



# **Freie und unabhängige Medien in Deutschland Politische Handlungsvorschläge**

Sebastian Müller und Christoph Gusy

Universität Bielefeld

September 2012

## **Projektprofil**

MEDIADEM ist ein europäisches Forschungsprojekt, das in 14 Staaten (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Kroatien, Rumänien, Slowakei, Spanien, Türkei und Vereinigtes Königreich) von einem Team aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern unterschiedlicher Fachrichtungen durchgeführt wird. Im Mittelpunkt steht die Analyse der rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren, die die Entwicklung freier und unabhängiger Medien fördern bzw. behindern. Dabei werden freie und unabhängige Medien in ihrer Funktion, welche sie für demokratische Gesellschaften haben, betrachtet. Das Projekt untersucht die Strukturen von medienpolitischen Prozessen in den genannten Staaten und die Herausforderungen, die sich aus der Digitalisierung ergeben. Darüber hinaus analysiert es die Rolle der Europäischen Union und des Europarats, die ebenfalls auf die nationalen medienpolitischen Prozesse Einfluss nehmen.

Projekttitel (original): European Media Policies Revisited: Valuing and Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems

Projektdauer: April 2010 - März 2013

EU-Finanzierung: ca. 2,65 Millionen Euro

Beihilfevereinbarung: FP7-SSH-2009-A no. 244365

Projektwebsite: [www.mediadem.eliamep.gr](http://www.mediadem.eliamep.gr)

Copyright © 2010-2013

All rights reserved

### **Haftungsausschluss**

Die Informationen und Ansichten, die in dieser Publikation mitgeteilt bzw. zum Ausdruck gebracht werden, fallen in den alleinigen Verantwortungsbereich des MEDIADEM-Konsortiums. Sie geben nicht notwendigerweise die Ansichten der Europäischen Kommission wieder.

**Prof. Dr. Christoph Gusy** ist Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld. Er war Prorektor der Universität Bielefeld (1998-2005), Gastprofessor an der Universität Paris I (Panthéon-Sorbonne) (1998) und an der Université Robert Schuman, Straßburg (2000/2004). Er wirkte in vielen interdisziplinären Forschungsprojekten mit, die sich, neben anderen Bereichen, mit Fragen zur politischen Kommunikation und zur Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte befassten. Derzeit ist er Mitglied und Teilprojektleiter des Sonderforschungsbereichs 882 „Von Heterogenitäten zu Ungleichheiten“ an der Universität Bielefeld. Seit 2010 ist er zudem wissenschaftlicher Leiter des deutschen Partners im EU geförderten Projekt „European Media Policies Revisited: Valuing & Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems (MEDIADDEM)“. Er ist Autor von mehr als 20 Büchern und über 200 Aufsätzen.

**Sebastian Müller** ist seit 2006 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Universität Bielefeld am Lehrstuhl von Prof. Dr. Christoph Gusy. Er arbeitete für das EU-Forschungsprojekt JURISTRAS (2006-2009), das sich mit der Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte befasste. Seit 2010 ist er für das EU Forschungsprojekt „European Media Policies Revisited: Valuing & Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems (MEDIADDEM)“ tätig. Bevor er an die Universität Bielefeld kam, arbeitete er für verschiedene Menschenrechtsorganisationen, für die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung sowie für das Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin. Er veröffentlicht regelmäßig zu menschenrechtlichen Themen, zum europäischen und nationalen Medienrecht, zur EU-Integration sowie zur Inneren Sicherheit.

# **Freie und unabhängige Medien in Deutschland: Politische Handlungsvorschläge**

*Sebastian Müller und Christoph Gusy*

## **Zusammenfassung der Empfehlungen**

Ein demokratischer Staat besteht aus einem lebendigen Beziehungsgefüge, das zwischen gesellschaftlichen Gruppen und verantwortungsbewussten Persönlichkeiten existiert. Dieses Beziehungsgefüge entwickelt sich durch private, aber auch öffentliche Kommunikation. Die Menschen in einer Demokratie, wie auch die von ihnen gebildeten gesellschaftlichen Gruppen, benötigen, um an politischen Prozessen teilnehmen zu können, die für sie erforderlichen Informationen. Doch Informationen alleine genügen nicht; die Möglichkeit, miteinander zu kommunizieren und sich über die Informationen auszutauschen, ist ebenso von Bedeutung. Freie und unabhängige Medien übernehmen eine wichtige Funktion darin, diese Kommunikation zu ermöglichen. Nicht umsonst unterstreicht das Bundesverfassungsgericht immer wieder deren Rolle für das demokratische Miteinander als essentielle Voraussetzung. Es spricht vom Menschenrecht der freien Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit, beide sind im Grundgesetz verankert. Der öffentliche Austausch von Ideen, Meinungen und Informationen findet durch die Medien statt. Entweder in Form der bekannten Massenmedien, wie Zeitungen und Rundfunk, oder auf den verschiedenen Internetplattformen. Für beides gilt, dass freie und unabhängige Medien eine wichtige Schlüsselfunktion innehaben, wenn es um die öffentliche Meinungsbildung geht. Allerdings beeinträchtigen die Interessen staatlicher wie auch privatwirtschaftlicher Akteure die Grundlage der Medienlandschaft in Deutschland und gefährden dadurch den unabhängigen Informations- und Meinungsaustausch. Freie und unabhängige Medien – und damit ein freier und unabhängiger öffentlicher Diskursraum – müssen, so die Schlussfolgerung, unterstützt und rechtlich in ihrer Position gestärkt werden.

Der erste englischsprachige Bericht des MEDIADEM Projekts, der ‘Background information report. The case of Germany’, fasst die existierenden Medienstrukturen in Deutschland zusammen. Ein Schwerpunkt liegt auf dem rechtlichen Rahmen, der den öffentlichen Diskursraum formt, aber teilweise auch ermöglicht. Der zweite englischsprachige Bericht, der ‘Case study report. Does media policy promote media freedom and independence? The case of Germany’, geht auf die derzeitigen medienpolitischen Debatten sowie die medienrechtliche Gesetzgebung in Deutschland ein. Beide Berichte können auf der Homepage des Projekts abgerufen werden ([www.mediadem.eliamep.gr](http://www.mediadem.eliamep.gr)). Die demokratische Funktion der Medien steht im Mittelpunkt dieser Darstellungen. Insbesondere wurde herausgearbeitet, welche rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich sind, um einen freien und unabhängigen Diskursraum zu schaffen.

Die hier gemachten Empfehlungen beruhen auf der zweijährigen Forschungsarbeit zu diesem Projekt. Sie dienen dazu, aus den wissenschaftlichen Schlussfolgerungen konkrete politische Handlungsvorschläge abzuleiten und richten sich an die medienpolitischen Akteure in Deutschland.

