

FREIGABE



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt – im Saarland und darüber hinaus

FREIGABE

Dr. Jörg Ukrow, LL.M.Eur.
geschäftsführendes Vorstandsmitglied des EMR
3. Mai 2019



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Förderung inhaltlicher Qualität in Presse-, Rundfunk- und Online-Angeboten



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

**Europa-, verfassungs- und rechtsvergleichende
Aspekte unter Berücksichtigung der Situation im Saarland**



Kurz zum EMR

Einige einführende Hinweise zur Problemstellung

Der Rahmen des europäischen Rechts für Vielfaltssicherung

Der Rahmen des Verfassungsrechts für Vielfaltssicherung

Vielfaltssicherung auf regionaler und lokaler Ebene –

Pflicht oder Kür?

Konkrete Ansätze zur Vielfaltssicherung im bestehenden
Staatsvertragsrecht

Konkrete Ansätze zur Vielfaltssicherung im Recht einzelner Länder

Vielfaltssicherung in Europa –

Einige rechtsvergleichende Einblicke

Wir über uns: Was tun wir?



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Wir agieren als Forschungs- und Beratungseinrichtung auf dem Gebiet des Medienrechts und verwandten Rechtsgebieten wie dem Datenschutz-, Telekommunikations- und Urheberrecht sowie als Dienstleister, Veranstalter und neutrale Plattform für Information und Austausch.

- **Rechtsgutachten**
bspw. für das EP zu Auswirkungen des Brexit (2018)
- **Forschungsprojekte**
bspw. zu Fake News als Rechtsproblem (2018)
- **Eigene Publikationen**
bspw. EMR-Schriftenreihe, EMR Script, aktuelles Stichwort, IRIS-Reihe...
- **Veranstaltungen**
bspw. Europatag Medientage München



Einige einführende Hinweise zur Problemstellung



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Inhaltsverzeichnis	3
1. Einleitung und Problemaufriss	4
2. Die Bedeutung regionaler und lokaler Medien für die Meinungs- und Willensbildung	12
3. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Sicherung von Meinungsvielfalt auf lokaler und regionaler Ebene	20
4. Europarechtliche Rahmenbedingungen der Vielfaltssicherung	42
5. Technische und nutzungsorientierte Aspekte der Medienvielfaltssicherung im Zusammenhang mit der Digitalisierung des terrestrischen Hörfunks	88
6. Konkrete Ansätze zur Medienvielfaltssicherung im geltenden Rundfunkstaatsvertragsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Förderung von lokaler und regionaler Vielfalt auf Inhalteebene.....	94
7. Konkrete Ansätze zur Medienvielfaltssicherung im deutschen Medienrecht	112
8. Rechtsvergleichende Betrachtungen	150
9. Die Entwicklung von Fördermodellen de lege ferenda	188
10. Thesenartige Zusammenfassung	230
Literaturverzeichnis	241
Abkürzungsverzeichnis	261

25



TLM Schriftenreihe **Band 25**

Aktive Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt

Jörg Ukrow · Mark D. Cole

Aktive Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt

Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Förderung inhaltlicher Qualität in Presse-, Rundfunk- und Online-Angeboten

ISSN 1869-3865
ISBN 978-3-89158-6XX-X

XX,- Euro (D)



Digitalisierung und Verantwortung

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

2017

Was seither geschah:

- Rückzug der SZ aus dem Radio-Bereich (BigFM Saarland)
- Umstieg zu Funkhaus-Modell bei BigFM Saarland
- Zulassung weiterer lokaler Stationen der Radio Group (Saarlouis und St. Wendel)
- Abschmelzung der Lokalredaktionen der SZ
- SMAWR der LMS
- Laufend: Ausschreibungsverfahren DAB+ im Saarland

Einige einführende Hinweise zur Problemstellung



https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2019/0119_Gleich_Puffer_2019-02-07.pdf

Suchen...

