

– Auszug –



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

Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt

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

Eine europa-, verfassungs- und rechtsvergleichende Untersuchung
unter Berücksichtigung der Situation im Freistaat Thüringen

Im Auftrag der Thüringer Landesmedienanstalt und
der Thüringer Staatskanzlei

von

Dr. Jörg Ukrow

Prof. Dr. Mark D. Cole

unter Mitwirkung von

Christina Etteldorf

Jan Henrich

D-66121 Saarbrücken, Franz-Mai-Straße 6
Tel.: +49-681-99 275-11 • Fax: +49-681-99 275-12
emr@emr-sb.de • www.emr-sb.de

April 2019

Vorwort Jochen Fasco

**Direktor der Thüringer Landesmedienanstalt
Band 25 der TLM-Schriftenreihe**

„Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt.

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

Die Medienwelt befindet sich in einem grundlegenden Wandel: Medien sind heute digital, interaktiv, vernetzt, multimedial, konvergent, smart, mobil und global. In der Folge sind vor allem die lokalen und regionalen Informationsangebote in den letzten Jahren massiv unter Druck geraten.

Traditionelle Geschäftsmodelle brechen zusammen, die Reichweiten gehen zurück und speziell die Jüngeren wenden sich anderen Medien zu. Online-Medien drängen mit neuen Werbeformen und neuen Möglichkeiten als neue Konkurrenten auf den Werbemarkt. Der Werbeumsatz der Tageszeitungen ist seit 2001 um gut zwei Drittel zurückgegangen. Auch die Auflagen sind weiter rückläufig. Einsparungen und Zusammenlegungen gehen zwangsläufig auf Kosten von Qualität, Attraktivität und Vielfalt. Das Lokalfernsehen steht schon seit Jahren wirtschaftlich mit dem Rücken zur Wand. Die technischen Reichweiten im Kabel sind rückläufig, die Vermarktung ist schwierig, Reichweitenmessungen sind aufwändig und teuer.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich heute und in Zukunft vielfältige unabhängige Angebote, eine regelmäßige Berichterstattung sowie eine öffentliche Meinungsbildung zu wichtigen sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Themen auf kommunaler Ebene finanzieren lassen. Als Grundlage für die Entwicklung geeigneter Regulierungs- und Gestaltungsinstrumente haben die Thüringer Staatskanzlei und die Thüringer Landesmedienanstalt (TLM) deshalb gemeinsam ein Gutachten zur Erfassung, Aufbereitung und Analyse aktueller Finanzierungsformen und Förderstrategien im Bereich lokaler Informationsangebote in Auftrag gegeben.

Ausgehend von der Rolle regionaler und lokaler Medieninhalte für die individuelle und öffentliche Meinungs- und Willensbildung sowie den aktuellen Entwicklungen in den Bereichen Technik, Nutzung und Finanzierung analysieren die Gutachter die verschiedenen Möglichkeiten einer Förderung von lokaler und regionaler Vielfalt. Sie diskutieren die einschlägigen europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben und erläutern anhand ausgewählter Beispiele, welche Finanzierungsformen und Förderstrategien schon heute in verschiedenen Ländern und Staaten praktiziert werden. Auf dieser Basis gehen sie der Frage nach, welche Modelle zulässig und geeignet sein könnten, zum Erhalt bzw. der Schaffung vielfältiger lokaler Medienlandschaften beizutragen.

Das vorliegende Gutachten belegt die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Förderung lokaler und regionaler Medieninhalte und liefert viele wertvolle Hinweise und Anregungen für die Entwicklung konkreter Fördermodelle und -instrumente. Hervorheben möchte ich an dieser Stelle jedoch die Ausführungen zur besonderen Rolle lokaler und regionaler Medien für eine demokratische Gesellschaft. Neben der spezifischen Nähe-Beziehung

durch die Beschaffung, Auswertung und Verbreitung von Informationen, die für die individuelle und öffentliche Meinungs- und Willensbildung vor Ort essentiell sind, in überregionalen Medien aber nicht berücksichtigt werden, betonen die Autoren auch die „stärkere Bindung des Mediums zu den Rezipienten, die durch intensivere Beteiligung und Teilhabe am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung geprägt ist und aufgrund kultureller wie sprachlicher Aspekte eigene Räume der gemeinsamen Identifikation, des Dialogs und der Toleranz wahrt.“

Jochen Fasco
Direktor

Vorwort Prof. Dr. Benjamin Immanuel Hoff

Minister für Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei

Band 25 der TLM-Schriftenreihe

„Das Lokale ist die Botschaft“

In Anlehnung an den Slogan des amerikanischen Medientheoretikers Marshall McLuhann¹ „The medium is the message“ gilt es festzustellen, dass eine immer komplexer werdende Medienlandschaft Räume für Begegnung, Räume für Meinungen und Räume für den kritischen Diskurs braucht.

