



Dirk Arnold

# Medienregulierung in Europa

Vergleich der Medienregulierungsinstrumente und -formen der EU-Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund technischer Konvergenz und Europäisierung



Reihe Medienstrukturen

herausgegeben von  
Otfried Jarren  
Matthias Künzler  
Manuel Puppis

Band 8

Dirk Arnold

# Medienregulierung in Europa

Vergleich der Medienregulierungsinstrumente  
und -formen der EU-Mitgliedstaaten vor dem  
Hintergrund technischer Konvergenz und Europäisierung



**Nomos**

Bildnachweis Titel: fotolia.com

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Greifswald, Univ., Diss., 2014

ISBN 978-3-8487-1554-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-5723-5 (ePDF)

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort und Danksagung

Die vorliegende Monographie basiert auf einer überarbeiteten Fassung meiner Dissertation, die ich im vergangenen Jahr an der Philosophischen Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald eingereicht habe. Sie untersucht Charakter und Merkmale nationaler Medienregulierungsregime vor dem Hintergrund länderübergreifender Prozesse wie Digitalisierung und Europäisierung. So stehen medienpolitische Akteure vor der Aufgabe, etablierte Regulierungsmodelle sowohl an Regelungsvorgaben der EU als auch an die veränderten technischen Bedingungen anzupassen. Die Studie zeigt, dass sich die EU-Mitgliedstaaten in der Art und Weise unterscheiden, wie sie mit dem Anpassungsdruck in Folge der exogenen Veränderungen umgehen. Erklären lässt sich dies mit den unterschiedlichen Medienregulierungsstilen, die sich in den Ländern herausgebildet haben. So unterscheiden sich die europäischen Staaten darin, welche übergeordneten Regulierungsziele sie verfolgen und wie sie diese umsetzen. Zugleich differieren sie in ihrer Auffassung darüber, wie groß der staatliche Einfluss sein darf, damit die Unabhängigkeit der Medien noch gewährleistet ist, und inwieweit sie zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren Teile des Regulierungsprozess überantworten. Meine Hoffnung ist, dass die von mir induktiv hergeleiteten Medienregulierungsstile bzw. -modelle zur produktiven Auseinandersetzung anregen mögen.

Ein Startpunkt dieser Arbeit war meine Mitarbeit als Länderkorrespondent im Rahmen des im Auftrag der EU entstandenen Projektes zur Begutachtung der Unabhängigkeit und Effektivität der Regulierungsbehörden im Feld audiovisueller Medien. Die Teilnahme an diesem Projekt verdanke ich dem Vertrauen meines Doktorvaters Prof. Dr. Patrick Donges. Ihm möchte ich herzlich für seine Unterstützung danken. Mit stets ebenso präzise wie kritischem Blick, gleichermaßen motivierenden wie verständnisvollen Worten sowie großer fachlicher Kompetenz hat er mich begleitet und angespornt.

Mein Interesse für die vergleichende Mediensystemforschung gedieh in den Veranstaltungen des Lehrstuhls für Historische und Systematische Kommunikationswissenschaft an der Universität Leipzig unter Prof. Dr. Arnulf Kutsch. Ihm verdanke ich die Initiation in akademische Bräuche und er schärfte mir ein, den Gegenstand nicht aus den Augen zu verlieren. Das fiel nicht immer leicht, zumal die Art und Weise, wie die europäischen Staaten ihre Medien regulieren, eine Fülle faszinierender Geschichten birgt. Im Rahmen von Colloquien und Semesterabschlussstagen nahm er sich Zeit für meine Anliegen und gab mir hilfreiche Anregungen.

*Vorwort*

Neben meinen Gutachtern Prof. Dr. Patrick Donges und Prof. Dr. Arnulf Kutsch war es Prof. Dr. Stefan Wehmeier, der mir sein Vertrauen geschenkt hat, indem er mich 2007 als wissenschaftlicher Mitarbeiter nach Greifswald holte.

Darüber hinaus danke ich Prof. Dr. Otfried Jarren, Prof. Dr. Manuel Puppis und Prof. Dr. Matthias Künzler dafür, dass sie die Veröffentlichung in ihrer Reihe »Medienstrukturen« ermöglichen, insbesondere aber auch für fachlichen Austausch und Impulse.

Für inhaltliche Anregungen, Ratschläge und freundschaftliche Ermunterungen bedanke ich bei meinen Kolleginnen am Lehrstuhl für Kommunikationswissenschaft der Universität Greifswald Dr. Ingrid Uhlemann, Paula Nitschke, Henriette Schade, Anne Zimdars und meinem Kollegen Jakob Jünger.

Ein besonderes Dankeschön gilt Oliver Raaz. Zum einen war er mir beim Korrekturlesen sowie durch seine kritischen Anmerkungen eine große Hilfe. Zum anderen ist er einfach der beste Freund, den man sich nur wünschen kann.

Nicht zuletzt danke ich meiner Frau Karen Arnold, die die Dissertation auf ihre eigene, einzigartige Weise liebevoll begleitete. In der Zeit des Verfassens wurde unser Sohn Hans gezeugt. Seine Geburt hat mir gezeigt, dass eine Dissertation nicht alles ist.