## **1. Gewährleistung freier und unabhängiger öffentlicher Kommunikationsräume**

- **Netzneutralität:** Der nationale Gesetzgeber sollte einen diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten und den diskriminierungsfreien Datentransport innerhalb des Internets sicherstellen (Netzneutralität). Die jetzige Regelung im Telekommunikationsgesetz sollte überarbeitet werden, um eine klarere Bestimmung innerhalb des Gesetzes zu finden. Nationale Akteure werden ermutigt, wo möglich, einen europäischen Rechtsrahmen zu unterstützen, der die Netzneutralität im Internet sicherstellt.
- **Rundfunkräte:** Die Landesgesetzgeber werden dazu aufgerufen, die Zusammensetzung in den Rundfunkräten (bzw. im Fernsehrat und im Hörfunkrat) zu überprüfen und, wo erforderlich, der tatsächlichen gesellschaftlichen Vielfalt anzupassen. Den repräsentativen gesellschaftlichen Gruppen muss das Recht eingeräumt werden, selbst das zu entsendende Mitglied zu bestimmen. Ferner müssen die repräsentativen gesellschaftlichen Gruppen jederzeit in der Mehrheit sein. Der gemeinsame Anteil von staatlichen Vertretern sowie von politischen Parteien sollte nicht mehr als 20 Prozent ausmachen.
- **Medienrecht und Internet:** Bundes- und Landesgesetzgeber werden ermutigt, die medienrechtlichen Rahmenbedingungen zu überprüfen, um einen freien und unabhängigen Diskursraum im Internet sicherzustellen. Dies schließt eine mögliche Erweiterung der grundgesetzlichen Auslegung der Presse- und Rundfunkfreiheit um eine Internetdienstefreiheit ein. Ebenfalls sollte geprüft werden, welche Rechte und Pflichten sich von Journalisten auf Blogger übertragen lassen.
- **Medienkonzentrationsrecht:** Die Landesgesetzgeber werden dazu aufgerufen, effektive Bestimmungen zum Medienkonzentrationsrecht zu erlassen. Diese sollten der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) ermöglichen, auf der Grundlage eines Zuschauermarktanteiles zu entscheiden. Zudem sollte die KEK das Recht haben, die vorherrschende Meinungsmacht auch auf der Grundlage einer umfassenden Einschätzung der Aktivitäten auf medienrelevanten verwandten Märkten zu ermitteln.

## **2. Freie und unabhängige Medien: nationale und europäische Foren**

- Nationale Medienpolitiker werden ermutigt, sich – soweit erforderlich – mit der Mehrebenenstruktur medienpolitischer Prozesse vertraut zu machen. Diese Struktur besteht aus sich wechselseitig beeinflussenden Ebenen der Bundesländer, des Bundes und der Europäischen Union bzw. des Europarats.
- Nationale Medienpolitiker werden ermutigt die Entschliebung des Europäischen Parlaments ‘Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im digitalen Zeitalter: Zukunft des dualen Systems’ vom 25. November 2010 zur Kenntnis zu nehmen.
- Vertreter der Landes- und Bundesregierung werden dazu aufgerufen, das Recht der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Europäischen Union zu stärken, den Aufgabenbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie dessen Finanzierung – wie im Amsterdamer Protokoll vorgesehen – selbst zu definieren. Es könnte ratsam sein, den Vertrag über die Arbeitsweise der

Europäischen Union zu überarbeiten, um die Position der öffentlich-rechtlichen Medien rechtlich zu verbessern.

### 3. Informations- und Nachrichtenangebote

- **Medienpolitiker müssen im nationalen wie auch im europäischen Kontext sicherstellen, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter in Zukunft in der Lage sein werden, ihr Angebot auch im Internet zur Verfügung zu stellen und dieses auch weiterentwickeln zu können.**
- **Landesmedienanstalten und die Landesgesetzgeber werden dazu aufgerufen, die rechtlichen Rahmenbedingungen – soweit möglich – zu überarbeiten bzw. effektiv umzusetzen, um die Sendeminuten der Fernsehpublizistik zu kontroversen Themen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in den privaten Rundfunkangeboten zu erhöhen.**

### 4. Arbeitsbedingungen für Journalistinnen und Journalisten

- **Verleger sowie private und öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter müssen für Journalistinnen und Journalisten sozial und finanziell ausreichend abgesicherte Arbeitsbedingungen schaffen. Das gilt für die in regulären Arbeitsverhältnissen tätigen wie auch für freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zudem sollten sie die Unabhängigkeit der Redakteure sicherstellen und staatliche, wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Einflüsse auf ein mögliches Mindestmaß reduzieren.**

Am Ende dieses Policy Papers befindet sich zusätzlich ein Anhang, der die politischen Handlungsvorschläge für medienpolitische Akteure auf der Ebene der Europäischen Union und des Europarats zusammenfasst. Die dort gemachten Empfehlungen stammen aus dem englischsprachigen Bericht des MEDIADEM Projekts ‘Policy report addressing state and non-state actors involved in the design and implementation of media policies supportive of media freedom and independence, the European Union and the Council of Europe’, der im Internet (<http://www.mediadem.eliamep.gr/findings/>) abgerufen werden kann.

### **Freie und unabhängige Medien: Zusammenfassende Erkenntnisse des MEDIADEM-Projekts zur Situation in Deutschland**

Die erste wichtige Erkenntnis bezieht sich auf den **Begriff der freien und unabhängigen Medien**. Dieser Begriff steht nicht für sich alleine, sondern muss im Zusammenhang mit demokratischen Gesellschaften betrachtet werden. Es gibt keine absolut freien und unabhängigen Medien, die nicht in einer Beziehung zu ihrer Umwelt stehen. In einer demokratischen Gesellschaft muss die Idee der freien und unabhängigen Medien daher im Zusammenhang mit ihrer Funktion als Agenten der öffentlichen Meinungsbildung gesehen werden. Diese ermöglichen die öffentlichen Debatten über gesellschaftliche, politische und schließlich gesetzgeberische Prozesse. Daher haben sie in Demokratien eine wichtige

Funktion. Dies macht sie wiederum anfällig für Einflussnahme, die von unterschiedlichen Seiten ausgeübt werden kann. Solche Einschränkungen können aus dem politischen Bereich herrühren. Aber diese können auch von wirtschaftlichen Akteuren, von den Medienunternehmen selbst oder auch vom Publikum ausgehen.

