Prozent verlinken sonstige Social-Media-Kanäle wie Pinterest, Twitch, Snapchat, oder TikTok.

³⁰¹ Vgl. hierzu und im Folgenden: BLM/LFK (2021): Online-Video-Monitor 2021. Url: https://www.blm.de/files/pdf2/online-video-monitor_2021.pdf (Stand: 08.12.2021)

Im Vergleich zu den Vorgängerstudien wurden im Online-Video-Monitor 2021 verstärkt auch Video-Influencer:innen befragt, die zumeist über keine eigene Website oder App verfügen, sondern das eigene Angebot dezidiert auf eine oder mehrere Social-Video-Plattformen ausrichten. Diese Anbietergruppe der Video-Influencer:innen unterscheidet sich damit u. a. bei den Verbreitungswegen und Plattformpräferenzen deutlich von den Online-Video-Anbieter:innen mit eigener Website oder App.

Von den befragten Video-Anbieter:innen nutzen 61 Prozent eine eigene Website zur Verbreitung. Ein Großteil der Online-Video-Anbieter:innen, die über eine eigene Website oder App verfügen, nutzen als zusätzlichen Verbreitungsweg Facebook (88 Prozent) und YouTube (84 Prozent). Instagram (74 Prozent) wird im Vergleich dazu von Anbieter:innen mit eigener Website/App etwas weniger häufig genutzt. Bei Online-Video-Anbieter:innen, die keine eigene Website oder App zur Video-Verbreitung nutzen, dominiert hingegen Instagram (77 Prozent) – ein deutliches Zeichen für die Bedeutung der Plattform bei Video-Influencer:innen. Bereits über ein Drittel (37 Prozent) der Anbieter:innen ohne eigene Website/App nutzt TikTok zur Video-Verbreitung.

Die Monetarisierung durch Werbung auf Plattformen wie YouTube oder Facebook ist die am häufigsten genutzte Erlösquelle der kommerziellen Online-Video-Anbieter (68 Prozent der Befragten), es folgt das Sponsoring/Presenting („präsentiert von“...) (64 Prozent) sowie die Video-Werbung auf der eigenen Website/App (62 Prozent).

c) Die Ergebnisse des Online-Audio-Monitors

Mit dem Webradiomonitor erschien 2008 zum ersten Mal eine umfassende Marktanalyse zu Online-Audio-Angeboten in Deutschland.³⁰² Mittlerweile wird die Untersuchung unter dem Titel Online-Audio-Monitor jährlich erhoben und veröffentlicht. Die wesentlichen Ergebnisse 2021 lauten:

- 45,3 Mio. ab 14-Jährige in Deutschland nutzen regelmäßig Online-Audio-Angebote. Damit zählen knapp zwei Drittel der Bevölkerung (64,1 Prozent) zu den regelmäßigen Online-Audio-Nutzerinnen und -Nutzern. Das sind 2,3 Mio. mehr als im Vorjahr, ein Zuwachs um 5,3 Prozent.
- Jeweils mehr als die Hälfte der Bevölkerung hört bereits gelegentlich Musikstreaming (60,1 Prozent) und Webradio (53,3 Prozent).
- Podcasts (plus 21,3 Prozent) und Hörbücher bzw. Hörspiele (plus 13,9 Prozent) sind in der Gunst der Hörer:innen am stärksten gestiegen.
- Online-Audio wird on-demand und linear gehört. Mit dem Wachstum der verschiedenen Angebotsformen nimmt auch der Anteil derer zu, die mehrere Kanäle nutzen. So hört fast jede/r Zweite (46,9 Prozent) sowohl lineare Webradio-Angebote als auch mind. einen On-Demand-Kanal wie z.B. Musikstreaming oder Podcast.
- Die Online-Audio-Nutzung wächst in die Breite. Den höchsten Anteil regelmäßiger Online-Audionutzung findet man zwar nach wie vor bei den 14-29-Jährigen (89,3 Prozent). Die größte relative wie absolute Zunahme findet aber in der Altersgruppe 50+ statt (plus 18 Prozent auf 46 Prozent). Damit setzt sich der Trend aus den vergangenen Jahren fort.
- Musik ist und bleibt im Mittelpunkt. 89,9 Prozent hören Musik online. Doch geben auch knapp drei Viertel der Nutzer:innen an, Nachrichten über ein Online-Audio-Format zu hören. Auch bei 14- bis 29-Jährigen rangieren Nachrichten auf dem zweiten Platz, direkt hinter Musik (68,5 Prozent).

³⁰² Vgl. hierzu und im Folgenden: <https://www.online-audio-monitor.de/aktuelle-studie/> (Stand: 11.12.2021)

- Lineares Webradio hat seine Kernkompetenzen bei Nachrichten inklusive Regionalem und Lokalem, bei Services und im Sportbereich. Bei On-Demand stehen Wissens- und Unterhaltungsinhalte sowie Hörspiele stärker im Fokus.
- Am häufigsten wird Online-Audio mittlerweile unterwegs im Auto gehört (63,2Prozent; plus 8Prozent). Die Nutzung zu Hause erfolgt vor allem als Begleitung zur Hausarbeit (61,4Prozent). Besonders beachtenswert bei der Nutzung zu Hause: 36,4 Prozent hören Online-Audio-Inhalte (auch), ohne etwas Anderes nebenbei zu tun. Die volle Konzentration auf den Audio-Inhalt verweist damit alle weiteren „Nebenbei“-Tätigkeiten bzw. Situationen auf die Plätze.
- 20,9 Mio. ab 14-Jährige hören Podcasts und Radiosendungen auf Abruf – ein Plus von 3,6 Mio. bzw. 21 Prozent. Info- und Wissenssendungen bleiben zwar der beliebteste Podcast-Inhalt, doch alle Genres können sich über Reichweitengewinne freuen. Das gilt nicht zuletzt für Nachrichten, die im Vergleich zum Vorjahr 0,9 Mio. zusätzliche Interessierte auch als Podcasts erreichen.

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“. ³⁰³ 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, ³⁰⁴ 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:innen weitergeleiteten Meldungen steuern. So könnten gewisse Informationen einseitig weiterverbreitet, andere unterdrückt werden. ³⁰⁵

b) Intermediäre

Laut der Definition im Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz ³⁰⁶ 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;
- (sonstige) soziale Netzwerke wie Facebook, Tumblr, Snapchat, Google+, LinkedIn, XING, Blogger.de, Pinterest oder Instagram;

³⁰³ Vgl. jüngst *Dörr*, Ist der deutsche Medienföderalismus einmalig?, pro media 12/2016, 10 (10)

³⁰⁴ 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_Red_D%C3%B6pfner_1.pdf

³⁰⁵ *Müller-Terpitz*, Meinungslenkung durch Algorithmen, ProMedia 12/2016, 18 (19)

³⁰⁶ Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz, a.a.O., S. 38

- 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.³⁰⁷

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 machen³⁰⁸ Von dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber mit den §§ 91 ff. MStV Gebrauch gemacht.

Eine Studie des Hans-Bredow-Instituts im Auftrag der Landesmedienanstalten³⁰⁹ hat schon im Vorfeld dieser Regulierung aufgezeigt, dass in Bezug auf die Bedeutung für die Meinungsbildung 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 Ereignissen.³¹⁰ 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.

³⁰⁷ 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

³⁰⁸ Vgl. KEK, 18. Jahresbericht - Berichtszeitraum 1. Juli 2015 bis 30. Juni 2016, 2016, S. 145 f.

³⁰⁹ 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.

³¹⁰ Hierzu und zum Folgenden *Hasebrink/Schmidt/Merten, Wie fließen Intermediäre in die Meinungsbildung ein?*, 2016, S. 22

- 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 Informationsbedürfnisse³¹¹
 - 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.³¹²
- 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, wiewohl 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.

Zu einzelnen Intermediären gelangt die qualitative Studie zu folgenden Ergebnissen:³¹³

- 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

³¹¹ Hierzu und zum Folgenden Hasebrink/Schmidt/Merten, *Wie fließen Intermediäre in die Meinungsbildung ein?*, 2016, S. 23

³¹² Hierzu und zum Folgenden Hasebrink/Schmidt/Merten, *Wie fließen Intermediäre in die Meinungsbildung ein?*, 2016, S. 24 f.

³¹³ Hasebrink/Schmidt/Merten, *Wie fließen Intermediäre in die Meinungsbildung ein?*, 2016, S. 26

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-Offensive³¹⁴ 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.

c) Insbesondere: Mediaagenturen

(1) Der aktuelle Sachstand

Die Medienvielfalt ist - wie dargelegt³¹⁵ - 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 Werbungtreibenden, 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 Werbungtreibenden, 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

³¹⁴ Vgl. hierzu unten, Abschnitt 9. d) dieses Berichts

³¹⁵ Vgl. oben, Abschnitt 3 dieses Berichts

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.³¹⁶ 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“ benötigten, 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 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 Werbungstreibenden, 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 werbungstreibenden 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:³¹⁷

- Entscheidung der Kommission vom 24.01.2004, COMP/M. 3579 – WPP/Grey

³¹⁶ Quelle: Präsentation der OMG beim Experten-Workshop der Arbeitsgruppe Kartellrecht/Vielfaltssicherung, Berlin, 08.03.2016.

³¹⁷ 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).

- Entscheidung der Kommission vom 11.03.2008, COMP/M. 4741 – Google/doubleclick
- Entscheidung der Kommission vom 09.01.2014, COMP/M. 7023 – Omnicon/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*“³¹⁸ 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 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 Werbeproduzenten aber auch Medienunternehmen nur noch über einen eingeschränkten Zugang zu Mediaagenturen verfügen würden. Damit müssten sie einen nachhaltigen Wettbewerbsnachteil hinnehmen, der wiederum für die Vielfaltssicherung 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.³¹⁹ Hingegen wurden die im *Loi Sapin* bestehenden Regelungen zu Transparenzverpflichtungen als prüfenswerte Alternative zu bilateralen Vertragsregelungen erachtet. Insgesamt wurde die bisherige kartellrechtliche Kontrolle durch das

³¹⁸ 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

³¹⁹ 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.

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.³²⁰ 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 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 Entschließungsermessen möglicherweise schon heute in Richtung auf eine Pflicht zur Abwehr von Fehlentwicklungen begrenzt ist.

