

## **Antrag**

**der Abgeordneten Martin Dörmann, Siegmund Ehrmann, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Christine Lambrecht, Thomas Oppermann, Ulla Schmidt (Aachen), Dr. h. c. Wolfgang Thierse, Brigitte Zypries, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD**

### **Freiheit und Unabhängigkeit der Medien sichern – Vielfalt der Medienlandschaft erhalten und Qualität im Journalismus stärken**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Medienfreiheit und Medienvielfalt als Grundprinzipien der Medienpolitik

Die Freiheit, Unabhängigkeit und Vielfalt der Medien sind nicht nur unverzichtbar für die freie Willensbildung jedes Einzelnen, sondern auch für die demokratische, offene und pluralistische Staats- und Gesellschaftsordnung. Der Schutz der Kommunikationsgrundrechte und die Sicherstellung der Medienfreiheit und Medienvielfalt stellen daher die tragenden Prinzipien der Medienpolitik dar, ebenso wie die Förderung der Qualität von Medienangeboten. Unabhängige und vielfältige Medien sind Grundpfeiler einer lebendigen und funktionierenden Demokratie und Voraussetzung für die private und öffentliche Meinungsbildung. Nur mit qualitativ hochwertigen und umfassenden Informationszugängen ist es Bürgerinnen und Bürgern möglich, an politischen und gesellschaftlichen Debatten teilzunehmen. Zentrale Bedeutung kommt jedoch nicht nur der individuellen Informationsbeschaffung, sondern insbesondere der medialen Informationsaufbereitung und -vermittlung zu, die es Bürgerinnen und Bürgern erst ermöglicht, auch zu komplexen Themenzusammenhängen eine Meinung zu entwickeln. Eine freie, unabhängige und vielfältige Medienlandschaft sowie ein qualitativ hochwertiger Journalismus sind somit tragende Säulen einer informierten und pluralistischen Gesellschaft.

2. Folgen der Digitalisierung und des Auflagenrückgangs für die Presselandschaft

Mit der Digitalisierung, der weltweiten Vernetzung und der Konvergenz der Medien gehen immense Chancen, aber auch große Herausforderungen für die Medienlandschaft und im Hinblick auf die Sicherung der Medien- und Kommunikationsfreiheiten einher. In den vergangenen Jahren hat sich die Medien- und Kommunikationslandschaft erheblich verändert. Zwar zeichnet sich Deutschland auch im Vergleich mit anderen europäischen Ländern noch immer durch eine vielfältige und qualitativ hochwertige Medienlandschaft aus. Die Digitalisierung hat jedoch insbesondere die Presse vor große wirtschaftliche und publizistische Herausforderungen gestellt, auch wenn Auflagenrückgänge nicht allein darauf zurückzuführen sind. Die schnelle und oftmals kostenlose Verfügbarkeit

von Informationen im Internet, das Auftreten neuer Kommunikationsanbieter sowie ein völlig veränderter Werbemarkt stellen über Jahrzehnte bewährte Geschäftsmodelle vor allem im Printbereich in Frage. Zu beobachten sind auch bereits Probleme im Bereich des privaten Rundfunks. Sinkende Abonnementanteile und ein rückläufiger Anzeigenmarkt dort stehen oftmals einer Erwartungshaltung gegenüber, über hochwertige Onlineinformationsangebote gratis verfügen zu können.

Der Auflagenverlust der Tagespresse ist nach den zuletzt verfügbaren Daten enorm und anhaltend und ein Ende des Rückgangs ist nicht absehbar. Dabei sind rückläufige Auflagen auch auf den demografischen Wandel und ein sich veränderndes Mediennutzungsverhalten zurückzuführen, dies allein reicht aber als Erklärung bei Weitem nicht aus. Von 1995 bis 2010 haben die Kaufzeitungen gut ein Drittel (–33,6 Prozent) ihrer Auflage eingebüßt und die Abonnementzeitungen ein Fünftel (–20,1 Prozent). Eine weitere Ursache für die wirtschaftlichen Herausforderungen der Presseverlage ist die negative Entwicklung der Werberlöse, die seit 1998 von ca. 5,8 Mrd. Euro auf 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2011 zurückgingen.

Von einzelnen Ausnahmen abgesehen, gibt es für redaktionelle Presseangebote im Netz bislang noch keine tragfähigen Onlinegeschäftsmodelle, die ohne Refinanzierung über den Printbereich auskommen. Angesichts dieser Finanzierungslücke sind insbesondere zeitaufwändige und damit kostenintensive journalistische Qualitätsangebote zunehmend schwieriger zu finanzieren. Der Trend zu Kosteneinsparungen im Personalbereich der Redaktionen und in der Ausbildung und Nachwuchsförderung ist offensichtlich. Zwar wurden zunächst Restrukturierungsmaßnahmen in Verlag und Technik vorgenommen. Es kommt aber zunehmend zum Abbau redaktioneller Ressourcen und Stellen, Verlage setzen immer öfter auf Outsourcing und Leiharbeit, Redaktionen werden zusammengelegt. Zu befürchten ist von daher eine schleichende Qualitätsminderung und Einschränkung der Angebotsvielfalt, zumal bei Verlagen zunehmend ökonomische Gesichtspunkte den verlegerischen Anspruch überdecken.

