



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

## Tagungsbericht

### Europatag 2021 der Medientage München

*in Kooperation mit*



Donnerstag, 28. Oktober 2021, München

### **Digitale Grundordnung und Medienvielfalt in Europa – Konsens im Dissens?**

#### Einführung und Grußwort von StM Dr. Florian Herrmann

Aus dem Europatag der Medientage München, der 2022 wie gewohnt vom Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) in Kooperation mit der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) allerdings in einem hybriden Format veranstaltet wurde, lässt sich auch in diesem Jahr wieder eine sehr positive Bilanz ziehen, die auch und vor allem auf die besonders prominente Besetzung zurückzuführen ist. Im Mittelpunkt der Veranstaltung unter dem Leitthema „Digitale Grundordnung und Medienvielfalt in Europa – Konsens im Dissens?“ stand die Frage, wie es um die digitale Souveränität auf unionaler und mitgliedstaatlicher Ebene steht und wie sich dabei die von der EU angestrebte Schaffung einer digitalen Grundordnung für digitale Dienste, wie sie unter anderem durch die Vorschläge für einen Digital Services Act (DSA) und einen Digital Markets Act (DMA) bereits in Ansatz gebracht wird, auswirkt.

Eröffnet wurde der Europatag von *Prof. Dr. Stephan Ory*, Direktor EMR, der auch die Moderation der Panels übernahm, und *Dr. Thorsten Schmiede*, Präsident der BLM. Bereits in der Begrüßung warf *Ory* die Frage nach dem „Wir“ im Kontext der digitalen Souveränität auf und legte ein besonderes Augenmerk auf die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und

deren Mitgliedstaaten. *Schmiede* verwies darauf, dass der Europatag im Kontext von DSA und DMA sowie der damit verbundenen Diskussion um die Regulierung von (auch meinungsbildungsrelevanten) digitalen Akteuren zu einem passenden Zeitpunkt stattfindet. In diese Diskussion könne man aus der Perspektive von Deutschland sehr selbstbewusst gehen, da sich nicht nur der Blick aus Brüssel, sondern auch von internationaler Ebene auf die deutschen Ansätze der Medien- und Digitalregulierung richte.

In dem sich an die Begrüßung anschließenden Grußwort beleuchtete *Dr. Florian Herrmann*, Leiter der bayerischen Staatskanzlei und Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten und Medien, die Auswirkungen von Corona auf den Mediensektor und hob in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Leitthemas „New perspectives“, unter dem die Medientage München in diesem Jahr standen, hervor. Mit den Worten „die Digitalisierung hat einen Schub erfahren, wie wir ihn uns vielleicht gar nicht vorstellen konnten“ unterstrich *Herrmann* dabei allerdings vor allem die Chancen, die sich vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie offenbart haben. Diese Chancen für Medienangebote ließen sich vor allem an der rasant steigenden Nutzung von



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

Streaming-Diensten und Podcasts illustrieren, bei welchen neben der Nutzungsdauer um 20% auch die Abonnementrate auf 40% gestiegen sei. Demgegenüber stellte er allerdings auch kritisch die Abhängigkeit der klassischen Medien von großen Intermediären dar, welche durch Datenregulierung Auffindbarkeit und Zugänglichkeit steuern. In diesem Zusammenhang unterstrich er die Bedenklichkeit der Macht und Monopolstellungen

der Intermediäre. Er begriff es als die Aufgabe Deutschlands und Europas „einen fairen gesetzlichen Rahmen zu definieren“. Es gehe darum, in einer „komplexen Welt mit widersprüchlichen Informationen den freien demokratischen Diskurs aufrechtzuerhalten.“ Dies sei nach seiner Ansicht durch die Sicherung von Qualitätsjournalismus und Medienvielfalt zu erreichen.