Hinsichtlich des gesetzgeberischen Auswahlermessens 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

³²⁰ 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).

Marktbeobachtung nur möglich ist, wenn entsprechende Kompetenzen und Kapazitäten vorhanden sind.

i. Erweiterung rundfunkstaatsvertraglicher Transparenzpflichten³²¹

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.³²²

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 Prozess der Kommunikation, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Mitteilungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte“.³²³

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.³²⁴ 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

³²¹ 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).

³²² 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, GVOBl. 2012, S. 271 ff.) und des Landes Rheinland-Pfalz (Landestransparenzgesetz v. 27.11.2015, GVOBl. 2015, S. 383 ff.)

³²³ BVerfGE 90, 60 (87)

³²⁴ Vgl. hierzu z.B. auch *Paal*, Die Rolle der Medien in der Demokratie, tv diskurs 2/2013, 24 (29)

Transparenzpflicht *de lege lata* aus. Auch aus verfassungsrechtlichen Erwägungen³²⁵ 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 Mediaagenturen zu wahren.

In Bezug auf den letztgenannten Schutzzeck könnten nicht zuletzt die entgeltbezogenen Elemente der Plattformregulierung nach dem Fünften Abschnitt des Rundfunkstaatsvertrages³²⁶ *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 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*³²⁷ 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

³²⁵ Vgl. hierzu z.B. *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004

³²⁶ Vgl. oben, Abschnitt 2. e) cc) dieses Berichts

³²⁷ Vgl. *Ukrow/Cole*, Zur Transparenz von Mediaagenturen. Eine rechtswissenschaftliche Analyse, Bonn 2017 (abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/13233.pdf>)

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 werbungtreibenden 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 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 Selbstregulierung³²⁸

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.³²⁹ 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, 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 werbungtreibenden Unternehmens bezahlt durch das werbungtreibende 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 werbungtreibenden Unternehmen zu sorgen. 2005 hat die *OWM* den *Code of Conduct* verabschiedet,³³⁰ 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“.

³²⁸ 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).

³²⁹ Vgl. ausführlich zur Situation in Spanien *Munoz Salanda/Rodríguez Pardo*, Rechtliche Rahmenbedingungen für Mediaagenturen in Spanien, in: Gaedertz/Martinek/Ory (Hrsg.), *Handbuch Mediaagenturen – Aufgabenfelder, Geschäftsmodelle, Vertrags- und Wettbewerbsrecht*, 2016, Kap. X, Abschnitt C.

³³⁰ Abrufbar unter: <http://www.owm.de/fileadmin/dokumente/public/downloads/vorlagen/CodeofConduct.pdf>

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 das Demokratieprinzip,³³¹ wie auch Erfahrungswerte im Bereich des Jugendmedienschutzrechtes³³² 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.³³³

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.

³³¹ 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.)

³³² Vgl. hierzu z.B. bereits *Ukrow*, Jugendschutzrecht, 2004, S. 321 ff.

³³³ Vgl. *Schulz/Held*, in: Hahn/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht – Rundfunkstaatsvertrag, Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, Rundfunkgebührenstaatsvertrag, Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, 3. Aufl. 2012, § 1 JMStV, Rn. 22.

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*³³⁴ – insbesondere auch medienwirtschaftlichen, medienwissenschaftlichen, juristischen und technischen Sachverstand bündelt.

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.

³³⁴ Zu deren Zusammensetzung vgl. § 4 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag

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 Galowy 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 Ebene 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 vermachete 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: Social Bots³³⁵

Social bots in der Form von sog. *chat bots* in sozialen Netzwerken beeinflussen die demokratisch-interaktive Wirkung des Auftritts 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.

Der MStV widmet sich social bots nunmehr in § 18 Abs. 3 in einem vom Transparenzprinzip geprägten Weise:

„(3) Anbieter von Telemedien in sozialen Netzwerken sind verpflichtet, bei mittels eines Computerprogramms automatisiert erstellten Inhalten oder Mitteilungen den Umstand der Automatisierung kenntlich zu machen, sofern das hierfür verwandte Nutzerkonto seinem äußeren Erscheinungsbild nach für die Nutzung durch natürliche Personen bereitgestellt wurde. Dem Inhalt oder der Mitteilung ist der Hinweis gut lesbar bei- oder voranzustellen, dass dieser oder diese unter Einsatz eines das Nutzerkonto steuernden Computerprogrammes automatisiert erstellt und versandt wurde. Ein Erstellen im Sinne dieser Vorschrift liegt nicht nur vor, wenn Inhalte und Mitteilungen unmittelbar vor dem Versenden automatisiert generiert werden, sondern auch, wenn bei dem Versand automatisiert auf einen vorgefertigten Inhalt oder eine vorprogrammierte Mitteilung zurückgegriffen wird.“

Schon zuvor und über den Anwendungsbereich des § 18 Abs. 3 MStV hinaus lassen sich dem Medienrecht im Ansatz bei der verfassungsrechtlich gebotenen Auslegung in einer die Dynamik des Mediensystems berücksichtigenden Weise (weitere) Anknüpfungspunkte für eine diesen Einsatz beschränkende Regulierung erkennen. Aus einer Gesamtschau dieser Regelungen ergibt sich zum einen die Besorgnis der zuständigen Gesetzgeber in den Ländern vor den Risiken einer politischen

³³⁵ 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/>

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 dem MStV 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 Verfassungs 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 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.

f) Die Ebene der Vermittlung von Medienkompetenz

Das Bewusstsein um die Notwendigkeit der Digitalisierung von Informationen, Wissen und Kommunikation hat gerade in Pandemiezeiten enormen Aufschwung erhalten: Digitale, interaktive Medienangebote durchdringen noch wesentlich stärker als vorher sowohl das Privatleben, das soziale Umfeld als auch unsere Arbeitswelt. Medienangebote wie Fernsehen und Streamingdienste, Radio und Podcasts, Internetangebote und Computerspiele prägen zunehmend das Weltbild und beeinflussen – bewusst oder unbewusst - das Leben der Menschen in starkem Maße. Daher spielen inhaltliche und technische Kenntnisse, Orientierungs- und Handlungs- sowie Hintergrundwissen in Bezug auf Medien eine Schlüsselrolle im Alltag. Es geht – auch im Blick auf das Wirken neuer und zusätzlicher Medienakteure - darum, die Chancen der Digitalisierung für Demokratie, Teilhabe und Bildung zu nutzen, um eine positive Kultur des Miteinanders zu schaffen.

Kulturelle und technologische Neuerungen, wie sie allenthalben im Gefolge der Digitalisierung festzustellen sind, bringen jedoch nicht nur Chancen, sondern auch zwangsläufig Risiken mit sich, denen sich Politik und Pädagogik stellen müssen.

Unsere Gesellschaft hat die Aufgabe, neue wie bisherige mediale Entwicklungen zu verfolgen, aktiv zu begleiten, zu bewerten und nach individuellem Nutzen zu selektieren. Hierzu bedarf es der Fähigkeit der Medienkompetenz. Medienkompetenz bedeutet, sich mit unterschiedlichen Medien aktiv und kritisch auseinanderzusetzen, um kreativ und sicher mit ihnen umzugehen. Ein kompetenter Umgang mit digitalen Medien schließt auch mit ein, aktuelle Trends zu hinterfragen, um zum Beispiel Medienangebote wie Soziale Netzwerke sinnvoll zu nutzen. Den aktiven und reflektierten Umgang mit Medien kann jede und jeder lernen, eine aktive Vermittlung unterstützt diesen Erwerb.

Bund, Länder und Kommunen, öffentliche Einrichtungen, Vereine und Initiativen müssen und haben auf die aktuellen Herausforderungen reagiert, so auch die Europäische Kommission: In ihrem Aktionsplan für Demokratie Ende 2020 hat die EU angekündigt, „ihre Bemühungen zur Stärkung der Medienkompetenz unter verschiedenen Gesichtspunkten (zu) intensivieren und nationale Kampagnen zur Medienkompetenz weiter (zu) unterstützen.“³³⁶

Konkrete Empfehlungen enthielten bereits die „Schlussfolgerungen des Rates zur Medienkompetenz in einer sich ständig wandelnden Welt“ im Mai 2020.³³⁷ Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, intensivere Maßnahmen zu ergreifen, beispielsweise die Entwicklung von Konzepten für lebenslanges Lernen im Bereich der Medienkompetenz für alle Altersgruppen.

Angesichts der Tatsache, dass die Bürgerinnen und Bürger vor allem in globalen Krisen (u.a. im Kontext des aktuellen Covid-19-Ausbruches) zunehmend großen Mengen an Desinformation ausgesetzt sind, wird die Bedeutung der Medienkompetenz besonders betont.

Konkret heißt es:

„Der Rat der Europäischen Union ersucht die Mitgliedsstaaten (...)

