

**Europäische Kommission
Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien**

**ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG ZUM UNABHÄNGIGEN BERICHT DER
HOCHRANGIGEN GRUPPE FÜR MEDIENFREIHEIT UND MEDIENVIELFALT**

FRAGEN ZU DEN EMPFEHLUNGEN DER HOCHRANGIGEN GRUPPE

Empfehlung 1:

Die EU sollte befugt sein, auf der Ebene der Mitgliedstaaten zum Schutz der Freiheit und Vielfalt der Medien einzugreifen, um dadurch den Wesensgehalt der Rechte zu garantieren, die den EU-Bürgern durch die Verträge verliehen werden, insbesondere des Rechts auf Freizügigkeit und auf eine repräsentative Demokratie. Vor allem der enge Zusammenhang zwischen der Freiheit und Vielfalt der Medien und der EU-Demokratie rechtfertigt eine erweiterte Zuständigkeit der EU in Bezug auf gerade diese Grundrechte gegenüber anderen in der Charta verankerten Grundrechten.

Anmerkungen:

Neelie Kroes, EU-Kommissarin für die Digitale Agenda, hatte im Oktober 2011 die High-Level-Group on Media Freedom and Pluralism (HG) eingesetzt, die von der früheren lettischen Präsidentin Varia Vike-Freiberga geleitet wurde. Dem vierköpfigen Beratungsgremium gehörte auch die ehemalige Bundesjustizministerin Herta Däubler-Gmelin (SPD) an. Die HG hatte im Januar 2013 ihren Bericht vorgelegt. Darin hatte sie vorgeschlagen, die Europäische Union mit Eingriffsrechten auszustatten, damit sie nötigenfalls Freiheit und Vielfalt der Medien in den Mitgliedsstaaten schützen könnte. Auch hatte die HG empfohlen, dass künftig die in Wien ansässige Europäische Grundrechteagentur die Entwicklung von Meinungsvielfalt und Medienfreiheit in den EU-Mitgliedsstaaten beobachten solle.

In dem HG-Report drückt sich ein anspruchsvoller regulatorischer Grundgedanke aus, wie er auch schon in der Empfehlung 1 hervortritt. In Deutschland stieß er allerdings anfangs oftmals auf Skepsis und Desinteresse. Andere, und so auch ich, zeigten sich weniger reserviert. Ich trat dafür ein, daß der HG-Report mit seinen schwungvoll begründeten Europäisierungsempfehlungen in der medienpolitischen und medienrechtlichen Fachwelt als neue, unkonventionelle Stimme zur Kenntnis genommen und gründlicher diskutiert werden möge.

So etwas kam dann auch hier und da in Gang, und der Report begann unter Insidern zum Gegenstand einer relativ breiten Pro- und Kontra-Debatte zu werden. Dabei wurden – neben als schwächer bewerteten Passagen – auch gewisse vielversprechende, die Public-Service-Idee bei günstigem Verlauf europaweit voranbringende Elemente und Ansätze herausgearbeitet. Als Beispiel für diese kritisch-reformorientierte Betrachtungsweise sei genannt Uli Röhms: Durch die Wettbewerbsbrille. Die Vorschläge der EU-Experten zur Medienfreiheit. In: epd medien Nr. 16 vom 19. April 2013, S. 5- 9.

Dabei geht es um die Art und Weise, in der die HG mit einer EU-Medienfreiheit als europäischem Funktionsgrundrecht argumentiert, z.B. um dessen Herleitung aus einem jeweils national verwurzelten, supranational-dynamisch verstandenen Demokratieprinzip, um

das nähere Verhältnis dieser publizistischen Funktionsfreiheit zu Jedermannsrechten wie Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit, Informationsfreiheit, Meinungsbildungsfreiheit, um die einschlägigen ziemlich komplexen Vielfaltmodalitäten und Öffentlichkeitsbezüge, um daraus folgende Maßgaben für mediengerechte Strukturentscheidungen, Gewährleistungsaufgaben, Interventionsbefugnisse usw.