Als zweiten Punkt sind die **komplexen Strukturen medienpolitischer Prozesse** in Deutschland zu erwähnen. Historische, politische und technische Gründe haben zu ausdifferenzierten medienpolitischen Strukturen geführt. Das gilt für die Gesetzgebung, bzw. die Selbstregulierung, wie auch für die Umsetzung der existierenden Normen. Vierzehn Landesmedienanstalten sowie deren gemeinsame Gremien und Kommissionen, wie z.B. die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK), kontrollieren die privat-kommerziellen Anbieter. Staatskanzleien der Landesregierungen wie auch die Landesparlamente übernehmen Schlüsselfunktionen in der rundfunkrechtlichen Gesetzgebung. Auf bundesgesetzlicher Ebene werden hingegen technische Fragen, wie zur Telekommunikation, behandelt. Nationale medienpolitische Prozesse interagieren zudem mit unionsrechtlichen Regelungen und dem Beihilfeverfahren der EU-Kommission. Onlineforen und internetgestützte Informationsportale beeinflussen ferner als neue Akteure medienpolitische Prozesse. Schließlich nehmen in medienrechtlichen Entwicklungen nationale wie europäische Gerichte eine wichtige Rolle ein. Das Bundesverfassungsgericht war in wesentlichen Bereichen prägend. Der Straßburger Europäische Gerichtshof für Menschenrechte übernahm eine eher ergänzende Funktion, jedoch schuf er mit seinen Urteilen einen europäischen medienrechtlichen Rahmen.

**Medienpolitische Prozesse** finden in Deutschland folglich in einem sich **wechselseitig beeinflussenden Beziehungsgefüge** statt, das sich auf **unterschiedliche Ebenen** verteilen kann. Dieses Mehrebenengefüge stellt den Gesetzgeber vor neue Herausforderungen. Er muss gleichzeitig in verschiedenen politischen Foren dafür Sorge tragen, die sich widerstreitenden Interessen der medienpolitischen Akteure in Einklang zu bringen, ohne dabei die Funktion und die Bedeutung freier und unabhängiger Medien aus dem Blick zu verlieren. Das Beihilfeverfahren vor der EU-Kommission, wegen der gebührenfinanzierten Onlineangebote von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ist ein Beispiel für die Komplexität dieses Mehrebenengefüges. Der vor der EU-Kommission ausgetragene Konflikt zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern beeinflusste das duale System in Deutschland und damit eine wesentliche Konstante der hiesigen Medienlandschaft. Die Entwicklungen um das Internet werfen zudem Fragen auf, wie in Zukunft ein funktionierender freier und unabhängiger öffentlicher Diskursraum aussehen soll. Soll hier nur auf den freien und unregulierten Markt gesetzt werden oder ist es erforderlich, ein ausdifferenziertes Regulierungskonzept zu erarbeiten? Dieses Konzept könnte auf die unterschiedlichen Funktionen, die die Medien in einer Demokratie haben, abgestimmt werden. Weiterhin schuf das Bundesverfassungsgericht mit seiner Auslegung von Artikel 5 Grundgesetz sehr wertvolle und relevante Standards, die für die rechtliche Ausgestaltung eines demokratischen öffentlichen Diskursraumes herangezogen werden sollten.

Eine wichtige Erkenntnis betrifft das Defizit an **politischem Journalismus in privat-kommerziellen Fernsehprogrammen**, der sich mit gesellschaftlich kontroversen und damit demokratisch relevanten Themen auseinandersetzt. Im deutschen Medienrecht existieren nur sehr allgemeine Vorgaben zu Informationsangeboten, die sowohl private wie auch öffentlich-

rechtliche Anbieter verpflichten. Allerdings stellt die Praxis der privaten Fernsehveranstalter schon diese allgemeinen und sehr generellen Vorgaben in Frage. Das gilt insbesondere für den Anteil an Sendeminuten, die auf die Fernsehpublizistik für kontroverse Themen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft entfallen. Es sind jedoch gerade diese Sendungen, die für eine demokratische Gesellschaft erforderlich sind. Der Gesetzgeber und die Gerichte reagierten unterschiedlich auf die Notwendigkeit, einen demokratischen Diskurs in den Rundfunkmedien (und nun auch Onlinemedien) zu ermöglichen. Dabei galt es auch, das Prinzip der Staatsferne zu berücksichtigen. Obwohl den privaten Rundfunkveranstaltern die demokratische Funktion des Fernsehens und Radios bewusst ist, sind es letztendlich ökonomische Überlegungen, die sich nachteilig auf das Programm auswirken. Die Kosten, die mit politisch relevanten Informationssendungen sowie auch mit Nachrichtenangeboten verbunden sind, seien sehr hoch und die Finanzierung durch Werbeeinnahmen aufgrund der Einschaltquoten nicht gewährleistet. Diese ökonomischen Überlegungen führten bei den privaten Fernsehveranstaltern letztendlich dazu, den Sendeanteil von Nachrichten- und Informationsprogrammen zu reduzieren. Das gilt insbesondere für Sendungen, die kontrovers diskutierte gesellschaftliche, politische oder auch wirtschaftliche Themen aufgreifen.

Viertens kommt den **Arbeitsbedingungen von Journalistinnen und Journalisten** eine besondere Rolle zu. Es ist eine einfache Wahrheit, dass es Menschen sind, die Medien machen, und sie müssen für diese Arbeit angemessen bezahlt werden. Freier und unabhängiger Journalismus, wie er für eine demokratische Gesellschaft erforderlich ist, braucht eine solide wirtschaftliche Grundlage: es müssen genügend Journalistinnen und Journalisten angestellt sein, die ausreichend finanziell abgesichert sind, um kritische und analytische Berichterstattung zu ermöglichen. Auch wenn derzeit Printmedien, Rundfunk und Onlinemedien noch in der Lage sind, den für eine demokratische Gesellschaft erforderlichen Diskursraum zu schaffen, gibt es einige besorgniserregende Entwicklungen. Eine davon liegt in der steigenden Arbeitsbelastung für Journalistinnen und Journalisten bei gleichzeitigem Personalabbau. So müssen immer weniger Beschäftigte in den Medienunternehmen, immer mehr Informationen der Nachrichtenagenturen und aus dem Internet verarbeiten. Zudem sind sie angehalten, in mehreren Medien (wie Print und Online) gleichzeitig zu publizieren. Um dennoch einen gleichbleibend hohen Anteil an Angebot auf den Markt bringen zu können, greifen Medienunternehmen vermehrt auf freie Journalistinnen und Journalisten zurück. Im Vergleich zu ihren fest angestellten Kollegen werden diese in der Regel jedoch schlechter bezahlt und genießen weniger soziale Absicherungen.

Schließlich sind die **Medienkompetenzprojekte** in Deutschland zu erwähnen. Hier fiel auf, dass sie zwar professionell technische Kompetenzen vermitteln. Das gilt insbesondere für solche Projekte, die den Umgang mit sozialen Netzwerkseiten üben, um über Datenschutz und Persönlichkeitsrechte aufzuklären. Den Kinder- und Jugendschutzprojekten kommt eine besondere Bedeutung zu. Bei dieser Ausrichtung bleibt es jedoch nicht aus, dass Fragen zur demokratischen Funktion von Medien außen vor bleiben. Dazu gehört etwa die Wissensvermittlung, wie politische und wirtschaftliche Interessen mit Medieninhalten verknüpft sind. Letztendlich scheint die demokratische Teilhabe auf der Grundlage von digitalen Diensten noch wenig behandelt.

