

# Freie und pluralistische Medien als Rückhalt der europäischen Demokratie

---

Bericht der

Hochrangigen Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien

Prof. Vaira Vīķe-Freiberga (Vorsitzende)

Prof. Herta Däubler-Gmelin

Ben Hammersley

Prof. Luís Miguel Poiares Pessoa Maduro

Januar 2013

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

*Artikel 11 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*

# Inhaltsverzeichnis

---

Zusammenfassung der Hauptergebnisse und Empfehlungen	3
Die Hochrangige Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien	10
1. Die Bedeutung von Medienfreiheit und -pluralismus	11
1.1 Die Rolle der Medien für die Demokratie	11
1.2 Die Bedeutung der Medien für die Öffentlichkeit	12
1.3 Die Definition von Medienfreiheit und -pluralismus	14
1.4 Vielfalt	16
1.5 Herausforderungen im Bereich Medienfreiheit und -pluralismus auf der Ebene der Mitgliedstaaten	17
2. Die Rolle der Europäischen Union	20
2.1 Jüngste EU-Maßnahmen im Zusammenhang mit Medienfreiheit und -pluralismus	21
2.2 EU-Zuständigkeiten beim Schutz der Freiheit und des Pluralismus der Medien	22
2.3 Grenzüberschreitende Fragen im Binnenmarkt	25
2.4 Wettbewerb und Konzentration	26
2.5 Förderung von europäischen Werten über die Grenzen der EU hinaus	28
3. Medienlandschaft im Wandel	30
3.1 Die Auswirkungen neuer Technologien	30
3.2 Neue Geschäftsmodelle	32
3.3 Journalismus im Wandel	34
3.4 Veränderungen im Umgang der Nutzer mit den Medien	35
4. Schutz der journalistischen Freiheit	38
4.1 Rechte der Journalisten	38
4.2 Pflichten der Journalisten	39
4.3 Für wen gelten journalistische Rechte und Pflichten?	40
4.4 Durchsetzung der Selbstregulierung	42
5. Medienpluralismus	44
5.1 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	45
5.2 Europäische Berichterstattung	46
Anhang A – Unsere Grundlagen	49
Kontakte und Quellen	49
Der HG übermittelte schriftliche Beiträge	51

# 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 Poesias 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 von Medienfreiheit und -pluralismus 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 wettbewerbspolitischen Problemen, 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 Freiheit und Pluralismus der Medien in einem Mitgliedstaat beschränkt werden könnten.

**Empfehlung:** Die EU sollte befugt sein, auf der Ebene der Mitgliedstaaten zum Schutz von Medienfreiheit und -pluralismus 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 Medienfreiheit und -pluralismus und 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 den Pluralismus 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 grenzüberschreitenden Tätigkeiten der Medien führen. Besonders wichtig wäre eine Mindestharmonisierung grenzüberschreitender 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 des Pluralismus 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 von Medienfreiheit und -pluralismus nicht nur in den Mitgliedstaaten, sondern auch über ihre Grenzen hinaus einsetzen. Dafür sollte sie vor allem jene Politikfelder nutzen, die eindeutig in ihre Zuständigkeit fallen, beispielsweise die Handels- und die Erweiterungspolitik.

**Empfehlung:** Medienfreiheit und Medienpluralismus sollten 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 des Pluralismus der Medien aus den Mitgliedstaaten anzufordern (Beobachtung) als auch eine vertiefte 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 Freiheit und Pluralismus der Medien auf nationaler Ebene zuweisen und die entsprechenden Mittel bereitstellen. Die Agentur würde dann über etwaige Gefahren für die Freiheit und den Pluralismus 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 Medienumfelds 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 Medienumfelds beruhen.

**Empfehlung:** Jeder neue Rechtsrahmen muss an die neue Realität eines sich fließend verändernden Medienumfelds 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-Suchdiensten 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 ihrer 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, und 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 eigene Stipendiatenstellen für 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 grenzüberschreitender 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-Programm 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 Aufnahme 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 von Medienfreiheit und -pluralismus 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 Hochrangige Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien

---

Die Hochrangige Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien wurde im Oktober 2011 von der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Neelie Kroes, ins Leben gerufen. Den Vorsitz führte die ehemalige Präsidentin Lettlands, Prof. Vaira Vīķe-Freiberga; weitere Mitglieder der HG waren Prof. Herta Däubler-Gmelin, Prof. Luís Miguel Poiares Pessoa Maduro und Ben Hammersley.

Die Gruppe hatte den Auftrag, Empfehlungen für die Achtung, den Schutz, die Unterstützung und die Förderung von Medienfreiheit und -pluralismus in Europa zu erarbeiten. Die Kommission hatte die HG beauftragt, sich u. a. mit den folgenden Themen zu befassen und entsprechende Empfehlungen auszuarbeiten:

- Beschränkungen der Freiheit der Medien durch politische Einflussnahme (Eingriffe des Staates oder nationale Rechtsvorschriften)
- Beschränkungen der Unabhängigkeit der Medien durch private und kommerzielle Einflussnahme
- das Problem der Medienkonzentration und seine Folgen für Freiheit/Pluralismus der Medien und die Unabhängigkeit von Journalisten
- die bestehende oder potenzielle Bedrohung durch Rechtsvorschriften, durch die der Schutz der Rechte der Journalisten und ihres Berufs in den Mitgliedstaaten gefährdet wird
- Rolle und Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden
- bestehende oder potenzielle Maßnahmen, die Qualitätsjournalismus, Ethik und die Rechenschaftspflicht der Medien fördern, im Rahmen der Zuständigkeiten der jeweiligen Behörden auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

In diesem Bericht werden die von der HG erarbeiteten Ergebnisse und ihre Empfehlungen dargelegt.

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 Gruppe dankt dem Sekretariat der Generaldirektion Connect für ihre Unterstützung bei der Erstellung dieses Berichts. Sie ist ferner allen Personen und Einrichtungen zu Dank verpflichtet, die entweder schriftlich oder persönlich zur Arbeit der Gruppe beigetragen haben. Eine vollständige Liste dieser Beiträge ist als Anhang A beigefügt.

Prof. Vaira Vīķe-Freiberga (Vorsitzende)

Prof. Herta Däubler-Gmelin

Ben Hammersley

Prof. Luís Miguel Poiares Pessoa Maduro

# 1. Die Bedeutung von Medienfreiheit und -pluralismus

---

*„Die Freiheit der Presse ist lebenswichtig für eine demokratische Gesellschaft. Journalistische Medien aller Art zu achten und zu schützen, ihre Vielfalt sowie ihre politischen, sozialen und kulturellen Aufgaben zu respektieren, ist Auftrag aller staatlichen Macht.“<sup>1</sup>*

## 1.1 Die Rolle der Medien für die Demokratie

Gegenstand und Schwerpunkt dieses Berichts ist die zentrale Rolle freier und pluralistischer Medien für den Erhalt der Demokratie und für gut funktionierende demokratische Strukturen.

Ein Grundprinzip demokratischer Systeme sind gleiche Rechte für alle Bürgerinnen und Bürger und die Möglichkeit, unmittelbar oder mittelbar an kollektiven Entscheidungsprozessen mitzuwirken, insbesondere durch die Teilnahme an freien Wahlen, die Wahl politischer Vertreter und die Macht, Amtsträger dazu zu verpflichten, Rechenschaft abzulegen. Um diese Rechte ohne Einschränkungen ausüben zu können, müssen die Bürgerinnen und Bürger jedoch freien Zugang zu Informationen haben, die ihnen eine ausreichende Grundlage bieten, um Urteile und politische Entscheidungen in Kenntnis der Sachlage treffen zu können<sup>2</sup>. Andernfalls können die Kontrolle von Informationsflüssen und die Manipulation der öffentlichen Meinung zu einer Machtkonzentration führen, deren extreme Ausprägung in autoritären und totalitären Systemen zu finden ist, in denen Zensur und Propaganda als Mittel des Machterhalts eingesetzt werden.

Historisch hat sich der Begriff der Presse- bzw. Medienfreiheit parallel zu den Grundrechten der Gewissens- und der Meinungsfreiheit entwickelt. Ihr Entstehen ging Hand in Hand mit der Entwicklung der Demokratie; Kontrolle und Zensur der Presse und anderer Medien wiederum sind umso stärker ausgeprägt, je autoritärer die Regierungsform eines Landes ist. Angesichts der wechsellvollen, von autoritären und totalitären Regimen geprägten Vergangenheit Europas in den letzten 100 Jahren ist es kein Wunder, dass Bürgerinnen und Bürger äußerst sensibel auf jegliche Möglichkeit eines Rückfalls in einen Zustand der Medienkontrolle reagieren. Die Debatten zu verschiedenen kürzlich vorgelegten Entschlüssen des Europäischen Parlaments zeugen von dieser durchaus berechtigten Sorge. Die demokratieerhaltende Funktion der Medien zu wahren, ist angesichts der Geschichte Europas und der Erinnerungen an die Gefahren von Totalitarismus und autoritärer Herrschaft eine wichtige Aufgabe.

Demokratie muss sich auf eine gut informierte, inklusive, pluralistische Öffentlichkeit stützen können; die Medien sind nicht nur maßgeblich an der Schaffung, sondern auch an der „Gestaltung“ dieses öffentlichen Raums beteiligt. Sie verfügen dadurch über beträchtliche Macht und werden quasi zu einer „vierten Gewalt“ in der Gesellschaft. Gleichzeitig können der Dienst der

---

<sup>1</sup> Europäische Charta für Pressefreiheit, 2009.

<sup>2</sup> O’Neil, 1998, zitiert in Andrea Calderaro u. Alina Dobrev, 2012, *Exploring the current state of media pluralism and media freedom in the European Union – Political and Social Aspects*.

Medien an der Öffentlichkeit und ihre demokratiefördernde Funktion durch politische Einflussnahme, unlauteren wirtschaftlichen Druck und wachsende soziale Interesselosigkeit und Gleichgültigkeit der breiten Öffentlichkeit gefährdet werden.

Aufgrund ihrer Rolle in demokratischen Gesellschaften müssen Medien einerseits unbedingt geschützt werden, sie tragen zugleich aber auch Verantwortung. Die Öffentlichkeit muss sich stets der Tatsache bewusst sein, dass Medien uns mit Informationen, nicht mit absoluten Wahrheiten versorgen. Sie sollten deshalb nicht als unantastbare Instanz gelten, die über jegliche Kritik erhaben und niemandem zur Rechenschaft verpflichtet ist. Medien sind fester Bestandteil des gesellschaftlichen Gesamtgeflechts und können die Kommunikation und das Verständnis zwischen gesellschaftlichen Gruppen sowohl fördern als auch behindern und die demokratische Debatte einerseits beleben, andererseits aber auch ersticken. Es besteht kein Zweifel daran, dass Medien weder der politischen Zensur unterliegen dürfen noch verpflichtet werden dürfen, die Kommunikation an einem strengen ideologischen Rahmen auszurichten. Die demokratiefördernde Funktion der Medien kann aber auch durch schlechten Journalismus oder einen Mangel an journalistischer Integrität untergraben werden. Aus diesem Grund ist für die Medien Objektivität, korrekte Berichterstattung, Unvoreingenommenheit und hohe Qualität ebenso wichtig wie die Möglichkeit, weitestgehend ohne Druck von außen arbeiten zu können.

Auch wenn Objektivität als ausschlaggebendes Kriterium für Medienqualität aufgestellt wird, ist doch hervorzuheben, dass Medien nie vollkommen objektiv sein können. Marshall McLuhan stellte 1964 in seinem bahnbrechenden Werk „Medien verstehen: Die Erweiterung des Menschen“ die These „Das Medium ist die Botschaft“ auf. Dies impliziert (unter anderem), dass bei jeder Übertragung über einen Informationskanal ein unvermeidliches „Rauschen“ zu dem ursprünglichen Signal hinzukommt. In Bezug auf die von den Medien übermittelte Botschaft bedeutet dies, dass stets gewisse subjektive Elemente vorhanden sein werden und die Berichterstattung nicht immer unbeeinflusst erfolgt. So werden die Nachrichten des Tages in Zeitung, Radio oder Fernsehen nach einer jeweils eigenen, subjektiven Auswahl zusammengestellt werden, indem darüber entschieden wird, was in die „Tagesmeldungen“ gehört; jede Nachricht wird ein gewisses Maß an Meinung und ein minimales oder gar erhebliches redaktionelles Interpretationselement enthalten.

Manche Medien, insbesondere die Printmedien, blicken auf eine langjährige Tradition eigener politischer redaktioneller Ausrichtung zurück. Dieses Meinungselement wird als legitimer Ausdruck der Meinungsvielfalt empfunden, sofern Transparenz gewährleistet ist und die Trennung zwischen Fakten und Meinung eingehalten wird. Wie die Parabel von den Blinden und dem Elefanten veranschaulicht, kann keine Quelle Anspruch auf die absolute Wahrheit erheben – deshalb ist es so wichtig, eine pluralistische Medienlandschaft zu gewährleisten, in der verschiedene Sichtweisen der Realität ihren Ausdruck finden können. Demokratie benötigt ein Umfeld, in dem Bürgerinnen und Bürger nicht nur unterschiedliche Auslegungen von Fakten gegenüberstellen und prüfen können, sondern in dem grundsätzlich Akzentsetzungen und eine vielfältige Berichterstattung über die betreffenden Fakten und Ereignisse möglich sind.

## **1.2 Die Bedeutung der Medien für die Öffentlichkeit**

Die Bedeutung der Medien für die Öffentlichkeit demokratischer Gesellschaften ist insbesondere im Nachrichtenbereich groß, weil sich die Qualität der Nachrichten darauf auswirkt, „inwiefern

Bürgerinnen und Bürger zu Entscheidungsprozessen, die sie betreffen beitragen und an ihnen mitwirken können. Dies gilt für lokale, nationale und internationale Regierungsmodelle wie auch für andere Gemeinschaften“<sup>3</sup>.

Verantwortungsvolle, qualitativ hochwertige Medien können Machtmissbrauch anprangern und Politiker zur Verantwortung ziehen. Eine besondere öffentliche Rolle kommt hierbei dem investigativen Journalismus zu, der sich häufig (wenn auch nicht immer) Fällen widmet, in denen es um Machtmissbrauch oder die Veruntreuung öffentlicher Gelder seitens der Regierenden oder öffentlich-rechtlicher Unternehmen geht. In Fällen, in denen sich die internen und externen Kontrollmechanismen bei der Verhinderung von Machtmissbrauch als unzureichend erwiesen haben, ist diese Art des Journalismus sehr wichtig, da er zur Gewährleistung der Rechtstaatlichkeit, der ordnungsgemäßen Verwendung öffentlicher Mittel und der öffentlichen Sicherheit sowie zur Entschleierung irreführender Aussagen beiträgt, sowie dazu, dass Demokratie als solche auf unterschiedlichen Regierungsebenen vor Korruption in privaten und öffentlichen Kreisen geschützt wird. Qualitätsjournalismus hat somit eine wichtige Funktion als Hüter der gesellschaftlichen Interessen, kann aber natürlich kein Ersatz für polizeiliche Untersuchungen und rechtsstaatliche Verfahren sein. Der investigative Journalismus sollte sich ferner nicht nur der eingeschränkteren Form des oft sensationshungrigen Enthüllungsjournalismus verschreiben, sondern ein weitgefächertes Themenspektrum abdecken, u. a. durch tiefergehende Recherchen zu komplexen Konzepten und Prozessen, um diese der Öffentlichkeit näher zu bringen.

Wie bereits angedeutet, müssen Medien nicht nur frei und unabhängig, sondern auch pluralistisch und inklusiv sein und ein breites Meinungsspektrum bieten, das die Vielfältigkeit der Bevölkerung widerspiegelt. Der Begriff des Pluralismus umfasst sowohl den kulturellen als auch den sprachlichen Pluralismus, der die Bedürfnisse von Minderheiten berücksichtigt und sowohl die geografische Vielfalt als auch lokale und regionale Prioritäten widerspiegelt. Eine Schlüsselfunktion von Medien ist deshalb der Schutz lokaler Kulturen (sei es auf staatlicher oder auf regionaler Ebene) und damit der Schutz der kulturellen Vielfalt Europas.

