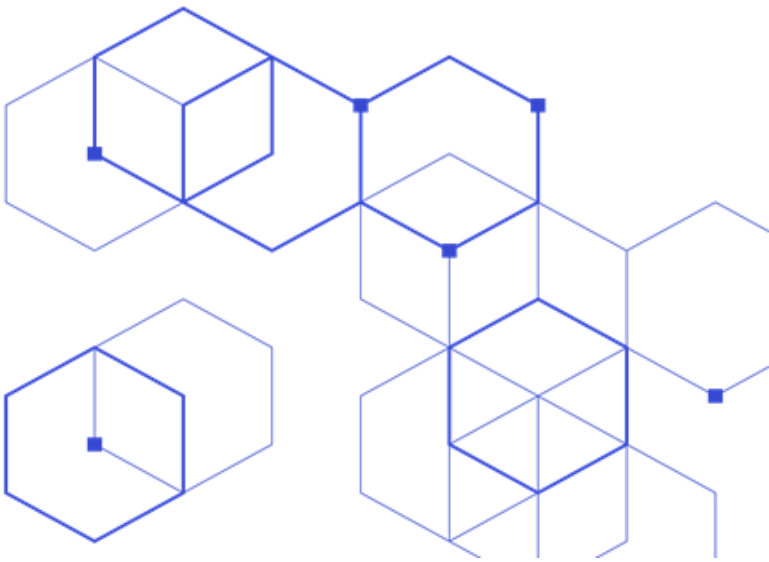
Landesmedienanstalt Saarland

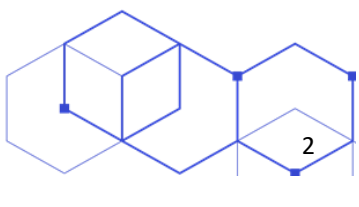
Digitalisierung und Demokratie

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

2024



Verantwortlich: Ruth Meyer M.A., Direktorin der LMS
Gesamtredaktion: Ina Goedert, Leiterin Abteilung Medienaufsicht und Medienforschung
Redaktion: Petra Wolf-Müller, Karin Bickelmann, Holger Gier, Vincent Knott, Tina Syrowatka



Inhalt

Vorwort der Direktorin 7

Executive Summary 10

1. Einführung 11

1.1. Der gesetzliche Auftrag 11

1.2. Medienvielfalt und Demokratie 13

1.3. Insbesondere: Vielfalt, Demokratie und Desinformation 15

1.4. Schwerpunkte des Berichts 17

2. Der gesetzliche Rahmen von Medienvielfalt im Saarland 19

2.1. Einführung 19

2.2. Europarechtliche Vorgaben 20

2.2.1. Vielfaltssicherung und Medienregulierung im Lichte des Vorrangprinzips des EU-Rechts 20

2.2.2. EU-Wettbewerbsrecht und Vielfaltssicherungsregeln 22

2.2.3. Der grundrechtliche Rahmen des primären Unionsrechts 23

2.2.4. Anknüpfungspunkte im sekundären Unionsrecht 25

a) Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) 25

b) Empfehlung zum Schutz, zur Sicherheit und zur Handlungskompetenz von Journalisten 26

c) Empfehlung zum Schutz von Journalisten und Rechtsverteidigern vor Klagemissbrauch 26

d) Digital Markets Act (DMA) 27

e) Digital Services Act (DSA) 28

2.2.5. Die medienbezogene Sonderregelung in der Fusionskontroll-Verordnung der EU 31

2.2.6. Der Zusammenhang der fusionskontrollrechtlichen Sonderregeln mit dem Gebot der Achtung der nationalen Identität nach Art. 4. Abs. 2 Satz 1 EUV 31

2.2.7. Die Anerkennung des Schutzes der Medienvielfalt als „zwingendes öffentliches Interesse“, das die Beschränkung von Grundfreiheiten der EU erlaubt 32

2.2.8. Der Kodex für die elektronische Kommunikation und die Vielfaltssicherung 33

2.2.9. Das Investment-Screening und die Vielfaltssicherung 34

2.3. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen 36

2.3.1. Einführung 36

2.3.2. Die Pflicht zur positiven Ordnung des Rundfunks 36

2.3.3. Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff als Anknüpfungspunkt 38

2.3.4. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers 40

2.3.5. Die Zuständigkeit der Länder für die Rundfunkordnung 41

2.3.6. Vielfaltssicherung und kooperativer Föderalismus 41

2.4. Bundesgesetzliche Rahmenbedingungen 42

2.4.1. Kartellrecht 42

2.4.2. Novellierungen zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) 44

2.4.3. Telekommunikationsrecht 47

2.4.4. Insbesondere: Zur Erweiterung der Zusammenarbeitspflichten seitens der BNetzA durch das TK-Modernisierungsgesetz 49

2.4.5. Gesetz über Digitale Dienste (DDG) 51

2.5. Medienstaatsvertragliche Rahmenbedingungen 51

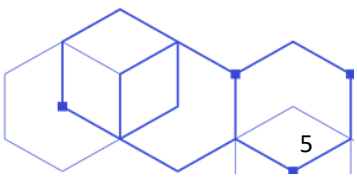
2.5.1. Die Entwicklung des Medienstaatsvertrages 51

2.5.2. Das System der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht 53

2.5.3. Auswahlkriterien bei der Zuordnung und Zuweisung terrestrischer Übertragungskapazitäten 57

2.5.4. Medienintermediäre ... 60
2.5.5. Medienplattformen und Benutzeroberflächen ... 62
2.6. Rahmenbedingungen des Saarländischen Mediengesetzes (SMG) ... 63
2.6.1. Vielfaltssicherung in Bezug auf das Saarland ... 63
2.6.2. Das System der Verhinderung vorherrschender intermedialer Meinungsmacht ... 64
2.6.3. Meinungsvielfaltssicherung als Bezugspunkt des Verfügbarmachens von Frequenzen sowie von Zuordnungsentscheidungen und Verständigungsvereinbarungen ... 66
a) Vielfaltssicherung über das Verfügbarmachen neuer Übertragungskapazitäten für das Saarland und Hemmnisse für die Bewältigung dieser Aufgabe ... 66
b) Vielfaltssicherung, Zuordnungsentscheidungen und Verständigungsvereinbarungen ... 67
2.6.4. Auswahlkriterien bei der Zuweisung terrestrischer Übertragungskapazitäten ... 68
3. Aspekte der Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland – Programmangebot und Beteiligungsstruktur im privaten Rundfunk im Saarland ... 70
3.1. Einführung ... 70
3.2. Programmangebot im privaten Rundfunk im Saarland ... 71
3.2.1. Ergebnisse des Programmberichts der LMS ... 72
3.2.2. Der Beitrag von „Radio Schlagerparadies“ zur Meinungsvielfalt im bundesweiten Digitalradio-Angebot ... 96
3.2.3. Webradio-Angebote ... 96
3.2.4. Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten im Saarland ... 97
3.3. Beteiligungsstruktur im privaten Hörfunk im Saarland (Stand 31. Dezember 2023) ... 98
3.3.1. Bundesweites Angebot ... 98
3.3.2. Landesweite Angebote ... 99
a) RADIO SALÜ - Euro-Radio Saar GmbH (Veranstalterin der Hörfunkvollprogramme „Radio Salü“ und „Classic Rock Radio“) ... 99
b) Skyline Medien Saarland GmbH (Veranstalterin des Hörfunkvollprogrammes „bigFM Saarland“) ... 100
c) Medien Saarland GmbH (Veranstalterin der digitalen Hörfunkspartenprogramme „Saarfunk 1“ und „Saarfunk 3“) ... 100
d) Audiotainment Südwest GmbH & Co KG (Veranstalterin der Digitalversion des Hörfunkvollprogrammes „bigFM Saarland“ über DAB+) ... 100
3.3.3. lokale Angebote ... 100
a) Central FM Media GmbH (Veranstalterin des lokalen Hörfunkvollprogrammes „Radio Saarschleifenland“ in Merzig und Mettlach) ... 100
b) The Radio Group GmbH (Veranstalterin der lokalen CityRadioprogramme Saarbrücken, Saarlouis, Homburg, Neunkirchen und St. Wendel) ... 101
3.3.4. Ergänzende Hinweise der LMS ... 101
3.4. Beteiligungsstruktur bei audiovisuellen Angeboten ... 101
3.4.1. Vorbemerkung: Das Fehlen von privaten saarländischen Fernsehprogrammen ... 101
3.4.2. Exkurs: Die Förderung der lokalen und regionalen Vielfalt nach der Protokollerklärung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland ... 102
3.4.3. Medien Saarland GmbH (Veranstalterin der beiden reinen Werbefernsehprogramme "Saarland Fernsehen 1" und "Saarland Fernsehen 2“) ... 103
4. Hörer- und Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland ... 104
4.1. Höreranteile im Rundfunk im Saarland ... 104
4.2. Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland ... 109
5. Die Entwicklung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks ... 112
5.1. Der Digitalradio-Standard DAB+ als technologisches Instrument zusätzlicher Vielfalt ... 112
5.2. DAB+ und lokale Vielfalt ... 112
5.3. Der private landesweite DAB+ -Multiplex im Saarland ... 112
5.4. Die aktuelle Empfangsmöglichkeit für Digitalradio-Angebote im Standard DAB+ im Saarland ... 113
5.5. Die Ergebnisse der Audio Trends ... 115

5.6. Wege zu einer - vollständigen - Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks ... 118
5.7. Ergänzende Hinweise der LMS ... 118
6. Die neue Herausforderung: Glasfaser-Ausbau ... 120
7. Die Bedeutung einzelner Medien, Plattformen und Übertragungsnetze für die öffentliche Meinungsbildung ... 122
8. Der Einfluss neuer Medienakteure auf die öffentliche Meinungsbildung ... 124
8.1. Einführung ... 124
8.2. Medienintermediäre ... 124
8.2.1. Transparenz ... 125
8.2.2. Diskriminierungsfreiheit ... 125
8.2.3. Aufsicht 125
8.2.4. Intermediäre und Meinungsbildung ... 125
8.3. Insbesondere: Soziale Medien und Streamingdienste ... 133
8.4. Insbesondere: Social Bots ... 139
8.5. Die Ebene der Vermittlung von Medienkompetenz ... 142
8.6. Desinformation ... 143
8.6.1. Begriff der Desinformation ... 144
8.6.2. Aufsicht und Regulierung ... 145
a) Transparenzpflichten ... 146
b) Sorgfaltspflichten ... 147
c) Weitere Maßnahmen ... 147
9. Die Auffindbarkeit von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien ... 149
9.1. Die Vorgaben für Medienplattformen und Benutzeroberflächen ... 149
9.1.1. Einleitung ... 149
9.1.2. Zum Begriff der Benutzeroberflächen ... 149
9.1.3. Marktortprinzip ... 150
9.1.4. Auffindbarkeit und Individualisierbarkeit ... 150
9.1.5. Signalintegrität und Überblendungen ... 151
9.1.6. Transparenz ... 151
9.2. Public Value ... 152
9.2.1. Einleitung ... 152
9.2.2. Der staatsvertragliche Regelungsansatz ... 152
9.2.3. Zum Begriff Public Value ... 153
9.2.4. Lokale und regionale Angebote ... 154
9.2.5. Das Public Value Bestimmungsverfahren 2021/2022 ... 154
9.2.6. Ergebnisse des Public Value Bestimmungsverfahrens 2021/2022 ... 155
9.2.7. Das weitere Verfahren ... 155
9.2.8. Fazit 156
10. Die Entwicklung des Datenschutzes ... 157
10.1. Einleitung ... 157
10.2. Die aktuelle Rechtslage ... 157
10.2.1. Die Datenschutz-Grundverordnung der EU ... 157
10.2.2. Datenschutzrechtliche Regelungen im Medienstaatsvertrag ... 157
10.2.3. Datenschutzrechtliche Regelungen im Saarländischen Mediengesetz ... 159
10.3. Datenschutz, EU-Datenschutz-Grundverordnung und Smart-TV ... 159
10.4. Datenschutz, Algorithmen und Vielfaltssicherung ... 160



11. Die Entwicklung der Netzneutralität 162
11.1. Internationale Rahmensetzung 162
11.2. Europarechtliche Vorgaben 162
11.2.1. Die BEREC-Leitlinien 164
11.2.2. Die Ausfüllung der BEREC-Leitlinien 164
12. Auswirkungen Künstlicher Intelligenz auf die Medienvielfalt 166
12.1. Einführung 166
12.2. Überblick über die europäische Daten- und Digitalregulierung im Bereich KI 166
12.2.1. Insbesondere: Europarechtliche Vorgaben in der KI-VO 168
12.2.2. Insbesondere: DSA – Mittelbare KI-Regulierung auch im Medienbereich 171
12.3. Rechtliche Vorgaben im MStV 174
12.3.1. Sorgfaltspflichten 174
12.3.2. Werbung 175
12.3.3. Zulassung 175
12.3.4. Medienplattformen und Benutzeroberflächen 176
12.3.5. Medienintermediäre 176
12.3.6. Social Bots 177
12.4. Rechtliche Vorgaben im JMStV 178
12.5. Rechtliche Vorgaben im SMG 180
12.6. Position der Medienanstalten: KI und Medien – Vielfalt stärken, Verantwortung regeln, Vertrauen wahren 181
12.7. Ergebnisse des Transparenzchecks KI 183
12.8. Positive Vielfaltssicherung und KI 189
12.9. Medienkompetenz und Künstliche Intelligenz 196
13. Ein Ausblick 199

Vorwort der Direktorin

Dieser Bericht betrachtet maßgebliche mediale Entwicklungen der Jahre 2021 bis 2023[1] aus der Perspektive der Landesmedienanstalt Saarland (LMS), um politischen Entscheiderinnen und Entscheidern sowie der Zivilbevölkerung Impulse zu geben. Es wird bislang kaum einen Dreijahreszeitraum gegeben haben, in dem sich rund um die Medien so viele Entwicklungen manifestiert haben, wie in diesem. Und das aus völlig unterschiedlichen Ursachen:

Medien im Spannungsfeld von Recht, Gesellschaft und Technologie

Zum einen trat 2020 der **Medienstaatsvertrag** in Kraft – ein Meilenstein der deutschen Medienpolitik, der gegenüber dem bisherigen Rundfunkstaatsvertrag gleich mehrere Neuerungen mit sich brachte: So wurden erstmals digitale Medien wie Streamingdienste, On-demand-Portale, Öffentliche Blogs, Soziale Medien, Plattformen und Suchmaschinen unter die Aufsicht der Medienanstalten gestellt. Hierbei wurde besonderen Wert auf die diskriminierungsfreie Auffindbarkeit gelegt, also darauf, dass kein Angebot ungerechtfertigt gegenüber einem anderen bevorzugt wird. Weiterhin muss Transparenz darüber herrschen, wie Angebote aggregiert, selektiert und präsentiert werden. Nicht zuletzt legt der Medienstaatsvertrag fest, dass auch in den Internetmedien die anerkannten journalistischen Grundsätze sowie werberechtlichen Kennzeichnungs- und Trennungspflichten einzuhalten sind. Damit wurde ein neues Aufsichtsregime begründet, das sich in einer inzwischen gefestigten Praxis etabliert hat.

Zum zweiten ging mit der von 2020 bis ins Jahr 2022 reichenden **Corona-Pandemie** ein deutlich verändertes Mediennutzungsverhalten einher: Sie forcierte die seit längerem absehbare Entwicklung von den linearen Medien hin zu den digitalen: Viele Menschen, vor allem Jugendliche, nutzten vermehrt digitale Plattformen und verbrachten mehr Zeit mit Streaming-Diensten, sozialen Medien oder Online-Spielen. Während der Pandemie stieg auch das Bedürfnis nach verlässlichen und aktuellen Informationen. Neben den klassischen Nachrichtenangeboten wurde dabei zunehmend auf Online-News-Portale und Social Media zurückgegriffen. Gerade soziale Medien sind jedoch besonders anfällig

1 Die Ausführungen zu gesetzlichen Vorgaben sind teilweise aus den Berichten der vergangenen Jahre übernommen worden, wenn sich diesbzgl. keine Änderungen ergeben haben. Darüber hinaus enthält der vorliegende Bericht über den Berichtszeitraum hinausgehende Informationen, Studien und Ausführungen um aktuelle Entwicklungen, z.B. in dem innovationsgetriebenen Feld der Künstlichen Intelligenz und insbesondere auch der Digitalisierung des Hörfunks, aufzeigen zu können.

für die Verbreitung von Falschnachrichten, die zum Teil ganz gezielt platziert werden, um unsere demokratische Gesellschaft zu destabilisieren. **„Fake-News“ und „Desinformation“** haben spätestens seither einen festen Platz im deutschen Grundwortschatz und spielen unter anderem auch in der Berichterstattung zum Ukrainekrieg eine beachtliche Rolle.

Im November 2022 beschleunigte dann die Einführung von ChatGPT durch OpenAI in unvorhergesehener Weise die **Nutzung von Sprachmodellen und Systemen Künstlicher Intelligenz (KI)** bei der Generierung und Verbreitung von Medienangeboten. Immer komplexer werdende neuronale Netze sind im Begriff, die Art und Weise, wie wir uns informieren und eine Meinung bilden können, tiefgreifend zu beeinflussen. Systeme mit Künstlicher Intelligenz zeichnen sich durch die Fähigkeit aus, auf Basis vorhandener Daten neue Situationen erfolgreich zu bewältigen, aus verfügbaren Daten zu schlussfolgern und neues Wissen zu generieren oder neue Aufgaben selbstständig zu lösen. Eine zeitgemäße Medienaufsicht muss der zunehmenden Bedeutung von KI Rechnung tragen, neue Impulse durch Forschung und Aufsicht für die Beurteilung von Fallkonstellationen setzen und die wachsende Rolle Künstlicher Intelligenz bei der Distribution von Medieninhalten genauso im Blick behalten wie das notwendige Verständnis der Bevölkerung für die neue Technologie inklusive eines kritisch-konstruktiven Blicks auf deren Anwendung.

Medienregulierung und Demokratiesicherung

Die massenhafte täuschend echte Produktion und rasche Verbreitung von **Desinformation** im digitalen Zeitalter, die in weiten Teilen durch falsche Identitäten und Social Bots erfolgt und KI-unterstützt von realen Quellen kaum zu unterscheiden ist, kann politische Prozesse destabilisieren, gesellschaftliche Polarisierung verstärken oder das Vertrauen in demokratische Institutionen untergraben. Ziel muss daher sein, eine breite Vielfalt und die verantwortungsvolle Nutzung von Medien zu fördern, ohne dabei den Zugang zu verlässlichen Informationen zu gefährden. Und nicht zuletzt beinhaltet **Pluralismus** auch die Freiheit, kritisch über staatliche Institutionen, Unternehmen oder die Medien selbst zu berichten. Die Freiheit, Machtstrukturen zu hinterfragen und Rechenschaft einzufordern, ist ein zentraler Mechanismus, um Missstände in Gesellschaften aufzudecken und im Ergebnis das Vertrauen in die Demokratie zu erhalten. Die staatsferne Medienaufsicht muss sich als oberster „trusted flagger“ daher immer neu der Herausforderung stellen, die Balance zwischen freiem Austausch und Schutz vor schädlichen Inhalten zu wahren.

Das Geschäftsmodell hinter der Sammlung, Analyse und Nutzung von Daten, die **Datenökonomie**, hat tiefgreifenden Einfluss auf die Verbreitung von Nachrichten im Netz. Sie sorgt dafür, Angebote und Inhalte gezielt bereitzustellen, um deren Sichtbarkeit und Relevanz im Hinblick auf wirtschaftlichen Profit oder inhaltliche Interessen zu steigern. Damit gehen wünschenswerte und kritische Effekte auf Seiten der Nutzenden einher:

Die **Personalisierung** von Nachrichten ist Segen und Fluch der Datenökonomie zugleich. Durch die Sammlung von Daten über das individuelle Online-Verhalten wie Klicks, Likes, Suchanfragen oder die Verweildauer auf bestimmten Seiten können Plattformen wie Facebook, Google, X oder auch Nachrichtenseiten maßgeschneiderte Inhalte liefern, die besser zu den Interessen und Vorlieben der einzelnen Nutzerinnen und Nutzer passen. Die Personalisierung hilft dabei, die Informationsflut zu reduzieren, weniger irrelevante Inhalte zu sehen und sich auf die individuell wichtigen Themen zu konzentrieren. Personalisierte Newsfeeds erlauben es, spezifische Inhalte zu finden, die man ohne diese personalisierte Filterung vielleicht nie entdeckt hätte.

Eine große Gefahr der Personalisierung liegt in der Entstehung von **Filterblasen und Echokammern**. Durch algorithmische Kuratierung und persönliche Einstellungen werden Personen überproportional mit Informationen konfrontiert, die ihre bestehenden Überzeugungen und Meinungen bestätigen, während ihnen alternative Perspektiven und widersprüchliche Informationen vorenthalten bleiben. Dies reduziert die Bereitschaft, sich mit konträren Meinungen auseinanderzusetzen und führt zu einer Zersplitterung des öffentlichen Diskurses. Statt eines offenen Dialogs zwischen verschiedenen Standpunkten entstehen zunehmend homogene Informationsinseln, die den gesellschaftlichen Konsens gefährden.

Ein weiteres Risiko der datengetriebenen Nachrichtenverbreitung ist die gezielte Beeinflussung oder **Manipulation**. Daten werden nicht nur genutzt, um Nutzerpräferenzen zu bedienen, sondern auch, um Verhalten zu lenken. Politische Manipulation, etwa in Form von **Wahlbeeinflussung** nutzt maßgeschneiderte Werbeanzeigen oder Fake News, die speziell darauf ausgerichtet sind, die Wahlentscheidung zu manipulieren. Die Cambridge-Analytica-Affäre steht prototypisch für solche gezielte Agitation. Auch durch die Streuung emotionalisierender Informationen, die Reaktionen wie Angst oder Wut hervorrufen, wird eine Manipulation in Form gesellschaftlicher Destabilisierung forciert. Nachrichten, die stark polarisieren oder extreme Positionen vertreten, verzerren die Wahrnehmung der Realität bewirken, dass einzelne Sichtweisen als einzig richtige empfunden werden. Insbesondere die Werbung nutzt die personalisierte Datenökonomie, um Kaufentscheidungen zu lenken. Je mehr politische und kommerzielle Interessen mit Nachrichten vermischt werden, wird die Authentizität und Integrität von Informationen tangiert.

Vor diesen Hintergründen steigt die Bedeutung von Transparenz und Regulierung digitaler Medien. Es muss die offengelegt werden, auf welcher Grundlage uns welche Nachrichten und Informationen angezeigt werden. Je besser wir verstehen, wie unsere Feeds kuratiert werden, umso informiertere Entscheidungen können wir darüber treffen, wie wir mit diesen Inhalten interagieren. Die Verantwortung der Plattformen zur **Selbstregulierung** liegt darin, Maßnahmen zu ergreifen, um die Verbreitung von falschen und manipulativen Inhalten zu verhindern, zu kennzeichnen, bzw. strafbare Inhalte zu löschen und Quellen kritisch zu prüfen. Parallel ist die staatsferne **Medienaufsicht** der Garant für die Eckpfeiler der Medienfreiheit im digitalen Zeitalter: Von der Auffindbarkeit von Qualitätsmedien, lokalen und regionalen Angeboten über die Wahrung medienrechtlicher Grundsätze und journalistischer Sorgfalt und bis hin zum Jugendmedienschutz. Und nicht zuletzt spielt die Bildung eine entscheidende Rolle für eine selbstbestimmte und resiliente Nutzung von Medien: Die Förderung von **Medien- und Digitalkompetenz** hilft, Medien kritisch zu hinterfragen und besser zu verstehen.

Die LMS kümmert sich im Kreis der Medienanstalten darum, die Integrität dieses Informationsökosystems zu sichern. Seit 2023 verantwortet sie überdies den Themenschwerpunkt Künstliche Intelligenz. Dieser Vielfaltsbericht liefert aktuelle Analysen und Hintergründe - wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre.

Saarbrücken, 30. Juni 2025

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. Die Sicherung von Medienvielfalt gilt als elementare Voraussetzung der Meinungsfreiheit in demokratischen Zivilgesellschaften. Im Hinblick auf mediale Entwicklungstendenzen im Zuge von Digitalisierung, Europäisierung und Globalisierung reichen die Selbststeuerungskräfte eines wettbewerblichen Auswahl- und Entdeckungsverfahrens nicht aus, um die angestrebte Vielfalt im Medienbereich zu sichern. Die Feststellung von Gefährdungen der Vielfalt bedarf einer interdisziplinären Analyse, die ökonomische, technologische und gesellschaftliche Herausforderungen für die Medien- und Meinungsvielfalt mit einbezieht. Ebenso muss die Fortentwicklung des regulatorischen Ordnungsrahmens einer interdisziplinären Folgenabschätzung unterliegen, um Medien- und Meinungsvielfalt nachhaltig zu sichern.

Vor diesem Hintergrund zeigt der vorliegende Bericht zum einen den aktuellen Stand der audiovisuellen Medienvielfalt im Saarland unter programmlichem und medienrechtlichem Blickwinkel auf. Da mediale Vielfalt ihre demokratische Bedeutung nur dann entfalten kann, wenn sie auch nutzerorientiert wirkt, geht der Bericht auch auf aktuelle Nutzungsanalysen von audiovisuellen Medien im Saarland sowie auf bundesweite Entwicklungstendenzen im Nutzungsverhalten ein. Zudem arbeitet er die Wirksamkeit unions-, verfassungs-, bundes- und landesrechtliche Rahmenbedingungen einschließlich interföderal-staatsvertraglicher Regulierungen zur Sicherung der Medienvielfalt und Abwehr drohender Gefährdungslagen heraus.

Nach dem Ergebnis der Programmanalyse 2023 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.

Die Zukunft des Hörfunks und seine Wettbewerbssituation werden wesentlich abhängen von der Entwicklung des Digitalradios im Standard DAB+. Die LMS setzt sich seit Jahren erfolgreich für die Entwicklung des Digitalradios ein– auch in der föderalen Zusammenarbeit in den Gremien und Kommissionen der Landesmedienanstalten. Der inzwischen erreichte Vielfaltsbeitrag von DAB+ im Saarland ist erheblich: neben dem Multiplex des SR konnten sowohl zwei bundesweite DAB+-Multiplexe als auch ein privater landesweiter Multiplex etabliert werden.

Die LMS ist fortwährend fachkundiger Teil der Digitalisierungs-Offensive im Bereich der Vermittlung von Medienkompetenz im Saarland. In enger Kooperation mit Politik, Wirtschaft, Forschung und gesellschaftlichen Gruppierungen wirkt sie vor ihrer regulatorischen Expertise präventiv durch medienpädagogische Angebote sowie innovative Projekte.

1. Einführung

1.1. Der gesetzliche Auftrag

Die gesetzliche Grundlage für den von der Landesmedienanstalt Saarland (LMS) gegenüber dem Landtag und der Landesregierung zu erstattenden Bericht zur Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland (sog. Vielfaltsbericht), ist nach derzeit geltendem Recht § 61 Abs. 3 des Saarländischen Mediengesetzes (SMG):

> „(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 Medienintermediäre 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,
> 9. die Auswirkung der Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz auf die Medienvielfalt und Medienauthentizität.
>
> Der Bericht ist von der LMS zu veröffentlichen."

Das SMG in der derzeit geltenden Fassung wurde als Artikel 2 des Gesetzes Nr. 2113 zur Modernisierung des saarländischen Medienrechts vom 17. Oktober 2023[2] verkündet und trat einen Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt des Saarlandes am 27. Oktober 2023 in Kraft. Das Saarländische Mediengesetz vom 27. Februar 2002[3], zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 08. Dezember 2021[4] trat gleichzeitig außer Kraft (Artikel 4 des Gesetzes Nr. 2113 zur Modernisierung des saarländischen Medienrechts vom 17. Oktober 2023).[5]

Der gesetzliche Auftrag zur Erstellung eines Berichts zur Medienvielfalt im Saarland wurde erstmals mit der Novelle des Saarländischen Mediengesetzes vom 10. Dezember 2015[6] in das Gesetz aufgenommen (§ 69 Abs. 3 SMG a.F.). Diese rechtliche Grundlage zur Erstellung des sog. Vielfaltsberichts ging zurück auf den Gesetzesentwurf der Regierung des Saarlandes für ein Gesetz zur Änderung des Saarländischen Mediengesetzes vom 15. September 2015.[7]

Die Begründung für den Vorschlag eines neuen § 69 Abs. 3 SMG (a.F.) lautete:[8]

---

2 Amtsbl. I 2023, S. 930 ff.

3 Amtsbl. I 2002, S. 498, 754.

4 Amtsbl. I 2021, S. 2629.

5 § 62 SMGnF Übergangs- und Geltungszeitregelungen: Danach gelten die §§ 45, 47 SMGaF bis zum 31. Dezember 2026 fort.

6 Amtsbl. I 2015, S.- 913.

7 LT-Drs. 15/1508.

8 LT-Drs. 15/1508, S. 60 f.

„Absatz 3 bestimmt erstmalig, dass die LMS dem Landtag und der Landesregierung alle drei Jahre einen Bericht zur Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland erstellt.
Hierbei berücksichtigt sie insbesondere auch
1. die Entwicklung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks,
2. die Bedeutung einzelner Plattformen oder Übertragungsnetze für die öffentliche Meinungsbildung;
3. den Einfluss neuer Medienakteure wie z.B. Intermediäre auf die öffentliche Meinungsbildung;
4. die Auffindbarkeit von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien
5. die Entwicklung des Datenschutzes im Bereich der Plattformen sowie
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.“

Der Entwurf des § 69 Abs. 3 SMG a.F. der Regierung des Saarlandes sah die nach § 69 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 und 2 SMG (a.F.) bzw. § 61 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 und 2 SMG (n.F.) zu berücksichtigenden Gesichtspunkte (Programmangebot und Beteiligungsstruktur im privaten Rundfunk im Saarland (Nr. 1) und Hörer- und Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland (Nr. 2)) nicht vor. In der parlamentarischen Beratung des Gesetzesentwurfs wurde durch den zuständigen Ausschuss für Bildung, Kultur und Medien vorgeschlagen, dass auch diese zuletzt genannten Gesichtspunkte in § 69 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 und 2 SMG a.F. aufgenommen werden (heute geregelt in § 61 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 und 2 SMG n.F.).

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 heutige gesetzliche Grundlage für die Erstellung des Vielfaltsberichts nach § 61 Abs. 3 SMG n.F. entspricht inhaltlich weitgehend – mit Ausnahme von § 61 Abs. 3 S. 2 Nr. 9 SMG n.F. – dem § 69 Abs. 3 SMG a.F. Die Begründungen des Regierungsentwurfes sowie des Abänderungsantrages des Ausschusses für Bildung, Kultur und Medien sind daher auch weiterhin von Bedeutung für die Erfüllung der Aufgabenstellung durch die LMS und werden dementsprechend nachfolgend bei der Erfüllung des Auftrags zur Berichterstattung interpretationsleitend berücksichtigt.

Nach § 61 Abs. 3 S. 2 Nr. 9 SMG n.F. hat die LMS nun auch die Auswirkung der Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz auf die Medienvielfalt und Medienauthentizität zu berücksichtigen. Durch diese Aktualisierung soll einerseits der wachsenden Bedeutung des Bereichs „Künstliche Intelligenz“ Rechnung getragen und andererseits gewährleistet werden, dass Landtag und Landesregierung

auch weiterhin adäquat auf neue medienrechtliche Herausforderungen im Hinblick auf die Förderung der Medienvielfalt hingewiesen werden.[9]

1.2. Medienvielfalt und Demokratie

Medienvielfalt ist sowohl ein Ergebnis von Freiheit der Medien sowie eine Voraussetzung für einen freien demokratischen Prozess. Dieser Prozess hat, was seine Gewährleistung betrifft, eine inhaltliche wie eine akteursbezogene Dimension. Medienpluralismus kann als Ziel mit einem Monopol auf Anbieterseite genau so wenig erreicht werden wie mit einer Verengung des inhaltlichen Angebots auf einzelne Themen wie z.B. Bildung, Beratung, Information, Kultur, Sport oder Unterhaltung. Dies gilt jenseits der Frage, ob es sich um eine oder mehrere Mediengattungen handelt und auch in der Gesamtschau aller durch die Medienakteure bereitgestellten Angebote. Die 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 nur dann effektiv zur Entfaltung kommen, 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 den klassischen Instrumenten, 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 Regelungen wie Transparenzgebote und Diskriminierungsfreiheiten für neue Medienintermediäre wie z.B. Suchmaschinen.

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

[9] LT-Drs. 17/485, S. 128.

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 Meinungsaustausch eröffnen, können sich individuelle und öffentliche Meinungsbildungsprozesse hinreichend entfalten. [10] Das Bundesverfassungsgericht hat diese Bedeutung der Medien, namentlich des Rundfunks i.w.S. für die Meinungsfreiheit 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: [11]

> „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.[12] Auch auf diesen Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht aufmerksam gemacht: [13]

> „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.[14]

---

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

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

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

13 BVerfGE 44, 125 (147 f.)

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

Nach der JIM-Studie-2023 kommen Jugendliche am Häufigsten durch Gespräche innerhalb der Familie mit Informationen zum aktuellen Weltgeschehen in Betracht (63 %). Im Übrigen informieren sich Jugendliche auch über folgende Medien zum aktuellen Weltgeschehen:

- Nachrichten im TV/Radio (54%)

1.3. Insbesondere: Vielfalt, Demokratie und Desinformation

Die Corona-Pandemie ebenso bereits wie die zur Zeit auf dem europäischen Kontinent herrschenden Kriege 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, Messenger-Diensten, sozialen Medien sowie 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 professionaler 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.[15]

Desinformation[16] wird vor allem über das Internet und hier v.a. über soziale Netzwerke als Text- oder Bildnachricht verbreitet. Gegenwärtig sind auch manipulierte Bild- und Tonaufnahmen („Deep Fakes“) auf dem Meinungsmarkt existent, die durch ihre sinnliche Nachvollziehbarkeit besonders glaubwürdig wirken. Dabei ist bereits aktuell und auch in Zukunft das Potential von KI-Systemen zur Generierung von Falschinformationen zu berücksichtigen. 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 amateurhaft agierender Demokratieverächter. Oft findet die Verbreitung auch durch professionelle „Trolle“ oder gar „Trollarmeen“ sowie Social Bots

---

- Gespräche mit Freunden (53 %)
- YouTube (33 %)
- TikTok (30 %)
- Instagram (29 %)
- Onlineangebote von TV-/Radiosendern (21 %)
- Vorinstallierte Newsfeeds (19 %)
- Spezielle Nachrichten-App (17 %)
- Gedruckte Zeitung/Zeitschrift (15 %)
- Onlineangebote von Zeitungen/Zeitschriften (13 %)
- Snapchat (10 %)

vgl. *Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (mpfs)* (Hrsg.), JIM-Studie 2023 - Jugend, Information, Medien, 2023, S. 43 ff.

15 Vgl. *BMBF*, Bekanntmachung des Förderschwerpunkts „Erkennen und Bekämpfung von digitalen Desinformationskampagnen“ zur thematischen Ausgestaltung der Förderrichtlinie „Forschung Agil“, Bundesanzeiger vom 07. Juli 2020 (abrufbar unter https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2020/07/3077_bekanntmachung.html;jsessionid=8AC2633590204E80B8BDCD7AC0367A50.live471).

16 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-veroeffentlichungen/artikel?tx_news_pi1%5Bnews%5D=4859&cHash= 97354e7f535acb7ffc8b058839960131).

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.[17]

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,[18] 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 radikalisierend: Sie bringen die Gefahr einer sich radikalisierenden Diskussion insbesondere in sozialen Medien und Messenger-Diensten mit sich.

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.[19] Desinformation erzeugt mithin Unsicherheit darüber, auf welcher Faktengrundlage der politische Diskurs wie die demokratische Entscheidungsfindung vernünftigerweise stattfinden kann.

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

---

17 Vgl. *Wissenschaftliche Arbeitsgruppe Nationaler Cyber-Sicherheitsrat*, Gefährdung demokratischer Willensbildung durch Desinformation. Impulspapier, Dezember 2019, (abrufbar über https://www.forschung-it-sicherheit-kommunikationssysteme.de/dateien/forschung/2019-11-impulspapier-willensbildung_desinformation.pdf).

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

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

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.[20]

1.4. Schwerpunkte des Berichts

Auf nationaler und europäischer Ebene wird die Sicherung von Medienvielfalt als elementare Voraussetzung der Meinungsfreiheit in demokratischen Zivilgesellschaften in jüngster Zeit wieder 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.[21]

Im Informationsbereich ist die Situation anders, weil journalistische Produkte teurer sind als etwa ein Musikradio. 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.[22] 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 Zeitung[23] sowie der regionalen Informationskompetenz des Saarländischen Rundfunks lokalem privatem Hörfunk im Saarland besondere Bedeutung zu.[24]

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.

---

20 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.

21 Vgl. die Jahrbücher der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten

22 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)

23 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.

24 Vgl. hierzu auch unten, Abschnitt 5 dieses Berichts

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.[25]

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 eine interdisziplinäre, ökonomische, technologische und gesellschaftliche Analyse für Medien- und Meinungsvielfalt 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 programmlichem und gesellschaftsrechtlichem 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 Saarland Berücksichtigung. Der Bericht befasst sich darüber hinausreichend nicht nur mit den unions-, verfassungs-, bundes- und landesrechtlichen Rahmenbedingungen einschließlich der interföderal-staatsvertraglichen Regulierungen bestehender Vielfaltssicherung und ihrer Fortentwicklung zur Abwehr drohender Gefährdungslagen. Er zeigt vielmehr auch beispielhaft auf, wo sich bereits heute auf der Grundlage ökonomischer und technologischer und gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen solche Gefährdungslagen in einer Weise abzeichnen, dass der zur Vielfaltssicherung berufene Gesetzgeber aufgerufen ist, i.S. einer Pluralismusprophylaxe 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.

[25] 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)

2. Der gesetzliche Rahmen von Medienvielfalt im Saarland

2.1. 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 seit zwei Jahrzehnten mit vielfältigen Regulierungsansätzen reagiert hat.[26]

Allerdings hat sich – 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 GAFA 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 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

[26] 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.

zwischen den demokratiezentrierten Impulsen des deutschen Verfassungsrechts und dem wirtschaftlich geprägten Unionsrecht bewältigen müssen".[27] Dieses Spannungsverhältnis ist auch mit Blick auf die Sicherung von Meinungsvielfalt im Saarland bedeutsam. Es wurde auch im Auftrag der deutschen Länder durch das in Saarbrücken beheimatete Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) e.V. umfassend beleuchtet.[28]

Ein weiteres Spannungsverhältnis besteht ggf. zudem zwischen bundesrechtlichen und landesrechtlichen Rahmenbedingungen: Wegen der grundgesetzlichen Kompetenzaufteilung fallen das Recht der Infrastrukturen und das Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht in der Zuständigkeit des Bundes. Dies führt zu vielen Berührungspunkten mit den Länderkompetenzen im Rundfunk- und Pressebereich. Für diese Schnittstellen steht auch das Vielfaltsicherungsrecht im Verhältnis zum Kartell- und Wettbewerbsrecht in besonderer Weise.[29] 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.[30]

2.2. Europarechtliche Vorgaben

2.2.1. 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 Frieden und Wohlstand einzusetzen, und dass gleichzeitig die vielen verschiedenen europäischen Kulturen, Traditionen und Sprachen den gesamten Kontinent bereichern.[31] Die Vielfaltsdimension des Mottos findet in einer ganzen Reihe von Regelungen der europäischen Verträge primärrechtliche Anerkennung.[32] Bedeutsam im Hinblick auf die primärrechtliche Anerkennung des Schutzes der Vielfalt

---

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

28 *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

29 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.)

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

31 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.

32 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 hochstehenden 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

– 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 jedoch keine originäre oder gar ausschließliche Zuständigkeit der EU für die Vielfaltssicherung ableiten. Ebenso wenig besteht eine Vielfaltssicherungskompetenz der Mitgliedstaaten unter Ausblendung der unionsrechtlichen Rahmensetzungen. Die Reichweite des primärrechtlich definierten Integrationsprogramms der EU in Bezug auf Möglichkeiten der Medienregulierung hat daher vor allem Bedeutung für den Fall der Kollision von mitgliedstaatlicher Vielfaltssicherung zu. Ebenso ist die etwaige positive Integration über eigenes Vielfaltsrecht der EU und/oder negative Integration über Schrankensetzungen für die Vielfaltssicherung der Mitgliedstaaten durch das Binnenmarkt- und das Wettbewerbsrecht der EU von Belang. Insoweit bewegt sich Vielfaltssicherung im Feld einer Kollision von nationalem Recht und Europarecht.[33]

Für die Auflösung dieser Kollision stellt das richterrechtlich geformte Unionsrecht den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts, auf, nach dem jedwedes primäres und sekundäres Recht der EU Vorrang vor mitgliedstaatlichem Recht unabhängig von dessen Rang beansprucht. Die schließt auch den Vorrang vor nationalem Verfassungsrecht, einschließlich des Grundrechtsschutzes ein. [34] Das Bundesverfassungsgericht erkennt in seiner Judikatur ungeachtet des Fehlens einer ausdrücklichen textlichen Verankerung dieses Grundsatzes im Grundgesetz (GG) oder europäischen Verträgen einen solchen Vorrang des Europarechts grundsätzlich (allerdings mit anderer Begründung als derjenigen des EuGH) an. [35] Mit Blick auf die herausgehobene verfassungsrechtliche Bedeutung des Vielfaltsschutzes in der deutschen Verfassungsordnung ist daher nicht ausgeschlossen, dass sich auch mit Blick auf Vielfaltssicherung Vorrangfragefragestellungen stellen können.[36]

---

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“.

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

34 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.).

35 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.

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

2.2.2. 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. [37] 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.[38] 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. Insbesondere ist die Wettbewerbsordnung grundsätzlich geeignet, das Ziel eines vielfältigen Angebots gleichsam als Nebeneffekt zu erreichen.[39]

Obwohl die Wettbewerbsordnung wenig Spielraum für die Berücksichtigung nichtwirtschafts-bezogener 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 Fusionskontroll-Verordnung (EU) 139/2004) Konzentrationsentwicklungen entgegengewirkt, staatliche Einflussnahme begrenzt und Marktmissbrauch verhindert wird.[40] 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 Meinungs-vielfaltssicherung deutlich wurde.[41] 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

---

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

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

39 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.

40 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.

41 Vgl. hierzu eingehend *Bania*, The Role of Media Pluralism in the Enforcement of EU Competition Law, 2015; *Cole/Hans* in: Cappello (Hrsg.), Medieneigentum - Marktrealitäten und Regulierungsmaßnahmen, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016, S. 20 ff.

steuernde Einflussnahme auf Basis von möglicherweise im Bereich der Meinungs- und Informationsvielfalt festgestellten Ungleichgewichten durch die Kommission auch nicht angestrebt.[42] Daher ist die Markt- und Missbrauchskontrolle auf EU-Ebene zwar einerseits kein geeignetes Instrument zur Vielfaltssicherung, steht dabei aber andererseits auch nicht entsprechenden mitgliedstaatlichen Bestrebungen entgegen.[43]

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 Akteure[44] 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 AEUV[45] an der Schnittstelle von Schonung kultureller Handlungsmöglichkeiten und wettbewerbsrechtlicher Aufsichtspflicht ausdrücklich geboten.

Das EU-Wettbewerbsrecht wirkt – wie dies auch der Ansicht der Europäischen Kommission im medialen Kontext entspricht[46] – mithin mindestens mittelbar vielfaltssichernd.[47]

2.2.3. 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.[48] 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

---

42 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, 2015.

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

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

45 Vgl. hierzu *Ukrow/Ress*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, 83. EL Juli 2024, Loseblatt, Art. 167 AEUV.

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

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

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

demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung."

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

„(1) Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.
(2) Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet."

Die Grundrechte-Charta der EU, die über Art. 6 Abs. 1 EUV Bestandteil des Unionsrechts ist, gilt nach deren Art. 51 Abs. 1 für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der EU. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten und unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten, die der Union in den Verträgen übertragen werden. Die Grundrechte-Charta dehnt nach Art. 51 Abs. 2 EUV den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus und begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen 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:[49]

„1. Artikel 11 entspricht Artikel 10 EMRK, …[50]
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

[49] Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (2007/C 303/02), ABl. EU C 303/17 v. 14. Dezember 2007 (hier: S. 21)

[50] Auf die Wiedergabe des Art. 10 EMRK wird verwiesen.

> 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 beigefügt ist, sowie auf die Richtlinie 89/552/EWG des Rates (siehe insbesondere Erwägungsgrund 17).“

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

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

Das Gebot von Medienfreiheit und -vielfalt kann mithin nicht so verstanden werden, als stünde dieses Gebot einem Schutz vor und einer Untersagung von medialem Transport namentlich von Rassenhass propagierenden oder sonstigen, die Menschenwürde verletzenden Medienangeboten entgegen.[51]

2.2.4. 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.[52]

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 Ausdrucksformen[53] gebunden.[54]

a) Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)

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

---

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

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

53 BGBl. 2007 II 234 ff.

54 Vgl. Beschluss 2006/515/EG des Rates vom 18. Mai 2006, ABl. EU Nr. L 201/15

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

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.

b) Empfehlung zum Schutz, zur Sicherheit und zur Handlungskompetenz von Journalisten

Im September 2021 gab die Europäische Kommission erstmals eine Empfehlung zur Verbesserung der Sicherheit von Journalist:innen und anderen Medienschaffenden heraus. Darin wird unter anderem die Einrichtung unabhängiger nationaler Unterstützungsdienste (z.B. Notrufstellen, Rechtsberatungsstellen, psychologische Betreuungsstellen etc.) für Journalist:innen und andere Medienschaffende gefordert, die Bedrohungen ausgesetzt sind.[55] Zudem wird ein besserer Schutz von Journalist:innen bei Demonstrationen[56] und bei Tätigkeiten im Online-Bereich[57] verlangt.

c) Empfehlung zum Schutz von Journalisten und Rechtsverteidigern vor Klagemissbrauch

Im April 2022 hat die Europäische Kommission eine Empfehlung zum Schutz von Journalist:innen und Menschenrechtsverteidiger:innen vor missbräuchlichen Gerichtsverfahren angenommen. Diese Empfehlung enthält Leitlinien für die Mitgliedstaaten der europäischen Union zur Ergreifung wirksamer, geeigneter und verhältnismäßiger Maßnahmen, um gegen offenkundig unbegründete oder missbräuchliche Gerichtsverfahren gegen öffentliche Beteiligung vorzugehen. Insbesondere soll der Schutz von Journalist:innen und Menschenrechtsverteidiger:innen vor solchen Gerichtsverfahren

---

55 Vgl. Empfehlungen (8) bis (10) der EMPFEHLUNG (EU) 2021/1534 DER KOMMISSION vom 16.September 2021 zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union

56 Vgl. insb. Empfehlungen (19) ff. der EMPFEHLUNG (EU) 2021/1534 DER KOMMISSION vom 16. September 2021 zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union

57 Vgl. insb. Empfehlungen (24) ff. der EMPFEHLUNG (EU) 2021/1534 DER KOMMISSION vom 16. September 2021 zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union

sichergestellt werden. Dabei sind die demokratischen Werte und Grundrechte uneingeschränkt zu achten.[58]

d) Digital Markets Act (DMA)

Der Digital Markets Act (DMA)[59] dient der Regulierung des Binnenmarktes für digitale Dienste (Art. 1 Abs. 1 DMA). Im Fokus stehen dabei besonders mächtige digitale Plattformen (sog. „digitale Gatekeeper“).[60] Der DMA zielt darauf ab, faire und bestreitbare Märkte für alle Unternehmen zu gewährleisten (vgl. Art. 1 Abs. 1 DMA). Der zentrale Regelungszweck des DMA besteht daher in der Regulierung von Wettbewerbsbedingungen auf digitalen Märkten sowie dem Ausgleich einer ungleichen Machtverteilung der Akteure, die auf diesen Märkten tätig sind.[61]

In Umsetzung dieses Regelungszwecks setzt der DMA insbesondere Verhaltenspflichten für sog. Torwächter vor. Dies sind Unternehmen, die zentrale Plattformdienste bereitstellen (und von der Kommission nach Art. 3 DMA als solche benannt wurden), vgl. Art. 2 Nr. 1 DMA. Als solche Torwächter im Sinne des DMA kommen insbesondere Unternehmen wie beispielsweise *Amazon, Apple, Meta und Microsoft* in Betracht.[62] Zentrale Plattformdienste sind beispielsweise Online-Vermittlungsdienste wie z.B. Booking.com, Online-Suchmaschinen wie z.B. Google und Online-Dienste sozialer Netzwerke wie z.B. Facebook.[63] Die Verhaltenspflichten, die der DMA den Torwächtern auferlegt, beziehen sich insbesondere auf den Zugang zu und die Nutzung von Daten, die Selbstbevorzugung, die Koppelung von verschiedenen Torwächter-Diensten sowie auf die Interoperabilität verschiedener Dienste.[64]

Der DMA enthält *beispielsweise* die folgenden Verhaltenspflichten[65] für sog. Torwächter:

- Torwächter dürfen gewerbliche Nutzer, die Endnutzern über die zentralen Plattformdienste des Torwächters Produkte anbieten, nicht daran hindern, dieselben Produkte über andere Kanäle zu besseren Konditionen anzubieten (Art. 5 Abs. 3 DMA).
- Torwächter dürfen eigene Dienstleistungen und Produkte beim Ranking gegenüber ähnlichen Dienstleistungen oder Produkten eines Dritten nicht bevorzugen (Art. 6 Abs. 5 DMA).
- Endnutzer müssen ihre Daten effektiv (z.B. von einem sozialen Netzwerk zu einem anderen sozialen Netzwerk) übertragen können (Art. 6 Abs. 9 DMA).

Die genannten Verhaltenspflichten zeigen exemplarisch, dass der DMA den Geschäftspraktiken der sogenannten Torwächter letztlich auch zur Sicherung der (wirtschaftlichen) Handlungsfreiheit der gewerblichen Nutzer und Endnutzer:innen der zentralen Plattformdienste der Torwächter Schranken

---

58 Vgl. Empfehlung (1) der EMPFEHLUNG (EU) 2022/758 DER KOMMISSION vom 27. April 2022 zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“)

59 Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828

60 Vgl. *Rupprecht Rodszun/Philipp Bongartz/Alexander Kirk,* Digital Markets Act – Neue Regeln für Fairness in der Plattformökonomie, Neue Juristische Wochenschrift NJW 2022, 3249 (3249) (zitiert im Folgenden: *Rodszun/Bongartz/Kirk,* NJW 2022, 3249)

61 Vgl. auch BeckOK InfoMedienR/Paal/Kieß, 47. Ed. 01. Februar.2025, DMA Art. 1 Rn. 18, 19, 20, 22 mwN.

62 Vgl. *Rodszun/Bongartz/Kirk,* NJW 2022, 3249 (3250)

63 Vgl. zu dem Begriff „zentraler Plattformdienst“ die Legaldefinition in Art. 2 Nr. 2 DMA

64 *Rodszun/Bongartz/Kirk*, NJW 2022, 3249 (3250)

65 Vgl. zusammenfassend auch *Rodszun/Bongartz/Kirk,* NJW 2022, 3249 (3250 ff.)

setzt. Dadurch leistet der DMA mittelbar auch einen Beitrag zur Sicherung der Angebotsvielfalt auf digitalen Märkten. Soweit geistige, optische oder akustische Inhalte über zentrale Plattformdienste von Torwächtern durch gewerbliche Nutzer und Endnutzer vermittelt werden, trägt der DMA folglich auch zur Bewahrung der Medienvielfalt auf digitalen Märkten bei. So unterstützen beispielsweise die Verhaltensregeln des DMA auch die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz von Medienanbietern (etwa Art. 5 Abs. 3 DMA). Zudem zielt etwa das Verbot der Selbstbevorzugung (Art. 6 Abs. 5 DMA) auch auf eine Verhinderung der Diskriminierung von Medienanbietern mit geringer wirtschaftlicher Leistungskraft ab.

e) Digital Services Act (DSA)

Der Digital Services Act (DSA)[66] ist eine Verordnung des europäischen Gesetzgebers und regelt im Wesentlichen die Haftung und besondere Sorgfaltspflichten für digitale Vermittlungsdienste. Der DSA sieht insoweit insbesondere Haftungsprivilegierungen sowie Transparenz- und Sorgfaltspflichten für Diensteanbieter vor. Zudem enthält der DSA Aufsichts- und Durchsetzungsbestimmungen. Der DSA trifft in seinem Anwendungsbereich abschließende Regelungen zur Regulierung von Vermittlungsdiensten auf europäischer Ebene (vgl. Erwgr. 9 S. 2), zielt somit auf ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes für Vermittlungsdienste ab und wirkt insoweit einer Rechtszersplitterung entgegen (vgl. Art. 1 Abs. 1 DSA).

Die Vermittlungsdienste als Adressaten werden im DAS als Access-, Caching- und Hosting-Dienste legal definiert (Art. 3 lit. g DSA). Access-Dienste im Sinne des DSA leiten Informationen eines Nutzers in einem Kommunikationsnetz weiter oder vermitteln den Zugang zu solchen Kommunikationsnetzen. Es werden beispielsweise virtuelle private Netze (VPN) vom Anwendungsbereich des DSA erfasst (vgl. Erwgr. 29). Caching-Dienste nehmen zur Übermittlung von Nutzerinformationen eine Zwischenspeicherung dieser Informationen vor, deren alleiniger Zweck darin besteht, die Zwischenspeicherung effizienter zu gestalten. Der DSA führt als Beispiel für Caching-Dienste u.a. Proxy-Server auf (vgl. Erwgr. 29). Hosting-Dienste speichern im Auftrag des Nutzers von diesem bereitgestellte Informationen. Social-Medial-Plattformen können beispielsweise als Hosting-Dienste im Sinne des DSA qualifiziert werden. Als Unterfall von sog. Hosting-Diensten erfasst der DSA auch sog. Online-Plattformen (vgl. Art. 3 lit. i) DSA), die Informationen nicht nur im Auftrag des Nutzers speichern, sondern auch öffentlich verbreiten (z.B. digitale Marktplätze wie eBay und Social-Media-Angebote wie Instagram).[67] Auch sog. Online-Suchmaschinen sollen nach dem Willen des Unionsgesetzgebers in den Anwendungsbereich des DSA fallen.[68]

Die Art. 4-10 DSA enthalten im Wesentlichen Haftungsprivilegierungen für Access-, Caching- und Hosting Dienste. Diese Haftungsprivilegierungen setzen allerdings voraus, dass die Dienste keine „aktive“ Rolle einnehmen, also die übermittelten Inhalte zum Beispiel nicht selbst auswählen oder verändern (vgl. z.B. Art. 4 lit. c, 5 Abs. 1 lit. a DSA).

---

66 Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Arates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 200/31/EG. Der DSA wurde am 27. Oktober 2022 im Amtsblatt der EU veröffentlich. Einige Bestimmungen des DSA galten bereits ab dem 16. November 2022. Vollständige Geltung erlangte der DSA allerdings erst ab dem 16. November 2022 (vgl. Art. 93 Abs. 2 DSA)

67 Vgl. auch *Benjamin Raue/Hendrik Heesen,* Der Digital Services Act, Neue Juristische Wochenschrift 2022, 3537 (3537 f.) (zitiert im Folgenden: *Raue/Heesen,* NJW 2022, 3537)

68 Vgl. auch *Raue/Heesen,* NJW 2022, 3537 (3538)

Die Art. 11-48 DSA enthalten „Sorgfaltspflichten für ein transparentes und sicheres Online-Umfeld“[69], wobei zwischen Bestimmungen für alle Anbieter von Vermittlungsdiensten (Art. 11 ff. DSA), zusätzliche Bestimmungen für Hostingdiensteanbieter, einschließlich Online-Plattformen (Art. 16 ff. DSA), zusätzliche Bestimmungen für Anbieter von Online-Plattformen (Art. 19 ff. DSA), Bestimmungen für Anbieter von Online-Plattformen, die Verbrauchern den Abschluss von Fernabsatzverträgen mit Unternehmen ermöglichen (Art. 29 ff. DSA) und zusätzliche Verpflichtungen in Bezug auf den Umgang mit systematischen Risiken für Anbieter von sehr großen Online-Plattformen und sehr großen Online-Suchmaschinen (Art. 33 ff. DSA) differenziert wird.

Diese Sorgfaltspflichten für digitale Vermittlungsdienste leisten einen Beitrag zur Sicherung der Medienvielfalt im Online-Umfeld. Die vom DSA erfassten Diensteanbieter (vgl. oben, Art. 3 lit. g) DSA) stellen ihrerseits Medien zur Vermittlung von Nutzerinhalten dar. Aus den im DSA geregelten Sorgfaltspflichten ergeben sich insbesondere auch Kontrollverpflichtungen und –mechanismen bezüglich des Umgangs der Diensteanbieter mit den durch sie vermittelten Nutzerinhalten. So sind einerseits Mechanismen zur Erkennung von (vermeintlich) rechtswidrigen Inhalten, andererseits jedoch auch Pflichten zur Prüfung und weiteren Verarbeitung der vermittelten Inhalte vorgesehen. Dadurch wirken die Sorgfaltspflichten des DSA auch einer Diskriminierung von Inhalten entgegen und tragen zur Gewährleistung der Meinungsvielfalt im Online-Bereich bei.

Diese Wirkung der Sorgfaltspflichten des DSA zugunsten der Meinungsvielfalt im Online-Bereich wird insbesondere durch die folgenden Kontrollmechanismen und -verpflichtungen erreicht:

- **Anforderungen an allgemeine Geschäftsbedingungen der Diensteanbieter (Art. 14 DSA):**
  Die Vermittlungdienste müssen in ihren AGB etwaige Beschränkungen im Hinblick auf die von ihren Nutzern bereitgestellten Informationen kenntlich machen. Nach Art. 14 Abs. 3 DSA müssen die Anbieter von Vermittlungsdiensten bei der Anwendung und Durchsetzung der in Art. 14 Abs. 1 genannten Beschränkungen sorgfältig, objektiv und verhältnismäßig vorgehen und die Rechte und berechtigten Interessen aller Beteiligten sowie die Grundrechte der Nutzer:innen, die in der Charta verankert sind, etwa das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Freiheit und den Pluralismus der Medien und andere Grundrechte und -freiheiten berücksichtigen.
- **Transparenzberichtspflichten (Art. 15 DSA):**
  Pflicht der Vermittlungsdienste zur jährlichen Veröffentlichung von Transparenzberichten über ihr Lösch- und Sperrverhalten (z.B. über Umgang mit behördlichen Lösch- und Auskunfts-anordnungen (Art. 49 ff. DAS), Meldungen nach dem Melde- und Abhilfeverfahren (Art. 16 DSA) oder Beschwerden über das interne Beschwerdemangementsystem, (Art. 20 DSA).
- **Melde- und Abhilfeverfahren (Art. 16, 17 DSA):**
  Die Diensteanbieter sind verpflichtet, ein Verfahren einzurichten, über welches die Nutzer der Vermittlungsdienste und Dritte Inhalte mitteilen können, die sie für rechtswidrig halten. Die Diensteanbieter werden zu einer sorgfältigen Prüfung der gemeldeten Inhalte sowie einer Entscheidung – letztlich auch zum Zwecke eines Ausgleichs zwischen Meinungs- und Kunstfreiheit sowie Persönlichkeits- und Eigentumsrechten70 – verpflichtet (vgl. insb. Art. 16

[69] Vgl. Überschrift zu Kapitel III. des DSA

[70] *Raue/Heesen,* NJW 2022, 3537 (3540)

Abs. 6 DSA). Die Anbieter von Online-Plattformen (vgl. Art. 3 lit. a DSA) müssen dabei sicherstellen, dass Meldungen sog. vertrauenswürdiger Hinweisgeber mit besonderer Sachkompetenz, Unabhängigkeit von Online-Plattformen und Fähigkeit zur sorgfältigen, genauen und objektiven Ausübung ihrer Tätigkeit vorrangig und unverzüglich behandelt werden (Art. 22 DSA).

- **Internes Beschwerdemangementsystem bei Online-Plattformen (Art. 20 DSA):**
  Die Anbieter von Online-Plattformen sind – aufgrund der öffentlichen Verbreitung von Inhalten im Auftrag ihrer Nutzer:innen – zusätzlich verpflichtet, ein internes Beschwerdemangementsystem für diese einzurichten. Ausgenommen sind Klein- und Kleinstunternehmen nach Art. 19 DSA. Auch insoweit sind die Anbieter von Online-Plattformen zu einer sorgfältigen Prüfung der Beschwerden und einer Entscheidung über diese verpflichtet (vgl. insb. Art. 20 Abs. 4 DSA). Durch die Pflicht zur Einrichtung eines internen Beschwerdemangementsystems soll letztlich auch ein effektiver Rechtsschutz insbesondere zugunsten Nutzer:innen mit geringer (wirtschaftlicher) Leistungskraft sichergestellt werden.71
- **Pflicht zu einer jährlichen Risikoanalyse (Art. 34 DSA) und Risikominderung (Art. 35 DSA) für sehr große Online-Plattformen:**
  Sehr große Online-Plattformen (sog. Very large Online Platforms – VLOPS), die mit 45 Mio. monatlichen Nutzer:innen mehr als 10 % der EU-Bürger:innen erreichen, müssen eine jährliche Risikoanalyse durchführen und dabei insbesondere den Risiken der Verbreitung von rechtswidrigen Inhalten, Einflüssen auf die Ausübung von Grundrechten, v.a. auch auf das Grundrecht auf Meinungs- und Informationsrecht einschließlich der Medienfreiheit und des Medienpluralismus, und Einflüssen auf die Demokratie nachgehen. Nach Art. 35 DSA sind sie diese Plattformen zur Ergreifung von Risikominderungsmaßnahmen verpflichtet. Zudem sind sehr große Online-Plattformen im Sinne von Art. 34 ff. DSA verpflichtet, ihren Erfolg bei der Befolgung der Sorgfaltspflichten nach Art. 11 ff. DSA durch unabhängige Unternehmen überprüfen zu lassen und den Prüfbericht an die Kommission weiterzuleiten (Art. 42 Abs. 4 DSA).