Schließlich danke ich meinen Eltern, Harald und Gislinde Arnold, die mich immer unterstützt haben und stolz auf mich sind. Meinen Eltern sei dieses Buch gewidmet.

Münster, im Juli 2014

*Dirk Arnold*

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	15
1 Einleitung	17
1.1 Problemstellung der Untersuchung	18
1.2 Fragestellung und Zielsetzungen der Untersuchung	20
1.3 Aufbau der Arbeit	25
A THEORETISCHE GRUNDLAGEN	27
2 Begriff Medienregulierung	27
2.1 Instrumente der Medienregulierung	33
2.2 Formen der Medienregulierung	36
2.2.1 Regeldurchsetzung durch Medienregulierungsbehörden (MRB)	37
2.2.2 Formen der Co-Regulierung	40
2.2.3 Formen der Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren	43
2.3 Regulierungsgegenstand Publizistische Medien	46
2.3.1 Merkmale publizistischer Medien	46
2.3.2 Differenzierung der Typen publizistischer Massenmedien	52
2.4 Ziele der Medienregulierung	60
2.4.1 Schutz der Medienfreiheit	62
2.4.2 Förderung der Medienvielfalt	64
2.5 Zwischenfazit	76

*Inhaltsverzeichnis*

3 Technische Konvergenz und Europäisierung	80
3.1 Veränderung der Medienregulierung durch Digitalisierung und technische Konvergenz	80
3.1.1 Forderung nach einer Medienregulierungskonvergenz	83
3.1.2 Regulierung publizistischer Online-Medien	88
3.2 Veränderung der Medienregulierung durch die Europäisierung	96
3.2.1 Konzept der Europäisierung	96
3.2.2 Liberalisierung in Folge europäischer Medienpolitik?	104
3.2.3 Regulierungsinstrumente zur Förderung der Medienvielfalt	108
3.2.4 Bedeutung des Faktors Marktgröße hinsichtlich der Förderung von Medienvielfalt	112
3.2.5 Unabhängigkeit und Effektivität der Medienregulierungsbehörden	117
3.2.6 Bedeutungszunahme von Formen der Co-Regulierung	124
3.3 Forschungsleitende Thesen und Untersuchungskategorien	126
B METHODE	133
4 Methodisches Vorgehen und Untersuchungsdesign	133
4.1 Komparatives Untersuchungsdesign	133
4.2 Auswahl der Fälle	135
4.3 Datenerhebung mittels Dokumentenanalyse	137
4.4 Datenauswertung mittels Typologisierung	143
C BEFUNDE	146
5 Anpassung an die technische Konvergenz	146
5.1 Einbezug publizistischer Online-Medien in den Rechtsrahmen	146
5.1.1 Konvergente Presse-/Mediengesetze	149
5.1.2 Bedeutung der Rechtsprechung	153
5.1.3 Einbezug partizipativer Angebote in die Mediengesetze	154
5.1.4 Originärer Rechtsrahmen für publizistische Online-Medien	157
5.1.5 Fazit: Einbezug publizistischer Online-Medien in den Rechtsrahmen	159



5.2 Einbezug publizistischer Online-Medien in Instrumente zur Vielfaltssicherung	160
5.2.1 Medienspezifische Konzentrationsvorschriften	161
5.2.2 Staatliche Mediensubventionsmaßnahmen	163
5.2.3 Instrumente zur Ausdehnung des PSB-Auftrags auf Online-Aktivitäten	164
5.2.4 Fazit: Einbezug publizistischer Online-Medien in Instrumente der Vielfaltssicherung	170
5.3 Konvergenzbedingte Zuständigkeitserweiterungen der MRB	172
5.3.1 Kompetenzen und Zuständigkeiten für die Regeldurchsetzung	172
5.3.2 Vertikale Verteilung von Kompetenzen für die Regeldurchsetzung	178
5.3.3 Formen der Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden	179
5.4 Fazit: Anpassungen der Medienregulierung auf Grund der Digitalisierung und technischen Konvergenz	180
6 Instrumente zur Vielfaltssicherung	185
6.1 Staatliche Subventionsmaßnahmen	185
6.1.1 Finanzielle Förderung des öffentlichen Rundfunks	185
6.1.2 Pressesubventionen	186
6.1.3 Finanzielle Förderung audiovisueller Medien	190
6.1.4 Fazit: Staatliche Subventionsmaßnahmen	192
6.2 Medienkonzentrationsbestimmungen	195
6.2.1 Medienspezifische Fusionsbestimmungen im Rahmen des allgemeinen Wettbewerbsrechts	195
6.2.2 Konzentrationskontrollen im Rahmen der Rundfunklizenzergabe	297
6.2.3 Bestimmungen zur Verhinderung crossmedialer Medienkonzentration	202
6.2.4 Fazit: Medienkonzentrationsbestimmungen	203
6.3 Programmnormen	208
6.3.1 Werberegelungen	210
6.3.2 Ausstrahlungs- und Produktionsquoten für europäische und spezifisch nationale Inhalte	210
6.3.3 Inhaltliche Anforderungen zur Stärkung sprachlicher, kultureller oder regionaler Eigenheiten der EU-Mitgliedsstaaten	213
6.3.4 Fazit: Programmnormen	215
6.4 Fazit: Förderung der Medienvielfalt	218

