

2016 Annual Colloquium on fundamental rights Public consultation* on "MEDIA PLURALISM AND DEMOCRACY"

Fields marked with * are mandatory.

Introduction

Media freedom and pluralism are essential safeguards of well-functioning democracies. Freedom of expression and media freedom and pluralism are enshrined in the EU Charter of Fundamental Rights and they are at the core of the basic democratic values on which the European Union is founded.

The second Annual Colloquium on Fundamental Rights will take place on 17-18 November 2016. It will provide the stage for an open exchange on the many different aspects of media pluralism in a digital world, and the role of modern media in European democratic societies.

The colloquium should enable policymakers at EU and national level and relevant stakeholders — including NGOs, journalists, media representatives, companies, academics and international organisations — to identify concrete avenues for action to foster freedom of speech, media freedom and media pluralism as preconditions for democratic societies.

The Commission's objective with this public consultation is to gather broad feedback on current challenges and opportunities in order to feed into the colloquium's discussions. The questions asked are thus meant to encourage an open debate on media pluralism and democracy within the European Union — without, however, either prejudging any action by the European Union or affecting the remit of its competence.

**Wichtig - Öffentliche Konsultation (auf deutsch) / Important -
consultations publiques (en français)**

DE

[DE - Konsultationen.docx](#)

FR

[FR - consultation.docx](#)

IMPORTANT NOTICE ON THE PUBLICATION OF CONTRIBUTIONS

*Contributions received from this survey will be published on the European Commission's website. Do you agree to the publication of your contribution?

- Yes, my contribution may be published under my name (or the name of my organisation);
- Yes, my contribution may be published but should be kept anonymous (with no mention of the person/organisation);
- No, I do not want my contribution to be published. (NB — your contribution will not be published, but the Commission may use it internally for statistical and analytical purposes).

For further information, please consult the privacy statement [click below]

[Privacy statement_2016ac_public_consultation.pdf](#)

A. Identifying information

1. In what capacity are you completing this questionnaire?

- Individual/private person
- Civil society organisation
- Business
- Academic/research institution
- Other (please specify)

2. If you are answering this consultation as a private citizen, please give your name.

3. If you are answering this consultation on behalf of an organisation, please specify your name and the name of the organisation you represent.

Is your organisation included in the Transparency Register?

- Yes
 No

If yes, please indicate your Register ID-number

ZDF: 3209361971-85
ARD: 6774178922-55

If your organisation is not registered, we invite you to register [here](#). Please note that it is not compulsory to register to reply to this consultation. Responses from organisations that are not registered will be published as part of the individual contributions.

Citizens have a right to expect that European institutions' interaction with citizens associations, NGOs, businesses, trade unions, think tanks, etc. is transparent, complies with the law and respects ethical principles, while avoiding undue pressure, and any illegitimate or privileged access to information or to decision-makers. The Transparency Register exists to provide citizens with direct and single access to information about who is engaged in activities aiming at influencing the EU decision-making process, which interests are being pursued and what level of resources are invested in these activities. Please help us to improve transparency by registering.

4. If you are an individual/private person:

a) What is the country of your nationality?

- Austria
- Belgium
- Bulgaria
- Croatia
- Cyprus
- Czech Republic
- Denmark
- Estonia
- Finland
- France
- Germany
- Greece
- Hungary
- Ireland
- Italy
- Latvia
- Lithuania
- Luxembourg
- Malta
- Netherlands
- Poland
- Portugal
- Romania
- Slovak Republic
- Slovenia
- Spain
- Sweden
- United Kingdom
- Other (please specify)

Other (please specify)

b) What is your age group?

- Under 18
- 18-30
- 31-40
- 41-50
- 51-60
- 61-70
- Over 71

B. Media freedom and pluralism

5. In the context of media freedom and pluralism, what should be the role of the State, if any, in the regulation of media? What should be the role of self-regulation?

