

Freie und pluralistische Medien als Rückhalt der europäischen Demokratie

Bericht der

Hochrangigen Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien

Januar 2013

Die Mitglieder der Gruppe haben die in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen in voller Unabhängigkeit aufgestellt. Sie vertreten dabei keine besondere Organisation und keine besonderen Interessen, sondern handeln im eigenen Namen.

„Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.“

Artikel 11 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Zusammenfassung der Hauptergebnisse und Empfehlungen

In diesem Bericht werden die Ergebnisse und Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe (HG) zur Freiheit und Vielfalt der Medien dargelegt, in der unter dem Vorsitz von Prof. Vaira Vīķe-Freiberga auch Prof. Herta Däubler-Gmelin, Prof. Luís Miguel Poiares Pessoa Maduro und Ben Hammersley mitarbeiteten. Die Gruppe hatte den Auftrag, Empfehlungen für die Achtung, den Schutz, die Unterstützung und die Förderung der Freiheit und Vielfalt der Medien in Europa zu erarbeiten.

Die HG ist sich dessen bewusst, dass freie und pluralistische Medien für die europäische Demokratie unabdingbar sind. Es gibt gegenwärtig aber eine Reihe von Problemen, die möglicherweise zu Beschränkungen der journalistischen Freiheit oder zur Beschneidung des Pluralismus führen könnten, ob durch politische Einflussnahme, unzulässige Ausübung wirtschaftlichen Drucks, neue Geschäftsmodelle, welche die Medienlandschaft verändern, oder das Aufkommen der neuen Medien. Gleichzeitig könnten Verfehlungen einiger Journalisten, die erst kürzlich ans Tageslicht kamen, die Glaubwürdigkeit der gesamten Branche untergraben und dadurch ihre langfristige wirtschaftliche Tragfähigkeit gefährden.

Die HG ist der Überzeugung, dass die Hauptverantwortung für die Bewahrung der Freiheit und Vielfalt der Medien bei den Mitgliedstaaten liegt. Aber auch der Europäischen Union kommt eine wichtige Rolle zu. Neben der Behandlung grenzübergreifender Fragen, die sich im Binnenmarkt stellen, z. B. bei Problemen der Wettbewerbspolitik, ist es auch Aufgabe der EU, die Grundrechte der EU-Bürger zu schützen.

Darüber hinaus muss die EU – wie in diesem Bericht dargelegt – auch dann tätig werden, wenn es darum geht, die Freizügigkeit zu wahren und die demokratischen Freiräume zu schützen, die für eine funktionierende Demokratie in der EU erforderlich sind, falls die Gefahr besteht, dass die Freiheit und Vielfalt der Medien in einem Mitgliedstaat beschränkt werden könnte.

Empfehlung: 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.

Darüber hinaus muss die EU in jenen Bereichen handeln, in denen gemeinsame Regeln für den Binnenmarkt notwendig sind, um Funktionsstörungen in den Medien zu verhindern, die sich aus abweichenden Vorschriften der Mitgliedstaaten ergeben und die Freiheit und Vielfalt der Medien beeinträchtigen.

Empfehlung: Für einen besser funktionierenden Binnenmarkt wäre eine weitere Harmonisierung des EU-Rechts von großem Nutzen. Gegenwärtig können bestehende Unterschiede zwischen einzelstaatlichen Vorschriften insbesondere im Online-Umfeld zu Verzerrungen bei grenzübergreifenden Tätigkeiten der Medien führen. Besonders wichtig wäre eine Mindestharmonisierung grenzübergreifender Medientätigkeiten auf Gebieten wie Persönlichkeits- oder Datenschutz.

Empfehlung: Die europäischen und nationalen Wettbewerbsbehörden sollten dem besonderen Wert des Medienpluralismus bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts Rechnung tragen. Außerdem sollten sie die zunehmende Verschmelzung verschiedener Kommunikationskanäle und Medienzugangswege bei der Abgrenzung relevanter Märkte berücksichtigen. Darüber hinaus ruft die Hochrangige Gruppe die europäischen und nationalen Wettbewerbsbehörden auf, mit besonderer Aufmerksamkeit neue Entwicklungen im Bereich des Online-Zugangs zu Informationen unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbspolitik zu verfolgen. Es sollte nicht zugelassen werden, dass es infolge der marktbeherrschenden Stellung einiger Netzzugangsanbieter oder Internet-Informationsanbieter zu einer Beschränkung der Freiheit und Vielfalt der Medien kommt. Ein offener und diskriminierungsfreier Zugang zu Informationen für alle Bürger muss auch im Online-Umfeld unbedingt geschützt werden, falls nötig auch mit Hilfe des Wettbewerbsrechts und/oder der Durchsetzung des Grundsatzes der Netzneutralität.