*Inhaltsverzeichnis*

7 Regeldurchsetzung und Sanktionierung durch MRB	221
7.1 Unabhängigkeit der MRB	221
7.1.1 Auswahl der Mitglieder von Entscheidungsgremien	223
7.1.2 Praktische Unabhängigkeit von Akteuren der politischen Sphäre	229
7.1.3 Fazit: Unabhängigkeit der MRB	233
7.2 Praktische Umsetzung und Effektivität	234
7.2.1 Umsetzung der Kontrolle über die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen	234
7.2.2 Art und Weise der Sanktionierung von Regelverstößen	241
7.3 Fazit: Unabhängigkeit und Effektivität der MRB	246
8 Einbezug nicht-staatlicher Akteure in die Medienregulierung	251
8.1 Formen der Co-Regulierung	251
8.2 Formen der Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren	264
8.3 Fazit: Einbezug nicht-staatlicher Akteure in die Medienregulierung	269
9 Typologie der Medienregulierungsstile	275
9.1 Minimalistisch-liberaler Medienregulierungsstil	276
9.2 Light Touch-Medienregulierungsstil	278
9.3 Interventionistischer Medienregulierungsstil	284
9.4 Klientelistischer Medienregulierungsstil	289
9.5 Vergleich der verschiedenen Typen von Medienregulierungsstilen	296
10 Fazit	305
10.1 Zusammenfassung der Befunde	305
10.2 Abschließende Einschätzung	312
Literaturverzeichnis	314
Rechtsquellen	340

## Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Agcom	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Kommunikationsbehörde Italiens)
APEK	Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije (Behörde für Post und elektronische Kommunikation Sloveniens)
AT	Österreich
AVMD-RL	Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Mediendienste
AVMG	Audiovisuelle Mediendienstegesetz
BAI	Broadcasting Authority of Ireland (Medienregulierungsbehörde Irlands)
BBC	British Broadcasting Corporation (Öffentlicher Rundfunk Großbritanniens)
BE FL	Flämische Gemeinschaft Belgiens
BE FR	Französische Gemeinschaft Belgiens
BE	Belgien
BG	Bulgarien
CAA	Consejo Audiovisual de Andalucía (Medienregulierungsbehörde der autonomen Gemeinschaften Andalusien)
CAC	Consell de l'Audiovisual de Catalunya (Medienregulierungsbehörde der autonomen Gemeinschaften Katalonien)
CEM	Council for Electronic Media (Medienregulierungsbehörde Bulgariens)
CEMA	Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (Nationalrat für audiovisuelle Medien Spaniens)
CNA	Consiliul Național al Audiovizualului (Nationaler Rat für audiovisuelle Medien Rumäniens)
CNP	Conseil national des programmes (Nationaler Programmrat Luxemburgs)
CRC	Kommission für Kommunikationsregulierung in Bulgarien
CRTVE	Corporación de Radio y Televisión Española (Spanischer öffentlicher Rundfunkveranstalter)
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel (Medienregulierungsbehörde der französischen Gemeinschaft Belgiens)
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel (Medienregulierungsbehörde Frankreichs)

*Abkürzungsverzeichnis*

CvdM	Commissariaat voor de Media (Medienregulierungsbehörde der Niederlande)
CY	Zypern
CZ	Tschechische Republik
DE	Bundesrepublik Deutschland
DK	Dänemark
DR	Danmarks Radio
EAI	Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle
EE	Estland
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EPRA	European Platform of Regulatory Authorities
ERC	<i>Entidade Reguladora para a Comunicação Social</i> (Portugiesische Medienregulierungsbehörde)
ERR	Eesti Rahvusringhääling (Estnischer Rundfunk)
ERT	Ellinikí Radiofonía Tileóراسι (Hörfunk- und Fernsehanstalt Griechenlands)
ES	Spanien
EU	Europäische Union
FI	Finnland
FICORA	Viestintävirasto (Finnische Regulierungsbehörde für den finnischen Telekommunikations- und Postmarkt)
FR	Frankreich
GB	Vereinigtes Königreich
GR	Griechenland
GVK	Gremienvorsitzendenkonferenz (DE)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (DE)
HU	Ungarn
IE	Irland
ISP	Internet Service Provider
IT	Italien
JMStV	Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (DE)
KartG	Kartellgesetz (AT)
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (DE)
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz (DE)
KRRiT	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (Polnischer Landesrat für Radio und Fernsehen)
LRTK	Lietuvos radijo ir televizijos komisija (Medienregulierungsbehörde Litauens)
LT	Litauen
LU	Luxemburg