- systematisch an der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Bedeutung der Medienkompetenz zu arbeiten und die stetige Entwicklung von Strategien im Bereich Medienkompetenz sowie deren Umsetzung zu unterstützen;
- die Einrichtung und die Weiterentwicklung von (nationalen, regionalen, lokalen, thematischen) Medienkompetenznetzwerken zu unterstützen, um die einschlägigen Akteure zusammenzubringen und sie in die Lage zu versetzen, zusammenzuarbeiten und nachhaltige und langfristig tragfähige Projekte und Initiativen im Bereich Medienkompetenz zu entwickeln;
- ein Konzept für lebenslanges Lernen im Bereich Medienkompetenz für alle Altersgruppen zu entwickeln und in diesem Zusammenhang Pilot- und Forschungsprojekte zu unterstützen, um neue Methoden, Maßnahmen und Inhalte zu schaffen, weiterzuentwickeln und zu bewerten, die auf die spezifischen Bedürfnisse der Zielgruppen zugeschnitten sind;
- die Entwicklung und den Austausch von Lehr- und Schulungsmaterialien im Bereich Medienkompetenz und die Entwicklung eines systematischen Ansatzes zur Verbesserung der Kompetenzen von Fachleuten in verschiedenen Bereichen (z. B. Bibliotheks- und Museumspersonal, Jugendarbeiterinnen und -arbeiter, Lehrende, Fachleute für Medienkompetenz, Journalistinnen und Journalisten) zu unterstützen, um sie in die Lage zu versetzen, ihre wichtige Rolle bei der Entwicklung der Medienkompetenz der Bürgerinnen und Bürger zu stärken;
- kulturelle Einrichtungen, Organisationen der Zivilgesellschaft und Journalistenverbände zu ermutigen, Programme für lebenslanges Lernen im Bereich Medienkompetenz zu integrieren und alle Arten von Medienorganisationen, insbesondere die öffentlich-rechtlichen Medien, darin zu fördern, Initiativen zur Medienkompetenz zu entwickeln und zu bewerben sowie an Initiativen und Projekten anderer Akteure teilzunehmen;
- weiterhin Möglichkeiten für die Förderung und Stärkung des professionellen Journalismus als ein tragfähiges Element des globalen digitalen Medioumfelds auszuloten;

³³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN>

³³⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0609\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0609(04)&from=EN)

- bestehende Ausbildungsmodelle für die Entwicklung digitaler Kompetenzen in der europäischen Kultur- und Kreativwirtschaft zu verbessern und erforderlichenfalls neue Modelle hierfür zu entwerfen, um die wirksame Nutzung innovativer Technologien zu fördern und mit dem technologischen Fortschritt Schritt zu halten.“

Der Medienkompetenz-Ausschuss des Medienrates der LMS hat sich in seiner 76. Sitzung am 17.09.2020 ausführlich mit diesen Schlussfolgerungen des Rates der EU zur Medienkompetenz in einer sich ständig wandelnden Welt befasst und konkrete Bezüge zur Arbeit und zum gesetzlichen Auftrag der LMS im Medienkompetenzbereich sowie zu den Medienkompetenzprojekten des MedienNetzwerk SaarLorLux und der Saarland Medien hergestellt.

Nicht zuletzt resultierte aus der Befassung damit auch der Beschluss der Medienrates für das Schwerpunktthema 2021 „Desinformation und Medienkompetenz“.

g) Desinformation

Die Verbreitung falscher oder irreführender Informationen in digitalen, insbesondere sozialen Medien beschäftigt die Gesellschaft und die Landesmedienanstalten bereits seit einiger Zeit. Häufig wird der Desinformation demokratischeschädigendes Potenzial beigemessen. Präventive Aspekte der Sensibilisierung spielen hierbei ebenso eine Rolle wie Fragen einer Aufsichts-, Kontroll- und Sanktionsmöglichkeit.

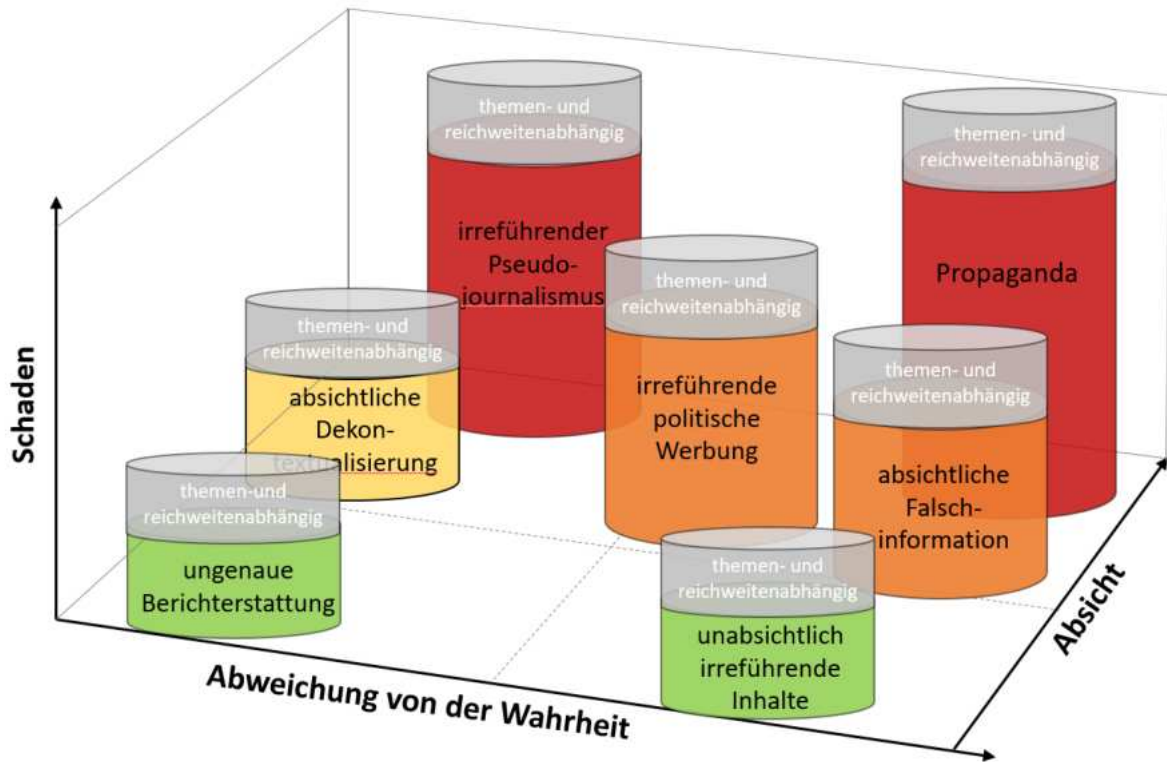
Der LMS-Medienrat hat das Thema „Desinformation“ als Themenschwerpunkt für das Jahr 2021 festgelegt. Unter anderem ging und geht es der LMS auch über das Jahr 2021 hinaus darum, mit geeigneten Maßnahmen im Saarland wie im föderalen Aufsichtsverbund in Deutschland insgesamt der Zunahme von Falschnachrichten, Verschwörungstheorien, gefälschten Informationen, die unter dem Oberbegriff Desinformation zusammengefasst werden, strukturiert zu begegnen. Neben regulatorischen Aufgaben wurden und werden hierfür Angebote entwickelt, um Bürger:innen aller Altersgruppen zu befähigen, sich in einer immer komplexeren Medienwelt zurecht zu finden und Sackgassen der Desinformation und der Abkehr von faktenbasiertem demokratischem Diskurs zu vermeiden. Das Aktionsfeld Medienkompetenz setzt daher auf Aufklärung und Sensibilisierung, z.B. wie Desinformation zu Stande kommt, wie man sie erkennt und wie man mit diesem Phänomen umgeht.

Begriff der Desinformation

Die Einigung auf eine Definition für den Begriff der Desinformation als Anknüpfungspunkt für regulierendes wie kompetenzvermittelndes Wirken auf gesellschaftlicher, staatlicher und europäischer Ebene fällt bis heute schwer. Einige Elemente sind jedoch unumstritten: Es handelt sich um eine Information, die bewusst falsch gesetzt und gezielt verbreitet wird. Von der Desinformation als absichtlicher Verbreitung von unwahren Informationen kann die Fehl- bzw. Missinformation als die unabsichtliche Verbreitung von unwahren Informationen unterschieden werden. Auch wenn es Desinformation schon vor dem Internet gab, hat ihre strukturierte Verbreitung vor allem im Digitalen besorgniserregende Ausmaße angenommen.

Das im September 2020 erschienene GVK-Gutachten „Typen von Desinformation und Missinformation“ unterscheidet sieben Typen solcher für den demokratischen Diskurs problematischer Abweichungen von der Norm wahrheitsgetreuer Information. In der Unterscheidung der Typen orientieren sich die Autor:innen des Gutachtens an den beiden Kerndimensionen der

genannten Arbeits-Definition von Desinformation: Faktizität (Wahrheit) und Intention. Diese beiden Dimensionen bilden auch den Ausgangspunkt für rechtliche Empfehlungen über die Regulierung der verschiedenen Formen von Desinformation.



Die LMS sieht den potenziellen Schaden als dritte, von definitorischen Aspekten losgelöste Wirkungsdimension der Kategorisierung von Desinformation an. Das Schädigungspotenzial ist hierbei insbesondere themenabhängig.

Häufig dient die Verbreitung von Desinformation einem politischen oder wirtschaftlichen Ziel. Beispiele für diese Ziele sind die Verunsicherung der Bevölkerung über die Bedeutung und Tragweite aktueller Ereignisse oder die Schwächung bestimmter politischer Positionen, Personen oder Unternehmen und damit die Beeinflussung von Meinungsbildung. Ein anderes Beispiel ist sogenanntes „Click-baiting“, also das Provozieren von höheren Zugriffszahlen durch reißerische Titelüberschriften und damit die Steigerung der Werbeeinnahmen.

Desinformation kann im Übrigen sowohl inhalteorientiert als auch prozessorientiert bedeutsam sein. Letzteres ist z.B. dann der Fall, wenn durch den Einsatz von Bots der Eindruck vermittelt wird, einer Information komme eine viel größere Wirkungsrelevanz i.S. der Nutzung und Verbreitung von Inhalten zu als dies tatsächlich der Fall ist.

Desinformation hat viele Gesichter. Sie kann beispielsweise die Publikation faktisch falscher Geschichten unter dem Deckmantel des Journalismus sein. Aber auch gekaufte Likes, die massenhafte Verwendung von Fake Accounts oder nicht gekennzeichnete politische Werbung werden bisweilen als Desinformation bezeichnet. Eine wichtige Aufgabe ist es nun, die verschiedenen Facetten von Desinformation erkennen und unterscheiden zu lernen. Nur dann kann man diesem Problem angemessen begegnen.

Desinformation ist demokratiegefährdend. In einer Demokratie, in der jede und jeder durch sein kommunikatives Verhalten an der individuellen und öffentlichen Meinungs- und Willensbildung mitwirken kann, jede und jeder Wahlberechtigte durch seine Stimme den Ausgang von Wahlen und

Abstimmungen beeinflussen und damit die politische und soziale Realität mitgestalten kann, ist eine Grundvoraussetzung für den unverzichtbaren demokratischen Streit über das, was bewahrt oder verändert werden soll, nicht nur, dass Informationen frei zugänglich sind, sondern dass auch eine Verständigung darüber möglich bleibt, was Lebenswirklichkeit ist. Das demokratische Miteinander lebt von der Unterscheidbarkeit von Fakten und Meinungen. Dabei spielen die Medien eine wichtige Rolle. In den Medien findet der öffentliche Diskurs statt und die verschiedenen Meinungen und auch Stimmungsbilder in der Bevölkerung sollen sich in ihnen widerspiegeln. Durch die Verbreitung von Desinformation wird dieses entscheidende Element einer jeden Demokratie jedoch nicht gewährleistet. Desinformation desintegriert und erodiert mithin den gesellschaftlichen Zusammenhalt im demokratischen Gemeinwesen. Das macht sie zu einem zentralen Thema in einer Vielzahl von Politikfeldern. Nicht zuletzt auch die Medienpolitik muss sich mit diesem Phänomen im Hinblick auf ihre Werteorientierung und die allgemeinen Programmgrundsätze, denen mediale Angebote genügen müssen, befassen.