Empfehlung: Die nationalen Wettbewerbsbehörden müssen vorausgreifend regelmäßig die Medienlandschaften und Medienmärkte einzelner Länder beurteilen (lassen), um potenzielle Bedrohungen für den Pluralismus der Medien festzustellen. Auf EU-Ebene sollte vorausschauend eine Sektoruntersuchung unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten durchgeführt werden.

In der EU muss mehr dafür getan werden, dass sich die Bürger mit den Medien kritisch auseinandersetzen können. Außerdem ist es notwendig, hierüber auf EU-Ebene eine verstärkte öffentliche Diskussion zu führen.

Empfehlung: Medienkompetenz sollte ab der Oberstufe in den Schulen gelehrt werden. Die Auseinandersetzung mit der Rolle der Medien in einer funktionierenden Demokratie sollte in die nationalen Lehrpläne Eingang finden, und zwar im Rahmen der Gemeinschafts- und Sozialkundefächer.

Empfehlung: Die politischen Akteure in der EU haben eine besondere Verantwortung und Gestaltungsfähigkeit in Bezug auf die Berichterstattung in den Medien über Europa. So sollten die Präsidenten der EU-Organe regelmäßig Interviews mit einer Gruppe nationaler Medien aus der gesamten EU organisieren. Dieses Format würde nicht nur die EU-Themen in der nationalen Berichterstattung präsenter machen, sondern auch den Pluralismus stärken, denn die Interviews, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu senden bzw. zu drucken wären, würden auch Fragen von Journalisten aus anderen Mitgliedstaaten enthalten.

Die EU sollte sich für den Schutz der Freiheit und Vielfalt der Medien nicht nur in den Mitgliedstaaten einsetzen, sondern auch über ihre Grenzen hinaus. Dafür sollte sie vor allem jene Politikfelder nutzen, die eindeutig in ihre Zuständigkeit fallen, beispielsweise die Handels- und die Erweiterungspolitik.

Empfehlung: Die Freiheit und Vielfalt der Medien sollte bei der Beurteilung der Beitrittsländer eine wichtige Rolle spielen. Eine freie und pluralistische Medienlandschaft ist eine unerlässliche Vorbedingung für die EU-Mitgliedschaft.

Empfehlung: Die EU sollte die Frage der Pressefreiheit in allen internationalen Foren, in denen über Menschenrechte und Demokratie diskutiert wird, zur Sprache bringen, auch als Teil von Handels- und Partnerschaftsabkommen und im Zusammenhang mit Hilfeleistungen.

Damit sie eine aktivere Rolle spielen kann, muss die EU in der Lage sein, sowohl aktuelle Informationen über den Stand der Freiheit und Vielfalt der Medien aus den Mitgliedstaaten anzufordern (Beobachtung) als auch ein vertieftes Sachkenntnis in diesem sich schnell verändernden Bereich aufzubauen.

Empfehlung: Um die europäischen Werte der Freiheit und des Pluralismus zu stärken, sollte die EU der europäischen Grundrechteagentur in ihrem Arbeitsprogramm eine Beobachtungsrolle in Bezug auf die Freiheit und Vielfalt der Medien auf nationaler Ebene zuweisen und die entsprechenden Mittel bereitstellen. Die Agentur würde dann über etwaige Gefahren für die Freiheit und Vielfalt der Medien in der EU regelmäßig Bericht erstatten. Das Europäische Parlament könnte dann diese Berichte erörtern und Entschlüsse annehmen oder andere Maßnahmen vorschlagen.

Empfehlung: Als Alternative zu dem in der vorangehenden Empfehlung vorgeschlagenen Mechanismus könnte die EU auch eine unabhängige Beobachtungsstelle einrichten, die idealerweise im Hochschulbereich anzusiedeln und teilweise von der EU zu finanzieren wäre, in ihrer Tätigkeit aber völlig unabhängig sein müsste.