Damit habe ich mich in früheren Jahren oftmals beschäftigt, vor allem im Blick auf die nähere Ausgestaltung des Grundrechts der Medienfreiheit, das sich in Art. 11 Abs. 2 der EU-Grundrechtscharta findet. Siehe www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/stock/forschungschwerpunkte/eu-medienfreiheit. Dabei handelt es sich insbesondere um die Frage, ob auch auf europäischer Ebene Elemente eines öffentlich-„dienenden“ Mediengrundrechts etabliert werden sollten, wie sie in Staaten mit einer hochentwickelten Public-Service-Tradition, so zt. in Großbritannien und dann auch in Deutschland, geläufig waren. Dies betrifft bei den elektronischen Medien auch etwaige künftige genuin europäische Medienstrukturen. Solche integrativen Medien könnten für den weiteren Verlauf des Konstitutionalisierungsprozesses wichtig werden: Europäische öffentliche Medien als „Medium und Faktor“ europäischer demokratischer Öffentlichkeit?

Mit alledem bekommt man es jetzt auch in den HG-Empfehlungen zu tun, ausgehend von den allgemeineren Darlegungen in den Abschnitten 1 und 2 des Berichts. Da eröffnen sich interessante Perspektiven, und es gäbe dazu im Detail vieles anzumerken. Aus Brüsseler Sicht, jedenfalls aus derjenigen der Kommissarin Neelie Kroes als der Schöpferin der HG, auch der Initiatorin dieser Konsultation (vgl. dort S. 3-5), war die damit beginnende Reformdiskussion wohl ein europapolitisches Positivum, sie war an sich gern gesehen und galt als hoffnungsvoller Ansatz. Dann kam aber eine aktuelle Affäre dazwischen, mit der wir in Deutschland nicht gerechnet hatten.

Es handelt sich um die Streitigkeiten über die Einbeziehung des Kultur- und Medienbereichs einschließlich der Internet-Kommunikation in die Verhandlungen über das geplante Abkommen zwischen der EU und den USA über eine groß angelegte Freihandelszone („Transatlantic Trade and Investment Partnership“, TTIP). Darin traten, innerhalb der EU-Kommission und weit über sie hinaus, überraschende konzeptionelle Unsicherheiten und innere Labilitäten zutage. Die HG mit ihren Empfehlungen, die auf älteren ordnungspolitischen Voraussetzungen beruhen, wurde dadurch kalt erwischt. Der HG-Report erscheint unversehens entwertet. Manch einer fragte sich nun, ob es unter diesen Umständen noch sinnvoll wäre, an der Anhörung teilzunehmen – sollte man nicht lieber den Ausgang des TTIP-Konflikts abwarten und auf bessere Tage hoffen? Auch ich stand vor dieser Frage, und ich kam angesichts der negativen Fakten dazu, sie zu bejahen. Dazu noch ein paar Bemerkungen.

Der von der EU-Kommission im März 2013 vorgelegte, nach anfänglichen Einwänden einstimmig verabschiedete erste Textvorschlag für ein Verhandlungsmandat sah nach einer Mitteilung des Kommissars für Handel Karel de Gucht nicht vor, die Bereiche Audiovisuelles und Medien aus den TTIP-Verhandlungen auszunehmen. Demgegenüber drängte das EU-Parlament in einer mit großer Mehrheit angenommenen Entschließung vom 23. März 2013 auf die eindeutige Ausklammerung von Diensten mit kulturellen oder audiovisuellen Inhalten, auch online, aus dem Mandat. Andernfalls wurde ein von wirtschaftsliberalen Kräften ausgehender, faktisch unaufhaltsamer Liberalisierungs-, Deregulierungs-, Ökonomisierungsdruck befürchtet, der erhebliche Risiken für Bestand und Entwicklung tragender Fundamente

des nationalen und europäischen kulturellen Lebens mit sich bringen könnte, insbesondere des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Ähnliche tief besorgte Stellungnahmen wurden von weiteren kultur- und medienpolitisch engagierten Institutionen und Verbänden auf den Weg gebracht, so in Deutschland vom Bundesrat, vom Landtag Nordrhein-Westfalen, vom Deutschen Kulturrat, von der Deutschen UNESCO-Kommission und vom WDR-Rundfunkrat, auch unter Hinweis auf die 2007 in Kraft getretene UNESCO-Kulturkonvention, die auf einzelstaatlicher und gesamteuropäischer (Unions-)Ebene bestimmte in dieser Angelegenheit einschlägige Rechte und Pflichten zu Schutz und Förderung kultureller Vielfalt statuiert. Dazu die umfangreichen Nachweise in den Informationen des Deutschen Kulturrats, zuletzt Newsletter zum TTIP vom 11. und 13.6.2013, siehe www.kulturrat.de/text.php?rubrik=142. Dort auch Belege zu den - nach wie vor machtvollen - gegnerischen Positionen.