Neben ihrem Hauptauftrag gegenüber der Öffentlichkeit der einzelnen Mitgliedstaaten muss von den Medien aber auch erwartet werden, dass sie ihren Beitrag zu einer breiteren europäischen Öffentlichkeit leisten, denn nur dadurch kann die demokratische Ausübung der Befugnisse, die der Europäischen Union bereits übertragen wurden – unabhängig davon, was wir von der Art und dem Umfang dieser Befugnisübertragung halten –, zuverlässig unterstützt werden.

Allerdings sollten wir dabei nicht vergessen, dass die Qualität der Informationen, die den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt werden, selbst dann sehr unterschiedlich ausfallen kann, wenn die Medien keiner Zensur oder anderen Formen politischer Kontrolle oder Einflussnahme unterliegen. Der Inhalt der Botschaft und der Grad ihrer Übereinstimmung mit dem, was im weitesten Sinne einer „objektiven Wahrheit“ nahekäme, kann (und wird in der Tat häufig) von mehr oder weniger subtilem bis hin zu direktem wirtschaftlichem Druck beeinträchtigt werden, der von den Medieninhabern und ihren Werbekunden ausgeht. Bei den für die Inhalte verantwortlichen Journalisten ist es wichtig, dass sie über die entsprechende berufliche Qualifikation und die erforderliche Integrität sowie angemessene Arbeitsbedingungen verfügen, da diese Faktoren einen wesentlichen Einfluss auf die Qualität von Information hat. Nicht alle

---

<sup>3</sup> Europarat, 2011, *Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media*.

Journalisten sind gleichermaßen in der Lage oder willens, den hohen Objektivitätsansprüchen zu genügen, die die interessierte Öffentlichkeit, die ihnen vertraut, an sie richtet; durchaus nicht jede Art von Journalismus ist von vornherein auf völlige Objektivität angelegt.

### 1.3 Die Definition von Medienfreiheit und -pluralismus

Der Begriff der Medien, der alle Formen der nicht-staatlichen, öffentlichen Informationsvermittlung umfasst, ist historisch gesehen relativ neu. Mit der Erfindung der Druckerpresse entwickelte sich (neben der seit jeher bedeutenden Macht des gesprochenen Wortes) das gedruckte Wort zum einzigen Medium der öffentlichen Meinungsäußerung, wenngleich es sich über die Jahrhunderte in unterschiedlichen Formen – von Traktaten und Almanachen bis hin zu Zeitungen und Zeitschriften, wie wir sie heute kennen – manifestiert hat. Als Hörfunkmedium kamen das Radio erst in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und das Fernsehen als audiovisuelles Medium erst nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auf. Elektronische Medien, insbesondere das Internet, die alle drei Elemente – das geschriebene, das klangliche und das visuelle – aufweisen, sind erst seit einigen wenigen Jahrzehnten vor der Jahrtausendwende in nennenswertem Umfang vertreten. Aufgrund der immer rascheren Entwicklungen in der Kommunikations-Hardware und -Software ist davon auszugehen, dass die Medienlandschaft auch in den kommenden fünf Jahren und danach rasante, wenn nicht radikale Veränderungen durchmachen wird, deren Gestalt momentan noch nicht absehbar ist.

Der Begriff der **Freiheit der Medien** steht in engem Zusammenhang mit dem der Meinungsfreiheit, ist aber nicht gleichbedeutend. Die Meinungsfreiheit ist Bestandteil der europäischen Grundrechte und -werte: „Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.“<sup>4</sup> Über die Meinungsfreiheit hinaus umfasst Medienfreiheit jedoch auch besondere Rechte, besonderen Schutz und besondere Pflichten für die journalistische Tätigkeit im Medienbereich. Beispiele sind das Recht auf Informantenschutz und das Recht auf Schutz vor Belästigung oder Bedrohung sowie vor unzulässigem wirtschaftlichem Druck.

Besondere Rechte gehen mit besonderen Pflichten einher. Es versteht sich von selbst, dass Journalisten sich an das geltende Recht (einschließlich strafrechtlicher Bestimmungen) halten müssen, sofern dieses Recht selbst mit dem Schutz der Demokratie und der Grundrechte vereinbar ist. Des Weiteren müssen Rechtsgrundsätze wie der Schutz der Rechte und Freiheiten von Personen eingehalten werden – z. B. im Hinblick auf Verleumdung oder die Wahrung des Rechts auf Stellungnahme bei Personen, die Gegenstand der Berichterstattung sind – sowie bestimmte ethische Standards eingehalten werden, z. B. in der Frage, wie politischer Radikalismus in den Medien dargestellt wird.

Medienverantwortung bedeutet auch, dass für den Berufszweig geschaffene Instrumente der Selbstregulierung befolgt werden, z. B. die Einhaltung entsprechender Chartas. Bei den Online-Medien werden herkömmliche Instrumente der Rechenschaftspflicht im Medienbereich, wie Ethikkodizes, Ombudsleute und Presseräte zunehmend durch Mechanismen ergänzt, die

---

<sup>4</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 11.

Stellungnahmen der Nutzergemeinde, Blogs und soziale Medien (wie Twitter oder Facebook) einbeziehen.

Medienfreiheit steht zudem in engem Zusammenhang mit **Medienpluralismus**: „Medienfreiheit hängt eher mit der Unabhängigkeit der Medien von staatlicher oder behördlicher Kontrolle zusammen, während Medienpluralismus eher mit der Unabhängigkeit der Medien von privater Kontrolle und unverhältnismäßiger Einflussnahme wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und/oder politischer Kräfte in Beziehung steht“.<sup>5</sup>

Bei zahlreichen Befürchtungen im Zusammenhang mit der Frage des Medienpluralismus geht es vor allem um Medieninhaberschaft – der Begriff Medienpluralismus ist jedoch weiter zu fassen, als diese Befürchtungen vermuten lassen:

„Der Begriff des Medienpluralismus umfasst weit mehr als Medieninhaberschaft (...) Er umfasst zahlreiche Aspekte, angefangen von Vorschriften über Fusionskontrolle bis hin zu den Bestimmungen für Rundfunklizenzen, der Festlegung redaktioneller Freiheiten, der Unabhängigkeit und dem Status öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, der beruflichen Situation von Journalisten und dem Verhältnis zwischen Medien, politischen Akteuren usw. Er umfasst ferner alle Maßnahmen, die sicherstellen, dass die Bürgerinnen und Bürger Zugang zu unterschiedlichen Informationsquellen und Medienstimmen haben, die es ihnen ermöglichen, sich ohne den unlauteren Einfluss einer bestimmenden, meinungsformenden Macht ihr eigenes Urteil zu bilden“.<sup>6</sup>

Pluralismus kann den Binnenpluralismus und den Außenpluralismus bezeichnen, wobei sich der Binnenpluralismus auf die Vielfalt innerhalb eines bestimmten Medienunternehmens bezieht. So verpflichten viele Länder öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, ein breites Spektrum an politischen Meinungen widerzuspiegeln und die Interessen von Minderheiten und anderen Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen. Außenpluralismus bezieht sich auf die Medienlandschaft als Ganzes, z. B. auf die Anzahl der Medienanbieter in einem bestimmten Land. Gehören beispielsweise alle Zeitungen ein und demselben Inhaber, kann dies eine ernsthafte Bedrohung für die Vielfalt der in der Öffentlichkeit zur Geltung kommenden Meinungen sein. In einer solchen Situation kann der Medienpluralismus (wie auch die Medienfreiheit) nur durch strengste Achtung der redaktionellen Freiheit der einzelnen Zeitungen erhalten bleiben.

Nutzen Medieninhaber ihre wirtschaftliche Macht, um die Pressefreiheit einzuschränken oder verantwortungsvolle journalistische Arbeit zu beeinträchtigen, kann dies den Pluralismus in den Medien empfindlich stören. Andererseits muss es Medieninhabern in einer freien Marktwirtschaft möglich sein, die strategische Ausrichtung ihrer Unternehmen zu bestimmen, Geschäftsmöglichkeiten auszuloten und ihre Wettbewerbsfähigkeit und Ertragsmöglichkeiten zu erhalten. Ein wesentliches Element des Medienpluralismus besteht darin, dass er weder völlige Neutralität noch ein Fehlen von Meinung impliziert. Redaktionelle Vorgaben sind wesentlicher Bestandteil der Arbeit des Herausgebers, allerdings müssen sie für Mitarbeiter und Verbraucher transparent gemacht werden. Der Herausgeber einer Zeitung hat das Recht – wenn nicht die

---

<sup>5</sup> Andrea Calderaro u. Alina Dobrova, Juli 2012, *Exploring the current state of media pluralism and media freedom in the European Union – Political and Social Aspects*.

<sup>6</sup> EU-Forum zur Zukunft der Medien, Abschlussbericht, September 2012, Bericht an die Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Neelie Kroes.

Pflicht – eine klare redaktionelle Linie vorzugeben, die so explizit und eindeutig wie möglich sein sollte.

Für den Medienpluralismus kann ausschlaggebend sein, auf welcher Ebene die Medien arbeiten: Hierbei muss der Medienkonzentration auf den verschiedenen Ebenen Rechnung getragen werden. Beispielsweise könnte die Tatsache, dass es keine Berichterstattung auf europäischer Ebene gibt, als mangelnder Medienpluralismus angesehen werden: Diese Tatsache wirkt sich sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene auf die Demokratie aus, da weder die politischen Akteure auf staatlicher noch auf europäischer Ebene politisch zur Rechenschaft gezogen werden.

## 1.4 Vielfalt

Die Medienlandschaft in Europa zeichnet sich durch eine beachtliche Vielfalt aus. In jedem Land hat sie sich aufgrund historischer und lokaler politischer und marktbedingter Faktoren entwickelt und spiegelt die jeweilige Landeskultur wider. Sie spiegelt auch lokale demografische Gegebenheiten wider, z. B. in Ländern wie Belgien, die aufgrund ihrer Geschichte mehrsprachig sind, oder in Ländern mit Sprachminderheiten jüngerer Datums, wie den russischsprachigen Minderheiten in den baltischen Staaten oder den arabisch- und türkischsprachigen Minderheiten in verschiedenen westeuropäischen Ländern. Dieser Vielfalt muss Rechnung getragen werden – ebenso wie unserer gemeinsamen Vergangenheit, deren dunkle Stunden uns letztlich in dem gemeinsamen Glauben an bestimmte Werte und die Rolle der EU beim Schutz dieser Werte vereint haben.

Unterschiedliche Länder unterscheiden sich unter Umständen auch stark in ihren institutionellen und rechtlichen Rahmen. In manchen Ländern herrscht ein duales System, in dem sowohl öffentlich-rechtliche Medien als auch private Medien ihren Platz haben. Dieses häufig in der Verfassung verankerte duale System ist in manchen Ländern tief in der politischen Kultur verwurzelt. Inwiefern ein bestimmter nationaler Rechtsrahmen sich auf die nationale politische Kultur gründet und diese wiederum untermauert, sind Faktoren, die bei Regulierungsmaßnahmen der EU berücksichtigt werden müssen. Dies gilt auch, wenn sich dadurch gelegentlich ein Spannungsverhältnis zum EU-Wettbewerbsrecht, den Vorschriften über Werbung oder den neuen Medien ergibt. Bei Regulierungsmaßnahmen muss die EU den besonderen nationalen Kontext berücksichtigen und insbesondere der Frage Rechnung tragen, inwiefern unterschiedliche politische Kulturen unterschiedliche rechtliche Rahmen im Medienbereich erfordern, damit die Freiheit und der Pluralismus der Medien in den einzelnen Staaten am besten geschützt werden können.

In einigen Ländern nehmen die Medien innerhalb des Rechtsrahmens eine seit langem anerkannte Rolle ein. Es findet eine Medienselbstregulierung durch unabhängige Presseräte oder Beschwerdeausschüsse statt und eine oder mehrere Regulierungsbehörden legen den Rahmen für bestimmte bzw. sämtliche Medienkategorien fest. In anderen Ländern ist dieser Rahmen weniger stark entwickelt.

In diesem Zusammenhang ist es von zentraler Bedeutung, Regeln nicht mit Werten zu verwechseln. Aufgrund der unterschiedlichen politischen Kulturen oder Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten kann sich ein und dasselbe Regelwerk in sehr unterschiedlicher Weise



auf den Schutz der Werte der Medienfreiheit und des Medienpluralismus auswirken. So sind beispielsweise für die Wahl von Mitgliedern in Medienräte oder Regulierungsbehörden häufig qualifizierte Mehrheiten im Parlament erforderlich, damit sichergestellt ist, dass in solchen Gremien ein breites Meinungsspektrum repräsentiert ist. Wenn jedoch eine einzige politische Partei über eine solche qualifizierte Mehrheit verfügt, kann eine zunächst gutgemeinte Regel die Vielfalt und den Schutz von Medienfreiheit und -pluralismus möglicherweise nicht mehr gewährleisten. Sie kann sogar zu dem gegenteiligen Ergebnis führen, wenn Vertreter eines einzigen politischen Lagers ihre dominante Stellung in solchen Gremien zementieren und Vertreter anderer Meinungen systematisch ausschließen.

Aus diesem Grund kann der Schutz von Medienfreiheit und -pluralismus nicht durch die bloße Verabschiedung von Vorschriften – so wichtig dies auch sein mag – erreicht werden. Solche Vorschriften müssen den verschiedenen politischen Kulturen angepasst und so umgesetzt werden, dass das Ziel der Medienfreiheit und des Medienpluralismus stets im Mittelpunkt steht. Die Förderung von Medienfreiheit und -pluralismus muss außerdem mit einer Förderung der politischen Kultur und der Verbesserung der Medienqualität einhergehen. Deshalb sind Regeln zwar notwendig – allein reichen sie jedoch nicht aus.

In diesem komplexen Umfeld muss sich jede neue, von der Europäischen Union ergriffene Initiative zur Förderung von Medienfreiheit und -pluralismus in erster Linie auf gemeinsam vereinbarte Grundwerte gründen und den nationalen Kontext, in dem etwaige neue Vorschriften angewandt werden sollen, in höchstem Maße respektieren.

### **1.5 Herausforderungen im Bereich Medienfreiheit und -pluralismus auf der Ebene der Mitgliedstaaten**

Obwohl Freiheit und Pluralismus der Medien uneingeschränkt als grundlegend für die gemeinsamen Werte des Hauses Europa anerkannt worden sind, gibt es eine ganze Reihe potenzieller Herausforderungen, die in jüngsten Berichten und systematischen Studien dokumentiert wurden. Zu diesen Herausforderungen, die in jüngster Vergangenheit auch Gegenstand von Gerichtsverfahren, amtlichen Untersuchungen sowie von Debatten in nationalen Parlamenten und im Europäischen Parlament waren, gehören folgende Sachverhalte:

- Mediengesetze werden so angewandt, dass sie zu einer Beschränkung der Meinungsfreiheit führen; die potenzielle politische Einflussnahme auf die Zusammensetzung von und Mitgliedschaft in Medienräten sowie die Einflussnahme von Politikern auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, zum Beispiel über das Ernennungsverfahren, gibt Anlass zu erheblichen Bedenken.
- Die Gesetze über Verleumdung und üble Nachrede werden genutzt, um die Pressefreiheit bei der Berichterstattung über ein etwaiges Missverhalten öffentlicher und privater Personen zu beschneiden, oder – umgekehrt – um Politiker mundtot zu machen und sie an der freien Meinungsäußerung zu hindern.
- Übermäßiger Einfluss von Medieninhabern oder Werbekunden auf Politiker und Regierungen sowie verdeckte Manipulation politischer Entscheidungen zugunsten verschleierter wirtschaftlicher Interessen.

- Die Konzentration der Inhaberschaft kommerzieller Medien und deren potenzielle Folgen für die Politik; dabei kann es sich um die Konzentration der Inhaberschaft in den Händen politischer Amtsträger, die Konzentration aller Medien eines Landes in den Händen eines einzigen Inhabers oder (was besonders in kleineren Ländern gefährlich ist) die Konzentration aller Medien in den Händen ausländischer Medieninhaber handeln.
- Medienkonzentration und sich verändernde Geschäftsmodelle führen zu Qualitätsverlusten im (investigativen und anderen Formen des) Journalismus, zu einer Einschränkung der Spielraums für redaktionelle Freiheit und zu einer Aushöhlung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitssicherheit von Journalisten.
- Mangelnde Transparenz im Bereich der Medieninhaberschaft und undurchsichtige Finanzierungsquellen.
- Der korrumpierende Einfluss des Verhaltens mancher Journalisten auf die Gesellschaft, wenn diese für reißerische (gewinnorientierte) Berichte kriminelle Handlungen begehen; dazu gehört u. a. weit verbreitete, systematische Bestechung von Polizisten, Staatsanwälten und anderen öffentlichen Amtsträgern, rechtswidrige Belästigung von in der Öffentlichkeit stehenden Personen sowie schwerwiegende Verstöße gegen das Recht von Personen auf Privatsphäre (z. B. das Abhören von Telefongesprächen) und die Freiheit der Person.
- Potenzielle Interessenskonflikte aufgrund der Nähe bestimmter Journalisten zu wirtschaftlichen Interessen.

