

A. Gegenstand und Gang der Untersuchung

Das vorliegende Gutachten behandelt die § 33 Abs. 3 Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) betreffende Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten und Notwendigkeiten zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht in Nordrhein-Westfalen bei der Beteiligung von Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung auf dem Pressemarkt am Rundfunk bestehen. Gegenstand des Gutachtens ist privates Fernsehen sowie nicht-lokaler privater Hörfunk. Dies gilt unabhängig vom Verbreitungsweg und der Verbreitungsart der Angebote.

I. Abgrenzung

Bei der Untersuchung außer Betracht bleiben folgende Aspekte:

1. Beteiligungen am lokalen Hörfunk

Lokaler Hörfunk in Nordrhein-Westfalen unterliegt den Sonderregelungen der §§ 52 ff. LMG NRW. Zur Vielfaltsicherung sehen diese für die Veranstaltung lokalen Hörfunks ein Zwei-Säulen-Modell vor, das zwischen Veranstaltergemeinschaft und Betriebsgesellschaft differenziert. Die Verfassungsmäßigkeit des ursprünglich für lokalen Rundfunk insgesamt¹ geltenden Modells wurde 1991 vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt.² Dem Gesetzgeber obliege es, den Besonderheiten des lokalen Bereichs - hierzu gehört insbesondere die häufig anzutreffende Monopolstellung der örtlichen Zeitungsverlage - Rechnung zu tragen und besondere Vorkehrungen gegen die Entstehung vorherrschender multimedialer Meinungsmacht zu treffen.³ Seit Novellierung des Landesmediensrechts 2002 (GV. NW 2002, S. 334) ist das Zwei-Säulen-Modell jedoch nur mehr für den lokalen Hörfunk vorgesehen, so dass der Vielfaltschutz im Fernsehen mit lokaler Reichweite, anders als der des lokalen Hörfunks, dem allgemeinen Anwendungsbereich des § 33 Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) unterfällt.⁴ Sind somit im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens in Anbetracht der Erfordernisse des Vielfaltschutzes im lokalen Bereich abweichende Vielfaltregelungen für lokalen Hörfunk aufgestellt, ist bereits nach

1 Vgl. Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 23.1.1987 (GV.NW. 1988, S. 6 in der Fassung vom 11.1.1988), 6. Abschnitt (§§ 23 – 31 LRG NRW). Die regulatorische Differenzierung zwischen lokalem Hörfunk und lokalem Fernsehen kannte das Rundfunkgesetz nicht. Im 6. Abschnitt war der lokale Rundfunk geregelt. Dazu zählten ausweislich der Erwähnung der jeweiligen täglichen Mindestprogrammdauer in § 24 Abs. 2 S. 1 LRG NRW ausdrücklich lokaler Hörfunk und lokales Fernsehen.

2 BVerfGE 83, 238 [324 ff].

3 BVerfGE 83, 238 [324].

4 Landtag NRW Drucksache 13/2368, S. 75.

der geltenden gespaltenen Rechtslage die Frage aufzuwerfen, ob dies mit Blick auf eine etwaige vergleichbare Konzentrationssituation im Bereich des lokal begrenzten Fernsehens gerechtfertigt sein kann.

Ungeachtet der technischen Gegebenheiten, die es – soweit ersichtlich – jedenfalls derzeit nicht zulassen, Fernsehen in dem lokalen Hörfunk entsprechenden Verbreitungsgebieten auszustrahlen, wäre es zumindest in Hinblick auf zukünftige Entwicklungen unumgänglich, die Sonderbehandlung des lokalen Hörfunks am Maßstab des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes zu überprüfen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund einer Flexibilisierung des in § 33 Abs. 3 LMG NRW enthaltenen Ansatzes zu sehen. Da dem Fernsehen gegenüber dem Hörfunk keine geringere Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zukommt,⁵ vielmehr die Bagatellisierung des Hörfunks über Internet in § 20b des Entwurfs zum 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Stand: 22. Oktober 2008) sogar eine wesentlich geringere Wertung des Hörfunks durch den Gesetzgeber vermuten lässt, wäre es nicht unproblematisch, Veranstalter lokalen Hörfunks engeren Gestaltungsgrenzen zu unterwerfen als Veranstalter lokal begrenzten Fernsehens. Gerechtfertigt sein könnte eine Differenzierung etwa aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten bei der Veranstaltung von Hörfunk und Fernsehen.⁶ Nicht kann und soll die Beantwortung dieser Frage hingegen Gegenstand des vorliegenden Gutachtens sein.