Alles dies beschäftigte Politiker und Experten über Monate hinweg. Es absorbierte manche Energien, welche andernorts sinnvoller hätten eingesetzt werden können. Es brachte neuerliche, längst überwunden geglaubte Simplifikationen und Polarisierungen mit sich. Es führte auch zu diversen hinter verschlossenen Türen ausgehandelten, nur gerüchteweise, per Leak o.ä. bekanntwerdenden Kompromißvorschlägen – nicht aber zu klaren Konsequenzen für den TTIP-Umfang.

Am 14. Juni 2013, also morgen, will der EU-Handelsministerrat nun über das Verhandlungsmandat entscheiden. Was dabei herauskommen wird, wissen wir heute, am 13. Juni, noch nicht – müßten wir es aber nicht wissen, um hier adäquat votieren zu können? Denn morgen ist auch deadline für die von der Kommissarin Kroes initiierte öffentliche Konsultation über Medienfreiheit und Medienvielfalt nach dem HG-Report. Das nenne ich ein unglückliches Timing! Die Beschlüsse des Handelsministerrats werden für die Konsultation so oder so relevant sein. Sollen wir also nun bis Freitagabend warten und dann nötigenfalls unsere Stellungnahme ändern, ergänzen, noch einmal von vorn beginnen o.ä.? Oder sollen wir – wenn es aus Termingründen heute sein muß - einfach ins Blaue hinein schreiben? Das eine wie das andere ist unpraktikabel, und es ist unzumutbar. Darum möchte ich meine Anmerkungen hier beenden und würde mich freuen, wenn nach Verabschiedung des Mandats das Gespräch über die einschlägigen Grundrechtsfragen und ordnungspolitischen Grundsatzentscheidungen wieder aufgenommen werden könnte.

Bielefeld, 13.6.2013

(Prof. Dr. Martin Stock)

European Journalism Observatory at the Università della Svizzera italiana

Research body

EU-wide

Recommendation #1:

Not sure whether more competence is needed. Definitely, the E.U. should help and support to disseminate more information/research results on these issues and to foster independent journalism which is covering these issues.

Recommendation #2:

Not sure whether such monitoring can or should be centralized. It would be better if such research would be done by independent research institutions (like the Pew Center's "Project for Excellence in Journalism" in the US or the FÖG and its annual report about media quality in Switzerland). The EU might, however, provide funding and establish common standards of monitoring...

Recommendation #3:

A decentralized "centre" (=network), based at one or two renowned academic institutions in each EU country, would probably be better...

See as a first, low budget initiative www.ejo-online.eu in ten European languages...

Recommendation #4:

Suggestion makes sense - as long, as such institutions cannot be "captured" by political partisan interests...

Recommendation #5:

There will not be a "single" media market. Libel laws and data protection should, however, be harmonized.

Recommendation #7:

o.k. - in this case a centralized EU wide authority makes sense.

Recommendation #8:

o.k.

Recommendation #9:

Very important - otherwise, press freedom and media pluralism will be undermined in the E.U. (Hard to imagine in this respect Turkey as an E.U. member...)

Recommendation #10:

Unfortunately, this sounds like "rhetorics" and wishful thinking...

Recommendation #11:

YES

Recommendation #12:

How can such a policy be implemented?

Recommendation #14:

The funding of quality journalism should be focused on "journalistic infrastructures": journalism training and midcareer programs, journalism research and monitoring, journalism watchdogs, journalism awards. Its a pity that besides the EJC in Maastricht there are very few institutions focussing on journalism training and on information exchange about journalism with a European perspective.

Recommendation #15:

This might help - though I have doubts whether and direct public funding of media organizations should take place...

Recommendation #16:

Wonderful in theory, very difficult to implement in practice...

Recommendation #17:

Great idea (see Reuters Fellowships at Oxford or EJC at Freie Universität Berlin)

Recommendation #18:

o.k.

Recommendation #19:

Definitely yes, though "High school" may be too late...

Recommendation #20:

Important - policies should be based on research results..

Recommendation #21:

Yes!

Recommendation #22:

YES!

Recommendation #23:

Unsure...

Recommendation #24:

YES!

Recommendation #25:

YES!

Recommendation #26:

O.k. - but market shares of public broadcasters/media might also be limited...

Recommendation #27:

Great idea - very, very difficult to implement...

Recommendation #28:

Such cross-border funding should include more comparative media and journalism research - and, possibly more important, cross-cultural dissemination of research results, best practices in journalism etc. See: www.ejo-online.eu

Recommendation #29:

YES!