Solche, zum Teil leider zu wenig Beachtung findende, mediale Begegnungsräume stellen für mich gerade lokale und regionale Inhalteangebote dar. Die Thüringer Landesregierung hat sich im Rahmen ihrer medienpolitischen Zielvorgaben die Aufgabe gestellt, *„zu prüfen, wie die lokalen Radio- und Fernsehangebote gefördert werden können.“*²

Vor diesem Hintergrund hat sich die Thüringer Staatskanzlei mit dem vorliegenden Gutachten entschieden, die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Förderung inhaltlicher Qualitätsangebote in Presse-, Rundfunk- und Onlineangeboten durch das renommierte Institut für Europäisches Medienrecht aufzeigen zu lassen. Insoweit gilt es, dem Fazit in Ziffer 30 der Zusammenfassung besondere Beachtung zu schenken. Demnach liefert die rechtsvergleichende Betrachtung *„im Ergebnis Anhaltspunkte für eine effektive, rechts- und vielfaltswahrende Medienförderung. Sie ist aber nicht nur von rechtspolitischem Erkenntnisinteresse im Hinblick auf mögliche Vorbilder für eine staatsvertragliche oder autonom landesgesetzliche Fortentwicklung des Rechts der Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt in den Medien. Sie ist auch von europarechtlicher Relevanz.“* Insoweit verspricht dieses Gutachten auch wertvolle Hinweise für die aktuellen medienpolitischen Diskussionen insbesondere auch für die „AG Regionale Vielfalt“ der Rundfunkreferenten, die solche Fragen im Lichte der Protokollerklärung aller Länder zum 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag aufbereiten soll.³

Ferner zeigt die zitierte These klar auf, dass es einordnende Orientierung und kluge Förderung des medialen Nahraumes braucht, denn „Medienvielfalt vor Ort“ ist DNA-Bestandteil einer modernen Mediendemokratie.

Das Reizvolle an lokalen und regionalen Angeboten ist ihr besonderer Blickwinkel und dass sie oft nicht Mainstream sind und somit eine besondere Wirkmächtigkeit haben. Diese Angebote sind nämlich näher an den Menschen und eröffnen folglich echte Kommuni-

¹ (* 1911, † 1980)

² Koalitionsvertrag Seite 59

³ „Die Länder beabsichtigen, zeitnah die bestehenden Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen und zum Medienkonzentrationsrecht zu überprüfen. In diese Prüfung sollen auch Regelungen einbezogen werden, die insbesondere in Ländern ohne regionale Fenster zur Vielfalt der lokalen und regionalen Rundfunkangebote beitragen können.“

kationsräume, sie sind sogar Katalysatoren der gelebten Demokratie im öffentlichen Raum. Sie erfüllen dadurch mithin die klassische Agora-Funktion.

Durch den weit über den lokalen und regionalen Tellerrand hinausgehenden europäischen Blick gelingt es dem Gutachten auch, echte medienordnungsrechtliche und –politische Handlungsoptionen aufzuzeigen im Sinne der dem schottischen Stadtplaner Sir Patrick Geddes⁴ zugeschriebenen Losung „*Think globally, act locally*“! Oder, um es anders zu sagen:

Das Lokale ist nicht die Frage! - Das Lokale ist die Antwort!

Prof. Dr. Benjamin-Immanuel Hoff

Minister für Kultur, Bundes- und Europaangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei

⁴ (* 1896, † 1932)