Angesichts der Tatsache, dass sich Verletzungen bzw. der Missbrauch der Freiheit und des Pluralismus der Medien in so vielfältigen Ausprägungen manifestieren können, ist die Frage der Regulierung beziehungsweise des Mangels an Regulierung inzwischen besonders dringlich geworden. In den Debatten im Europäischen Parlament und im Europarat wurden Bedenken hinsichtlich der Fähigkeit der Europäischen Union geäußert, die Achtung ihrer Werte innerhalb der eigenen Grenzen sicherzustellen. Unterdessen sind auf nationaler Ebene in bestimmten Ländern schwerwiegende Versäumnisse zu Tage getreten, die die Fähigkeit der Medien, ihr Bekenntnis zur Selbstregulierung umzusetzen, in Frage stellt. Die Schwäche der nationalen Selbstregulierungsinstanzen selbst in Ländern, in denen diese bisher als außerordentlich erfolgreich galten, wurde besonders durch die Leveson-Untersuchung im Vereinigten Königreich deutlich<sup>7</sup> gemacht.

Bevor diskutiert wird, wie weiter vorgegangen werden kann, um die Lage zu verbessern, weist die Hohe Ränge Gruppe darauf hin, dass ihr Mandat nicht darin besteht, die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten zu untersuchen und zu beurteilen. Dies geschieht bereits im Rahmen verschiedener Untersuchungsverfahren, Gerichtsverfahren und wissenschaftlicher Gutachten. Maßnahmen zur Bewältigung der konkreten Herausforderungen im Bereich der Medienfreiheit und des Medienpluralismus werden zwar ausdrücklich begrüßt, dieser Bericht konzentriert sich jedoch auf weiter gefasste, langfristige Empfehlungen, die geeignet sind sicherzustellen, dass

---

<sup>7</sup> Näheres zur Leveson-Untersuchung und Ergebnisse unter <http://www.levesoninquiry.org.uk/>.

solche Fälle künftig effektiv – erforderlichenfalls auf europäischer Ebene – angegangen werden können.

## 2. Die Rolle der Europäischen Union

---

Freiheit und Pluralismus der Medien sind Themen, die auf europäischer Ebene mit Blick auf mögliche Herausforderungen gerade in jüngster Zeit intensiv diskutiert werden. Die Medien spielen als Teil einer funktionierenden Demokratie eine wichtige Rolle – sie schaffen Transparenz, sie können die Mächtigen herausfordern und unterstützen die Bürger in ihrer Meinungsbildung. Umso mehr berühren Medienfragen das Fundament der Europäischen Union – die „unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte“<sup>8</sup>.

Nach Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union werden die Freiheit der Medien und ihre Pluralität als wesentliche Elemente der gemeinsamen Vision eines demokratischen Europas geachtet. Damit obliegt es der EU, für eine angemessene Umsetzung dieses Artikels zu sorgen und demokratische Grundwerte, wie die Freiheit und den Pluralismus der Medien, aktiv zu verteidigen:

„Freiheit und Pluralität der Medien sind Teil der in der Charta und in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Rechte, Freiheiten und Grundsätze und in den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten tief verwurzelt. Sie bilden damit eine normative Kraft, die sich bereits auf die Auslegung und Anwendung des Europarechts ausgewirkt hat und wohl auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen wird“<sup>9</sup>.

Juristisch gesehen gilt die Charta für die EU-Organe unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union<sup>10</sup>. Dies bedeutet zwar, dass die Regelung von Medienangelegenheiten vor allem Sache der Mitgliedstaaten ist, doch gibt es durchaus Bereiche, in denen entweder grenzüberschreitende Aktivitäten oder der Schutz der europäischen Demokratie in den nationalen Rechtsraum hineinwirken können. Dieser Aspekt wurde während der intensiven Diskussionen im Europäischen Parlament unterstrichen, ohne die vorrangige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet in Frage zu stellen. Abgesehen von konkreten Bedenken hinsichtlich der Situation in einigen Ländern, stellt die HG fest, dass die Rolle der Europäischen Union bei der Wahrung der Grundrechte der europäischen Bürger zunehmend anerkannt wird. So wurde an die Europäische Union appelliert, in Medienfragen sogar auf einzelstaatlicher Ebene zu intervenieren und hierzu angesichts ihrer begrenzteren rechtlichen Kompetenzen auf dem Gebiet der Grundrechte ihre Zuständigkeiten etwa in der Wettbewerbspolitik oder bei den Grundfreiheiten zu nutzen.

Allgemein gilt es anzuerkennen, dass der Binnenmarkt und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU einen gemeinsamen gesellschaftspolitischen Raum schaffen, in dem Freiheit und Pluralismus der Medien in gleicher Weise gewährleistet werden müssen. Sie sind auch

---

<sup>8</sup> Konsolidierte Verträge der Europäischen Union, Präambel.

<sup>9</sup> Elda Brogi u. Paula Gori, 2012, *Legal analysis/perspective on the EU instruments to foster media pluralism and media freedom in European Union competencies in respect of media pluralism and media freedom*.

<sup>10</sup> Charta der Grundrechte, Artikel 51 Absatz 1.

notwendig, damit die auf europäischer Ebene ausgeübten Befugnisse tatsächlich demokratisch legitimiert werden. Auf EU-Ebene kann es keine echte Demokratie geben, wenn Freiheit und Pluralismus der Medien im europäischen politischen Raum nicht durchweg gewährleistet werden.

Werden Freiheit und Pluralismus in einem Mitgliedstaat ernstlich gefährdet, können die europäischen Organe handeln und dabei über ihre Funktion als allgemeiner moralischer Kompass hinausgehen. Zunächst können sie den jeweiligen Mitgliedstaat warnen und hierzu, falls nötig, auch schwarze Schafe beim Namen nennen. Da diese Vorgehensweise möglicherweise nur bedingt Wirkung zeigt, können, je nachdem, wie die Öffentlichkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat auf diese Einschätzung reagiert, zusätzliche Mittel, wie die Androhung der Sperrung von Geldern, eingesetzt werden, um der negativen Bewertung Nachdruck zu verleihen.

Werden die Medien in der Ausübung ihrer demokratischen Funktion ganz offensichtlich behindert, hat die EU die Pflicht, direkt bei dem betreffenden Land zu intervenieren. Im äußersten Fall kann sich die EU auf Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) berufen, auf dessen Grundlage der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, Rechte eines Mitgliedstaats auszusetzen, der die im EU-Vertrag verankerten Werte in schwerwiegender und anhaltender Weise verletzt.

Auf Artikel 7 kann jedoch nur unter außergewöhnlichen Umständen zurückgegriffen werden. Der politische Charakter und das spezielle Verfahren dieses besonders strittigen und schwierig anzuwendenden Artikels setzen die Schwelle für seine Anwendung äußerst hoch. Es bleibt die Hoffnung, dass sich Artikel 7 überwiegend abschreckend auf die Mitgliedstaaten auswirkt, so dass sie von besonders eklatanten Verletzungen der Grundrechte Abstand nehmen. Indessen bleibt dieser Artikel weiterhin als „letztes Mittel“ erhalten, sollten die Aktivitäten eines Mitgliedstaats nicht mehr im Einklang mit den in Artikel 2 verankerten Grundwerten der EU stehen.

## **2.1 Jüngste EU-Maßnahmen im Zusammenhang mit Medienfreiheit und -pluralismus**

Vor dem Hintergrund der klar umgrenzten Zuständigkeiten der EU zeigt sich die HG zufrieden mit der großen Bandbreite der in jüngster Zeit ergriffenen EU-Maßnahmen. Zunächst führten EU-Kommissarin Neelie Kroes und die Regierungen einiger Mitgliedstaaten einen intensiven Dialog über rechtliche und sonstige Maßnahmen, gegen die schwerwiegende Einwände erhoben wurden. Ein solcher Dialog sollte stets der erste Schritt bei der Suche nach Lösungen sein. Die Bereitschaft der Regierungen, aktiv tätig zu werden, um die nationale Situation mit den EU-Werten in Einklang zu bringen, zeigt, wie wirksam diese Vorgehensweise ist.

Vor einem wie auch immer gearteten Einschreiten ist stets eine klare Beurteilung der aktuellen Situation vorzunehmen. Dies kann im konkreten Fall in unterschiedlichster Weise geschehen, solange eine reguläre, systematische und nichtpolitische Beurteilung sichergestellt ist. Hierzu verweist die HG auf die Gründung des Zentrums für Medienpluralismus und -freiheit in Florenz im Dezember 2011, das die Aufgabe hat, politische Studien und Publikationen über Fragen im Zusammenhang mit Medienfreiheit und -pluralismus auszuarbeiten (etwa eine Studie zu den EU-Zuständigkeiten auf diesem Gebiet). Unabhängig von der Art der institutionellen Infrastruktur ist die Förderung von Forschungsprojekten wie *MEDIADEM (European media policies: valuing and*

*reclaiming free and independent media in contemporary democratic systems*) ausdrücklich zu begrüßen, da diese Projekte vertiefte akademische Analysen hervorbringen<sup>11</sup>.

Die HG ist sich natürlich der mit einem solchen Auftrag verbundenen Probleme bewusst, fordert die EU-Kommission jedoch nachdrücklich auf, sich in dieser Richtung weiter zu engagieren. Hier handelt es sich um ein langfristiges Engagement, für das auch ein Überwachungsinstrument entwickelt werden muss, damit festgestellt werden kann, wie groß die Risiken für den Medienpluralismus in den EU-Mitgliedstaaten sind und welchen Bedrohungen er ausgesetzt ist. Ein derartiges Instrument für die Überwachung des Medienpluralismus (Media Pluralism Monitoring, MPM) wurde bereits entwickelt und kann online abgerufen werden, muss jedoch als ein erstes Ergebnis angesehen werden, das es noch erheblich zu verbessern gilt. Aufgrund seiner als zu aufwendig kritisierten Anwendung wurde es bisher noch nicht eingesetzt. Vorgelegt und positiv bewertet wurde hingegen ein Pilotprojekt des Europäischen Parlaments. Sobald eine abschließende Einigung erzielt ist, könnte das MPM 2013 eingesetzt werden.

Ferner wurde ein EU-Forum zur Zukunft der Medien eingerichtet, das sich Gedanken darüber machen soll, wie sich die technologischen Entwicklungen auf die europäische Medienbranche auswirken werden, welche Risiken und Chancen sich daraus für diese Branche und für Verbraucher bzw. Bürger ergeben und welche neuen Geschäftsmodelle entstehen. Ziel dieser Überlegungen ist es zu bewerten, welcher gesamtpolitische Rahmen am besten geeignet ist, auf diese Entwicklungen zu reagieren und in der Zukunft einen pluralistischen Mediensektor sowie Qualitätsjournalismus zu fördern.

Auch sei hier kurz die Strategie „No disconnect“ erwähnt, die die Verpflichtung der EU untermauern soll, dafür zu sorgen, dass das Internet und andere Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) auch weiterhin Motor für politische Freiheit, demokratische Entwicklung und Wirtschaftswachstum bleiben.

Darüber hinaus unterstützt die Kommission einige Medienorganisationen direkt. Hierunter fallen die teilweise Förderung eines europäischen Hörfunk- und Fernsehnetzes (wie z. B. EURANET), ein Zuschuss zu Euronews, die Unterstützung eines Netzes von Presseverlagen (Presseurop.eu) und von Seminaren und Ausbildungsveranstaltungen für Journalisten (durch das Europäische Journalismus-Zentrum)<sup>12</sup> sowie die Förderung von audiovisuellen Programmen (Kino und Rundfunk)<sup>13</sup>.

## **2.2 EU-Zuständigkeiten beim Schutz der Freiheit und des Pluralismus der Medien**

Artikel 7 ist nicht die einzige Rechtsgrundlage, die die Europäische Union ermächtigt, zum Schutz der Grundrechte und Medienfreiheit auf nationaler Ebene tätig zu werden. Der Zusammenhang zwischen dem Pluralismus und der Freiheit der Medien und bestehenden Zuständigkeiten und Tätigkeitsbereichen der Europäischen Union ermöglicht nicht nur, sondern erfordert geradezu EU-Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte auf diesem Rechtsgebiet. Dies ergibt sich zwangsläufig

---

<sup>11</sup> Hier sei auch auf einzelne Studien wie *MediaAct (Media accountability and transparency in Europe)* und *Medien und Demokratie in Mittel- und Osteuropa (MDCEE)* oder auf die Förderung einer Studie zu *Indicators for Media Pluralism in the Member States - Towards a Risk-Based Approach* verwiesen.

<sup>12</sup> Näheres hierzu siehe Europäische Kommission, 2008, „Europa vermitteln in Ton und Bild“.

<sup>13</sup> Siehe das MEDIA-Programm [http://ec.europa.eu/culture/media/about/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/media/about/index_en.htm).

aus den vorstehend beschriebenen Entwicklungen und insbesondere aus der engen Verknüpfung zwischen Medienfreiheit und -pluralismus einerseits und den Grundfreiheiten und Demokratie auf EU-Ebene andererseits.

Im Bereich des Binnenmarkts, insbesondere bei den Bestimmungen zu den Grundfreiheiten wurden die EU-Zuständigkeiten auf den Gebieten Freiheit und Pluralismus der Medien bereits teilweise anerkannt und wahrgenommen. Nationale Strategien, die den Pluralismus der Medien einschränken bzw. die Freiheit der Medien verletzen, sind natürlich auch geeignet, Medienunternehmen oder Journalisten daran zu hindern, sich in dem betreffenden Mitgliedstaat niederzulassen bzw. in diesem tätig zu sein. Unterliegt in einem Mitgliedstaat die Zulassung eines Medienunternehmens keinen objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien oder unterliegt ein solches Unternehmen aus irgendwelchen Gründen willkürlichen Sanktionen (etwa aufgrund des Inhalts seiner Medienaktivitäten), müssen solche staatlichen Maßnahmen als Einschränkung der Niederlassungsfreiheit gelten. Ebenso können regelmäßige Einschüchterung, Bedrohung, Zensurierung oder unrechtmäßige strafrechtliche Verfolgung von Journalisten in einem Mitgliedstaat Grund zur Annahme geben, dass andere Journalisten von diesem Mitgliedstaat an der Wahrnehmung ihres Rechts auf Freizügigkeit gehindert werden. Gegen solche Einschränkungen kann dann rechtlich vorgegangen werden. Diese Argumentation lässt sich auf die Rechte aus der europäischen Unionsbürgerschaft ausweiten, insbesondere auf das Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten<sup>14</sup>. So lässt sich die Meinung vertreten, dass der Fall einer systematischen Einschränkung von Medienfreiheit und Medienpluralismus in einem Mitgliedstaat bewirkt, „dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird“<sup>15</sup>. Die rechtliche Argumentation hierfür ist zwar umstritten, doch sollte sie zur Kenntnis genommen werden. Auch sei darauf hingewiesen, dass Einschränkungen von Medienfreiheit und -pluralismus Beschränkungen der Wirtschaftstätigkeit selbst sind, die durch die wirtschaftlichen Grundfreiheiten geschützt ist.

