

Förderung journalistischer Angebote – Sicherung der Vielfalt und Qualität im Medienbereich?



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

Christina Etteldorf

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für
Europäisches Medienrecht (EMR)

Treffen der Präsidien der deutschsprachigen
Zeitungsverlegerverbände, 12. April 2019,
Luxemburg

Gliederung

Förderung journalistischer Angebote: Worum geht's?

Warum eigentlich fördern?

Oder lieber doch nicht fördern?

Der (rechtliche) Rahmen für die Medienförderung

Fördermodelle

Wie fördern andere Länder?

Rundfunk

Film

Presse

Förderung journalistischer Angebote: Worum geht's?



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 Press
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

**Zur Frage der Beteiligung privater
Rundfunkveranstalter in Deutschland an einer
staatlich veranlassenen Finanzierung**

Rechtsgutachten
von
Professor Dr. iur. Mark D. Cole
Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht
an der Universität Luxemburg
und
Professor Dr. iur. Jan Oster
Assistant Professor for EU Law and Institutions
an der Universität Leiden

im Auftrag der
ProSiebenSat1 Media S.E.
Medienallee 7
85774 Unterföhring
Wiesbaden/Mainz, Juni 2017

Förderung journalistischer Angebote: Worum geht's?

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



Aktive Sicherung lokaler und regionaler Medienvielfalt

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

Eine europä-, 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

Gliederung

Förderung journalistischer Angebote: Worum geht's?

Warum eigentlich fördern?

Oder lieber doch nicht fördern?

Der (rechtliche) Rahmen für die Medienförderung

Fördermodelle

Wie fördern andere Länder?

Rundfunk

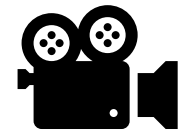
Film

Presse

Warum eigentlich fördern?



- Medienvielfalt/Meinungsvielfalt
- Qualitätsjournalismus



Warum eigentlich fördern?

- Oberstes Grundprinzip

Demokratie

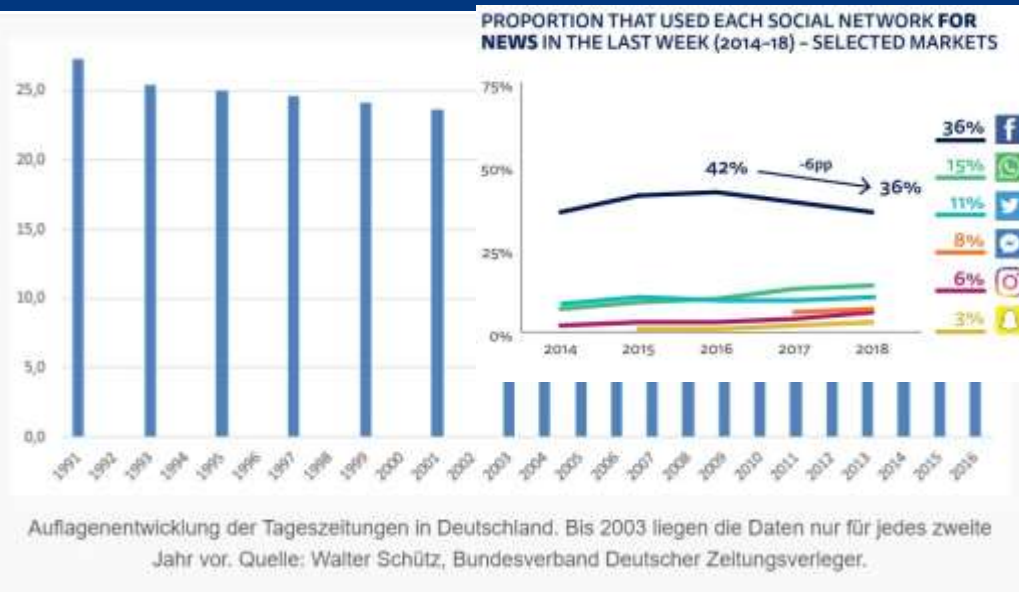
- Wesenselement

Meinungs- und
Informationsfreiheit,
Art. 11
Grundrechtecharta

- Bedingung

Meinungsvielfalt,
Medienvielfalt,
Informationszugang,
Informationsqualität

Warum eigentlich fördern?