Das am 13. Mai 2024 verkündete und am 14. Mai 2024 in Kraft getretene[72] Digitale-Dienste-Gesetz (DDG) setzt die Vorgaben des DSA in Deutschland um. Die Bundesnetzagentur wurde im DDG für fast alle Aspekte des DSA als zuständige Behörde festgelegt (vgl. § 12 Abs. 1 DDG). Für spezifische Aufgaben des Schutzes von Kindern und Jugendlichen wurde die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz als zuständige nationale Behörde und für den JMStV die Landesmedienanstalten bestimmt (vgl. § 12 Abs. 2 DDG):

> (2) Die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz ist zuständige Behörde für die Durchsetzung von Artikel 14 Absatz 3 und für die Durchsetzung von strukturellen Vorsorgemaßnahmen nach Artikel 28 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2022/2065, soweit diese nicht Maßnahmen nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag in der Fassung vom 14. Dezember 2021 betreffen. Für diese Maßnahmen sowie für konkrete Einzelmaßnahmen nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag sind die nach den medienrechtlichen Bestimmungen der Länder benannten Stellen zuständige Behörden. (…)

Mit dem Inkrafttreten des Fünften Medienänderungsstaatsvertrags (MÄStV) am 01. Oktober 2024 sind die Medienanstalten offiziell für die Durchsetzung von Maßnahmen nach dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag im Kontext der neuen europäischen Regelungen zuständig. Sie sorgen damit künftig auch grenzüberschreitend dafür, dass Kinder und Jugendliche im Internet besser geschützt und

71 Vgl. auch *Raue/Heesen,* NJW 2022, 3537 (3541)

72 BGBl., 2024 I Nr. 149 vom 13. Mai 2024, https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2024/149/VO

Regeln für digitale Plattformen durchgesetzt werden. Ein Beispiel für die effiziente und jetzt schon enge Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten mit den Behörden auf europäischer Ebene ist die Meldung von über 2000 Verstößen gegen geltendes Recht im Internet aus Deutschland an die EU-Kommission seit dem Überfall der Hamas auf Israel. Aus anderen europäischen Ländern wurden lediglich etwa 100 Fälle über die European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) gemeldet.

2.2.5. 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)[73] 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.[74]

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.

2.2.6. 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

---

[73] Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, EU ABl. L 24, 29. Januar 2004, S. 1 ff.

[74] 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 1/2 - Europäisches Wettbewerbsrecht, 4. Auflage 2023, Art. 21 FKVO Rn. 52 ff.

unterschiedlichen Bereichen stammen können wie etwa Sprache und Kultur.[75] 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.[76] 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.[77] 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 verfolgende 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.[78]

2.2.7. 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.[79] 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.[80] Eine nationale Kabelkanalbelegungsregelung verfolgt daher ein Ziel des Allgemeininteresses, falls sie den pluralistischen Charakter des Rundfunkkanalangebots im betreffenden MS oder in einer

---

75 *Calliess,* in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV AEUV, Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV Rn. 19 ff.; *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.

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

77 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.

78 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.

79 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.

80 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.

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.[81]

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.[82] Im Interesse des betreffenden Ziels kann es sogar erforderlich sein, sämtliche verfügbaren Kanäle im Rahmen eines transparenten, die Rechte des Kabelnetzbetreibers wahrenden 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 der 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.[83]

Dem Grundsatz des kulturpolitischen Interventionsminimums hat die EU z.B. bei der Ausarbeitung der sog. Dienstleistungsrichtlinie entsprochen, indem aus deren Anwendungsbereich „nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse"[84] sowie „audiovisuelle Dienste, auch im Kino- und Filmbereich, ungeachtet der Art ihrer Herstellung, Verbreitung und Ausstrahlung, und Rundfunk" [85] 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.

2.2.8. Der Kodex für die elektronische Kommunikation und die Vielfaltssicherung

Der Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation (EEKK), [86] die am 21. Dezember 2018 in Kraft getreten ist, regelt elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, also Übertragungswege

---

81 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.

82 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.

83 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.

84 Art. 2 Abs. 2 lit. a der RL 2006/123/EG v. 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376, 36.

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

86 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. Dezember 2018, S. 36–214, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32018L1972.

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 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.

2.2.9. 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.[87] Allerdings erfahren die auf das Ziel

[87] 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

der Vielfaltssicherung hin ausgerichteten Beschränkungsmöglichkeiten für Grundfreiheiten und Grundrechte sekundärunionsrechtlich eine Bekräftigung durch die „Screening"-Verordnung (EU) 2019/452,[88] 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 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)[89] unter strikter Beachtung der Kompetenzen der Länder für die Vielfaltssicherung erfolgt.

Vielfalt, Verbraucherschutz, Barrierefreiheit, Diskriminierungsfreiheit, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und Förderung eines fairen Wettbewerbs — ausüben."

88 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. März 2019, S. 1 ff. Hierzu z.B. *Lehmann/Kretzschmar*, Investitionskontrolle in Europa - zwischen wirtschaftlichem Zweck, politischem Nutzen und rechtlicher Machbarkeit, 2020.

89 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

2.3. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

2.3.1. 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.“ [90]

2.3.2. 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.[91] 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).[92] 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:[93]

> „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

---

kritischer Überblick und Ausblick, RIW 2020, S. 652 ff.; *Hübner/ von Wistinghausen*, Die Novellierung des deutschen Außenwirtschaftsrechts – Investitionsprüfungen im Lichte der EU-Screening-Verordnung, EWS 2020, S. 264 ff.

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

91 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.

92 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.

93 BVerfGE 136, 9.

> 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.[94]

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

Dabei geht es[95] nicht um die „Herstellung einer arithmetischen Gleichheit von Meinungsrichtungen“, sondern

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

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,[96] Freiraum benötigt, um seine Tätigkeit entfalten zu können. Auch die Notwendigkeit der Ausgestaltung der Rundfunkordnung[97]

> „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:[98]

> „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 erschwerten oder gar unmöglich machten.“

---

94 BVerfGE 73, 118-205(157).

95 BVerfGE 73, 118-205(158).

96 Zuletzt BVerfGE 136, 9.

97 BVerfGE 73, 118 (157).

98 BVerfGE 83, 238 (311).

Aus der tatsächlichen, ökonomisch begründeten Unmöglichkeit der Betätigung Privater, denen der Gesetzgeber grundsätzlich eine Betätigung eröffne, kann sich nach der Auffassung des Gerichts in derselben Entscheidung ein Verstoß der Ausgestaltung gegen die Rundfunkfreiheit ergeben:[99]

> „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:[100]

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

Vielfaltssicherung ist mithin eine verfassungsrechtliche Pflichtaufgabe der Länder. Diese Aufgabe ist von Verfassungswegen 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, dass 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.

2.3.3. 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.[101] Daneben unterscheidet sich der Rundfunk i.S. des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nach Auffassung des BVerfG von anderen Medien durch seine

---

99 BVerfGE 83, 238 (329).

100 BVerfGE 90, 60 (91).

101 BVerfGE 12, 205 (260) (st. Rspr.)

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 drei Merkmale:

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

Die Breiten- oder Massenkommunikationswirkung des Rundfunks besteht herkömmlicherweise darin, dass er einer (zunächst) unüberschaubaren Vielzahl von Menschen zeitgleich Tatsachen und Meinungen vermittelt und damit auf einen großen Rezipienten-Kreis in kurzer Zeit Einfluss genommen wird. Es tritt für einen identischen Inhalt ein zeitgleicher Multiplikationseffekt ein. Für diese Breitenwirkung waren nach dem früheren Stand der Technik weniger Bewegtbild und Ton sowie die redaktionell gestalteten Inhalte bedeutsam, sondern die ursprüngliche Eigenschaft als Verteildienst, der ständig in praktisch allen Haushalten präsent ist und dessen Inhalt ohne großen Aufwand rezipierbar ist. Aufgrund der rasanten technischen Entwicklung der letzten Jahre ist allerdings nicht mehr einzig und alleine auf die Einordnung als Verteildienst unter rein technischem Blickwinkel abzustellen. 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 durch die privaten 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.[102] 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

[102] BVerfGE 73, 118 (154).

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.[103]

Ein Dienst ist daher unter Beachtung des Vorstehenden umso rundfunktypischer,

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

Dass gesetzliche Regelungen zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung nicht durch den Wegfall der durch die Knappheit von Sendefrequenzen bedingten Sondersituation entbehrlich geworden sind, betont das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung.[104] 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.[105]

2.3.4. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Das BVerfG betont in ständiger Rechtsprechung nicht nur das Gebot der Schaffung einer positiven Ordnung für den Rundfunks. Es hebt zugleich hervor, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung dieser positiven Ordnung einen weiten Gestaltungsspielraum hat, auch für Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsdichte.[106]

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

---

103 BVerfGE 74, 297 (350).

104 Vgl. z.B. BVerfGE 57, 295 (322).

105 Vgl. *Dörr/Holznagel/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/assets/161007-gutachten-doerr-holznagel-picot-100~original?cb=1578960423782)

106 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)

der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird, und dass die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt.[107] 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.

2.3.5. Die Zuständigkeit der Länder für die Rundfunkordnung

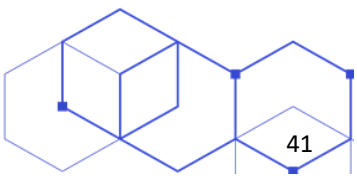
Das Rundfunkwesen ist nach den Artikeln 30 und 70 des Grundgesetzes Sache der Länder. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinem Ersten Fernsehurteil vom Februar 1961 das als "Magna Charta des Rundfunks" in die Geschichte einging und die weitere Entwicklung des Rundfunkwesens in der Bundesrepublik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

2.3.6. 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

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



kooperieren, wie das in einem kooperativen Bundesstaat stets notwendig ist. [108] Im Bereich des Rundfunks müssen interföderale Einrichtungen geschaffen und Staatsverträge geschlossen werden, die diese kooperativen Verbandsstrukturen anordnen bzw. dazu legitimieren.[109]

Dass föderaler Abstimmungsbedarf gesetzgeberische Reaktionen auf aktuelle Herausforderungen erschwert, ist bislang nicht belegt. Zwar mag gerade auch das „zähe und bisher ergebnislose Ringen um ein sachgerechtes Vielfaltsicherungsrecht“ als Beispiel entsprechender Problemlagen angeführt werden.[110] Indessen weisen der anstehende sechste Medienänderungsstaatsvertag innerhalb von fünf Jahren auf eine fortdauernde interföderale Handlungsfähigkeit der Länder hin.

Allerdings muss die Zusammenarbeit der Länder Grenzen finden, worauf das Bundesverfassungsgericht im sogenannten Hessen 3-Beschluss auch ausdrücklich hingewiesen hat. Ein gewisser eigener Regelungsspielraum muss den einzelnen Ländern und damit den Landesparlamenten verbleiben; nicht das gesamte Rundfunkwesen darf abschließend durch Staatsverträge für die ganze Bundesrepublik einheitlich geregelt werden. Gerade auch im Bereich der Sicherung von Meinungsvielfalt auf subnationaler Ebene, d.h. explizit zur Gewährleistung von regionaler und lokaler Vielfalt, ist dieser Spielraum durchaus vorhanden.

Auch aus dem Prinzip der Bundestreue folgt, 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 vielfaltserhaltende bzw. –fördernde Entwicklungen unterstützt.

2.4. Bundesgesetzliche Rahmenbedingungen

2.4.1. 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.[111]

---

108 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.

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

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

111 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)

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.

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 crossmedial 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)“, [112] 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.

2.4.2. Novellierungen zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)

Das nach Maßgabe von 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; 10. GWB-Novelle) [113] hatte zum Ziel, missbräuchlichem Verhalten von Unternehmen mit überragender, marktübergreifender Bedeutung für den Wettbewerb besser entgegenzuwirken. Zugleich sollten mit spezifischen Datenzugangsreglungen Innovationen befördert und Märkte offengehalten werden. Durch das GWB-Digitalisierungsgesetz wurde die Möglichkeit geschaffen, es Plattformunternehmen zu untersagen, auf der Plattform Angebote von Wettbewerbern – etwa bei der Darstellung der Suchergebnisse – schlechter als eigene Angebote zu behandeln. Die Reform sollte zudem den Wettbewerbsbehörden ein schnelleres und effektiveres Handeln ermöglichen. Aufgrund der Schnelllebigkeit der Märkte wurde das Bundeskartellamt durch das GWB-Digitalisierungsgesetz befähigt, unter erleichterten Bedingungen einstweilige Maßnahmen zu ergreifen, um den Wettbewerb schon frühzeitig zu schützen. Zugleich wurden die Ermittlungsbefugnisse der Kartellbehörden ausgeweitet. Außerdem schaffte das Gesetz

---

112 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)

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

Erleichterungen im Recht der Fusionskontrolle. Zudem erhielten Unternehmen mehr Rechtssicherheit bei Kooperationen – etwa bei der gemeinsamen Nutzung von Daten oder dem Aufbau von Plattformen.

Durch die am 07. November 2023 in Kraft getretene[114] 11. GWB-Novelle wurde das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen erneut geändert. Wesentlicher Gegenstand der 11. GWB-Novelle war die Erweiterung der Befugnisse der Kartellbehörden in den Bereichen der Sektoruntersuchung (§ 32e GWB n.F.), der daran anschließenden Abhilfemaßnahmen (§ 32f GWB n.F.) und der Vorteilsabschöpfung (§ 34 GWB n.F.). [115] Zudem erhielt das Bundeskartellamt zur effektiven Durchsetzung des Digital Markts Act (DMA)[116] die Befugnis, Untersuchungen zu etwaigen Verstößen gegen Art. 5, 6, 7 DMA durchzuführen (§ 32g GWB n.F.).

Sektoruntersuchungen im Sinne der §§ 32e f. GWB verfolgen den „Zweck, unabhängig von einem konkreten Rechtsverstoß bzw. Anfangsverdacht einzelne Wirtschaftszweige zu untersuchen, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob Wettbewerb in speziellen Wirtschaftsbranchen geschwächt und in seiner Funktionsfähigkeit eingeschränkt ist.“[117] Die Sektoruntersuchung nach dem GWB hat unter anderem in § 32e Abs. 3 und Abs. 4 GWB n.F. Neuerungen erfahren. Nach § 32e Abs. 3 GWB n.F. soll das Bundeskartellamt eine Sektoruntersuchung innerhalb von 18 Monaten nach der Einleitung des Verfahrens abschließen. Dadurch soll das Verfahren beschleunigt werden.[118] Nach § 32e Abs. 4 S. 1 GWB n.F. *muss* das Bundeskartellamt einen Bericht über die Ergebnisse der Sektoruntersuchung veröffentlichen. Zudem kann das Bundeskartellamt nach § 32e Abs. 4 S. 3 GWB n.F. wettbewerbspolitische Empfehlungen aussprechen. In diesem Fall hat das Bundeskartellamt den Bericht über die Ergebnisse der Sektoruntersuchung an die Bundesregierung weiterzuleiten. Dadurch sollen wettbewerbsrelevante Lösungen in die Wirtschaftspolitik eingebracht werden.[119]

Nach dem Abschluss von Sektoruntersuchungen waren bislang – abgesehen von Möglichkeit des Bundeskartellamtes, einen Bericht über das Ergebnis der Sektoruntersuchung zu veröffentlichen – keine weiteren Befugnisse des Bundeskartellamtes vorgesehen.[120] § 32f Abs. 3 S. 6, Abs. 4 GWB n.F. sieht nun die Möglichkeit der Ergreifung von Abhilfemaßnahmen durch das Bundeskartellamt nach Abschluss einer Sektoruntersuchung vor. Durch die Regelung dieser Befugnisse des Bundeskartellamtes sollen Marktzutrittsschranken abgebaut und es soll (somit) ein funktionsfähiger Wettbewerb gewährleistet werden.[121]

§ 32f Abs. 3 S. 7 GWB n.F. enthält Regelbeispiele für mögliche Abhilfemaßnahmen nach § 32 Abs. 3 S. 6 GWB n.F., unter anderem die Gewährung des Zugangs zu Daten, Schnittstellen, Netzen oder

---

114 BGBl. I Nr. 294 vom 06. November 2023; *Tobias Lettl,* Die 11. GWB-Novelle, Wettbewerb in Recht und Praxis 2023, 1407 (1407) (zitiert im Folgenden: *Lettl,* WRP 2023, 1407)

115 Vgl. auch *Lettl,* WRP 2023, 1407 (1404 ff.)

116 Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte), Abl. Nr. L 265/1

117 So *Christian Alexander/Paul Dittrich/Georg Roeder,* Die 11. GWB-Novelle im Überblick, Compliance Berater 2023, 477 (477) (im Folgenden zitiert: *Alexander/Dittrich/Roeder,* CB 2023, 477) mwN; vgl. auch § 32e Abs. 1 GWB

118 RegE, BT-Drs. 20/6824, S. 25

119 Siehe Podszun/Rohner, Stellungnahme zum RegE, A-Drs. 20(9)268, S. 6 (abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/952732/ed9046d70d09bd236b74fee2146f1918/20-9-268_Stellungnahme_Prof-Dr-Podszun-data.pdf)

120 RegE, BT-Drs. 20/6824, S. 1

121 RegE, BT-Drs. 20/6824, S. 29, 30

sonstigen Einrichtungen (Nr. 1) sowie die Verpflichtung zur Etablierung transparenter, diskriminierungsfreier und offener Normen und Standards durch Unternehmen (Nr. 3). Als *ultima ratio* kann das Bundeskartellamt gegenüber marktbeherrschenden Unternehmen sowie Unternehmen mit einer überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb nach § 19a Abs. 1 GWB unter besonderen Voraussetzungen eine sogenannte (enteignungsähnliche) Entflechtung anordnen (§ 32f Abs. 4 GWB n.F.).[122] Dadurch werden die betroffenen Unternehmen verpflichtet, Unternehmensanteile oder Vermögen zu veräußern.

Novelliert wurde zudem die – bisher wenig praxisrelevante[123] – behördliche Vorteilsabschöpfung nach § 34 GWB. Für den Fall, dass ein Unternehmen einen Kartellrechtsverstoß begeht und dadurch einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt, sieht § 34 Abs. 1 GWB die Möglichkeit für Kartellbehörden vor, die Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils anzuordnen und dem Unternehmen die Zahlungen eines entsprechenden Geldbetrages aufzuerlegen. § 34 Abs. 4 GWB n.F. enthält nun unter anderem Regelungen zur Vermutung der Entstehung eines Vorteils (§ 34 Abs. 1 S. 1 GWB n.F.) sowie zur Vermutung der Höhe des Vorteils (§ 34 Abs. 4 S. 4 GWB n.F.). Eine Vermutung nach § 34 Abs. 1 S. 1 GWB n.F. in Verbindung mit § 34 Abs. 4 S. 4 GWB n.F. kann nach § 34 Abs. 4 S. 7 GWB n.F. nur widerlegt werden, soweit das Unternehmen nachweist, dass weder die am (Kartellrechts-)Verstoß unmittelbar beteiligte juristische Person oder Personenvereinigung noch das Unternehmen im Abschöpfungszeitraum einen Gewinn in entsprechender Höhe erzielt hat.

Schließlich trägt die 11. GWB-Novelle auch dazu bei, die nationale Durchführung des Digital Marktes Act (DMA) zu gewährleisten. Das Bundeskartellamt kann nach § 32g GWB n.F., Untersuchungen im Hinblick auf Verstöße von sogenannten Gatekeepern bzw. Torwächtern (i.S.v. Art. 3 DMA) gegen Art. 5 bis 7 DMA durchführen. Über die Ergebnisse der nach § 32g GWB durchgeführten Untersuchung erstattet das Bundeskartellamt Bericht an die Europäische Kommission. Der Europäischen Kommission ist die Entscheidung über die Einleitung eines Verfahrens nach dem DMA vorbehalten.[124] Darüber hinaus hat der Gesetzgeber in den §§ 33, 33b, 33g, 33h, 89b ff. GWB Anpassungen vorgenommen, um die behördliche und private Rechtsdurchsetzung der einschlägigen Vorschriften des DMA sicherzustellen.[125] Insbesondere sollen Verstöße gegen die Bestimmungen des DMA die gleichen zivilrechtlichen Ansprüche begründen wie Verstöße gegen das Kartellrecht.[126]

Im Ergebnis verfolgen auch die von der 11. GWB-Novelle vorgesehen Gesetzesänderungen das Ziel, einen funktionsfähigen Wettbewerb zu gewährleisten. Die 11. GWB-Novelle schafft somit auch weitere Rahmenbedingungen für ein vielfältiges Produkt- und Dienstleistungsangebot durch unterschiedliche Markteilnehmer. Soweit sich die Neuregelungen an Normadressaten aus dem Medienbereich richten, unterstützen sie auch in der Medienbranche die Vielfaltssicherung.

122 Siehe *Alexander/Dittrich/Roeder,* CB 2023, 477 (479 f.)

123 Vgl. *Alexander/Dittrich/Roeder,* CB 2023, 477 (480) mwN

124 RegE, BT-Drs. 20/6824, S. 38

125 Vgl. auch *Alexander/Dittrich/Roeder,* CB 2023, 477 (482)

126 RegE, BT-Drs. 20/6824, S. 44

2.4.3. Telekommunikationsrecht

Das seit Jahrzehnten auch seitens der Länder und der Landesmedienanstalten betonte Verständnis einer dem Rundfunk „dienenden Funktion“ der Telekommunikation[127] erfährt in jüngerer Zeit durch Rechtsprechung und Literatur zunehmend Relativierungen.[128] 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.

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.[129]

Die Formel von der „dienenden Funktion“ der Telekommunikation für den Rundfunk bedarf nicht zuletzt mit Blick auf diese technologischen Entwicklungen der Klarstellung: [130] „Dienende Funktion“ kann selbstverständlich nicht bedeuten, dass die Telekommunikation insgesamt ausschließlich oder in jeder Hinsicht vorrangig der Sicherung der Rundfunkfreiheit zu dienen habe: [131] „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).“[132]

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 sichtlich egwordene Bedeutung von Broadcastingmittelbar (oder gar unmittelbar) über die Telekommunikation (Frequenzvergabe) auf die Programmgestaltung Einfluss genommen werden darf (Inhaltsneutralität).[133]Nicht zuletzt hat die Zeit in der sog. Corona-Pandemie einmal mehr gezeigt, das Broadcasting gegenüber Streaming zur Information der Bevölkerung in Krisensituationen von enormer Bedeutung für das Funktionieren der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist.

---

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

128 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

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

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

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

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

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

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.[134]

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. [135]

Die Bereitstellungsfunktion wird ergänzt durch die inhaltsbezogene „Neutralität“ des Telekommunikationsrechts, die verletzt wäre, wenn mittelbar über die Frequenzverwaltung auf das Programm eingewirkt werden könnte. Damit sind auch inhaltliche Bewertungen einzelner Programme oder Programmarten oder die Gewichtung der Zahl der Nutzer grundsätzlich nicht vereinbar – zumindest dann, wenn diese Bewertungen und Gewichtungen nicht auf Entscheidungen der für die positive Ordnung des Rundfunks zuständigen Länder und der von diesen hierzu berufenen Landesstellen aufbauen. Der Rekurs auf „Effizienz“ ist zwar auch gegenüber dem Rundfunk in beiden typisierten Ausprägungen des dualen Systems legitim, soweit es um das Rücksichtnahmegebot auf der zweiten Ebene der Abstimmung des Rundfunkbedarfs auf die konkurrierenden Bedürfnisse der anderen Telekommunikationsdienste durch Koordination geht. Auf der ersten Ebene, auf der es um die Prioritäten unterschiedlicher Nutzungen bei begrenzter Verfügbarkeit von Frequenzen geht, würde aber eine Entscheidung über die Subordination des Rundfunkdienstes gegenüber anderen zu einem unzulässigen mittelbaren Einfluss auf die Programmfreiheit führen, da eine solche Priorisierung damit einher ginge, dass eine quantitativ geringere Nutzung einer Frequenz (für eine kleiner Zahl von Rundfunknutzern) auch qualitativ niedriger zu bewerten ist als der höhere Nutzungsgrad einer Frequenz z.B. durch die Mobilkommunikation.[136]

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 schafft[137] - weiter, dass das Gesetz eine möglichst klare Grundlage schaffen muss, die die Spielräume

---

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

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

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

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

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.[138]

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. 5 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. 7 TKG unabhängig von der Art der Übertragung zu berücksichtigen. Die medienrechtlichen Bestimmungen der Länder bleiben unberührt.

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

2.4.4. Insbesondere: Zur Erweiterung der Zusammenarbeitspflichten seitens der BNetzA durch das TK-Modernisierungsgesetz

Mit dem Telekommunikationsmodernisierungsgesetz, das am 01. Dezember 2021 in Kraft trat, wurde auch die Zusammenarbeit der BNetzA mit den Landesmedienanstalten neu geregelt, wie folgende Synopse aufweist:

TKG alt	**TKG neu**
§ 123 Abs. 2 TKG „(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.“	§ 197 Abs. 6 TKG „(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.“
	Hinweis: § 2 Abs. 7 Satz 1 TKG lautet: „Die Belange des Rundfunks und vergleichbarer Telemedien sind unabhängig von der Art der Übertragung zu berücksichtigen.“

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

Die inhaltliche Änderung geht zurück auf folgende Stellungnahme des Bundesrates vom 12. Februar 2021:[139]

> „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."

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.

---

139 BR-Drs. 25/21, S. 55.

2.4.5. Gesetz über Digitale Dienste (DDG)

Mit dem Gesetz über digitale Dienste (kurz DDG) wurden das bislang geltende NetzDG und das Telemediengesetz (TMG) abgelöst. Damit ergänzt die Bundesregierung den am 17. Februar in Kraft getretenen Digital Services Act (DSA), um einheitliche Regelungen für digitale Dienste.

Das Digitale-Dienste-Gesetz (DDG) ist Bestandteil eines sog. Artikel-Gesetzes und zwar Art. 1 des „Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG sowie zur Durchführung der Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten und zur Änderung weiterer Gesetze“.

Das DDG regelt das Recht der digitalen Dienste unter Berücksichtigung der EU-Vorgaben im DSA. Hierzu wurden vor allem auch bisherige TMG-Regelungen – mit angepasstem Inhalt – übernommen, soweit sie mit Blick auf den DSA noch erforderlich und anwendbar waren.

In den weiteren Artikeln wurde eine Vielzahl von bestehenden Gesetzesregelungen aufgehoben oder geändert (Art. 2 bis 37). Hierzu zählen insbesondere auch

- die Aufhebung des TMG, wobei sich viele TMG-Regelungen im DDG wiederfinden
- die Abkehr vom rein national geprägten Begriff „Telemedien“, der bisher in § 1 Abs. 1 Satz 1 TMG definiert wurde, eine nationale Besonderheit war und sich im allgemeinen Sprachgebrauch nicht durchgesetzt hat
- die Einführung des Begriffs „Digitale Dienste“, der den Terminus „Telemedien“ aufgrund der europarechtlichen Regelungen des DSA ersetzt
- die Aufhebung vieler Vorschriften des Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)
- die Umbenennung des TTDSG in TDDDG aufgrund der Abkehr vom Begriff „Telemedien“ (nunmehr „digitale Dienste“)
- Änderungen in vielen anderen Gesetzen, die bislang den Begriff „Telemedien“ verwendet oder auf das bisherige TTDSG verwiesen haben, z.B. § 2 Abs. 7 Satz 1 und § 3 Nr. 26 TKG sowie § 9 BDSG.

2.5. Medienstaatsvertragliche Rahmenbedingungen

2.5.1. Die Entwicklung des Medienstaatsvertrages

Der Medienstaatsvertrag ist ursprünglich als Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland am 07. November 2020 in Kraft getreten und hat den bis dahin geltenden Rundfunkstaatsvertrag ersetzt.[140] In den Jahren 2021 bis 2024 wurde der Medienstaatvertrag bereits

[140] Vgl. Gesetz Nr. 2005 Gesetz über die Zustimmung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Medienstaatsvertrag), Amtsblatt des Saarlandes 2020, Teil I, S. 820, 866, 869 f.; *Dr. Stefanie Schult,* Reform der Modernisierung durch Medienänderungsstaatsverträge – Aktuelle Gesetzesänderungen und –vorhaben im Überblick, Zeitschrift für Recht der Digitalisierung, Datenwirtschaft und IT (MMR) 2023, S. 744 ff. (zit.: *Schult,* MMR 2023, 744).

durch fünf Medienänderungsstaatsverträge geändert. Zuletzt trat am 01. Oktober 2024 der 5. Medienänderungsstaatsvertrag in Kraft.[141]

Wesentlicher Gegenstand des ersten Medienänderungsstaatsvertrages war die Erhöhung des Rundfunkbeitrags in von 17,50 Euro auf 18,36 Euro. Der Staatvertrag sollte am 01. Januar 2021 in Kraft treten. Das Land Sachsen-Anhalt hatte dem ersten Medienänderungsstaatsvertrag jedoch nicht zugestimmt. Infolge einer Verfassungsbeschwerde der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entschied das Bundesverfassungsgericht[142], dass die Versagung der Zustimmung zu dem ersten Medienänderungsstaatsvertrag die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verletzt habe. Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde der in dem ersten Medienänderungsstaatsvertrag vorgesehen Erhöhung des Rundfunkbeitrags letztlich Geltung verschafft.[143]

Die Fassung des zweiten Medienänderungsstaatsvertrages trat am 30. Juni 2022 in Kraft[144] und enthielt insbesondere Anforderungen für barrierefreie Medienangebote, weitete die Anbieterpflichten aus und setzte für Dienste, die den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglichen, die Vorgaben der RL (EU) 2019/882[145] um.[146] Die Gewährleistungen des zweiten Medienänderungsstaatsvertrages zur Barrierefreiheit in Medien verfolgten das Ziel, allen Menschen eine Teilhabe am medialen Austausch sowie an der Gesellschaft insgesamt zu ermöglichen.[147]

Die durch den dritten und vierten Medienänderungsstaatsvertrag geregelten Änderungen zum Medienstaatsvertrag betrafen im Wesentlichen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk: Durch den dritten Medienänderungsstaatsvertrag[148] sollte der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an die Lebenswirklichkeit veränderter Mediennutzung angepasst werden. Die Neuregelungen sollten sicherstellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch künftig unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation seinem verfassungsrechtlichen Funktionsauftrag nachkommen kann.[149] Darüber hinaus verfolgte der dritte Medienänderungsstaatsvertrag auch das Ziel, die Rolle der Gremien in Programmangelegenheiten und in Fragen der Hauswirtschaft zu stärken und dadurch einen

---

141 Vgl. auch Gesetz Nr. 2139 zur Zustimmung zum Fünften Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Fünfter Medienänderungsstaatsvertrag), Amtsblatt des Saarlandes Teil I, 2024, S. 440; https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MStV.pdf.

142 BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021 – 1 BvR 2756/20, 1 BvR 2775/20, 1 BvR 2777/20

143 BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021 – 1 BvR 2756/20, 1 BvR 2775/20, 1 BvR 2777/20 Rn. 113 ff.

144 Gesetz Nr. 2072 Gesetz zur Zustimmung zum zweiten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (2. Medienänderungsstaatsvertrag) vom 16. März 2022, Amtsblatt des Saarlandes 2022, Teil I, S. 677; Artikel 2 zum Zweiten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Zweiter Medienänderungsstaatsvertrag); https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/Dokumentation/Doku_II_2023_final.pdf, S. 3

145 RL (EU) 2019 882 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen

146 Vgl. *Stefanie Schult,* Reform der Medienordnung durch Medienänderungsstaatsverträge, Aktuelle Gesetzesänderungen und -vorhaben, Zeitschrift das Recht der Digitalisierung, Datenwirtschaft und IT 2023, 744, (744) (zitiert im Folgenden: *Schult,* MMR 2023, 744)

147 Begründung zum Zweiten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Zweiter Medienänderungsstaatsvertrag), S. 2, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/2_MAEStV_Begruendung_final.pdf

148 Vgl. zu den Neuregelungen im Einzelnen auch *Schult,* MMR 2023, 744, (745 ff.)

149 Vgl. Begründung zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag), S. 1, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/3_MAEStV_Begruendung_final.pdf

Beitrag zur Vielfaltssicherung zu leisten. [150] Der vierte Medienänderungsstaatsvertrag sah insbesondere Regelungen zur Vereinheitlichung der Bereiche Transparenz und Compliance im öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie Vorschriften zur Aufsicht und Kontrolle bei den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, dem ZDF und dem Deutschlandradio vor.[151]

Gegenstände des fünften Medienänderungsstaatsvertrages waren insbesondere Regelungen zur Durchführung des Digital Services Act sowie zur Klarstellung für Regionalfenstern in den reichweitenstärksten privaten Fernsehprogrammen.[152] Letzteres verfolgte insbesondere auch das Ziel der Sicherung der Medienvielfalt.[153]

2.5.2. Das System der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht

Nach der derzeit geltenden Fassung des Medienstaatsvertrages ist 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.[154]

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

---

150 Vgl. Begründung zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag), S. 2, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/3_MAEStV_Begruendung_final.pdf

151 Vgl. Begründung zum Vierten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Vierter Medienänderungsstaatsvertrag), S. 1, abrufbar unter: https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Staatsvertraege_und_andere_Dokumente/4_MAEStV_Begruendung.pdf.

152 Begründung zum Fünften Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Fünfter Medienänderungsstaatsvertrag), https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Staatsvertraege_und_andere_Dokumente/5._MAEStV_Begruendung.pdf, S. 1 f.

153 https://rundfunkkommission.rlp.de/rundfunkkommission-der-laender/fuenfter-medienaenderungsstaatsvertrag.

154 Vgl. KEK-Mitteilung 1/03, „Behandlung von Anträgen bundesweiter Fernsehveranstalter auf Zulassungsverlängerung und auf Zulassung anderer Konzernunternehmen“, abrufbar unter https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/KEK_Mitteilungen/KEK-Mitteilung_1-03.pdf

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 vorlegende 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 01. Juli 2002, eingerichtet hat.[155]

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.[156]

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 % 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 % am Zuschauermarkt, wird nach dem Rundfunkstaatsvertrag vermutet, dass vorherrschende Meinungsmacht gegeben ist. Gleiches gilt bei Erreichen eines Zuschaueranteils von 25 %, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner

---

155 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 https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/KEK_Mitteilungen/KEK-Mitteilung_2-04.pdf

156 Vgl. KEK-Mitteilung 5/07, „Mitteilung der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) zur Prüfung im Rahmen von Drittsendezeitverfahren“, abrufbar unter kek-online.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/KEK_Mitteilungen/KEK-Mitteilung_5-07.pdf

Aktivitäten auf den relevanten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss dem eines Unternehmens mit einem Zuschaueranteil von 30 % im Fernsehen entspricht. Eine starke Stellung auf dem Fernsehmarkt, wie sie in entsprechenden Zuschaueranteilen ihren Ausdruck findet, kann zwar durch eine ebenfalls starke Stellung des Anteilsinhabers auf medienrelevanten verwandten Märkten verstärkt werden. Je weiter der Schwellenwert von 25 % 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. [157]

[157] 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).

§ 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 Medienstaatsvertrags 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 Medienstaatsvertrag 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 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 Inhalteanbietern 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.

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

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

2.5.3. Auswahlkriterien bei der Zuordnung und Zuweisung terrestrischer Übertragungskapazitäten

Ein wesentlicher Bereich der Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages durch den am 19. Dezember 2007 unterzeichneten und am 01. 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 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 Versorgungen die eigene Bevölkerung erreicht werden soll. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass bei knappen Ressourcen durch bundesweite Versorgungen 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.

2.5.4. 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)[158] geregelt, die am 01. Januar 2025 in Kraft getreten ist.

Um ihre Regulierungstätigkeit effektiv ausüben zu können, engagieren sich die Landesmedienanstalten auch in Form von Forschungsaktivitäten im Bereich der Intermediärregulierung. 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 Kl-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).

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

2.5.5. Medienplattformen und Benutzeroberflächen

Die Plattformregulierung liefert einen wichtigen Beitrag zur Vielfaltssicherung. Betreiber von infrastrukturgebundenen 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.

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 Programm-angebot verschaffen und zugleich eine Ansteuerung der Einzelangebote ermöglichen, transparent auszugestalten (z.B. Elektronischer Programmführer (EPG) des Kabelnetzbetreibers, Menü eines Smart-TVs oder Sprachassistenten). 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 und wie die eingesetzten Anzeige- und Sortier-Algorithmen funktionieren.

2.6. Rahmenbedingungen des Saarländischen Mediengesetzes (SMG)

2.6.1. Vielfaltssicherung in Bezug auf das Saarland

Die Förderung 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.[159] 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 entgegen zu treten sind, Rechnung zu tragen ist. Denn auch in einer landesweit dual strukturierten Rundfunkordnung muss der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass die verfassungsrechtlichen Vielfaltsanforderungen an die Berichterstattung durch das Gesamtangebot aller Veranstalter erfüllt werden.[160]

Eine erste entsprechende Absicherung hat der saarländische Gesetzgeber insoweit durch § 16 Saarländisches Mediengesetz (SMG) vorgenommen. Diese Regelung mit dem Titel „Meinungsvielfalt“ findet sich im Teil 4 „Vorschriften über den Rundfunk“ des SMG für die privaten Rundfunkanbieter im Saarland unmittelbar und gemäß § 2 Abs. 11 Satz 2 SR-Gesetz für die öffentlich-rechtliche Sendeanstalt Saarländischer Rundfunk entsprechend. Sie 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

---

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

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

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.
(4) Die §§ 16 und 19 Absatz 3 gelten nicht für Teleshopping-Kanäle.

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 § 31 SMG eine Ergänzung und prozedurale Absicherung.

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

§ 31 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:

„(2) 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 Programmbeirats 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.“

2.6.2. Das System der Verhinderung vorherrschender intermedialer Meinungsmacht

Eine besondere Gefährdung für die Meinungsvielfalt kann von gattungsübergreifenden Konzentrationstendenzen ausgehen. Medienstaatsvertraglich 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. § 22 Abs. 1 SMG regelt an wen eine Zulassung nicht erteilt werden darf. Nach dessen Nr. 6 nicht erteilt werden darf sie 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, sofern die Medienvielfalt nicht durch vielfaltssichernde Maßnahmen im Sinne der §§ 23 bis 25 sichergestellt werden kann."

Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber durch das am 23. Oktober 2023 in Kraft getretene neue SMG einerseits an der grundsätzlichen Beschränkung für die Herausgeberin der Saarbrücker Zeitung als einziger Tageszeitung im Saarland auf Beteiligungen an privaten Rundfunkveranstaltern in Höhe von jeweils maximal 33,33 % festgehalten, andererseits aber im letzten Halbsatz unter der Voraussetzung zusätzlicher vielfaltssichernder Maßnahmen höhere Beteiligungen für dieses Unternehmen ermöglicht.

Durch § 22 Abs. 2 Satz 1 SMG wurde die Beteiligungsgrenze für marktbeherrschende Tageszeitungsunternehmen nunmehr kapital- und stimmrechtsmäßig auf 75 % bzw. einen vergleichbaren beherrschenden Einfluss angehoben, wobei eine entsprechende Zulassung nur auf Grundlage der in § 23 Abs. 1 SMG genannten vielfaltssichernden Maßnahmen erteilt werden darf.

§ 23 Abs. 1 SMG lautet:

Als vielfaltssichernde Maßnahmen im Sinne dieses Gesetzes gelten:
1. die Einräumung von Sendezeit für unabhängige Dritte (§ 24),
2. die Einrichtung eines Programmbeirates (§25).

Die Entscheidung, ob im konkreten Fall die Meinungsvielfalt durch die gewählte vielfaltssichernde Maßnahme sichergestellt werden kann, obliegt dem Medienrat der LMS:

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.[161] Inzwischen haben sich – neben den Internet-Angeboten des SR[162] und der SZ[163] als im Rundfunk- namentlich auch Fernsehbereich rsp. im Tageszeitungsbereich jeweils reichweitenstärkster Akteure – auch eine Vielzahl weiterer Angebote mit publizistischer Relevanz wie z.B. die Angebote des Saarbrücker Wochenspiegelverlages[164] oder des FORUM-Verlages[165] 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.[166] 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 Vielfaltsgefährdungen rundfunk- bzw. fernsehzentriert sind – ein auch mit Blick auf die Konvergenz der Medien ggf. überholter Ansatz. So finden die vielfaltssichernden Vorschriften der

---

161 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

162 Diese inzwischen unter der Domain „http://www.sr.de"

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

164 Vgl. http://www.wochenspiegelonline.de

165 Vgl. http://www.magazin-forum.de

166 Vgl. hierzu Abschnitt 3. c) dieses Berichts

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.[167]

2.6.3. Meinungsvielfaltssicherung als Bezugspunkt des Verfügbarmachens von Frequenzen sowie von Zuordnungsentscheidungen und Verständigungsvereinbarungen

a) Vielfaltssicherung über das Verfügbarmachen neuer Übertragungskapazitäten für das Saarland und Hemmnisse für die Bewältigung dieser Aufgabe

Nach § 20 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 § 20 Abs. 1 Satz 2 SMG „dem Ziel der Meinungsvielfalt (Angebots- und Anbietervielfalt) Rechnung zu tragen".

Landesregierung und LMS wirken zudem nach § 20 Abs. 2 SMG darauf hin, dass zusätzliche Übertragungskapazitäten für das Saarland verfügbar gemacht werden und zur Verfügung stehende 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.[168] Dabei stellen sich indessen nicht zuletzt Probleme internationaler telekommunikationsrechtlicher Art.[169]

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

---

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

168 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.

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

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.

b) Vielfaltssicherung, Zuordnungsentscheidungen und Verständigungsvereinbarungen

Die medienrechtliche Zuordnung von neuen terrestrischen Übertragungsmöglichkeiten,[170] deren Zuordnung bei Inkrafttreten des SMG nicht geregelt war, bestimmt sich im Saarland nach § 20 Abs. 4 bis 8 SMG. Diese lauten auszugsweise:

> „(4) Stehen dem Saarland Übertragungskapazitäten für Rundfunkzwecke zur Verfügung, gibt die zuständige oberste Landesbehörde dies den für das Saarland zuständigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalterinnen oder Rundfunkveranstaltern und der LMS bekannt. Die oberste Landesbehörde 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 oberste Landesbehörde die Übertragungskapazitäten zu und unterrichtet den für Medienfragen zuständigen Ausschuss des Landtags über das Ergebnis der Verständigung. Eine Verständigung ist bereits vor der Mitteilung des Versorgungsbedarfs nach Absatz 1 zulässig.
> (5) Kommt eine Verständigung nach Absatz 4 Satz 2 innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe gemäß Absatz 4 Satz 1 nicht zustande, wird ein Schiedsverfahren durchgeführt. (…) Die Landesregierung teilt die technischen Übertragungskapazitäten auf der Grundlage des Vorschlags der Schiedsstelle zu und unterrichtet den für Medienfragen zuständigen Ausschuss des Landtags über das Ergebnis der Verständigung.
> (6) Übertragungskapazitäten, die zur Sicherstellung der Grundversorgung mit öffentlich-rechtlichem Rundfunk erforderlich sind, werden dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugeordnet.
> (7) Unbeschadet des Absatzes 6 sind die Übertragungskapazitäten insgesamt so zuzuordnen, dass eine möglichst gleichgewichtige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks gesichert wird. Dabei sind folgende Gesichtspunkte einzubeziehen:
> 1. Sicherung der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,
> 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 § 20 SMG (§ 21 SMG a.F.) wurden seit 2003 mehrere Verständigungsverfahren durchgeführt. Besonders bedeutsam war dabei das erste Verfahren, bei dem es u.a. auch um die Zuordnung der Frequenz 103,7 Saarbrücken-Schoksberg ging – eine weitgehend landesweit empfangbare Frequenz, auf der zuvor der von der LMS betriebene Offene Kanal terrestrisch verbreitet wurde. Diese Frequenz wurde auf der Grundlage einer Verständigungsvereinbarung von SR, Deutschlandradio und LMS vom 22. Oktober 2003 dem SR zugeordnet.

---

[170] Zum medienrechtlichen Verfahren der Gewinnung solcher neuer Übertragungskapazitäten für das Saarland, auch im Zusammenspiel mit telekommunikationsrechtlichen Vorgaben, vgl. § 20 Abs. 1 und 2 SMG

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.[171]

Im Saarland sind terrestrisch analog über UKW danach vier Angebote des öffentlich-rechtlichen SR und mit „Radio Salü“ der RADIO SALÜ Euro Radio Saar GmbH lediglich ein privates Hörfunkprogramm (mit wenigen Einschränkungen) landesweit empfangbar. Dem Ziel des Medienrates der LMS, auch für das zweite Programmangebot dieser privaten Veranstalterin, „Classic Rock Radio“, sowie das Programm „bigFM Saarland“ der Skyline Medien GmbH eine landesweite Frequenzversorgung zu ermöglichen, die deren Zulassung entsprechen würde, konnte trotz Ausschöpfung aller Koordinierungsmöglichkeiten auf der Grundlage mehrer dazu beauftragten und erstellten Frequenzgutachten leider nicht im gewünschten Umfang durch die LMS ermöglicht werden. Die beiden Programme sind aber in weiten Teilen des Saarlandes, wenn auch nicht jederzeit ohne Weiteres störungsfrei, empfangbar

Die Zuordnung von digitalen Übertragungskapazitäten ist im Abschnitt zur Digitalisierung des Rundfunks dargestellt.[172]

2.6.4. Auswahlkriterien bei der Zuweisung terrestrischer Übertragungskapazitäten

Kann nach einer Ausschreibung einer oder mehrerer der LMS verfügbaren Übertragungskapazitäten nicht allen eingegangenen Anträge entsprochen werden, hat der Medienrat der LMS gemäß § 40 Abs. 4 SMG eine Auswahlentscheidung zu treffen Bei dieser Auswahlentscheidung, die eine Prognoseentscheidung darstellt, steht dem plural aus gesellschaftlich relevanten Gruppen und Organisationen zusammengesetzten Organ Medienrat 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) zu berücksichtigen.

Bei der Beurteilung der Angebotsvielfalt sind dies gem. § 40 Abs. 4 Satz 3 SMG insbesondere folgende Kriterien:

1. die inhaltliche Vielfalt des Angebots, insbesondere den 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 Angebot 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 der Antragstellenden,
5. den Umfang des journalistischen Angebots an lokaler und regionaler Information und

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

172 Vgl. hierzu Abschnitt 6 dieses Berichts

6. inwieweit das Angebot oder erhebliche Anteile des Programms im Saarland hergestellt werden.

Berücksichtigt werden kann gemäß § 40 Abs. 4 Satz 4 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 § 40 Abs. 4 Satz 6 SMG insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:

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

Um den Digitalisierungsbeitrag der jeweiligen Veranstalter zu fördern und zu honorieren, kann gemäß § 40 Abs. 4 Satz 7 SMG ebenso die Bereitschaft der Antragstellenden, ihre jeweiligen Programme in digital terrestrischer Technik zu verbreiten, berücksichtigt werden.[173]

[173] Vgl. hierzu auch LT-Drucksache 15/1508 vom 15. September 2015

3. Aspekte der Entwicklung der Medienvielfalt im Saarland – Programmangebot und Beteiligungsstruktur im privaten Rundfunk im Saarland

3.1. Einführung

Die neun landesweit bzw. lokal ausgerichteten und analog über UKW verbreiteten privaten saarländischen Hörfunkprogramme werden nicht alle von unterschiedlichen, durch die LMS zugelassene Veranstalterinnen verantwortet. Der analoge private Hörfunk im Saarland wird insgesamt von drei Veranstalterinnen dominiert:

Die *RADIO SALÜ Euro-Radio Saar GmbH* veranstaltet zwei Programme. *RADIO SALÜ*, ein sog. Adult Contemporary (AC) - Formatradioangebot ist als erstes privates Hörfunkprogramm bereits seit dem 31.12.1989 auf der Grundlage des entsprechenden Konzessionsbescheids der LMS (damals Landesanstalt für das Rundfunkwesen- -LAR -) vom 05.04.1989 über eine analoge terrestrische UKW-Frequenzkette mit dem Grundnetzsender Saarbrücken-Schoksberg 101,7 MHz (Leistung 100 KW) und den Füllsendern Bliestal 100,0 MHz, Moseltal 100,3 MHz und Merzig 103,0 MHz landesweit im Saarland zu empfangen. Die Zulassung zur Veranstaltung und lokalen, regionalen oder landesweiten Verbreitung des speziell auf die rockorientierte Hörerschaft ausgerichteten Programms *CLASSIC ROCK RADIO (CRR)* – zunächst unter dem Namen Radio Salü Gold - wurde der RADIO SALÜ Euro-Radio Saar GmbH am 30.09.2004 erteilt. CRR ist über die UKW-Frequenzen St. Ingbert 100,6 MHz, Saarbrücken-Winterberg 92,9 MHz, Neunkirchen 99,3 MHz, Saarlouis 102,8 MHz und Lebach 100,9 MHz zu empfangen. Versorgt werden dadurch ca. 80 % der saarländischen Haushalte. Weitere, für eine landesweite Versorgung erforderliche Übertragungskapazitäten konnten durch die Bundesnetzagentur (BNetzA) leider nicht koordiniert und verfügbar gemacht werden.

Als weiterer wichtiger Player veranstaltet die *Skyline Medien Saarland GmbH* das durch die Musikfarbe, Inhalte und Ansprache speziell auf die junge Hörerschaft ausgerichtete Programm *bigFM Saarland*. Dieses wird in großen Teilen des Saarlandes analog terrestrisch über die UKW-Frequenzen Saarbrücken-Halberg 94,2 MHz, Saarlouis 99,5 MHz, Merzig 92,6 MHz und Sulzbach 96,8 MHz verbreitet und ist von über 600.000 Saarländern und Saarländerinnen stationär zu empfangen. Auch für dieses, vom Medienrat der LMS für eine landesweite Verbreitung vorgesehene, Angebot konnten auf entsprechende Bedarfsanmeldungen der LMS und der Landesregierung keine weiteren UKW-Frequenzen durch die BNetzA koordiniert werden.

Die fünf lokalen Hörfunkprogramme *CityRadio Saarbrücken* (Saarbrücken-Winterberg 99,6 MHz), *CityRadio Saarlouis* (Saarlouis 99,0 MHz), *CityRadio Homburg* (Homburg 89,6 MHz), *CityRadio Neunkirchen* (Neunkirchen 94,6 MHz) und *CityRadio St. Wendel* (St. Wendel 92,6 MHz) werden von der *The Radio Group GmbH* veranstaltet und richten sich vor allem auch an Hörer:innen mit einem stärkeren Interesse an Informationen aus ihrem jeweiligen unmittelbaren Lebensumfeld.

Die *Central FM Media GmbH* veranstaltet auf der Grundlage der Zulassung der LMS vom 21.11.2014 und der Zuweisung der UKW-Frequenz Mettlach 106,1 MHz am 16.12.2015 sowie der UKW-Frequenz Merzig 105,1 MHz am 01.12.2016 das lokale Tourismus- und Erlebnisradio für die Saarschleifenregion mit dem Namen *Radio Saarschleifenland* .

Mit Ausnahme von Radio Saarschleifenland wurden alle zuvor genannten privaten Hörfunkprogramme seit dem 15. November 2021, dem Start des landesweiten privaten DAB+-Frequenzblocks 9 C, der von der LMS der *Media Broadcast GmbH (MB)* für die Dauer von zunächst 10 Jahren zum Plattformbetrieb zugewiesen worden war, auch digital verbreitet. Seit dem 01. Januar 2025 ist die The Radio Group GmbH nur noch mit dem lokalen Hörfunkangebot CityRadio Saarbrücken und dem Programm *RADIO HOLIDAY* auf dem privaten DAB+-Landesmux vertreten.

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, im Kabel und Internet verbreiteten, reinen Werbefernsehangebote *SaarlandFernsehen 1* und *SaarlandFernsehen 2* ist, ebenso jeweils eine Zulassung von der LMS erhalten hat wie das Programm RADIO HOLIDAY der The Radio Group GmbH.

Die weiteren Hörfunkprogramme, die sich auf dem privaten DAB+-Landesmux befinden, verfügen über eine bundesweite Zulassung durch andere Landesmedienanstalten. Zur Belegung der digitalen Plattform im Einzelnen wird auf die Seiten 114/115 verwiesen.

Das Programm *Radio Schlagerparadies* wird von der *Schlagerparadies GmbH*, die ihren Sitz in Kleinblittersdorf hat, nicht nur über die UKW-Frequenz 102,0 MHz im Saarland analog, sondern zusätzlich bereits seit 2014 über den 1. bundesweiten DAB+-Multiplex bundesweit digital verbreitet.

3.2. Programmangebot im privaten Rundfunk im Saarland

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.

Für 2023 erfolgte die Programmanalyse privater Hörfunkprogramme durch das Institut HoR House of Research GmbH in Berlin. Grundlage für die Untersuchung stellt eine „künstliche Woche“ aus sechs Tagen im Mai 2023 dar. Pro Sender und Stichprobentag wurden die 14 Programmstunden zwischen 06:00 und 20:00 Uhr untersucht Die der empirischen Studie zu Grunde liegende Stichprobe von insgesamt 672 Programmstunden wurde im Mai 2023 erhoben. Sie umfasst acht der neun über UKW empfangbaren Programme: bigFM Saarland, Classic Rock Radio, CityRadio Homburg, CityRadio Neunkirchen, CityRadio Saarlouis, CityRadio St. Wendel und Radio Saarschleifenland. Das in der Analyse 2020 noch untersuchte Programm von CityRadio Saarbrücken konnte aufgrund technischer Probleme bei der Programmaufzeichnung im Untersuchungszeitraum 2023 nicht berücksichtigt werden. Wie in den vorangegangenen Analysen erfolgte auch 2023 ein externer Abgleich mit der regionalen Tageszeitung Saarbrücker Zeitung, die sowohl in der überregionalen als auch in den sieben Regionalausgaben vorliegt.

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.

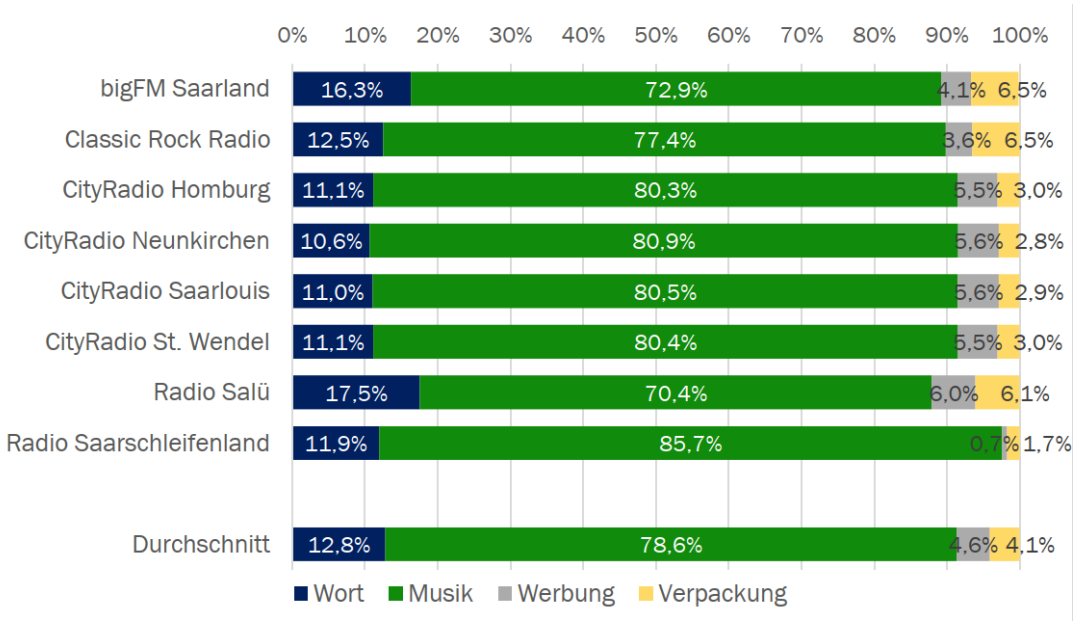
Die Programmanalyse erstellt Programmprofile der einzelnen Sender und erlaubt somit einen Vergleich der Programmleistungen im Bereich der Wortbeiträge. Hierbei werden die Unterschiede hinsichtlich Information, Unterhaltung, Regionalität und Präsentationsstil besonders deutlich.

3.2.1. 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.[174] 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.

a) Programmelemente

Erwartungsgemäß füllen die privaten saarländischen Rundfunksender ihr Programm zum größten Teil mit Musik, wie die nachfolgende Abbildung zur Programmstruktur veranschaulicht. Durchschnittlich 78,6 % entfallen auf Musiktitel, gegenüber der Analyse 2020 hat sich der Anteil um 3,6 Prozentpunkte erhöht (s. Abbildung). Radio Saarschleifenland und die CityRadio-Sender liegen mit ihrem Musikanteil dabei leicht über dem Durchschnitt, wie 2020 hat Radio SALÜ mit 70,4 % den geringsten Musikanteil im Programm.



Basis: gesamte Sendezeit aller Sender

[174] 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".

Die nachfolgende Tabelle zur Programmstruktur veranschaulicht noch einmal die einzelnen Programmelemente der acht Radiosender im Detail. Im Vergleich zur Analyse 2020 lassen sich dabei folgende Aussagen treffen: Erneut zeigt sich, dass die City-Radio-Sender eine nahezu identische Programmstruktur mit geringen Abweichungen aufweisen. Das schon 2020 ausschließlich von bigFM Saarland genutzte Element des Nachrichtenüberblicks ist in diesem Jahr ersatzlos entfallen und wurde von keinem der untersuchten Sender genutzt. Erhöht hat sich hingegen der Anteil an Gewinnspielen, während bigFM Saarland im letzten Analysezeitraum kein einziges Gewinnspiel durchführte, wurden diesmal 2,7 % der Programmfläche damit gefüllt, auch Radio Salü verzeichnet in dieser Kategorie einen deutlichen Zuwachs um 1,4 Prozentpunkte gegenüber dem Jahr 2020 (0,1 zu 1,5 %). Ebenso angestiegen ist der Anteil von Freizeit- und Veranstaltungstipps; die geringen Werte wurden 2020 auf die Einschränkungen und Vorsichtsmaßnahmen im Rahmen der Covid 19-Pandemie zurückgeführt, da sämtliche Beschränkungen im Erhebungszeitraum aufgehoben waren, kann diese Annahme als bestätigt betrachtet werden.

Art des Beitrags	bigFM Saar-land	Classic Rock Radio	CR Hom-burg	CR Neun-kirchen	CR Saar-louis	CR St. Wendel	Radio Salü	RSL
Musik	72,9%	77,4%	80,3%	80,9%	80,5%	80,4%	70,4%	85,7%
Werbung	4,0%	2,8%	4,5%	4,6%	4,6%	4,5%	4,8%	0,5%
Sponsorenhin-weis	0,1%	0,8%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,2%	0,2%
Sonderform	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Verpackung	6,5%	6,5%	3,0%	2,8%	2,9%	3,0%	6,1%	1,7%
An- und Abmo-derationen	3,2%	0,4%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	1,7%	0,7%
Wortbeitrag	5,1%	1,8%	2,1%	1,6%	2,0%	2,1%	3,3%	4,9%
Servicemeldun-gen	1,5%	3,2%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	4,1%	1,2%
Kultur-/Veran-staltungstipps	1,5%	0,9%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,5%	1,7%
Lotterie, Ge-winnspiel	2,7%	0,4%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	1,5%	0,0%
Nachrichten-überblick	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Nachrichten	3,4%	5,8%	5,2%	5,1%	5,2%	5,2%	6,4%	3,4%

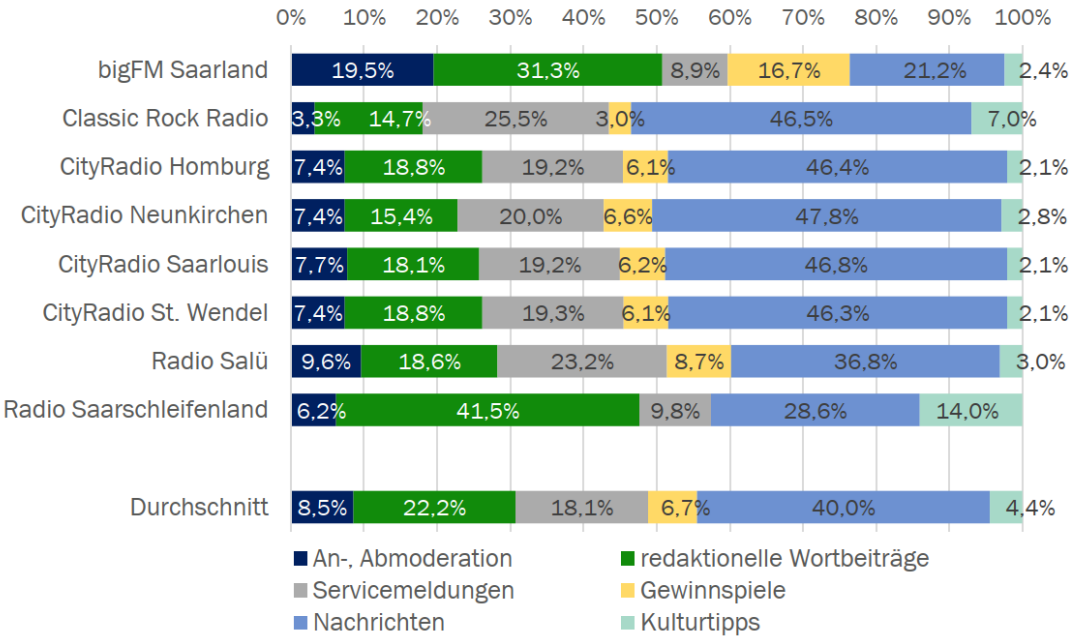
Basis: gesamte Sendezeit jedes Senders

b) Wortformen

Sämtliche Wortbeiträge, zu denen alle gesprochenen Beiträge außer Werbung, Sponsoring und Verpackungselemente zählen und die durchschnittlich 12,8 % der Sendezeit, werden in diesem Abschnitt der Analyse nochmals genauer untersucht und verglichen. Als redaktionelle Wortbeiträge gelten alle gesprochenen Beiträge mit einem klaren inhaltlichen Bezug, die in sich geschlossen sind. Kurzmoderationen, die etwa einen Musiktitel ankündigen oder die aktuelle Uhrzeit nennen sowie Wetter-, Verkehrs-, und Blitzermeldungen werden aufgrund des geringen redaktionellen Aufwands hier nicht berücksichtigt und separat erfasst. Kurzmoderationen werden der Kategorie „An- und Abmoderationen“ zugeordnet, während Wetter-, Verkehrs- und Blitzermeldungen in der Kategorie „Servicemeldungen“ erfasst werden.