Thesenartige Zusammenfassung

1. Journalismus befindet sich im Jubiläumsjahr der Weimarer Reichsverfassung wie der ersten Rundfunksendung 1919 weltweit in einem permanenten Umbruch; Digitalisierung und Globalisierung sind dabei auch in Bezug auf Qualitätsjournalismus als Treibstoff von kommunikativer Vielfalt zwei Seiten einer Medaille. Hinzu tritt ein sich veränderndes Mediennutzungsverhalten, das stärker als in der Vergangenheit demographisch ausdifferenziert ist und zunehmend zum Mobilien tendiert. Die Devise „think global - act local“ ist hier auch in Bezug auf die lokale und regionale Ebene von medialer Vielfaltssicherung bedeutsam. Im Lokaljournalismus ist dabei ein wachsender Konzentrationsgrad zu erkennen - verbunden mit Einsparungen im Redaktionsbereich. Die Konkurrenz durch neuartige Angebote im Internet in Verbindung mit Formen individualisierter Werbeauspielung belastet werbliche Refinanzierungsmöglichkeiten für klassische Presse- und Rundfunkangebote auf lokaler bzw. regionaler Ebene zusätzlich und birgt Risiken im Hinblick auf neue Angebotsformen für lokale und regionale Informationen.
2. Medienrelevanter Strukturwandel – in Bezug auf Inhalte, Distributions- und Präsentationsformen, journalistische Arbeitsprozesse sowie Publikumsbindung und ökonomische Grundlagen – ist ein fortdauernder Prozess. Disruptive Prozesse, die durch neue Akteure, neue Inhalte und neue Vermarktungsansätze in der kulturellen, ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Wertschöpfung mittels medialer Beiträge zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung ausgelöst werden können, bergen nicht nur die Kraft „schöpferischer Zerstörung“, sondern auch das Risiko vielfaltsbegrenzender Entwicklungen – nicht zuletzt auf der lokalen und regionalen Ebene des demokratischen Prozesses und gesellschaftlichen Zusammenhalts.
3. Ökonomische Vielfaltsgefährdungen durch erschwerte Refinanzierungsmöglichkeiten gehen mit vielfaltsgefährdendem Wandel im Mediennutzungsverhalten einher: Ein Generationenabriss in der Nutzung lokaler und regionaler Informationsangebote würde eine wesentliche Grundlage demokratischer Willensbildung erodieren und birgt damit Risiken, die weit über wirtschaftliche Zukunftsperspektiven von Medienhäusern hinausreichen.
4. Die wichtige, ja unverzichtbare Bedeutung freier Medien für eine demokratische Gesellschaft und ein den Grundwerten von Landesverfassungen, Grundgesetz sowie EU entsprechendes Gemeinwesen ist unumstritten. Lokale und regionale Medien nehmen dabei eine besondere Rolle ein: Sie können nicht nur ein besonderes Spektrum an Informationen wie etwa Meldungen zur Lokalpolitik oder Nachrichten aus der Region beschaffen, auswerten und verbreiten, die in überregionalen Medien keine Berücksichtigung finden, aber essentiell für die individuelle und öffentliche Meinungs- und Willensbildung in Bezug auf Räume der Nähe sind. Über diese Nähe-Beziehung hinaus besteht im Regional- und Lokalmedienbereich auch eine stärkere Bindung des Mediums zu den Rezipienten, die durch intensivere Beteiligung und Teilhabe am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung geprägt ist und aufgrund kultureller wie sprachlicher Aspekte eigene Räume der gemeinsamen Identifikation, des Dialogs und der Toleranz wahrt.

5. Ohne mediale Diskursforen zu kommunalen Angelegenheiten droht die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung ebenso in Mitleidenschaft zu geraten wie die föderale Struktur der Bundesrepublik ohne regionalen Qualitätsjournalismus nachhaltig gefährdet würde. Regionale und lokale Medienvielfalt trifft demgegenüber Vorsorge gegen die Entwicklung zu einem unitarischen Bundesstaat, der strukturell Machtballungen begünstigt und damit die Staatszwecke des Grundgesetzes gefährdet. Dieser Vorsorge-Gedanke kennt im Übrigen neben einer an die Regulierungsebene gerichteten rechtlichen Dimension auch eine Dimension fortdauernder Eigenverantwortung lokaler und regionaler Medien: Auch wenn die Verfassungsprinzipien föderaler Gliederung und kommunaler Selbstverantwortung keine Pflichten für private Medien begründen, sind diese gehalten, sich wandelnden gesellschaftlichen, technischen, nutzungsbezogenen und wirtschaftlichen Bedingungen durch kreative Aus- und Umgestaltung ihres Angebots anzupassen, ‚mit der Zeit zu gehen‘. Dazu können etwa die Präsentation und Bereitstellung von Inhalten auf Abruf, für den Hörfunk bspw. durch Podcasts zu lokalen oder regionalen Themen, ebenso zählen wie die Bündelung von lokalen oder regionalen Angeboten auf einer Benutzeroberfläche für den Konsum von audiovisuellem oder von Audio-Content.
6. Die Medienvielfalt, bzw. deren Schutz und Gewährleistung, ist aber auf europäischer Ebene wie im nationalen Rechtsraum in unterschiedlich intensiver Weise als Regulierung (mit-) bestimmende Zielsetzung, die sich aus einer jeweils unterschiedlichen Zusammenschau von in Verfassungstexten verankerten Wertentscheidungen, Strukturprinzipien und Grundrechtsgewährleistungen ergibt, fest verankert.
7. 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.
8. Im Hinblick auf die Werte der EU, zu denen Freiheit und Wahrung der Menschenrechte, einschließlich ihrer massenkommunikationsbezogenen Ausformungen, ebenso wie Pluralismus zählen, sowie die Strukturprinzipien der Europäischen Union ergibt sich ein Spannungsverhältnis zwischen der Verpflichtung zur Achtung der nationalen Identität der Mitgliedsstaaten und zur Wahrung der kulturellen Vielfalt einerseits und den Grundprinzipien des gemeinsamen Binnenmarkts andererseits, an dem sich mitgliedstaatliche wie unionale Maßnahmen im Bereich der Medien- und Kulturförderung zu orientieren haben.
9. Der positiv-rechtliche Aussagegehalt der europäischen Grundrechte in Bezug auf die Freiheit der Medien, der wenn nicht eine Pflicht zu, so doch eine Offenheit für vielfaltsfördernde Maßnahmen bedingt, muss mit der abwehrrechtlichen Anforderungen der Grundrechte in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Die individualfreiheitsrechtliche Dimension der Grundrechte spricht dabei für ein grundsätzliches Verbot steuernder Einflussnahme auf das Vorhandensein oder den Betrieb von Medien, insbesondere deren Inhalt, bei der Ausgestaltung von Maßnahmen zur Vielfaltssicherung, ohne solche Akzentuierungen als ultima ratio der Vielfaltssicherung und -