Recommendation #30:

The EU should rather invest in European journalism infrastructures. it is already spending enough money on its Public Relations...

Additional comment:

We need MORE information about journalism research, journalism cultures in neighboring countries, best practices, media accountability etc. In particular, such information is urgently needed in the "new" EU countries in Eastern and SouthEastern Europe to foster professionalization.

MediaAcT/Erich Brost Institute for International Journalism

Research body Germany

Recommendation #1:

Recommendation #2:

We support suggestion 3, see below.

Recommendation #3:

The MediaAct research project strongly recommends this suggestion. Continuous academic monitoring helps to evaluate the current status of media accountability in the EU member states. The monitoring consists of a annual or bi-annual published index that monitors the activities of media professionals and media organizations in EU member states. Such an index - based on the analysis of EU-wide research consortium - is no intervention; it should only give a standpoint.

Such an index

Creates a ranking which contributes to find country-specific deficits.

Furthermore, it enables media policy makers to set incentives to improve the situation.

Moreover, the best practice countries can act as benchmarks. In the long term, the monitoring will result in important data on media and journalism development, thereby contributing to raising the quality level of democracy and thus strengthening fundamental rights.

The MediaAcT project has developed a media accountability index. It is available on the project website: www.mediaact.eu

Recommendation #9:

The media accountability index we are supporting would be an excellent tool to analyze the quality of media self-regulation in candidate countries.

Recommendation #15:

The media sector is no longer a national issue only, as ownership concentration processes in the European Union accelerate. The European Commission should see competition policies and the free movement applied to not only industry and services but the media as well. Consequently clear premises should be formulated for the granting of any subsidies. Both direct (e.g. press subsidies or broad casting fees) and indirect subsidies (e.g. public advertising money) should be subject to transparent guidelines.

- Regarding direct subsidies, the national public broadcasters should play a major role in

accountability processes. Their major stakeholder is the audience. As they are (partly) financed by public money, they should act as benchmarks in balanced and high quality reporting, resp. entertainment.

Consequently, public broadcasters should abide to clearly defined standards and act as a reference point in internal media accountability systems. This can be achieved by having adapted codes of ethics, standard complaint procedures or by making news production processes accessible and transparent.

- Regarding indirect subsidies, clear rules are needed as well. Government departments, public bodies and institutions spend a huge amount of money on advertising in all types of media. These institutions should endeavor to only advertise in media that adhere to the generally accepted accountability standards. These standards need to be defined in advance and can range from membership in a (local) press council, through the adoption of the national code of conduct, to having an ombudsman or standardized accountability procedures.

Recommendation #19:

Europe needs more initiatives to promote and support media education and media literacy in EU member states. The European Commission already provides direct support to a number of media organizations or media projects, e.g. to EURANET, to Euronews or to the European Journalism Centre. The MediaAcT team suggests – if not a European median education project – at least a media education (e.g. in grammar schools, high schools) and media literacy (e.g. capacity of media usage) monitoring project in the member states: 1. Media education is a core pre-condition for a fruitful contribution of the audience to media critique. Research shows that journalists are receptive to such that form of feedback (e.g. via web 2.0) but profound knowledge of media is necessary.2. Media education and media literacy would furthermore enhance raise the quality of discourse within the European public sphere. It would enable the public to participate in the media society and in media democracy. Another step the European Commission should take is to offer assistance to media systems in transition in order to promote a system of media self-regulation and accountability. Such measures might include monitoring, workshops, education programs, etc. for countries going to a transition process, like many Arab countries or states seeking to join the European Union, e.g. Balkan countries.

Start-up company

Other Belgium

Recommendation #1:

How will you protect yourself from regulatory capture by large interest groups (media conglomerates)?

Concentration on a higher level may provide temporary protection of undue influence until private interests rebalanced themselves into pan-european lobby groups if not done already.

The EU itself, working on a European scale will find it easier to interact with these groups, dominated by the largest companies rather than work with the plethora of smaller companies and market entrants. Hence there is a high risk that rules and regulations will be created to favorise the large ones who create 5% of employment to the detriment of those who create the 95%.