Nachrichtenbeiträge bilden durch ihren standardisierten Stil und informativen Charakter eine eigene Kategorie und werden im Verlauf dieser Analyse gesondert betrachtet. Sonderformen – dem Codebuch nach nicht sinnvoll zuordbare Beiträge - wurden nur bei bigFM Saarland identifiziert und wegen des geringen Anteils im weiteren Verlauf ebenfalls nicht weiter berücksichtigt. Hierzu zählen Best-of-Zusammenfassungen der Morning Show sowie kurze, oft mit Fakten angereicherte, Erzählungen, die ohne vorherige Ankündigung in das Programm eingestreut wurden.

In der nachfolgenden Abbildung wird die Verteilung der einzelnen Kategorien über die Sender dargestellt.



Basis: gesamte Sendezeit aller Wortbeiträge

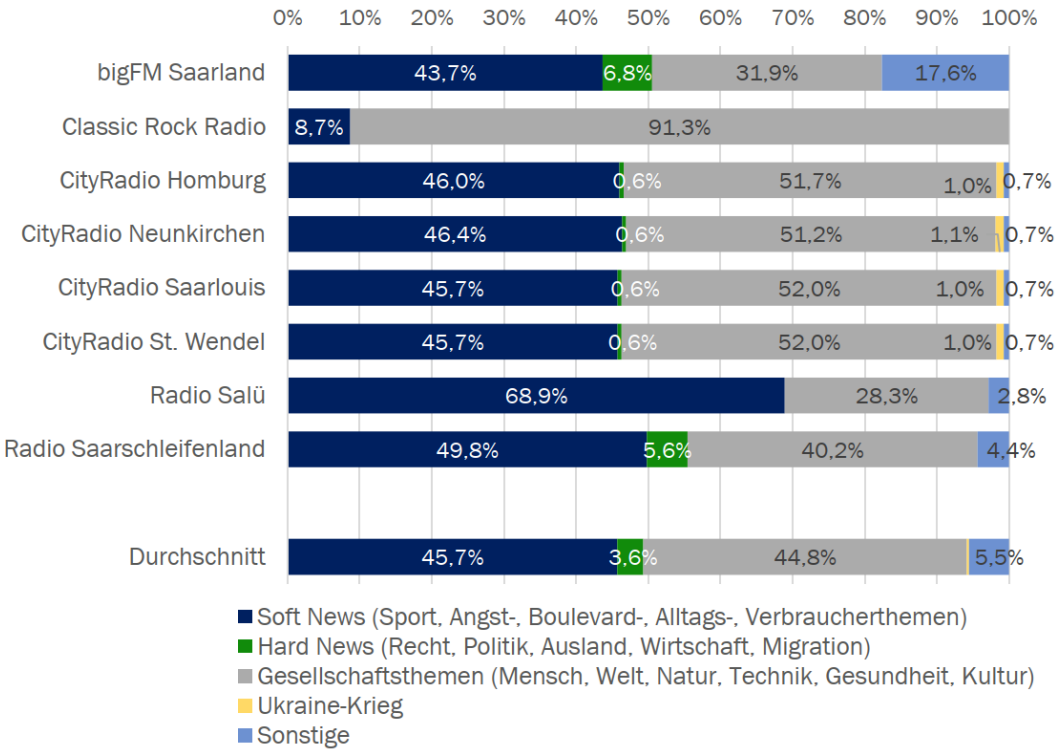
Die CityRadio-Sender füllen ihr gesprochenes Programm fast zur Hälfte mit Nachrichten, während diese bei bigFM Saarland weniger als ein Viertel der Sendezeit ausmachen. bigFM Saarland sendet die wenigsten Servicemeldungen, platziert dafür aber deutlich mehr jugendaffine Gewinnspiele (10 Prozentpunkte über dem Durchschnittswert) für Konzertkarten und anderes mehr, sowie kurze An- und Abmoderationen im Programm. Radio Saarschleifenland weist sowohl bei den redaktionellen Wortbeiträgen als auch bei den Kultur- und Veranstaltungstipps die prozentual häufigste Verwendung auf. Nachrichten und Servicemeldungen nehmen in diesem Programm einen geringeren Raum als im Durchschnitt ein.

Redaktionelle Wortbeiträge sowie Nachrichten wurden einer weiterführenden inhaltlichen Tiefenanalyse unterzogen.

Dargestellt werden in der folgenden Abbildung zunächst die in Oberkategorien zusammengefassten Themen und deren Anteile an der Sendezeit aller redaktionellen Beiträge des jeweiligen Programms. Unter die Oberkategorie Soft News fallen Sport-, Angst-, Boulevard-, Alltags- und Verbraucherthemen. Hard News beinhalten die Themen Recht, Politik, Ausland sowie Wirtschafts-, Migrations- und Flüchtlingsthemen. Zu Gesellschaftsthemen zählen unter anderem die Auseinandersetzung mit sozialen Bewegungen, Kulturelles, Gesundheitsthemen, Bildung, Religion, Armut und Ähnliches.

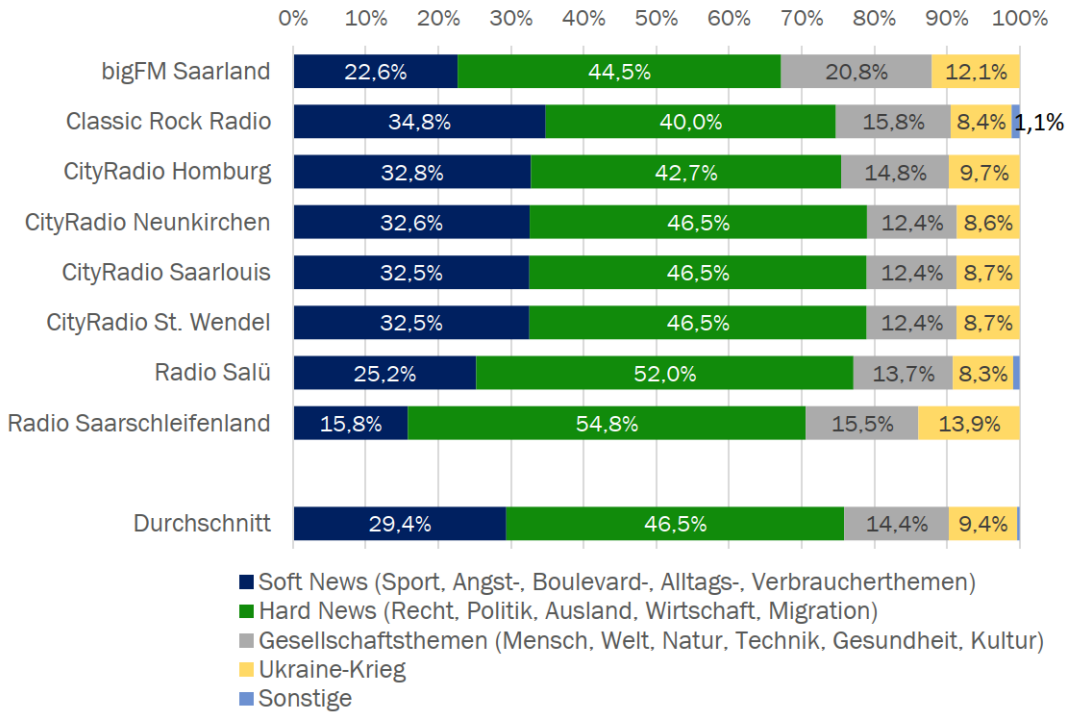
Es zeigt sich, dass die Wortbeiträge auf allen Sendern von Soft News und Gesellschaftsthemen dominiert werden. Lediglich bei bigFM Saarland ergibt sich ein höherer Anteil an sonstigen Themen, dies resultiert aus der Tatsache, dass innerhalb der häufigen Comedy-Segmente eine Vielzahl von Themen aus Politik, Boulevard und Gesellschaft behandelt wird, die eine eindeutige thematische Zuordnung nicht ermöglichen. Bei Classic Rock Radio spiegeln sich die häufigen Musikmoderationen in einem weit überdurchschnittlichen Anteil (91 %) von Gesellschaftsthemen, in denen Kultur inkludiert ist, wider. Weiterhin zeigt sich, dass der Ukraine-Krieg zumindest im Rahmen der redaktionellen

Wortbeiträge nahezu keine Rolle spielt, lediglich die CityRadio-Sender thematisieren ihn in geringen Umfang. Wie gezeigt werden wird, gilt dies selbstverständlich nicht für die Nachrichten.



Basis: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wortbeiträge

Weitaus mehr Beachtung erhält der Ukraine-Krieg hingegen in den Nachrichtenbeiträgen (s. nachfolgende Abbildung), in denen dieser im Durchschnitt zu 9,4 % thematisiert wird. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass in den Stichprobenzeitraum zwei Ereignisse fielen, über die umfangreich berichtet wurde: der Staatsbesuch des ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj in Berlin (14. Mai 2023) mit anschließender Verleihung des Karlspreis in Aachen sowie die Verständigung von Großbritannien, den Niederlanden, Belgien und Dänemark über die Lieferung von F-16-Kampfjets an die Ukraine (17. Mai 2023). Mehrheitlich berichten alle Sender aber über Hard News, die durchschnittlich 46,5 % der Sendezeit innerhalb der Nachrichten einnehmen. Als beispielhafte Ereignisse im Erhebungszeitraum können hier die sogenannte „Trauzeugenaffäre“ um Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck und den Staatssekretär Patrick Graichen, die Präsidentschafts- und Parlamentswahl in der Türkei (14. Mai 2023) und der Flüchtlingsgipfel der Bundesregierung (10. Mai 2023) genannt werden. Über Soft News berichten die acht Sender im Durchschnitt zu 29,4 %, Gesellschaftsthemen werden mit durchschnittlich 14,4 % deutlich seltener thematisiert.



Basis: gesamte Sendezeit aller Nachrichtenbeiträge

Über die Akteure in den Nachrichtenbeiträgen gibt folgende Tabelle 4 Aufschluss:

Akteur	bigFM Saar-land	Classic Rock Radio	CR Hom-burg	CR Neun-kirchen	CR Saar-louis	CR St. Wendel	Radio Salü	RSL
Bildungseinrich-tungen	2,8%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,1%	0,0%
Einzelpersonen	10,9%	8,7%	18,3%	18,3%	18,3%	18,3%	7,7%	5,5%
internationale Organisationen	2,5%	1,3%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,0%
Journalisten	0,0%	0,0%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%	0,0%
Justiz	7,3%	11,2%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	9,1%	6,0%
Wissenschaft	5,6%	4,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	0,5%	0,6%
kein spezifischer Akteur	12,9%	12,9%	24,1%	24,1%	24,1%	24,1%	16,0%	22,1%
Kirchen, Religi-onsgemein-schaften	1,4%	0,0%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	0,5%	1,1%
Politik	35,3%	32,1%	30,1%	30,1%	30,1%	30,1%	28,0%	43,7%
Sportverbände	2,0%	11,7%	3,7%	3,7%	3,7%	3,7%	13,4%	5,7%
unpolitische Ver-bände	2,2%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	1,1%
Wirtschaft	17,1%	15,6%	11,1%	11,1%	11,1%	11,1%	20,5%	14,1%

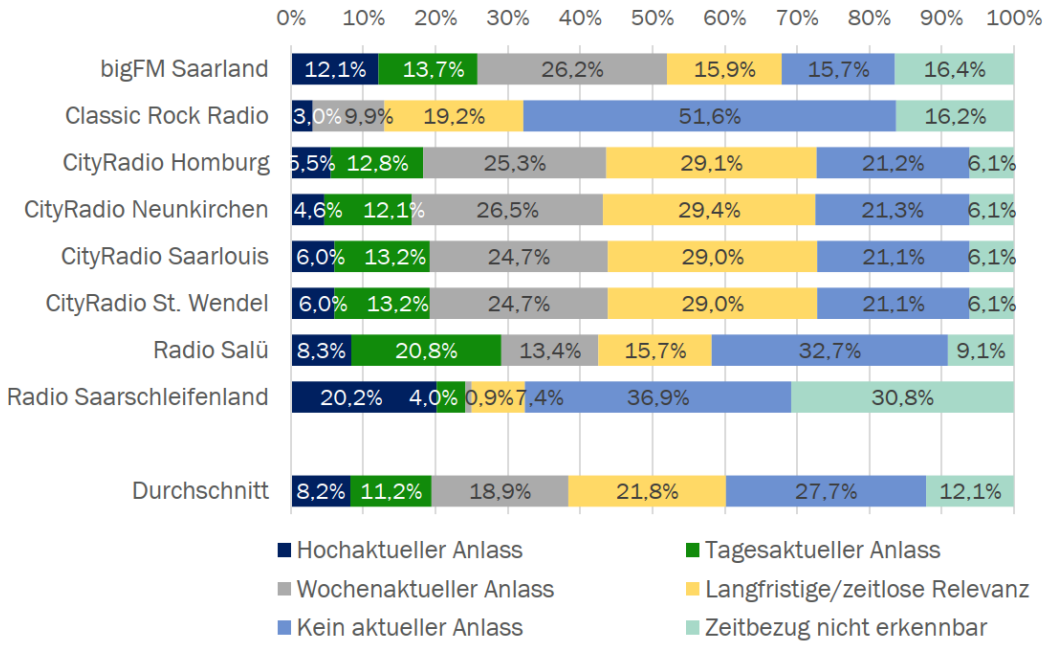
Basis: gesamte Anzahl aller Akteure innerhalb der Nachrichtenbeiträge

Wie bereits anhand der Beispiele für die Hard News genannt wurde, fielen in den Zeitraum der Stichprobe mehrere politisch relevante Ereignisse, dies schlägt sich darin nieder, dass die Thematisierung von politischen Themen auf allen Sendern den höchsten Anteil der Sendezeit von Nachrichtenbeiträgen einnimmt. Nach den unspezifischen Akteuren rückten vor allem die Wirtschaft und die Justiz in den Fokus der Berichterstattung. Die Gründe hierfür sind unter anderem die Tarifverhandlungen im Rahmen des ankündigten Bahnstreiks der EVG am 14. Mai 2023 und der Prozess in Koblenz gegen fünf mutmaßliche Terroristen, die die Entführung von Bundesgesundheitsminister Karl Lauterbach geplant haben sollen. Die ausführliche Berichterstattung über den letzten Bundesligaspieltag am 27. Mai 2023 sowie die Eishockey-WM in Finnland (23. Mai 2023) der

Radiosender Radio Salü und Classic Rock Radio erklären hierbei den hohen prozentualen Anteil der Sportverbände.

Die Aktualität der Wort- und Nachrichtenbeiträge stellt ein weiteres untersuchtes Merkmal der Tiefenanalyse dar. Hochaktualität definiert hierbei ein Ereignis, das am Tag der Berichterstattung stattfindet. Tagesaktuell bedeutet in diesem Zusammenhang, dass sich das Ereignis am vorherigen oder nachfolgenden Tag abspielt/abgespielt hat. Als wochenaktuell wurde ein Beitrag codiert, wenn das zugrundeliegende Ereignis innerhalb der Woche der Berichterstattung (vor oder nach dem tatsächlichen Tag des Programmpunktes) stattfindet/stattgefunden hat. Langfristige/zeitlose Ereignisse zeichnen sich durch ihre stetige Relevanz aus. Beispielhaft stehen hierfür der Klimawandel sowie die langanhaltende Inflation in Deutschland. Ereignisse, die mehrere Wochen von dem Tag der Berichterstattung abweichen, haben keinen aktuellen Anlass.

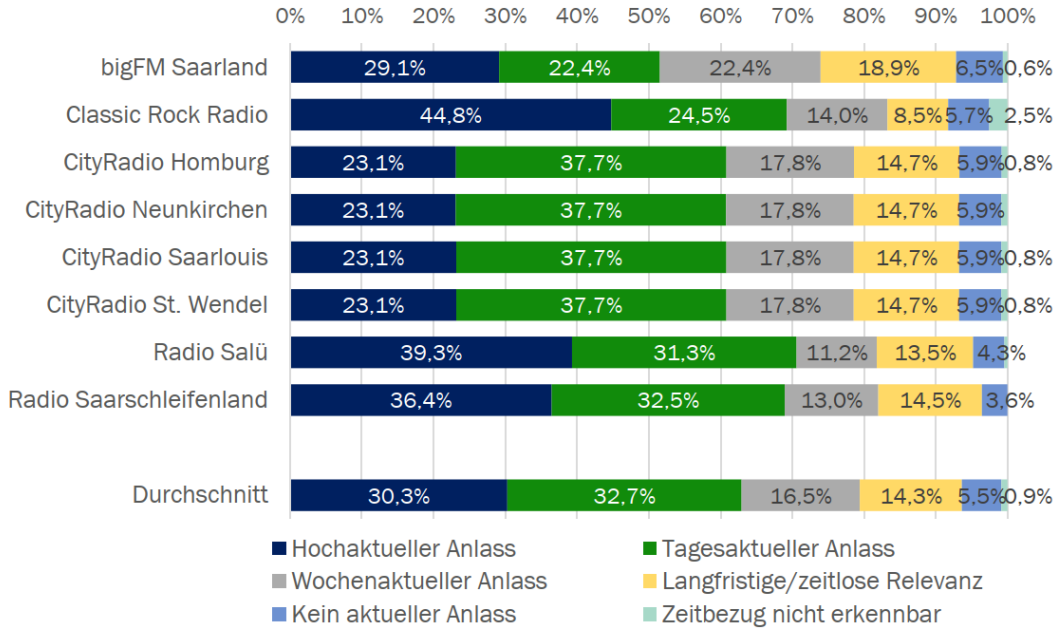
Die folgende Abbildung vergleicht nun die Aktualität der Wortbeiträge zwischen den Radiosendern:



Basis: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wortbeiträge

Auffällig ist hierbei der hohe Anteil an Beiträgen des Programms Classic Rock Radio, die keinen aktuellen Anlass aufweisen. Dies lässt sich durch den hohen Anteil an Musikmoderationen erklären, die überwiegend Interpreten und Album-Erscheinungsdaten thematisieren, die im 20. Jahrhundert stattgefunden haben. Weiterhin erklärt die bereits angesprochene „Radio-reise“ auf Radio Saarschleifenland den hohen prozentualen Anteil (30,8 %) an Beiträgen, die keinen zeitlichen Bezug zu erkennen geben.

Bezüglich der Aktualität der Nachrichtenbeiträge ergibt sich eine deutlich homogenere Bericht-erstattung. Schwerpunkte stellen hier vor allem hochaktuelle und tagesaktuelle Anlässe, mit durchschnittlich 31,0 % und 31,9 %, dar (s. folgende Abbildung). An der Spitze steht hierbei Radio Salü mit 70,6 % an Beiträgen mit mindestens tagesaktuellen Anlässen. Der Anteil an Beiträgen mit nicht erkennbaren Zeitbezügen, findet sich mit 2,5 % am häufigsten bei Classic Rock Radio wieder, wenn auch in vernachlässigbarer Größenordnung.

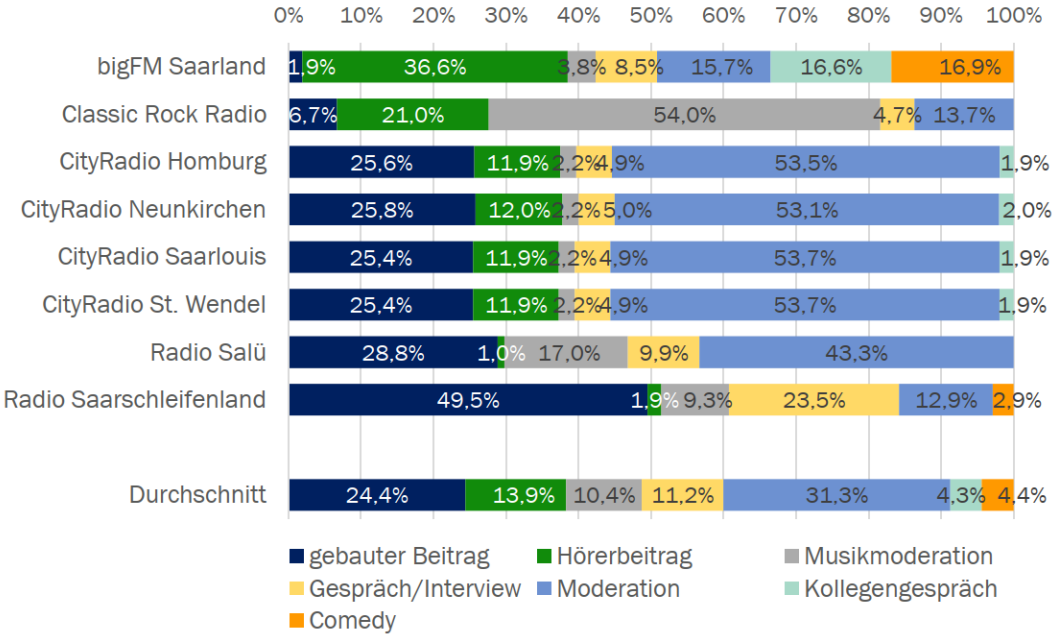


Basis: gesamte Sendezeit aller Nachrichtenbeiträge

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 Expert: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. Wie in der vorherigen Analyse zeigt sich erneut, dass bigFM Saarland die meisten Hörerbeiträge einstreut, was auch dadurch gefördert wird, dass im Programm immer wieder zur Interaktion per Anruf ins Studio oder über die Social Media-Kanäle des Senders aufgefordert wird. Weiterhin weist bigFM Saarland den höchsten Comedy-Anteil auf (16,9 %), der sich mit dem Comedy-Format „What the Fabi“ sowie einer Vielzahl von humoristischen Kollegengesprächen begründen lässt. bigFM Saarland fällt weiterhin durch eine inkludierende Moderationsform auf, die den Anschein erweckt, einem privat-freundschaftlichen Gespräch zuzuhören. Durch die so geschaffene Bindung wie auch ein durchgehendes Duzen der Hörer und Hörerinnen kommt ebenfalls zum Ausdruck, dass der Sender auf ein jüngeres Publikum ausgerichtet ist. Classic Rock Radio bindet seine Hörer und Hörerinnen dagegen über eingespielte Audioelemente in das Programm ein, in denen diese erzählen, warum sie den Sender hören, außerdem nutzt der Sender sehr viele Musikmoderationen (54 %), in denen auf zahlreiche Songs und Interpreten der Rock-Geschichte eingegangen wird. Die CityRadio-Sender nutzen zu etwa einem Viertel jeweils die Stilform des gebauten Beitrags, über die Hälfte wird zudem für einfache Moderationen verwendet. Radio Salü setzt vorwiegend auf Moderationen, gebaute Beiträge und hat nach Classic Rock Radio die meisten Musikmoderationen. Die mit Abstand meisten gebauten Beiträge und Interviews/Gespräche werden im Analysezeitraum bei Radio Saarschleifenland ausgestrahlt, im Gegenzug werden hier die wenigsten Moderationen gesendet.

Stilformen der redaktionellen Wortbeiträge:



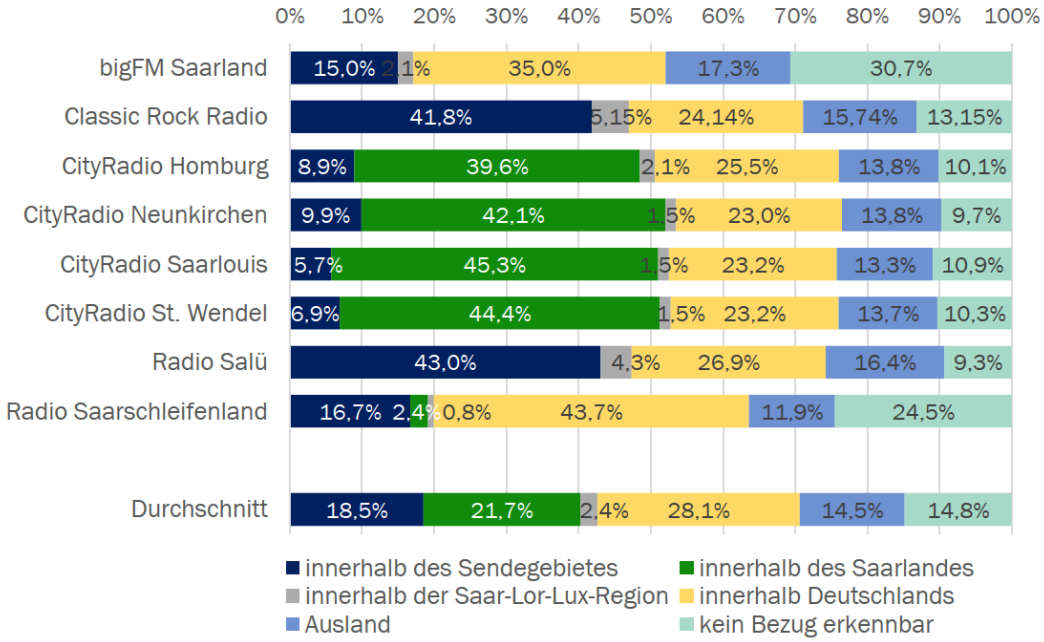
Basis: gesamte Sendezeit aller redaktionellen Wortbeiträge

c) Geografischer Bezug

Redaktionelle Wortbeiträge, Nachrichten, Servicemeldungen und Kulturtipps beziehen sich in der Regel auf geografische Gebiete, wodurch eine geografische Einordnung dieser Elemente möglich ist. Diese Analyse offenbart, inwieweit ein Sender regional ausgerichtet ist oder sich geografisch breiter aufstellt, und inwiefern die Hörer und Hörerinnen mit lokalen Informationen versorgt werden.

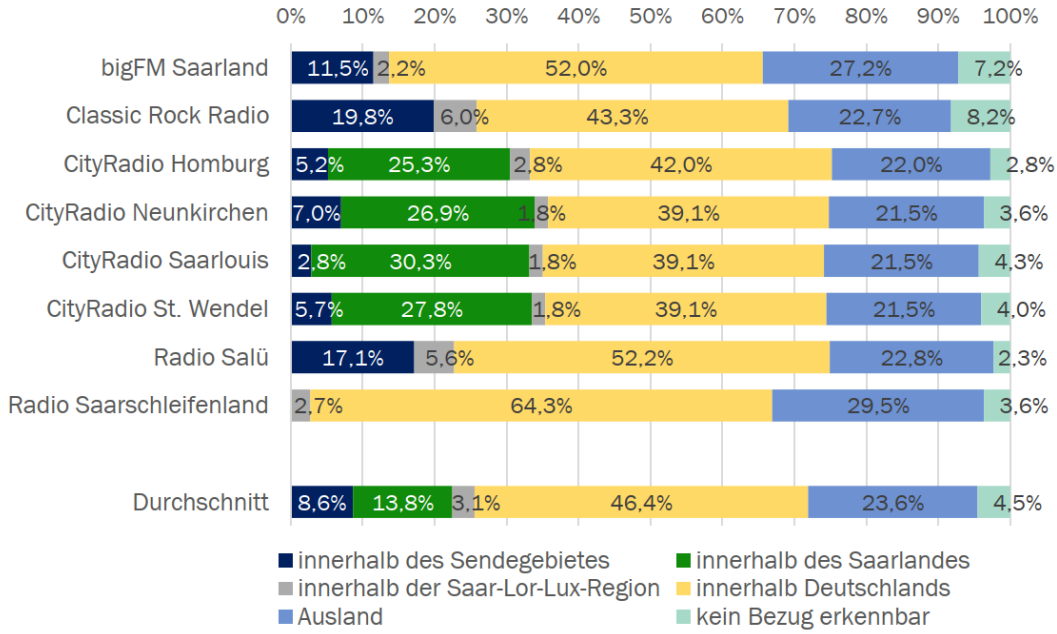
Es sei darauf hingewiesen, dass die Sendegebiete von bigFM Saarland, Classic Rock Radio und Radio Salü nicht auf einzelne Landkreise (einschließlich des Regionalverbandes Saarbrücken) begrenzt sind, sondern das gesamte Saarland abdecken. Daher werden in den folgenden Grafiken keine geografischen Bezüge dieser drei Sender innerhalb des Saarlandes vermerkt, da das gesamte Saarland im Sendegebiet enthalten ist.

Die folgende Abbildung bietet einen Überblick über die geografische Reichweite der Berichterstattung aller Wortbeiträge der verschiedenen Sender. bigFM Saarland und Radio Saarschleifenland fallen hier vor allem aufgrund der hohen gesamtdeutschen Berichterstattung auf. Konträr dazu fokussieren sich Classic Rock Radio, die CityRadio-Sender sowie Radio Salü auf Ereignisse innerhalb des Saarlandes, die bei diesen Programmen jeweils knapp die Hälfte des Wortes ausmachen. Weiterhin fällt bigFM Saarland mit knapp einem Drittel an Beiträgen auf, die keinen geografischen Bezug haben.



Basis: gesamte Sendezeit aller Wortelemente
(Wortbeiträge, Nachrichten, Servicemeldungen und Veranstaltungstipps)

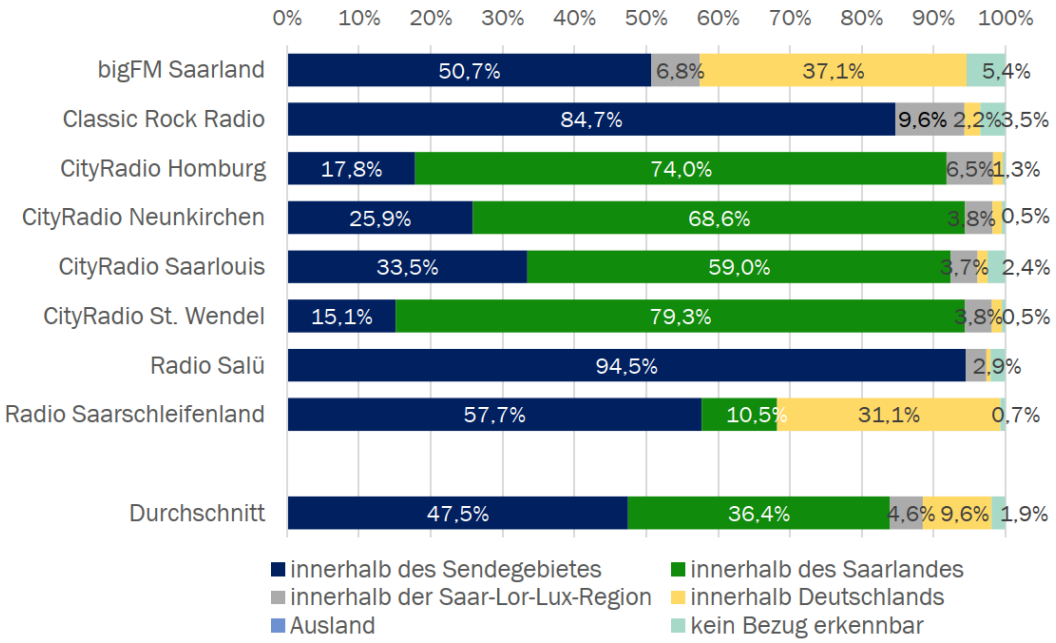
Folgende Abbildung illustriert nun die geografischen Bezüge der Nachrichtenbeiträge:



Basis: gesamte Sendezeit aller Nachrichtenbeiträge

Es ist gegenüber den Wortbeiträgen mit durchschnittlich 46,4 % eine klare Verschiebung zu Bezugnahmen auf Ereignisse innerhalb Deutschlands zu erkennen. Radio Saarschleifenland zeichnet sich hierbei mit 64,3 % durch einen besonders hohen Anteil an Beiträgen aus, die sich auf deutschlandweite Ereignisse beziehen. Im Vergleich zu den redaktionellen Wortbeiträgen fällt weiterhin die Diskrepanz von internationalen Bezügen auf. So wird in den Nachrichten mit durchschnittlich 23,6 % über internationale Ereignisse berichtet, 10,8 Prozentpunkte mehr als in den redaktionellen Wortbeiträgen. Der hohe Anteil an innersaarländischen Nachrichten der CityRadio-Sender ist hauptsächlich auf Meldungen zu Kriminalitätsdelikten und Verkehrsunfällen zurückzuführen.

Bezüglich der Servicemeldungen und Veranstaltungstipps lässt sich gegenüber den Wort- und Nachrichtenbeiträgen ein verstärkter Fokus auf das Saarland und seiner angrenzenden Regionen feststellen:



Basis: gesamte Sendezeit aller Servicemeldungen, Kultur- und Veranstaltungstipps

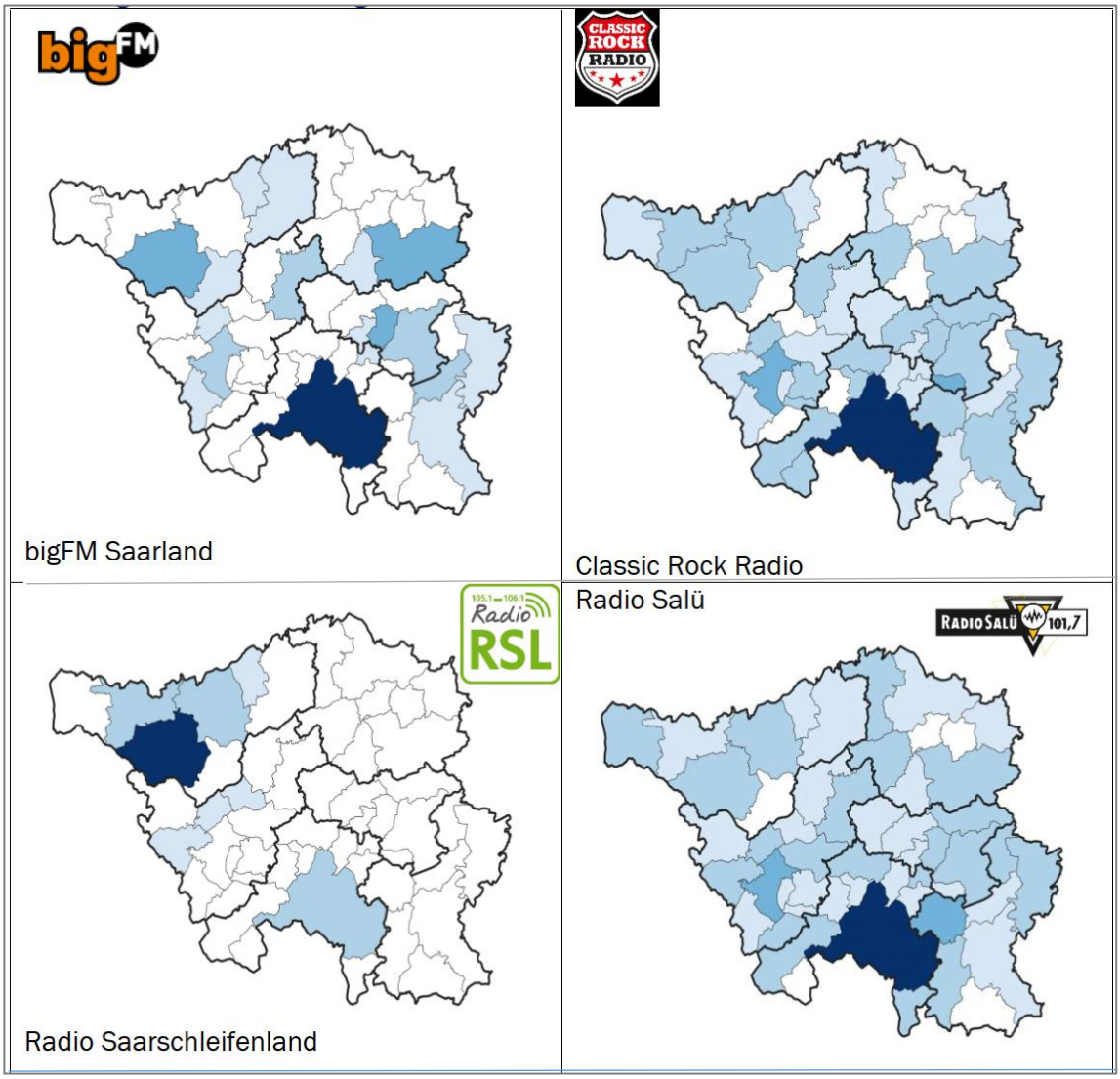
bigFM Saarland und Radio Saarschleifenland verfolgen indes einen teilweise abweichenden Ansatz. So wird bei den Wettermeldungen von Radio Saarschleifenland auf eine gesamtdeutsche Berichterstattung gesetzt, wodurch die 31,1 % der Meldungen erklärt werden, die als „Innerhalb Deutschlands“ codiert wurden, während bigFM Saarland Blitzermeldungen für den gesamtdeutschen Raum und insbesondere für Berlin ausgibt. Classic Rock Radio fällt demgegenüber durch Veranstaltungstipps auf, die in Luxemburg stattfinden und somit der Saar-Lor-Lux-Region zugeschrieben werden. Die CityRadio-Sender sowie Radio Salü verfolgen mit über 90 % eine klar Saarland-geprägte Berichterstattung.

d) Kartographische Regionalanalyse

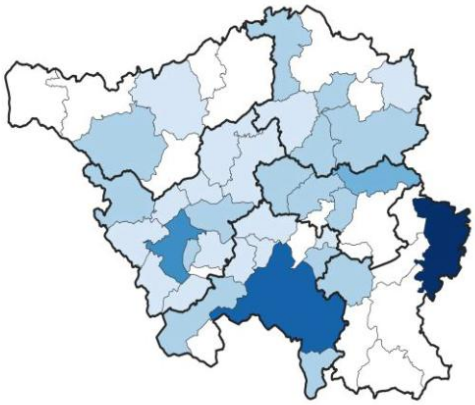
Eine kartographische Regionalanalyse soll eine vertiefte Untersuchung der vorstehenden Ergebnisse ermöglichen. Im Saarland leben insgesamt 992.666 Einwohnerinnen und Einwohner (Statistisches Landesamt Saarland, 2023), die auf fünf Landkreise (LK) und einem Regionalverband (RV) aufgeteilt sind. Die Einwohnerzahl variiert indes stark: Von 86.991 Einwohner:innen im LK St. Wendel bis zu 331.152 Einwohner:innen im RV Saarbrücken. Die Bevölkerungsverteilung und die absoluten Bevölkerungszahlen der saarländischen Kreise können genutzt werden, um die geografische Verteilung der Beitragsdichte zu interpretieren.

Redaktionelle Wortbeiträge, Nachrichten, Servicemeldungen und Veranstaltungstipps stellen diverse Formen von Beiträgen dar, die die Möglichkeit bieten, eine geografische Zuordnung zu ermöglichen. Sofern die analysierten Beitragselemente tatsächlich eine geografische Relevanz aufweisen, fungieren sie als Grundlage für die nachfolgenden kartographischen Darstellungen. Diese Beiträge wurden jeweils einer Gemeinde, einem Landkreis sowie einem Bundesland zugeordnet. Dies erfolgte durch die Anwendung der amtlichen, deutschen Gemeindeklassifizierung, wodurch die Beiträge, die Gemeinden oder Landkreise betreffen, nicht nur eigenständig betrachtet, sondern auch ihren übergeordneten Einheiten zugeordnet werden (Gemeinde zu Landkreis und Landkreis zu Bundesland).

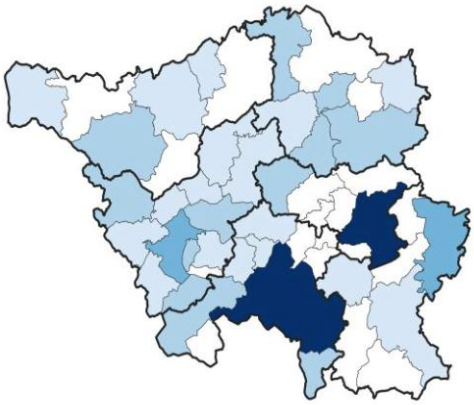
Im Folgenden wird die Berichterstattung über bestimmte Kommunen veranschaulicht:



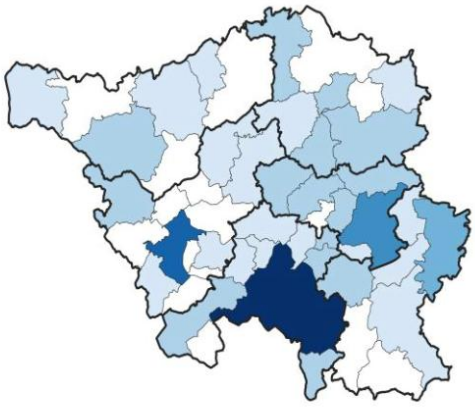
CityRadio Homburg



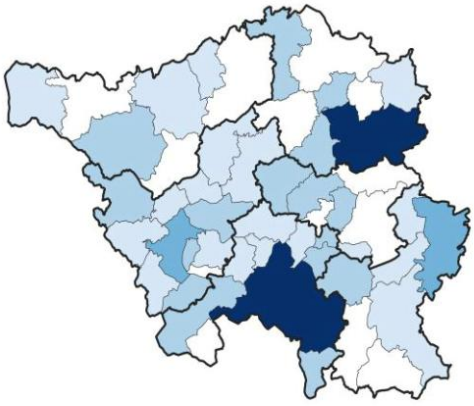
CityRadio Neunkirchen



CityRadio Saarlouis



CityRadio St. Wendel



Legende
Prozentanteil an gesamter Sendezeit aller Wortelemente

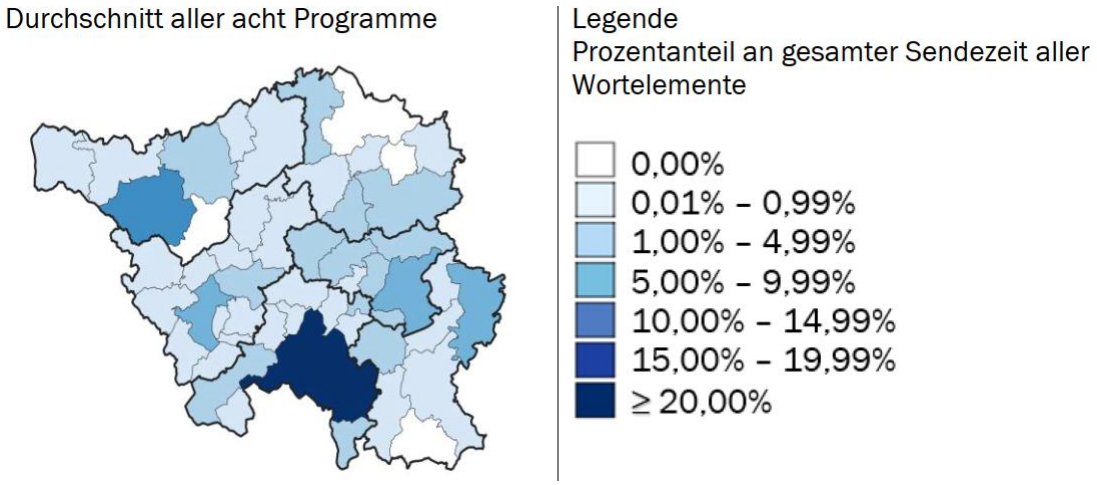
- 0,00%
- 0,01% – 0,99%
- 1,00% – 4,99%
- 5,00% – 9,99%
- 10,00% – 14,99%
- 15,00% – 19,99%
- ≥ 20,00%

Die Abbildungen verdeutlichen die durchgehende Berichterstattung der CityRadio-Sender über ihr eigenes Kernsendegebiet sowie die Landeshauptstadt. Saarbrücken erzielt hierbei mindestens 19 % der Sendezeit je Sender. Darüber hinaus treten einige kleinere Gemeinden, die weder besonders groß

noch Kreisstädte sind, verstärkt auf: Die Gemeinde Nonnweiler kam aufgrund einer ausführlichen Berichterstattung über eine Automatensprengung am 17. Mai 2023 vermehrt vor. Gleichzeitig sorgte, ebenfalls am 17. Mai 2023, ein Autounfall in Eppelborn für ein erhöhtes Nachrichtenaufkommen. Die vermehrte Thematisierung von Kleinblittersdorf wird hingegen durch die Rettung einer Enten-Familie am 08. Mai 2023 erklärt, über welche als positive Meldung des Tages jeweils am Ende der Nachrichten berichtet wurde. Die Gemeinde Völklingen fällt wiederum durch ein vermehrtes Aufkommen von Verkehrsmeldungen auf – unter anderem bedingt aufgrund einer Person, welche am 23. Mai 2023 Gegenstände auf die Fahrbahn geworfen hat.

Radio Salü und Classic Rock Radio weisen eine relativ homogene und flächendeckende Berichterstattung auf. Saarbrücken nimmt hierbei mit über 30 % der Beiträge bei beiden Sendern den höchsten Stellenwert ein. bigFM Saarland verfolgt indes eine weniger flächendeckende Berichterstattung, welche sich auf größere Regionen beschränkt. Auch hier wird am häufigsten über Saarbrücken berichtet. Radio Saarschleifenland fokussiert sich in der Berichterstattung bezüglich der Gemeinden im Saarland nahezu ausschließlich auf das eigene Sendegebiet. Auffällig ist hierbei die besonderes geringe Berichterstattung über Saarbrücken, die mit gerade einmal 1,9 % im starken Kontrast zu den übrigen Sendern steht.

In der zusammengeführten Karte, die die durchschnittlichen regionalen Bezüge aller acht Programme angibt, zeigt sich, dass über alle Radiosender hinweg überwiegend über die sechs Kreisstädte berichtet wurde. Saarbrücken nimmt hierbei mit 25 % den größten Anteil ein. Es zeigt sich auch, dass über die Gemeinden Gersheim, Beckingen, Nohfelden und Namborn im untersuchten Stichprobenzeitraum nicht berichtet wurde. Mit Ausnahme von Beckingen, diese wurde lediglich in einem einzigen fünf Sekunden langen Beitrag auf bigFM Saarland erwähnt, handelt es sich dabei um kleinere Regionen mit niedrigen Einwohnerzahlen.



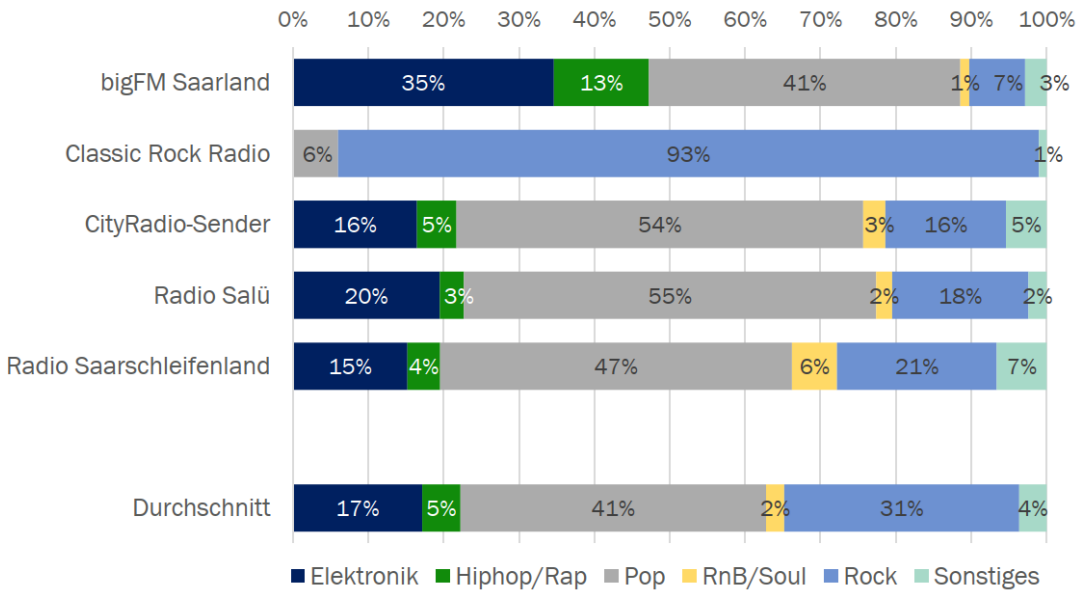
e) Musikprogramm

Die Musikanalyse gibt Aufschluss über die musikalische Ausrichtung und Vielfalt der acht analysierten 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 Saarlouis und CityRadio St. Wendel analysiert.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Anteile der Titel des jeweiligen Genres in % aller in der Stichprobenzeit gespielten Titel des Senders. Hierbei wurden die Lieder entsprechend ihrer Häufigkeit der Abspielungen gewichtet, unabhängig von ihrer tatsächlichen Länge. Dies bedeutet, dass mehrfach gespielte Musikstücke einen höheren Anteil in ihrem jeweiligen Genre haben. Die Kategorie "Sonstiges" umfasst sämtliche Stilrichtungen, die nicht explizit aufgeführt sind, einschließlich Jazz, Country, Reggae und Schlagermusik.

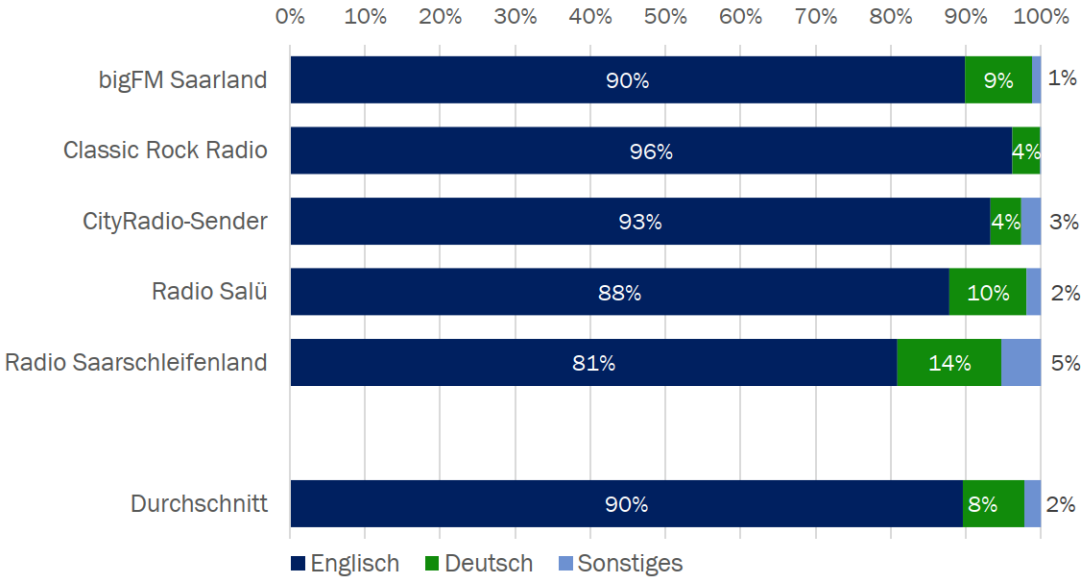
Die CityRadio-Sender, Radio Saarschleifenland und Radio Salü weisen in ihrer Struktur die größte Ähnlichkeit auf: Pop ist mit Abstand das am häufigsten gespielte Genre und macht zwischen 47 und 55 % des Musikprogramms aus. Die bereits zusammengefassten Genres Hiphop/Rap und RnB/Soul repräsentieren Musikrichtungen, die eher abseits des Mainstreams liegen, machen nur zwischen 2 und 6 % des Musikprogramms dieser drei Sender aus. Classic Rock Radio sticht besonders durch ihre Musikauswahl hervor. Ganz dem Namen entsprechend entfallen 93 % der Titel auf das Rock-Genre, während 6 % der Popmusik zugewiesen werden können und 1 % unter die Rubrik Sonstiges fällt.

bigFM Saarland weist die ausgewogenste Verteilung bezüglich der Stilrichtungen auf. Als Sender mit einer überwiegend jungen Zielgruppe nimmt auch hier Pop mit 41 % den größten Anteil ein, gefolgt von Elektronik mit 35 %. Darüber hinaus werden im Vergleich zu den übrigen Radiosendern auffällig viele Titel aus dem Bereich des HipHops/Raps gespielt (13 %). Die Genres Rock und Sonstiges nehmen mit einem akkumulierten Anteil von 10 % nur einen geringen Stellenwert ein.



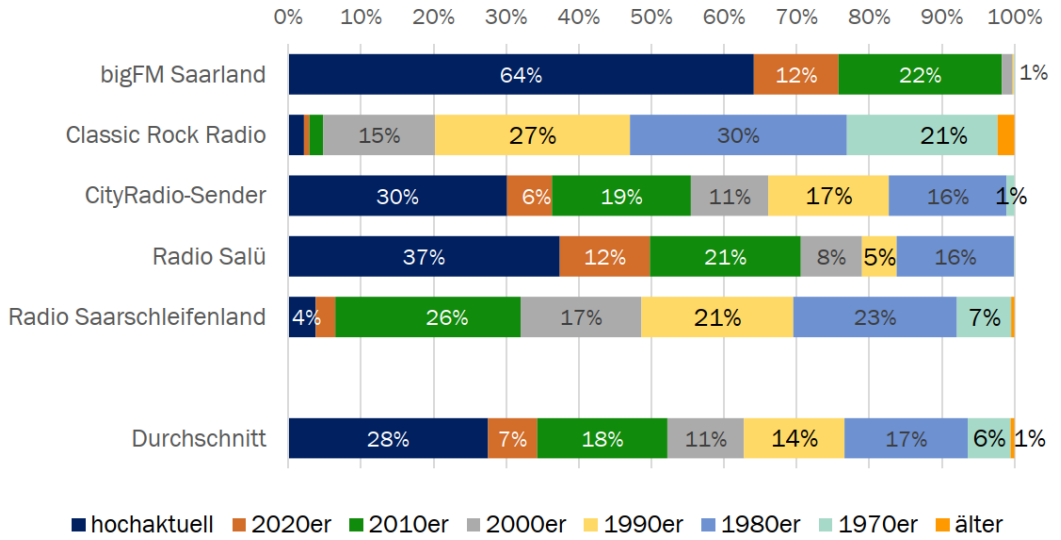
Basis: Gesamtzahl aller Musiktitelausspielungen

Die nachfolgende Abbildung illustriert die homogene Verteilung der Sprachauswahl der Titel aller Radiosender, die sich mit durchschnittlich 90 % auf Englisch beläuft. Im Durchschnitt sind lediglich 8 % aller Titel deutschsprachig, wobei Radio Saarschleifenland hier mit 14 % den höchsten Wert vorweisen kann. Unter Sonstiges sind überwiegend spanische und französische Songs wiederzufinden.



Basis: Gesamtzahl aller Musiktitelausspielungen

Untersucht man das Musikprogramm hinsichtlich der Aktualität der gespielten Titel, zeigt sich anhand der folgenden Abbildung eine deutlich heterogene Ausrichtung der Sender. Die Grundlage zur Einordnung in ein bestimmtes Jahrzehnt ist das Veröffentlichungsjahr der Single, und wenn diese Information nicht verfügbar ist, das Erscheinungsjahr des zugehörigen Albums. Nur Musiktitel, die im Zeitraum von 2022 bis 2023 veröffentlicht wurden, werden als hochaktuell betrachtet. Mit über 90 % an Titeln, die 2010 oder später erschienen sind und nahezu keinem Musikstück mit Erscheinungsjahr vor 2000, ist das Musikprogramm von bigFM Saarland am aktuellsten. Vor allem der Anteil von 64 % an hochaktuellen Titeln ist hierbei hervorzuheben. An zweiter Stelle liegt Radio Salü, dessen Programm zu 70 % aus Titeln der letzten zwei Jahrzehnte besteht. Bei Classic Rock Radio hingegen dominieren die 80er Jahre mit 30-prozentigen Anteil, dicht gefolgt von 90ern (27 %) und 70ern (21 %). Lediglich ein kleiner Teil – kumuliert weniger als 20 % - der Musik stammt bei Classic Rock Radio aus dem 21. Jahrhundert. Radio Saarschleifenland deckt mit ihrer Auswahl eine ausgewogene Mischung der Jahrzehnte zwischen den 80er bis 10er Jahren ab. Die CityRadio-Sender liegen mit ihrem musikalischen Programm hinsichtlich der Entstehungszeit der Titel und somit der Aktualität des Senders ziemlich genau im Durchschnitt der untersuchten privaten saarländischen Hörfunklandschaft.

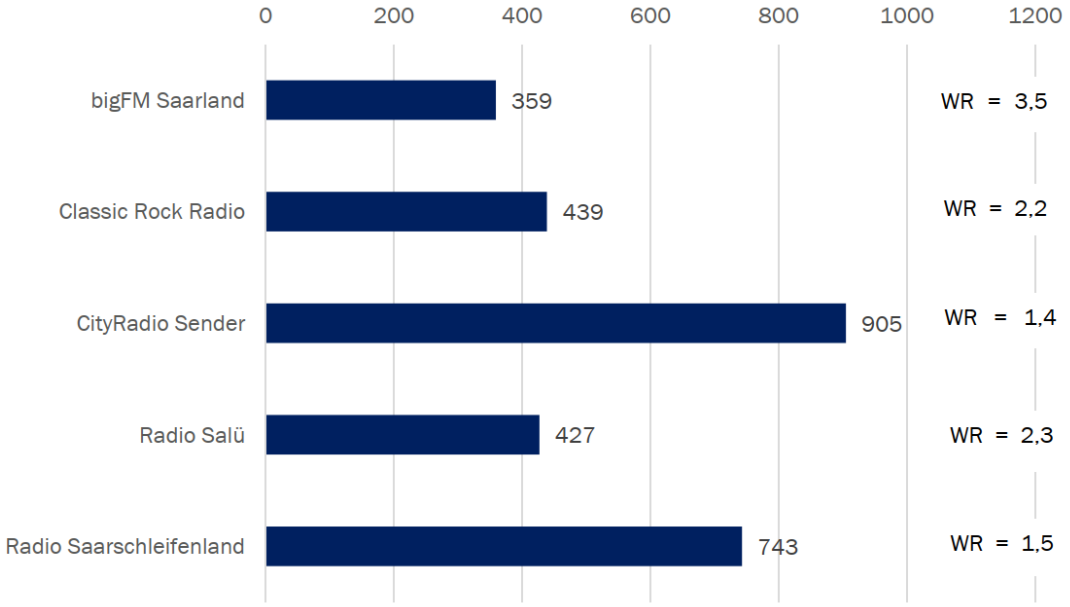


Basis: Gesamtzahl aller Musiktitelausspielungen

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. Die interne musikalische Diversität wird durch die Variation der gespielten Musikstücke ermittelt. Diese Messung ist insofern relevant, da manche Sender bestimmte Titel beträchtlich häufiger als andere wiedergeben. bigFM Saarland spielte etwa den im Februar 2023 veröffentlichten Song „Lost“ von Linkin Park 33 Mal innerhalb des untersuchten Zeitraumes ab, im Schnitt 5,5 Mal am Tag (6-20 Uhr). Radio Salü hat währenddessen eine maximal Titelausspielung von 18, CityRadio Homburg von acht, Radio Saarschleifenland von sieben und Classic Rock Radio von nur sechs wiederholenden Titeln in der gesamten untersuchten Woche. Daher dient die Anzahl distinkter Titel als Kennzahl für die interne musikalische Diversität des Musikprogramms. Demnach wird jeder Titel unabhängig von seiner Häufigkeit nur einmal erfasst.

Die folgende Abbildung illustriert, dass die CityRadio-Sender mit 905 distinkten Songs die, absolut gesehen, diverseste Auswahl an Titeln bietet und bigFM Saarland mit 359 die geringste. Die hohe Vielfalt der CityRadio-Sender drückt sich auch in der Wiederholungsrate aus, welche die durchschnittliche Wiederholung pro Song angibt. Sie liegt bei den CityRadio-Sendern mit 1,4 auf einem sehr niedrigen Niveau, dicht gefolgt von Radio Saarschleifenland (1,5). Classic Rock Radio wiederholt seine Songs im Durchschnitt 2,2 Mal und Radio Salü durchschnittlich 2,3 Mal. Erwartungsgemäß weist bigFM Saarland hier eine erhöhte durchschnittliche Wiederholungsrate von 3,5 auf.