### 3. Herausforderungen für die Medienpolitik

Angesichts dieser Entwicklungen steht auch die Medienpolitik vor enormen Herausforderungen. Aufgrund der Kompetenzverteilung ergibt sich, dass der Bund im Medienbereich nur sehr begrenzte Handlungsspielräume hat. Zentrale Bezugspunkte der Medienpolitik auf Bundesebene sind die in Artikel 5 des Grundgesetzes (GG) verbürgten Kommunikationsgrundrechte (Meinungs-, Informations-, Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit) und das in Artikel 20 Absatz 2 GG niedergelegte Demokratieprinzip. Danach sind die Kommunikations- und Medienfreiheiten nicht nur unverzichtbar für Bürger und Bürgerinnen und klassische wie neue Medien, sondern auch für die demokratische Staats- und Gesellschaftsordnung. Der Schutz der Kommunikationsgrundrechte gehört daher ebenso zu den Grundprinzipien der Medienpolitik, wie die Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt. Im jüngsten Kommunikations- und Medienbericht der Bundesregierung wird eine möglichst große Vielfalt von Medienangeboten und Meinungen als „Lebenselixier der Demokratie“ bezeichnet. Dies gilt ebenso für ein qualitativ hochwertiges Medienangebot. Der Staat ist verfassungsrechtlich verpflichtet, Vielfalt zu sichern, und gehalten, Rahmenbedingungen für die Medienunternehmen zu schaffen, die die Entwicklung und Erhaltung qualitativ hochwertiger Angebote ermöglichen und fördern.

### 4. Bedeutung des Presse-Fusionsrechts für die Medienvielfalt

Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Medien kommt dem Staat die wichtige Funktion zu, die Rahmenbedingungen auf den Medienmärkten so zu strukturieren, dass eine möglichst große Vielfalt von Medien-

inhalten und Meinungen entsteht oder erhalten bleibt und dauerhaft gesichert wird. Der Staat ist verfassungsrechtlich gehalten, Rahmenbedingungen für die Medienanbieter zu schaffen, die ein vielfältiges, qualitativ hochwertiges Angebot ermöglichen und fördern.

In dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP haben die Regierungsparteien vereinbart, dass „die Medien- und Kommunikationsordnung [...] gemeinsam mit den Ländern weiter an die veränderten technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst werden“ muss. Bis heute stehen allerdings entsprechende Initiativen und Gespräche zwischen Bund und Ländern zur Fortentwicklung der Medien- und Kommunikationsordnung aus. Konkret angekündigt haben die Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag, dass „im Interesse der Erhaltung der Meinungs- und Pressevielfalt“ das Medienkonzentrations- und das Pressekartellrecht überprüft werden sollen. Darüber hinaus haben die Regierungsparteien festgestellt, dass das „Presse-Grosso [...] ein unverzichtbarer Teil unserer Medienordnung“ bleibe.

Die Bundesregierung hat im Rahmen der Novellierung des Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-Novelle) Vorschläge vorgelegt, mit denen der Handlungsspielraum kleiner und mittlerer Presseunternehmen für Zusammenschlüsse erweitert werden soll. Eine gesetzliche Verankerung des Systems des Presse-Grosso ist bislang nicht enthalten. Das Bundeskartellamt und die Monopolkommission haben sich in ihren schriftlichen Stellungnahmen zum Regierungsentwurf zur 8. GWB-Novelle grundsätzlich kritisch zu Lockerungen beim Pressefusionsrecht geäußert. Es sei zu befürchten, dass dadurch der Wettbewerb und die Pressevielfalt eingeschränkt würden. In der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages am 27. Juni 2012 haben sowohl das Bundeskartellamt als auch die Monopolkommission aber auch erklärt, dass die mit dem Regierungsvorschlag vorgesehenen Änderungen insgesamt als vertretbar angesehen werden, um die wirtschaftliche Situation der Verlage zu verbessern. Zugleich haben sie dabei deutlich gemacht, dass damit eine „rote Linie“ erreicht sei, die nicht überschritten werden sollte.

##### 5. Medienstatistik verbessern

Die Anhörung hat erneut bestätigt, dass die Datengrundlage für medienpolitische Entscheidungen defizitär ist. Der Deutsche Bundestag hatte im April 1975 im Zuge der Diskussionen über die Pressekonzentration ein Gesetz über eine Pressestatistik beschlossen, mit der Transparenz über eine weitgehend unbekannte Branche erzielt werden sollte. Zudem sollte die Pressestatistik auch Hinweise über Gefährdungspotentiale für die angestrebte Medienvielfalt geben und letztlich als Instrument zur Frühwarnung vor neuen Wellen der Pressekonzentration dienen. Bis 1994 war mit der dann eingeführten so genannten Pressestatistik des Statistischen Bundesamtes ein zuverlässiger und breiter Überblick über die Zeitungsverlage in Deutschland gegeben. Die Bundesregierung hat mit Kabinettsbeschluss vom 24. Januar 1996 die Bearbeitung der Pressestatistik ausgesetzt und damit faktisch beendet. Seitdem gibt es zu wenig grundlegende Informationen und valide Daten, beispielsweise hinsichtlich der Formen der (crossmedialen) Zusammenarbeit und Verflechtungen im Medienbereich.

Angesichts der hohen, mit der Pressekonzentration einhergehenden Gefahren für Meinungsvielfalt und Demokratie, bedarf es einer konsequenten Ermittlung der Fakten, um eine darauf basierende Folgenabschätzung etwaiger Änderungen des Fusionsrechts vornehmen zu können.