2. Abgrenzungsfragen zwischen Rundfunk und Telemedien

Außer Betracht bleiben außerdem Fragen der Umsetzung der Einordnung von Onlineangeboten von Verlagen als Rundfunk oder Telemedien sowie deren Zulässigkeit. Diese sind Gegenstand des derzeit verhandelten 12. und möglicherweise des 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrages. Ein Abweichen von den Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags durch (zeitlich nachfolgendes) Landesrecht ist zwar denkbar.⁷ Der Erlass späteren entgegenstehenden Landesrechts würde jedoch eine Verletzung des Rundfunkstaatsvertrags bedeuten, die Ansprüche der übrigen Vertragspartner auslösen könnte.⁸ Die in § 1 Abs. 2 RStV zur Klarstellung verankerte Kollisionsregel des Vorrangs des Staatsvertrags vor landesrechtlichen Regelungen macht insofern deutlich, dass Länder entsprechend ihrer

5 Allgemein zu Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft des Rundfunks zuletzt ausführlich BVerfG MMR 2007, S. 770, 771.

6 Dazu S. 103.

7 Vgl. Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag Kommentar, § 1 Rn. 4 ff.

8 Vgl. Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag Kommentar, § 1 Rn. 12.

staatsvertraglichen Bindung nur noch Regelungen treffen dürfen, soweit der Staatsvertrag hierfür einen Spielraum offen lässt.

Zum Verständnis soll die Abgrenzung zwischen Rundfunk und Telemedien im Rahmen des Gutachtens aber zumindest in Grundzügen erläutert werden.⁹

3. Veranstaltung von Rundfunk über das Internet

Die Untersuchung befasst sich auch nicht mit Fragen der Zulassung von Internetfernsehen, d.h. über Internet verbreiteten Rundfunk. Dieser ist kraft Natur der Sache bundesweites Fernsehen, weil er auch bei lokalem inhaltlichem Bezug nicht räumlich lokal begrenzt ist.

Auch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) geht bei rein internetbasierten Angeboten von einer Zulassungspflicht für bundesweiten Rundfunk nach § 20 Abs. 1 Satz 1 RStV aus und unterwirft sie im Grundsatz daher ihrer medienrechtlichen Konzentrationskontrolle. Andererseits stellt die KEK insofern auf inhaltliche Kriterien ab, als sie nur diejenigen Angebote ihrer Kontrolle unterwirft, die sich zumindest auch an Nutzer in Deutschland richten. Dies nimmt sie im Regelfall bei Angeboten in deutscher Sprache oder bei Inhalten mit Deutschlandbezug an.¹⁰

Bundesweite Rundfunkangebote unterliegen den Regelungen des RStV, welcher insbesondere für Fernsehveranstalter auch gesonderte konzentrationsrechtliche Vorgaben enthält. Nach neuer Rechtslage mit Inkrafttreten des 10. RÄStV zum 1. September 2008 ist für entsprechende Zulassungen nunmehr die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) zuständig.¹¹

Demgegenüber geht die Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (DLM) in ihrem Beschluss zur Überarbeitung ihres dritten Strukturpapiers nur bedingt von einer bundesweiten Bedeutung im Internet dargebotener Rundfunkangebote aus.¹²

Abgestellt wird hier auf das jeweilige Bestimmungsgebiet. Ein lokales oder regionales Angebot wird, trotz weltweiter Verbreitung über das Internet, dann angenommen, wenn drei Kriterien gegeben sind: (schwerpunktmäßig) lokale oder

9 Siehe unten S. 21.

10 Mitteilung 4/2007 der KEK vom 16. November 2007, abrufbar unter: http://www.kek-online.de/kek/information/publikation/kek_mitteilung_4.pdf.