förderung generell auszuschließen. Ob dabei der Pluralismussicherung, zu der sich auch die EU als Grundprinzip und Zielsetzung bekennt, der Vorrang einzuräumen ist, muss sich anhand des Einzelfalls beurteilen. Sowohl die (kulturelle, öffentliche, etc.) Bedeutung der hierdurch geförderten Angebote sowie deren tatsächliche Situation als auch die Förderintensität im Hinblick auf finanzielle, inhaltliche und reichweitenbezogene Aspekte, die sich bei grundrechtlich gebotenen weiten Verständnis als Eingriff in Grundrechte der nicht geförderten Medien auf wettbewerbsneutrales Verhalten darstellen, werden dabei eine entscheidende Rolle spielen. Namentlich geht mit der Entwicklung von Internetangeboten und sozialen Netzwerken bei der gattungsdifferenzierenden Betrachtung von Vielfaltssrisiken keine Entpflichtung vom Gebot der Beobachtung und ggf. der Duldung oder gar Förderung vielfaltssichernder Maßnahmen der mitgliedstaatlichen Ebene im Bereich klassischer Medien, namentlich des Rundfunks, einher.

10. Ein eigener Auftrag zur Kultur- und Medienförderung auf europäischer Ebene aus Art. 167 AEUV i.V.m. der Wertentscheidung „pro Pluralismus“, wie sie nicht zuletzt aus Art. 2 EUV folgt, besteht höchstens neben dem „kulturellen Selbstbestimmungsrecht“ der Mitgliedstaaten und ist diesem gegenüber subsidiär. Die Meinungs- und Medienfreiheit auf Ebene der europäischen Grundrechte gehen in Bezug auf das Bekenntnis zum Pluralismusprinzip zwar, nicht zuletzt mit Blick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der EU und das Subsidiaritätsprinzip, nicht so weit, dass daraus ein positiver Ausgestaltungsauftrag abgeleitet werden könnte, sind jedoch bei der Anwendung und Auslegung des Unionsrecht als Leitmaximen zu beachten.
11. In dem weit auszulegenden Bereich beihilfeaufsichtsrechtlicher Kontrollkompetenzen der EU besteht zwar ein grundsätzliches Verbot von staatlichen Beihilfen, in dessen Anwendungsbereich auch Beihilfen im Medienbereich fallen. Allerdings kommt dem Gebot einer kultur-, medien- und medienvielfaltsfreundlichen Auslegung auch europäischen Beihilfeaufsichtsrechts sowie der zunehmenden Ausrichtung des Integrationsprogramms auf ein „Europa der Regionen“ eine zentrale Rolle in der Anwendung von Ausnahmen zum Verbotsgrundsatz zu. Solche können in der Betrauung von Unternehmen mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die im Bereich privater Medienförderung allerdings praktisch noch keine Relevanz erreicht hat, oder in der Aktivierung des in Art. 107 AEUV angesprochenen Gemeinwohlpotentials liegen. Letzteres kann auch journalistisch-redaktionelle Bereiche umfassen, wenn die Förderung einen kulturellen Schwerpunkt hat und den Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 3 AEUV entspricht.
12. Wenngleich auf den ersten Blick eine beihilfeaufsichtsrechtliche Relevanz von Förderungen auf Lokal- und Regionalebene fernliegend scheint, spricht eine Strategie der Risikominimierung für verfahrensrechtliche Offenheit für Prüfverfahren und materiellrechtliche Offenheit in Bezug auf die Fördervoraussetzungen, -mechanismen und -kontrolle. Sowohl im Hinblick auf eine mögliche (maßgebliche) Erweiterung des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch auf die grundsätzlich mögliche Finanzierung von public service-Inhalten privater Medien aus öffentlichen Mitteln jenseits derjenigen aus dem Rundfunkbeitrag, die jeweils eine erneute beihilferechtliche Prüfung der Zulässigkeit des Beitrags auslösen würden, käme es vor allem auf das