Aus diesen Gründen hat der Deutsche Bundestag die Errichtung einer Medien-datenbank beschlossen, die – aufbauend auf den Ergebnissen der Medien- und Medienkonzentrationsforschung – belastbare Daten zu den Angebots- und An-

bietstrukturen sowie zu den Nutzungsstrukturen enthalten soll. Die Daten für die Mediendatenbank liegen in Rohfassung vor und erlauben erste Bewertungen. Das FORMATT-Institut kommt in seiner Zusammenfassung zu dem Ergebnis, dass das „Kartellrecht und die Spruchpraxis des Bundeskartellamtes [...] eine ansonsten noch wesentlich höhere Anbieterkonzentration im Zeitungsmarkt verhindert“ haben und stellt fest: „So lange der Gesetzgeber keine den heutigen Marktverhältnissen mit seinen crossmedialen Anbieterstrukturen angepasste und angemessene Regulative zur Vielfaltsicherung geschaffen hat, sollten zumindest die vorhandenen Instrumente weiterhin genutzt werden, insbesondere in der Fusionskontrolle.“

#### 6. Presse-Grosso als vielfaltsichernde Vertriebsstruktur erhalten

Grundvoraussetzung für die Vielfaltsicherung in der Medienlandschaft ist neben den gesetzlichen Vorgaben des Medienkonzentrationsrechts eine funktionierende Vertriebsstruktur, die Chancengleichheit gewährleistet und verhindert, dass große Verlage einseitig dominieren. Das Presse-Grosso trägt entscheidend dazu bei, dass in Deutschland eine flächendeckende neutrale Versorgung mit einem Vollsortiment an Zeitungen und Zeitschriften besteht. Das Presse-Grosso in seiner bewährten Form wird derzeit vor allem von einem Verlag grundlegend in Frage gestellt, wobei insbesondere das System des Alleinauslieferungs-Grosso und das zentrale Verhandlungsmandat des Bundesverbandes Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten e. V. Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen sind. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat die Kündigung des Belieferungsvertrags mit einem Alleinauslieferungs-Grossisten durch den Bauer-Verlag für rechtmäßig erklärt und damit den Weg zu einem Wettbewerbsgebiets-Grosso geebnet. Zwar ist selbstverständlich, dass auch das historisch gewachsene und vielfaltssichernde Instrument des Presse-Grosso sich gegebenenfalls veränderten marktlichen Rahmenbedingungen anpassen müsste. Die grundsätzliche Aufkündigung des Presse-Grosso-Systems führt jedoch zu Gefahren für die Pressevielfalt, sofern keine Alternativen vorliegen, die die gleiche Funktion für die Meinungsvielfalt erfüllen. Wie beim Pressefusionsrecht gilt auch hier, dass einmal eingetretene Fehlentwicklungen nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig gemacht werden könnten. Aus diesen Gründen ist der Gesetzgeber aufgrund seiner Verpflichtung zur Gewährleistung von Pressevielfalt gehalten, durch gesetzliche Regelungen zur Verankerung des Presse-Grosso-Systems solche Fehlentwicklungen zu vermeiden, jedenfalls dann, wenn es nicht kurzfristig doch noch zu einer entsprechenden Konsenslösung aller Beteiligten kommt. Denkbar wäre beispielsweise eine Klarstellung im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), flankiert durch ein Gesetz zur Regelung der Preisbindung und des Vertriebs von Presseerzeugnissen. Zu prüfen ist darüber hinaus, ob auch auf Landesebene flankierende Maßnahmen ergriffen werden müssen, um eine neutrale Pressevertriebsstruktur dauerhaft abzusichern.

#### 7. Finanzierung des Journalismus

Selbst wenn das Pressefusionsrecht und die gesetzliche Verankerung des Presse-Grosso-Systems einen Beitrag zur Vielfaltssicherung bzw. zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Verlage leisten, reichen diese Instrumente allein aber keineswegs aus. Notwendig sind weitergehende medienpolitische Initiativen, um verbesserte Rahmenbedingungen für die Medienanbieter zu schaffen, die Vielfalt sichern und ein qualitativ hochwertiges Angebot fördern.

Ergänzend zu der Änderung des Pressefusionsrechts schlägt die Bundesregierung die Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverleger vor, um die wirtschaftliche Situation der Verlage zu verbessern und die Durchsetzung ihrer Rechte zu erleichtern. Nachdem der erste Entwurf in der öffentlichen Debatte

auf massive Kritik gestoßen ist, hat das Bundesministerium der Justiz den Referentenentwurf mehrfach überarbeitet. Das Bundeskabinett hat am 29. August 2012 den Gesetzentwurf zur Einführung eines Leistungsschutzrechtes beschlossen. Sollte der Entwurf für ein Leistungsschutzrecht ursprünglich alle kommerziellen Nutzungsformen von Presseerzeugnissen erfassen, bezieht sich der nun beschlossene Entwurf der Bundesregierung noch auf Suchmaschinen und gewerbliche Anbieter von Diensten, die „Inhalte entsprechend aufbereiten“. Allerdings ist zu befürchten, dass damit negative „Nebenwirkungen“ für die Informationsfreiheit verbunden wären. Auch bleibt unklar und umstritten, welchen wirtschaftlichen Nutzen die Verlage hieraus am Ende wirklich ziehen können. Dabei braucht es zur besseren gerichtlichen Durchsetzung bereits heute bestehender Urheberrechte vor allem verbesserter Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung.