Empfehlung: Zur Beurteilung der Art und Weise, wie sich die Gewohnheiten der Mediennutzung ändern, aber auch der sozialen Auswirkungen der Medien, sind umfassende Langzeituntersuchungen auf EU-Ebene nötig. Überhaupt sollte die EU die akademische Forschung sowie Untersuchungen zur Veränderung des Medioumfelds dauerhaft finanzieren, um eine solide wissenschaftliche Grundlage für Politikinitiativen auf diesem Gebiet zu schaffen.

Das Aufkommen neuer Technologien und neuer Geschäftsmodelle macht im Zusammenspiel mit der beschleunigten Veränderung des Journalistenberufs eine fortlaufende Anpassung des Rechtsrahmens erforderlich. Um die gewünschte Wirkung zu erzielen, müssen diese Anpassungen aber wiederum auf einer effektiven Beobachtung des sich verändernden Medioumfelds beruhen.

Empfehlung: Jeder neue Rechtsrahmen muss an die neue Realität eines sich fließend verändernden Medioumfelds angepasst werden und alle Arten der journalistischen Tätigkeit unabhängig vom Übertragungsmedium berücksichtigen.

Empfehlung: Journalisten- und Medienverbände sollten ihre Verhaltensregeln und journalistischen Berufsstandards an die Herausforderungen eines sich rasch verändernden Medienwesens anpassen. Insbesondere sollten sie in Fragen wie Quellenverifizierung und Faktenüberprüfung klare Vorgaben machen und in transparenter Weise den Umgang mit externen Nachrichtenquellen regeln.

Angesichts der wachsenden Rolle des Internets als Informationsquelle müssen die Endnutzer von Internet-Such- und -Informationsdiensten über jede Art der Filterung, Auswahl oder hierarchischen Anordnung der ihnen angebotenen Informationen in Kenntnis gesetzt werden. Außerdem sollten sie das Recht haben, gegebenenfalls der automatischen Anwendung solcher Filter zu widersprechen.

Empfehlung: Um vollständige Transparenz in Bezug auf eine etwaige individuelle Anpassung eines Dienstes zu schaffen, sollten jene Dienste, die stark persönlich angepasste Suchergebnisse oder Nachrichten liefern, dem Benutzer die Möglichkeit bieten, diese individuelle Anpassung entweder für eine einzelne Abfrage oder aber dauerhaft bis auf Weiteres abzuschalten.

Empfehlung: Kanäle oder Mechanismen, über die Medieninhalte an die Endnutzer geliefert werden, sollten diese Inhalte völlig neutral behandeln. Im Fall digitaler Netze sollten die Netzneutralität und das End-zu-End-Prinzip im EU-Recht verankert werden.

Aufgrund des Wettbewerbsdrucks, der von neuen Geschäftsmodellen und neuen Technologien für die Informationsverbreitung ausgeht, gibt es einen steigenden Bedarf an besserer und gezielterer Unterstützung für die Erstellung von Inhalten (anstatt nur ihre Verbreitung) und für einen hochwertigen Journalismus.

Empfehlung: Die Unterstützung und Finanzierung von Qualitätsjournalismus, wie es sie bereits in mehreren EU-Ländern gibt, sollte gebündelt und koordiniert werden. Talentierte Journalisten und bedeutende Durchbrüche sollten mit europaweiten Preisen prämiert werden. Zur Untersuchung möglicher neuer Formen der Finanzierung eines hochwertigen und investigativen Journalismus, auch unter Einsatz neuer Methoden wie Crowdfunding, sollte eine zusätzliche Studie in Auftrag gegeben werden.

Öffentliche Medien ohne Gewinnerzielungszweck spielen bei der Wahrung des Pluralismus und der demokratischen Werte eine ganz besondere Rolle. Es gibt aber verschiedene Ansichten darüber, wo das richtige Gleichgewicht zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlich-rechtlichen oder staatlichen Medien liegt, vor allem in Bezug auf den Anteil der Mittel, die für den öffentlichen Rundfunk bereitgestellt werden oder den Umfang der staatlichen Förderung anderer Medien.

Empfehlung: Medienunternehmen sollten nur dann mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, wenn sie einen Verhaltenskodex in einer für die Öffentlichkeit leicht zugänglichen Weise veröffentlichen (z. B. auch auf ihrer Website).