Anzahl verschiedener Titel und Wiederholungsrate (WR):



Basis: Gesamtzahl aller Musiktitel

Lesehilfe: bigFM spielte im Untersuchungszeitraum 359 verschiedene Musiktitel, die durchschnittlich 3,5 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 sieben bzw. vier Sendern (nach

Zusammenlegung der CityRadio-Group[175]) analysieren. Den größten Beitrag zur musikalischen Vielfalt liefern hierbei die CityRadio-Sender und Classic Rock Radio mit einer durchschnittlichen Überschneidung in Höhe von neun % mit den übrigen Sendern. Die Playlist von Radio Saarschleifenland überschneidet sich durchschnittlich um zehn %, die von bigFM Saarland um 12 % und die von Radio Salü um 18 %. Es fällt auf, dass es zwischen Classic Rock Radio und bigFM Saarland nur eine einzige Überschneidung gibt, während die CityRadio-Sender und Radio Saarschleifenland 110 Überschneidungen aufweisen. Generell lassen sich eher geringe Überschneidungswerte in den Tabellen wiederfinden, da die Titellisten der Sender der CityRadio-Group bereits zu einer zusammengefasst wurden. Die höchste Überschneidungsrate zeigt sich zwischen bigFM Saarland und den CityRadio-Sendern, 23 % der Lieder von bigFM Saarland finden sich auch in dem Programm von den CityRadio-Sendern wieder.

Absolute Titelüberschneidungen:

	bigFM Saarland	CityRadio Sender	Radio Saar-schleifenland	Radio Salü	Classic Rock Radio
bigFM Saarland	359	83	33	58	1
CityRadio-Sender	83	905	110	90	41
Radio Saarschleifen-land	33	110	743	94	57
Radio Salü	58	90	94	427	65
Classic Rock Radio	1	41	57	65	439

Basis: Gesamtzahl aller Musiktitel

Lesehilfe: bigFM Saarland spielte im Stichprobenzeitraum 359 unterschiedliche Musiktitel. 83 davon wurden auch bei den CityRadio-Sendern gespielt. Die obere und untere Dreieckmatrix (entlang der Gesamttitelzahl) sind spiegelbildlich gleich.

Prozentuierte Titelüberschneidungen:

	bigFM Saarland	CityRadio Sender	Radio Saar-schleifenland	Radio Salü	Classic Rock Radio
bigFM Saarland	100%	9%	4%	14%	0%
CityRadio-Sender	23%	100%	15%	21%	9%
Radio Saarschleifen-land	9%	12%	100%	22%	13%
Radio Salü	16%	10%	13%	100%	15%
Classic Rock Radio	0%	5%	8%	15%	100%
Basis	359	905	743	427	439
Durchschnittliche Überschneidung	12%	9%	10%	18%	9%

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

Lesehilfe: von den 427 Titeln bei Radio Salü, wurden 21 % auch bei den CityRadio-Sendern gespielt. Andersherum sind es aufgrund der größeren Playlist nur 10 % der Titel der CityRadio-Sender, die auch bei Radio Salü zu hören waren.

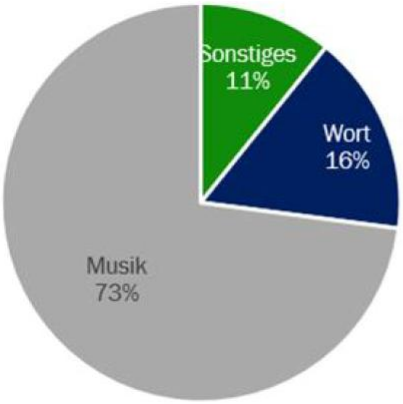
175 Durch Beschluss vom 21. März 2019 hat der Medienrat die von der Veranstalterin zur Kosteneindämmung beantragte Vereinheitlichung des Musikrahmenprogrammes ihrer fünf lokalen Hörfunkangebote „CityRadio Saarbrücken“, „CityRadio Saarlouis“, „CityRadio Homburg“, „CityRadio Neunkirchen“ und „CityRadio St. Wendel“ als medienrechtlich unbedenklich bestätigt.

f) Programmprofile der einzelnen Sender

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

bigFM Saarland

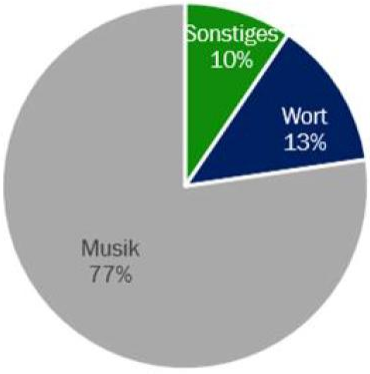
Programmprofil bigFM



Basis: gesamte Sendezeit von bigFM Saarland

Classic Rock Radio

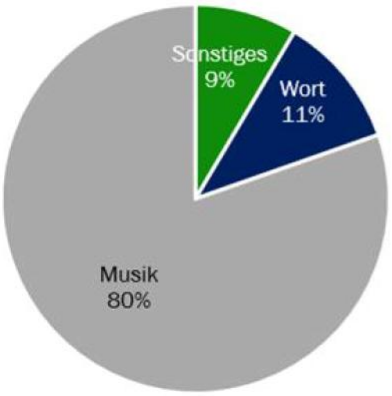
Programmprofil Classic Rock Radio



Basis: gesamte Sendezeit von Classic Rock Radio

CityRadio Homburg

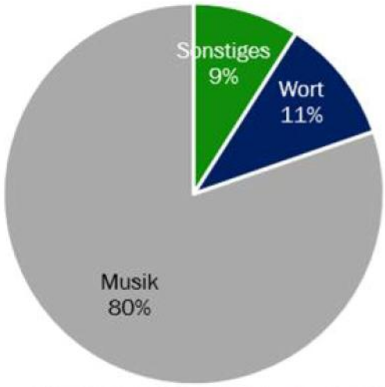
Programmprofil CityRadio Homburg



Basis: gesamte Sendezeit von CityRadio Homburg

CityRadio Neunkirchen

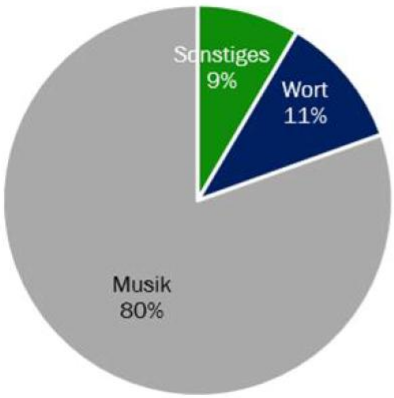
Programmprofil CityRadio Neunkirchen



Basis: gesamte Sendezeit von CityRadio Neunkirchen

CityRadio Saarlouis

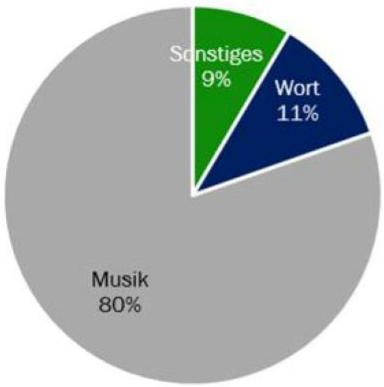
Programmprofil CityRadio Saarlouis



Basis: gesamte Sendezeit von CityRadio Saarlouis

CityRadio St. Wendel

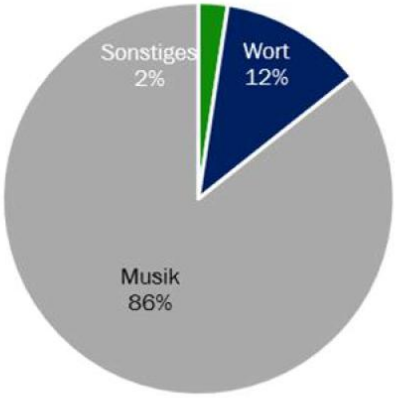
Programmprofil CityRadio St. Wendel



Basis: gesamte Sendezeit von CityRadio St. Wendel

Radio Saarschleifenland

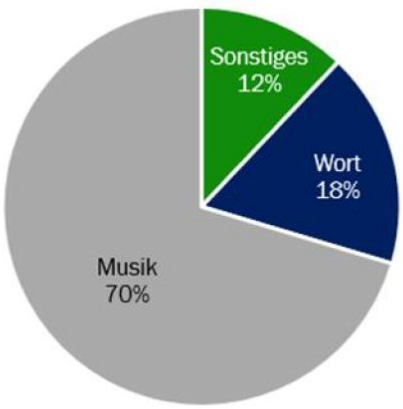
Programmprofil Radio Saarschleifenland



Basis: gesamte Sendezeit von Radio Saarschleifenland

Radio Salü

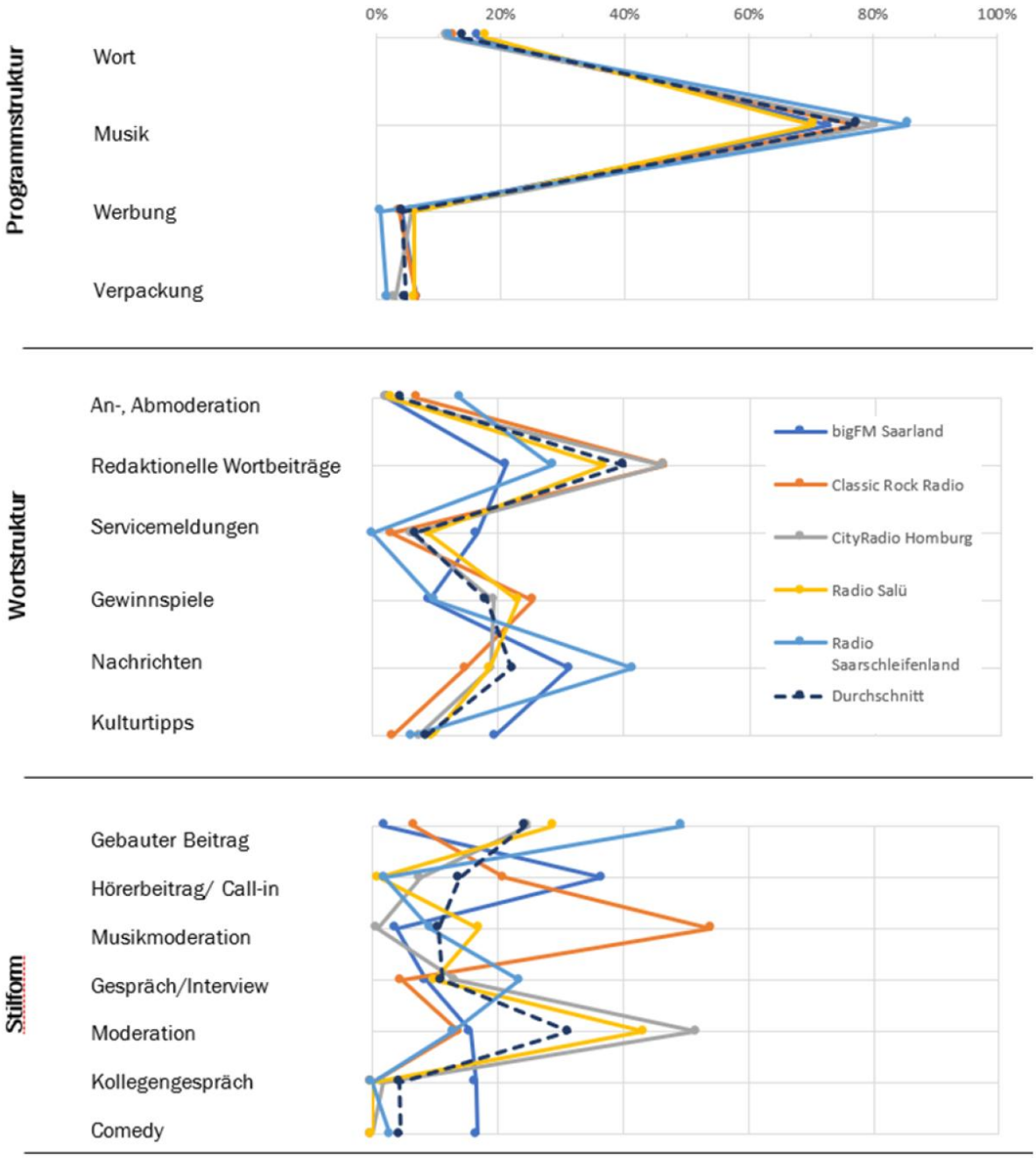
Programmprofil Radio Salü



Basis: gesamte Sendezeit von Radio Salü

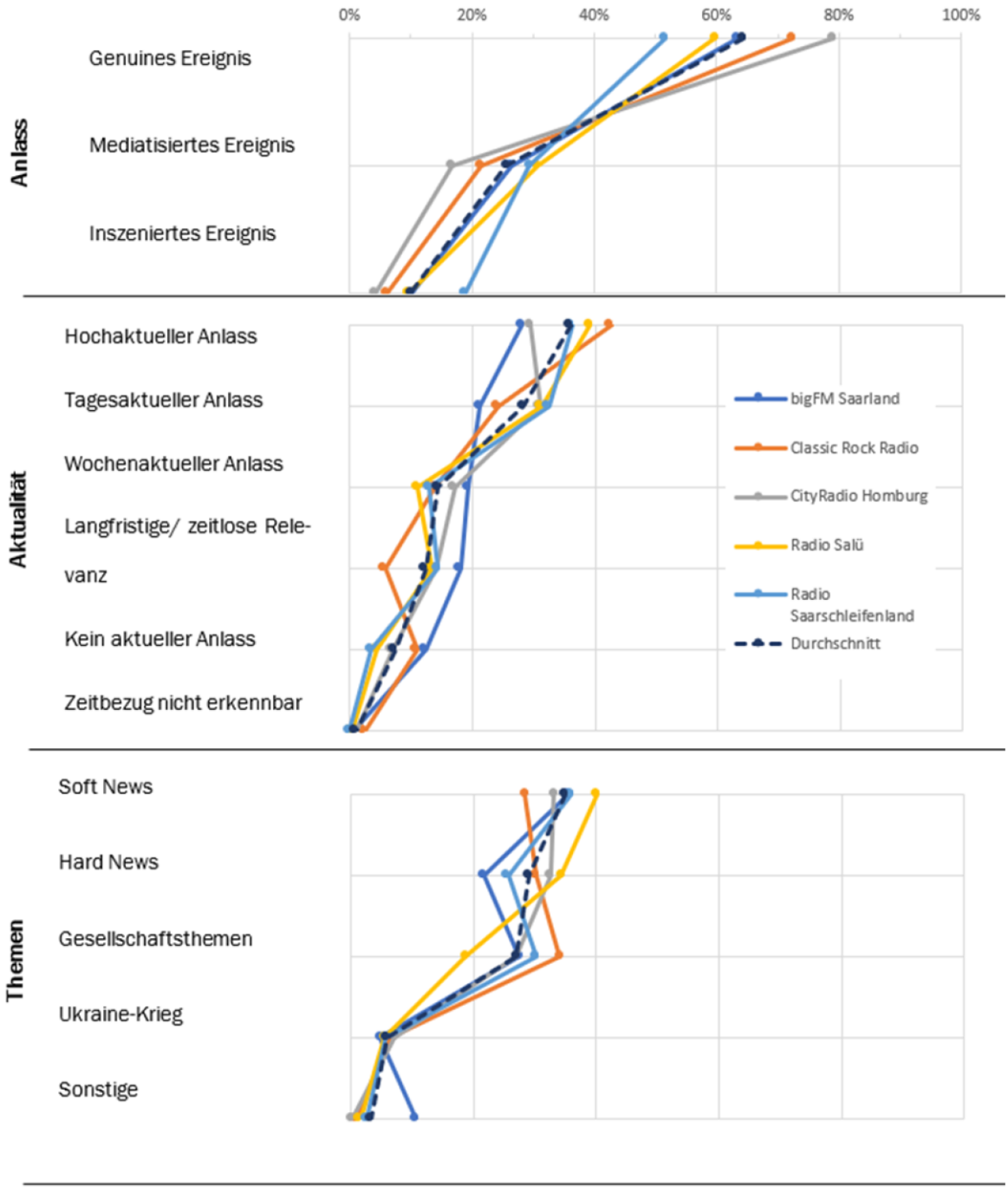
g) Vergleich der Hörfunkprogramme

Programmprofile I



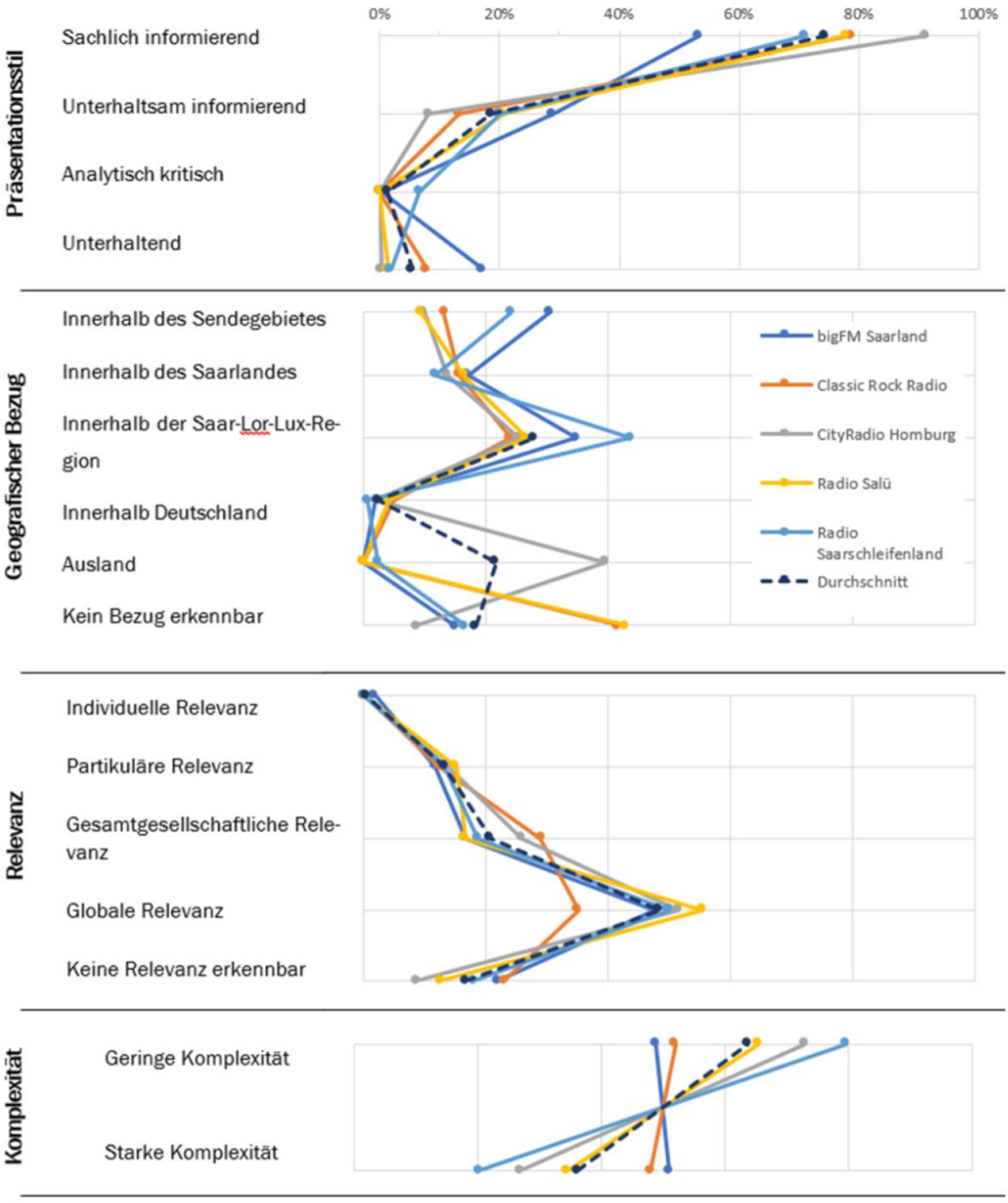
Basis: gesamte Sendezeit aller Sender in der jeweiligen Oberkategorie

Programmprofile II



Basis: gesamte Sendezeit aller Sender in der jeweiligen Oberkategorie

Programmprofile III



Basis: gesamte Sendezeit aller Sender in der jeweiligen Oberkategorie

h) Zusammenfassung

Mittels empirischer quantitativer Inhaltsanalysen wurden die Programme der Sender bigFM Saarland, Classic Rock Radio, CityRadio Homburg, CityRadio Neunkirchen, CityRadio Saarlouis, CityRadio St. Wendel, Radio Salü und Radio Saarschleifenland untersucht. Hierbei diente eine "künstliche Woche" als Stichprobenzeitraum, wobei die Analyse die & Wochentage verschiedener Kalenderwochen im Mai umfasste. Die Untersuchung erfolgte jeweils zwischen 6:00 und 20:00 Uhr für jeden der acht Sender.

Die wesentlichen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Wortanteil der Sender beträgt ohne Werbung durchschnittlich circa 13 % und rangiert zwischen 11 % bei CityRadio Neunkirchen und 18 % bei Radio Salü. Radio Saarschleifenland weist demgegenüber mit 86 % den höchsten Musikanteil auf, während Radio Salü, bedingt durch den hohen Wortanteil, mit 70 % den niedrigsten aufweist. Der höchste Anteil an Werbung findet sich bei den CityRadio-Sendern.
- Innerhalb der Nachrichtenbeiträge dominieren erwartungsgemäß und in etwa gleicher Häufigkeit über alle Sender hinweg Hard News (politische und wirtschaftliche Themen) mit einem Anteil von 47 %. Auf dem zweiten Platz finden sich Soft News mit 29 %. Die am häufigsten auftretenden Akteure sind Personen aus der Politik mit 34 %, gefolgt von der Gruppe "keine spezifischen Akteure" (verweist auf die allgemeine Bevölkerung) mit einem Anteil von 19 %. In Bezug auf die Aktualität sind die Nachrichtensendungen im Durchschnitt von knapp 63 % hoch- oder tagesaktuell, wobei Radio Salü mit einem Anteil von 70 % die aktuellsten Nachrichten unter den analysierten Hörfunkprogrammen ausstrahlt.
- Im Bereich der redaktionellen Wortbeiträge stellen gebaute Beiträge mit 24 % und einfache Moderationen mit 31 % in der Regel die gängigsten Formen dar. Die vielfältigen Ausrichtungen der Hörfunkprogramme werden jedoch bei genauerer Betrachtung deutlich: Radio Saarschleifenland weist mit über 49 % einen überdurchschnittlichen Anteil an gebauten Beiträgen auf, während bei bigFM Saarland nur 2 % zu finden sind. Stattdessen weist bigFM Saarland einen Anteil von 37 % an Hörerbeiträgen auf, was mehr als doppelt so hoch ist wie der Durchschnitt der anderen Sender. Classic Rock Radio hingegen verzeichnet mit 54 % den höchsten Anteil an Musikmoderationen.
- Hinsichtlich des geografischen Bezugs zeigt sich, dass die Sender zu 40 % über das Saarland, zu 3 % über die Saar-Lor-Lux-Region, zu 28 % über andere Regionen in Deutschland und zu 15 % über das Ausland berichten. Die fehlenden 15 % der Beiträge weisen keinen geografischen Bezug auf. Allerdings zeigen die Sender hier deutliche Unterschiede: Während bigFM Saarland mit 15 % und Radio Saarschleifenland mit 20 % am unteren Ende dieser Skala liegen, nehmen Inhalte mit Saarland-Bezug bei Classic Rock Radio (42 %), Radio Salü (43 %) und in der CityRadio-Group (im Durchschnitt 50 %) einen erheblich größeren Raum ein.
- In Bezug auf die musikalische Ausrichtung liegt der Fokus aller Sender auf englischsprachigen Titeln, wobei die Anteile zwischen 81 % bei Radio Saarschleifenland und 96 % bei Classic Rock Radio variieren. Dabei zeichnen sich die Sender durch spezifische Merkmale aus: bigFM Saarland (64 %) legt den Schwerpunkt auf hochaktuelle Titel, während Radio Salü Titel ab dem Jahr 2010 bevorzugt (70 %). Die CityRadio-Sender und Radio Saarschleifenland hingegen verteilen ihre Musikauswahl gleichmäßig über verschiedene Jahrzehnte, und Classic Rock Radio konzentriert sich insbesondere auf die Musik der 70er, 80er und 90er Jahre (78 %). Im Hinblick auf die Rotation der Musikstücke zeigt sich, dass bigFM Saarland die engste Playlist hat, da es im Untersuchungszeitraum nur 359 verschiedene (distinkte) Titel spielte und diese

im Durchschnitt 3,5 Mal wiederholte. Die CityRadio-Sender hingegen verfügen über die vielfältigste Playlist mit 905 verschiedenen Titeln, die im Schnitt nur 1,4-mal wiederholt wurden.

3.2.2. 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.

3.2.3. 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 Nutzer:innen 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) seit der Novellierung im Jahr 2023 des SMG auch für landesweit ausgerichtete Rundfunkprogramme den Tatbeständen der Zulassungsfreiheit bundesweit ausgerichteter Programme entsprechenden Verweis.

3.2.4. 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 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 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 MStV[176] erarbeitet.

[176] Abrufbar unter https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Service/Merkblaetter_Leitfaeden/ua_Merkblatt_Journalismus_im_Internet.pdf

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 die gesetzlichen Regelungen zu den Kennzeichnungs- und Trennungspflichten bei Werbung sowie der Anbieterkennzeichnug 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 dieser Grundlage 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.

3.3. Beteiligungsstruktur im privaten Hörfunk im Saarland (Stand 31. Dezember 2023)

3.3.1. 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 % BMVG 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

b) F. Holzer GmbH

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

c) BMVG GmbH

100 % IBMVG GmbH, Tholey

d) JASSU Reisen GmbH, Bonn

100 % Ulrich Hürter

e) PNC Consulting GmBH, Saarbrücken

100 % Peer Peter Nilsson

3.3.2. Landesweite Angebote

a) 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 %
Saarbrücker Zeitung Medienhaus GmbH	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

SHB Hörfunkbeteiligungsgesellschaft mbH:

- 50 % Union Druck und Zeitungsverlag GmbH
- 50 % Prisma Plus Gesellschaft für Beteiligungen mbH & Co. KG

Saarländischer Rundfunk: Anstalt des öffentlichen Rechts

Saarbrücker Zeitung Medienhaus GmbH:

- 56,071 % Rheinische Post Mediengruppe GmbH
- 27,857 % Gesellschaft für staatsbürgerliche Bildung Saar mbH
- 16,071 % Beteiligungsgesellschaft Saarbrücker Zeitung eGbR

Union Druck und Zeitungsverlag GmbH:

- 74,9 % Helmut Gebauer
- 25,1 % Martine Gebauer

Prisma Plus Gesellschaft für Beteiligungen mbH & Co. KG:

- Kommanditist: 100 % Dieter Josef Leismann
- Persönlich haftende Gesellschafterin: Prisma Plus Verwaltungsgesellschaft für Beteiligungen mbH, Gesellschafter: 100 % Dieter Josef Leismann

b) Skyline Medien Saarland GmbH (Veranstalterin des Hörfunkvollprogrammes „bigFM Saarland“)

1. Beteiligungsebene

Alleingesellschafterin Audiotainment Südwest GmbH & Co KG

2. Beteiligungsebene

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

An den Gesellschaften Rheinland-Pfälzische Rundfunk GmbH & Co. KG sowie an der bigFM Baden-Württemberg GmbH & Co. KG sind noch weitere Gesellschaften, unter anderem auch die Vermögensverwaltungsgesellschaft Joseph Schaub GbR (Schaub GbR), beteiligt.
Bei der Schaub GbR gab es mit Wirkung vom 01. Juni 2022 eine Änderung im Hinblick auf die an dieser Gesellschaft beteiligten Gesellschafter: Herr Peter Schaub ist seit dem 01. Juni 2022 nicht mehr Gesellschafter der Vermögensgesellschaft Josef Schaub GbR. Stattdessen halten seit dem 01. Juni 2022 Herr Dr. Thomas Schraub zu 97,8 Prozent (vormals: 50 %) sowie Herr Dr. Dieter Schaub zu 2,2 % die Anteile der Gesellschaft.
Diese Änderung im Hinblick auf die beteiligten Gesellschafter hat allerdings keine Auswirkung auf die Beteiligungsverhältnisse auf den oben genannten Beteiligungsebenen 1. bis 2.

c) Medien Saarland GmbH (Veranstalterin der digitalen Hörfunkspartenprogramme „Saarfunk 1“ und „Saarfunk 3“)

Alleingesellschafterin: Marlene Herzog

d) Audiotainment Südwest GmbH & Co KG (Veranstalterin der Digitalversion des Hörfunkvollprogrammes „bigFM Saarland“ über DAB+)

Beteiligungsstruktur siehe oben b).

3.3.3. lokale Angebote

a) Central FM Media GmbH (Veranstalterin des lokalen Hörfunkvollprogrammes „Radio Saarschleifenland“ in Merzig und Mettlach)

1. Beteiligungsebene

33,3 % Manuel Zeh
66,6 % Nano-Comp electronic GmbH

2. Beteiligungsebene

Nano-Comp electronic GmbH: Alleingesellschafter Moritz Grosse

b) The Radio Group GmbH (Veranstalterin der lokalen CityRadioprogramme Saarbrücken, Saarlouis, Homburg, Neunkirchen und St. Wendel)

1. Beteiligungsebene

Alleingesellschafterin: The Radio Group Holding GmbH, Frankfurt a.M.

2. Beteiligungsebene

Alleingesellschafterin: Schwenk Medien Holding GmbH, Berlin

3. Beteiligungsebene

Alleingesellschafter: Stephan Schwenk

3.3.4. 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. Seitens des WDR wurde die Beendigung seiner Beteiligung an Radio NRW als „konsequenter Schritt im Sinne eines starken dualen Rundfunksystems“ bezeichnet.[177]

3.4. Beteiligungsstruktur bei audiovisuellen Angeboten

3.4.1. 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

[177] Zitiert nach https://www.dwdl.de/radioupdate/57927/klare_trennung_wdr_vor_ausstieg_bei_radio_nrw/

oder regionalen TV-Programmen deutschlandweit in einer dauerhaften Finanzkrise stecken. Keines dieser Angebote kann seinen Betrieb ohne Förderleistungen des jeweiligen Landes aufrechterhalten. 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 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. Nachdem mehrere Länder bereits seit Jahren jeweils eigenständig Förderprogramme aufgelegt und mit deren Organisation in der Regel die jeweiligen Landesmedienanstalten betraut haben, um die verfassungsrechtlich geforderte Staatsferne einzuhalten, hat auch der saarländische Gesetzgeber mit dem am 27. Oktober 2023 in Kraft getretenen neuen SMG der LMS die Aufgabe der Förderung lokaljournalistischer Angebote übertragen.

3.4.2. Exkurs: 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 Monopoltendenzen 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.“

3.4.3. 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“ zugelassene 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.

4. Hörer- und Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland

Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Saarlandes sinkt und 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 weiterhin rückläufig geschrumpft. Für die absoluten Reichweitenzahlen eines Radioveranstalters im Saarland bedeutet dies unvermeidlich einen Rückgang der vermarktbaren 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. Dabei 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 2023 Audio II ergibt sich als Hochrechnungsfaktor: 70.080 Mio. (Gesamt-bevölkerung) / 67.868 (Stichprobe) = 1.033. Bei Tagesstichproben wird der Hochrechnungsfaktor äquivalent berechnet als Quotient aus 70.080 Mio. (Gesamtbevölkerung) / Summe Personengewichte der Teilstichprobe. Dabei kann es zu Abweichungen der hochgerechneten Basen einzelner Aufgliederungsmerkmale (insbesondere z.B. im Kreis) im Vergleich zur Gesamtstichprobe kommen.

4.1. Höreranteile im Rundfunk im Saarland

Die zur Orientierung von der LMS seit 2017 geführte und fortgeschriebene Tabelle der Tagesreichweite (Bevölkerung 14 +, Mo-Fr.), Montag – Freitag, weist Gewinne der Tagesreichweite bei den Cityradios um 0,2 % von vorher 2,3 % auf nun 2,5 % aus. Hingegen musste bigFM Saarland einen deutlichen Verlust der Tagesreichweite um 3,6 % auf nun 6,1% verzeichnen. Radio Salü konnte einen leichten Gewinn um 0,5 % auf nunmehr 22,4 % verzeichnen. 0,3 % verliert die Tagesreichweite der Radio Salü Kombi (d.h. inkl. Classic Rock Radio) im Vergleich zur ma Audio 2023 I auf 25,0 %. Der Anteil saarländischer privater Rundfunkanbieter stagniert bei 41,0 % am Gesamtaudiomarkt.

SR 1 bleibt auf einem konstant hohen Niveau und ist Marktführer gemessen an der Tagesreichweite (Mo-Fr) mit 24,2 %. SR 3 liegt nach herben Verlusten in den letzten Jahren in der Gesamtbetrachtung auf Platz 2 im Saarland mit 22,8 % (+4,4 %).

ma Audio Auszug 2018 I+II, 2019 I+II, 2020 I+II, 2021, 2022 I+II, 2023 I+II

Bevölkerung 14+
Montag – Freitag
Tagesreichweite Saarland in %

Programm	ma 2018 I	ma 2018 II	ma 2019 I	ma 2019 II	ma 2020 I	ma 2020 II	ma 2021	ma 2022 I	ma 2022 II	ma 2023 I	ma 2023 II
bigFM Saarland	4,4	4,8	5,2	4,5	5,2	5,2	5	6,6	9	9,7	6,1
bigFM Saarland Audio Plus						*5,5*	*5,3*	*6,9*	*9*	*9,9*	*7,1*
CityKombi RP/3a	3,3	2,3	3,2	3,8	4,6	4,8	3	2,5	2,2	2,3	2,5
Radio Salü	26,8	22,7	23,4	25	24	23,2	23	23,2	21,8	21,9	22,4
Radio Salü plus Kombi	*29,6*	*25,6*	*25,8*	*26,6*	*25,5*	*24,9*	*25,6*	*25,7*	*25*	*25,3*	*25*
Radio Schlagerparadies	0,5	0,4	0,5	0,6	0,5	0,2	0,2	0,1	0,3	1	0,7
Unser Ding	7,7	8,3	8,1	7,3	7	6,5	8	8,1	7,7	7,3	6,3
SR1	22,1	22,8	22,7	24,1	22,7	18,4	20,1	23,5	25	23,8	24,2
SR2	1,5	3,2	3	2,9	3,2	3,3	3	2,1	2,1	2,6	2,8
SR3	23,2	24,4	23	24,1	23,9	22,3	23,7	23,1	20,1	18,4	22,8
Deutschlandfunk	2,1	2,5	2,4	4,1	3,6	2,8	2,6	1,7	2,3	2,8	2,7
Deutschlandfunk Kultur	1,8	1,3	1,6	2	1,7	1,7	1,5	1	1,2	1,4	1,9
Deutschlandfunk Nova (ab 2022 I erfasst)								0,1	0,2	0,3	0,1
Privater Rundfunk (gesamt)	42,8	37,9	Nicht mehr angegeben	Nicht mehr angegeben	Nicht mehr angegeben	37,2	34,4	36,7	40,8	41	41
Öffentlich-rechtlicher Rundfunk (gesamt)	56,3	59,8	Nicht mehr angegeben	Nicht mehr angegeben	Nicht mehr angegeben	54,7	55,8	56	57,1	56,2	59,6

Für Radio Schlagerparadies dürfen als bundesweitem Programm nicht die saarlandspezifischen Daten zur Auswertung herangezogen und verglichen werden, sondern die Reichweite im Vergleich der bundesweiten Programme und dementsprechend für Gesamtdeutschland. Hier zeigt sich, dass Radio Schlagerparadies im Vergleich noch vor RTL Radio liegt. Das Bild für Radio Schlagerparadies ändert sich aufgrund dieses Vergleiches und zur oben dargestellten Auswertung, da dies die marktrelevanten Zahlen darstellen, welche den Zugang zu den deutschlandweiten Werbevermarkten eröffnen dürften.

Im Vergleich zur letzten ma Audio 2021 konnte Radio Schlagerparadies in der diesjährigen Analyse einen Gewinn um 0,2 Prozentpunkte von vorher 0,6 % auf 0,8 % verzeichnen.

ma Audio Auszug 2023 II – Reihenfolge aller bundesweiten Programme nach Tagesreichweite in Deutschland

Bevölkerung 14+
Montag – Freitag
Tagesreichweite Saarland in %
Reihenfolge

BRD	Total	14-39 Jahre	14-49 Jahre	14-59 Jahre	30-59 Jahre
Deutschlandfunk	3,2	1,8	2,2	2,5	2,9
Spotify	3,0	6,9	5,6	4,4	2,5
bigFM NATIONAL	1,9	3,9	3,3	2,7	2,2
ENERGY HIT MUSIC ONLY ! National	1,9	3,5	3,2	2,7	2,3
Absolut Radio	1,4	1,3	1,3	1,5	1,7
Klassik Radio	1,2	0,6	0,7	0,8	0,9
SUNSHINE LIVE	1,0	1,7	1,7	1,4	1,4
Deutschlandfunk Kultur	0,9	0,6	0,7	0,8	0,8
RTL Kids & Family	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2
Radio Schlagerparadies	0,8	0,4	0,4	0,7	0,8
RTL RADIO	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
Radio Holiday Germany	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Radio Paloma	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3
JAM FM	0,3	0,7	0,6	0,5	0,4
Deutschlandfunk Nova	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
COSMO	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
RADIO BOLLERWAGEN	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
Schwarzwaldradio	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
TOGGO Radio Audio Digital	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Beats Radio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Folgende Auswertung zeigt, dass die Lage des Hörfunks im Saarland nach wie vor geprägt ist von zahlreichen einstrahlenden Angeboten aus Rheinland-Pfalz, Frankreich und Luxemburg.

ma Audio Auszug 2023 II – Reihenfolge aller Programme nach Tagesreichweite im Saarland

Bevölkerung 14+
Montag – Freitag
Tagesreichweite Saarland in %
Reihenfolge (1-50)

Audio total (alle Angebote)	81,4
Radio Gesamt	79,8
ARD Gesamt	59,6
WFS Saarland Kombi	57,0
SR Gesamt	47,9
Private Gesamt	41,0
RADIO SALÜ plus KOMBI	25,0
SR 1	24,2
SR 3 Saarlandwelle	22,8
RADIO SALÜ	22,4
SWR3	12,2
bigFM NATIONAL Audio Plus	8,0
ARD Gehoben	7,9
RMS YOUNG STARS	7,9
DASDING / UNSERDING	6,3
bigFM Saarland	6,1
RTL Kids & Family	4,3
RTL RADIO	4,2
User Generated Radio / Musik-Streamingdienste gesamt	3,5
Spotify	3,5
SR 2 KulturRadio	2,8
SWR1 RP	2,8
Deutschlandfunk	2,7
Radio Holiday Germany	2,5
CityKombi 3a	2,5
RADIO BOB! Audio Total	2,4
RADIO BOB!	2,3
bigFM Deutschlands biggste Beats	2,1
Deutschlandfunk Kultur	1,9
Klassik Radio	1,7
RPR1.	1,7
Absolut Radio	1,4
SUNSHINE LIVE	1,2
Rockland Radio	1,1
SWR4 RP	1,1
ROCK ANTENNE	1,1
Radio Regenbogen	0,8
Radio Schlagerparadies	0,7
SWR2	0,7
WDR 2	0,5
SWR1 BW	0,5
ANTENNE BAYERN	0,4
80s80s Radio	0,4
rbb urban	0,3

ma audio Auszug 2023 II - DAB+ Empfang und Nutzung in Deutschland (nach sozidemografischen Werten) und im Saarland

Bevölkerung 14+
Montag – Freitag
Audio total (alle Angebote)
Basiskennwerte: DAB+ Empfang und Nutzung
Montag – Freitag

	Tages-reichweite			Tages-reichweite			Hördauer			Marktanteil		
	Hochrechung in Mio.			Reichweite in %			in Minuten			in %		
Deutschsprachige Bevölkerung ab 14 J. Audio total (alle Angebote) Basiskennwerte DAB+ Empfang und Nutzung Montag - Freitag BRD	Audionutzung gesamt	DAB+ HH	DAB+ Nutzung	Audionutzung gesamt	DAB+ HH	DAB+ Nutzung	Audionutzung gesamt	DAB+ HH	DAB+ Nutzung	Audionutzung gesamt	DAB+ HH	DAB+ Nutzung
Total (Deutschsprachige Bevölkerung 14+)	52,721	18,863	10,562	75,2	26,9	15,1	182	225	23	100,0	100,0	100,0
Männer	25,464	10,641	6,457	73,7	30,8	18,7	185	233	31	50,3	59,1	65,7
Frauen	27,258	8,222	4,105	76,7	23,1	11,6	178	214	16	49,7	40,9	34,3
Haushaltführende Person	30,526	9,618	5,071	75,3	23,7	12,5	184	230	20	58,5	51,4	49,0
Haupteinkommensperson	30,280	10,629	6,572	74,9	26,3	16,2	190	243	26	60,4	59,9	65,9
Altersgruppen												
14 - 19 Jahre	2,843	1,132	0,422	62,9	25,0	9,3	91	92	8	3,2	3,1	2,3
20 - 29 Jahre	6,042	2,280	1,160	66,0	24,9	12,7	131	175	17	9,4	10,3	9,5
30 - 39 Jahre	7,626	3,115	1,606	71,8	29,3	15,1	162	216	23	13,5	15,7	14,9
40 - 49 Jahre	7,313	3,060	1,902	75,1	31,4	19,5	189	246	31	14,4	17,4	18,5
50 - 59 Jahre	10,459	4,198	2,474	81,6	32,7	19,3	216	256	31	21,8	24,0	24,8
60 - 69 Jahre	8,756	2,964	1,768	81,4	27,5	16,4	214	264	27	18,1	17,7	17,7
70 Jahre und älter	9,683	2,113	1,230	77,6	16,9	9,9	200	245	16	19,6	11,8	12,3
Ausbildung												
Schüler/in in allgemeinbildender Schule	1,796	0,766	0,250	62,9	26,8	8,7	68	77	6	1,5	1,7	1,1
Haupt-/Volksschulabschluss ohne Lehre	3,416	0,796	0,346	63,8	14,9	6,5	160	236	13	6,7	4,6	4,1
Haupt-/Volksschulabschluss mit Lehre	12,239	3,205	1,704	78,4	20,5	10,9	213	282	22	26,1	20,5	20,7
weiterf. Schule ohne Abitur, Mittlere Reife	16,392	6,267	3,737	79,1	30,2	18,0	208	254	30	33,8	36,4	38,2
Fach-/Hochschulreife ohne Studium	8,869	3,598	2,005	72,3	29,3	16,4	164	201	22	15,8	17,5	16,3
Fach-/Hochschulreife mit Studium	10,009	4,231	2,519	75,5	31,9	19,0	154	192	24	16,0	19,2	19,6
Berufstätigkeit												
Auszubildende/r, Schüler/in, Student/in	4,477	1,754	0,692	60,9	23,9	9,4	90	103	9	5,2	5,2	3,9

berufstätig	30,663	12,286	7,303	77,1	30,9	18,4	193	242	29	60,1	68,2	71,5
Rentner/in, Pensionär/in	14,085	3,529	2,021	78,2	19,6	11,2	203	252	18	28,7	20,5	20,4
nicht berufstätig	3,497	1,294	0,545	70,5	26,1	11,0	154	196	14	6,0	6,0	4,2
Haushaltsnettoeinkommen												
bis unter 1.000 €	2,308	0,410	0,191	58,2	10,3	4,8	135	185	10	4,2	2,0	2,4
1.000 bis unter 1.500 €	3,716	0,703	0,401	68,1	12,9	7,3	169	222	14	7,2	3,9	4,6
1.500 bis unter 2.000 €	5,293	1,399	0,773	70,7	18,7	10,3	175	236	17	10,3	7,9	7,8
2.000 bis unter 2.500 €	6,017	1,839	0,993	74,8	22,9	12,3	191	231	18	12,1	10,2	9,1
2.500 € und mehr	35,386	14,512	8,205	78,4	32,2	18,2	187	224	27	66,2	76,0	76,2
Saarland	0,669	0,252	0,139	81,4	30,6	16,9	193	248	23	1,2	1,4	1,2

4.2. Zuschaueranteile im Rundfunk im Saarland

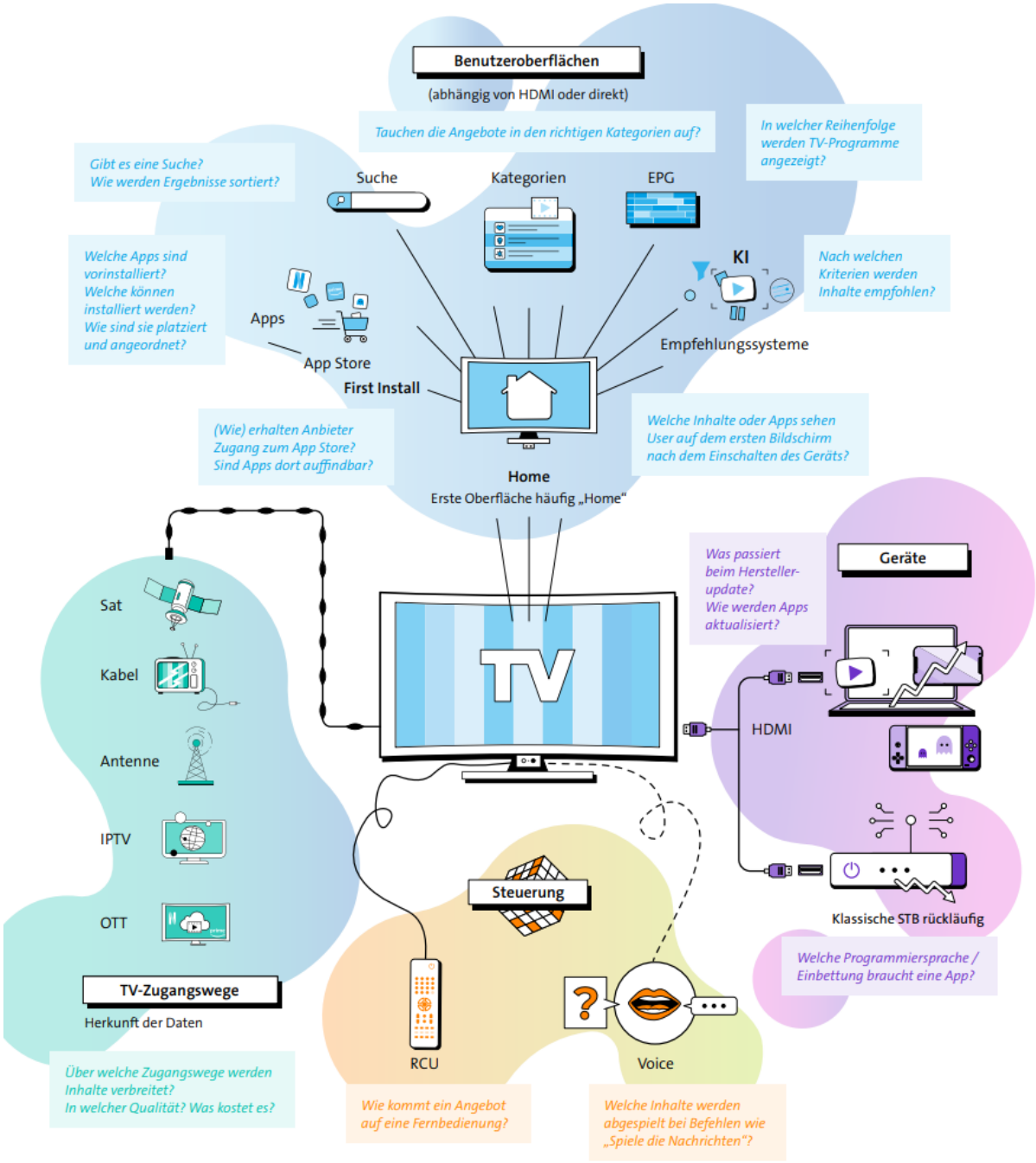
Zu den Marktanteilen ausgewählter Fernsehprogramme im Saarland kann keine aktuelle Studie herangezogen werden. Allerdings unterliegt auch der Bewegtbildsektor einem grundlegenden Wandel. Medienplattformen und Benutzeroberflächen werden zum Tor zur Videowelt für immer mehr Menschen – und Auffindbarkeit damit zur zentralen Währung.

Nutzende sollen zuverlässige Informationen einfach auffinden, und sie müssen verstehen können, welche Inhalte ihnen warum angezeigt werden. Mit den Vorschriften zu Public-Value-Inhalten, also zu Medienangeboten mit besonderem gesellschaftlichem Mehrwert, oder zu Transparenzpflichten von Benutzeroberflächen gestalten die Medienanstalten die Rahmenbedingungen für den Zugang zu Informationen und für die Auffindbarkeit von Inhalten. So stellen wir sicher, dass die mediale Video-Vielfalt auch wirklich beim Publikum ankommt.

Die unabhängigen und verlässlichen Daten der „Video Trends 2023“[178] zum digitalen Videomarkt sind die unverzichtbare Basis für die Aufgabenerfüllung der Medienanstalten: sie liefern uns die Grundlage für die Planung und Gestaltung möglicher Zukunftsszenarien und für die Sicherung von Angebots- und Medienvielfalt Mittels einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung erhebt das Forschungsinstitut Kantar Daten zur Verteilung der TV- und Videoübertragungswege sowie umfangreiche Informationen zur Ausstattung mit Bildschirmgeräten und zur (non-) linearen Nutzung von Bewegtbild in Deutschland. Dafür werden einmal im Jahr mehr als 6000 Haushalte in Deutschland befragt. Neben den federführenden Medienanstalten beteiligen sich zahlreiche Partner aus der Medienbranche an der Studie. Aktuell sind dies SES, Astra Deutschland, HD+, Media Broadcast, Vodafone und Amazon.

50,7 Millionen Personen, also 74 % der TV-Haushalte in Deutschland, haben Zugang zu einem mit dem Internet verbundenen TV-Gerät (Connected TV). Vier von zehn dieser Personen geben an, nach dem Einschalten des Fernsehers zunächst mit dem Navigationsmenu ihres Smart-TVs (27 %) oder eines anderen angeschlossenen Gerätes, wie z.B. einer Set-Top-Box oder eines Streaming-Sticks (13 %) konfrontiert zu sein.

[178] Abrufbar unter: https://www.die-medienanstalten.de/forschung/video-trends-2023/



Knapp fünf Millionen Personen leben in sogenannten „Connected TV Only"-Haushalten, d.h. sie beziehen ihr TV-Programm am Fernsehgerät nicht mehr über einen „traditionellen" Empfangsweg, sondern ausschließlich über das Internet. Tatsächlich scheint sich das sogenannte „cord-cutting" weiter durchzusetzen. Jede fünfte Person, die regelmäßig Inhalte aus dem Internet an ihrem TV-Gerät nutzt, gibt an, in den nächsten zwei Jahren komplett auf einen herkömmlichen TV-Anschluss verzichten zu wollen. Das entspricht etwa 7,9 Millionen Personen, die planen, nur noch über das Internet fernzusehen.

Die tägliche TV-Nutzung bleibt seit gut fünf Jahren auf einem stabilen Niveau. Etwas mehr als zwei Drittel der Personen ab 14 Jahren in TV-Haushalten mit klassischem Fernsehempfang nutzen täglich lineares Fernsehen an ihrem TVGerät. Aber: Wer ausschließlich über das offene Internet empfängt, schaut deutlich seltener klassisches Fernsehen als diejenigen mit traditionellen Empfangswegen. Knapp ein Drittel der Personen in OTT-Only-Haushalten gibt an, nie klassisches lineares TV zu nutzen.

Die Nutzung von Videoinhalten aus dem Internet steigt weiter an. 57,7 Millionen Personen ab 14 Jahren in Deutschland nutzen regelmäßig – mindestens einmal im Monat – Online-Videos. Das sind drei Prozentpunkte mehr als im Vorjahr. Das Wachstum geht vor allem auf die älteren Altersgruppen der über 50-Jährigen zurück. Drei Viertel (76 %) der Personen zwischen 60 und 69 Jahren nutzen Online-Videos. Selbst unter den über 70-Jährigen gehört mittlerweile fast die Hälfte (45 %) zu den regelmäßigen Online-Video-Konsument:innen. Altersübergreifend zeigt sich: Nicht nur die Nutzung von Videoinhalten aus dem Internet steigt an, auch die Frequenz nimmt zu. Mehr als die Hälfte konsumiert OTT-Inhalte nun (fast) täglich.

Knapp zwei Drittel (64 %) der Personen ab 14 Jahren in Deutschland nutzen regelmäßig Video-Sharing-Dienste. Der größte Nutzungsanteil entfällt dabei mit 63 % auf die Google-Tochter YouTube, gefolgt von Twitch (10 %) und sonstigen Video-Sharing-Diensten (5 %). Sechs von zehn Personen rufen regelmäßig Videos von Streaming-Diensten ab. Die Top 5 wird hier von Netflix (42 %) und Amazon Prime Video (39 %) angeführt. Es folgen Disney+ (22 %), Magenta TV (13 %) und der Sportanbieter DAZN (10 %).

Um satte sechs Prozentpunkte auf insgesamt 57 Prozent haben die BVOD-Angebote zugelegt. Das sind solche Angebote, die von klassischen TV-Anbietern zur Verfügung gestellt werden. In dieser Kategorie erreichen die Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Sender beinahe die Hälfte der Menschen in Deutschland (47 %), die Angebote der privaten Sender legen weitere vier Prozentpunkte zu und kommen auf knapp ein Drittel (29 %). Gut vier von zehn (41 %) nutzen Videos über soziale Netzwerke wie Instagram (25 %), Facebook (19 %) und TikTok (16 %).

In der Generationenbetrachtung zeigen sich deutliche Unterschiede. In den älteren drei Generationen schauen noch mehr als neun von zehn Personen regelmäßig klassisches lineares TV. Sofern Videoangebote aus dem Internet regelmäßig genutzt werden, sind es insbesondere die Angebote von TV-Sendern (BVOD) oder Video-Sharing-Diensten, in der Generation der Babyboomer auch gerne die der Video-Streaming-Dienste. Während die Generation X zum größten Teil noch regelmäßig fernsieht, zeichnen sich die Generationen Y und Z dadurch aus, dass sie mehrheitlich Video-Sharing- oder Video-Streaming-Dienste nutzen. In der Generation Z nutzen sechs von zehn Personen täglich Social-Media-Videos oder Video-Sharing-Dienste. Aggregatoren wie Medienintermediäre und Medienplattformen dominieren damit die tägliche Videonutzung in dieser Generation.

5. Die Entwicklung der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks

5.1. Der Digitalradio-Standard DAB+ als technologisches Instrument zusätzlicher Vielfalt

DAB+ ermöglicht mehr Programme in besserer Klangqualität als UKW und fördert damit die Angebotsvielfalt. DAB+-Programme können durch Datendienste mit programmbegleitenden Informationen und detaillierten Verkehrsdaten ergänzt werden. Radioveranstalter können durch DAB+ weitere zielgruppenspezifische Programme anbieten und im Rahmen ihrer Hybrid-Strategien sowohl DAB+ als auch das Internet für die Programmverbreitung nutzen.

Die DAB+-Verbreitung ist deutlich kostengünstiger als UKW, da mit einem Sender und einer Antenne bis zu 16 Programme statt nur einem ausgestrahlt werden können, was Investitions- und Betriebskosten pro Programm senkt.

Eine Internetverbindung ist für den Empfang von DAB+ nicht erforderlich, es werden somit auch keine Daten verbraucht. Alle Signale werden mit DAB+ zwar digital kodiert, im Gegensatz zum Internetradio allerdings über Antenne ausgestrahlt.

Während die Internet-Verbreitung, die vom Mobilfunknetz abhängig ist, bei hoher Nutzerzahl wegen Netzüberlastung oder in Krisensituationen zusammenbrechen kann, bietet DAB+ eine zuverlässige "one to many"-Übertragung aller Signale über Antenne an beliebig viele Empfänger. Wie wichtig dies insbesondere bei Katastrophen und Notfällen ist, hat sich in den letzten Jahren vor allem bei den Hochwasserkatastrophen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz bestätigt.
Zudem ist die Nutzung von DAB+ wie bei UKW immer anonym und kostenfrei.

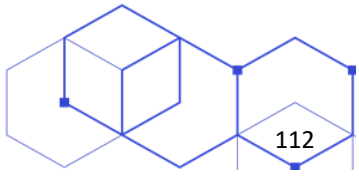
5.2. DAB+ und lokale Vielfalt

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 Rundfunkprogramme sicherzustellen.

5.3. Der private landesweite DAB+ -Multiplex im Saarland

Mit Blick auf die technische wie auch wirtschaftliche Unmöglichkeit der Realisierung einer landesweiten Versorgungsreichweite in der Anfangsphase und der gleichwohl erkennbaren Bedeutung der Inbetriebnahme eines privaten DAB+-Multiplexes mit den saarländischen Privatradioprogrammen für die Attraktivität und Akzeptanz des digitalen Übertragungsstandards DAB+ in der saarländischen Bevölkerung hat die LMS den Start 2022 des privaten Multiplexes mit zunächst zwei Senderstandorten (Saarbrücken-Schoksberg und Spiesen) ermöglicht. Nur so konnte eine private Plattformbetreiberin gefunden und private Hörfunkveranstalterinnen für eine Anmietung von Programmplätzen durch diese gewonnen werden.

Auf Beschluss des Medienrates der LMS vom 20. Mai 2021 erhielt die Media Broadcast GmbH die Zuweisung für die Übertragungskapazitäten auf dem 1. privaten landesweiten DAB+ Frequenzblock 9



C im Saarland für die Dauer von zehn Jahren. Diese Zuweisung beinhaltet den Plattformbetrieb mit bis zu 16 privaten Hörfunkprogrammen. Die Inbetriebnahme des Senders am Standort Saarbrücken-Schoksberg durch die Media Broadcast erfolgte am 15. November 2021 mit 15 Hörfunkprogrammen. Der zweite Sender am Standort Spiesen wurde im Februar 2022 aufgeschaltet. Ab diesem Zeitpunkt war die Plattform mit 16 privaten Programmen vollbelegt.

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 Hörerschaft besonders bedeutsam.

In seiner Entscheidung hat der Medienrat sichergestellt, dass die LMS während der gesamten Zuweisungsdauer bei Programmbelegungsentscheidungen im Falle entstehender Kapazitätsknappheit durch einen eigens dafür installierten, mehrheitlich durch die LMS besetzten Beirat der Plattformbetreiberin Media Broadcast einbezogen wird, um die Vielfaltssicherung im Saarland zu gewährleisten und zugleich eine Stärkung der Marktpräsenz der privaten saarländischen Hörfunkanbieter sicherstellen zu können.

Im April 2024 konnte die technische Reichweite des privaten DAB+ -Landesmuxes zum einen durch Leistungserhöhungen der beiden Bestandssender und zum anderen durch die Inbetriebnahme des dritten Senderstandortes in Merchingen (für den Raum Merzig) bereits zwei Jahre früher als geplant soweit ausgebaut werden, dass inzwischen bereits eine Abdeckung von rund 82% der Fläche und 83% der Autobahnen des Saarlandes erreicht und ca. 883.000 Einwohner:innen mit höchster Empfangsqualität versorgt werden.

Als vierter und letzter Standort ist der Sender St. Wendel bereits koordiniert, mit dem der geplante Endausbau realisiert werden könnte. Seine Inbetriebnahme setzt die Akzeptanz der damit verbundenen höheren Programmbelegungskosten durch die Veranstalter voraus, die in Abhängigkeit von der Entwicklung der seit der Coronazeit wirtschaftlich schwierigen Situation nahezu aller privaten Veranstalter steht.

5.4. Die aktuelle Empfangsmöglichkeit für Digitalradio-Angebote im Standard DAB+ im Saarland

Im Saarland sind (Stand 01. Juni 2025) folgende bundesweite und regionale Programme über Digitalradio (DAB+) von saarländischen Senderstandorten aus zu empfangen:

<u>Bundesweite Programme auf dem 1. Bundesmux (Kanal 5C im Saarland)</u>

Absolut Relax
Deutschlandfunk
Deutschlandfunk Kultur
Deutschlandfunk Nova
DRadio DokDeb
ENERGY
ERF Plus
Klassik Radio

Radio BOB!
Radio Horeb
Radio Schlagerparadies
Schwarzwaldradio
Sunshine live

Das Verfahren zur Zuweisung der Übertragungskapazitäten auf dem 1. DAB+-Bundesmux an die privaten Programmanbieter wurde durch die LMS für die Gemeinschaft aller Landesmedienanstalten durchgeführt. Die LMS ist auch weiterhin die für alle Folgeentscheidungen zuständige Behörde.