Vorhandensein von Mechanismen gegen Überkompensation und eine klare und abgrenzbare Auftragsdefinition an (Art. 106 Abs. 2 AEUV). Europarechtliche Ausgestaltungs-Leitplanken für eine auf lokale und regionale Vielfaltssicherung und -förderung von oder zu Gunsten von Medien ergeben sich insoweit im Wesentlichen aus der Gesetzesbindung des Förderkonzepts, dem Gebot der Transparenz in Bezug auf das Verfahren, der Pflicht zur Beachtung des Übermaßverbots und der Programmfreiheit, insbesondere auch in Bezug auf die Intensität der Förderung. Maßnahmen mit dem Ziel der Herstellung oder Sicherung kultureller, auch medialer Vielfalt durch die Förderung lokaler und regionaler Medien insgesamt müssen danach so ausgestaltet sein, dass sie den Faktoren der Erforderlichkeit im Sinne eines Defizitausgleichs, der Eignetheit im Sinne der Schaffung eines Anreizeffekts für Medien und der Angemessenheit im Sinne der Beschränkung auf ein Minimum (Art. 107 Abs. 3 Buchst. c) AEUV) genügen.

13. Eine Zusammenschau der Maßnahmen auf Ebene des EU-Sekundärrechts zur Förderung von Vielfalt in den Medien bzw. mit entsprechender Wirkung verdeutlicht die Doppelnatur, die den Medien in der Rechts-, Wirtschafts-, Gesellschafts- und Staatsordnung der Mitgliedstaaten der EU zukommt: Als Wirtschaftsgut, das von miteinander konkurrierenden Marktteilnehmern bereitgestellt wird, unterliegen sie bestimmten auf den Binnenmarkt bezogenen Vorgaben mit ausdifferenzierter, etwa sozial-, Verbraucherschutz- und wettbewerbsrechtlicher komplementärer Zielsetzung. Für Medien als Kulturgut mit Bedeutung für den demokratischen Willensbildungsprozess müssen diese Vorgaben aber - insbesondere unter Berücksichtigung der Vorgaben der Wahrung der nationalen und kulturellen Identität der Mitgliedstaaten - in Ausgestaltung, Anwendung und Auslegung jeweils angepasst und angereichert werden, um Vielfalt zu sichern und ein gewisses Maß an medialer Grundversorgung zu gewährleisten.
14. Die Etablierung von Must-Carry-Prinzipien wie Übertragungspflichten oder Quotenforderungen stellt dabei ein starkes, unter grundrechtlichem Blickwinkel einschneidendes, aber verhältnismäßiges Mittel für die Umsetzung dieser kultur-, medien- und demokratiebezogenen Zielvorgaben im Interesse der Sicherung von (auch regionaler und lokaler) Vielfalt dar.
15. Ausnahmemöglichkeiten zu im Übrigen bestehenden Restriktionen freier Entfaltung von Geschäftsmodellen wie etwa im Bereich der quantitativen Werbebestimmungen dienen über ihren privilegierenden Effekt der (finanziellen) Entlastung ausgewählter, nicht zuletzt in ihrem Angebot auf lediglich regionale und lokale Kommunikationsräume ausgerichteter Anbieter und tragen so mittelbar zur Herstellung von Anbietervielfalt bei. Dabei wird die Antwort auf die medienpolitische Frage, ob von der Ausnahmemöglichkeit in der Umsetzung der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste Gebrauch gemacht wird, in Deutschland durch verfassungsrechtliche Vorgaben der positiven, vielfaltssichernden und -fördernden Ordnung des Rundfunks entscheidend mitgeprägt.
16. Die Vorschriften der EU können im Hinblick auf die Förderung der Vielfalt lokaler und regionaler Medien als solcher (Anbietervielfalt) und in diesen Medien (Angebotsviel-

falt) zum einen als direkter Anknüpfungs- und Ausgangspunkt dienen, etwa indem von der Möglichkeit, regionale und lokale Anbieter von Werberestriktionen zu befreien (§46 a RStV basierend auf der Öffnungsklausel in Art. 26 AVMD-Richtlinie), auf Landesebene möglichst umfangreich Gebrauch gemacht wird oder indem man bei der Umsetzung der AVMD-Richtlinie in die Begriffsbestimmung der "europäischen Werke", die Fernsehveranstalter nach Art. 16 und Anbieter von Abrufdiensten nach Art. 13 der novellierten AVMD-Richtlinie im Rahmen fester Quoten zur Verfügung stellen müssen, auch vermehrt lokale und regionale Gesichtspunkte einfließen lässt. Zum anderen können sie als Leitbilder und Modelle zur Fortentwicklung der Regulierung für regionale und lokale Kommunikationsräume herangezogen werden, indem etwa über eine Quotenregelung für Lokal- und Regionalinhalte für bspw. Newsfeed-Seiten und andere Plattformen nachgedacht wird oder indem verhältnismäßige und transparente Übertragungspflichten ähnlich wie im EU-TK-Recht im Online-Bereich für Lokal- und Regionalanbieter erwogen werden.