Die Debatte um die Lockerung des Pressefusionsrechts, wie auch um die Einführung eines Leistungsschutzrechtes überlagert die viel grundsätzlichere Frage, wie viel Journalismus und unabhängige journalistische Beobachtung die Gesellschaft sich leisten und vor allem wie sie diese finanzieren will. Angesichts der gravierenden Veränderungen und Herausforderungen sind weitere Instrumente notwendig, um die Vielfalt der Medienlandschaft und die Qualität der Medienangebote sicherzustellen. Im Kern geht es nicht nur um Verwertungsketten und um neue Geschäftsmodelle, sondern um die Frage, wie wir einen freien, unabhängigen und qualitativ hochwertigen Journalismus in der digitalen Gesellschaft erhalten und finanzieren wollen. Wenn der qualitativ hochwertige Journalismus von so grundlegender Bedeutung für die Gesellschaft und Demokratie ist, muss umfassend die Frage diskutiert werden, welche Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, damit die Presse ihre öffentliche Aufgabe erfüllen kann. Diskutiert und geprüft werden sollten daher auch neue Finanzierungsformen, etwa Stiftungsmodelle, wie sie in anderen Ländern durchaus mit Erfolg auf den Weg gebracht wurden. Es gibt bereits Genossenschafts-, Crowdfunding- oder Stiftungsmodelle, vor allem in den USA, wo jährlich 70 Mio. Euro über Stiftungen zur Finanzierung journalistischer Arbeit umgesetzt werden. In der Diskussion sind beispielsweise Vorschläge für Stiftungsmodelle für Qualitätsjournalismus oder für investigative Recherchemöglichkeiten, die oftmals kostenintensiv und langwierig sind. Auch mit Blick auf den Erhalt der Nachrichtenagenturen wurde ein mögliches Stiftungsmodell diskutiert, sollten sich weitere Gesellschafter, also die Verleger, nicht zuletzt aus Kostengründen abwenden.

In vielen europäischen Ländern gibt es darüber hinaus unterschiedliche Formen der direkten oder indirekten Förderung der Presse. Eine direkte Förderung ist in Deutschland aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben problematisch und seitens der Medienunternehmen auch nicht gewollt. Denkbar sind jedoch unterschiedlichste Formen einer indirekten Förderung, beispielsweise durch eine Stärkung der „Nationalen Initiative Printmedien – Zeitungen und Zeitschriften in der Demokratie“. Um das Interesse gerade junger Menschen für Zeitungen und Zeitschriften zu fördern, hat die Bundesregierung die „Nationale Initiative Printmedien – Zeitungen und Zeitschriften in der Demokratie“ ins Leben gerufen. Ziel der Initiative ist es, Schülerinnen und Schüler über die Bedeutung von Medien- und Meinungsvielfalt aufzuklären und sie an einen mündigen Umgang mit Zeitschriften und Zeitungen heranzuführen. Diese Initiative bleibt jedoch leider weit hinter ihren Möglichkeiten zurück. Gemeinsam mit den Verlagshäusern könnte über die Initiative weitaus mehr für die Bedeutung des Journalismus in der demokratisch verfassten Gesellschaft geworben werden und es könnte deutlich weitergehende gemeinsame Aktivitäten geben, etwa die Förderung von Schul- und Schülerabonnements von Tageszeitungen.

Es ist die ureigene Aufgabe der Verlage, tragfähige und zeitgemäße Geschäftsmodelle zu entwickeln. Diesen Veränderungsprozess zu unterstützen, ist im gesamtgesellschaftlichen Interesse. Die Situation auf dem Zeitungsmarkt wird sich

in den nächsten Jahren nach Auffassung von Experten weiter verschlechtern. Völlig unabhängig von der Reform des Pressefusionsrechts sind weitere Konzentrationsprozesse zu befürchten. Ob es tatsächlich gelingt, in nennenswertem Umfang mindestens zwei lokal-informierende Zeitungen auch in der Fläche erhalten zu können, ist fraglich.

Direkte staatliche Subventionierung überkommener Geschäftsmodelle wäre kontraproduktiv, da sie einen gesellschaftlich und ökonomisch sinnvollen Innovationsdruck mindern würde. Zudem werfen staatliche Hilfen immer auch die Frage nach der Unabhängigkeit der Medien auf. Bund und Länder sind aber aufgefordert, die Rahmenbedingungen zu verbessern und bestehende Innovationshemmnisse zu beseitigen.

Gerade für die Vielfalt der lokalen Information bietet dabei das Internet erhebliche Chancen für den Onlinejournalismus. Die Zeitungsvielfalt wird abnehmen und andere Medientypen sind nicht in der Lage, in diese Lücke zu stoßen. Daher bieten vor allem lokaljournalistische Onlineportale eine denkbare Vielfaltsreserve. Will man diese Chance nutzen, müssen solche Portale offensiv gefördert und unterstützt werden.

#### 8. Entwicklungsperspektiven für öffentlich-rechtliche und private Medienangebote sichern

Notwendig ist darüber hinaus auch in Zukunft die Balance zwischen dem gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen und den privaten Medienangeboten und eine Stärkung des publizistischen Wettbewerbs zu gewährleisten. Es sollte einen Konsens darüber geben, dass die Angebote der öffentlich-rechtlichen wie auch privaten Anbieter in einer veränderten Medienlandschaft ihre Verbreitungschancen finden müssen. Beide sind zwingend darauf angewiesen, hierzu auch neue Übertragungswege nutzen zu können. Die medienpolitische Herausforderung ist es, den publizistischen Wettbewerb und die Entwicklungsfähigkeit sowohl des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch die von privaten Anbietern zu ermöglichen.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bleibt eine unverzichtbare Säule unserer Medienordnung und bedarf einer Entwicklungsgarantie. Angesichts des veränderten Nutzerverhaltens, gerade auch bei jungen Menschen, sollten neben Hörfunk und Fernsehen die Telemedien als „dritte Säule“ gestärkt werden. Hierzu gehört auch eine Überprüfung der festgeschriebenen 7-Tages-Frist im Rundfunkstaatsvertrag, der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler in der Nutzung öffentlich-rechtlicher Telemedienangebote unverhältnismäßig einschränkt.