LV	Lettland
MRB	Medienregulierungsbehörde
MRT	Myndigheten för radio och tv (Schwedische Medienregulierungsbehörde)
MT	Malta
MTVA	Ungarischer Medienunterstützungs- und Verwögensverwaltungsfonds
NCRTV	National Council for Radio and Television (Medienregulierungsbehörde Griechenlands)
NEPLP	Nacionālā elektronisko plašsaziņas līdzekļu padome (Medienregulierungsbehörde Lettlands)
NGO	Nichtregierungsorganisation
NL	Niederlande
NMHH	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (Nationale Medien- und Informationskommunikationsbehörde Ungarns)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
Ofcom	Office of Communications (Britische Medienregulierungsbehörde)
OFT	Office of Fair Trading (Britische Wettbewerbsbehörde)
ORF	Österreichische Rundfunk (AT)
PL	Polen
PSB	Public Service Broadcasting/Öffentlich-rechtlicher Rundfunk
PT	Portugal
PVT	Public Value Test
RO	Rumänien
RStV	Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien vom 31.08.1991 (DE)
RTE	Raidió Teilifís Éireann (Öffentlicher Rundfunk Irlands)
SE	Schweden
SI	Slowenien
SK	Slowakei
SRK	Granskningsnämnden för radio och TV (Schwedische Rundfunkkommission)
SRTRF	Spaudos radijo ir televizijos rėmimo fondas (Slowenischer Presse-, Radio- und Fernsehen-Unterstützungsfonds)
SvdP	Stimuleringsfonds voor de Pers (Pressesubventionsfonds)
VoD	Video-On-Demand-Dienste/Audiovisuelle Mediendienste auf Abruf
VRM	Vlaamse Regulator voor de Media (Medienregulierungsbehörde der flämischen Gemeinschaft Belgiens)
YLE	Yleisradio (Öffentlicher Rundfunk Finnlands)
ZAK	Kommission für Zulassung und Aufsicht (DE)

<http://www.nomos-shop.de/23411>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anwendungsbereich allgemeiner Mediengesetze	150
Tabelle 2: Einbezug publizistischer Online-Medien in Instrumente der Vielfaltssicherung	171
Tabelle 3: Kompetenzen der Medienregulierungsbehörden	173
Tabelle 4: Integration publizistischer Online-Medien in die Regelsetzung und -durchsetzung	181
Tabelle 5: Vergleich staatlicher Subventionsmaßnahmen	193
Tabelle 6: Vergleich der Lizenzierungs- und Wettbewerbsbestimmungen	205
Tabelle 7: Vergleich der Programmnormen	216
Tabelle 8: Vergleich der Ernennungs- und Auswahlverfahren der Mitglieder von Entscheidungsgremien der MRB	224
Tabelle 9: Vergleich des Einbezugs nicht-staatlicher Akteure in die Medienregulierung	271
Tabelle 10: Typen von Medienregulierungsstilen	275
Tabelle 11: Vergleich der Typen von Medienregulierungsstilen	304

<http://www.nomos-shop.de/23411>



## 1 Einleitung

Die Art und Weise, wie Staaten Einfluss auf das Handeln von Medienorganisationen und den in den Medien Tätigen nehmen, ist häufig Anlass öffentlicher wie wissenschaftlicher Debatten.

Ein Beispiel hierfür ist das 2010 durch das ungarische Parlament verabschiedete Medienfreiheitsgesetz (MFG). Es sah in seiner ersten Fassung vor, dass alle redaktionellen Inhalte, auch die von Print- und Online-Medien, durch eine im staatlichen Auftrag handelnde Medienregulierungsbehörde kontrolliert werden. Hierzu wurden Registrierungsvorschriften für alle Mediendienste, also auch für die Anbieter von Print- und Online-Medien, erlassen. Für alle Anbieter von Medieninhalten gelten dabei bestimmte mediengesetzliche Vorschriften. Dazu zählte beispielsweise, dass in Medieninhalten nicht zu Hass gegen Personen, Nationen, Gemeinschaften, nationale, ethische, sprachliche oder andere Minderheiten oder gegen jegliche Mehrheiten sowie gegen jegliche kirchliche oder religiöse Gruppe aufgerufen werden darf. Jegliche Minderheiten oder Mehrheiten dürfen auch nicht direkt oder indirekt beleidigt oder diskriminiert werden (Art. 17 MFG). Weiterhin besteht für Rundfunkveranstalter und für audiovisuelle Medien auf Abruf die Pflicht zur ausgewogenen Nachrichtenberichterstattung (Art. 13 (2) MFG). Falls die Bestimmungen nicht eingehalten werden, sieht das Massenmediengesetz (vgl. Art. 185-187 MMG) vor, dass die Medienregulierungsbehörde empfindliche Strafen verhängen kann. Das Massenmediengesetz enthält Regelungen zur Zusammensetzung und Ernennung des Medienrats, welches das Entscheidungs- und Aufsichtsgremium der ungarischen Medienregulierungsbehörde NMHH ist. Die Mitglieder des ungarischen Medienrats werden vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit für neun Jahre gewählt. Die Präsidentin des Medienrates, zugleich Vorsitzende der NMHH, wird direkt durch den Ministerpräsidenten ernannt (vgl. CMCS 2012: 27). Diese Regelungen fanden eine starke internationale Resonanz<sup>1</sup>. Kritik wurde nicht nur an den Bestim-

---

1 Das Medienfreiheits- und das Massenmediengesetz wurden vom Kommissar für Menschenrechte (vgl. Breemen 2011a), vom OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit (vgl. van 't Klooster 2011) sowie vom Europäischen Parlament (vgl. Breemen 2011) beanstandet.