## Freiheit der Medien und Journalisten - Keynotes

Dem Grußwort, das aus nationaler Perspektive auf die Entwicklungen in der Union blickte, folgten Keynotes, die sich Fragen aus dem Kontext der geplanten Digitalen Grundordnung aus dem Blickwinkel von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament widmeten. Dabei bereicherten jeweils die Vizepräsidentinnen der Kommission und des Parlaments mit ihren Darstellungen den diesjährigen Europatag und bereiteten die Grundlage für die nachfolgenden Panels. In der ersten Keynote hob die *Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Věra Jourová*, die Freiheit der Medien als Grundlage für die Demokratie hervor. In diesem Zusammenhang verwies sie insbesondere auf den European Democracy Action Plan und die darin seitens der Kommission verfolgten Ziele zur Wahrung gemeinsamer europäischer Werte. Unter Vorstellung der verschiedenen Rechtsakte, welche die Kommission ausgearbeitet hat bzw. derzeit ausarbeitet, stellte sie dabei auch die jeweiligen Mechanismen vor, mit denen ein ausreichender Schutz der Medienfreiheit in Europa gewährleistet werden soll. Im Detail ging *Jourová* vor allem auf den Schutz von Journalisten ein, welche Unrecht allein durch Ausübung ihrer Arbeit erfahren würden. Bezugnehmend auf den geplanten Media Freedom Act und vor dem Hintergrund zunehmender Bedrohung der Medienfreiheit, erklärte *Jourová*, dass auch der Binnenmarkt hierdurch gefährdet sei. Es ginge um die gegenseitige Unterstützung innerhalb der Union, um die Freiheit der Medien umfassend zu gewährleisten. Aufbauend auf der AVMD-RL solle der Media Freedom Act dabei aber die mitgliedstaatliche Autorität gewährleisten und respektieren. Weiterhin stellte die Vizepräsidentin auf die Wichtigkeit der Freiheit und Unabhängigkeit der Medien im Zusammenhang mit

der Bekämpfung der Desinformation ab, welche ebenfalls zu den erklärten Zielen des European Democracy Action Plan gehört. Bezugnehmend auf den DSA und DMA führte sie aus, dass es vor dem Hintergrund der Schräglage im Wettbewerbsverhältnis zu unabhängigen Medien einer Regulierung vor allem der Gatekeeper bedürfe. Sie gab abschließend auch einen Ausblick auf die Pläne der Kommission zur Regulierung von politischer Werbung, mit der demokratische Prozess vor allem durch Transparenz gesichert werden sollen.

In einer zweiten Keynote zeigte sich *Dr. Katarina Barley, Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments*, ebenfalls besorgt über die aktuelle Lage in Europa hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit und der damit verbundenen Freiheit der Medien. Sie appellierte an die Bedeutung von Vielfalt, nicht nur in Bezug auf die Medien und deren Angebote selbst, sondern auch auf Ebene der Meinungen und Informationsquellen. Im Anschluss leitete sie über zu den Herausforderungen, die die Sicherung von Vielfalt mit sich bringe. Die Qualität von Informationen sei nicht immer klar und offensichtlich zu beurteilen, was vor allem im Kontext der Bekämpfung von Desinformation von Bedeutung sei und eine angemessene Regulierung erfordere, die die Ziele verfolge, die Medien und Bürger einerseits zu schützen und andererseits die Vielfalt zu wahren. Instrumente, die der EU unter Mitwirkung der Mitgliedstaaten dabei zur Verfügung stünden, fänden sich dabei etwa im Bereich des Schutzes des freien Wettbewerbs und des Binnenmarktes oder auch in gezielten EU-Förderungen. Dabei spiele die Resolution des Europäischen Parlaments zu Freiheit und Pluralismus der Medien aus dem Jahre 2018 nach wie



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

vor eine entscheidende und vorreiterhafte Rolle, in welcher die Mitgliedstaaten angewiesen wurden, geeignete Maßnahmen zu erlassen, um diese Ziele zu erreichen. Aber auch jüngere Initiativen und Maßnahmen wie z.B. die Empfehlung der Kommission an die Mitgliedstaaten zum

## „Setting the Scene: Das Netzwerk sektoraler Medienregulierung auf EU-Ebene“ – Prof. Dr. Mark D. Cole

Anschließend skizzierte *Prof. Dr. Mark D. Cole, wissenschaftlicher Direktor des EMR*, im Rahmen seiner [Präsentation](#) die Vielzahl der Rechtsgrundlagen, welche im Kontext der europäischen Medienregulierung eine Rolle spielen. *Cole* erinnerte dabei an die Ausgangsfrage, was die Union tun kann, um die Pluralität im Mediensektor zu sichern. Hierbei gehe es vor allem um die Verteilung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten. Medienregulierung oder medienrelevante Regulierung der EU konzentrierte sich längst nicht mehr nur auf die Regeln AVMD-Richtlinie (der früheren Fernsehrichtlinie), in deren Mittelpunkt weiterhin die Sicherung der Dienstleistungsfreiheit im audiovisuellen Bereich steht. Vielmehr erstreckte sich diese auch auf neue Phänomene wie Desinformation und Hassrede, neue

Schutz von Journalisten sowie Initiativen auf EU-Ebene zur Bekämpfung von sog. „SLAPP“-Klagen zeigten, dass die EU aktiv die Verteidigung ihrer Werte angehe und festgestellten Missständen entgegentrete.