5 | Media Perspektiven 1/2019

Studienüberblick zum Bedürfnis nach Medieninhalten aus der eigenen Region

▶ **Soziale und gesellschaftspolitische Funktionen regionaler Berichterstattung**

Von Uli Gleich und Hanna Puffer***

Auf die Frage, an welchen Themen sie ganz besonders interessiert seien, nannten 41 Prozent der deutschen Bevölkerung ab 14 Jahren in einer repräsentativen Umfrage aus dem Jahr 2017 „lokale Ereignisse und Geschehen am Ort“. (1) Ein Faktor, der den Bezug zum Wohnort und das Interesse für

einseitig berichtet wird, und sich mit Hilfe der Medieninhalte orientieren. (3) Außerdem ist der klassische Nachrichtenfaktor Nähe nicht nur für Journalisten, sondern auch für Rezipienten ein wichtiges Selektionskriterium bei der Auswahl von Medieninhalten.

Kurz und knapp

- Regionale und lokale Medienangebote bieten Orientierung, klären Missstände auf und lassen Interessengruppen zu Wort kommen.
- Besonders die öffentlich-rechtlichen TV- und Radioprogramme, Lokalzeitungen und Onlineangebote werden für regionale Themen bevorzugt.
- Neben Nachrichten, Politik, Wirtschaft und Kultur gehören auch Sport und Wissenschaftsberichterstattung zu den beliebtesten regionalen Medieninhalten.
- Bei regionalen Medienangeboten besteht verstärkt die Möglichkeit der Partizipation des Publikums.

Zur Suche Text hier eingeben

11:21 27.02.2019



Ohne lokale Vielfalt –
Absterben kommunaler
Selbstverwaltung

Ohne regionale Vielfalt
Ende des Föderalismus

Bedenken:

- Wie steht es bei Förderung mit Staatsferne der Medien?
- Insbesondere: Kommt es zu staatlicher Einflussnahme auf journalistische Inhalte?

ABER:

- Rechtliche Rahmenbedingungen von Europa- und Verfassungsrecht sind zu wahren
- Ausgestaltung der Fördermodelle ist maßgeblich

Der Rahmen des europäischen Rechts für Vielfaltssicherung



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias



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

„Das EU-Recht erweist sich bei einer Gesamtschau als eine Rechtsordnung, die mediale Vielfaltssicherung im regionalen und lokalen Bereich der Mitgliedstaaten grundwerte- und kompetenzbezogen begrüßt, im Hinblick auf passiv-begrenzende Ausformungen des Integrationsprogramms der EU nicht grundlegend behindert, sondern in Teilen sogar in Ansätzen einer aktiv-gestalterischen Vielfaltspolitik der EU unterstützt.“

„Im nationalen Rechtsraum dienen die Kommunikations- und Medienfreiheiten des Grundgesetzes im Wesentlichen alle dem gleichen Ziel - der umfassenden Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung mit Vielfalt als Leitbild der verfassungsrechtlich geforderten und gestützten Kommunikationsordnung. Hinsichtlich der konkreten Anforderungen an die Vielfaltssicherung und damit verbunden auch der Grenzen zulässiger Förderung sind durchaus Unterschiede insbesondere zwischen Rundfunk und Presse erkennbar.“

Der Rahmen des Verfassungsrechts für Vielfaltssicherung – Pflicht oder Kür?



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Gebot einer positiven Ordnung des Rundfunks



Bezugspunkt: Rundfunk im weiteren, dynamisch zu verstehenden verfassungsrechtlichen Sinne

Konsequenz: Handlungspflicht für den Gesetzgeber, die in besonderer Weise geeignet ist, Anker auch für Maßnahmen der Sicherung und Förderung von Medienvielfalt auch im lokalen und regionalen Raum zu sein

Der Rahmen des Verfassungsrechts für Vielfaltssicherung – Pflicht oder Kür?



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias



Pflicht des Gesetzgebers, auf neue Herausforderungen für das Vielfaltziel des Grundgesetzes zeitnah und effektiv zu reagieren

Aber: weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, wie er dieser Pflicht genügen kann

Grenzen des Spielraums



Grenzen in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch das Gebot seiner fortdauernden Funktionsfähigkeit im Blick nicht zuletzt auf den öffentlich-rechtlichen Informations-, Bildungs- und Beratungsauftrag

Grenzen in Bezug auf den privaten Rundfunk: Vielfaltssicherung darf nicht völlig unterbleiben

Der Rahmen des Verfassungsrechts für Vielfaltssicherung – Pflicht oder Kür?