Der zweite Grund für ein Tätigwerden der EU ist der enge Zusammenhang zwischen einem freien, offenen und pluralistischen Medienraum auf nationaler Ebene und der Ausübung demokratischer Rechte auf europäischer Ebene. Die demokratische Legitimation der Europäischen Union wird auf unterschiedliche Art und Weise erreicht, doch ein zentrales Element ist die repräsentative Demokratie auf EU-Ebene, wie sie in Artikel 10 EUV festgelegt ist. Dies wird zunächst durch das in derselben Bestimmung verankerte Recht aller EU-Bürger erreicht, an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen zu können. Dieses Grundrecht wäre durch einen Mitgliedstaat in Frage gestellt, in dem die Freiheit oder der Pluralismus der Medien eingeschränkt wären, da die Bürger in ihrem Recht beschränkt würden, sich eine fundierte Meinung zu bilden. Auch wenn die Verträge eindeutig festlegen, dass die Wahlen zum Europäischen Parlament auf einzelstaatlicher Ebene stattfinden, ist es ebenso selbstverständlich, dass sie den gemeinsamen EU-Werten und demokratischen Grundsätzen genügen müssen. Unzulänglichkeiten bei den Wahlen auf einzelstaatlicher Ebene, hierunter fallen auch Beschränkungen des Pluralismus und der Freiheit der Medien, können letztlich den demokratischen Prozess der EU an sich beeinträchtigen. Das Gleiche gilt für das Wahlrecht aller EU-Bürger bei Kommunalwahlen. Dieses Recht würde ausgehöhlt, wenn die Wahlen durch Einschränkungen der Medienfreiheit oder durch mangelnden Medienpluralismus beeinflusst würden.

<sup>14</sup> Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Funktionsweise der Europäischen Union, Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a.

<sup>15</sup> Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 8. März 2011, C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano gegen Office national de l'emploi (ONEm), noch nicht veröffentlicht, Rdnr. 42.

Der Schutz des Wahlrechts bei europäischen Wahlen ist jedoch nicht die einzige Dimension der in den Verträgen verankerten EU-Demokratie. Notwendig sind eine offene, freie, informierte und pluralistische politische Diskussion im Vorfeld solcher Wahlen sowie die ständige Rechenschaftspflicht des Europäischen Parlaments und anderer EU-Organe gegenüber den Bürgern. Ein freier, offener und pluralistischer politischer Raum ist nicht nur im Zusammenhang mit Wahlen zu gewährleisten, sondern ist Teil des ständigen Prozesses der in der demokratischen Repräsentation inhärenten Rechenschaftspflicht. Dieser Prozess muss seinerseits durch freie und pluralistische Medien in jedem Mitgliedstaat unterstützt werden. Unter diesem Blickwinkel betrachtet, verleihen die in den Verträgen verankerten demokratischen Anforderungen an Partizipation und Repräsentation der Europäischen Union die Autorität, auf nationaler Ebene tätig zu werden, wann immer die Bedrohungen der Freiheit und des Pluralismus der Medien so schwerwiegend sind, dass sie die demokratische Legitimität der EU an sich in Frage stellen könnten.

Dies bedeutet anerkanntermaßen nicht, dass die EU generell eine rechtliche Handhabe hinsichtlich staatlicher Maßnahmen hätte, die die Freiheit und den Pluralismus der Medien beeinträchtigen könnten. Ihre Zuständigkeit und Rechtsprechung müssen sich auf die vorstehend erläuterten Argumente beschränken. Die Schwelle für ein potenzielles Eingreifen ist zwar hoch, doch ist diese Befugnis auf EU-Ebene notwendig, damit die EU-Rechte geschützt werden, für die die Freiheit und der Pluralismus der Medien wesentliche Voraussetzungen sind. Mehrere in diesem Bericht unterbreitete Vorschläge für unterschiedliche EU-Maßnahmen gehen von dieser Prämisse aus.

Angesichts der ernst zu nehmenden Fragen hinsichtlich der in einigen Ländern festgestellten Einflussnahme politischer Instanzen auf die Arbeit von Journalisten – sei es durch die Beschränkung des Zugangs öffentlich-rechtlicher Sendeanstalten zur Finanzierung durch Werbeeinnahmen, die bevorzugte Behandlung regierungsfreundlicher Journalisten oder durch den überzogenen Rückgriff auf Verleumdungsbestimmungen – ist eine Überwachung der Situation auf europäischer Ebene angezeigt. Dies wird besonders dann relevant, wenn es auf nationaler Ebene zum Konflikt kommt, an dem auch die Institutionen beteiligt sind, die die Rechte der Journalisten schützen sollten (wie umstrittene Auswahlmethoden für die Mitglieder eines Presserats). Auch müssen bewährte Verfahren EU-weit bewertet und weitergegeben werden, wofür es derzeit noch keinen Mechanismus gibt.

Nach gebührender Würdigung der vorstehenden Argumente gibt die HG die folgenden Empfehlungen ab:

**Empfehlung 1:** Die EU sollte befugt sein, auf der Ebene der Mitgliedstaaten zum Schutz von Medienfreiheit und -pluralismus 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 Freiheit und Pluralismus 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.



**Empfehlung 2:** 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 Freiheit und Pluralismus der Medien auf nationaler Ebene zuweisen und die entsprechenden Mittel bereitstellen. Die Agentur würde dann über etwaige Gefahren für die Freiheit und den Pluralismus der Medien in der EU regelmäßig Bericht erstatten. Das Europäische Parlament könnte dann diese Berichte erörtern und Entschlüsse annehmen oder andere Maßnahmen vorschlagen.

**Empfehlung 3:** 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 4:** 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.

## 2.3 Grenzüberschreitende Fragen im Binnenmarkt

Kultur und Medien sind traditionell Gebiete, die nicht auf europäischer Ebene behandelt werden. Allerdings legen die Verträge ausdrücklich fest, dass im Kulturbereich die Union die Aufgabe hat, Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu unterstützen und zu ergänzen. Seit Schaffung des Binnenmarkts ist die EU allerdings in allen Bereichen des grenzüberschreitenden Handels mit Dienstleistungen und Gütern, auch mit Medienprodukten, Recht setzend tätig geworden.

Vor dem Hintergrund, dass Medien über Grenzen hinweg weitergegeben, ausgestrahlt und online übertragen werden können, sind die Staaten zu einer effizienten Regulierung kaum noch in der Lage. Die gegenseitige Durchdringung führt dazu, dass sich die Art und Weise, wie ein Staat die Medien reguliert, auf die Situation in anderen Mitgliedstaaten auswirken kann. Hat ein EU-Land beispielsweise äußerst laxen Regeln für die Registrierung von Medien aus Drittländern, kann diese Situation andere EU-Länder zwingen, diese Medien zu akzeptieren, auch wenn sie nicht einmal in dem Land ihrer Registrierung tätig sind. Ein weiteres Beispiel sind Inhalte, deren Veröffentlichung in einem Mitgliedstaat rechtlich zulässig ist, in einem anderen Staat jedoch als Verleumdung geahndet werden. Ein Binnenmarkt ohne gemeinsame und einheitlich durchgesetzte Regeln kann einem Phänomen wie dem „Verleumdungstourismus“ (wenn für eine bestimmte Klage die günstigste Rechtsprechung innerhalb der EU gesucht wird) Tür und Tor öffnen.

Die Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste (AVMD) wurde mit dem Ziel verabschiedet, die Voraussetzungen für einen Binnenmarkt für audiovisuelle Mediendienste zu schaffen. Mit ihr

wurden harmonisierte Regeln vor allem für die Bekanntmachung und Förderung europäischer Werke sowie Bestimmungen zum Umgang mit möglichen Umgehungsfällen bei grenzüberschreitenden Kanälen eingeführt. Die AVMD-Richtlinie wendet auf alle audiovisuellen Medien das Herkunftslandprinzip an. Damit muss jeder Dienst den Vorschriften des Landes genügen, in dem der Anbieter seinen Sitz hat. Die Durchsetzung der Vorschriften obliegt diesem Mitgliedstaat.

Trotz der AVMD-Richtlinie gibt es zwischen den nationalen Medienlandschaften nach wie vor viele Unterschiede, die den Binnenmarkt fragmentieren. So können Fragen wie die Rechtslage bei Verleumdung, eine als weniger streng empfundene Überwachung der Erfüllung der Anforderungen, Unterschiede beim Steuerrecht, bei der finanziellen Unterstützung (wie Nachlässe auf Porto) oder beim Datenschutz die Wahl des Medienstandorts beeinflussen. Damit entstehen Probleme, die eine gemeinsame Antwort erfordern, deren Lösung jedoch ein Maß an Harmonisierung notwendig macht, das dem Recht jedes Lands, eigene Vorschriften zu formulieren, Rechnung trägt.

Auch bei der Festlegung der Zusammensetzung und der Aufgabe der Regulierungsbehörden besteht ein gewisser Bedarf an Harmonisierung. Bisher verlangt Artikel 30 der AVMD-Richtlinie nur die Zusammenarbeit der zuständigen unabhängigen Regulierungsbehörden. Regulierungsbehörden gibt es jedoch nur für audiovisuelle Medien, nicht jedoch für den Pressesektor, der der Selbstregulierung unterliegt. Für eine Regulierungsbehörde, die sich auf alle Medien erstrecken soll, müsste ihre Rolle je nach Art des Mediums jeweils festgelegt werden.

**Empfehlung 5:** 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 grenzüberschreitenden Tätigkeiten der Medien führen. Besonders wichtig wäre eine Mindestharmonisierung grenzüberschreitender Medientätigkeiten auf Gebieten wie Persönlichkeits- oder Datenschutz.

**Empfehlung 6:** 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.

## 2.4 Wettbewerb und Konzentration

Auch im Bereich der Wettbewerbspolitik und ihrer Umsetzung hat die EU klare Zuständigkeiten. „Empirische Beobachtungen zeigen, dass es auf den Medienmärkten eine natürliche Tendenz zur Konzentration gibt“<sup>16</sup>, da sich die Medienressourcen in der Hand weniger Eigentümer konzentrieren und Eigentumsverflechtungen durch Anteilseigner und Teilhaber unterschiedlicher

---

<sup>16</sup> Giovanni Gangemi, 2012, *Exploring the current state of media pluralism and media freedom in the European Union – Economic Aspects*.

Unternehmen zunehmen. Damit stellt sich die Frage, wie auf Märkten ganz allgemein und insbesondere auf kleinen Märkten ein pluralistisches Umfeld gewahrt werden kann<sup>17</sup>.

Auch spielt die Ebene, auf der die Marktkonzentration bewertet wird, eine Rolle. Viele Medienorganisationen sind auf dem Binnenmarkt tätig, wo jede einzelne Organisation einen insgesamt eher kleinen Marktanteil hat. Doch die meisten Medienmärkte sind im Wesentlichen nach wie vor national ausgerichtet und durch nationale Grenzen stark abgegrenzt, auch wenn die Medien in einigen Ländern zu einem hohen Anteil in ausländischer Hand sind. In kleinen Ländern können ausländische Eigentümer zu einem großen Problem werden, vor allem dann, wenn mit der Medienmacht die öffentliche Meinung beeinflusst werden soll. Die Konzentration auf dem nationalen Medienmarkt ist damit die Ebene, die in der Regel für die Bewertung der Marktkonzentration herangezogen werden sollte.

Die Eigentumskonzentration darf nicht nur im Hinblick auf bestimmte Medienquellen (wie die Presse) betrachtet werden, sondern über verschiedene Medien hinweg und in Bezug auf die Vertriebskanäle – unabhängig davon, ob es sich um traditionelle Vertriebswege (etwa den Zeitungskiosk) oder um neue Medien (Internet über Breitband) handelt.

Zwischengeschaltete digitale Ebenen, wie Suchmaschinen, Nachrichtenaggregatoren, soziale Netze und App-Stores sollten bei der Überwachung des Sektors berücksichtigt werden. Ihre ständig wachsende Bedeutung für die Stärkung oder Einschränkung des Medienpluralismus, vor allem wenn sie die Produktion von Inhalten aufnehmen, sollte berücksichtigt werden. Allerdings ist zwischen Medien, die eigene Werke direkt veröffentlichen, und Diensten, die Nutzern die Möglichkeit bieten, Werke Dritter wiederzuveröffentlichen oder Links auf solche Werke einzurichten, sorgfältig zu unterscheiden.

Wettbewerb kann zwar, muss aber nicht unbedingt den Pluralismus fördern, denn er kann auch dazu führen, dass das Inhalteangebot stärker vereinheitlicht und homogenisiert wird. Bei der Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik müssen die Behörden auf die Marktkonzentration nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs, sondern auch des Pluralismus achten. Hierzu sollte bei der Bewertung des Medienpluralismus auch der Medienkonsum berücksichtigt werden<sup>18</sup>.

**Empfehlung 7:** 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.

**Empfehlung 8:** 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

<sup>17</sup> Hierfür ist die Größe eines Landes nicht unbedingt ausschlaggebend, denn grenzüberschreitender Pluralismus kann sich bis zu einem gewissen Grad beispielsweise aus einer gemeinsamen Sprache ergeben.

<sup>18</sup> Siehe OFCOM, 2012, *Measuring Media Plurality* und Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit, 2012, *EU competences in respect of Media Pluralism and Media Freedom*.

zugelassen werden, dass es infolge der marktbeherrschenden Stellung einiger Netzzugangsanbieter oder Internet-Informationsanbieter zu einer Beschränkung der Freiheit und des Pluralismus 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.

## 2.5 Förderung von europäischen Werten über die Grenzen der EU hinaus

Angesichts der Bedeutung der Grundwerte wie Freiheit und Pluralismus der Medien für die EU, müssen diese auch für die neuen Mitgliedstaaten der EU durchgesetzt werden. Freiheit und Pluralismus der Medien werden damit zu einem zentralen Thema der Beitrittsverhandlungen. Hier kann die Europäische Union ansetzen, um Mindeststandards durchzusetzen. Nachdem die vollständige Übernahme des Besitzstandes Voraussetzung für den Beitritt ist, bedeutet dies auch, dass die Medienfreiheit und der Medienpluralismus überwacht und gewährleistet sein müssen.

Die Kommission schenkt der Medienfreiheit und der Entwicklung der Zivilgesellschaft bei den laufenden Beitrittsverhandlungen inzwischen mehr Aufmerksamkeit und unterstützt den Dialog zwischen den Regierungen und den Medien. Die Kommission legt auch konkrete Anforderungen fest, die sich auf bewährte Verfahren stützen, was bei den zuletzt beigetretenen zwölf Ländern noch nicht der Fall war<sup>19</sup>.

Beitrittskandidaten und potenzielle Kandidatenländer (z. B. Albanien) können sich, mitunter in Zusammenarbeit mit dem Europarat, etwa zu den Entwürfen für Mediengesetze beraten lassen. Dies geht zwar über den Geltungsbereich der AVMD-Richtlinie hinaus (z. B. Hilfen bei der Regulierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten), bleibt jedoch auf audiovisuelle Medien beschränkt. Die Kommission hat zudem Seminare in den Ländern des westlichen Balkans zu besonderen Fragen im Zusammenhang mit Medienfreiheit und –pluralismus organisiert (etwa 2009 zur Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten).

Als Musterbeispiel für Demokratie muss die EU bei ihren internationalen Aktivitäten den Schutz der Pressefreiheit und des Medienpluralismus vorantreiben. Wenn sich die europäischen Länder in dieser Hinsicht auch nicht immer als Ausbund von Tugendhaftigkeit erwiesen haben, hat die EU eine Verantwortung, die vereinbarten europäischen Menschenrechtsstandards zu fördern und Vorschriften durchzusetzen, die derzeit international entwickelt werden. Diese Standards sind nicht nur Teil der eigenen Identität der EU, sondern sind auch Teil dessen, wie sich die EU nach außen darstellt. Als solche sollten sie in die auswärtigen Beziehungen der EU einfließen und im Rahmen ihrer Außenpolitik gefördert werden, indem die Unterstützung für Länder gegebenenfalls an entsprechende Auflagen geknüpft wird. Um die Freiheit und Sicherheit von Journalisten zu unterstützen, sollte der Druck auf einige Länder aufrechterhalten werden (beispielsweise durch das allgemeine Präferenzsystem – GSP+).

Die HG begrüßt auch die Unterstützung zahlreicher Projekte von Organisationen der Zivilgesellschaft, mit denen die professionellen Kapazitäten von Journalisten gestärkt werden, die dringend notwendigen Schutz bieten und Meinungsfreiheit in Theorie und Praxis durch das europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte fördern.

---

<sup>19</sup> Vortrag von Andris Kesteris auf der 3. Sitzung der HG.

**Empfehlung 9:** Medienfreiheit und Medienpluralismus sollten bei der Beurteilung der Beitrittsländer eine wichtige Rolle spielen. Eine freie und pluralistische Medienlandschaft ist eine unerlässliche Vorbedingung für die EU-Mitgliedschaft.