## 1 Einleitung

mungen des Medienfreiheitsgesetzes laut. Auch die praktische Durchsetzung durch die Medienregulierungsbehörde NMHH warf Zweifel daran auf, ob die Medienfreiheit in Ungarn genügend geschützt wird. Beispielsweise verweigerte 2011 der Medienrat dem oppositionellen Radiosender Klubradio die Lizenz (vgl. ebd.: 92). Die EU-Kommission überprüfte nach Verabschiedung der ersten Fassung des Meinungsfreiheits- und des Massenmediengesetzes, ob sich die darin enthaltenen Vorschriften im Einklang mit den Richtlinien der EU befinden. In einigen Punkten, wie die Kontrolle ausländischer Medien, die Registrierung von Printmedien oder die Verpflichtung zur ausgewogenen Berichterstattung für audiovisuelle Medien auf Abruf, war das nicht der Fall. Nach formellen und informellen Gesprächen haben sich die ungarische Regierung und die EU-Kommission auf Änderungen geeinigt.<sup>2</sup> Zudem wird seit der Entscheidung des ungarischen Verfassungsgerichtshofs von 2011, »im Falle der Presse und von Webseiten [...] der administrative Schutz bestimmter Werte (u. a. Menschenwürde, die Rechte interviewter Personen, Menschenrechte und das Recht auf Privatsphäre) als unnötig und/oder unverhältnismäßig angesehen« (Lengyel 2012). Die redaktionellen Inhalte von Print und Online-Medien werden dementsprechend nicht mehr von der ungarischen Medienregulierungsbehörde kontrolliert (vgl. ebd.).

### 1.1 Problemstellung der Untersuchung

Das Beispiel des ungarischen Mediengesetzes steht exemplarisch am Anfang der Arbeit, denn es illustriert verschiedene Problemlagen und Entwicklungen. Nicht zuletzt in Staaten wie Ungarn, die eine postkommunis-

---

Sie sehen die Medien- und Meinungsfreiheit in Ungarn als eingeschränkt an und sie bemängeln die politisch homogene Zusammensetzung der Medienregulierungsbehörde und des Medienrats sowie die fehlenden Mechanismen zur Sicherung der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (vgl. Breemen 2011).

- 2 So gilt die Pflicht zu einer ausgewogenen Berichterstattung nur mehr für Rundfunkveranstalter, nicht jedoch für Anbieter audiovisueller Medien auf Abruf. Für die Sanktionierung ausländischer Medien ist das Herkunftsland zuständig. Zur Veröffentlichung von Printmedien ist zwar weiterhin eine Registrierung bei der Medienregulierungsbehörde, nicht jedoch eine Zulassung notwendig. Schließlich wurde auch das bereits im früheren Rundfunkgesetz enthaltene Verbot der direkten oder indirekten Beleidigung von Gemeinschaften jedweder Art wieder abgeschafft (vgl. Lengyel 2011b).

tische Geschichte haben, verfügen Medien über einen großen Einfluss »auf gesellschaftliche und politische Dynamiken« und spielen »die Rolle eines Motors gesellschaftlicher Demokratisierung und Mobilisierung« (Thomaß 2007b: 242). Daher sollten staatliche Eingriffe nicht die Unabhängigkeit der Medien einschränken. Indem Medien publizistisch relevante Inhalte verbreiten, initiieren sie überdies Selbstverständigungsprozesse über Werte und Ziele in der Gesellschaft. Mit der Aufrechterhaltung dieser Funktion legitimieren Staaten, dass sie Einfluss in Form von »specific, often legally binding, tools that are deployed on the media to achieve established policy goals« (Freedman 2008: 14) ausüben.

Hinsichtlich der Gewährleistung medienpolitischer Zielstellungen haben sich die Staaten zum einen mit sich wandelnden und neuen Regulierungsgegenständen auseinanderzusetzen. Technologische Entwicklungen wie die Etablierung des Internets und webbasierter Dienste sowie die Digitalisierung der Medieninhalte und Übertragungswege führen zu einer Zunahme von Inhalten und Angeboten, die grenzüberschreitend verfügbar sind. Angesichts des Internets, der Digitalisierung und technischen Konvergenz sind ganz neue Rahmenbedingungen für Medien entstanden und die bisherige Art und Weise, wie Staaten ihre Medien regulieren, stößt an ihre Grenzen. Es wird zunehmend schwieriger, digitalisierte Medienangebote einem Regulierungsmodell zuzuordnen (vgl. Puppis 2010: 295). Gesetzgeber, Regulierungsorganisationen wie auch die Gesellschaft insgesamt stehen vor der Entscheidung, wie sie mit publizistischen Angeboten, die über das Internet verbreitet werden, umgehen. Es stellen sich unter anderem folgende Fragen: Inwieweit stellt man sicher, dass Anbieter publizistischer Online-Medien ethische Grundsätze beachten? Wie wird der Jugend- und Verbraucherschutz im Internet gewährleistet? Inwiefern und in welchem Umfang dürfen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter auch Online-Medien anbieten? Und schließlich: Wer soll die Anbieter von Online-Medien beaufsichtigen: staatliche und/oder private Akteure?