Bundesweite Programme auf dem 2. Bundesmux (Kanal 9B im Saarland)

80s80s
90s90s
Absolut BELLA
Absolut GERMANY
Absolut HOT
Absolut OLDIE
Absolut TOP
AIDAradio
Antenne Bayern
Beats Radio
Brillux Radio
dpd – Drivers Pop Delivery Radio
Klassik Radio
OLDIE ANTENNE
Radio NOSTALGIE
ROCK ANTENNE
RTL RADIO – Deutschlands Hit-Radio
TOGGO Radio

Bundesweite und Programme aus der Großregion SaarLorLux auf dem landesweiten privaten DAB+ - Multiplex (Kanal 9C im Saarland)

bigFM Saarland
CityRadio Saarbrücken
CityRadio Homburg (bis zum 31. Dezember 2024)
CityRadio Neunkirchen (bis zum 31. Dezember 2024)
CityRadio Saarlouis (bis zum 31. Dezember 2024)
CityRadio St. Wendel (bis zum 31. Dezember 2024)
CLASSIC ROCK RADIO
RADIO SALÜ
Saarfunk 1
Saarfunk 3
Nice (bis April 2023)
Trigger.Fm (seit Mai 2023)

Radio Holiday
Radio Mélodie
RADIO TEDDY
Radio Bollerwagen (seit 12. August 2024)
OLDIE ANTENNE (bis zum 31. Dezember 2024)
JokeFM (bis Mitte Juli 2023; Beendigung aG Insolvenz)
RPR 1 (seit 02. Mai 2024)
Antenne Schlager (seit 01. November 2024)

Landesweite öffentlich-rechtliche Programme (öffentlich-rechtlicher DAB+- Multiplex des SR auf Kanal 9A im Saarland)

AntenneSaar
SR 1
SR 2
SR 3
Unser Ding
Die Maus

5.5. Die Ergebnisse der Audio Trends

Die jährlich erhobenen Audio Trends der Medienanstalten dienen der Branche und der Politik als zuverlässiger und unabhängiger Indikator für die Entwicklung des digitalen Hörfunkempfangs. Für die Landesmedienanstalten liefern sie wichtige Datengrundlagen für fundierte Regulierungs- und Aufsichtsentscheidungen. Die „Audio Trends 2023“ [179] belegen erneut den starken Wandel der Audiobranche vor allem durch Digitalisierung und die Anwendung Künstlicher Intelligenz.

Eine der größten Herausforderung der nächsten Jahre ist die Förderung der Relevanz von Radio in der digitalen Welt. So zeigen die Audio Trends, dass die Radionutzung im Auto über die modernen In-Car-Entertainment-Systeme eine immer wichtigere Rolle spielt. Neben Musik und Unterhaltung geht es beim Radiohören im Auto vor allem auch um den direkten Zugang zu lokalen Nachrichten oder aktuellen Warnmeldungen. Deshalb muss Radio im Auto jederzeit und einfach auffindbar sein – auch auf den modernen Benutzeroberflächen der Fahrzeuge.

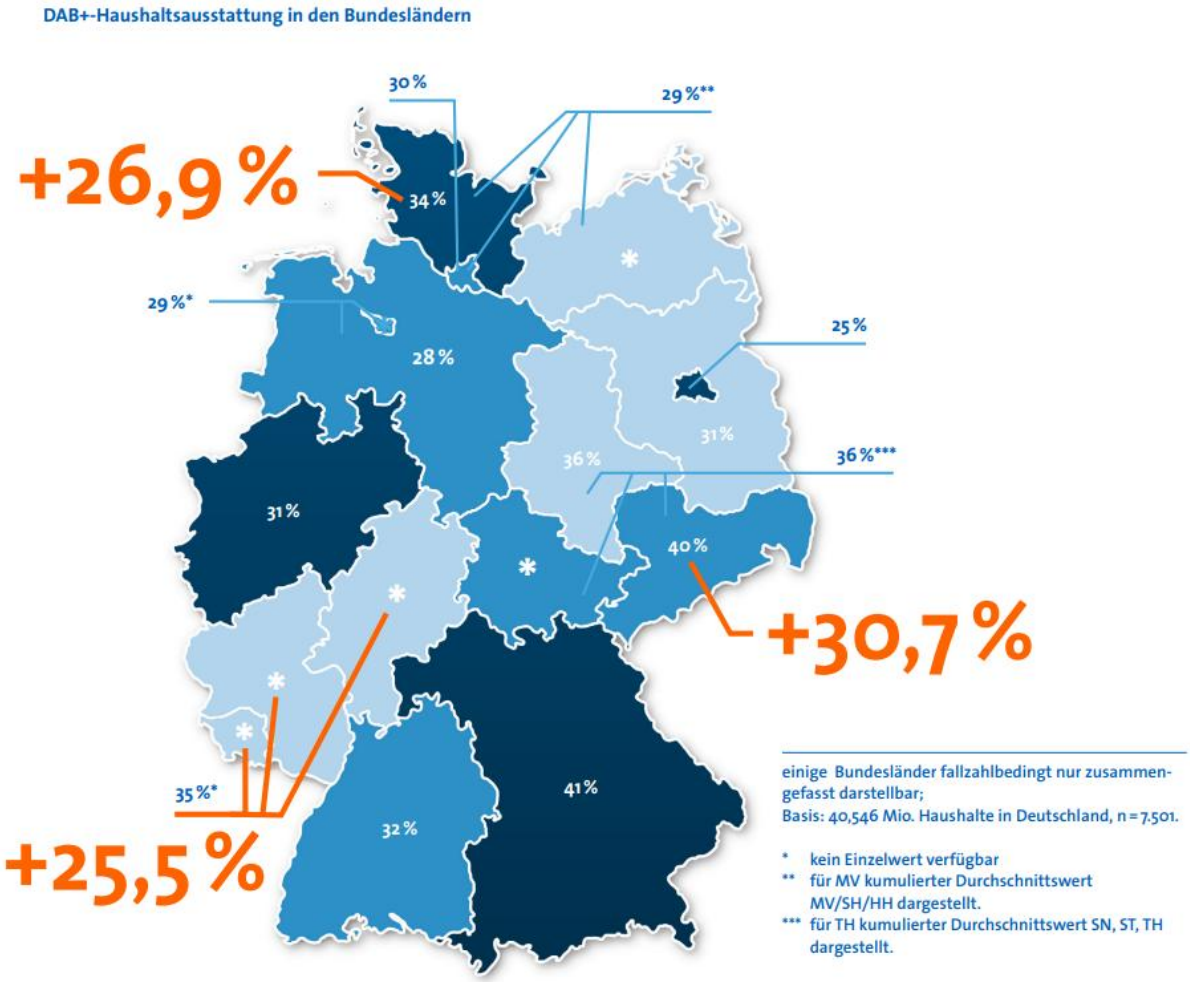
Die Netto-Digitalisierungsquote des Hörfunks liegt bei 67 %. Das entspricht mehr als 47 Millionen Personen ab 14 Jahren, die in Deutschland Zugang zu einer digitalen Radioempfangsmöglichkeit haben oder Webradio nutzen.

Die bevorzugte Hörfunknutzung verschiebt sich deutlich in Richtung digital. Vor zehn Jahren haben noch acht von zehn Personen Radiohören über UKW den anderen Empfangswegen vorgezogen. Aktuell ist es nur noch gut die Hälfte. Gut ein Drittel hingegen nennt bereits einen digitalen Empfangsweg als meistgenutzten Zugang zum Radioprogramm. Sofern es sich um einen Digitalhaushalt handelt, also ein Digitalradio vorhanden ist oder zumindest gelegentlich Webradio gehört wird, nutzt mehr als die Hälfte der Personen am häufigsten digitales Radio.

[179] Abrufbar unter: https://www.die-medienanstalten.de/forschung/audio-trends-2023/

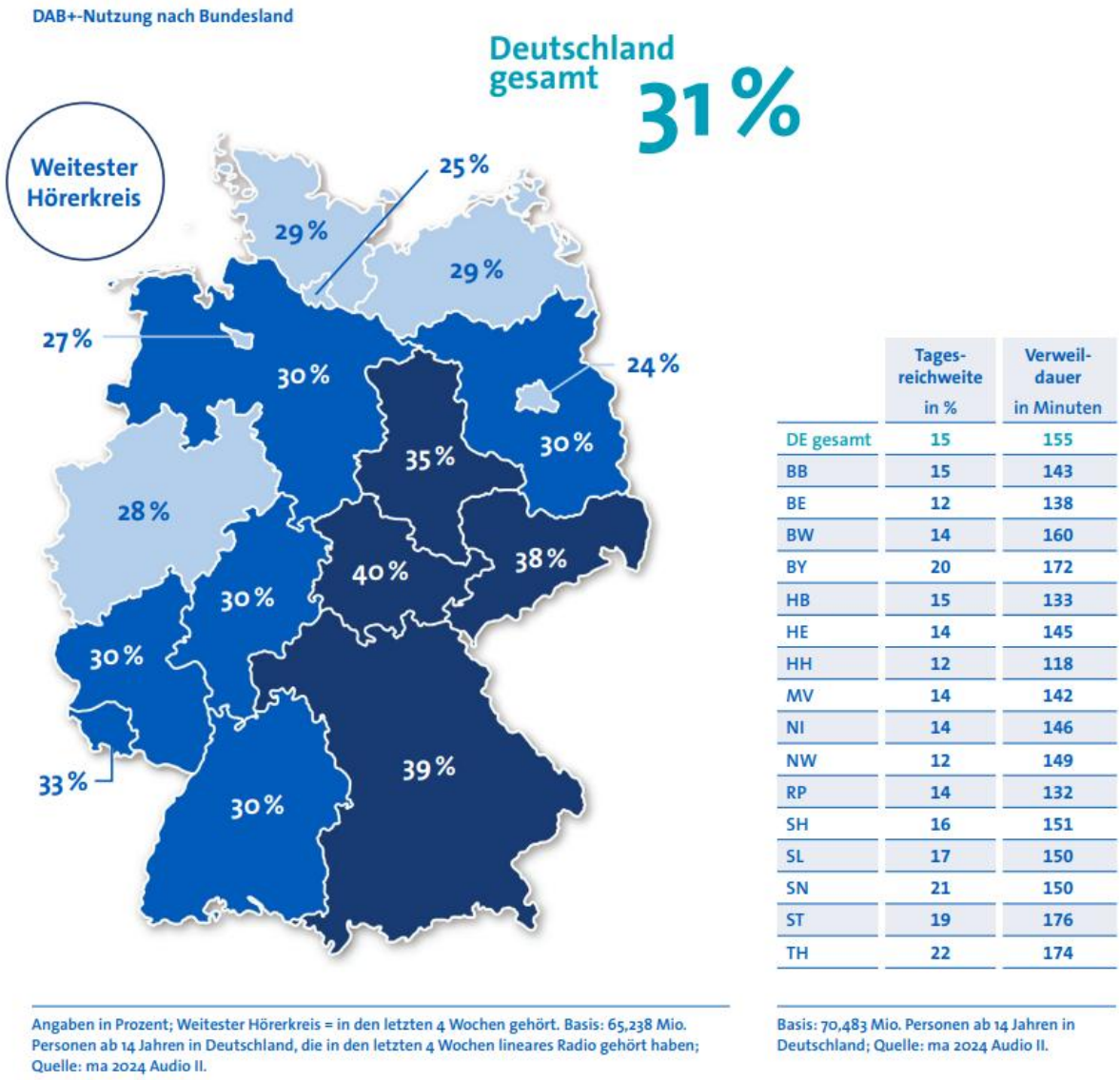
Die Haushaltsausstattung mit DAB+-Geräten bleibt konstant auf Wachstumskurs. Die Zahl der Digitalradiohaushalte steigt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre um zwei Prozentpunkte pro Jahr auf knapp 33 % im Jahr 2023. Das entspricht einem relativen Wachstum von 45 %. Somit verfügen aktuell 13,3 Millionen Haushalte über mindestens ein DAB+-Radiogerät. Die meisten dieser Haushalte sind mehrfach ausgestattet. Mittlerweile verfügen drei von zehn (29,5 %) der DAB+-Haushalte über zwei Empfangsgeräte, jedem vierten (25,8 %) stehen bereits drei oder mehr DAB+-Radios zur Verfügung.

Der Anteil der Haushalte mit zwei oder mehr DAB+-Empfangsmöglichkeiten hat sich in den letzten fünf Jahren mehr als verdoppelt. Die Haushaltsausstattung mit DAB+-Geräten unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland. Mit Bayern und Sachsen haben 2023 zwei Bundesländer erstmals die 40-Prozent-Marke überschritten. Sachsen weist dabei die höchste Steigerung um gut neun Prozentpunkte aus – das entspricht einem relativen Wachstum von 31 % gegenüber dem Vorjahr. Auch Schleswig-Holstein sowie die gemeinsam ausgewiesenen drei Süd-West-Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland können deutliche Steigerungen der DAB+-Haushaltsausstattung von mehr als 25 % verbuchen und liegen nun, wie auch Sachsen-Anhalt, über dem bundesweiten Durchschnitt.



Ergebnis der Audio Trends 2023

Dieser Trend spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Audio Trends 2024[180] wieder: Das Saarland liegt in der neuesten Reichweitenstudie zur Nutzung des digitalen Sendestandards DAB+ für digitalen Radioempfang über dem bundesweiten Durchschnitt. DAB+ erfreut sich insbesondere in Bayern, dem Saarland und in den mitteldeutschen Ländern Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt besonders großer Beliebtheit. Ein Drittel oder mehr der Personen im jeweiligen Bundesland haben DAB+ in den letzten vier Wochen genutzt. Etwa jeder Fünfte hört täglich Digitalradio über DAB+. Die hohen Reichweiten im Saarland, die über dem Bundesdurchschnitt liegen, sind auch auf den ausgelasteten privaten DAB+-Landesmux zurückzuführen.



	Tages-reichweite in %	Verweil-dauer in Minuten
DE gesamt	15	155
BB	15	143
BE	12	138
BW	14	160
BY	20	172
HB	15	133
HE	14	145
HH	12	118
MV	14	142
NI	14	146
NW	12	149
RP	14	132
SH	16	151
SL	17	150
SN	21	150
ST	19	176
TH	22	174

Angaben in Prozent; Weitester Hörerkreis = in den letzten 4 Wochen gehört. Basis: 65,238 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland, die in den letzten 4 Wochen lineares Radio gehört haben; Quelle: ma 2024 Audio II.

Basis: 70,483 Mio. Personen ab 14 Jahren in Deutschland; Quelle: ma 2024 Audio II.

Ergebnis der Audio Trends 2024

Die Ergebnisse des Online-Audio-Monitors[181] zeigen: Vier von zehn Personen hören sogenannte Simulcast-Sender, also Programmangebote, die auch über UKW oder DAB+ verbreitet werden. Knapp jeder Vierte nutzt reine Online-Sender von etablierten Radiomarken. Ein Fünftel konsumiert genuines Webradio, also Programme, die ausschließlich im Internet verfügbar sind. Entertainmentsysteme im Auto haben für die Nutzung von Hörfunkinhalten mit Blick auf Nutzungsdauer, Reichweite und

[180] Abrufbar unter: https://faktenimpulse.de/2024/10/10/audio-trends-2024/
[181] Abrufbar unter: https://www.online-audio-monitor.de/

Refinanzierung eine immer größere Bedeutung. Gleichzeitig erfordert die Fahrsituation eine möglichst einfache und intuitive Bedienung des fahrzeugeigenen Audiosystems. Umso wichtiger ist es daher, dass Hörfunkangebote in ihrer Gesamtheit sowie Hörfunkangebote mit Public-Value-Status auch im Auto leicht auffindbar sind.

5.6. Wege zu einer - vollständigen - Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks

DAB+ weist im Vergleich zur analogen Verbreitung mehrere technische Vorteile auf. Dazu zählen eine verbesserte Klangqualität, die Ermöglichung multimedialer Zusatzdienste, insbesondere auch programmbegleitender Zusatzinformationen (wie z.B. Verkehrsdaten, Stadtpläne, Wetterkarten und Nachrichtenschlagzeilen oder Fußballtabellen), eine größere Programmvielfalt durch effizientere Frequenznutzung, langfristige Kosteneinsparungen und Umweltvorteile durch geringeren Energieverbrauch.

Die ARD möchte die Simulcast-Ausstrahlung ihrer Hörfunkprogramme über UKW und DAB+ so bald wie möglich beenden und die Angebote künftig ausschließlich digital terrestrisch verbreiten. Dies würde den einzelnen Sendeanstalten erhebliche Einsparungen nicht nur bei den Verbreitungskosten, sondern auch mit Blick auf immense Kosten für anstehende technische Nachrüstungen veralteter UKW-Infrastruktur ermöglichen. Noch stärker forciert wird der vollständige Umstieg auf DAB+ durch das Deutschlandradio. Die Situation unterscheidet sich aber grundlegend von der der ARD-Anstalten, da letztere für nahezu alle ihrer Programme über eine jeweils flächendeckende UKW-Versorgung verfügen, während Deutschlandradio bundesweit nur wenige UKW-Frequenzen für seine Programmangebote (Deutschlandfunk, Deutschlandfunk Kultur und Deutschlandfunk Nova) zugeteilt werden konnten.

Die finanzielle Situation spielt in der Strategie der öffentlich-rechtlichen Sender auch deshalb eine entscheidende Rolle, weil die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) signalisiert hat, dass sie die UKW-Verbreitungskosten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nur noch bis Ende 2032 anerkennen wird. Diese Ankündigung setzt einen erheblichen finanziellen Anreiz für ARD und Deutschlandradio, die Umstellung auf DAB+ voranzutreiben, da der Parallelbetrieb von UKW und DAB+ als kostenintensiv und langfristig nicht tragfähig angesehen wird.

Auch die privaten Radioveranstalter würden den Umstieg begrüßen, da sie durch die „doppelten“ Verbreitungskosten noch stärker belastet werden als die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, deren Zusatzkosten für den digitalen Verbreitungsweg bei der Ermittlung des Finanzbedarfs berücksichtigt wurden. Da aber für die privaten Veranstalter die tatsächliche Hörerreichweite die „Maßeinheit“ (sog. Tausenderkontaktpreis) für den Verkauf von Werbezeiten darstellt, ist für sie eine hinreichende Durchdringung des Marktes mit DAB+-fähigen Empfangsgeräten zur Aufgabe der UKW-Verbreitung nahezu unverzichtbar. Nicht nur der mobile Empfang in Fahrzeugen, sondern auch der Indoor-Empfang in den Haushalten muss noch erheblich ansteigen, damit sie den endgültigen Wechsel wirtschaftlich meistern können.

5.7. 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 möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Dazu sind materielle, gesetzliche und organisatorische Regelungen erforderlich.[182]

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt dabei nicht zuletzt auf der Grundlage seiner gesicherten Beitragsfinanzierung, der Haltung der KEF zum Digitalradio-Engagement von ARD-Anstalten und Deutschlandradio sowie seiner bestehenden Frequenzausstattung eine Vorreiterrolle zu.

Die LMS unterstützt den Ansatz von ARD, den Umstellungsprozess an Kriterien wie dem Grad der Flächenabdeckung (mobile outdoor) mit DAB+-Multiplexen, dem Grad des erreichten programmlichen Mehrwerts gegenüber dem derzeitigen Programmangebot über UKW, der Anzahl verkaufter Hörfunkempfangsgeräte, die DAB+-tauglich sind, und dem Grad der tatsächlichen Nutzung von DAB+ - Angeboten zu orientieren. Solch eine, an der tatsächlichen Gewährleistung einer medialen Grundversorgung im Saarland ausgerichtete Vorgehensweise schließt jedwede zeitliche Vorfestlegung auf einen UKW-Abschalttermin aus.

[182] Vgl. zum Folgenden auch *Ory/Ukrow*, Rechtsfragen des digitalen terrestrischen Hörfunks, 2015

6. Die neue Herausforderung: Glasfaser-Ausbau

Die digitale Infrastruktur bildet ein wichtiges Fundament für Medienvielfalt und den gleichberechtigten Zugang zu Informationen. 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. 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.

Im März 2022 verabschiedete die saarländische Landesregierung die "Gigabitstrategie Saarland", deren übergeordnetes Ziel es war, gigabitfähige Geschwindigkeiten in jedem saarländischen Ortsteil zu ermöglichen. Die Strategie betonte die Priorität des marktwirtschaftlich getriebenen Ausbaus und den gezielten Einsatz von Fördermitteln, wo der Markt nicht aktiv wurde. Bereits im Februar 2022 wurde das "Saarland-Bündnis für Gigabitausbau" geschlossen.[183]

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 % der Gemeinden in Deutschland vorlag. Eine Versorgung von 95 % der Haushalte einer Kommune mit Glasfaser war für 3,5 % der Kommunen gegeben. In 5,1 % aller Kommunen waren zudem mindestens 90 % 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 % 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 % der Haushalte so angeschlossen, in Bremen 12,4 %. 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 % der Haushalte über besonders leistungsfähige Glasfaseranschlüsse verfügten. Auch Bayern (17,7 %) und Sachsen (17,6 %) liegen beim Ausbau vergleichsweise weit vorn. Schlusslichter sind Baden-Württemberg (6,8 %), Thüringen (5,1 %) und das Saarland (3,3 %).

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 % 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 Kabelfernsehnetze 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

[183] vgl. https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mwide/breitband/dld_gigabitstrategie.pdf und https://www.breitband-saarland.de/index.php?id=1&tx_ttnews%5Bpointer%5D=2&cHash=b2b42131158d66f70fdd97beeae2aec3

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.[184]

Zum Thema Glasfaser-Ausbau war im Koalitionsvertrag der Ampelfraktionen auf Bundesebene vorgesehen: [185]

> „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 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.“

184 BT-Drucksache 19/32558, S. 8 f.

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

7. Die Bedeutung einzelner Medien, Plattformen und Übertragungsnetze für die öffentliche Meinungsbildung

Im Kontext der Medienregulierung gewinnen Medienplattformen und Benutzeroberflächen zunehmend an Bedeutung. Medienplattformen lassen sich als Bündelungen von Rundfunkangeboten und spezifischen Online-Inhalten verstehen. Benutzeroberflächen hingegen dienen der Orientierung, Auswahl und Ansteuerung von Inhalten auf diesen Medienplattformen. Navigationsmenüs auf Smart-TVs oder in Apps sowie elektronische Programmführer (EPGs) sind typische Beispiele. Akustische Systeme wie Sprachassistenten können ebenfalls als Benutzeroberflächen fungieren. Medienplattformanbieter treffen Entscheidungen über die Zusammenstellung von Programmen, während Anbieter von Benutzeroberflächen die Auffindbarkeit der Angebote und Inhalte maßgeblich beeinflussen. Medienplattformen charakterisieren sich dadurch, dass sie Medienangebote zu einem Gesamtangebot für die Nutzer zusammenfassen. Die Landesmedienanstalten spielen eine zentrale Rolle bei der Sicherung der Medienvielfalt und der Gewährleistung der Zugänglichkeit von Medienangeboten auf diesen Plattformen. Ihr übergeordnetes Ziel ist es, die freie Meinungsbildung der Bürger aus einer möglichst großen Vielfalt an Quellen zu gewährleisten.

Zur Konkretisierung der Bestimmungen des Medienstaatsvertrags haben die Medienanstalten die "Satzung zur Konkretisierung der Bestimmungen des Medienstaatsvertrags über Medienplattformen und Benutzeroberflächen"[186] erlassen, die am 01. Juni 2021 in Kraft trat. Diese Satzung regelt im Detail die inhaltliche und verfahrensmäßige Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften über Medienplattformen und Benutzeroberflächen (§§ 78 bis 88 MStV). Sie dient der positiven Sicherung der Meinungsvielfalt, sowohl der Angebots- als auch der Anbietervielfalt. Die Satzung umfasst insbesondere Regelungen zur Anzeigepflicht von Medienplattformen und Benutzeroberflächen vor der Inbetriebnahme, zu Belegungsvorgaben für infrastrukturgebundene Medienplattformen, zur Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit beim Zugang zu Medienplattformen, zur Auffindbarkeit von Angeboten und Inhalten in Benutzeroberflächen und zu Transparenzanforderungen.

Ergänzend zum MStV und der Satzung haben die Landesmedienanstalten Merkblätter und FAQs veröffentlicht. Diese dienen u.a. dazu, die Anzeigepflicht für Medienplattformen und Benutzeroberflächen näher zu erläutern sowie die Abgrenzung zwischen Medienintermediären und Medienplattformen zu verdeutlichen. So wurde beispielsweise im November 2021 das Merkblatt zur Abgrenzung von Medienintermediären und Medienplattformen herausgegeben[187], im Februar 2023 das Merkblatt zur Anzeigepflicht von Medienplattformen und Benutzeroberflächen[188]

Die Medienanstalten haben 2023 auch In-Car-Entertainment-Systeme von Automobilherstellern als Benutzeroberflächen eingestuft.

186 https://www.die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen/satzung-zu-medienplattformen-und-benutzeroberflaechen/.

187 https://www.die-medienanstalten.de/service/merkblaetter-und-leitfaeden/merkblatt-zur-abgrenzung-von-medienintermediaeren-und-medienplattformen/.

188 https://www.die-medienanstalten.de/service/merkblaetter-und-leitfaeden/anzeigepflicht-von-medienplattformen-und-benutzeroberflaechen/.

Die Landesmedienanstalten haben 2021 den Digitalisierungsbericht Video[189] und 2023 die Video Trends 2023 [190] veröffentlicht. Beide Veröffentlichungen liefern wertvolle Erkenntnisse zur Plattformnutzung, zum Nutzerverhalten und zur Auffindbarkeit von Inhalten. Die Ergebnisse flossen auch in die regulatorischen Überlegungen ein.

189 https://www.die-medienanstalten.de/forschung/video-trends/digitalisierungsbericht-video-2021/.

190 https://www.lfk.de/fileadmin/PDFs/Publikationen/Studien/Digitalisierungsbericht-Audio-Video/Video_Trends_2023.pdf.

8. Der Einfluss neuer Medienakteure auf die öffentliche Meinungsbildung

8.1. 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. Medienintermediäre – wie soziale Netzwerke (wie Instagram oder TikTok), sogenannte Video-Sharing-Dienste (wie YouTube) und Suchmaschinen (wie Google) – sind längst fester Bestandteil des Kommunikations- und Informationsverhaltens. Sie dienen täglich unzähligen Menschen als Informationsquelle und haben damit einen großen Einfluss auf die Meinungsbildung. Die meisten Menschen greifen dabei vor allem auf wenige große Intermediäre zurück, die wegen ihrer zentralen Rolle im Mediensystem potenziell Einfluss auf den Zugang zu Informationen nehmen könnten.

8.2. Medienintermediäre

Als Medienintermediäre versteht man Dienste, die eigene oder fremde Inhalte aggregieren, selektieren und allgemein zugänglich präsentieren. Dazu gehören auch Inhalte, die die Meinungsbildung in der Gesellschaft und die öffentliche Kommunikation beeinflussen können. Beispiele für Intermediäre sind Suchmaschinen, Soziale Netzwerke, User-Generated-Content-Portale, Blogging-Portale und News-Aggregatoren.

Intermediäre vermitteln zwischen denjenigen, die journalistisch-redaktionelle Inhalte produzieren, und denjenigen, die diese Inhalte konsumieren. Sie sind damit wichtige Gatekeeper -– denn die Kriterien, nach denen ihre Algorithmen und zunehmend mittels KI Inhalte anordnen, beeinflussen, wie viele und welche Nutzende ein Angebot erreicht.

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 machen. Der Medienstaatsvertrag (MStV) wirkt dem entgegen, in dem er Medienintermediäre erstmals einer eigenständigen Regulierung mit dem Ziel der Vielfaltssicherung unterstellt.

8.2.1. Transparenz

Eine Maßnahme ist das Transparenzgebot: Anbieter von Medienintermediären sind dazu verpflichtet, Informationen über die Funktionsweise ihrer eingesetzten Algorithmen bereitzustellen. Ziel ist es, Transparenz in Bezug auf die Auswahl und Gewichtung von Inhalten zu schaffen.

Die vielfältigen Entscheidungsprozesse innerhalb dieser Systeme, die oft auch unter Einsatz von Algorithmen und zunehmend mittels KI erfolgen, bevor etwa auf eine Suchanfrage eine Ergebnisliste präsentiert wird, stellen für die allermeisten Menschen eine wahre Blackbox dar. Welche technischen, konzeptionellen, wirtschaftlichen oder auch finanziellen Aspekte dabei eine Rolle spielen, ist oft nicht klar. Um den Nutzer:innen dennoch eine informierte Nutzung solcher Dienste zu ermöglichen, schreibt der Medienstaatsvertrag deshalb vor, dass die Anbieter von Suchmaschinen oder Sozialen Netzwerken Informationen bereitstellen müssen über die Kriterien, die über Zugang und Verbleib von Inhalten und über Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten entscheiden sowie über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen. Dies muss in verständlicher Sprache geschehen, damit die Nutzer:innen nachvollziehen können, wie eine Suchergebnisliste oder ein Newsfeed zustande kommt.

8.2.2. Diskriminierungsfreiheit

Weil sich die Mediennutzung immer weiter von der klassischen Information über Rundfunk und Zeitungen weg und hin ins Internet verlagert, haben Anbieter von Suchmaschinen und Sozialen Netzwerken mittlerweile eine Gatekeeper-Funktion, durch die sie erheblichen Einfluss auf die Auffindbarkeit von Nachrichteninhalten und damit auf die Meinungsbildung haben. Zur Sicherung der Meinungsvielfalt dürfen journalistisch-redaktionell gestaltete Angebote, auf deren Wahrnehmung sie besonders hohen Einfluss haben, nicht diskriminiert werden, d.h. durch die eingesetzten Kriterien Angebote nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund wie z. B. den Jugendschutz systematisch benachteiligt werden.

8.2.3. Aufsicht

Die Aufsicht über Medienintermediäre ist Aufgabe der Medienanstalten. Sie wird durch die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) wahrgenommen, der die Verwaltungsspitzen sämtlicher Landesmedienanstalten angehören. Die LMS überprüft im Konzert mit den übrigen Landesmedienanstalten die Einhaltung des Transparenzgebots und des Diskriminierungsverbots und geht dabei Beschwerden von Verbrauchern oder Anbietern journalistisch-redaktioneller Inhalte nach. Die Landesmedienanstalten sorgen dafür, dass die Meinungsbildung auch bei der Nutzung von Medienintermediären frei und unabhängig stattfinden kann. Denn es muss möglich sein, dass die Nutzer:innen auf eine Vielzahl an Diensten und Kanälen sowie eine Vielfalt an Meinungen und Positionen zugreifen können. Die Vielfaltssicherung – auch online – ist somit eine der Kernaufgaben der Landesmedienanstalten.

8.2.4. Intermediäre und Meinungsbildung

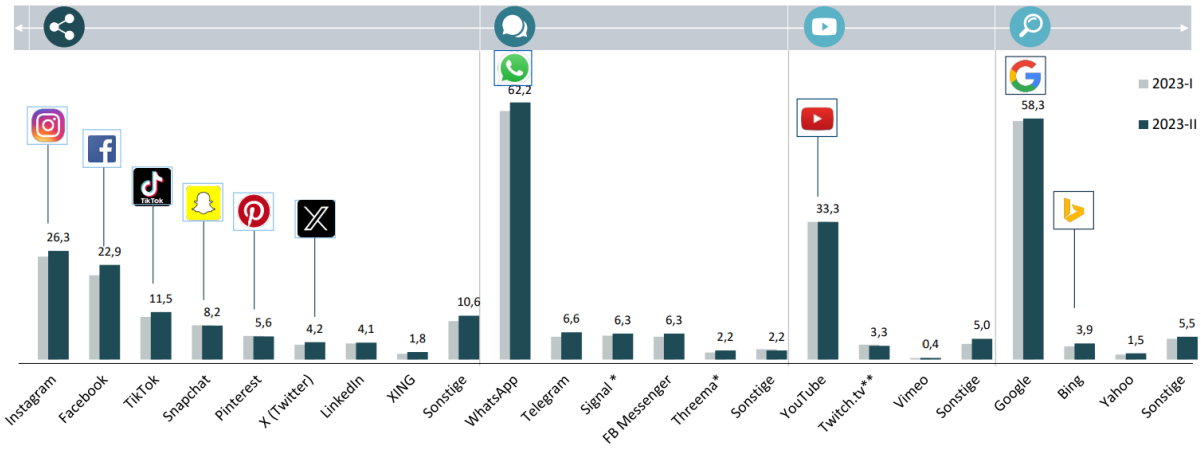
Die Studie „Intermediäre und Meinungsbildung“ ist seit 2016 Bestandteil des Medienvielfaltsmonitors der Medienanstalten. Analog zur Mediengewichtungsstudie ermittelt sie die informierende Tagesreichweite von Medienintermediären und ihre relative Bedeutung im Informationsmix der befragten Personen. Die halbjährlich durchgeführte Gewichtungsstudie ermittelt die informierende Onlinenutzung über Soziale Netzwerke und Videoportale sowie die Nutzung von Suchmaschinen im

Rahmen der informierenden Internetnutzung. Die folgend dargestellten Ergebnisse entstammen der Studie 2023-II[191].

In der Studie wurden die Teilnehmer:innen der Studie zu Ihrem Nutzungsverhalten von 19 namentlich abgefragten Intermediären plus „Sonstige“ pro Kategorie befragt:

- Soziale Netzwerke:
  Facebook | Snapchat | LinkedIn | X(Twitter) | Pinterest | XING | Instagram | TikTok | Sonstige
- Instant Messenger:
  WhatsApp | Telegram | Facebook Messenger | Signal | Threema | Sonstige
- Videosharing-Portale:
  YouTube | Vimeo Twitch.tv | Sonstige
- Suchmaschinen:
  Google | Bing Yahoo | Sonstige

Tagesreichweite Intermediäre im Trend: Nutzung gesamt – alle Personen 14+

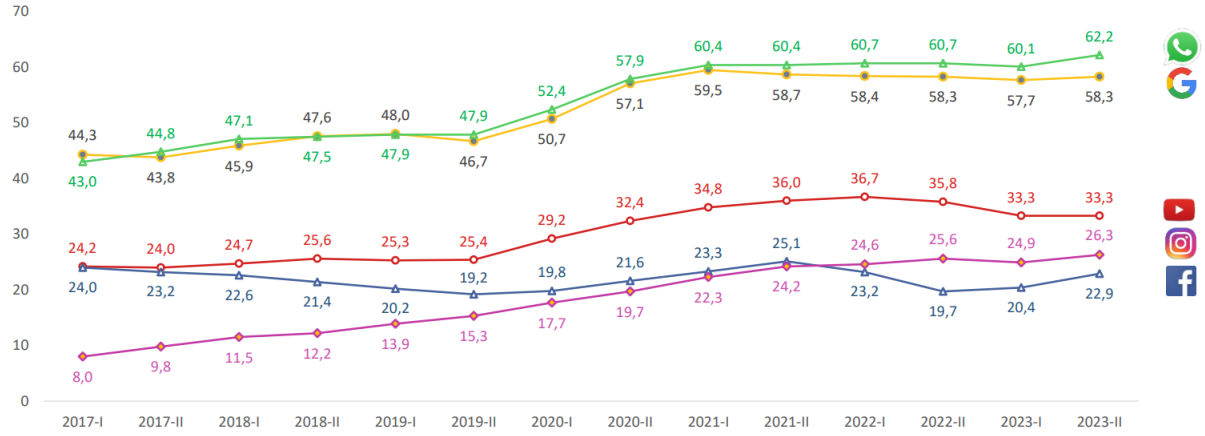


Angaben in Prozent; Tagesreichweite = Nutzung gestern, *) erstmals 2021-II abgefragt / **)Twitch.tv oder eine andere Videoplattform für Gamer
Basis: 70,080 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, n=3.252 / 2023-I: n=3.531

WhatsApp und Google bleiben auch 2023 in der Tagesreichweite an der Spitze. Mit deutlichem Abstand folgt YouTube. Instagram und Facebook auf den Plätzen 4 und 5 legen ebenfalls an Reichweite zu.

191 Vgl. Die Medienanstalten. Intermediäre und Meinungsbildung. 2023-II. Berlin. (abrufbar unter https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Forschung/Intermediaere_und_Meinungsbildung/Intermedi%C3%A4re_Meinungsbildung_2023-II.pdf)

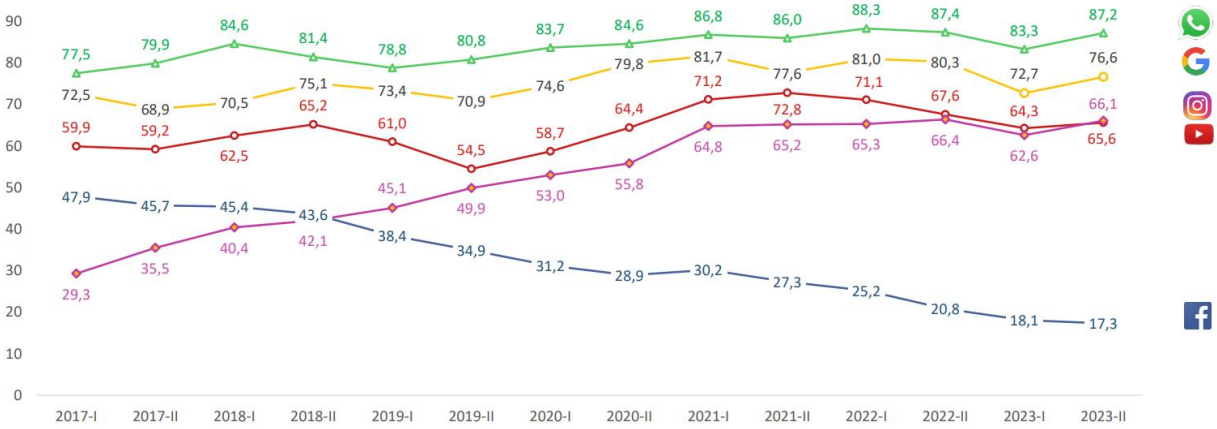
Tagesreichweite der Top 5 Intermediäre im Trend: Nutzung gesamt



Angaben in Prozent; Tagesreichweite = Nutzung gestern
Basis: 70,080 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, n=3.252; 2017-I: n=3.287; 2017-II: n=2.800; 2018-I. n=4.399; 2018-II: n=4.406; 2019-I: n=3.978; 2019-II: n=4.396; 2020-I: n=4.294; 2020-II: n=4.455; 2021-I: n=3.660; 2021-II: n=6.022; 2022-I: n=6.040; 2022-II: n=3.811; 2023-I: n=3.531

WhatsApp bleibt auf Platz 1 und legt 2023 bei der Tagesreichweite zu. Knapp dahinter folgt Google. YouTube auf Platz 3 ist stabil. Instagram und Facebook verzeichnen ebenfalls einen Reichweitenzuwachs.

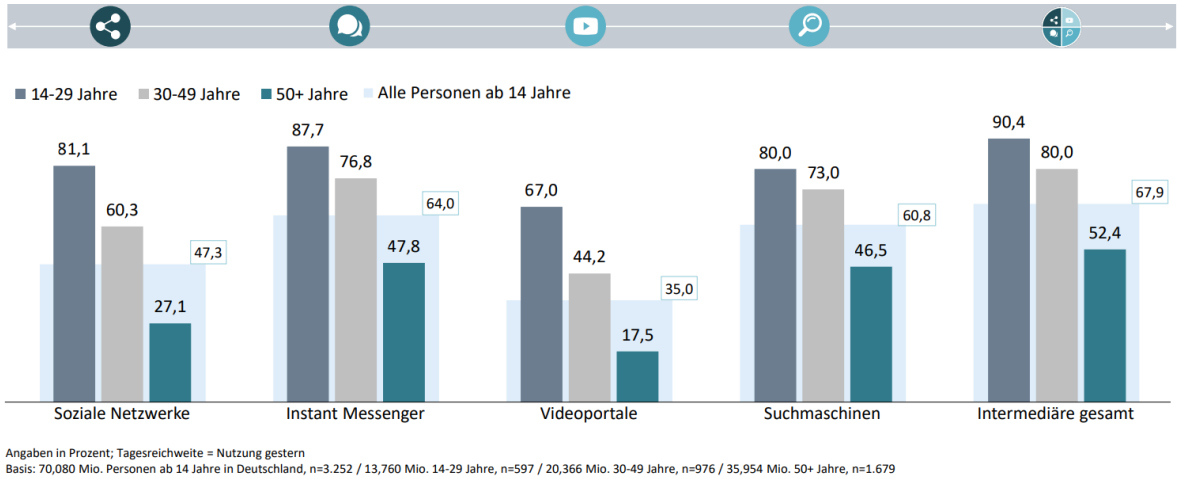
Tagesreichweite der Top 5 Intermediäre im Trend: Nutzung 14-29 Jahre



Angaben in Prozent; Tagesreichweite = Nutzung gestern
Basis: 13,760 Mio. Personen 14-29 Jahre in Deutschland, n=597; 2017-I: n= 460; 2017-II: n=344; 2018-I. n=491; 2018-II: n=496; 2019-I: n=394; 2019-II: n=382; 2020-I: n=328; 2020-II: n=350; 2021-I: n=488; 2021-II: n=1.089; 2022-I: n=1.058; 2022-II: n=626; 2023-I: n=600

Bei den unter 30-Jährigen erzielen WhatsApp, Google und Instagram deutliche Zuwächse in der Tagesreichweite. Instagram liegt knapp vor YouTube.

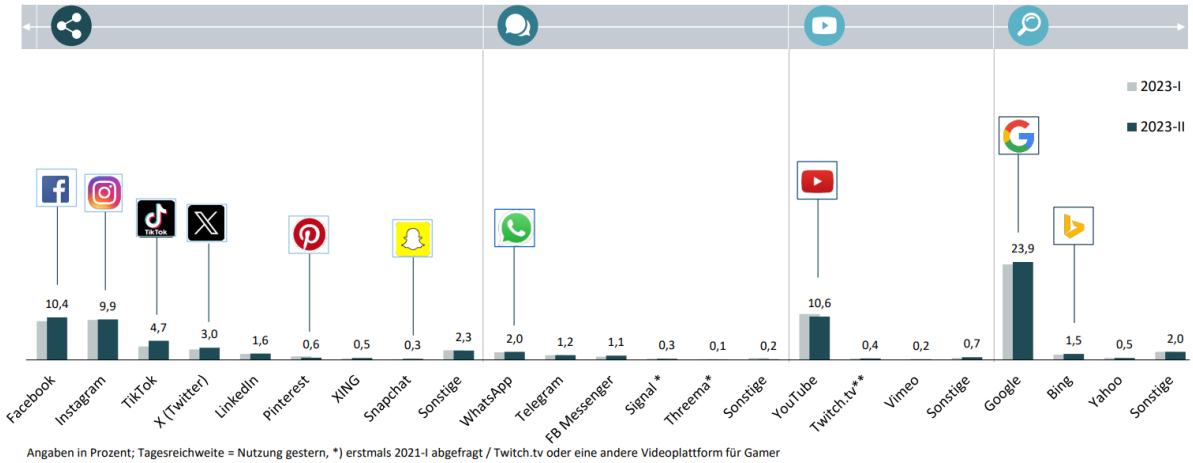
Tagesreichweite Intermediäre nach Kategorien und Alter – alle Personen 14+



Angaben in Prozent; Tagesreichweite = Nutzung gestern
Basis: 70,080 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, n=3.252 / 13,760 Mio. 14-29 Jahre, n=597 / 20,366 Mio. 30-49 Jahre, n=976 / 35,954 Mio. 50+ Jahre, n=1.679

Je jünger, desto häufiger werden Intermediäre an einem Durchschnittstag genutzt. Die Tagesreichweite der Intermediäre in der Altersgruppe 50+ liegt weiter unter dem Durchschnitt.

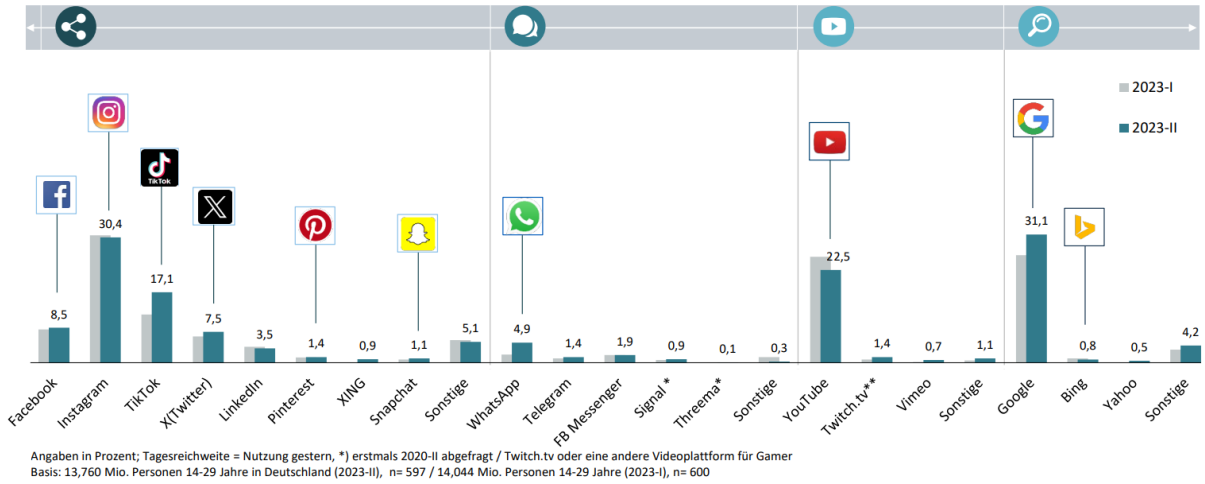
Tagesreichweite informierende Nutzung Intermediäre im Trend – alle Personen 14+



Angaben in Prozent; Tagesreichweite = Nutzung gestern, *) erstmals 2021-I abgefragt / Twitch.tv oder eine andere Videoplattform für Gamer
Basis: 70,080 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, n=3.252; 2023-I: n=3.531

Die Tagesreichweite zu informierenden Zwecken ist in der Erhebung 2023-II bei den meisten Intermediären stabil. TikTok legt im Vergleich zur Erhebung 2023-I an Reichweite zu, Facebook und Google mit leichtem Zuwachs.

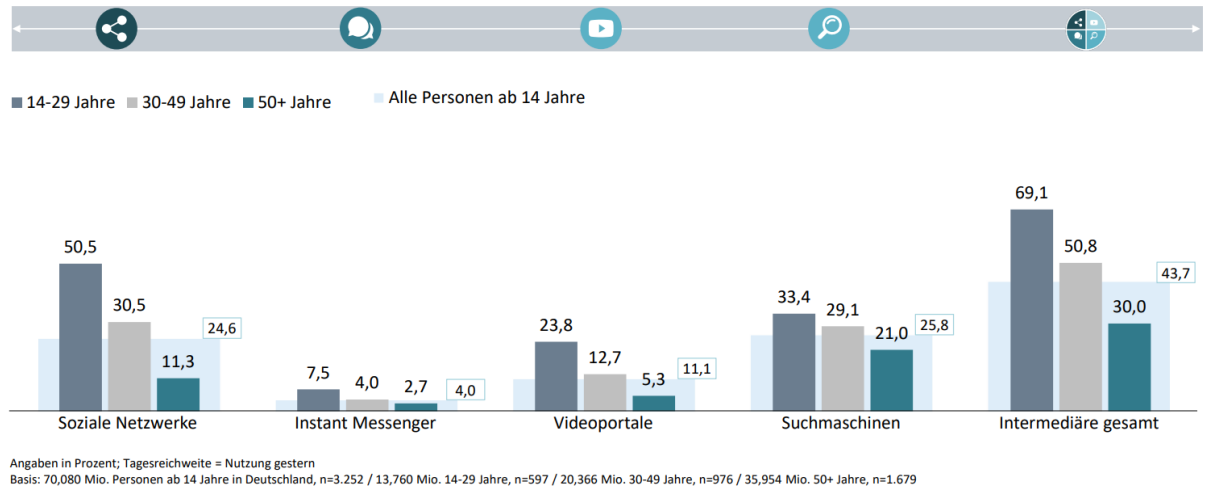
Tagesreichweite informierende Nutzung Intermediäre im Trend – 14 bis 29 Jahre



Angaben in Prozent; Tagesreichweite = Nutzung gestern, *) erstmals 2020-II abgefragt / Twitch.tv oder eine andere Videoplattform für Gamer
Basis: 13,760 Mio. Personen 14-29 Jahre in Deutschland (2023-II), n= 597 / 14,044 Mio. Personen 14-29 Jahre (2023-I), n= 600

Vor allem TikTok und Google, aber auch WhatsApp verzeichnen in der Erhebung 2023-II bei der Info-Nutzung der 14- bis 29- Jährigen Reichweitenzuwächse. YouTube dagegen verzeichnet einen Rücklauf in der Tagesreichweite bei den Jüngeren.

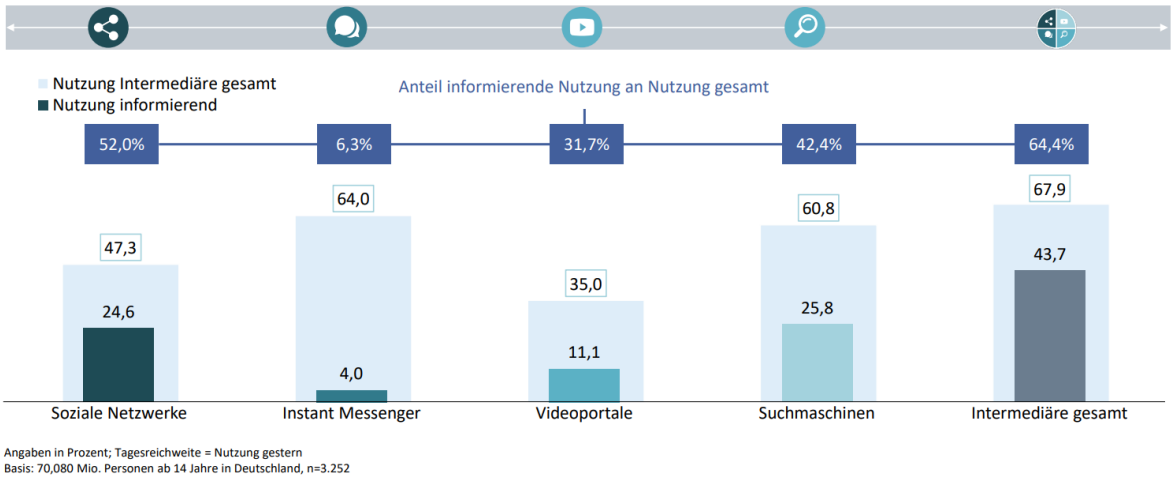
Tagesreichweite informierende Nutzung Intermediäre nach Kategorien und Alter



Angaben in Prozent; Tagesreichweite = Nutzung gestern
Basis: 70,080 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, n=3.252 / 13,760 Mio. 14-29 Jahre, n=597 / 20,366 Mio. 30-49 Jahre, n=976 / 35,954 Mio. 50+ Jahre, n=1.679

Personen ab 50 Jahre nutzen die Angebote in allen Kategorien unterdurchschnittlich. 14- bis 29-Jährige liegen durchweg über dem Schnitt, am deutlichsten bei Videoportalen und Sozialen Netzwerken.

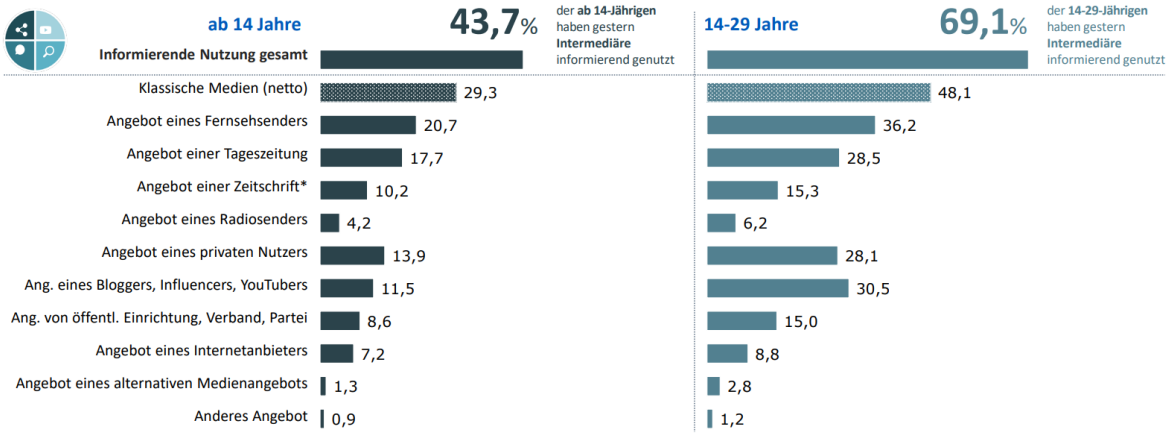
Tagesreichweite allgemeine vs. informierende Nutzung Intermediäre – alle Personen 14+



Angaben in Prozent; Tagesreichweite = Nutzung gestern
Basis: 70,080 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, n=3.252

Soziale Netzwerke haben weiterhin die höchste Informationsquote zum aktuellen Zeitgeschehen, gefolgt von Suchmaschinen. Besonders gering bleibt die anteilige Info-Nutzung bei Messenger-Diensten.

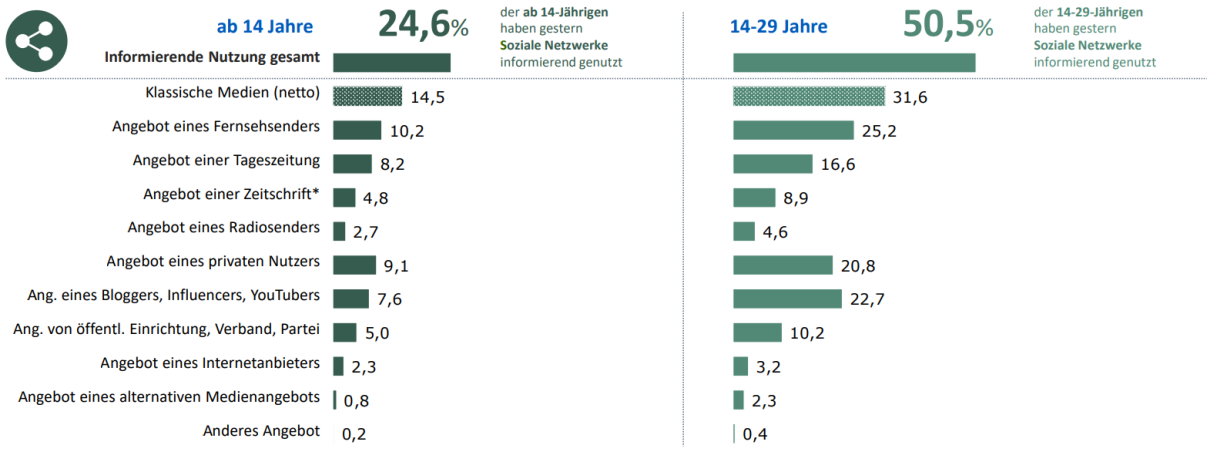
Intermediäre: Genutzte Inhalte zur Information – alle Personen 14+ / 14-29 Jahre



Angaben in Prozent; Geänderte Beitragsarten ab 2022-I; *) Zeitschriften, Nachrichtenmagazine, Wochenzeitungen
Basis: 70,080 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, n=3.252 / 13,760 Mio. 14-29 Jahre, n=597

44 % aller Personen nutzen Intermediäre insgesamt auch für informative Zwecke, bei den Jüngeren (14-29) sind es sogar knapp 70 %. Fast jeder zweite 14- bis 29-Jährige nutzt dabei Beiträge klassischer Medien.

Soziale Netzwerke: Genutzte Inhalte zur Information – alle Personen 14+ / 14-29 Jahre

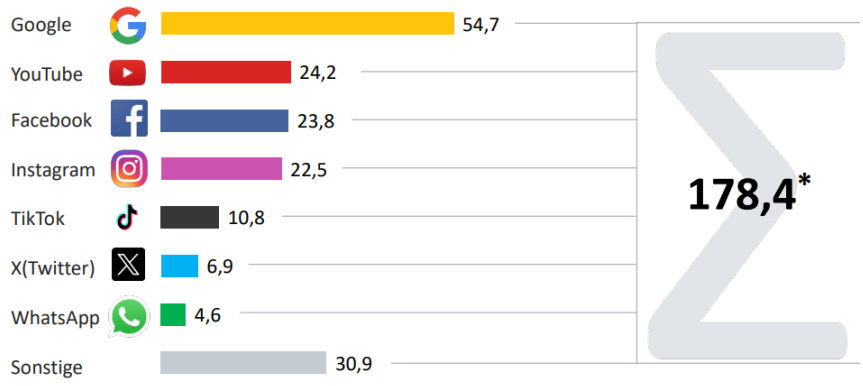


Angaben in Prozent; Geänderte Beitragsarten ab 2022-I; *) Zeitschriften, Nachrichtenmagazine, Wochenzeitungen
Basis: 70,080 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, n=3.252 / 13,760 Mio. 14-29 Jahre, n=597

Insgesamt nutzt jeder Vierte Soziale Netzwerke auch für informative Zwecke, in der Gruppe U30 ist es jeder Zweite. Von beiden Altersgruppen werden dabei Angebote von TV-Sendern bevorzugt genutzt.

Schaut man sich nun das „Meinungsbildungsgewicht“ der Intermediäre im Vergleich an, so zeigt sich, dass einige wenige Angebote einen hohen Einfluss auf die Meinungsbildung haben.[192]

Informierende Nutzung Intermediäre – Marktanteile

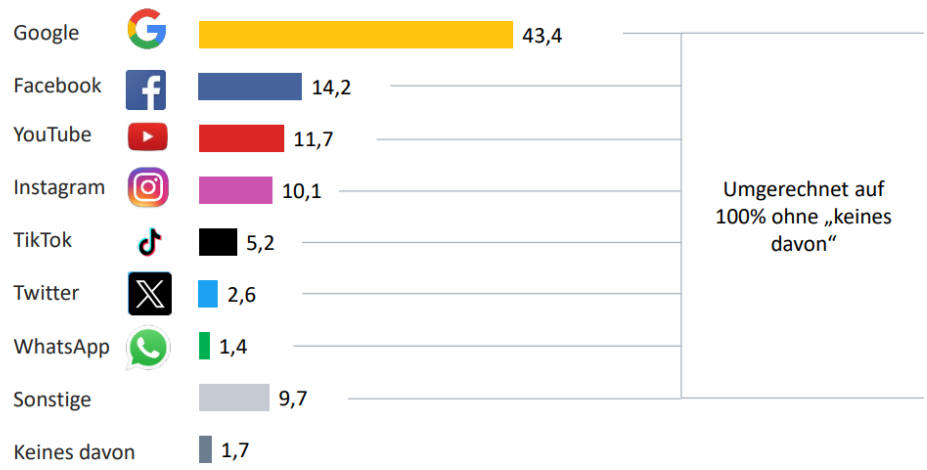


Angaben in Prozent; *Summe >100, weil Mehrfachnennungen möglich
Basis: 30,641 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, die gestern mindestens einen Intermediär informierend genutzt haben, n=1.782

Google hat mit knapp 31 % eindeutig den höchsten Marktanteil an der Info-Nutzung. Mit kleineren Anteilen folgen YouTube, Facebook und Instagram auf Rang 2-4. 54,7 % der Personen ab 14 Jahren in Deutschland, die Intermediäre informierend nutzen, geben an, Google gestern informierend genutzt zu haben. Die Summe aller informierend genutzter Intermediäre ergibt 178,4 %. Prozentuiert man diese Summe auf 100 % um, entfällt auf Google ein Marktanteil von 30,7 %.

192 Die Berechnung des Meinungsbildungsgewichts erfolgt auf Basis der subjektiven Bedeutungszuschreibung („wichtigster informierend genutzter Intermediär“) und der Tagesreichweite (Nutzung gestern).

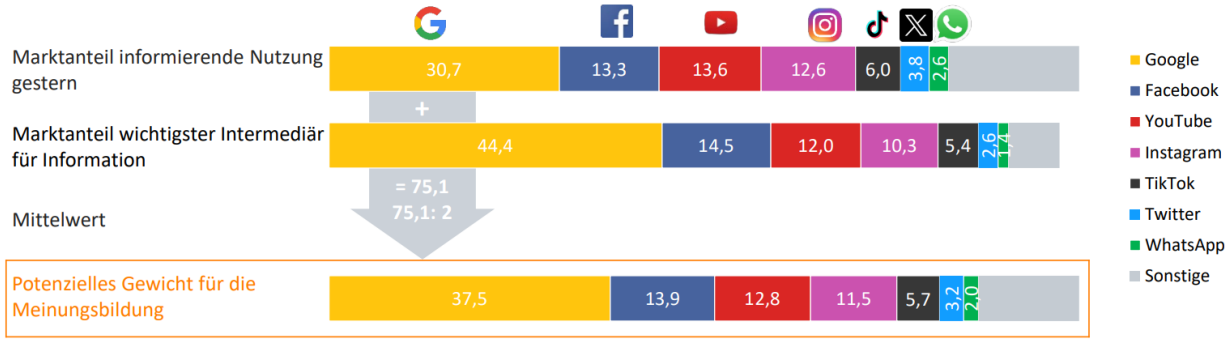
Wichtigster Intermediär für Information – Marktanteile



Angaben in Prozent;
Basis: 30,641 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, die gestern mindestens einen Intermediär informierend genutzt haben, n=1.782

Noch größer ist der Abstand des Spitzenreiters Google zu Facebook und Co. als wichtigster Info-Intermediär: Sein Marktanteil beläuft sich auf 44%. Facebook folgt hier auf Rang 2 vor YouTube und Instagram.