Medienfreiheit und Medienpluralismus sind in Deutschland wichtige vom Grundgesetz geschützte Werte. Ihr Schutz beschränkt sich nicht nur auf die Abwehr staatlicher Eingriffe. Vielmehr verlangt die Verfassung nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – insbesondere im Hinblick auf den Rundfunk, dem aufgrund seiner Aktualität, Suggestivkraft und Breitenwirkung besondere Meinungsbildungsrelevanz zukommt – vom Gesetzgeber eine positive Ordnung, die insbesondere gewährleistet, dass die Vielfalt der vorhandenen Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet. Einmal eingetretene Fehlentwicklungen sind nur schwer rückgängig zu machen.

Es ist sicher zu stellen, dass der Rundfunk insgesamt einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen nicht ausgeliefert ist, sondern die Vielfalt der Ideen und Meinungen tatsächlich abgebildet wird.

Die Ausgestaltung der entsprechenden positiven Ordnung muss mit dem Wandel bei (Übertragungs-) Technik, Nutzerverhalten und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Schritt halten. So gewinnt insbesondere in Zeiten der Konzentration wirtschaftlicher Macht in den Medienmärkten und/bzw. in Kombination mit der Nutzung technischer Zugangskontrolle und -verengung (gemäß spezifischer Geschäftsmodelle) auch bei Vermehrung der Übertragungswege und Programmangebote die gesetzliche Absicherung des chancengleichen Zugangs zu Programmen an Bedeutung.

Das Gebot der Vielfaltssicherung verlangt insofern angemessene Zugangsregulierung sowie medienspezifische Regelungen zur Konzentrationskontrolle. Hier liegen angesichts zunehmender horizontaler Verflechtungen von Medien- und Produktionsunternehmen sowie vertikalen Verflechtungen im Bereich der vor- und nachgelagerten und benachbarten Märkte für die Herstellung, Bündelung und den Transport von audiovisuellen Inhalten große Herausforderungen für die Gesetzgebung.

Selbstregulierung kann in bestimmten Bereich ein adäquates Mittel sein, um insbesondere staatliche Eingriffe (Beispiel Gefahr der Zensur) zu minimieren. Weil aber auch Regulierungsentscheidungen von Selbstregulierungseinrichtungen in (Grund-)Rechte Dritter eingreifen können, bevorzugen ARD und ZDF Modelle, bei denen die Selbstregulierung innerhalb klarer vom Gesetzgeber vorgegebener Rahmenbedingungen stattfindet (regulierte Selbstregulierung).

6. Could you provide specific examples of problems deriving from the lack of independence of media regulatory authorities in EU Member States?

Probleme für die Medienfreiheit und den Medienpluralismus mangels Unabhängigkeit von Regulierungsstellen sind in Deutschland nicht aufgetreten. Die vielfältige Zusammensetzung der binnenpluralen Aufsichtsgremien ist ein zusätzlicher Garant für Vielfalt und Medienpluralismus im Programm.

7. What competences would media regulatory authorities need in order to ensure a sufficient level of media freedom and pluralism?

Die Studie "Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive" hat eine Reihe von formalen und 'de facto' Indikatoren für die Unabhängigkeit von Regulierungsstellen identifiziert und im Hinblick auf ihre Bedeutung analysiert. ARD und ZDF stufen diese Indikatoren als relevant ein.

Allerdings wird aus der Studie auch ersichtlich, dass die tatsächliche Unabhängigkeit der Regulierungsstellen im einzelnen Mitgliedstaat nicht durch eine abschließende Teilmenge von Indikatoren abbildbar ist. Vielmehr gibt es - gemäß den nationalen verfassungsrechtlichen Traditionen und kulturellen Besonderheiten - unterschiedliche Kombinationen von Maßnahmen aus der umfassenderen Indikatoren-Liste der Studie, die geeignet sind, im Ergebnis die Unabhängigkeit von Regulierungsstellen sicher zu stellen.