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

„Eine Pflicht zur positiven Ordnung der Presse oder des Internets in seiner Gesamtheit, d.h. auch jenseits rundfunkähnlicher Telemedienangebote, besteht nach derzeitiger verfassungsgerichtlicher Judikatur zwar nicht; sie kann aber auch nicht generell für die Zukunft ausgeschlossen werden, sofern Vielfaltsverengungen in diesen Mediensegmenten eine für die Offenheit des demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses außergewöhnliche Gefährdungslage begründen sollten.“

Der Rahmen des Verfassungsrechts für Vielfaltssicherung – Pflicht oder Kür?



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias



Die Wahrung und Förderung regionaler und lokaler Vielfalt in den Medien ist nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes Aufgabe der Länder.

Dies schließt allerdings weder die Berücksichtigung dieser Zielsetzung des allgemeinen Interesses bei der Wahrnehmung von Bundeskompetenzen, namentlich im Bereich des Telekommunikations- und Wettbewerbsrechts, noch eine verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei den Bemühungen um zusätzliche Vielfaltssicherungen aus.

Konkrete Ansätze zur Vielfaltssicherung im bestehenden Staatsvertragsrecht



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Lokale und regionale Vielfaltssicherung im System der Sicherung von Meinungsvielfalt

(§ 25 Abs. 4, § 30 Abs. 4 Nr. 3, § 31 Abs. 2 Satz 2 bis 4 RStV)

Lokale und regionale Vielfalt und Plattformregulierung

(§ 52b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 RStV)

Lokale und regionale Vielfaltssicherung und die Ordnung kommerzieller Kommunikation

(§ 46a RStV)

Finanzielle Förderung und Vielfaltssicherung

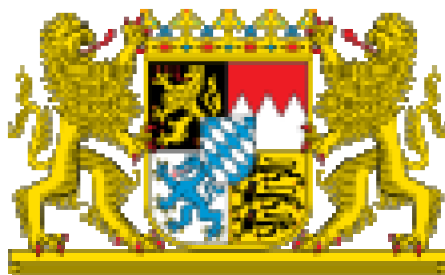
Der Rundfunkbeitrag und die Vielfaltsförderung

§ 40 RStV als Anker von Fördermöglichkeiten für private audiovisuelle Angebote

Konkrete Ansätze zur Vielfaltssicherung im Recht einzelner Länder



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias



„Maßnahmen zur Vielfaltssicherung gibt es mit einer **großen Bandbreite fördernder Einrichtungstypen, geförderter Mediengattungen und Förderinstrumente und -verfahren**. Die **Landesmedienanstalten** besitzen hierbei eine hervorgehobene Rolle, ihre **vielfaltsunterstützenden Maßnahmen** im Bereich direkter oder indirekter Förderung haben sich in den letzten Jahren **erweitert und vertieft – bei im Wesentlichen unveränderter Finanzausstattung**.“