Neben sich wandelnden Regulierungsgegenständen sehen sich die EU-Mitgliedstaaten auch der Einflussnahme europäischer Instanzen gegenüber. Auf der Grundlage von Verträgen haben sich die Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet, Verordnungen und Richtlinien der EU in nationales Recht umzusetzen. Die EU spielt seit Ende der 1980er Jahre eine erhebliche Rolle für die Regulierung der Medien. Mit ihrer Richtlinie »Fernsehen ohne Grenzen« hat sie sich 1989 »als eigene medienpolitische Kraft etabliert« und »damit zugleich als eine Art »Überregulierer« gegenüber den

## *1 Einleitung*

Mitgliedstaaten« (Kleinsteuber 2012: 11) Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste<sup>3</sup> als auch die Vorschriften über staatliche Beihilfen<sup>4</sup> sind Instrumente, um insbesondere einheitliche Wettbewerbsbedingungen in der ganzen EU zu schaffen und die Kommunikationsindustrie zu fördern. Sie sind gegenwärtig die offenkundigsten Beispiele, wie die EU sowohl deregulierend als auch reregulierend auf die nationale Medienregulierung einwirkt (vgl. Humphreys 2011: 103f.).

Medienpolitische Akteure stehen vor dem Hintergrund länderübergreifender Veränderungen vor der Aufgabe, mit angemessenen Instrumenten darauf hinzuwirken, dass diejenigen Medien, die mit ihren Inhalten auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken und zur gesellschaftlichen Selbstverständigung beitragen, fortgesetzt ihre sozialen, politischen und kulturellen Funktionen wahrnehmen können. Europäisierung und technische Konvergenz führen dabei nicht nur vertikal zu einer Mehrebenenregulierung, sondern die Veränderungen bedingen auch horizontal eine stärkere Einbindung von privaten bzw. nicht-staatlichen Akteuren in den Regulierungsprozess. Die länderübergreifenden Veränderungen haben zur Folge, dass neben der klassischen Regulierung durch den Staat, der vor allem in Form von Geboten und Verboten auf die Medien Einfluss nimmt, alternative und neue Regulierungsformen hinzukommen. Hierzu gehören Formen der Co- und Selbstregulierung sowie Formen der gemeinschaftlichen Kontrolle (vgl. Latzer 2007: 163; Lunt/Livingstone 2012: 5).

### *1.2 Fragestellung und Zielsetzungen der Untersuchung*

Basierend auf diesen Überlegungen besteht das Ziel der Arbeit in der Untersuchung folgender Fragestellung: Mit welchen Regulierungsinstrumenten und -formen wirken die 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf ihre für die öffentliche Kommunikation relevanten Medien (traditionelle Massenmedien wie Print und Rundfunk sowie publizistische Online-

---

3 Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) wird im Folgenden mit AVMD-RL abgekürzt.

4 Die Bestimmungen bezüglich staatlicher Beihilfen finden sich in den Wettbewerbsregelungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Medien) ein, um im öffentlichen Interesse liegende Ziele wie die Rechtmäßigkeit der Medieninhalte sowie Medienvielfalt sicherzustellen?

Medienregulierung wird dabei als Prozess der Regelsetzung, Regeldurchsetzung und der Sanktionierung von Regelverstößen angesehen (vgl. Lunt/Livingstone 2012: 23; Puppis 2010: 51). Es werden zum einen die Instrumente analysiert, die erlassen werden, damit Medien bestimmte Ziele erfüllen. Dazu zählen vor allem Gesetze und Fördermaßnahmen. Um zu erkennen, wie die Medienregulierung eines Staates beschaffen ist, genügt es aber nicht nur die Rechtsvorschriften zu erfassen, sondern es ist darüber hinaus notwendig zu untersuchen, ob und wie diese praktisch umgesetzt werden. Zum anderen werden in dieser Studie deshalb die Formen der Durchsetzung von Regelungsinstrumenten und die Art und Weise der Sanktionierung von Regelverstößen erfasst. Im Bereich audiovisueller Medien sind für die Durchsetzung Medienregulierungsbehörden zuständig, die im Auftrag des Staates die Aufsicht und Kontrolle über die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen übernehmen und hierfür mit Sanktionspotential ausgestattet sind. Bezüglich der Medienregulierungsformen wird in der Arbeit von der Prämisse ausgegangen, dass letztlich der Staat darüber bestimmt, welchen Regulierungsansatz er verfolgt und inwiefern er nicht-staatliche Akteure in die Regeldurchsetzung einbezieht.