In Deutschland ist die binnenplurale Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein Kernstück der dualen Rundfunkordnung. Das BVerfG hat gerade unlängst im ZDF-Urteil vom 25. Mai 2014 wieder bestätigt, dass die binnenplurale Kontrolle die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Aufsichtsform ist.

8. What should be the role of public service media for ensuring media pluralism?

Nach dem Deutschen verfassungsrechtlichen Verständnis gehört als Grundvoraussetzung der oben dargestellten positiven Ordnung (siehe Frage 5), die Gewährleistung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der insbesondere finanziell und technisch in die Lage versetzt wird, seinem Grundversorgungsauftrag gerecht zu werden.

Der Grundversorgungsauftrag umfasst (1) eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit (2) einem Programmangebot, das umfassende Informationen bietet und die Vielfalt der in der Gesellschaft bestehenden Meinungsrichtungen zum Ausdruck bringt. Dazu gehören Sendungen für Minderheiten ebenso wie massenattraktive Programmangebote, z.B. Sport- und Unterhaltungssendungen. Die Berichterstattung muss sachgemäß sein, umfassend und wahrheitsgemäß informieren und in gebotener Weise der gegenseitigen Achtung verpflichtet sein.

Ein solcher binnenpluraler öffentlich-rechtlicher Rundfunk eröffnet nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts erst die Möglichkeit zur Zulassung kommerzieller Rundfunkanbieter. Ein rein außenplurales Modell leidet nach dieser Auffassung am inhärenten Problem, dass vorwiegend werbefinanzierte kommerzielle Rundfunkanbieter den vollen Vielfaltsanforderungen nur schwer gerecht werden können.

Der Europäische Gerichtshof hat mehrmals betont, dass die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Auftrag nicht davon abhängig gemacht werden darf, was der kommerzielle Rundfunk anbietet. So führt der EuGH in der Rechtssache TV 2 Danmark aus: „Wie TV2 A/S zutreffend vorbringt, können die Mitgliedstaaten in ihrer Definition des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht durch die Tätigkeiten der kommerziellen Fernsehkanäle beschränkt werden“ (siehe verbundene Rechtssachen T 309/04, T 317/04, T 329/04 und T 336/04).

9. How should public service media be organised so that they can best ensure the public service mandate?

Die eine optimale Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks existiert nicht.

Es muss den Mitgliedstaaten der Europäischen Union überlassen bleiben, gemäß dem Protokoll (Nr. 29) über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten (sog. Amsterdamer Protokoll), die Finanzierung, die Ausgestaltung des Auftrags und die Organisation ihres öffentlich-rechtlichen Rundfunks gemäß ihren nationalen demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen auszugestalten und so gemäß den eigenen kulturellen und verfassungsrechtlichen Traditionen Medienfreiheit und Medienpluralismus zu sichern und zu fördern.

Dabei hat sich in Deutschland der Einsatz von plural zusammengesetzten anstaltsinternen Aufsichtsgremien zur Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – als das durch die Verfassung gebotenes Instrument – bewährt.

Wichtig ist eine de facto Unabhängigkeit von Staat, Wirtschaft und sonstigen Interessen Einzelner oder einzelner gesellschaftlicher Gruppen. Hierfür ist eine ausreichende und stabile Finanzierung wichtig. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss außerdem die Möglichkeit haben, sich dynamisch an die sich ändernden Erwartungen an Programminhalte und Nutzungsmöglichkeiten anzupassen.

10. Have you experienced or are you aware of obstacles to media freedom or pluralism deriving from the lack of independence of public service media in EU Member States?

- Yes
 No

If yes, please give specific examples.

vgl. hierzu die Stellungnahme der European Broadcasting Union (EBU).

11. Are you aware of any problems with regard to media freedom and pluralism stemming from the lack of transparency of media ownership or the lack of rules on media ownership in EU Member States?

- Yes
 No

If yes, please give specific examples.

vgl. hierzu die Stellungnahme der European Broadcasting Union (EBU).