Vielfaltssicherung in Europa – Einige rechtsvergleichende Einblicke



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias



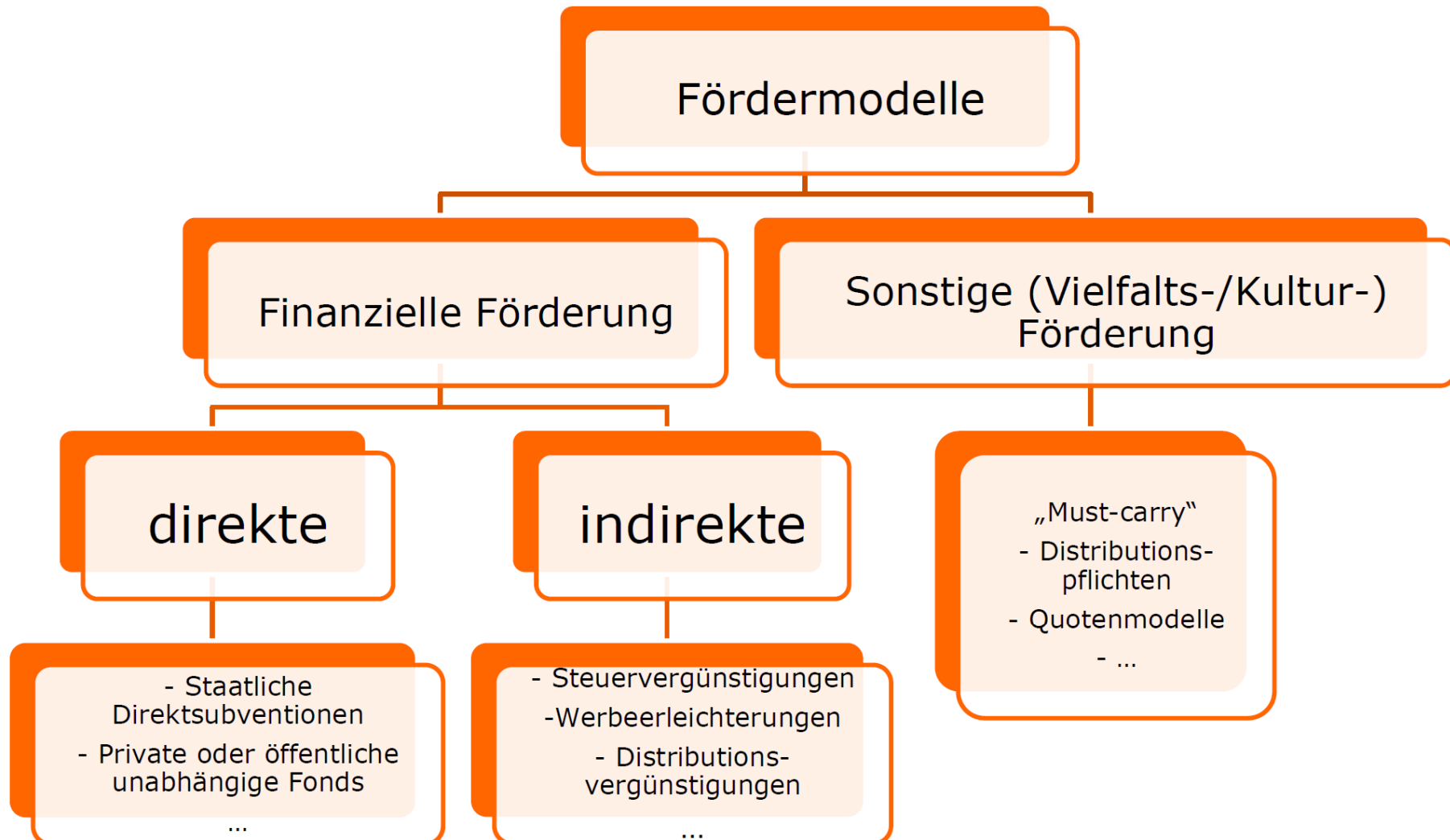
u.a.

Vielfaltssicherung in Europa – Einige rechtsvergleichende Einblicke



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

„Eine rechtsvergleichende Betrachtung europäischer Medienförderungsmodelle zeigt auf, dass diese **sehr unterschiedlich ausgestaltet** sind, da sich die Systeme historisch verschieden entwickelt haben, wirtschaftlich verschieden gewachsen sind, anderen Traditionen unterliegen und teilweise sogar unterschiedlichen Staatsformen entspringen.“



Vielfaltssicherung in Europa – Einige rechtsvergleichende Einblicke



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Die **Instrumente**, die in Europa zum Einsatz kommen, reichen von einer **Bezuschussung** hin zu einer Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen für Vielfalt durch **Aus- und Weiterbildung von Journalisten**. **Direkte Medienförderung** erfolgt dabei in Form unmittelbarer finanzieller Zuwendungen des Staates an Medienunternehmen, während bei der **indirekten Medienförderung** z.B. über **Steuererleichterungen, Medienkompetenz- und Forschungsförderung** diese nur mittelbar begünstigt werden.

In Bezug auf den Empfängerkreis richten sich **allgemeine Fördermaßnahmen** an die gesamte Branche, während **selektive Maßnahmen** die finanziellen und ökonomischen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzelner Medien(gattungs)produkte verbessern sollen. Noch indifferenter stellt sich dies dar, wenn man die verschiedenen **Anforderungen an die Gewährung einer solchen Förderung** betrachtet, die von äußeren Faktoren wie der **Auflagenhöhe** bis hin zu **publizistischen Kriterien** wie der Anteile an redaktionellen Inhalten reichen.