## **Freie und unabhängige Medien: Empfehlungen**

### **1. Gewährleistung freier und unabhängiger öffentlicher Kommunikationsräume**

Die technische Struktur des Internets schuf die Grundlage für einen demokratischen Raum, in dem sich neue Formen der Partizipation und Kommunikation entwickeln konnten und können. Seine dezentrale Struktur sowie die nach wie vor existierende Netzneutralität machen es schwierig, wenn nicht gar unmöglich, den Informationsfluss zu steuern bzw. zu kontrollieren. Diese Entwicklung wirkt sich auch auf politische Parteien und andere große gesellschaftlich einflussreiche Organisationen aus, da sie ihre – ehemals – entscheidende Position bei der politischen Meinungsbildung nun mit neuen Akteuren teilen müssen. Es ist zwar zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht klar, ob internetbasierte politische Teilhabe die traditionellen Formen der politischen Meinungsfindung ersetzen wird. Ebenso offen ist die Frage, wie Regierungsarbeit in Zukunft aussehen wird. Die vorhandenen internetgestützten Partizipationsmechanismen deuten auf eine ergänzende Rolle zu den traditionellen politischen Entscheidungswegen hin und besitzen das Potential, die existierenden Strukturen grundlegend zu ändern. Das Internet erlaubt einen neuen Zugang, an demokratischen Prozessen teilzunehmen, der sich insbesondere auf lokale und regionale Fragestellungen auswirken kann. In ihm können wesentlich mehr Informationen ausgetauscht und verbreitet werden, als dies beim gedruckten Gegenstück der Fall ist.

Jedoch sieht sich diese Entwicklung mit einigen Herausforderungen konfrontiert, die ihren Ursprung in den Interessen staatlicher Stellen wie auch privatwirtschaftlicher Unternehmen haben. Telekommunikationsanbieter, die einen Zugang zum Internet anbieten, könnten sich dafür entscheiden, verschiedene Geschwindigkeitsklassen beim Datentransport einzuführen. Ebenso könnten auch unterschiedliche Qualitätsklassen eingeführt werden, die den Datenstrom nicht mehr diskriminierungsfrei steuern. Diese Entwicklung könnte so weit gehen, dass große Anbieter von Inhalten, wie Google, gemeinsam mit Telekommunikationsanbietern, die die technische Infrastruktur stellen, ein eigenes Netz schaffen. Das hätte praktische Auswirkungen auf das Nutzerverhalten, da eher der schneller zur Verfügung stehende Inhalt abgerufen wird als der auf der langsameren Leitung. Die damit einhergehende Ökonomisierung der Vermittlung von Inhalten würde gleichzeitig auch den grundlegenden Charakter des Internets aufheben, der in dem freien Zugang zu Inhalten im Netz besteht. Jeder hat heute die Möglichkeit, ausgestattet mit einem Internetzugang, Inhalte weltweit zu veröffentlichen und auch zu empfangen und somit – zumindest potentiell – eine große Öffentlichkeit zu erreichen. Diese Möglichkeit könnte gefährdet werden.

**Der nationale Gesetzgeber sollte einen diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten und den diskriminierungsfreien Datentransport innerhalb des Internets sicherstellen (Netzneutralität). Die jetzige Regelung im Telekommunikationsgesetz sollte überarbeitet werden, um eine klarere Bestimmung innerhalb des Gesetzes zu finden. Nationale Akteure werden ermutigt, wo möglich, einen europäischen Rechtsrahmen zu unterstützen, der die Netzneutralität im Internet sicherstellt.**

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind in der Lage, einen ausgewogenen und unparteilichen Kommunikationsraum zur Verfügung zu stellen. Dieser Raum ist wichtig, um einen fairen demokratischen Diskurs zu ermöglichen. Jedoch ist er nicht einfach gegeben, sondern muss zu allererst rechtlich geschaffen und organisiert werden. Die Landesgesetzgeber schufen mit den Aufsichtsstrukturen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einen Rahmen, der dazu dient, ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten. Der oder die unabhängige Intendant/-in, der Rundfunkrat und der Verwaltungsrat leiten die Rundfunkanstalten und sollen diese vor dem Einfluss staatlicher Akteure wie auch einzelner einflussreicher gesellschaftlicher Gruppen schützen. Der Rundfunkrat (bzw. Fernseh- oder Hörfunkrat) übernimmt allgemeine Kontrollfunktionen über die Anstalt und verfügt über die Kompetenz, allgemeine Programmgrundsätze für die Sendungen vorzugeben. Ferner wählt er den oder die Intendant/-in. Ausgangspunkt für seine Arbeit ist das Gemeinwohl. Das Bayerische Rundfunkgesetz fasst dieses grundlegende Verständnis anschaulich zusammen: "Der Rundfunkrat vertritt die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiet des Rundfunks." Um diese Aufgabe erfüllen zu können, muss er unabhängig vom Einfluss staatlicher Repräsentanten, von Vertretern politischer Parteien wie auch von einzelnen einflussreichen gesellschaftlichen Gruppen handeln können. Um dem Prinzip der Staatsferne gerecht zu werden, sieht das Gesetz eine repräsentative Zusammensetzung mit gesellschaftlichen Gruppen vor. Zu ihnen gehören beispielsweise Vertreter von Gewerkschaften, Kirchen, Sportverbänden sowie wissenschaftlichen und kulturellen Einrichtungen. Die gesellschaftlichen Gruppen verfügen jederzeit gemeinsam über die Stimmmehrheit in dem Rundfunkrat (gegenüber staatlichen Vertretern) und haben in der Regel das Recht, ihre Vertreterin bzw. ihren Vertreter selbst zu benennen. In einzelnen Fällen sollte jedoch die Zusammensetzung sowie das Nominierungsverfahren überarbeitet werden. Der gemeinsame Anteil von staatlichen Vertretern wie auch von Mitgliedern politischer Parteien sollte im Rundfunkrat 20 Prozent nicht überschreiten. Zudem sollten die gesellschaftlichen Gruppen jederzeit selbst darüber bestimmen können, wen sie zum Mitglied des Rundfunkrates wählen und dann entsenden wollen.