17. 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.
18. So hat das BVerfG mit dem Gebot einer positiven Ordnung des Rundfunks, die sich auf den Rundfunk im weiteren, dynamisch zu verstehenden verfassungsrechtlichen Sinne bezieht, grundrechtsdogmatisch eine Handlungspflicht für den Gesetzgeber begründet, die in besonderer Weise geeignet ist, Anker auch für Maßnahmen der Sicherung und Förderung von Medienvielfalt auch im lokalen und regionalen Raum zu sein. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf die vom BVerfG dabei betonte Pflicht, auf neue Herausforderungen für das Vielfaltsziel des Grundgesetzes zeitnah und effektiv zu reagieren, Allerdings verfügt der Gesetzgeber auch insoweit über einen weiten Gestaltungsspielraum. Während die Grenzen dieses Gestaltungsspielraums 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 deutlich vorkonturiert sind, ist der Gestaltungsspielraum in Bezug auf private Rundfunkangebote weniger eingegrenzt. Allerdings darf auch in diesem Bereich Vielfaltssicherung nicht völlig unterbleiben.
19. Während die Pflicht zur Ausgestaltung einer positiven Rundfunkordnung den Gesetzgeber zur konkreten Reaktion auf festgestellte Schwachstellen verpflichtet, könnte die Institutsgarantie der Presse dies nur in Extremfällen - vor allem vor dem Hintergrund, dass man hier auf die Entstehung und Bewahrung von Vielfalt durch die Bedingungen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs setzt. 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 Of-

fenheit des demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses außergewöhnliche Gefährdungslage begründen sollten.

20. Der Ausgestaltungsauftrag im Rundfunkwesen führt nicht dazu, dass der Eingriff in die Freiheiten und Gleichheitsrechte Dritter durch Fördermaßnahmen per se als zulässig zu bewerten wäre. Umgekehrt bewirkt das Fehlen eines solchen Auftrages im Presse- und im Filmwesen auch nicht, dass dem Gesetzgeber bei der Vielfaltsförderung die Hände gebunden wären. Eine Annäherung der in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG adressierten Freiheiten der Massenkommunikation findet allerdings weniger auf der Ebene des Ausgestaltungsauftrages als - insbesondere im Hinblick auf die Aspekte der Staatsferne, Neutralität und Gleichbehandlung - auf der Ebene der Ausgestaltungsmodalitäten statt.
21. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten für die Vielfaltssicherung und insbesondere Förderung lokaler und regionaler Medien sind mannigfaltig und reichen aktuell praktisch von direkten finanziellen Förderungen über gesetzliche Privilegierungen bis hin zu Must-Carry-Verpflichtungen. Bei jeder geplanten Maßnahme sind allerdings die Vorgaben des Verfassungsrechts zu beachten, was sowohl für kompetenzrechtliche als auch materielle Anknüpfungspunkte gilt. Wenngleich eine Förderung von Medien auf Landesebene regelmäßig mit dem Ziel der Vielfaltssicherung erfolgt, ist dabei die Behandlung auch wirtschaftlicher Fragestellungen unumgänglich, was vor dem Hintergrund des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges nicht immer spannungsfrei im Hinblick auf Regulierungszuständigkeiten des Bundes möglich ist.
22. 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.
23. Im Bereich der Telekommunikationsordnung hat die „dienende Funktion“ des TK-Rechts in Bezug auf die Rundfunkgewährleistung auch einen vielfaltssichernden Gehalt. Dieser Gehalt wird parallel auch im europäischen TK-Recht fortdauernd durch den neuen elektronischen Kommunikationskodex der EU gestützt.
24. Die Vielfaltssicherung verlangt zudem in kleinteiligeren Verbreitungsgebieten, also insbesondere im lokalen und regionalen Bereich, die Beachtung von Besonderheiten aus der tatsächlichen Marktsituation. Je kleiner das Gebiet, desto weniger Medienanbieter sind regelmäßig aufgrund wirtschaftlicher Gesichtspunkte darauf ausgerichtet. Das entbindet (zumindest) den (Rundfunk-) Gesetzgeber jedoch nicht von der Verpflichtung zur Herstellung gleichgewichtiger Vielfalt der Meinungen im Gesamtangebot vor Ort.
25. Eine Zusammenschau der einzelnen Gestaltungen von Medienförderung im Medienrecht der Länder zeigt: Maßnahmen zur Vielfaltssicherung gibt es mit einer großen Bandbreite fördernder Einrichtungstypen, geförderter Mediengattungen und Förderinstrumente und -verfahren. Die Landesmedienanstalten besitzen hierbei eine hervor-

gehobene Rolle, ihre vielfaltsunterstützenden Maßnahmen im Bereich direkter oder indirekter Förderung haben sich in den letzten Jahren erweitert und vertieft – bei im Wesentlichen unveränderter Finanzausstattung. Kernauftrag der Landesmedienanstalten im Rahmen der Vielfaltssicherung bleibt allerdings schon aus verfassungsrechtlichen Gründen des staatsfernen Organisationserfordernisses auch weiterhin eine Verhinderung von Informationsvorherrschaft und Anbieterkonzentration im Rahmen eines klassisch vielfaltssichernden Aufsichtsauftrags für den Bereich der Rundfunkmedien.