Adblock Plus

IM INTERNET SURFEN OHNE LÄSTIGE WERBUNG

Trump to CNN
At his first press conference, Trump answers questions about his administration from organizations he...

Delivering on the Digital Single Market

Stronger privacy rules for electronic communications



Warum eigentlich fördern?



Gliederung

Förderung journalistischer Angebote: Worum geht's?

Warum eigentlich fördern?

Oder lieber doch nicht fördern?

Der (rechtliche) Rahmen für die Medienförderung

Fördermodelle

Wie fördern andere Länder?

Rundfunk

Film

Presse

Oder lieber doch nicht fördern?

Befürchtungen:

- Abhängigkeit von staatlicher Förderung?
- Staatliche Einflussnahme auf journalistische Inhalte?
- Ende der Tendenzautonomie/Staatsferne?

ABER:

- Rechtliche Rahmenbedingungen sind zu wahren
- Ausgestaltung der Fördermodelle ist maßgeblich

Förderung journalistischer Angebote: Worum geht's?

Warum eigentlich fördern?

Oder lieber doch nicht fördern?

Der (rechtliche) Rahmen für die Medienförderung

Fördermodelle

Wie fördern andere Länder?

Rundfunk

Film

Presse

Der (rechtliche) Rahmen für die Medienförderung

- Grenzen aus den Grundrechten/-freiheiten
 - Art. 10 EMRK
 - Art. 11 GrCh
 - Nationales Verfassungsrecht
- Grenzen aus dem Europäischen Primärrecht, insbesondere Beihilferecht
 - Art. 107 ff. AEUV
 - Konkretisierende Mitteilungen der Kommission über staatliche Beihilfen für bestimmte Bereiche (zB Film oder AV-Bereich)
 - Leitprinzipien der Kommission aus der Entscheidungspraxis
- Grenzen aus dem nationalen Recht?
 - Einige Rechtsordnungen sehen Pflichten zur und Grenzen der Förderung vor
 - Stark abhängig von kulturellen und Verfassungstraditionen
 - Fördermodelle in den Ländern haben sich unterschiedlich (stark) entwickelt

Der (rechtliche) Rahmen für die Medienförderung

- Grenzen aus den Grundrechten/-freiheiten
- Ausgangspunkt: Medien als public watchdog und Wesensgehalt einer demokratischen Gesellschaft und essentiell für die politische Willensbildung
- Einerseits: Abwehrrechtliche Dimension; Verbot staatlicher Eingriffen und idR auch Einflussnahme
- Andererseits (begrenzte) positivrechtliche Dimension im Sinne eines Pluralismussicherungsgebotes
- *“Notwithstanding therefore the significant development of the internet and social media in recent years, there is no evidence of a sufficiently serious shift in the respective influences of the new and of the broadcast media in the respondent State to undermine the need for special measures for the latter.”* EGMR, 22.4.2013, Nr. 48876/08, Rn. 119.

Der (rechtliche) Rahmen für die Medienförderung

■ **Vorliegen einer Beihilfe**

- Beihilfe = von staatlichen Stellen gegenüber **bestimmten** Unternehmen oder Produktionszweigen gewährten **Vorteile**, die in verschiedener Form die Belastungen mindern, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat und den **mitgliedstaatlichen Handel** beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen drohen.
- Ausschluss von De-minimis-Beihilfen (100.000 €)
- Grundsatz: sehr weiter Beihilfebegriff
- Aber: nicht im Detail voraussehbare Kommissionspraxis
 - **Formelle Anforderungen**
- Notifizierungspflicht der Mitgliedstaaten und Verfahren vor der Europäischen Kommission

■ **Materielle Anforderungen**

- Medienrelevante Ausnahmen vom grundsätzlichen Beihilfeverbot aus dem AEUV:
 - Art. 106 Abs. 2: Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse; v.a. bei Betrauungsakten; zB im Bereich des öff.-rechtl. Rundfunk
 - Art. 107 Abs. 3 Buchst. d: Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes; v.a. bei einzelnen Produkten/Inhalten wegen kultureller Schwerpunktsetzung idR nicht bei Gesamttätigkeiten; zB bei Filmen und anderen audiovisuellen Werken
 - Art. 107 Abs. 3 Buchst. c: Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete (Auffangtatbestand)
- Prüfkriterien:
 - Ziel von gemeinschaftlichem Interesse
 - Erforderlichkeitsprüfung
 - Eignungsprüfung (sog. Anreizeffekt)
 - Beschränkung auf das erforderliche Minimum
→ Kriterien insb. Gewichtung des Ziels, Territorialität, Beihilfeintensität, **Gewährleistung fairer und transparenter Verfahren**