Empfehlung: Eine öffentliche Förderung von Medienunternehmen sollte nach diskriminierungsfreien, objektiven und transparenten Kriterien gewährt werden, die vorab allen Medien bekannt gemacht werden.

Empfehlung: Um professionelle Journalisten heranzubilden, die sich in einer von raschen Veränderungen geprägten Medienlandschaft zurechtfinden, oder um ihnen die Möglichkeit zu geben, einen investigativen Journalismus zu betreiben, sollten Journalistenstipendien angeboten werden, und zwar sowohl für Anfänger als auch für Kandidaten mit längerer Berufserfahrung, die dafür in ihrem Medienunternehmen eine Auszeit nehmen würden. Universitäten und Forschungseinrichtungen sollten im Rahmen solcher von der EU zu finanzierenden Stipendien Stellen für hauseigene Journalisten einrichten. Die Auswahl der Journalisten würde durch die akademischen und wissenschaftlichen Einrichtungen selbst erfolgen. Besonders nützlich wären solche Stipendien für den investigativen Journalismus, aber auch für die Ausbildung von Journalisten als Mittler, die komplexe Themen aus Wissenschaft, Technik, Finanzen oder Medizin einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen können.

Empfehlung: Die Finanzierung grenzübergreifender europäischer Mediennetze (einschließlich Übersetzungs-, Reise- und Koordinierungskosten) sollte ein wesentlicher Bestandteil der europäischen Medienpolitik sein. Eine solche Finanzierung sollte sich auch auf die Unterstützung von Journalisten erstrecken, die sich auf grenzübergreifende Themen spezialisiert haben.

Empfehlung: Nationale Journalistenschulen und Hochschullehrer sollten auf die Möglichkeit der Bewerbung für das Jean-Monnet-Programme aufmerksam gemacht werden, das der Förderung von Lehrplänen und Lehre auf dem Gebiet der Berichterstattung über europäische Themen dient. Die Kommission sollte Journalistenschulen mit Nachdruck auf diese Möglichkeit hinweisen und dieses Gebiet bei der Auswahl der zu fördernden Projekte als Priorität betrachten.

Empfehlung: Es sollte eine staatliche Finanzierung für Medien geben, die für den Pluralismus (auch für den geografischen, sprachlichen, kulturellen und politischen Pluralismus) unverzichtbar sind, aber wirtschaftlich nicht auf eigenen Füßen stehen könnten. Der Staat sollte immer dann eingreifen, wenn ein Marktversagen vorliegt, das zu einem Mangel an Pluralismus führt, der als wichtiges öffentliches Gut betrachtet werden sollte.

Jüngste Ereignisse haben verdeutlicht, dass es in einer Reihe von Ländern notwendig ist, den Gesamtrahmen für die Tätigkeit der Medien im Hinblick auf die Rolle von Medienräten oder Medienregulierern zu präzisieren. Außerdem müssen die Medienunternehmen auch selbst deutlich machen, wie sie die Selbstregulierung im eigenen Haus anwenden.

Empfehlung: Um zu erreichen, dass alle Medienunternehmen klare Verhaltensregeln und redaktionelle Vorgaben befolgen und die Grundsätze der redaktionellen Unabhängigkeit einhalten, sollten sie dazu verpflichtet werden, diese öffentlich zugänglich zu machen und u. a. auf ihrer Website zu veröffentlichen.

Empfehlung: Alle EU-Länder sollten über unabhängige Medienräte verfügen, die politisch und kulturell ausgewogen sowie sozial vielfältig besetzt sind. Die Ernennung der Mitglieder sollte transparent und mit Kontrollmechanismen und Verfahrensgarantien erfolgen. Solche Gremien wären zuständig für die Untersuchung von Beschwerden, ähnlich einem Bürgerbeauftragten für die Medien, würden aber auch kontrollieren, ob die Medienunternehmen z. B. Verhaltensregeln veröffentlicht, ihre Eigentumsverhältnisse offengelegt und Erklärungen zu Interessenkonflikten abgegeben haben. Medienräte sollten über echte Durchsetzungsbefugnisse verfügen, um beispielsweise Bußgelder verhängen, die Veröffentlichung von Entschuldigungen anordnen oder die Berufszulassung für journalistische Tätigkeiten entziehen zu können. Nationale Medienräte sollten sich an eine Reihe europaweiter Normen halten und von der Kommission beaufsichtigt werden, um sicherzustellen, dass sie die europäischen Werte wahren.