**Empfehlung 10:** 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.

## 3. Medienlandschaft im Wandel

---

Die europäische – und die weltweite – Medienlandschaft ist im Wandel begriffen, und daran dürfte sich in absehbarer Zeit nichts ändern. Wandel kann Vorteile mit sich bringen und neue Wege des Zugangs zu und der Interaktion mit verschiedenen Medienarten eröffnen. Unterdessen wird es weiterhin notwendig sein, die Medienfreiheit und den Medienpluralismus zu wahren und sicherzustellen, dass ein hochwertiger Journalismus weiterhin seine unverzichtbare Funktion in der Demokratie erfüllt.

Die Änderungen in der Medienlandschaft werden durch ein Zusammenwirken mehrerer miteinander verbundener Faktoren hervorgerufen. Eine der wichtigsten Triebkräfte dieser Veränderungen sind die neuen Technologien, die bereits jetzt tiefgreifende Auswirkungen auf die Medien haben. Sie geben den Anstoß für die Herausbildung neuer Medienformen (z. B. Verbreitungs- und Filtermechanismen wie Internet-Suchmaschinen), veränderter Medienkonsummuster und das Entstehen neuer Anforderungen der Verbraucher an die Medien (z. B. zunehmende Bedeutung eines sofortigen Mobilzugangs) und bringen Mischformen verschiedener Kommunikationskanäle (Fernsehen, Radio, Internet, Presse) hervor. Diese Technologien, der Medienmarkt und der Wandel im Berufsbild der Journalisten werden die Gestalt der Medienlandschaft weiter verändern – wie diese künftig aussehen wird, ist aber heute noch nicht absehbar. Zwar kann auch mit den in diesem Bericht vorgelegten Empfehlungen die Zukunft nicht vorhergesagt werden, und dieser Anspruch wird auch nicht erhoben, die Empfehlungen sind aber so konzipiert, dass sie an diese im Wandel begriffene Landschaft angepasst werden und die Medien bei der Bewältigung dieser Herausforderungen unterstützen können.

**Empfehlung 11:** Jeder neue Rechtsrahmen muss an die neue Realität eines sich fließend verändernden Medienumfelds angepasst werden und alle Arten der journalistischen Tätigkeit unabhängig vom Übertragungsmedium berücksichtigen.

### 3.1 Die Auswirkungen neuer Technologien

Die Ausbreitung der digitalen Welt hat zur Entstehung neuer Medien geführt und Menschen überall den Zugang zu einem breiten Spektrum an Quellen und Meinungen erschlossen. Gleichzeitig sind die neuen Technologien dabei, traditionelle Geschäftsmodelle umzuformen, weshalb viele Medieneinrichtungen derzeit um ihr finanzielles Überleben kämpfen. Dies hat zu einem zunehmenden Rationalisierungs- und Konsolidierungsdruck bei den älteren Vertretern der Branche geführt, was den Pluralismus potenziell gefährdet. Ausschlaggebend ist hier vor allem die Frage der Qualität der Quellen: Durch eine große Zahl homogener Quellen von geringer Qualität, die nicht überprüfte Informationen bieten, entsteht kein größerer Pluralismus. Dabei unterstellen wir nicht, dass die neuen Medien notwendigerweise eine größere Homogenität oder eine geringere Qualität aufweisen als die herkömmlichen Medien. Wir weisen lediglich darauf hin, dass dies das unerwünschte Ergebnis einer finanziellen Krise bei den Medien im Allgemeinen sein kann, wenn diese zu neu strukturierten Geschäftsmodellen übergehen.

Verantwortungsvoller Journalismus, für den die Regeln der Medienfreiheit gelten, nutzt heute das Internet – das Medium der Zukunft – und wird dies auch künftig in zunehmendem Maße tun. Jeder Internet-Nutzer kann heute Meldungen und Meinungsäußerungen veröffentlichen, wozu er keine besonderen Privilegien benötigt und keine journalistischen und berufsethischen Regeln zu beachten hat, sondern einfach sein Recht auf freie Meinungsäußerung wahrnimmt und dabei den Regeln und Begrenzungen unterliegt, die sich aus diesem Grundrecht ergeben. Dieses Recht ist allerdings fest verankert – es ist sowohl durch die nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten, die Europäische Menschenrechtskonvention als auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert.

Die Nutzung des Mediums Internet bedeutet auch, dass die Zutrittsschranken für neue Medienunternehmen oder auch Einzelpersonen viel niedriger sind (auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass auf dem Online-Markt künftig neue Schranken entstehen). Dies kann dazu führen, dass sich im Hinblick auf die Konzentration in verschiedenen Medien unterschiedliche Trends abzeichnen – wobei es bei den herkömmlichen Medien zunehmend zu einer Konsolidierung kommen und die neuen Medien expandieren dürften. Allerdings garantiert allein der zahlenmäßige Anstieg der neuen Medien noch keinen Pluralismus: „Trotz des technologischen Wandels bleibt die Frage, ob die Zunahme der Quellenzahl und die Überwindung der Knappheit den Markt tatsächlich erweitert und der Konzentration entgegenwirkt, weiterhin offen“<sup>20</sup>. Es scheint sich eine Entwicklung abzuzeichnen, bei der zwei gegenläufige Trends festzustellen sind: eine erhöhte Konzentration bei den Massenmedien für die breite Öffentlichkeit und eine erhebliche Zunahme der Zahl der kleinen Medien, die auf Nischenmärkte ausgerichtet sind.

In der Debatte um den Medienpluralismus und die neuen Technologien müssen auch eine Reihe neuer Themen berücksichtigt werden, wie Verfügbarkeit/Zugang, Netz- und Internetneutralität, Veränderungen bei der Bereitstellung von Medieninhalten (z. B. Fernsehen mit Internet-Integration), Frequenzzuweisungen und Internetzensur.

Im neuen Medienumfeld erlangen zudem „Torwächter“, d. h. digitale Zwischenebenen, die den Zugangsweg zum Internet bilden (z. B. Suchmaschinen und soziale Netzwerke) und deren individueller Zuschnitt der angebotenen Inhalte eine Informationsblase (Filter Bubble) für den Lesern zu schaffen drohen, sowie Anbieter von Internetdiensten, die die Möglichkeit haben, die Internetverbindungen von Bürgern nach eigenem Gutdünken zu zensurieren, zunehmende Bedeutung. Angesichts des transnationalen Charakters dieser Akteure verfügt nur die EU dank ihrer Rolle im Bereich der Wettbewerbspolitik über die entsprechenden Kapazitäten, um für eine Regulierung dieser Akteure zu sorgen.

Mit neuen Formen der Informationsvermittlung ändert sich auch der Umgang der Menschen mit den Informationen. Angesichts des zunehmenden Einsatzes von Filterverfahren wird es immer wahrscheinlicher, dass die einzelnen Nutzer nur Nachrichten zu genau den Themen bekommen, für die sie sich interessieren und mit deren Betrachtungsweise sie sich identifizieren. Wird der Einzelne in die Lage versetzt, selbst auszuwählen, welche Informationen er von wem erhalten möchte, so ist dies mit gewissen Vorteilen verbunden. Es birgt aber auch Risiken. Diese neue Realität wird die Rolle der Medien bei der redaktionellen Bearbeitung und der Interpretation von Informationen schmälern. Sie wird voraussichtlich auch stärker voneinander abgegrenzte Kreise

---

<sup>20</sup> Vgl. Giovanni Gangemi, 2012: *Exploring the current state of media pluralism and media freedom in the European Union – Economic Aspects*.

schaffen, die isolierte Untereinheiten innerhalb des gesamten Öffentlichkeitsraums bilden. So befürchtet z. B. Cass Sunstein, dass das Internet Menschen in die Lage versetzen wird, weniger an der Gesellschaft als solcher teilzuhaben, da es immer mehr Möglichkeiten gibt, die Informationen individuell zu filtern und da die Präsenz von Mittlern, die ein Gesamtspektrum an Informationen bieten (wie Zeitungen), zurückgeht<sup>21</sup>.

Solche Entwicklungen bergen zweifelsohne ein demokratieschädigendes Potenzial. Sie könnten dazu führen, dass wir nur noch das lesen und hören, was wir lesen und hören wollen, und alles andere ausblenden. Selbstverständlich kann niemand gezwungen werden, Medien zu konsumieren, die er nicht konsumieren will: Das wäre gleichbedeutend mit Propaganda, Gehirnwäsche oder Neuroprogrammierung. Problematisch ist dabei, dass Menschen vergessen, dass es Alternativen gibt, so dass sie sich schließlich abkapseln und in rigiden Standpunkten verharren, was die Konsensbildung in der Gesellschaft behindern könnte.

**Empfehlung 12:** 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 13:** 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.

### 3.2 Neue Geschäftsmodelle

Die gesamte Medienbranche, insbesondere die gewinnorientierten Medien befinden sich in einem Wandel – im gesamten Wirtschaftszweig werden neue Geschäftsmodelle entwickelt. Die finanzielle Tragfähigkeit herkömmlicher Geschäftsmodelle in der Medienbranche ist unter Druck geraten, was sich an den aktuellen Entwicklungen bei den Printmedien und der veränderten Rolle der Werbeausgaben deutlich ablesen lässt. Werbeeinnahmen werden heute zunehmend im Internet erzielt, was vor allem den digitalen Intermediären zugute kommt und bedeutet, dass Medien praktisch gezwungen sind, ein Online-Angebot in der einen oder anderen Form bereitzustellen.

Es wird immer schwieriger, Nachrichtenmedien allein über den Verkaufspreis zu finanzieren. So ist es einem Artikel in *The Economist* zufolge wohl am schwierigsten, das reine Nachrichtenangebot rentabel zu gestalten: Nachrichten, so der Artikel, werden zunehmend als Konsumware betrachtet, die rund um die Uhr sofort verfügbar sein muss. Bis auf wenige Ausnahmen könne in der Nachrichtenbranche nur Geld verdient werden, wenn man entweder „billige“ Informationen als Massenware veröffentliche und Einnahmen mit Werbung erziele, oder indem man „teure“, nur für einen kleinen Kundenkreis interessante Nachrichten veröffentliche und Einnahmen aus Abonnements erziele. In beiden Geschäftsmodellen herrsche gnadenlose Konkurrenz<sup>22</sup>.

Die Änderungen des Finanzierungsmodells stellen eine erhebliche Herausforderung für anspruchsvolle journalistische Arbeit (Nachrichtenjournalismus, investigativer Journalismus) dar.

<sup>21</sup> Cass Sunstein, 2009, *Republic.com 2.0*.

<sup>22</sup> *The Economist*, 9. Juni 2012, *Non-news is good news*.



In vielen, wenn auch nicht allen, EU-Ländern wird diese Art des Journalismus zunehmend verdrängt oder durch weniger kostenaufwendige Freelance-Lösungen ersetzt, wobei Journalisten unter immer schlechteren oder gar entwürdigenden Arbeitsbedingungen freiberuflich tätig sind und nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, um ihre Themen eingehend zu bearbeiten. Dabei wird immer mehr auf Nachrichtenmaterial von Agenturen zurückgegriffen.

Investigativer Journalismus und Nachrichtenmedien sollten durch ein breites Spektrum an Finanzierungsquellen unterstützt werden. Es gibt in verschiedenen Teilen der Welt Beispiele für die Finanzierung eines kritischen Journalismus aus Spenden. Die Möglichkeit, die neuen Technologien zur Erschließung von Finanzierungsquellen zu nutzen, zum Beispiel über das sogenannte Crowdfunding, sollte nicht unterschätzt werden. Der öffentliche Sektor könnte zu dieser Diversifizierung der Finanzierungsquellen durch die Vergabe von Preisen und Auszeichnungen beitragen. Gleichzeitig muss in Ländern, in denen die öffentliche Finanzierung einen wichtigen Teil der Werbeeinnahmen darstellt, dafür gesorgt werden, dass diese Mittel transparent und gerecht verteilt werden, wobei nicht nur die Leserzahlen zu berücksichtigen sind, sondern auch eine aktive Unterstützung für verantwortungsvollen Journalismus und zur Förderung des Pluralismus gewährt werden sollte. Außerdem sollte die Vergabe öffentlicher Mittel mit der Bedingung verknüpft werden, dass die betreffenden Medien die ethischen Grundsätze, an denen sie ihre Arbeit ausrichten, öffentlich machen.

Wie bereits erwähnt, können die neuen Medien auch zum Entstehen zusätzlicher Spannungen zwischen Medien, die als Wirtschaftsunternehmen betrachtet werden, und Medien, die als öffentlicher Dienst betrachtet werden, beitragen, wobei auch den kommerziellen Anbietern unter Umständen bestimmte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt werden, z. B. die Ausstrahlung bestimmter Inhalte im privaten Fernsehen. Dies wirft die Frage der Ausgewogenheit auf, d. h. die Frage, welche Beschränkungen und Bedingungen kommerziellen Anbietern auferlegt werden können, ohne deren Fähigkeit und Bereitschaft zu mindern, entsprechende Dienste anzubieten.

**Empfehlung 14:** Die Unterstützung und Finanzierung von Qualitätsjournalismus, wie es 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.

**Empfehlung 15:** 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 16:** Eine öffentliche Förderung von Medienunternehmen sollte nach diskriminierungsfreien, objektiven und transparenten Kriterien gewährt werden, die vorab allen Medien bekannt gemacht werden.

### 3.3 Journalismus im Wandel

Es wäre zu einfach zu behaupten, dass die neuen Technologien die einzige Triebkraft für Veränderungen in der Medienbranche sind. Zweifellos sind auch Tendenzen, die die Qualität des Journalismus zu beeinträchtigen drohen, hier von besonderer Relevanz. Die Medien müssen einen hochwertigen Journalismus bieten, der glaubwürdig, verlässlich und interessant ist. Gleichzeitig sollte der Berufsstand der Journalisten auch ein Spiegelbild der in der Gesamtbevölkerung vorhandenen Vielfalt sein, und Medienunternehmen müssen dazu ermutigt werden, diese Vielfalt der Gesellschaft in ihren Redaktionen und am Bildschirm widerzuspiegeln (vgl. zum Beispiel die Initiative Media4Diversity).

Um seine Rolle in einer demokratischen Gesellschaft zu erfüllen, wird Qualitätsjournalismus außerdem künftig noch mehr zu leisten haben, um den Menschen dabei zu helfen, die Informationsmassen zu sichten und zunehmend komplexe Entwicklungen zu verstehen. Daher wird die Qualität der journalistischen Arbeit und das Vermögen, die Nachrichten in den richtigen Kontext zu stellen, noch größere Bedeutung erlangen. Dafür werden mehr Angebote für eine qualitativ hochstehende Berufsausbildung von Journalisten und eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen erforderlich sein, insbesondere in denjenigen Ländern, in denen sich der Status und die sozialen bzw. Arbeitsbedingungen von Journalisten in jüngster Vergangenheit erheblich verändert haben, so dass es für sie schwieriger geworden ist, ihren Lebensunterhalt allein mit ihrer journalistischen Arbeit zu bestreiten.

Die neue Medienlandschaft verstärkt zudem den Trend zum zunehmenden Einsatz freier Journalisten, eine Bewegung, die zum Teil durch die neuen Technologien angestoßen wurde, da die Medienunternehmen weniger auf hochqualifiziertes Personal, sondern vermehrt auf die Bereitstellung von Inhalten zurückgreifen, die von einer großen Gruppe von Personen und nicht unbedingt nur von Journalisten stammen können. Darunter dürfte der Qualitätsjournalismus künftig zu leiden haben. Um auch im Rahmen der neuen Medienangebote hohe journalistische Standards aufrechtzuerhalten, wird es erforderlich sein, die Beiträge von Nicht-Journalisten – z. B. Zeugen oder interessierten Bürgerinnen und Bürgern – als potenziell begrüßenswerte Ergänzungen, nicht aber als Ersatz für Qualitätsjournalismus zu betrachten.

Angesichts dieser Herausforderungen ist es umso wichtiger, dass die Journalisten und die Journalistenverbände ihren professionellen Ansprüchen weiterhin gerecht werden und sich darum bemühen, höchste ethische und journalistische Standards zu erfüllen. Die neuen Herausforderungen, die sich für einen Teil der Medien und der Journalisten stellen, können keinesfalls als Rechtfertigung für eine Lockerung der journalistischen Standards, zum Beispiel bei der Bewertung der Quellen oder der Überprüfung von Fakten, herangezogen werden. Die neuen Formen von Journalismus sollten als Ausdruck unserer heutigen Gesellschaft akzeptiert und begrüßt werden, wir sollten aber nicht zulassen, dass dabei die grundlegenden Werte des Journalismus beiseite gelassen werden.