Der (rechtliche) Rahmen für die Medienförderung

- **Entscheidungen zu Pressebeihilfen (Auswahl)**
- Schweden: [SA.42308](#) vom 20.7.2010
Unterstützung der zweitgrößten Zeitung (und kleineren Zeitungen) jeder Stadt und Provinz zur Medienpluralismusförderung. Kommission forderte progressive Absenkung der Beihilfehöchstgrenzen für große überreg. Zeitungen und Beschränkung der Betriebskosten.
- Portugal: [SA.33243](#) vom 7.11.2012
Unterstützung einer regionalen Zeitung in einer finanziellen Notlage durch Darlehen, die allerdings nicht zurückgezahlt wurden. Die Kommission nahm keine Beeinträchtigung des mitgliedstaatlichen Handels an.
- Spanien: [SA.32550](#) vom 31.5.2011
Programm zur Förderung der baskischen Sprache in den Medien. Kommission nahm Vereinbarkeit der Beihilfe gem. Art. 107 III, d wg. Förderung von Minderheitensprachen an.

Gliederung

Förderung journalistischer Angebote: Worum geht's?

Warum eigentlich fördern?

Oder lieber doch nicht fördern?

Der (rechtliche) Rahmen für die Medienförderung

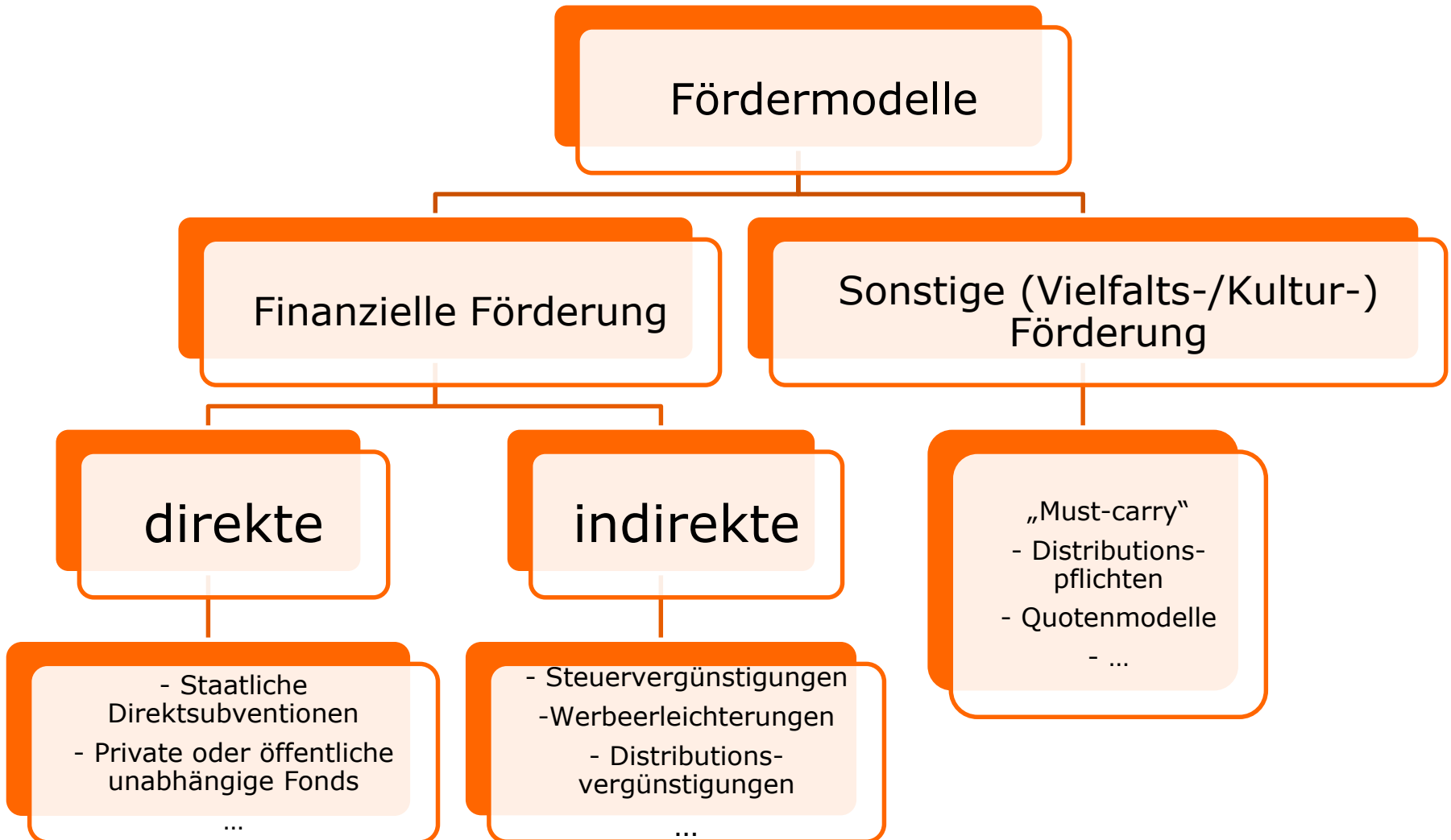
Fördermodelle

Wie fördern andere Länder?

Rundfunk

Film

Presse



Gliederung

Förderung journalistischer Angebote: Worum geht's?

Warum eigentlich fördern?

Oder lieber doch nicht fördern?

Der (rechtliche) Rahmen für die Medienförderung

Fördermodelle

Wie fördern andere Länder?

Rundfunk

Film

Presse

Wie fördern andere Länder? - Rundfunk



Vollfinanzierung des öff-rechtl. Rundfunks durch Gebühren; 2019: einkommensabhängige Individualsteuer, Begründung: Sicherung der Unabhängigkeit und hohes Maß an Qualität auch in moderner Medienlandschaft



public service-Leistungen im Gegenzug zur Gewährung werthaltiger **Frequenzen** und (seit 2017) staatlicher Subventionen



Gebührensplitting zw. öff.-rechtl. und privaten Veranstaltern bei Erbringung best. public-service Leistungen; Reformvorhaben: auch Online-Medien



Triale Rundfunkordnung mit Lizenz für die „Spitzenkanäle“ und mit ‚Spitzenposition‘ im elektr. Programmführer für private public service Anbieter



Direkte und leistungsunabhängige Förderung für ca 580 Community Sender und für Programme für die indigene Bevölkerung Australiens

Gliederung

Förderung journalistischer Angebote: Worum geht's?

Warum eigentlich fördern?

Oder lieber doch nicht fördern?

Der (rechtliche) Rahmen für die Medienförderung

Fördermodelle


Wie fördern andere Länder?

Rundfunk


Film

Presse

Wie fördern andere Länder? - Filmförderung



Subventionierung durch *Centre national de Cinématographie (CNC)*: Abgabe auf Kinokarten u. Video- und Multimediaprodukte sowie für Fernsehbetreiber; Verpflichtung der Fernsehkanäle zu Rechteankauf und Koprod.; hohe Quoten für franz. Prod



Förderung über den niederländischen Filmfonds; Besonderheit: Abkommen u.a. mit CAN, FR und GER ermöglichen gegenseitige Partizipation im Bereich von grenzüberschreitenden Produktionen



Hungarian Tax Relief : Steuerrabatt von 25 % für Filmproduktionskosten, die in Ungarn angefallen sind; internationale Anbieter profitieren bei Zusammenarbeit mit ungar. Anbietern

Gliederung

Förderung journalistischer Angebote: Worum geht's?

Warum eigentlich fördern?

Oder lieber doch nicht fördern?

Der (rechtliche) Rahmen für die Medienförderung

Fördermodelle

Wie fördern andere Länder?

Rundfunk

Film

Presse

Wie fördern andere Länder?