Aufsicht und Regulierung

Vieles von dem, was mit dem Begriff „Desinformation“ belegt wird, mag faktisch falsch sein. Es handelt sich jedoch häufig auch um den legitimen und schützenswerten Ausdruck von Meinungen. Zugleich stellt sich die Frage, wie man falschen und bewusst irreführenden Informationen im Netz angemessen begegnet.

Plattformen wie Google, Facebook, Twitter und Co. ergreifen jeweils eigene Maßnahmen. Die Lösung der Desinformations-Problematik darf jedoch nicht einem Aushandlungsprozess zwischen Intermediären und Werbetreibenden überlassen werden. Einerseits braucht es einheitliche Regeln für die Plattformen, andererseits benötigen Nutzerinnen und Nutzer verlässliche Orientierungshilfen. Der Medienstaatsvertrag ermächtigt hierzu die Landesmedienanstalten in einem System regulierter Selbstregulierung. Maßnahmen auf Ebene der EU wie der Digital Services Act und der Europäische Aktionsplan für Demokratie können diesen auf die Grundwerte der Demokratie und des Pluralismus ausgerichteten Prozess zusätzlich befördern.

Eine Regulierung, die den Grundwerten, allen voran der Meinungsfreiheit, angemessen Rechnung trägt, bedarf der Präzision und gründlicher Abwägung bei der Entscheidung: Welche Verhaltensweisen sind im Kontext irreführender Behauptungen für eine Demokratie nicht tolerierbar – und welche Aussagen muss eine demokratische Gesellschaft erdulden? Ziel muss zugleich sein, die demokratische Gesellschaft vor bewusster Irreführung zu schützen. Dies gilt umso mehr, wenn für Inhalte technisch koordiniert künstliche Reichweite erzeugt wird (sog. „Coordinated Inauthentic Behavior“, CIB).

Jede rechtliche Reaktion auf Desinformation stellt auch eine (potenzielle) Beschränkung des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung und Meinungsverbreitung dar. Auch wenn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) unzweifelhaft erwiesen oder bewusst unwahre Tatsachenbehauptungen nicht vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst sind, gilt eine Vermutung zugunsten des Schutzes von Tatsachenbehauptungen. Private dürfen allerdings keine vorherrschende Meinungsmacht gewinnen – auch nicht über Desinformation. Die Anwendung von Instrumenten gegen Desinformation darf staatlichen Institutionen zwar nicht die Macht darüber erteilen, den Meinungsbildungsprozess in ihrem Sinne zu steuern. Zugleich begründet die objektivrechtliche Dimension der Kommunikationsgrundrechte aber auch die Pflicht des Staates, den Meinungsbildungsprozess vor demokratiegefährdender Desinformation zu schützen.

Transparenzpflichten

Die deutsche Rechtsordnung reagiert mit einer Reihe von präventiv und repressiv wirkenden Instrumentengruppen auf Phänomene von Desinformation: Als präventive Instrumente wirken namentlich Transparenzpflichten für bestimmte Äußerungen. Solche Transparenzregelungen werden sich gegenüber eingriffsintensiveren Maßnahmen oftmals als verhältnismäßiges Mittel der Wahl im Umgang mit Desinformation erweisen, da sie die Bürger:innen bei ihrer individuellen Meinungsbildung unterstützen, ohne Äußerungen zu verändern oder gar zu unterdrücken.

Sorgfaltspflichten



Zur Beaufsichtigung der Einhaltung von Regeln gegen Desinformation sind grundsätzlich die staatsfern ausgestalteten Medienanstalten berufen, sofern nicht im Bereich der journalistisch-redaktionell gestalteten Telemedienangebote gemäß der neuen Aufsichtsarchitektur des Medienstaatsvertrags eine Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorrangig zuständig ist.

Berichterstattung und Informationssendungen müssen den anerkannten journalistischen Grundsätzen entsprechen, unabhängig und sachlich sein. Nachrichten sind vor ihrer Verbreitung sorgfältig auf Wahrheit und Herkunft zu prüfen. Die Standards journalistischer Sorgfalt für die Print-, Rundfunk und Onlinemedien werden im Pressekodex, dem Regelwerk des Deutschen Presserats, festgelegt. Er enthält publizistische Regeln, die ein Mindestmaß an journalistischen Qualitätsstandards sichern sollen. Dazu

gehört unter anderem:

- die Wahrheit und die Menschenwürde zu achten
- Werbung und Redaktion zu trennen
- nicht einseitig zu berichten
- die Persönlichkeitsrechte zu respektieren und vor Diskriminierungen zu schützen
- Berichterstattung und Kommentar zu trennen.

Während für Printmedien der Deutsche Presserat zuständig ist, erfolgt die Kontrolle der Einhaltung des Pressekodex im privaten Rundfunk durch die Landesmedienanstalten. Journalistisch-redaktionelle Telemedien können sich für die Einhaltung der journalistischen Grundsätze auch einer anerkannten freiwilligen Selbstkontrolle unterwerfen. Die Anerkennung derartiger freiwilliger Selbstkontrollenrichtungen wird von den Medienanstalten vorgenommen.

Das Merkblatt Journalistische Sorgfalt in Online-Medien (PDF) ist unter https://www.lmsaar.de/wp-content/uploads/2021/04/Merkblatt_Medienanstalten_Journalistische_Sorgfalt_Internet.pdf abrufbar.

Weitere Maßnahmen

Repressive Instrumente umfassen die Ergänzung, Korrektur oder Entfernung einer Äußerung, bewirken die Ahndung einer Äußerung als Straftat oder Ordnungswidrigkeit und bestimmen eine Äußerung als Grund für das Leisten von Schadenersatz. Daneben haben sowohl private Unternehmen – allen voran die Betreiber von Intermediären – als auch andere Rechtsgemeinschaften weitere

Instrumente entwickelt, zu denen beispielsweise die Reduzierung der Sichtbarkeit von Inhalten sowie der Einsatz von sogenannten Faktencheckern zählen.

Medienkompetenz

Während einerseits Desinformation reguliert werden muss, setzt das Aktionsfeld Medienkompetenz andererseits auf Aufklärung und Sensibilisierung, z.B. wie Desinformation zu Stande kommt, wie man sie erkennt und wie man mit diesem Phänomen umgeht.

Angesichts der Tatsache, dass die Bürgerinnen und Bürger vor allem in globalen Krisen (u.a. im Kontext des aktuellen Covid-19-Ausbruches) zunehmend großen Mengen an Desinformation ausgesetzt sind, wird die Bedeutung der Medienkompetenz besonders betont. Es wurde eine Vielzahl von themenspezifischen Veranstaltungen, Fortbildungen und (Web-)Seminaren zum Thema durchgeführt sowie die Öffentlichkeit intensiv für das Thema sensibilisiert, z.B. mit einem Themenspecial oder der Herausgabe von Materialien.

Zusätzlich wurden Seminarangebote wie z.B. Fakten statt Fakes auch von bestehenden Gruppen als Inhouse-Seminare angefragt und durchgeführt (z.B. von Jugendzentren oder Vereinen).

Öffentlichkeitsarbeit

Der Jugendschutz- und Medienkompetenzbericht der DLM steht 2020 unter dem Leitthema „Fakt oder Fake? - Jugendschutz, Medienkompetenz und Desinformation“. Er enthält mehrere Zulieferungen der LMS:

- Einführung/Hintergrund: „Deep-Fake. Tiefe Angriffe auf die Wahrheit“. Beitrag auf der Basis von Interviews mit Expert:innen aus den Bereichen KI-Forschung, Digitale Ethik/IT-Philosophie und Journalismus. (Ruth Meyer, Ina Goedert)
- Jugendschutz/Regulierung: Offensichtliche schwere Jugendgefährdung bei Angriffen auf Grundwerte und Grundrechte (Dr. Jörg Ukrow)
- Ansätze, Beispiele und Einzelfälle aus den Ländern: Desinformation als Schwerpunktthema der LMS 2021, Projektvorstellung "Media & Me"

Weitere Publikationen zum Thema Desinformation sind u.a.

- Die klicksafe-Broschüre „Vertraust du noch oder checkst du schon? Falschmeldungen und Verschwörungsideologien – was dahinter steckt und wie man sie aufdecken kann“ wird als LMS-Ausgabe übernommen.
- Themenspecial auf der LMS-Internetseite (www.LMSaar.de/desinformation) mit Angeboten, Informationen und weiterführenden Informationen zum Thema Desinformation unter Einbindung des Handbuchs „Ethik macht Klick“:

Um möglichst viele Bevölkerungsgruppen zu erreichen, hat die LMS auch Goldene Medienregeln zum Thema Desinformation für Grundschulkinder in einfacher Sprache formuliert, um bereits möglichst früh für Desinformation zu sensibilisieren (bundesweit einmalig).

Digitale Fachkonferenz “Wahrheit — eine Auslegungssache?” Die Auswirkungen von Desinformation auf öffentliche Meinung und politische Beteiligung

Gerade in Krisenzeiten oder vor Wahlen ist es besonders notwendig, ein verlässliches Bild von der Welt zu haben und sich eine fundierte Meinung bilden zu können. Fake News, Verschwörungserzählungen,

Online-Propaganda oder Hass-Postings, die zunehmend menschen-feindliche, antidemokratische und populistische Meinungen verbreiten, bedrohen demokratische Prozesse und untergraben das Vertrauen in staatliche Institutionen und unabhängige Medien. Daher ist es umso wichtiger, die möglichen Folgen solcher Desinformationen für die Gesellschaft transparent zu machen und den Wert einer wehrhaften Demokratie herauszustellen. Präventive Aspekte der Sensibilisierung spielen hierbei ebenso eine Rolle wie Fragen einer Aufsichts-, Kontroll- und Sanktionsmöglichkeit. Im Nachgang zur Bundestagswahl 2021 haben daher die LMS und die Landeszentrale für politische Bildung des Saarlandes (LPB) mit einer Fachkonferenz aus medienpädagogischer, medienethischer und medienrechtlicher Sicht sensibilisiert und Impulse gegeben, sich eingehender mit dem Phänomen Desinformation und dessen Auswirkungen auf die öffentliche Meinung und politische Beteiligung auseinanderzusetzen sowie Gegenstrategien zu entwickeln.³³⁸

³³⁸ Die Ergebnisse der Fachkonferenz sowie die Impulse und die Diskussionsrunde zum Nachschauen stehen zum Abruf bereit unter <https://www.lmsaar.de/digitale-fachkonferenz-wahrheit-eine-auslegungssache/>.