Verbreitungswege im Online-Sektor und neue Medienakteure. Hierbei müsse insbesondere neu überdacht werden, welche Rolle diese Akteure und Verbreitungswege innerhalb des Meinungsbildungsprozesses einnehmen, insbesondere ob und inwieweit sie mehr als Medium und weniger als Mittler fungierten. In einem ‚botanischen‘ Schaubild visualisierte *Cole* die verschiedenen Aspekte der Medienregulierung in der EU. Neben einer Bestandsaufnahme gab *Cole* einen Ausblick unter Nennung und Erläuterung der wichtigsten Ansätze der europäischen Regulierung, die vor allem DSA und DMA, den European Democracy Action Plan, den Audiovisual and Media Action Plan sowie den angekündigten Media Freedom Act betreffen.

## Panel 1: „Ist die angestrebte Digitale Grundordnung der EU mit den nationalen Medienordnungen zu vereinbaren?“

Darauffolgend starte das erste dreißigminütige Panel, in dessen Rahmen sich *Staatssekretärin Heike Raab, Bevollmächtigte des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und für Europa und Medien, Dr. Tobias Schmid, Direktor der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, und Dr. Dietrich von Klaeden, Senior Vice President Public Affairs Axel Springer SE* gegenüber saßen. In der Diskussionsrunde standen die Herausforderungen der Mehrebenen-Regulierung vor allem im digitalen Bereich im Vordergrund, wobei sowohl Fragen von Kompetenzen als auch von Aufsichtsstrukturen aufgegriffen wurden. Wesentliche von den ReferentInnen hervorgehobene Punkte betrafen die dezentrale Organisation der Aufsicht unter dem Gesichtspunkt des europäischen Binnenmarktes, die Unabhängigkeit in der Ära der Digitalisierung und die Wettbewerbsgestaltung in der

Union, wie sie in den verschiedenen Gesetzesinitiativen und -vorschlägen in zum Ausdruck kommt. Laut *Schmid* sei die föderalistische Struktur der Medienaufsicht eine „wahnsinnig effektive Art und Weise Demokratie zu sichern“. Bei einer Zentralisierung der Aufsichtstätigkeiten liefe man Gefahr, verschiedene Perspektiven zu untergraben. Im Zuge der Erwähnung des DSA bewertete er die Idee eines gemeinsamen Aufsichtsbords in Kombination mit maßgeblichen Aufsichtsbefugnissen der Kommission bei grenzüberschreitenden Zusammenhängen, das zudem auch verschiedene Sektoren einbeziehen müsse, kritisch. In diesem Zusammenhang schein, so *Schmid*, die Staatsferne in Gefahr zu sein, da der Kommission letztendlich die Entscheidungsbefugnis übertragen würde, die in der Vergangenheit



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

auch nicht immer mit letzter Konsequenz im Medienbereich – etwa im Rahmen der Nichtumsetzung der AVMD-Richtlinie durch einige Mitgliedstaaten – vorgegangen war. Er sprach sich vielmehr für die Fortführung und Intensivierung der bilateralen Zusammenarbeit auf unionaler Ebene aus. *Heike Raab* stellte ihren Standpunkt dar, dass es bei vielen medienrelevanten Themen auf eine gute Zusammenarbeit mit der Union ankomme. Besonderes Augenmerk legte sie auf die Frage, wie kommunikative Chancengleichheit innerhalb der Union geschaffen werden könne. Dies gelte vor allem vor dem Hintergrund, dass nicht alle Mitgliedstaaten der Union dasselbe Demokratieverständnis hätten und die Vorstellungen von Staatsfreiheit der Medien auseinandergingen. Ein weiteres Themenfeld, das *Raab* antrieb, war die Problematik, wie es um die Medienmarktmacht und -konzentration stünde. Dabei sprach sie die Bedenklichkeit vieler grenzüberschreitender Beteiligungsverhältnisse an, die sich in den vergangenen Jahren entwickelt hätte und auf unterschiedliche Regelungen in den Mitgliedstaaten zurückzuführen sei. Auch vor diesem Hintergrund müsse sichergestellt werden, dass die Regulierung in Deutschland, die auf einem dualen Mediensystem aufbaut, nicht durch Regulierungsbestrebungen auf Ebene der EU untergraben werde. Dies sei essentiell für die Vielfalt in der Medienlandschaft.