Public service- bzw. public-value-orientierte Modelle der Förderung sind regelmäßig in solchen Staaten zu finden, in denen entweder aufgrund der Landesgröße (bspw. Schweiz) oder aufgrund der Konkurrenz zu ausländischen, auch in der Landessprache im Inland empfangbaren Angeboten (bspw. Österreich oder auch Schweden) eine besonders schwierige Lage für kommerzielle Anbieter herrscht (bspw. in beiderlei Hinsicht Luxemburg).

Vielfaltssicherung in Europa – Einige rechtsvergleichende Einblicke



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Sollte sich deutsche Mediengesetzgebung an diesen Vorbildern ausrichten, wofür bestimmte strukturelle Parallelitäten in der Konkurrenz lokaler und regionaler deutscher Anbieter mit nationalen Anbietern um Aufmerksamkeit und Refinanzierung sprechen könnten, wären jeweils **verfassungsrechtliche (Grundsatz der Staatsferne, Unabhängigkeit der Medien, etc.)** und **einfachgesetzliche (Wettbewerbsrecht, Fusionskontrolle und Finanzierungsmodelle) Vorgaben** zu beachten, stehen einer Übernahme des public service oder public-value-Gedankens in der Förderung aber nicht bereits per se entgegen.

Die rechtsvergleichende Analyse belegt, dass die **Tendenz im Bereich der Medienförderung steigend** ist, was insbesondere das Umdenken bei verschiedenen Modellen als auch die Erweiterung bestehender Systeme, insbesondere auch auf neue mediale Erscheinungsformen betrifft. Folgt man dieser Entwicklungslinie auch in Deutschland, stellt sich nicht zuletzt die **Frage der Finanzierung finanzwirksamer Förderinstrumente**. Im Wesentlichen kommt dabei neben der **Verwendung von Mitteln aus dem Landeshaushalt** oder aus **speziellen Abgaben** ein **das bisherige Rundfunkbeitrags-System ergänzendes System** in Betracht, das die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unberührt lässt.

Bei einer digitalisierungskompatiblen Vielfaltsförderung im lokalen und regionalen Bereich sollten nicht zuletzt auch Modelle des ‚must carry‘ und/oder ‚must be found‘ diskutiert werden, worunter vor allem

Quoten,

Übertragungspflichten und

die Auffindbarkeit von Inhalten

subsumiert werden können.

Mit dieser Art der Förderung einhergehen sollte im Übrigen eine ausdrücklich definierte Vielfaltsstabilisierung durch Festlegung von qualitativen wie quantitativen Mindeststandards zur Absicherung von Qualitätsjournalismus auf lokaler und regionaler Ebene.

Die Forderung nach einer (verbesserten, fairen) Auffindbarkeit von regionalen und lokalen Inhalten, die vor allem Medienplattformen, Intermediäre und Sprachassistenten adressiert, sollte in einem ersten Schritt durch die staatsvertragliche bzw. untergesetzliche Ausgestaltung von Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit in der Auffindbarkeit beantwortet werden.

Es liegt nahe, jeweils eine **Evaluierungsklausel** zur Wirksamkeit im Hinblick auf Sicherung und Förderung von lokaler und regionaler Vielfalt in den Medien getroffener Maßnahmen vorzusehen.

Ein turnusmäßig erscheinender **Bericht zur Entwicklung der regionalen und lokalen Medienvielfalt** im jeweiligen Land, der von der jeweiligen Landesmedienanstalt erstellt und an das jeweilige Landesparlament und/oder die jeweilige Landesregierung adressiert werden könnte,

könnte die **medienpolitische und –regulatorische Sensibilität für Fragen der Vielfaltssicherung vor Ort** stärken,

Möglichkeiten zur **Bilanz des Status quo** eröffnen und

Perspektiven im Hinblick auf neue Herausforderungen aufzuzeigen.

Fragen ?



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Franz-Mai-Straße 6
66121 Saarbrücken
Deutschland

Telefon +49/681/99275-11
Telefax +49/681/99275-12
Mail emr@emr-sb.de
Web europaeisches-medienrecht.de