10. Die Auffindbarkeit von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien

a) Die neuen Vorgaben für Medienplattformen und Benutzeroberflächen

(1) Einleitung³³⁹

Mit dem am 7. November 2020 in Kraft getretenen Medienstaatsvertrag rücken auch vom alten RStV bisher so nicht erfasste Akteure, Geschäftsmodelle und technische Strukturen in den Fokus der medienrechtlichen Regulierung. Dies sind u.a. die bisher lediglich in Teilbereichen adressierten Geschäftsmodelle von Medienplattformen sowie die Benutzeroberflächen, u.a. für Smart-TV-Geräte oder Medienplattformen. Eine Vielzahl der Bestimmungen des V. Abschnitts des MStV ist durch Satzungen und Richtlinien der Landesmedienanstalten zu konkretisieren. Der Erlass dieser Satzungen ist inzwischen abgeschlossen. Ein wesentliches Element dieses Satzungswerks zur Konkretisierung medienstaatsvertraglicher Vorgaben ist insbesondere die Satzung zur Konkretisierung der Bestimmungen über Medienplattformen und Benutzeroberflächen, die am 17.12.2020 bei der EU-Kommission notifiziert wurde und die am 1.6.2021 in Kraft getreten ist.

(2) Zum Begriff der Benutzeroberflächen

In Art. 2 Abs. 2 Nr. 15 MStV wird eine gesetzliche Begriffsdefinition der „Benutzeroberfläche“ eingeführt. Regulatorischer Anknüpfungspunkt ist die Frage der Auffindbarkeit von Inhalten und die Vermittlung des Zugriffs auf Inhalte durch eine (meist, aber nicht zwingend grafische) Präsentation einer Auswahlmöglichkeit. Eine Benutzeroberfläche kann ein Teil einer Medienplattform, aber auch ein selbstständiges Telemedienangebot sein. Als selbstständiges Angebot ist davon auszugehen, dass die Medienplattform den Zugang zu Angeboten Dritter vermittelt, auf die sie zugreifen kann. Die Benutzeroberfläche steht stets in Bezug zu einer Medienplattform, d.h. zu einem Gesamtangebot, dem eine abschließende Entscheidung über die verfügbaren Inhalte zugrunde liegt. Als Beispiele für Benutzeroberflächen werden im Staatsvertrag genannt:

- a) Angebots- oder Programmübersichten einer Medienplattform,
- b) Angebots- oder Programmübersichten, die nicht zugleich Teil einer Medienplattform sind,
- c) visuelle oder akustische Präsentationen auch gerätegebundener Medienplattformen, sofern sie die vorgenannte Funktion der Zugangsvermittlung erfüllen.

Nicht unter diese Definition fallen aber Übersichten über Inhalte, die im Internet frei verfügbar oder in Sozialen Medien oder Suchdiensten enthalten sind. Ebenso wenig erfasst sind Bedienoberflächen von Mediatheken, wenn diese nicht als Medienplattformen reguliert sind.

Benutzeroberflächen können nach der gesetzlichen Definition regelmäßig als textlich, akustisch oder bildlich dargestellte Angebots- oder Programmübersichten verstanden werden. Auch akustische Präsentationen, wie beispielsweise über Sprachassistenten, können erfasst werden. Maßgeblich ist, dass alle Formen einer Präsentation, die Nutzer:innen bei der Orientierung und Selektion unterstützen, nach der Begründung des MStV erfasst sein sollen.

Die Abgrenzung zwischen Benutzeroberfläche und Medienplattform wird sich u.a. an der Frage ausrichten haben, ob eine Selektion der Inhalte zu einem Gesamtangebot erfolgt (dann Medienplattform) oder ob diese Inhalte nur mit dem Ziel der Zugriffssteuerung präsentiert werden

³³⁹ Hierzu und zum Folgenden *Krebs/Schmid*, Die neuen Regelungen für Medienplattformen und Benutzeroberflächen im Medienstaatsvertrag, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Digitalisierungsbericht Video 2021, 2021, 9 (9 ff.)

(dann Benutzeroberfläche). Wesentliches Merkmal der Benutzeroberfläche ist es, dass sie den direkten Zugriff auf die in einer Medienplattform enthaltenen Inhalte erlaubt. Gemeint sind vollständige Angebote (Rundfunk oder rundfunkähnliche Telemedien), Teile davon (etwa einzelne Sendungen oder Videos auf Abruf) oder auch Apps, die eine eigene Bedienungsumgebung schaffen und auf Softwarebasis den Zugriff auf bestimmte Angebote steuern. Mit dieser Umschreibung ist ein wesentlicher Anwendungsfall beschrieben: Diese Merkmale finden sich typischerweise in der Nutzungssteuerung von Smart-TV Geräten mit (mindestens technisch möglichem) Internetzugriff.

Der Anbieter einer Medienplattform wird in der Regel auch der Anbieter der zur Bedienung der Medienplattform vorgesehenen Benutzeroberfläche sein. Dies muss aber nicht so sein, die Verantwortlichkeiten können auch auseinanderfallen: In § 2 Abs. 2 Nr. 20 MStV enthält das Gesetz eine eigene Definition des Anbieters einer Benutzeroberfläche. Das verdeutlicht, dass für diesen Anbieter auch selbstständige regulatorische Verpflichtungen bestehen. Entscheidendes Merkmal für die Einstufung als Anbieter einer Benutzeroberfläche ist die finale Entscheidung über die Gestaltung der Oberfläche, einschließlich Fragen der Individualisierbarkeit und der Darstellung der Angebote oder Inhalte.

(3) Marktortprinzip

Sowohl für Medienplattformanbieter als auch für Anbieter von Benutzeroberflächen gilt nach dem MStV das sog. Marktortprinzip. Dieses ist in § 1 Abs. 8 MStV festgeschrieben. Danach gilt der MStV auch für die genannten Anbieter, die im Ausland niedergelassen sind, sofern sie ihr Angebot bewusst auf Deutschland bzw. den deutschen Markt ausrichten. Es kommt für sie also nicht darauf an, wo sie niedergelassen sind. Für die Anbieter von Smart-TV-Geräten bedeutet das konkret, dass auch die großen ausländischen Hersteller hier der Regulierung des MStV unterstellt werden, wenn eine Gesamtschau ergibt, dass sie sich an den deutschen Markt richten. Hier ist darauf hinzuweisen, dass das hier verankerte Marktortprinzip nicht dem z.B. nach der AVMD-Richtlinie geltenden Herkunftslandprinzip entspricht. Die EU-Kommission hatte hier dementsprechend beim Notifizierungsverfahren des MStV Bedenken geäußert.

(4) Auffindbarkeit und Individualisierbarkeit

Anbieter von Benutzeroberflächen haben gemäß § 84 MStV bestimmte Regelungen zur Vielfaltssicherung zu beachten (mit Ausnahme der in § 78 Satz 2 MStV genannten Anbieter). In Abs. 2 werden für die Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen Anforderungen definiert. Diese beinhalten im Wesentlichen 2 Säulen: Das Verbot der Diskriminierung und das Gebot der Chancengleichheit. Der Anbieter kann der Anforderung einer diskriminierungsfreien Sortierung von Angeboten und Inhalten auf unterschiedliche Weise Rechnung tragen, wie z.B. durch die Listung der Angebote nach objektiven Kriterien wie Nutzungsreichweite, in alphabetischer Reihenfolge oder nach Genregruppen.

Nach § 10 Abs. 3 S. 7 der Satzung der Landesmedienanstalten zu Medienplattformen und Benutzeroberflächen ist in der Regel eine Sortierung oder Anordnung unzulässig, die durch Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung beeinflusst wird. Diese Regelung dient der Sicherung der Chancengleichheit, denn eine Entgeltzahlung für eine bessere Platzierung wirkt grundsätzlich dem Ziel der Chancengleichheit bei der Auffindbarkeit entgegen. Ebenso unzulässig ist die Bevorzugung eigener Angebote und Inhalte des Anbieters der Benutzeroberfläche, es sei denn, dass für die Nutzung ein Entgelt geleistet wird.

Eine Suchfunktion wird als grundsätzliche Mindestvoraussetzung für eine Benutzeroberfläche statuiert, wobei diese nach dem Wortlaut des MStV die Suche nach Angeboten ermöglichen muss. Grundsätzlich müssen die Sortierung und Anordnung immer auch von Nutzer:innen individualisiert werden können (Abs. 6). Ausnahmen sind für Altgeräte möglich, die bereits auf dem Markt sind und nicht nachgerüstet werden können, sowie für Neugeräte, die technisch nicht in der Lage sind, den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden. Hier liegt jedoch die Nachweislast beim Anbieter, der darstellen muss, dass eine Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen bzw. die Nachrüstung tatsächlich unzumutbar wäre.