Gewicht für die Meinungsbildung



Angaben in Prozent;
Basis: 30,641 Mio. Personen ab 14 Jahre in Deutschland, die gestern mindestens einen Intermediär informierend genutzt haben, n=1.782

Google hat mit knapp 38 % auch das größte Gewicht für die Meinungsbildung. Dahinter folgen Facebook, YouTube und Instagram, aber mit deutlich geringerem Gewicht als Google.
Auch bei den Jüngeren (U30) ist Google an erster Stelle, hat aber ein geringeres Meinungsbildungs-gewicht als bei den Personen 14+. Instagram liegt vor YouTube auf Rang 2. Auf Platz 4 folgt TikTok, noch vor Facebook.

8.3. Insbesondere: Soziale Medien und Streamingdienste

Die Bevölkerung in Deutschland nutzt eine Vielzahl an Informationsquellen zum aktuellen Zeitgeschehen, das zeigen die Ergebnisse des Info-Monitors 2025 der Medienanstalten[193]. Der Bedarf in der Bevölkerung an Informationen zum aktuellen Zeitgeschehen ist groß. Mehr als 90 % interessieren sich für aktuelle Themen und informieren sich mindestens wöchentlich. Die sog. etablierten Medien erfüllen diesen Bedarf nur (noch) bedingt, weil nur 60 % der Befragten die für sie relevanten Themen aufgegriffen sehen. 34 % sehen ihre Themen nicht repräsentiert. Der Info-Monitor belegt einen klaren Zusammenhang zwischen Medienvertrauen und Demokratiezufriedenheit: Von den etablierten Medien Überzeugte (22 %) und diese kritisch Betrachtende (45 %) sind meist auch mit der Demokratie in Deutschland zufrieden. Skeptische (26 %) und Ablehnende (7 %) äußern häufiger systemkritische Ansichten.

Die folgenden Abbildungen zeigen, dass öffentlich-rechtliche TV- und Radiosender, Suchmaschinen sowie lokale/regionale Tageszeitungen die wichtigsten Kanäle zur Informationssuche bilden. Öffentlich-rechtliche Angebote und Tageszeitungen genießen das größte Vertrauen. Gezielt werden Informationen meist bei ARD und ZDF gesucht. Insbesondere die Tagesschau ist eine zentrale Nachrichtenquelle. Außer bei den öffentlich-rechtlichen TV-Angeboten und bei lokalen und regionalen Tageszeitungen überwiegt bei allen Angeboten und Kanälen die nicht gezielte Informationsnutzung. Besonders stark ausgeprägt ist die Nebenbei-Nutzung bei Sozialen Medien, die vor allem bei Jüngeren eine große Rolle als Informationsquelle spielen. Digitale Dienste wie Online-Portale, News-Aggregatoren und Messenger sind auch für Ältere relevant.

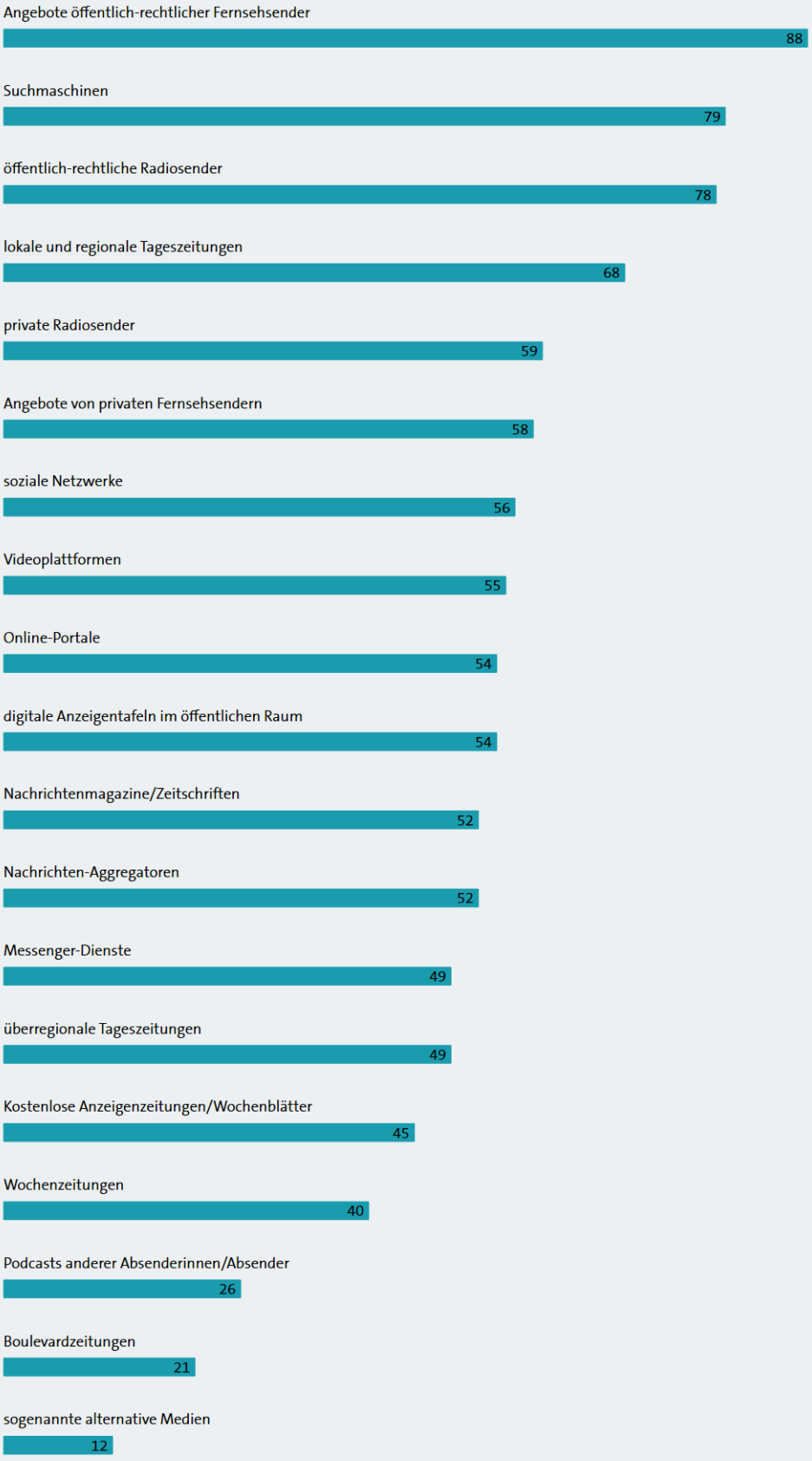
Die Nutzungsmuster variieren je nach Alter, Vertrauen in etablierte Medien und politischen Einstellungen: Befürworterinnen und Befürworter etablierter Medien bevorzugen öffentlich-rechtliche Angebote und Tageszeitungen, während Skeptikerinnen und Skeptiker deutlich häufiger Suchmaschinen, Soziale Medien oder sog. alternative Medien nutzen. Diese Quellen bevorzugen auch AfD-Affine.[194]

193 Vgl. Info-Monitor der Medienanstalten 2025. Abrufbar unter: https://faktenimpulse.de/2025/02/06/info-monitor-2025/. Der Info-Monitor der Medienanstalten dokumentiert, wo und wie sich die Bevölkerung in Deutschland zum aktuellen Zeitgeschehen informiert. Die Studie ist repräsentativ für die deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren (Internetnutzende). Neben der Nutzung, der subjektiven Bedeutung und der Vertrauenswürdigkeit von Informationsquellen werden auch das Vertrauen in etablierte Medien insgesamt sowie politische Einstellungen erhoben. Im Ergebnis zeigt die Studie, dass das Informationsverhalten in Abhängigkeit von Alter, Vertrauen in etablierte Medien, Region und politischen Präferenzen variiert.

194 Vgl. Info-Monitor der Medienanstalten 2025, S. 24. Abrufbar unter: https://faktenimpulse.de/2025/02/06/info-monitor-2025/.

Informationsquellen: Nutzung gesamt (gezielt oder ungezielt) nach Alter

Gesamt



Angaben in Prozent; Nutzung gesamt (gezielt oder ungezielt); Basis: deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren (Internetnutzende), n = 3.507

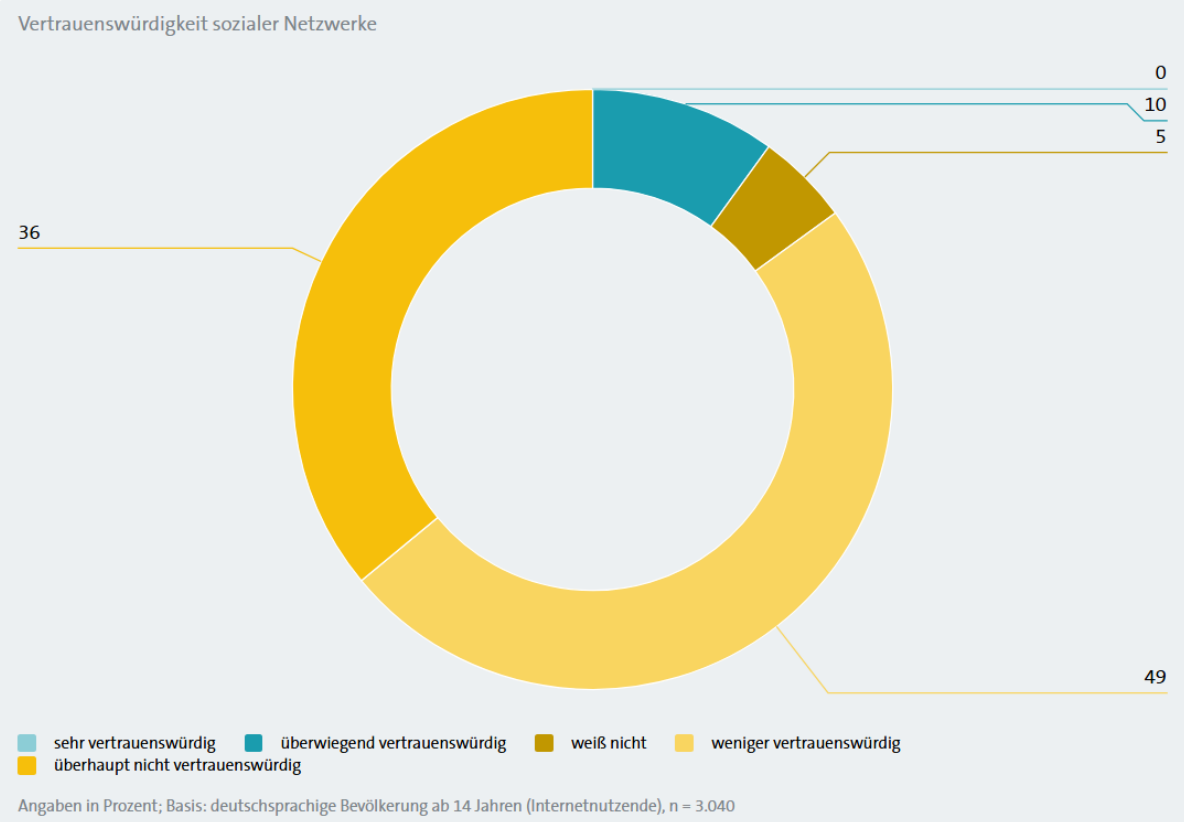
Informationsquellen: gezielte Nutzung nach Medientypen

Gesamt

Angaben in Prozent; Nutzung gesamt (gezielt vs. ungezielt); Basis: deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren (Internetnutzende), n = 3.507

Die nicht gezielte Informationsnutzung zum aktuellen Zeitgeschehen überwiegt in Sozialen Medien, die vor allem für Jüngere eine wichtige Informationsquelle darstellen. Besonders stark ausgeprägt ist hier die Nebenbei-Nutzung. Die Vertrauenswürdigkeit von Sozialen Medien als Nachrichtenquelle fällt gleichzeitig gering aus – und deutlich geringer als die der etablierten Medien. Über die Hälfte der Befragten hält sie für skandalisierend, emotional und interessengesteuert.

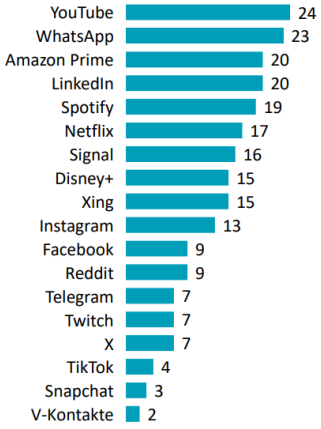
Die große Mehrheit sieht in Personalisierung, Desinformation und Hassrede eine Bedrohung für Gesellschaft und Demokratie. Eine ebenso große Mehrheit hat den Eindruck, dass die Anbieter der meisten sozialen Netzwerke nicht in angemessenem Umfang gegen Beleidigungen/Bedrohungen und Desinformation vorgehen.



Die folgenden Abbildungen verdeutlichen: Mehr als die Hälfte der Nutzer:innen nennen YouTube als Informationsquelle, was mit Blick auf die Bedeutung der Suchmaschine „Google“ die Relevanz von Alphabet für die Informationsnutzung unterstreicht. Meta mit den Angeboten WhatsApp, Instagram und Facebook belegt als Nachrichtenlieferant die Folgeränge.

Vertrauen in Soziale Medien/Streamingdienste zum aktuellen Zeitgeschehen

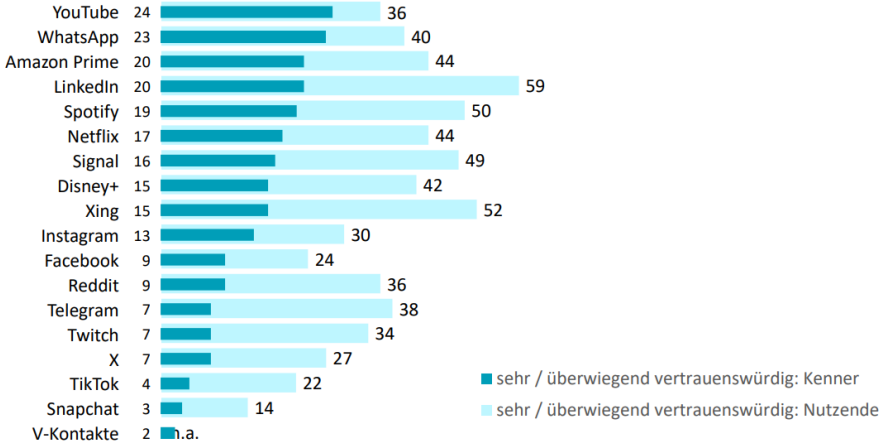
Kennerinnen und Kenner der jeweiligen Angebote vertrauen bei Informationen in erster Linie YouTube und WhatsApp. Weniger als jede zehnte Person vertraut unter anderem Facebook, Telegram, X und TikTok.



Angaben in Prozent; Top 2 von 4: sehr vertrauenswürdig/überwiegend vertrauenswürdig; F6c: Bitte geben Sie zu den folgenden Sozialen Medien bzw. Streamingdiensten jeweils an, für wie vertrauenswürdig Sie diese halten. Basis: deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren (Internetnutzende), Kennerinnen und Kenner der jeweiligen Sozialen Medien und Streamingdienste, n = zwischen 1.239 und 3.472

Vertrauen in Soziale Medien/Streamingdienste zum aktuellen Zeitgeschehen

Kennerinnen und Kenner der jeweiligen Angebote vertrauen bei Informationen in erster Linie YouTube und WhatsApp. Weniger als jede zehnte Person vertraut unter anderem Facebook, Telegram, X und TikTok.

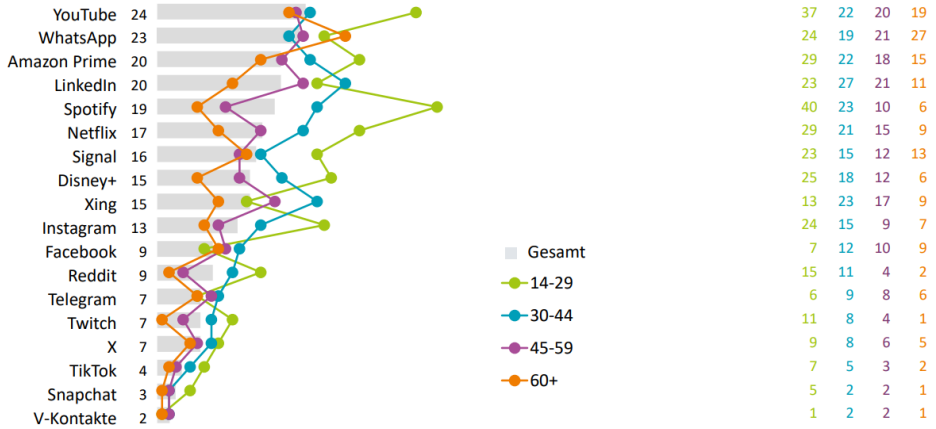


Angaben in Prozent; Top 2 von 4: sehr vertrauenswürdig/überwiegend vertrauenswürdig; F6c: Bitte geben Sie zu den folgenden Sozialen Medien bzw. Streamingdiensten jeweils an, für wie vertrauenswürdig Sie diese halten. Basis: deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren (Internetnutzende), Kennerinnen und Kenner der jeweiligen Sozialen Medien und Streamingdienste, n = zwischen 1.239 und 3.472

Erwartungsgemäß spielen viele Streamingdienste bei unter 30-Jährigen eine herausragende Rolle als Informationsquelle. Spotify reiht sich hinter YouTube und Instagram auf dem dritten Rangplatz ein. Unter den Top-5-Plattformen, über die unter 30-Jährige etwas über das aktuelle Zeitgeschehen erfahren, befinden sich außerdem die sozialen Netzwerke Reddit und TikTok. Gezielt werden die einzelnen Sozialen Medien bzw. Streamingdienste – mit Ausnahme von YouTube – jeweils von weniger als einem Zehntel genutzt, um sich zum aktuellen Zeitgeschehen zu informieren. Die Nachrichtennutzung über Soziale Medien und Streamingdienste erfolgt also – wenn überhaupt – eher ungezielt. Auffällig ist auch hier der Zusammenhang zwischen der Nutzung einzelner Streamingdienste und dem Vertrauen in etalierte Medien: Über YouTube und WhatsApp, Facebook und X, Telegram und TikTok informieren sich insbesondere Personen, die den etablierten Medien ablehnend gegenüberstehen.

Vertrauen in Soziale Medien/Streamingdienste in Abhängigkeit vom Alter

Unter 30-Jährige vertrauen am ehesten Spotify, YouTube und Netflix. Demgegenüber genießt bei über 60-Jährige WhatsApp das größte Vertrauen. Bei den 30- bis 44-Jährigen liegen die beruflichen Netzwerke LinkedIn und Xing vorne.

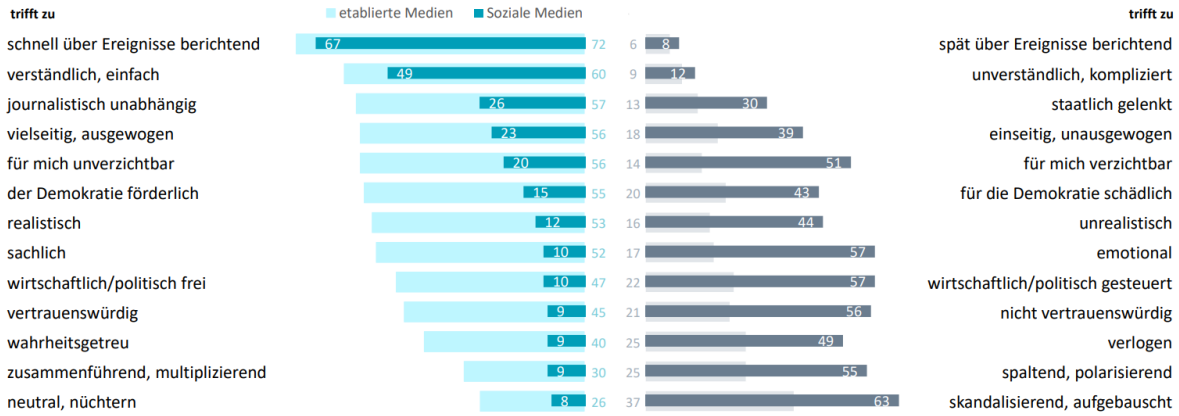


Angaben in Prozent; Top 2 von 4: sehr vertrauenswürdig/überwiegend vertrauenswürdig; F6c: Bitte geben Sie zu den folgenden Sozialen Medien bzw. Streamingdiensten jeweils an, für wie vertrauenswürdig Sie diese halten. Basis: deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren (Internetnutzende), Kennerinnen und Kenner der jeweiligen Sozialen Medien und Streamingdienste, n = zwischen 1.239 und 3.472

Vergleicht man die Einstellungen zu etablierten Medien und Sozialen Medien so zeigt sich, dass Sozialen Medien mehrheitlich nur eine positive Eigenschaft zugeschrieben wird: Sie berichten schnell. Etablierte Medien schneiden vor allem bei Vertrauen und Wahrheitsgehalt deutlich besser ab.

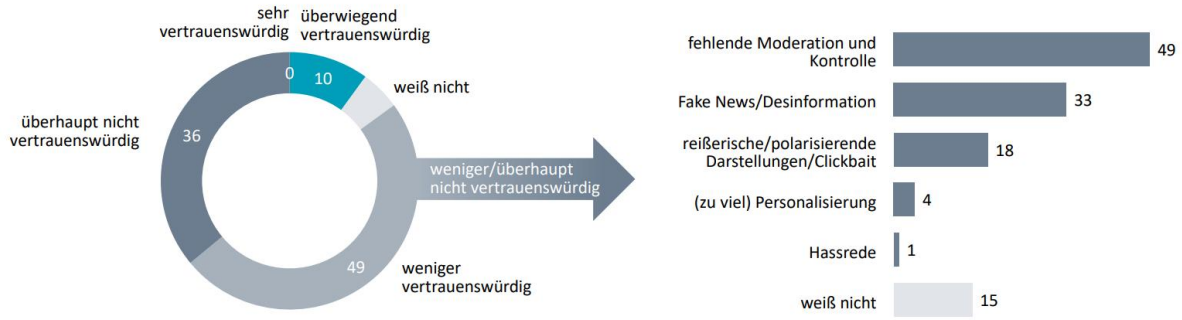
Einstellungen zu etablierten Medien und Sozialen Medien im Vergleich

Sozialen Medien wird mehrheitlich nur eine positive Eigenschaft zugeschrieben: Sie berichten schnell. Etablierte Medien schneiden vor allem bei Vertrauen und Wahrheitsgehalt deutlich besser ab.



Angaben in Prozent, auf einer Skala von 1 (positiv) bis 5 (negativ), fehlende Angaben: teils/teils; F10b: Denken Sie jetzt weiterhin an die etablierten Medien in Deutschland, also an die großen Fernsehsender oder Zeitungen, die die meisten Menschen kennen. Sie sehen nun einige Aussagen über diese Medien. Inwieweit treffen die folgenden Eigenschaften auf die etablierten Medien zu? F10c: Wenn Sie jetzt noch einmal an die Sozialen Medien denken: Inwieweit treffen die folgenden Eigenschaften auf diese zu? Basis: deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren (Internetnutzende), n = 3.507

Die folgende Graphik zeigt: Mehr als vier von fünf halten soziale Netzwerke für weniger/überhaupt nicht vertrauenswürdig. Spontan werden vor allem ein Mangel an Moderation und zu viel Desinformation als Gründe genannt.



Angaben in Prozent; F14 (Vertiefungsbefragung): Halten Sie soziale Netzwerke (z.B. Facebook, X, TikTok, Instagram, LinkedIn, Snapchat, etc.) bei Informationen zum aktuellen Zeitgeschehen für sehr vertrauenswürdig, überwiegend vertrauenswürdig, weniger vertrauenswürdig oder überhaupt nicht vertrauenswürdig? F15: Warum halten Sie soziale Netzwerke bei Informationen zum aktuellen Zeitgeschehen für weniger/überhaupt nicht vertrauenswürdig? Basis: deutschsprachige Bevölkerung ab 14 Jahren (Internetnutzende), n = 3.040; Halte soziale Netzwerke für weniger/überhaupt nicht vertrauenswürdig, n = 2.564

Fazit: Soziale Medien berichten aus Sicht der deutschsprachigen Bevölkerung (Internetnutzende) schnell und für knapp die Hälfte auch verständlich. Die negativen Zuschreibungen überwiegen aber deutlich: Über die Hälfte findet Soziale Medien skandalisierend, emotional, politisch/wirtschaftlich gesteuert und polarisierend. Im Vergleich mit den Sozialen Medien schneiden die etablierten unter anderem im Hinblick auf journalistische Unabhängigkeit und Ausgewogenheit deutlich besser ab. Vor allem fehlende Moderation und Desinformation führen dazu, dass mehr als vier von fünf Soziale Netzwerke für nicht vertrauenswürdig halten. Hier fällt es (mit relativen Unterschieden) sowohl in der Fremd- als auch in der Selbsteinschätzung schwerer, vertrauenswürdige Informationen von anderen zu unterscheiden, als in den etablierten Medien. Eine Mehrheit sieht in der Personalisierung und Filterung von Inhalten in sozialen Netzwerken, in Hassrede und Desinformationskampagnen große Probleme für die Demokratie und die Gesellschaft in Deutschland. Die Anbieter der sozialen Netzwerke tun zu wenig dagegen, wie vier von fünf finden. Im direkten Vergleich der Plattformen Facebook, Instagram, TikTok und X zeigt sich, dass Fake News und die Bevorzugung polarisierender Beiträge im Feed auf allen vier Plattformen problematisch gesehen wird. Wie sich der Feed auf der jeweiligen Plattform zusammensetzt, können nur wenige Nutzende nachvollziehen.

Der Info-Monitor macht sichtbar, wie sich Medienvertrauen wandelt – und welche Herausforderungen damit für eine informierte Öffentlichkeit verbunden sind. Die Aufgabe der LMS ist es, Entwicklungen wie diese sichtbar zu machen und eine häufig gefühlige Debatte mit Fakten zu untermauern. Die Ergebnisse des Info-Monitors verdeutlichen, dass Vertrauen in Medien und Vertrauen in Demokratie Hand in Hand gehen und welche Schlüsselrolle Medien für unser gesellschaftliches Miteinander zukommt.

8.4. Insbesondere: Social Bots[195]

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

195 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/

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 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.“

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 parteienrechtlichen 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 parteienrechtlicher 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.

8.5. Die Ebene der Vermittlung von Medienkompetenz

Das Bewusstsein um die Notwendigkeit der Digitalisierung von Informationen, Wissen und Kommunikation hat nicht nur durch Pandemiezeiten enormen Aufschwung erhalten: Digitale, interaktive Medienangebote durchdringen wesentlich stärker als vorher sowohl das Privatleben, das soziale Umfeld als auch unsere Arbeitswelt. Medienangebote wie Mediatheken und Streamingdienste, (DAB-) Radio und Podcasts, Soziale Netzwerke, Internetportale und Computerspiele prägen 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 oder KI-Anwendungen 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 hat die EU Ende 2020 angekündigt, „ihre Bemühungen zur Stärkung der Medienkompetenz unter verschiedenen Gesichtspunkten (zu) intensivieren und nationale Kampagnen zur Medienkompetenz weiter (zu) unterstützen.“ [196]

Konkrete Empfehlungen enthielten bereits die „Schlussfolgerungen des Rates zur Medienkompetenz in einer sich ständig wandelnden Welt“ im Mai 2020:[197] 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 Bürger:innen vor allem in globalen Krisen zunehmend großen Mengen an Desinformation ausgesetzt sind, wird die Bedeutung der Medienkompetenz besonders betont.

---

196 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN

197 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0609(04)&from=EN

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 Medienumfelds auszuloten;
- 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.“

8.6. 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 demokratieschädigendes 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.

8.6.1. 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.

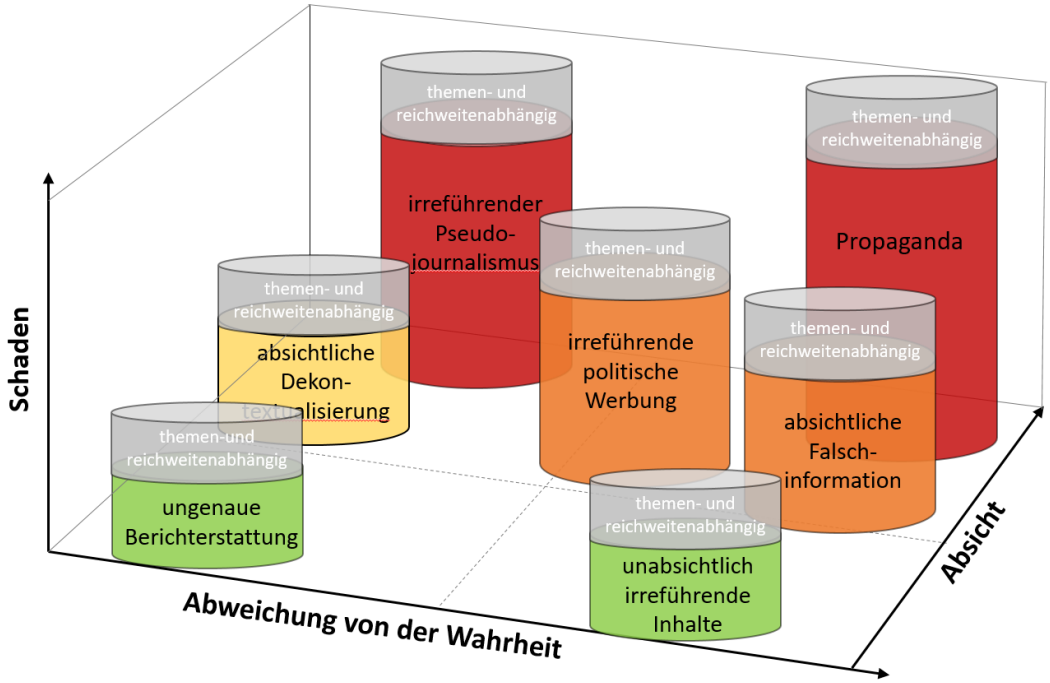


Abb. Dimensionen der Desinformation[198]

Die LMS sieht den potenziellen Schaden als dritte, von definitorischen Aspekten losgelöste Wirkungs-Dimension der Kategorisierung von Desinformation an. Das Schädigungspotenzial ist hierbei insbesondere themenabhängig.

198 Die Abbildung stellt eine Weiterentwicklung der LMS basierend auf den Dimensionstypen der Desinformation des im September 2020 erschienenen GVK-Gutachten „Typen von Desinformation und Missinformation“ dar.

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.

8.6.2. 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, erfordert Präzision und gründliche 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:

a) 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.

b) 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 Selbstkontrolleinrichtungen wird von den Medienanstalten vorgenommen.

Das Merkblatt Journalistische Sorgfalt in Online-Medien (PDF) ist unter https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Service/Merkblaetter_Leitfaeden/ua_Merkblatt_Journalismus_im_Internet.pdf abrufbar.

c) 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.

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.

9. Die Auffindbarkeit von Rundfunk und vergleichbaren Telemedien

9.1. Die Vorgaben für Medienplattformen und Benutzeroberflächen

9.1.1. Einleitung[199]

Mit dem Medienstaatsvertrag (MStV) rücken vom alten Rundfunkstaatsvertrag (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. 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. Dezember 2020 bei der EU-Kommission notifiziert wurde und die am 01. Juni 2021 in Kraft getreten ist.

9.1.2. 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:

- Angebots- oder Programmübersichten einer Medienplattform,
- Angebots- oder Programmübersichten, die nicht zugleich Teil einer Medienplattform sind,
- 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 umfasst sein. Maßgeblich ist, dass alle Formen einer Präsentation, die Nutzer:innen bei der Orientierung und Selektion unterstützen, nach der Begründung des MStV erfasst sein sollen.

---

199 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.)

Die Abgrenzung zwischen Benutzeroberfläche und Medienplattform wird sich u.a. an der Frage auszurichten haben, ob eine Selektion der Inhalte zu einem Gesamtangebot erfolgt (dann Medienplattform), oder ob diese Inhalte nur mit dem Ziel der Zugriffssteuerung präsentiert werden (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 Bedienumgebung 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.

9.1.3. 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.

9.1.4. 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.

9.1.5. 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 MStV).
- Das Verbot der vollständigen oder teilweisen Überlagerung oder Skalierung mit anderen Rundfunkinhalten oder Inhalten aus rundfunkähnlichen Telemedien (siehe § 80 Abs. 1 Nr. 2 MStV).
  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 MStV). Diese Regelung zielt auch auf die unbefugte Verbreitung von attraktiven und auch durch besonderen Rechteerwerb geschützten Teilen von Rundfunkprogrammen im Internet (sog. „TV-Piraterie“).

9.1.6. 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.

9.2. Public Value

9.2.1. Einleitung[200]

Der Begriff des Public Value umfasst Medienangebote, die einen besonderen Mehrwert für die Nutzerinnen und Nutzer darstellen und für die öffentliche Meinungsbildung von herausgehobener Bedeutung sind. Die leichte Auffindbarkeit dieser Angebote auf verschiedenen Benutzeroberflächen, wie beispielsweise Smart-TVs, ist ein zentrales Ziel des Public-Value-Bestimmungsverfahrens. Die Notwendigkeit der leichten Auffindbarkeit verdeutlicht, dass das Ziel darin besteht, die Sichtbarkeit und Nutzung dieser Angebote zu fördern und somit deren positiven Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung und die Medienvielfalt zu maximieren.

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.

9.2.2. 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 nun die Aufnahme- und Auswahlfähigkeit 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

[200] 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.)

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.

9.2.3. 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 fremd-produzierten 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 01. September 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.

9.2.4. 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:inen 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.

9.2.5. Das Public Value Bestimmungsverfahren 2021/2022

Die Bestimmung von Public-Value-Angeboten erfolgt gemäß § 84 Abs. 5 des Medienstaatsvertrags (MStV) durch die Landesmedienanstalten auf eine entsprechende Ausschreibungsverfahren hin. Rundfunk- und Telemedienanbieter können den Public-Value-Status für ihre Angebote beantragen, wobei die Entscheidung über diese Anträge von der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) getroffen wird. Das erste Public-Value-Bestimmungsverfahren wurde im Jahr 2022 abgeschlossen und gilt für einen Zeitraum von drei Jahren.

Bewegtbild- und Audio-Angebote mit Public-Value-Status müssen in diesem dreijährigen Zeitraum auf Benutzeroberflächen für Nutzerinnen und Nutzer leichter auffindbar gemacht werden. Am 01. Juni 2022 wurden die Bescheide im Public-Value-Bestimmungsverfahren an die Antragsteller versandt. Insgesamt wurden 325 Anträge bei der federführenden Landesanstalt für Medien NRW eingereicht, über die die ZAK nach Sichtung durch eine Prüfgruppe einstimmig entschieden hat.

9.2.6. Ergebnisse des Public Value Bestimmungsverfahrens 2021/2022

Die Antragsfrist für das 1. Public-Value-Bestimmungsverfahren begann am 01. September 2021 und endet am 30. September 2021.

Antragsberechtigt waren

- privaten Rundfunkangebote (regional/lokal, landesweit, bundesweit)
- rundfunkähnliche Telemedienangebote sowie
- softwarebasierende Anwendungen, die der Ansteuerung dieser Angebote dienen

die in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten.

Am 01. Juni 2022 sind wurden die Public-Value-Bescheide an die Antragstellerinnen und Antragsteller versandt, welche als Rundfunk- und Telemedienangebote in besonderem Maße einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten. Diese Entscheidung war das Ergebnis des erfolgreich abgeschlossenen Public-Value-Bestimmungsverfahrens. Es wurden Listen der Angebote, die von der leichteren Auffindbarkeit profitieren sollen, auf der Webseite der Medienanstalten veröffentlicht, getrennt nach Bewegtbild- und Audioangeboten.

Die Landesmedienanstalten sind für die Plattform- und Benutzeroberflächenregulierung zuständig und haben eine leichte Auffindbarkeit der Public-Value-Angebote zu gewährleisten. Sie überprüfen die Umsetzung dieser Vorgaben gegenüber den Anbieterinnen und Anbietern von Benutzeroberflächen.
Im Saarland haben innerhalb dieser Frist folgende Veranstalterinnen für insgesamt acht Hörfunkprogramme Public-Value-Anträge gestellt und den Public-Value-Status für eine Dauer von drei Jahren zugeteilt bekommen:

- die Radio Salü – Euro-Radio Saarland für ihre landesweiten Hörfunkprogramme Radio Salü und Classic Rock Radio,
- die The Radio Group für ihre regionalen/lokalen Hörfunkprogramme CityRadio Homburg, Neunkirchen, Saarbrücken, Saarlouis und St. Wendel und
- die Skyline Medien Saarland GmbH für das landesweite Hörfunkprogramm bigFM Saarland.

9.2.7. 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). Zum Abschluss des Bestimmungsverfahrens wurden 2022 zwei Public-Value-Listen erstellt und veröffentlicht. 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.

9.2.8. Fazit

Nicht nur die aufgezeigte Problematik rund um lokal und regional ausgerichtete Angebote, auch die Heterogenität der Antragstellenden und die damit verbundene Frage der zur Beurteilung erforderlichen Unterlagen und ihre Vergleichbarkeit stellten 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 es gelingt, die leichte Auffindbarkeit von besonders relevanten Inhalten und Angeboten zu etablieren, stellt sie eine Chance für den Medienmarkt dar, die beschriebene Schieflage mit eigenen Kräften zu korrigieren und kann für Wettbewerb sorgen. Profitieren werden dann die Nutzer:innen – und die freie und unabhängige Meinungsbildung in der Gesellschaft insgesamt.

10. Die Entwicklung des Datenschutzes

10.1. Einleitung

Das Datenschutzrecht trägt zur Vielfaltssicherung bei, indem es die Meinungsbildungsfreiheit und Meinungsvielfalt schützt. Die EU-Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO) verpflichtet Verantwortliche, Betroffene über Art, Umfang und Zweck der Erhebung, Verarbeitung und Speicherung ihrer personenbezogenen Daten zu informieren und sie über ihre Betroffenenrechte aufzuklären. Diese Transparenz ist entscheidend, damit Nutzerinnen und Nutzer wissen, wer ihre Daten verarbeitet und wie sie sich gegebenenfalls dagegen wehren können. Nur so können sie fundierte und selbstbestimmte Entscheidungen treffen. Die datenschutzrechtlichen Regelungen stärken die Autonomie und Persönlichkeitsrechte der Nutzer:innen medialer Angebote und fördern deren informationelle Selbstbestimmung.

Anbieter von Telemedien setzen häufig nicht sofort erkennbare Analyse-Algorithmen ein, um personenbezogene Daten ihrer Nutzer:innen zu ermitteln und für eigene wirtschaftliche Zwecke zu nutzen. Die Betroffenen müssen darüber transparent informiert und auf ihre Widerspruchsrechte hingewiesen werden. Gleichzeitig berücksichtigt das sogenannte Medienprivileg im Datenschutzrecht die besondere Bedeutung von Medien, indem es einen Ausgleich zwischen dem Schutz personenbezogener Daten einerseits und dem Recht auf freie Meinungsäußerung sowie der Informationsfreiheit andererseits schafft.

10.2. Die aktuelle Rechtslage

10.2.1. Die Datenschutz-Grundverordnung der EU

Gemäß Art. 85 der Datenschutz-Grundverordnung können Mitgliedstaaten im Rahmen des sogenannten "Medienprivilegs" Abweichungen oder Ausnahmen für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistischen Zwecken vorsehen. Diese Sonderregelungen sind erforderlich, um den Schutz personenbezogener Daten mit der Freiheit der Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit in Einklang zu bringen. Die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen wird in jedem Mitgliedstaat durch Datenschutzbeauftragte oder andere unabhängige Kontrollstellen überwacht. Bei Verstößen können erhebliche Sanktionen folgen: Bußgelder bis zu 20 Millionen Euro oder 4 % des weltweiten Jahresumsatzes (der höhere Wert gilt) sowie weitere Sanktionen können gegen den Datenverarbeiter verhängt werden.

Die Datenschutz-Grundverordnung stellt den Grundrechtsschutz der Nutzer in den Mittelpunkt, bietet jedoch gleichzeitig auch für Anbieter Verbesserungen.

10.2.2. 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 04. Mai 2016, S. 1; L 314 vom 22. November 2016, S. 72; L 127 vom 23. Mai 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 Rundfunk-veranstaltern 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.“

10.2.3. Datenschutzrechtliche Regelungen im Saarländischen Mediengesetz

Die nachfolgenden Darstellungen beschränken sich auf Anbieter:innen jenseits des öffentlich-rechtlichen Rundfunks[201] und der Presse.[202]

Nach § 33 SMG bestimmt sich die Verarbeitung personenbezogener Daten zu journalistischen Zwecken durch private Rundfunkveranstalter:innen nach Maßgabe der §§ 12 und 23 des Medienstaatsvertrages in der jeweils geltenden Fassung. Jeder private Rundfunkveranstalter oder dessen Hilfs- und Beteiligungsunternehmen, der im Rahmen seiner Betätigung personenbezogene Daten verarbeitet, hat gemäß § 35 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 § 36 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 bei den von ihr zugelassenen privaten Rundfunkveranstalterinnen oder Rundfunkveranstaltern.

Im Rahmen dieser Tätigkeit wurden in 2023 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.

10.3. Datenschutz, EU-Datenschutz-Grundverordnung und Smart-TV

„Smarte“ Endgeräte prägen den Alltag der Verbraucherinnen und 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 Nutzenden und die Kenntnis über deren Nutzungsverhalten. Das hat komplexe datenschutzrechtliche Anforderungen zur Konsequenz.

---

[201] Zum Datenschutz beim SR vgl. §§ 42a bis 42d SMG

[202] Zum Datenschutz für den Bereich der Presse vgl. § 11 SMG

Smart-TVs sammeln umfangreiche Nutzungsdaten zur Erstellung von Nutzerprofilen und personalisierten Empfehlungen. Für diese Datenerfassung müssen Nutzer:innen während der Ersteinrichtung oft verklausulierten AGBs und Datenschutzbestimmungen zustimmen. Bei Verweigerung müssen sie auf wesentliche Funktionen verzichten, bleiben aber dennoch nicht vor Datensammlung geschützt.

Das Bundeskartellamt kritisierte 2021 erhebliche Mängel beim Datenschutz und der IT-Sicherheit von Smart TVs und forderte Nachbesserungen der Hersteller, die kaum umgesetzt wurden. Dabei wurde festgestellt, dass nicht nur die Zusatzdienste, sondern auch die Geräte selbst Daten sammeln. Die erhobenen personenbezogenen Daten umfassen das Sehverhalten, die App-Nutzung und sogar Sprachdaten bei Verwendung von Sprachsteuerung. Dieser Eingriff in die Privatsphäre, der vermutlich gegen die Datenschutzgrundverordnung verstößt, wird nicht nur von TV-Herstellern verursacht - auch Sender erfassen bei HbbTV-Nutzung Daten und geben diese möglicherweise an Dritte weiter.

Zusätzlich entstehen IT-Sicherheitsrisiken: Die für die Datenübertragung geöffneten Kommunikationskanäle machen Smart TVs zu potenziellen Zielen für Hacker und Schadsoftware. Auf Seiten der Nutzenden bleibt weiter zu klären, was diese wissen und welche Aufklärungsarbeit gegebenenfalls im Rahmen einer digitalisierungs- und konvergenzorientierten Medienkompetenzvermittlung zu leisten ist.

10.4. Datenschutz, Algorithmen und Vielfaltssicherung

Bei Plattformbetreibern konzentrieren sich Such-, Verhaltens-, Beobachtungs- und Bewertungsdaten, was ihnen eine Kontroll- und Überwachungsfunktion gegenüber ihren Nutzer:innen ermöglicht. Automatisierte Entscheidungen bergen trotz ihrer Potenziale Risiken für individuelle Werte (Handlungsautonomie, Persönlichkeitsrechte, faire Behandlung), gruppenbezogene Ziele (Nichtdiskriminierung) und gesellschaftliche Ziele (Pluralismus, soziale Teilhabe). Die drei Hauptmaßnahmen gegen diese Risiken sind Transparenz, Überprüfbarkeit und Korrigierbarkeit automatisierter Entscheidungen.

Die DSGVO bietet individualrechtsbezogene Regelungsinstrumente für einzelfallbezogene Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Korrigierbarkeit. Besonders wichtig ist das Recht auf menschliche Überprüfung automatisierter Entscheidungen, wodurch Persönlichkeitsrechte und faire Behandlung besser gewahrt werden können. Damit schützt die DSGVO primär individualrechtliche Interessen und macht Einzelentscheidungen überprüf- und revidierbar. Sie gewährt jedoch keinen tieferen Einblick in die Funktionsweise algorithmischer Entscheidungssysteme, der systematische Diskriminierungsrisiken oder negative soziotechnische Folgen aufdecken könnte.

Es stellt sich die Frage nach der gesellschaftlichen Akzeptanz dieser Entwicklung. Da einordnende Instanzen und Autoritäten weitgehend fehlen, ist ein Vakuum entstanden, in dem sich die einen über einengende Regulierung, die anderen über das genaue Gegenteil, nämlich die schwache Durchsetzungsfähigkeit der Politik gegenüber der „übermächtigen Kraft des Faktischen", beschweren. Im Ergebnis herrschen Unklarheit und Verunsicherung.

Eines scheint klar: Der Staat ist, weil zu weit entfernt, nicht zu" einer angemessenen Regulierung in der Lage. Was immer er festlegt, wäre entweder zu abstrakt oder würde an der falschen Stelle bremsen.

Aber will man den IT-Giganten das Feld überlassen, das sie mit ihren Forschungsarbeiten zur Ethik der künstlichen Intelligenz schon so selbstbewusst betreten haben?

Bei der künstlichen Intelligenz wird europäischen Unternehmen oft vorgehalten, sie seien zu spät am Start. Diese späte Geburt könnte sich als Gnade erweisen. Von Einzelfällen abgesehen sind sie beim hier besprochenen Problem der Datensammlung unbelastet. Unternehmen wie zum Beispiel Bosch, die dem Kunden das erste und letzte Wort über die Verwendung ihrer persönlichen Daten geben, zeigen den Weg. Das hemmt zwar die kurzfristige Kommerzialisierung, schafft aber Vertrauen. Die Investition in dieses Vertrauen ist möglicherweise der größte Dienst, den man dem oft kritisch beäugten digitalen Fortschritt erweisen kann“.[203]

Es zeigt sich, dass gerade neue Medien-Akteure wie Google und Meta weit über das notwendige Maß hinaus und häufig vom Nutzer unerkannt Daten sammeln und sie an Dritte weitergeben. 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.

[203] *Lawrence*, Datenverantwortung als Wettbewerbsvorteil, FAZ v. 15. November 2016, S. 24

11. Die Entwicklung der Netzneutralität

11.1. 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 paket-vermittelten 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 Anbietern 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.

11.2. Europarechtliche Vorgaben

Die am 29. November 2015 in Kraft getretene Telekom-Binnenmarkt-Verordnung[204] legt die sekundär-unionsrechtliche 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 Internetzugangs-diensten und damit verbundener Rechte der Endnutzer:innen geschaffen werden. Mit der Verordnung

[204] 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

sollen diese geschützt werden und es soll gleichzeitig gewährleistet werden, dass das „Ökosystem“ des Internets weiterhin als Innovationsmotor funktionieren kann.[205] 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.[206] 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
>
> a) Gesetzgebungsakten der Union oder mit dem Unionsrecht im Einklang stehenden nationalen Rechtsvorschriften, denen der Internetzugangsanbieter unterliegt, [207] oder mit dem Unionsrecht im Einklang stehenden [208] 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;
>
> b) die Integrität und Sicherheit des Netzes, der über dieses Netz erbrachten Dienste und der Endgeräte der Endnutzer zu wahren;
>
> c) eine drohende Netzüberlastung zu verhindern oder die Auswirkungen einer außergewöhnlichen oder vorübergehenden Netzüberlastung abzumildern, sofern gleichwertige Verkehrsarten gleich behandelt werden[209].“

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

---

205 Vgl. den 1. Erwägungsgrund der Verordnung (EU) 2015/2120

206 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 gleichbehandeln. Derartige Maßnahmen sollten nicht länger als erforderlich beibehalten werden.

207 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.

208 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.

209 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.

11.2.1. Die BEREC-Leitlinien

Das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation hat am 30. August 2016 Leitlinien zur Netzneutralität veröffentlicht.[210] 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 (VolLTE), 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 ...“. [211]

11.2.2. Die Ausfüllung der BEREC-Leitlinien

Auch bei der Anwendung dieser Leitlinien ist der kulturellen Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV[212] sowie Art. 11 Abs. 2 der Grundrechtecharta[213] 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. 76 Abs. 2 GG u.a.

---

210 BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules, BoR (16) 127 (abrufbar über http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules)

211 Diese Bezugnahme wird in Randnummer 82 der Leitlinien mit Blick auf Art. 3 Abs. 3 Buchst. a) der Verordnung wiederholt.

212 Vgl. hierzu Abschnitt 2. b) (2) dieses Berichts

213 Vgl. hierzu Abschnitt 2. b) (1) dieses Berichts

dahingehend Stellung zu nehmen, sich für die Beibehaltung des § 41a TKG auszusprechen.[214] Die Bundesregierung ist dem in ihrer Gegenäußerung nicht gefolgt. [215]

§ 41a TKG wurde mit dem Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Regelungen vom 03. Mai 2012 auf Anregung des Bundesrates eingeführt. Nach dem ehemaligen § 41a TKG unterlagen 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 hielt die Regelung ungeachtet der dargestellten TSM-VO 2015/2120 weiterhin für erforderlich. Denn der Bundesrat war der Ansicht, dass sowohl diese Verordnung als auch die BEREC-Leitlinien teilweise wenig konkret und im Konjunktiv formuliert seien. Zudem würden Verordnung und BEREC-Leitlinien unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden, pauschal auf die Endnutzerrechte nach Artikel 3 Absatz 1 Satz 1 TSM-VO verweisen und zudem statt eindeutiger Vorgaben vielfach Einzelfallentscheidungen der jeweiligen nationalen Regulierungsbehörde vorsehen. Der Bundesrat vertrat die Auffassung, dass eine Rechtsverordnung nach (dem ehemaligen) § 41a TKG auch unter dem Blickwinkel der Sicherung von Meinungsvielfalt die grundlegenden Kriterien für Einzelfallentscheidungen hätte festlegen und sowohl Transparenz wie auch Rechtssicherheit hätte gewährleisten können. Die in (dem ehemaligen) § 41a TKG vorgesehene Zustimmung des Bundesrates wäre Ausdruck der föderalen Zusammenarbeit gewesen und hätte in einer rechtlich verbindlichen Form sicherstellen können, dass die Länder ihre berechtigten rundfunkpolitischen Belange, einschließlich derjenigen einer positiven Vielfaltsordnung auch in Bezug auf den Internet-Verbreitungsweg, rechtzeitig und in einem transparenten, offenen Dialog geltend machen können. Der Erhalt des (ehemaligen) § 41a TKG wäre zudem erforderlich gewesen, um diese parlamentarische Kontrolle und Einbeziehung der Rundfunk- und Medienvielfaltsbelange im Zuständigkeitsbereich der Länder fortzuführen.

Die Auffassung des Bundesrates hat sich Gesetzgebungsverfahren jedoch letztlich nicht durchgesetzt. § 41a TKG wurde gestrichen[216], da dieser nach Ansicht des Bundestages im Hinblick auf die Verordnung (EU) 2015/2120 nicht mehr erforderlich gewesen sei.[217]

---

214 Vgl. BT-DRs. 18/9951, S. 14

215 Vgl. BT-DRs. 18/9951, S. 22

216 Drittes Gesetz zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes vom 27. Juni 2017, BGBl. 2017, Teil I, S. 1963

217 BT-Drs. 18/9951, S. 11

12. Auswirkungen Künstlicher Intelligenz auf die Medienvielfalt

12.1. Einführung

„Künstliche Intelligenz ist die Fähigkeit einer Maschine, menschliche Fähigkeiten wie logisches Denken, Lernen, Planen und Kreativität zu imitieren. (...)“ [218] So wird künstliche Intelligenz (KI) auf der Internetseite des Europäischen Parlaments definiert.

Die Technik der künstlichen Intelligenz kommt auch im Medienbereich zum Einsatz.[219] Mit ihrer Hilfe lassen sich Inhalte – teilweise oder vollständig automatisiert - erstellen oder ausspielen.[220] Die einzelnen Einsatzgebiete von künstlicher Intelligenz im Medienbereich sind vielfältig. So können KI-Systeme wie beispielsweise Chat-Bots die journalistische Tätigkeit bei der Gewinnung, Aufbereitung und Verbreitung von Inhalten unterstützen. Künstliche Intelligenz kann jedoch auch zur vollständig automatisierten Erstellung von Medieninhalten eingesetzt werden (zum Beispiel durch sogenannte Nachrichten-Aggregatoren).[221]

Darüber hinaus kann KI die Interaktion der Konsument:innen von Medieninhalten mit den Plattformen, über welche die Medieninhalte bereitgestellt werden, erleichtern. So ist es beispielsweise denkbar, dass Inhalte in einem sogenannten Newsfeed von sozialen Netzwerken oder sonstigen Inhalteanbietern im Internet durch den Einsatz einer künstlichen Intelligenz, welche das Nutzerverhalten und die Nutzerinteressen analysiert, personalisiert ausgespielt werden. Dies erlaubt es Vermittlern von Medien (sogenannten Intermediären) zudem Nutzerverhalten und Nutzerinteressen, mithin Nutzerdaten, zu erfassen und zu analysieren.

12.2. Überblick über die europäische Daten- und Digitalregulierung im Bereich KI

Künstliche Intelligenz wird im europarechtlichen Kontext insbesondere von der europäischen Digital- und Datenregulierung erfasst. Zu den Rechtsakten der europäischen Digital- und Datenregulierung zählen unter anderem der Digital-Services-Act (DSA)[222], der Digital-Marktes-Act (DMA)[223], die

---

218 Vgl. https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20200827STO85804/was-ist-kunstliche-intelligenz-und-wie-wird-sie-genutzt

219 Vgl. bspw. https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-995006; https://www.djv.de/fileadmin/user_upload/DJV/INFORMATIONEN/medienpolitik/DJV-Positionspapier_KI_2023-04.pdf

220 *Conraths* in: Martin Ebers/Christian Heinze/Tina Krügel/Björn Steingötter, Künstliche Intelligenz und Robotik - Rechtshandbuch, 1. Auflage 2020, § 29 Rn. 16 (zitiert im Folgenden: Ebers/Heinze/Krügel/Steingötter/*Bearbeiter,* Künstliche Intelligenz und Robotik, 1. Auflage 2020)

221 Vgl. dazu auch Ebers/Heinze/Krügel/Steingötter/*Conraths,* Künstliche Intelligenz und Robotik, 1. Auflage 2020, § 29 Rn. 27

222 Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste); vgl. dazu auch schon Abschnitt 2.2.4 e)

223 Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte); vgl. dazu auch schon Abschnitt 2.2.4 d)

Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)[224], der Daten-Governance-Rechtsakt (DGA)[225] sowie die Datenverordnung (DA)[226].[227]

Diese Rechtsakte knüpfen nicht unmittelbar an die KI-Technologie als solche an, sondern verfolgen einen technologieneutralen Ansatz. KI-Anwendung werden jedoch teilweise von den zuvor genannten Rechtsakten erfasst.[228] Die Bestimmungen der europäischen Datenregulierung (DSGVO, DGA und DA) bezwecken vorrangig die Regelung der Verwendung von Daten und des Datenschutzes.
Die DSGVO zielt auf den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 1 Abs. 1 DSGVO) ab. Sie gilt dabei auch für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten innerhalb der EU (vgl. Art. 2 Abs. 1, 3 DSGVO). Daher ist die DSGVO grundsätzlich auch auf KI-Systeme anwendbar.[229] Der DGA bezweckt, die Bedingungen für die gemeinsame Datennutzung im europäischen Binnenmarkt zu verbessern (vgl. ErwG 3 zum DGA). Zur Umsetzung dieses Regelungszwecks sieht der DGA unter anderem Bestimmungen für die Weiterverwendung von im öffentlichen Besitz befindlichen Daten (Art. 3 ff. DGA) sowie für Datenvermittlungsdienste im Sinne von Art. 2 Nr. 11 DGA vor (vgl. Art. 10 ff. DGA). Aufgrund des technologieneutralen Regulierungsansatzes des Regelwerks können auch KI-Systeme in den Anwendungsbereich des DGA fallen.[230] Letzteres gilt in entsprechender Weise auch für die Datenverordnung (DA), welche ebenfalls die technologieunabhängige Bereitstellung und Weitergabe von Daten regelt.[231]

Die europäischen Rechtsakte zur Digitalregulierung (insbesondere DSA und DMA) knüpfen einerseits an spezifische Vermittlungsdienste (DSA) beziehungsweise an die Marktmacht von Unternehmen (DMA) an. Der DMA verfolgt primär das wettbewerbsrechtliche Regulierungsziel, die Marktstellung von besonders mächtigen Betreibern digitaler Plattformen zu begrenzen.[232] Die Betreiber digitaler Plattformen können sich KI-Systemen für den Betrieb ihrer Plattformen bedienen. Deshalb können die wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen des DMA grundsätzlich auch Auswirkungen auf den Einsatz von KI haben.

Ähnliches gilt für den DSA: Dieses Regelwerk zielt auf die Regulierung der Vermittlung von Inhalten durch bestimmte Diensteanbieter ab (vgl. auch Art. 1 Abs. 1 DSA). Anders als die weiteren Regelwerke

---

224 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)

225 Verordnung (EU) 2022/868 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022 über europäische Daten-Governance und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724 (Daten-Governance-Rechtsakt)

226 Verordnung (EU) 2023/2854 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2023 über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie (EU) 2020/1828 (Datenverordnung)

227 Mathias Honer/Philipp Schöbel, Das Gesetz über Künstliche Intelligenz im System der europäischen Digitalregulierung – Ein Überblick, Juristische Schulung 2024, 648 (649) (zitiert im Folgenden: Honer/Schöbel, JuS 2024, 648)

228 Honer/Schöbel, JuS 2024, 648 (650)

229 Vgl. Honer/Schöbel, JuS 2024, 648 (650)

230 Vgl. Honer/Schöbel, JuS 2024, 648 (650)

231 Vgl. Honer/Schöbel, JuS 2024, 648 (650)

232 Vgl. dazu schon Abschnitt 2.2.4 d) sowie Honer/Schöbel, JuS 2024, 648 (649)

der europäischen Digital- und Datenregulierung (insbesondere DMA, DSGVO, DGA und DA) erfasst der DSA daher auch unmittelbar den Medienbereich, nämlich die Vermittlung von textbasierten und audioviusellen Inhalten mit Hilfe von technischen Einrichtungen.[233] Soweit die von dem DSA erfassten Diensteanbieter bei dieser Vermittlung von Inhalten KI-Systeme einsetzen, können die Vorgaben des DSA auch die Anwendung von KI-Systemen betreffen.

12.2.1. Insbesondere: Europarechtliche Vorgaben in der KI-VO

Zweck der Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU)_2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz) – kurz: KI-VO - ist es, das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern, die Einführung einer auf den Menschen ausgerichteten und vertrauenswürdigen künstlichen Intelligenz (KI) zu fördern und gleichzeitig ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Gesundheit, Sicherheit und die in der Charta verankerten Grundrechte, einschließlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Umweltschutz, vor schädlichen Auswirkungen von KI-Systemen in der Union zu gewährleisten sowie die Innovation zu unterstützen (Art. 3 Abs. 1 KI-VO).

Die KI-VO reguliert KI-Systeme und legt vorrangig Vorgaben für deren Anbieter fest. Zusätzlich enthält er Regelungen für Betreiber von KI-Systemen. Dabei folgt er einem risikobasierten Ansatz. Je höher das Risiko, desto strenger sind die Anforderungen an die KI-Systeme und die Plichten der Akteure:

Verbotene Praktiken (Art. 5 KI-VO): ErwG 29 führt aus, dass KI-gestützte manipulative Techniken dazu verwendet werden können, Personen zu unerwünschten Verhaltensweisen zu bewegen oder sie zu täuschen, indem sie in einer Weise zu Entscheidungen angeregt werden, die ihre Autonomie, Entscheidungsfindung und freie Auswahl untergräbt und beeinträchtigt. Das Inverkehrbringen, die Inbetriebnahme oder die Verwendung bestimmter KI-Systeme, die das Ziel oder die Auswirkung haben, menschliches Verhalten maßgeblich nachteilig zu beeinflussen und große Schäden, insbesondere erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit oder auf die finanziellen Interessen verursachen dürften, ist besonders gefährlich und sollte dementsprechend verboten werden.

Vor diesem Hintergrund regelt Art. 5 KI-VO verbotene Praktiken im KI-Bereich. Entsprechungen lassen sich im MStV in § 3 (Schutz der Menschenwürde) und in § 8 Abs. 3 S. 2 und § 22 Abs. 1 Satz 2 MStV (Verbot der unterschwelligen Beeinflussung durch Werbung) finden. Derartige manipulative Praktiken adressieren auch die absoluten Verbote in Art. 5 KI-VO, die auch bei KI-generierter Wirtschaftswerbung im Rundfunk zum Tragen kommen können (manipulative Beeinflussung/Beeinflussung von Kindern/Jugendschutz).