26. Grundlage fördernder Maßnahmen der Landesmedienanstalten, welche aus Mitteln des Rundfunkbeitrags finanziert werden, bildet der Rahmen des § 40 RStV. Dieser beinhaltet derzeit – bei unterschiedlicher zeitlicher Rahmensetzung - die technische Rundfunkförderung, die Förderung von Medienkompetenz, die Förderung nichtkommerzieller Veranstalter und die Förderung von Bürgermedien. Dies geschieht in den einzelnen Ländern in unterschiedlicher Ausgestaltung und in unterschiedlichem Umfang, worin sich die Gestaltungsprärogativen des jeweiligen Landesgesetzgebers zu Adressaten, Instrumenten, Verfahren und Vernetzung der Vielfaltssicherung widerspiegeln.
27. Über die in § 40 RStV genannten Bereiche hinaus finden sich in den Landesmedien-gesetzen mehrere zusätzliche für die Vielfaltsförderung relevante Aufgaben der Landesmedienanstalten oder von Einrichtungen, die organisatorisch und/oder finanziell mit diesen Regulierungsbehörden bzw. ihrer Finanzierungsquelle verkoppelt sind. Diese Aufgaben weisen – namentlich in Form mediengattungsübergreifender Förderaktivitäten, wie sie insbesondere bei der Förderung von Qualitätsjournalismus feststellbar sind - teilweise Schnittstellen zu den vorgenannten Bereichen auf, reichen teilweise aber auch – wie im Bereich der Filmförderung – über die klassischen Adressaten vielfaltssichernder und –fördernder Tätigkeiten der Landesmedienanstalten hinaus. Bayern erweist sich insoweit mit Blick auf die finanziellen Rahmenbedingungen der Förderpolitik seiner Landesmedienanstalt wie im Blick auf die verfassungsrechtliche Sonderstellung durch Art. 111a der Bayerischen Verfassung als in zweifacher Weise für die Förderung lokaler und regionaler Vielfalt durch die Landesmedienanstalt besonders aufgeschlossener Medienstandort.
28. Eine wertende Gesamtbetrachtung der vorhandenen, auf lokale und regionale Vielfaltsförderung zielenden und/oder diese unterstützenden Maßnahmen führt zu einem ernüchternden Befund: Die Maßnahmen genügen dem Ziel nachhaltiger Förderung nur bedingt: So sind Regionalfenster ein wichtiges Mittel, um auch territorial begrenzten Themen eine größere Bühne zu geben und damit Vielfalt herzustellen, die Einräumung betrifft allerdings nur wenige Anbieter und beschränkt sich auf die Förderung der Präsenz – nicht der (nachhaltigen) Entwicklung des Mediums. Das Verbot regionalisierter Werbung in bundesweiten Programmen, das dazu dient, diesen Werbemarkt für Lokal- und Regionalanbieter zu sichern, gilt nicht in allen Ländern und auch die Spielräume für die Erleichterung bei Werberestriktionen für regionale Anbieter werden nicht von allen Ländern ausgeschöpft. Die Förderung von Bürgermedien ist zwar ein wichtiger Aspekt für die Teilhabe am öffentlichen Diskurs und stellt eine wichtige Ergänzung für die Schaffung auch kultureller Vielfalt dar, ist aber vor dem

Hintergrund der nachhaltigen und verlässlichen Vielfaltssicherung nicht allein ausreichend, da es den betreffenden Medien häufig – durchaus konzeptionell angelegt - an Beständigkeit und Professionalität mangelt. Von Medienkompetenzförderung, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie Filmförderung profitieren die Medien zwar, allerdings nur mittelbar und auch nicht planbar. Eine direkte Möglichkeit bei der Umsetzung neuer kreativer Ideen, der Gestaltung neuer Formate oder der Schaffung vielleicht nicht massentauglicher oder territorial begrenzter Inhalte auf nachhaltige Instrumente zurückzugreifen, besteht derzeit nicht. Auch das Zusammenspiel der aufgezeigten Regelungen, einschließlich der Möglichkeiten technischer Unterstützung, hat bislang nicht ausgereicht, um die Vielfalt auf regionaler und lokaler Ebene dauerhaft zu sichern. Zudem ist festzustellen, dass sich die Regelungen maßgeblich an den Rundfunk richten, es in anderen Bereich wie der Presse aber abgesehen von Steuererleichterungen und Regelungen im Pressekonzentrationsrecht nahezu gänzlich an vielfaltsfördernden Maßnahmen mangelt.