#### 9. Angemessene Vergütung und Ausbildung

Die teilweise sehr heftig geführte Debatte über die Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverlage überdeckt eine weitere grundsätzliche Frage, nämlich die nach der angemessenen Vergütung für Journalistinnen und Journalisten. Qualitätsjournalismus kostet Geld. Journalismus dient der Allgemeinheit, er übernimmt eine öffentliche Aufgabe von Verfassungsrang. Journalisten nehmen diese Aufgabe berufsmäßig wahr und müssen davon leben können. Natürlich können auch Blogs oder andere Kommunikationsformen einen wichtigen Beitrag für die öffentliche Kommunikation leisten. Professionelle Journalisten sind aber auf berufliche Standards verpflichtet, auf Sorgfalt, auf Recherche, auf Relevanz, auf Unabhängigkeit, auf presserechtliche Kriterien. Es ist eine Kernfrage für die Zukunft des Qualitätsjournalismus, was der Gesellschaft der professionelle Journalismus noch wert ist, was uns unabhängige, verlässliche Informationen zur Meinungsbildung und zur Partizipation wert sind. Hier sind natürlich zuvörderst die Verlage und Medienunternehmen gefordert, die allen Grund haben, in den Qualitätsjournalismus zu investieren, denn journalistische

Qualität bleibt auch in Zukunft das entscheidende Verkaufsargument – erst recht in einer beschleunigten und immer komplexer werdenden Gesellschaft. Informationsleistung, Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit sind das wichtigste Kapital von Medien und auch von Journalisten und damit ein wesentlicher Garant für die Zukunft des Qualitätsjournalismus. Ohne einen hochwertigen Journalismus würde sich die Presse als verlässliche Institution letztlich selbst in Frage stellen. Wie am Beispiel der Presse bereits aufgezeigt, werden sich die Herausforderungen für den Journalismus durch die Digitalisierung und die zunehmende Bedeutung des Onlinejournalismus – nicht zuletzt angesichts des immensen Wettbewerbsdrucks – noch einmal drastisch verschärfen.

Die grundlegenden Veränderungen des Arbeitsmarktes haben längst auch den Journalismus erreicht.<sup>1</sup> Die soziale Lage der Journalistinnen und Journalisten ist gekennzeichnet durch „karge Honorare für freie Journalisten, Flucht in die PR, prekäre Praktika, Umstrukturierungen und Leiharbeit in den Redaktionen“.<sup>2</sup> Immer mehr Journalistinnen und Journalisten kommen nicht über die Runden und sind auf Nebentätigkeiten – oft im PR- oder Werbebereich – angewiesen. Auch der Berufseinstieg ist schwierig und nicht selten absolvieren junge Journalisten postgraduale Praktika. Die „Prekarisierung des Journalistenberufs“<sup>3</sup> hat mehrere Ursachen. Eine der wesentlichen Ursachen ist die Erosion des klassischen Geschäftsmodells der Presse und der Einbruch der Werbeerlöse. Diese Faktoren werden seitens der Verlage oft zur Begründung der Sparmaßnahmen, zur Verkleinerung der Redaktionen oder zur Auslagerung in (oft hausinterne) Leiharbeitsfirmen angeführt. Dies liegt jedoch nicht allein an den Verlagen und Sendern, denn auch hier stellt sich die Frage, welchen Journalismus die Gesellschaft sich eigentlich noch leisten mag. Es fehlt ein Wertebewusstsein für die journalistische Arbeit.

Das setzt aber zugleich auch faire Regeln am journalistischen Arbeitsmarkt voraus. Auch hier muss endlich der Grundsatz gelten: „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ („Equal Pay“) für Stamm- und Leihbelegschaften. Die hausinterne Verleihung muss begrenzt werden. Fairere Regelungen am Arbeitsmarkt bedarf es auch bei den Werkverträgen und bei befristeten Verträgen bei Neueinstellungen.

Vor diesem Hintergrund ist vor allem auch eine Überarbeitung des Urhebervertragsrechts notwendig. Ziel dieser Novelle muss es sein, die strukturelle Unterlegenheit der Urheber in Vertragsverhandlungen mit Verlagen und anderen Verwertern zu überwinden und ihren Anspruch auf angemessene Vergütung zu sichern. Die 2002 eingeführten Regelungen zum Urhebervertragsrecht sollten einen Beitrag dazu leisten, die prinzipiell schwächere Position des Urhebers partiell auszugleichen. Die mit der Einführung urhebervertragsrechtlicher Schutznormen in das Urheberrechtsgesetz erhofften Wirkungen haben sich in der Praxis bislang nicht erfüllt – auch weil die Rechtsprechung teilweise die Intention der Reform ignoriert.<sup>4</sup> Der Gesetzgeber muss sich deshalb fragen, in welcher Weise der ursprünglichen Intention der Reform doch noch zum Durchbruch verholfen werden kann. Notwendig ist – in einem ersten Schritt und wie bereits von der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ gefordert – die 2002 einge-

1 Vergleiche dazu ausführlich Volker Lilienthal/Thomas Schnedler: Gezwungen, sich zu verkaufen? Zur sozialen Lage von Journalistinnen und Journalisten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 29-31/2012).

2 Volker Lilienthal/Thomas Schnedler: Gezwungen, sich zu verkaufen? Zur sozialen Lage von Journalistinnen und Journalisten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 29-31/2012), S. 21.

3 Volker Lilienthal/Thomas Schnedler: Gezwungen, sich zu verkaufen? Zur sozialen Lage von Journalistinnen und Journalisten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 29-31/2012), S. 19.