**Die Landesgesetzgeber werden dazu aufgerufen, die Zusammensetzung in den Rundfunkräten (bzw. im Fernsehrat und im Hörfunkrat) zu überprüfen und, wo erforderlich, der tatsächlichen gesellschaftlichen Vielfalt anzupassen. Den repräsentativen gesellschaftlichen Gruppen muss das Recht eingeräumt werden, selbst das zu entsendende Mitglied zu bestimmen. Ferner müssen die repräsentativen gesellschaftlichen Gruppen jederzeit in der Mehrheit sein. Der gemeinsame Anteil von staatlichen Vertretern sowie von politischen Parteien sollte nicht mehr als 20 Prozent ausmachen.**

Das Medienrecht in Deutschland stammt aus einer Zeit, in der eine klare Trennung von öffentlicher und privater Kommunikation möglich war. Mit der Erfindung des Internets hat sich jedoch eine Wandlung vollzogen. Die ehemals klaren Grenzen verschwimmen zwischen Printmedien und dem Rundfunk als öffentliche Kommunikation auf der einen Seite und der

privaten Kommunikation auf der anderen. Durch die Funktionsfähigkeit des Internets hat jeder Nutzer und jede Nutzerin die Möglichkeit, mit einer breiten Öffentlichkeit zu kommunizieren. Ein einzelner Blogger hat durch das Medium Internet die Chance, ein großes Publikum zu erreichen, je nachdem, wie viele Personen seine oder ihre Seite lesen. Die Kommunikation über das Internet bewegt sich jedoch zwischen dem öffentlichen und dem privaten Austausch mit anderen Menschen. Ein Eintrag in einem privaten Blog ist zwar öffentlich, weil er im Netz steht. Gleichzeitig ist dieser privat, weil er nur an einen kleinen Personenkreis gerichtet ist. Wiederum zielt ein Blogeintrag über eine aktuelle politische Debatte darauf ab, einen größeren Personenkreis zu erreichen. Mit fundierten Hintergrundinformationen sowie kompetenten Analysen besteht die Möglichkeit, über die Öffentlichkeit Einfluss zu nehmen auf die politische Debatte.

Vor diesem Hintergrund sollte die Rechtslage darauf analysiert werden, ob diese Entwicklungen adäquat berücksichtigt werden. Das Grundgesetz schützt beispielsweise die Berichterstattung durch Rundfunk und Film sowie die Pressefreiheit in besonderer Weise. Es könnte jedoch erforderlich sein, die Berichterstattung durch internetgestützte Angebote in einem weiteren Umfang in den besonderen Schutzbereich des Grundgesetzes einzubeziehen als das bisher der Fall ist. Es scheint ferner angebracht, das einfachgesetzliche Medienrecht mit Blick auf den demokratisch relevanten Kommunikationsraum im Internet zu untersuchen. Die Notwendigkeit eines solchen Raumes für eine freie und offene Gesellschaft sollte bei diesem Prozess als Richtschnur dienen.

**Bundes- und Landesgesetzgeber werden ermutigt, die medienrechtlichen Rahmenbedingungen zu überprüfen, um einen freien und unabhängigen Diskursraum im Internet sicherzustellen. Dies schließt eine mögliche Erweiterung der grundgesetzlichen Auslegung der Presse- und Rundfunkfreiheit um eine Internetdienstefreiheit ein. Ebenfalls sollte geprüft werden, welche Rechte und Pflichten sich von Journalisten auf Blogger übertragen lassen.**

Medienkonzentration und damit der Einfluss einzelner kommerzieller Medienunternehmen wird als eine Bedrohung für die öffentliche demokratische Meinungsbildung gesehen. Das deutsche Medienrecht sieht daher Regelungen vor, um den Konzentrationsprozess privater Rundfunkveranstalter durch ein Genehmigungsverfahren zu steuern. Die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) setzt das anwendbare Recht um und hat beispielsweise die Kompetenz, Kaufabsichten zu überprüfen und ggf. zu untersagen. Das Gesetz zielt darauf ab, eine vorherrschende Meinungsmacht zu unterbinden. Der Zuschaueranteil, den ein Rundfunkanbieter erreicht, dient dazu als Ausgangspunkt. Die KEK hat daher die Aufgabe, die jeweiligen Marktanteile zu ermitteln. Sie hat ebenfalls die Kompetenz crossmediale Verflechtungen zwischen einem Fernsehveranstalter und den Aktivitäten auf medienrelevanten verwandten Märkten zu überprüfen. Hierbei stellt sie auch darauf ab, ob eine vorherrschende Meinungsmacht angenommen werden kann. Die existierende Rechtslage, wonach ein Zuschaueranteil von 25 Prozent das Hauptkriterium für die Entscheidung der KEK bei crossmedialen Verflechtungen ist, sollte um eine umfassende

Prüfungskompetenz verwandter Märkte ergänzt werden. Das würde die KEK in die Lage versetzen, Übernahmen in der Konstellation zu untersagen, wenn zwar im verwandten Medienmarkt eine marktbeherrschende Stellung existiert, aber der Zuschaueranteil von 25 Prozent nicht erreicht wird.

**Die Landesgesetzgeber werden dazu aufgerufen, effektive Bestimmungen zum Medienkonzentrationsrecht zu erlassen. Diese sollten der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) ermöglichen, auf der Grundlage eines Zuschauermarktanteiles zu entscheiden. Zudem sollte die KEK das Recht haben, die vorherrschende Meinungsmacht auch auf der Grundlage einer umfassenden Einschätzung der Aktivitäten auf medienrelevanten verwandten Märkten zu ermitteln.**

## **2. Freie und unabhängige Medien: nationale und europäische Foren**

Medienpolitische Abläufe veränderten sich erheblich in den letzten Jahrzehnten. War Medienpolitik ehemals das Handlungsfeld von länder- und bundespolitischen Akteuren, so haben sich die eingehegten Foren stark verändert. Medienpolitische Entscheidungsabläufe finden nun vielmehr in einem sich wechselseitig beeinflussenden Mehrebenensystem statt. In diesem System agieren Landesregierungen sowie Landesparlamente, die Bundesregierung sowie der Bundestag, die Europäische Union, der Europarat, national und international tätige Unternehmen, die in der Regel über gut funktionierende politische Lobbyorganisationen verfügen, und schließlich die Internet-Community, die in der Lage ist, politisch relevante Prozesse anzustoßen. Die medienrechtliche Regulierung des Rundfunks, der audiovisuellen Inhalte im Internet, der internetgestützten Kommunikationsdienste, der technischen Rahmenbindungen für das Internet, der Medienkonzentration und des Urheberrechts finden in einem sich wechselseitig beeinflussenden Handlungsfeld der politischen Akteure statt. Während die nationale Medienpolitik den Anschein erweckt, lediglich die traditionellen landes- und bundespolitischen Entscheidungsprozesse im Blick zu haben, ist es erforderlich, die neuen Foren mit einzubeziehen. Ein umfassendes Verständnis der verschiedenen politischen Foren – auch der europäischen – ist wichtig, um in Zukunft ein Medienrecht, das für einen demokratischen öffentlichen Diskurs erforderlich ist, zu gestalten.