Recommendation #2:

Yes. Case in point is Belgium, the Flemish regulator for the media observes "strong" concentration but no competitive issues (because current incumbents have divided the market). The Flemish government under the guise of R&D&I country support (SA.33193 (2011/N)) has created a structure (MIX) that subsidizes mainly the incumbent's projects (they are also in the commission that decides on the projects). It even allows the incumbents to create a cartel (media ID BVBA) to keep control of money flows and creates barriers to entry for new entrants by sharing their customers among themselves. This points to a large regulatory capture on a local level that stops new entrants and therefor threatens the plurality of views to those promoted by the incumbent publishers.

Recommendation #3:

Academia are the big beneficiaries, together with large industry groups of EU funds (see FP7 where most funds go to these parties). As many research institutes are funded by local governments they are equally captive through political affiliations.

Funding for too many activities in academia removes incentives of highly quality people to go out and get into the world to contribute something tangible after they finished their studies or research.

Recommendation #4:

These councils should not be populated with people attached to the media. A bit like anti- competition authorities. These people are not expert in the different industries, but recognize market abuse when they see it.

Recommendation #5:

Regulation should be such that it doesn't matter where the media is produced and where it is sold. I.e. transparent wrt. borders.

Recommendation #7:

Yes, and these should be independent from the media. In addition they should not just monitor pluralism, but also whether the environment is still competitive or whether it is concentrated through cross-investments. Markets should be broken up once this is determined.

Recommendation #8:

Yes. They should pro-actively enforce dominant channels to open up their channel to new entrants on fair terms. In addition they should pro-actively evaluate whether new entrants are not blocked through market structures that

create large barriers to entry.

Recommendation #9:

Yes. Countries with dominant media should not be allowed unless (de-facto) monopolies are broken up or being relegated to essential utility status and the same should happen in existing members.

Recommendation #10:

Journalistic freedom is also be able to perform journalism outside the large media conglomerates and make a living as a journalist that way. Publishing is technologically not more today than the push of a button, but monetization is still a large issue, partly due to incumbents network effects that keeps people in walled gardens.

Recommendation #11:

Allow smaller players to leverage the available technology capabilities and access to channels and allow them with monetization capabilities. In addition take away the implicit and explicit subsidies the incumbents enjoy.

Recommendation #12:

Ok

Recommendation #14:

Make it easier for smaller publishers and individual journalists to monetize their work outside the established channels. For this barriers to payment should be lowered further substantially.

Recommendation #15:

Not clear what this code of conduct should entail. "We will do no harm"? Google did that.

Recommendation #16:

Yes. Public funding should be accessible to all participants equally and no implicit or explicit barriers should exist which benefits the incumbents. A counterexample is the program commission of the Media Innovation Center (MIX) in Flanders where it are the incumbents who are in majority there and who decide in which subsidized projects to invest (see <http://slidesha.re/16thBX3> p.3). I also believe that large companies (non-SME's) should not receive any government funding anymore. They probably have already sufficient ways to reduce their tax bill with financial engineering. They are also not the drivers of innovation or employment.

Recommendation #17:

No. Much better is it to invest in ways (technology/services) that allow journalists to become "brands" and have an ability to write and earn money independently from large media organizations.

Recommendation #19:

I believe that critical thinking should be taught in school. Media literacy could be a subset of this. As important is that financial literacy is taught in school.

Recommendation #20:

Why is this needed? Monitor the basic premise of media freedom and pluralism against the danger of concentration. Let Policy initiatives move from this. Otherwise what will happen is that policy initiatives will be made that benefit disrupted existing incumbents.

Recommendation #22:

This should be extended to all data that government produces and not classified as secret or bound to privacy rules, ie. public data. This ties in with Open Data. Governments represent often 50% of GDP and are therefore separate economies in their own right. Data they generate has important societal and economic value that should be available as a resource for the market to use. Today for example this data is often sold (to company data providers) or not available in a standardized format. Opening this up will create a lot of new economic activity and transparency.

Recommendation #23:

No, because it will be translated in a pervasive online identity and abused by governments and large commercial entities. See what happens in the USA.

Recommendation #26:

Who determines what is what and to which extent? This is basically a free pass to subsidize the whole French cultural sector and stuff no one wants to see.

Recommendation #27:

Define stakeholders? How are they not captured by Special Interest Groups.

Recommendation #28:

More funding for special interest groups and keep the translators employed.

Recommendation #30:

Additional comment:

Rather than go along with the narratives of the concentrated media industry that is disrupted, better to invest in how quality news can be produced, disseminated and monetized by those who create it. New, looser forms of collaboration and aggregation should be explored as opposed to the large media conglomerates. Everyone can be a publisher now. But not everyone is a real journalist.