Empfehlung: Nach dem Vorbild des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation sollte ein Netz der nationalen Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien geschaffen werden. Dieses Netz wäre hilfreich beim Austausch bewährter Verfahren und bei der Festlegung von Qualitätsstandards. Alle Regulierungsorgane sollten Unabhängigkeit genießen, und ihre Mitglieder sollten in transparenten Verfahren mit angemessenen Kontrollen und Verfahrensgarantien ernannt werden.

Empfehlung: Jegliches öffentliches Eigentum an Medien sollte strengen Vorschriften unterliegen, die eine staatliche Einflussnahme verbieten, den Binnenpluralismus garantieren und die Beaufsichtigung durch eine unabhängige Stelle vorsehen, in der alle Beteiligten vertreten sind.

Die Freiheit der Medien erfordert in allen Mitgliedstaaten solide Rahmenbedingungen zum Schutz der Pressefreiheit, die ein Sonderfall des allgemeinen Grundrechts der Meinungsfreiheit ist.

Empfehlung: Der Grundsatz des journalistischen Quellenschutzes sollte im nationalen Recht aller EU-Länder verankert sein. Ausnahmen sollten nur aufgrund einer gerichtlichen Anordnung im Einklang mit der Verfassung des Landes zulässig sein.

Empfehlung: Der Zugang zu öffentlichen Quellen und Ereignissen sollte nach objektiven, diskriminierungsfreien und transparenten Kriterien gewährt werden. Dies sollte insbesondere in Bezug auf Pressekonferenzen für den Zugang mit elektronischen Mitteln gelten, die eingesetzt werden, um diese Ereignisse einem breiteren Publikum zugänglich zu machen, soweit dies möglich ist.

Da Rechte auch mit Pflichten einhergehen, sollten Journalisten zu genauer Information verpflichtet und für ihre Berichterstattung stets verantwortlich und rechenschaftspflichtig sein müssen.

Empfehlung: Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass geeignete Instrumente geschaffen werden, damit die Verantwortlichen für eine Schädigung anderer mittels der Medien – auch im Online-Umfeld – ermittelt werden können. Internet-Nutzerdaten, die zu diesem Zweck möglicherweise gesammelt werden, sollten aber vertraulich bleiben und nur auf gerichtliche Anordnung hin bereitgestellt werden.

Empfehlung: Der obligatorische Schadenersatz infolge eines Gerichtsverfahrens sollte eine Entschuldigung und den Widerruf der Anwürfe umfassen, und zwar in Printmedien an gleicher Stelle und in gleicher Länge wie die ursprüngliche Verleumdung bzw. im gleichen Zeitfenster bei Hörfunk- und Fernsehprogrammen. Zusätzlich hierzu und zum gesetzlich vorgeschriebenen Recht auf Gegendarstellung sollte es zur verantwortungsvollen Praxis der Nachrichtenmedien werden, Widerrufe und Richtigstellungen falscher oder nicht überprüfter Informationen auch auf einfache Aufforderung von Bürgern zu veröffentlichen, die das Gegenteil belegen können. Die Veröffentlichung solcher Widerrufe und Richtigstellungen sollte an ebenso hervorgehobener Stelle wie die ursprüngliche Berichterstattung erfolgen, soweit dies zur Behebung des durch solche Falschinformationen möglicherweise verursachten Schadens notwendig ist. Die Gewährung öffentlicher Mittel sollte von der Aufnahmen solcher Bestimmungen in den Verhaltenskodex des Medienunternehmens abhängig gemacht werden.

Nach der Überzeugung der Hochrangigen Gruppe kann und sollte die EU eine größere Rolle bei der Förderung der Freiheit und Vielfalt der Medien innerhalb der EU und darüber hinaus spielen. Die in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen sollten als Ermunterung zur Entwicklung eines allgemeinen EU-Rahmens verstanden werden, damit hochwertige Medien einen Beitrag zur europäischen Demokratie in der gesamten EU leisten können.

Die Mitglieder der Gruppe haben die in diesem Bericht enthaltenen Empfehlungen in voller Unabhängigkeit aufgestellt. Sie vertreten dabei keine besondere Organisation und keine besonderen Interessen, sondern handeln im eigenen Namen.