11 Zu den komplexen Problemen der Medienregulierung im vorliegenden Zusammenhang auch Vesting, Grundlagen einer neuen Medienpolitik. Das Universalmedium Internet macht das alte Regulierungssystem hinfällig, Funkkorrespondenz 37/08.

12 Beschluss der DLM zur „Überarbeitung des dritten Strukturpapiers /Internet-Radio und IP-TV“ vom 27.6.2007.

regionale Inhalte, Sitz des Veranstalters im Bestimmungsgebiet sowie keine terrestrische oder Kabelverbreitung außerhalb des Bestimmungsgebiets. Die Rundfunkzulassung soll dann durch die Sitzlandanstalt erfolgen. Dieser Ansatz ist fragwürdig, da sowohl das LMG NRW als auch der Rundfunkstaatsvertrag auf das Verbreitungs-, nicht das Bestimmungsgebiet abstellen („Zulassung bundesweit *verbreiteter* Programme“).

Begrifflich ist schließlich klarzustellen, dass „Rundfunk im Internet“ im Internet veranstalteten Rundfunk meint. Dies wären nach dem Entwurf des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages (E-12. RÄStV) lineare Rundfunkangebote, wobei für den Hörfunk eine Sonderregelung in § 20b des Entwurfs vorgesehen ist. Internetrundfunk ist nicht mit IP-TV gleichzusetzen. Dieser Begriff beschreibt nur die Verbreitung von Inhalten mittels des Internetprotokolls.¹³

II. Gang der Untersuchung

Mit dem Ziel der Verhinderung von Meinungskonzentration im Rundfunk begrenzt § 33 Abs. 3 LMG NRW das Engagement von Presseunternehmen im landesweit oder Teilen des Landes veranstalteten Rundfunks. Konkret wird Presseunternehmen, die im Verbreitungsgebiet eine marktbeherrschende Stellung im Markt für Zeitungen oder Zeitschriften haben, verboten einen unmittelbar oder mittelbar beherrschenden Einfluss auf Rundfunkveranstalter auszuüben.

Im Lichte der Novelle des Landesmediengesetzes stellt sich u.a. vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen für den Pressemarkt die Frage einer Deregulierung bzw. einer Flexibilisierung der bestehenden Regelung. Da gerade auf lokaler und regionaler Ebene der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht besondere Sensibilität entgegenzubringen ist, sollen auf Grundlage der verfassungsrechtlichen Vorgaben die bestehenden Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers ausgelotet und verschiedene Lösungsmodelle ausgearbeitet werden.

Die Untersuchung ist wie folgt anzugehen: Zunächst wird ein Überblick über Aktivitäten der Presseunternehmen gegeben (Teil B, s. S. 6), der zeigen soll, welche wirtschaftlichen Möglichkeiten sich für Presseunternehmen auf dem Weg zu Medienunternehmen ergeben. In Teil C erfolgt eine Vorstellung der technischen Rahmenbedingungen, bevor sich Teil D mit rechtlichen Rahmenbedingungen für Rundfunkbeteiligungen befasst. Hier werden zunächst allgemeine, insbesondere aktuelle rundfunkrechtliche Rahmenvorgaben (s. S. 19 und S. 26) aufgezeigt, bevor genaueres Augenmerk auf die Anforderungen der Vielfaltssicherung und das Gebot zur Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht

13 Zu IP-TV vgl. Janik in Schwartmann, Praxishandbuch Medienrecht, Abschn. 5 Rn. 37 ff.

gelegt wird (s. S. 28). Im Anschluss daran befasst sich die Untersuchung mit den Regelungen zur Vielfaltsicherung und Medienkonzentration in den Bundesländern (Teil E, s. S. 41). Sodann wird ein kurzer Überblick über entsprechende Regelungen in ausgewählten europäischen Staaten gegeben (s. S. 92). Anschließend werden die Maßnahmen zur Vielfaltsicherung verglichen und kategorisiert sowie Problemfelder der aktuellen Regelung in § 33 LMG NRW aufgezeigt (s. S. 97). In Teil F werden schließlich Optionen für Nordrhein-Westfalen aufgezeigt. Diese Erwägungen finden unter G Eingang in Formulierungsvorschläge. Eine Zusammenfassung in Thesen schließt die Untersuchung ab (H, s. S. 180).