**Nationale Medienpolitiker werden ermutigt, sich – soweit erforderlich – mit der Mehrebenenstruktur medienpolitischer Prozesse vertraut zu machen. Diese Struktur besteht aus sich wechselseitig beeinflussenden Ebenen der Bundesländer, des Bundes und der Europäischen Union bzw. des Europarats.**

Die politischen Aushandlungsprozesse der Europäischen Union bieten verschiedene Möglichkeiten für die nationale Medienpolitik, die rechtliche Position der öffentlich-rechtlichen Medien auf der Ebene der Europäischen Union zu verbessern. Im November 2010 traf beispielsweise das Europäische Parlament eine wichtige EntschlieÙung zum dualen

Rundfunksystem in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In der EntschlieÙung “Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im digitalen Zeitalter: Zukunft des dualen Systems“ hob es die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien hervor. Sie müssen auch in Zukunft in der Lage sein, “einen öffentlichen Raum zu pflegen, indem Medieninhalte hoher Qualität von allgemeinem Interesse über alle einschlägigen Plattformen allgemein zugänglich gemacht werden.” Das Europäische Parlament betonte (unter Bezugnahme des Amsterdamer Protokolls zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk), dass ausschließlich den Mitgliedstaaten das Recht zustehe, über den Auftrag wie auch die Finanzierung zu entscheiden. Staatsvertreter werden ermutigt, die rechtliche Position der öffentlich-rechtlichen Medien auf europäischer Ebene zu stärken, indem sie die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments bei medienpolitischen Auseinandersetzungen heranziehen. Dies könnte die derzeitig starke ökonomische Ausrichtung der Europäischen Union in diesem Bereich, wie sie sich beispielsweise bei den Beihilfverfahren der EU-Kommission anlässlich der Rundfunkfinanzierung zeigt, fruchtbar ergänzen.

**Nationale Medienpolitiker werden ermutigt die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments ‘Öffentlich-rechtlicher Rundfunk im digitalen Zeitalter: Zukunft des dualen Systems’ vom 25. November 2010 zur Kenntnis zu nehmen.**

**Vertreter der Landes- und Bundesregierung werden dazu aufgerufen, das Recht der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Europäischen Union zu stärken, den Aufgabenbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie dessen Finanzierung – wie im Amsterdamer Protokoll vorgesehen – selbst zu definieren. Es könnte ratsam sein, den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu überarbeiten, um die Position der öffentlich-rechtlichen Medien rechtlich zu verbessern.**

### **3. Informations- und Nachrichtenangebote**

Die in Deutschland geführten Debatten zur Konvergenz der Medien verdeckt bisweilen die Tatsache, dass die einzelnen Medien unterschiedlichen gesellschaftlichen Bedürfnissen dienen. In anderen Worten: die technische Konvergenz der Medien ist nicht gleichzusetzen mit einer Konvergenz der Funktion unterschiedlicher Medien. Die Aufgabe der Massenmedien in einer demokratischen Gesellschaft ist das Gewährleisten eines freien und unabhängigen Diskursraums. Dazu gehört auch, Inhalte anzubieten, die für eine politische Auseinandersetzung, für einen kulturellen Austausch wie auch für die gesellschaftliche Entwicklung relevant sind. Onlineangebote von traditionellen Printmedien übernehmen dieselbe Aufgabe, wie die gedruckten Ausgaben. Sie können für eine Sache Partei ergreifen und übertreiben, um eine gesellschaftliche Debatte anzustoßen. Öffentlich-rechtliche Medien haben demgegenüber eine andere Funktion. Aufgrund ihrer finanziellen Absicherung sind sie in der Lage (und rechtlich auch verpflichtet), ein breites, unparteiisch und journalistisch fundiert aufgearbeitetes Informationsangebot zu produzieren. Es ist zudem wichtig, das Benutzerverhalten zu untersuchen. Sollten Onlineangebote mehr und mehr traditionelle, d.h. gesendete Angebote, ersetzen, so müsste der Gesetzgeber die Rechtslage anpassen, damit

öffentlich-rechtliche Medien neue Onlineangebote entwickeln können. Nur so lässt sich der gesellschaftliche Auftrag öffentlich-rechtlicher Medien sicherstellen.

**Medienpolitiker müssen im nationalen wie auch im europäischen Kontext sicherstellen, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkanbieter in Zukunft in der Lage sein werden, ihr Angebot auch im Internet zur Verfügung zu stellen und dieses auch weiterentwickeln zu können.**

Privatfernsehen nimmt in Deutschland einen festen Platz bei den Mediennutzern ein. Im Jahr 2011 erreichten die beiden größten privaten Anbieter, die RTL-Gruppe und ProSiebenSat.1 Media AG, mit ihren Fernsehprogrammen RTL, RTL II, und VOX (RTL-Gruppe) sowie Sat.1, ProSieben, und kabel eins (ProSiebenSat.1 Media AG) einen durchschnittlichen Zuschaueranteil von 43,6 Prozent. Mit Blick auf die demokratische Funktion der Massenmedien existiert jedoch ein Problem mit der Ausrichtung ihrer Angebote; in aller Regel werden Unterhaltungssendungen in das Programm aufgenommen und die Fernsehpublizistik mit kontroversen Themen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vernachlässigt. Die Programmforschung der Landesmedienanstalten ergab, dass im Jahr 2010 RTL 2,6 Prozent seiner Sendezeit auf kontroverse Themen verwendete. Bei VOX waren es 1,8 Prozent, bei Sat.1 1,4 Prozent, bei ProSieben 0,8 Prozent, bei RTL II und bei kabel eins jeweils 0,4 Prozent. Damit ist ein Großteil der Fernsehzuschauer praktisch vom gesellschaftlich notwendigen Diskurs über politisch kontrovers diskutierte Themen ausgeschlossen. Das Rundfunkrecht legt den genannten privaten Anbietern (in Abgrenzung zu Spartenprogrammen mit einer thematischen Ausrichtung) jedoch eine besondere Verpflichtung auf, wonach die Programme vielfältige Inhalte, wie beispielsweise Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung, aufweisen müssen. Hier stellt sich die Frage, ob die rechtlichen Anforderungen erfüllt werden. Selbst wenn dies zu bejahen sei, stellt der festgestellte Mangel in den Programmen die massenmedial vermittelte Funktion eines öffentlichen demokratischen Raumes in Frage.