(5) Signalintegrität und Überblendungen

§ 80 MStV enthält in Abs. 1 für alle Anbieter, also auch für Anbieter von Benutzeroberflächen, das Verbot, Inhalte und Signale ohne Zustimmung des Rundfunkveranstalters oder des Anbieters rundfunkähnlicher Telemedien zu verändern (mit Ausnahme der in § 80 Abs. 2 MStV genannten Fälle). Im Einzelnen gilt hier:

- das Verbot, technische oder inhaltliche Veränderungen vorzunehmen (siehe § 80 Abs. 1 Nr. 1).
- das Verbot der vollständigen oder teilweisen Überlagerung oder Skalierung mit anderen Rundfunkinhalten oder Inhalten aus rundfunkähnlichen Telemedien (siehe § 80 Abs. 1 Nr. 2).
 - Hierbei sind allerdings Ausnahmen zugelassen: Überlagerungen mit oder Skalierungen für Smart-Home-Anwendungen, individuelle Kommunikation, Bedienelemente der Benutzeroberfläche u.a. sind davon nicht erfasst. Erfasst werden hingegen die sog. „Pre-Rolls“. Dies sind zeitlich direkt nach der Auswahlentscheidung durch Nutzer:innen und vor Beginn des Rundfunkprogramms erfolgende Werbeeinblendungen (vgl. § 3 Abs. 2 der Satzung).
 - Die nach § 3 Abs. 3 der Satzung mögliche Zustimmung der Nutzer:innen im Einzelfall i.S. des § 80 Abs. 2 Satz 2 und 3 MStV erfolgt durch eine eindeutige Handlung, mit der freiwillig, für die konkrete Nutzungssituation und unmissverständlich bekundet wird, dass Nutzer:innen die Überlagerung oder Skalierung auslösen wollen. Generalisierte Einwilligungen sollen weitgehend ausgeschlossen werden.
- das Verbot, Rundfunkprogramme oder rundfunkähnliche Telemedien oder Teile davon nicht ohne Einwilligung des jeweiligen Anbieters in Angebotspakete aufzunehmen, zu vermarkten oder öffentlich zugänglich zu machen (siehe § 80 Abs. 1 Nr. 3). Diese Regelung zielt auch auf die unbefugte Verbreitung von attraktiven und auch durch besonderen Rechteerwerb geschützten Teilen von Rundfunkprogrammen im Internet (sog. „TV-Piraterie“).

(6) Transparenz

Des Weiteren trifft die Anbieter von Medienplattformen und Benutzeroberflächen nach § 85 MStV eine Transparenzpflicht (Ausnahme sind auch hier die in § 78 Satz 2 MStV genannten) in bestimmten Bereichen. Sie haben die Grundsätze zur Auswahl, Sortierung und Anordnung von Angeboten, die Kriterien für Empfehlungen, die Individualisierungsmöglichkeiten gegenüber den Nutzer:innen ausreichend transparent zu machen.

(7) Ausblick

Wenn die Senderliste eines Kabelanbieters oder die Benutzeroberfläche eines Smart-TV hunderte TV-Programme und dazu noch direkt aufrufbare Telemedien und Apps beinhaltet, werden die obersten Sender bzw. Angebote der Liste im Zweifel deutlich häufiger ausgewählt werden, als jene Angebote am Ende oder auf folgenden Bildschirmseiten, die man extra aufrufen muss. Die kaum zu überschauende Vielfalt der Angebote und Inhalte führt dazu, dass der Vermittlung der Möglichkeit des Zugangs eine immer höhere Bedeutung zukommt. Wenn es nun beispielsweise so wäre, dass finanzstarke Unternehmen, gleich ob im Rundfunk- oder Telemedienbereich, eine herausgehobene Präsentation oder eine bessere Auffindbarkeit mit ihren finanziellen Mitteln „kaufen“ könnten, würde dies die Wahrnehmbarkeit ggf. publizistisch wertvoller, aber weniger finanzstarker Veranstalter oder Anbieter auf Dauer erheblich gefährden. Die Flaschenhalswirkung der begrenzten Fläche eines Bildschirms, zumindest auf der ersten Auswahlebene, würde beispielsweise bei Smart-TV-Geräten verstärkt. Das würde auf Dauer zu einer Schmälerung der für die Meinungsbildung relevanten, auffindbaren Angebote führen. Ein Angebot, das nicht gefunden wird, kann nicht zur Meinungsbildung beitragen. Hier ein potenzielles Risiko für die meinungsbildende Rückkopplungsfunktion des Rundfunks zu sehen, liegt nahe. Es ist daher sinnvoll, mit gesetzlichen Regelungen einen Mindestrahmen zulässiger Kriterien für Sortierungen zu schaffen. Auch die Individualisierungsmöglichkeit und die Suchfunktion für Nutzer:innen dienen diesem Ziel. Andererseits verbietet der MStV nicht jede wirtschaftliche Nutzung einer Benutzeroberfläche und nicht jedes Gerät oder jede Software kann diese Anforderungen erfüllen. Zwischen diesen verschiedenen Polen einen rechtssicheren, sachgerechten Ausgleich zu finden und eine entsprechende Aufsichtspraxis zu entwickeln, wird eine herausfordernde Aufgabe auch für die LMS in diesem Bereich sein.

b) Public Value

(1) Einleitung³⁴⁰

Besondere Beachtung verdienen bei den neuen Regelungen für Medienplattformen und Benutzeroberflächen die Vorschriften zur leichten Auffindbarkeit in § 84 Abs. 3 bis 5 MStV. Neben der leichten Auffindbarkeit von Rundfunk in seiner Gesamtheit auf der ersten Auswahlebene sieht die Vorschrift eine gesonderte leichte Auffindbarkeit für bestimmte Angebote vor – die sog. Public-Value-Angebote bezeichnet. Hierzu zählen nach dem MStV neben Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den privaten Programmen, die gem. § 59 Abs. 4 MStV Fensterprogramme aufzunehmen haben, solche privaten Programme und Angebote, die in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten.

(2) Der staatsvertragliche Regelungsansatz

Die gewaltige Vermehrung von Medienangeboten im Zuge der Digitalisierung ist selbstverständlich grundsätzlich zu begrüßen. Nie zuvor stand Nutzer:innen ein solch breites Angebot an Sendern, Mediatheken, Blogs, Nachrichtenportalen und Plattformen für User Generated Content zur Verfügung. Doch dieses Wachstum an Medieninhalten geht einher mit neuem Wettbewerb um Aufmerksamkeit – wo in vordigitalen Zeiten Übertragungskapazitäten und Kabelplätze ein knappes Gut waren, ist es

³⁴⁰ Hierzu und zum Folgenden *Krebs/Schmid*, Die neuen Regelungen für Medienplattformen und Benutzeroberflächen im Medienstaatsvertrag, in: die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.), Digitalisierungsbericht Video 2021, 2021, 9 (13 ff.)

nun die Aufnahme- und Auswahlmöglichkeit für ein stetig umfangreicheres mediales Gesamtangebot. Beides, früher die Frequenzen und Kabelplätze und heute die Aufmerksamkeit der Nutzer:innen, ist essenziell für die Refinanzierung privater Medienangebote. Dementsprechend betreffen die Konsequenzen der Schwierigkeit, bestimmte Angebote unter den vielen übrigen zu finden, solche Anbieter deutlicher, die einen hohen Anteil kostenintensiver Produktionen verzeichnen. Dies meint besonders die Inhalte, die mit einem hohen Rechercheaufwand und dem dafür notwendigen journalistischen Knowhow erstellt werden – also eben die Angebote, die besonders relevante Beiträge zur öffentlichen Meinungsbildung leisten. Intensiviert wird diese Situation weiter dadurch, dass solche Inhalte deutlich schwieriger zu refinanzieren sind. Etwa weil sie – wie Nachrichtensendungen oder Sendungen für Kinder – bereits gesetzlich darin limitiert werden, z. B. durch die Regelungen zur Einfügung von Werbung oder den Vorschriften zum Sponsoring. Oder weil sie für Werbekunden weniger attraktiv sind. Dass sich somit die für die Allgemeinheit wichtigste Aufgabe privater Medienanbieter – der Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung – immer weniger lohnt, haben die Länder mit den Public Value-Vorschriften im Medienstaatsvertrag, die die von der Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste in Art. 7a ermöglichte Anreizregulierung umsetzt, erkannt. Durch leichte Auffindbarkeit bei hohem Anteil relevanter Inhalte kommt diesen eine erhöhte Sichtbarkeit zu. So kann mehr Reichweite und damit eine bessere Refinanzierbarkeit erreicht werden. Dies macht es nicht nur für etablierte Anbieter wirtschaftlich tragfähig, weiterhin in kostenintensive journalistische Inhalte zu investieren. Über eine angemessene Herausstellung können auch Anreize für weitere oder neue Medienangebote gesetzt werden, (auch) diese Inhalte in ihren Katalog aufzunehmen.

(3) Zum Begriff Public Value

Welche privaten Rundfunk- und Telemedienangebote im Einzelnen von der leichten Auffindbarkeit profitieren sollen, legt der MStV nur abstrakt fest. Er überlässt die konkrete Bestimmung den Landesmedienanstalten. Diesen sind in § 84 Abs. 5 MStV Kriterien an die Hand gegeben worden, die in die Entscheidung einzubeziehen sind. Demnach kommt es auf den zeitlichen Anteil an nachrichtlicher Berichterstattung über politisches und zeitgeschichtliches Geschehen, den zeitlichen Anteil an regionalen und lokalen Informationen, das Verhältnis zwischen eigen- und fremdproduzierten Programminhalten, das Verhältnis zwischen ausgebildeten und auszubildenden Mitarbeitern, die an der Programmerstellung beteiligt sind, die Quote europäischer Werke und den Anteil an Angeboten für junge Zielgruppen an.