4 So hält der BGH z.B. trotz Einführung des Urhebervertragsrechts an der überkommenen Auffassung (BGH, GRUR 1984, 45) fest, dass § 31 Absatz 5 des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) kein gesetzliches Leitbild statuiert (BGH, BeckRS 2012, 15227), obwohl der Gesetzgeber durch § 11 Satz 2 UrhG das Gegenteil zum Ausdruck gebracht hat und etliche Oberlandesgerichte (OLG) und Instanzgerichte die gegenteilige Meinung vertreten (z. B. OLG Hamburg, NJOZ 2011, 1323; OLG Jena, ZUM-RD 2012, 393; LG Hamburg, BeckRS 2011, 23452; LG Braunschweig, ZUM 2012, 66).

fürten Regelungen zum Urhebervertragsrecht auf ihre Wirksamkeit hin zu evaluieren. Danach sollen sich Vereinigungen von Urhebern mit Vereinigungen von Werknutzern auf gemeinsame Vergütungsregeln verständigen, nach denen die angemessene Vergütung des Urhebers für die Nutzung seiner Werke zu ermitteln ist. Gemeinsame Vergütungsregeln sind bisher in weit geringerem Umfang zustande gekommen als vom Gesetzgeber erwartet. Eine Verständigung ist bisher – oft nach jahrelangen Verhandlungen – lediglich in Teilbereichen gelungen, wie z. B. im Jahr 2010 für freie hauptberufliche Journalistinnen und Journalisten von Tageszeitungen. Das Urhebervertragsrecht muss daher weiterentwickelt werden, da einige der seit dem Jahr 2002 existierenden Schutzregelungen für die Urheber ihre Funktion nicht erfüllen. Andere Instrumente müssen zudem hinzutreten, um die strukturelle Unterlegenheit der Urheber in Vertragsverhandlungen mit Verwertern überwinden zu können und ihren Anspruch auf angemessene Vergütung zu sichern. Soweit erforderlich, müssen die Schlichtungsmechanismen – wie ursprünglich vorgesehen – verbindlich ausgestaltet werden.

In der Anhörungsreihe des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages zum „Qualitätsjournalismus“ herrschte weitgehend Konsens, dass es dringend neuer und einheitlicher Standards in der Aus- und Weiterbildung bedarf und dass die Aus- und Weiterbildung insgesamt derzeit sträflich vernachlässigt wird. Der Deutsche Journalisten-Verband e. V. (DJV) hat sich bereits im Jahr 2003 in einem Memorandum besorgt über Entwicklungen in der journalistischen Aus- und Weiterbildung geäußert, die sich infolge der aktuellen Krise auf dem Medienmarkt, der Kürzungen öffentlicher Fördermittel, der konzeptionellen Mängel in der Medienpolitik und der isolierten curricularen Entscheidungen in Bildungsinstitutionen und Hochschulen ergeben. Um ihre öffentliche Aufgabe angemessen und glaubwürdig zu erfüllen, sind die Medienunternehmen und die Institutionen der journalistischen Aus- und Weiterbildung verpflichtet, die Qualität der journalistischen Bildungsarbeit in Volontariaten, Hochschulen, Journalistenschulen sowie bei freien Bildungsträgern zu fördern und zu sichern. Gefordert ist hier insbesondere eine von Bund und Ländern unterstützte systematische Kooperation und Koordination von Institutionen der Aus- und Weiterbildung. Die Hochschulen sollten neben Angeboten zur journalistischen Spezialisierung auch die grundlegenden professionellen Kompetenzen hinreichend vermitteln. In den Medienunternehmen ist auf die Entwicklung einer Weiterbildungskultur hinzuwirken.

Unter dem Aspekt Qualitätssicherung wie auch mit Blick auf den wirksamen Schutz von Journalistinnen und Journalisten ist auch die Vergabepaxis für Presseausweise relevant. Leider ist derzeit eine Inflation der Presseausweise feststellbar. Verantwortlich dafür sind die Innenminister von Bund und Ländern, die mit dem Beschluss vom Dezember 2007 den bis dahin gängigen „amtlichen“ bundeseinheitlichen Presseausweis abgeschafft haben. Ein Großteil der neuen Ausweise ist jedoch völlig nutzlos und dient nur dem Zweck, fragwürdigen Geschäftsmodellen zum kommerziellen Erfolg zu verhelfen. Gleichzeitig entwerfen diese dubiosen Presseausweise die regulären Dokumente, schaden dem Ansehen der Journalistinnen und Journalisten und gefährden durch die Inflation den gebotenen Schutz. Die Medien- und Journalistenverbände drängen daher zu Recht auf die Wiedereinführung eines bundeseinheitlichen und amtlich anerkannten Presseausweises und eine enge Definition von Journalistinnen und Journalisten – nämlich die hauptberufliche journalistische Tätigkeit bzw. die „berufsmäßige Mitwirkung“ der Journalistinnen und Journalisten. Auch garantieren sie eine Kontrolle dieser Kriterien, um so eine Inflation der Presseausweise zu verhindern. Dies ist dringend geboten, um die freie, ungehinderte und kritische Berichterstattung durch professionell arbeitende Journalistinnen und Journalisten sicherzustellen. Es würde auch den Ermittlungsbehörden vor Ort die Arbeit erleichtern, wenn sie wüssten, dass die Ausweisinhaber hauptberuflich tätige Journalisten sind.