*Von Klaeden* lenkte den Blick in der Diskussion auf den privatwirtschaftlichen Sektor, der neben der Wirkung innerhalb des europäischen Marktes ebenfalls die Auswirkungen auf ausländische Märkte erfasste. Wesentlich kam es für ihn auf die Fragen an, wie man in der digitalen Ära die Unabhängigkeit und Breite des Journalismus sicherstellen könne und wie für Inhalteanbieter und sonstige digitale Unternehmen der Wettbe-

werb zu einem Level-Playing-Field gestaltet werden könne. Bezugnehmend auf die Medienordnung in Deutschland warf er die Frage auf, wie diskriminierungsfreier Zugang zu Plattformen geschaffen werden könne, wobei der Medienstaatsvertrag und die übrigen Rechtsnormen einen Standard geschaffen hätten, der so kaum vergleichbar in der Welt zu finden sei. Im grenzüberschreitenden Kontext sei es, so *von Klaeden*, von Bedeutung die Zusammenarbeit der nationalen Medienanstalten und der Kommission zu erhalten, jedoch das eigenständige Mandat der nationalen Akteure nicht vollständig zu vernachlässigen. Innerhalb der Diskussion lenkte *Ory* zum Thema Abgrenzung von Medienrecht und Kartellrecht ein. *Schmid* führte dabei aus, dass die Marktbeherrschung und der damit zusammenhängende funktionierende Binnenmarkt wesentliches Aufgabenfeld der Union seien. Diese Abgrenzungsdiskussion sei auf Gesetzgebungsebene interessant zu führen, in der täglichen Praxis hingegen gebe es kaum Abgrenzungsfälle, so dass sich kein dominierendes Problem daraus ergebe. *Raab* entgegnete, dass internationale Marktteilnehmer bei der Beantwortung der Frage nach kommunikativer Chancengleichheit nicht vernachlässigt werden dürfen. Der Blick müsse sich von Deutschland lösen und es brauche ein gemeinsames Verständnis in Europa, wobei kohärente Lösungen zu bevorzugen seien. Dies solle durch eine gewisse Harmonisierung des Rechts durch die Union geschehen, die allerdings nationale Kompetenzen und Besonderheiten wahren müsse. Deutschland könne hier eine Vorbildfunktion einnehmen und solle daher verstärkt für ihre dezentrale Aufsicht werben und Anreize für andere Mitgliedstaaten schaffen. *Von Klaeden* präferierte zu dieser Frage die konkurrierende Zuständigkeit zwischen unionaler und mitgliedstaatlicher Zuständigkeit.

## Panel 2: „Wie lässt sich lokale und regionale Medienvielfalt (unions-)rechtskonform sichern?“

Die Diskussionsrunde zur unionsrechtskonformen Medienvielfalt führten *Dr. Eva Flecken*,

*Direktorin der Medienanstalt Berlin-Brandenburg*, *Dr. Gwendolin Gundlach*, *Leiterin Unternehmensbereich Rundfunk*, *Südwestdeutsche*



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

*Medienholding GmbH, und Dr. Jörg Ukrow, Stellvertretender Direktor der Landesmedienanstalt Saarland und geschäftsführendes Vorstandsmitglied des EMR.*

*Gundlach* führte zu Beginn der Diskussion aus, dass Förderung eines der wichtigsten Mittel sei, um die Medienvielfalt aufrecht zu erhalten. Pluralität könne in vielem Bereichen nur beibehalten bleiben, wenn genügend Förderung vorhanden sei. Eine Option könne dabei insbesondere sein, die Beteiligung privater Medienveranstalter am Beitragsaufkommen zu erhöhen. Den durch Public-Value-Regulierung geschaffenen Anreizen, die gleichsam als Fördermittel für die Schaffung von Inhalten von öffentlichem Interesse gesehen werden können, sprach *Gundlach* einen publizistischen und fördernden Effekt zu.

*Flecken* skizzierte die Entwicklungen in Brandenburg, wo der Bedarf nach lokalen Medien hoch sei und daher durch Fördermittel aus dem Staatshaushalt des Landes zur Unterstützung der lokalen Medien zu sättigen versucht würde. Der damit in Zusammenhang stehende Konflikt zwischen Förderung und Staatsferne der Medien sei dadurch entschärft, dass ein transparentes Verfahren, festgelegt in einer Fördersatzung, durchlaufen wurde. Es ginge allein um die Bereitstellung der Mittel seitens des Landes. Hinsichtlich der Auswahlentscheidung sei allein der Medienrat als unabhängiges Gremium zuständig. Aufgegriffen wurde von den ReferentInnen auch die Option der Förderung durch die Vergabe von Aufträgen im Bereich der Vermittlung staatlicher Informationen. Das Interesse des Staates Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, räumte *Flecken* ein. Jedoch wies sie darauf hin, dass die Abgrenzung zur politischen Werbung, die im Rundfunk verboten sei, dabei teilweise nicht eindeutig zu bestimmen sei. *Flecken* wies auf wei-

tere Möglichkeiten der Förderung unter Erwähnung etwa der Förderung der Weiterbildung von Journalisten oder der Bezuschussung technischer Innovationen hin. Die Auffindbarkeit als Fördermittel gab *Flecken* den Anlass das derzeit laufende Public-Value-Verfahren der Medienanstalten anzusprechen, dessen Implikationen aber noch keiner finalen Einschätzung zugänglich wären.

*Ukrow* führte unionsrechtliche Rahmenbedingungen an, welche für die lokale und regionale Medienvielfalt ausschlaggebend seien und einige Probleme mit sich brächten. Nach seiner Ansicht sollten Förderinstrumentarien, welche an Bundeskompetenzen anknüpfen, auch die Bundesebene veranlassen können. Dies gelte jedoch nicht für Lokaljournalismus. Dabei müsse auch beachtet werden, dass die EU selbst Förderprogramme auferlege, welche jedoch schwerpunktmäßig für audiovisuelle Angebote gelten. *Ukrow* warf dabei einen kritischen Blick darauf, dass jedoch gerade im lokalen Mediengeschehen der Schwerpunkt noch bei traditionellen Printmedien läge und somit weniger von unionaler Förderung betroffen sei. Dies schaffe Probleme für das Level-Playing-Field. wegen der mit der Bereitstellung einhergehenden Kontrolle der EU bei Förderungen, insbesondere im Rahmen der Beihilfekontrolle, müsse daher „von vorneherein klar sein, was gefördert werden soll, Stichwort Transparenz“. Die Union habe, so *Ukrow*, auch die regionalen Ebenen im Blick, was sich durch den Ausschuss der Regionen äußere. Ob sich eine Verankerung des Prinzips der Staatsferne auf Ebene der Union ebenfalls ermitteln lasse, hielt *Ukrow* unter Heranziehung der zugrunde liegenden Normen für vorstellbar.

Resümierend stellte *Ory* am Ende der Diskussion fest, dass Regularien möglich sind, hinsichtlich der Frage der Herkunft der Mittel ergäbe sich weiterhin Begründungsbedarf.

## Fazit des Europatages, Fotos, Presse und Videos

Der diesjährige Europatag der Medientage München lieferte unter dem Leitthema „Kon-

sens im Dissens?“ wichtige Eindrücke zu europäischen Entwicklungen rund um das Medienrecht und skizzierte die Rolle Deutschlands in



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

dem immer engeren Geflecht von Rechtsakten. Besonderes Augenmerk lag in diesem Jahr vor allem auf der Souveränität der Mitgliedstaaten und der Ausgestaltung von Regulierungsstrukturen. Fotos und Pressemitteilungen zu den einzelnen Diskussionsrunden des Europatages sind abrufbar unter <https://medientage.de/bilder-2021/> und [\[tagung.de/pressemitteilungen/\]\(https://tagung.de/pressemitteilungen/\). Die Videoaufzeichnungen zum Europatag sind auf YouTube abrufbar und hier verlinkt: \[https://youtu.be/5F\\\_2YD0\\\_hwl\]\(https://youtu.be/5F\_2YD0\_hwl;\); \[https://youtu.be/V6vQv1otkxA\]\(https://youtu.be/V6vQv1otkxA;\); <https://youtu.be/TJ1pbL5T1mA>.](https://medien-</a></p></div><div data-bbox=)

Das EMR bedankt sich bei allen Teilnehmenden und für den guten Anklang des Europatages im hybriden Format. Den Tagungsbericht finden Sie auch auf der Website des EMR <https://emr-sb.de/> mit ergänzenden Unterlagen.