Zur Konkretisierung dieser Kriterien und zur Gewährleistung eines fairen und chancengleichen Verfahrens, haben die Medienanstalten eine gemeinsame Satzung erarbeitet und erlassen, die zeitgleich mit der entsprechenden Vorschrift im MStV am 1.9.2021 in Kraft getreten ist. Private Anbieter, die auf die Ausschreibung hin einen Antrag auf Bestimmung bei der das Verfahren führenden Landesanstalt für Medien NRW stellen, müssen in diesem zunächst auf ihr Angebot bezogene Angaben zu den in der Satzung konkretisierten Kriterien machen und Unterlagen einreichen, die eine Überprüfung der Angaben ermöglicht. Hierbei haben die Medienanstalten bewusst auf eine einengende Konkretisierung verzichtet, um den Antragstellern möglichst weite Spielräume zu belassen. Eine kleinteilige Festlegung an dieser Stelle hätte riskiert, den Kreis der Antragstellenden indirekt einzuschränken – ein innovatives Online Nachrichten Startup operiert sicherlich mit anderen Parametern als ein Vollprogramm mit langjährig fortgeschriebener Rundfunkzulassung. Zusätzlich ist für den Antrag eine inhaltliche Beschreibung des Angebots erforderlich. Ebenfalls wird eine Darlegung gefordert, aus welchen Umständen sich der besondere Beitrag zur Angebots- und Meinungsvielfalt im

Bundesgebiet ergibt. Hierdurch wird den Unternehmen, die von der leichten Auffindbarkeit profitieren möchten, die Möglichkeit gegeben zu zeigen, was ihr Angebot zu einem besonders relevanten Beitrag macht, der es aufgrund seiner effektiven Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe der privaten Medienanbieter verdient, belohnt zu werden. Bei der Entscheidungsfindung finden die Kriterien der nachrichtlichen Berichterstattung über politisches oder zeitgeschichtliches Geschehen, der Anteil an regionalen oder lokalen Informationen sowie der Anteil an Angeboten für junge Zielgruppen gemäß der Public-Value-Satzung besondere Berücksichtigung. Sie tragen am stärksten dazu bei, ein Angebot besonders meinungsbildungsrelevant wirken zu lassen. Bezüglich Fernseh- und Hörfunkangeboten wird es neben dem zeitlichen Anteil an Programmteilen, die die Kriterien des MStV erfüllen, auch auf die Regelmäßigkeit ihrer Ausstrahlung und den Zeitpunkt ihrer Programmierung ankommen. Diese Programmierungsvariablen entscheiden maßgeblich darüber, wie groß der Aufwand für die Anbieter:innen tatsächlich ist. Schlechter refinanzierbare Angebote in ohnehin weniger einschaltquotenträchtige Zeiten zu legen, ist aus ökonomischer Sicht schließlich ein einfacherer Weg, diesen Raum zu geben, als die bewusste Entscheidung für eine regelmäßige attraktive Platzierung. Und nicht zuletzt erfordert ein besonderer Beitrag zur Meinungsvielfalt eben auch, dass die Inhalte tatsächlich bei den Nutzer:innen ankommen. Bei rundfunkähnlichen Telemedien und weiteren antragsberechtigten Angeboten hingegen müssen andere Aspekte betrachtet werden, da die zeitliche Komponente mangels Linearität ausfällt. Hier haben sich die Medienanstalten die regelmäßige Aktualisierung und die Platzierung und Zugänglichkeit innerhalb des Telemedienangebots als neben den zeitlichen oder sonstigen Umfang tretende Aspekte in das Prüfprogramm geschrieben.

(4) Lokale und regionale Angebote

Der MStV schreibt den Anteil an regionalen und lokalen Informationen als ein Kriterium für Public Value fest. Er fordert aber insgesamt, dass die von der Regelung profitierenden Angebote einen besonderen Beitrag im Bundesgebiet leisten. Die Medienanstalten sehen hierin nicht zwingend einen Widerspruch. Auch ausschließlich regional oder lokal ausgerichtete Anbieter können Anträge stellen und berücksichtigt werden – soweit ihre Konzepte und Anträge inhaltlich oder technisch eine Subsumtion unter das Kriterium im Bundesgebiet ermöglichen. Dementsprechend kommt es für diese Anbieter:innen darauf an, Argumentationen, Kooperationen oder technische Ansätze zu finden, die diese Voraussetzung erfüllen. Zu denken ist in diesem Bereich vor allem für die IP-basierte Übertragung an Lösungen, die auf Geolokalisation zurückgreifen. So könnte gewährleistet werden, dass Nutzer:innen, die eine bestimmte Position innerhalb der Angebote, die leicht auffindbar zu halten sind, anwählen, stets einen standortabhängigen Dienst angeboten bekommen. Interessant ist dies insbesondere für die mobile Nutzung, etwa im Auto. Hierfür wären entsprechende Vereinbarungen mit den Betreibern von Medienplattformen erforderlich. Auch eine Zusammenfassung einer Vielzahl von lokal oder regional ausgerichteten Angeboten, beispielsweise in einer App, die möglicherweise zugleich auch die Aufgabe der Geolokalisation übernehmen könnte, wäre denkbar. Eine solche Anwendung zur Ansteuerung von Medienangeboten wäre für sich genommen dann möglicherweise berücksichtigungsfähig. Wie weit die Möglichkeiten hier reichen und wie viel Kreativität der Staatsvertrag hier zulässt, kann wohl erst die Anwendungspraxis zeigen. An den Medienanstalten jedenfalls sollen solche Ansätze nicht scheitern.

(5) Das weitere Verfahren

Die Entscheidung über die Bestimmung der Angebote, die in besonderem Maß zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet beitragen, obliegt der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK). Den Abschluss des Bestimmungsverfahrens wird – voraussichtlich im Frühjahr 2022 – die Veröffentlichung zweier Public-Value-Listen darstellen. Mit einer Liste für Audioangebote und einer Liste für Bewegtbildangebote treffen die Medienanstalten eine grundsätzliche Unterscheidung, die den Gewohnheiten der Nutzer:innen entspricht und damit die leichte Auffindbarkeit noch weiter fördert. Zugleich wird so verhindert, dass die Listen unüberschaubar groß werden, was sich eher kontraproduktiv auswirken dürfte und den positiven Effekt der Incentivierung gefährdete. Die Reihenfolge der Listen, so die Public-Value-Satzung, bestimmt sich in einer Gesamtschau der im ersten Verfahrensschritt positiv beschiedenen Anträge. Die Listen dienen der Umsetzung durch die Anbieter von Benutzeroberflächen, sofern und soweit diese bei der Sortierung und Anordnung der Angebote eine Reihenfolge abbilden.

(6) Ausblick

Nicht nur die aufgezeigte Problematik rund um lokal und regional ausgerichtete Angebote, auch die voraussichtliche Heterogenität der Antragstellenden und die damit verbundene Frage der zur Beurteilung erforderlichen Unterlagen und ihre Vergleichbarkeit stellen eine Herausforderung für das gesamte Verfahren dar. Wichtiger als diese und andere Detailfragen ist jedoch, dass die staatsvertragsgebenden Länder die oben skizzierte Problematik erkannt und ein adäquates Instrument zu Ihrer Lösung bereitgestellt haben. Wenn die leichte Auffindbarkeit von besonders relevanten Inhalten und Angeboten erst einmal etabliert ist, stellt sie eine Chance für den Medienmarkt dar, die beschriebene Schiefelage mit eigenen Kräften zu korrigieren und kann für Wettbewerb sorgen. Profitieren werden am Ende die Nutzer:innen – und die freie und unabhängige Meinungsbildung in der Gesellschaft insgesamt.

11. Die Entwicklung des Datenschutzes

a) Einleitung

Auch das Datenschutzrecht dient der Vielfaltssicherung. Datenschutzrechtliche Regelungen sollen auch die Meinungs(bildungs)freiheit sowie die Vielfalt von Meinungen insgesamt gewährleisten und schützen. So enthält etwa die Datenschutzgrundverordnung der EU (DS-GVO) Vorschriften, welche die Verantwortlichen dazu verpflichten, Betroffene darüber zu informieren, in welcher Weise und in welchem Umfang ihre personenbezogenen Daten im Rahmen bestimmter Vorgänge und Tätigkeiten erhoben, verarbeitet und gespeichert werden und welche Betroffenenrechte ihnen in diesen Fällen zustehen. Denn nur wer weiß, dass seine personenbezogenen Daten verarbeitet werden, wer für die Datenverarbeitung verantwortlich ist und gegen wen er seine Beschwerde richten bzw. wie er sich hiergegen ggf. zur Wehr setzen kann, ist dazu in der Lage, eine fundierte und selbstbestimmte Entscheidung zu treffen. Durch datenschutzrechtliche Regelungen sollen die Autonomie der Nutzer:innen (auch) von medialen Angeboten sowie deren Persönlichkeitsrechte gestärkt werden. Die Transparenzvorschriften des Datenschutzrechts dienen dazu, die informationellen Selbstbestimmung der Nutzer:innen durchsetzen zu können. Anbieter von Telemedienangeboten setzen häufig, für Nutzer:innen zunächst nicht erkennbar, Analyse-Algorithmen, um personenbezogene und personenbeziehbare Daten ihrer Nutzer:innen zu ermitteln und zu deren eigenen (wirtschaftlichen) Zwecken zu verwerten. Auch und insbesondere hierüber sollen von den Datenverarbeitungsvorgängen Betroffene transparent informiert und auf ihre Widerspruchsrechte hingewiesen werden. Zugleich tragen Bestimmungen zum sog. Medienprivileg im Datenschutzrecht der besonderen Bedeutung von Medien über einen Ausgleich zwischen dem Recht auf den Schutz personenbezogener Daten und dem Recht auf freie Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit Rechnung.

b) Die aktuelle Rechtslage

(1) Die Datenschutz-Grundverordnung der EU

Nach über vierjährigem Ringen konnten sich die EU-Institutionen am 27. April 2016 auf neue EU-weit geltende Datenschutzregeln verständigen. Die Bestimmungen der EU-Datenschutz-Grundverordnung finden auf alle Dienstleister Anwendung, die ihre Dienste innerhalb der Europäischen Union anbieten, auch wenn sie – wie z. B. Facebook – die Daten in einem Nicht-EU-Mitgliedstaat verarbeiten. 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.

(2) Datenschutzrechtliche Regelungen im Medienstaatsvertrag

§ 12 MStV bestimmt unter dem Titel „Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken, Medienprivileg“, der sich im 1. Unterabschnitt „Rundfunk“ des II. Abschnittes „Allgemeine Bestimmungen“ des MStV findet:

„(1) Soweit die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF, das Deutschlandradio oder private Rundfunkveranstalter personenbezogene Daten zu journalistischen Zwecken verarbeiten, ist es den hiermit befassten Personen untersagt, diese personenbezogenen Daten zu anderen Zwecken zu verarbeiten (Datengeheimnis). Diese Personen sind bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit auf das Datengeheimnis zu verpflichten. Das Datengeheimnis besteht auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit fort. Im Übrigen finden für die Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken von der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; L 314 vom 22.11.2016, S. 72; L 127 vom 23.5.2018, S. 2) außer den Kapiteln I, VIII, X und XI nur die Artikel 5 Abs. 1 Buchst. f in Verbindung mit Abs. 2, Artikel 24 und Artikel 32 Anwendung. Artikel 82 und 83 der Verordnung (EU) 2016/679 gelten mit der Maßgabe, dass nur für eine Verletzung des Datengeheimnisses gemäß den Sätzen 1 bis 3 sowie für unzureichende Maßnahmen nach Artikel 5 Abs. 1 Buchst. f, Artikel 24 und 32 der Verordnung (EU) 2016/679 gehaftet wird. Die Sätze 1 bis 5 gelten entsprechend für die zu den in Satz 1 genannten Stellen gehörenden Hilfs- und Beteiligungsunternehmen. Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF, das Deutschlandradio und andere Rundfunkveranstalter sowie ihre Verbände und Vereinigungen können sich Verhaltenskodizes geben, die in einem transparenten Verfahren erlassen und veröffentlicht werden. 8Den betroffenen Personen stehen nur die in den Absätzen 2 und 3 genannten Rechte zu.