Der Ausgangspunkt der Arbeit besteht in der Annahme, dass sich die Medienregulierung auf Grund der technischen Konvergenz sowie der Europäisierung verändert. Um die entsprechenden Veränderungen tiefenscharf zu erfassen, werden im empirischen Teil dieser Studie systematisch die Regulierungsinstrumente und -formen der EU-Mitgliedstaaten erhoben. Der darauf aufbauende Vergleich von Medienregulierungsinstrumenten und -formen aller 27 EU-Mitgliedstaaten dient dabei der Beantwortung folgender Forschungsfragen:

- FF i) Wie wird gesetzlich geregelt, dass neue Regulierungsobjekte wie Online-Medien medienpolitischen Zielvorstellungen entsprechen?
- FF ii) Wie bedeutsam für die Sicherstellung von Medienvielfalt sind europäische Regulierungsinstanzen wie die EU-Kommission?
- FF iii) Inwieweit geschieht die Regeldurchsetzung und Sanktionierung der Regeln durch die MRB unabhängig und effektiv?
- FF iv) Welche Gestaltungsmöglichkeiten räumen die Mitgliedstaaten nicht-staatlichen Akteuren bezüglich der Sicherstellung von Regulierungszielen ein?

## 1 Einleitung

Die *Forschungsfragen i und ii* zielen dabei vor allem auf die Untersuchung der Regulierungsinstrumente bzw. auf den Prozess der Regelsetzung ab. Das Erkenntnisinteresse bezüglich *Forschungsfrage i* besteht darin herauszufinden, inwieweit die technische Medienkonvergenz zu konvergenten Mediengesetzen führt und inwieweit konvergenzbedingt Zuständigkeiten und Kompetenzen der Medienregulierungsbehörden ausgeweitet und umstrukturiert werden. Darüber hinaus soll festgestellt werden, in welcher Weise der Regulierungsrahmen an die Angebotsmöglichkeiten, die das Internet ermöglicht, angepasst wird. Die *Forschungsfrage ii* zielt auf die Beantwortung der Frage, ob sich die Vorschriften und Richtlinien der EU deregulierend auf die nationalen Wettbewerbsmaßnahmen auswirken. Hierzu wird untersucht, welche nationalen Regulierungsinstrumente existieren, um Medienkonzentration zu verhindern, Medienangebotsvielfalt zu sichern sowie Medieninhalte mit einem öffentlichen Mehrwert zu fördern. Überdies interessiert, inwieweit interventionistische Maßnahmen zur Stärkung nationaler und kultureller Identität in den Mitgliedstaaten bestehen. Die *Forschungsfragen iii und iv* zielen vorrangig auf die Untersuchung der Regulierungsformen bzw. auf den Prozess der Regeldurchsetzung ab. Die *Forschungsfrage iii* bezieht sich auf die Regeldurchsetzung durch Medienregulierungsbehörden. Es werden Aussagen zur Unabhängigkeit und zur praktischen Durchsetzung und dem effizienten Funktionieren der Medienregulierungsbehörden getroffen. Die *Forschungsfrage iv* soll schließlich Erkenntnisse darüber liefern, inwieweit die rein staatliche Medienregulierung um Formen der Co- und Selbstregulierung und um Formen der gemeinschaftlichen Kontrolle ergänzt wird.

Der Vergleich der Medienregulierungsinstrumente und -formen aller 27 EU-Mitgliedstaaten dient insgesamt der Untersuchung der Forschungsfrage v): Inwieweit kommt es auf Grund der länderübergreifenden Prozesse der technischen Konvergenz und der Europäisierung zu einer Vereinheitlichung der europäischen Medien(-regulierungs)systeme?

Verschiedene Autoren (vgl. Humphreys 2011: 160; Hallin/Mancini 2004: 259ff.) verweisen darauf, dass exogene Kräfte wie technische und wirtschaftliche Entwicklungen die Konvergenz verstärken. So stellen beispielsweise Hallin/Mancini (2004: 251f.) für alle von ihnen untersuchten entwickelten kapitalistischen Demokratien in Westeuropa sowie Nordamerika Liberalisierungs- und Deregulierungsprozesse fest. Demgemäß wäre zu vermuten, dass Veränderungen der Kommunikationsinfrastruktur und -technologie sowie der »europäische Integrationsprozess, der eine Harmonisierung der Mediengesetze, die Deregulierung der nationalen

Medienpolitiken sowie die Öffnung der Medienmärkte forciert hat« (Tenschler 2008: 413), zu einer Angleichung der nationalen Mediensysteme und Medienregulierung führen.

Zugleich gehen Hallin/Mancini (2004: 251ff.) und andere Autoren wie z. B. Gibbons/Humphreys (2011: 197) auf Basis ihrer Untersuchungen davon aus, dass sich nationalspezifische historische, kulturelle sowie politisch-rechtliche Faktoren konvergenzhemmend auswirken und diese die strukturellen Unterschiede in den europäischen Mediensystemen erklären. Hinsichtlich des supranationalen Einflusses zeigen empirischen Studien, dass das hierarchische Eingreifen der EU in die Politik der Mitgliedstaaten nicht zu einheitlichen Auswirkungen führt, da die Mitgliedstaaten unterschiedlich reagieren (vgl. Auel 2012: 255). Ein Grund hierfür ist, dass »die Durchsetzungsmöglichkeiten für international einheitliche Regeln selbst innerhalb der EU wenig realistisch ist, da die nationalen Regulierungskonzeptionen und Rechtstraditionen zu unterschiedlich sind.« (Seufert/Gundlach 2012: 425)

Für eine Beharrlichkeit nationaler institutioneller Arrangements lassen sich weiter theoretische Begründungen anführen. Institutionalistische Ansätze, wie der Historische Institutionalismus, verweisen auf die Bedeutung »pfadabhängiger Entwicklungen, in denen institutionelle Weichenstellungen über lange Zeiträume fortwirken« (Schimank 2007: 169). Theoretisch plausibel ist es demnach, dass Anpassungen und Reformen der nationalen Medienregulierung, die durch exogene Faktoren notwendig werden, in Abhängigkeit bestehender Entwicklungspfade erfolgen. Bezüglich der Umsetzung der EU-Regelungsvorgaben finden Anpassungen statt. Den Nationalstaaten verbleibt im Bereich der audiovisuellen Medien jedoch ein Spielraum dergestalt, dass sie für die Anbieter unter ihrer Rechtshoheit strengere oder ausführlichere Bestimmungen erlassen dürfen. Abgesehen von der Umsetzungspflicht europäischer Anforderungen »findet das Gros aller Medienregulierung allerdings weiterhin im nationalen Gehäuse der Mitgliedstaaten statt« (Kleinsteuber 2012: 11). Kleinsteuber (ebd.) führt weiter aus, dass »soweit Regulierung in den Nationalstaaten verankert ist, zeigt sie - unterschiedlichen Traditionspfaden folgend - eine erhebliche Variationsbreite, einerseits innerhalb Westeuropas, aber dann auch zwischen West und Osteuropa.« Die Aussage Kleinsteubers korrespondiert mit der Jarrens (2002: 2), wonach die Regelungen »je nach europäischem Land verschieden (waren und sind), auch wegen der unterschiedlichen Staats- und Gesellschaftsverständnisse und der historischen Erfahrungen.« Aufgrund dessen wird der Annahme gefolgt, dass Unterschiede bezüglich der Medienregulierungsinstrumente und -formen der EU-Mitgliedstaaten

## 1 Einleitung

trotz starker Konvergenzkräfte fortgesetzt bestehen bleiben. Basierend auf den jeweiligen nationalspezifischen politisch-rechtlichen Traditionen, kulturellen Grundhaltungen und institutionellen Strukturen ist davon auszugehen, dass sich distinkte Regulierungsansätze und -stile herausgebildet haben.

Entsprechend der Fragestellungen der Untersuchung soll eruiert werden, wie die EU-Mitgliedstaaten mit technischer Konvergenz und Europäisierung umgehen. Die Umsetzung der Fragestellung vollzieht sich dabei in mehreren Schritten. Als theoretische Basis dienen institutionenorientierte Regulierungstheorien, theoretische Annahmen zur Medienkonvergenz sowie Europäisierungsansätze und -heuristiken. Auf Grundlage des Forschungsstands, mithin der theoretischen Annahmen und Konzepte sowie empirischer Befunde, werden die bedeutungstragenden Begriffe geklärt, untersuchungsrelevante Dimensionen hergeleitet und das Kategoriensystem erstellt. Methodisch basiert die Untersuchung auf einer Dokumentenanalyse. Hierzu werden wissenschaftliche Studien aus und von den jeweiligen Untersuchungsländern sowie von Mediengesetzen und Policy-/Positionspapieren maßgeblicher Regulierungsakteure ausgewertet. Zum Untersuchungsmaterial gehören weiterhin im Auftrag der EU-Kommission durchgeführte Gutachten sowie weitere Untersuchungen, die die Medienstrukturen und die Medienregulierung europäischer Staaten ländervergleichend erfassen. Auf Basis dieser Dokumente werden die Medienregulierungsinstrumente und -formen der EU-Staaten deskriptiv in Form eines synchronen Ländervergleichs erfasst. Dieses Vorgehen ermöglicht einen systematischen Überblick über die Medienregulierungsinstrumente und -formen aller 27 EU-Mitgliedstaaten<sup>5</sup>. Die Studie bezieht folglich nicht nur die Medienregulierung in den westeuropäischen Staaten, sondern auch in den postkommunistischen Staaten Osteuropas ein. Zudem umfasst die Analyse Regulierungsmaßnahmen, die in Bezug auf neue Regulierungsobjekte wie publizistische Online-Medien erlassen werden. Damit trägt die Studie dem Umstand Rechnung, dass neben Print- und audiovisuellen Medien auch Online-Medien, die publizistische Charakteristika aufweisen, relevant für die öffentliche Kommunikation sein können.

---

5 Um Äquivalenz bezüglich des Untersuchungsmaterials sicherzustellen, wurde Kroatien nicht in die Analyse einbezogen, obwohl es am 1. Juli 2013 der EU beigetreten ist. Zur EU gehören zwar seitdem 28 Mitgliedstaaten, es wird jedoch im Folgenden jeweils auf die 27 untersuchten EU-Mitgliedstaaten verwiesen.