12. Please indicate any best practice on how to ensure an appropriate level of transparency and plurality of ownership in this area.

In Deutschland wurden im Rundfunkstaatsvertrag besondere Regeln zur Sicherung der Meinungsvielfalt integriert. Neben dem Kartellrecht und der kartellrechtlichen Aufsicht werden diese spezifischen Regelungen durch ein eigenes Organ implementiert: Die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). Die KEK ist als staatsfernes Organ und für die abschließende Beurteilung von Fragestellungen der Sicherung von Meinungsvielfalt im Zusammenhang mit der bundesweiten Veranstaltung von privaten Fernsehprogrammen zuständig.

Aktuell ist es einem Unternehmen erlaubt, selbst oder durch ihm zurechenbare Unternehmen bundesweit im Fernsehen eine unbegrenzte Anzahl von Programmen zu veranstalten, solange es dadurch keine vorherrschende Meinungsmacht erlangt. Vorherrschende Meinungsmacht wird dann vermutet, wenn die einem Unternehmen zurechenbaren Programme im Jahresdurchschnitt einen Zuschaueranteil von 30 % erreichen. Gleiches gilt beim Erreichen eines Zuschaueranteils von 25 %, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat oder eine Gesamtbeurteilung seiner Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, dass der dadurch erzielte Meinungseinfluss einem Zuschaueranteil von 30 % entspricht.

Außerdem zählt es zu den Aufgaben der KEK, Transparenz über die Entwicklung im Bereich des bundesweit verbreiteten privaten Fernsehens zu schaffen. Hierzu gehört insbesondere die Erstellung einer jährlichen Programmliste, in der alle Programme, ihre Veranstalter und deren Beteiligte aufgelistet sind. Des Weiteren werden in dem regelmäßig zu veröffentlichen Bericht über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk folgende Aspekte berücksichtigt:

- Verflechtungen zwischen Fernsehen und medienrelevanten verwandten Märkten,
- horizontale Verflechtungen zwischen Rundfunkveranstaltern in verschiedenen Verbreitungsgebieten und
- internationale Verflechtungen im Medienbereich.

Allerdings ist auch anzumerken, dass dieses deutsche System derzeit überdacht wird. Insbesondere in der Kritik ist die Tatsache, dass das Recht beispielsweise den Sachverhalt, wenn Google einen deutschen privaten Rundfunkveranstalter aufkaufen würde, nicht umfasst.

Des Weiteren sollte – so die Kritik – der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Algorithmen, Suchmaschinen und soziale Medien ganz erheblichen Einfluss darauf haben, was Menschen sehen und lesen und damit auf den Medienpluralismus. Denn der Algorithmus einer Suchmaschine wird gemäss den kommerziellen Interessen gesteuert und bietet oftmals lediglich die Angebote an, die zur bisherigen eigenen Suche im Internet passen.

13. What is the impact of media concentration on media pluralism and free speech in your Member State? Please give specific examples and best practices on how to deal with potential challenges brought by media concentration.

Siehe Antwort zu Frage 12

14. Are you aware of any problems related to government or privately financed one-sided media reporting in the EU?

- Yes
 No

If yes, please give specific examples.

vgl. hierzu die Stellungnahme der European Broadcasting Union (EBU).

15. Please indicate any best practice to address challenges related to government or privately financed one-sided media reporting while respecting freedom of speech and media pluralism.

C. Journalists and new media players

16. What is the impact of media convergence and changing financing patterns on quality journalism?

17. Have you ever experienced, or are you aware of, any limitation imposed on journalistic activities by state measures?

- Yes
 No

If yes, please give specific examples and further information, including justifications given by authorities and the position taken by journalists.

18. Please indicate any best practice that reconciles security concerns, media freedom and free speech in a way acceptable in a democratic society.

19. Have you experienced, or are you aware of, limitations related to privacy and data protection imposed on journalistic activities?

- Yes
- No

If yes, please give specific examples and further information.