(2) Führt die journalistische Verarbeitung personenbezogener Daten zur Verbreitung von Gegendarstellungen der betroffenen Person oder zu Verpflichtungserklärungen, Beschlüssen oder Urteilen über die Unterlassung der Verbreitung oder über den Widerruf des Inhalts der Daten, so sind diese Gegendarstellungen, Verpflichtungserklärungen und 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.

(3) Wird jemand durch eine Berichterstattung in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt, kann die betroffene Person Auskunft über die der Berichterstattung zugrunde liegenden, zu ihrer Person gespeicherten Daten verlangen. Die Auskunft kann nach Abwägung der schutzwürdigen Interessen der Beteiligten verweigert werden, soweit

1. aus den Daten auf Personen, die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von Rundfunksendungen mitwirken oder mitgewirkt haben, geschlossen werden kann,
2. aus den Daten auf die Person des Einsenders oder des Gewährträgers von Beiträgen, Unterlagen und Mitteilungen für den redaktionellen Teil geschlossen werden kann oder
3. durch die Mitteilung der recherchierten oder sonst erlangten Daten die journalistische Aufgabe durch Ausforschung des Informationsbestandes beeinträchtigt würde.

Die betroffene Person kann die unverzügliche Berichtigung unrichtiger personenbezogener Daten im Datensatz oder die Hinzufügung einer eigenen Darstellung von angemessenem Umfang verlangen. Die weitere Speicherung der

personenbezogenen Daten ist rechtmäßig, wenn dies für die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Information oder zur Wahrnehmung berechtigter Interessen erforderlich ist.

(4) Für die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF, das Deutschlandradio und private Rundfunkveranstalter sowie zu diesen gehörende Beteiligungs- und Hilfsunternehmen wird die Aufsicht über die Einhaltung der geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen durch Landesrecht bestimmt. Regelungen dieses Staatsvertrages bleiben unberührt.

(5) Die Absätze 1 bis 4 gelten auch für Teleshoppingkanäle.“

§ 113 MStV regelt die „Datenschutzaufsicht bei Telemedien“ wie folgt:

„Die nach den allgemeinen Datenschutzgesetzen des Bundes und der Länder zuständigen Aufsichtsbehörden überwachen für ihren Bereich die Einhaltung der allgemeinen Datenschutzbestimmungen und des § 23. Die für den Datenschutz im journalistischen Bereich beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk und bei den privaten Rundfunkveranstaltern zuständigen Stellen überwachen für ihren Bereich auch die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen für journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote bei Telemedien. Eine Aufsicht erfolgt, soweit Unternehmen, Hilfs- und Beteiligungsunternehmen der Presse nicht der Selbstregulierung durch den Pressekodex und der Beschwerdeordnung des Deutschen Presserates unterliegen.“

(3) Datenschutzrechtliche Regelungen im Saarländischen Mediengesetz

Die nachfolgenden Darstellungen beschränken sich auf Anbieter:innen jenseits des öffentlich-rechtlichen Rundfunks³⁴¹ und der Presse.³⁴²

Nach § 51a SMG bestimmt sich die Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistischen Zwecken durch private Rundfunkveranstalter:innen nach Maßgabe der §§ 9c und 57 des Rundfunkstaatsvertrages in der jeweils geltenden Fassung, d.h. nunmehr nach den dargestellten Bestimmungen des § 12 MStV.

Jeder private Rundfunkveranstalter oder dessen Hilfs- und Beteiligungsunternehmen, der im Rahmen seiner Betätigung personenbezogene Daten verarbeitet, hat gemäß § 51c SMG eine Person zur oder zum betrieblichen Datenschutzbeauftragten im Sinne des Artikels 37 der Datenschutz-Grundverordnung zu bestellen und der LMS deren Namen mitzuteilen.

Nach § 51d SMG – „Unabhängige Aufsichtsbehörde für die Überwachung der Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung der EU“ ist die LMS zuständige Aufsichtsbehörde im Sinne des Artikels 51 der Datenschutz-Verordnung und tritt damit an die Stelle der oder des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit des Saarlandes. Die LMS handelt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Ausübung ihrer Befugnisse gemäß dieser Verordnung völlig unabhängig.

Das SMG weist die aufsichtliche Zuständigkeit sowie die Zuständigkeit für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten bei Verstößen gegen die Informationspflichten der Art. 12 ff. DS-GVO bei Verarbeitung personenbezogener Daten durch Anbieter von Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten für journalistische Zwecke der/dem Datenschutzbeauftragten der Landesmedienanstalt Saarland zu. Weiterhin überwacht der/die Datenschutzbeauftragte der LMS die Einhaltung der Datenschutzvorschriften bei der LMS und bei den privaten Rundfunkveranstaltern mit Sitz im Saarland.

³⁴¹ Zum Datenschutz beim SR vgl. §§ 42a bis 42d SMG

³⁴² Zum Datenschutz für den Bereich der Presse vgl. § 11 SMG

Im Rahmen dieser Tätigkeit wurden in 2020 insbesondere die Datenschutzerklärungen für die Telemedienangebote der LMS überarbeitet, an den aktuellen Rechtsstand angepasst und ergänzt, ebenso wie für Ausschreibungen und Verträge. Weiterhin wurden Bürgeranfragen zu Datenverarbeitungsvorgängen bearbeitet.

c) 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.

Fortdauernde Beachtung verdient nicht zuletzt die von den Datenschutzbehörden für den nichtöffentlichen Bereich veröffentlichten „Orientierungshilfe zu den Datenschutzerfordernissen an Smart-TV-Dienste“.³⁴³ 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 Datenschutzerfordernissen 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.³⁴⁴

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

³⁴³ Abrufbar z.B. unter https://www.lidi.nrw.de/mainmenu_Aktuelles/Inhalt/Smart-TV_Orientierungshilfe/OH_Smart_TV_20150917_Version_1_00_clear.pdf

³⁴⁴ 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

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.

(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.³⁴⁵

d) Datenschutz, Algorithmen und Vielfaltssicherung

Das Thema „Diktatur der Daten? — Privatsphäre und Selbstbestimmung im Zeitalter von Big Data und Algorithmen“ war 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“³⁴⁶ 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".³⁴⁷

Sind ausgerechnet die Firmen berufen, die „Ethik“ der künstlichen Intelligenz zu bestimmen, denen sich genau damit ein unbegrenztes Geschäftswachstum eröffnet?

³⁴⁵ 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

³⁴⁶ <https://www.partnershiponai.org/>

³⁴⁷ Vgl. z.B. <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/kuenstliche-intelligenz-google-facebook-amazon-ibm-und-microsoft-gruenden-forschungsverbund-a-1114474.html>

Auf die Brisanz des Themas machte z.B. die FAZ,³⁴⁸ insbesondere über ihren damaligen Mit-Herausgeber *Frank Schirrmacher*,³⁴⁹ 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 Art „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

³⁴⁸ Vgl. *Schirrmacher* (Hrsg.), *Technologischer Totalitarismus, eine Debatte*, 2015

³⁴⁹ Vgl. zuvor bereits z.B. *Schirrmacher*, *Payback*, 2009

Investition in dieses Vertrauen ist möglicherweise der größte Dienst, den man dem oft kritisch beäugten digitalen Fortschritt erweisen kann“.³⁵⁰

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 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.“³⁵¹

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.

³⁵⁰ *Lawrence*, Datenverantwortung als Wettbewerbsvorteil, FAZ v. 15.11.2016, S. 24

³⁵¹ 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-Verordnung³⁵² 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

³⁵² 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

Verordnung sollen die Endnutzer geschützt und es soll gleichzeitig gewährleistet werden, dass das „Ökosystem“ des Internets weiterhin als Innovationsmotor funktionieren kann.³⁵³ 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.³⁵⁴ 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,³⁵⁵ oder mit dem Unionsrecht im Einklang stehenden³⁵⁶ 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 werden³⁵⁷.“

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 erforderliche Maßnahmen für einen oder mehrere

³⁵³ Vgl. den 1. Erwägungsgrund der Verordnung (EU) 2015/2120

³⁵⁴ 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.

³⁵⁵ 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.

³⁵⁶ 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.

³⁵⁷ Zu Einzelheiten vgl. den 15. Erwägungsgrund der Verordnung

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.³⁵⁸ 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 ...“.³⁵⁹

d) Die Ausfüllung der BEREC-Leitlinien

Auch bei der Anwendung dieser Leitlinien ist der kulturellen Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV³⁶⁰ sowie Art. 11 Abs. 2 der Grundrechtecharta³⁶¹ 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 Telekommunikationsgesetzes gemäß Art.

³⁵⁸ BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127 (abrufbar über http://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/regulatory_best_practices/guidelines/6160-bereg-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules)

³⁵⁹ Diese Bezugnahme wird in Randnummer 82 der Leitlinien mit Blick auf Art. 3 Abs. 3 Buchst. a) der Verordnung wiederholt.

³⁶⁰ Vgl. hierzu Abschnitt 2. b) (2) dieses Berichts

³⁶¹ Vgl. hierzu Abschnitt 2. b) (1) dieses Berichts

76 Abs. 2 GG u.a. dahingehend Stellung zu nehmen, sich für die Beibehaltung des § 41a TKG auszusprechen.³⁶² Die Bundesregierung ist dem in ihrer Gegenäußerung nicht gefolgt.³⁶³

§ 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 Vielfaltsordnung 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.

³⁶² Vgl. BT-DRs. 18/9951, S. 14

³⁶³ Vgl. BT-DRs. 18/9951, S. 22

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.