**Landesmedienanstalten und die Landesgesetzgeber werden dazu aufgerufen, die rechtlichen Rahmenbedingungen – soweit möglich – zu überarbeiten bzw. effektiv umzusetzen, um die Sendeminuten der Fernsehpublizistik zu kontroversen Themen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in den privaten Rundfunkangeboten zu erhöhen.**

#### **4. Arbeitsbedingungen für Journalistinnen und Journalisten**

Die derzeit existierenden Arbeitsbedingungen erlauben es Journalistinnen und Journalisten immer noch, den öffentlichen Diskurs mittels der Medien zu ermöglichen und auch zu betreiben. Qualitätsjournalismus ist immer noch möglich, da im Augenblick die Redaktionen in der Regel ausreichend besetzt sind. Allerdings müssen Journalistinnen und Journalisten mehr und mehr Aufgaben wahrnehmen und mehr Inhalte in einem kleineren Zeitfenster

erarbeiten, als dies vor einigen Jahren noch der Fall war. Ein Grund für den deutlichen Anstieg der Arbeitsbelastung liegt in den Onlineangeboten. Musste früher nur ein Medium (wie Fernsehen, Radio oder Print) bedient werden, so müssen heute, beispielsweise, neben Artikeln für eine Zeitung auch noch audiovisuelle Inhalte für die Website der Zeitung produziert werden. Als Folge der Medienkonzentration reduzieren Verlage zudem die Zahl der redaktionellen Mitarbeiter, sodass die Arbeitsbelastung weiter zunimmt. In anderen Worten: immer mehr Aufgaben müssen von immer weniger Personen erfüllt werden. Diese Entwicklung kann in Zukunft die Funktion freier und unabhängiger Medien in einer demokratischen Gesellschaft gefährden. Es ist eine einfache Wahrheit, dass es Menschen sind, die unabhängigen und kritischen Journalismus machen, und sie müssen für diese Arbeit angemessen bezahlt werden. Das schließt eine Absicherung in den Sozialsystemen ein. Um eine angemessene Bezahlung zu erreichen, sollten Tarifverträge für alle Medienunternehmen gelten. Ferner sollten die Honorarvereinbarungen mit freien Journalisten eindeutig formuliert und transparent sein (das gilt insbesondere für die Bezahlung und Verwertung der Arbeit in Print- und Onlineveröffentlichungen). Schließlich sollte die Frage gestellt werden, warum derzeit so hohe Summen für die Sportberichterstattung aufgebracht werden und keine Verteilung zu Gunsten des Qualitätsjournalismus stattfindet?

Letztendlich sollten, wo noch nicht geschehen, Redaktionsstatute eingeführt werden, um Journalistinnen und Journalisten eine starke Position innerhalb eines Verlages oder eines Rundfunkveranstalters zu geben und somit auch den unabhängigen Journalismus zu fördern.

**Verleger sowie private und öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter müssen für Journalistinnen und Journalisten sozial und finanziell ausreichend abgesicherte Arbeitsbedingungen schaffen. Das gilt für die in regulären Arbeitsverhältnissen tätigen wie auch für freie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zudem sollten sie die Unabhängigkeit der Redakteure sicherstellen und staatliche, wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Einflüsse auf ein mögliches Mindestmaß reduzieren.**

## **Zusammenfassung der Empfehlungen für freie und unabhängige Medien an die EU und den Europarat<sup>1</sup>**

Die Globalisierung unserer medial vermittelten Kommunikation erfordert eine koordiniertere Herangehensweise, die die nationale medienpolitische Sichtweise mit der internationalen verbindet. Die Institutionen der Europäischen Union (EU) und des Europarats schufen – je nach Kompetenz und politischem Gewicht – rechtliche Standards, die das europäische wie nationale Medienrecht prägten und prägen.

Die EU erkennt sowohl die kulturelle wie auch wirtschaftliche Dimension der Medien an. Gleichzeitig fördert sie den Schutz von Gemeinwohlinteressen, wie die Vielfalt der Medien oder den Schutz der Menschenwürde in den Medien. Die Rolle des Europarats änderte sich im Laufe der Zeit erheblich. Er verfolgt nun eine eigenständige Medienpolitik, die politische wie auch technische Entwicklungen einbezieht.

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) beeinflussten in vielen Bereichen das Medienrecht sowie auch medienpolitische Prozesse in den MEDIADEM-Ländern. Sie verfolgten dabei, gestützt auf die unterschiedliche Ausrichtung der EU und des Europarats, verschiedene Ansätze. Der EuGH orientierte sich mehr an einer ökonomischen Betrachtungsweise der Medien (Liberalisierung der Medienmärkte, Verhinderung von Medienkonzentration), während der EGMR seinen Fokus auf die Medien als Motor für demokratische Gesellschaften legte. Die Rechtsprechung des EGMR auf der Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention hatte einen positiven Einfluss auf die Entwicklung freier und unabhängiger Medien. Das gilt insbesondere für die Rechtsstandards zum presserechtlichen Aussagerecht (Beleidigung und üble Nachrede), zum Ausgleich der Interessen beim Schutz des Privatlebens und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit sowie zum Schutz von Informanten. Diese rechtliche Entwicklung schließt jedoch Probleme und Spannungen zwischen dem EGMR und den Mitgliedstaaten des Europarats nicht aus, wenn sie dessen Urteile umsetzen sollen.

Die folgenden Empfehlungen zeigen einzelne Bereiche auf, in denen eine verbesserte Zusammenarbeit auf europäischer Ebene möglich wäre.

### ***1. Umfassendes Begriffsverständnis fördern: Gesamtkonzept Medien***

Der **Europarat** fordert in einer Empfehlung aus dem Jahr 2011 die Mitgliedstaaten auf, ein neues und umfassendes Begriffsverständnis von Medien zu fördern, das der digitalen Entwicklung, der neuen Formen des öffentlichen Raumes im Internet und der Interaktion zwischen Medienproduzent und -rezipient gerecht wird (Empfehlung des Ministerkomitees 2011/7). Um diesen Prozess zu begleiten, sollte der Europarat weitere Empfehlungen geben, erklärende Richtlinien erarbeiten sowie in Fallbeispielen

---

<sup>1</sup> Zusammenfassung des Policy Papers von: *F. Cafaggi, F. Casarosa, T. Prosser, A. Renda und R. Castro*, Policy suggestions targeting the EU and the Council of Europe for media freedom and independence, in: MEDIADEM (Hg.), Policy report addressing state and non-state actors involved in the design and implementation of media policies supportive of media freedom and independence, the European Union and the Council of Europe, Athen 2012, S. 126-140. Für den Inhalt der Zusammenfassung sind die Autoren des Policy Papers verantwortlich.

aufzeigen, welche rechtlichen Konsequenzen ein umfassendes Verständnis des Medienbegriffs nach sich ziehen kann.

Die **EU-Kommission** sollte die Grundlagen für eine überarbeitete medienpolitischen Agenda legen und dabei auf die Themen den Schwerpunkt legen, die in Zukunft in einer konvergierten Medienlandschaft am ehesten eine Rolle spielen werden.

Das **Europäische Parlament** sollte die Debatte um den Begriff des “Gesamtkonzepts” bei medienpolitischen Entwicklungen fördern, um so seine Auswirkungen auf die freie und unabhängige Meinungsäußerung und Medienvielfalt wie auch auf die Position wirtschaftlicher Akteure besser zu verstehen.