29. 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. Während sich in Deutschland vor dem verfassungsrechtlichen Gedanken der Staatsferne der Presse beispielsweise die Grundausrichtung etabliert hat, die Vielfaltssicherung der Presse im Wesentlichen nur den Bedingungen des freien Wettbewerbes zu überlassen, ist in anderen europäischen Staaten die Presseförderung Regel und nicht Ausnahme.
30. Die rechtsvergleichende Betrachtung liefert im Ergebnis Anhaltspunkte für eine effektive, rechts- und vielfaltswahrende Medienförderung. Sie ist aber nicht nur von rechtspolitischem Erkenntnisinteresse im Hinblick auf mögliche Vorbilder für eine staatsvertragliche oder autonom landesgesetzliche Fortentwicklung des Rechts der Sicherung lokaler und regionaler Vielfalt in den Medien. Sie ist auch von europarechtlicher Relevanz. Denn die Praxis der EMRK-Vertragsstaaten kann die Auslegung der Medienfreiheit nach Art. 10 EMRK in einer Weise (mit-) bestimmen, die auch für die Frage bedeutsam ist, ob sich Fördermaßnahmen deutscher Hoheitsträger im durch dieses europäische Menschenrecht gesetzten Rahmen halten.
31. 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. Es lassen sich direkte und indirekte Förderinstrumente ebenso unterscheiden wie allgemein oder selektiv eingesetzte Instrumente. 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 sol-

chen Förderung betrachtet, die von äußeren Faktoren wie der Auflagenhöhe bis hin zu publizistischen Kriterien wie der Anteile an redaktionellen Inhalten reichen.

32. 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). 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.
33. 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.
34. Nachhaltige Vielfaltsförderung durch die Landesmedienanstalten setzt ebenfalls rundfunkstaatsvertragliche wie rundfunkfinanzierungsstaatsvertragliche Nachsteuerungen voraus, bei denen sowohl die Höhe des Anteils am Beitragsaufkommen wie die Höhe des Sockelbetrags und eine Ermächtigung zum landesmedienanstaltsinternen Finanzausgleich in den Blick genommen werden können - stets unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangslage der Landesmedienanstalten in finanzieller Hinsicht sowie der Wirkungen des bündischen Prinzips im Rahmen der Gesamtveranstaltung Rundfunk.
35. Die Förderung auch journalistisch-redaktioneller Aspekte auf der Seite privater Medienangebote ist verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen und kann auch an inhaltliche Punkte wie Nachrichten- Informations- und Beratungsangebote für die jeweilige lokale und regionale Ebene anknüpfen, solange diese Förderung tendenzneutral ausgestaltet ist. Gerade auch bei einer solchen Förderung ist das Gebot der Staatsferne zu beachten. Dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe lässt sich über verschiedene organisatorisch-prozedurale Vorkehrungen nachkommen, bei denen den plural zusammengesetzten Gremien der Landesmedienanstalten eine besondere Rolle zukommen kann.
36. Neben der direkten finanziellen Förderung lokaler und regionaler Medien kommen auch weitere Fördermaßnahmen in Betracht. Diese könnten beispielsweise im Rah-

men von kooperativ ausgerichteten Gemeinschaftseinrichtungen, einer Ergänzung rundfunkrechtlicher Programmgrundsätze sowie in der Absicherung bestehender Finanzierungsstrukturen privater Rundfunkveranstalter bestehen.

37. Zudem sollten bei einer digitalisierungskompatiblen Vielfaltsförderung im lokalen und regionalen Bereich 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. Dabei ist zu berücksichtigen, dass solche Maßnahmen in nicht unerheblichem Umfang in die Rechte und Interessen betroffener Adressaten eingreifen. Eine vielfaltssichernde Ausrichtung der Einhegung sich entwickelnder Meinungsmacht neuer Medienakteure ist allerdings im Kern geeignet, dem grundrechtlich wie grundfreiheitlich gebotenen Verhältnismäßigkeitstest zu genügen. 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: Denn hierdurch würde die Förderung eine auch im Lichte des Urteils des BVerfG zum Rundfunkbeitrag verfassungsrechtlich überzeugende innere Legitimation finden. 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.
38. 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. Zukünftig können auf der Grundlage eines solchen Evaluierungsberichtes bei der Auswahl und Ausgestaltung von Regulierungsinstrumenten der Vielfaltssicherung und –förderung im Vorhinein stärker empirische Erkenntnisse einfließen und im Nachhinein kann der Erfolg der getroffenen Maßnahmen präziser bewertet werden. 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 aufzeigen.

Hinweis:

Das Gutachten erscheint demnächst in der TLM-Schriftenreihe Band 25 (VISTAS Verlag).

Näheres erfahren Sie unter www.tlm.de.

Bei Rückfragen wenden Sie sich an die Thüringer Landesmedienanstalt, 0361 211770, mail@tlm.de.