Hochrisiko-KI-Systeme (Art. 6 ff KI-VO): Es ist zu erwarten, dass auch in der Medienbranche Hochrisiko-KI-Systeme im Sinne der KI-Verordnung (Art. 6 ff. KI-VO) angeboten beziehungswiese betrieben werden und somit die Einhaltung der Anforderungen der KI-Verordnung für solche KI-

[16] Vgl. zu den im letzten Halbsatz aufgeführten Elementen des Medienbegriffs Frank Fechner, Medienrecht, 22. Auflage 2023, Allgemeiner Teil des Medienrechts, 1. Kapitel, Rn. 2 (zitiert im Folgenden: Fechner, Medienrecht)

Systeme zu überwachen ist. Zu den Hochrisiko-KI-Systemen gehören insbesondere auch solche, die biometrische Daten verarbeiten oder Emotionserkennung nutzen. Daher ist es nicht ausgeschlossen, dass Rundfunkveranstalter und Anbieter von (journalistisch-redaktionell gestalteten) Telemedien Hochrisiko-KI nutzen bzw. in bestehende Systeme integrieren. Der Einsatz ist bereits aufgrund einzelner Landesmediengesetze anzeigepflichtig gegenüber der staatsfernen Medienaufsicht. Art. 9 Abs. 9 KI-VO bestimmt ausdrücklich, dass die Anbieter bei der Umsetzung des in den Absätzen 1 bis 7 vorgesehenen Risikomanagementsystems berücksichtigen müssen, ob angesichts seiner Zweckbestimmung das Hochrisiko-KI-System wahrscheinlich nachteilige Auswirkungen auf Personen unter 18 Jahren oder gegebenenfalls andere schutzbedürftige Gruppen haben wird. Ferner verbleibt ein Risiko, wenn Mitarbeitende die KI-Systeme eigenmächtig für einen Hochrisikobereich einsetzen. Das kann die weitergehende Folge haben, dass Medienunternehmen ungewollt zum Anbieter (Art. 25 Abs. 1 lit. c) KI-VO) – nicht nur Betreiber – eines Hochrisiko-KI-Systems werden und entsprechend sowohl die Betreiber- als auch die Anbieterpflichten für Hochrisiko-KI-Systeme erfüllen müssten.

Zum Nachweis, dass ein Hochrisiko-KI-System die Anforderungen der KI-VO einhält, müssen Anbieter eine „Konformitätsbewertung“ durchlaufen (Art. 43 KI-VO). Im Fall der Erforderlichkeit eines externen Konformitätsbewertungsverfahrens muss eine „Konformitätsbewertungsstelle“ („notifizierte Stelle“) hinzugezogen werden. Dies ist eine Stelle, die Konformitätsbewertungstätigkeiten einschließlich Prüfungen, Zertifizierungen und Inspektionen durchführt und dabei als Dritte auftritt. Die Prüfungen der Konformitätsbewertungsstellen umfassen auch das von den Anbietern von Hochrisiko-KI-Systemen gemäß Art. 17 KI-VO einzurichtende Qualitätsmanagement.

Die Anwendung von KI im Medienbereich wird von der KI-VO ausdrücklich in ErwG 4 als Chance und Wettbewerbsvorteil beschrieben. Bei den regulatorischen Anforderungen an Hochrisiko-KI-Systeme und an die Datensätze berücksichtigt die KI-VO Aspekte wie die Zweckbestimmung und den Kontext, in dem das Hochrisiko-KI-System verwendet werden soll. Daraus muss folgen: Wenn Zweckbestimmung eines KI-Systems die Verwendung im Kontext Medien ist, müssen die Medienanstalten zuständig sein. Im Hinblick auf den Aspekt der Vielfaltssicherung werden Verzerrungen und Biases in der KI-VO angesprochen, die sich nachteilig auf Grundrechte auswirken oder zu Diskriminierung führen können. Datensätze müssen hinreichend repräsentativ sein (Art. 10 Abs. 3, Art. 26 Abs. 4 KI-VO).

Transparenzpflichten (Art. 50 KI-VO): Die Transparenzpflichten nach Art 50 Abs. 2 KI-VO (für Anbieter der KI-Systeme) und Art. 50 Abs. 4 KI-VO (für Betreiber von KI-Systemen) sowie bei der Transparenzpflicht für Anbieter von Chatbots nach Art. 50 Abs. 1 KI-VO gelten auch für Rundfunkveranstalter oder Telemedienanbieter, wenn diese Anbieter oder Betreiber eines KI-Systems i.S.d. Art. 50 KI-VO sind:

> „(1) Die Anbieter stellen sicher, dass KI-Systeme, die für die direkte Interaktion mit natürlichen Personen bestimmt sind, so konzipiert und entwickelt werden, dass die betreffenden natürlichen Personen informiert werden, dass sie mit einem KI-System interagieren, es sei denn, dies ist aus Sicht einer angemessen informierten, aufmerksamen und verständigen natürlichen Person aufgrund der Umstände und des Kontexts der Nutzung offensichtlich. Diese Pflicht gilt nicht für gesetzlich zur Aufdeckung, Verhütung, Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten zugelassene KI-Systeme, wenn geeignete Schutzvorkehrungen für die Rechte und Freiheiten Dritter bestehen, es sei denn, diese Systeme stehen der Öffentlichkeit zur Anzeige einer Straftat zur Verfügung.

(2) Anbieter von KI-Systemen, einschließlich KI-Systemen mit allgemeinem Verwendungszweck, die synthetische Audio-, Bild-, Video- oder Textinhalte erzeugen, stellen sicher, dass die Ausgaben des KI-Systems in einem maschinenlesbaren Format gekennzeichnet und als künstlich erzeugt oder manipuliert erkennbar sind. Die Anbieter sorgen dafür, dass — soweit technisch möglich — ihre technischen Lösungen wirksam, interoperabel, belastbar und zuverlässig sind und berücksichtigen dabei die Besonderheiten und Beschränkungen der verschiedenen Arten von Inhalten, die Umsetzungskosten und den allgemein anerkannten Stand der Technik, wie er in den einschlägigen technischen Normen zum Ausdruck kommen kann. Diese Pflicht gilt nicht, soweit die KI-Systeme eine unterstützende Funktion für die Standardbearbeitung ausführen oder die vom Betreiber bereitgestellten Eingabedaten oder deren Semantik nicht wesentlich verändern oder wenn sie zur Aufdeckung, Verhütung, Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten gesetzlich zugelassen sind.

(3) Die Betreiber eines Emotionserkennungssystems oder eines Systems zur biometrischen Kategorisierung informieren die davon betroffenen natürlichen Personen über den Betrieb des Systems und verarbeiten personenbezogene Daten gemäß den Verordnungen (EU) 2016/679 und (EU) 2018/1725 und der Richtlinie (EU) 2016/680. Diese Pflicht gilt nicht für gesetzlich zur Aufdeckung, Verhütung oder Ermittlung von Straftaten zugelassene KI-Systeme, die zur biometrischen Kategorisierung und Emotionserkennung im Einklang mit dem Unionsrecht verwendet werden, sofern geeignete Schutzvorkehrungen für die Rechte und Freiheiten Dritter bestehen.

(4) Betreiber eines KI-Systems, das Bild-, Ton- oder Videoinhalte erzeugt oder manipuliert, die ein Deepfake sind, müssen offenlegen, dass die Inhalte künstlich erzeugt oder manipuliert wurden. Diese Pflicht gilt nicht, wenn die Verwendung zur Aufdeckung, Verhütung, Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten gesetzlich zugelassen ist. Ist der Inhalt Teil eines offensichtlich künstlerischen, kreativen, satirischen, fiktionalen oder analogen Werks oder Programms, so beschränken sich die in diesem Absatz festgelegten Transparenzpflichten darauf, das Vorhandensein solcher erzeugten oder manipulierten Inhalte in geeigneter Weise offenzulegen, die die Darstellung oder den Genuss des Werks nicht beeinträchtigt.
Betreiber eines KI-Systems, das Text erzeugt oder manipuliert, der veröffentlicht wird, um die Öffentlichkeit über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu informieren, müssen offenlegen, dass der Text künstlich erzeugt oder manipuliert wurde. Diese Pflicht gilt nicht, wenn die Verwendung zur Aufdeckung, Verhütung, Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten gesetzlich zugelassen ist oder wenn die durch KI erzeugten Inhalte einem Verfahren der menschlichen Überprüfung oder redaktionellen Kontrolle unterzogen wurden und wenn eine natürliche oder juristische Person die redaktionelle Verantwortung für die Veröffentlichung der Inhalte trägt. (…)“

Zu beachten ist, dass Art. 50 KI-VO Transparenzpflichten für Anbieter und Betreiber von KI-Systemen regelt. Die Medienanstalten sind in ihrem Zuständigkeitsbereich in die Überprüfung der Einhaltung dieser Transparenzpflichten und die daran ggf. bei Verstößen anknüpfenden Entscheidungen über die Verhängung von Sanktionen (Art. 99 Abs. 4 lit. g) KI-VO) einzubeziehen. Im Hinblick auf die diesbezüglich zu erstellenden Praxisleitfäden durch das AI-Office nach Art. 50 Abs. 7 KI-VO müssen die Medienanstalten als „Expertinnen für Inhalteregulierung“ an der Erstellung dieser Leitfäden mitarbeiten.

Die KI-VO folgt nicht ausschließlich dem Herkunftslandprinzip, sondern auch dem Marktortprinzip, sodass die bestehenden Zuständigkeiten der Länder im Bereich Presse, Rundfunk und Mediendienste bei der Durchführung der KI-VO zu berücksichtigen sind und eine Zuständigkeit der Medienanstalten begründet ist.

Bei der Umsetzung dieser Zielsetzungen berührt die KI-VO originäre Aufgabenfelder der Medienanstalten im Bereich des Jugendmedienschutzes, der Werbung, der Vielfaltssicherung und der Meinungsfreiheit, also das gesamte Aufsichtsregime der Medienanstalten. Die Medienanstalten müssen daher und aufgrund ihrer staatsfernen Ausrichtung an der Durchführung der KI-VO immer dann zuständig sein, wenn Bereiche betroffen sind, die unter das Medienprivileg fallen. Jeder Mitgliedstaat errichtet oder benennt für die Zwecke dieser Verordnung mindestens eine notifizierende Behörde und mindestens eine Marktüberwachungsbehörde als zuständige nationale Behörden (Art.

70 Abs. 1 KI-VO). Notifizierende Behörde ist eine nationale Behörde, die für die Einrichtung und Durchführung der erforderlichen Verfahren für die Bewertung, Benennung und Notifizierung von Konformitätsbewertungsstellen und für deren Überwachung zuständig ist (Art. 3 Nr. 19, Art. 28 KI-VO). Marktüberwachungsbehörden sind nationale Behörden, die die Tätigkeiten durchführen und die Maßnahmen ergreifen, die in der Verordnung (EU) 2019/1020 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten vorgesehen sind (Art. 3 Nr. 26 KI-VO). Dies können öffentliche Einrichtungen jeder Art sein, die die Aufgaben der zuständigen nationalen Behörden im Sinne dieser Verordnung gemäß ihren spezifischen nationalen organisatorischen Merkmalen und Bedürfnissen wahrnehmen (s. ErwG 153). Die nationalen Behörden üben ihre Aufgaben unabhängig, unparteiisch und unvoreingenommen aus, um die Objektivität ihrer Tätigkeiten und Aufgaben zu gewährleisten (Art. 70 Abs. 1 Satz 2, Art. 28 Abs. 3 KI-VO).

Die staatsfernen und unabhängigen Medienanstalten müssen in dieser Governance-Struktur als branchenspezifische Marktüberwachungsbehörden im Sinne von Art. 70 Abs. 1 KI-VO benannt werden, soweit die Gegenstände der KI-Verordnung medienrechtlich relevante Sachverhalte betreffen. Gemäß Art. 3 Nr. 26 KI-VO sind Marktüberwachungsbehörden die nationalen Behörden, die die Tätigkeiten durchführen und die Maßnahmen ergreifen, die in der Verordnung (EU) 2019/1020 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten (Marktüberwachungs-VO) vorgesehen sind.

Außerdem sieht ErwG 56 den Einsatz von KI-Systemen in der Bildung als wichtig an, um eine hochwertige digitale allgemeine und berufliche Bildung zu fördern und es allen Lernenden und Lehrkräften zu ermöglichen, die erforderlichen digitalen Fähigkeiten und Kompetenzen, einschließlich Medienkompetenz und kritischem Denken, zu erwerben, damit sie sich aktiv an Wirtschaft, Gesellschaft und demokratischen Prozessen beteiligen können. Die KI-Kompetenz fügt sich ein in ein System von Kompetenzen für Bürgerinnen und Bürger, das auf die Wahrung und Stärkung ihrer gleichberechtigten demokratischen Teilhabe an neuen Möglichkeiten in der Entwicklung bei gleichzeitigem Schutz von Menschen als eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten ausgerichtet ist. Die Mittel zur Vermittlung von KI-Kompetenz, Medienkompetenz und Digitalkompetenz überlappen sich dabei in Teilen, wobei sich alle drei genannten Kompetenzen ihrerseits als Teilbereiche der Förderung von Demokratiekompetenz verstehen lassen. Der Zugang zu KI-Anwendungen sowie die Prägung KI-generierter oder -distribuierter Inhalte ist häufig medienvermittelt und muss vielfalts- und jugendschutzrelevanten Kriterien folgen, die es zu durchblicken gilt. Die Vermittlung von KI-Kompetenz erweist sich insoweit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Medienanstalten sind zu Art. 4 KI-VO ebenso als Medien- und Digitalkompetenzförderer einzubeziehen. Die Medienanstalten sind darüber hinaus im Medienbereich bei der Aufstellung von Verhaltenskodizes durch das Büro für Künstliche Intelligenz und die zuständigen nationalen Behörden i.S.d. Art. 3 Nr. 48 KI-VO insbesondere unter dem Aspekt der Förderung der KI-Kompetenz nach Art. 95 Abs. 2 lit. c) KI-VO von Personen, die mit der Entwicklung, dem Betrieb und der Nutzung von KI befasst sind, miteinzubeziehen.

12.2.2. Insbesondere: DSA – Mittelbare KI-Regulierung auch im Medienbereich

In dem Zeitraum von 2021 bis einschließlich 2023 stand der DSA im Zentrum der europäischen Medienregulierung. Diese europäische Verordnung verfolgt das Ziel, durch die Festlegung harmonisierter Vorschriften für ein sicheres Online-Umfeld, in dem Innovation gefördert und die in der Charta verankerten Grundrechte, darunter der Grundsatz des Verbraucherschutzes wirksam

geschützt werden, einen Beitrag zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes für Vermittlungsdienste zu leisten (vgl. Art. 1 Abs. 1 DSA). Zur Umsetzung dieser Zielvorgabe statuiert der DSA insbesondere Haftungsprivilegierungen (vgl. Art. 4 ff. DSA) und Sorgfaltspflichten (vgl. Art. 11 ff. DSA) für Vermittlungsdienste. Dabei nimmt der DSA auch algorithmische Systeme in den Fokus.

Beispielsweise verpflichtet Art. 14 Abs. 1 DSA die Anbieter von Vermittlungsdiensten (vgl. Art. 3 lit. g) DSA), in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen Angaben zu etwaigen Beschränkungen in Bezug auf die von den Nutzer:innen bereitgestellten Informationen zu machen, welche die Vermittlungsdienste im Zusammenhang mit der Nutzung ihres Dienstes auferlegen. Diese Angaben müssen Informationen zu allen Leitlinien, Verfahren, Maßnahmen und Werkzeugen enthalten, die zur Moderation von Inhalten eingesetzt werden, einschließlich der *algorithmischen Entscheidungsfindung* und der menschlichen Überprüfung sowie zu den Verfahrensregeln für ihr internes Beschwerdemanagementsystem (Art. 14 Abs. 1 S. 2 DSA). Die Anbieter von Vermittlungsdiensten müssen bei der Anwendung und Durchsetzung der nach Art. 14 Abs. 1 DSA genannten Beschränkungen sorgfältig, objektiv und verhältnismäßig vorgehen und dabei die Rechte und berechtigten Interessen aller Beteiligten, insbesondere auch die Grundrechte der Nutzenden und den *Pluralismus der Medien* berücksichtigen (vgl. Art. 14 Abs. 4 DSA).

Richtet sich ein Vermittlungsdienst in erster Linie an Minderjährige oder wird er überwiegend von Minderjährigen genutzt, haben die Anbieter im Hinblick auf die Pflichten nach Art. 14 Abs. 1 DSA besondere Sorgfaltsanforderungen zu beachten (vgl. Art. 14 Abs. 3 DSA).

Darüber hinaus setzt Art. 15 DSA Transparenzberichtspflichten der Anbieter von Vermittlungsdiensten fest. Nach Art. 15 Abs. 1 DSA sind die Anbieter von Vermittlungsdiensten verpflichtet, einmal jährlich einen Bericht über die von ihnen in dem betreffenden Zeitraum durchgeführte Moderation von Inhalten öffentlich zur Verfügung zu stellen. Diese Berichte müssen unter anderem Informationen über die auf Eigeninitiative des Anbieters durchgeführte Moderation von Inhalten einschließlich der Nutzung automatisierter Werkzeuge sowie über die Anzahl und Art der ergriffenen Maßnahmen enthalten, welche sich auf die Verfügbarkeit, Erkennbarkeit und Zugänglichkeit der von Nutzer:innen bereitgestellten Informationen auswirken (vgl. Art. 15 Abs. 1 S. 2 lit. c) DSA).

Ferner bestehen nach dem DSA zusätzliche Verpflichtungen für sehr große Online-Plattformen (vgl. Art. 3 lit. i) DSA) und sehr große Online-Suchmaschinen (vgl. Art. 3 lit. j) DSA), die eine durchschnittliche monatliche Zahl von mindestens 45 Mio. aktiven Nutzer:innen in der Union haben (vgl. Art. 33 Abs. 1 DSA). Dazu gehören beispielsweise Facebook, Instagram, TikTok, Wikipedia, Youtube und Google Search.[234]

Die Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen ermitteln, analysieren und bewerten sorgfältig alle systemischen Risiken in der Union, die sich aus dem Betrieb ihrer Dienste und seinen damit verbundenen Systemen, einschließlich algorithmischer Systeme, oder der Nutzung ihrer Dienste ergeben (vgl. Art. 34 Abs. 1 DSA). Diese Risikobewertung umfasst unter anderem auch etwaige tatsächliche oder vorhersehbare Auswirkungen auf die Ausübung der

[234] Vgl. *Peter Allgayer*, Europäisierung der Medienregulierung, Neue Juristische Wochenschrift 2025, 135 (136) (zitiert im Folgenden: *Allgayer,* NJW 2025, 135)

Grundrechte, insbesondere des in Art. 11 der Charta verankerten Grundrechts auf die Meinungs- und Informationsfreiheit, einschließlich der Medienfreiheit und -pluralismus (vgl. Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b) DSA). Sie müssen zudem angemessene, verhältnismäßige und wirksame Risikominderungsmaßnahmen ergreifen, die auf die gemäß Art. 34 DSA ermittelten besondere Risiken zugeschnitten sind (vgl. Art. 35 Abs. 1 S. 1 DSA). Auch dabei haben die entsprechenden Anbieter die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die Grundrechte besonders zu berücksichtigen (vgl. Art. 35 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 DSA).

In einem sogenannten Krisenfall kann die Kommission (auf Empfehlung des Gremiums im Sinne von Art. 61 ff. DSA[235]) einen Beschluss erlassen, durch den Anbieter sehr großer Online-Plattformen oder sehr großer Online-Suchmaschinen aufgefordert werden können, insbesondere Maßnahmen zur Vermeidung eines Beitrages der entsprechenden Anbieter zu dem Krisenfall zu leisten (Bewertung, Ermittlung, Anwendung von Maßnahmen, Berichterstattung). Ein Krisenfall im Sinne von Art. 36 Abs. 2 DSA gilt als eingetreten, wenn außergewöhnliche Umstände eintreten, die zu einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit in der Union oder in wesentlichen Teilen der Union führen. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit ist europarechtsautonom auszulegen.[236] In Bezug auf Art. 36 AEUV sah der EuGH die öffentliche Sicherheit als betroffen an, wenn es um die Existenz eines Staates, das Funktionieren seiner Wirtschaft und das Überleben seiner Bevölkerung geht.[237] Im Hinblick auf Art. 36 Abs. 2 DSA ist dem Begriff der öffentlichen Sicherheit ein weiteres Verständnis zugrunde zu legen, da diese Vorschrift – anders als Art. 36 AEUV – keinen (grundsätzlich eng auszulegenden) Rechtfertigungstatbestand enthält, sondern vielmehr auf die Ermittlung gesellschaftlich relevanter Risiken abzielt. Unter Berücksichtigung dieser Erwägung wird angenommen, dass die öffentliche Sicherheit im Sinne von Art. 36 Abs. 2 DSA bereits dann betroffen sein kann, wenn Hass- oder Desinformationskampagnen das Potenzial haben, einen gewalttätigen und aufrührerischen Verlauf zu nehmen und beispielsweise in die Erstürmung einer parlamentarischen oder behördlichen Einrichtung münden können.[238] Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze ist jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Anwendung von KI-Systemen durch Vermittlungsdienste im Medienbereich zu Krisenfällen in Art. 36 DSA beitragen können.

Im Ergebnis statuiert der DSA zahlreiche Sorgfaltspflichten, welche die Vermittlungsdienste regelmäßig auch bei der Verwendung algorithmischer Systeme einzuhalten haben. Die Vermittlungsdienste haben bei der Einhaltung dieser Sorgfaltspflichte unter anderem auch berechtigte Drittinteressen, das Grundrecht auf Meinungs- und Informationsfreiheit sowie die Sicherung des Medienpluralismus zu berücksichtigen. Damit setzt der DSA einen europäischen Rechtsrahmen für die Vermittlung von (Medien-)Inhalten durch Vermittlungsdienste und trägt auf diese Weise zur Vielfaltssicherung im Medienbereich bei.

---

235 Zu einem Überblick dazu, vgl. *Allgayer,* NJW 2025, 135 (137)

236 *Oster* in: Beck'scher Online-Kommentar zum Informations- und Medienrecht, 47. Edition (Stand: 01. Februar 2025), Art. 36 DSA Rn. 22; Art. 34 DSA Rn. 61 (zitiert im Folgenden: BeckOK InfoMedienR/*Bearbeiter*, 47. Ed. 01. Februar 2025)

237 Vgl. EuGH ECLI:EU:C:1984:256 Rn. 34 - *Campus Oil Limited u.a.*

238 BeckOK InfoMedienR/*Oster*, 47. Ed. 01. Februar 2025, Art. 36 DSA Rn. 22; Art. 34 DSA Rn. 61

12.3. Rechtliche Vorgaben im MStV

Der Medienstaatsvertrag (MStV) ist technologieoffen und behandelt KI-generierte Inhalte grundsätzlich wie herkömmliche Medieninhalte. Wichtig sind Transparenz, Sorgfalt (besonders im Journalismus) sowie klare Kennzeichnungspflichten. So gewährleisten bereits §§ 6, 8, 17, 19, 22, 51, 74, 84, 85, 93, 94 und 98 MStV sowie §§ 99a bis 99c MStV, dass beim Einsatz künstlicher Intelligenz im Rundfunk und in Telemedien die medienrechtlichen Grundsätze und Pflichten eingehalten werden.

12.3.1. Sorgfaltspflichten

Der MStV sieht sowohl für den Rundfunk (§ 6 MStV) als auch für journalistisch-redaktionelle Telemedien (§ 19 MStV) einzuhaltende Sorgfaltspflichten vor:

§ 6 MStV:

> „(1) Berichterstattung und Informationssendungen haben den anerkannten journalistischen Grundsätzen, auch beim Einsatz virtueller Elemente, zu entsprechen. Sie müssen unabhängig und sachlich sein. 3Nachrichten sind vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Wahrheit und Herkunft zu prüfen. 4Kommentare sind von der Berichterstattung deutlich zu trennen und unter Nennung des Verfassers als solche zu kennzeichnen.
> (2) Bei der Wiedergabe von Meinungsumfragen, die von Rundfunkveranstaltern durchgeführt werden, ist ausdrücklich anzugeben, ob sie repräsentativ sind."

§ 19 MStV:

> (1) Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, in denen insbesondere vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergegeben werden, haben den anerkannten journalistischen Grundsätzen zu entsprechen. Gleiches gilt für andere geschäftsmäßig angebotene, journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien, in denen regelmäßig Nachrichten oder politische Informationen enthalten sind und die nicht unter Satz 1 fallen. Nachrichten sind vom Anbieter vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Inhalt, Herkunft und Wahrheit zu prüfen.
> (2) Bei der Wiedergabe von Meinungsumfragen, die von Anbietern von Telemedien durchgeführt werden, ist ausdrücklich anzugeben, ob sie repräsentativ sind.
> (3) Anbieter nach Absatz 1 Satz 2, die nicht der Selbstregulierung durch den Pressekodex und der Beschwerdeordnung des Deutschen Presserates unterliegen, können sich einer nach den Absätzen 4 bis 8 anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle anschließen. Anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle überprüfen die Einhaltung der Pflichten nach den Absätzen 1 und 2 bei den ihnen angeschlossenen Anbietern. Sie sind verpflichtet, gemäß ihrer Verfahrensordnung nach Absatz 4 Nr. 4 Beschwerden über die ihnen angeschlossenen Anbieter unverzüglich nachzugehen.
> (4) Eine Einrichtung ist als Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle im Sinne des Absatzes 3 anzuerkennen, wenn
>
> 1. die Unabhängigkeit und Sachkunde ihrer benannten Prüfer gewährleistet ist und dabei auch Vertreter aus gesellschaftlichen Gruppen berücksichtigt sind, die sich in besonderer Weise mit Fragen des Journalismus befassen,
> 2. eine sachgerechte Ausstattung sichergestellt ist,
> 3. Vorgaben für die Entscheidungen der Prüfer bestehen, die in der Spruchpraxis die Einhaltung der Vorgaben der Absätze 1 und 2 zu gewährleisten geeignet sind,
> 4. eine Verfahrensordnung besteht, die den Umfang und Ablauf der Prüfung sowie mögliche Sanktionen regelt und die Möglichkeit der Überprüfung von Entscheidungen vorsieht,
> 5. gewährleistet ist, dass die betroffenen Anbieter vor einer Entscheidung gehört werden, die Entscheidung schriftlich begründet und den Beteiligten mitgeteilt wird,
> 6. eine Beschwerdestelle eingerichtet ist und
> 7. die Einrichtung für den Beitritt weiterer Anbieter offensteht.
>
> (5) Die Entscheidung über die Anerkennung trifft die zuständige Landesmedienanstalt.

(6) Die Anerkennung kann ganz oder teilweise widerrufen oder mit Nebenbestimmungen versehen werden, wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung nachträglich entfallen sind oder die Spruchpraxis der Einrichtung nicht mit den Bestimmungen dieses Staatsvertrages übereinstimmt. Eine Entschädigung für Vermögensnachteile durch den Widerruf der Anerkennung wird nicht gewährt.
(7) Die anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle sollen sich über die Anwendung der Absätze 1 und 2 abstimmen.
(8) Die zuständige Landesmedienanstalt kann Entscheidungen einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle, die die Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreiten, beanstanden und ihre Aufhebung verlangen. Kommt eine anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle ihren Aufgaben und Pflichten nicht nach, kann die zuständige Landesmedienanstalt verlangen, dass sie diese erfüllt. 3Eine Entschädigung für hierdurch entstehende Vermögensnachteile wird nicht gewährt."

Die Einhaltung journalistischer Sorgfaltspflichten, die unvermindert auch beim Einsatz von künstlicher Intelligenz gelten, können nicht an eine Technologie delegiert werden. Der Einsatz von KI ändert nichts an der grundsätzlichen Inhaltsverantwortung. Sie ist und bleibt bei den die KI-einsetzenden Medienanbietern. Gerade in Anbetracht der Fülle von zunehmend KI-generierten Informationen sind die Sorgfaltspflichten für journalistisch-redaktionelle Inhalte für das Funktionieren von Demokratien essentieller denn je.

12.3.2. Werbung

Virtuelle Werbung – auch mittels KI generiert – ist zulässig, wenn sie gemäß § 8 Abs. 3 MStV als solche leicht erkennbar und vom redaktionellen Inhalt unterscheidbar ist:

"(3) Werbung muss als solche leicht erkennbar und vom redaktionellen Inhalt unterscheidbar sein. In der Werbung dürfen keine Techniken der unterschwelligen Beeinflussung eingesetzt werden. Auch bei Einsatz neuer Werbetechniken müssen Rundfunkwerbung und Teleshopping dem Medium angemessen durch optische oder akustische Mittel oder räumlich eindeutig von anderen Sendungsteilen abgesetzt sein."

Transparenz ist hier ein zentrales Element. Die Werbegrundsätze und Kennzeichnungspflichten gemäß § 8 MStV für den Rundfunk gelten gleichermaßen für Telemedien (§ 22 MStV) als auch für rundfunkähnliche Telemedien (§ 74 MStV).

12.3.3. Zulassung

Das deutsche Medienrecht – insbesondere im Rahmen des MStV – basiert bei bundesweitem Rundfunk auf einem grundsätzlichen Zulassungserfordernis. Dieses gilt allerdings nicht für andere relevante Akteure wie Anbieter von rundfunkähnlichen Telemedien, Intermediären, Medienplattformen oder Benutzeroberflächen. Während allgemeine Telemedien sogar völlig anmeldefrei betrieben werden dürfen (§ 17 MStV), besteht für Plattformen und Benutzeroberflächen lediglich eine Anzeigepflicht (§ 79 Abs. 2 MStV), für Intermediäre nicht einmal das. Dieser Regelungsansatz zeigt, dass der Gesetzgeber bewusst auf umfassende vorgelagerte Zulassungsverfahren verzichtet: Statt einer präventiven Zulassungspflicht erfolgt der Schutz ex post, also durch nachgelagerte Kontrolle und Aufsicht gemäß dem MStV und dem JMStV. Eine Zulassungspflicht für KI-Anwendungen oder deren Entwickler ist somit im geltenden Rechtssystem nicht vorgesehen und nicht begründbar.

Die Zulassung im Rundfunkbereich bezieht sich ausschließlich auf das Gesamtprogramm eines Veranstalters, nicht jedoch auf einzelne technische oder gestalterische Elemente – wie etwa den Einsatz von KI bei der Programmentstehung. Bedeutung kann die Art der Programmentwicklung

allerdings bei vielfaltsbezogenen Regelungen gewinnen, etwa bei der Vergabe eines Public-Value-Status oder der Zuweisung von Übertragungskapazitäten.

Im Gegensatz dazu kennen andere Rechtsgebiete wie das Arzneimittel- oder Glücksspielrecht sehr wohl ein zulassungsbezogenes Prüfverfahren, das sich auch auf die Art und Weise der Produkterstellung bezieht. So wird beispielsweise die Zulassung eines Arzneimittels nach dem Arzneimittelgesetz (AMG) nur erteilt, wenn es nach gesichertem wissenschaftlichem Stand entwickelt wurde, die Herstellung pharmazeutischen Standards entspricht, und Nutzen-Risiko-Abwägungen positiv ausfallen. Auch im Glücksspielrecht müssen virtuelle Automatenspiele genehmigt werden. Solche vorgelagerten Prüfmechanismen fehlen im Medienrecht jedoch vollständig, nicht zuletzt wegen des verfassungsrechtlich verankerten Verbots der Vorzensur. Eine präventive Zulassungsprüfung, die auf Inhalte zielt, ist daher verfassungsrechtlich unzulässig.

Daraus folgt: Im geltenden Recht (de lege lata) kann ein Zulassungsregime für KI nicht zur inhaltlichen Kontrolle von Medienangeboten beitragen. Zulassungspflichten für KI-Anwendungen im Medienbereich wären nur im Rahmen einer künftigen Rechtsordnung (de lege ferenda) denkbar – und selbst dann nur unter Wahrung des Vorzensurverbots. Ein solches System könnte sich an Vorbildern aus anderen Rechtsgebieten orientieren, müsste aber sorgfältig auf die verfassungsrechtlichen Schranken hin abgestimmt werden.

12.3.4. Medienplattformen und Benutzeroberflächen

§ 84 Abs. 2 MStV regelt die diskriminierungsfreie Auffindbarkeit von Inhalten auf Benutzeroberflächen, etwa auf Smart-TV-Menüs, Mediatheken oder Apps:

> (2) Gleichartige Angebote oder Inhalte dürfen bei der Auffindbarkeit, insbesondere der Sortierung, Anordnung oder Präsentation in Benutzeroberflächen, nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandelt werden; die Auffindbarkeit darf nicht unbillig behindert werden. Zulässige Kriterien für eine Sortierung oder Anordnung sind insbesondere Alphabet, Genres oder Nutzungsreichweite. Alle Angebote müssen mittels einer Suchfunktion diskriminierungsfrei auffindbar sein.

In Bezug auf KI ist diese Vorschrift besonders relevant, da viele moderne Benutzeroberflächen durch KI-gestützte Empfehlungssysteme und Algorithmen gesteuert werden. Gemäß § 84 Abs. 3 MStV muss in einer Benutzeroberfläche der vermittelte Rundfunk in seiner Gesamtheit auf der ersten Auswahlebene unmittelbar erreichbar und leicht auffindbar sein.

12.3.5. Medienintermediäre

In den vergangenen Jahren ist deutlich geworden, dass Medienintermediäre wie Suchmaschinen und soziale Netzwerke eine zentrale Rolle im digitalen Informations- und Meinungsbildungsprozess einnehmen. Lange Zeit unterlagen sie jedoch aufgrund verschiedener Fehleinschätzungen – etwa der Gleichsetzung mit einfachen E-Commerce-Diensten – keiner angemessenen Regulierung. Erst durch die zunehmende Verbreitung von Hassrede, Desinformation und Filterblasen wurde der Bedarf an einer gezielten medienregulatorischen Steuerung erkannt. Besonders für Kinder und Jugendliche, die in ihrer Entwicklung zu demokratisch und gesellschaftlich verantwortlichen Persönlichkeiten beeinträchtigt werden können, birgt die algorithmisch und KI-gesteuerte Auswahl und Präsentation von Inhalten erhebliche Risiken.

Der MStV hat Medienintermediäre inzwischen ausdrücklich in den medienrechtlichen Rahmen aufgenommen. § 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV definiert sie als Telemedien, die journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregieren, selektieren und zugänglich machen, ohne sie in ein Gesamtangebot zu integrieren. Dabei übernehmen sie laut § 2 Abs. 2 Nr. 21 MStV auch Verantwortung für diese Prozesse.

Die allgemeinen Transparenzpflichten (§ 93 MStV) und das Diskriminierungsverbot (§ 94 MStV) beinhalten Vorgaben auch für den Einsatz künstlicher Intelligenz. So ist in den Transparenzangaben der Medienintermediäre gemäß § 93 Abs. 1 Nr. 2 MStV über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in Bezug auf die zentralen Kriterien einer Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten zu informieren:

> "(1) Anbieter von Medienintermediären haben zur Sicherung der Meinungsvielfalt nachfolgende Informationen leicht wahrnehmbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar zu halten:
> 1. die Kriterien, die über den Zugang eines Inhalts zu einem Medienintermediär und über den Verbleib entscheiden,
> 2. die zentralen Kriterien einer Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache."

Angesichts der potenziell verzerrenden Wirkungen KI-gestützter Inhalteverbreitung wäre eine gezielte gesetzliche Verpflichtung zur Berücksichtigung kinder- und jugendspezifischer Schutzbedarfe – etwa im Sinne einer positiven Diskriminierung („affirmative action") – aus rechtspolitischer Perspektive diskutabel und könnte zukünftige Regelungen prägen.

12.3.6. Social Bots

Ein weiteres wichtiges Regulierungsfeld betrifft den Einsatz sogenannter Social Bots. Diese automatisierten Programme interagieren unter Nutzung eines scheinbar menschlich geführten Nutzerkontos in sozialen Netzwerken, etwa durch das Posten, Kommentieren oder Liken von Inhalten. Während einfache Bots vorgefertigte Antworten auf bestimmte Schlüsselwörter liefern, können KI-gestützte Social Bots individuelle Reaktionen erzeugen und aus verschiedenen Quellen zusammenstellen. Aufgrund ihres Manipulationspotenzials für die öffentliche Meinungsbildung und zwischenmenschliche Kommunikation hat der Gesetzgeber reagiert: § 18 Abs. 3 MStV verpflichtet Anbieter von Telemedien in sozialen Netzwerken, automatisiert erstellte Inhalte kenntlich zu machen, wenn diese über Konten verbreitet werden, die äußerlich wie von natürlichen Personen genutzt erscheinen:

> (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."

Diese Kennzeichnungspflicht ist weit auszulegen und betrifft sowohl in Echtzeit generierte als auch vorgefertigte Inhalte. Der Hinweis auf die Automatisierung muss deutlich und verständlich sein. Die Umsetzung dieser Kennzeichnungspflicht wird zusätzlich durch § 93 Abs. 4 MStV flankiert. Plattformbetreiber – also auch Anbieter von Medienintermediären in Form sozialer Netzwerke – sind verpflichtet, die technischen Voraussetzungen für die Kennzeichnung durch die Telemedienanbieter

bereitzustellen. Zwar trifft sie keine unmittelbare Kennzeichnungspflicht, sie müssen jedoch gewährleisten, dass innerhalb ihrer Netzwerke eine korrekte Umsetzung möglich ist – etwa durch entsprechende Konfigurationsmöglichkeiten.

12.4. Rechtliche Vorgaben im JMStV

Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) basiert in seinem Regelungsansatz insbesondere auf der inhalts- und wirkungsorientierten Bewertung von Medienangeboten. Maßgeblich sind dabei die Vorschriften der §§ 4 und 5 JMStV, die sich auf unzulässige oder entwicklungsbeeinträchtigende Inhalte beziehen. Eine zentrale Besonderheit ist, dass weder der Ursprung noch die Herstellungsweise der Inhalte – also ob diese etwa durch generative Künstliche Intelligenz (KI) erzeugt wurden – eine Rolle spielen. Ebenso ist unerheblich, ob die Inhalte von in- oder ausländischen Anbietern stammen oder durch menschliche oder maschinelle Selektion in Medieninfrastrukturen eingebunden wurden.[239]

Virtuelle Realitäten sind sowohl im Medienstaatsvertrag (MStV) als auch im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) bereits ausdrücklich reguliert. Im MStV werden sie in mehreren Vorschriften thematisiert, insbesondere im Hinblick auf journalistische Sorgfaltspflichten (§ 6 Abs. 1 Satz 1), virtuelle Werbung (§ 8 Abs. 6 Satz 1), sowie deren Übertragbarkeit auf rundfunkähnliche und fernsehähnliche Telemedien (§ 74 MStV). Im JMStV ist der Umgang mit virtuellen Darstellungen besonders relevant für die Bewertung von unzulässigen Inhalten gemäß § 4 JMStV.

Der JMStV untersagt explizit bestimmte virtuelle Darstellungen, darunter:

- Grausame oder unmenschliche Gewalttätigkeiten, die verherrlichend, verharmlosend oder menschenwürdeverletzend dargestellt werden (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5),
- Unnatürlich geschlechtsbetonte Darstellungen von Kindern oder Jugendlichen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9),
- Kinder- oder Jugendpornografie sowie Darstellungen mit Gewalttätigkeiten oder sexuellen Handlungen mit Tieren (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10).

Diese Regelungen gelten unabhängig davon, ob die Darstellungen real oder virtuell sind, also auch bei Inhalten, die mittels generativer KI erzeugt wurden. Die amtliche Begründung zu § 4 JMStV stellt klar, dass virtuelle Darstellungen – z. B. durch elektronische Simulation – reale Inhalte hinsichtlich ihrer Wirkung auf das Publikum gleichwertig ersetzen können. Damit sind auch KI-generierte Bilder oder Videos regulierungsfähig, sofern sie die genannten Tatbestände erfüllen.

Die Begriffe „virtuelle Darstellung“, „virtuelle Elemente“ oder „virtuelle Werbung“ sind gesetzlich nicht definiert, was jedoch durch ein dynamisches Begriffsverständnis kompensiert wird. Insbesondere wird anerkannt, dass die Unterscheidung zwischen realen und virtuellen Inhalten durch technische Fortschritte zunehmend schwieriger wird, die Wirkung auf die Nutzer:innen jedoch gleich bleibt oder in isolierten virtuellen Umgebungen sogar verstärkt sein kann.

[239] Vgl. hierzu sowie im Folgenden: Ukrow, Kinder- und Jugendmedienschutz und Künstliche Intelligenz – Herausforderung für den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV)?, EMR 2023.

Im Kontext generativer KI bedeutet dies: Auch ohne Anpassung des geltenden Rechts sind KI-generierte Inhalte dann unzulässig, wenn sie gegen die bestehenden Verbote verstoßen. Das betrifft insbesondere:

- Gewaltdarstellungen gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 5 JMStV,
- sexualisierte Darstellungen Minderjähriger gemäß Nr. 9,
- pornografische Inhalte mit bestimmten problematischen Komponenten gemäß Nr. 10.

Darüber hinaus verpflichten §§ 6 und 19 MStV, dass auch Inhalte, die unter Einsatz generativer KI erstellt wurden, den anerkannten journalistischen Grundsätzen entsprechen müssen. Transparenzvorgaben für den Einsatz virtueller Werbung (z.B. Hinweise am Anfang und Ende der Sendung) gelten ebenfalls für KI-gestützte Anwendungen.

Insgesamt zeigt sich, dass der bestehende regulatorische Rahmen bereits geeignete Anknüpfungspunkte bietet, um mit den Herausforderungen virtueller und KI-generierter Inhalte im Jugendmedienschutz umzugehen – auch ohne unmittelbare rechtliche Nachsteuerung. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Gleichstellung realer und virtueller Darstellungen hinsichtlich ihrer Wirkung und Zulässigkeit. Interaktionsrisiken und KI-spezifische Gefahren sind im aktuellen JMStV bislang nicht als eigenständige Risikokategorie berücksichtigt.

Der technische Jugendmedienschutz bildet eine weitere Säule des Schutzsystems. Es existieren zahlreiche technische Schutzsysteme für Endgeräte wie Smartphones oder Computer, die etwa durch Filtersoftware, Nutzungszeitbeschränkungen oder Zugriffssperren Kinder und Jugendliche schützen sollen. Diese Schutzsysteme lassen sich mit Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz kombinieren, um eine höhere Schutzwirkung zu erzielen. Im Staatsvertragsrecht der Länder stellen Altersverifikationssysteme (AVS) ein zentrales Mittel dar, um jugendgefährdende Angebote im Internet gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 JMStV nur Erwachsenen zugänglich zu machen. Die KJM (Kommission für Jugendmedienschutz) hat Anforderungen an geschlossene Benutzergruppen entwickelt, die sich auf zwei Säulen stützen: die persönliche Identifizierung (in der Regel durch Face-to-Face-Kontrollen wie Post-Ident) und die anschließende Authentifizierung bei jedem Nutzungsvorgang (z. B. mittels PIN). Systeme, die diese Anforderungen nicht erfüllen – etwa durch bloße Eingabe von Personalausweisdaten – gelten als unzureichend. KI kann sowohl bei der Identifizierung als auch bei der Authentifizierung zum Einsatz kommen, sofern dies unter Wahrung datenschutzrechtlicher Anforderungen geschieht.

Die KJM hat bereits KI-gestützte Systeme wie „IDnow AutoIdent“ oder „WebID AVS“ positiv bewertet. Diese Positivbewertungen erfolgen im Rahmen eines freiwilligen Prüfverfahrens, da der JMStV keine formelle Anerkennung vorsieht. Die KJM bewertet dabei sowohl Gesamt- als auch Teillösungen – etwa nur das Identifizierungsmodul – und hat mit dem AVS-Raster ein Kriterienraster zur Bewertung von AV-Systemen entwickelt. Eine Überarbeitung dieses Rasters unter Berücksichtigung neuer KI-Technologien erscheint naheliegend, insbesondere im Hinblick auf biometrische Verfahren wie Gesichtserkennung.

Darüber hinaus ist ein Gleichlauf zwischen jugendmedienschutzrechtlichen, strafrechtlichen und glücksspielrechtlichen Anforderungen zu erkennen. Sowohl der § 184 StGB als auch der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV 2021) fordern effektive Barrieren, um Minderjährigen den Zugang zu verbotenen oder gefährdenden Inhalten zu verwehren. Auch hier wird Identifizierung und

Authentifizierung verlangt. Die Übereinstimmung dieser Anforderungen mit den Vorgaben des JMStV spricht für eine kohärente Auslegung über Rechtsgebiete hinweg, auch im Hinblick auf den Einsatz von KI. Neben AV-Systemen bilden Jugendschutzprogramme eine weitere Möglichkeit technischer Zugangsbeschränkungen. § 5 JMStV erlaubt es Anbietern, ihre Inhalte mit Alterskennzeichnungen zu versehen, die von anerkannten Jugendschutzprogrammen ausgelesen werden können. Solche Programme gelten als technische Mittel im Sinne des § 5 Abs. 3 Nr. 1 JMStV, sofern sie geeignet sind, den Zugang zu entwicklungsbeeinträchtigenden Inhalten für Kinder und Jugendliche wirksam zu beschränken. Auch hier ist der Einsatz von KI möglich, etwa zur automatisierten Altersklassifizierung oder Inhaltsanalyse. Die KJM kann auf Antrag von Anbietern auch für solche technischen Mittel eine Positivbewertung aussprechen.

Abschließend ist festzuhalten, dass der geltende Rechtsrahmen bereits in vielerlei Hinsicht offen für KI-Lösungen ist – sowohl auf Ebene der Inhaltsbewertung als auch bei Zugangsbeschränkungen. Dennoch besteht ein Regelungsbedarf zur systematischen Einbeziehung von KI-Risiken, insbesondere im Hinblick auf Transparenz, Umgehungsschutz und datenschutzrechtliche Implikationen. Eine harmonisierte KI-Regulierung sollte daher an die bestehenden Konzepte anknüpfen, etwa durch Fortentwicklung des AVS-Rasters und eine rechtliche Einordnung KI-gestützter Schutzsysteme im Sinne eines technologieoffenen, aber rechtssicheren Jugendmedienschutzes.

12.5. Rechtliche Vorgaben im SMG

Das Saarländische Mediengesetz (SMG) verweist ausdrücklich auf die Bestimmungen des MStV und JMStV, sodass an dieser Stelle auf die vorangestellten Kapitel im Detail verwiesen wird.

Mit dem am 27. Oktober 2023 in Kraft getretenen SMG hat der saarländische Gesetzgeber als erster Landesgesetzgeber den Einsatz von künstlicher Intelligenz nach § 30 Abs. 8 Satz 3 Nr. 6 SMG reguliert:

> „(…) (8) Geplante wesentliche und dauerhafte Veränderungen des Programmschemas, der programmlichen Inhalte und der Programmproduktion sind der LMS von den Veranstalterinnen oder Veranstaltern vor ihrem Vollzug schriftlich anzuzeigen. Die LMS kann wesentliche und dauerhafte Änderungen des Programmschemas und der programmlichen Inhalte untersagen, wenn dadurch die Meinungsvielfalt nicht mindestens in gleicher Weise wie bei dem Programmschema oder den programmlichen Inhalten, für das oder für die die Zulassung erteilt worden ist, gewährleistet ist und bei Vollprogrammen nicht weiterhin wesentliche Anteile an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung bestehen.
>
> Bei der Entscheidung nach Satz 2 kann die LMS
>
> 1. den zeitlichen Anteil an nachrichtlicher Berichterstattung über politisches und zeitgeschichtliches Geschehen,
> 2. den zeitlichen Anteil an interregionalen, regionalen und lokalen Informationen,
> 3. das Verhältnis zwischen eigen- und fremdproduzierten Programminhalten,
> 4. den Anteil an barrierefreien Angeboten,
> 5. die Quote europäischer Werke sowie
> 6. die programmbezogenen Auswirkungen des Einsatzes von künstlicher Intelligenz bei der Produktion berücksichtigen.
>
> Das Nähere zu Satz 3 Nummer 6 bestimmt die LMS in Richtlinien und Satzungen. (…)“

Gemäß § 30 Abs. 8 Satz 2 SMG kann die LMS wesentliche und dauerhafte Änderungen des Programmschemas und der programmlichen Inhalte untersagen, wenn dadurch die Meinungsvielfalt nicht mindestens in gleicher Weise wie bei dem Programmschema oder den programmlichen Inhalten,

für das oder für die die Zulassung erteilt worden ist, gewährleistet ist und bei Vollprogrammen nicht weiterhin wesentliche Anteile an Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung bestehen. Bei dieser Entscheidung kann die LMS nach § 30 Abs. 8 Satz 3 Nr. 6 SMG auch die programmbezogenen Auswirkungen des Einsatzes von künstlicher Intelligenz bei der Produktion berücksichtigen.

Der Medienrat der LMS hat gemäß §§ 30 Abs. 8 Satz 4, 46 Satz 1 Nr. 11 SMG die Satzung über die Berücksichtigung der Auswirkungen des Einsatzes von künstlicher Intelligenz zur Produktion von Programminhalten auf die Meinungsvielfalt bei der Prüfung einer Anzeige geplanter wesentlicher und dauerhafter Veränderungen des Programmschemas und der programmlichen Inhalte (KI-Produktionssatzung)[240] am 15. Mai 2025 beschlossen. Die KI-Produktionssatzung ist am 21. Mai 2025 durch Veröffentlichung auf der Internetseite der LMS in Kraft getreten. Sie dient der inhaltlichen und verfahrensmäßigen Konkretisierung des § 30 Abs. 8 Satz 3 Nr. 6 SMG. Ziel der Satzung ist die Sicherung der Meinungsvielfalt.

12.6. Position der Medienanstalten: KI und Medien – Vielfalt stärken, Verantwortung regeln, Vertrauen wahren[241]

KI birgt als Schlüsseltechnologie der Zukunft sowohl erhebliches Potenzial als auch evidente Herausforderungen – so auch für die Medienvielfalt und öffentliche Meinungsbildung. Eine zeitgemäße Medienaufsicht muss diese beiden Seiten in den Blick nehmen, Impulse setzen und die wachsende Rolle von KI bei der Erstellung, Distribution und Rezeption von Medieninhalten im Blick behalten. Es bedarf weiterhin einer Stärkung von KI-Kompetenzen, die durch eine umfassende Integration in Bildungscurricula und gezielte Fortbildungsprogramme gekennzeichnet ist.

Die Medienanstalten beschäftigen sich intensiv mit den Thema KI in Medien, sie wollen den Medienanbietern einen rechtssicheren und innovativen Einsatz von KI in der Produktion und Distribution von Medieninhalten eröffnen. Mit den nachstehenden ersten Forderungen, die insbesondere die Herausforderungen für die Medienvielfalt und öffentliche Meinungsbildung in den Blick nehmen, haben die Medienanstalten frühzeitig ihren Beitrag zu einer Debatte, die sich im Fluss befindet, geleistet. Die folgenden Regulierungsansätze bedürfen daher einer regelmäßigen Evaluierung.

Vielfalt stärken

Demokratische Gesellschaften leben von der Pluralität und dem Aushandeln von Meinungen. Daher stellen potentiell vielfaltsverengende Technologien nicht nur eine abstrakte, sondern konkrete Gefahr für die Medien- und Meinungsvielfalt dar. Der Einsatz von KI darf daher das medienrechtlich übergeordnete Ziel der Vielfaltssicherung nicht beeinträchtigen. Dabei geht es nicht nur um die Vielzahl der Meinungen, Perspektiven und Informationen, sondern insbesondere um das Sichtbarmachen dieser. An diesem Punkt, nämlich am öffentlichen Meinungsbildungsprozess, setzt die Aufsichtstätigkeit der Medienanstalten an. Dies ist umso relevanter, wenn KI bei der Produktion von

240 Abrufbar unter: https://lmsaar.de/sites/default/files/2025-05/KI-Produktionssatzung_0.pdf

241 Vgl. Die Medienanstalten, KI und Medien – Vielfalt stärken, Verantwortung regeln, Vertrauen wahren (Stand: 20. März 2024), abrufbar unter: https://www.die-medienanstalten.de/service/positionspapiere/ki-und-medien-vielfalt-staerken-verantwortung-regeln-vertrauen-wahren/

journalistischen Medienangeboten zum Einsatz kommt. Die Wahrung von Perspektivenvielfalt ist hierbei von besonderer Bedeutung.

Ansätze und Forderungen: Bei Konfigurierung und Training von KI-Chatbots u.a. Ausgabesystemen aus LLMs ist Multiperspektivität in ihrer grundsätzlich vielfaltssichernden Bedeutung zu wahren, d.h., es ist darauf hinzuwirken und transparent zu machen, wie beim Einsatz von KI den Gefahren einer Vielfaltsverengung entgegengewirkt wird und eine möglichst breite, vielfältige Ausleuchtung statt enger Sichtweise und Festlegung gewährleistet ist. Zertifikate und Prüfszenarien für KI-Anwendungen, die für die Generierung und Verbreitung von Medieninhalten zum Einsatz kommen sollen, müssen im Sinne der KI-VO Kriterien enthalten und Vorkehrungen vorsehen, um diese Vielfalt bei der Nutzung von KI zu sichern. Die Medienanstalten als staatsfern organisierte Aufsichtsbehörden sind hierbei in ihren Zuständigkeitsgebieten einzubeziehen.

Verantwortung regeln

Durch den Einsatz von KI wird gerade der sensible Bereich der öffentlichen Meinungsbildung berührt. Journalistisch-redaktionelle Angebote wirken in besonderem Maße auf die öffentliche Meinungsbildung, da sie für sich in Anspruch nehmen, Fakten aufzubereiten und entsprechend abwägend zu berichten. Aus diesem Grund haben diese Anbieter bei ihrer Arbeit seit jeher gewissen journalistischen Sorgfaltspflichten und Programmgrundsätzen zu entsprechen, welche die Medienanstalten im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags überprüfen. Dieser Gedanke der besonderen Verantwortung als journalistisch-redaktionellem Medienangebot ist auf den Einsatz von KI zu übertragen. Medienschaffende haben deshalb beim Einsatz von KI besondere Prüfpflichten und Anforderungen zu erfüllen, insbesondere um Manipulationen auszuschließen. „Recherche ist unverzichtbares Instrument journalistischer Sorgfalt. Zur Veröffentlichung bestimmte Informationen … sind mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf ihren Wahrheitsgehalt zu prüfen …“ (Ziff. 2 Deutscher Pressekodex). Diese Ex-Ante-Verpflichtungen zur Erfüllung journalistischer Sorgfaltspflichten dürfen durch die Nutzung von KI nicht umgangen oder ausgehöhlt werden. Einer etwaigen Verantwortungsdiffusion ist in diesem sensiblen Bereich frühzeitig entgegenzutreten. Die Auswahl, Zusammenstellung und Verbreitung KI-gestützter audiovisueller Angebote stellt eine redaktionelle Leistung dar, weshalb auch medienrechtlich für den Inhalt Verantwortung übernommen werden kann und muss. Bei mit Empfehlung verbundenen Technologien kommt KI eine besonders lenkende Funktion zu, da sie darüber entscheidet, was für die Nutzenenden wahrnehmbar wird und was nicht. Besonders risikoreich ist dies, weil die wachsenden Datenmengen in ihrer Konzentration bei wenigen Tech-Unternehmen liegen.

Ansätze und Forderungen: Der Einsatz von KI ändert nichts an der grundsätzlichen Verantwortung für den Inhalt des Anbieters. Für automatisierte und (rein) KI-generierte bzw. -manipulierte Inhalte besteht eine uneingeschränkte Haftung wie bei sonstigen redaktionellen, menschenverantworteten Veröffentlichungen. Die Verantwortung für KI-generierte Inhalte und Prozesse liegt bei den die KI-einsetzenden Medienanbietern bzw. Redaktionen. Es sind Vorkehrungen mitzudenken, die es erlauben, für die Inhalte weiterhin und in gleichem Umfang die Verantwortung zu übernehmen. Diese können in Kontrollmechanismen bestehen, die Inhalte vor ihrer Verbreitung überprüfen oder in Ex-Post-Kontrollen. Bei Letzteren sind erhöhte Anforderungen zu stellen, um auszuschließen, dass menschliches Verhalten manipuliert und Menschen geschadet werden könnte. Die Landesmedienanstalten bringen sich in die Entwicklung von Kriterien zu Verantwortlichkeiten, Verfahren und tauglichen Prüfmechanismen ein.

Vertrauen wahren

Das Vertrauen in die Produktion und Verbreitung medialer Inhalte ist entscheidend für die Wahrung der Meinungsvielfalt in demokratischen Systemen. Der Einsatz von Algorithmen und KI kann eben jenes Vertrauen in journalistische Sorgfalt bei der Erstellung, Auswahl und Verbreitung redaktioneller Inhalte maßgeblich beeinträchtigen. Um das Medienvertrauen zu wahren und KI auch als Chance zu begreifen, erscheint es sinnvoll, die medienrechtlichen Prinzipien der Transparenz und Diskriminierungsfreiheit auf den Einsatz von KI zu übertragen. Weil Vertrauen auch auf Verstehen gründet, braucht es KI-Kompetenz. Alle Bevölkerungs- und Altersgruppen müssen im Sinne der Meinungs- und Vielfaltssicherung KI-Kompetenzen erlangen und für Risiken durch den Einsatz von KI sensibilisiert werden, etwa hinsichtlich der Funktionsweise von KI und Algorithmen in Zusammenhang mit Desinformationsmechanismen oder durch die Befähigung zu Quellenkritik.

Ansätze und Forderungen: KI-bezogene Transparenz- und Offenlegungspflichten sollten in das Portfolio vielfaltssichernder Angaben des MStV aufgenommen werden. Datenherkunft, Trainingsmethoden und Distributionsmechanismen relevanter KI-Systeme müssen gegenüber den aufsichtsführenden Medienanstalten offengelegt werden. Selbstverpflichtende Kennzeichnungen durch die Medienanbieter, wie z.B. von synthetischen Stimmen, KI-Moderator:innen, KI-generierten Bildern, Texten sowie KI-Programmen sind daher zielführend. Richtlinien für den KI-Einsatz bei der Gestaltung und Verbreitung von Medieninhalten sind zu veröffentlichen. Durch die Bündelung von Knowhow und den offenen Austausch innerhalb der Branche unter Beteiligung der Aufsichtsbehörden/ Medienanstalten soll die Möglichkeit einer Verständigung auf einheitliche Standards für die Nutzung von KI-Technologien in Redaktionen unterstützt werden. Die Vermittlung von KI-Kompetenzen als Teil der allgemeinen Demokratie- und Medienkompetenzförderung soll forciert werden durch Multiplikator:innenarbeit, durch die Verankerung in allen Lehrplänen und die Einbeziehung in Medien(bildungs)angebote sowie in die Aus- und Weiterbildung von pädagogischen Fachkräften bzw. Lehrkräften. Dabei sollen auch ethische Gesichtspunkte einfließen und die menschliche Steuerbarkeit und Verantwortlichkeit betont werden.

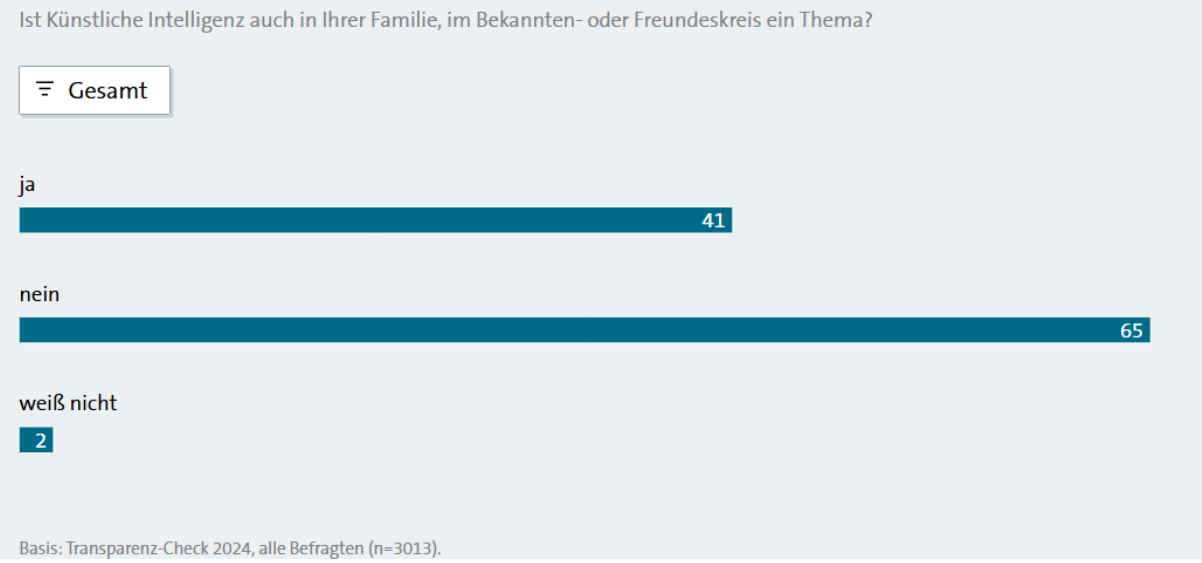
12.7. Ergebnisse des Transparenzchecks KI

Der im Dezember 2024 erschienene Transparenz-Check[242] zum Thema KI der Medienanstalten zeigt: Der Einsatz von KI im Journalismus wird allgemein eher skeptisch betrachtet. Es wird befürchtet, dass KI das Vertrauen in Nachrichten, z.B. durch das Erstellen von Falschinformationen, untergraben könnte. Die Akzeptanz von KI variiert je nach journalistischem Einsatzbereich und ist vor allem bei der Überprüfung von Texten und Informationen sowie bei der Themenrecherche relativ hoch. KI-Kennzeichnungen werden grundsätzlich als hilfreich empfunden, um KI-generierte Inhalte zu erkennen.