Die zunehmende Bedeutung der neuen Medien bewirkt auch Veränderungen des Wesens der journalistischen Arbeit. Dazu gehört insbesondere auch, dass die Grenzen zwischen verschiedenen Medienarten immer mehr verschwimmen. So ist zum Beispiel denkbar, dass ein und dasselbe Medienunternehmen anhand desselben Materials einen Artikel für ein Printmedium schreibt, einen Kommentar auf einem Blog oder per Twitter veröffentlicht und eine kurze Fernsehmeldung vorbereitet. Diese neue Umgebung und die neuen Formen der Inhaltsvermittlung erhöhen auch

den Zeitdruck für die Bereitstellung von Nachrichten, was vielfach zu einer Aufweichung der journalistischen Standards führt.

Nachrichten sind zunehmend zu einer Ware geworden, wobei immer mehr Nachrichteninhalte von europa- bzw. weltweit tätigen Agenturen bereitgestellt werden. Dies mag aus kommerzieller Sicht effizienter sein, kann aber auch zu einer Verringerung des Umfangs kritischer Inhalte führen, wenn Agenturmeldungen – wie allgemein üblich – einfach übernommen werden, ohne dass sie in einen Kontext eingebettet, die Quellen überprüft oder sonstige Bemühungen unternommen werden, einen redaktionellen Standpunkt einzubringen.

**Empfehlung 17:** 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 eigene Stipendiatenstellen für 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 18:** 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.

### 3.4 Veränderungen im Umgang der Nutzer mit den Medien

In diesem Bericht wurde die Rolle, die die Medien in einer funktionierenden Demokratie spielen, bereits an verschiedener Stelle hervorgehoben. Die Medien bilden dabei ganz konkret die wichtigste Schnittstelle, an der die Interaktion zwischen den Bürgern und den treibenden Kräften des politischen und wirtschaftlichen Lebens der Gesellschaft stattfindet. Letztlich sind es die Bürger (als Leser, Zuhörer oder Zuschauer), die eigentliches Zielpublikum und Endnutzer der Medientätigkeit sind, wobei der Grad ihrer Partizipation und ihres Engagements in der Gesellschaft ganz erheblich durch die Fähigkeit der Medien geprägt wird, das Interesse des Publikums an ganz verschiedenen Themen zu wecken und aufrechtzuerhalten. Sind die von den Medien erzeugten Berichte oberflächlich, unprofessionell, offensichtlich tendenziös oder einfach nur langweilig, so werden die Bürger „abschalten“ und sich von Themen abwenden, die für sie möglicherweise wichtige Konsequenzen haben können.

Wie durch alltägliche Beobachtungen und wissenschaftliche Studien belegt, ändern neue Medienformate immer rascher die Art und Weise, wie Menschen mit Informationen umgehen. Ein Aspekt dieser Veränderungen ist die schiere Masse an Informationen, die per Fingerklick abgerufen werden können und die manche als anregend, andere als süchtig machend oder überwältigend, wenn nicht gar deprimierend empfinden. Traditionell wurde der Tenor vom

Editorial der Zeitungen angegeben, das die Aufmerksamkeit der Leser auf als wichtig eingeschätzte Themen lenkte. Heute bieten elektronische Medien sowohl allgemeine als auch individualisierte Filtermechanismen, die entweder ungewünschte Elemente völlig ausblenden oder – was sicherlich genau so wichtig ist – Nachrichtenmeldungen hierarchisch strukturiert präsentieren. Dadurch ist es möglich, dass der Einzelne nur diejenigen Meldungen oder Informationen erhält, an denen er interessiert ist und die aus der Perspektive präsentiert werden, mit der er sich identifiziert. Dieses Prinzip ist an sich nicht neu, da die meisten Menschen auch beim Zeitunglesen schon immer ihre Lieblingsseiten hatten, die sie zuerst lasen, während sie andere einfach überblättern und nie ansahen. Im elektronischen Zeitalter können Filtermechanismen selbstverständlich eine große Zeitersparnis für den Nutzer darstellen, ihn vor Reizüberflutung bewahren und seine Eigenverantwortung im Umgang mit den verschiedenen Informationsflüssen stärken. Allerdings birgt die mangelnde Transparenz solcher Filterverfahren auch bestimmte Risiken, da der Nutzer sich des von außen auferlegten Filtermechanismus unter Umständen nicht bewusst ist.

Während die aktuellen Entwicklungen für manche Menschen möglicherweise eine Befreiung von der Tyrannei darstellen, Nachrichten nur in durch die Überzeugungen und Vorurteile anderer Personen gefilterter Form zu erhalten, könnten sie auch zu einer verringerten Präsenz von Anbietern mit breitem Themenspektrum wie Tageszeitungen führen sowie zu einer Schmälerung der öffentlichen Rolle von Journalisten als Gestalter der Öffentlichkeit. Dies wird in einem gewissen Sinne die Informationskosten für Bürger verringern und könnte andererseits den Umgang mit komplexen Fakten erschweren. Statt den Blick zu weiten, könnte dies zu einer Verstärkung bestehender Vorurteile beitragen.

Von verschiedener Seite wird befürchtet, dass Filtermechanismen im Internet angesichts der immer größeren Möglichkeiten einer individualisierten Feinabstimmung zu einer Aufsplitterung der allgemeinen Öffentlichkeit in stärker isolierte und weniger engagierte Gemeinschaften führen könnte. Aus unserer Sicht würde sich dies nur dann möglicherweise von der bisherigen Situation unterscheiden, wenn das Internet Menschen tatsächlich von einem Mindestmaß an direkten zwischenmenschlichen Kontakten abhalten würde. Die andere Seite der Medaille ist, dass das Internet weitreichende Möglichkeiten für den Meinungs austausch zwischen zwei oder mehreren Personen oder in Chatrooms geschaffen hat, die zu einem Ersatz für den altmodischen Schwatz am Zaun oder auf dem Markt geworden sind. Der einzige Nachteil – und dieser wiegt schwer – ist, dass Klatsch und Tratsch kaum als Ersatz für seriösen Journalismus gelten können.

Die Darbietung unzusammenhängender und zersplitterter Informationen kann sich – in Kombination mit der Unfähigkeit, Quellen zu verifizieren und zu bewerten – schädlich auf die Demokratie auswirken. Zum derzeitigen Stand ist aus wissenschaftlicher Sicht noch nicht klar, in welchem Maße diese neuen Formen eine größere Dezentralisierung fördern werden, oder ob sie möglicherweise sogar zu einer stärkeren Zentralisierung beim Sammeln und redaktionellen Bearbeiten von Nachrichten führen werden. Keinen Zweifel hingegen gibt es an der Tatsache, dass ein entsprechend gebildetes Zielpublikum wie auch immer gearteten negativen Einflüssen, denen es ausgesetzt sein mag, besser standhalten wird. Die Bürger von morgen werden daher auf Medienkompetenz und die Fähigkeit, eine Auswahl und kritische Beurteilung von Informationsquellen vornehmen zu können, in gleichem Maße angewiesen sein wie auf grundlegende Lese- und Schreibkenntnisse und Computerkompetenz.

**Empfehlung 19:** 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 20:** 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 Medienumfelds dauerhaft finanzieren, um eine solide wissenschaftliche Grundlage für Politikinitiativen auf diesem Gebiet zu schaffen.

## 4. Schutz der journalistischen Freiheit

---

Journalistische Freiheit als wichtigstes Mittel der Meinungsäußerung ist das Herzstück eines freien und pluralistischen Medientums. Journalisten müssen in einem Umfeld arbeiten können, das die Meinungsfreiheit garantiert und in dem gewährleistet ist, dass sie ihre Tätigkeit ohne Druck, Verbote, Belästigungen, Bedrohungen oder gar körperlichen Schaden ausüben können. Das Recht der Journalisten, ihre Quellen zu schützen und gründlichen, investigativen Journalismus in allen Bereichen des politischen wie wirtschaftlichen Lebens zu betreiben, ist eine wesentliche Komponente dieser journalistischen Freiheit. Dies beinhaltet auch den Schutz der Journalisten und ihrer Erkenntnisse vor verfassungswidrigen Eingriffen. Allerdings sind die Rechte der Journalisten auch mit einer Reihe von Pflichten verbunden: Sie müssen sich in ihrer Arbeit an das geltende Recht halten und Verantwortung für ihr Verhalten und die Ergebnisse ihrer Arbeit übernehmen.

### 4.1 Rechte der Journalisten

Eines der grundlegenden Rechte von Journalisten ist es, ihre Quellen zu schützen. Dies sollte nicht nur Personen betreffen, die als Informanten Quelle für eine bestimmte Berichterstattung sind. Auch die Arbeitsstätten der Journalisten und das von ihnen recherchierte Material sollten vor Durchsuchungen und Beschlagnahme geschützt sein. Ausnahmen hiervon sollten nur zulässig sein, wenn sie gerichtlich angeordnet werden, wobei die Grundrechte der EU und des betreffenden Staates und die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu achten sind.

Um ihre Rolle in der Demokratie erfüllen zu können, müssen Journalisten über einen gleichberechtigten und offenen Zugang zu öffentlichen Ereignissen und Dokumenten verfügen, an denen ein klares öffentliches Interesse besteht, zum Beispiel in Bezug auf von Regierungen herausgegebene Daten, Informationen und Dokumente. Der Zugang zu diesen Informationen sollte diskriminierungsfrei gewährt werden und es sollte transparent sein, welche Kriterien für die Gewährung des Zugangs zu „öffentlichen“ oder „offiziellen“ Ereignissen und Veranstaltungen wie Pressekonferenzen, ggf. unter Einsatz elektronischer Mittel zur Ermöglichung eines umfassenderen Zugangs für ein breiteres Publikum, herangezogen werden.

**Empfehlung 21:** 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 22:** 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.

## 4.2 Pflichten der Journalisten

Journalisten müssen das geltende Recht im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Medienfreiheit achten. Hierfür bedarf es klarer rechtlicher Regelungen hinsichtlich der Rechte von Bürgern, deren Namen fälschlich genannt wurde oder die sogar geschädigt bzw. vorsätzlich verleumdet wurden –; dies reicht vom Anspruch auf Gegendarstellung in Bezug auf unrichtige Meldungen oder Artikel bis hin zum Anspruch auf Widerruf und angemessenen Schadensersatz. Fälle vorsätzlicher Verleumdung, die nach dem geltenden Strafrecht des betreffenden Landes in Übereinstimmung mit der Verfassung eine Straftat sind, müssen rechtlich klar geregelt werden, so dass keine Grauzonen verbleiben.

Die zunehmende Verbreitung des Internets wirft zudem eine Reihe zusätzlicher Regulierungsfragen auf. Ein zentrales Problem ist die Rechtsunsicherheit, die hierdurch geschaffen wird – es gibt ein weltweites Internet aber bislang nur nationale Regeln, was sich in absehbarer Zeit nicht ändern dürfte. Da dies dazu führen kann, dass der einzelne Journalist sich durch das am restriktivsten geprägte Rechtssystem eingeschränkt fühlt, ist eine EU-weite Harmonisierung der grenzübergreifenden Fragen, die sich in diesem Bereich auftun, erforderlich.

Diese Harmonisierung betrifft nicht nur die Rechte und Pflichten von Journalisten (unabhängig von dem jeweils genutzten Medium), sondern auch die Rechte und Pflichten von Internetnutzern, die keine Journalisten sind. Wie bereits erwähnt, gilt auch für diese Nutzer das Menschenrecht der Meinungsfreiheit; ein unbeschränkter Zugang zum Internet bietet für die Bürger eine neue Dimension der freien Meinungsäußerung, die anerkannt, geschützt und garantiert werden muss. Er schafft aber auch neue Herausforderungen hinsichtlich der Trennung zwischen privaten und öffentlichen Äußerungen, da der Schaden, der anderen Personen durch nicht zutreffende Aussagen oder gar Diffamierungen, die über das Internet verbreitet werden, erheblich größer ausfallen kann.

Aus diesem Grund sind angemessene rechtliche Regelungen erforderlich, die eine Ausgewogenheit zwischen der neuen Dimension der freien Meinungsäußerung und den berechtigten Ansprüchen und Interessen anderer Bürger schaffen. Zugang zu persönlichen Daten von Internetnutzern, der möglicherweise erforderlich ist, um die Grundrechte Dritter zu schützen, sollte nur auf gerichtliche Anordnung und für spezifische Zwecke gewährt werden, wie zum Beispiel bei Klagen von Bürgern, die erheblichen Schaden erlitten haben, oder bei polizeilichen Ermittlungen im Einklang mit der Strafgesetzgebung.

Ein wesentlicher Teil der Verantwortung von Journalisten und Medienunternehmen besteht darin, einen Anspruch auf Gegendarstellung zu sichern, wenn nicht überprüfte oder unrichtige Informationen veröffentlicht bzw. gesendet wurden. Waren solche Informationen nicht nur irreführend sondern auch verleumderisch, so muss es eine Entschuldigung und eine öffentliche Berichtigung der Anwürfe geben, die in genau dem gleichen Format, der gleichen Größe und an gleicher Stelle wie die ursprüngliche Falschmeldung bzw. Verleumdung dargeboten werden muss. Medien bringen häufig einen verleumderischen Aufmacher auf Seite eins und veröffentlichen die Entschuldigung dann auf Seite achtzehn unter den Kurzmeldungen – diese bedauerliche Praxis sollte aufgegeben werden. Verantwortliche Medien sollten nicht nur auf gerichtliche Anordnungen hin tätig werden sondern, im Rahmen ihres Kodex für vorbildliche Praxis unrichtige, nicht überprüfte, irreführende und potenziell rufschädigende Meldungen auf einfaches Ersuchen von Einzelpersonen, die eine glaubwürdige Gegendarstellung vorlegen, freiwillig widerrufen.

**Empfehlung 23:** Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass geeignete Instrumente geschaffen werden, damit die Verantwortlichen für eine Schädigung anderer – auch im Online-Umfeld – ermittelt werden können. Internet-Nutzerdaten, die zu diesem Zweck möglicherweise gesammelt werden, sollten vertraulich bleiben und nur auf gerichtliche Anordnung hin bereitgestellt werden.

**Empfehlung 24:** 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 Aufnahme solcher Bestimmungen in den Verhaltenskodex des Medienunternehmens abhängig gemacht werden.

#### 4.3 Für wen gelten journalistische Rechte und Pflichten?

In einer im Wandel begriffenen Medienlandschaft ist es schwierig geworden zu bestimmen, wer als Journalist zu betrachten ist und welche Unternehmen als (Nachrichten-)Medien gelten sollten. Neben der Festanstellung professioneller Journalisten ist heute auch Freelance-Journalismus in erheblichem Umfang verbreitet und das Internet bietet Einzelpersonen (ob im Rahmen von Medien oder nicht) nie dagewesene Möglichkeiten, ihrer Meinung Ausdruck zu verleihen. Dabei wird es sehr schwierig, die der Berufsgruppe der Journalisten gewährten Privilegien weiter zu verteidigen, wenn der Begriff zu breit gefasst und praktische jede Person einbezogen wird, die eine Meinung äußert oder eine Tatsache kund tut. Der Begriff „Journalismus“ würde jeden Sinn verlieren, wenn darunter jede Person gefasst würde, die in der Lage ist, einen Füller zu halten oder auf einer Tastatur zu tippen. Tatsache ist, dass die Anzahl der Menschen, die heute etwas schriftlich verfassen oder in anderer Form zum Ausdruck bringen, was in der Vielfalt der heute bestehenden Medien (Printmedien, interaktives Radio, Fernsehen, Blogs, soziale Netze usw.) als „journalistische“ Meinung betrachtet werden könnte, rasant ansteigt, auch wenn sich die meisten von ihnen nicht als Journalisten verstehen.

Um die Rechte von Journalisten wirksam zu schützen, aber auch ihre entsprechenden Pflichten und ihre Verantwortung zu regeln und festzulegen, muss notwendigerweise auch eine Möglichkeit gegeben sein, diese Gruppe überhaupt zu ermitteln. Ist dies nicht der Fall, könnten Entscheidungen, die „Journalisten“ betreffen, ins Leere gehen. Die Ermittlung der Personengruppe, die mit diesem Begriff erfasst wird, wird nicht nur für Gerichte und Recht Setzende sondern auch für die allgemeine Öffentlichkeit immer schwieriger. Vor dem Hintergrund eines sich im raschen Wandel befindlichen Umfelds, in dem es sowohl zahlreiche Medienarten als auch ganz unterschiedliche Arten von Journalisten gibt, könnte der einzig mögliche Ausweg aus diesem Dilemma darin bestehen, von einer Definition der Art der Äußerung auszugehen. Dieser Ansatz wird mitunter von Gerichten herangezogen, wobei gefragt wird, ob der betreffende Text als eine Form von Journalismus bezeichnet werden kann oder nicht.



Weitere mögliche Ansätze sind z. B. Verfahren zur Akkreditierung bzw. Zertifizierung, ein Weg, den zahlreiche Berufsgruppen, deren Status in der Gesellschaft neue Entwicklungen erfahren hat, gegangen sind. Im Mittelalter haben Gilden und Zünfte langjährige anspruchsvolle Lehrzeiten festgelegt, die absolviert werden mussten, bevor sich eine Person als Meister eines bestimmten Handwerks oder Gewerbes bezeichnen durfte. Für die Ausübung hochspezialisierter Berufe z. B. im Bereich der Rechtswissenschaften oder der Medizin sind weiterhin langjährige formale Ausbildungszeiten mit anschließenden Praktika erforderlich. Das Wissen und die Kompetenzen, die für anspruchsvolle journalistische Arbeit benötigt werden, können als solche hingegen nicht unbedingt allein durch die Absolvierung eines festgelegten Lehrplans in einer „Journalistenschule“ erworben werden. Die Fähigkeit, sich in Wort oder Schrift gut ausdrücken zu können, sowie eine zusätzliche fachspezifische Ausbildung z. B. in natur- oder wirtschaftswissenschaftlichen Fachrichtungen, können sich für den Verfasser eines Berichts über diese Themen für die allgemeine Öffentlichkeit als nützlich erweisen.

Die Mitgliedschaft in einem Berufsverband ist sicher eine einfache und zweckdienliche Methode, um zu ermitteln, wer als „ausgewiesener“ Journalist gelten darf. Diese Methode kann gegen potenzielle Einflussnahme durch politische Systeme gesichert werden, indem als Bedingung festgelegt wird, dass nur erfahrene Mitglieder aus dem Berufsstand der Journalisten Mitglieder der Akkreditierungsausschüsse werden dürfen. Dies würde (im Prinzip) verhindern, dass politische Kräfte den Zugang zu dem Beruf einschränken und kritischere Stimmen ausschließen, was natürlich voraussetzt, dass die Mitglieder des Berufsstands selbst nicht zu Instrumenten politischer Einflussnahme werden. Diese Lösung kann allerdings außerhalb des traditionellen Medienwesens kaum angewandt werden. Zudem dürften sich hier weitere Herausforderungen angesichts der Vielfalt der neuen Formate, in denen Meldungen bereitgestellt werden und derer sich Journalisten bedienen, wie Twitter und Blogs stellen, was durch den grenzübergreifenden Charakter der neuen Medien noch verschärft wird.

Eine eng gefasste Definition von Journalisten als Personen, die Journalismus hauptberuflich ausüben, ist ebenfalls nicht unproblematisch. So üben freiberuflich arbeitende Journalisten häufig verschiedene Tätigkeiten aus und übernehmen zum Beispiel neben traditioneller journalistischer Arbeit den Vorsitz von Veranstaltungen und Konferenzen bzw. leisten hierzu Beiträge oder verfassen Auftragsarbeiten für kommerzielle Zwecke. Blogger wiederum erhalten für ihre Arbeit in vielen Fällen nur sporadisch eine Bezahlung, auch wenn sie einen beträchtlichen Teil ihrer Zeit mit journalistischen Tätigkeiten verbringen, z. B. mit dem Verfassen und Veröffentlichen ihrer Beiträge (und der Beiträge anderer Personen). Der Erwerbscharakter an sich eignet sich also nicht als ausschlaggebendes Kriterium für Journalismus. In nicht unbeträchtlichem Umfang wird Arbeit, die gesellschaftlich nützlich ist (unter anderem Schreiben und Veröffentlichen), von Personen übernommen, die hierfür keine Vergütung erhalten.

Ein weiterer Ansatz könnte das Kriterium sein, ob die betreffenden Personen sich selbst als Journalisten definieren, das sich aber selbst durch vereinzelte Fälle von Unehrlichkeit oder Missbrauch leicht in Frage stellen lässt. Außerdem ist kaum vorzustellen, wie und durch wen ein solches System überwacht und überprüft werden könnte. Dies ist ganz offensichtlich ein Bereich, in dem eine breit angelegte und dauerhafte Debatte unter Einbeziehung aller Interessenträger noch weiter zu führen sein wird.

Da die Medienlandschaft sich derzeit in einem so raschen Wandel befindet, verzichtet die Hochrangige Gruppe nicht ohne Bedauern darauf, eine feste oder konsensuelle Definition des Begriffs „Journalismus“ oder „Journalist“ vorzuschlagen. Hingegen empfiehlt sie, die Debatte über diese Frage unter allen Interessenträgern fortzusetzen, um zumindest zu vorläufigen, pragmatischen Formulierungen zu gelangen.

#### **4.4 Durchsetzung der Selbstregulierung**

Medienunternehmen hegen eine durchaus verständliche Präferenz für eine gewisse Form von Selbstregulierung im Gegensatz zu externer Regulierung, was sich aus der allgegenwärtigen Gefahr von Zensur erklären lässt, die gegen den demokratischen Grundsatz der Pressefreiheit verstößt. Der jüngst in Großbritannien veröffentlichte Leveson-Bericht kommt jedoch anhand überzeugender Beweise zu dem Schluss, dass diese „Selbstregulierung“ auf unterschiedlichste Art und Weise nicht nur als „Nicht-Regulierung“ verstanden wurde sondern auch zu grobem Missbrauch journalistischer Privilegien, Verstößen gegen elementare Ethikstandards und sogar zu Tätigkeiten geführt hat, die strafrechtlich belangt werden können. Dass dies in einem Land möglich war, das auf so weit zurückreichende demokratische Traditionen zurückblickt und im Umgang mit der Pressefreiheit stets als vorbildlich galt, stellt zweifellos einen schweren Schlag für das Prestige der Medieninhaber und den Berufsstand der Journalisten dar.

Bisher stand im Bereich der rechtlichen Regulierung vor allem die Frage des institutionellen Aufbaus unabhängiger Presseräte, die Art, wie deren Mitglieder ausgewählt werden, die Aufgabe solcher Einrichtungen und die Fragen hinsichtlich der Durchsetzung ihrer Entscheidungen im Mittelpunkt der Überlegungen. Die Ergebnisse einiger in jüngster Zeit durchgeführter Studien haben deutlich gemacht, dass eine inhärente pro-journalistische Voreingenommenheit genauso wenig wünschenswert sein kann wie Vorurteile aufgrund politischer Überzeugungen oder wirtschaftlicher Interessen. Vor allem aber scheint es kein vorgefertigtes institutionelles Modell zu geben, das als universelle Vorlage für alle Länder und in unterschiedlichen Gegebenheiten zu verwenden wäre. Es liegt auf der Hand, dass ein und dieselbe institutionelle Struktur zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen führen kann, je nach den Gesamtrahmen der jeweiligen örtlichen Rechtsvorschriften, vor allem aber je nach dem unterschiedlichen Kontext, der von der örtlichen Kultur, tief verwurzelten Gewohnheiten und Interpretationen ethischer Normen geprägt ist.

Angesichts der Fälle groben Missbrauchs, die der Verfasser des Leveson-Berichts aufgedeckt hat, plädiert dieser für eine viel strengere institutionelle Aufsicht, d. h. eine viel engere Überwachung der Medien, die der Öffentlichkeit gegenüber viel stärker zur Rechenschaft verpflichtet wären und bei Verstößen mit hohen Geldstrafen zu rechnen hätten. Dass diese Empfehlungen Levesons von einigen hochrangigen Politikern umgehend verworfen wurden, sollte zu denken geben. Dieser Widerstand an sich spricht schon für den dringenden Bedarf an handlungsfähigen Aufsichtsinstanzen, die diese Aufgabe auch tatsächlich tätig wahrnehmen, und nicht nur im Titel tragen.

Dennoch mag es durchaus EU-Staaten geben, die sich dafür entscheiden, bei der Selbstregulierung zu bleiben und keine neue Strukturen oder Verfahren einzurichten. In diesem Falle wird es gleichwohl notwendig sein, eine wirksamere gegenseitige Kontrolle einzubauen, sowie Durchsetzungsmechanismen zu schaffen, um sicherzustellen, dass die im Rahmen der Selbstregulierung auferlegten Verfahrenskodizes eingehalten werden. Reine Lippenbekenntnisse

ohne Bestimmungen zur praktischen Durchsetzung sind zum Schutz der Werte, die damit verkündet werden, so gut wie nutzlos.

Da das Vertrauen der breiten Öffentlichkeit in die Medien ein Vorteil für sie ist, sollten Medienunternehmen diesem Vertrauen ihrerseits gerecht werden, indem sie in Sachen Selbstregulierung proaktiver werden. Jedes Medienunternehmen sollte klaren und erkennbaren Verhaltensregeln und redaktionellen Vorgaben folgen; die Unternehmen sollten verpflichtet sein, diese auf ihrer Website zu veröffentlichen oder explizit anzugeben, wenn sich das Unternehmen an internationalen Verhaltensregeln und Ethikrichtlinien orientiert. Während bei der Wahl der Verhaltensregeln, die sich ein Unternehmen gibt, eine gewisse Flexibilität gegeben sein sollte, können eine Reihe von Schlüsselbereichen identifiziert werden, in denen die Unternehmen ihren Standpunkt festlegen sollten, darunter die folgenden:

- eine klare Nennung der ethischen Grundsätze, zu denen es sich bekennt;
- eine explizite Bekräftigung des Grundsatzes der redaktionellen Unabhängigkeit;
- Transparenz bei der Bekanntmachung des endgültigen Eigentümers, unter Nennung anderer Medienbeteiligungen im Besitz desselben Eigentümers;
- auf potenzielle Interessenkonflikte zwischen Medienunternehmen, die dem selben Eigentümer gehören, sollte hingewiesen werden;
- die allgemeinen Beschäftigungsbedingungen der von ihnen beschäftigten Journalisten sollten öffentlich zugänglich gemacht werden, einschließlich Angaben zu den Anteilen der festangestellten und der freiberuflich tätigen Journalisten;
- etwaige Verpflichtungen zur Zahlung „fairer Gehälter“ sollten öffentlich gemacht werden;
- bei einem Eigentümerwechsel sollten die Rechte der Journalisten, die sich nicht mit der neuen redaktionellen Linie im Einklang befinden, festgelegt werden;
- die Strategien in den Bereichen Weiterbildung und Qualifikationen sollten – sofern vorhanden – klar bekannt gemacht werden;
- die Ansätze, die im Hinblick auf die Fragen der Vielfalt am Arbeitsplatz, einschließlich in Bezug auf Geschlecht und (ggf.) ethnische Zugehörigkeit, verfolgt werden und/oder entsprechende Statistiken sollten auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden.

Die HG ist sich der Tatsache bewusst, dass nicht alle diese Informationen geeignet sind, z. B. in das Impressum einer Zeitung aufgenommen zu werden. Es geht vielmehr darum, dass sie in irgendeiner Form – auf welchem technischen Wege auch immer – (gegebenenfalls auf Anfrage) öffentlich zugänglich gemacht werden.

**Empfehlung 25:** 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.

# 5. Medienpluralismus

---

Damit die Medien ihre kritische Rolle und ihre Repräsentationsfunktion effektiv wahrnehmen können, muss in der Medienwelt Pluralismus herrschen. Pluralismus muss sowohl innerhalb einzelner Medien als auch in Bezug auf die gesamte Medienlandschaft so weit wie möglich gefasst werden. Wie bereits erwähnt, liegt Binnenpluralismus (innerhalb eines Medienunternehmens) vor, wenn bei der Berichterstattung eines Medienunternehmens ein gewisses Meinungsspektrum abgedeckt wird. In vielen Ländern sind die öffentlich geförderten audiovisuellen Medien verpflichtet, insbesondere vor Wahlen ein möglichst breites Meinungsspektrum widerzuspiegeln. Außenpluralismus (in der gesamten Medienlandschaft) besteht, wenn in unterschiedlichen Medien eine breite Palette an Meinungen zur Geltung kommt. Insbesondere angesichts der neuen Medien ist es unabdingbar, Pluralismus in allen Arten von Medien zu betrachten und sich nicht nur auf ein Medium wie z. B. die Zeitung zu konzentrieren. Pluralismus ist unerlässlich für die Förderung von Qualitätsjournalismus, weshalb Standards erforderlich sind, die sicherstellen, dass der Pluralismus auch in einem sich wandelnden Medientumfeld erhalten bleibt. Allerdings sind die Verantwortlichkeiten für den Erhalt des Pluralismus beim Binnen- bzw. Außenpluralismus unterschiedlich gelagert.

Der Europarat ist seit langem in diesem Bereich tätig und hat bereits zahlreiche Kriterien für die Förderung des Medienpluralismus festgelegt, u. a.:

„Voraussetzungen für einen echten und nicht nur scheinbaren Pluralismus – die teils zusammenwirken, teils für sich allein stehen – sind:

- ein Rechtsrahmen mit Bestimmungen zur Beschränkung von Medienkonzentration,
- ein angemessenes Überwachungssystem (gestützt auf Verbreitung oder Einnahmen),
- angemessene Durchsetzungsmechanismen,
- proaktive Maßnahmen, die den Medienpluralismus positiv unterstützen, z. B. durch die Förderung der Produktion vielfältiger Inhalte und durch finanzielle Unterstützung zur Stärkung des Pluralismus;
- Instrumente der Selbstregulierung, wie redaktionelle Leitlinien und Statuten, in denen die redaktionelle Unabhängigkeit verankert wird;
- Transparenz,
- Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden“.<sup>23</sup>

Es ist offensichtlich, dass einige der Voraussetzungen für Medienpluralismus sich mit denen für die Medienfreiheit, die in diesem Bericht bereits erörtert wurden, überschneiden. Es ist zudem schwieriger, Pluralismus präskriptiv zu definieren, da er u. a. eine Quantifizierung impliziert. Es gibt weder objektive noch quantitative Kriterien, nach denen bestimmt werden könnte, wie viele Standpunkte in der Öffentlichkeit repräsentiert sein sollten, d. h., wie viel Pluralismus mindestens herrschen sollte. Unserer Ansicht nach sollte auch nicht versucht werden, quantitative

---

<sup>23</sup> David Ward, Januar 2005, *Media Concentration and Pluralism: Regulation, Realities and the Council of Europe's Standards in the Television Sector*.

Schwellenwerte für das gewünschte Maß an Pluralismus festzulegen, denn ein solches Unterfangen wäre zwangsläufig äußerst subjektiv und eine EU-weit einheitliche Anwendung unmöglich. Stattdessen sollte der Schwerpunkt auf einer Beseitigung der Faktoren liegen, die einem Pluralismus im Wege stehen, der eine angemessene Darstellung des tatsächlichen Stands der Dinge in einem bestimmten Land oder einer bestimmten Gesellschaft ermöglicht und Werte fördert, die dort als gesellschaftlich bedeutend angesehen werden, aber im vorhandenen Medioumfeld nicht hinreichend behandelt werden.

Wird (als offensichtliche Vorbedingung) davon ausgegangen, dass der Pluralismus weder politischen noch staatlichen Beschränkungen unterliegt, so droht die größte Gefahr einer Reduzierung der dargebotenen Meinungsvielfalt von etwaigen Rentabilitätsabwägungen. Gäbe es ausschließlich private Medien in einem Land, liefe die gesamte Medienlandschaft Gefahr, immer mehr auf diejenigen Medien und Inhalte zusammenzuschrumpfen, die die größten Gewinne garantieren. Dies steht zwar durchaus im Einklang mit den Grundsätzen des freien Marktes, gewährleistet aber keineswegs, dass die demokratischen Werte, für die die Europäische Union eintritt, allein auf der Grundlage der Rentabilität verteidigt würden.

Blindes Vertrauen in Gewinnstreben als alleinigem Motor könnte verheerende Auswirkungen auf die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Europäischen Union haben. Länder mit geringer Einwohnerzahl und insbesondere Sprachgemeinschaften mit weniger Sprechern liefen Gefahr, überhaupt nicht mehr in der Öffentlichkeit in Erscheinung zu treten, sollten internationale Medienkonzerne entscheiden, dass die Einbeziehung dieser Gruppen ihre Gewinnspannen zu sehr schmälern würde. Es gibt heute bereits Bestimmungen, die sicherstellen sollen, dass die Medien in der EU einen gewissen Anteil an europäischen Inhalten in ihre Sendeprogramme aufnehmen. Diese Argumentationslinie legt auch nahe, dass Maßnahmen auf nationaler Ebene zum Schutz nationaler und regionaler Sprachen und Kulturen erforderlich sind, denn damit wird letztlich ein Beitrag zur kulturellen Vielfalt – einem der europäischen Grundwerte – geleistet.

Ein Weg, über den Medienpluralismus gewährleistet werden kann, besteht darin, den öffentlich-rechtlichen Medien einen besonderen Platz einzuräumen (siehe nachstehende Erwägungen).

## 5.1 Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Medien ohne Gewinnorientierung (wie öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten) spielen eine wichtige Rolle beim Erhalt des Medienpluralismus, wobei hier allerdings große Unterschiede zwischen Nord- und Südeuropa und zwischen Ost und West bestehen. In Ländern, in denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk seit Jahrzehnten vollständig institutionalisiert ist, wurde er zur Unterstützung der Zivilgesellschaft, als Instrument für den Fernunterricht, zur Aufklärung und als Mittel zur Stärkung des nationalen Zusammenhalts eingerichtet<sup>24</sup>.

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind seit jeher für den Pluralismus unerlässlich, da sie ein gewisses Meinungsspektrum, darunter auch Interessen von Minderheiten, abdecken. Sie können besonders auf kleineren Märkten von Bedeutung sein, wo sich ein Engagement privater Rundfunkveranstalter als nicht rentabel erweist. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten können den Pluralismus aber auch beschränken, wenn sie durch ihre privilegierte Marktposition privaten

---

<sup>24</sup> Vortrag von Dr. Gregory Ferrell Lowe, Continuity Director, RIPE International Initiative for PSB Development ([www.ripeat.org](http://www.ripeat.org)), Riga, Lettland.

Betreibern den Marktzugang erschweren und die Zahl der kommerziell tragfähigen Anbieter gering halten.

In mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist das Maß an staatlicher Unterstützung, das öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten erhalten sollten, sowie die Frage geeigneter Finanzierungsmechanismen (z. B. Direktzuschüsse versus Rundfunkgebühren) Gegenstand der aktuellen Debatte. Ein Mitgliedstaat (Portugal) hat sogar bereits die Privatisierung des staatlichen Rundfunks eingeleitet, indem die öffentlich-rechtlichen Sendedienste an private Veranstalter „übergeben“ werden. Manche interpretieren dies als neuartigen Lösungsansatz angesichts erheblich begrenzter Haushaltsmittel, andere als Widerspruch in sich – sie fragen sich, wie „die Öffentlichen“ öffentlich bleiben können, wenn beschlossen wird, sie zu privatisieren.

Das „Amsterdamer Protokoll“ zu den EU-Verträgen erkennt die wichtige, positive Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für Demokratie und Pluralismus an und setzt den nationalen Finanzierungsmechanismen zugleich gewisse Grenzen. Diese wurden in der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk weiterentwickelt. Gleichzeitig ist es offensichtlich, dass Medien, die sich im Besitz der öffentlichen Hand befinden, (ganz im Gegensatz zu vielen Beispielen nichtdemokratischer Staaten) keineswegs mit Staatspropaganda gleichgesetzt werden können, denn die betreffenden Regierungen müssen die redaktionelle und gestalterische Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten strikt beachten.

**Empfehlung 26:** 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 kann.

**Empfehlung 27:** 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.

## 5.2 Europäische Berichterstattung

Angesichts der derzeitigen Wirtschafts- und Finanzkrise und der diesbezüglich von der Europäischen Union unternommenen Schritte ist die demokratische Legitimierung auf EU-Ebene zu einer noch wichtigeren Priorität geworden. Die demokratische Legitimierung der Europäischen Union hängt jedoch in hohem Maße von einer über Europafragen informierten Öffentlichkeit ab, die in der Lage ist, sich an einer entsprechenden Debatte zu beteiligen. Dies erfordert wiederum eine angemessene Berichterstattung über Europafragen und -politik.

Die politischen Herausforderungen, denen sich die Union bei der Bewältigung der Krise stellen müssen, haben auch gezeigt, in welchem unzureichendem Maße die europäische Dimension bestimmter Themen bisher in das Bewusstsein der nationalen Öffentlichkeiten gedrungen ist. Diese mangelnde Europäisierung nationaler Politik hat sich sowohl negativ auf nationale Debatten zu EU-Themen als auch auf die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene ausgewirkt. Langfristig

besteht dadurch die Gefahr, dass nicht nur die Demokratie in den Mitgliedstaaten, sondern auch die Demokratie in Europa insgesamt untergraben wird.

Die bloße Vorstellung der Herausbildung eines europäischen öffentlichen Raums, der möglichen Entstehung europäischer Medien, eines zunehmenden europäischen Bewusstseins in den nationalen Öffentlichkeiten oder auch einer intensiveren Berichterstattung über europäische Themen wird in vielen Kreisen nach wie vor kritisch beäugt. Insbesondere wird befürchtet, dass Strategien zugunsten einer vermehrten Medienberichterstattung zu Europafragen darauf angelegt wären, eine besonders positive Sichtweise der europäischen Integration zu vermitteln, statt der Anregung einer breiter angelegten Debatte zu dienen. Dennoch sollten die Union und ihre Mitgliedstaaten nicht von Strategien oder Maßnahmen zur Förderung einer intensiveren Medienberichterstattung zu EU-Themen Abstand nehmen. Im Gegenteil – ebenso wie für die Förderung des Pluralismus auf staatlicher Ebene EU- und mitgliedstaatliche Maßnahmen (einschließlich Finanzierung) notwendig sein können, ist es auch richtig, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten tätig werden, um den Pluralismus in der Form einer vermehrten EU-Berichterstattung voranzubringen.

Europäische Berichterstattung ist allerdings mehr als lediglich die Berichterstattung über Europäische Gipfeltreffen oder die Arbeit der Kommission. Seitens der Medien erfordert dies ein tieferes Verständnis der europäischen Dimension der nationalen Politik in ihren verschiedenen Formen, selbst wenn darüber auf nationaler Ebene berichtet wird. Für die Europapolitik im engeren Sinne bedeutet dies wiederum, dass sie näher unter die Lupe genommen und genauer über sie berichtet wird; dafür sind personelle und infrastrukturelle Ressourcen erforderlich, u. a. investigativer Qualitätsjournalismus. Im Falle kleinerer Länder bzw. solcher, die von der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise besonders schwer getroffen wurden, sind solche Ressourcen möglicherweise einfach nicht vorhanden.

Neben anderen konkreten Maßnahmen, die als Teillösung dienen könnten, gäbe es die Möglichkeit, dass die Europäische Kommission den Journalismus explizit und nachdrücklich in das bestehende Jean-Monnet-Programm aufnehme<sup>25</sup>. Höhere Journalistenschulen und Universitäten mit Journalismusstudiengängen sowie deren Dozenten könnten ihre Vorschläge dann bei den jährlichen Ausschreibungen der Kommission einreichen. Dadurch würden sich ihre Chancen, sich mit grenzübergreifenden Themen zu befassen, verbessern und die Zahl derer, die über Fachkompetenzen in EU-Fragen verfügen, würde wachsen.

**Empfehlung 28:** Die Finanzierung grenzüberschreitender 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.

---

<sup>25</sup> Näheres zum Jean-Monnet-Programm unter

[http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc88\\_de.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc88_de.htm).

**Empfehlung 29:** Nationale Journalistenschulen und Hochschullehrer sollten auf die Möglichkeit der Bewerbung für das Jean-Monnet-Programm 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 30:** 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.



# Anhang A – Unsere Grundlagen

---

## Kontakte und Quellen

Zum Thema der Bedeutung von Journalismus und Journalisten traf sich die HG mit Aidan White, dem Direktor des Ethical Journalism Network und ehemaligen Sekretär der Internationalen Journalisten-Föderation, um mit ihm zusammen die Rolle des Journalismus im Umfeld der Konvergenz zu überdenken. Schwerpunkt des Dialogs waren Ethik und Werte des Journalismus und die Bedeutung des Vertrauens in die Medien.

Im Rahmen der Kontaktaufnahme mit dem Europäischen Parlament kam die HG mit Mitgliedern des EP zusammen, die an der Ausarbeitung des Berichts „EU-Charta: Normensetzung für die Freiheit der Medien in der EU“ beteiligt waren bzw. diesen Bericht verfolgten. Die Parlamentsmitglieder (Renate Weber, Kinga Gönöcz, Rui Tavares, Cornelis de Jong und Marek Migalski) erläuterten ihre Standpunkte zu verschiedenen Themen, die im Mittelpunkt ihres Berichts stehen sollten: die Notwendigkeit, Medienfreiheit und Medienpluralismus zu überwachen, die Bedeutung unabhängiger öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Medienkonzentration, Selbstzensur, die Umsetzung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie Qualitätsmedien.

Um Informationen über die grundlegende Arbeit des Europarats in Fragen der Grundrechte und der Freiheit der Medien zu erhalten, gab es einen Meinungsaustausch zwischen der HG und Andris Mellakauls, dem Vorsitzenden des Lenkungsausschusses Medien und neue Kommunikationsdienste (Steering Committee on Media and Information Society, CDMC) des Europarats. Die HG wurde über die zahlreichen, vom Europarat herausgegebenen Empfehlungen zu Medienfragen informiert, u. a. die jüngste Empfehlung für ein neues Medienkonzept (2011) und die Empfehlung über Governance der öffentlich-rechtlichen Medien (2012).

Um einen besseren Einblick in die Herangehensweise der EU an die Frage der Medienfreiheit in Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern zu bekommen, trafen sich die Mitglieder der HG mit dem Hauptberater für Zivilgesellschaft und Medienfragen der Europäischen Kommission.

Die HG kam ferner mit Vertretern verschiedener Medienverbände zusammen: Es fand ein Treffen mit Mitgliedern der Generalversammlung des Europäischen Verbands der Zeitungsverleger (ENPA) statt, die über ihre wichtigsten Tätigkeitsfelder und aktuellen Sorgen sprachen, insbesondere hinsichtlich der Rolle der Herausgeber, ihrer redaktionellen Verantwortung, des Themas Medienkonzentration und Pluralismus sowie einiger weiterer landesspezifischer Themen. Die Mitglieder der HG führten außerdem Gespräche mit Vertretern der wichtigsten Rundfunkverbände. Sie sprachen mit Mitgliedern der Europäischen Rundfunkunion (EBU) über die Rolle und Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Medien für die Gesellschaft sowie über Qualitätsjournalismus, die Unabhängigkeit von staatlichem Einfluss und Finanzierungsfragen. In den Gesprächen mit Vertretern des Verbands für privates Fernsehen (Association of Commercial

Television in Europe, ACT) ging es um Regulierungsfragen, die Unabhängigkeit der Medien sowie ihre Beziehung zu Akteuren des Internets und die Bedeutung des privaten Fernsehens für die Finanzierung von Inhalten. Vertreter der Vereinigung europäischer Rundfunksender (Association of European Radios, AER) sprachen die Themen Frequenzzugang, Werbeeinnahmen und den Zugang zu Inhalten an.

In Riga hatte die HG Gelegenheit, Vertreter aus der Medienpraxis zu treffen, die auf einem kleinen Markt tätig sind: Herr Dimants (Vorsitzender) und Frau Dulevska (stellv. Vorsitzende) vom lettischen Nationalen Rat für elektronische Medien (NEPLP) wiesen auf die Herausforderungen hin, die ein kleines Land an der Außengrenze der Europäischen Union zu bewältigen hat, insbesondere in Bezug auf kulturelle Vielfalt, Regulierung und Bildung. Dzintris Kolāts, Direktor der Nachrichtenabteilung des lettischen öffentlich-rechtlichen Fernsehens (LTV), erörterte die Zuständigkeiten, Probleme und Finanzierungsmechanismen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk und beschrieb eine aufgrund unzureichender Mittel äußerst schwierige Lage, in der sich Originalinhalte nur sehr schwer finanzieren lassen. Jānis Siksnis, Vertreter des lettischen öffentlich-rechtlichen Hörfunks, beschrieb sein Tätigkeitsfeld als „besondere Nische im nationalen Informationsumfeld“ und wies auf Herausforderungen im Zusammenhang mit neuen Plattformen, Medienfragmentierung, dem nationalen Dialog und dem kulturellen Erbe hin. Er erklärte zudem, dass immer mehr Journalisten aufgrund der unzureichenden Mittelausstattung ihren Job aufgeben, was die Entwicklung neuer digitaler Plattformen behindere. In Riga hatten die Mitglieder der HG ferner Gelegenheit, Vorträge von Una Klapkalne, Exekutivdirektorin der Nationalen Nachrichten Agentur LETA, und Aija Brasliņa, Chefredakteurin der Baltischen Nachrichtenagentur (BNS Latvia), zu hören. Sie erläuterten, dass Nachrichtenagenturen in kleinen Märkten kaum rentabel arbeiten könnten und sich deshalb in einer schwierigen Lage befänden, kaum über gut ausgebildete Journalisten verfügten und nur sehr eingeschränkte Rechte an den Inhalten hätten. Die Vertreterin der in drei Ländern tätigen Nachrichtenagentur BNS vertrat die Auffassung, dass ausländische Eigentümerschaft der Unabhängigkeit zugute komme.

Um ihre Kenntnisse im Bereich Medienwissenschaft zu erweitern, luden die Mitglieder der HG mehrere Wissenschaftler ein, die Ergebnisse ihrer Studien zu präsentieren. Das Forschungsprojekt „Europäische Medienpolitik neu betrachtet: Vom Wert freier und unabhängiger Medien in der modernen Demokratie“ (MEDIADDEM) wurde von der Projektkoordinatorin, Frau Dr. Evangelia Psychogiopoulou vorgestellt. Im Rahmen dieses europäischen Forschungsprojekts sollen die Faktoren untersucht werden, die eine Politikentwicklung zugunsten von Medienfreiheit und -unabhängigkeit begünstigen bzw. behindern. Professor Susanne Fengler hielt einen Vortrag zum Projekt Rechenschaftspflicht und Transparenz der Medien in Europa (MediaAct), in dem sie u. a. die wichtigsten Ergebnisse einer vergleichenden Studie zur Selbstregulierung der Medien in 14 Ländern vorstellte. Amy Brouillette, leitende Wissenschaftlerin und Herausgeberin einer Studie zum ungarischen Medienrecht in Europa („Hungarian Media Laws in Europe“, veröffentlicht vom Center for Media & Communication Studies (CMCS) der Central European University), beantwortete Fragen der Mitglieder der HG zum Vergleich zwischen verschiedenen Sachlagen innerhalb der EU. In Florenz kam die HG auch mit Prof. Parcu, dem Direktor des Zentrums für Medienpluralismus und -freiheit in der EU und seinem Team zusammen, der die Arbeit des Zentrums zum Thema Zuständigkeiten der EU im Mediensektor vorstellte. Die HG hatte Gelegenheit zu einer Begegnung und Gesprächen mit Prof. Lawrence Lessig, einem Experten in Urheberrecht und Internet-Governance, der einen Vortrag darüber hielt, wie wichtig die Unabhängigkeit für die Fähigkeit ist, sich Korruption widersetzen zu können, und mit

Prof. Matthew Hindman, der sich auf politische Kommunikation und (insbesondere) auf Online-Politik spezialisiert hat.

### **Der HG übermittelte schriftliche Beiträge**

Association of European Radios (AER)

„Radio in the EU – General Overview, Media Pluralism – How Commercial Radio Contributes“

Center for Media and Communication Studies (CMCS)

Stellungnahme zu „Comments on the Study of the Central European University’s Center for Media and Communication Studies on the Hungarian Media Laws“

Coalition for Ethical Journalism, Aidan White

„Transparency, Accountability and Responsibility in the Age of Convergence“