20. Have you experienced, or are you aware of, problems linked to hate speech and threats directed towards individuals exercising journalistic activities?

21. Are you aware of cases where fear of hate speech or threats, as described above, has led to a reluctance to report on certain issues or has had a generally chilling effect on the exercise of freedom of speech?

- Yes
- No

If yes, please give specific examples and further information.

22. Have you experienced, or are you aware of, problems concerning journalists' safety and security in the EU?

- Yes
- No

If yes, please give specific examples.

23. Please indicate any best practice for protecting journalists from threats against their safety and security.

24. Have you ever experienced or are you aware of pressures put by State measures on journalistic sources (including where these sources are whistleblowers)?

- Yes
- No

If yes, please give specific examples.

25. How would pressures on journalistic sources be best addressed?

26. Please indicate any best practice for protecting the confidentiality of journalistic sources/whistleblowers.

27. Have you experienced, or are you aware of, censorship (including self-censorship) in the EU?

- Yes
- No

If yes, please give specific examples.

28. Have you experienced, or are you aware of, any obstacles to investigative journalism, which may include legal provisions in force or a lack of resources?

29. Do you consider that the level and intensity of investigative journalism, the number of journalists engaged in such activity, the resources available, the space in print and the time available in audiovisual media for the publication of results of investigations has changed over time?

- Yes
- No

If yes, please give specific examples.

30. Please indicate any best practice facilitating investigative journalism

D. Hate speech online

31. What would be the most efficient ways to tackle the trivialisation of discrimination and violence that arises through the spreading of hatred, racism and xenophobia, in particular online?

32. How can a better informed use of modern media, including new digital media ('media literacy') contribute to promote tolerance? Please indicate any best practice.

E. Role of free and pluralistic media in a democratic society

33. How do developments in media freedom and pluralism impact democracy? Please explain.

34. Who do you think is the most suited to help increase media literacy? Please rank and explain why.

	The most important - 1	2	3	4	5	6	7	The least important - 8
Family	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Friends	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
School	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Public authorities	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Media, including online providers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dedicated learning systems using e.g. radio, TV, mobile phones and the internet (please specify)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Civil society	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Other (please specify)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Other - please specify

35. Please give specific good examples or best practices for increasing media literacy.

36. What would be concrete ways for free and pluralistic media to enhance good governance and transparency and thus foster citizens' democratic engagement (e.g. self-organisation for political purposes, participation in unions, NGOs, political parties, participation in elections)?

37. What are best practices of free and pluralistic media contributing to foster an informed political debate on issues that are important for democratic societies (e.g. in terms of the nature of the content or in terms of format or platforms proposed)?

38. Which measures would you consider useful to improve access to political information across borders? Please indicate any best practice.

Artikel 11 der Europäischen Grundrechtecharta verpflichtet die Europäische Union darauf, "die Freiheit der Medien und ihre Vielfalt zu achten". Dieses Achtungsgebot hat die EU bei der Gestaltung ihrer Politik und Rechtsordnung zu berücksichtigen. Insofern ist sie aufgefordert, Medienfreiheit und -vielfalt als Gestaltungsziel sowohl im Binnenmarkt (etwa in ihrer audiovisuellen Politik, beim Telekommunikations- und Urheberrecht) als auch in der Entwicklung ihrer Außenhandelsbeziehungen aktiv zu verfolgen.

39. Do you consider that social media/platforms, as increasingly used by candidates, political parties and citizens in electoral campaigns play a positive role in encouraging democratic engagement?

- Yes
 No

If yes, please give specific aspects and best practices that you would recommend.

If no, please give specific aspects and examples of negative impacts, and possible alternatives to address them.

40. Do you consider that there are specific risks or problems regarding the role of platforms and social media — in relation to pluralism of the journalistic press or more generally — as regards the quality of the democratic debate and the level of engagement?

Yes

No

If yes, please give specific examples and best practices that you would recommend to address these risks or problems.

Contact

JUST-COLLOQUIUM@ec.europa.eu