## ***2. Technologieneutrale Ausgestaltung der Medienregulierung***

**EU Institutionen**, insbesondere die **EU-Kommission**, sollten bei medienpolitischen Initiativen und gesetzgeberischen Verfahren grundsätzlich technologieneutral vorgehen. Dieser Ansatz sollte bei medienrechtlichen Bestimmungen wie auch im Wettbewerbsrecht und bei Empfehlungen genauso wie bei Gesetzen verfolgt werden.

## ***3. Anpassung des Rundfunkbegriffs an neue technische Verbreitungswege: öffentlich-rechtliche Medien statt öffentlich-rechtlicher Rundfunk***

Der Begriff öffentlich-rechtlicher Medien entspricht mehr der technischen Entwicklung der Verbreitungswege und des sich ändernden Nutzerverhaltens im Internet (on-demand statt lineares Programm). In diesem Zusammenhang könnte überlegt werden, den Begriff der öffentlich-rechtlichen Medien auch auf nutzergenerierte Inhalte anzuwenden, um so zivilgesellschaftliche Beteiligung an den Medien zu ermöglichen. Die **EU** und der **Europarat** sollten das Verständnis von nutzergenerierten Inhalten als Teil der freien Meinungsäußerung im Internet fördern. Denkbar wäre auch, dass die **EU** eine Strategie entwickelt, um nutzergenerierte Inhalte im Rahmen öffentlich-rechtlicher Medien anzubieten, um ihnen damit Zeit, Raum und Sichtbarkeit zu verschaffen. Die dafür erforderlichen finanziellen Mittel sollten transparent vergeben werden.

## ***4. Überarbeitung des Wettbewerbsrechts im Medienbereich***

Die **Europäische Kommission** und das **Europäische Parlament** sollten eine Führungsposition übernehmen, wettbewerbsrechtliche Bestimmungen im Medienbereich zu überarbeiten und an die technischen Entwicklungen, wo erforderlich, anzupassen. Da es in der Praxis nicht leicht ist, Wettbewerbsverstöße festzustellen, sollte eine Kombination aus vorangehender Regulierung des Wettbewerbs und nachträglicher Kontrolle gefördert werden, um die Medienvielfalt zu gewährleisten.

## ***5. Verbesserung der Rezeption europäischer Initiativen und Maßnahmen auf nationaler Ebene***

Der **Europarat** wird ermutigt, seine Bemühungen für eine fruchtbare Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu verstärken. Insbesondere die Richtlinien zur redaktionellen Unabhängigkeit und zur Autonomie öffentlich-rechtlicher Medien sollten mehr in den Mitgliedstaaten des Europarats berücksichtigt werden.

Die **Europäische Kommission** sollte bei Gesetzgebungsverfahren stärker auf grundrechtsrelevante Fragen achten. Gesetzliche Initiativen sollten inhaltlich genauer darauf untersucht werden, welchen Einfluss sie auf die Grundrechte haben können. Ebenso sollte die Europäische Kommission darauf achten, in welchen Bereichen Gesetzesinitiativen erforderlich sind, um Grundrechte zu schützen.

Der **EGMR** wie auch der **EuGH** sollten – im Rahmen ihrer Kompetenzen – mit ihren Urteilen effiziente Lösungsvorschläge entwickeln, um grundrechtliche Verletzungen der Meinungsfreiheit durch private wie staatliche Akteure zu heilen.

Die **Europäische Kommission** und das **Europäische Parlament** sollten die Debatte darüber anstoßen, inwieweit die Kontroll- und Aufsichtsorgane der öffentlich-rechtlichen wie auch privaten Medien unabhängig arbeiten können. Diese Debatte sollte zum Ziel haben, auf nationaler Ebene einen effektiven Rechtsrahmen zu fördern.

#### ***6. Stärkung des institutionellen Austauschs auf gesamteuropäischer Ebene***

**EU Institutionen** sollten auf gesamteuropäischer Ebene sich dafür einsetzen, die unterschiedlichen Regulierungsformen im Medienbereich mittels untergesetzlicher Empfehlungen zu koordinieren und best-practice Erfahrungen auszutauschen.

#### ***7. Verbesserung und Stärkung der Evaluation: Selbstregulierung auf dem Prüfstand***

Der **Europarat** wird ermutigt, allgemeine Merkmale zu entwickeln, die als Grundlage herangezogen werden können, um die Selbstregulierung in den unterschiedlichen Medienbereichen besser evaluieren zu können. Solche Merkmale können dazu dienen, anhand von Mindeststandards festzulegen, wann Selbstregulierung (z.B. mit Blick auf die Unabhängigkeit der Überwachungsorgane) vorliegt und wann nicht mehr.

Die **Europäische Kommission** sollte allgemeine Merkmale entwickeln, die ebenfalls dazu dienen, erforderliche Bedingungen für Selbstregulierung zu formulieren.

#### ***8. Verbesserung der Koordinierung zur Einhaltung journalistischer Standards***

**EU Institutionen** sollten sich – so weit wie möglich – dafür einsetzen, den Austausch zwischen den nationalen Einrichtungen der Selbstregulierung bzw. der regulierten Selbstregulierung auf europäischer Ebene zu fördern, um so europaweit Standards zum Schutz der freien Meinungsäußerung in den unterschiedlichen Medienbereichen zu verbessern. Ebenfalls bietet sich ein Austausch auf europäischer Ebene an, um die journalistische Berufsstandards und deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Grundlage zu bringen.

#### ***9. Meinungsfreiheit, Netzneutralität und Urheberrechte: einen besseren Ausgleich sich widerstreitender Interessen fördern***

**EU Institutionen** sollten einen umfassenden Ansatz zur Meinungsfreiheit, zur Netzneutralität und zum Urheberrecht in den einzelnen Ländern fördern. Es sollten politische Strategien entwickelt werden, um negative Auswirkungen auf die offene, ein-zu-eins Architektur des Internets zu verhindern, die einen diskriminierungsfreien Zugang zu allen Inhalten erlaubt.

**EU Institutionen** und der **Europarat** sollten sich auf internationaler Ebene aktiv an den Debatten zur Regulierung des Internets beteiligen, um die jetzige Architektur des Internets zu schützen und Einschränkungen der freien Meinungsäußerung durch staatliche Kontrolle im Internet entgegen zu wirken.

***10. Verbesserung der Umsetzung der Urteile des EGMR und der gerichtlichen Kooperation zwischen dem EGMR und nationalen Gerichten***

Der **Europarat** sollte verstärkt darauf drängen, dass die verantwortlichen nationalen Stellen in den Mitgliedstaaten sich für eine rasche Umsetzung der Urteile des EGMR einsetzen. Dies könnte durch Richtlinien des Ministerkomitees wie auch durch den direkten Dialog mit Richterinnen und Richtern des EGMR sowie den nationalen Gerichten gefördert werden.