## 10. Presse- und Medienfreiheit stärken

Eine freie und unabhängige Medienlandschaft und freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Medien sind Wesenselemente des freiheitlichen Staates und schlechthin konstituierend für die freiheitlich-demokratische Grundordnung. Dies hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in zahlreichen Entscheidungen festgehalten. Ihre Funktion für die freiheitlich-demokratische Ordnung erfüllen Presse und Rundfunk, die durch Artikel 5 GG geschützt sind, gerade auch durch kritischen und investigativen Journalismus. Nach der Rechtsprechung des BVerfG unterliegt der gesamte Bereich publizistischer Tätigkeit – von der Beschaffung von Informationen bis zur Verbreitung von Nachrichten – dem verfassungsrechtlichen Schutz. Geschützt sind vor allem die Geheimhaltung der Informationsquellen und das Vertrauensverhältnis zwischen Presse bzw. Rundfunk und Informanten und das Redaktionsgeheimnis. Dieser Schutz ist unentbehrlich, weil Presse und Rundfunk auf private Mitteilungen nicht verzichten können, diese Informationsquellen aber nur dann ergiebig fließen, wenn sich Informanten und Journalisten grundsätzlich auf die Wahrung des Redaktionsgeheimnisses und den Informantenschutz verlassen können (vgl. zusammenfassend nur BVerfGE 117, 244, 258 f. (Cicero)). Die Regierungsparteien haben in ihrem Koalitionsvertrag eine Stärkung der Pressefreiheit angekündigt. Darüber hinaus hat sich die Koalition mit Blick auf die Zeugnisverweigerungsrechte insbesondere von Journalistinnen und Journalisten darauf verständigt, dass die in § 160a der Strafprozessordnung (StPO) derzeit enthaltene Differenzierung nach verschiedenen Berufsgeheimnisträgern beseitigt werden soll. Dabei sollte überprüft werden, ob die Einbeziehung weiterer Berufsgeheimnisträger – und gemeint sind hierbei insbesondere Journalistinnen und Journalisten – „in den absoluten Schutz des § 160a Absatz 1 StPO angezeigt und im Hinblick auf die Durchsetzung des Strafverfolgungsanspruches des Staates vertretbar ist.“

Der Deutsche Bundestag hat zwischenzeitlich das Gesetz zur Stärkung der Pressefreiheit im Straf- und Strafprozessrecht (PrStG) vom 25. Juni 2012 (BGBl. I S. 1374) und das Gesetz zur Stärkung des Schutzes von Vertrauensverhältnissen zu Rechtsanwälten im Strafprozessrecht vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2261) beschlossen. Mit dem PrStG wurden zwar Verbesserungen dahingehend erreicht, dass Journalisten sich nicht mehr strafbar machen, wenn sie ihnen lediglich zugespieltes Material veröffentlichen. Auch beim Beschlagnahmeschutz gibt es Verbesserungen. Mit dem Gesetz zur Stärkung des Schutzes von Vertrauensverhältnissen zu Rechtsanwälten im Strafprozessrecht wurden lediglich Verbesserungen für Anwälte erreicht, nicht aber für Journalistinnen und Journalisten. Ein Ergebnis der im Koalitionsvertrag angekündigten Prüfung, ob die Einbeziehung von Journalistinnen und Journalisten „in den absoluten Schutz des § 160a Absatz 1 StPO“ angezeigt ist, steht noch immer aus – offensichtlich ist eine Einigung innerhalb der Bundesregierung hierzu nicht möglich.

Die Fraktion der SPD hat daher einen Gesetzentwurf zur Stärkung der Pressefreiheit (Bundestagsdrucksache 17/9144) in den Deutschen Bundestag eingebracht, mit dem weitergehende Regelungen zur Stärkung der Pressefreiheit vorgeschlagen werden. Darüber hinaus schlägt der Gesetzentwurf vor, dass auch Journalistinnen und Journalisten den absoluten Schutz des § 160a Absatz 1 StPO genießen sollen.

Die Medien- und Kommunikationsfreiheiten gilt es, immer wieder zu verteidigen und abzusichern, nicht zuletzt angesichts der gesellschaftlichen Umbrüche zur digitalen Gesellschaft und der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen. Wie notwendig das ist, zeigt sich zum Beispiel an den Entwicklungen in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, beispielsweise in Ungarn oder Italien. Die Freiheit und Unabhängigkeit der Medien und damit

europäische Grundwerte dürfen nicht in Frage gestellt, und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte muss konsequent umgesetzt werden.

Angesichts der massiven Veränderungsprozesse für die Medien und die Medienlandschaft, die mit der Digitalisierung, der Konvergenz und der weltweiten Vernetzung einhergehen, reicht es nicht aus, einige Stellschrauben des Pressefusionsrechts zu lockern. Ein solcher Weg birgt angesichts der bereits bestehenden Konzentration zudem nicht unerhebliche Risiken mit Blick auf die Vielfalt der Presselandschaft und ist nur insoweit vertretbar, wie ein Festhalten an den bestehenden Aufgreifschwelen das Verschwinden von publizistischen Einheiten zur Folge hätte oder jedenfalls befürchten ließe.