- Presse Frankreich

- Detailliertes System aus direkten & indirekten Mechanismen
- Direkte Förderung von Presseunternehmen durch Eintragung in das Register der *Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)*
 - Anforderungen des Gesetzes vom 29. Juli 1881 über die Pressefreiheit erfüllen,
 - regelmäßig, mindestens vierteljährlich erscheinen,
 - in bedeutendem Umfang redaktionell gestaltet sein,
 - Werbung und Anzeigen auf höchstens 2/3 des Umfangs begrenzen,
 - mindestens ein Drittel des Umfangs Informationen von allgemeinem Interesse widmen,
 - auf Aufforderungen zu rechtswidrigem Verhalten verzichten
 - Sonderbestimmungen für Sonderpublikationen (bpsw. Politische Informationen)
- Direkte Projektförderung durch den *Fonds stratégique pour le développement de la presse* bei industrieller Modernisierung, Onlinezeitungen und Leseförderung
- indirekte Maßnahmen, stark reduzierte MwSt. auf Verkaufseinnahmen von Zeitungen und Zeitschriften u. Dienstleistungen im Bereich Fotografie und Presseagenturen; vorteilhafte Bedingungen bei Sozialversicherungsabgaben; Subvention von Bahntransport und Distribution.

Wie fördern andere Länder?

- Presse Schweden

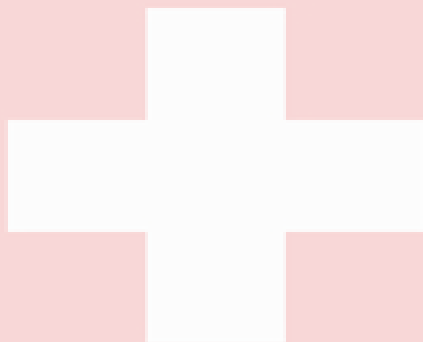
- Besonderheit: Starke und innovative direkte Förderung bestehend aus Betriebs- und Distributionssubventionen
- Verteilung durch Pressesubventionsrat (*Presstödsnämnden*)
 - hochfrequentierte Zeitung (drei bis sieben Ausgaben pro Woche) mit Mindestauflage von 1.500 (für Zeitungen, die hauptsächlich in Sami oder Meänkieli geschrieben werden 750) bei Mehrzahl im Abonnement, Bezugspreis nicht wesentlich über dem Durchschnittspreis liegen und unter 30% Marktanteil
 - Bei Wochenzeitungen mit einer Auflage von mindestens 1.500 Exemplaren (750 für Zeitungen, die hauptsächlich in Sami oder Meänkieli geschrieben werden), bei Mehrzahl im Abonnement, bestimmter Mindestpreis und bestimmte Anforderungen an den Anteil an Werbung und redaktionellen Inhalten
 - Zeitungen mit höherer Reichweite können von der Förderung profitieren, teils unter der Bedingung eines Mindestanteils an Redaktionsinhalten in finnischer Sprache haben.
 - Bei elektronischen Zeitungen: Möglichkeit der Anpassung der Betriebsunterstützung
- Erfasst bereits seit 1997 auch Online-Zeitungen
- Aktuelles Reformvorhaben: Ersetzung der Presseförderung durch eine plattform- und technologieunabhängige Medienunterstützung und 10% bei der Betriebshilfe für hoch- und mittelfrequente Zeitungen und um 50% bei der Vertriebshilfe
- indirekte Maßnahmen v.a. stark reduzierte MwSt. (6 statt 25%)

Wie fördern andere Länder?

- Presse Niederlande

- Besonderheit: Starke Präsenz auch ausländischer Anbieter führt zu einer verstärkten Förderung inländischer Anbieter; Presseförderung bereits in der Verfassung verankert
- Journalismusförderfonds finanziert durch Abgaben nationaler, regionaler und lokaler öffentlich-rechtlicher sowie kommerzieller Medienanbieter aus deren Werbe- und Teleshoppingeinnahmen, dessen Höhe durch Ministerialverordnung festgelegt wird, der jedoch 4 % der Einnahmen nicht übersteigen darf
 - Verbreitung in den und Bestimmung für die Niederlande(n)
 - Großteil an Nachrichten, Analysen, Kommentaren und Hintergrundinformationen zu aktuellen Ereignissen im Interesse der politischen Meinungsbildung enthält
 - Betreuung durch unabhängige Redaktion betreut
 - regelmäßiges und mindestens monatliches Erscheinen
 - Befristung der Förderung
 - Sonderbestimmungen für Presseunternehmen in einer finanziellen Notlage
 - Möglichkeit der Gründungsförderung für Presseunternehmen
- indirekte Maßnahmen v.a. stark reduzierte MwSt. (6 statt 21%)

Questions and answers





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

Franz-Mai-Straße 6
66121 Saarbrücken
Deutschland

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