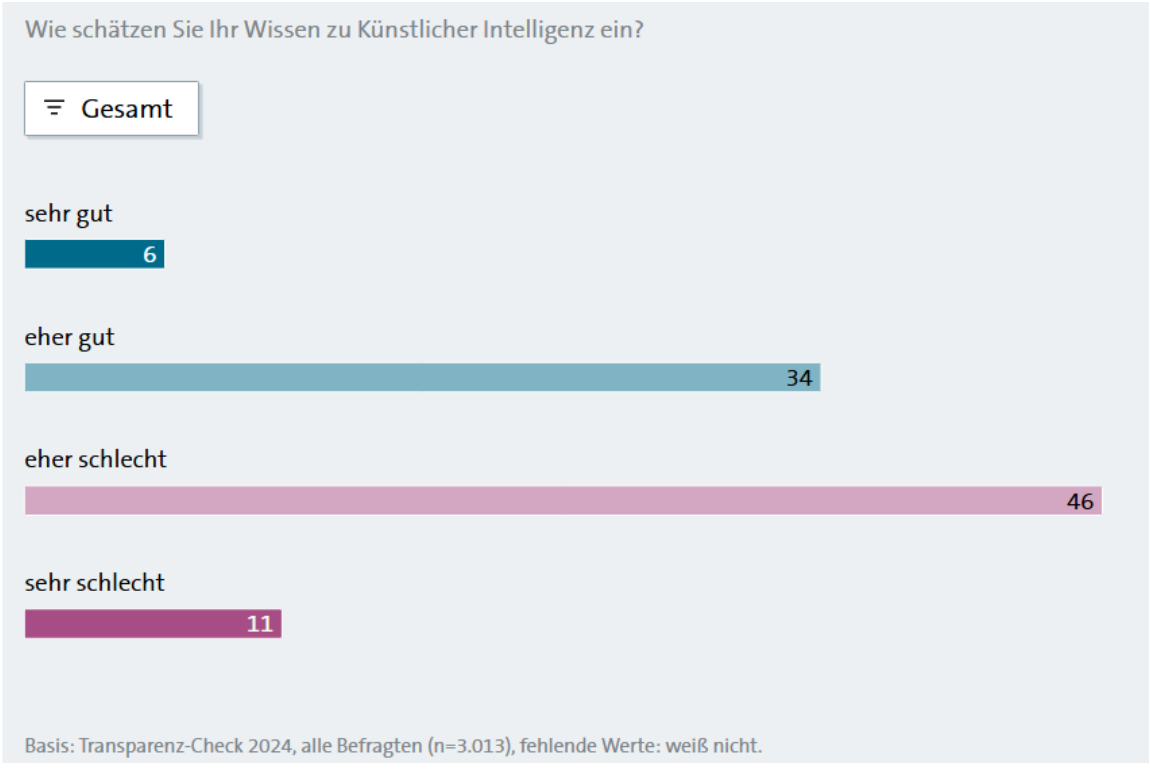
Im Journalismus und für Redaktionen spielt KI eine immer wichtigere Rolle und wird derzeit bereits in vielfältiger Form eingesetzt. Immer mehr Redaktionen nutzen KI: beispielsweise um Artikel

[242] abrufbar unter: https://faktenimpulse.de/2024/12/09/ergebnisse-kompakt-transparenz-check-zur-wahrnehmung-von-ki-journalismus/ Der Transparenz-Check ist eine bevölkerungsrepräsentative Online-Befragung, mit der die Wirkung medienrechtlicher Vorgaben auf die Mediennutzung untersucht wird. Ziel der Befragung war es, zu überprüfen, ob Teilnehmer:innen verschiedene Beitragsarten, die mit KI-Unterstützung generiert wurden, als solche erkennen und zu erfahren, inwiefern eine Kennzeichnung die Sichtbarkeit des KI-Einsatzes erhöht. Insgesamt wurden 3.013 Personen ab 16 Jahren in Deutschland befragt. Die Studie wurde vom Meinungsforschungsinstitut pollytix im Auftrag der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) durchgeführt.

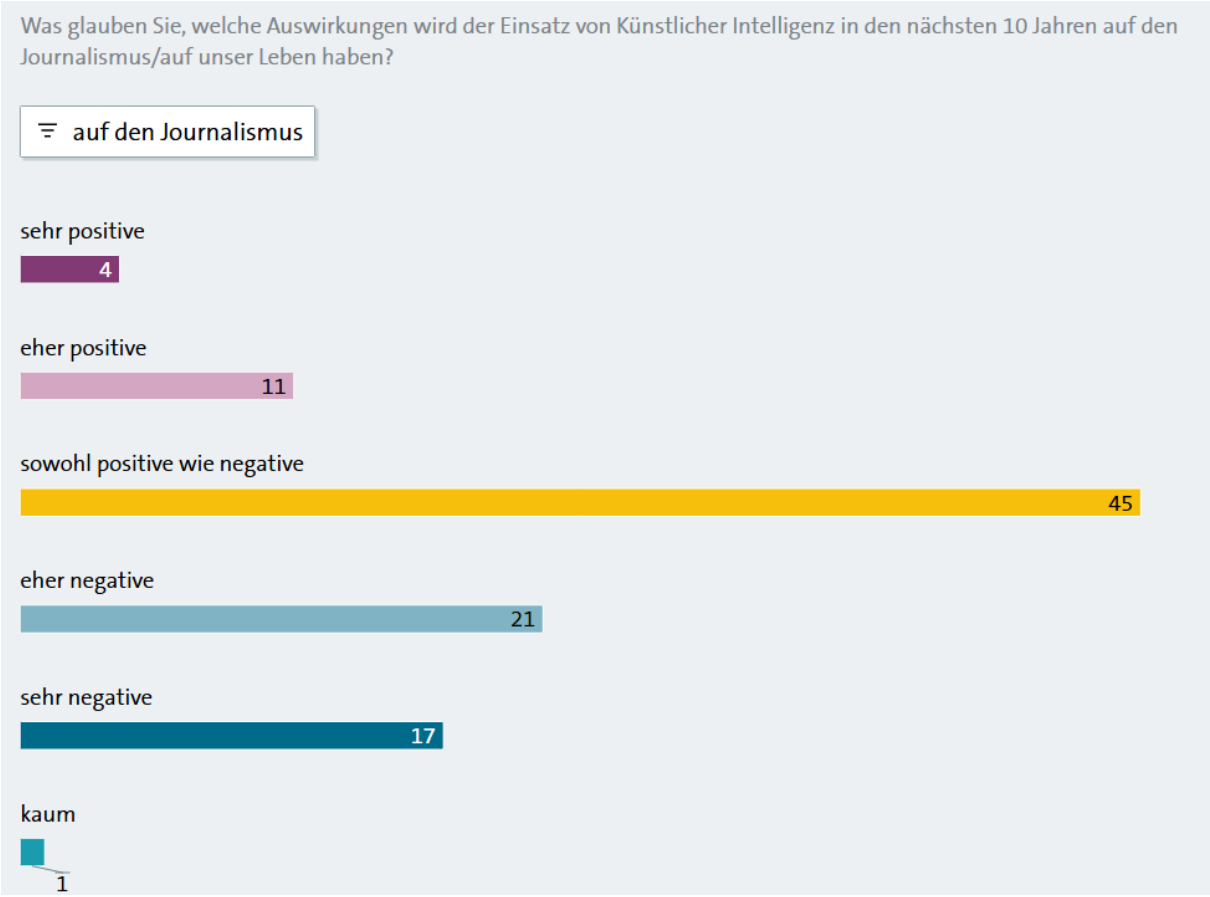
automatisch zusammenzufassen, die redaktionelle Bearbeitung zu unterstützen, große Datenmengen zu analysieren oder zur Weiterbildung von Journalist:innen. Ebenso ist KI für viele Internetnutzer:innen bereits ein Thema, über das sie auch im Privaten sprechen. Es zeigen sich allerdings starke demografische Unterschiede. Vor allem jüngere Internetnutzer:innen sowie Menschen mit höherem formalen Bildungsstand setzen sich eher mit KI auseinander und sind folglich auch besser über KI informiert. Dennoch schätzt die Mehrheit der Internetnutzer:innen ihr Wissen rund um KI als eher schlecht ein.



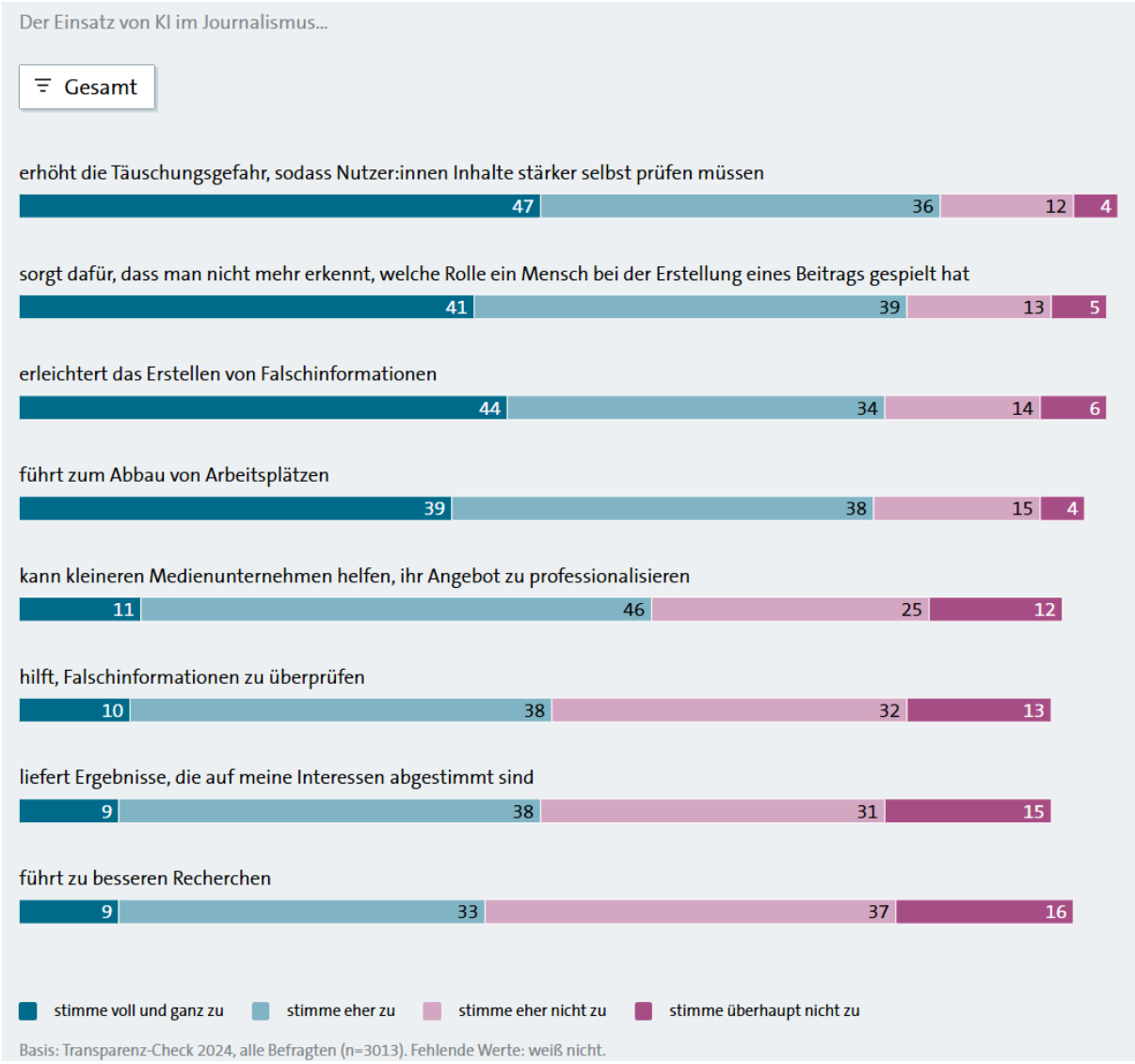
Insgesamt haben 41 % aller Befragten bereits mindestens ein KI-Angebot genutzt. Diese Erfahrungen basieren vor allem auf der Nutzung von ChatGPT. Dieses Tool wurde von knapp einem Drittel bereits genutzt, weitere 35 % kennen das Angebot, haben es aber noch nicht ausprobiert. Andere KI-Angebote, wie DeepL, Co-Pilot, Bard, Dall-E oder MidJourney, sind nur wenigen Internetnutzer:innen bekannt und werden nur von einer Minderheit genutzt.



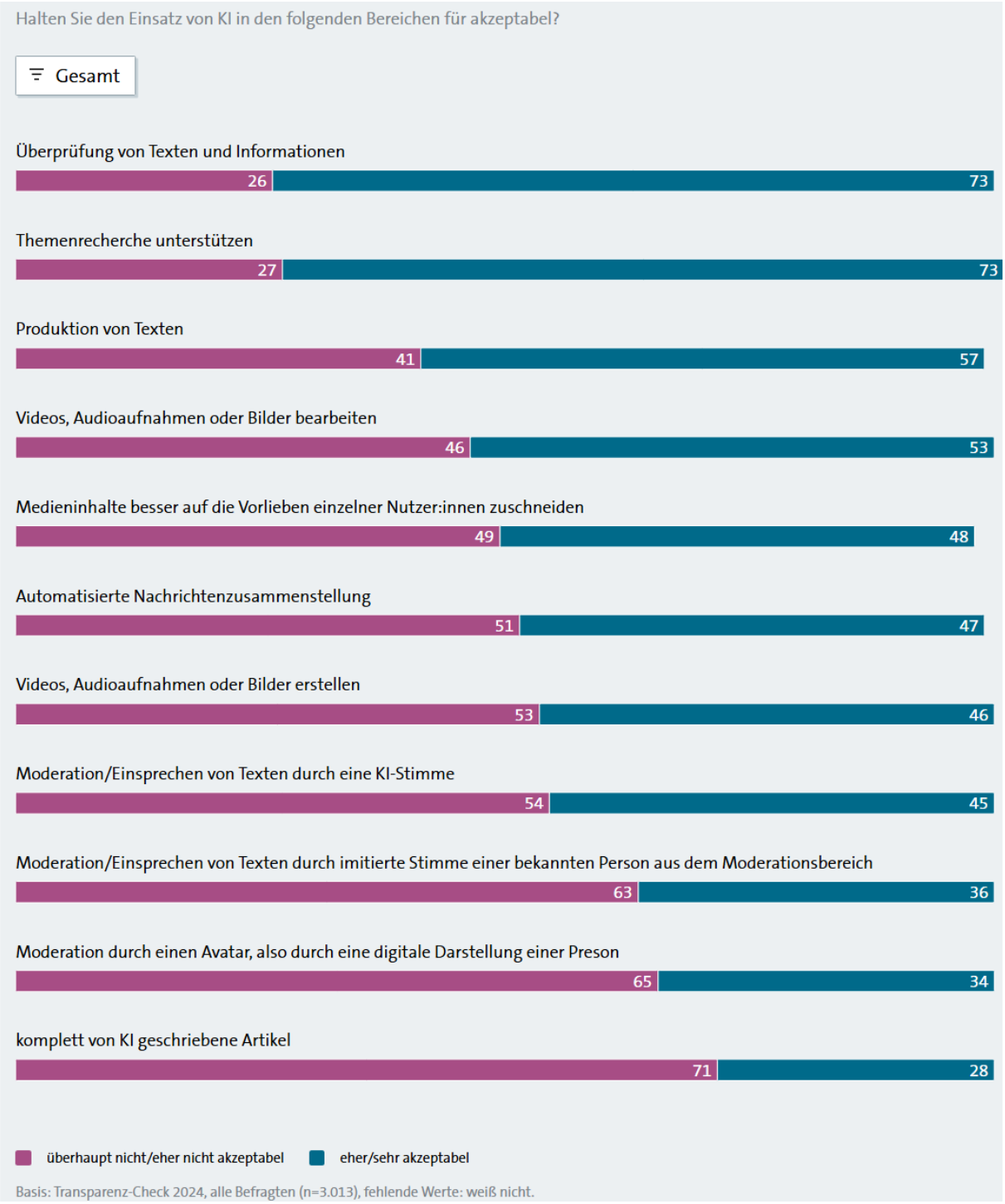
Bei denjenigen, die bereits im Freundes-/Bekanntenkreis über KI diskutieren, ihr Wissen zu KI als sehr/eher gut einschätzen und darüber hinaus mindestens zwei KI-Tools genutzt haben, sprechen wir von Internetnutzer:innen mit hoher KI-Affinität. Sie sind in der Regel jünger, eher männlich, verfügen über eine hohe formale Bildung und weisen ein eher hohes Medienvertrauen auf.
Im Allgemeinen schauen die Internetnutzer:innen mit gemischten Gefühlen auf die Auswirkungen von KI. Die Mehrheit sieht sowohl positive als auch negative Auswirkungen von KI in den nächsten 10 Jahren. KI-Affine sind hier deutlich optimistischer. Knapp die Hälfte von ihnen gibt an, dass KI eher positive oder sehr positive Auswirkungen haben wird. Dagegen erwarten vor allem Personen mit niedrigem Medienvertrauen negative Auswirkungen von KI auf ihr zukünftiges Leben.



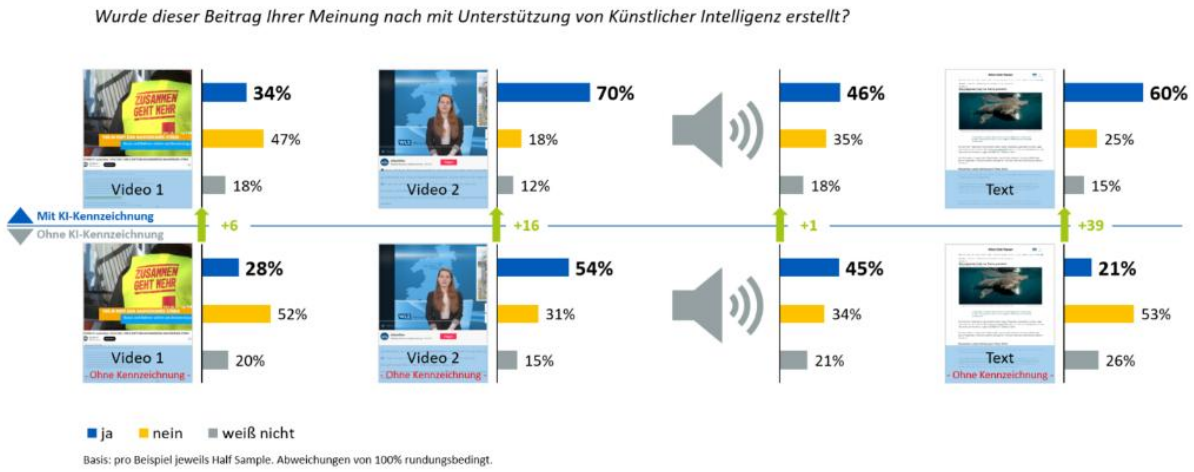
Im Bereich des Journalismus sind die Internetnutzer:innen skeptischer. Hier befürchten fast 40 % der Befragten eher negative oder sehr negative Auswirkungen. Der Grund dafür liegt unter anderem in der Sorge vieler Nutzer:innen, dass durch KI das Vertrauen in Nachrichten und Medieninhalte sinkt. So könnte durch den Einsatz von KI im Journalismus die Täuschungsgefahr erhöht oder das Erstellen von Falschinformationen erleichtert werden und zum Abbau von Arbeitsplätzen führen. Positive Folgen von KI fallen weniger ins Gewicht – außer bei den KI-Affinen, die stärker die Chancen sehen, die sich durch KI für den Journalismus ergeben.



Die Akzeptanz des Einsatzes von KI im Journalismus unterscheidet sich dabei deutlich nach dem Bereich, in dem KI genutzt wird. So wird der Einsatz von KI beim Überprüfen von Texten und Informationen sowie bei der Themenrecherche von knapp drei Viertel der Internetnutzer:innen als akzeptabel bewertet. Dagegen werden komplett mithilfe von KI geschriebene Artikel von über 70 % der Nutzer:innen als inakzeptabel abgelehnt. Auch gegen die Nutzung von KI-Stimmen, die bekannte Moderator:innen nachahmen, sowie die Verwendung eines KI-Avatars sprechen sich etwa zwei Drittel der Nutzer:innen aus.

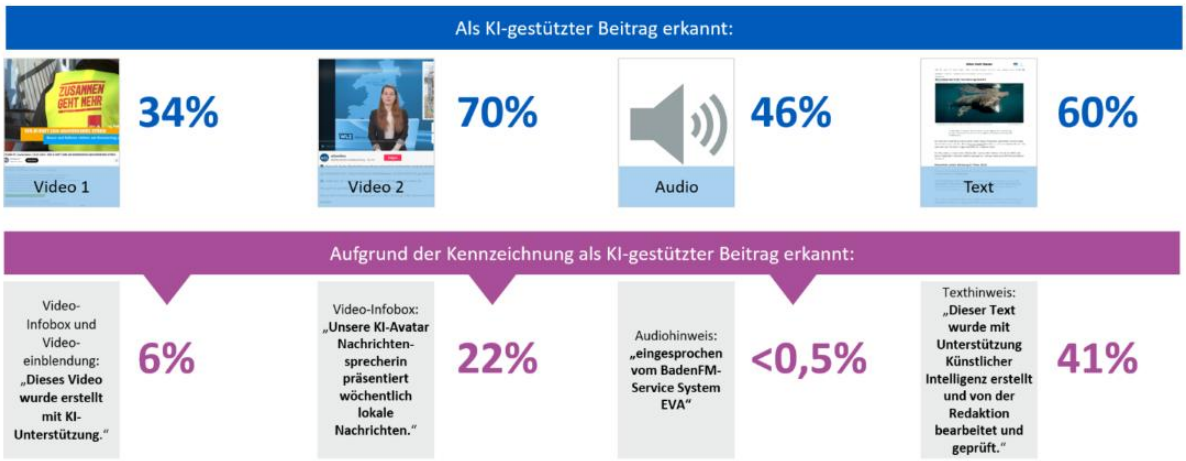


Um herauszufinden, wie gut die Befragten erkennen können, ob Beiträge mithilfe von KI erstellt wurden, wurden verschiedene Praxisbeispiele getestet. Es zeigt sich, dass das Erkennen von KI-basierten Beiträgen für die Befragten teilweise schwierig ist. Eine entsprechende Kennzeichnung erhöht in jedem Fall die Sichtbarkeit des KI-Einsatzes und sorgt – sofern sie wahrgenommen wird – für mehr Transparenz. Die Sichtbarkeit und die damit einhergehende Hinweisstärke der Kennzeichnung unterscheiden sich zwischen den getesteten Beispielen stark.



Ein textlicher Hinweis („Dieser Text wurde mit Unterstützung Künstlicher Intelligenz erstellt und von der Redaktion bearbeitet und geprüft. Mehr zum Umgang mit KI erfahren Sie hier.“) in einem Textbeitrag funktioniert dabei am besten – und für alle ähnlich gut. Mit KI-Kennzeichnung nehmen im Vergleich zur Nicht-Kennzeichnung weitere 39 % der Befragten den KI-Einsatz wahr. Am schlechtesten schneidet der Sprecherhinweis (KI-generierte Stimmt sagt „eingesprochen vom BadenFM-Service-System EVA“) in einem Audio-Beitrag ab. Dieser wurde von kaum jemandem als entscheidender Hinweis auf den KI-Einsatz empfunden. Die getesteten Kennzeichnungen in den Videobeiträgen wurden nur von 6 bzw. 22 % der Befragten als wichtigste Hilfestellung wahrgenommen. Dabei nehmen Jüngere die Hinweise in Video oder Infoboxen deutlich häufiger wahr als Ältere. Trotzdem erhöht auch hier die Kennzeichnung das Erkennen des KI-Einsatzes von 28 auf 34 % bzw. von 54 auf 70 %.

Ob ein KI-Einsatz erkannt wird, hängt daher insbesondere in audiovisuellen Beiträgen nicht nur von der Kennzeichnung, sondern auch stark von anderen Faktoren ab. Die wichtigsten Erkennungssignale – wichtiger als die Kennzeichnung aktuell – sind Stimme und Tonalität im Beitrag sowie der Einsatz von Avataren. Bei textbasierten Beiträgen fehlen diese Signale, sodass das Erkennen ohne entsprechende Kennzeichnung nur schlecht gelingt.



Daher überrascht es kaum, dass die Internetnutzer:innen klare Regeln sowie die Kennzeichnung von KI-basierten Beiträgen als sehr wichtig ansehen. Auch Kennzeichnungspflichten stehen die

Nutzer:innen dabei sehr positiv gegenüber – eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Einsatzbereichen von KI machen die Nutzer:innen dabei nicht.

Das Ziel von Kennzeichnung soll sein, dass möglichst alle Nutzer:innen erkennen können, ob KI bei der Erstellung von Beiträgen genutzt wurde. Der Transparenz-Check zeigt, dass dies in textbasierten Beiträgen bereits gut funktioniert, in Audio- und Video-Beiträgen aber noch ausbaufähig ist. Aktuell können vor allem jüngere Nutzer:innen die Nutzung von KI anhand der Kennzeichnung besser erkennen, während bei Video-Beiträgen insbesondere ältere Menschen damit größere Probleme haben.

Die Ergebnisse dieses Transparenz-Checks reihen sich dabei in die Erkenntnisse der vorherigen Transparenz-Checks zu Werbung bei Podcasts und zu Werbekennzeichnung in Social Media ein: Werbung bzw. KI-Einsatz wird mit Kennzeichnung häufiger und besser erkannt – wenn die Kennzeichnung gut sichtbar ist. Mit über 70 % ist sich die große Mehrheit der Nutzer:innen in allen drei Transparenz-Checks darüber einig, dass es sowohl für die Werbung als auch für den Einsatz von KI in Medien klare Regeln geben sollte.

In einer Gesellschaft, in der Digitalisierung und KI eine immer größere Rolle spielen, ist es wichtig, dass Transparenz hergestellt wird. Nutzer:innen müssen wissen, womit sie es zu tun haben – ob mit KI-Journalismus oder Werbung. Die Einordnung von Medieninhalten, das Erkennen von werblichen Inhalten oder dem KI-Einsatz fällt nicht allen Menschen leicht, insbesondere ältere und digital weniger affine Menschen tun sich damit schwer. Dass Kennzeichnung hilft, wurde bereits mehrfach gezeigt. Und auch bei KI im Journalismus sollte auf Kennzeichnung gesetzt werden. Ähnlich wie in Podcasts oder bei Social-Media-Videos hilft es, wenn die Kennzeichnung prominent platziert ist und so disruptiv ist, dass sie auch mit hoher Wahrscheinlichkeit wahrgenommen wird – nur so kann sie ihre Wirkung entfalten.

Dennoch ist Vorsicht geboten: Das Ergebnis der Studie, dass KI-erstellte Inhalte eher als unseriös und inhaltlich falsch bewertet werden, ist bedenklich. Gerade im Hinblick auf die Transparenzpflichten nach Art. 50 KI-VO sind hierbei regulatorische Ansätze auch unter dem Einzelfall zu bewerten und entsprechend der noch zu erstellenden Praxisleitfäden durch das AI-Office nach Art. 50 Abs. 7 KI-VO sind die Medienanstalten als „Expertinnen für Inhalteregulierung“ an der Erstellung dieser Leitfäden zu beteiligen.

12.8. Positive Vielfaltssicherung und KI

Künstliche Intelligenz wird immer stärker genutzt, um Nachrichten zu erstellen und zu verbreiten. KI wird damit zu einer Schlüsseltechnologie der Medienbranche. Was bedeutet das für eine demokratische Gesellschaft, die auf vertrauenswürdige Medien angewiesen ist und auf Vielfalt setzt? Diesen Fragen sind Ruth Meyer und Prof. Dr. Rupprecht Podszun[243] in ihrem 2024 erschienen Artikel

[243] Ruth Meyer M.A. ist Direktorin der Landesmedienanstalt Saarland (LMS). Prof. Dr. Rupprecht Podszun ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wettbewerbsrecht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Die Autoren sind Mitglieder der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), einer im Medienstaatsvertrag vorgesehenen Kontrollkommission, die die Meinungsvielfalt im Fernsehen sichert.

„Künstliche Intelligenz und die Medienpolitik“ in der Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRp 2024, 41) nachgegangen: [244]

„Ende November 2022 wurde mit ChatGPT von OpenAI ein überraschend leistungsfähiges Large Language Model (LLM) in der Breite der Gesellschaft als Web App verfügbar – in der Wahrnehmung von KI war dies eine Revolution. Nach dem ersten Austesten und Experimentieren sind KI-Tools ernsthafte Alltagsbegleiter geworden. Unzulänglichkeiten sind zwar theoretisch bekannt, praktisch aber dominiert die Freude an bequemen und günstigen Möglichkeiten, um Texte, Bilder und Videos zu schaffen. Das Internet wird mit immer mehr KI-generierten Informationen geflutet. Gewohnte Abläufe, vor allem Recherche, Analyse und Kreativprozesse, verändern sich radikal. Der Durchbruch von KI beim Produzieren und Verbreiten von Nachrichten birgt aber drei Gefahren, die für die Demokratie zu einer essentiellen Bedrohung werden können: Das Vertrauen in Medien sinkt (dazu 1.), die Gesellschaft zerfällt in einzelne Kommunikationsblasen (2.), die Vielfalt gerät unter Druck (3.). Doch KI bietet auch Chancen für die Medien und die Medienpolitik (dazu 4.). Der Transformationsprozess durch KI kann eine echte Chance für digitale Mündigkeit werden (5.).

Vertrauen in Informationen

Die Richtigkeit von Informationen ist angesichts von perfektem Fake in Frage gestellt. Informationen müssen aber stimmen, wenn sich Menschen darauf verlassen. Korrekte Informationen sind die Basis für treffsichere Entscheidungen, ob beim Einkaufen oder in der Wahlkabine: Hier führen falsche Entscheidungen zu einer Fehlallokation, ökonomisch oder, noch gravierender, politisch. Für Medien, die Informationen transportieren, gelten daher hohe Standards. So verpflichtet etwa das Saarländische Mediengesetz (SMG) zu journalistischer Sorgfalt. In § 6 Abs. 2 S. 2 SMG heißt es:

> „Nachrichten über das aktuelle Tagesgeschehen sind vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Inhalt, Herkunft und Wahrheit zu prüfen.“

Das Vertrauen in Medien ist nur gerechtfertigt, wenn Informationen stimmen. Das setzt voraus, dass sie in nachvollziehbarer Weise recherchiert und geprüft und sodann sorgfältig verarbeitet wurden. All das ist bei Nutzung der „Wurstmaschine“ KI, bei der undurchschaubar ist, was in die Maschine hereinkommt und wie das zusammengemischt wird, nicht gewährleistet. [245] Je stärker KI die Entscheidungsbasis für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft prägt, desto dringender stellt sich die Frage, wie das Vertrauen gesichert werden kann, das gute Entscheidungen und ein offenes Miteinander erst ermöglicht. Wie kann bei Content jeglicher Natur, Manipulationen gegengesteuert werden, wie können Rechtsgüter wie Meinungsfreiheit, Medienvielfalt oder Jugendschutz abgesichert werden?[246] Im geltenden Medienrecht gibt es dafür Instrumente, die sich bewährt haben und die vor allem das komplexe Problem von hoheitlichen Eingriffen in die Medienwelt sehr sensibel lösen. Bislang gelingt es sogar im publizistischen Umfeld mit erfreulicher Sorgfalt, Umsicht und Transparenz, KI-Themen im Zuge der Selbstregulierung in den Griff zu kriegen: Verlage, Fernsehsender und Redaktionen kennzeichnen in der Regel synthetische Stimmen, erweitern ihre Redaktionsstatute um klare Regeln

244 Vgl. dazu sowie im Folgenden: Meyer/Podszun, Künstliche Intelligenz und die Medienpolitik, 2024, in: ZRP 2024, 41. (abrufbar unter: https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fzrp%2F2024%2Fcont%2Fzrp.2024.41.1.htm&anchor=Y-300-Z-ZRP-B-2024-S-41-N-1)

245 Vgl. Bitkom, Blick in die Blackbox, 2019, S. 12 f.

246 Zum Jugendschutz Ukrow, Kinder- und Jugendmedienschutz und Künstliche Intelligenz – Herausforderung für den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV)?, EMR 2023.

zum KI-Einsatz und geben „KI-Ehrenwörter“, die versichern, dass am Anfang und am Ende aller Beiträge Menschen als Initiatoren und Verantwortliche stehen.

Weitaus schwieriger und intransparenter stellt sich die Lage in den Online-Medien dar: von Social Media über Suchmaschinen und Video-Sharing-Dienste bis hin zu Medienplattformen oder Benutzeroberflächen – etwa in Fahrzeugen – spielt künstliche Intelligenz längst eine entscheidende Rolle bei der Aggregation, Selektion und Präsentation von Medieninhalten. Die zunehmende Individualisierung von Inhalten geht mit einer massenhaften Anhäufung von Daten einher, die ihrerseits geeignet ist, durch Mustererkennung und gezielte Analyse KI-gesteuert die Vielfalt, die beim jeweiligen Nutzenden ankommt, maßgeblich zu beeinflussen.[247] Die Gewährleistung von Transparenz, Diversität und Diskriminierungsfreiheit auf allen Ebenen ist hier längst nicht gesichert.[248]
Durch KI werden die Möglichkeiten zur Desinformation vervielfacht. Sie ist günstig, sie produziert in Masse, sie kann persönliche Daten berücksichtigen. Darauf ist der Mensch nicht vorbereitet: Sogar ein Fake-Bild, das als Fake identifiziert wird, bleibt im Gedächtnis hängen – und Fakes zu identifizieren, wird immer schwieriger[249]. Früher schützten Medienmarken, die Vertrauen aufgebaut hatten, vor Reinfällen, aber ihre Bedeutung nimmt auf Plattformen immer weiter ab – die Insta-Demokratie macht keinen Unterschied zwischen Profilen mit und ohne Ahnung, zwischen recherchierter Information und KI-generierter Desinformation. Natürlich hat es Fehlinformationen immer schon gegeben. Aber die Masse und die automatisierte Verantwortungslosigkeit führen das Problem in eine neue Dimension. Der Qualitätsabfall wird beschleunigt, wenn sich KI an frei verfügbarem Internet-Content bedient, ohne dass dessen Qualität geprüft wird. Es setzt eine Abwärtsspirale ein: KI bedient sich an KI-Material, das nie geprüft wurde.[250] Wenn eine aufwändige Qualitätskontrolle oder Kuratierung stattfinden soll, steigt der Preis, was das Problem nur für kaufkräftige Schichten löst.

Der demokratische Diskurs

Der neueste „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ (Jürgen Habermas) bestärkt durch Empfehlungsalgorithmen die Herausbildung von „Kommunikationsblasen“. Die vielen verschiedenen, individualisierten Informationskanäle führen nicht mehr zusammen, sondern eher auseinander. Eine vertrauenswürdige, gemeinsame Informationsbasis ist nicht mehr erkennbar, sodass die Verständigung im Gemeinwesen erschwert wird. Hinzukommt, dass die Nutzung der sozialen Medien bei den Nutzenden die „Wahrnehmung von politischer Öffentlichkeit als solcher deformiert“, wie Jürgen Habermas 2022 schrieb.[251] Anders gewendet: Wer das Rabaukentum auf X (ehemals Twitter) für Politik hält, glaubt bald nicht mehr an die Demokratie.[252] Das führt zu einer Spirale der Entdemokratisierung – denn sie lebt in einer „deliberativen Demokratie“ gerade vom Vertrauen in den öffentlichen Diskurs.
Der Gesellschaft kommt die gemeinsame Basis abhanden. Wo früher Tagesschau und Wetten dass der Bundesrepublik eine Gesprächsbasis gaben, ist heute jeder in seiner eigenen kleinen Medienwelt

247 Einen Überblick über Forschung zur Fake-Flut bietet https://journalistsresource.org/politics-and-government/fake-news-conspiracy-theories-journalism-research/.

248 Die Problematik der Diskriminierung durch KI wird bisher besonders im Arbeitsrecht diskutiert: Lang/Reinbach NZA 2023, 1273 (1274 ff.); allgemeiner Steege MMR 2019, 715 ff.; Pierson et al. Internet Policy Review, Vol. 12 2023, 1 (12 f.).

249 Zur Effektivität von Faktenchecks Breidenbach et al. Desinformation und das Ende der Wahrheit?, o.J., S. 28 f.

250 Vgl. Shumailov et al., The Curse of Recursion: Training on Generated Data Makes Models Forget, (2023) https://arxiv.org/abs/2305.17493v2.

251 Habermas, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, 2022, S. 12.

252 Lorenz-Spreen et al. Nature Human Behaviour, Vol. 7 (2023), 74 (77 ff., 83), die aber auch teilweise positive Effekte feststellen.

unterwegs. Das ist in erster Linie die Folge von Personalisierung und Algorithmen, KI verstärkt diese Prozesse. Je individualisierter Informationen werden, desto schwieriger wird der Austausch mit anderen. Der gesellschaftliche Zusammenhalt leidet. Das demokratische Gespräch stirbt scheibchenweise. Damit fehlt das einigende Band, anhand dessen Kompromisse geschmiedet werden können.

Die starke Personalisierung kann auch zu einer Absenkung von Vielfalt führen. Je kleiner das gesamtgesellschaftliche Fenster wird, desto weniger Platz bleibt dort für Abweichungen. Wer stets nur kurz aus seiner Blase auftaucht, um sich in der Gesellschaft zu verständigen, kann sich dort nur noch auf einige wenige Aspekte konzentrieren. Selbst wenn also der Einzelne immer eigenwilliger Medien konsumieren kann (was als Vielfaltssteigerung verstanden werden könnte), wird das, was die Gemeinschaft als Basis hat, immer schmaler.[253]

Vielfalt unter Druck

Das führt zu einer dritten Gefahr für die Demokratie, die zu den jüngeren Entwicklungen der Medienbranche erst einmal quer zu stehen scheint: Wir sehen auch die Medienvielfalt unter Druck. Wie kann das sein, wenn es doch ein immer individuelleres Angebot gibt und quasi jede und jeder Informationen herausposaunen kann?

Als das Medienkonzentrationsrecht einst ins Werk gesetzt wurde, hatten die Gesetzgeber Sorge, dass ein mächtiger Medienmogul die Meinungsmacht in Deutschland monopolisieren könnte.[254] Das wirkt angesichts unendlich vieler verschiedener Kanäle heute wie ein fernliegendes Szenario.

Gleichwohl sehen wir bei der Kontrolle von Informationen eine extreme Verengung: Immer öfter entscheiden in vielen Ländern überwiegend zwei Unternehmen, Alphabet und Meta, was überhaupt die Nutzenden erreicht. Was sie nicht im Suchranking anzeigen oder in den Feed einspielen, existiert nicht mehr.[255] Wenn die KI-Tools in den Händen einiger weniger Tech-Unternehmen liegen, haben diese enorme Steuerungsmöglichkeiten.

Erhält der Einzelne seine Infos über eine solche Plattform, werden die Infos typischerweise personalisiert und oft vom kommerziellen Erfolg abhängig gemacht. Was gut klickt, kommt immer öfter. Das heißt: „more of the same“, zumal all das billig produziert werden kann. Bietet der persönliche TikTok-Feed wirklich so etwas wie Vielfalt? Und ist es Vielfalt, wenn das, was ein Nutzer oder eine Nutzerin überhaupt sehen kann, von den Auswahlentscheidungen eines einzelnen Unternehmens abhängig ist (das – siehe TikTok – womöglich seinen Sitz in China hat)? Die Vorstellung, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Informationen aus Clips beziehen, die vom Algorithmus eines einzelnen zentral steuernden Big Tech-Unternehmens ausgespielt werden, ist jedenfalls nicht beruhigend.

Aus der Produktionsweise von KI-Nachrichten folgt ein weiterer Aspekt, bei dem unklar ist, ob es überhaupt eine echte Diversität gibt: KI werden mit Daten trainiert und nutzen bestimmte Verarbeitungsstrukturen. Wie divers die Daten sind, auf die zugegriffen wird, und wie unterschiedlich die Wege sind, mit diesen Daten umzugehen, ist eine offene Frage. Wenn zwei Journalistinnen eine Geschichte unabhängig voneinander recherchieren und aufschreiben, werden zwei ganz

253 Vgl. Spohr Business Information Review, Vol. 34 (2017), 150 (155 ff.).

254 Vgl. BVerfGE 12, 205 (262) – Deutschland Fernsehen GmbH.

255 Die Nutzung von Suchmaschinen kann allerdings die Vielfalt für das Individuum verbreitern, so Fletcher/Nielsen Digital Journalism, Vol. 6 (2018), 976 (977). Das gilt allerdings nur in dem von der Suchmaschine gesetzten Rahmen.

unterschiedliche Texte entstehen, die sich in Form und Inhalt erheblich unterscheiden. Ob das auch gilt, wenn zwei KI-Modelle ein Thema aufarbeiten, ist längst nicht ausgemacht. Wenn die Basisinformationen identisch und die Verarbeitungsstrukturen gleich programmiert sind, besteht die Gefahr, dass die immer gleiche Wurstware aus der Maschine kommt. Das, was außergewöhnlicher Journalismus leistet, leistet die KI dann eben doch nicht.

Konkrete Regelungsansätze

Die wachsenden Datenmengen und die KI-Tools in ihrer Konzentration bei wenigen Tech-Unternehmen stellen unter Vielfaltsgesichtspunkten sowie mit Blick auf Desinformation und gesellschaftliche Fragmentierung eine große Herausforderung dar.[256] Es ist daher höchste Zeit, Weichen zu stellen und Regeln festzulegen: Die Güte der Daten und die Ausrichtung der Trainingsmethoden müssen transparent und kontrollierbar werden, sodass klar wird, ob Vertrauen gerechtfertigt ist oder eben nicht. Mit der europäischen KI-Verordnung werden aktuell, bindende Regularien sektorübergreifend verankert.[257] Das ist ein erster Schritt, doch medienbezogene KIs sind in dieser Verordnung nicht per se als hochriskant eingestuft.[258] Speziell für die Medien bieten der Medienstaatsvertrag und die Mediengesetze der Länder auf nationaler Ebene Anknüpfungspunkten für ein regulatorisches Einschreiten.[259] Die Landesmedienanstalten haben – wie etwa im Saarland – vielfaltsrelevante Einflüsse Künstlicher Intelligenz zum Teil explizit in ihrem Aufgabenspektrum.

KI ist auch eine Chance. Für die Medien gilt das ohnehin: Sie können mit Hilfe von KI recherchieren und Zusammenhänge aufdecken. Manche Tätigkeiten sind auch im Journalismus automatisierbar und damit effizienter möglich. Hier werden viele sinnvolle Verwendungsmöglichkeiten entstehen.[260]
Aber auch für die Medienpolitik kann KI als Instrument wirksam werden: Als entpersonalisiertes, programmierbares Instrument kann KI das menschliche Element aus manchen sensiblen Prozessen herauslösen und objektiver agieren. Sie kann zudem eine Datenauswertung vornehmen, die bislang in diesem Umfang schlicht nicht zu leisten war. Das eröffnet neue Möglichkeiten, in erster Linie für Medien und Tech-Unternehmen, aber eben auch für politische Institutionen oder für die medienrechtliche Analyse und Aufsicht.[261]

Damit der Zugang zu vielfältigen und vertrauenswürdigen Informationen möglich bleibt, sind verschiedene Regelungsansätze denkbar:

- Konzentration verhindern: Bei datengetriebenen Geschäftsmodellen haben wir in den letzten 20 Jahren eine starke Konzentration auf die wenigen Big Tech-Unternehmen erlebt. Genau diese Gatekeeper bemächtigen sich jetzt auch der KI. Je bedeutsamer KI für Medien und Öffentlichkeit wird, desto relevanter wird es, die Konzentration auf einzelne Unternehmen, Operateure oder Datenbestände zu verhindern. Eine Pluralität von Informationen und

256 Kak/West, AI Now 2023 Landscape: Confronting Tech Power, 2023, S. 5 ff.

257 Überblicksartig: Hacker/Berz ZRP 2023, 226 – 229.

258 Vgl. Ukrow, Künstliche Intelligenz als Herausforderung für die positive Medienordnung, 2022, S. 98 ff.

259 Ukrow, Künstliche Intelligenz als Herausforderung für die positive Medienordnung, 2022, S. 63 ff.

260 Vgl. zum Thema „prompt engineering“: https://www.economist.com/the-economist-explains/2024/01/25/what-is-prompt-engineering-for-artificial-intelligence.

261 Vgl. Engelmann/Puntschuh, KI im Behördeneinsatz: Erfahrungen und Empfehlungen, 2020.

Meinungen setzt voraus, dass die Datenbestände divers und die Informationstechnologie offen gestaltet sind. Hier ist das Medienkonzentrationsrecht gefordert.

- Basis-Anforderung Transparenz und Verantwortung: Eine Basis-Anforderung für Vertrauen in KI-Informationen und KI-getriebene Medien ist Transparenz über das Ob der KI-Verwendung und das Wie: [262] Welche Trainingsdaten wurden verwendet, mit welchen Daten und Informationen wurde gearbeitet, nach welchen Grundstrukturen läuft die Informationsgenerierung und -verbreitung? Vertrauen in eine Black Box ist nicht gerechtfertigt. So wie das Impressum klassischer Medien Aufschluss über Verantwortlichkeiten gibt, muss auch für KI-generierten Content Verantwortung übernommen werden.[263]

- Verbote: Die bisherigen Erfahrungen im digitalen Raum legen nahe, dass Transparenz allein oder auch ein Einwilligungserfordernis von Nutzern nicht genügt, siehe Datenschutz. Wenn rote Linien überschritten werden, muss auch für KI ein klares Verbot gelten mit Sanktionen für denjenigen, der die Inhalte in Umlauf gebracht hat.

- Problem Trainingsdaten:[264] Eine Besonderheit von KI ist die Abhängigkeit von Trainingsdaten, deren Auswahl und Güte vorentscheidend für das spätere KI-generierte Produkt ist. Der konkrete Link zwischen Trainingsdaten und Ergebnissen ist nicht rückverfolgbar. Da auf diese Weise schwer zu entdeckende Verzerrungen entstehen können, muss für die Zwecke der Informations- und Meinungsbildung schon bei der Auswahl der Trainingsdaten eine Garantie gegeben werden, dass die Datenauswahl offen und vielfältig ist. Dafür muss es Instanzen geben. Entwicklungsoffene KI, die Grundentscheidungen später noch korrigieren können, sind vorzugswürdig.

- KI und Werbung: Digitale Geschäftsmodelle mit Informationen basieren auf Datenauswertung. Es besteht die Gefahr, dass die Öffentlichkeit immer weiter fragmentiert wird (weil Informationen noch stärker personalisiert werden, um das richtige Umfeld für personalisierte Werbung zu schaffen) und eine immer stärkere Bindung an einzelne digitale Ökosysteme stattfindet, die persönliche Vorlieben perfekt adressieren – sowohl bei Werbung als auch bei Information. [265] Die Verwendung der KI kann starke Monopolisierungseffekte haben. Plattformen mit starken Datenbeständen und leistungsfähiger KI können Nutzer besonders lange binden und dadurch höhere Einnahmen erzielen und mehr Daten sammeln, was die Spirale fortsetzt. Zu überlegen ist, wie die toxische Umklammerung von personalisierter Werbung und Information aufgebrochen werden kann. Eine Beschränkung personalisierter Werbung im Rahmen von Informationswiedergabe (während kontextbezogene Werbung weiter möglich bliebe) wäre eine Möglichkeit.

---

[262] Eine Kennzeichnungspflicht für die Nutzung von KI soll auch in der KI-VO enthalten sein. Allgemein dazu Klawonn, Künstliche Intelligenz, Musik und das Urheberrecht, 2023, S. 186 ff.

[263] In diesem Sinne auch die Hochrangige Expertengruppe für Künstliche Intelligenz, Ethik-Leitlinien für eine vertrauenswürdige KI, 2022, siehe auch Hoeren/Pinelli, Künstliche Intelligenz – Ethik und Recht, 2022, S. 34.

[264] Anforderungen an die Trainingsdaten werden auch von Art. 10 KI-VO-E gestellt, vgl. Geminn ZD 2021, 354 (357); Müller-Peltzer/Tanczik RDi 2023, 452 (454 ff.).

[265] Gausling ZD 2019, 335 (336 ff.), insbesondere aus Sicht des Datenschutzrechts.

- Positive Vielfaltssicherung: Die schiere Menge an Information und die Möglichkeit, sich in Informationsfeeds „zu verlieren“, stellt zwar eine gewisse Bereicherung dar, kann aber auch zur Ermüdung und Behinderung der Meinungsbildung führen. Gerade der Medienkonsum jüngerer Menschen, deren Urteilskraft erst noch ausgebildet werden muss, wird durch Plattformen wie TikTok auf eine harte Probe gestellt. Das Suchtpotential dieser Apps dürfte genauso wie die Auswirkungen auf die Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen weitgehend unterschätzt werden. Für Kinder und Jugendliche wird es in absehbarer Zeit eine Diskussion über zeitliche Beschränkungen für die Nutzung bestimmter Apps geben. Hier ist KI eine Chance (auch für Erwachsene): KI kann Endlosloops, Filterblasen und Echokammern erkennen. Zu überlegen ist, die Anbieter entsprechender Medien, also insbesondere die Betreiber digitaler Ökosysteme, zu verpflichten, solche Tendenzen zu monitoren. Sie überwachen das Verhalten ihrer User ohnehin vollumfänglich und werten es aus. KI-Tools könnten hier eingesetzt werden, um Pausen zu erreichen oder public value-Content einzuspielen. Das ginge dank KI ohne staatliche Überwachung und würde für die Nutzenden eine positive Vielfaltssicherung bedeuten.

Medienunternehmen brauchen also auch Regulierer. Wer Zensur wittert, sobald Medienpolitik auf digitale Inhalte blickt, sollte überlegen, welche Infrastruktur die Demokratie benötigt. Erodiert das Vertrauen in Medien immer weiter, ist die demokratische Gesellschaft bald ohne Fundament. Die Medienaufsicht benötigt für diese Aufgabe entsprechende Instrumente.

Digitale Mündigkeit

Die Geschwindigkeit der Durchdringung aller Teilbereiche der Medienbranche mit KI macht im freiheitlichen Verfassungsstaat den Aufbau von KI-bezogenen Kompetenzen zu einem Schlüsselfaktor für Redaktionen und Medienschaffende genauso wie für die Adressaten und Konsumenten dieses Schaffens. Um Voraussetzungen für einen sinnvollen Einsatz herzustellen, muss gezielt in Aus- und Weiterbildung zum Thema KI investiert werden; nicht zuletzt brauchen Medienunternehmen Ressourcen und Unterstützung bei der reflektierten Implementierung von KI. Aktuelle Kompetenzen für eine kritisch-selbstbestimmte Nutzung digitaler Medien inklusive des damit verbundenen Daten-Know-hows sind als Kulturtechnik unserer Zeit zu betrachten und müssen zügig Eingang in die Curricula von Schulen und Fortbildungsprogrammen finden. Nur so kann es gelingen, die Möglichkeit für alle Teile der Bevölkerung zu eröffnen, nicht nur Adressaten von Medienprodukten zu sein, sondern diese aktiv zu gestalten und selbst zu beeinflussen, was den Weg z.B. in den eigenen feed findet.

KI kann Vertrauen und Informiertheit stärken. Es ist eine Chance, mit geschicktem Prompting bzw. Prompt engineering Quellen auszuwerten und den eigenen Feed zu steuern. Habermas schrieb einst den Massenmedien die Möglichkeit zu, mit strategischer Intention verhaltenswirksam Kommunikationsflüsse zu steuern.[266] Momentan sieht es so aus, als könnten die großen Digital-Plattformen diese Aufgabe für sich monopolisieren. KI macht etwas anderes möglich: Wer die Fähigkeit hat, sich eigene Agenten zu bauen, kann quasi ein externes Gehirn freischalten, das als maschinelle Schaltstelle aufwändige Recherche- und Analyseschritte abarbeitet und individuell aufbereitet.[267] Das ist Medienmacht für die Breite der Bevölkerung.

---

266 Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1990, § 18.

267 Vgl. auch zur automatisierten Inhaltskontrolle: Pierson/Kerr/Robinson/Fanni/Steinkogler/Milan/Zampedri Internet Policy Review, Vol. 12 (2023), 1 (14 f.).

Dazu muss Medienpolitik gesteuerte Informationslenkung und Desinformation bekämpfen und Konzentration aufbrechen. Eine Medienpolitik, die der Demokratie verpflichtet ist, sichert in Zukunft Teilhabe und Meinungsvielfalt auch mittels Künstlicher Intelligenz sowie durch die Einbindung von KI-Themen in das lebenslange Lernen."

12.9. Medienkompetenz und Künstliche Intelligenz

Die fortschreitende Entwicklung Künstlicher Intelligenz (KI), insbesondere im Bereich generativer KI-Systeme, hat tiefgreifende Auswirkungen auf unser Mediensystem und unsere Gesellschaft. Sowohl die Produktion als auch die Rezeption medialer Inhalte verändern sich grundlegend. Vor diesem Hintergrund gewinnt Medienkompetenz als Schlüsselqualifikation zur Orientierung in einer komplexen Informationslandschaft eine noch größere Dimension.

Einerseits eröffnet der Einsatz von KI bedeutende Potenziale: Durch automatisierte Prozesse und personalisierte Inhalte können Informationen gezielter bereitgestellt werden, was dazu beitragen kann, die gesellschaftliche Informationsbasis zu verbreitern und demokratische Partizipation zu fördern. Die Möglichkeit, große Datenmengen effizient zu analysieren und nutzerorientiert aufzubereiten, verspricht einen Zugewinn an Zugänglichkeit und individueller Relevanz von Nachrichteninhalten.

Andererseits sind mit der Integration von KI in mediale Prozesse auch erhebliche Herausforderungen verbunden: Algorithmen entscheiden zunehmend darüber, welche Informationen Nutzer:innen präsentiert werden, wodurch die Gefahr der Entstehung von Filterblasen und Echokammern steigt. Zudem bergen KI-basierte Systeme ein hohes Missbrauchspotenzial zur Generierung und Verbreitung von Desinformation. Besonders durch Deepfakes und automatisiert erzeugte Inhalte wird die Überprüfbarkeit medialer Aussagen erschwert, was die Vertrauensbasis in öffentliche Kommunikation unterminieren kann.

In diesem Spannungsfeld wird Medienkompetenz zu einer essenziellen Voraussetzung für eine informierte und kritisch-reflektierte Teilhabe am gesellschaftlichen Diskurs. Sie umfasst nicht nur die Fähigkeit, Informationen zu suchen, zu analysieren und zu bewerten, sondern zunehmend auch das Verständnis algorithmischer Strukturen, die mediale Inhalte beeinflussen. Medienkompetenz befähigt Individuen dazu, zwischen glaubwürdigen und manipulierten Informationen zu unterscheiden und sich souverän in einem dynamischen, digitalen Medienumfeld zu bewegen.

Besonders relevant ist diese Kompetenz im Hinblick auf junge Menschen, die ihren Informationskonsum zu großen Teilen über digitale Plattformen und soziale Netzwerke organisieren. Ohne eine angemessene medienpädagogische Förderung fehlt ihnen das notwendige Orientierungswissen, um sich aktiv und verantwortungsbewusst am demokratischen Prozess zu beteiligen.[268] Die Stärkung von Medienkompetenz ist somit nicht lediglich eine Aufgabe der Bildungsinstitutionen, sondern eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung. In einer Zeit, in der KI zunehmend Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung nimmt, stellt die Fähigkeit, Medieninhalte kritisch zu hinterfragen einen unverzichtbaren Bestandteil einer resilienten, demokratischen Gesellschaft dar.

[268] JIM-Studie 2024, https://mpfs.de/app/uploads/2024/11/JIM_2024_PDF_barrierearm.pdf

Die LMS ermöglicht mit ihrem zweimal jährlich erscheinenden Veranstaltungsangebot der breiten Öffentlichkeit einen fundierten Zugang zum Thema Künstliche Intelligenz (KI). Altersübergreifende und praxisorientierte Fortbildungen vermitteln grundlegendes Wissen über Funktionsweisen, Einsatzmöglichkeiten sowie die gesellschaftlichen Chancen und Risiken von KI. Ziel der Angebote ist es, das Bewusstsein für den Einfluss intelligenter Systeme auf Mediennutzung und Meinungsbildung zu stärken und die medienbezogene Handlungskompetenz der Bürger:innen zu fördern. Die Fortbildungsangebote richten sich an ein breites Publikum und umfassen verschiedene Veranstaltungsformate. Von Kindern und Jugendlichen über Berufstätige bis hin zu Senior:innen werden unterschiedliche Alters- und Interessensgruppen gezielt angesprochen, um eine möglichst breite gesellschaftliche Sensibilisierung für das Thema KI zu erreichen.

Neben terminierten Veranstaltungen im Rahmen des regulären Programms bietet die LMS auch abrufbare Formate mit dem Themenschwerpunkt KI an, die flexibel von Gruppen, Vereinen, Bildungseinrichtungen oder Institutionen genutzt werden können. Darüber hinaus stehen spezielle Angebote für Schulen, Schulklassen und/oder Schul-AGs zur Verfügung, die individuell gebucht und in den Unterricht integriert werden können.

Im LMS-Betaraum sind interessierte Bürger:innen aller Altersstufen eingeladen, sich auf eine Erlebnisreise in die Welt der digitalen Medien zu begeben und sich ein Bild von neueren Entwicklungen zu machen. Das Hauptaugenmerk liegt hier im Entdecken, Erleben und Informieren. Ein zentraler Bestandteil des LMS-Betaraums ist die „Themenwelt Künstliche Intelligenz“, in der Besucher:innen praxisnah an aktuelle KI-Technologien herangeführt werden. Hier können Anwendungen aus verschiedenen Bereichen der KI interaktiv erlebt werden – von Spracherkennung und maschineller Übersetzung über bild- und audiogenerierende Systeme bis hin zu Chatbots. Ziel ist es, abstrakte KI-Mechanismen greifbar zu machen und deren Funktionsweise sowie gesellschaftliche Relevanz verständlich zu vermitteln. Die Präsentation der KI-Themen wird fortlaufend an neue Entwicklungen angepasst und kann auch im Rahmen der mobilen Variante des Betaraums individuell auf die Interessen und Vorkenntnisse der jeweiligen Zielgruppe zugeschnitten werden. So wird ein niedrigschwelliger Zugang zu einem der zentralen Zukunftsthemen unserer digitalen Gesellschaft geschaffen.

Auch im Rahmen öffentlich zugänglicher Veranstaltungsformate sensibilisiert die Landesmedienanstalt Saarland für das Thema Künstliche Intelligenz. Gemeinsam mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) wurde 2024/2025 die 9-teilige Veranstaltungsreihe „AI Insights – Einblicke in die Vielfalt der Künstlichen Intelligenz“ durchgeführt, die sich mit den vielfältigen Einsatzbereichen und gesellschaftlichen Auswirkungen von KI auseinandersetzt sowie Einblicke in aktuelle Forschungsergebnisse (z.B. des Deutschen Forschungszentrums für Künstliche Intelligenz) bot. Die Vorträge gaben einen verständlichen Einblick in Technologien, die bereits heute unseren Alltag prägen – etwa Sprachassistenten, Navigationssysteme oder biometrische Verfahren. Zugleich wurden zentrale Fragestellungen im Spannungsfeld von Innovation, Regulierung, Privatsphäre und gesellschaftlicher Verantwortung diskutiert. Ziel der Reihe war es, ein breites Bewusstsein für die Chancen und Herausforderungen der KI-Transformation zu schaffen und den öffentlichen Diskurs zu fördern. Das Thema Künstliche Intelligenz ist auch fester Bestandteil wiederkehrender Veranstaltungsformate der LMS, wie etwa des Safer Internet Day und der damit verbundenen Aktionsveranstaltungen in den saarländischen Landkreisen. 2024 und 2025 wurde im Rahmen dieser

Aktivitäten in Kooperation mit der Arbeitskammer des Saarlandes das zweistündige Einstiegsformat „KI zum Anfassen“ durchgeführt. Die stark nachgefragten Veranstaltungen ermöglichten einen niedrigschwelligen Zugang zum Thema und vermittelten grundlegendes Wissen über Funktionsweise, Einsatzbereiche und gesellschaftliche Relevanz von Künstlicher Intelligenz.

Nicht zuletzt sei an dieser Stelle auch die von der LMS initiierte Kooperation mit dem SR erwähnt: Unter dem Titel „Medien meistern – stärker in der digitalen Welt“ bieten SR und LMS seit 2023 verschiedene Seminare an, die die Informationskompetenz stärken und sich an alle Institutionen im Saarland richten, die an Weiterbildung in diesem wichtigen Thema interessiert sind. Die Zukunfts¬technologie Künstliche Intelligenz spielt auch hierbei immer wieder eine zentrale Rolle.

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. 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 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.

Die Untergrabung und Aushöhlung der Presse-, Rundfunk- und Medienfreiheit haben die dringende Notwendigkeit vor Augen geführt, gemeinsam für diese Grundpfeiler der Demokratie einzustehen und diese immer wieder zu verteidigen. Die eindrucksvollen Demonstrationen in Deutschland, auch in Saarbrücken haben die Bereitschaft der Zivilgesellschaft zum Schutz der Demokratie unterstrichen. Diese Zielsetzung muss stärker denn je ein Leitbild deutscher wie europäischer Medienpolitik und -regulierung sein.

Die LMS ist im Rahmen ihrer Aufgabenstellungen gefordert, an diesem Schutz mitzuwirken.