Ziel einer verantwortungsvollen Medienpolitik muss es – in Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und der Europäischen Union – auf nationaler wie auch internationaler Ebene sein, die Chancen der Digitalisierung so weit wie möglich zu nutzen und die Risiken zu minimieren. Dabei gilt es, auch in Zukunft die Kommunikationsgrundrechte und -freiheiten zu schützen und die Qualität von Medieninhalten zu fördern sowie die Meinungsvielfalt und den Zugang zu Medienangeboten zu gewährleisten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. alle notwendigen Maßnahmen zur Sicherung der Presse- und Medienfreiheit, zur Erhaltung der Medienvielfalt und zur Stärkung der Qualität der Medien zu ergreifen;
2. sich auf europäischer und außereuropäischer Ebene für die Freiheit und Unabhängigkeit der Medien und den wirksamen Schutz der Journalistinnen und Journalisten einzusetzen;
3. auf europäischer Ebene auf die Wahrung der europäischen Grundrechte und auf die Freiheit und Unabhängigkeit der Medien in allen europäischen Mitgliedstaaten zu drängen;
4. zu prüfen, welche zusätzlichen Absicherungen es auf europäischer Ebene zur Wahrung einer freien und unabhängigen Medienlandschaft bedarf und hierfür entsprechende Initiativen auf den Weg zu bringen;
5. gemeinsam mit den Ländern Gespräche zur Fortentwicklung der Medien- und Kommunikationsordnung aufzunehmen, um diese an die technischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen;
6. die Pressefreiheit entschieden zu stärken und entsprechende gesetzliche Regelungen zu unterstützen; Medienangehörige sind dabei vor strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen deutlich besser als bisher zu schützen, damit das Redaktionsgeheimnis gewahrt bleibt und Informanten ohne Sorge vor Enttarnung die journalistische Arbeit unterstützen können;
7. gemeinsam mit den Ländern und den fünf ausstellungsberechtigten Medienorganisationen zu einem bundeseinheitlichen Presseausweis für hauptberuflich tätige Journalisten zurückzukehren;
8. die Datenlage über den Status quo und Veränderungsprozesse der deutschen Medienlandschaft zu verbessern und die Pressestatistik als Medienstatistik wieder einzuführen;
9. die vom Bundesbeauftragten für Kultur und Medien (BKM) verantwortete Mediendatenbank umgehend zu veröffentlichen und fortzuschreiben, darüber hinaus weitere Forschungen in diesem Bereich aus dem Haushalt des BKM zu ermöglichen;

10. bei der Novellierung des Pressefusionsrechts Initiativen zu unterstützen, die folgende Eckpunkte beachten:
  - a) eine wirksame Pressefusionskontrolle ist von erheblicher Bedeutung für den Erhalt der Medienvielfalt;
  - b) Anpassungen aufgrund veränderter Mediennutzung, neuer Angebote vor allem im Onlinebereich, crossmedialer Verflechtungen sowie wirtschaftlicher Gefährdung kleiner und mittlerer Verlage müssen sorgfältig geprüft werden;
  - c) Veränderungen im Pressefusionsrecht müssen
    - i. durch veränderte Rahmenbedingungen nachvollziehbar gerechtfertigt sein,
    - ii. geeignet sein, das wirtschaftliche Fundament bedrohter Presseverlage zu stärken und
    - iii. dürfen die Medienvielfalt bei einer Gesamtbetrachtung der Wirkungen – insbesondere auch im Hinblick auf crossmediale Verflechtungen – nicht verschlechtern;
  - d) wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, ist eine behutsame Anhebung der Aufgreifschwelle für die Pressefusionskontrolle gegenüber dem bestehenden Pressefusionsrecht vertretbar;
11. im Zusammenhang mit der 8. GWB-Novelle eine gesetzliche Verankerung des vielfaltssichernden Presse-Grosso-Vertriebssystems zu unterstützen und zugleich im Austausch mit den Bundesländern zu prüfen, inwieweit hierfür ergänzende Regelungen auf der Länderebene sinnvoll oder erforderlich sind;
12. endlich den seit Jahren angekündigten Dritten Korb zur Reform des Urheberrechts vorzulegen und die Modernisierung des Urheberrechts nicht weiter zu verschleppen;
13. dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Möglichkeiten der Presseverleger zur Rechtsdurchsetzung im Hinblick auf bereits bestehende (ggf. abgeleitete) Urheberrechte stärkt und dabei die Interessen der Urheber vollständig wahrt. Presseverleger sollen die unautorisierte Verwendung ihrer Presseerzeugnisse durch Dritte (z. B. News-Aggregatoren, Harvester) effizient verfolgen können; die bisherigen Vorschläge der Bundesregierung sind nicht geeignet, diesen Zielen gerecht zu werden;
14. zeitnah eine Evaluierung des Urhebervertragsrechts durchzuführen und die Regelungen dahingehend zu hinterfragen, warum sich die mit der Einführung des Urhebervertragsrecht erhofften Wirkungen in der Praxis bislang nicht erfüllt haben;
15. einen Gesetzentwurf zur Novellierung des Urhebervertragsrechts vorzulegen, um dem ursprünglichen Ziel des Gesetzes, die prinzipiell schwächere Position des Urhebers partiell auszugleichen, zum Durchbruch zu verhelfen;
16. gemeinsam mit den Ländern und den Medienunternehmen nach Möglichkeiten zu suchen, wie Medienunternehmen, insbesondere die Presse, bei der Wahrnehmung ihrer für die freiheitlich-demokratische Ordnung essenziellen öffentlichen Aufgabe unterstützt werden können;
17. hierbei zu prüfen, ob und wie die finanziellen und qualitativen Rahmenbedingungen für Medienangebote durch indirekte Förderung verbessert werden sollten;

18. die „Nationale Initiative Printmedien – Zeitungen und Zeitschriften in der Demokratie“ weiterzuentwickeln und auszubauen, um insbesondere Kinder und Jugendlichen die Bedeutung eines qualitativ hochwertigen Journalismus nahezubringen;
19. dabei gemeinsam mit der Initiative „Ein Netz für Kinder“ und der „Nationalen Initiative Printmedien – Zeitungen und Zeitschriften in der Demokratie“ ein Programm zu erarbeiten, mit dem Ziel, Kinder und Jugendliche zum Onlinejournalismus hinzuführen und zu dessen kompetenter Nutzung zu befähigen;
20. gemeinsam mit den Ländern und allen Akteuren im Medienbereich zu prüfen, ob und wie Stiftungsmodelle einen Beitrag zur Absicherung journalistischer Qualität und Recherche leisten können.

Berlin, den 25. September 2012

**Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion**