



# **Nachrichtenmedien, Pluralismus und Journalismus im Digitalen Zeitalter**

**IRIS**

Eine Publikation  
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle



IRIS

**Nachrichtenmedien, Pluralismus und Journalismus im digitalen Zeitalter**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2025

ISSN 2079-1062

**Verlagsleitung** – Pauline Durand-Vialle, Geschäftsführende Direktorin

**Redaktionelle Betreuung** – Maja Cappello, Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

**Redaktionelles Team** – Maja Cappello, Eric Munch, Sophie Valais

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

#### **Verfasser**

Philippe Auclair, Elda Brogi, Lidia Dutkiewicz, Ilaria Fevola, Mervin Huang, Aleksandra Kuczerawy, Tarlach McGonagle, Nenadić, Gábor Polyák, Theresa Josephine Seipp, Maria Luisa Stasi, Fenna Van Haeften

#### **Übersetzung**

Stefan Pooth, Erwin Rohwer, Marco Polo Sarl, Nathalie Sturlèse

#### **Korrektur**

Aurélie Courtinat, Barbara Grokenberger, Anthony Mills

**Redaktionsassistentin** – Alexandra Ross

**Presse und PR** – Alison Hindhaugh, [alison.hindhaugh@coe.int](mailto:alison.hindhaugh@coe.int)

#### **Herausgeber**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76, allée de la Robertsau, 67000 Straßburg, Frankreich

Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00

[iris.obs@coe.int](mailto:iris.obs@coe.int)

[www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int)

**Titellayout** – ALTRAN, Frankreich

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Cappello M. (Hrsg.), *Nachrichtenmedien, Pluralismus und Journalismus im digitalen Zeitalter*, IRIS, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2025

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2025

Die in diesem Bericht enthaltenen Aussagen geben die Meinung der Verfasser wieder und stellen nicht unbedingt die Meinung der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats dar.

In diesem Dokument/Bericht verwenden wir zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit geschlechtsspezifische Begriffe. Wo immer möglich, streben wir eine geschlechtsneutrale Formulierung an. Bitte beachten Sie, dass alle Bezeichnungen geschlechtsneutral zu verstehen sind und alle Geschlechter gleichermaßen einschließen.

# **Nachrichtenmedien, Pluralismus und Journalismus im digitalen Zeitalter**

**Philippe Auclair, Elda Brogi, Lidia Dutkiewicz, Ilaria Fevola, Mervin Huang,  
Aleksandra Kuczerawy, Tarlach McGonagle, Iva Nenadić, Gábor Polyák,  
Theresa Josephine Seipp, Maria Luisa Stasi, Fenna Van Haeften**



# Vorwort

In seiner *Hommage à un journaliste exilé* schrieb Albert Camus: „Eine freie Presse kann gut oder schlecht sein, aber eine Presse ohne Freiheit kann nur schlecht sein.“

Obwohl er sich wahrscheinlich kaum ansatzweise vorstellen konnte, wie genau sich die Welt in den folgenden Jahrzehnten entwickeln würde, klingt dieser schlichte Satz heute noch wahrer als 1955, zu einer Zeit, als die Reichweite der Presse – ob gut oder schlecht – durch analoge Verbreitungswege begrenzt war.

Camus konnte tatsächlich unmöglich vorhersehen, wie sehr die technologischen Entwicklungen heute jeden Aspekt unseres Lebens durchdringen würden. Selbst Isaac Asimov und zahllose andere Zeitgenossen, die ihr Leben lang an Theorien gearbeitet haben, wie die Zukunft aussehen könnte, konnten nicht genau vorhersehen, dass eine der wichtigsten Auswirkungen von künstlicher Intelligenz und Algorithmen zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht darin bestehen wird, dass wie Menschen aussehende Roboter uns morgens Kaffee einschenken, sondern dass KI und Algorithmen bestimmen, welche Informationen wir erhalten.

Die Auswirkungen auf unsere individuelle Fähigkeit der Meinungsbildung sind beispiellos und erhöhen drastisch das Risiko, Echokammern zu schaffen und die Chancen zu verringern, dass wir mit Nachrichten, Informationen oder Meinungen in Berührung kommen, die unsere eigenen in Frage stellen könnten. Diese Herausforderung ist nicht neu, aber sie wird exponentiell dadurch verschärft, dass wir neuerdings von Verbreitungswegen abhängig sind, deren innere Funktionsweise dem Endnutzer oft rätselhaft bleibt: Plattformen und ihre Algorithmen.

Aber nicht nur die Allgemeinheit ist hier gefährdet. Journalisten und Medienunternehmen befinden sich in einer schwierigen Lage, da sie sich auf die neue Realität des Nachrichtensektors einstellen müssen. Ihre Existenzgrundlage steht auf dem Spiel, da sich veränderliche Marktdynamiken auf ihre Arbeitsbedingungen auswirken und sie zwingen, sich anzupassen. Ihr Leben selbst kann in Gefahr sein, denn die Internationale Journalistenföderation (IJF) meldete 111 getötete Journalisten im Jahr 2025 (Stand Anfang Dezember).

Hinter dem unaufhaltsamen Vormarsch des technischen Fortschritts ist die Regulierung stets nur ein paar Jahre hinterher. Eine kürzlich verabschiedete wichtige Rechtsvorschrift, der Europäische Rechtsakt zur Medienfreiheit (Medienfreiheitsgesetz), wird allgemein als großer Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Es gibt jedoch nach wie vor Hindernisse: Schutzmaßnahmen gegen politische Einmischung werden bisweilen als zu nachgiebig angesehen, und die Arbeitsbedingungen werden immer prekärer, insbesondere für freiberufliche Journalisten.

Wie Camus zu Recht feststellte, wird die Beseitigung dieser Hindernisse nicht sicherstellen, dass nur Qualitätsnachrichten übrigbleiben, aber sie wird es zumindest der guten Presse ermöglichen, den immer härter werdenden Wettbewerb mit anderen Medienakteuren zu überstehen.

Wir hoffen, dass Ihnen dieser Rundumblick auf den aktuellen Stand des Nachrichtenmediensektors gefällt, der sowohl Markt- und Rechtsentwicklungen als auch andere spezifischere Themen betrachtet. Ich möchte allen Autorinnen und Autoren, die zu diesem Bericht beigetragen haben, für ihr engagiertes Mitwirken und ihre ausgezeichnete Arbeit herzlich danken: (in der Reihenfolge der Kapitel) Iva Nenadić, Maria Luisa Stasi, Elda Brogi, Mervin Huang, Tarlach McGonagle, Lidia Dutkiewicz, Aleksandra Kuczerawy, Gábor Polyák, Ilaria Fevola, Fenna van Haeften, Philippe Auclair, Theresa Josephine Seipp.

Angenehme Lektüre!

Straßburg, Dezember 2025

**Maja Cappello**

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Digitale Entwicklungen und die Evolution zentraler Konzepte zum Nachrichtenmediensektor .....</b>	<b>6</b>
1.1 Einleitung.....	6
1.2 Ein weit gefasster Begriff von Journalismus: zwischen Notwendigkeit und Risiko.....	7
1.3 Das sich entwickelnde Informationsökosystem und seine Akteure .....	10
1.4 Neue Generationen, neue Medienbeziehungen.....	12
1.5 Erosion eines gemeinsamen Informationsraums und eines kollektiven Verständnisses von Realität .....	14
1.6 Abschließende Bemerkungen.....	16
<b>2. Marktdynamik bei den Nachrichtenmedien.....</b>	<b>18</b>
2.1 Einführung.....	18
2.2 Geschäftsmodelle für Nachrichtenmedien und die digitale Disruption .....	19
2.2.1 Wirtschaftliche Merkmale von Nachrichtenmedienmärkten .....	19
2.2.2 Zwei Digitalisierungswellen und der Vormarsch der Plattformökonomie .....	20
2.2.3 Politische und regulatorische Maßnahmen .....	25
2.2.4 Schlussbemerkungen .....	30
<b>3. Messung des Medienpluralismus in Europa: Indikatoren und Trends .....</b>	<b>32</b>
3.1 Einführung.....	32
3.2 Was ist Medienpluralismus?.....	35
3.3 Medienpluralismus in der Europäischen Union: sich entwickelnde Standards und neue Herausforderungen.....	37
3.4 Der Media Pluralism Monitor 2025 .....	39
3.4.1 Methodik .....	39
3.4.2 MPM2025 – Ergebnisse und Bewertung.....	41
3.5 Synthese und Ausblick: einige Schlussfolgerungen.....	45
<b>4. Das Recht der Nutzer auf Zugang zu einer Vielfalt an Meinungen und zuverlässigen Informationsquellen im digitalen Zeitalter .....</b>	<b>47</b>
4.1 Hintergrund.....	47
4.2 Die demokratische Bedeutung pluralistischer Standpunkte und zuverlässiger Informationsquellen .....	48

4.2.1	Pluralistische Standpunkte .....	49
4.2.2	Zuverlässige Informationsquellen.....	50
4.3	Europäisches Recht und politischer Rahmen .....	51
4.3.1	Europarat .....	52
4.3.2	Europäische Union .....	55
4.4	Europäische und nationale Ansätze zur Förderung und Priorisierung von pluralistischen Inhalten und Qualitätsinhalten.....	56
4.4.1	Herausstellungsregelungen für Plattformen und Vermittler.....	57
4.5	Ausblick .....	60

---

## **5. Rechte und Pflichten von (Nachrichten-)Medienanbietern zur Gewährleistung von Unabhängigkeit und Transparenz ..... 62**

5.1	Einführung .....	62
5.2	Wer ist ein Mediendiensteanbieter? .....	63
5.3	Rechte der Mediendiensteanbieter .....	64
5.4	Nationale Maßnahmen, die sich auf Mediendiensteanbieter auswirken .....	65
5.5	Pflichten der Mediendiensteanbieter .....	66
5.5.1	Offenlegung von Informationen über Eigentum und wirtschaftliches Eigentum, Werbeeinnahmen aus öffentlichen Mitteln .....	66
5.5.2	Datenbank zum Medieneigentum.....	67
5.5.3	Pflichten in Bezug auf die Unabhängigkeit redaktioneller Entscheidungen.....	70
5.5.4	Vorzugsbehandlung von Mediendiensteanbietern.....	71
5.6	Fazit .....	73

---

## **6. Schutzmaßnahmen gegen politische Kontrolle von (Nachrichten-)Mediendiensten und die Rolle von öffentlich-rechtlichen Medien ..... 75**

6.1	Formelle und informelle Mittel der Druckausübung .....	76
6.2	Politischer Druck und Regulierung.....	76
6.3	Verbale und physische Aggression.....	77
6.4	Straflosigkeit.....	78
6.5	Online-Angriffe .....	78
6.6	Direkte politische Anfragen .....	79
6.7	Korruption von Journalisten.....	80
6.8	Beschränkung des Zugangs zu öffentlichen Informationen.....	80
6.9	Nachträgliche Änderung von Interviews.....	80
6.10	Diskriminierung beim Zugang zu Pressekonferenzen.....	81
6.11	Beschränkungen der Parlamentsberichterstattung .....	81

6.12 Informationsfreiheit .....	82
6.13 Schutz von Informationsquellen .....	83
6.14 Geheime Überwachung von Journalisten .....	83
6.15 Strategische Klagen .....	84
6.16 Androhung von Verwaltungsverfahren .....	85
6.17 Politisch einseitige Rechtspraxis von Medienbehörden .....	86
6.18 Gesetze über ausländische Agenten .....	86
6.19 Die abschreckende Wirkung von Gesetzen .....	87
6.20 Die spezifischen Risiken öffentlich-rechtlicher Medien .....	88

---

## **7. Rechte, Pflichten und Arbeitsbedingungen von Journalisten ..... 91**

7.1 Einführung .....	91
7.2 Rechtliche und ethische Grundlagen des Journalismus in Europa .....	91
7.2.1 Rechtlicher Schutz für die Ausübung der journalistischen Tätigkeit nach europäischem Recht .....	92
7.2.2 Verantwortungsvoller Journalismus in der Rechtsprechung des EGMR .....	93
7.2.3 Ethische Grundsätze und Verhaltenskodizes .....	97
7.3 Arbeitsbedingungen in der Medienbranche .....	98
7.3.1 Rechtlicher und institutioneller Rahmen .....	99
7.3.2 Strukturelle Herausforderungen .....	99
7.3.3 Geschlechterungleichheit im Journalismus .....	100
7.3.4 Prekäre Bedingungen für Freiberufler .....	101
7.3.5 Urheberrecht und Vergütung .....	102
7.3.6 Auswirkungen auf die Unabhängigkeit .....	102
7.4 Fazit .....	103

## **8. Die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren ..... 105**

8.1 Einleitung .....	105
8.2 Kartierung, Monitoring, Kategorisierung und Analyse der Bedrohungen .....	106
8.3 Die rechtlichen und politischen Normen zur Bekämpfung der Bedrohungen .....	107
8.3.2 Der Rahmen des Europarats .....	109
8.3.3 Der Rahmen der Europäischen Union .....	120
8.3.4 Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa .....	124
8.4 Fazit .....	125

## **9. Investigativer Sportjournalismus: die Perspektive eines Sportjournalisten ..... 127**

9.1 Finanzierungskrise .....	129
------------------------------	-----

9.2	Fast völliges Fehlen einer spezifischen Ausbildung.....	132
9.3	Komplizenschaft zwischen etablierten Medien und globalem Sportgeschäft.....	134
9.4	Bedeutung der institutionellen Finanzierung .....	135

---

## **10. Künstliche Intelligenz (KI) im Journalismus: negative und positive Implikationen .....136**

10.1	Negative Auswirkungen: Wie wirkt sich KI im Journalismus aus? .....	137
10.1.1	In den Redaktionen .....	137
10.1.2	Gesellschaftliche Aspekte.....	142
10.2	Positive Auswirkungen: Wie wirkt sich KI im Journalismus aus? .....	143
10.2.1	In den Redaktionen .....	143
10.2.2	Gesellschaftliche Aspekte.....	144
10.3	Perspektiven für Politik und Governance.....	145
10.3.1	Normative Herausforderungen .....	145
10.3.2	Bindendes Recht .....	146
10.3.3	Nicht bindendes Recht.....	148
10.4	Fazit .....	150



# Zusammenfassung

Dieser IRIS-Bericht bietet eine umfassende Analyse der sich rasch entwickelnden europäischen Nachrichtenmedienlandschaft. Zwölf renommierte Autorinnen und Autoren,<sup>1</sup> alle ausgewiesene Fachleute auf ihren jeweiligen Gebieten, steuern individuelle Kapitel bei, in denen insgesamt untersucht wird, wie digitale Transformation, Marktdisruption und sich ändernde rechtliche Rahmenbedingungen die Grundlagen des Journalismus und des Medienpluralismus in ganz Europa neu gestalten.

Der Bericht untersucht die nachhaltigen Folgen des technologischen Wandels von algorithmischer Verbreitung und KI-gesteuerter Nachrichtenproduktion bis hin zur wachsenden Dominanz globaler Plattformen und deren Auswirkungen auf traditionelle Geschäftsmodelle. Er bewertet den aktuellen Stand des Medienpluralismus in Europa und befasst sich mit den Rechten und Pflichten von Mediendiensteanbietern, mit Schutzvorkehrungen gegen politische Einmischung und den zunehmend prekären Bedingungen für Journalisten. Spezielles Augenmerk gilt Bereichen, die besonders gefährdet sind, etwa der Sicherheit von Journalisten, dem Rückgang investigativer Sportberichterstattung und den ordnungspolitischen Herausforderungen, die sich aus der künstlichen Intelligenz ergeben. Der Bericht unterstreicht den dringenden Bedarf an belastbaren, zukunftssicheren regulatorischen und institutionellen Maßnahmen zum Schutz der demokratischen Debatte im digitalen Zeitalter.

**Kapitel 1**, verfasst von Iva Nenadić, konzentriert sich auf **digitale Entwicklungen und zentrale Konzepte**. Es zeigt, dass die jüngsten technologischen Innovationen die DNA des Nachrichtenmediensektors tiefgreifend verändert haben und ihn von einer weitgehend auf Printmedien und Rundfunk gestützten Industrie in ein Ökosystem verwandelt haben, das von digitaler Verbreitung und datengesteuerten Prozessen dominiert wird. Social-Media-Plattformen und Suchmaschinen, KI-gestützte Empfehlungssysteme und die Kuratierung digitaler Inhalte spielen heute eine maßgebliche Rolle dabei, wie Nachrichten verbreitet werden. Die Definitionen von Nachrichten, Journalismus und Medienpluralismus selbst entwickeln sich im digitalen Kontext weiter.

Diese Trends bieten zwar ein neues Potenzial, den Nachrichtenzugang zu demokratisieren, indem sie beispielsweise einen breiteren Zugang zu Informationen ermöglichen und interaktives Engagement fördern, haben aber auch ihre Schattenseiten wie Exponierung gegenüber Fehlinformationen, Filterblasen und die Vertiefung der digitalen Kluft.

---

<sup>1</sup> In der Reihenfolge der Kapitel: Iva NENADIĆ, Maria Luisa STASI, Elda BROGI, Mervin HUANG, Tarlach MCGONAGLE, Lidia DUTKIEWICZ, Aleksandra KUCZERAWY, Gábor POLYÁK, Ilaria FEVOLA, Fenna VAN HAEFTEN, Philippe AUCLAIR und Theresa Josephine SEIPP.



Da digitale Technologien zu Torwächtern für das Auffinden und die Sichtbarkeit von Inhalten werden, werden die Parameter Vertrauen, Verlässlichkeit und Rechenschaftspflicht im Nachrichtensektor auf eine Art und Weise neu definiert, die die traditionellen Konzepte im Kern des Sektors in Frage stellt

In **Kapitel 2** analysiert Maria Luisa Stasi die **Marktdynamik im Nachrichtenmediensektor**. In diesem Sektor vollzieht sich ein Übergang von traditionellen, auf Werbung basierenden Geschäftsmodellen für Nachrichten zu einem von Plattformen dominierten Modell. Die wachsende Bedeutung digitaler Vermittler hat die Stabilität traditioneller Nachrichtenorganisationen untergraben, was zu einem Rückgang der Einnahmen aus Print- und Rundfunkmedien, einem verstärkten Wettbewerb um die Aufmerksamkeit der Nutzer und einem globalisierten Markt geführt hat, auf dem es für kleinere oder lokale Anbieter immer schwieriger wird, zu überleben.

Programmatische Werbung (automatisierte, datengesteuerte Systeme) hat den kommerziellen Einfluss von Verlagen auf Technologieriesen des Werbesektors verlagert. Künstliche Intelligenz hat erhebliche Auswirkungen auf den Sektor gehabt und in verschiedenen Rechtsordnungen und auf EU-Ebene zu politischen und rechtlichen Maßnahmen geführt, zum Beispiel zum EU-Gesetz über digitale Dienste (DSA) und zum Europäischen Medienfreiheitsgesetz (EMFA) sowie zu Kartellverfahren. Regulierungsbehörden haben daher zu kämpfen, mit den raschen Veränderungen in der Marktstruktur und im Nutzerverhalten Schritt zu halten.

Hohe Marktkonzentration, undurchsichtige algorithmische Torwächterfunktionen und digitale Abhängigkeit sind nach Ansicht der Autorin Bereiche, die Anlass zur Sorge geben und den dringenden Bedarf an belastbaren, am öffentlichen Interesse ausgerichteten Rahmenbedingungen zur Unterstützung eines nachhaltigen Journalismus im digitalen Zeitalter unterstreichen.

In **Kapitel 3 „Messung des Medienpluralismus in Europa“** untersucht Elda Brogi den sich entwickelnden Stand des Medienpluralismus auf dem gesamten Kontinent. Medienpluralismus ist eine tragende Säule der europäischen Demokratien. Das war früher so und gilt heute umso mehr aufgrund der tiefgreifenden Veränderungen in der Medienlandschaft, insbesondere der Dominanz großer Online-Plattformen. Jüngste digitale Transformationen haben das Konzept des Medienpluralismus komplexer gemacht und neue Fragen von Eigentumskonzentration, Plattformregulierung und inhaltlicher Vielfalt in den Vordergrund gerückt.

Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (*Media Pluralism Monitor - MPM*) ist ein umfassendes Instrument, das vom Europäischen Hochschulinstitut entwickelt wurde und wertvolle Einblicke in die Risiken und Trends des Medienpluralismus in der EU und in einigen Bewerberländern bietet. Die Ergebnisse für 2025 zeigen, dass kein Land völlig immun gegen Risiken ist: Ungarn fällt in die Kategorie „hohes Risiko“, während sich die meisten Mitgliedstaaten in der Kategorie „mittleres Risiko“ finden. Nord- und Mitteleuropa schneiden im Allgemeinen besser ab als Süd- und Osteuropa.

Zu den größten Schwachstellen gehören Marktkonzentration und digitale Plattformen sowie politische Einflussnahme aufgrund undurchsichtiger Eigentumsverhältnisse und selektiver Finanzierung. Auch bei Gleichstellung und der Repräsentation von Minderheiten gibt es nach wie vor Schwächen. Der EMFA und das DSA



sind wichtige regulatorische Fortschritte, deren Umsetzung jedoch herausfordernd bleibt. Zu den vorrangigen Maßnahmen gehören die Einrichtung transparenter Eigentumsdatenbanken, die Durchführung strengerer Fusionskontrollen, die Verbesserung der Aufsicht über digitale Torwächter, eine Stärkung der redaktionellen Unabhängigkeit in instabilen Märkten sowie umfassende Maßnahmen zur Verbesserung von Inklusion und Medienkompetenz.

**Kapitel 4**, das gemeinsam von Tarlach McGonagle und Mervin Huang verfasst wurde, befasst sich mit dem **Recht auf Zugang zu einer Vielfalt an Meinungen**. Pluralismus und Verlässlichkeit sind eine wesentliche Voraussetzung für freie Meinungsäußerung, freie Wahlen und eine sinnvolle öffentliche Debatte. Die Nutzer müssen in der Lage sein, unterschiedliche Meinungen sowohl zu äußern als auch zu empfangen. In einer Zeit der generativen KI und der Desinformation ist der Zugang zu authentischen, bewertbaren Informationen von überragender Bedeutung.

Zu den wichtigsten Instrumenten zur Sicherung der Medienfreiheit, des Pluralismus und eines günstigen Umfelds für die öffentliche Debatte gehören der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), die EU-Charta, die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie), der EMFA und das DSA. Diese Instrumente befassen sich insgesamt mit Pluralismus, redaktioneller Unabhängigkeit und systemischen Risiken wie Desinformation.

Das Zusammenspiel von Medienpluralismus und Inhalten von allgemeinem Interesse spiegelt sich in der Überarbeitung der AVMD-Richtlinie von 2018 wider. Ihr Artikel 7a, dessen Umsetzung fakultativ ist, gibt Mitgliedstaaten die Möglichkeit, „Maßnahmen zu ergreifen, um die angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse zu gewährleisten.“

In **Kapitel 5**, das von Aleksandra Kuczerawy und Lidia Dutkiewicz gemeinsam verfasst wurde, werden die **Rechte und Pflichten von Nachrichtenmedienanbietern** untersucht. Da diese Anbieter nicht nur als wirtschaftliche Akteure, sondern auch als Hüter des öffentlichen Diskurses eine grundlegende Rolle in der demokratischen Landschaft Europas spielen, hat die Europäische Union den Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit (Medienfreiheitsgesetz – EMFA) verabschiedet.

Der EMFA trägt dieser Realität Rechnung, indem er eine duale Verpflichtung einführt, die die Rechte und Pflichten von Mediendiensteanbietern widerspiegelt. Damit wird ein ausgewogener Rahmen geschaffen, der die redaktionelle Unabhängigkeit schützt und gleichzeitig Transparenz und Rechenschaftspflicht in Bezug auf Medieneigentum gewährleistet. Durch die Verankerung von Rechten und Verantwortlichkeiten im EU-Recht zielt der EMFA darauf ab, ein freies, pluralistisches Medienumfeld zu schützen, das für die Förderung eines informierten öffentlichen Diskurses und einer resilienten europäischen Demokratie unerlässlich ist.

Wie bei allen EMFA-Bestimmungen wird der Schutz der Rechte und Pflichten von (Nachrichten-)Mediendiensteanbietern von ihrer Einhaltung und Durchsetzung sowie der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den verschiedenen Akteuren abhängen.

In **Kapitel 6** befasst sich Gábor Polyák mit den **Schutzvorkehrungen gegen politische Kontrolle**. Politische Akteure können ein breites Spektrum an Methoden einsetzen, um die



Nachrichtenmedien direkt oder indirekt zu kontrollieren, von Regulierung und staatlicher Finanzierung bis hin zu Einschüchterung, rechtlichen Schikanen und Online-Kampagnen. Diese Bedrohungen können unverhohlen oder eher subtil sein, einschließlich restriktiver Gesetze und Vorschriften, selektiver Verteilung öffentlicher Gelder, Einmischung in die redaktionelle Arbeit, Überwachung von Journalisten und Missbrauch gerichtlicher Verfahren wie zum Beispiel strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP). Die Verwundbarkeiten öffentlich-rechtlicher Medien und das anhaltende Problem der Straflosigkeit bei Angriffen auf Journalisten stellen immer wieder eine Herausforderung dar.

Der Autor zeigt, dass wirksamer Widerstand gegen politische Kontrolle eine Kombination aus solider Gesetzgebung, unabhängiger Justiz und Regulierungsbehörden, einer lebendigen Zivilgesellschaft und anhaltendem internationalem Druck zur Aufrechterhaltung der Standards von Medienfreiheit und demokratischer Integrität erfordert

**Kapitel 7**, verfasst von Ilaria Fevola, befasst sich näher mit den **Rechten, Pflichten und Arbeitsbedingungen von Journalisten**. Die Arbeit von Journalisten in Europa ist von einem komplexen Geflecht rechtlicher, ethischer und praktischer Gegebenheiten geprägt. Strukturelle und geschlechtsspezifische Ungleichheiten sind im Sektor tief verwurzelt; Freiberufler stehen vor prekären Situationen, und Fragen des Urheberrechts und der Vergütung stellen eine ständige Herausforderung dar. Schutzregelungen für Journalisten, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert sind und durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) präzisiert wurden, entwickeln sich weiter als Reaktion auf den wachsenden Druck im Zusammenhang mit digitaler Transformation, Abhängigkeit von Plattformen und schwindenden Ressourcen von Redaktionen.

Um die Probleme prekärer Beschäftigung, stagnierender Löhne, geschlechtsspezifischer Ungleichheiten und unzureichenden Arbeitsschutzes auszugleichen, werden strenge Ethikkodizes und die Ausweitung des Arbeitsschutzes auf freiberuflich und in prekären Verhältnissen tätige Medienschaffende als Schlüsselemente genannt. Ein unter den europäischen Ländern harmonisierter Ansatz und die konsequente Durchsetzung des Rechts- und Arbeitsschutzes für Journalisten wird ebenfalls als wesentlich dargestellt.

**Kapitel 8**, das gemeinsam von Tarlach McGonagle und Fenna Van Haeften verfasst wurde, befasst sich mit der **Sicherheit von Journalisten**. In ganz Europa sind Journalisten und Medienschaffende anhaltenden und schwerwiegenden Bedrohungen ausgesetzt, darunter Gewalt, Belästigung, Inhaftierung und Straflosigkeit bei Verbrechen. Diese Bedrohungen untergraben das Recht auf freie Meinungsäußerung und den Medienpluralismus. Trotz verstärkter Überwachung, Gesetzesreformen und politischer Initiativen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene verschlechtert sich die Sicherheit der Arbeitsumgebung weiter.

Bei den Bemühungen zur Verbesserung des Schutzes wird nun anerkannt, dass Sicherheit nicht nur die physische Sicherheit, sondern auch psychische, rechtliche und finanzielle Aspekte umfasst und somit Schutz für alle an journalistischer Tätigkeit Beteiligten gewährleisten muss.



Rechtliche und politische Standards erwachsen aus Instrumenten wie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der EMRK und den Empfehlungen des Europarats. Darin werden die Verpflichtungen der Staaten hervorgehoben, es nicht nur zu unterlassen, Journalisten Schaden zuzufügen, sondern auch proaktiv für ihre Sicherheit zu sorgen, indem sie Gewalt verhindern, Freizügigkeit ermöglichen, Quellen schützen, Straftaten untersuchen und Straflosigkeit bekämpfen. Jüngste EU-Verordnungen wie der EMFA und das DSA sowie Richtlinien zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und SLAPP stärken die Rechte und den Schutz von Journalisten weiter.

Insgesamt ist das europäische Sicherheitssystem für Journalisten umfassender und differenzierter geworden. Eine kontinuierliche Anpassung, insbesondere im Hinblick auf Konfliktberichterstattung und digitale Risiken, ist jedoch nach wie vor unerlässlich, um neuen Bedrohungen zu begegnen und die demokratische Debatte zu sichern.

In **Kapitel 9** konzentriert sich Philippe Auclair auf das spezifische Thema des **investigativen Sportjournalismus**. Investigativer Sportjournalismus steht nicht nur vor den gleichen Herausforderungen wie der gesamte Nachrichtenmediensektor, sondern läuft auch Gefahr, ganz zu verschwinden. Systemische Unterfinanzierung und ein Mangel an Fachausbildung stellen den Sektor vor große Herausforderungen. Darüber hinaus vereiteln die Beziehungen zwischen Medienorganisationen und mächtigen Sportorganisationen, die häufig durch Abhängigkeit von Übertragungsrechten, Sponsoring und Zugangsregelungen geprägt sind, oftmals eine unabhängige Berichterstattung. Die institutionelle Finanzierung langfristiger investigativer Projekte ist häufig unzureichend oder unsicher, und Journalisten, die Korruption, Doping oder Missbrauch im Sportsektor untersuchen, können erheblichem beruflichem Druck ausgesetzt sein, unter anderem in Form von rechtlichen Anfechtungen, eingeschränktem Zugang und Versuchen, ihre Berichterstattung zu behindern oder zu untergraben.

In **Kapitel 10** über **künstliche Intelligenz im Journalismus** erörtert Theresa Josephine Seipp die positiven und negativen Auswirkungen von KI auf den Nachrichtensektor. KI kann sich zwar positiv auf den Betrieb von Redaktionen auswirken, zum Beispiel bei der Generierung von Nachrichten, der Personalisierung und der Automatisierung von Arbeitsabläufen, führt aber auch zu erheblichen gesellschaftlichen Bedenken, zum Beispiel in Bezug auf Deepfakes, automatisierte Fehlinformationen und Veränderungen im öffentlichen Vertrauen.

Effektive Governance erfordert einen ausgewogenen Ansatz, bei dem zwingende und nicht zwingende Rechtsinstrumente kombiniert werden. Belastbare regulatorische Maßnahmen wie das KI-Gesetz der EU, das DSA, das Gesetz über digitale Märkte (DMA) und der EMFA in Kombination mit ethischen Richtlinien und rechtlich nicht bindenden Initiativen von Organisationen wie dem Europarat erfordern verbesserte KI-Kompetenz, interdisziplinäre Schulungen und kooperative Strategien innerhalb und zwischen den Redaktionen, um Wirkung zu entfalten.



# 1. Digitale Entwicklungen und die Evolution zentraler Konzepte zum Nachrichtenmediensektor

Iva Nenadić – Europäisches Hochschulinstitut und Universität Dubrovnik

## 1.1 Einleitung

Die Medien waren lange Zeit der zentrale institutionelle Rahmen für Journalismus und das Rückgrat des Nachrichten- und Informationssystems. Diese gemeinsamen Felder haben dazu beigetragen, dass Menschen über vergleichbare Informationen verfügen, und sie haben ein Forum für öffentliche Debatte und Auseinandersetzung geboten. Jürgen Habermas' Konzept der öffentlichen Sphäre skizziert ein Idealmodell der Rolle der Medien bei der Förderung einer freien und pluralistischen Debatte, indem sie Zugang zu verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren und Stimmen gewähren. Medieneinrichtungen waren nie völlig frei von politischer Voreingenommenheit oder kommerziellem Druck, der das öffentliche Interesse überlagern kann, auch spiegeln sie zwangsläufig die sozialen und politischen Systeme im Allgemeinen wider, in denen sie agieren.<sup>2</sup> Solche Einschränkungen ihrer Unabhängigkeit und Fähigkeit, ihre gesellschaftliche Rolle wahrzunehmen, werden jedoch erkannt und entsprechend überwacht. Ein umfassender politischer Rahmen für Selbstregulierung und Regulierung wurde entwickelt, um die Freiheit der Medien und des Journalismus zu fördern und gleichzeitig ihre Rechenschaftspflicht einzufordern.

Mit der Einrichtung von Plattformen als mächtige Vermittler zwischen den Medien und ihrem Publikum und der Entstehung eines neuen Ökosystems von „Newsfluencern“<sup>3</sup> haben die sozialen Medien die Art und Weise, wie Zielgruppen auf Nachrichten und Informationen zugreifen, grundlegend verändert. Untersuchungen zeigen übereinstimmend, dass vor allem junge Menschen immer weniger direkt auf traditionelle Medien zugreifen und sich stattdessen Online-Plattformen zuwenden, um sich zu informieren und sich ihre (politische) Meinung zu bilden. Häufig ist jedoch nicht klar, von wem die Angaben eigentlich stammen, wenn sie sich über Online-Plattformen informieren.

---

<sup>2</sup> Christians C., Glasser T. L., McQuail D., Nordenstreng K., *Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic societies*, University of Illinois Press, Januar 2009.

<sup>3</sup> Hurcombe E., „Conceptualising the “Newsfluencer”: Intersecting Trajectories in Online Content Creation and Platformised Journalism“, *Digital Journalism*, 1-12, 11. September 2024.



Plattformen produzieren selbst keine Inhalte; dennoch können Nutzer professionelle Nachrichten, die über diese Kanäle verbreitet werden, oder in zunehmendem Maße Inhalte von einzelnen Creatoren konsumieren, die sich – häufig ohne jeglichen journalistischen Hintergrund – als Nachrichten- oder politische Influencer betätigen. Allerdings gibt es nach wie vor nur ein begrenztes Verständnis und eine unzureichende Kontrolle der politischen und wirtschaftlichen Interessen dieser Akteure sowie der demokratischen Auswirkungen ihres wachsenden Einflusses.

Diese Neuordnung der öffentlichen Sphäre wirft drängende Fragen zu Autorität, Vertrauen und Verantwortung in der demokratischen Kommunikation auf. Wenn Journalismus keine zentrale Stellung mehr in der Informationsordnung einnimmt und stattdessen im Wettbewerb mit gewinnorientierten weltweiten Technologieunternehmen und unregulierten Influencern steht, könnten sich die Bedingungen für eine informierte demokratische Auseinandersetzung grundlegend ändern. Noch komplizierter machen es die rasanten Entwicklungen im Bereich der künstlichen Intelligenz (KI) und insbesondere der generativen KI, die die Online-Suche, Informationsbeschaffung und Meinungsbildung spürbar verändern. Darüber hinaus gefährdet dies die ohnehin gestörten Wirtschaftsbeziehungen der traditionellen Medien und die allgemeine Integrität des Informationsraums.

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Entwicklungen und die Evolution von Konzepten im Zusammenhang mit dem Nachrichtenmediensektor skizziert, wobei der Schwerpunkt in erster Linie auf den Akteuren, ihren Rollen, Wechselbeziehungen und Definitionen liegt, um auf dieser Grundlage ihre Verantwortlichkeiten zu bestimmen und politische Leitlinien zu formulieren. Zunächst wird die Komplexität eines weit gefassten Begriffs von Journalismus erörtert, der in internationalen Normen für die freie Meinungsäußerung verankert ist<sup>4</sup> und als solcher tendenziell auch *Newsfluencer* und sogar Online-Plattformen einschließt. Diese Akteure spielen jedoch auch unterschiedliche Rollen, arbeiten nach unterschiedlichen Regeln und aus unterschiedlichen Beweggründen und konkurrieren gar mit den Medien und Journalismus – wenngleich die Bedingungen unterschiedlich sind. Auch dies wird diskutiert.

## 1.2 Ein weit gefasster Begriff von Journalismus: zwischen Notwendigkeit und Risiko

Die Frage, wer als Journalist zu betrachten ist und was Journalismus ausmacht, war noch nie einfach zu beantworten und wird immer komplexer. Das Aufkommen neuer Kommunikationsplattformen und -technologien hat die globale Nachrichtenlandschaft und die journalistische Praxis tiefgreifend umgestaltet. Der Aufstieg von Blogs, Mikroblogging, nutzergenerierten Inhalten und Influencern hat die traditionellen Prozesse der Nachrichtenbeschaffung, -veröffentlichung und -verbreitung transformiert. Heutzutage kann fast jeder Inhalte mit Nachrichtenwert produzieren und weitergeben und sich somit

<sup>4</sup> Irion et al., „[Introductory Chapter. Outlining the value of safeguarding media pluralism and diversity to Member States, the EU and the relevant competencies](#)“. In: Parcu, Pier Luigi, et al., “Study on media plurality and diversity online”. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022.



als Journalist betätigen, während die sozialen Medien es einem breiten Spektrum von Akteuren ermöglichen, aktiv zum öffentlichen Informationsfluss und Nachrichtenaustausch beizutragen.

In der Vergangenheit ließen sich Journalisten häufig durch ihre Zugehörigkeit zu einer Nachrichtenorganisation oder die Mitgliedschaft in einem Berufsverband definieren. Bei heutigen Versuchen einer solchen Abgrenzung stehen zunehmend Berufsstandards und ethische Grundsätze als Hauptunterscheidungsmerkmale im Vordergrund zwischen Journalisten und Personen, die ähnliche Tätigkeiten ausüben. Im digitalen Zeitalter kann jeder einmalige oder gelegentliche journalistische Inhalte produzieren. Professioneller Journalismus wird hingegen als systematischer Prozess verstanden, der auf gesammeltem Praxiswissen beruht und sich an etablierten Methoden orientiert. Sein Wert leitet sich von seinen Zielsetzungen, praktischen Methoden und ethischen Grundsätzen ab.<sup>5</sup> Dienst an der Öffentlichkeit, die Rolle als Kontrollinstanz und Verifizierung werden gemeinhin als Kernelemente genannt, die den Wert des Journalismus untermauern und seine Autorität rechtfertigen, was im Kontext von Informationsüberfluss und Informationsunordnung besonders wichtig ist.<sup>6</sup>

Im Gegensatz zu Disziplinen wie Recht oder Medizin war die berufliche Einordnung von Journalismus immer in der Schwebe.<sup>7</sup> Viele – nicht nur Wissenschaftler, sondern auch Praktiker – behaupten, es handele sich aus verschiedenen Gründen nicht um einen Beruf. Um nur zwei zu nennen: Es fehlt ein theoretischer Wissenskanon und der Zugang zum Beruf ist nicht beschränkt, das heißt jeder kann Journalismus betreiben, ohne eine formale journalistische Ausbildung zu haben. Hinsichtlich der theoretischen Grundlagen betonen einige Wissenschaftler, dass sich journalistische Kompetenz eher durch Praxis als durch Theorie definiere. So betrachtet ist Journalismus eher als eine praxisbezogene Gemeinschaft (*community of practice*)<sup>8</sup> denn als formeller Beruf zu verstehen. Diese Praxis ist jedoch mit kulturell geprägten Identitäten, Werten und Normen von Journalisten verknüpft;<sup>9</sup> die Auslegung ihrer Grenzen oder Einschlusskriterien kann daher in den einzelnen Ländern und Regionen unterschiedlich sein.

Ein übergeordneter Grundsatz gilt weiterhin: Einzuschränken, wer journalistisch tätig sein darf, würde im Widerspruch zu demokratischen Normen stehen, die das Recht auf freie Meinungsäußerung als Grundrecht schützen. Gleichzeitig kann es negative Auswirkungen auf den Journalismus selbst haben, wenn verschiedene Akteure und Tätigkeiten, die die öffentliche Meinungsbildung beeinflussen, in denselben Definitionsrahmen wie Journalismus gestellt werden, diese jedoch mit unterschiedlich ausgeprägtem kreativem Ausdruck und ohne Bindung an Berufsstandards oder redaktionelle Verantwortung agieren. Auch wenn einige Influencer bisweilen professionelleren, objektiveren und ethischeren Journalismus betreiben als bestimmte

---

<sup>5</sup> Davis, M., „Why journalism is a profession“. *Journalism ethics: A philosophical approach*, 91-102, 2010.

<sup>6</sup> Wardle, C. und Derakshan, H., „Information disorder. Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking“. Bericht der GDI des Europarats, 2017.

<sup>7</sup> Godkin, P., „Rethinking journalism as a profession“. *Canadian Journal of Media Studies* 4.1: 109-121, 2008.

<sup>8</sup> Wenger, E., „Communities of practice in and across 21st century organizations“. *Communities*, 1-9, 2006.

<sup>9</sup> Hanitzsch, T., „Deconstructing journalism culture: Toward a universal theory“. *Communication theory* 17.4: 367-385, 2007; Hanitzsch, T. et al., eds. *Worlds of journalism: Journalistic cultures around the globe*. Columbia University Press, 2019.



traditionelle Medien, führt eine übermäßig weit gefasste Definition unweigerlich zu erheblichen Problemen, wenn sie in politische Rahmenbedingungen umgesetzt wird.

Debatten darüber, wer als Journalist zu betrachten ist, unterscheiden sich häufig je nach disziplinärem Kontext: Diskussionen innerhalb der Medien und des journalistischen Berufsstands und selbst in der Medienwissenschaft sind eher exklusiv und zielen darauf ab, ernstzunehmende von weniger ernstzunehmenden Beitragenden zu trennen, während rechtliche Definitionen eher inklusiv sind, da es um Grundrechte geht.<sup>10</sup> Dies wird durch jüngste Entwicklungen bei internationalen Normen und politischen Leitlinien bestätigt. Ein umfassender Blick auf die wichtigsten normsetzenden Instrumente des Europarats, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die EU-Gesetzgebung und die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union – vorgestellt in der Studie über Medienpluralität und -vielfalt im Internet<sup>11</sup> – veranschaulicht die Entwicklung beim Begriff „Medien“. Das Konzept umfasst zunehmend Online-Plattformen, die als Vermittler fungieren und die Verbreitung von Inhalten kontrollieren, sowie die verschiedenen Akteure, die an der Produktion und Verbreitung von Inhalten für große Zielgruppen beteiligt sind.

Wie in der Studie<sup>12</sup> hervorgehoben wird, erweist sich die Empfehlung des Europarats zu einem neuen Medienbegriff<sup>13</sup> hinsichtlich der Kriterien für die Identifizierung von Medien als besonders nützlich; dazu gehören (1) die Absicht, als Medien zu agieren, (2) Medienzwecke und -ziele (Bereitstellung von Raum für öffentliche Debatten, Inhalte von öffentlichem Interesse und Beeinflussung der öffentlichen Meinung), (3) redaktionelle Kontrolle und Prozesse, (4) Einhaltung von Berufsstandards, (5) Reichweite und Verbreitung als medienvermittelte öffentliche Kommunikation und (6) Erfüllung der öffentlichen Erwartungen durch berufliche und ethische Standards.

Die Definition von Journalismus hat sich in ähnlicher Weise herausgebildet, ebenso wie die Erwägungen zu Inhalten, die für den zivilgesellschaftlichen Diskurs relevant sind. Es geht nicht nur um die Frage, *wer* Inhalte produziert, sondern auch darum, *welche Art* von Inhalten unter den neuen Medienbegriff fällt, insbesondere im politischen Kontext. Wie die Studie über Medienpluralität und -vielfalt im Internet zeigt, gehen Medieninhalte zunehmend über Nachrichten und das aktuelle Zeitgeschehen hinaus und umfassen auch kulturelle, bildende, unterhaltende und lokale Inhalte. All diese Arten von Inhalten verschmelzen in der Produktion von *Newsfluencern*,<sup>14</sup> deren Methoden und Beweggründe sich stark von journalistischen unterscheiden können, die jedoch einen erheblichen Einfluss auf die öffentliche Debatte und die (politische) Meinungsbildung des Einzelnen haben.

In der Präambel der Empfehlung des Europarats von 2011 für einen neuen Medienbegriff wird der verstorbene Medienwissenschaftler Karol Jakubowicz zitiert, der davor warnte, die neu entstehenden Kommunikationsformen als Medien zu klassifizieren, da es schwierig sei, die Vertrauenswürdigkeit der von ihnen bereitgestellten Informationen

<sup>10</sup> Ugland, E. und Henderson, J., „Who is a journalist and why does it matter? Disentangling the legal and ethical arguments“. *Journal of Mass Media Ethics* 22.4: 241-261, 2007.

<sup>11</sup> Irion et al., 2022.

<sup>12</sup> Ebenda.

<sup>13</sup> Empfehlung CM/Rec(2011)7 des Ministerkomitees an Mitgliedstaaten für einen neuen Medienbegriff, 21. September 2011 Europarat 21. September 2011.

<sup>14</sup> Hurcombe, 2024.



zu beurteilen. Die Definition des Begriffs „Medien“ ist von entscheidender Bedeutung, da sie über den Anspruch auf bestimmte Rechte und Privilegien oder den Ausschluss davon sowie über die entsprechenden Pflichten, Verantwortlichkeiten und möglichen Haftungsfragen entscheidet. Eine übermäßig weit gefasste Definition, bei der verschiedene Akteure als Medien oder Journalismus benannt werden, birgt die Gefahr, dass der Kernbegriff von Medien und Journalismus verwässert wird. Darüber hinaus kann sie zu erheblichen Herausforderungen für die Gestaltung und Umsetzung politischer Maßnahmen führen, da verschiedene Akteure im heutigen Informationsökosystem von fundamental unterschiedlichen Grundannahmen ausgehen und divergierende Ziele verfolgen.

Während die Empfehlung den Mitgliedstaaten letztlich rät, einen weit gefassten Medienbegriff zu verwenden, der ein breites Spektrum von Akteuren umfasst, die an der Produktion und Verbreitung von Inhalten beteiligt sind, fordert sie gleichzeitig einen abgestuften und differenzierten Ansatz bei der Politikgestaltung. Es sollte demnach einen politischen Rahmen für alle Akteure – unter Berücksichtigung ihrer Besonderheiten – geben, der sowohl ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet als auch ihre Pflichten und Verantwortlichkeiten klar abgrenzt. Dies ist eine anspruchsvolle Entwicklung in der Politikgestaltung, die möglicherweise über die traditionellen Bereiche und Zuständigkeiten hinausgehen muss, um die Integrität der Informationssphäre zu schützen. Andererseits kann es sein, dass dem sich entwickelnden Informationsumfeld ein gewisses Risiko inhärent ist, das nicht durch politische Interventionen beseitigt werden kann, die in erster Linie auf Akteure auf der Angebotsseite abzielen, zumal sich Angebot und Nachfrage in einigen Fällen zunehmend vermischen. Viele Influencer von heute waren nämlich früher nur einfache Nutzer digitaler Plattformen.

### 1.3 Das sich entwickelnde Informationsökosystem und seine Akteure

Eurobarometer untersucht als eine der ältesten Meinungsumfragen in der Europäischen Union auch die Mediengewohnheiten und das Maß an Vertrauen in die Medien. Zur Frage, welche Medien die Befragten am häufigsten nutzen, bietet Eurobarometer<sup>15</sup> folgende Antwortmöglichkeiten: Fernsehen, Online-Presse/Nachrichtenplattformen, Hörfunk, Printmedien, soziale Medien, Videoplattformen, Messaging-Apps, Podcasts und Blogs. Eine solche Frage und die darauf gegebenen Antworten geben einerseits wichtige Einblicke in die Mediengewohnheiten der EU-Bevölkerung, verdeutlichen andererseits aber auch die begriffliche und definitorische Verwirrung darüber, was heute als Medien gilt. Es gibt tatsächlich einen strukturellen Unterschied zwischen traditionellen Medien (wie Presse, Hörfunk, Fernsehen oder auch native digitale Medien) und den sozialen Medien oder Video-Sharing-Plattformen. Während Medienorganisationen Inhalte produzieren und die redaktionelle Verantwortung dafür tragen, verbreiten Online-Plattformen Inhalte, die von ihren (verschiedenen) Nutzern erstellt wurden, und da sie in erster Linie als Vermittler

---

<sup>15</sup> [Eurobarometer-Website](#).



angesehen werden, sind sie weitgehend von der Haftung für die von ihnen übermittelten Inhalte befreit.<sup>16</sup> Wenn zudem die Befragten angeben, dass sie sich in erster Linie über soziale Medien oder andere Vermittlungsplattformen informieren, gibt die Antwort noch keinen Aufschluss darüber, von wem sie ihre Informationen tatsächlich erhalten.

Plattformen und Digitaltechnologien im weiteren Sinne haben dank ihrer Attraktivität, Benutzerfreundlichkeit und Reichweite die Verbreitung verschiedener Stimmen und Influencer in der Informationssphäre ermöglicht. Einige davon sind Fachleute, die zur Qualität und Pluralität der öffentlichen Debatte beitragen, während andere ungeprüfte Informationen oder sogar vorsätzlich manipulierte Inhalte verbreiten und damit den öffentlichen Diskurs belasten und polarisieren.

Der Aufstieg der *Newsfluencer* veranschaulicht nicht nur die sich verändernden Muster im Nachrichtenkonsum, sondern auch die Art und Weise, in der sich Journalismus, Influencer-Kultur und die plattformgesteuerte Content-Creator-Ökonomie überschneiden und gegenseitig umgestalten.<sup>17</sup> Allerdings hat sich die Regulierung in diesen Bereichen und bei diesen Akteuren nicht gleichmäßig entwickelt: Traditionelle Medien unterliegen nach wie vor hohen Berufsstandards und rechtlicher Haftung, wohingegen Plattformen und Influencer weit weniger Verpflichtungen unterworfen sind, was zu strukturellen Asymmetrien bei der Rechenschaftspflicht führt, wie in der folgenden Tabelle dargestellt ist:

**Tabelle 1. Informationsraum: Rollen, Merkmale und Rechenschaftspflicht der Hauptakteure**

Akteur	Produktion von Inhalten	Vertriebskraft und Reichweite	Haftung	Berufsstandards
<b>Medien</b>	Hauptproduzenten kostenintensiver hochwertiger journalistischer Inhalte	Verlust von Kontrolle über Vertrieb und Reichweite	Weitreichende Haftung	Hohe normative Berufsstandards
<b>Plattformen</b>	Keine Produktion von Inhalten	Konzentration und Aufbau von Vertriebskraft und Sichtbarkeit der Inhalte	Geringe Haftung	Beginnende Selbstregulierung
<b>Influencer</b>	Hohe Produktion von Inhalten, die auf Plattformlogik	Große Reichweite aufgrund von „Authentizität“ und	Geringe Haftung	Unterentwickelte Berufsstandards

<sup>16</sup> Nenadić et al., 2024.

<sup>17</sup> Hurcombe, 2024 (S. 2).



Akteur	Produktion von Inhalten	Vertriebskraft und Reichweite	Haftung	Berufsstandards
	und -bindung zugeschnitten sind	bindungsoptimiert en Inhalten		

Quelle: Erstellt von der Autorin dieses Kapitels.

Die Macht von Plattformen beruht auf ihrer weitreichenden Kontrolle über die Verbreitung und Sichtbarkeit von Inhalten im heutigen Informationsumfeld. Was Menschen in den sozialen Medien, auf Video-Sharing-Plattformen und in Suchmaschinen zu sehen bekommen, wird auf der Grundlage der von den Nutzern geäußerten und abgeleiteten Eigenschaften und Vorlieben, aber auch im Einklang mit den Inhaltsrichtlinien und dem zugrunde liegenden Geschäftsmodell der jeweiligen Plattform algorithmisch kuratiert und eingeordnet. Auf diese Weise können Plattformen von Influencern produzierte Inhalte gegenüber denen professioneller Medien verstärken. Die Leitkriterien sind nun Aufmerksamkeit und Bindung, nicht mehr das öffentliche Interesse und Genauigkeit.

Influencer und Creatoren schneiden ihre Inhalte auf Plattformlogik zu und erreichen ein hohes Maß an Sichtbarkeit, wobei sie sich deutlich außerhalb der beruflichen oder normativen Rahmenbedingungen bewegen, die für Journalisten gelten. In einer solchen Informationsinfrastruktur bestehen für die Integrität des Informationsraums erhebliche Herausforderungen: Bösartige Stimmen lassen sich nur schwer von informativen unterscheiden und manipulierte Inhalte kursieren neben relevantem und authentischem Material. Weder Plattformen noch Influencer unterliegen den gleichen Berufsstandards oder rechtlichen Verpflichtungen wie traditionelle Medien. Darüber hinaus können weitere Akteure wie Politiker oder Interessenvertreter mit dieser wachsenden und zunehmend komplexen Matrix aus Technologie und (alternativen) Meinungsmachern zusammenwirken oder sie sich zunutze machen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich bei jüngeren Generationen neue Medienkonsummuster und Nachrichtengewohnheiten entwickeln.

## 1.4 Neue Generationen, neue Medienbeziehungen

Vor allem junge Menschen wenden sich von den traditionellen Medien ab und anderen Formaten zu, sodass Medienorganisationen gezwungen sind, eigene Online-Angebote und Abrufinhalte zu entwickeln oder ihr Material über verschiedene Plattformen zu verbreiten.<sup>18</sup> Eurobarometer zeigt, dass ältere Altersgruppen immer noch traditionelle Medien (Fernsehen, digitale Medien und Hörfunk) nutzen, während junge Menschen ihren Informationsbedarf überwiegend über Online-Plattformen decken.<sup>19</sup> Fast 60 Prozent der 15- bis 24-Jährigen nutzen hauptsächlich soziale Medien für Nachrichten, und auch in anderen Altersgruppen verzeichnen soziale Medien den schnellsten Beliebtheitszuwachs als

<sup>18</sup> Hagedoorn, B. u. a., „The 'youthification' of television“. *Critical studies in television* 16.2: 83-90, 2021.

<sup>19</sup> Eurobarometer, *Media and News Survey* 2023.



Informationsquelle.<sup>20</sup> Dabei ist unbedingt daran zu erinnern, dass soziale Netzwerke und andere Online-Plattformen ursprünglich nicht für die Verbreitung von Informationen und Nachrichten, sondern für Kontakte, Kommunikation und Unterhaltung konzipiert wurden.

Eine andere regelmäßige, groß angelegte Erhebung, der *Reuters Institute Digital News Report*, stellt fest, dass die sozialen Medien 2021 den direkten Zugriff auf Nachrichtenwebsites als wichtigsten Zugang zu Nachrichten überholt haben. Der Bericht von 2025 hebt den „Aufstieg eines alternativen Medienökosystems: YouTuber, TikToker und Podcaster“<sup>21</sup> hervor. Er bezeichnet diese Akteure als „Medienstimmen“, auch wenn er zur Kenntnis nimmt, dass sie als Alternativen zu traditionellen Nachrichtenverlagen tätig sind, von denen sie Publikum abziehen. Solche alternativen Stimmen, insbesondere Online-Influencer, werden neben nationalen Politikern als wichtigste Quellen für falsche oder irreführende Informationen ausgemacht.<sup>22</sup> Dennoch spielten sie bei den US-Präsidentschaftswahlen 2024 eine wichtige Rolle; beide Hauptkandidaten gaben „Persönlichkeiten und Creatoren Interviews, die sich über Online-Plattformen wie YouTube und X ein großes Publikum aufgebaut haben“.<sup>23</sup>

In den USA, wo Trends oft ihren Ursprung haben, schenkten YouTube-Nutzer Creatoren und Influencern mehr Aufmerksamkeit als etablierten Nachrichtenmarken.<sup>24</sup> Eine Erhebung des Pew Research Center von 2024 ergab, dass fast 40 Prozent der Erwachsenen unter 30 Jahren sich bei Nachrichten-Influencern informieren. Diese alternativen Stimmen kommen besonders gut bei jungen Männern, rechtsgerichteten Zielgruppen und Menschen an, die den Mainstream-Medien misstrauen, weil sie diese häufig als unausgewogen oder an einer liberalen Elite ausgerichtet ansehen.<sup>25</sup> Dieser Trend hat eine ausgeprägte geschlechtsspezifische Dimension, die dadurch verstärkt wird, dass die führenden Creatoren, die über Politik diskutieren, mehrheitlich Männer sind.<sup>26</sup>

Jenseits der USA hat der junge französische Creator Hugo Travers (HugoDécrypte) eine erfolgreiche Marke auf YouTube und TikTok aufgebaut, wo er versucht, einem Publikum unter 35 Jahren die Nachrichten zu erklären, wobei seine Reichweite mit der vieler französischer Mainstream-Nachrichtenorganisationen vergleichbar ist oder diese sogar übertrifft.<sup>27</sup>

Das sich entwickelnde Informationsökosystem spiegelt einen klaren Generationenwechsel von den traditionellen Medien hin zu Online-Plattformen und alternativen Stimmen wider, die den Mainstream-Medien immer mehr den Rang abzulaufen scheinen. Diese neuen Akteure profitieren von dem weit verbreiteten öffentlichen Misstrauen gegenüber traditionellen Institutionen einschließlich des Journalismus. Zu einem gewissen Grad ist dieses Misstrauen den Medien selbst zuzuschreiben, die sich lange

---

<sup>20</sup> Ebenda.

<sup>21</sup> [Reuters Institute Digital News Report 2025 \(S. 5\).](#)

<sup>22</sup> Ebenda.

<sup>23</sup> Newman, N., [Overview and key findings of the 2025 Digital News Report](#), 17. Juni 2025.

<sup>24</sup> Newman, N., [Overview and key findings of the 2024 Digital News Report](#), 17. Juni 2024.

<sup>25</sup> Newman, 2025; Grbeša, M., [“From Newsrooms to Newsfluencers: Mapping the Shift in Information Power”](#), Report, Adria Digital Media Observatory, 27. Juni 2025.

<sup>26</sup> Newman, 2024.

<sup>27</sup> Newman, 2025.



Zeit verschlossen und von ihrem Publikum entfernt haben.<sup>28</sup> Viele Medien hatten Schwierigkeiten, sich effektiv an die digitale Transformation anzupassen, und ringen weiterhin mit Themen wie politischer Unabhängigkeit.<sup>29</sup>

Im Gegensatz dazu sind neue Akteure wie *Newsfluencer* ausdrücklich politisch und befördern bestimmte Ideologien, indem sie mithilfe persönlicher, „leidenschaftsgeleiteter“ Marken „authentische“ Beziehungen zu ihren Zielgruppen aufbauen.<sup>30</sup> Dieser Ansatz unterscheidet sich grundlegend von den traditionellen journalistischen Idealen der Neutralität und Objektivität. Die Geschäftsmodelle von *Newsfluencern* und Content-Strategien entsprechen auch eher der Logik von Online-Plattformen als denen traditioneller Medien, wodurch sich ihr Erfolg beim Erreichen und Binden von Zielgruppen zusätzlich erklären lässt, was aber nicht unbedingt den demokratischen Informationsraum fördert. Je offener die Kommunikation wird, desto offener ist sie für Demagogie und Fehlinformationen<sup>31</sup> – eine Dynamik, die letztlich die Demokratie selbst untergraben kann.

## 1.5 Erosion eines gemeinsamen Informationsraums und eines kollektiven Verständnisses von Realität

Die wichtigsten demokratischen Funktionen traditioneller Medien ergeben sich aus ihrer Rolle bei der Schaffung eines gemeinschaftlichen Informationsraums, indem sie über Themen von öffentlichem Interesse berichten, Machtinstitutionen zur Rechenschaft ziehen und redaktionelle Plattformen bereitstellen, auf denen unterschiedliche Standpunkte sowie soziale und politische Gruppen vertreten sein und diskutiert werden können. Diese traditionelle Medieninfrastruktur wird jedoch zunehmend demontiert und durch ein neues Ökosystem ersetzt, das von Technologieunternehmen mit anderen Prioritäten und Governance-Modellen dominiert wird.

Informationsräume sind heute stärker fragmentiert und auf individuelle Präferenzen zugeschnitten, wobei kommerzielle Interessen entscheidender sind als das Gemeinwohl. Traditionelle Medien verlieren ihre zentrale Rolle, da neue Stimmen, insbesondere in den sozialen Medien und auf Online-Plattformen, immer mehr Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung gewinnen, vor allem bei jüngeren Zielgruppen.

Während Online-Plattformen bereits zur Fragmentierung der öffentlichen Sphäre beigetragen haben, treibt generative KI diese Fragmentierung noch weiter voran, indem sie hyperpersonalisierte Erlebnisse ermöglicht und für jeden Nutzer auf der Grundlage seiner Prompts (Anfragen) und anderer Faktoren einzigartige Ergebnisse liefert. Interaktion mit generativer KI über Anwendungen wie ChatGPT, Perplexity, Gemini und andere läuft für die Nutzer auf eine isolierte, oftmals dialogbasierte Weise ab. Dadurch wird ein

---

<sup>28</sup> Nenadić, I. und Kovačević, P., „Relationship Status of Journalists with Their Audiences on Social Media: It's Complicated“. *The Routledge Companion to Media Audiences*. Routledge, 160-177, 2024.

<sup>29</sup> Blagojev, T. u. a., „Monitoring media pluralism in the European Union: results of the MPM2025“. Europäisches Hochschulinstitut, 2025.

<sup>30</sup> Hurcombe, 2024.

<sup>31</sup> Gershberg, Z. und Illing, S. *The paradox of democracy: Free speech, open media, and perilous persuasion*. University of Chicago Press, 2024.



„Einpersonenpublikum“ geschaffen, was grundsätzlich dem demokratischen Bedürfnis nach einem gemeinsamen Informationsraum widerspricht.<sup>32</sup> Diese Entwicklung wird auch als „Zeitalter der multiplen Realitäten“ bezeichnet,<sup>33</sup> das durch ein zersplittertes Informationsökosystem ohne gemeinsame Grundlage für das Verständnis und die Reflexion über immer komplexere Themen und Realitäten gekennzeichnet ist.

Durch unterschiedlich starke Nutzerinteraktion und Autonomie erzeugen generative KI-Systeme menschenähnliche Ausdrucksformen oder Ergebnisse wie Texte, Bilder und audiovisuelle Formen auf Grundlage der Muster, die in den Daten, auf denen sie trainiert wurden, identifiziert wurden. Wie im Leitlinienentwurf des Europarats zu den Auswirkungen generativer KI auf die Meinungsfreiheit dargelegt, stehen diese probabilistischen Systeme häufig im Widerspruch zu Fakten und es ist hinreichend belegt, dass sie falsche Antworten liefern oder nicht vorhandene Quellen zitieren, indem sie Inhalte statistisch generieren, um Lücken zu füllen. Neben den Konzeptionsmängeln, die zu weit verbreiteten Fehlinformationen führen können und die aufgrund des geschlossenen Rahmens, in dem diese Technologie eingesetzt wird (Einpersonenpublikum), sehr schwer auszumachen sind, stellt der Missbrauch generativer KI durch verschiedene Akteure ein ernsthaftes Risiko für den öffentlichen Diskurs und die Informationsintegrität dar, wenn nicht dagegen vorgegangen wird.

Ein weiteres Merkmal generativer KI ist ihre unterschwellige Überzeugungskraft, die Meinungsumschwünge bewirken und sogar einige nachteilige Prozesse anstoßen kann, wobei die Möglichkeit für eine Überwachung solcher struktureller Auswirkungen und systemischer Risiken sehr begrenzt ist. Die Technologie wird zunehmend im kommerziellen, aber auch im politischen Bereich eingesetzt, mit KI oder virtuellen Influencern als computergenerierten virtuellen Persönlichkeiten, die wie menschliche Influencer in den sozialen Medien mit den Zielgruppen interagieren. Dadurch verschwimmt zunehmend die Grenze zwischen authentischen und synthetischen Mitteilungen und Akteuren im Internet. Angesichts dessen, dass es an rechtlichen Rahmenbedingungen für nicht-menschliche Akteure fehlt und das Verständnis und die Bewältigung der von KI ausgehenden Risiken durch Vorschriften wie das KI-Gesetz der EU<sup>34</sup> oder das Rahmenübereinkommen des Europarats über KI<sup>35</sup> ganz am Anfang stehen, wirft der Aufstieg virtueller Influencer eine Reihe drängender Fragen zur Informationsintegrität im Internet auf.<sup>36</sup> Dennoch stellt der Digital News Report 2025 fest, dass trotz dieser Herausforderungen die Nutzung von KI-Chatbots als Nachrichtenquelle zunimmt, insbesondere bei jüngeren Zielgruppen.

---

<sup>32</sup> Das Konzept des „Einpersonenpublikums“ wurde im Rahmen der Arbeit des Sachverständigenausschusses des Europarats zu den Auswirkungen generativer künstlicher Intelligenz auf die Meinungsfreiheit (MSI-AI) entwickelt.

<sup>33</sup> Miyake, E., *Virtual Influencers: Identity and Digitality in the Age of Multiple Realities*. Routledge, 2024.

<sup>34</sup> Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz)

<sup>35</sup> Übereinkommen des Europarats über künstliche Intelligenz und Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

<sup>36</sup> Khaki, A. und Srivastava, V., „AI-generated influencers: A new wave of cultural exploitation“. The Conversation, 20. Februar 2025.



Generative KI-Technologie wird sowohl über Chatbots und spezialisierte Applikationen angeboten als auch in soziale Medien und Suchmaschinen integriert. 2024 führte Google die *Übersichten mit KI* ein, eine Funktion, die KI-generierte Zusammenfassungen an den Anfang der Suchergebnisse stellt. Untersuchungen haben ergeben, dass solche Zusammenfassungen die Zahl der Klicks auf die Originalquellen verringern, was den ohnehin schon schwachen Website-Traffic für Nachrichtenverlage weiter reduziert.<sup>37</sup> Für Medienorganisationen hat dies zweierlei Folgen. Erstens verwenden Generative-KI-Unternehmen häufig Medieninhalte, um ihre Modelle zu trainieren, häufig ohne Wissen der Verlage oder ohne Entschädigung für eine solche möglicherweise kommerziell gewinnbringende Nutzung. Zweitens entkoppeln KI-generierte Zusammenfassungen, die in Suchergebnisse eingebettet sind, die Medieninhalte weiter von ihren Produzenten und untergraben sowohl die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Journalismus als auch seine demokratische Rolle.

## 1.6 Abschließende Bemerkungen

Sowohl digitale Plattformen als auch generative KI haben zur Desintegration des traditionellen Nachrichtenökosystems beigetragen, indem sie die kostenintensive Nachrichtenproduktion von ihren wirtschaftlichen Grundlagen in Vertrieb und Werbung getrennt haben. Dieser Strukturwandel hat tiefgreifende wirtschaftliche Folgen für die Zukunftsfähigkeit von Medienorganisationen, die nach wie vor die Eckpfeiler des professionellen Journalismus sind. Traditionelle Medienorganisationen sind weiterhin der wichtigste institutionelle Rahmen, der die Sicherheit, die ethischen Standards und die wirtschaftlichen Ressourcen bereitstellt, die für die Produktion von analytischem und investigativem Journalismus erforderlich sind, der sowohl kosten- als auch zeitintensiv, aber von höchstem demokratischen Wert ist. Journalistische Recherchen finden zwar auch im Rahmen transnationaler Initiativen und nationaler zivilgesellschaftlicher Strukturen statt oder werden sogar von Influencern betrieben, doch diese Modelle sind eine Ergänzung zur Rolle der traditionellen Medien und kein Ersatz für sie. Die Zukunft des Journalismus mit redaktionellen Standards und Rechenschaftspflicht bleibt jedoch ungewiss, da die traditionellen Medien, vor allem in schwächeren und lokalen Märkten, weiter an wirtschaftlichem Boden verlieren.

Redaktionelle Autonomie, das heißt die Fähigkeit der Redaktion, sich selbst zu verwalten und frei von unzulässigen politischen oder kommerziellen Einflüssen zu arbeiten, bleibt, gepaart mit redaktioneller Verantwortung, ein Grundprinzip des unabhängigen Journalismus. Redaktionelle Unabhängigkeit hat sich als eines der zentralen Konzepte im Europäischen Medienfreiheitsgesetz (EMFA)<sup>38</sup> herauskristallisiert, das als Eckpfeiler der Medienintegrität und als entscheidender Faktor für die Bewertung und Sicherung des Pluralismus auf dem Medienmarkt gilt. Gemäß EMFA ist die Wahrnehmung der

<sup>37</sup> Chapekis, A. und Lieb, A., „[Google users are less likely to click on links when an AI summary appears in the results](#)“, Pew Research Center study, 22. Juli 2025.

<sup>38</sup> [Verordnung \(EU\) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU \(Europäisches Medienfreiheitsgesetz\)](#).



redaktionellen Verantwortung für den Inhalt (was nicht immer gleichbedeutend mit Haftung ist) ein Schlüsselkriterium für die Definition eines Mediendiensteanbieters. Im digitalen Medienumfeld kann diese Definition auch Video-Sharing-Plattformen und sehr große Online-Plattformen umfassen, da diese zunehmend Formen redaktioneller Kontrolle über Teile ihrer Dienste ausüben.

Die Konzepte der redaktionellen Autonomie und Unabhängigkeit sind einem tiefgreifenden Wandel unterworfen. Es wird zunehmend anerkannt, dass Online-Plattformen einen erheblichen Einfluss auf die Sichtbarkeit, die Priorisierung und die Verbreitung von Nachrichten (und anderen Inhalten) ausüben, indem sie faktisch bestimmte redaktionelle Funktionen wie die Moderation und Kuratierung von Inhalten wahrnehmen. Dies bedeutet eine Abkehr von ihrer früheren Rolle als neutrale Vermittler, was sie von der Haftung für die von ihnen verbreiteten Inhalte ausgenommen hatte. Der EMFA und das Gesetz über digitale Dienste (DSA)<sup>39</sup> gehen diese aufkommenden Spannungen und das ungleiche Verhältnis zwischen Medienorganisationen und Online-Plattformen nun mehr und mehr an. Dennoch steht der wachsenden Macht der Online-Plattformen über die Informationsökosysteme großenteils immer noch kein angemessener Grad an Verantwortung und Rechenschaftspflicht gegenüber.

Angesichts der tiefgreifenden Veränderungen in der Nachrichten- und Informationsinfrastruktur, der beunruhigenden wirtschaftlichen Lage des Mediensektors und der weitreichenden sozialen und demokratischen Auswirkungen eines Informationsökosystems, das zunehmend von Akteuren mit begrenzter Rechenschaftspflicht gestaltet wird, sollten die politischen Entscheidungsträger ehrgeizigere Vorstellungen von einem Informationsraum entwickeln und vorantreiben, der wahrhaft der Demokratie dient und in dem die Grundwerte und der demokratische Beitrag des Journalismus bewahrt und gestärkt werden.

Anstatt lediglich auf die Risiken zu reagieren, die sich aus technologischen Innovationen ergeben, oder zu versuchen, den Kurs innerhalb der bereits von großen Technologieunternehmen dominierten Infrastrukturen zu korrigieren, bedarf es stärkerer Proaktivität bei der Konzipierung und Entwicklung alternativer digitaler Nachrichten- und Informationsinfrastrukturen für das öffentliche Interesse oder den Dienst an der Öffentlichkeit, die sich zwar auf Technologie stützen, sich jedoch nicht von ihr vereinnahmen lassen sollten.

---

<sup>39</sup> [Verordnung \(EU\) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG \(Gesetz über digitale Dienste\)](#)



## 2. Marktdynamik bei den Nachrichtenmedien

*Maria Luisa Stasi – Leiter Recht und Politik für digitale Märkte bei ARTICLE 19*

### 2.1 Einführung

Die Medien sind nicht nur ein Wirtschaftszweig. Ein freier, unabhängiger und pluralistischer Mediensektor ist ein bedeutender Grundpfeiler der Demokratie. Daher sind bei der Betrachtung der Marktdynamik bei den Nachrichtenmedien auch wirtschaftliche, soziale und das öffentliche Interesse betreffende Überlegungen zu berücksichtigen.

Nachrichtenmärkte unterscheiden sich von anderen Märkten dadurch, dass Nachrichten ein meritorisches Gut sind: ein Gut, das die Gesellschaft braucht, das aber von Privatpersonen tendenziell unterbewertet und von unregulierten Märkten tendenziell in zu geringem Umfang produziert wird.<sup>40</sup> In vielen Regionen der Welt, insbesondere in Europa, werden die Medienmärkte reguliert, um das öffentliche Interesse zu gewährleisten, und traditionell werden der Journalismus und der allgemeine Zugang zu Nachrichten öffentlich gefördert.<sup>41</sup>

Der Mediensektor hat sich in den letzten 20 Jahren tiefgreifend verändert, da auf den verschiedenen Ebenen der Wertschöpfungskette neue Akteure aufgetaucht sind und neue Technologien zu Verwerfungen bei der Produktion und Verbreitung von Nachrichten und zu erheblichen Veränderungen der Marktdynamik geführt haben. Diese Entwicklung lässt sich aus verschiedenen Blickwinkeln (institutionell, wirtschaftlich usw.) betrachten, das vorliegende Kapitel befasst sich jedoch mit den Veränderungen in den Geschäftsmodellen der Nachrichtenmedien.

In Abschnitt I werden die traditionellen Geschäftsmodelle der Medien als zweiseitiger Markt beschrieben und die digitale Disruption skizziert, die der Sektor seit Mitte der 2000er Jahre erlebt. Abschnitt II befasst sich mit dem Aufkommen und der zunehmenden Dominanz digitaler Intermediäre und deren Auswirkungen auf die Nachrichtenmärkte. Abschnitt III behandelt die politischen und regulatorischen Maßnahmen, die in verschiedenen Regionen der Welt ergriffen wurden, um diese Auswirkungen zu bewältigen. Abschnitt IV enthält einige abschließende Überlegungen zu neuen Trends und Entwicklungen, die schon Vorboten der neuen Transformationsphase sind.

---

<sup>40</sup> Ali C., „The Merits of Merit Goods: Local Journalism and Public Policy in a Time of Austerity“. *Journal of Information Policy* 6(1), 2016, pp. 105–28. Olsen u. a. 2020. „Communal News Work: COVID-19 Calls for Collective Funding of Journalism“. *Digital Journalism* 8(5), 2020, pp. 673–80.

<sup>41</sup> Picard R., „Funding Digital Journalism: The Challenges of Consumers and the Economic Value of News“. In Franklin B., Eldridge S. (eds.), *The Routledge Companion to Digital Journalism Studies*, Routledge, London, 2017, pp. 147–54.



Dieses Kapitel gibt einen knappen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen, Probleme und Maßnahmen, die beobachtet wurden. Die Diskussion über die Auswirkungen von KI-getriebenen Prozessen auf das Geschäftsmodell der Nachrichtenmedien stützt sich weitgehend auf die umfassende Analyse in Kapitel 10 dieses Berichts.

## 2.2 Geschäftsmodelle für Nachrichtenmedien und die digitale Disruption

### 2.2.1 Wirtschaftliche Merkmale von Nachrichtenmedienmärkten

Nachrichten sind ein öffentliches Gut. Als Produkt sind sie nicht ausschließbar und nicht erschöpfbar: Wenn eine Person sie konsumiert, beeinträchtigt dies ihre Verfügbarkeit oder ihren Wert für andere nicht.<sup>42</sup> Nachrichten sind also rivalitätsfrei. Zudem sind sie ein Erfahrungsgut: Man muss sie erfahren, um ihren Wert zu beurteilen. Diese Informationsasymmetrie hat Auswirkungen auf die Zahlungsbereitschaft der Verbraucher.<sup>43</sup> Darüber hinaus herrscht zwar kein Mangel an Medienprodukten,<sup>44</sup> aber der Konsum von Nachrichten der traditionellen Medienanbieter und Verlage ist rückläufig, was zwangsläufig zu einem Rückgang der Werbeeinnahmen führt, einer der Haupteinnahmequellen dieser Anbieter.

Der Journalismus ist traditionell auf zwei Märkten tätig: Er verkauft Nachrichten an das Publikum und das Publikum an Werbetreibende. Auch wenn die Nachrichtenanbieter sich bei beiden Seiten um Einnahmen bemühen, werden die meisten Kosten in der Regel von den Werbetreibenden gedeckt. Im Rahmen dieses zweiseitigen Marktmodells ist der Journalismus seit Langem die Plattform, über die Werbetreibende ihr Publikum erreichen, und er hat von erheblichen Netzwerkeffekten profitiert (je größer das Publikum, desto attraktiver wird die Plattform für Werbetreibende).<sup>45</sup>

Journalismus ist eine teure Angelegenheit. Nachrichtenprodukte haben hohe Fixkosten und niedrige variable Kosten: Das erste Produkt ist in der Herstellung teuer, Kopien davon jedoch billig.<sup>46</sup> Im Laufe der Jahre haben Nachrichtenorganisationen

<sup>42</sup> Chan-Olmsted S.M., „Issues in Strategic Management“. In Albaran A.B., Chan-Olmsted S.M., Wirth M.O. (eds.), *Handbook of Media Management and Economics*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 2006, pp. 161–80. Hamilton, J., *All the news that's fit to sell: How the market transforms information into news*. Princeton University Press, 2004.

<sup>43</sup> O'Brien D., Wellbrock C.M., Kleer N., „Content for free? Drivers of past payment, paying intent and willingness to pay for digital journalism – A systematic literature review“. *Digital journalism* 8(5), 2020, pp. 643-672.

<sup>44</sup> Evens T., „Media Economics and Transformation in a Digital Europe“. In d'Haenens L., Sousa H., Trappel J. (eds.), *Comparative Media Policy, Regulation and Governance in Europe: Unpacking the Policy Cycle*, Intellect, Bristol, 2018, pp. 41–54.

<sup>45</sup> Rochet J.C., Tirole J., „Two-sided Markets: A Progress Report“. *The RAND Journal of Economics* 37(3), 2006, pp. 645–67.

<sup>46</sup> Brogi E., Sjøvaag H., „Good practices for sustainable news media financing“, 2023.



verschiedene Strategien erprobt, um die Fixkosten zu senken, unter anderem die Skalierung. Dieser Punkt wird in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels näher beleuchtet.

## 2.2.2 Zwei Digitalisierungswellen und der Vormarsch der Plattformökonomie

Die Digitalisierung und insbesondere der Siegeszug der KI haben den Nachrichtensektor stark verändert. Einerseits haben die Nachrichtenproduzenten ihre Rolle als Plattform, die Publikum und Werbetreibende verbindet, an digitale Intermediäre wie soziale Medien, Suchmaschinen und neuerdings auch Chatbots und KI-Agenten verloren. Andererseits haben Nachrichten ihren besonderen Wert als öffentliches Gut eingebüßt und sind zu einem Content-Typ geworden, der mit vielen anderen konkurriert, die die Algorithmen der neuen digitalen Intermediäre Nutzern und Lesern vermitteln.

In den frühen 2000er Jahren musste sich der Journalismus darauf einstellen, dass Inhalte ins Internet abwanderten und neue Formen der Interaktion mit diesen Inhalten aufkamen. Diese Phase war gekennzeichnet durch neue Wege der Publikumsbeteiligung, nutzergenerierte Inhalte und die weit verbreitete Möglichkeit, zu kommentieren und zu diskutieren. Die Anpassung wirkte sich auch auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten im Ökosystem der Medien aus, weil zunehmend erwartet wurde, dass Inhalte kostenlos sind<sup>47</sup> – mit erheblichen Folgen für die Zahlungsbereitschaft der Leser und die Einnahmenströme im Nachrichtengeschäft.

Ab Mitte der 2010er Jahre wurden digitale Plattformen die neuen Intermediäre und setzten eine datengetriebene Personalisierung durch. Und das ging schnell: Schon 2013 bezeichnete der Digital News Report<sup>48</sup> des Reuters Institute Suchmaschinen und soziale Medien als die „neuen Gatekeeper“ für Nachrichten, und 2016 waren soziale Medien laut derselben Quelle zum wichtigsten Zugangskanal für Nachrichten geworden. Der Bericht zeigte auch, dass die Zunahme der Nachrichten, die über soziale Netzwerke, Portale und mobile Apps abgerufen und zunehmend auch konsumiert werden, dazu führt, dass die ursprüngliche Nachrichtenmarke deutlich weniger wahrgenommen wird – ein Trend, der in den letzten acht Jahren stabil geblieben ist.

Diese Dynamik hatte erhebliche Auswirkungen auf das Geschäftsmodell der Nachrichtenorganisationen.<sup>49</sup> Zu diesen Veränderungen gehört, dass digitale Intermediäre die zweiseitige Marktstruktur von Nachrichten durch ein mehrseitiges Modell ersetzt

---

<sup>47</sup> Sjøvaag H., *The Markets for News. Enduring Structures in the Age of Business Model Disruption*, Routledge, London, 2023, op cit.

<sup>48</sup> Newman N., Levy D.A.L., [Reuters Institute digital news report 2013: Tracking the future of news](#). Reuters Institute for the Study of Journalism, 2013.

<sup>49</sup> Es gibt eine Fülle von Literatur aus verschiedenen Regionen der Welt, die sich mit den Verwerfungen durch digitale Intermediäre befasst. Im Folgenden einige Beispiele: Moore M., Tambini D. (eds.), *Digital Dominance. The Power of Google, Amazon, Facebook and Apple*, Oxford University Press, 2018; Bradford A., *The Digital Empires. The global battle to regulate technology*, Oxford University Press, 2023; Zuboff S., *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power.*, Profile Books, London, 2019.



haben.<sup>50</sup> Sie vermitteln die Produktion, Suche und Bereitstellung von Inhalten und hosten, moderieren und kuratieren Inhalte und soziale Interaktionen, (größtenteils) ohne sie selbst zu produzieren.<sup>51</sup> Jede Transaktion zwischen Nutzern auf der Plattform ist auch eine Transaktion mit der Plattform, bei der ein Mehrwert hängen bleibt, der sich vom Netz auf die Plattform verlagert.<sup>52</sup>

Digitale Intermediäre agieren wie Marktplätze, und ihr Kerngeschäft besteht darin, externe Interaktionen zu ermöglichen und Werbung zu verkaufen. Um den Werbewert zu maximieren, extrahieren, analysieren und vermarkten sie persönliche Daten.<sup>53</sup> Das vorherrschende Bild ist, dass diese Plattformen die Daten der Nutzer ohne deren Wissen oder Zustimmung verwenden, um aus Gewinnstreben ihr Verhalten durch Personalisierung zu manipulieren.<sup>54</sup> Wissenschaftler sprechen auch von Überwachungskapitalismus.<sup>55</sup>

Digitale Intermediäre sind Aufmerksamkeits-Gatekeeper: Sie kontrollieren und monetarisieren die Aufmerksamkeit der Nutzer durch das milliardenfache Matching ihrer Anfragen mit passenden Inhalten, Dienstleistungen oder Produkten von Lieferanten.<sup>56</sup> Je mehr Nutzerdaten sie haben, desto besser gelingt dieses Matching – sei es im E-Commerce, im Verkehr oder bei personalisierten Social-Media-Feeds.

Wie Wissenschaftler festgestellt haben, lässt sich „besser“ anhand einer Vielzahl von Kennzahlen erklären, und die auf Algorithmen basierenden Marktplätze für das Matching von Informationen können äußerst effizient sein, sofern dafür gesorgt ist, dass sie fair bleiben.<sup>57</sup> Diese Märkte weisen jedoch eine Dynamik auf, bei der dem Gewinner (fast) alles zufällt, und dies macht sie anfällig für Gatekeeping und Missbrauch.<sup>58</sup> Wissenschaftler argumentieren, dass marktbeherrschende Intermediäre in einem bestimmten Aufmerksamkeitsmarkt die Knappheit der Aufmerksamkeit nutzen, um sich einen zunehmenden Anteil der Erträge zu sichern, etwa indem sie Ressourcen von geringerer Qualität bereitstellen oder die Teilnehmer des Ökosystems zwingen, für Sichtbarkeit zu bezahlen.<sup>59</sup> Dies schadet sowohl der Nachfrageseite (Nutzern und Lesern) als auch der Angebotsseite (Nachrichtenmedien und Werbetreibenden).<sup>60</sup>

---

<sup>50</sup> Nieborg D.B., Poell T., „The Platformization of Cultural Production: Theorizing the Contingent Cultural Commodity“. *New Media & Society* 20(11), 2018, pp. 4275–92.

<sup>51</sup> Gillespie T., *Custodians of the Internet: Platforms, content moderation and the hidden decisions that shape social media*, Yale University Press, 2018.

<sup>52</sup> Karimi J., Walter Z., The role of dynamic capabilities in responding to digital disruption: A factor-based study of the newspaper industry, *Journal of Management Information Systems* 32(1), 2015, pp. 39–81.

<sup>53</sup> Hinzt A. u. a., *Digital citizenship in a datafied society*, John Wiley & Sons, 2018.

<sup>54</sup> Moore M., Tambini D., 2018, op cit.; Bradford A., 2023, op cit.

<sup>55</sup> Zuboff S., 2019, op cit.

<sup>56</sup> O'Reilly T., Strauss I., Mazzucato M., *Algorithmic Attention Rents: A theory of digital platform market power*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series, 2013 (IIPP WP 2023-10)

<sup>57</sup> O'Reilly T. u. a., 2023, op cit.

<sup>58</sup> Wu T., „The oligopoly problem“. *The New Yorker*, 14 April 2013; Petit N., *Big Tech and the Digital Economy: The M oligopoly Scenario*, Oxford University Press, Oxford, 2020.

<sup>59</sup> Nielsen R.K., Ganter S.A., *The power of platforms: shaping media and society*, Oxford University Press, 2022.

<sup>60</sup> Hovenkamp H., „Antitrust and platform monopoly“. *Yale Law Journal* 130(8), 2020, pp. 1952–2051.



### 2.2.2.1 Einfluss digitaler Intermediäre auf das Geschäftsmodell der Nachrichtenbranche

In diesem Abschnitt geht es um drei eng verflochtene Dimensionen der vielschichtigen Auswirkungen, die das Geschäftsmodell digitaler Intermediäre und der Plattformökonomie auf das Geschäftsmodell der Nachrichtenbranche hat. Um diese gesamten Auswirkungen genau verstehen zu können, müssen alle drei Dimensionen ganzheitlich bewertet werden.

### 2.2.2.2 Beziehung zu den Werbetreibenden

Digitale Intermediäre sind zum Treffpunkt von Nutzern und Werbetreibenden geworden, und parallel dazu hat sich das Ökosystem der Werbung stark in Richtung auf automatisierte Werbung (Programmatic Advertising) verlagert. Werbung beruhte in der Vergangenheit auf langfristiger Markenbekanntheit und war völlig kontextabhängig: Die Werbetreibenden wählten Publikationen anhand ihrer Leserschaft aus. Große Werbetreibende entschieden sich für überregionale oder regionale Zeitungen und kleinere Unternehmen, denen diese zu teuer waren, für Lokalzeitungen. Letztere produzierten ein einzigartiges, nicht austauschbares Produkt, nämlich lokale Informationen, das sie vor der Konkurrenz auf anderen Ebenen schützte.<sup>61</sup> Dieses Modell wurde in der Regel als das Umbrella-Modell für Verlage bezeichnet.<sup>62</sup>

Heute werden die meisten Werbekampagnen von multinationalen Agenturen KI-gestützt, automatisiert und datengetrieben durchgeführt. Bei diesem Prozess – oft als Real-Time-Bidding (RTB) bezeichnet – werden die Zielgruppen anhand von algorithmischem Profiling definiert.<sup>63</sup> Die Werbetreibenden umgehen die Plattform, die ihnen einst die Nachrichtenbranche bot, und zahlen für den direkten Zugang zu den Verbrauchern im Internet im Rahmen von Auktionen, die nur Millisekunden dauern. Anstelle fester Preise für bestimmte Zielgruppen ist die Preisgestaltung hier dynamisch, wobei verschiedenen Kunden jeweils verschiedene Preise berechnet werden.<sup>64</sup> Darüber hinaus verliert die inhaltliche Differenzierung in KI-getriebenen Märkten einen Teil ihres wirtschaftlichen Wertes und ist mittlerweile weniger wichtig als das Erreichen der richtigen Nutzer.<sup>65</sup>

Dieser Wandel hat die lokalen, regionalen und nationalen Nachrichtenmärkte in eine globale Arena verwandelt, in der alle Akteure um die Aufmerksamkeit der Nutzer konkurrieren und Entscheidungen nicht mehr lokal getroffen werden, wodurch das oben beschriebene traditionelle Umbrella-Modell untergraben wird.<sup>66</sup> Außerdem haben die digitalen Intermediäre die Kontrolle über die Daten der Nutzer. Dennoch bleiben die meisten Nachrichtenorganisationen dem zweiseitigen Marktmodell verhaftet. Allerdings

<sup>61</sup> Bridges J., Litman B.R., Bridges L.W., „Rosse's model revisited: Moving to concentric circles to explain newspaper competition“, *The Journal of Media Economics* 15(1), 2002, pp. 3-19. Picard R.G., *The economics of journalism and news provisions*, in Vos T. (ed.) *Journalism*, De Gruyter, 2018.

<sup>62</sup> Sjøvaag H., „The business of news in the AI economy“, *AI Magazine* 45(2), 2024, pp. 246-255.

<sup>63</sup> Bodó B., „Selling News to Audiences – A Qualitative Inquiry Into the Emerging Logics of Algorithmic News Personalization in European Quality News Media“, *Digital Journalism* 7(8), 2019, pp. 1054–75.

<sup>64</sup> Eine Erklärung, was RTB ist und wie es funktioniert, finden Sie hier: Irish Council of Civil Liberties Enforce, [RTB Online ad auctions](#).

<sup>65</sup> Sjøvaag H., 2024, op cit.

<sup>66</sup> Sjøvaag H., Owren T., „The non-substitutability of local news? Advertising and the decline of journalism's umbrella market model“, *Nordicom Review* 42(1), 2021, pp. 1-15.



benötigen sie bessere Daten, Publikumsmessung, plattformfähige Inhalte, eine größere Reichweite und eine ausreichende Größe, um mit Giganten wie Google, Facebook oder TikTok konkurrieren zu können.

### 2.2.2.3 Auswirkungen von KI-getriebenen Prozessen

Wie Wissenschaftler anmerken, haben Nachrichtenmedien bei jeder Gelegenheit mit digitalen Intermediären kooperiert und versucht, sich auf deren Geschäftsmodelle einzustellen.<sup>67</sup> Diese Veränderungen waren jedoch mit Kosten verbunden. Weil die Beziehung zwischen Publikum und Journalismus durch Plattformen vermittelt wird, muss die Nachrichtenbranche ihre Inhalte plattformfähig machen<sup>68</sup> und dafür sorgen, dass sie modular, veränderbar und für die Monetarisierung auf Plattformen optimiert sind.<sup>69</sup> Dies bedeutet eine Verlagerung von der linearen Produktion hin zu einem iterativen, datengetriebenen Prozess, bei dem die Inhalte konsequent für die Verbreitung über Plattformen optimiert und datenfähig gemacht werden, um ergänzende Funktionen zu ermöglichen, die von Social-Media-Plattformen oder Suchmaschinen angeboten werden.<sup>70</sup> Um diese Dynamik aus verschiedenen Blickwinkeln zu beschreiben, werden neue Konzepte wie Plattformabhängigkeit oder infrastrukturelle Vereinnahmung (Infrastructure Capture) verwendet.<sup>71</sup>

Diese Anpassungen und die infrastrukturelle Vereinnahmung haben Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Nachrichtenmedien, die redaktionellen Entscheidungen sowie die Qualität und Vielfalt der produzierten Inhalte. Diese Auswirkungen betreffen die gesamte Branche. Nachrichtenmedien sind ja keine Technologieanbieter, sondern Technologieabnehmer.<sup>72</sup> Sie stützen sich weitgehend auf Lösungen von der Stange, vom Cloud Computing bis zur Datenanalyse, und dies erschwert es ihnen, im digitalen Ökosystem ihre Autonomie zu wahren. Es besteht ein immanenter Konflikt zwischen den Geschäftsinteressen einer Handvoll mächtiger privater Akteure, die dieses Ökosystem prägen, und den öffentlichen Werten, für die unabhängige Medien stehen.<sup>73</sup>

Für einige Nachrichtenmedien (meist große, alteingesessene Medien mit weltweit bekannter Marke) ist die Lage nicht so übel. Ihnen ist es gelungen, sich in ihrem plattformgetriebenen Engagement mehr Autonomie zu bewahren, und sie haben erheblich davon profitiert, dass sie KI-Prozesse eingeführt haben, um Aufgaben zu optimieren und

---

<sup>67</sup> Kleis Nielsen R., Ganter S.A., „Dealing with Digital Intermediaries: A Case Study of the Relations Between Publishers and Platforms“, *New Media & Society* 20(4), 2018, pp. 1600–1617.

<sup>68</sup> Russell F.M., „The New Gatekeepers: An Institutional-Level View of Silicon Valley and the Disruption of Journalism“, *Journalism Studies* 20(5), 2019, pp. 631–48.

<sup>69</sup> Nieborg D.B., Poell T., „The Platformization of Cultural Production: Theorizing the Contingent Cultural Commodity“. *New Media & Society* 20(11), 2018, pp. 4275–92.

<sup>70</sup> Sjøvaag H. 2024, op cit.

<sup>71</sup> Für eine Erinnerung, siehe: Sjøvaag H., 2023, Chapter 5; Nechushtai E., „Could Digital Platforms Capture the Media Through Infrastructure?“ *Journalism* 19(8), 2018, pp. 1043–58. 2018; Pickard V., „Can Journalism Survive in the Age of Platform Monopolies? Confronting Facebook's Negative Externalities“, in *Digital Platform Regulation*, 2022, pp. 23–41; Simon F.M., „Escape Me If You Can: How AI Reshapes News Organisations' Dependency on Platform Companies“, *Digital Journalism* 12(2), 2023, pp. 149–70.

<sup>72</sup> Kleis Nielsen R., Ganter S.A., op cit., 2022.

<sup>73</sup> A. Ferrari Brown, „[Independent media has an infrastructural problem](#)“, Tech Policy Press, 8 April 2025.



Kosten zu senken. Sie konnten mit KI-Unternehmen Vereinbarungen zur Verbesserung ihrer digitalen Infrastruktur schließen und sogar „von Nachrichten für Nachrichten entwickelte Experimente mit generativer KI“ starten.<sup>74</sup> Zudem haben sie bei Verhandlungen über den Zugang zu ihren Inhalten für das Training von KI und insbesondere generativer KI eine gewisse Verhandlungsmacht. Die meisten Nachrichtenmedien haben jedoch weder solchen Einfluss noch ausreichende Ressourcen, um sich aus Beziehungen zurückzuziehen, in denen sie entmachtet werden.<sup>75</sup> Insbesondere lokale Medien können es sich nicht leisten, Inhalte von OpenAI oder Facebook oder anderen Intermediären (die zum neuen Vehikel geworden sind, über das Nutzer an Inhalte der Nachrichtenanbieter gelangen) zurückzuziehen, weil die eigene Website im Kampf um die Aufmerksamkeit der Nutzer nicht mit diesen Plattformen konkurrieren kann. Ebenso wenig können sie sich realistischerweise gegen das KI-Scraping durch Google und andere entscheiden, obwohl dabei eindeutig Urheberrechte verletzt werden.<sup>76</sup> Wie der OSZE-Beauftragte für die Freiheit der Medien kürzlich feststellte, werden journalistische Inhalte in großem Umfang ohne Genehmigung, Quellenangabe und Vergütung zum Training von KI-Systemen verwendet.<sup>77</sup> Dieses Phänomen und die Reaktionen darauf werden in Kapitel 10 dieses Berichts näher untersucht.

Eine weitere Herausforderung besteht in der Anpassung an KI-getriebene Prozesse, die nicht nur für die Produktion, sondern auch für die Verbreitung schwierig und teuer ist. Nachrichtenmedien müssen operative Einheiten einrichten, die sich um automatisierte Werbung und Publikumsanalysen kümmern können.

#### 2.2.2.4 Sichtbarkeit und Kuratierung/Moderation von Inhalten

Die dritte Dimension der Auswirkungen digitaler Intermediäre auf das Geschäftsmodell der Nachrichtenbranche betrifft deren Aktivitäten und Richtlinien, die die Sichtbarkeit von Nachrichteninhalten beeinflussen, insbesondere die Kuratierung bzw. Empfehlung und, in geringerem Maße, die Moderation von Inhalten. Im Großen und Ganzen legen diese Richtlinien die Grenzen und Grundregeln für das oben beschriebene algorithmische Matching der Plattform fest. Sie sind von Wissenschaftlern und Experten ausgiebig kommentiert worden. In diesem Abschnitt geht es um ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Nachrichtenmedien.

Empfehlungs- und Kuratierungsparameter sind in Bezug auf den öffentlichen Wert von Nachrichten oft neutral,<sup>78</sup> weil sie meist auf die Förderung der Interaktion („Engagement“) optimiert sind. Es gibt Belege für positive wie auch für negative Auswirkungen auf den Nachrichtenkonsum,<sup>79</sup> doch die öffentliche Debatte dreht sich in den letzten Jahren vor allem um die Auswirkungen von Empfehlungen auf den öffentlichen

<sup>74</sup> „[The Washington Post partners with OpenAI on search content](#)“, The Washington Post, 22 April 2025.

<sup>75</sup> Nechushtai E., 2018, op cit.

<sup>76</sup> Tobitt C., „[How Google forced publishers to accept AI scraping as price of appearing in search](#)“, PressGazette, 12 May 2025.

<sup>77</sup> [Joint statement on Artificial Intelligence and Freedom of Expression](#), Brussels, 7 May 2025.

<sup>78</sup> Für eine ausführliche Analyse des Themas siehe: Helberger N. u. a., „[Building Human Values into Recommender Systems: An Interdisciplinary Synthesis](#)“, in *ACM Transactions on Recommender Systems* 2(3)(20), 2024, pp. 1–57.

<sup>79</sup> Fletcher R., Kleis Nielsen R., „[Are people incidentally exposed to news on social media? A comparative analysis](#)“, *New Media & Society* 20 (7), 2018, pp. 2450–2468.



Diskurs, insbesondere im Hinblick auf die Vielfalt der Inhalte und die Richtigkeit der Informationen.<sup>80</sup>

Wenn digitale Intermediäre Moderations- oder Empfehlungsrichtlinien anwenden, um Inhalte zu entfernen oder deren Sichtbarkeit zu verringern, hat dies erhebliche Auswirkungen auf die Fähigkeit von Nachrichtenmedien, Nutzer zu erreichen, und damit auf ihre Monetarisierungsmöglichkeiten. Die Auswirkungen auf die Sichtbarkeit von Nachrichteninhalten erstrecken sich nicht nur auf soziale Medien, sondern auch auf Suchmaschinen, wo Indizierung, Ranking und die Bevorzugung eigener Angebote zu diesen Auswirkungen beitragen. Verschärft wird die Herausforderung durch die hohe Marktkonzentration, die im Falle der Suchmaschinen zu einem Monopolszenario führt.<sup>81</sup>

## 2.2.3 Politische und regulatorische Maßnahmen

Dieser Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über die wichtigsten regulatorischen und politischen Maßnahmen, die Regierungen und Regulierer in verschiedenen Regionen der Welt ergriffen haben, um auf die Veränderungen und Herausforderungen zu reagieren, die durch die Digitalisierung und den Vormarsch der Plattformökonomie ausgelöst wurden.

### 2.2.3.1 Themen im Bereich Werbung

In den letzten zehn Jahren hat sich die Aufmerksamkeit der Regulierer aus mehreren Gründen auf das System der Werbetechnologie (Ad-Tech) konzentriert, das die Plattformökonomie antreibt. Experten weisen auf weit verbreitete Datenschutzverletzungen im RTB-System hin: Wenn Nutzer Websites besuchen und verhaltensbezogene Werbung sehen, werden personenbezogene Daten – wie Surfgewohnheiten, Standort, Geräteinformationen und sogar sensible Profilangaben – unrechtmäßig an zahlreiche Unternehmen weitergegeben. Dies verstößt gegen die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)<sup>82</sup> der EU und ähnliche Gesetze anderswo.

In der EU begannen die rechtlichen Auseinandersetzungen um RTB im Jahr 2018, als bei den europäischen Datenschutzbehörden Beschwerden gegen Google und andere Ad-Tech-Unternehmen eingingen. Der Fall ist seither anhängig, und die irische Data Protection Commission hat 2019 eine eigene Untersuchung des RTB-Systems von Google eingeleitet, die ebenfalls noch nicht abgeschlossen ist. RTB stand in letzter Zeit im Mittelpunkt des Interesses. Im Mai 2025 erklärte der belgische Appellationshof das „Transparency & Consent Framework“ (TCF) zur Einholung von Einwilligungen in die Datenverarbeitung, auf

---

<sup>80</sup> Helberger N. et al, 2024, op cit.

<sup>81</sup> United States, u. a. v. Google, LLC, No. 20-cv-3010 (APM) (D.D.C. Aug. 5, 2024), Dkt. No. 1033.

<sup>82</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119, 4.5.2016, S. 1–88.



das sich die gesamte Werbebranche stützt, für rechtswidrig.<sup>83</sup> Außerdem sah sich Microsoft im Mai 2025 mit seiner ersten irischen Sammelklage wegen einer mutmaßlichen Datenschutzverletzung durch Ad-Tech konfrontiert.<sup>84</sup>

Das Ad-Tech-System begegnet auch wettbewerbsrechtlichen Bedenken und wurde bereits von mehreren Wettbewerbsbehörden unter die Lupe genommen. Das Hauptproblem ist die Monopolisierung: Google hat sowohl beim Werbeserver der Verlage (Sell-Side) als auch beim automatisierten Anzeigenkauf (Buy-Side) eine marktbeherrschende Stellung und nutzt sie auch, um seinem eigenen Vermittlungsdienst AdX einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der Konkurrenz zu verschaffen.<sup>85</sup>

Die ersten Warnungen wegen der Ad-Tech-Praktiken von Google gab es 2021, beginnend mit der Untersuchung der französischen Wettbewerbsbehörde, die eine Geldstrafe in Höhe von EUR 220 Millionen verhängte und Google zu „operativen Änderungen“ zwang.<sup>86</sup> Seitdem sind die Rufe nach strengerer Maßnahmen lauter geworden, nicht nur in der EU. Die Europäische Kommission veröffentlichte 2023 eine Mitteilung der Beschwerdepunkte, in der sie geltend macht, dass Google seine Monopolstellung missbraucht hat, und erwägt in Ermangelung echter Anreize für das Unternehmen, sein Geschäftsmodell zu ändern, neben einer Geldstrafe auch strukturelle Abhilfemaßnahmen zu verhängen.<sup>87</sup> Wissenschaftler und Experten argumentieren, dass strukturelle Veränderungen notwendig sind, um dieses Monopol zu brechen und einen wettbewerbsorientierten Markt zu schaffen, auf dem die Anreize geändert werden (auch im Hinblick auf den Datenschutz).<sup>88</sup>

Auch in den Vereinigten Staaten setzte sich das Justizministerium durch, als der District Court for the Eastern District of Virginia im April 2025 in einem Grundsatzurteil feststellte, dass Google durch die Monopolisierung der digitalen Werbemarkte im offenen Internet gegen das Kartellrecht verstoßen hat. Nach Ansicht des Gerichts schadete Google seinen Verlagskunden, dem Wettbewerbsprozess und letztlich den Konsumenten von Informationen im offenen Internet.<sup>89</sup>

Im Vereinigten Königreich wurden Googles Praktiken im Ad-Tech-Sektor ebenfalls unter die Lupe genommen. Hier gab die Competition and Markets Authority im September

---

<sup>83</sup> Irish Council for Civil Liberties, „[EU ruling: tracking-based advertising by Google, Microsoft, Amazon, X, across Europe has no legal basis](#)“, 14 May 2025; Tar J., Newman M., „[Belgian court upholds IAB Europe's fine for breaching EU data privacy rules \(update\\*\)](#)“, MLex, 14 May 2025. Für eine ausführlichere Erklärung siehe auch Ryan J., Santos C., „[An Unending Data Breach Immune to Audit? Can the TCF and RTB Be Reconciled with the GDPR?](#)“ 23 March 2022.

<sup>84</sup> Tar J., „[Microsoft hit with first Irish class action over alleged adtech data breach](#)“, MLex, 26 May 2025.

<sup>85</sup> Europäische Kommission, „[Kartellrecht: Kommission übermittelt Google Mitteilung der Beschwerdepunkte wegen missbräuchlicher Praktiken im Bereich der Online-Werbetechnologie](#)“, 14. Juni 2023.

<sup>86</sup> Kayali L., „[Google agrees to advertising changes after €220M French antitrust fine](#)“, Politico, 7 June 2021.

<sup>87</sup> Europäische Kommission, „[Kartellrecht: Kommission übermittelt Google Mitteilung der Beschwerdepunkte wegen missbräuchlicher Praktiken im Bereich der Online-Werbetechnologie](#)“, 14. Juni 2023.

<sup>88</sup> Siehe u. a.: Open Markets Institute u. a., „[Letter to the European Commission on the EU ad tech case](#)“.

<sup>89</sup> U.S. Department of Justice, „[Department of Justice Prevails in Landmark Antitrust Case Against Google](#)“, 17 April 2025.



2024 eine Mitteilung der Beschwerdepunkte heraus und prüft aktuell die Stellungnahmen dazu.<sup>90</sup>

Ad-Tech ist zudem auch in Rechtsakten wie dem Digital Services Act (DSA)<sup>91</sup> der EU geregelt, in dem Werbung, Risikominderung, Transparenz, Standards und Verhaltenskodizes erwähnt werden. Darüber hinaus schreibt Artikel 27 des DSA vor, dass sehr große Online-Plattformen (Very Large Online Platforms – VLOPs) und sehr große Online-Suchmaschinen (Very Large Online Search Engines – VLOSEs), die Empfehlungssysteme einsetzen, für diese Systeme mindestens eine Option anbieten müssen, die nicht auf Profiling basiert. Wenn diese Empfehlungssysteme in großem Umfang genutzt werden – was nicht der Fall ist, auch weil es den großen Unternehmen an Anreizen mangelt, diese Option für ihren Nutzerstamm attraktiv zu machen –, könnten sie der weit verbreiteten Nutzung von automatisierter Werbung Grenzen setzen.

Obwohl der Ad-Tech-Sektor zunehmend in den Fokus der Regulierungsbehörden gerät, gibt es keinen klaren Vorschlag für ein alternatives System, das allen Akteuren zugutekommt, auch den Verlegern und Lesern. Der mögliche Einsatz kontextbezogener Werbung als Lösung für ethische und rechtliche Bedenken im Zusammenhang mit gezielter datengetriebener Werbung auf Basis der persönlichen Daten der Nutzer ist umstritten, und in der Forschung wird diesem Thema zu wenig Beachtung geschenkt.<sup>92</sup> Außerdem kann die breite Einführung eines anderen Werbesystems allein nicht die derzeitigen Engpässe beseitigen, die eine Wertschöpfung ermöglichen.

#### 2.2.3.2 Themen im Bereich KI

Wenn sich Nachrichtenmedien auf KI-getriebene Prozesse einstellen und sich bemühen, Nachrichteninhalte plattformfähig zu machen, ist dies, wie bereits erwähnt, mit Kosten in Form von Abhängigkeit und Vereinnahmung verbunden. Einige Journalisten haben sich organisiert, um die Vorteile der KI zu nutzen und sich gleichzeitig gegen diese Risiken zu wehren, etwa in Initiativen wie Generative AI in the Newsroom.<sup>93</sup> Den meisten Nachrichtenmedien, insbesondere auf lokaler Ebene, fehlen jedoch die Mittel, um auf dieser Welle zu reiten, ohne von ihr überrollt zu werden.

Wissenschaftler beginnen, sich mit diesen Herausforderungen zu befassen, betrachten aber eher sektorübergreifend die grundsätzlichen strukturellen und wirtschaftlichen KI-Abhängigkeiten, während die medienspezifischen Auswirkungen noch zu wenig erforscht werden.

---

<sup>90</sup> Competition and Markets Authority, „[Investigation into suspected anti-competitive conduct by Google in ad tech](#)“, 6 September 2024.

<sup>91</sup> Verordnung (EU) 2022/2065, pp. 1–102.

<sup>92</sup> Irish Council for Civil Liberties, „[Sustainable without surveillance](#)“, October 2021; Häglund, E., Björklund, J., „AI-Driven Contextual Advertising: Toward Relevant Messaging Without Personal Data“, *Journal of Current Issues & Research in Advertising*, 45(3), 2024, pp. 301–319.

<sup>93</sup> Xiao Q., 2025, op. cit.



Auf regulatorischer Ebene hat die Europäische Union den European Media Freedom Act (EMFA)<sup>94</sup> eingeführt, der bei Fusionen, an denen Medienakteure beteiligt sind und/oder die im Mediensektor stattfinden, einen „Test auf Medienpluralismus“ vorschreibt. Dieser Test analysiert die Auswirkungen solcher Fusionen auf den Medienpluralismus und die öffentliche Meinungsbildung, die redaktionelle Unabhängigkeit und die wirtschaftliche Tragfähigkeit. Forscher haben sich mit diesem Test ausführlich beschäftigt,<sup>95</sup> und wie er in der EU praktisch umgesetzt wird, bleibt abzuwarten.

### 2.2.3.3 Themen im Bereich Sichtbarkeit und Kuratierung/Empfehlung von Inhalten

Wie in Abschnitt II dargelegt, ergibt sich die disruptive Wirkung der Digitalisierung auf die Nachrichtenmedien zu einem entscheidenden Teil aus den Aktivitäten und Richtlinien, mit denen digitale Intermediäre die Sichtbarkeit von Inhalten beeinflussen oder kontrollieren. Ähnlich wie im Ad-Tech-Sektor werden diese Aktivitäten von mehreren Medienregulierern verfolgt und aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet.

In der EU müssen die Praktiken der großen Plattformen zur Moderation und Empfehlung von Inhalten dem DSA entsprechen. Nach Artikel 34 und 35 müssen diese Plattformen eine Risikobewertung zu den Auswirkungen ihrer algorithmischen Systeme u. a. auf die Freiheit und den Pluralismus der Medien vornehmen und geeignete Instrumente zur Minderung dieser Auswirkungen einführen. Der DSA befindet sich noch in den ersten Jahren seiner Umsetzung und hat zwar großes Veränderungspotenzial, doch die Regulierungsbehörden scheinen sich einig zu sein, dass es dauern wird, bis diese Veränderungen eintreten.

Die wichtigste Lösung der EU-Regulierung findet sich jedoch im EMFA. Artikel 18 sieht eine besondere Behandlung von Medieninhalten durch VLOPs vor. Die Vorschrift zielt darauf ab, Inhalte von Mediendiensteanbietern vor willkürlicher Aussetzung oder Beschränkung der Sichtbarkeit durch die Plattformen zu schützen. Diese Bestimmung, für die Verleger und Journalisten hart gekämpft haben, soll ein wichtiges Instrument sein, um das Verhältnis zwischen digitalen Intermediären und Nachrichtenmedien wieder ins Gleichgewicht zu bringen, indem die Sichtbarkeit von Nachrichteninhalten und damit die Tragfähigkeit von Mediendiensteanbietern garantiert wird.<sup>96</sup> Dennoch gibt es bei der Durchsetzung nach wie vor Probleme, insbesondere im Hinblick auf das System der Eigenerklärungen von Medien, auf das sich die Regelung stützt.<sup>97</sup> Darüber hinaus haben

---

<sup>94</sup> Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz), ABL L, 2024/1083.

<sup>95</sup> Siehe u. a.: Manganelli A., Mariniello L., „[Blurring boundaries: the EMFA's new framework for media concentration and pluralism](#)“, 9 May 2025; Parcu P.L., Carlini R., „[How article 22 aims to tackle market power in the platformed media environment. A critical test for European media](#)“, 18 December 2024; Stasi M.L., „[Media mergers between competition law and the European Media Freedom](#)“, in *Research Handbook in Competition and Technology*, Edward Elgar, 2025.

<sup>96</sup> Siehe u. a.: European Federation of Journalists u. a., „[EMFA: Media sector urges to vote for a journalist's privilege over content moderation](#)“, 26 September 2023.

<sup>97</sup> Brogi E. et al., „[The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism](#)“, July 2023; Tambini D., „[The EU is taking practical measures to protect media freedom. Now we need theory](#)“, 9 May 2023.



einige Wissenschaftler in Frage gestellt, ob diese Regelung geeignet ist, die Ursache des Ungleichgewichts zwischen digitalen Intermediären und Mediendiensteanbietern zu beseitigen.<sup>98</sup>

Ein dritter Ansatzpunkt, um dieses Verhältnis wieder ins Gleichgewicht zu bringen, ist die Verabschiedung von Bargaining Codes (Verhandlungsrichtlinien). Das erste Beispiel war Australien, wo der Gesetzgeber im Jahr 2021 einen verbindlichen Bargaining Code erlassen hat, um die Tragfähigkeit des Journalismus im öffentlichen Interesse in dem Land zu unterstützen.<sup>99</sup> Er soll das Machtgefälle zwischen digitalen Plattformen und australischen Nachrichtenunternehmen beseitigen, indem er es den in Frage kommenden Nachrichtenunternehmen ermöglicht, einzeln oder gemeinsam mit digitalen Plattformen über eine Bezahlung für die Aufnahme von Nachrichten in die Plattformen und Dienste zu verhandeln. Diesen Weg schlug dann auch Kanada ein, das 2023 ein ähnliches Gesetz erließ.<sup>100</sup>

Ein vierter und letzter Ansatzpunkt stützt sich auf das Urheberrecht oder verwandte Schutzrechte, um die journalistische Arbeit zu schützen und sicherzustellen, dass digitale Intermediäre die Rechteinhaber für die Nutzung dieser Arbeit angemessen vergüten.<sup>101</sup>

Wie in Abschnitt II erwähnt, betreffen die Auswirkungen auf die Sichtbarkeit von Nachrichteninhalten nicht nur die sozialen Medien, sondern auch Suchmaschinen. Auch hier ist die unausgewogene Beziehung zwischen diesen digitalen Intermediären und den Nachrichtenmedien auf eine stark konzentrierte Marktstruktur zurückzuführen, in der es äußerst schwierig, wenn nicht gar unmöglich wird, nachhaltige Alternativen zu finden. Auch VLOSEs unterliegen den Vorschriften des DSA und fallen in den Geltungsbereich der Bargaining Codes Australiens und Kanadas. Bisher unterliegen sie jedoch nicht dem Artikel 18 des EMFA.

Wettbewerbsbehörden in verschiedenen Staaten untersuchen wettbewerbswidrige Verhaltensweisen marktbeherrschender Suchmaschinen. Insbesondere die Bevorzugung eigener Angebote durch Google ist seit Langem Gegenstand einer kartellrechtlichen Prüfung. Die EU, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten sind nur einige Beispiele dafür.<sup>102</sup> Darüber hinaus haben deutsche Verleger vor Kurzem eine Kartellbeschwerde bei der Europäischen Kommission eingereicht, weil Google neuerdings gegen bestimmte Praktiken der Suchmaschinenoptimierung vorgeht. Diese Änderungen benachteiligen der Beschwerde zufolge rechtmäßige Verleger und Inhaltsanbieter und schaden nicht nur einzelnen Websites, sondern auch dem breiteren digitalen Ökosystem, indem sie Macht in den Händen von Google konzentrieren.<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> Stasi M.L., „[Journalism and social media: The role of the EU's Media Freedom Act](#)“, 21 April 2023.

<sup>99</sup> [Treasury Laws Amendment \(News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code\) Act 2021, No. 21, 2021](#)

<sup>100</sup> [Online News Act \(S.C. 2023, c. 23\)](#),

<sup>101</sup> Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG, ABl. L 130, 17.5.2019, S. 92–125.

<sup>102</sup> GHEU, Urteil – 10.09.2024 – *Google und Alphabet/Kommission* (Google Shopping), Rechtssache C-48/22 P; UK Competition and Markets Authority, [SMS investigation into Google's general search and search advertising services](#), 14 January 2025; *United States v Google, LLC*, 2024, op cit.

<sup>103</sup> CPI, „[German Publisher Files EU Antitrust Complaint Over Google's Search Policy](#)“, 15 April 2025.



## 2.2.4 Schlussbemerkungen

In diesem Kapitel wurde ein kurzer Überblick über die wichtigsten Veränderungen gegeben, denen sich die Nachrichtenmedienbranche in den letzten zwei Jahrzehnten gestellt hat, um auf die Digitalisierung und den Vormarsch der Plattformökonomie zu reagieren. Zu diesen Veränderungen gibt es eine umfangreiche Literatur, doch in diesem Beitrag geht es um die Auswirkungen, die sie auf die Geschäftsmodelle der Nachrichtenmedien haben.

Anhand dieses Überblicks lassen sich einige Überlegungen formulieren.

Erstens: Der Siegeszug der KI hat die wirtschaftliche Logik verändert, auf die sich der Journalismus stützt.<sup>104</sup> Anpassung und infrastrukturelle Vereinnahmung durchdringen nicht nur die Produktion und Verbreitung von Nachrichten, sondern auch die Anreize hinter diesen Prozessen. Die Auswirkungen betreffen also sowohl die operative als auch die redaktionelle Unabhängigkeit der Nachrichtenmedien. Lokale Medien sind zwar stärker betroffen, doch auch auf regionaler und nationaler Ebene sowie länderübergreifend werden diese Auswirkungen wahrgenommen.

Zweitens: Viele, wenn nicht alle, der in Abschnitt II beschriebenen Probleme haben ihre Ursache in der hohen Konzentration der betreffenden Märkte. Auch in der Plattformökonomie, von der die Nachrichtenmedien abhängig sind, ist die Konzentration hoch, und vertikale Integration, Gatekeeping und fehlende Alternativen sind im gesamten Ökosystem gängige Szenarien. Die Szene wird von einer Handvoll Akteure beherrscht, die von Profitinteressen geleitet sind und in ihrem Handeln dem öffentlichen Interesse gegenüber (bestenfalls) neutral sind. Diese neue Form von privater Macht, die manche Wissenschaftler als „moderne Größe“ bezeichnen,<sup>105</sup> umfasst Marktmacht, Datenmacht und technologische Fähigkeiten, und deren Kombination führt dazu, dass diese Macht instrumentell, strukturell und diskursiv ausgeübt wird.<sup>106</sup>

Drittens: In diesem Szenario geht der öffentliche Wert der Nachrichtenmedien verloren, und die Tragfähigkeit, die Unabhängigkeit und der Pluralismus der Medien sind ständig in Gefahr. Die Reaktionen von Regierungen und Regulierern sind vielfältig und reichen von neuen Rechtsrahmen für Plattformdienste bis hin zu Wettbewerbsrecht, Urheberrecht und verbindlichen Bargaining Codes. Noch zu fehlen scheinen jedoch ein ganzheitlicherer Umgang mit den Herausforderungen und eine bessere Koordination zwischen den Stellen, die die Maßnahmen umsetzen. Der Schutz des Mediensektors als Säule der Demokratie verlangt mehr als die Anwendung eines einzelnen Rechts- oder Regulierungsinstruments: Er erfordert nachhaltige, konzertierte Anstrengungen.

Viertens: Bestimmte Aspekte des Wandels und der damit verbundenen Herausforderungen sind noch nicht ausreichend erforscht. Dies gilt insbesondere etwa für strukturelle Abhängigkeiten, vor allem in Bezug auf Cloud-Dienste und generative KI.

---

<sup>104</sup> Sjøvaag H., 2024, op cit.

<sup>105</sup> Gerbrandy A., Phoa P., „The Power of Big Tech Corporations as Modern Bigness and a Vocabulary for Shaping Competition Law as Counter-Power“, in Bennett M., Brouwer H., Claassen R. (eds.), *Wealth and Power*, Routledge, 2022.

<sup>106</sup> Fuchs D., „Theorizing the Power of Global Companies“, in Mikler J. (ed.), *The Handbook of Global Companies*, Wiley, 2013.



Fünftens: Die Auswirkungen digitaler Intermediäre wie sozialer Medien und Suchmaschinen auf den Mediensektor werden schon seit einiger Zeit beobachtet und erörtert, doch nun greifen immer mehr Leser auf Nachrichten über Anwendungen der generativen KI zu. Letztere dringen nun in unglaublichem Tempo in den Bereich der Internetsuche ein und erschüttern die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Medien weiter. Die Diskussion über diese neuen Nachrichtenzugänge steht erst am Anfang und hält mit deren Vormarsch bei Weitem nicht Schritt. Auch zu diesem Phänomen findet sich eine ausführlichere Analyse in Kapitel 10.



### 3. Messung des Medienpluralismus in Europa: Indikatoren und Trends

*Elda Brogi - Europäisches Hochschulinstitut*

#### 3.1 Einführung

Während Medienpluralismus früher ein Hintergrundprinzip der Medienpolitik war, das auf nationaler Ebene verfolgt wurde, um vor allem Konzentration auf dem Medienmarkt einzudämmen und eine faire politische Debatte zu ermöglichen, wurde ihm in jüngster Zeit neue Gestalt als ein vorrangiges Ziel im Zentrum europäischer demokratischer Resilienz verliehen.<sup>107</sup> Im Zeitalter des Informationsüberflusses werden Medienfreiheit und -pluralismus als strukturelle Voraussetzungen für eine funktionierende Demokratie verstanden.<sup>108</sup> Interessanter- und paradoxerweise gibt es heute ein neues Streben nach politischen Ansätzen, den Medien- und Informationspluralismus zu unterstützen, angetrieben von der Notwendigkeit, in einem nahezu unendlichen Angebot auf eine Vielfalt an hochwertigen Informationen zugreifen zu können, gleichzeitig aber auch abhängig zu sein von der Marktmacht großer Online-Unternehmen, deren Geschäftsmodelle erheblich zur Zerrüttung des Medienmarkts selbst beigetragen haben.<sup>109</sup>

Niedrigere Eintrittsbarrieren in den Online-Markt haben den Kreis der Teilnehmer erweitert und neue Informationsformate ermöglicht, gleichzeitig jedoch die herkömmlichen Einnahmemodelle destabilisiert, Printmedien und lokalen Kanälen Werbung entzogen, die Bindung zwischen Redaktionen und Publikum gelockert und die Sichtbarkeit oder Auffindbarkeit von Qualitätsjournalismus verringert.<sup>110</sup> Plattformen üben heute einen undurchsichtigen Einfluss auf die Informationsströme aus, eine Dynamik, die von Wissenschaftlern als „Meinungsmacht“ bezeichnet wird und die selbst mit politischen Initiativen, die sich auf die gesellschaftliche Verantwortung der Privatunternehmen selbst konzentrieren, nur schwer einzudämmen ist.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> Europäische Kommission (2007). [Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen - Medienpluralismus in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union](#) (engl), 16. Januar 2007, SEC(2007) 32; KU Leuven et al, [Independent Study on “Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach”](#), 2009. Siehe auch [Seite der Europäischen Kommission zu Medienfreiheit und -pluralismus](#) (engl).

<sup>108</sup> [Empfehlung CM/Rec\(2018\)1](#) des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz in Bezug auf Medieneigentumsverhältnisse (engl).

<sup>109</sup> Moore, M. und Tambini, D. (Hrsg.), *Digital Dominance. The Power of Google, Amazon, Facebook, and Apple*, Oxford University Press, 2018.

<sup>110</sup> Brogi, E., Nenadić, I. und Parcu, P. L., *Media Pluralism in the Digital Era: Legal, Economic, Social, and Political Lessons Learnt from Europe*, Routledge, 2024; ["Study on media plurality and diversity online - Final report"](#), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022.

<sup>111</sup> Helberger, N., The Political Power of Platforms: How Current Attempts to Regulate Misinformation Amplify Opinion Power. *Digital Journalism*, 2020, 8(6), 842–854. <https://doi.org/10.1080/21670811.2020.1773888>



Online-Plattformen fungieren als kritische Infrastruktur, wobei interne Architekturen, Rankingsysteme und Gestaltungselemente bestimmen, wer was, wann und wie oft sieht, auch dank der massiven Verwendung personenbezogener Nutzerdaten.<sup>112</sup> Ihre Ausrichtung oder Nichtausrichtung auf demokratische Ziele wirkt sich unmittelbar auf die öffentliche Debatte und die Stellung von professionellem Journalismus aus.

Debatten über Meinungsfreiheit und Medienpluralismus werden nun ebenfalls in diesen Kontext gestellt. Das Recht auf freie Meinungsäußerung auf Online-Plattformen liegt im Schnittpunkt von Verfassungsrecht, Medienregulierung, Demokratietheorie und Geopolitik. In rechtlichen und politischen Diskussionen wird seit langem darüber nachgedacht, ob Plattformen als private Instanzen anerkannt werden sollten, denen Meinungsfreiheit zuzugestehen ist, oder ob sie angesichts der Markt- und Meinungsmacht, die sie als Informationsvermittler erlangt haben, neutral sein und aufgrund ihrer wirtschaftlichen Macht und ihrer Torwächtergewalt über den digitalen Diskurs Verpflichtungen im öffentlichen Interesse unterliegen sollten.<sup>113</sup> Die gewählte Auslegung ist insbesondere in Bezug auf die Haftung und Rechenschaftspflicht der Plattformen mit Konsequenzen verbunden. Unterschiedliche Rechtstraditionen führen zu unterschiedlichen Modellen und damit auch zu unterschiedlichen Ansätzen bei Pluralismus.<sup>114</sup> Rechte bringen Verantwortlichkeiten mit sich; im europäischen Kontext wird von Technologieunternehmen zunehmend erwartet, dass sie diesen Verantwortlichkeiten gerecht werden, auch in Bezug auf Risiken für den Medienpluralismus.

Dieses Kapitel führt in das Konzept des Medienpluralismus ein und zeigt, wie es sich aus wissenschaftlicher, politischer und regulatorischer Sicht entwickelt hat. Dabei wird seine Entwicklung als Reaktion auf das sich verändernde Medienumfeld in Europa, insbesondere auf den Aufstieg mächtiger Online-Plattformen nachgezeichnet. Außerdem werden die Methodik und die Ergebnisse des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (*Media Pluralism Monitor* – MPM) 2025 vorgestellt, die ein ganzheitliches Bild davon vermitteln, wo Europa steht und wo nach wie vor die größten Schwachstellen sind.<sup>115</sup>

Das Kapitel beginnt mit einer Betrachtung der theoretischen Grundlagen des Medienpluralismus, von der ursprünglichen marktorientierten Perspektive, die sich auf Grenzen für Medienmarktkonzentration konzentriert, über die Unterscheidung zwischen internen und externen Dimensionen und die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien bis hin zu den zentralen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen darüber, wie Pluralismus im digitalen Zeitalter definiert und bewertet werden sollte. Es befasst sich mit der Debatte und den Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Verständnis und der Messung von Medienpluralismus in einem Markt, der einer Konsolidierung „privater Mächte“ im Internet

---

<sup>112</sup> Zuboff, S. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, 2019, New York: PublicAffairs.

<sup>113</sup> De Gregorio, G. In: *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*. Cambridge Studies in European Law and Policy. Cambridge University Press; 2022:i-i.; Bassini, M., Social Networks as New Public Forums?: Enforcing the Rule of Law in the Digital Environment. *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2022, 1(2), 311-334. Tambini, D. *Media Freedom*, 2021, Cambridge, Polity

<sup>114</sup> Karppinen, K., „Problem definitions in European policy debates on media pluralism and online platforms“, in *Media Pluralism and Online News*, *Intellect*, 2023, S. 97–117.

<sup>115</sup> Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (CMPF), Media Pluralism Monitor.



gegenübersteht, zum Beispiel von Big-Tech-Unternehmen, die sich als Vermittler bei der Verbreitung von Informationen positionieren. Anschließend wird kurz darauf eingegangen, wie Medienpluralismus im Rahmen der Normen des Europarats<sup>116</sup> und in jüngerer Zeit durch die Europäische Union, insbesondere durch das Europäische Medienfreiheitsgesetz (Europäischer Rechtsakt zur Medienfreiheit – EMFA)<sup>117</sup> und das Gesetz über digitale Dienste (DSA), verstanden wird.<sup>118</sup>

Auf Ebene der Europäischen Union versuchen das DSA, neben der Umsetzung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation,<sup>119</sup> der EMFA, die Verordnung über politische Werbung im Internet<sup>120</sup> und bis zu einem gewissen Grad das KI-Gesetz,<sup>121</sup> in einem zunehmend von digitalen Vermittlern vermittelten Kommunikationsumfeld ein rechteorientiertes Gleichgewicht wiederherzustellen. Gemeinsam zielen diese Instrumente darauf ab, eingefahrene Machtasymmetrien zwischen privaten Vermittlern, Behörden und Nutzern zu regulieren und gleichzeitig die Bedingungen für einen wirklich pluralistischen öffentlichen Raum zu fördern.

Der 2024 verabschiedete EMFA ist der bisher am stärksten integrierte Rahmen der EU zur Sicherung der redaktionellen Unabhängigkeit, zur Gewährleistung von Transparenz bei den Eigentumsverhältnissen und zur Stärkung des Medienpluralismus im gesamten Binnenmarkt.<sup>122</sup> Er zielt darauf ab, die Medien (einschließlich der öffentlich-rechtlichen Medien) vor willkürlichen staatlichen Eingriffen zu schützen, ermutigt zu strukturierter Zusammenarbeit zwischen nationalen Regulierungsbehörden und schafft Abfederungen, um Nachrichtenorganisationen vor politischem Druck und wirtschaftlicher Anfälligkeit zu schützen. Ergänzend dazu befasst sich das DSA mit systemischen Risiken bei der Plattform-Governance und versucht insbesondere, große digitale Big-Tech-Vermittler (sehr große Online-Plattformen [VLOP] und sehr große Suchmaschinen [VLOSE]) für die Gestaltung von Informationsflüssen zur Rechenschaft zu ziehen. Diese neuen Kategorien von Online-Vermittlern, wie sie im DSA definiert sind, unterliegen der Verordnung zufolge aufgrund

---

<sup>116</sup> Einige der relevanten Dokumente sind neben vielen anderen die [Empfehlung CM/Rec\(2011\)7](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten für einen neuen Medienbegriff (engl.), Europarat, 2011 und die Empfehlung CM/Rec(2018)1, a. a. O. Siehe auch Spano, R., The concept of media pluralism under the European Convention on Human Rights - substantive principles and procedural safeguards, *Journal of Media Law*, 2023, 15, 2, S. 168-178.

<sup>117</sup> Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) ABl. L 2024/1083, 17. April 2024.

<sup>118</sup> Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) ABl. L 2022/2065, 27. Oktober 2022.

<sup>119</sup> Europäische Kommission, Verschärfter Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, 2022; [Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, 2025](#) (engl.).

<sup>120</sup> Verordnung (EU) 2024/900 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, ABl. L 2024/900, 13. März 2024.

<sup>121</sup> Verordnung (EU) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz), ABl. L 2024/1689, 13. Juni 2024.

<sup>122</sup> Für eine Analyse der Verordnung siehe Cappello, M. (Hrsg.), „[Das Europäische Medienfreiheitsgesetz und seine Bedeutung](#)“, IRIS, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, November 2024.



ihrer Größe und Reichweite und dem daraus resultierenden Einfluss und der Macht, die sie auf die öffentliche Meinung ausüben, im Vergleich zu kleineren Vermittlern zusätzlichen Verpflichtungen.

Das Kapitel beschreibt im Weiteren, wie diese wissenschaftlichen, rechtlichen und politischen Standards durch den Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (MPM) operationalisiert werden. Der MPM setzt Grundsätze in messbare Indikatoren um, die die Risiken für Medienpluralismus in den EU-Mitgliedstaaten und den Bewerberländern bewerten. Besonderes Augenmerk wird darauf gelegt, wie der MPM neue Dimensionen wie Plattformregulierung, algorithmische Transparenz und systemische Risiken einbezieht, um sich an die sich entwickelnde Technologie und den europäischen Rechtsrahmen anzupassen. Abschließend werden die Ergebnisse des MPM2025 analysiert, um die neuesten Trends in Bezug auf Medienpluralismus in den EU-Mitgliedstaaten und den Bewerberländern zu bewerten.

## 3.2 Was ist Medienpluralismus?

Medienpluralismus ist ein normatives Ideal: Demokratische Gesellschaften halten ihn für wünschenswert, weil er die demokratische Deliberation, den fairen wirtschaftlichen Wettbewerb, die kulturelle Identitätsbildung und Wissenspraktiken unterstützt, die sich auf mehrere Standpunkte stützen.<sup>123</sup> In Europa ist Pluralität an die konstitutionelle Qualität des öffentlichen Lebens geknüpft, wobei die Nachrichtenmedien seit langem als zentrale Institutionen der öffentlichen Sphäre verstanden werden. Staaten haben eine positive Verpflichtung, die Pluralität der Stimmen durch spezifische Regeln zu fördern, wie dies in den Normen des Europarats in Erinnerung gerufen wird,<sup>124</sup> nicht nur Wettbewerb auf einem „freien Markt der Ideen“.<sup>125</sup>

Im einfachsten Fall bedeutet Medienpluralismus ein vielfältiges Angebot an Anbietern, Formaten, Sichtweisen und Nutzungswegen. Zwei Funktionen sind von zentraler Bedeutung. Erstens: eine deliberative Funktion, die die öffentliche Meinungsbildung unterstützt, indem sie konkurrierende Perspektiven zu Themen von öffentlichem Interesse auf lokaler, nationaler und transnationaler Ebene validiert.<sup>126</sup> Zweitens: eine repräsentative

---

<sup>123</sup> Brogi, E., Klimkiewicz, B. und Parcu, P. L., "Monitoring media pluralism in a comparative manner: a holistic and evolving instrument", in *Media Pluralism in the Digital Era*, Routledge, 2024, S. 1-16.

<sup>124</sup> Empfehlung CM/Rec (2018)1, a. a. O. „Als ultimative Garanten des Medienpluralismus haben Staaten eine positive Verpflichtung, zu diesem Zweck einen angemessenen gesetzlichen und politischen Rahmen zu schaffen. Dies setzt geeignete Maßnahmen voraus, um eine hinreichende Vielfalt des Gesamtangebots an Medientypen zu gewährleisten, wobei die Unterschiede in Bezug auf ihre Zwecke, Funktionen und geografische Reichweite zu berücksichtigen sind. Die Komplementarität der verschiedenen Medientypen stärkt externen Pluralismus und kann zur Schaffung und Erhaltung der Vielfalt von Medieninhalten beitragen.“ Siehe auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *NIT S.R.L. gegen die Republik Moldau*, Nr. 28470/12, Urteil vom 5. April 2022; Siehe auch Spano, R., The concept of media pluralism under the European Convention on Human Rights - substantive principles and procedural safeguards, a. a. O.

<sup>125</sup> Morelli, A. und Pollicino, O., Metaphors, Judicial Frames and Fundamental Rights in Cyberspace (2019). *American Journal of Comparative Law*, 2020, Bd. 68, Nr. 3 (FALL 2020), S. 616-646

<sup>126</sup> Brogi, E., Klimkiewicz, B. und Parcu, P. L., "Monitoring media pluralism in a comparative manner: a holistic and evolving instrument", a. a. O., S. 2-4



Funktion, die sicherstellt, dass heterogene Gruppen und Erfahrungen in der öffentlichen Kommunikation vorkommen. Pluralität setzt jedoch eine „gemeinsame Basis“ voraus: gemeinsame Werte und Normen, die kommunikative Freiheit ermöglichen (zum Beispiel solide Schutzregelungen für Meinungsäußerung und Rechtsstaatlichkeit), sowie einen Fundus an Hintergrundwissen, wodurch Bürgerinnen und Bürger mit Angelegenheiten von öffentlichem Interesse in Kontakt kommen. Pluralismus lässt sich daher am besten als dynamisches Gleichgewicht zwischen Gemeinsamkeiten und Unterschieden verstehen, das nur erreicht werden kann, wenn die Meinungsmacht nicht in den Händen weniger Akteure konzentriert ist.<sup>127</sup>

Das Konzept entwickelt sich aufgrund der Plattformisierung der Kommunikation rasch weiter. Es handelt sich weniger um eine starre Blaupause als um ein bewegliches Ziel, das von Angebot und Nachfrage nach Nachrichten und den Rechtfertigungen für Regulierung geprägt ist (zum Beispiel ob Journalismus subventioniert werden soll, wie die Verbreitung vertrauenswürdiger Inhalte gefördert werden kann oder wie auf scheiternde Geschäftsmodelle zu reagieren ist). Traditionell erfolgten Analysen in drei Dimensionen: einer strukturellen (Mediensysteme und Eigentumsstrukturen), einer institutionellen (einschließlich Mediengovernance im Allgemeinen und beruflicher Praxis) und einer repräsentativen (einschließlich inhaltlicher Vielfalt und Darstellung gesellschaftlicher Unterschiede).<sup>128</sup> Die Politik unterschied weiterhin zwischen „externem“ Pluralismus (zwischen verschiedenen Medien) und „internem“ Pluralismus (innerhalb einer einzigen Medienanstalt, meist öffentlich-rechtliche Medien [PSM]). Die allgegenwärtige Konnektivität verwischt nun diese Grenzen, da große Vermittler Funktionen, die früher von Nachrichtenorganisationen wahrgenommen wurden, übernommen, soziale Beziehungen rekonfiguriert und Abhängigkeiten geschaffen haben, die mit demokratischen Prinzipien in Einklang gebracht werden müssen.

Zu den bemerkenswerten Entwicklungen gehören die Konkurrenz durch Quasi-Nachrichteninitiativen, die den Zugang zu Qualitätsjournalismus schwächen, die teilweise „De-Institutionalisierung“ der Rolle des Journalismus als „vierte Gewalt“ und die Auswirkungen künstlicher Intelligenz bei der Neugestaltung redaktioneller Routinen und Leistungen. Die Konsummuster spiegeln eine aufmerksamkeitsgesteuerte Wirtschaft mit zunehmender Nachrichtenvermeidung und ausgeprägtem Generationengefälle wider.<sup>129</sup>

Der Strukturwandel zeigt sich gleichermaßen in der Marktdynamik. Neben traditionellen Medien und Eigentümern umfasst das Feld nun auch Aggregatoren, Vermittler, Influencer, Newsletter, Blogs, Podcasts, Faktenprüfer, investigative Netzwerke, Bürgerjournalisten und sonstiges mehr. Der verstärkte Wettbewerb um Werbung verschärft die Einnahmekrise und schafft „Nachrichtenwüsten“, Abhängigkeit von kommunaler Unterstützung und „Geisterredaktionen“, die auf recyceltes oder synthetisches Material

---

<sup>127</sup> Helberger, N., Seipp, T. J., de Vreese, C., Ausloos, J., Dealing with opinion power in the platform world: Why we really have to rethink media concentration law, *Digital Journalism*, 11(8), 2023, S. 1542–1567.

<sup>128</sup> Brogi, E., Klimkiewicz, B. and Parcu, P. L., “Monitoring media pluralism in a comparative manner: a holistic and evolving instrument”, a. a. O.

<sup>129</sup> Reuters Institute for the Study of Journalism, *Digital News Report 2024*, Oxford, Juni 2024.



setzen.<sup>130</sup> Die Eigentumsverhältnisse werden zunehmend von undurchsichtigen Investitionsvehikeln, politisch vernetzten Wirtschaftsakteuren und staatlichen Interessen beeinflusst, während große Plattformen Nachrichten hintanstellen und Inhalte von Kreatoren honorieren. Struktureller Marktpluralismus kann nicht mehr allein an der Eigentumskonzentration gemessen werden, auch wenn diese nach wie vor von Bedeutung ist; er muss die Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit von Nachrichten und Journalismus selbst sowie faire Beziehungen zwischen Plattform und Verlag berücksichtigen.<sup>131</sup>

Auf der Publikumsseite mangelt es eher an Aufmerksamkeit als an Inhalten. Bedenken hinsichtlich Herausstellung, Auffindbarkeit, Nachrichtenmüdigkeit und selektiver Nachrichtenvermeidung sind zu einem zentralen Anliegen geworden und erfordern eine verbesserte Medienkompetenz, eine sorgfältige und faire Steuerung der Sichtbarkeit sowie integrative Strategien, damit alle Bevölkerungsgruppen mit dem Thema in Berührung kommen.

Auch wenn die Umsetzung nach wie vor eine Herausforderung darstellt, gibt es eine Reihe geeigneter Maßnahmen, die Pluralismus unter diesen Bedingungen erfolgreich steigern können.<sup>132</sup> Diese Themen stehen in Einklang mit den sich entwickelnden analytischen Bereichen, die zur vergleichenden Überwachung des Medienpluralismus in Europa verwendet werden.

### 3.3 Medienpluralismus in der Europäischen Union: sich entwickelnde Standards und neue Herausforderungen

Die gegebene Komplexität spiegelt sich im rechtlichen und politischen Rahmen der europäischen Staaten und im eigenen digitalen Besitzstand der EU wider. Innerhalb dieses erweiterten Rahmens leitet der Bericht über die Rechtsstaatlichkeit Pluralismus aus institutionellen Bedingungen ab:<sup>133</sup> Unabhängigkeit, Befugnisse und Ressourcen der Medienregulierungsbehörden, Transparenz der Eigentumsverhältnisse, Schutz vor politischer Einmischung (einschließlich fairer und transparenter staatlicher Werbung), Unabhängigkeit und nachhaltige Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien, effektiver Zugang zu Informationen und Schutzregelungen für Journalisten einschließlich Anti-

---

<sup>130</sup> Verza, S. u. a. (Hrsg.), "Uncovering news deserts in Europe: Risks and opportunities for local and community media in the EU", Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (CMPF), Europäisches Hochschulinstitut, Florenz, 2024.

<sup>131</sup> Carlini, R., "[Market power and opinion power. Assessing the risks for media pluralism and editorial independence deriving from ownership's concentration](#)". RIID [Internet]. 2. Juli 2025; 7(1):75-86.

<sup>132</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien; Parcu, P. L., Brogi, E., Verza, S. u. a., "Study on media plurality and diversity online - Final report", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022.

<sup>133</sup> Europäische Kommission, "[Bericht zur Rechtsstaatlichkeit 2025: Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union](#) (engl.) (COM(2025) 900 final), 2025, Brüssel



SLAPP-Maßnahmen. Hier erscheint Pluralismus als das Produkt einer widerstandsfähigen rechtlich-institutionellen Ordnung.<sup>134</sup>

Der EMFA setzt einen Großteil dieser Konzeption in verbindliche Verpflichtungen um. Er geht von einer rechtebasierten Prämisse aus, dass das Publikum Zugang zu einer Vielzahl redaktionell unabhängiger Inhalte haben sollte, und verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen (Artikel 3). Anschließend werden die Bausteine zusammengestellt: Transparenz der Eigentumsverhältnisse, gerechte Zuteilung von staatlicher Werbung, angemessene Finanzierung und Autonomie der öffentlich-rechtlichen Medien, unabhängige Regulierungsbehörden und redaktionelle Unabhängigkeit von Nachrichtenabteilungen (einschließlich internem Pluralismus). Artikel 21 des EMFA bezieht sich auf nationale Maßnahmen, die Pluralismus oder redaktionelle Unabhängigkeit beeinträchtigen können, und verlangt, dass sie begründet, verhältnismäßig, objektiv, transparent und nichtdiskriminierend sein müssen.<sup>135</sup> Artikel 22 befasst sich im Einklang mit der positiven Verpflichtung der Staaten, den Medienpluralismus zu schützen, anhand flexibler Kriterien und Verfahren und nicht einer einzigen Formel mit Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt (durch den sogenannten „Medienvielfaltstest“), die den Pluralismus beeinträchtigen können.<sup>136</sup> Da Plattformen den Zugang zu journalistischen Inhalten vermitteln, zielt Artikel 18 des EMFA darauf ab, einen geschützten Weg für Interaktionen zwischen sehr großen Plattformen und redaktionell unabhängigen Medien zu schaffen, um das Risiko einer willkürlichen Herabstufung oder Entfernung zu verringern.<sup>137</sup>

Das DSA zielt darauf ab, dies von der Plattformseite her zu ergänzen. Es verpflichtet Vermittlungsdienste zu einer sorgfältigen, objektiven und verhältnismäßigen Anwendung ihrer Geschäftsbedingungen unter Wahrung der Grundrechte, zu denen ausdrücklich die Freiheit und der Pluralismus der Medien gehören (Artikel 14). VLOP und VLOSE müssen systemische Risiken identifizieren und bewerten, die sich aus ihrer Gestaltung und Nutzung einschließlich algorithmischer Systeme ergeben, und dabei unter anderem Risiken für die Meinungs- und Informationsfreiheit sowie für die Medienfreiheit und den Medienpluralismus abdecken (Artikel 34). Daraufhin müssen sie geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen (Artikel 35), wobei sie Prüfungen (Artikel 37)<sup>138</sup> und gegebenenfalls Verhaltenskodizes (Artikel 45) unterliegen.

---

<sup>134</sup> Brogi, E., ["Some quick reflections on the conceptualisation of media freedom and media pluralism in the Rule of Law Report, in the European Media Freedom Act, in the Digital Services Act"](#), EMFA Observatory, 19. Juni 2025.

<sup>135</sup> Kermer, JE, ["The delicate balancing between media pluralism and market freedom: Analysing the procedural safeguards for the media under Article 21 of the EMFA"](#), RIID [Internet]. 1. Juli 2025; 7(1):177-93.

<sup>136</sup> Carlini, R. und Parcu, P. L., ["How Article 22 aims to tackle market power in the platformed media environment. A critical test for European media"](#), EMFA Observatory, 18. Dezember 2024.

<sup>137</sup> Für eine Analyse des Artikels siehe Monti, M., ["Why online public discourse needs a media privilege: in defence of Article 18 of the EMFA"](#), EMFA Observatory, 1. November 2024; Monti, M., ["The missing piece in the DSA puzzle? Article 18 of the EMFA and the media privilege"](#), RIID. 6. Februar 2024, S. 195-212; Cesarini, P., De Gregorio, G., Pollicino, O., ["The Media privilege in the European Media Freedom Act"](#), in MediaLaws, 2023.

<sup>138</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2024/436 der Kommission vom 20. Oktober 2023 zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates durch Festlegung von Vorschriften für die Durchführung von Prüfungen sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen, ABL. L 2024/436, 20. Oktober 2023.



Was der DSA nicht bietet, ist ein definierter Standard zur Bewertung des „Risikos für den Medienpluralismus“. In öffentlichen Berichten großer Plattformen wird das Thema uneinheitlich behandelt, manchmal im Rahmen eines breiten Bündels von Grundrechten, manchmal im Rahmen einer Vielfalt von Perspektiven, die den Plattformen einen großen Ermessensspielraum lassen.<sup>139</sup> Dieser Ermessensspielraum ist wichtig, weil Risikobewertungen und -minderungsmaßnahmen, selbst in gutem Glauben, die Sichtbarkeit und die kommerzielle Dynamik im Medienbereich verändern können, ohne dass die spezifischeren Schutzmaßnahmen des EMFA zum Tragen kommen. Prüfungen sind hilfreich, aber kein Ersatz für gemeinsame Standards. Kohärenz ist dennoch erreichbar, da alle drei Narrative explizit oder implizit in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind. Dieser gemeinsame Bezugspunkt kann einen praktischen Weg aufzeigen und Plattformen dazu ermutigen, die DSA-Risikopflichten mit transparenten, wiederholbaren Indikatoren zu operationalisieren, die sich an den Bausteinen des EMFA und der Vorlage zur Rechtsstaatlichkeitsdiagnose orientieren (Auswirkungen des Rankings auf den Stellenwert redaktionell unabhängigen Journalismus, Behandlung von Inhalten von öffentlichem Interesse). Er kann auch bei Bewertungen des Medienpluralismus, wenn sie sich auf den Markt auswirken, und bei den Folgen ihrer Gestaltungselemente für die Anzeige, die Herausstellung und den Zugang zu Inhalten berücksichtigt werden.

## 3.4 Der Media Pluralism Monitor 2025

### 3.4.1 Methodik

Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (*Media Pluralism Monitor – MPM*) ist das vergleichende Risikobewertungsinstrument des Europäischen Hochschulinstituts (EUI) zur Messung des Zustands des Medienpluralismus und der Medienfreiheit in der gesamten EU und in fünf Bewerberländern (Türkei, Nordmazedonien, Montenegro, Albanien, Serbien). Entwickelt vom Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (CMPF) des EUI und inspiriert von der unabhängigen Studie *"Indicators for Media Pluralism in the Member States - Towards a Risk-Based Approach"* (Indikatoren für Medienpluralismus in den Mitgliedstaaten - Auf dem Weg zu einem risikobasierten Ansatz)<sup>140</sup> hat er seit 2014 Verfeinerungen erfahren und wird seit 2020 jährlich angewandt. Seit 2000 ist dieses Instrument darüber hinaus mit dem jährlichen Bericht der Europäischen Kommission über die Rechtsstaatlichkeit verknüpft, der seine Daten als wichtige Referenz für den Stand der Medienfreiheit in Europa nutzt. Der MPM verfolgt einen normativen Ansatz: Er misst, wie weit jedes Land von den allgemein anerkannten Standards für Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und Medienfreiheit im Kontext einer ganzheitlichen Dimension von

---

<sup>139</sup> Europäische Kommission, *Mitteilung: Leitlinien der Kommission für Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen zur Minderung systemischer Risiken in Wahlprozessen gemäß Artikel 35 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/2065*, 26. April 2024, Leitlinien veröffentlicht am 26. März 2024.

<sup>140</sup> A. a. O.



Medienpluralismus entfernt ist, die nicht nur die Marktkonzentration berücksichtigt, sondern auch die Dimensionen und strukturellen Bedingungen des Informationsökosystems insgesamt einbezieht.

Ziel des MPM ist es, die „Risikostufe“ für Medienpluralismus in den jeweiligen untersuchten Ländern zu bewerten, und zwar in den vier Dimensionen grundlegender Schutz, Marktpluralität, politische Unabhängigkeit und soziale Inklusivität, aufgeschlüsselt nach 20 Indikatoren. Jeder Bereich umfasst Variablen (50 pro Bereich im MPM2025), die in Teilindikatoren und fünf Hauptindikatoren pro Bereich gruppiert sind.

Im Bereich des grundlegenden Schutzes werden die wesentlichen Bedingungen für Medienfreiheit und -pluralismus untersucht, darunter wirksame Schutzvorkehrungen für freie Meinungsäußerung, offline und online, der Zugang zu Informationen, das Vorhandensein eines günstigen Umfelds für unabhängigen Journalismus sowie die Unabhängigkeit und Effizienz der nationalen Regulierungsbehörden, die in diesem Bereich relevant sind, wie die Medienbehörden und die Koordinatoren für digitale Dienste.

Der Bereich der Marktpluralität konzentriert sich auf die wirtschaftlichen Aspekte von Medienpluralismus und bewertet die Fähigkeit des Marktes, vielfältige und unabhängige Informationsquellen zu tragen. Er befasst sich mit Risiken wie undurchsichtigem oder konzentriertem Medieneigentum, Bedrohungen der finanziellen Tragfähigkeit und Einflussnahme von kommerzieller Seite oder Eigentümern auf redaktionelle Inhalte. Digitale Märkte einschließlich Online-Vermittler wie Suchmaschinen und soziale Medien werden vollständig in die Bewertung einbezogen.

Im Bereich der politischen Unabhängigkeit werden Risiken einer politischen Einmischung in den Mediensektor, die Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Medien und die Zuweisung öffentlicher Mittel für die Medien bewertet. Darüber hinaus werden Schutzvorkehrungen für faire Wahlkämpfe gegen manipulative politische Werbung, auch im Internet, und die Wirksamkeit von Selbstregulierung untersucht.

Der Bereich der sozialen Inklusivität misst die Inklusions- und Diversitätskomponente des Medienpluralismus, von der Universalität und Inklusivität des Medienzugangs bis zur Repräsentation und zum Zugang von Minderheiten, marginalisierten Gruppen, regionalen Gemeinschaften, Menschen mit Behinderungen und zur Repräsentation von Frauen. Außerdem wird Medienkompetenz als eine zentrale Bedingung für effektive Medienteilhabe betrachtet.

Grundlegender Schutz	Marktpluralität	Politische Unabhängigkeit	Soziale Inklusivität
Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung	Transparenz von Medieneigentum	Politische Unabhängigkeit der Medien	Universeller und umfassender Zugang zu den Medien
Schutz der Informationsintegrität	Pluralität der Medienanbieter	Redaktionelle Autonomie	Repräsentation von Minderheiten in den Medien
Schutz des Rechts auf Information	Pluralität auf digitalen Märkten	Integrität der politischen Information bei Wahlen	Lokale/regionale und kommunale Medien
Berufsjournalismus, Normen und Schutz	Lebensfähigkeit der Medien	Staatliche Regulierung von Ressourcen und Unterstützung für den Mediensektor	Geschlechtergleichstellung in den Medien



Grundlegender Schutz	Marktpluralität	Politische Unabhängigkeit	Soziale Inklusivität
Unabhängigkeit und Effizienz der nationalen Regulierungsbehörden	Redaktionelle Unabhängigkeit von Einflussnahme von kommerzieller Seite oder Eigentümern	Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Medien	Medienkompetenz

Wie im MPM2025 zu sehen ist, berücksichtigt der Mechanismus nach einigen Verfeinerungen zunehmend die Entwicklung des Informationsökosystems und die oben beschriebenen Gesetzesreformen, die in seine Struktur integriert werden. Der MPM-Fragebogen wurde aktualisiert, um Änderungen im Informationsumfeld, in den neuen EU-Verordnungen und neuen verfügbaren Daten Rechnung zu tragen. Etwa 40 Variablen wurden hinzugefügt oder überarbeitet, wobei die Überarbeitung so wesentlich ist, dass darauf hingewiesen werden sollte, dass Ergebnisse von 2025 nicht unbedingt eins zu eins mit früheren Ergebnissen vergleichbar sind.<sup>141</sup>

Für den MPM2025 hat das CMPF die traditionelle normative Vier-Säulen-Architektur beibehalten, jedoch den Satz von Indikatoren und die Bewertungsskala weiter abgestimmt, um feine Unterschiede zwischen den Ländern und Trends im Zeitverlauf besser abzubilden (von drei auf sechs Risikostufen):

- Sehr geringes Risiko (gerundeter Wert zwischen 0 % und 16 %)
- Geringes Risiko (gerundete Punktzahl zwischen 17 % und 33 %)
- Mittleres bis geringes Risiko (gerundete Punktzahl zwischen 34 % und 50 %)
- Mittleres bis hohes Risiko (gerundete Punktzahl zwischen 51 % und 66 %)
- Hohes Risiko (gerundete Punktzahl zwischen 67 % und 83 %)
- Sehr hohes Risiko (gerundete Punktzahl zwischen 84 % und 100 %).

Mit der Ausgabe 2025 wird eine systematische Vor-EMFA-Anwendungsperspektive eingeführt. Da der EMFA im August 2025 vollständig in Kraft getreten ist, verdeutlicht das Instrument die Überschneidung zwischen den seit langem bestehenden MPM-Variablen und den EMFA-Verpflichtungen. Dreiundsechzig der 200 Variablen entsprechen direkt den EMFA-Standards und wurden über mehrere Jahre hinweg nachverfolgt, so dass ein Ausgangsbild zum Zeitpunkt der Ausarbeitung und des Inkrafttretens des EMFA erstellt werden konnte.

### 3.4.2 MPM2025 – Ergebnisse und Bewertung

Die Ergebnisse des MPM2025 zeigen ein gemischtes Bild.<sup>142</sup> Kein Mitgliedstaat liegt an einem der äußeren Ränder der neuen Skala: Keiner wird als „sehr niedrig“ oder „sehr hoch“ eingestuft. Die meisten Länder sind im mittleren Risikobereich angesiedelt.

---

<sup>141</sup> Für den vollständigen methodischen Hinweis einschließlich der Formel zur Risikoberechnung siehe Europäisches Hochschulinstitut, "Monitoring Media Pluralism in the European Union - Results of the MPM2025", Europäisches Hochschulinstitut, 2025.

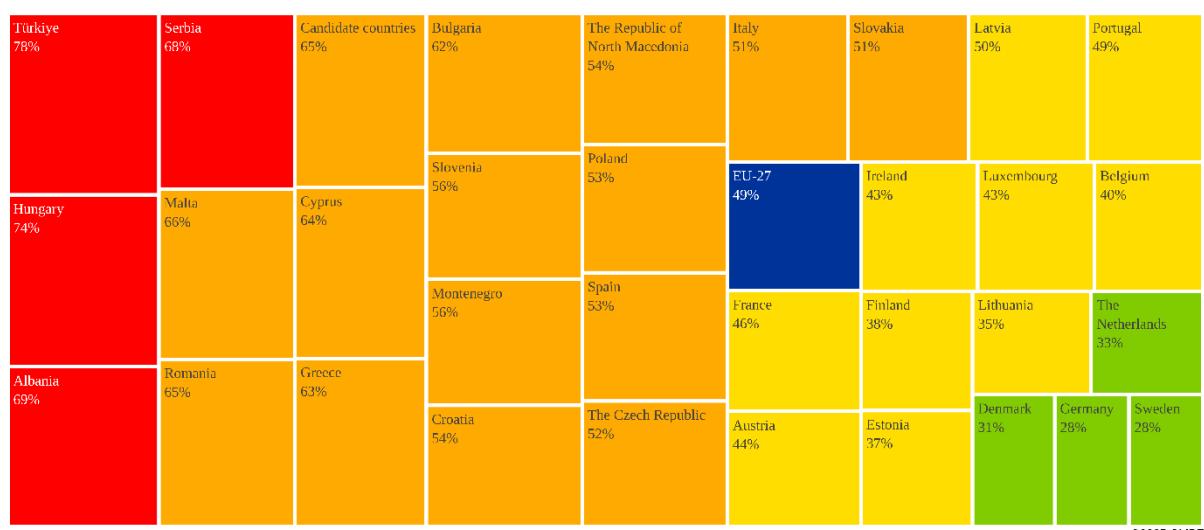
<sup>142</sup> Europäisches Hochschulinstitut, "Monitoring Media Pluralism in the European Union - Results of the MPM2025", Europäisches Hochschulinstitut, a. a. O.

In geografischer Hinsicht bleibt die bekannte Typologie bestehen und bestätigt frühere Trends: Staaten in Nord- und Mitteleuropa schneiden tendenziell besser ab als solche in Südeuropa und Bewerberländer, und viele mittel- und osteuropäische Systeme sind mit höheren Risiken konfrontiert; die baltischen Staaten stehen vergleichsweise gut da.

Am besten schneiden Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande ab, die von einer Kombination aus starkem verfassungsrechtlichem Schutz und soliden Schutzvorkehrungen gegen politische Einmischung profitieren, wenngleich sie nicht vor Marktkonzentration und Defiziten bei der Gleichstellung gefeit sind.

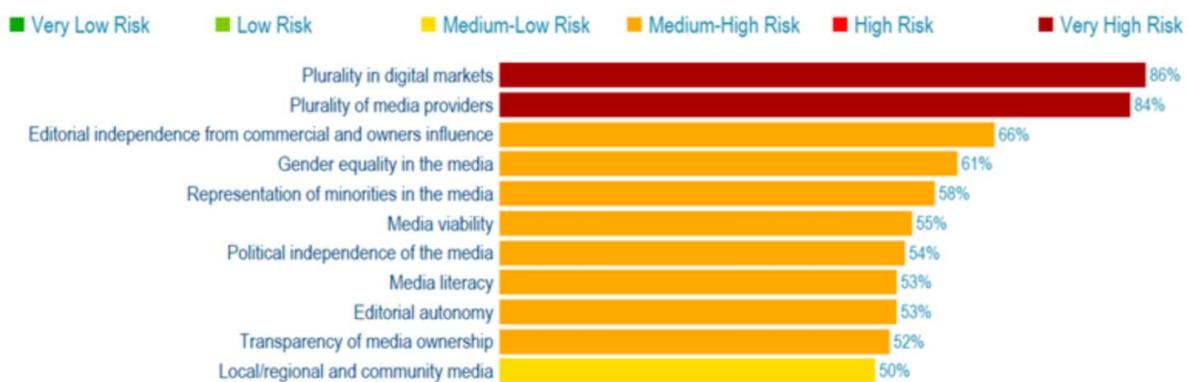
Am anderen Ende der Skala nähert sich Ungarn insgesamt dem „sehr hohen“ Bereich und ist wie Serbien, Albanien und Türkiye einem anhaltenden Druck in Markt und Politik ausgesetzt. Malta und Rumänien befinden sich im oberen Mittelfeld mit Tendenz zu hohem Risiko, mit einer unterschiedlichen Mischung aus politischem Einfluss, Marktanfälligkeit und Inklusivitätsdefiziten. Zypern, Rumänien, Bulgarien und Griechenland veranschaulichen die Überschneidung von konzentriertem Eigentum, Abhängigkeit vom digitalen Markt und Herausforderungen bei der Inklusivität.

**Abbildung 1. CMPP MPM2025 – Gesamtbeurteilung – Allgemeines Kacheldiagramm der Einordnung von EU- und Bewerberländern**



**Die Indikatorenmuster** zeigen die größten Schwachstellen und die Risikobedingungen auf. In den 32 analysierten Ländern liegen 11 Indikatoren im Durchschnitt über 50 % und markieren allgemeine Trends.

**Abbildung 2. Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit, Die 10 problematischsten Indikatoren im MPM2025 (EU+Bewerberländer)**



Der erste Trend betrifft Marktstruktur und Marktmacht: Die Konzentration bei Produzenten von Inhalten ist nach wie vor hoch und wird durch die Konzentration bei digitalen Vermittlern, VLOP, VLOSE und neu entstehenden KI-Aggregatoren verstärkt, so dass sowohl die Produktions- als auch die Vertriebsseite der Informationskette oligopolistische Züge aufweisen. Diese Dynamik ist bei der Betrachtung von Inhaltsmoderation und der Umsetzung und Praxis des DSA in den EU-Mitgliedstaaten ebenfalls von Bedeutung. Sie hat zudem vorhersehbare Auswirkungen, die häufig nicht angemessen offengelegt werden, zum Beispiel einen erhöhten kommerziellen Druck auf die redaktionelle Arbeit und eine größere Anfälligkeit für extramediale Interessen der Eigentümer.

Marktpluralität bleibt die schwächste Säule des Medienpluralismus: Der EU-Durchschnitt liegt stabil im Bereich „hohes Risiko“. Die Transparenz der Eigentumsverhältnisse ist uneinheitlich, insbesondere in Bezug auf wirtschaftliches Eigentum bei digitalen Nachrichten; Konsolidierung schränkt die Vielfalt weiter ein. Pluralismus orientierte Fusionskontrollen gibt es in den meisten Rechtsordnungen noch immer nicht, eine Lücke, die Artikel 22 des EMFA durch flexiblere, kontextsensitive Kriterien schließen soll.

Wie Abbildung 2 zeigt, verschärft digitale Vermittlung die Konzentration noch weiter (Indikator für die Pluralität digitaler Märkte): Eine kleine Zahl dominanter Plattformen bündelt die Kontrolle über Werbeströme und Publikumsvermittlung bei sich, während die Standards für die Publikumsmessung fragmentiert und die finanzielle Transparenz auf nationaler Ebene begrenzt bleiben. Neue Verhandlungskonflikte wegen der Vergütung von Nachrichteninhalten und zunehmend auch von Trainingsdaten für KI werden ungleichmäßig gelöst, wobei sich die Abschlüsse auf einige wenige große Märkte konzentrieren und anderswo fehlen.

Wirtschaftliche Fragilität verstärkt diese Risiken. Am deutlichsten wird die Krise in den Printmedien und auf lokalen Märkten, wo sich „Nachrichtenwüsten“ weiter ausbreiten und Experimente mit alternativen Erlösmodellen nicht ausreichen, um die journalistische Produktion zu stabilisieren. Redaktionelle Unabhängigkeit wird immer wieder durch native Werbung, verdecktes Sponsoring und Eigentümerstrukturen, die den Medienbetrieb mit weiterreichenden politischen oder wirtschaftlichen Interessen verflechten, belastet. Zusammengenommen deuten diese Entwicklungen auf eine strukturelle Schwächung der für den Pluralismus erforderlichen Bedingungen hin, bei denen sich institutionelle



Unabhängigkeit, Marktviehfalt und nachhaltiger Journalismus gegenseitig verstärken, anstatt sich gegenseitig zu untergraben.

Eine weitere Gruppe betrifft soziale Inklusion: Geschlechtergleichstellung ist nach wie vor die schwächste nicht marktbezogene Dimension, wobei Frauen in Führungspositionen unterrepräsentiert und inhaltlich nach wie vor stereotypisiert sind; auch Minderheiten sind ungleichmäßig vertreten. Die Dimension der sozialen Inklusivität wird im Durchschnitt aller 32 untersuchten Länder mit 53 % bewertet. Die Verpflichtungen zur allgemeinen Abdeckung werden weitgehend erfüllt, doch die Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen ist in den untersuchten Ländern nach wie vor uneinheitlich, und Audiodeskription und adaptive Schnittstellen sind noch immer selten. Nach wie vor bestehen Repräsentationsdefizite: Frauen sind in Führungspositionen von Nachrichtenredaktionen und als Nachrichtenpersonen unterrepräsentiert, und die Darstellung von Minderheiten oder marginalisierten Gruppen reproduziert häufig Stereotype, anstatt sie zu hinterfragen.

Zusätzliche bereichsspezifische Ergebnisse schärfen das Bild. Im Bereich des grundlegenden Schutzes bleibt das Gesamtbild im Mittelbereich, mehrere Stressfaktoren nehmen jedoch zu. Strategische Klagen gegen die Berichterstattung über Themen von öffentlichem Interesse häufen sich, während Strafgesetze zu Verleumdung weiterhin eine abschreckende Wirkung auf die Meinungsäußerung haben. Bedrohungen und Belästigungen, sowohl offline als auch online, nehmen selbst in etablierten Demokratien zu, wobei Verleumdungskampagnen, Deepfakes und der fortgesetzte Einsatz intrusiver Überwachungstechnologien Anlass zu neuer Besorgnis geben. Die Transparenz bei der Governance von Online-Inhalten ist nach wie vor begrenzt: Von VLOP veröffentlichte Berichte zeigen nur einen Teil der Durchsetzungsmethoden, und der anhaltende Mangel an Moderatoren, die kleinere oder östliche EU-Sprachen beherrschen, führt zu verzerrten Ergebnissen. Die Berichterstattung von Behörden zu Anträgen auf Einschränkung von Inhalten ist häufig unvollständig, während die Fortschritte bei den Rahmenbedingungen für Informationszugang ungleichmäßig sind und Schutzregelungen für Whistleblower weitgehend oberflächlich bleiben.

Die institutionelle Dimension des Medienpluralismus weist ähnliche Schwächen auf. Die Unabhängigkeit und die Kapazitäten der nationalen Medienregulierungsbehörden sind in Europa sehr unterschiedlich. Ressourcenlücken, enge Zuständigkeiten und schwache Durchsetzungsbefugnisse untergraben eine wirksame Aufsicht in mehreren Ländern, wobei Serbien, Ungarn, Türkiye und Griechenland weiterhin ein hohes Risiko aufweisen. Diese institutionellen Ungleichheiten gehen mit tiefreichenden strukturellen Ungleichgewichten auf dem Medienmarkt einher.

Im Bereich der politischen Unabhängigkeit sind weiterhin tief verwurzelte Anfälligkeit zu erkennen. Politischer Einfluss manifestiert sich in verflochtenen Eigentumsstrukturen, parteipolitischen Postenvergaben und selektiven Finanzierungsströmen. Zeitungen sind nach wie vor am stärksten betroffen, audiovisuelle Medien stehen jedoch unter ähnlichem Druck. Während Selbstregulierungsmechanismen in Nordeuropa gefestigt sind, bleiben sie andernorts schwach oder symbolisch. Die Zuteilung von staatlicher Werbung und Zuschüssen ist häufig undurchsichtig und stärkt eher politisch ausgerichtete Ökosysteme, anstatt Pluralismus zu fördern. Die Governance und die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien sind besonders umstritten: Die



Ernennungsverfahren entsprechen oftmals nicht leistungsorientierten Standards, und die Haushaltsstabilität ist nach wie vor fragil, sodass Medien anfällig für staatliche Einmischung sind.

In Wahlkampfzeiten sorgt Regulierung audiovisueller Medien im Allgemeinen für eine ausgewogene Berichterstattung, wobei der Online-Bereich jedoch weitgehend unreguliert bleibt. Politische Werbung auf digitalen Plattformen, die durch Mikrotargeting, undurchsichtiges Sponsoring und fragmentierte Aufsicht gekennzeichnet ist, wird zu einem blinden Fleck für Pluralismus und die Integrität von Wahlen. Auf subnationaler Ebene verzerren kommunale Beteiligungs- oder Finanzierungsregelungen häufig den Marktwettbewerb und die redaktionelle Autonomie, was lokale Protektionsdynamik weiter verstetigt.

### 3.5 Synthese und Ausblick: einige Schlussfolgerungen

Die Analyse des MPM macht deutlich, dass Konzentration bei Produzenten und insbesondere bei digitalen Vermittlern zunehmend zum Grundzustand geworden ist, der alle anderen Risiken prägt; dieser Umstand ist bei jeder Analyse von Medienpluralismus zu berücksichtigen. Politische Vereinnahmung ist in ihrer Form anpassungsfähig: Von undurchsichtigen Eigentumsverhältnissen und selektiver staatlicher Finanzierung bis hin zur Instrumentalisierung öffentlich-rechtlicher Medien und dem regulatorischen Rückstand bei Wahlkämpfen im Internet passt sich der Einfluss auf Journalismus schneller an als die Schutzmaßnahmen. Inklusivität ist nach wie vor ein schwaches Glied in der europäischen Medienlandschaft: Sie wird sowohl zu wenig umgesetzt als auch zu wenig gemessen; ohne bessere Daten und nachhaltige Investitionen werden die Repräsentationslücken fortbestehen und die Fortschritte ungleichmäßig bleiben.

In diesem Rahmen stellt Medienpluralismus einen Benchmark dar, an dem sich demokratische Gesellschaften orientieren müssen. Wie der Europarat in Empfehlung CM/Rec(2018) betont, werden die Staaten nicht nur dazu ermutigt, sondern haben sogar eine positive Verpflichtung, die notwendigen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen zu schaffen, um dieses Ziel zu erreichen. Zu dieser Verantwortung gehört es, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um Pluralismus zu gewährleisten – eine Aufgabe, die angesichts der verworrenen und sich schnell entwickelnden Informationslandschaft von heute immer anspruchsvoller wird.

Die Bemühungen zur Förderung des Medienpluralismus können sich heute nicht allein auf die Reform überholter Regelungen stützen; sie erfordern die Entwicklung anpassungsfähiger, zukunftsorientierter politischer Instrumente, die auf zuverlässigen, vielschichtigen Daten beruhen.<sup>143</sup> Diese Aufgabe ist jedoch alles andere als einfach. Das Online-Umfeld, das durch raschen Wandel, algorithmische Intransparenz und fragmentierten Diskurs gekennzeichnet ist, lässt sich mit herkömmlichen Methoden bekanntlich nur schwer analysieren. Daher muss jeder tiefergehende Regulierungsansatz

---

<sup>143</sup> [Empfehlung CM/Rec\(2022\)11 des Ministerkomitees des Europarats, Grundsätze der Governance von Medien und Kommunikation - Empfehlung CM/Rec\(2022\)11 und erläuternder Bericht \(2022\) \(engl.\)](#).



einen wirklich ganzheitlichen Rahmen verfolgen, der die komplexe und oft unvorhersehbare Dynamik berücksichtigt, die das Ökosystem der digitalen Medien prägt.<sup>144</sup> Die Erfahrungen des MPM können nützlich sein, um den Bedarf und die Trends bei Forschung und Politik aufzuzeigen. Eine wirksame Analyse des Verhaltens digitaler Torwächter bei Inhaltsmoderation oder ihrer Position auf dem Medienmarkt erfordert beispielsweise vergleichbare und transparente Publikumsmetriken, Transparenz auf Länderebene seitens VLOP und durchsetzbare Rahmenregelungen für eine faire Vergütung einschließlich für KI-Trainingsdaten und mit Beteiligung nicht nur der größten etablierten Unternehmen. Darüber hinaus sollte die redaktionelle Unabhängigkeit in fragilen Märkten durch die Offenlegung von Interessenkonflikten, eine eindeutige Kennzeichnung kommerzieller Inhalte, die Konditionalität öffentlicher Unterstützung und gezielte Maßnahmen für lokale Nachrichtenökosysteme gestärkt werden. Des Weiteren sollte die (inzwischen teilweise) bestehende Regelungslücke im Bereich der politischen Werbung im Internet durch mehr Transparenz und eine koordinierte Überwachung während der Wahlen geschlossen werden. Und schließlich erfordert Inklusivität höhere Standards bei der Barrierefreiheit, eine kontinuierliche nationale Überwachung der Vielfalt bei Führungspositionen und Inhalten, Unterstützung von Bürgermedien und breit angelegte Programme zur Medienkompetenz.

---

<sup>144</sup> Siehe CM/Rec(2022)11 - Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu den Grundsätzen der Governance von Medien und Kommunikation, a. a. O.



## 4. Das Recht der Nutzer auf Zugang zu einer Vielfalt an Meinungen und zuverlässigen Informationsquellen im digitalen Zeitalter

Mervin HUANG., Tarlach MCGONAGLE - Institut für Informationsrecht (IViR), Juristische Fakultät, Universität Amsterdam

### 4.1 Hintergrund

Freie Meinungsäußerung und freie Wahlen sind für den Erhalt demokratischer Gesellschaften, die sich durch Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit auszeichnen, von überragender Bedeutung.<sup>145</sup> In diesem Kapitel geht es in erster Linie um die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit einer Vielfalt an Meinungen und zuverlässigen Informationsquellen, die beide wiederum Meinungsfreiheit und freie Wahlen stützen. So gesehen sind ein pluralistisches Meinungsspektrum und zuverlässige Informationsquellen das Lebenselixier demokratischer Gesellschaften.

Dieses Kapitel beginnt mit einer kurzen Untersuchung der zunehmenden Bedeutung, die aus rechtlicher und politischer Sicht der Notwendigkeit zukommt, die leichte Verfügbarkeit und Zugänglichkeit genauer und zuverlässiger Informationen zu Fragen von allgemeinem gesellschaftlichem Interesse zu gewährleisten, insbesondere durch sogenannten „Qualitätsjournalismus“, sowie wahren und effektiven Medienpluralismus, der für eine echte Meinungsvielfalt in der öffentlichen Debatte sorgt. Die „Überflutung der Zone“ der öffentlichen Debatte mit Desinformationen und KI-generierten – und häufig fehlerhaften – Informationen wirft grundlegende Fragen über den epistemischen und pluralistischen Charakter der öffentlichen Debatte auf. Wir werden zeigen, dass Medienpluralismus, Meinungs- und Perspektivenvielfalt sowie vertrauenswürdige, überprüfbare Informationen zu Fragen von allgemeinem gesellschaftlichem Interesse einen *intrinsischen* demokratischen Wert wie auch einen *instrumentellen* demokratischen Wert haben, um den Auswirkungen von Desinformation, Nachrichtenwüsten, Filterblasen und algorithmischer Manipulation entgegenzuwirken.

Im zweiten Abschnitt des Kapitels werden die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für diese Themen auf europäischer Ebene dargelegt. Der Überblick wird verschiedene Dimensionen von Regulierung und Politik umfassen: Grundrechtsinstrumente wie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die

---

<sup>145</sup> *Bowman gegen das Vereinigte Königreich*, 19. Februar 1998, Ziff. 42, Sammlung der Urteile und Entscheidungen 1998-I.



EU-Charta sowie die dazugehörige Rechtsprechung, medienspezifische Instrumente wie die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)<sup>146</sup> und das Europäische Medienfreiheitsgesetz (EMFA),<sup>147</sup> medienrelevante Instrumente wie das Gesetz über digitale Dienste (DSA)<sup>148</sup> sowie Selbst- und Koregulierungsmechanismen. Vor dem Hintergrund dieses allgemeinen Überblicks gilt die gezielte Aufmerksamkeit spezifischen Rechtsvorschriften und politischen Aspekten wie der Normsetzung des Europarats oder Leitlinien für Medienpluralismus und Priorisierung von Inhalten.

Im dritten Abschnitt des Kapitels werden ausgewählte europäische und nationale Ansätze für die Priorisierung von Inhalten untersucht, darunter Herausstellung, Auffindbarkeit und Must-Carry- (und/oder Must-Offer-) Verpflichtungen.

Der abschließende Abschnitt gibt einen Ausblick auf die voraussichtliche Entwicklung der wichtigsten regulatorischen und politischen Schwerpunkte in der kommenden Zeit und macht auf mögliche Chancen und Herausforderungen aufmerksam.

## 4.2 Die demokratische Bedeutung pluralistischer Standpunkte und zuverlässiger Informationsquellen

Medienfreiheit und Medienpluralismus spielen beide eine maßgebliche Rolle bei der Förderung der Vielfalt an Standpunkten und Meinungen, die die öffentliche Debatte in demokratischen Gesellschaften befeuern sollten. Genauso sollten korrekte und verlässliche Informationen zu Fragen von allgemeinem öffentlichem Interesse die öffentliche Debatte befeuern und in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einfließen. Die Medien und Journalisten sind als öffentliche Wächterinstanzen in einer demokratischen Gesellschaft traditionell die Lieferanten solcher Informationen. Diese Rollen werden in einem Online-Umfeld, das von dynamischer Plattformisierung und (generativer) KI geprägt ist, zunehmend von anderen Akteuren übernommen. Ausgehend von dieser umfassenderen demokratischen Perspektive wird sich die Aufmerksamkeit nun zunächst auf pluralistische Standpunkte und dann auf zuverlässige Informationsquellen richten.

---

<sup>146</sup> Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, ABL L 303/69, 28. November 2018.

<sup>147</sup> Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäische Medienfreiheitsverordnung) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) ABL L 2024/1083, 17. April 2024.

<sup>148</sup> Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), PE/30/2022/REV/1, ABL L 277/1, 27. Oktober 2022.



## 4.2.1 Pluralistische Standpunkte

Nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) wurde der Pluralismus „im Laufe der Jahrhunderte teuer errungen“ und ist „von einer demokratischen Gesellschaft nicht zu trennen“.<sup>149</sup> Im Übrigen betrachtet der Gerichtshof Pluralismus neben Toleranz und Aufgeschlossenheit als eines der wesentlichen Kennzeichen einer demokratischen Gesellschaft.<sup>150</sup> Da Pluralismus ein bestimmendes Merkmal der demokratischen Gesellschaft ist, liegt es nahe, dass auch die öffentliche Debatte, die die Grundlage einer demokratischen Gesellschaft bildet, durch Pluralismus oder genauer gesagt durch eine Vielfalt an Standpunkten gekennzeichnet sein sollte.

Das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Medienfreiheit erleichtern die Herausbildung einer Vielfalt an Standpunkten in der öffentlichen Debatte. Wie Eric Barendt feststellte: Freie Meinungsäußerung „spiegelt Pluralismus wider und stärkt ihn“<sup>151</sup> und seine „Werte der Vielfalt und Verschiedenheit“.<sup>152</sup> Unter diesem normativen Gesichtspunkt vertritt Barendt die Auffassung, dass die Medien „das Ziel verfolgen sollten, den Zugang von Bürgerinnen und Bürgern zu einer breiten Vielfalt von Meinungen und Informationsquellen zu gewährleisten“.<sup>153</sup>

Im Sinne dieser begrifflichen Fassung werden die Medien als einflussreiche Akteure in der öffentlichen Debatte dargestellt. Sie tragen maßgeblich dazu bei, die weite Verbreitung und Verfügbarkeit einer Vielfalt an Standpunkten zu gewährleisten – oder einzuschränken. Auch andere Akteure, die sich an der öffentlichen Debatte beteiligen, können in unterschiedlichem Maße diese instrumentelle Rolle übernehmen. Online-Plattformen (insbesondere solche mit einem riesigen Nutzerstamm) haben eine andere instrumentelle Rolle: Durch die Kontrolle weit verbreiteter Netzwerke und Foren haben sie sich als Torwächter oder Kontrolleure des freien Informationsflusses im Internet etabliert. Genau diese Instrumentalität oder Macht der Medien und Plattformen, den Zugang zu einem pluralistischen Spektrum an Standpunkten zu beeinflussen, steht im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit von Regulierung und Politik und nicht die Breite des Spektrums an letztlich verfügbaren Standpunkten.<sup>154</sup>

Dies erklärt, warum die ewigen Bedenken hinsichtlich der Vielfalt an Standpunkten meist unter dem Begriff Medienpluralismus behandelt werden. Obwohl der Terminus „Medienpluralismus“ weit verbreitet ist, gibt es weder eine rechtlich bindende Definition auf europäischer Ebene noch eine in allen europäischen Staaten allgemein akzeptierte Definition. Traditionell werden mehrere Facetten des Begriffs unterschieden, zum Beispiel Eigentum/Quelle, Einrichtung und Inhalt.<sup>155</sup> Pluralismus in Bezug auf Medieneigentum und

---

<sup>149</sup> Serif gegen Griechenland, Nr. 38178/97, Ziff. 49, ECHR 1999-IX.

<sup>150</sup> Handside gegen das Vereinigte Königreich, 7. Dezember 1976, Ziff. 49, Serie A Nr. 24.

<sup>151</sup> Eric Barendt, *Freedom of Speech* (2. Auflage), Oxford, Oxford University Press, 2005, S. 34.

<sup>152</sup> Ebd., S. 35.

<sup>153</sup> Ebd., S. 430.

<sup>154</sup> Auf diesen Punkt wird weiter unten eingegangen.

<sup>155</sup> Thomas Gibbons, "Concentrations of Ownership and Control in a Converging Media Industry", in Chris Marsden & Stefaan Verhulst, Hrsg., *Convergence in European Digital TV Regulation*, London, Blackstone Press Ltd. 1999, S. 155-173, auf 157. Diese Unterscheidung findet sich auch in der Gemeinsamen Erklärung zur Vielfalt im



Medieneinrichtungen ist ein nützliches Mittel, mit dem das Endziel pluralistischer Inhalte erreicht werden kann. Eine zusätzliche – und zunehmend wichtige – Facette ist die Verbreitung: Wie werden die pluralistischen Inhalte verbreitet und anschließend von den einzelnen Nutzern abgerufen?

Im Multimedia-Ökosystem, in dem es eine Fülle von Inhalten gibt, haben die Bedenken hinsichtlich der Verfügbarkeit pluralistischer Inhalte etwas abgenommen. Stattdessen haben sich die Bedenken hinsichtlich Pluralismus auf Fragen der Herausstellung und Zugänglichkeit verlagert: Sind die verfügbaren pluralistischen Inhalte für alle Gruppen der Gesellschaft auffindbar und zugänglich? Diese Verlagerung hat dazu geführt, dass der Art und Weise, wie Medieninhalte verbreitet und verstärkt werden, und den Auswirkungen neuer Methoden zur Verbreitung und Verstärkung bzw. Dämpfung darauf, wie Nutzer individuell und kollektiv auf Medieninhalte zugreifen, sie auswählen und empfangen, mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird. Damit einher geht auch eine Verlagerung des Schwerpunkts von den Medien auf andere Akteure, insbesondere auf Plattformen, die die Modalitäten und die Dynamik der Verbreitung von Online-Inhalten einschließlich Medieninhalten weitgehend bestimmen.

Die Verbreitung einer Vielfalt an Standpunkten in der öffentlichen Debatte hat somit eindeutig intrinsischen demokratischen Wert, da sie repräsentativ für die verschiedenen konstituierenden Gruppen einer pluralistischen demokratischen Gesellschaft ist. Diese Pluralität ermöglicht eine umfassende Deliberation über Fragen von gesellschaftlichem Interesse und verbessert die Möglichkeit der Vernetzung und des Zusammenspiels auf der Ebene von Meinungen und Ideen. Angesichts dessen, dass online verbreitete Standpunkte zunehmend durch Technologie bestimmt sind, kommt den Schutzvorkehrungen für eine Vielfalt an Standpunkten zusätzliche Bedeutung zu. Da generative KI zunehmend „Standpunkte“ produziert und algorithmische Prozesse bestimmte Arten von Standpunkten verstärken, wird es für die demokratische Deliberation entscheidend wichtig, dass authentische Standpunkte weiterhin frei und weit verbreitet sind.

#### 4.2.2 Zuverlässige Informationsquellen

Die am Ende des vorangegangenen Abschnitts erwähnte Authentizität des Inhalts ist auch für Informationsquellen von Bedeutung. Die Teilnahme an der öffentlichen Debatte als wesentliche Aktivität in einer demokratischen Gesellschaft setzt notwendigerweise ein gemeinsames gesellschaftliches Bekenntnis zu verschiedenen epistemischen Werten wie Treu und Glauben sowie wahrheitsgemäße, korrekte und faktenbasierte Informationen und Ideen voraus. Täuschung, Verzerrung und Desinformation sind ein Unding für solche Werte. Dieses Ideal der rationalen Deliberation in einer demokratischen Gesellschaft verlangt, dass sowohl die Informationen als auch die Informationsquellen, die die öffentliche Debatte befeuern, zuverlässig sind.

---

Rundfunk des UN-Sonderberichterstatters für freie Meinungsäußerung, des OSZE-Vertreters für Medienfreiheit, des OAS-Sonderberichterstatters für freie Meinungsäußerung und des ACHPR-Sonderberichterstatters für freie Meinungsäußerung und Informationszugang vom 12. Dezember 2007



Onora O'Neill hat drei „Voraussetzungen der Kommunikation“ identifiziert und entwickelt: Zugänglichkeit, Verständlichkeit und Bewertbarkeit.<sup>156</sup> Alle an einer kommunikativen Aktivität Beteiligten müssen in der Lage sein, mit physischen und technischen Mitteln Zugang zu den Mitteilungen der anderen zu haben. Kommunikative Inhalte müssen darüber hinaus verständlich sein – jeder sollte in der Lage sein, eine Mitteilung aufgrund einer gemeinsamen Sprache, eines Codes oder eines Bezugssystems zu verstehen. Kommunikative Inhalte müssen zudem bewertbar sein – jeder sollte in der Lage sein, den Inhalt, den Ursprung oder die Motivation einer Mitteilung zu überprüfen oder zu hinterfragen. Da es bei der öffentlichen Debatte im Wesentlichen um die Übermittlung von Informationen und Ideen in einem gemeinsamen öffentlichen Kontext geht, können O'Neill's „Voraussetzungen der Kommunikation“ auch als „Voraussetzungen der öffentlichen Debatte“ betrachtet werden.

O'Neill stellt fest, dass es trotz des nie dagewesenen Maßes an digitaler Konnektivität und Kommunikation überaus schwierig sein kann, zu beurteilen und festzustellen, ob Inhalte „wahr oder falsch, ehrlich oder unehrlich, zuverlässig oder unzuverlässig“ sind.<sup>157</sup> Diese Feststellungen weisen auf die verschiedenen, komplementären Dimensionen von Zuverlässigkeit hin und legen nahe, dass zunächst einmal die Quellen zuverlässig sein müssen, wenn die von ihnen gelieferten Informationen auch zuverlässig sein sollen. Dies bedeutet, dass sowohl die Informationsquellen als auch die Informationen selbst bewertbar sein müssen, was wiederum Transparenz und ethische und epistemische Verantwortung erfordert.

In Anbetracht der vorstehenden Feststellungen wird deutlich, dass die Verlässlichkeit von Informationsquellen von grundlegender Bedeutung für das deliberative Fundament einer demokratischen Gesellschaft ist. Da es immer schwieriger wird, die Zuverlässigkeit von Informationsquellen in der Online-Welt zu beurteilen, in der sich Desinformationen und generische KI-Inhalte immer weiter ausbreiten, kann die Verfügbarkeit und Herausstellung zuverlässiger Informationsquellen dazu beitragen, die Ausbreitung dieses epistemischen Ölteppichs einzudämmen. Dies unterstreicht die unter demokratischem Blickwinkel maßgebliche Bedeutung zuverlässiger Informationsquellen.

## 4.3 Europäisches Recht und politischer Rahmen

Die untrennbare Verbindung zwischen freier Meinungsäußerung, Medienfreiheit und Pluralismus spiegelt sich auch sehr deutlich in den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Europarats und der Europäischen Union wider, die zusammen einen gemeinsamen europäischen rechtlichen und politischen Raum bilden.

Medienfreiheit und Medienpluralismus werden weithin als Begleiterscheinungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung betrachtet, wie es nach Artikel 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK) garantiert ist. Obwohl Artikel 10 keinen ausdrücklichen Verweis auf Medienfreiheit und -pluralismus enthält, hat der EGMR

---

<sup>156</sup> Onora O'Neill, *A Philosopher Looks at Digital Communication* (Cambridge, Cambridge University Press, 2022), S. 3 ff.

<sup>157</sup> Ebd., S. xii.



in seiner Rechtsprechung zur Meinungsfreiheit immer wieder deren Wert unterstrichen. Medienfreiheit und Medienpluralismus sind ausdrücklich in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Charta) verankert.

In diesem Abschnitt wird untersucht, wie der Europarat und die Europäische Union ihrerseits Grundsätze zu Medienfreiheit und Medienpluralismus entwickelt haben und diese als Vektoren zur Erreichung des Ziels nutzen, pluralistische Standpunkte und zuverlässige Informationsquellen zu gewährleisten oder zu fördern.

### 4.3.1 Europarat

Nach ständiger Rechtsprechung des EGMR haben Staaten die positive Verpflichtung, ein sicheres und günstiges Umfeld zu schaffen, in dem sich jeder ohne Angst an der öffentlichen Debatte beteiligen kann.<sup>158</sup> Diese positive Verpflichtung bzw. dieser Grundsatz wird weithin als Rahmen für die Herangehensweise des Gerichtshofs an das Recht auf freie Meinungsäußerung und die öffentliche Debatte sowie für die Normsetzung des Ministerkomitees des Europarats in diesen Fragen verwendet. Sie wird auch als Rahmen für die vorliegende Analyse dienen, da sie Raum für die Untersuchung der verschiedenen Dimensionen der öffentlichen Debatte bietet, die alle geschützt werden müssen. Dazu gehören die der öffentlichen Debatte zugrunde liegenden epistemischen Werte, die Teilnehmer an der öffentlichen Debatte, die Strukturen und Modalitäten der öffentlichen Debatte, der Umfang und der Inhalt der öffentlichen Debatte sowie die ökosystemische Integrität der öffentlichen Debatte.

#### 4.3.1.1 Pluralistische Standpunkte

Der EGMR hat stets bekräftigt, dass die Staaten die letztendlichen Garanten des Pluralismus sind, insbesondere im audiovisuellen Mediensektor.<sup>159</sup> Die Betonung des audiovisuellen Mediensektors spiegelt die seit langem vertretene Auffassung des Gerichtshofs wider, dass die audiovisuellen Medien aufgrund ihrer Reichweite und Wirkung mächtiger sind als die gedruckte Presse<sup>160</sup> (auch wenn diese grobe Unterscheidung in einer vom Internet dominierten Welt zunehmend überholt erscheint<sup>161</sup>). Daraus ergibt sich eine positive Verpflichtung für die Staaten; es bedeutet, dass die Staaten einen gesetzlichen Rahmen schaffen sollten, um wahren und effektiven Pluralismus in Bezug auf die audiovisuellen Medien zu gewährleisten.<sup>162</sup> Öffentlich-rechtliche Medien (PSM) können in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielen. Wenn sich Staaten für PSM entscheiden (was nicht zwingend erforderlich ist), müssen sie sicherstellen, dass die PSM den Auftrag haben, der Öffentlichkeit pluralistische Inhalte zu vermitteln.<sup>163</sup> Wie bereits erwähnt, haben die

<sup>158</sup> [Dink gegen Türkiye](#), Nr. 2668/07 und vier weitere, 14. September 2010.

<sup>159</sup> [Informationsverein Lentia und andere gegen Österreich](#), 24. November 1993, Serie A Nr. 276.

<sup>160</sup> [Jersild gegen Dänemark](#), 23. September 1994, Serie A Nr. 298.

<sup>161</sup> [Animal Defenders International gegen das Vereinigte Königreich](#) [GK], Nr. 48876/08, EGMR 2013.

<sup>162</sup> [Informationsverein Lentia und andere gegen Österreich](#), 24. November 1993, Serie A Nr. 276.

<sup>163</sup> [Manole und andere gegen Moldau](#), Nr. 13936/02, EGMR 2009; [NIT S.R.L. gegen die Republik Moldau](#) [GK], Nr. 28470/12, 5. April 2022.



Staaten darüber hinaus die positive Verpflichtung, ein sicheres und günstiges Umfeld zu schaffen, in dem sich jeder ohne Angst an der öffentlichen Debatte beteiligen kann,<sup>164</sup> was bedeutet, dass nicht nur die Mainstream-Medien, sondern auch „kleine und informelle Aktionsgruppen“ und „Einzelpersonen außerhalb des Mainstreams“ in der Lage sein sollten, einen Beitrag zur öffentlichen Debatte zu leisten.<sup>165</sup> Die Teilnahme an der öffentlichen Debatte beschränkt sich nicht auf die aktive Äußerung der eigenen Meinung, sondern umfasst gleichermaßen das Recht, Informationen und Ideen sowie ein breites Spektrum an Inhalten zu empfangen.<sup>166</sup>

Diese Erwägungen aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zeigen eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Grundsätzen des Medienpluralismus und einer pluralistischen öffentlichen Debatte, in der das Recht auf die Äußerung und den Empfang einer Vielfalt an Standpunkten gewahrt ist.

Die Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten konzentriert sich auf Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum.<sup>167</sup> Sie zielt darauf ab, die strukturellen Aspekte der öffentlichen Debatte zu stärken. In der Empfehlung werden verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Staaten ihrer positiven Verpflichtung zur Gewährleistung von Pluralismus im audiovisuellen Mediensektor nachkommen können, indem sie beispielsweise sicherstellen, dass unterschiedliche Medientypen zum allgemeinen Medienpluralismus beitragen, wobei öffentlich-rechtlichem Rundfunk/Medien und Bürgermedien eine besondere Rolle zukommt. In der Empfehlung werden auch verschiedene Möglichkeiten zur Verbesserung der Produktion und Verbreitung vielfältiger Inhalte über Medien und Online-Plattformen sowie zur Unterstützung von Initiativen zur Stärkung des Medienpluralismus sondiert. Darüber hinaus enthält sie detaillierte, konkrete Vorschläge zur Regulierung von Medieneigentum, -kontrolle und -konzentration sowie zur Verbesserung der Transparenz von Medieneigentum, -organisation und -finanzierung. Es werden verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, wie Medienkompetenz und -bildung eine wichtige Rolle bei der Operationalisierung von Transparenz spielen können. Die Empfehlung ist wichtig für die Gestaltung der Strukturen, die es ermöglichen, dass pluralistische Standpunkte zur Geltung kommen.

#### 4.3.1.2 Zuverlässige Informationsquellen

Einer der beständigsten Grundsätze, die der EGMR in Bezug auf die Medienfreiheit und die öffentliche Debatte aufgestellt hat, ist, dass die Öffentlichkeit das Recht hat, über Fragen von allgemeinem Interesse informiert zu werden, und die Medien die entsprechende Aufgabe haben, sie zu informieren.<sup>168</sup> In seiner ersten Formulierung dieses Grundsatzes in der Rechtssache *Sunday Times gegen das Vereinigte Königreich* (Nr. 1) 1979 verwendete der Gerichtshof die Formulierung „angemessen informiert“, was wohl auf die Erwartung

<sup>164</sup> [Dink gegen Türkiye](#), Nr. 2668/07 und vier andere, Ziff. 137, 14. September 2010.

<sup>165</sup> [Steel und Morris gegen das Vereinigte Königreich](#), Nr. 68416/01, EGMR 2005-II

<sup>166</sup> [Khurshid Mustafa & Tarzibachi gegen Schweden](#), Nr. 23883/06, Ziff. 44 ff., 16. Dezember 2008.

<sup>167</sup> [Empfehlung CM/Rec\(2018\)1 \[1\] des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz in Bezug auf Medieneigentumsverhältnisse](#), 7. März 2018,

<sup>168</sup> [The Sunday Times gegen das Vereinigte Königreich \(Nr. 1\)](#), 26. April 1979, Serie A Nr. 30; [Observer und Guardian gegen das Vereinigte Königreich](#), 26. November 1991, Serie A Nr. 216.



hindeutete, dass die von den Medien bereitgestellten Informationen korrekt und verlässlich sein sollten. Auch wenn der Gerichtshof das Adverb „angemessen“ in der späteren Rechtsprechung nicht mehr verwendet hat, bleibt die durch diesen Satz hervorgerufene Erwartung bestehen.

Der Gerichtshof ist zu Recht zurückhaltend, sich zur Qualität von Informationen zu äußern, aber er hat immer wieder festgestellt, dass die Freiheit, die Journalisten, Medien und andere Akteure bei der Erfüllung ihrer Aufgabe genießen, die Öffentlichkeit zu informieren, unter dem Vorbehalt steht, dass alle diese Akteure ihre entsprechenden Pflichten und Verantwortlichkeiten einhalten. Jeder, der sein Recht auf freie Meinungsäußerung wahrnimmt, muss dies im Einklang mit den in Art. 10 Abs. 2 genannten Pflichten und Verantwortlichkeiten tun. Für Journalisten und andere Akteure dieser Art gehören zu diesen Pflichten und Verantwortlichkeiten die Einhaltung der (Straf-)Gesetze,<sup>169</sup> die Achtung der Berufsethik,<sup>170</sup> das Bestreben, genaue und zuverlässige Informationen zu liefern<sup>171</sup> sowie die unterschiedlichen Seiten einer Geschichte zu beleuchten.<sup>172</sup> Diese ausgewählten Pflichten und Verantwortlichkeiten zeugen von einem Bekenntnis zu den epistemischen Werten, die hinter der Aufgabe stehen, die Öffentlichkeit zu informieren. Darüber hinaus bieten sie Garantien für die Bereitstellung genauer und zuverlässiger Informationen. Redaktionelle Freiheit trägt dazu bei, die Unabhängigkeit der (medialen und journalistischen) Informationsquellen zu gewährleisten.<sup>173</sup>

Die Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zielt darauf ab, ein günstiges Umfeld für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter zu fördern.<sup>174</sup> Sie konzentriert sich auf die qualitativen Aspekte der öffentlichen Debatte, wobei der Schwerpunkt auf Finanzierung, Ethik und Qualität sowie Bildung und Ausbildung liegt. Das Bekenntnis der Empfehlung zu Qualitätsjournalismus kann auch als ein Bekenntnis zu den epistemischen und demokratischen Werten gesehen werden, die der öffentlichen Debatte zugrunde liegen. Eine Definition von „Qualitätsjournalismus“ findet sich dort zwar nicht, jedoch verweist die Empfehlung auf einige seiner Schlüsselmerkmale: „... sein unerschütterliches Bekenntnis zum Streben nach Wahrheit, Fairness und Genauigkeit sowie zu Unabhängigkeit, Transparenz und Menschlichkeit und ein starkes öffentliches Interesse an der Förderung von Rechenschaftspflicht in allen Bereichen der Gesellschaft“. Einer der Hauptschwerpunkte der Empfehlung, „Ethik und Qualität: Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von Vertrauen“, verzweigt sich in detailliertere Schwerpunkte zur „Produktion“ von Qualitätsinhalten und zur „Verbreitung“ von Qualitätsinhalten.

---

<sup>169</sup> *Fressoz und Roire gegen Frankreich* [GK], Nr. 29183/95, EGMR 1999-I.

<sup>170</sup> Ebd.

<sup>171</sup> *Bladet Tromsø und Stensaas gegen Norwegen* [GK], Nr. 21980/93, EGMR 1999-III.

<sup>172</sup> *Flux gegen Moldau* (Nr. 6), Nr. 22824/04, 29. Juli 2008.

<sup>173</sup> *Jersild gegen Dänemark*, 23. September 1994, Serie A Nr. 298.

<sup>174</sup> *Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter*, 17. März 2022.



### 4.3.2 Europäische Union

Auf der Ebene der Europäischen Union werden die regulatorischen Schwerpunkte weitgehend durch Artikel 11 der EU-Charta bestimmt, der sich speziell auf Medienfreiheit und Medienpluralismus bezieht. Wie wir sehen werden, wird dem Medienpluralismus allgemein mehr Aufmerksamkeit gewidmet als zuverlässigen Informationsquellen, obwohl Letztere manchmal mit weiter gefassten Begriffen wie Medienfreiheit und -pluralismus verbunden sind. Erwähnung 8 ist der Schlüssel zu den Bestrebungen des EMFA, Mediendiensteanbieter in die Lage zu versetzen, pluralistische Standpunkte und zuverlässige Informationsquellen zu gewährleisten. Darin heißt es, dass die Empfänger von Mediendiensten „pluralistische, im Einklang mit redaktioneller Freiheit erstellte Medieninhalte im Binnenmarkt nutzen können“ sollten. Dies ist wichtig „für die Förderung des öffentlichen Diskurses und der Bürgerbeteiligung, denn durch ein breites Spektrum verlässlicher Informationsquellen und Qualitätsjournalismus werden Bürger befähigt, fundierte Entscheidungen zu treffen, auch über den Zustand ihrer Demokratien.“ Die Mitgliedstaaten sollten daher „das Recht auf eine Vielfalt von Medieninhalten achten und zu einem günstigen Medienumfeld beitragen, indem sie die relevanten Rahmenbedingungen gewährleisten.“

Dieser Auszug enthält einen deutlichen Widerhall der positiven Verpflichtung der Staaten gemäß Artikel 10 EMRK, ein günstiges Umfeld für die Teilnahme an der öffentlichen Debatte zu schaffen, und unterstreicht gleichzeitig die wichtige Rolle der Medien bei der Gewährleistung eines pluralistischen Inhaltsangebots, das zuverlässige Informationsquellen und Qualitätsjournalismus umfasst. Dieser Gedanke liegt der in Artikel 3 EMFA festgelegten konkreten Verpflichtung der Staaten zugrunde, „das Recht der Empfänger von Mediendiensten auf Zugang zu einer Vielzahl von redaktionell unabhängigen Medieninhalten [zu achten] und [...] Rahmenbedingungen im Einklang mit dieser Verordnung [zu gewährleisten], um dieses Recht zum Nutzen des freien und demokratischen Diskurses zu schützen.“ Die Verweise auf die Sicherstellung von Rahmenbedingungen und die Verknüpfung mit einem freien und demokratischen Diskurs entsprechen der positiven Verpflichtung der Staaten, ein günstiges Umfeld für die Teilnahme an der öffentlichen Debatte zu gewährleisten. Art. 4 Abs. 2 untermauert dieses Recht der Empfänger, indem er das Recht der Mediendiensteanbieter auf tatsächliche redaktionelle Freiheit und Unabhängigkeit einschließlich der Nichteinmischung in ihre redaktionellen Strategien und Entscheidungen feststellt. Diese Punkte werden durch die Empfehlung der Europäischen Kommission zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum ergänzt.<sup>175</sup>

Zwei weitere regulatorische Neuerungen im EMFA sind ebenfalls von Bedeutung für pluralistische Standpunkte und zuverlässige Informationsquellen. Artikel 18 führt eine privilegierte Stellung für selbst erklärte Mediendiensteanbieter ein, die bestimmte kumulative redaktionelle und andere Kriterien erfüllen. Sie haben Anspruch auf eine privilegierte Kommunikation mit VLOP, wenn diese beabsichtigen, Entscheidungen zu treffen oder in der Folge treffen, die sich auf Dienste oder die Sichtbarkeit von Inhalten

---

<sup>175</sup> [Empfehlung \(EU\) 2022/1634 der Kommission vom 16. September 2022 zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum](#), ABl. L245/56, 22. September 2022



auswirken. Die in Artikel 22 vorgesehene Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt bezieht sich insbesondere auf die „erheblichen Auswirkungen“, die Zusammenschlüsse auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit haben könnten. Wie bereits erörtert, können sowohl Medienpluralismus als auch redaktionelle Unabhängigkeit einen Einfluss darauf haben, ob die Nutzer in der Praxis Zugang zu einer Vielfalt an Standpunkten und zuverlässigen (Informations-)Quellen haben.

Das DSA verpflichtet seinerseits alle Anbieter von Vermittlungsdiensten, in ihren Geschäftsbedingungen (und bei deren Durchsetzung) die Meinungsfreiheit, die Medienfreiheit und den Medienpluralismus gebührend zu berücksichtigen (Artikel 14). Zu den in Artikel 34 genannten systemischen Risiken gehören Risiken für eben diese Rechte und Werte, aber auch tatsächliche oder vorhersehbare negative Risiken unter anderem in Bezug auf den zivilgesellschaftlichen Diskurs und die Wahlprozesse, was zum Beispiel auf systemische Desinformation hinweist – das Gegenteil von zuverlässiger und korrekter Information.

#### **4.4 Europäische und nationale Ansätze zur Förderung und Priorisierung von pluralistischen Inhalten und Qualitätsinhalten**

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass Medienpluralismus und Qualitätsinhalte nicht nur einen intrinsischen demokratischen Wert haben, sondern auch ein Instrument sind, um den Auswirkungen verschiedener Bedrohungen für den epistemischen und pluralistischen Charakter der öffentlichen Debatte entgegenzuwirken. Wie bereits erwähnt, wird die Bedeutung des Zugangs zu Qualitätsinhalten und deren Auffindbarkeit in verschiedenen rechtlichen und politischen Instrumenten und Mechanismen auf europäischer Ebene umfassend berücksichtigt. Ergänzend zu den vorangegangenen Abschnitten, die sich mit den europäischen Instrumenten befassten, wird in diesem Abschnitt eine Auswahl verschiedener nationaler Ansätze zur Gewährleistung der Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse untersucht.

Im Zusammenhang mit der Förderung und Priorisierung bestimmter Arten von Inhalten werden häufig mehrere Begriffe verwendet, zum Beispiel Herausstellung, Exposition, Sichtbarkeit, Zugänglichkeit, Auffindbarkeit und Entdeckbarkeit. Vorschriften zu diesen Begriffen können auf unterschiedliche Weise umgesetzt werden, zum Beispiel durch Must-Carry-Verpflichtungen, Quoten oder präskriptive Standards für die Gestaltung eines Dienstes. Solche Vorschriften sind nicht neu, aber angesichts der sich rasch verändernden Mediennutzungsmuster und der riesigen Menge an Inhalten, die verbreitet werden, garantieren verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen das Recht der Nutzer auf Zugang zu einer Vielfalt an Meinungen und zuverlässigen Informationsquellen.



Da jüngste Publikationen der Informationsstelle<sup>176</sup> und andere Berichte und wissenschaftliche Studien<sup>177</sup> eine umfassende Analyse dieser Fragen bieten, werden wir uns speziell auf die Umsetzung von Artikel 7a AVMD-Richtlinie konzentrieren. Bis heute hat lediglich eine Minderheit der EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der AVMD-Richtlinie 2018 Regeln für die Herausstellung von Diensten von allgemeinem Interesse erlassen. In diesem Abschnitt werden die jüngsten Entwicklungen auf nationaler Ebene in Bezug auf die Umsetzung von Regelungen für die Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse untersucht. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den jüngsten Entwicklungen in Frankreich und Italien.

#### 4.4.1 Herausstellungsregelungen für Plattformen und Vermittler

Das Zusammenspiel zwischen Medienpluralismus und Inhalten von allgemeinem Interesse spiegelt sich in der 2018 überarbeiteten AVMD-Richtlinie wider, die den Mitgliedstaaten in Artikel 7a die Möglichkeit einräumt, „Maßnahmen zu ergreifen, um eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse zu gewährleisten.“ In Erwägung 25 wird erläutert, warum die Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse im Hinblick auf das Ziel, Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt zu fördern, gerechtfertigt sein kann. Im Gegensatz zum obligatorischen Artikel 13 über die Herausstellung europäischer Werke in den Katalogen von VoD-Diensten ist Artikel 7a fakultativ, und nicht alle Mitgliedstaaten haben ihn (bisher) umgesetzt.

Die begrenzte Umsetzung dieses Artikels ist zum Teil auf den kurzen Wortlaut von Artikel 7a AVMD-Richtlinie zurückzuführen. Politische Entscheidungsträger und Gesetzgeber sehen sich mit der Frage konfrontiert, welche Dienste von allgemeinem Interesse sind, auf welchen Plattformen diese Dienste herausgestellt werden sollten und wie die Herausstellung gewährleistet werden sollte. Ein Austausch bewährter Verfahren zwischen den nationalen Regulierungsbehörden zeigt, dass sowohl der nicht obligatorische Charakter der Bestimmung als auch die Entscheidung der nationalen Gesetzgeber für eine minimale Umsetzung dazu führen, dass die nationale Umsetzung von Artikel 7a in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ist.<sup>178</sup> Dies illustrieren zum Beispiel die jüngsten Entwicklungen in Frankreich und Italien.

---

<sup>176</sup> Cappello, M. (Hrsg.), „Herausstellung europäischer Werke und audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse“, *IRIS Spezial*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2022; Cappello, M. (Hrsg.), „Inhalte von öffentlichem Interesse auf audiovisuellen Plattformen: Zugang und Auffindbarkeit“, Straßburg, 2023., „Prominence of audiovisual content and services of general interest“, *Zusammenfassung des EAI-Workshops*, Straßburg, 5. Dezember 2023, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2023.

<sup>177</sup> Mazzoli, E. und Tambini, D., „*Prioritisation Uncovered: The Discoverability of Public Interest Content Online*“, Studie des Europarats DGI(2020)19, November 2020; Ledger, M., „*Towards Coherent Rules on The Prominence of Media Content on Online Platforms and Digital Devices*“, Themenpapier, CERRE *Centre on Regulation in Europe*, Dezember 2023.

<sup>178</sup> ERGA, Untergruppe 1 - Konsistente Umsetzung und Durchsetzung des neuen AVMD-Richtlinienrahmens, Arbeitsbereich 1 - Austausch bewährter Verfahren: Analyse der nationalen Umsetzungsmaßnahmen. Erwartetes



#### 4.4.1.1 Frankreich

Im französischen Recht wurde mit der Verordnung Nr. 2020-1642 vom 21. Dezember 2020<sup>179</sup> ein Mechanismus eingeführt, der im Einklang mit den Bestimmungen von Artikel 7a AVMD-Richtlinie eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse gewährleistet. Zu diesem Zweck sieht Artikel 20-7 des Gesetzes vom 30. September 1986 (Rundfunkgesetz)<sup>180</sup> vor, dass ab dem 1. Januar 2022 Betreiber, die die Modalitäten für die Anzeige von Diensten auf Benutzeroberflächen festlegen, eine angemessene Sichtbarkeit aller oder eines Teils der Dienste von allgemeinem Interesse unter den von der französischen Rundfunkbehörde (*Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique*, ARCOM) festgelegten Bedingungen gewährleisten müssen. Darüber hinaus definiert das Gesetz Dienste von allgemeinem Interesse als die von den französischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern bereitgestellten Dienste, darunter *France Télévisions*, *Radio France*, *France Médias Monde*, *La Chaine Parlementaire*, Arte und TV5. Die ARCOM kann beschließen, weitere audiovisuelle Dienste einzubeziehen, wenn sie zum Medienpluralismus und zur kulturellen Vielfalt beitragen.

Am 26. September 2024 fasste die ARCOM zwei Beschlüsse: einen über die Liste der Dienste, die als Dienste von allgemeinem Interesse eingestuft werden, und einen über die Bedingungen für eine angemessene Sichtbarkeit dieser Dienste.<sup>181</sup> Erstens gelten in Bezug auf Dienste von allgemeinem Interesse neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern auch landesweit frei empfangbare Fernsehdienste, die über das digitale terrestrische Fernsehen (DTT) verfügbar sind, sowie audiovisuelle Abrufmediendienste, die dem Nutzer kostenlos zur Verfügung gestellt werden und untrennbar mit diesen Fernsehdiensten verbunden sind, als Dienste von allgemeinem Interesse.

Der zweite Beschluss legt die Bedingungen fest, unter denen Dienste von allgemeinem Interesse einerseits auf den Startseiten von Benutzerschnittstellen und andererseits in Nutzerempfehlungen und von Nutzern initiierten Suchergebnissen angemessen sichtbar gemacht werden müssen. Er legt zudem Berichtsverfahren für Betreiber fest, die der Regelung zur Herausstellung unterliegen. Es sei erwähnt, dass der Beschluss vorsieht, dass die Handlungen, die für den Zugang eines Nutzers zu einem Dienst von allgemeinem Interesse erforderlich sind, nach Art oder Anzahl nicht aufwendiger sein

---

Ergebnis: Übersichtsdokument über den Austausch bewährter Verfahren zu Art. 7a und 7b AVMD-Richtlinie, 2021, S. 18.

<sup>179</sup> Verordnung Nr. 2020-1642 vom 21. Dezember 2020 zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Erbringung audiovisueller Mediendienste unter Berücksichtigung der Entwicklung der Marktgegebenheiten und zur Änderung des Gesetzes vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit, des Kinogesetzes sowie der Fristen für die Verwertung von Kinofilmen.

<sup>180</sup> Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit (*Loi Léotard*).

<sup>181</sup> Beschluss vom 25. September 2024 über die Liste der Dienste von allgemeinem Interesse gemäß den Bestimmungen von Artikel 20-7 des Gesetzes Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit; Beschluss über die Bedingungen für eine angemessene Sichtbarkeit der Dienste von allgemeinem Interesse und die Modalitäten für die Erhebung der in Artikel 20-7 des Gesetzes 86-1067 vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit genannten Informationen.



dürfen als die Handlungen, die für den Zugang zu anderen audiovisuellen Kommunikationsdiensten derselben Art, die über dieselbe Schnittstelle zugänglich sind, erforderlich sind, es sei denn, sie wurden auf Initiative des Nutzers personalisiert, „wie dies insbesondere in den in Anwendung von Artikel 27 DSA eingerichteten Systemen vorgesehen ist“.<sup>182</sup>

#### 4.4.1.2 Italien

In Italien wird Artikel 7a AVMD-Richtlinie durch Art. 29 Abs. 1 des Gesetzesdekrets Nr. 208/2021 (AVMD-Kodex) umgesetzt, in dem es heißt, dass Mediendienste von allgemeinem Interesse, die „über beliebige Empfangs- oder Zugangswege und Plattformen bereitgestellt werden“, „angemessen herausgestellt“ werden müssen, um „einem möglichst breiten Publikum Pluralismus, Meinungsfreiheit, kulturelle Vielfalt und die Effektivität der Informationen zu gewährleisten“.<sup>183</sup> Dieser Artikel gibt den allgemeinen Rahmen vor, und die nationale italienische Regulierungsbehörde (AGCOM) hat die Aufgabe, die Einzelheiten festzulegen.

Gemäß Artikel 29 hat die AGCOM am 9. Oktober 2024 neue Leitlinien für die Herausstellung von audiovisuellen und Hörfunk-Mediendiensten von allgemeinem Interesse angenommen.<sup>184</sup> Nach diesen Leitlinien gelten folgende Dienste als Dienste von allgemeinem Interesse: die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, Dienste kommerzieller Anbieter mit landesweiten Voll-, Semivoll- und Spartenprogrammen, die Nachrichten anbieten, sowie diejenigen, die Programmangebote in den Genres „Kinder und Jugend“ und „Kultur“ machen, und die lokalen kommerziellen Mediendienste, die Nachrichten anbieten.

Darüber hinaus sollten Dienste von allgemeinem Interesse auf allen Geräten und Benutzeroberflächen, die Zugang zu solchen Diensten bieten, angemessen herausgestellt werden; dazu gehören Fernsehgeräte, die mit dem Internet verbunden werden können, Set-Top-Boxen für terrestrisches und Satellitenfernsehen, Geräte wie Dongles, Konsolen und ähnliche Geräte, die an ein Fernsehgerät oder einen Bildschirm angeschlossen werden und Zugang zu audiovisuellen und Hörfunkmediendiensten bieten, Geräte, die das Hören von Hörfunkdiensten in DAB+ ermöglichen, Autoradios und Infotainmentsysteme in Fahrzeugen, Benutzerschnittstellen, die Zugang zu Diensten von allgemeinem Interesse auf den oben genannten Geräten ermöglichen, und andere Geräte wie Smartphones, Tablets, Personalcomputer und ähnliche Geräte.

Schließlich hat die AGCOM in den Leitlinien sehr detailliert festgelegt, wie die Herausstellung zu gewährleisten ist. Kurz gesagt müssen die einschlägigen Plattformen Herausstellung herstellen, indem sie einen angemessenen Bereich (in Form eines Balkens

---

<sup>182</sup> Artikel 1 des Beschlusses über die Bedingungen für eine angemessene Sichtbarkeit der Dienste von allgemeinem Interesse und die Modalitäten für die Erhebung der in Artikel 20-7 des Gesetzes 86-1067 vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit genannten Informationen, die in der vorhergehenden Fußnote erwähnt sind.

<sup>183</sup> [Gesetzesdekret vom 8. November 2021 zur Umsetzung der überarbeiteten EU-AVMD-Richtlinie, Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208](#).

<sup>184</sup> [Leitlinien für die Herausstellung von audiovisuellen und Hörfunkdiensten von allgemeinem Interesse, Beschluss Nr. 390/24/CONS](#).



oder einer Zeile, die nicht kleiner sein dürfen als andere Balken oder Zeilen mit Symbolen oder Kästchen, die sich auf andere Inhalte auf der Homepage beziehen) unmittelbar auf der Startseite des Geräts sichtbar machen. Es sei darauf hingewiesen, dass Artikel 26 der Leitlinien vorsieht, dass diese Bestimmungen die Möglichkeit des Nutzers unberührt lassen, die Konfiguration der Benutzeroberfläche „gemäß dem Europäischen Medienfreiheitsgesetz“ anzupassen, das heißt die Position der Symbole durch autonomes und ausdrückliches Eingreifen des Benutzers nach seinen eigenen Vorlieben zu ändern.

Nach der anfänglichen Umsetzung der oben genannten Bestimmungen kam die AGCOM zu dem Schluss, dass die Leitlinien überarbeitet werden müssen.<sup>185</sup> Auf der Grundlage der 2024 angenommenen Leitlinien zeigte sich, dass mehr als 700 kommerzielle Dienste als Dienste von allgemeinem Interesse eingestuft werden können, deren Herausstellung gewährleistet werden muss. Am 13. Mai 2025 leitete die AGCOM eine öffentliche Konsultation ein, um die Leitlinien zu überarbeiten. Ein Teil des Vorschlags der AGCOM im Rahmen der Überarbeitung besteht darin, die Palette der audiovisuellen und Hörfunk-Mediendienste, die als „von allgemeinem Interesse“ definiert werden können, neu zu gestalten.

## 4.5 Ausblick

Mit Blick auf die Zukunft ist es erwähnenswert, dass der Lenkungsausschuss für Medien und Informationsgesellschaft (CDMSI) 2021 einen Leitfaden für die Priorisierung von Online-Inhalten von öffentlichem Interesse angenommen hat.<sup>186</sup> Der Leitfaden basiert auf einem ausführlichen Bericht aus dem Jahr 2020, der von Eleonora Mazzoli und Damian Tambini für den Europarat erstellt wurde.<sup>187</sup> Dieser Leitfaden zielt darauf ab, Grundsätze für bewährte Verfahren oder eine Checkliste zu erstellen, um Mitgliedstaaten, Behörden, Plattformen und Vermittler bei der Entwicklung ihrer Herausstellungsregelungen zu unterstützen. In der Regel besagen die Leitlinien, dass diese zahlreichen Interessengruppen bei allen Aspekten der Priorisierungsregelungen einzubeziehen sind. Es bleibt die Frage, inwieweit und wie gewissenhaft der Leitfaden in der Praxis umgesetzt werden wird.<sup>188</sup>

Die (ehemalige) ERGA hat angedeutet, dass es vorteilhaft sein könnte, einen harmonisierten Ansatz für die Regulierung der Herausstellung in den EU-Mitgliedstaaten unter einem eher technischen Gesichtspunkt zu fördern. Dies würde die Hersteller davor

---

<sup>185</sup> [E. Apa & E. Foco, Portolano Cavallo, „\[IT\] AGCOM startet neue öffentliche Konsultation zur Herausstellung der audiovisuellen und Hörfunk-Mediendienste von allgemeinem Interesse“, IRIS 2025-6:1/20.](#)

<sup>186</sup> [Lenkungsausschuss für Medien und Informationsgesellschaft, \*Guidance Note on the Prioritisation of Public Interest Content Online\*, 2. Dezember 2021.](#)

<sup>187</sup> Mazzoli, E. und Tambini, D., ["Prioritisation Uncovered: The Discoverability of Public Interest Content Online"](#), Studie des Europarates DGI (2020)19, November 2020.

<sup>188</sup> In seinem Bericht von 2023 schlussfolgert das Centre on Regulation in Europe (CERRE), dass der Leitfaden umfassend zu sein scheint und wichtige Empfehlungen enthält, die jedoch anscheinend von den politischen Entscheidungsträgern auf EU- oder nationaler Ebene nicht konsequent umgesetzt werden. Daher besteht die wichtigste Empfehlung dieses Berichts darin, dafür zu sorgen, dass diese Leitlinien systematisch befolgt und in den rechtlichen Rahmen sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene integriert werden. Siehe: Ledger, M., ["Towards Coherent Rules on The Prominence of Media Content on Online Platforms and Digital Devices"](#), Themenpapier, Centre on Regulation in Europe (CERRE), Dezember 2023, S. 37.



bewahren, die Programmierung und die Einstellungen von Geräten, die für den europäischen Markt bestimmt sind, häufig anpassen zu müssen, um den verschiedenen Regelungen in der EU zu entsprechen. Solche unterschiedlichen Regelungen könnten den technologischen Fortschritt behindern, ein harmonisierter Ansatz somit also auch den Nutzern zugutekommen, die ständig nach neuen Produkten und Technologien suchen.<sup>189</sup>

Wenngleich derartige technische Blickpunkte wichtig sind, geht aus der Analyse in diesem Kapitel klar hervor, dass es im Rahmen des übergeordneten Ziels, Inhalte von allgemeinem oder öffentlichem Interesse herauszustellen, von großem Nutzen ist, maßgeschneiderte Regulierungsschwerpunkte auf bestimmte Arten von Inhalten zu legen, nämlich auf eine Vielfalt an Meinungen und zuverlässigen Informationsquellen. Die Würdigung des Zusammenspiels zwischen technischen und (intrinsischen und instrumentellen) demokratischen Blickpunkten ermöglicht ein differenzierteres Verständnis der damit verbundenen Dynamiken.

---

<sup>189</sup> ERGA, Untergruppe 1 - Konsistente Umsetzung und Durchsetzung des neuen AVMD-Richtlinienrahmens, Arbeitsbereich 1 - Austausch bewährter Verfahren: Analyse der nationalen Durchführungsmaßnahmen. Erwartetes Ergebnis: Übersichtsdokument über den Austausch bewährter Verfahren zu Art. 7a und 7b AVMD-Richtlinie, 2021, S. 16.



# 5. Rechte und Pflichten von (Nachrichten-)Medienanbietern zur Gewährleistung von Unabhängigkeit und Transparenz

*Aleksandra KUCZERAWY, Lidia DUTKIEWICZ – Forscher am Centre for Information Technology and Intellectual Property Law (CiTiP) an der Universität Leuven*

## 5.1 Einführung

Seit Jahren verfolgen die Mitgliedstaaten beim Schutz der redaktionellen Freiheit und der Unabhängigkeit der Medien unterschiedliche Ansätze. Jüngste Erkenntnisse des Media Pluralism Monitor (MPM),<sup>190</sup> aus Rechtsstaatlichkeitsberichten<sup>191</sup> der Europäischen Kommission und aus Studien über Medienpluralität und -vielfalt im Internet<sup>192</sup> deuten auf einen besorgniserregenden Trend hin. Nach wie vor wird die Medienfreiheit in vielen Mitgliedstaaten durch anhaltende strukturelle Probleme untergraben, darunter die zunehmende Einmischung staatlicher Akteure in redaktionelle Entscheidungen, schwache oder politisch abhängige Medienaufsichtsbehörden und undurchsichtige Systeme für die Vergabe öffentlicher Mittel an Medienunternehmen. Das Fehlen eines einheitlichen medienspezifischen Rechtsrahmens hat zu einer regulatorischen Fragmentierung zwischen den Mitgliedstaaten beigetragen, die nicht nur den Binnenmarkt beeinträchtigen kann,

---

<sup>190</sup> Bleyer-Simon, Konrad, Brogi, Elda, Carlini, Roberta, Da Costa Leite Borges, Danielle, Kermer, Jan Erik, Nenadić, Iva, Palmer, Marie, Parcu, Pier Luigi, Reviglio Della Venaria, Urbano, Trevisan, Matteo, Verza, Sofia, Žuffová, Mária, „[Monitoring media pluralism in the digital era : application of the media pluralism monitor in the European member states and in candidate countries in 2023](#)“, EUI, RSC, Research Project Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2024, Country Reports.

<sup>191</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, [Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023](#), COM(2023) 800 final; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, [Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, „Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union“](#), COM/2022/500 final.

<sup>192</sup> Europäische Kommission: Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Centre on Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), CiTiP (Centre for Information Technology and Intellectual Property) of KU Leuven, Institute for Information Law of the University of Amsterdam (IViR/UvA), Vrije Universiteit Brussels (Studies in Media Innovation and Technology VUB- SMIT), Parcu, P. L., Brogi, E., Verza, S., Da Costa Leite Borges, D., Carlini, R., Trevisan, M., Tambini, D., Mazzoli, E. M., Klimkiewicz, B., Broughton Micova, S., Petković, B., Rossi, M. A., Stasi, M. L., Valcke, P., Lambrecht, I., Irion, K., Fahy, R., Idiz, D., Meiring, A., Seipp, T., Poort, J., Ranaivoson, H., Afiliopaoie, A. Domazetovikj, N., „[Study on media plurality and diversity online – Final report](#)“, Publications Office of the European Union, 2022.



sondern auch die Qualität der Mediendienste, die den Bürgern und Unternehmen zur Verfügung stehen.

In den letzten Jahren hat die Europäische Kommission erkannt, dass die Vereinnahmung der Medien eine ernste Bedrohung für die europäische Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in der EU darstellt. Diese Erkenntnis hat verdeutlicht, wie dringend stärkere Maßnahmen auf EU-Ebene nötig sind, um Probleme wie die Medienkonzentration und die Aushöhlung der redaktionellen Unabhängigkeit anzugehen. Als Reaktion auf diese Herausforderungen hat die Europäische Union den European Media Freedom Act (EMFA, auf Deutsch offiziell „Europäisches Medienfreiheitsgesetz“) verabschiedet.<sup>193</sup>

Mediendiensteanbieter spielen in der demokratischen Landschaft Europas eine grundlegende Rolle. Sie sind nicht nur Wirtschaftsakteure, sondern auch Hüter des öffentlichen Diskurses. Andererseits erkennt der EMFA auch die gesellschaftliche und wirtschaftliche Realität an, dass Social-Media-Plattformen als Zugangstor zu Medieninhalten und Mediendiensten fungieren. Damit eine Beschränkung von Medieninhalten das Recht der Nutzer, Informationen zu empfangen und weiterzugeben, möglichst wenig beeinträchtigt, haben Mediendiensteanbieter besondere Verfahrensrechte. Wenn Mediendiensteanbieter nicht frei und sicher arbeiten können, verliert die Öffentlichkeit letztlich den Zugang zu vertrauenswürdigen und pluralistischen Informationen.

Daher wurde mit dem EMFA ein doppelter Schutz eingeführt – eine zweifache Verpflichtung, die sowohl die Rechte als auch die Pflichten der Mediendiensteanbieter widerspiegelt. Einerseits stärkt die Verordnung das Recht auf redaktionelle Unabhängigkeit. Andererseits wird den Empfängern von Mediendiensten das Recht zugestanden, mit Sicherheit zu wissen, wer Eigentümer eines Mediums ist und hinter ihm steht und welche potenziellen Interessenkonflikte bestehen. Der EMFA verankert sowohl die Rechte als auch die Pflichten der Mediendiensteanbieter im EU-Sekundärrecht. Rechte ohne Pflichten bergen die Gefahr des Missbrauchs; Pflichten ohne Rechte liefern die Anbieter aus. Nur durch den Schutz beider kann Europa einen unabhängigen Mediensektor gewährleisten, der dem öffentlichen Interesse dient und die Demokratie stärkt.

## 5.2 Wer ist ein Mediendiensteanbieter?

Wer ist (k)ein Mediendienst? Das war beim EMFA einer der Hauptdiskussionspunkte.

Die wichtigsten Kriterien für die Definition eines „Mediendienstes“ im Sinne des EMFA sind „berufliche Tätigkeit“ und „redaktionelle Verantwortung“ (Artikel 2 Absätze 1 und 2 EMFA). Dies ist aus vielen Gründen kritisiert worden. Erstens halten einige Rechtsexperten dies für einen „recht engen Ansatz für die Definition von Medien“.<sup>194</sup> Die dienstebasierte Definition, bei der die berufliche Tätigkeit im Mittelpunkt steht, weicht

<sup>193</sup> Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz), ABl. L, 2024/1083, 17.4.2024, ELI.

<sup>194</sup> Seipp, T., Fathaigh, R. Ó., & van Drunen, M. (2023), „Defining the ‘media’ in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act“, *Journal of Media Law*, 15(1), 39–51.



wohl von einem weit gefassten Medienbegriff ab, der zum Maßstab für die Normsetzungsinstrumente des Europarats geworden war und viele verschiedene Akteure im Medienökosystem berücksichtigt hat.<sup>195</sup> Denselben Experten zufolge steht die Definition im EMFA „wohl völlig im Widerspruch zu den derzeitigen Standards für die Definition der Medien“.<sup>196</sup>

Zweitens könnte dieser dienstebasierte Ansatz die Anwendbarkeit des EMFA für einzelne Journalisten, Blogger, gemeinnützige Nachrichten-Websites oder gemeinnützig (z. B. mit Zuschüssen oder Spenden) operierende NGOs einschränken. Auch diese „anderen Medienakteure“ tragen zur öffentlichen Debatte bei oder erfüllen eine öffentliche Kontrollfunktion.<sup>197</sup> Es wurde argumentiert, dass ihr Ausschluss von den Garantien der EMFA im Widerspruch zur Rechtsprechung des EGMR zu Artikel 10 EMRK steht.<sup>198</sup> Laut Erwägungsgrund 9 des EMFA sollte zudem „die Begriffsbestimmung ‚Mediendiensteanbieter‘ ein breites Spektrum professioneller Medienakteure, die in den Anwendungsbereich der Begriffsbestimmung ‚Mediendienst‘ fallen, abdecken, einschließlich Freiberufler“.<sup>199</sup> Gleichzeitig werden dort nutzergenerierte Inhalte ausgeschlossen, die auf eine Online-Plattform hochgeladen werden, es sei denn, es handelt sich um eine berufliche Tätigkeit, die in der Regel als Gegenleistung, finanzieller oder sonstiger Art, erbracht wird.<sup>200</sup> Es bleibt abzuwarten, wie die Gerichte das Dilemma lösen werden, wer ein Mediendiensteanbieter ist und wer nicht. Wichtig wird dies auch im Hinblick auf die Einhaltung von professionellen Standards und journalistischen Ethikkodizes durch (Nachrichten-)Influencer oder Bürgerjournalisten.

Man könnte auch sagen, dass der Ansatz zur Definition von Mediendiensteanbietern die Verankerung der Verordnung in der Rechtsgrundlage des Binnenmarktes von Artikel 114 AEUV widerspiegelt.<sup>201</sup> Diesem Argument zufolge wäre eine übermäßige Ausweitung des Anwendungsbereichs des EMFA im Hinblick auf dessen Rechtsgrundlage nicht machbar.

### 5.3 Rechte der Mediendiensteanbieter

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 EMFA haben Mediendiensteanbieter das Recht, ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten im Binnenmarkt ohne andere als die nach EU-Recht zulässigen Beschränkungen auszuüben. Artikel 4 Absatz 1 EMFA wiederholt im Wesentlichen die in Artikel 56 AEUV verankerte Dienstleistungsfreiheit. Die Aufnahme dieses Rechts in das Sekundärrecht schafft jedoch zusätzliche rechtliche Möglichkeiten, um die Einhaltung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten zu überwachen, potenzielle

---

<sup>195</sup> Ibid.

<sup>196</sup> Ibid.

<sup>197</sup> Study on media plurality and diversity online, op. cit.

<sup>198</sup> Brogi E. u. a., (2023), „[The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism](#),“ *Study requested by the LIBE Committee*.

<sup>199</sup> EMFA, Erwägungsgrund 9.

<sup>200</sup> Ibid.

<sup>201</sup> Cappello M. (ed.), „[The European Media Freedom Act unpacked](#)“, IRIS, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, November 2024.



Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten oder in Fällen, an denen Mediendiensteanbieter beteiligt sind, Vorabentscheidungsersuchen von nationalen Gerichten zu übermitteln.<sup>202</sup>

Artikel 4 Absatz 2 EMFA enthält konkretere Bestimmungen. Hier werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die tatsächliche redaktionelle Freiheit und die Unabhängigkeit der Mediendiensteanbieter bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeiten zu achten und nicht in deren redaktionelle Strategien und Entscheidungen einzugreifen oder zu versuchen, diese zu beeinflussen. Artikel 4 Absatz 3 bis 8 EMFA verpflichtet die Staaten, einen wirksamen Schutz von journalistischen Quellen und vertraulicher Kommunikation zu gewährleisten. Da dies in Kapitel 6 dieses Berichts ausführlich behandelt wird, soll der Schwerpunkt hier auf Artikel 21 EMFA gelegt werden.

## 5.4 Nationale Maßnahmen, die sich auf Mediendiensteanbieter auswirken

Artikel 21 EMFA schreibt vor, dass nationale Legislativ-, Regulierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen, die den Medienpluralismus oder die redaktionelle Unabhängigkeit von Mediendiensteanbietern beeinträchtigen können, hinreichend gerechtfertigt, verhältnismäßig, begründet, transparent, objektiv und nichtdiskriminierend sein müssen und an vorab festgelegte Fristen gebunden sind. Diese Kriterien leiten sich von den Grundrechten und -freiheiten ab, wie etwa der Verhältnismäßigkeitsprüfung des Gerichtshofs der Europäischen Union (GHEU). Darüber hinaus gewährt Artikel 21 Absatz 3 EMFA den Mediendiensteanbietern das Recht, bei einer nationalen unabhängigen Beschwerdestelle (z. B. einem Gericht) Beschwerde gegen nationale Maßnahmen einzulegen, die sie individuell und unmittelbar betreffen. Eine solche Stelle muss unabhängig von äußerer Einmischung oder politischem Druck sein, die ihre Unabhängigkeit gefährden könnten.

Beschwerden können gegen eine breite Palette von Regulierungsmaßnahmen eingelegt werden, in bestimmten Fällen auch gegen die Entscheidungen von NRBs. Ausdrücklich genannt werden in Erwägungsgrund 60 EMFA-Vorschriften zur Begrenzung des Eigentums an Medienunternehmen sowie Entscheidungen über den Entzug der Lizenzen von Mediendiensteanbietern oder eine Erschwerung ihrer Verlängerung. Diese Bestimmung scheint auf Fälle aus der Zeit vor dem EMFA zu zielen, in denen Behörden offenbar Verzögerungen oder Lizenzverweigerungen strategisch nutzten, um unabhängige Medien zum Schweigen zu bringen. In Polen etwa wurde dem Nationalen Rundfunkrat (KRRiT) vorgeworfen, die Erneuerung der Sendelizenzen für Medien wie TVN absichtlich zu verzögern.<sup>203</sup> Ein ähnlicher Fall ereignete sich in Ungarn, wo sich der Medienrat der Nationalen Medien- und Infokommunikationsbehörde (NMHH) weigerte, die Lizenz für Klubrádió zu verlängern, was die Europäische Kommission dazu veranlasste, wegen

---

<sup>202</sup> Ibid.

<sup>203</sup> Ananicz Sz. (2021), „[The politicisation of the Polish National Broadcasting Council \(KRRiT\): a new front in Poland's rule-of-law conflict with the European Union?](#)“ *Commentary*.



Verstoßes gegen EU-Recht ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die ungarische Regierung einzuleiten.<sup>204</sup>

Darüber hinaus kann gemäß Artikel 21 Absatz 4 EMFA das Europäische Gremium für Mediendienste (das „Gremium“) tätig werden, wenn eine Regulierungs- oder Verwaltungsmaßnahme die Tätigkeiten von Mediendiensteanbietern im Binnenmarkt wahrscheinlich erheblich beeinträchtigt. Es kann auf eigene Initiative, auf Ersuchen der Kommission oder aufgrund eines hinreichend gerechtfertigten und begründeten Ersuchens eines individuell und unmittelbar betroffenen Mediendiensteanbieters eine Stellungnahme zu der Maßnahme abgeben. Zudem kann die Kommission zu der Angelegenheit eine eigene Stellungnahme abgeben. Beide Stellungnahmen sind öffentlich zugänglich zu machen. Zur Erarbeitung ihrer Stellungnahmen können das Gremium und, falls sie beteiligt ist, die Kommission von der nationalen Behörde oder Stelle, die die Maßnahme getroffen hat, alle einschlägigen Informationen anfordern. Dieser verfahrensrechtliche Rahmen wirft einige Fragen auf. In einer vom LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments angeforderten Studie über den EMFA aus dem Jahr 2023 heißt es: „Es ist auch nicht klar, was bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Gremium und der Kommission geschieht und welche der beiden ‚Stellungnahmen‘ mehr Gewicht hat. Ebenso ist nicht klar, welches Organ letztlich für die Überwachung der (Nicht-)Einhaltung des Artikels zuständig ist: die ‚Beschwerdestelle‘, das Gremium, die Kommission oder die Gerichte?“<sup>205</sup> Dies sind wichtige Fragen, auf die es noch keine klaren Antworten gibt.

## 5.5 Pflichten der Mediendiensteanbieter

Artikel 6 EMFA verweist auch auf die Pflichten von Mediendiensteanbietern. EU-weit werden gemeinsame Informationspflichten für Mediendiensteanbieter eingeführt. Laut dem MPM 2024<sup>206</sup> (siehe auch Kapitel 3) gelten die meisten EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf Transparenz nach Maßgabe des „Medieneigentumsindikators“ als hoch riskant. Dieser Indikator bewertet das Vorhandensein und die Umsetzung regulatorischer Schutzmaßnahmen in Bezug auf die Transparenz des Medieneigentums.

### 5.5.1 Offenlegung von Informationen über Eigentum und wirtschaftliches Eigentum, Werbeeinnahmen aus öffentlichen Mitteln

Nach Artikel 6 Absatz 1 EMFA müssen Mediendiensteanbieter bestimmte aktuelle Informationen leicht und direkt zugänglich machen, und zwar nicht nur Namen und Kontaktdaten, sondern auch Angaben zu den Eigentumsverhältnissen. Dazu gehören

---

<sup>204</sup> [Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-92/23, Kommission / Ungarn](#) (Recht zur Erbringung von Mediendiensten über eine Funkfrequenz).

<sup>205</sup> Brogi E. u. a., (2023).

<sup>206</sup> Monitoring media pluralism in the digital era, 2024.



insbesondere Informationen über direkte oder indirekte Eigentümer, die Einfluss auf die Geschäftstätigkeit und die strategische Entscheidungsfindung des Mediendienstes ausüben können, sowie über wirtschaftliche Eigentümer. Darüber hinaus müssen Mediendiensteanbieter den jährlichen Gesamtbetrag der erhaltenen öffentlichen Mittel für staatliche Werbung sowie ihrer von Behörden oder öffentlichen Unternehmen von Drittländern stammenden Werbeeinnahmen offenlegen. Ein Kritikpunkt betraf die Tatsache, dass die einzigen privaten Finanzmittel, die offengelegt werden müssen, die Mittel sind, die aus Werbung von öffentlichen Unternehmen aus Drittländern stammen.<sup>207</sup> Daher werden keine umfassenden systematischen Angaben zu Medieneinnahmen gefordert, auch nicht zu privaten Finanzmitteln aus anderen Quellen als Werbung.<sup>208</sup>

Die *ratio legis* dieser Bestimmung ist in Erwägungsgrund 32 EMFA erläutert: Die Empfänger von Mediendiensten sollen mit Sicherheit wissen, wer Eigentümer dieser Medien ist und wer hinter ihnen steht, damit sie potenzielle Interessenkonflikte erkennen und verstehen und die Inhalte, die sie erhalten, in den richtigen Kontext setzen können und den richtigen Eindruck davon bekommen. In der Praxis ist die Forschung nach wie vor skeptisch, ob die Empfänger tatsächlich andere Entscheidungen bezüglich der von ihnen genutzten Medien treffen, wenn sie erfahren, wem sie gehören.<sup>209</sup> Transparenz wird auch als Instrument zur Abschreckung und damit zur Begrenzung des Risikos von Eingriffen in die redaktionelle Unabhängigkeit gesehen. Sie kann als Mechanismus für die Verantwortlichkeit der Medien fungieren und letztlich zur Qualität der Mediendienste im Binnenmarkt beitragen.<sup>210</sup>

## 5.5.2 Datenbank zum Medieneigentum

Die Mitgliedstaaten sind auch für die Entwicklung und Pflege nationaler Datenbanken zum Medieneigentum verantwortlich (Artikel 6 Absatz 2 EMFA). Solche Datenbanken sollten als zentrale Anlaufstelle dienen, die es Empfängern von Mediendiensten ermöglicht, die relevanten Informationen zu einem bestimmten Mediendiensteanbieter auf einfache Weise zu prüfen (Erwägungsgrund 33). Auch für die Regulierungsbehörden können sie nützlich sein, z. B. bei der Beobachtung der Medienkonzentration (Artikel 22 EMFA), der Beobachtung von staatlicher Werbung (Artikel 25 EMFA) oder der allgemeinen Beobachtung durch die Kommission, ebenso wie für Journalisten, NGOs und Wissenschaftler.<sup>211</sup>

Es sei darauf hingewiesen, dass diese Bestimmungen Ähnlichkeit mit denen der AVMD-Richtlinie haben, die zur Einrichtung der Datenbank MAVISE<sup>212</sup> der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle geführt haben, die Informationen über audiovisuelle

---

<sup>207</sup> Tomaz, T. (2024), „Media ownership and control in Europe: A multidimensional approach“, European Journal of Communication, 39(5), 498-511.

<sup>208</sup> Ibid.; Borges D., „Ownership transparency obligations under Article 6 of the European Media Freedom Act: opportunities and challenges“.

<sup>209</sup> Ibid.

<sup>210</sup> EMFA, Erwägungsgrund 32.

<sup>211</sup> Cappello M. (ed.) 2024.

<sup>212</sup> MAVISE – Database on audiovisual services and their jurisdiction in Europe.



Dienste in Europa und die rechtliche Zuständigkeit für sie enthält und auch die Eigentumsverhältnisse berücksichtigt.

Zu ergänzen ist, dass der GHEU in seinem Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-37/20 und C-601/20 aus dem Jahr 2022 die Nichtoffenlegung von wirtschaftlichen Eigentümern in Unternehmensregistern unterstützt hat.<sup>213</sup> Der Gerichtshof urteilte, dass die Gewährung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer einen erheblichen Verstoß gegen Grundrechte wie den Schutz personenbezogener Daten und die Achtung des Privatlebens darstellt, die in Artikel 7 und 8 der EU-Grundrechtecharta verankert sind. Der Gerichtshof erklärte, der EU-Gesetzgeber wolle durch mehr Transparenz zwar Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bekämpfen, doch der Eingriff in die Grundrechte müsse zur Erreichung des Ziels unbedingt erforderlich und verhältnismäßig sein. Um diesem Urteil gerecht zu werden, hat sich der von der EU finanzierte Euromedia Ownership Monitor (EurOMo) dafür entschieden, die Namen natürlicher Personen in den von seiner Suchmaschine angezeigten Eigentumsverhältnissen nicht offenzulegen und auf alternative Lösungen zu setzen.<sup>214</sup>

Perspektivisch besteht bei der künftigen Durchsetzung in Bezug auf die Offenlegung von Medieneigentum ein potenzielles Risiko. In Erwägungsgrund 32 des EMFA heißt es daher, dass „die Offenlegung gezielter Informationen über Medieneigentum Vorteile bringen [würde], die gegenüber möglichen Auswirkungen der Offenlegungspflicht auf Grundrechte, einschließlich des Rechts auf Privat- und Familienleben und des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten, klar überwiegen“. Es bleibt jedoch abzuwarten – falls der GHEU mit einem solchen Fall befasst wird –, ob diese Auslegung der Prüfung durch den Gerichtshof standhalten würde.

Vor der Verabschiedung des EMFA hatten einige Mitgliedstaaten bereits einen gesetzlichen Rahmen geschaffen, der Mediendiensteanbieter zur Offenlegung von Eigentumsinformationen verpflichtet. Einige Länder haben ihre Transparenzanforderungen durch den Erlass oder die Änderung von Rechtsvorschriften im Einklang mit der Geldwäscherichtlinie erhöht.<sup>215</sup> Ohne harmonisierten medienspezifischen Rahmen auf EU-Ebene bleiben die Offenlegungspraktiken jedoch Flickwerk, mit unterschiedlichem Offenlegungsumfang in den einzelnen Mitgliedstaaten, fehlenden oder veralteten Daten oder Daten in benutzerunfreundlichen Formaten.<sup>216</sup> Artikel 6 EMFA kann daher als ein Schritt zur Lösung einiger dieser Probleme gelten. Es bleibt jedoch die Frage, wie die Informationen über die Eigentümer standardisiert werden können. Erwägungsgrund 32 gibt einige Hinweise, denn dort heißt es, die Informationen sollten in elektronischem Format, beispielsweise auf Websites, oder in einem anderen leicht und unmittelbar zugänglichen Medium offengelegt werden. Zu erwähnen ist auch, dass Anforderungen an einfache Kontaktangaben für audiovisuelle Mediendienste gemäß Artikel 5 Absatz 1 der AVMD-

---

<sup>213</sup> [Urteil des Gerichtshofs \(Große Kammer\) vom 22. November 2022, WM und Sovim SA gegen Luxembourg Business Registers, verbundene Rechtssachen C-37/20 und C-601/20](#), ECLI:EU:C:2022:912.

<sup>214</sup> Tomaz, T., 2024.

<sup>215</sup> [Verordnung \(EU\) 2024/1624](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, ABl. L, 2024/1624, 19.6.2024, ELI.

<sup>216</sup> Studie der Europäischen Kommission zu Medienpluralität und -vielfalt im Internet (2022).



Richtlinie nicht neu sind.<sup>217</sup> Die Beziehung zwischen dem EMFA und der AVMD-Richtlinie in Bezug auf die Transparenz der Eigentumsinformationen wird auch Gegenstand von Leitlinien sein, die von der Europäischen Kommission mit Unterstützung des Gremiums herausgegeben werden.<sup>218</sup>

Wenn es um den Aufbau von Datenbanken geht, die Länder- und Zuständigkeitsgrenzen übergreifende Abfragen erlauben, wird dies zusätzliche Koordinierungsbemühungen seitens der Europäischen Kommission und des Gremiums sowie der nationalen Behörden und Regierungen erfordern.<sup>219</sup> Nützliche Hinweise enthält auch die Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Europarats zu Medienpluralismus und Transparenz des Medieneigentums.<sup>220</sup> Sie fordert die Staaten auf, einen umfassenden Rechtsrahmen für Medieneigentum zu entwickeln und aufrechtzuerhalten, der der Öffentlichkeit einen einfachen, schnellen und effektiven Zugang zu Daten über Medieneigentum und Kontrollvereinbarungen in dem jeweiligen Staat ermöglicht, gegebenenfalls auch zu aufgeschlüsselten Daten über verschiedene Medientypen (Märkte/Sektoren) und regionale und/oder lokale Ebenen. Idealerweise sollten die Daten zugänglich und durchsuchbar sein, zum Beispiel in Form von Online-Datenbanken. Die Staaten sollten die benannte Stelle oder Einrichtung auffordern, regelmäßig Berichte über Medieneigentum zu veröffentlichen, zusammen mit den Methoden und einer Analyse der Auswirkungen dieser Veränderungen auf den Medienpluralismus. Zudem sollten die Staaten die Kooperation und Koordination erleichtern, einschließlich des Austauschs von Informationen über Medieneigentum, die den verschiedenen nationalen Behörden (wie Medienaufsichtsbehörden, Wettbewerbsbehörden, Datenschutzbehörden, Unternehmensregistern und Finanzaufsichtsbehörden) vorliegen. Ebenso sollten sie Informationen und bewährte Verfahren mit entsprechenden Behörden in anderen Ländern austauschen. Im Vergleich zu diesem Standard des Europarats scheinen die in Artikel 6 Absatz 1 vorgesehenen Anforderungen zur Verbesserung der Transparenz weniger umfangreich zu sein.<sup>221</sup> Eine konkretere Bestimmung findet sich in der Empfehlung (EU) 2022/1634<sup>222</sup> zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die Empfehlung CM/Rec(2018)1 wirksam umzusetzen. Der endgültige Wortlaut von Artikel 6 Absatz 1 EMFA enthält keine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, Datenbanken zum Medieneigentum gemäß Abschnitt III der Empfehlung (EU) 2022/1634 zu erstellen und zu pflegen.

---

<sup>217</sup> [Richtlinie 2010/13/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste).

<sup>218</sup> EMFA, Erwägungsgrund 46.

<sup>219</sup> Borges D., 2024.

<sup>220</sup> CM/Rec(2018)1, Recommendation of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership (Adopted by the Committee of Ministers on 7 March 2018 at the 1309th meeting of the Ministers' Deputies).

<sup>221</sup> Brogi E. u. a., 2023.

<sup>222</sup> [Empfehlung \(EU\) 2022/1634](#) der Kommission vom 16. September 2022 zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum, C/2022/6536. ABl. L 245, 22.9.2022, p. 56-65.



### 5.5.3 Pflichten in Bezug auf die Unabhängigkeit redaktioneller Entscheidungen

Für Mediendiensteanbieter, die Nachrichten und Inhalte zum Zeitgeschehen bereitstellen,<sup>223</sup> gelten weitere Verpflichtungen gemäß Artikel 6 Absatz 3 EMFA. Sie haben geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Unabhängigkeit der redaktionellen Entscheidungen zu gewährleisten. Insbesondere müssen sie gewährleisten, dass redaktionelle Entscheidungen im Rahmen der festgelegten redaktionellen Ausrichtung frei getroffen werden können und tatsächliche oder potenzielle Interessenkonflikte, die sich auf die Bereitstellung von Inhalten auswirken könnten, offengelegt werden. In Erwägungsgrund 34 wird ein umfassenderes Bild gezeichnet: Das Ziel, redaktionelle Entscheidungen über bestimmte Inhalte, insbesondere solche, die von Chefredakteuren und Redakteuren getroffen werden, vor ungebührlicher Einmischung zu schützen, trägt dazu bei, gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt für Mediendienste und die Qualität solcher Dienste zu gewährleisten. Im EMFA ist nicht festgelegt, wie solche internen Schutzvorkehrungen aussehen sollten. Die Empfehlung (EU) 2022/1634 der Kommission enthält jedoch einen Katalog freiwilliger interner Schutzvorkehrungen, die Medienunternehmen in diesem Zusammenhang ergreifen können. Dazu gehören insbesondere: (i) Verfahren zur Meldung von Versuchen, sie unter Druck zu setzen, (ii) Optionen für die anonyme oder vertrauliche Meldung von Versuchen der Druckausübung, (iii) Gewissensklauseln zum Schutz vor Disziplinarmaßnahmen oder willkürlichen Entlassungen von Redaktionsmitgliedern, die Aufträge ablehnen, die ihrer Ansicht nach gegen berufliche Standards verstößen. Die Empfehlung ist zwar nach EU-Recht nicht rechtsverbindlich, kann aber erhebliche praktische Bedeutung haben.

Während des Verhandlungsprozesses war Artikel 6 Absatz 3 EMFA einer der umstrittensten Teile der Verordnung, und viele Verlage waren dagegen.<sup>224</sup> Die endgültige Fassung dieser Bestimmung steht im Einklang mit den Normen zur Gewährleistung der redaktionellen Autonomie der Nachrichtenredaktion: Das Recht, die generelle Redaktionspolitik zu bestimmen, bleibt unberührt.<sup>225</sup> Man kann sagen, dass die Bestimmung im Wesentlichen eine Form von Selbstregulierung vorsieht.<sup>226</sup> Ein solcher Ansatz umfasst weder Durchsetzungs- oder Sanktionsmechanismen noch Rechtsbehelfe,<sup>227</sup> was für Redaktionsmitglieder bei Meinungsverschiedenheiten mit (privaten) Mediendiensteanbietern problematisch werden kann.

---

<sup>223</sup> In Erwägungsgrund 14 EMFA heißt es, dass „Nachrichten und Inhalte zum Zeitgeschehen [...] eine umfassende Kategorie von Inhalten von politischem, gesellschaftlichem oder kulturellem Interesse auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene darstellen. [...] In diesem Zusammenhang sollte unter Nachrichten und Inhalten zum Zeitgeschehen jede Art von Nachrichten und Inhalten zum Zeitgeschehen verstanden werden, unabhängig von deren konkreter Form.“

<sup>224</sup> Brogi E. u. a., 2023.

<sup>225</sup> Ibid.

<sup>226</sup> Cappello M. (ed.) 2024.

<sup>227</sup> Ibid.



## 5.5.4 Vorzugsbehandlung von Mediendiensteanbietern

Darüber hinaus enthält der EMFA mehrere Vorschriften über die Bereitstellung von und den Zugang zu Mediendiensten im digitalen Umfeld und insbesondere über die Präsenz von Medieninhalten auf sehr großen Online-Plattformen (Very Large Online Platforms – VLOPs).<sup>228</sup> Die Bestimmung über die Sonderbehandlung von Mediendiensteanbietern wurde während des Verhandlungsprozesses vor allem aus zwei Gründen heftig kritisiert: 1) weil sie die Verbreitung von Desinformation durch Mediendiensteanbieter erleichtern werde und 2) weil sie andere Bestimmungen des DSA untergraben werde, die sich mit der willkürlichen Moderation von Inhalten durch VLOPs befassen.<sup>229</sup> Nach einigen Anpassungen wurde die Bestimmung über die Sonderbehandlung jedoch beibehalten. In der endgültigen Fassung der Verordnung ist sie enthalten.<sup>230</sup>

Artikel 18 EMFA schreibt vor, dass VLOPs eine Funktion bereitstellen, mit deren Hilfe die Nutzer erklären können, dass sie „redaktionell unabhängig von den Mitgliedstaaten, politischen Parteien und Drittländern sowie von Einrichtungen sind, die von Drittländern kontrolliert oder finanziert werden“.<sup>231</sup> Als nächstes müssen diese Mediendiensteanbieter erklären, dass sie „regulatorischen Anforderungen für die Ausübung der redaktionellen Verantwortung in einem oder mehreren Mitgliedstaaten und der Aufsicht durch eine zuständige nationale Regulierungsbehörde oder -stelle unterliegen oder sich an einen Koregulierungs- oder Selbstregulierungsmechanismus für redaktionelle Standards halten“. Zudem müssen die Anbieter von Mediendiensten erklären, dass sie „keine Inhalte bereitstellen, die von Systemen künstlicher Intelligenz erzeugt wurden, ohne diese Inhalte einer menschlichen Überprüfung und redaktionellen Kontrolle zu unterziehen“. Als Reaktion auf eine eingereichte Erklärung müssen die VLOPs angeben, ob sie diese annehmen oder nicht.

Mediendienste, die die Kriterien erfüllen und von VLOPs verbreitet werden, profitieren von zwei wesentlichen Privilegien. Das erste Privileg kommt zum Tragen, wenn eine VLOP die Bereitstellung ihrer Dienste für einen Mediendiensteanbieter aussetzen oder die Sichtbarkeit seiner Inhalte beschränken will,<sup>232</sup> weil diese mit ihren allgemeinen

---

<sup>228</sup> Im DSA definiert als Online-Plattformen, die ihre Dienste für aktive Nutzer in der EU erbringen, deren durchschnittliche monatliche Zahl sich auf mindestens 45 Millionen Personen beläuft, und als sehr große Online-Plattformen eingestuft sind (siehe Artikel 33 Absatz 1 DSA).

<sup>229</sup> Zur Kritik siehe: Collings P., Schmon C., Electronic Frontier Foundation, (2023), „[EU Media Freedom Act: A Media Privilege in Content Moderation is a Really Bad Idea](#)“, und Article 19, „[European Media Freedom Act: Content of media service providers on very large online platforms \(Article 17\)](#)“.

<sup>230</sup> Vergleiche [Final compromise text, Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market](#) (European Media Freedom Act) und amending Directive 2010/13/EU, 2022/0277 (COD) Brussels, 19 January 2024, mit COM(2022)457 final, „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU“.

<sup>231</sup> Die Kommission gibt Leitlinien heraus, um die wirksame Anwendung der Funktion zu erleichtern (Artikel 18 Absatz 9 EMFA).

<sup>232</sup> Im ursprünglichen Vorschlag der Kommission bezog sich die Bestimmung über das Medienprivileg nur auf die Aussetzung der Bereitstellung von Diensten „in Bezug auf“ Inhalte, die von einem Mediendiensteanbieter bereitgestellt werden. Der Wortlaut stand im Widerspruch zum DSA, der zwischen Beschränkungen der Zugänglichkeit und Sichtbarkeit von Inhalten (d. h. Entfernung, Sperrung und Herabstufung) und der Aussetzung



Geschäftsbedingungen unvereinbar sind. In diesem Fall muss die VLOP vor Inkrafttreten der Aussetzung oder Beschränkung eine Begründung für die beabsichtigte Entscheidung übermitteln.<sup>233</sup> Mit dieser Vorabbenachrichtigung müssen VLOPs dem Mediendiensteanbieter Gelegenheit geben, innerhalb von 24 Stunden zu antworten (oder im Fall einer Krise innerhalb einer kürzeren Frist).<sup>234</sup> Die Inhalte müssen so lange verfügbar bleiben, bis das Medienunternehmen Zeit hat, zu reagieren.<sup>235</sup> Das beschriebene Verfahren gilt nicht, wenn die Aussetzung oder die Beschränkung der Sichtbarkeit durch Verpflichtungen der VLOP in Bezug auf bestimmte Arten von Inhalten, etwa in Bezug auf verschiedene Arten systemischer Risiken, die im DSA definiert sind, Verpflichtungen zum Schutz Minderjähriger und der Öffentlichkeit auf Basis der AVMD-Richtlinie oder Verpflichtungen bezüglich illegaler Inhalte ausgelöst wird.<sup>236</sup> Der Umfang der privilegierten Behandlung ist daher begrenzt. Insbesondere gilt sie nicht für bestimmte Arten von Inhalten wie (illegale) Hassbotschaften, Aufstachelung zu Gewalt oder rassistische Äußerungen.<sup>237</sup> Das Privileg gilt möglicherweise auch nicht für Inhalte, die als Desinformation gelten, wenn systemische Risiken im Sinne des DSA festgestellt werden.<sup>238</sup>

Das zweite Privileg kommt zum Tragen, wenn ein Mediendiensteanbieter der Ansicht ist, dass eine VLOP die Bereitstellung seiner Dienste wiederholt ohne ausreichende Gründe beschränkt oder ausgesetzt hat. In diesem Fall muss die VLOP „auf Ersuchen des Mediendiensteanbieters nach Treu und Glauben einen sinnvollen und wirksamen Dialog mit diesem [führen], um innerhalb einer angemessenen Frist eine gütliche Lösung für die Beendigung ungerechtfertigter Beschränkungen oder Aussetzungen zu finden und sie künftig zu vermeiden“.<sup>239</sup> Der Mediendiensteanbieter kann dem Gremium und der Kommission das Ergebnis und die Einzelheiten dieses Austauschs mitteilen. Zudem kann er

---

von Diensten oder Konten unterscheidet. Diese Auslassung wurde in der endgültigen Fassung des EMFA korrigiert, die sich nun auf Entscheidungen bezieht, mit denen die Bereitstellung von Online-Diensten ausgesetzt oder die Sichtbarkeit von Inhalten beschränkt wird. Auch wenn die Begriffe „Aussetzung“ und „Beschränkung“ nicht definiert sind, würden sie wohl Maßnahmen wie die Entfernung und Auslistung (als Aussetzung) und die Herabstufung (als Beschränkung) umfassen.

<sup>233</sup> Artikel 18 Absatz 4 EMFA.

<sup>234</sup> In Übereinstimmung mit Artikel 36 DSA (Krisenreaktionsmechanismus).

<sup>235</sup> Mehr dazu in Van Drunen M. u. a., (2024) „What can a media privilege look like? Unpacking three versions in the EMFA“, *Journal of Media Law*.

<sup>236</sup> Artikel 18 Absatz 4 EMFA nennt ausdrücklich die Verpflichtungen der VLOPs gemäß den Artikeln 28, 34 und 35 der Verordnung (EU) 2022/2065 sowie Artikel 28b der Richtlinie 2010/13/EU und ihre Verpflichtungen bezüglich illegaler Inhalte gemäß dem Unionsrecht.

<sup>237</sup> Es besteht jedoch die Befürchtung, dass der besondere Schutz im Falle irreführender oder hasserfüllter, aber nicht rechtswidriger Informationen des begünstigten Mediendiensteanbieters gelten würde, sodass diese online bleiben und weiter verbreitet werden könnten, was eine Bedrohung für marginalisierte oder gefährdete Gruppen darstellen würde. Siehe SA Allioui, „[EU Media Freedom Act: the convolutions of the new legislation](#)“, EU Law Analysis, 6 June 2024.

<sup>238</sup> Zur Kritik siehe EU DisinfoLab, „[Fact-Checkers and Experts Call on MEPS to Reject a Media Exemption in the DSA](#)“, 2021; für eine Analyse der weiteren Änderungen siehe M Monti, „The missing piece in the DSA puzzle? Article 18 of the EMFA and the media privilege“, in E. Brogi (ed.), *EMFA Under the Spotlight: Towards a Common Regulatory Framework to Foster Media Pluralism?* 14 October 2024, *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2/2024, DOI 10.32091/RIID0173.

<sup>239</sup> Artikel 18 Absatz 6 EMFA.



das Gremium um eine Stellungnahme zum Ergebnis des Dialogs, einschließlich empfohlener Maßnahmen für die VLOP ersuchen.<sup>240</sup>

Der EMFA stellt klar, welche Maßnahmen zur Verfügung stehen (z. B. für den Fall, dass eine VLOP eine Erklärung ablehnt oder für ungültig erklärt oder eine Antwort ignoriert), indem er die in der sogenannten Platform-to-Business-Verordnung (2019/1150) sowie im DSA verfügbaren Rechtsbehelfe direkt aufführt.<sup>241</sup> Das erstgenannte Instrument schafft ein Verfahrensprivileg für Mediendienste, indem es ihnen Vorrang im Beschwerdemanagement einräumt und sie damit als geschäftlichen Nutzer besonderer Art behandelt. Das letztere ist für normale (nicht geschäftliche) Nutzer bestimmt.

## 5.6 Fazit

Mit dem EMFA wurde ein ausgewogener Rahmen geschaffen, der die redaktionelle Unabhängigkeit schützt und gleichzeitig Transparenz und Verantwortlichkeit in Bezug auf Medieneigentum sicherstellt. Durch die Verankerung von Rechten und Pflichten im EU-Recht zielt der EMFA darauf ab, ein freies, pluralistisches Medienumfeld zu schützen – eine wesentliche Voraussetzung für einen informierten öffentlichen Diskurs und eine wehrhafte europäische Demokratie. Wie wirksam die beiden Bestimmungen sein werden, wird stark von der Umsetzung des EMFA abhängen. Darüber hinaus bietet Artikel 21 EMFA, der den Standard für nationale Maßnahmen festlegt, die sich auf Mediendiensteanbieter auswirken, eine solide Grundlage für die Verhinderung des Missbrauchs staatlicher Macht. Auf den Schutz der Medien vor der Vereinnahmung durch staatliche Akteure wurde viel Wert gelegt, doch die Vorschriften zum Schutz vor privater Gatekeeping-Macht sind weniger streng. Der „Grundsatz der Nichteinmischung“<sup>242</sup> aus Artikel 18 EMFA umfasst keine Weiterverbreitungsverpflichtung (über das 24-Stunden-Fenster hinaus) und überlässt die äußerst komplexe Entscheidung, ob ein Medium als Mediendiensteanbieter einzustufen und redaktionell unabhängig ist, dem Ermessen der Plattformen, da diese die Erklärung auch ablehnen können. Der EMFA erhebt zwar den Anspruch, „die Auswirkungen einer Beschränkung von Medieninhalten auf das Recht der Nutzer auf Empfang und Weitergabe von Informationen so gering wie möglich zu halten“ (Erwägungsgrund 50), doch Artikel 18 EMFA scheint dieses Problem wohl nicht (vollständig) zu lösen.<sup>243</sup>

Wie bei allen Bestimmungen des EMFA wird der Schutz der Rechte und Pflichten von (Nachrichten-)Mediendiensteanbietern in hohem Maße von der Mitwirkung der

---

<sup>240</sup> Wird keine gütliche Einigung gefunden, kann der Mediendiensteanbieter auf die Mediation nach Artikel 12 der Verordnung (EU) 2019/1150 oder auf die außergerichtliche Streitbeilegung nach Artikel 21 DSA zurückgreifen.

<sup>241</sup> Die Mediation nach Artikel 12 der Verordnung (EU) 2019/1150 oder die außergerichtliche Streitbeilegung nach Artikel 21 der Verordnung (EU) 2022/2065.

<sup>242</sup> Papaevangelou Ch., „[The non-interference principle: Debating online platforms' treatment of editorial content in the European Union's Digital Services Act](#)“ *European Journal of Communication*, 38(5), (2023), 466-483.

<sup>243</sup> Dutkiewicz L., Kuczerawy A., „[Protecting media content on social media platforms in the EU](#)“, [in:] Baker K., Juracz O. (eds) *Routledge Handbook of Social Media, Law and Society*, (2025).



Mitgliedstaaten, der rigorosen Durchsetzung und der effektiven Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren abhängen.



# 6. Schutzmaßnahmen gegen politische Kontrolle von (Nachrichten-)Mediendiensten und die Rolle von öffentlich-rechtlichen Medien

*Gábor Polyák - Professor für Medienrecht und Medienpolitik, Leiter der Abteilung für Medien und Kommunikation an der Eötvös-Loránd-Universität, Leiter von Mertek Media Monitor*

Die demokratische Rolle der Medien und des Journalismus besteht darin, als öffentliche Kontrollinstanz zu fungieren und Debatten zu ermöglichen, die für friedliche Machtwechsel unerlässlich sind. Jede politische Praxis, die Journalisten und Redaktionen daran hindert, diese Rolle auszufüllen, untergräbt das demokratische Funktionieren der Gesellschaft. Ein breites Spektrum von Rechtsinstrumenten soll sicherstellen, dass sich Journalisten gegen politische Einmischung wehren können, doch ihre Wirksamkeit hängt von den rechtsstaatlichen Verhältnissen und von weichen Bedingungen wie der politischen Kultur und der Wahrnehmung der Rolle von Journalisten ab. Letztlich können alle Rechtsvorschriften nur dann echten Schutz bieten, wenn unabhängige Behörden und Gerichte dafür sorgen, dass sie konsequent durchgesetzt werden.

Politischer Druck zielt häufig darauf ab, Journalisten und Medienorganisationen dazu zu bringen, ihre rechtlichen und beruflichen Verpflichtungen gegenüber der Öffentlichkeit oder ihren Quellen zu verletzen, um die Interessen derer zu bedienen, die diesen Druck ausüben. Dies kann bedeuten, dass Journalisten oder Medienorganisationen durch Androhen von Nachteilen oder Anbieten von Vorteilen gezwungen werden, Informationen zurückzuhalten, zu verzerrn, zu übertreiben oder zu verfälschen oder ihre Quellen preiszugeben. Selbst in Mitgliedstaaten des Europarats kann dieser Druck verschiedene Formen annehmen, von physischer Gewalt und Inhaftierung über Abhörmaßnahmen und vagen Gesetzen bis hin zum Ignorieren von Journalistenfragen durch die Behörden. Dieser Druck macht die Arbeit von Journalisten riskanter und erschwert ihnen letztlich die Vermittlung umfassender unparteiischer Informationen im öffentlichen Interesse.

Ziel dieses Kapitels ist es, die verschiedenen Formen politischen Drucks anhand von Beispielen darzustellen und relevante Möglichkeiten aufzuzeigen, sich juristisch gegen solchen Druck zur Wehr zu setzen.



## 6.1 Formelle und informelle Mittel der Druckausübung

Politischer Druck kann durch informelle und formelle Mittel ausgeübt werden. Zu den informellen Mitteln gehören direkte Kontakte zwischen Politikern oder Regierungsvertretern und Journalisten oder Redaktionen sowie Geschenke. Schmutzkampagnen, Drohungen und virtuelle oder physische Angriffe sind ebenfalls informelle Mittel, da es dafür keine formellen Verfahren gibt. In den meisten Fällen bleiben Telefonanrufe oder Essenseinladungen von Politikern der Öffentlichkeit verborgen, während die Auswirkungen von Schmutzkampagnen, Drohungen und Angriffen zwar sichtbar sind, aber nur selten beweiskräftig zu politischen Akteuren zurückverfolgt werden können.

Formaler Druck zeigt sich in Form von Rechtsvorschriften, amtlichen Entscheidungen oder Verfahren. Dazu gehören Gesetze mit abschreckender Wirkung, diskriminierende Entscheidungen von Medien- oder Steuerbehörden, die Weigerung, Daten von öffentlichem Interesse bereitzustellen, strategische Klagen gegen Journalisten, aber auch die Verweigerung von Interviews oder der Ausschluss von Pressekonferenzen. Die Chancen, sich juristisch zu wehren, sind hier im Allgemeinen besser als bei informellem Druck, auch wenn die Erfolgsaussichten immer noch von den rechtsstaatlichen Verhältnissen abhängen.

In der Praxis werden beide Formen von Druck gern kombiniert. So können beispielsweise staatliche Stellen, die per Gesetz ermächtigt sind, bestimmte Personen oder Organisationen als „ausländische Agenten“ einzustufen, auch Schmutzkampagnen gegen Journalisten und Redaktionen durchführen. Von einem einzelnen Druckinstrument können auch mehrere Formen von Druck gleichzeitig ausgehen. So können solche Gesetze, nach denen Journalisten als ausländische Agenten eingestuft werden können, durch den Abschreckungseffekt die Selbstzensur fördern, Schmutzkampagnen ermöglichen und in einigen Ländern sogar eine Inhaftierung rechtfertigen.

## 6.2 Politischer Druck und Regulierung

Die rechtlichen Beschränkungen für politischen Druck sind begrenzt, da die stärksten Formen von Druck von regierenden Kräften ausgehen, die ihre Macht missbrauchen können, um Druck zu formalisieren und demokratische Regelwerke zu untergraben, einschließlich unabhängiger Institutionen, die Missbrauch eigentlich verhindern sollten. Viel politischer Druck bleibt im Verborgenen, was die Wirkung rechtlicher Schutzvorkehrungen weiter verringert und freien Journalismus untergräbt.

Diese Umstände verdeutlichen die entscheidende Rolle internationaler Organisationen bei der Regulierungsaufsicht und dem Grundrechtsschutz. Ein entscheidender Schritt zur Bekämpfung politischer Übergriffe gegen Journalisten und Medien ist der European Media Freedom Act (EMFA) der EU. Seine Vorschriften zur journalistischen Unabhängigkeit und zu fairen Medienmärkten zielen darauf ab, mit starken, durchsetzbaren Garantien auf der Ebene der Mitgliedstaaten und mit einer Rechenschaftspflicht der EU einen freien und vielfältigen Journalismus zu gewährleisten.



Dieses Kapitel analysiert die Bestimmungen des EMFA nicht im Detail, sondern umreißt die einschlägigen Vorschriften zu bestimmten Fällen von politischem Missbrauch. Besonders wichtig ist Artikel 4 Absatz 2: Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, einschließlich ihrer nationalen Regulierungsbehörden und -stellen, die redaktionelle Freiheit und Unabhängigkeit der Mediendiensteanbieter zu achten und nicht in deren redaktionelle Strategien oder Entscheidungen einzugreifen oder zu versuchen, diese zu beeinflussen. Diese Vorschrift kann auch vor nationalen Gerichten geltend gemacht werden, und ihre Durchsetzung wird von der Europäischen Kommission auf Ebene der Mitgliedstaaten überwacht. Sie ist besonders wichtig, wenn Druck und Übergriffe gegen Journalisten nicht quantifiziert werden können, und bietet Schutz gegen alle Formen von Druck, die in den detaillierten Regeln des EMFA nicht ausdrücklich erwähnt werden. Die nationalen Gerichte können sie anwenden, wenn ein Übergriff gegen Journalisten nicht gegen eine bestimmte Rechtsvorschrift verstößt, und unter anderem auch Politiker zu einer Antwort zwingen. Anhand dieser Regel kann die Europäische Kommission gegen restriktive Rechtsvorschriften wie etwa Gesetze gegen ausländische Agenten vorgehen, wie sie in einigen Ländern zunehmend erlassen werden.

Seit Jahrzehnten ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) ein wichtiger Garant für freien und unabhängigen Journalismus im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Seine umfangreiche Rechtsprechung hat ein komplexes System von Garantien für das Funktionieren der Pressefreiheit geschaffen, vom Schutz journalistischer Quellen über die Parlamentsberichterstattung bis zur Informationsfreiheit. Der Gerichtshof hat wiederholt bestätigt, dass die Medien eine wichtige öffentliche Kontrollfunktion wahrnehmen, indem sie Informationen und Ideen zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse vermitteln.<sup>244,245</sup> Der Schutz von Journalisten setzt jedoch voraus, dass sie nach Treu und Glauben handeln, um korrekte und zuverlässige Informationen gemäß den Grundsätzen eines verantwortungsvollen Journalismus zu liefern. Dazu gehört auch rechtmäßiges Handeln im Umgang mit Behörden.<sup>246</sup> In der Auslegung des Gerichtshofs bietet die Pressefreiheit also umfassenden Schutz für „verantwortungsvolle Journalisten“.

## 6.3 Verbale und physische Aggression

Die extremsten Fälle von politischem Druck sind gewaltsame Angriffe auf Journalisten. Die unmittelbarste Form liegt vor, wenn sich die Polizei oder andere bewaffnete Kräfte gegen sie wenden, wie bei den Protesten in Georgien (2024)<sup>247</sup> und Türkiye (2025).<sup>248</sup> Die hasserfüllte und ausgrenzende politische Kommunikation von Politikern, insbesondere wenn sie sich gegen Journalisten richtet, kann derartige physische Gewalt legitimieren.

---

<sup>244</sup> *The Sunday Times v. the United Kingdom (no 2)*, no. 13166/87, 26 November 1991.

<sup>245</sup> *Axel Springer AG v. Germany*, no. 39954/08, 7 February 2012.

<sup>246</sup> *Brambilla and others v. Italy*, no. 22567/09, 23 June 2016.

<sup>247</sup> Statement – Georgia: Press freedom partners condemn assault on journalists during demonstrations in Tbilisi, *Observatorio balcani e caucaso transeuropa*, 3 December 2024.

<sup>248</sup> „*Journalists in Turkey arrested, beaten, deported amid government crackdown on opposition*“, Committee to Protect Journalists, 2 April 2025.



Diese Angriffe sind nicht auf autoritäre Regime beschränkt: In Deutschland haben Anhänger der Partei Alternative für Deutschland (AfD) bei öffentlichen Veranstaltungen wiederholt aggressives Verhalten gegenüber Journalisten gezeigt.<sup>249</sup>

Das Verleumden von Journalisten und das Untergraben ihrer Glaubwürdigkeit ist eine Taktik, die auch Politiker immer häufiger anwenden. So bezeichnete der slowakische Premierminister Robert Fico Journalisten im Jahr 2024 als „blutrünstige Bastarde“, die „vom Teufel besessen“ seien.<sup>250</sup> Zwar können Journalisten theoretisch gerichtlich gegen solche verbalen Angriffe vorgehen, um ihre Ehre und ihre Persönlichkeitsrechte zu verteidigen, doch als Personen des öffentlichen Lebens müssen sie mehr hinnehmen als Privatpersonen. Außerdem klagen viele Journalisten so ungern, dass dies nur selten geschieht.

## 6.4 Straflosigkeit

Eine weitere Möglichkeit zur Legitimierung von Gewalt gegen Journalisten ist die Straflosigkeit der Täter, die sich in der Nichteinleitung von Ermittlungen und Strafverfahren, unverhältnismäßigen rechtlichen Verzögerungen und unfairen Gerichtsverfahren äußert. In Türkiye hat das Gericht den Fall des 1992 ermordeten kurdischen Journalisten Musa Anter im Jahr 2022 wegen Verjährung abgewiesen, sodass die Täter ungestraft blieben.<sup>251</sup> Reporter ohne Grenzen bezeichnet diesen Fall als ein Paradebeispiel für eine „Kultur der Straflosigkeit“. Die Straflosigkeit weist auch auf ein umfassenderes Problem mit der Rechtsstaatlichkeit hin, die nur funktionieren kann, wenn Strafverfolgungsbehörden und Justiz frei von politischem Einfluss sind.

## 6.5 Online-Angriffe

DDoS-Angriffe<sup>252</sup> und andere Hackeraktivitäten stellen die Medien vor große Herausforderungen, weil sie nicht nur die Bereitstellung von Inhalten lahmlegen, sondern auch Misstrauen schaffen, das potenzielle Quellen abschrecken kann.

Es gibt zahlreiche Beispiele: In Türkiye (2020) wurden die Telefone und Konten der Journalisten Batuhan Çolak und Murat Ağırrel gehackt, nachdem sie über in Libyen getötete türkische Soldaten berichtet hatten.<sup>253</sup> In Ungarn wurden seit 2023 mindestens

---

<sup>249</sup> [Surge in Violent Attacks Against Journalists in Germany](#), *The Munich Eye*, 10 August 2025.

<sup>250</sup> „[Slovak PM Fico attacks journalists as ‘possessed by the devil’](#)“, Committee to Protect Journalists, 11 October 2024.

<sup>251</sup> „[In Turkey, a brutal murder case is on the verge of impunity](#)“, Reporters Without Borders, 20 September 2022.

<sup>252</sup> Distributed Denial of Service (DDoS) ist eine Art von Cyberangriff, der darauf abzielt, dass Rechner oder Netzwerkressourcen den vorgesehenen Nutzern nicht zur Verfügung stehen. Dazu werden die Dienste eines mit einem Netzwerk verbundenen Hosts vorübergehend oder auf unbestimmte Zeit gestört, meist durch Überflutung mit überflüssigen Anfragen, um das System zu überlasten.

<sup>253</sup> „[Turkey: Two journalists hacked in cyber attack after tweeting about killed soldiers](#)“, International Federation of Journalists, 27 February 2020



40 regierungskritische Medien Opfer von DDoS-Angriffen;<sup>254</sup> in Serbien war die unabhängige Nachrichtenseite N1 im Jahr 2020 von schweren Cyberangriffen betroffen, die nach China zurückverfolgt wurden;<sup>255</sup> in Moldau griff im Jahr 2024 die kremlfreundliche Gruppe NoName057(16) mehr als 50 Websites an;<sup>256</sup> und in den baltischen Staaten wurden häufig Angreifer mit Verbindungen zur russischen Regierung als Urheber von Cyberangriffen auf Journalisten und Medien identifiziert.<sup>257</sup>

Solche Aktionen sind in den Mitgliedstaaten des Europarats strafbar. Die Cybercrime-Konvention<sup>258</sup> des Europarats war die erste Regelung auf europäischer Ebene zum Thema Computerkriminalität und erfasst alle Formen von Hackerangriffen, die Verbreitung von Viren und damit verbundene IT-Verbrechen.

## 6.6 Direkte politische Anfragen

Die einfachste Form der informellen Beeinflussung besteht darin, dass Politiker oder Regierungsbeamte Journalisten oder Redaktionen direkt auffordern, unter Verstoß gegen berufliche und ethische Standards Informationen über sie zu veröffentlichen oder zurückzuhalten.

Konsistente redaktionelle Praktiken und klare ethische Standards können einen wirksamen Schutz vor solchen Eingriffen bieten, selbst wenn rechtliche Beschränkungen fehlen. In einigen Ländern können solche Handlungen jedoch auch den Straftatbestand des Missbrauchs von Macht oder Einfluss erfüllen. So sieht etwa das Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption<sup>259</sup> (Artikel 12 – Missbräuchliche Einflussnahme) die Anwendung solcher strafrechtlichen Beschränkungen vor. Das Strafrecht allein stellt jedoch keine wirksame Abschreckung dar, wenn die Gerichte es nicht gegen den Druck auf Journalisten anwenden, sei es aufgrund von Verzögerungen, Auslegungsfragen oder aus anderen Gründen.

Dokumentierte Fälle finden sich etwa in Türkiye, wo Gespräche durchgesickert sind, in denen Präsident Erdoğan Anweisungen oder Warnungen an Journalisten und Medieneigentümer ausspricht,<sup>260</sup> und in Kroatien, wo zwei Drittel der Journalisten über Druck von Mitgliedern der herrschenden Partei, Ministern und dem Premierminister berichten.<sup>261</sup> Diese Fälle kamen nie vor Gericht.

---

<sup>254</sup> „[Hungary: DDoS cyberattacks pose major new threat to media freedom](#)“, International Press Institute (IPI), 28 August 2024.

<sup>255</sup> „[Serbia's Independent N1 Portal Buffeted by Cyber-Attacks](#)“, *Balkan Insight*, 31 January 2020.

<sup>256</sup> „['Unprecedented' interference targets Moldova's elections](#)“, *The Record Media*, 21 October 2024.

<sup>257</sup> „[Lithuania probing fake news story after TV station hacked](#)“, *Financial Post*, 2025.; Šteinfelde, I., „[Neatkariga and the NRA portal suffer the biggest cyber attack in its history](#)“, NRA.lv, 2025; „[Estonia's media houses hit by intensified cyber attacks Friday morning](#)“, *ERR News*, 2025.

<sup>258</sup> [Übereinkommen über Computerkriminalität \(Budapester Übereinkommen, SEV Nr. 185\)](#).

<sup>259</sup> [Strafrechtsübereinkommen über Korruption \(SEV Nr. 173\)](#).

<sup>260</sup> Kenez, L., „[Leaked memo reveals Erdogan gov't ordered psychological operations to deflect scandal, frame opposition](#)“, *Nordic Monitor*, 2 May 2025.

<sup>261</sup> „[Survey Shows Politicians, Advertisers Pressure Journalists](#)“, *Total Croatia News*, 11 May 2023.



## 6.7 Korruption von Journalisten

Geschenke an Journalisten und Medieneigentümer, wie Reisen, Abendessen oder andere Zuwendungen, können den Straftatbestand der Korruption erfüllen. Da die meisten Fälle nicht bekannt werden, liegt der Schlüssel zur Bekämpfung solcher Einmischungen in beruflichen und ethischen Standards.

Häufig kommt es auch vor, dass politische Mächte die Medien über Wirtschaftsakteure oder Oligarchen korrumpern, die staatliche Aufträge in anderen Wirtschaftssektoren erhalten und ihre Medien nutzen, um ihre eigenen finanziellen Interessen zu fördern und die herrschende politische Machtstruktur zu stützen.<sup>262</sup> Vorschriften, die Transparenz über die Eigentumsverhältnisse bei den Medien sicherstellen, können dazu beitragen, solche systemischen Verflechtungen aufzudecken, aber die Bekämpfung des wirtschaftlichen und politischen Missbrauchs oligarchischer Strukturen erfordert die komplexe Anwendung einer Vielzahl von Rechtsinstrumenten.

## 6.8 Beschränkung des Zugangs zu öffentlichen Informationen

Die Durchsetzung der Pressefreiheit setzt die Kooperationsbereitschaft von Staat, politischen Akteuren und öffentlichen Institutionen voraus. Der Staat hat die Pflicht, die Voraussetzungen für qualitativ hochwertige Informationen zu schaffen und einen breiten, zeitnahen und diskriminierungsfreien Zugang zu den Informationen zu gewährleisten, die für die öffentliche Kontrollfunktion erforderlich sind. Die Presse und andere öffentliche Akteure sind dafür verantwortlich, diese Möglichkeiten bestmöglich zu nutzen.

Der naheliegendste Weg für Journalisten an Informationen zu gelangen, ist die Befragung von Politikern und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, und die Verweigerung von Antworten verstößt sowohl gegen die Pressefreiheit als auch gegen das Recht der Öffentlichkeit auf Informationen. Weder der Europarat noch seine Mitgliedstaaten haben jedoch verbindliche Vorschriften erlassen, die diese Personen zu einer Antwort verpflichten, und die Verweigerung ist in keinem Mitgliedstaat des Europarats rechtswidrig.<sup>263</sup>

## 6.9 Nachträgliche Änderung von Interviews

Eingeschränkt wird die Informationsfreiheit auch, wenn Politiker Interviews vor der Veröffentlichung ändern oder zurückziehen und Interviews damit behandeln, als dienten

---

<sup>262</sup> Nygren, G. & Johansson, KM., „The interplay of media and the political executive. Introduction and framework“, in *Close and Distant Political Executive–Media Relations in Four Countries*, eds. Karl Magnus Johansson & Gunnar Nygren, 2019.

<sup>263</sup> Im Fall *Mándli u. a. gegen Ungarn* etwa hat der EGMR das Argument der ungarischen Regierung nicht bestritten, dass „die Abgeordneten nicht verpflichtet waren, eine bestimmte Gruppe von Fragen zu beantworten oder Kontakt zu Pressevertretern zu halten“.



sie ihren eigenen Interessen und nicht denen der Öffentlichkeit. Im Fall *Wizerkaniuk gegen Polen* (2011)<sup>264</sup> prüfte der EGMR die Anwendung eines polnischen Gesetzes, wonach Journalisten vor der Veröffentlichung von Interviews mit Politikern deren Genehmigung einholen müssen, sodass die Interviewten die Veröffentlichung letztlich verhindern können. Der Gerichtshof stellte fest, dass die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen gegen Journalisten eine unverhältnismäßige Beschränkung der Pressefreiheit darstellt, wenn der sachliche Inhalt des veröffentlichten Interviews nicht bestritten wird und es nur um das Fehlen einer vorherigen Genehmigung geht. Er entschied mit allgemeiner Wirkung, dass „von einem Journalisten grundsätzlich nicht verlangt werden kann, die Veröffentlichung von Informationen über ein Thema von allgemeinem Interesse aufzuschieben, wenn nicht zwingende Gründe des öffentlichen Interesses oder des Schutzes der Rechte anderer vorliegen“.

## 6.10 Diskriminierung beim Zugang zu Pressekonferenzen

Der spezifische Kontext für Fragen von Journalisten ist die Pressekonferenz. Pressekonferenzen sollen dem Bedürfnis von Politikern und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens gerecht werden, die Öffentlichkeit zu informieren, bieten aber auch Missbrauchsmöglichkeiten, vor allem in Form von ungerechtfertigter Diskriminierung zwischen Journalisten – sowohl bei der Auswahl der eingeladenen Journalisten als auch bei der Zuteilung von Fragemöglichkeiten.<sup>265</sup>

Das rumänische Informationsfreiheitsgesetz<sup>266</sup> verpflichtet Behörden, mindestens alle 30 Tage Pressekonferenzen zu veranstalten und alle Fragen von öffentlichem Interesse zu beantworten, und verbietet die Diskriminierung von Journalisten mit Blick auf die Teilnahme an Pressekonferenzen.

In Ungarn stellte die mittlerweile abgeschaffte Gleichbehandlungsbehörde 2019 fest, dass es eine Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung darstellt, wenn staatliche oder lokale Regierungsstellen bestimmte Medien, die ihnen gegenüber kritisch eingestellt sind, systematisch nicht zu ihren Pressekonferenzen einladen.<sup>267</sup>

## 6.11 Beschränkungen der Parlamentsberichterstattung

In einigen Ländern wird die Parlamentsberichterstattung durch Videoüberwachung, Akkreditierungsvorschriften und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Journalisten im Parlament eingeschränkt. Diese Einschränkungen sind in fast allen europäischen Ländern zu finden, auch im Europäischen Parlament. Der EGMR hat jedoch entschieden, dass solche Einschränkungen in einer demokratischen Gesellschaft nicht immer

<sup>264</sup> [Wizerkaniuk v. Poland, no. 18990/05, 5 July 2011](#).

<sup>265</sup> „[Three journalists silenced during government press conference](#)“, Mapping Media Freedom, 1 July 2021

<sup>266</sup> [Lege nr. 544 din 12 octombrie 2001 privind liberal acces la informațiile de interes public](#).

<sup>267</sup> Németh, L. [Logszerütlénül akadályozta a Pécsi Önkormányzat a Pécsi Stop munkáját](#), Media.hu, 28. November 2019.



verhältnismäßig oder notwendig sind. So legte der Gerichtshof 2017 strenge Maßstäbe fest: Wenn das Verhalten von Journalisten nicht geeignet ist, eine Parlamentssitzung zu stören, und das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Journalisten nicht gefährdet sind, rechtfertigen selbst gewalttätige Ausschreitungen im Parlament nicht deren Saalverweis.<sup>268</sup>

<sup>268</sup>

Ungarn ist ein eindrucksvolles Beispiel für unverhältnismäßige Einschränkungen der Parlamentsberichterstattung: Bewegtbilder aus dem Plenarsaal können nur über ein Videoüberwachungssystem übertragen werden, Journalisten können sich nur in einem sehr begrenzten Bereich innerhalb des Parlaments bewegen und Fragen stellen,<sup>269</sup> und der Parlamentspräsident kann bei Regelverstößen sogar Saalverweise aussprechen. Im Jahr 2020 befand der EGMR, dass eine unbefristete Verbannung von Journalisten aus dem Parlamentsgebäude ohne transparentes Verfahren und ohne Beschwerdemöglichkeit eine unverhältnismäßige Einschränkung der Pressefreiheit darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig ist.<sup>270</sup>

## 6.12 Informationsfreiheit

Unabhängig davon, dass es für Personen des öffentlichen Lebens keine allgemeine Antwortpflicht gibt, haben in den letzten Jahrzehnten immer mehr Länder Informationsfreiheitsgesetze erlassen, die den Zugang zu Daten von öffentlichem Interesse garantieren. Lange Zeit hatte der EGMR nicht bestätigt, ob ein solcher Zugang unter Artikel 10 EMRK fällt, doch dies änderte sich 2016 mit einem Urteil, das dieses Recht ausdrücklich als integralen Bestandteil der Meinungsfreiheit und damit als einklagbares Menschenrecht im Rahmen des europäischen Rechtssystems anerkannte.<sup>271</sup>

Informationsfreiheitsgesetze ermöglichen die Kontrolle der Ausübung öffentlicher Macht und der Verwendung öffentlicher Mittel. Sie garantieren zwar keine sofortige Antwort an die Person, die die Daten anfordert, aber der Zugang zu Daten von öffentlichem Interesse kann gerichtlich durchgesetzt werden. Ein früher Vorreiter war ein schwedisches Gesetz aus dem Jahr 1766, doch Informationsfreiheitsgesetze wurden erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eingeführt, von Finnland über die Niederlande und Deutschland bis hin zu Ungarn, Georgien und Türkei, und in vielen Fällen sogar erst in den 2000er Jahren.

Bei der Definition von Daten von öffentlichem Interesse, beim Antragsverfahren und vor allem bei der Durchsetzung der Vorschriften unterscheiden sich die nationalen Regelungen erheblich. Informationsfreiheit ist kein unbegrenztes Grundrecht: Staatsgeheimnisse, interne Dokumente von Behörden, Geschäftsgeheimnisse und personenbezogene Daten können Beschränkungen der Offenlegung von Daten von

---

<sup>268</sup> [Selmani and Others v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia](#), no. 67259/14, 9 February 2017.

<sup>269</sup> „I Can't Do My Job as a Journalist“: The Systematic Undermining of Media Freedom in Hungary, Human Rights Watch, 13 February 2024.

<sup>270</sup> [Mándli and Others v. Hungary](#), no. 63164/16, 26 May 2020.

<sup>271</sup> [Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary](#), no. 18030/11, 8 November 2016.



öffentlichen Interesse rechtfertigen. Letztlich hängt die Wirksamkeit der Regelung von der Entschlossenheit ab, mit der Staat und Behörden Offenheit sicherstellen.

## 6.13 Schutz von Informationsquellen

Unter den Rechtsinstrumenten, die zur Verfügung stehen, um politischem Druck zu begegnen, sind die Vorschriften zum Schutz von Informationsquellen von besonderer Bedeutung. Diese Vorschriften schützen Journalisten davor, von Behörden direkt zur Offenlegung ihrer Quellen gezwungen zu werden, und verhindern, dass die Identität ihrer Informanten in redaktionellen Dokumenten oder in der Kommunikation zwischen Quellen und Journalisten preisgegeben wird. Der EGMR hat in vielen Urteilen<sup>272</sup> bestätigt, dass das Fehlen eines solchen Schutzes Quellen davon abschrecken kann, die Presse bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu unterstützen.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich jedoch auch, dass der Quellschutz nicht absolut ist. Unter welchen Bedingungen Behörden die Identität einer Quelle rechtmäßig erfahren können, ist in einzelstaatlichen Vorschriften festgelegt: in der Regel nur über ein Gericht – oder einen anderen unabhängigen und unparteiischen Entscheidungsträger – und nur bei schweren Straftaten, wobei das öffentliche Interesse an den Ermittlungen gegen das Interesse an der Geheimhaltung der Identität des Informanten abzuwägen ist.

Der EMFA bietet einen einheitlichen Rahmen für den wirksamen Schutz journalistischer Quellen und vertraulicher Mitteilungen in allen EU-Mitgliedstaaten. Obwohl es sich um eine Verordnung handelt, lässt er den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum. Die Verpflichtung zur Offenlegung von Informationsquellen, Zwangsmaßnahmen gegen Journalisten, um Informationen von Quellen zu erhalten, und der Einsatz von intrusiver Überwachungssoftware, die den Quellschutz gefährdet, sind nur rechtmäßig, wenn die im EMFA festgelegten Bedingungen erfüllt sind.

## 6.14 Geheime Überwachung von Journalisten

Journalistische Quellen können durch geheime Überwachung von Journalisten aufgedeckt werden. Strenge Schutzmaßnahmen sind zwar zum Schutz aller Bürger notwendig, doch im Fall von Journalisten kann das Fehlen solcher Schutzmaßnahmen eine abschreckende

---

<sup>272</sup> Siehe z. B. *Ressiot et autres c. France*, nos 15054/07 and 15066/07, 28 juin 2012; *Goodwin v. the United Kingdom*, no. 17488/90, 27 March 1996; *Roemen and Schmit v. Luxembourg*, no. 51772/99, 25 February 2003; *Ernst et autres c. Belgique*, no 33400/96 (15 juillet 2003) ; *Tillack v. Belgium*, no. 20477/05, 27 November 2007; *Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands*, no. 38224/03, 14 September 2010. Für eine Zusammenfassung siehe Polyák, G., „Verhindert Art. 10 EMRK den gläsernen Journalisten?“ Osteuropa-Recht 60. 43–49. 2014.



Wirkung auf potenzielle Informationsquellen haben und damit die Ausübung des Rechts auf Informationsfreiheit behindern.

Der EGMR entschied erstmals 2012, dass die geheime Überwachung von Journalisten nicht gegen die Pressefreiheit verstößt, wenn die Entscheidung zur Durchführung der Überwachung zuvor von einer unabhängigen Stelle überprüft wird, die befugt ist, sie zu verhindern oder zu beenden.<sup>273</sup> Zusätzlich zu den Verfahrensgarantien verlangt der Gerichtshof auch, dass die Überwachung der Kommunikation von Journalisten ein „übergeordnetes Erfordernis des öffentlichen Interesses“ voraussetzt, das stärker ist als das Interesse am Quellschutz.<sup>274</sup>

In einer bahnbrechenden internationalen Untersuchung, an der 17 Nachrichtenredaktionen und Amnesty International beteiligt waren, deckte das Netzwerk für Investigativ Journalismus „Forbidden Stories“ auf, dass mehr als 50 000 Telefonnummern für die Überwachung mit Pegasus ausgewählt worden waren, einer Spähsoftware der israelischen Firma NSO zum Hacken von Smartphones. Im Rahmen dieser weltweiten Überwachung, von der mehr als 50 Länder betroffen waren, wurde Pegasus auch gegen Journalisten in Ländern wie Ungarn, Griechenland, Spanien, Frankreich und Lettland eingesetzt.<sup>275</sup>

Der EFMA regelt intrusive Überwachungssoftware in erster Linie zum Schutz journalistischer Quellen (Artikel 4 Absatz 5f.). Er verbietet nicht die Installation solcher Software, sondern beschränkt ihre Verwendung auf Ermittlungen zu bestimmten Straftaten, sofern weniger intrusive Maßnahmen nicht ausreichen, um das Ermittlungsziel zu erreichen. Darüber hinaus muss der Einsatz von intrusiver Überwachungssoftware regelmäßig durch eine Justizbehörde oder ein unabhängiges und unparteiisches Entscheidungsgremium überprüft werden, um festzustellen, ob die Bedingungen, die den Einsatz rechtfertigen, weiterhin bestehen. In einigen Mitgliedstaaten bleiben jedoch Zweifel an der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit dieser Entscheidungsinstanzen, insbesondere in Kontexten, in denen die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze fraglich ist.

## 6.15 Strategische Klagen

Bei den formellen Druckmitteln hat die EU bereits legislative Maßnahmen eingeleitet, um bestimmte Fälle missbräuchlicher Klagen zu verhindern. Die Richtlinie 2024/1069 über strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPPs)<sup>276</sup> sieht verfahrensrechtliche

---

<sup>273</sup> *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and Others v. the Netherlands*, no. 39315/06, 22 November 2012.

<sup>274</sup> *Sedletska v. Ukraine*, no. 42634/18, 1 April 2021.

<sup>275</sup> Europäisches Parlament, Untersuchungsausschuss zum Einsatz von Pegasus und ähnlicher Überwachungs- und Spähsoftware, Berichterstatterin: Sophie in 't Veld, „Bericht über die Prüfung von behaupteten Verstößen gegen das Unionsrecht und Missständen bei der Anwendung desselben im Zusammenhang mit dem Einsatz von Pegasus und ähnlicher Überwachungs- und Spähsoftware“, 2022/2077(INI), 22. Mai 2023.

<sup>276</sup> Richtlinie (EU) 2024/1069 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“).



und korrigierende Schutzmaßnahmen gegen Gerichtsverfahren vor, „die nicht angestrengt werden, um tatsächlich ein Recht geltend zu machen oder auszuüben, sondern deren Hauptzweck darin besteht, öffentliche Beteiligung zu verhindern, einzuschränken oder zu sanktionieren, mit denen häufig ein Machtungleichgewicht zwischen den Parteien ausgenutzt wird und mit denen unbegründete Ansprüche verfolgt werden“. Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist jedoch auf Zivilverfahren mit grenzüberschreitendem Bezug beschränkt und erstreckt sich nicht auf öffentlich-rechtliche Verfahren.

Im Jahr 2024 hat das Ministerkomitee des Europarats eine Empfehlung zur Bekämpfung strategischer Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPPs) angenommen.<sup>277</sup> Die Empfehlung deckt gegenüber der EU-Richtlinie ein breiteres Spektrum an missbräuchlichen Verfahren ab, wobei insbesondere Ordnungswidrigkeiten, Verwaltungsmaßnahmen und strafrechtliche Anklagen genannt werden, und ist nicht auf grenzüberschreitende Verfahren beschränkt. Allerdings ist sie nicht bindend.

Das erste Urteil des EGMR zu SLAPPs war *OOO Memo gegen Russland*<sup>278</sup> (2022). Es ging darin um eine Verleumdungsklage gegen ein Medienunternehmen, das Korruption aufgedeckt hatte, und das Gericht stellte ausdrücklich fest, dass „Gerichtsverfahren, die mit dem Ziel angestrengt werden, die öffentliche Beteiligung einzuschränken, Risiken (...) für die Demokratie bergen“. Dieses Urteil könnte zu einem wichtigen Maßstab für die Grundrechtsausübung im Kampf gegen missbräuchliche Klagen werden.

Bei SLAPP-Klagen geht es zumeist um Persönlichkeitsrechte und Verleumdung. Ein Beispiel dafür sind die Klagen der türkischen Demirören Media Group gegen Canan Kaya, Chefredakteurin von Medya Koridoru.<sup>279</sup> Die Journalistin hatte investigative Artikel über die finanzielle Lage des Medienunternehmens veröffentlicht, und in beiden Fällen – 2021 und 2023 – wies das türkische Gericht die Schadensersatzklage der Demirören Media Group ab.

Obwohl die Zivilgesellschaft seit Langem die Entkriminalisierung von Verleumdung fordert, haben nur fünf EU-Mitgliedstaaten (Zypern, Estland, Irland, Malta und Rumänien) sie vollständig umgesetzt. In Ungarn ist Verleumdung über Presseerzeugnisse oder Mediendienste seit 2023 nur noch in Ausnahmefällen strafbar. In einigen Ländern beschränken sich die Strafen auf Geldbußen, aber Verleumdung bleibt ein Straftatbestand und kann immer eingesetzt werden, um Journalisten zu bedrohen.

## 6.16 Androhung von Verwaltungsverfahren

Auch durch Erhöhung des Verwaltungsaufwands kann politischer Druck ausgeübt werden. Häufige Kontrollen durch Steuer-, Brandschutz- oder Arbeitsbehörden binden in den Redaktionen erhebliche Ressourcen, selbst wenn sie nicht zu Sanktionen führen. Solche Maßnahmen sind zwar rechtmäßig, werden aber missbräuchlich, wenn sie diskriminierend

<sup>277</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, [Recommendation CM/Rec\(2024\)2 of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation \(SLAPPs\)](#), 5 April 2024.

<sup>278</sup> [OOO Memo v. Russia, no. 2840/10, 15 March 2022](#).

<sup>279</sup> „[Turkey: SLAPP Case Against Journalist Canan Kaya With A Demand of 20 Thousand Turkish Liras Begins](#)“, Coalition for Women in Journalism, 9 November 2023.



angewandt werden oder strenger sind als bei anderen Organisationen. Kritische Lokalmedien in Bosnien und Herzegowina beispielsweise werden oft unangekündigt kontrolliert, weil sie angeblich gegen Bau-, Brandschutz- oder Gesundheitsvorschriften verstößen.<sup>280</sup>

## 6.17 Politisch einseitige Rechtspraxis von Medienbehörden

Ein erhebliches Problem im Kreis der administrativen Hürden ist die politisch einseitige und diskriminierende Arbeit von Medienbehörden. Die Unabhängigkeit der Medienbehörden ist wichtig, damit alle Akteure im Mediensystem gleich und fachlich gerechtfertigt behandelt werden. Wenn Medienbehörden einseitig kontrollieren und sanktionieren, werden bestimmte Akteure strenger überprüft, und die verhängten Sanktionen können ihre redaktionelle und finanzielle Freiheit einschränken. Auch Entscheidungen über den Markteintritt und die Medienkonzentration haben massiven Einfluss auf die redaktionelle und wirtschaftliche Freiheit einzelner Akteure.

So verhängte die türkische Medienbehörde 2025 ein zehntägiges Sendeverbot gegen den Oppositionssender Sozcu TV, nachdem dieser nach der Verhaftung des Bürgermeisters von Istanbul live über Proteste berichtet hatte.<sup>281</sup> Im Jahr 2023 identifizierte der Mertek Media Monitor die konsequent einseitigen Entscheidungen des ungarischen Medienrats über Markteintritte und Medienkonzentration als zentrale Instrumente bei der Transformation des Medienmarkts.<sup>282</sup>

Seit 2018 ist die Unabhängigkeit der Medienbehörden in der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste geregelt. Das Ministerkomitee des Europarats hat zu dem Thema 2020 ebenfalls eine Empfehlung angenommen.<sup>283</sup> Obwohl diese Regelungen eine wichtige Grundlage bilden, gibt es in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor Probleme bei der wirksamen Umsetzung, wie die Europäische Kommission jährlich in ihrem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit feststellt.<sup>284</sup>

## 6.18 Gesetze über ausländische Agenten

Zunehmend werden auch Gesetze über ausländische Agenten genutzt, um administrativen Druck auszuüben. Diese Gesetze schränken die Aktivitäten von Einzelpersonen und Organisationen ein, die im Inland am öffentlichen Leben teilnehmen und für ihre Arbeit

---

<sup>280</sup> „[A Difficult Profession: Media Freedom Under Attack in the Western Balkans](#)“, Human Rights Watch, 15 July 2015.

<sup>281</sup> „[Turkish Regulator Slaps Harsh Penalties on TV Channels for Covering Protests](#)“, Balkan Insight, 27 March, 2025.

<sup>282</sup> Mertek Media Monitor, „[The Frozen Media System](#)“, Mertek Booklets Vol. 36, 2024.

<sup>283</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, [Rec\(2000\)23 – on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector](#), 20 December 2000.

<sup>284</sup> [Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2025](#), 8. Juli 2025.



Unterstützung von ausländischen Organisationen erhalten. Die Beschränkungen sind von Land zu Land unterschiedlich und reichen von der obligatorischen Registrierung als ausländischer Agent über die obligatorische Angabe ausländischer Finanzmittel bis hin zum Entzug der finanziellen Mittel der Organisation, zu ihrer Auflösung oder gar zur strafrechtlichen Verfolgung der betroffenen Personen.

Seit 2012 hat Russland Beschränkungen für zivilgesellschaftliche Organisationen eingeführt, die politisch relevante Aktivitäten ausüben und ausländische Mittel erhalten.<sup>285</sup> Ab 2017 wurden diese Beschränkungen auf Medienorganisationen ausgeweitet, die aus dem Ausland finanziert und als ausländische Agenten eingestuft wurden. Im Jahr 2020 wurden auch Privatpersonen einbezogen; und wer als ausländischer Agent eingestuft ist, muss bei jeder medialen Erwähnung als solcher bezeichnet werden. Im Jahr 2022 wurden die Bestimmungen zu ausländischen Agenten weiter verschärft, und seit 2025 sind Maßnahmen erlaubt, die zum völligen finanziellen Ruin der betroffenen Journalisten führen können.<sup>286</sup> Ähnliche Gesetze sind bereits in Georgien und Kirgisistan verabschiedet worden.<sup>287</sup> Länder wie Türkiye, Bosnien und Herzegowina und Ungarn haben den Gesetzgebungsprozess bereits eingeleitet, aber die Gesetze sind noch nicht in Kraft getreten.<sup>288</sup>

## 6.19 Die abschreckende Wirkung von Gesetzen

Nicht nur Gerichts- und Verwaltungsverfahren können eine Bedrohung für Redaktionen darstellen, sondern auch der Wortlaut von Rechtsvorschriften selbst kann abschreckend wirken. Die abschreckende Wirkung harter Sanktionen, der unklare Gesetzestext und die begrenzten Rechtsbehelfe schaffen Möglichkeiten für eine willkürliche Anwendung des Gesetzes. Dies zwingt Journalisten zu übermäßiger Vorsicht und Selbstzensur, auch wenn das Gesetz in der Praxis nur selten durchgesetzt wird.

Der Abschreckungseffekt, der sich aus dem Gesetzestext ergibt, kann durch dessen Überprüfung durch ein Verfassungsgericht oder den EGMR abgestellt werden. Unverhältnismäßige Sanktionen können eine verfassungswidrige Einschränkung der Meinungsfreiheit darstellen. Auch die unzureichend klare Formulierung des Gesetzestextes stellt eine unverhältnismäßige Einschränkung der Meinungsfreiheit dar.

Insbesondere hat der EGMR in seiner Rechtsprechung auch klargestellt, dass Gesetze, die die Meinungsäußerung einschränken, gemäß Artikel 10 EMRK „klar und präzise“ sein und den Umfang eines etwaigen gesetzlichen Ermessensspieldraums eindeutig angeben müssen.<sup>289</sup> Der EGMR erklärte im Fall *Ahmet Yıldırım gegen die Türkei*: „Die Frage

---

<sup>285</sup> „Russia Labels Meduza CEO Timchenko ‘Foreign Agent’“, The Moscow Times, 30 August 2024.

<sup>286</sup> „Russia preps to block income of ‘foreign agent’ journalists“, Committee to Protect Journalists, 11 February 2025.

<sup>287</sup> Dzhuraev, E. „[‘Foreign Agent’ Laws in Georgia, Kyrgyzstan Show Pitfalls of Turning Local Governance Issues into Geopolitical Battles](#)“, PONARS Eurasia, 9 December 2024.

<sup>288</sup> Holland, C., „[Foreign Agent Laws: A Worrying Trend](#)“, St Andrews Law Review, 26 November 2024.; Allsop, J., „[The insidious spread of foreign agent laws continues](#)“, Columbia Journalism Review, 2023.

<sup>289</sup> *Ahmet Yıldırım v. Turkey*. No. 3111/10 18 December 2012.



ist hier, ob zu dem Zeitpunkt, als [die Einschränkung der Redefreiheit] erlassen wurde, eine klare und präzise Vorschrift bestand, die es dem Beschwerdeführer ermöglichte, sein Verhalten in der Angelegenheit zu steuern.“

Ein Beispiel für eine unklare rechtliche Formulierung ist die Verwendung des Begriffs „Desinformation“. Die Bekämpfung von Desinformation ist für den Schutz der Demokratie von fundamentaler Bedeutung, doch es besteht die Gefahr, dass weit gefasste Maßnahmen genutzt werden, um legitime Kritik an der Regierung einzuschränken. Das Desinformationsgesetz von Türkiye aus dem Jahr 2022 sieht für die Verbreitung „falscher Informationen“ in der Absicht, für Angst, Panik oder Unruhe zu sorgen, Haftstrafen von bis zu drei Jahren vor. Aufgrund des breiten Anwendungsbereichs des Gesetzes können Informationen, die von der offiziellen Regierungsposition abweichen, als „Desinformation“ eingestuft werden. Seit 2022 hat die Media and Law Studies Association mindestens 66 Ermittlungen gegen 56 Journalisten, Schriftsteller und Medienschaffende im Rahmen dieser Gesetzgebung dokumentiert.<sup>290</sup> In Ungarn wurde das Amt für den Schutz der Souveränität per Gesetz ermächtigt, Aktivitäten zu untersuchen, die auf die Manipulation von Informationen und die Verbreitung von Desinformationen abzielen und von untersuchten Einrichtungen oder Personen im Interesse ausländischer Staaten durchgeführt werden. Beobachter haben sich besorgt darüber geäußert, dass diese Maßnahmen genutzt werden, um investigative Journalisten und zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung einsetzen, zu stigmatisieren.<sup>291</sup>

## 6.20 Die spezifischen Risiken öffentlich-rechtlicher Medien

Aus journalistischer Sicht sind öffentlich-rechtliche Medien grundsätzlich eine Garantie für freie und qualitativ hochwertige Informationen. Da sie keinem Wettbewerb ausgesetzt sind, einen öffentlich-rechtlichen Auftrag erfüllen, institutionelle und finanzielle Garantien genießen und strengen internen Berufsregeln unterliegen, können Journalisten öffentlich-rechtlicher Medien ihrer Arbeit ohne Einmischung und auf hohem Niveau nachgehen. Gleichzeitig gehen von der öffentlichen Finanzierung, dem staatlichen Einfluss auf die Ernennung von Führungskräften und den jederzeit möglichen organisatorischen Umstrukturierungen jedoch spezifische Risiken für ihr ordnungsgemäßes Funktionieren aus.

Der EMFA kodifiziert diese Grundsätze, die für den Erhalt freier und unabhängiger öffentlich-rechtlicher Medien grundlegend sind, in Form einer Verordnung und verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, sich daran zu halten. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass öffentlich-rechtliche Mediendiensteanbieter ihrem Publikum im Einklang mit ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie auf nationaler Ebene festgelegt, auf unparteiische Weise eine Vielzahl von Informationen und Meinungen bieten (Artikel 5 Absatz 1). Das Wesen

<sup>290</sup> „[Journalists criticize Turkey's disinformation law: Any information not from the government is labeled false](#)“, MLSA Turkey, 2025.

<sup>291</sup> „[The Sovereignty Protection Office launched an investigation against Atlatszo](#)“, Atlatszo English, 25 June 2024.



unparteiischer und vielfältiger Information als Grundrecht und als Kategorie der Medienwissenschaft ist recht gut dokumentiert,<sup>292</sup> doch die rechtliche Durchsetzbarkeit bleibt Auslegungssache.

Der EMFA verpflichtet die Mitgliedstaaten, die redaktionelle und funktionelle Unabhängigkeit sicherzustellen (Artikel 5 Absatz 1, erster Halbsatz). Diese Bestimmung begründet keine vor Gericht einklagbare Verpflichtung, sondern vielmehr eine Aufgabe für die Gesetzgeber. Weiter ausgeführt wird dies in Artikel 5 Absatz 2 mit Regelungen zur Wahl des Geschäftsführers und der Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums öffentlich-rechtlicher Medien. Danach haben Ernennungen auf der Grundlage von transparenten, offenen, wirksamen und nichtdiskriminierenden Verfahren und transparenten, objektiven, nichtdiskriminierenden und verhältnismäßigen Kriterien zu erfolgen, die auf nationaler Ebene vorab festgelegt wurden. Die Dauer der Amtszeit muss ausreichend sein, um die tatsächliche Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Mediendiensteanbieter zu gewährleisten. Dabei handelt es sich in erster Linie um gesetzgeberische Aufgaben für die Mitgliedstaaten, denn nicht alle Mitgliedstaaten erfüllen diese Bedingungen (in Ungarn gibt es beispielsweise kein wettbewerbsorientiertes Auswahlverfahren). Die Regelung des Verfahrens im EMFA ist jedoch nicht detailliert genug, um nationale Vorschriften vollständig zu ersetzen. Zu den organisatorischen Garantien gehören die Festlegung der Amtszeit und der Grundsätze für Entlassungen, die für eine gerichtliche Durchsetzung auf der Ebene der Mitgliedstaaten aber nicht detailliert genug sind. Die Europäische Kommission hat zu überwachen, ob die Regelungen der Mitgliedstaaten mit dem EMFA übereinstimmen.

Was die Finanzierungsgarantien betrifft, so müssen die Mitgliedstaaten laut EMFA sicherstellen, dass Verfahren zur Finanzierung von öffentlich-rechtlichen Medien auf transparenten und objektiven Kriterien beruhen, die vorab festgelegt werden. Diese Finanzierungsverfahren müssen sicherstellen, dass öffentlich-rechtliche Mediendiensteanbieter über angemessene, nachhaltige und vorhersehbare finanzielle Mittel verfügen, um ihren öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen und sich im Rahmen dieses Auftrags weiterzuentwickeln.

Während das EU-Wettbewerbsrecht die Mitbewerber vor einer Überfinanzierung öffentlich-rechtlicher Medien schützt, schützt der EMFA öffentlich-rechtliche Mediendiensteanbieter davor, dass eine Regierung die Finanzierung als Druckmittel missbraucht. Allerdings fehlt es an detaillierten Regeln und angemessenen Finanzierungskriterien, was zu ständigen Konflikten zwischen einigen Mitgliedstaaten und der Kommission führen kann.

Um die Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Mediendiensteanbieter zu gewährleisten, verpflichtet der EMFA die Mitgliedstaaten, eine oder mehrere unabhängige Behörden oder Stellen zu benennen, die die oben genannten Anforderungen durchsetzen, oder Mechanismen einzurichten, die von politischer Einmischung durch eine Regierung frei

---

<sup>292</sup> [Barnett, S. & Townend, J. \(eds.\), „Media power and plurality – From Hyperlocal to High-Level Policy“, Palgrave MacMillen, 2015; Iosifidis, P., „Pluralism and concentration of media ownership: measurement issues“, \*Javnost – The Public\*, 17\(3\), 2010, 5-21; Karppinen, K. „Journalism, Pluralism, and Diversity“, \*Journalism\*, edited by Tim P. Vos, Berlin, Boston: De Gruyter Mouton, 2018, pp. 493-510.](#)



sind. Eine echte Unabhängigkeit dieser Stellen ist auf Dauer nur in einem demokratischen und rechtsstaatlichen Rahmen gewährleistet.



## 7. Rechte, Pflichten und Arbeitsbedingungen von Journalisten

*Ilaria FEVOLA – Programme Officer (Helsinki-Komitee der Niederlande)*

### 7.1 Einführung

In demokratischen Gesellschaften erfüllen Journalisten eine wichtige Kontrollfunktion. Sie sorgen für Transparenz, ziehen die Mächtigen zur Rechenschaft und ermöglichen eine informierte öffentliche Debatte. In diesem Kapitel wird zunächst der rechtliche Schutz für Journalisten bewertet, wobei der Schwerpunkt auf internationalen, regionalen und nationalen Instrumenten zur Gewährleistung der Meinungsfreiheit und des Informationsrechts liegt. Besondere Beachtung gilt hierbei der laufend weiterentwickelten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die bei der Klarstellung der Rechte und Pflichten von Journalisten gemäß Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention eine wichtige Rolle gespielt hat. Im Anschluss daran geht es um die ethischen Standards, die einem verantwortungsvollen Journalismus zugrunde liegen, darunter die Rolle von Selbstregulierungsstellen, Verhaltenskodizes und neuen Initiativen zur Förderung von Transparenz, Sorgfalt und Unabhängigkeit in der Berichterstattung. Zum Schluss wird auf die sozioökonomischen Herausforderungen eingegangen, die es Journalisten zunehmend erschweren, ihre Aufgabe effektiv zu erfüllen. Analysiert werden Themen wie prekäre Beschäftigungsverhältnisse, die Unterbezahlung, das Geschlechtergefälle und die immer prekärer werdende Lage freiberuflicher Journalisten, insbesondere hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Medienfreiheit und journalistische Qualität.

### 7.2 Rechtliche und ethische Grundlagen des Journalismus in Europa

Dieser Abschnitt enthält eine Analyse der Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten von Journalisten in Europa, speziell mit Blick auf das Zusammenspiel von rechtlichem Schutz, ethischen Verpflichtungen und sozioökonomischen Realitäten. Untersucht wird dabei, wie Gesetze, Rechtsprechung und Berufsstandards in ihrem Zusammenwirken das Arbeitsumfeld von Journalisten prägen.



## 7.2.1 Rechtlicher Schutz für die Ausübung der journalistischen Tätigkeit nach europäischem Recht

In Europa üben Journalisten ihre Tätigkeit innerhalb rechtlicher Rahmenbedingungen aus, die ihr Recht schützen sollen, die Öffentlichkeit zu informieren und gleichzeitig Verantwortung zu tragen. Diese – internationalen, regionalen oder nationalen – Rahmen bestätigen, dass es Aufgabe von Journalisten ist, nicht nur zu informieren, sondern auch zur öffentlichen Debatte beizutragen, die Mächtigen zur Rechenschaft zu ziehen und demokratische Werte zu verteidigen.

Auf internationaler Ebene setzt der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) einen grundlegenden Standard. Laut Artikel 19 des UN-Zivilpakts hat jeder das Recht auf freie Meinungsäußerung, einschließlich der Freiheit, Informationen und Gedankengut sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.<sup>293</sup> Für Journalisten ist dies ein grundlegendes Recht. Der UN-Menschenrechtsausschuss unterstreicht in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 34 die besondere Funktion der Presse in einer demokratischen Gesellschaft und betont, dass der freie Fluss von Informationen eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass Journalisten ihre ethischen Verpflichtungen erfüllen können.<sup>294</sup>

Auf europäischer Ebene bietet auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) starke Garantien. Artikel 10 der Konvention schützt das Recht auf freie Meinungsäußerung und stellt gleichzeitig sicher, dass die Ausübung des Rechts auf Informationsweitergabe an Bedingungen geknüpft ist.<sup>295</sup> Artikel 10 Absatz 2 EMRK räumt ein, dass Einschränkungen aus Gründen der nationalen Sicherheit, des Schutzes der öffentlichen Ordnung oder der Rechte anderer, einschließlich des Rechts auf Privatsphäre nach Artikel 8, erforderlich sein können. Das richtige Gleichgewicht zwischen diesen Interessen zu finden, ist in der journalistischen Praxis und der Rechtsauslegung eine ständige Herausforderung. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)<sup>296</sup> hat in seinen Urteilen klargestellt, dass Einschränkungen der Meinungsfreiheit nur unter eng definierten, außergewöhnlichen Umständen zu akzeptieren sind.

Weiter gestärkt werden diese Rechte durch die EU-Grundrechtecharta und insbesondere deren Artikel 11, der den Schutz der EMRK widerspiegelt und ihn im Kontext des EU-Rechts festigt.<sup>297</sup> Dies ist besonders wichtig bei der Einführung von neuen

---

<sup>293</sup> [International Covenant on Civil and Political Rights](#), zur Unterzeichnung aufgelegt am 16. Dezember 1966, 999 UNTS 171 (in Kraft getreten am 23. März 1976), Artikel 19.

<sup>294</sup> The UN Human Rights Committee, [General Comment 34 on States parties' obligations under Article 19 of the ICCPR: Freedoms of opinion and expression](#) (CCPR/C/GC/34). Siehe Absatz 13

<sup>295</sup> [Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten](#) in der Fassung der Protokolle Nr. 11, 14 und 15 (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK), Artikel 10.

<sup>296</sup> Die [Datenbank VERBO](#) der Informationsstelle enthält alle Artikel über die Rechtsprechung zu Artikel 10 EMRK, die im IRIS Newsletter der Informationsstelle erschienen sind.

<sup>297</sup> [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#), 2012, ABl. C 326/391.



Rechtsinstrumenten wie dem European Media Freedom Act (EMFA), der am 7. Mai 2024 in Kraft getreten ist und dessen Regeln seit dem 8. August 2025 uneingeschränkt gelten.<sup>298</sup>

Der EMFA steht für einen bedeutenden Wandel in der europäischen Medienlandschaft und ist das erste Instrument, das speziell der Verteidigung der Medienfreiheit gewidmet ist. Es soll den Pluralismus und die Unabhängigkeit der Medien stärken, indem es altbekannte Schwachstellen des Sektors beseitigt. Zu den Neuerungen gehört unter anderem der ausdrückliche Schutz von journalistischen Quellen.<sup>299</sup> Danach ist es den Behörden untersagt, Journalisten und Redakteure durch Zwangsmaßnahmen wie Festnahmen, Bürodurchsuchungen, Sanktionen oder die Installation von Überwachungssoftware zur Offenlegung ihrer Quellen zu zwingen. Die Verordnung erlaubt zwar in Ausnahmefällen – mit richterlicher Genehmigung und nur bei schweren Straftaten – den Einsatz von Spähsoftware, aber es gelten strenge Schutzvorkehrungen. Die Betroffenen müssen nach der Überwachung benachrichtigt werden und haben das Recht, die Entscheidung vor Gericht anzufechten.<sup>300</sup>

Ergänzt werden diese Rechtsinstrumente durch die *Selbstregulierung* der Medien, die auf der Idee beruht, dass Gesetze oft weit gefasste Definitionen für Begriffe wie „Sicherheit“, „Ordnung“ oder „Ansehen“ enthalten, während strenge und enge Definitionen das Recht auf freie Meinungsäußerung unverhältnismäßig einschränken würden. Daher werden Medienunternehmen aufgefordert, eine Ethik zu entwickeln, die Einzelne oder Gruppeninteressen vor inakzeptabler Schmähung in den Medien schützt. In diesem Bereich sind staatliche Eingriffe nicht notwendig, aber Journalisten sollten ermutigt werden, sich gegenüber der Öffentlichkeit zu verantworten, indem sie ihre Fehler korrigieren,<sup>301</sup> mit anderen Worten: *ethisch* zu handeln.

Diese Standards bilden einen vielschichtigen Rahmen, der Journalisten nicht nur bei der Berufsausübung schützt, sondern auch ein günstiges Umfeld fördert, in dem sie sich beruflich und ethisch entfalten können.

## 7.2.2 Verantwortungsvoller Journalismus in der Rechtsprechung des EGMR

Ein Eckpfeiler des rechtlichen Schutzes von Journalisten in Europa ist die ständig weiterentwickelte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), der in zahlreichen Urteilen Umfang und Grenzen des Rechts auf freie

---

<sup>298</sup> Verordnung (EU) 2024/1083 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU ([Europäisches Medienfreiheitsgesetz](#)).

<sup>299</sup> IPI, [IPI position on the European Media Freedom Act](#) (2023).

<sup>300</sup> EDRI, [Challenges ahead: European Media Freedom Act falls short in safeguarding journalists and EU fundamental values](#) (2024); siehe auch IPI, „[Watching the Watchdogs: Spyware surveillance of journalists in Europe and the ongoing fight for accountability](#)“ (2024).

<sup>301</sup> Council of Europe, Commissioner for Human Rights, „[Ethical Journalism and Human Rights](#)“, Comm DH/Issue Paper (2001) 1, p. 7.



Meinungsäußerung bei der Berufsausübung von Journalisten ausgelotet hat. Nach Artikel 10 EMRK genießen Journalisten aufgrund ihrer öffentlichen Kontrollfunktion Schutz, sofern sie die mit der journalistischen Tätigkeit verbundenen Pflichten und Aufgaben erfüllen. In seinen Urteilen hat der EGMR immer wieder betont, dass die öffentliche Kontrollfunktion mit einer Verpflichtung zu verantwortungsvollem Journalismus einhergeht.

Eines der vom EGMR entwickelten grundlegenden Konzepte besagt, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung nicht nur journalistische Arbeitsergebnisse schützt, sondern den gesamten Prozess der Nachrichtenproduktion, einschließlich der Informationsbeschaffung. In den Fällen *Satakunnan Markkinapörssi Oy* und *Satamedia Oy gegen Finnland*<sup>302</sup> urteilte der EGMR, dass die Erhebung von Daten zu journalistischen Zwecken unter den Schutz von Artikel 10 EMRK fällt. Und im Fall *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn*<sup>303</sup> bekräftigte der EGMR, dass der Zugang zu öffentlichen Daten für Journalisten oft unerlässlich ist, um ihre Arbeit im öffentlichen Interesse ausüben zu können.

Auch der Zugang zu physischen Räumen und Einrichtungen wurde in der Rechtsprechung des EGMR häufig behandelt. In Fällen wie *Gsell gegen die Schweiz*<sup>304</sup> und *Karácsony und andere gegen Ungarn*<sup>305</sup> untersuchte der EGMR Beschränkungen für Journalisten in Parlamentsgebäuden. Im Fall *Selmani u. a. gegen Nordmazedonien* ging es um die Entfernung von Journalisten von der Besuchertribüne des Parlaments, die als Verstoß gegen Artikel 10 EMRK gewertet wurde.<sup>306</sup> In den Fällen *Pentikäinen gegen Finnland*<sup>307</sup> und *Mandli gegen Ungarn*<sup>308</sup>, die die Berichterstattung über öffentliche Demonstrationen betrafen, wurde im Urteil betont, dass eine solche Berichterstattung häufig eine wichtige demokratische Funktion erfüllt. Im Fall *Szurovecz gegen Ungarn*<sup>309</sup>, in dem es um die Verweigerung des Zugangs zu einem Aufnahmezentrum für Asylsuchende ging, machte das Urteil deutlich, dass eine Zugangsverweigerung ohne zwingenden Grund die Transparenz und die öffentliche Verantwortlichkeit beeinträchtigen kann.

Auch bei den Bedingungen, unter denen der journalistische Schutz gilt, hat der EGMR klare Grenzen gezogen. Im Mittelpunkt seines Ansatzes steht die Idee des „verantwortungsvollen Journalismus“, ein Konzept, das die journalistische Freiheit an rechtmäßiges Verhalten koppelt. Im Fall *Pentikäinen gegen Finnland*<sup>310</sup> entschied der EGMR, dass die Festnahme eines Journalisten während einer Demonstration nicht gegen Artikel 10

---

<sup>302</sup> *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland* [GC], § 128; siehe auch Voorhoof, D., IRIS Newsletter 2015-8, 2017-8.

<sup>303</sup> *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary* [GC], § 130, siehe auch Voorhoof, D., IRIS Newsletter 2017-1; *Guseva v. Bulgaria*, § 37.

<sup>304</sup> *Gsell v. Switzerland*, §§ 49 und 61.

<sup>305</sup> *Karácsony and Others v. Hungary*, §§ 151 bis 159.

<sup>306</sup> *Selmani and Others v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, §§ 73 bis 85.

<sup>307</sup> *Pentikäinen v. Finland* [GC] Urteil, §§ 89 und 107.

<sup>308</sup> *Mandli and Others v. Hungary*, § 66.

<sup>309</sup> *Szurovecz v. Hungary*, §§ 61-62; siehe auch Voorhoof, D., IRIS Newsletter 2019-10.

<sup>310</sup> *Pentikäinen v. Finland* [GC], § 90; siehe auch Voorhoof, D., IRIS Newsletter 2014-4, 2014-7, 2016-1.



EMRK verstieß, weil der Journalist die Anweisungen der Polizei nicht befolgt hatte. Dieser Fall hat einen wichtigen Präzedenzfall geschaffen: Von Journalisten wird erwartet, dass sie sich an das Gesetz halten und verantwortungsbewusst handeln, auch wenn sie über umstrittene oder risikoreiche Ereignisse berichten. Ähnliche Schlussfolgerungen wurden in den Fällen *Amaghlobeli gegen Georgien*<sup>311</sup> und *Stoll gegen die Schweiz*<sup>312</sup> gezogen, in denen Journalisten wegen der Verletzung rechtlicher Normen im Zuge ihrer Berichterstattung sanktioniert wurden.

Insbesondere hat der EGMR betont, dass es keinen Rechtsschutz für diejenigen gibt, die ihren journalistischen Status missbrauchen. Im Fall *Satakunnan* entschied der Gerichtshof aufgrund des Missbrauchs der Ausnahmeregelung für Journalisten zur Umgehung von Datenschutzbestimmungen zugunsten eines behördlichen Eingriffs. Die Verhältnismäßigkeit staatlicher Reaktionen auf journalistisches Fehlverhalten wird stets geprüft: Strafen dürfen nicht so hoch sein, dass sie von einer investigativen Berichterstattung abhalten.

Die Abwägung von Rechten und Pflichten ist vielleicht einer der komplexesten Aspekte der Rechtsprechung des EGMR. Die Pressefreiheit muss oft gegen andere Grundrechte wie das Recht auf Privatsphäre oder den Schutz des guten Rufs abgewogen werden.<sup>313</sup> Im Fall *Flux gegen Moldau*<sup>314</sup> stellte der Gerichtshof fest, dass unverhältnismäßige Strafen wegen Verleumdung Journalisten davon abhalten können, im öffentlichen Interesse zu berichten, was sich negativ auf die Medienfreiheit auswirken würde. Andererseits verdeutlichen Fälle wie *Iltalehти, Flinkkila, Soila und Tuomela gegen Finnland*<sup>315</sup> den schmalen Grat zwischen Journalismus im öffentlichen Interesse und unberechtigten Verletzungen der Privatsphäre.

Auch auf Sorgfalt und die Verwendung offizieller Quellen legt der EGMR Wert. Im Fall *Selistö gegen Finnland*<sup>316</sup> wurde ein Journalist verurteilt, weil er unrichtige Informationen aus einer polizeilichen Quelle veröffentlicht hat. Das Urteil unterstreicht die Pflicht des Journalisten, Fakten zu überprüfen – auch wenn sie von offiziellen Stellen stammen. Andere Fälle wie *Axel Springer AG gegen Deutschland*,<sup>317</sup> *Yordanova und Toshev gegen Bulgarien*,<sup>318</sup> *Redaktionsleitung von Pravoye Delo gegen die Ukraine*,<sup>319</sup> und *Kącki gegen Polen*<sup>320</sup> bestätigen den Gedanken, dass die Verwendung offizieller Dokumente Journalisten

<sup>311</sup> *Amaghlobeli and Others v. Georgia*, § 36.

<sup>312</sup> *Stoll v. Switzerland* [GC], § 154.

<sup>313</sup> Council of Europe, Commissioner for Human Rights, „*Ethical Journalism and Human Rights*“, Comm DH/Issue Paper (2001) 1, p. 13.

<sup>314</sup> *Flux nr. 6 v. Moldova*; siehe auch Voorhoof, D., IRIS Newsletter 2008-9.

<sup>315</sup> *Iltalehти and Karhuvaara v. Finland*; *Flinkkila and Others v. Finland*; *Soila v. Finland* und *Tuomela and Others v. Finland*; siehe auch Voorhoof, D., IRIS Newsletter 2010-5.

<sup>316</sup> *Selistö v. Finland*, § 60.

<sup>317</sup> *Axel Springer AG v. Germany* [GC], § 105; siehe auch Voorhoof, D., IRIS Newsletter 2012-3.

<sup>318</sup> *Yordanova and Toshev v. Bulgaria*, § 51

<sup>319</sup> *Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine*, § 63; siehe auch Iacino, G., IRIS Newsletter 2011-6.

<sup>320</sup> *Kącki v. Poland*, § 52.



nicht davon entbindet, eine redaktionelle Beurteilung vorzunehmen und zu prüfen, ob die Informationen von öffentlichem Interesse sind.

Ein weiteres wichtiges Thema in der Rechtsprechung des EGMR ist der Schutz journalistischer Quellen.<sup>321</sup> Dieser Grundsatz wurde im Fall *Goodwin gegen das Vereinigte Königreich* festgeschrieben, in dem der Gerichtshof urteilte, dass die Nötigung eines Journalisten zur Offenlegung einer vertraulichen Quelle ohne übergeordnetes öffentliches Interesse gegen Artikel 10 EMRK verstößt.<sup>322</sup> Dieses bahnbrechende Urteil hat in ganz Europa Einfluss gehabt, ist aber sehr unterschiedlich umgesetzt worden. Einige Länder, darunter Belgien, Frankreich und Italien, haben strenge Vorschriften, die die Einmischung des Staates einschränken, erkennen aber in bestimmten Ausnahmefällen an, dass ein Richter einen Journalisten unter streng begrenzten und eng definierten Umständen zur Offenlegung seiner Quellen verpflichten kann. Die jüngste Kritik an Abhörmaßnahmen und der Aufdeckung von Quellen bei Gerichtsverfahren, insbesondere von Journalisten, die über Migrationsfragen in Italien berichten,<sup>323</sup> hat jedoch gezeigt, dass Schwachstellen bestehen und Quellschutznormen strenger durchgesetzt werden müssen.

Darüber hinaus hat der EGMR die Bedeutung von redaktioneller Ethik und Entscheidungsfindung hervorgehoben. Im Fall *Axel Springer*<sup>324</sup> legte er mehrere Kriterien für die Beantwortung der Frage fest, ob eine journalistische Berichterstattung einem öffentlichen Interesse dient und ethisch vertretbar ist. Dazu gehören die Einhaltung professioneller Standards durch den Journalisten, der Wahrheitsgehalt der Fakten und die Art der Informationsbeschaffung. Im Fall *Bladet Tromsø und Stensaas gegen Norwegen*<sup>325</sup> hob der Gerichtshof die Kontrollfunktion der Presse hervor und bekräftigte ihren Sonderstatus gemäß Artikel 10 EMRK. Im Fall *Steel und Morris gegen das Vereinigte Königreich* – dem sogenannten „McLibel-Fall“ – erkannte der Gerichtshof das Recht von anwaltschaftlichen Journalisten an, starke Meinungen zu äußern, bekräftigte jedoch, dass auch ein solcher Journalismus Mindeststandards in Bezug auf Fairness und sachliche Richtigkeit erfüllen muss.<sup>326</sup>

Insgesamt veranschaulicht diese Rechtsprechung das differenzierte Verständnis des EGMR für den Berufsstand der Journalisten. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich ein detaillierter Plan für den Umgang mit den rechtlichen und ethischen Grenzen des Journalismus in Europa, der denjenigen, die der Öffentlichkeit mit sorgfältiger und ethischer Berichterstattung dienen wollen, sowohl Schutz als auch Orientierung bietet.

---

<sup>321</sup>Siehe ECHR, [Key Theme – Article 10 Protection of Journalists and Journalistic Activities](#) (last updated on 31/08/2024).

<sup>322</sup>[Goodwin v. The United Kingdom](#); siehe auch Voorhoof, D., IRIS Newsletter [1996-4](#).

<sup>323</sup> Siehe zum Beispiel: The Guardian, „[Sicilian prosecutors wiretapped journalists covering refugee crisis – Conversations recorded ahead of cases in which rescuers from charities charged with collaboration with people smugglers](#)“, 6. April 2021.

<sup>324</sup>[Axel Springer AG v. Germany](#) [GC], § 93, siehe auch Voorhoof, D., IRIS Newsletter [2012-3](#); *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], § 65.

<sup>325</sup>[Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway](#), § 65; siehe auch Voorhoof, D., IRIS Newsletter [1999-6](#).

<sup>326</sup>[Steel and Morris v. the United Kingdom](#), § 90; siehe auch Voorhoof, D., IRIS Newsletter [2005-4](#).



## 7.2.3 Ethische Grundsätze und Verhaltenskodizes

Rechtliche Rahmenwerke bilden die formale Architektur des Schutzes für Journalisten, doch oft ist es die Berufsethik, die ihre täglichen Entscheidungen bestimmt. In ganz Europa dienen Ethikkodizes und ethische Grundsätze als Kompass, der Journalisten im Umgang mit Dilemmata hilft, die Gesetze allein nicht lösen können.<sup>327</sup> Diese Kodizes betonen die Werte Wahrheit, Sorgfalt, Unabhängigkeit und Fairness – Ideale, die den öffentlichen Auftrag des Journalismus im Kern ausmachen.<sup>328</sup>

Ethischer Journalismus beginnt mit einer Verpflichtung zu Sorgfalt und Wahrhaftigkeit.<sup>329</sup> Journalisten müssen Fakten genau überprüfen, mehrere Quellen konsultieren und transparent mit Unsicherheiten in den von ihnen veröffentlichten Informationen umgehen. Ein weiterer wichtiger Grundsatz einer ethischen Berichterstattung ist die Verpflichtung, Fehler unverzüglich an prominenter Stelle zu korrigieren. Ein anderer ist die Unabhängigkeit: Journalisten müssen Interessenkonflikte vermeiden, äußerem Druck widerstehen und ihre redaktionelle Autonomie auch in politisch oder wirtschaftlich heiklen Situationen wahren.

Das bevorzugte Modell für die Wahrung journalistischer Standards ist in ganz Europa die Selbstregulierung. Umgesetzt wird sie häufig durch Presseräte, Ombudsleute und interne Kodizes von Nachrichtenorganisationen. Diese Mechanismen fördern nicht nur die Verantwortlichkeit, sondern tragen auch zur Stärkung des öffentlichen Vertrauens in den Journalismus als demokratische Institution bei.

Einer der renommiertesten internationalen Rahmen ist die IFJ Global Charter of Ethics,<sup>330</sup> die universelle Grundsätze für journalistische Integrität festlegt. Sie verpflichtet zur Achtung der Fakten, zur Fairness und zum Schutz der Vertraulichkeit von Quellen. Auf diesen Grundsätzen bauen auch nationale Kodizes auf, angepasst an die jeweilige Medienkultur und das Rechtssystem. Im Vereinigten Königreich beispielsweise enthält der Editors' Code of Practice ausführliche Leitlinien zu Sorgfalt, Privatsphäre und dem Recht auf Gegendarstellung. In Frankreich schreibt die Charte d'éthique professionnelle des journalistes ähnliche Werte fest, wobei zusätzlich die soziale Verantwortung der Journalisten betont wird.<sup>331</sup>

Zudem sind neue Initiativen entstanden, die sich mit den zunehmenden Herausforderungen für den Journalismus im digitalen Zeitalter befassen. Die Journalism

---

<sup>327</sup> Council of Europe, Commissioner for Human Rights, „[Ethical Journalism and Human Rights](#)“, Comm DH/Issue Paper (2001) 1, p. 17.

<sup>328</sup> Siehe eine [Datenbank](#) mit 55 Ethikkodizes aus 45 Ländern.

<sup>329</sup> Siehe zum Beispiel Foreign Press Correspondents USA, „[On the Rights, Duties, Obligations, and Responsibility of Journalists and the Media](#)“, (2024).

<sup>330</sup> IFJ, „[Global Charter of Ethics for Journalists](#)“, adopted at the 30th IFJ World Congress in Tunis on 12 June 2019. Diese Charta ergänzt die IFJ Declaration of Principles on the Conduct of Journalists (1954), auch bekannt als Erklärung von Bordeaux.

<sup>331</sup> France, Press Council, „[Declaration of the Rights and Duties of Journalists](#)“.



Trust Initiative (JTI)<sup>332</sup> unter der Leitung von Reporter ohne Grenzen setzt Maßstäbe für Transparenz, Unabhängigkeit und professionelle Standards, die Medien freiwillig übernehmen können. Indem sie die Einhaltung ethischer Praktiken messbar und sichtbar macht, will die JTI der Desinformation entgegenwirken und das Vertrauen des Publikums stärken.

Zu den bewährten Praktiken des ethischen Journalismus gehören die Sicherstellung der Verlässlichkeit von Quellen und die Überprüfung von Behauptungen durch unabhängige und sekundäre Kontrollen. Journalisten werden ermutigt, möglichst öffentlichen und überprüfbaren Quellen den Vorzug zu geben, z. B. solchen, die über ein Informationsfreiheitsgesetz erlangt wurden. Zudem betonen die ethischen Leitlinien, wie wichtig Schadenminimierung ist, sei es durch den Schutz gefährdeter Personen in der Berichterstattung, durch Vermeidung von Sensationsmache oder durch eine sensible Berichterstattung über Traumata und Konflikte.

Die Transparenz der redaktionellen Prozesse wird in der zersplitterten Medienlandschaft von heute immer wichtiger. Journalisten und Nachrichtenmedien sind aufgefordert, potenzielle Interessenkonflikte offenzulegen, zu erläutern, wie Beiträge zustande kommen und überprüft werden, und eine offene Kommunikation mit ihrem Publikum zu pflegen. Diese Art von Transparenz erhöht nicht nur die Glaubwürdigkeit, sondern stärkt auch die Beziehung zwischen der Presse und der Öffentlichkeit, der sie dient.

Letztlich geht es bei ethischem Journalismus um mehr als nur die Einhaltung von Vorschriften; es ist ein kontinuierlicher Prozess der Reflexion und Verantwortung. In Verbindung mit dem rechtlichen Schutz und den gerichtlichen Garantien bilden diese ethischen Grundsätze einen ganzheitlichen Rahmen, der es Journalisten ermöglicht, ihre wichtige Funktion in einer demokratischen Gesellschaft in Freiheit und Verantwortung wahrzunehmen.

## 7.3 Arbeitsbedingungen in der Medienbranche

Journalisten sind in ganz Europa zunehmend mit schwierigen Arbeitsbedingungen konfrontiert, die durch das Zusammentreffen von wirtschaftlichem Druck, technologischer Disruption und strukturellen Ungleichheiten geprägt sind. Obwohl der Journalismus eine wichtige Rolle beim Erhalt demokratischer Gesellschaften spielt, ist das Arbeitsumfeld der Menschen in diesem Beruf häufig instabil und unterreguliert. Dieser Abschnitt befasst sich mit dem rechtlichen und institutionellen Rahmen für die Arbeit der Medien, zeigt anhaltende strukturelle Herausforderungen auf und geht der Frage nach, wie sich schlechter werdende Bedingungen auf die journalistische Unabhängigkeit und die Qualität der Berichterstattung im öffentlichen Interesse auswirken können.

---

<sup>332</sup> Die von Reporter ohne Grenzen (RSF) initiierte „[Journalism Trust Initiative](#)“ wurde von einem Gremium aus 130 internationalen Experten unter der Schirmherrschaft des Europäischen Komitees für Normung (CEN) als ISO-Norm entwickelt und als Workshop Agreement CWA 17493 veröffentlicht, um vertrauenswürdigen Journalismus und die Einhaltung professioneller Normen zu belohnen. Mehr als 1700 Medien in über 100 Ländern sind am Mechanismus der Journalism Trust Initiative beteiligt.



### 7.3.1 Rechtlicher und institutioneller Rahmen

Die Meinungsfreiheit von Journalisten ist durch internationale und regionale Menschenrechtsgesetze gut geschützt, doch der arbeitsrechtliche Schutz ist in der Medienbranche uneinheitlich und oft unzureichend. In den letzten Jahren haben verschiedene europäische Institutionen ihre Besorgnis über die Arbeitsbedingungen von Medienschaffenden geäußert und Reformen zu deren Verbesserung vorgeschlagen.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats (PACE) hat in ihrer Entschließung 2213 (2018)<sup>333</sup> die dringende Notwendigkeit unterstrichen, den Schutz freiberuflicher Journalisten zu verbessern, die mittlerweile einen erheblichen Teil der Medienschaffenden ausmachen. Die Entschließung fordert eine stärkere gewerkschaftliche Vertretung und einen besseren Sozialversicherungsschutz für Freiberufler sowie stärkere Mechanismen zur Verteidigung ihrer beruflichen Rechte im Angesicht von prekärer Beschäftigung und Einschüchterung.

Auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) wies 2022 in seiner Stellungnahme zu den Arbeitsrechten von Journalisten<sup>334</sup> auf die zunehmende Ungleichheit zwischen festangestellten Vollzeitjournalisten und Freiberuflern oder Gigwerkern hin.<sup>335</sup> Er empfahl darin Mindeststandards für Arbeitsverträge, gerechte Entlohnung, sozialen Schutz und Zugang zu Schulungen und psychologischen Diensten. Der EWSA warnte davor, dass die prekären Bedingungen, denen viele Journalisten ausgesetzt sind, die Lebensfähigkeit und Integrität des gesamten Medienökosystems untergraben, wenn gezielte Reformen ausbleiben.

### 7.3.2 Strukturelle Herausforderungen

Journalisten in ganz Europa ringen mit einer Reihe von strukturellen Herausforderungen, die ihre Arbeitsplatzsicherheit, ihr Wohlbefinden und ihre berufliche Autonomie beeinträchtigen. Eines der am häufigsten genannten Probleme sind lange Arbeitszeiten mit hohem Termindruck.<sup>336</sup> Knappe Fristen, ständige Erreichbarkeit durch digitale Tools und die Erwartung, dass Nachrichten in Echtzeit produziert werden, tragen stark zu Burnouts und psychischem Stress bei.<sup>337</sup>

Auch Umstrukturierungen und Entlassungen im Medienbereich sind in vielen Ländern mittlerweile an der Tagesordnung, insbesondere seit der Finanzkrise 2008 und

---

<sup>333</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), Resolution 2213 (2018), „[The status of journalists in Europe](#)“, adopted on 25 April 2018.

<sup>334</sup> European Economic and Social Committee (EESC), Opinion on ‘Labour rights of journalists’ (SOC/705), adopted on 18 May 2022.

<sup>335</sup> Freiberufliche Journalisten offerieren und produzieren Beiträge unabhängig für verschiedene Medien und bauen oft langfristige Beziehungen zu Redakteuren auf. Gigworker können im Journalismus kurze, einmalige Aufträge übernehmen, etwa die Berichterstattung über Veranstaltungen oder das Taggen von Inhalten. Diese werden in der Regel mit begrenztem redaktionellem Input von Plattformen oder Agenturen vermittelt.

<sup>336</sup> IFJ, „[Working Conditions of European Journalists](#)“, (2009).

<sup>337</sup> OSH Wiki, „[Journalism and psychosocial risk factors](#)“.



dann aufgrund der wirtschaftlichen Schocks im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie.<sup>338</sup> Da die traditionellen Werbeeinnahmen schrumpfen und digitale Plattformen einen immer größeren Teil der Aufmerksamkeit auf sich ziehen, haben viele Medien ihre Tätigkeit zurückgefahren oder umstrukturiert.<sup>339</sup> Diese Verschiebungen führen häufig zu einer erhöhten Arbeitsbelastung der verbleibenden Mitarbeitenden, zu einem Abbau redaktioneller Ressourcen und zu einer Verringerung der Investigativkapazitäten.<sup>340</sup>

Stagnierende oder sinkende Löhne verschärfen die Situation zusätzlich.<sup>341</sup> In mehreren EU-Ländern haben die durchschnittlichen Journalistengehälter nicht mit der Inflation oder den Lebenshaltungskosten Schritt gehalten,<sup>342</sup> vor allem bei Berufsanfängern und Regionalreportern. Die Verschlechterung der Einkommenssicherheit hat den Journalismus als langfristigen Beruf weniger attraktiv gemacht, was zu Befürchtungen in Bezug auf die Talentbindung und den Generationenwechsel in der Branche geführt hat.

### 7.3.3 Geschlechterungleichheit im Journalismus

Die Geschlechterungleichheit ist ein Problem, das sich im Mediensektor hartnäckig hält. Trotz Fortschritten in einigen Bereichen verdienen Journalistinnen weiterhin weniger als ihre männlichen Kollegen und sind in Entscheidungspositionen unterrepräsentiert.<sup>343</sup> Noch verschärft wird dieser Gender Pay Gap häufig durch undurchsichtige Gehaltsstrukturen, das Fehlen transparenter Beförderungsprozesse und die weite Verbreitung von Kurzzeitverträgen.<sup>344</sup>

Untersuchungen weisen auch auf geschlechtsspezifische Diskriminierung in der Redaktionskultur und bei der redaktionellen Aufgabenverteilung hin.<sup>345</sup> Journalistinnen werden häufig mit „weicherem“ Themen oder Lifestyle-Berichterstattung betraut, während bei investigativen und politischen Themen weiterhin Männer dominieren. Belästigung am Arbeitsplatz wie auch im Internet ist ein weiteres großes Hindernis, denn wenn Journalistinnen über umstrittene Themen berichten, werden sie häufig zur Zielscheibe.<sup>346</sup>

Besonders gefährdet sind freiberufliche Journalistinnen. Sie stehen vor der doppelten Herausforderung aus unsicheren Beschäftigungsverhältnissen und geschlechtsspezifischer Benachteiligung und haben oft keinen Zugang zu

---

<sup>338</sup> Jana Rick & Thomas Hanitzsch, „Journalistic Work During a Pandemic: Changing Contexts and Subjective Perceptions“, *Journalism Practice*, (2024).

<sup>339</sup> National Union of Journalists (NUJ), DM2023: „Artificial Intelligence“, (2023).

<sup>340</sup> OSH Wiki, „Journalism and psychosocial risk factors“.

<sup>341</sup> Jana Rick & Thomas Hanitzsch, „Journalistic Work During a Pandemic: Changing Contexts and Subjective Perceptions“, *Journalism Practice*, (2024).

<sup>342</sup> OSH Wiki, „Journalism and psychosocial risk factors“.

<sup>343</sup> Reuters Institute, „Female journalists under-represented in European media“.

<sup>344</sup> European Parliament, Directorate General for internal policies, Gender Equality in the Media Sector (2018), p. 18-19.

<sup>345</sup> Reuters Institute, Amy Ross Arguedas, Mitali Mukherjee, Rasmus Kleis Nielsen, „Women and leadership in news media 2024: Evidence from 12 markets“.

<sup>346</sup> EJO, „Where are the Women Journalists in Europe's Media?“, (2018).



Mutterschaftsurlaub, Unterstützung bei der Kinderbetreuung oder Rechtsmitteln bei Diskriminierung. Diese Ungleichheiten schaden nicht nur der individuellen Karriere, sondern schränken auch die Vielfalt der Stimmen und Perspektiven in den Medien ein.<sup>347</sup>

### 7.3.4 Prekäre Bedingungen für Freiberufler

Der Anteil der freiberuflichen Journalisten unter den Medienschaffenden nimmt zu, oft als Folge von Entlassungswellen.<sup>348</sup> Sie werden häufig pro Beitrag bezahlt, wobei die Preise nicht den Zeitaufwand und die Risiken widerspiegeln, die mit der Produktion von Qualitätsjournalismus verbunden sind. Zahlungsverzögerungen sind keine Seltenheit, und in den Verträgen fehlen oft grundlegende Absicherungen wie bezahlter Krankenstand, Krankenversicherung oder Rentenbeiträge.<sup>349</sup>

Diese instabile Einkommenssituation hat unmittelbare Auswirkungen auf berufliche Entscheidungen.<sup>350</sup> Freiberufler sind unter Umständen gezwungen, mehrere Aufträge gleichzeitig anzunehmen oder ihr Einkommen mit fachfremder Arbeit aufzubessern, was ihre Fähigkeit zu gründlicher investigativer Berichterstattung beeinträchtigt. Der Mangel an institutioneller Unterstützung setzt Freiberufler auch einem erhöhten persönlichen Risiko aus, insbesondere wenn sie über Konfliktgebiete, Proteste oder kontroverse Themen berichten.<sup>351</sup> Ohne den Rückhalt eines Medienunternehmens haben sie oft keinen Zugang zu Rechtsbeistand, Sicherheitstraining oder Schutzausrüstung.

Berufsverbände fordern immer wieder Reformen zum Schutz der Freiberufler und die Aufnahme von Bestimmungen, die das Aushandeln von Kollektivvereinbarungen, faire Vergütung und Zugang zu Tarifgesprächen erlauben.<sup>352</sup> Dabei gibt es jedoch wenig Fortschritt, und Freiberuflerkeit findet weiterhin in einem weitgehend unregulierten Raum statt. Hinzu kommt, dass die meisten europäischen Länder Tarifverhandlungen und die gewerkschaftliche Organisierung von Freiberuflern aktiv zurückgedrängt haben.<sup>353</sup>

---

<sup>347</sup> IFJ, „Equal Pay Day: Global gender pay gap in journalism must be addressed immediately“.

<sup>348</sup> ETUI, Hélène Brédart, „[Freelancers: instruments and victims of deregulated working conditions](#)“.

<sup>349</sup> Siehe zum Beispiel: Mark Spilsbury, „[Exploring Freelance Journalism: Report for the National Council for the Training of Journalists](#)“, (2016); EFJ, „[Denmark: New study shows media over-reliance on freelance journalists](#)“, (2025).

<sup>350</sup> Jana Rick & Thomas Hanitzsch, „[Journalistic Work During a Pandemic: Changing Contexts and Subjective Perceptions](#)“, *Journalism Practice*, (2024).

<sup>351</sup> Maja Šimunjak and Manuel Menke, „[Workplace well-being and support systems in journalism: Comparative analysis of Germany and the United Kingdom](#)“, (2022).

<sup>352</sup> EFJ, „[Declaration of Freelance Journalists in Europe](#)“, (2025). Diese Erklärung skizziert die grundlegenden Maßnahmen, die notwendig sind, um faire Arbeitsbedingungen, Gleichbehandlung und einen angemessenen Lebensunterhalt für freiberufliche Journalisten in ganz Europa sicherzustellen.

<sup>353</sup> ETUI, Hélène Brédart, „[Freelancers: instruments and victims of deregulated working conditions](#)“.



### 7.3.5 Urheberrecht und Vergütung

Ein wichtiger, aber oft übersehener Aspekt der Arbeitsbedingungen von Journalisten ist die Frage der angemessenen Vergütung ihrer geistigen Arbeit. Die 2019 verabschiedete EU-Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt (DSM-Richtlinie) zielt darauf ab, das Verhältnis zwischen den Erstellern von Inhalten und digitalen Plattformen neu auszutarieren.<sup>354</sup> Mit Artikel 15 der DSM-Richtlinie wurde ein neues Recht für Presseverleger eingeführt, das es ihnen ermöglicht, eine Entschädigung zu verlangen, wenn Online-Dienste wie Nachrichtenaggregatoren und Suchmaschinen ihre Inhalte nutzen.

Die Richtlinie war zwar ein positiver Schritt, weil sie den Wert von Presseinhalten im digitalen Zeitalter würdigt, wurde aber in den EU-Mitgliedstaaten nicht einheitlich umgesetzt. Einige Länder, darunter Frankreich und Deutschland, haben Lizenzvereinbarungen eingeführt, über die Journalisten von einer Aufteilung der Einnahmen profitieren können. Andere müssen wirksame Mechanismen für die Verteilung der Zahlungen erst noch einrichten, was Befürchtungen in Bezug auf Transparenz und Fairness auslöst.

Außerdem profitieren von Artikel 15 häufig eher die Verleger als die einzelnen Journalisten. Ohne klare vertragliche Regelungen sehen Journalisten womöglich kaum oder gar keine Einnahmen aus Lizenzvereinbarungen, selbst wenn ihre Arbeit im Internet breit reproduziert wird. Befürworter fordern klarere Regeln die sicherstellen, dass Journalisten einen fairen Anteil an der Entschädigung erhalten, insbesondere im freiberuflichen Bereich.

### 7.3.6 Auswirkungen auf die Unabhängigkeit

Die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen im Journalismus hat gravierende Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Medien. Wirtschaftliche Unsicherheit macht Journalisten anfälliger für Druck von außen, sei es durch Werbetreibende, politische Akteure oder die Redaktionsleitung. Im Extremfall kann die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes oder Einkommens zu einer Selbstzensur führen, weil Reporter Themen meiden, die Gegenreaktionen oder Kontroversen auslösen könnten.<sup>355</sup>

Diese Aushöhlung der redaktionellen Freiheit ist besonders ausgeprägt in Umgebungen, in denen die Vereinnahmung der Medien oder die Eigentumskonzentration die Vielfalt der Standpunkte einschränkt.<sup>356</sup> Journalisten, die unter prekären Bedingungen arbeiten, verfügen nicht unbedingt über die notwendige Unterstützung durch Medienorganisationen oder professionelle Strukturen wie Rechtsbeistand, Richtlinien zur redaktionellen Unabhängigkeit, Gewerkschaften oder sichere Arbeitsverträge, um gegen

---

<sup>354</sup> [Richtlinie \(EU\) 2019/790 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt](#) und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG.

<sup>355</sup> ETUI, Ricardo Gutierrez, „[The market is detrimental to the free and independent production of information](#)“.

<sup>356</sup> Siehe EUI, [Media Pluralism Monitor 2024](#).



Zensur oder redaktionelle Eingriffe vorzugehen, was die Kontrollfunktion der Medien als vierte Gewalt schwächt.<sup>357</sup>

Die prekären finanziellen Bedingungen führen auch dazu, dass weniger Zeit und Ressourcen für eine fundierte Berichterstattung zur Verfügung stehen. Unter Umständen sind Journalisten gezwungen, Quantität vor Qualität zu setzen und sich auf Pressemitteilungen, Nachrichtenagenturen oder ungeprüfte Informationen zu verlassen, um den geforderten Output zu schaffen. Diese Verlagerung untergräbt die Gründlichkeit, Sorgfalt und Verantwortlichkeit, die den Journalismus im öffentlichen Interesse auszeichnen.<sup>358</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Arbeitsbedingungen von Journalisten nicht nur eine arbeitsrechtliche Frage sind. Sie sind für das Wohlergehen demokratischer Gesellschaften von zentraler Bedeutung. Die Gewährleistung von fairer Bezahlung, Arbeitsplatzsicherheit und beruflicher Autonomie ist nicht nur für die Angehörigen des Berufsstandes wichtig, sondern für alle Bürger, die auf eine freie und unabhängige Presse angewiesen sind.

## 7.4 Fazit

In diesem Kapitel wurde das komplexe Umfeld skizziert, in dem Journalisten in Europa tätig sind. Dabei wurden wichtige rechtliche, ethische und sozioökonomische Herausforderungen aufgezeigt. Es gibt auf internationaler und regionaler Ebene zwar robuste rechtliche Schutzvorkehrungen zur Gewährleistung der Meinungsfreiheit und des Informationsrechts, doch bei der Umsetzung und Durchsetzung bestehen weiterhin Lücken. Ethische Normen sind nach wie vor wichtige Orientierungshilfen für die berufliche Integrität, müssen aber aktiv gefördert und mit Blick auf neue technologische Realitäten aktualisiert werden. Gleichzeitig bedrohen prekäre Arbeitsverhältnisse, stagnierende Löhne, das Geschlechtergefälle und unzureichender Arbeitsschutz zunehmend die Fähigkeit von Journalisten, ihre Kontrollfunktion unabhängig und effektiv wahrzunehmen.

Es gibt jedoch vielversprechende Praktiken, die angesichts dieser Herausforderungen Hoffnung machen. Die Förderung strenger Ethikkodizes und die Bemühungen um die Ausweitung eines umfassenden arbeitsrechtlichen Schutzes auf freiberufliche und prekär beschäftigte Medienschaffende sind wichtige Fortschritte.

Um die demokratische Funktion des Journalismus zu gewährleisten, sollten die europäischen Länder jedoch einen einheitlicheren und kohärenteren Ansatz verfolgen, indem sie den rechtlichen und insbesondere arbeitsrechtlichen Schutz für Journalisten stärken und konsequent durchsetzen. Um sicherzustellen, dass Journalisten auf dem gesamten Kontinent frei, unabhängig und unter fairen Bedingungen arbeiten können, und

---

<sup>357</sup> Mirjam Gollmitzer, „[Employment Conditions in Journalism](#)“, (2019).

<sup>358</sup> Reuters Institute, Philipp Rottwilm, „[The Future of Journalistic Work: Its Changing Nature and Implications](#)“, (2014).



so die Rolle des Journalismus als Eckpfeiler demokratischer Gesellschaften zu stärken, ist ein koordiniertes Vorgehen auf nationaler und regionaler Ebene unerlässlich.



## 8. Die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren

Tarlach McGonagle & Fenna van Haeften - Juristische Fakultät der Universität Leiden

### 8.1 Einleitung

Statistiken und begleitende Analysen zeichnen ein sehr düsteres und alarmierendes Bild: Journalisten und andere Medienakteure sehen sich in ganz Europa (und darüber hinaus) weit verbreiteten Bedrohungen und Angriffen ausgesetzt. Das Gesamtbild der Gefahren für die Meinungs- und Medienfreiheit ist aufgrund der Anzahl und des Umfangs der Bedrohungen, ihrer Gnadenlosigkeit und ihrer Intensität schier erdrückend.<sup>359</sup>

Seit 2015 wurden in den Mitgliedstaaten des Europarats 52 Journalisten ermordet; zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts befinden sich 87 Journalisten in Haft und in 24 Fällen sind Morde an Journalisten straflos geblieben.<sup>360</sup> Der Krieg in der Ukraine „war auch 2024 das drängendste Problem“ in einem Jahr, in dem in Europa 266 Meldungen über Bedrohungen der Sicherheit von Journalisten registriert wurden.<sup>361</sup>

In ihrem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2025 stützt sich die Europäische Kommission auf die jüngsten Ergebnisse des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (*Media Pluralism Monitor*), der ein umfassendes Bild der „sich verschlechternden Bedingungen für Journalisten in mehreren Ländern mit zunehmender physischer Gewalt bei Protesten, mehr Online-Belästigungen und Verleumdungskampagnen durch Politiker“ offenbart.<sup>362</sup>

Trotz zahlreicher Bemühungen der letzten zehn Jahre, diesem hartnäckigen Problem beizukommen, konnte es bislang nicht ausgemerzt werden. Diese Bemühungen wurden auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene vorangetrieben und reichen von rechtlicher und politischer Normsetzung und zunehmender Rechtsprechung bis zu verstärktem Monitoring und einer Vielzahl von Lenkungs- und Praxismaßnahmen wie Protokolle, Aktionspläne, Schulungen sowie Informations- und Öffentlichkeitskampagnen.

Dieses Kapitel bietet einen Überblick und eine Analyse der jüngsten und laufenden Bemühungen auf europäischer Ebene, um den Schutz des Journalismus und die Sicherheit

---

<sup>359</sup> Partnerorganisationen der Plattform des Europarats zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten, „*Europe Press Freedom Report 2024: Confronting Political Pressure, Disinformation, and the Erosion of Media Independence*“, Straßburg, Europarat, 2025.

<sup>360</sup> Daten verfügbar auf der Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten mit Stand 15. September 2025.

<sup>361</sup> „*Europe Press Freedom Report 2024*“, a. a. O.

<sup>362</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „*2025 Rule of Law Report - The rule of law situation in the European Union*“, COM(2025) 900 final, 8. Juli 2025, S. 24; siehe auch ebenda, S. 26-27.



von Journalisten und anderen Medienakteuren auszuweiten und zu stärken. Ausgangspunkt der Analyse ist die Erkenntnis, dass die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren eine Voraussetzung für den Schutz journalistischer Tätigkeit ist, die einen Zyklus aus Informationsbeschaffung, Produktion von Nachrichten und Analysen sowie Verbreitung journalistischer Inhalte beinhaltet.

Die Bemühungen um eine Stärkung von Schutzregelungen und ihre Umsetzung haben zu einem erneuerten Verständnis für die Sicherheit und den Schutz von Journalisten geführt. Diese Begriffe werden nicht mehr als auf (i) die physische Sicherheit von Journalisten oder (ii) auf (professionelle oder institutionelle) Journalisten beschränkt verstanden. Sicherheit und Schutz sind 360-Grad-Konzepte; physische Sicherheit kann nur in einem breiteren Schutzkontext wirksam gewährleistet werden, der psychische, rechtliche, finanzielle und andere Dimensionen angemessen berücksichtigt. Da Journalismus als Tätigkeit von einer Vielzahl verschiedener Akteure ausgeübt wird, muss die Sicherheit aller, die solchen Tätigkeiten nachgehen, unbedingt gewährleistet sein.

Eine weitere wiederholte Erkenntnis ist, dass die reguläre Schutzarchitektur zwar von Bedeutung, jedoch unzureichend ist, um den Anforderungen der Berichterstattung über oder aus Kriegs- und Konfliktsituationen gerecht zu werden. Um den besonderen Erfordernissen solcher Situationen Rechnung zu tragen, sind ergänzende Schutzregelungen notwendig.

## 8.2 Kartierung, Monitoring, Kategorisierung und Analyse der Bedrohungen

In den letzten Jahren haben (spezialisiertes) Monitoring und Berichterstattung zugenommen, die zu evidenzbasierter Rechtsetzung und Politikgestaltung im multimedialen Ökosystem beitragen.<sup>363</sup> Mithilfe dieser Berichterstattungs- und Monitoringmechanismen lässt sich die tatsächliche Praxis offline und online beleuchten und die Flut von Bedrohungen für die Medienfreiheit aufzeigen. Da diese Mechanismen als verlässliche Informations- und Analysequellen immer mehr Anerkennung finden, werden sie zunehmend zur Gestaltung von Regulierung und Politik auf europäischer und nationaler Ebene genutzt. Dies ist ein wertvoller Beitrag zur Qualität medienspezifischer und medienrelevanter Regulierung und Politik.

Die Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten, die im April 2015 unter der Ägide des Europarats eingerichtet wurde, hat eine Kategorisierung von Bedrohungen entwickelt, die für analytische Zwecke hilfreich ist. Diese Kategorien und die Anzahl der Meldungen pro Kategorie im Zeitraum 2015-2024 lauten wie folgt: Angriffe auf die körperliche Sicherheit und Unversehrtheit von Journalisten (483

<sup>363</sup> Maßgebliche Beispiele auf europäischer Ebene sind unter anderem die Plattform zur Förderung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten (*Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists*), der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (*Media Pluralism Monitor*), der Bericht der Europäischen Kommission über die Rechtsstaatlichkeit, der Überwachungsmechanismus von *Media Freedom Rapid Response*, das Forschungsprojekt *Euromedia Ownership Monitor, Digital News Reporting* und die Weltrangliste der Pressefreiheit.



Meldungen); Festnahme und Inhaftierung von Journalisten (348 Meldungen); Belästigung und Einschüchterung von Journalisten (568 Meldungen); Straflosigkeit (für Straftaten gegen Journalisten) (42 Meldungen) sowie andere Handlungen mit abschreckender Wirkung auf die Medienfreiheit (529 Meldungen).<sup>364</sup> Während sich die meisten Kategorien auf Journalisten konzentrieren, eröffnet die letzte Kategorie Raum für eine umfassendere Dokumentation von Bedrohungen der Medienfreiheit. Beispiele hierfür sind restriktive Rechtsvorschriften, Zensur und Eingriffe in die redaktionelle Freiheit, Bedrohung der Vertraulichkeit journalistischer Quellen, Verletzung der digitalen Sicherheit, illegale Überwachung oder Abfangen der Kommunikation (Daten) von Journalisten. Andere Monitoringmechanismen befassen sich weitergehend mit Bedrohungen der Medienfreiheit, zum Beispiel mit Vereinnahmung von Medien und Bedrohungen des Medienpluralismus.<sup>365</sup>

Die verschiedenen Monitoringmechanismen zeichnen ein gleichbleibendes Gesamtbild: Meinungsfreiheit, journalistische Unabhängigkeit sowie Medienfreiheit und -pluralismus sind alle auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Intensität verschiedenen Bedrohungen ausgesetzt. Die Medien sind nicht die alleinigen Leidtragenden dieser Bedrohungen; das größere Ziel ist die öffentliche Debatte. Die Bedrohungen richten sich gegen die Teilnehmer an der öffentlichen Debatte, die der öffentlichen Debatte zugrunde liegenden epistemischen Werte, die Strukturen und Modalitäten der öffentlichen Debatte, den Umfang und den Inhalt der öffentlichen Debatte sowie die ökosystemische Integrität der öffentlichen Debatte. Wenn Medienfreiheit einen Sinn haben soll, dann muss sie gegen diese Flut von Bedrohungen für die öffentliche Debatte geschützt werden.

Dieser Abschnitt hat überblicksartig und grob analysierend das Ausmaß, das Spektrum und die Schwere der Bedrohungen für die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren sowie für Medienfreiheit und -pluralismus im Allgemeinen umrissen. Im nächsten Abschnitt wird der multidimensionale Rahmen betrachtet, der auf europäischer Ebene entwickelt wurde, um diesen Bedrohungen zu begegnen.

## 8.3 Die rechtlichen und politischen Normen zur Bekämpfung der Bedrohungen

### 8.3.1.1 Der internationale Rahmen

Auf internationaler Ebene sind die wichtigsten rechtsverbindlichen Instrumente der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)<sup>366</sup> sowie die Genfer

---

<sup>364</sup> "Europe Press Freedom Report 2024", a. a. O.

<sup>365</sup> Siehe zum Beispiel [Media Pluralism Monitor](#) und den [Rule of Law Reporting mechanism](#) der Europäischen Kommission.

<sup>366</sup> [Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte](#) (engl.), Resolution 2200A (XXI) der Generalversammlung der Vereinten Nationen, 16. Dezember 1966 (in Kraft getreten: 23. März 1976).



Konventionen und ihre Zusatzprotokolle.<sup>367</sup> Der ICCPR garantiert verschiedene Rechte, die die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren im Allgemeinen gewährleisten. Das Recht auf Leben (Artikel 6), das Recht, nicht gefoltert oder grausam, unmenschlich oder erniedrigend behandelt oder bestraft zu werden (Artikel 7), das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit (einschließlich des Rechts, nicht willkürlich festgenommen oder in Haft gehalten zu werden) (Artikel 9) und das Recht, sich frei zu bewegen (einschließlich des Rechts, ein Land zu verlassen) (Artikel 12) sind Voraussetzungen dafür, dass Journalisten und andere Medienakteure ihr Recht auf freie Meinungsäußerung (Artikel 19) wirksam ausüben können.

In den Genfer Konventionen und insbesondere in den Zusatzprotokollen ist festgelegt, dass Journalisten in bewaffneten Konflikten als Zivilisten zu schützen sind und im Falle ihrer Gefangennahme Anspruch auf Kriegsgefangenenstatus und auf eine menschenwürdige Behandlung haben. Diese Rechte und Grundsätze sind für die Staaten verbindlich, aber sie sind nicht detailliert ausgeführt.

Andere Instrumente wie die Resolutionen des Menschenrechtsrats und der Generalversammlung der Vereinten Nationen, die zwar politisch einflussreich, jedoch rechtlich nicht bindend sind, wurden entwickelt, um die einschlägigen Grundsätze zu operationalisieren und den Staaten und anderen Interessenträgern sinnvolle und detaillierte Orientierungshilfen für den bestmöglichen Schutz von Journalisten in einer Vielzahl von Kontexten an die Hand zu geben.<sup>368</sup>

Ein wichtiges Instrument ist der VN-Aktionsplan zur Sicherheit von Journalisten und zur Frage der Straflosigkeit.<sup>369</sup> Hauptziel des Aktionsplans ist es, „auf die Schaffung eines freien und sicheren Umfelds für Journalisten und Medienschaffende in Konflikt- und Nichtkonfliktsituationen hin[zu]arbeiten und so den Frieden, die Demokratie und die Entwicklung weltweit [zu] stärken.“<sup>370</sup> Der VN-Aktionsplan ist von einer Reihe von Grundsätzen<sup>371</sup> wie gemeinsame Maßnahmen und Zusammenarbeit innerhalb und über das System der Vereinten Nationen hinaus geprägt. Er zeichnet sich durch einen menschenrechtsbasierten Ansatz aus, der kontextsensitiv (mit besonderem Schwerpunkt auf Geschlechtersensibilität und Barrierefreiheit) und multidisziplinär auf die Ursachen der Bedrohung von Journalisten und der Straflosigkeit ausgerichtet ist. Er will „[r]obuste Mechanismen (Indikatoren) für die Überwachung und Bewertung der Auswirkungen von

---

<sup>367</sup> Die [Genfer Konventionen](#) vom 12. August 1949 und ihre Zusatzprotokolle. Ausführlichere Übersichten und Analysen siehe: T. McGonagle, „[How to address current threats to journalism? The role of the Council of Europe in protecting journalists and other media actors](#)“, Expertenpapier, Doc. Nr. MCM 2013(009), der Konferenz der für Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister des Europarates, „*Freedom of Expression and Democracy in the Digital Age: Opportunities, Rights, Responsibilities*“, Belgrad, 7. – 8. November 2013; S. Parmar, „*The international human rights protection of journalists*“, in Andreotti, O. (Hrsg.), [Journalism at risk: Threats, challenges and perspectives](#), Straßburg, Council of Europe Publishing, 2015, S. 37-80.

<sup>368</sup> Einen Überblick siehe S. Chocarro, J. Harrison, T. McGonagle, S. Parmar und S. Torsner, „[Closing the normative gap: What ten years of Human Rights Council Resolutions tell us about its approach to the safety of journalists](#)“, Arbeitspapier, siebte wissenschaftliche Konferenz zur Sicherheit von Journalisten, gemeinsam organisiert von der Universität der Republik und der UNESCO, Welttag der Pressefreiheit in Punta del Este, Uruguay, 3. Mai 2022.

<sup>369</sup> [Aktionsplan der Vereinten Nationen zur Sicherheit von Journalisten und zur Frage der Straflosigkeit](#).

<sup>370</sup> Ebd., Abs. 4.1.

<sup>371</sup> Ebd., Abschnitt 3.



Interventionen und Strategien, welche die Grundwerte der Vereinten Nationen widerspiegeln“, einsetzen.<sup>372</sup>

## 8.3.2 Der Rahmen des Europarats

### 8.3.2.1 Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Journalisten und Medien können eine Reihe wichtiger demokratischer Funktionen in der Gesellschaft erfüllen. Erstens tragen sie durch die weite Verbreitung von Informationen und Ideen zu individuellen und kollektiven Meinungsbildungsprozessen bei. Zweitens leisten sie einen Beitrag zur öffentlichen Debatte und fördern sie durch die Schaffung gemeinsamer Foren für den Austausch von Ansichten und Meinungen über Themen von gesellschaftlichem Interesse. Drittens werden sie durch Untersuchungen und Berichterstattung über Regierungen und andere einflussreiche Akteure in der Gesellschaft zu öffentlichen Wächterinstanzen und ziehen die Mächtigen zur Rechenschaft.

Diese wichtigen Funktionen werden zunehmend nicht nur von professionellen Journalisten und institutionellen Medien wahrgenommen, sondern auch von anderen Akteuren wie Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftlern und Bloggern.<sup>373</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in seiner Rechtsprechung das Konzept der „öffentlichen Wächterinstanz“ (*public watchdog*) entwickelt und vertritt konsequent die Auffassung, dass die Öffentlichkeit das Recht hat, Informationen und Ideen zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu erhalten, und dass die Medien die Aufgabe haben, solche Informationen und Ideen weiterzugeben.<sup>374</sup> Um Journalisten und Medien in die Lage zu versetzen, diese Aufgabe zu erfüllen, hat der EGMR bestätigt, dass sie im Rahmen des Rechts auf freie Meinungsäußerung, wie es in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiert ist, eine Reihe spezifischer Freiheiten und Privilegien genießen können.<sup>375</sup> Beispiele für solche Freiheiten sind Redaktions- und Darstellungsfreiheit,<sup>376</sup> der Schutz vertraulicher Quellen<sup>377</sup> sowie die Verwendung eines gewissen Maßes an Übertreibung und Provokation.<sup>378</sup> Der Genuss dieser Freiheiten ist an die Bedingung geknüpft, dass Journalisten, Medien und andere öffentliche Wächterinstanzen ihren Pflichten und Verantwortlichkeiten nachkommen, das heißt dass sie die (Straf-)Gesetze einhalten,<sup>379</sup> sich an die Berufsethik halten,<sup>380</sup> sich bemühen, genaue

<sup>372</sup> Ebd., Abs. 3.11.

<sup>373</sup> Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn [GK], Nr. 18030/11, 8. November 2016.

<sup>374</sup> The Sunday Times gegen das Vereinigte Königreich (Nr. 1), 26. April 1979, Serie A Nr. 30; Observer und Guardian gegen das Vereinigte Königreich, 26. November 1991, Serie A Nr. 216.

<sup>375</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SEV Nr. 5, 4. November 1950 (in Kraft getreten am 3. September 1953).

<sup>376</sup> Jersild gegen Dänemark, 23. September 1994, Serie A Nr. 298.

<sup>377</sup> Goodwin gegen das Vereinigte Königreich, 27. März 1996, Sammlung der Urteile und Entscheidungen 1996-II.

<sup>378</sup> Prager und Oberschlick gegen Österreich, 26. April 1995, Serie A Nr. 313.

<sup>379</sup> Fressoz und Roire gegen Frankreich [GK], Nr. 29183/95, EGMR 1999-I.

<sup>380</sup> Fressoz und Roire gegen Frankreich.



und zuverlässige Informationen zu liefern<sup>381</sup> und sich mit den verschiedenen Seiten einer Geschichte auseinandersetzen.<sup>382</sup>

Journalisten und andere Medienakteure können ihre Funktion als öffentliche Wächterinstanz jedoch nicht wirksam wahrnehmen, wenn sie um ihre Sicherheit fürchten und keinen wirksamen Schutz genießen oder wenn sie ihrer Freiheit oder Freizügigkeit beraubt werden. Diese grundlegenden Schutzmaßnahmen und Freiheiten müssen als Vorbedingung dafür sichergestellt sein, dass Journalisten und andere Medienakteure frei berichten und informieren können.

Gemäß EMRK wird die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren durch ein Bündel von Rechten garantiert: das Recht auf Leben (Artikel 2), das Verbot von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Artikel 3) und das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Artikel 5). In seiner Rechtsprechung hat der EGMR einen Korpus an Grundsätzen entwickelt, der verschiedene Aspekte der Gefahrlosigkeit und des Schutzes, der Freiheit und der Sicherheit sowie des Rechts auf freie Meinungsäußerung von Journalisten, Medien und anderen Akteuren, die zur öffentlichen Debatte beitragen, absichert. Staaten haben die negative Verpflichtung, nicht in diese Rechte einzugreifen, aber sie haben auch die positive Verpflichtung, (pro-)aktiv Maßnahmen zur Wahrung dieser Rechte zu ergreifen.<sup>383</sup>

Die einschlägigen positiven Verpflichtungen der Staaten umfassen einen materiellrechtlichen und einen verfahrensrechtlichen Teil. Materiellrechtlich besteht „eine vorrangige Pflicht des Staates, das Recht auf Leben zu schützen, indem er wirksame strafrechtliche Bestimmungen zur Abschreckung von Straftaten gegen die Person erlässt, die durch Strafverfolgungsmechanismen zur Verhinderung, Unterdrückung und Bestrafung von Verstößen gegen diese Bestimmungen unterstützt werden“. Dies kann auch in eine positive Verpflichtung münden, „präventive operative Maßnahmen zu ergreifen, um eine oder mehrere Personen, deren Leben durch die strafbaren Handlungen einer anderen Person gefährdet ist, zu schützen“.<sup>384</sup> Damit eine solche positive Verpflichtung zum Tragen kommt, „muss nachgewiesen werden, dass die Behörden zur gegebenen Zeit wussten oder hätten wissen müssen, dass eine tatsächliche und unmittelbare Gefahr für das Leben einer oder mehrerer bestimmter Personen durch die strafbaren Handlungen eines Dritten bestand, und dass sie es unterlassen haben, im Rahmen ihrer Befugnisse Maßnahmen zu ergreifen, von denen bei vernünftiger Betrachtung erwartet werden konnte, dass sie diese Gefahr abwenden“.<sup>385</sup>

Der verfahrensrechtliche Teil nach den Artikeln 2, 3 und 5 beinhaltet eine positive Verpflichtung des Staates, effektive, unabhängige und unverzügliche Untersuchungen zu mutmaßlichen rechtswidrigen Tötungen oder Misshandlungen durch staatliche oder

---

<sup>381</sup> *Bladet Tromsø und Stensaas gegen Norwegen* [GK], Nr. 21980/93, EGMR 1999-III.

<sup>382</sup> *Flux gegen Moldau*, (Nr. 6), Nr. 22824/04, 29. Juli 2008.

<sup>383</sup> T. McGonagle, "Positive obligations concerning freedom of expression: mere potential or real power?", in O. Andreotti (Hrsg.), *Journalism at risk: Threats, challenges and perspectives*, Straßburg, Council of Europe Publishing, 2015, S. 9-35.

<sup>384</sup> *Gongadze gegen die Ukraine*, Nr. 34056/02, § 164, ECHR 2005-XI.

<sup>385</sup> Ebd., § 165; *Kılıç gegen Türkiye*, Nr. 22492/93, §§ 62-63, EGMR 2000-III; *Osman gegen das Vereinigte Königreich*, 28. Oktober 1998, § 116, Berichte über Urteile und Entscheidungen 1998-VIII; *Özgür Gündem gegen Türkiye*, Nr. 23144/93, § 45, EGMR 2000-III.



nichtstaatliche Akteure durchzuführen, um die Urheber solcher Verbrechen strafrechtlich zu verfolgen und sie vor Gericht zu stellen. Der Gerichtshof hat ausführliche Orientierungshilfen zu den Kriterien gegeben, die erfüllt sein müssen, damit eine solche Untersuchung als effektiv gilt. So muss eine Untersuchung „geeignet sein, zur Feststellung der relevanten Fakten als auch zur Identifizierung und gegebenenfalls zur Bestrafung der Verantwortlichen zu führen“.<sup>386</sup> Darüber hinaus müssen die Behörden „alle ihnen zur Verfügung stehenden angemessenen Maßnahmen ergriffen haben, um alle Beweise für den Vorfall zu sichern“, und die Schlussfolgerungen der Untersuchung „müssen auf einer gründlichen, objektiven und unparteiischen Analyse aller relevanten Elemente beruhen“.<sup>387</sup>

Staaten sind verpflichtet, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Urheber dieser Art von Verbrechen vor Gericht zu stellen. Bei den Ermittlungen und der Strafverfolgung sollten alle (potenziellen) Rollen bei solchen Straftaten wie zum Beispiel Urheber, Anstifter, Täter und Komplizen und die strafrechtliche Verantwortlichkeit, die sich aus jeder dieser Rollen ergibt, berücksichtigt werden.<sup>388</sup> Ebenso sollten staatliche Behörden darauf achten, dass ein Journalist, der über politisch heikle Themen berichtet, sich gegenüber den Machthabern in eine verwundbare Lage begibt.<sup>389</sup> Darüber hinaus sind sie verpflichtet, das Vorhandensein eines möglichen Zusammenhangs zwischen der gegen den Journalisten begangenen Straftat und der Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit zu untersuchen.<sup>390</sup>

Der EGMR hat in seinem Urteil zur Rechtssache *Dink gegen Türkiye* seine bisher weitreichendste Feststellung zu den positiven Verpflichtungen von Staaten zur Sicherung des Rechts auf freie Meinungsäußerung getroffen.<sup>391</sup>

*Staaten sind verpflichtet, ein wirksames Schutzsystem für Autoren und Journalisten einzurichten, und zwar als Teil ihrer umfassenderen Verpflichtung, ein günstiges Umfeld für die Teilnahme aller an der öffentlichen Debatte zu schaffen und die Äußerung von Meinungen und Ideen ohne Angst zu ermöglichen, selbst wenn diese im Widerspruch zu denen der Behörden oder eines wesentlichen Teils der öffentlichen Meinung stehen und selbst wenn sie für Letztere ärgerlich oder schockierend sind.*<sup>392</sup>

Dieser Grundsatz verdeutlicht den inneren Zusammenhang zwischen Sicherheit und Schutz einerseits und dem Recht auf freie Meinungsäußerung andererseits; er wurde in späterer Rechtsprechung, zum Beispiel in der Rechtssache *Khadija Ismayilova gegen Aserbaidschan*, bestätigt.<sup>393</sup> Kürzlich stellte der EGMR in der Rechtssache *Milashina und andere gegen Russland* fest, dass eine Reihe von verbalen Drohungen in Form von Erklärungen hochrangiger politischer und religiöser Persönlichkeiten gegen Journalisten, die über

---

<sup>386</sup> [Enukidze und Girgviani gegen Georgien](#), Nr. 25091/07, § 242, 26. April 2011.

<sup>387</sup> Ebd.

<sup>388</sup> Siehe hierzu auch ebd., §§ 254 und 255.

<sup>389</sup> [Gongadze gegen die Ukraine](#), a. a. O., § 168.

<sup>390</sup> [Huseynova gegen Aserbaidschan](#), Nr. 10653/10, § 115, 13. April 2017; [Mazepa und andere gegen Russland](#), Nr. 15086/07, § 73, 17. Juli 2018; [Khadija Ismayilova gegen Aserbaidschan](#), Nr. 65286/13 und 57270/14, §§ 159 und 164, 10. Januar 2019.

<sup>391</sup> [Dink gegen Türkiye](#), Nr. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 und 7124/09, § 137, 14. September 2010.

<sup>392</sup> Übersetzung des Autors von ebd., Absatz 137.

<sup>393</sup> A. a. O.



Vorgänge in Tschetschenien berichteten, einer konzertierten Einschüchterungskampagne gegen die Journalisten gleichkam.<sup>394</sup> Die Aussagen enthielten „entmenschlichende“ Sprache. Der EGMR stellte fest, dass das Recht der Beschwerdeführer auf freie Meinungsäußerung und auf Achtung des Privatlebens verletzt worden war. Die Anerkennung einer möglichen Verbindung zwischen verbaler und physischer Gewalt ist eine weitere wichtige Dimension in der zunehmenden Rechtsprechung zu Sicherheit und Schutz von Journalisten.

### 8.3.2.2 Die normsetzenden Texte des Ministerkomitees

Die verschiedenen Grundsätze des EGMR zur Sicherheit von Journalisten sind nicht unmittelbar anwendbar; sie müssen weiter operationalisiert werden. Das Ministerkomitee des Europarats – das Entscheidungsgremium der Organisation – spielt eine führende Rolle bei der Umsetzung dieser Grundsätze in politische Empfehlungen für die 46 Mitgliedstaaten. In diesen Empfehlungen werden verschiedene Möglichkeiten herausgearbeitet, wie die Grundsätze des EGMR auf nationaler Ebene in die Praxis umgesetzt werden können. Die Empfehlungen des Ministerkomitees sind für die Staaten nicht rechtsverbindlich, jedoch sind sie formale politische Verpflichtungen und können sich in der Praxis als sehr einflussreich erweisen. Das Ministerkomitee verabschiedet darüber hinaus politische Erklärungen zu verschiedenen Themen, in denen es bestehende Normen in Erinnerung ruft und/oder Feststellungen zu ihren Inhalten trifft.

Im umfangreichen Korpus der normsetzenden Texte des Ministerkomitees gibt es nur eine Handvoll Instrumente, die sich zentral mit der Sicherheit von Journalisten befassen.<sup>395</sup> In anderen Texten wird die Bedeutung von (bestimmten Arten von) Journalismus oder Aspekten des Journalismus hervorgehoben, zum Beispiel investigativer Journalismus,<sup>396</sup> das Recht von Journalisten, ihre Informationsquellen nicht preiszugeben<sup>397</sup> sowie Geschlechtergleichstellung und die Medien.<sup>398</sup> Diese Instrumente tragen eindeutig zum Schutz der verschiedenen funktionalen Freiheiten bei, die Journalisten benötigen, um ihre Rolle als öffentliche Wächterinstanz wahrzunehmen, aber sie sind nur indirekt für die Sicherheit von Journalisten von Bedeutung.

---

<sup>394</sup> [\*Milashina und andere gegen Russland\*](#), Nr. 75000/17, 4. März 2025.

<sup>395</sup> [Empfehlung Nr. R \(96\) 4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Schutz von Journalisten in Konflikt- und Spannungssituationen](#) (engl.), 3. Mai 1996; [Erklärung über den Schutz von Journalisten in Konflikt- und Spannungssituationen](#), 3. Mai 1996; [Leitlinien des Ministerkomitees des Europarats zum Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit in Krisenzeiten](#) (engl.), 26. September 2007; [Erklärung des Ministerkomitees zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren](#) (engl.), 30. April 2014; [Empfehlung CM/Rec\(2016\)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren](#) (engl.), 13. April 2016.

<sup>396</sup> [Erklärung des Ministerkomitees zum Schutz und zur Förderung des investigativen Journalismus](#) (engl.), 26. September 2007.

<sup>397</sup> [Empfehlung Nr. R \(2000\) 7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über das Recht von Journalisten, ihre Informationsquellen nicht preiszugeben](#) (engl.), 8. März 2000.

<sup>398</sup> [Empfehlung CM/Rec\(2013\)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Geschlechtergleichstellung und Medien](#) (engl.), 10. Juli 2013.



### 8.3.2.2.1 Empfehlung CM/Rec(2016)4 zum Schutz des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren

Das wichtigste normsetzende Instrument des Europarats zur Sicherheit von Journalisten ist die Empfehlung CM/Rec(2016)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren.<sup>399</sup> Ihr ging eine gleichnamige Erklärung voraus, die 2014 vom Ministerkomitee verabschiedet wurde.<sup>400</sup> Die Empfehlung ist weiter gefasst und detaillierter als die Erklärung.

Hauptziel der Empfehlung ist es, den Staaten zu helfen, ihrer positiven Verpflichtung aus der EMRK nachzukommen, ein sicheres und günstiges Umfeld zu gewährleisten, in dem sich jeder online und offline ohne Angst an der öffentlichen Debatte beteiligen kann. Die Empfehlung bietet den Staaten detaillierte Orientierungshilfe, wie sie ihre Gesetze, Politiken und Praktiken in Bezug auf die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren weiter verbessern können. Sie fördert den Gedanken, dass Schutz ein 360-Grad-Konzept sein muss. Bedrohungen kommen aus allen Richtungen und erfordern umfassenden physischen, psychischen/emotionalen, praktischen, finanziellen und rechtlichen Schutz.

In der Empfehlung fordert das Ministerkomitee die Staaten dringend auf, die einschlägigen nationalen Gesetze – und deren Umsetzung – regelmäßig zu überprüfen, um sicherzustellen, dass sie mit den rechtlichen Verpflichtungen nach Artikel 10 EMRK im Einklang stehen. Solche Überprüfungen sollten unabhängig und stichhaltig sein und in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden. Sie sollten „bestehende und im Entwurf vorliegende Rechtsvorschriften einschließlich solcher, die Terrorismus, Extremismus und nationale Sicherheit betreffen, alle anderen Rechtsvorschriften, die das Recht auf freie Meinungsäußerung von Journalisten und anderen Medienakteuren betreffen, sowie jegliche weitere Rechte, die entscheidend dafür sind, dass ihr Recht auf freie Meinungsäußerung wirksam ausgeübt werden kann, erfassen.“

Die Orientierungshilfen für die Staaten stützen sich auf vier Säulen: Prävention, Schutz, Strafverfolgung (mit besonderem Schwerpunkt auf Straflosigkeit) und Förderung von Information, Bildung und Sensibilisierung. Bei der Säule der Prävention geht es um die Gewährleistung eines sicheren und günstigen Umfelds für Journalismus mit rechtsstaatlichen Garantien und einem Rechtsrahmen, der den Schutz von Journalisten, den Zugang zu Informationen und ein pluralistisches Medienangebot sicherstellt. Diese Säule ist die Entwicklungsgrundlage für die unabhängige und stichhaltige regelmäßige Überprüfung von Gesetzen und Praktiken.

Die Schutz-Säule umfasst die Bereiche Strafverfolgung, Rechtsbehelfsmechanismen, Geschlechtsspezifität, Sicherheitsschulungen und digitale Sicherheit. Die Säule der Strafverfolgung legt auf der Grundlage der Rechtsprechung des EGMR allgemeine Anforderungen für Ermittlungen bei Straftaten gegen Journalisten fest

<sup>399</sup> [Empfehlung CM/Rec\(2016\)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren](#) (engl.), 13. April 2016. Siehe T. McGonagle, "Ministerkomitee: Neue Empfehlung zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren", IRIS 2016-5:1/3.

<sup>400</sup> [Erklärung des Ministerkomitees zum Schutz von Journalismus und der Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren](#) (engl.), 30. April 2014.



und richtet besonderes Augenmerk auf Strategien zur Bekämpfung und Beendigung der Straflosigkeit bei solchen Verbrechen. Schließlich werden die Staaten im Rahmen der Säule der Förderung aufgefordert, die Empfehlung, ihre Ziele, die ihr zugrunde liegenden Werte und die wichtigsten Bestimmungen im eigenen Land und in den einschlägigen europäischen und internationalen Gremien zu fördern.

Mit der Empfehlung sollen Themen vorangebracht werden, die seinerzeit in den einschlägigen europäischen und internationalen Normen nur wenig Beachtung fanden, wie zum Beispiel die geschlechtsspezifische Dimension von Gewalt, Drohungen und Missbrauch gegenüber Journalistinnen und Kommentatorinnen, insbesondere im Internet. Ein weiteres Thema ist die „digitale Sicherheit“ von Journalisten einschließlich der Vertraulichkeit der Kommunikation und der Freiheit von Überwachung.

Der Weg zur effektiven Umsetzung der Empfehlung auf nationaler Ebene wurde durch verschiedene Initiativen und Dokumente des Europarates geebnet, darunter eine anfängliche Umsetzungsstrategie,<sup>401</sup> ein Umsetzungsleitfaden<sup>402</sup> sowie ein erweiterter Umsetzungsleitfaden.<sup>403</sup> Während die anfängliche Umsetzungsstrategie ein erster Versuch war, ein Spektrum an bewährten Verfahren und möglichen konkreten Maßnahmen herauszuarbeiten, hat sich die Dynamik der Umsetzungsbemühungen seither weitgehend auf die detaillierten Umsetzungsleitfäden verlagert. Der erste Umsetzungsleitfaden konzentrierte sich auf Schutz und Strafverfolgung, während der nachfolgende erweiterte Umsetzungsleitfaden den Schwerpunkt auf Prävention und Förderung (Information, Bildung und Sensibilisierung) legt.

„*Journalists matter*“, die aktuelle Kampagne des Europarats für die Sicherheit von Journalisten (2023-2027), befasst sich in erster Linie mit der Verbesserung des Schutzes von Journalisten und anderen Medienakteuren, was sich mit dem Ziel deckt, die wirksame Umsetzung der Empfehlung CM/Rec(2016)4 sicherzustellen.<sup>404</sup> Die Kampagne wird vom Europarat in enger Zusammenarbeit mit nationalen Anlaufstellen und Kampagnenausschüssen koordiniert.

#### 8.3.2.2.2 Empfehlungen und Leitfaden für die Sicherheit von Journalisten im Kontext von Krieg, Konflikten und Krisen

Die Empfehlung CM/Rec(2016)4 enthält nur wenige Verweise auf die Sicherheit von Journalisten, die aus Konfliktgebieten oder -situationen oder über solche berichten.<sup>405</sup> Angesichts „des besonderen Charakters und des demokratischen Werts der Rolle, die Journalisten und andere Medienakteure in [...] Konfliktgebieten

---

<sup>401</sup> [Umsetzungsstrategie zur Empfehlung CM/Rec\(2016\)4 zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren](#) (engl.), CDMSI(2018)005REV, 28. März 2018,

<sup>402</sup> [Umsetzungsleitfaden zur Empfehlung CM/Rec\(2016\)4 über den Schutz des Journalismus und die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren](#) (engl.), GDI(2020) 11. Juni 2020.

<sup>403</sup> [Erweiterter Umsetzungsleitfaden zu ausgewählten Themen der Säulen Prävention und Förderung der Leitlinien der Empfehlung CM/Rec \(2016\)4 zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren](#) (engl.), GDI(2023)05, Juli 2023.

<sup>404</sup> Siehe die Website der Kampagne: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/safety-of-journalists-campaign>.

<sup>405</sup> Die vier Verweise finden sich in den Leitlinien 14 und 16 sowie in den Grundsätzen 26 und 27.



spielen“.<sup>406</sup> sollten Staaten Medienorganisationen ermutigen, „interne Leitlinien und Verfahren für die Entsendung von Journalisten und anderen Medienakteuren in schwierige oder gefährliche Einsätze, beispielsweise in Konfliktgebieten,“ zu verabschieden und (gegebenenfalls) „Beratung zur Traumabewältigung nach der Rückkehr von Einsätzen“ anzubieten.<sup>407</sup> Das Ministerkomitee erinnert daran, dass die Staaten „die Bewegungsfreiheit von Journalisten und anderen Medienakteuren einschließlich grenzüberschreitender Bewegung und des Zugangs zu bestimmten Regionen, Konfliktgebieten, Schauplätzen und gegebenenfalls Gremien nicht in unangemessener Weise einschränken sollten, da diese Mobilität und dieser Zugang für die Nachrichten- und Informationsbeschaffung wichtig sind“.<sup>408</sup> Schließlich betont das Ministerkomitee die „erhöhten Risiken“ für Journalisten und andere Medienakteure sowie die Komplikationen bei der Gewährleistung eines wirksamen Schutzes, wenn „staatliche Behörden möglicherweise Schwierigkeiten haben, faktische Kontrolle über das Hoheitsgebiet auszuüben“.<sup>409</sup>

Einer der Gründe für die spärlichen Verweise ist, dass das Ministerkomitee explizitere und detailliertere Schwerpunkte insbesondere in seiner Empfehlung Nr. (96)4 über den Schutz von Journalisten in Konflikt- und Spannungssituationen setzt.<sup>410</sup> Die Empfehlung verfolgt drei zentrale Ziele:

- 1) Physische Sicherheit von Journalisten in Konfliktsituationen;
- 2) Bewegungsfreiheit sowie Informations- und Kommunikationsrechte für Journalisten, damit sie in Konfliktsituationen ihre Rolle als öffentliche Wächterinstanz wahrnehmen können;
- 3) Effektive Untersuchungen von Angriffen auf Journalisten in Konfliktsituationen.

In Bezug auf A) wird in der Empfehlung die Bedeutung von Prävention durch praktische Informationen, Schulungen und Schutzausrüstungen (Grundsatz 1) sowie einer angemessenen Versicherung (Grundsatz 2) und des Zugangs zu Notfall-Hotlines (Grundsatz 3) hervorgehoben.

Zu B) wird in der Empfehlung betont, dass das Recht von Journalisten auf Zugang zu Informationen, Bewegungsfreiheit und Vertraulichkeit der Korrespondenz, der Quellen und der Kommunikationsmittel durch die EMRK geschützt ist und nur im Einklang mit den nach Art. 10 Abs. 2 vorgesehenen Beschränkungen und dem Standardtest des EGMR (Grundsätze 4 bis 7) eingeschränkt werden darf. In der Empfehlung werden die Staaten aufgefordert, dafür zu sorgen, dass ihre Militär- und Polizeikräfte Journalisten notwendigen und angemessenen Schutz und Beistand gewähren, wenn diese um solche Hilfe bitten (Grundsatz 8). Generell sollten Behörden Journalisten nicht diskriminieren und nicht willkürlich behandeln und den Zugang von Journalisten zum Hoheitsgebiet eines Staates

<sup>406</sup> Leitlinie 14.

<sup>407</sup> Leitlinie 16.

<sup>408</sup> Grundsatz 26.

<sup>409</sup> Grundsatz 27.

<sup>410</sup> [Empfehlung Nr. R \(96\) 4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Schutz von Journalisten in Konflikt- und Spannungssituationen](#) (engl.), 3. Mai 1996.



nicht einschränken (Grundsatz 9 bzw. 10). Akkreditierungssysteme für Journalisten sollten nur in dem Maße eingesetzt werden, wie es in bestimmten Situationen erforderlich ist, und sie sollten journalistische Tätigkeiten erleichtern und nicht behindern (Grundsatz 11).

Gemäß C) sollten staatliche Behörden Angriffe auf Journalisten effektiv untersuchen und die Täter vor Gericht stellen; die Staaten sollten in solchen strafrechtlichen Angelegenheiten wechselseitig zusammenarbeiten (Grundsatz 12).

#### **Überblick über die in Empfehlung Nr. (96)4 dargelegten Grundsätze:**

GRUNDSATZ	SCHWERPUNKT
<b>A</b>	<b>Schutz der physischen Sicherheit von Journalisten</b>
1	Prävention
2	Versicherung
3	Hotlines
<b>B</b>	<b>Rechte und Arbeitsbedingungen von Journalisten, die in Konflikt- und Spannungssituationen tätig sind</b>
4	Information, Bewegungsfreiheit und Korrespondenz
5	Vertraulichkeit von Quellen
6	Kommunikationsmittel
7	Kontrolle von Einschränkungen
8	Schutz und Beistand
9	Nichtdiskriminierung
10	Zugang zum Hoheitsgebiet eines Staates
11	Einsatz von Akkreditierungssystemen
<b>C</b>	<b>Untersuchung</b>
12	[Kein Titel]

Die Empfehlungen von 1996 und 2016 sollten als sich ergänzende Texte gelesen werden. Während die Empfehlung von 1996 einen detaillierten Schwerpunkt auf Konfliktsituationen legt, befasst sich die Empfehlung von 2016 mit aktuellen Prioritäten, die Mitte der 1990er Jahre entweder noch gar nicht existierten oder weitgehend unerkannt waren oder nicht richtig verstanden wurden. Beispiele hierfür sind der Schutz eines breiteren Spektrums von Personen, die zur öffentlichen Debatte beitragen, und nicht nur von Journalisten, das mentale und emotionale Wohlbefinden von Journalisten, geschlechtsspezifische Bedrohungen für Journalistinnen sowie die schnell wachsende Dimension der digitalen Sicherheit.



Nach der russischen Invasion in der Ukraine 2022 hat der Europarat einen Überblick/speziellen Leitfaden für den Umgang mit Anforderungen und Gefahren der Berichterstattung über und aus Konfliktsituationen erstellt.<sup>411</sup> Dieser Überblick/Leitfaden stützt sich auf rechtliche und politische Normen und ist auf praktische Lösungen ausgerichtet.<sup>412</sup> Er enthält eine Reihe von operativen Maßnahmen. Der Leitfaden richtet sich an die verschiedenen Interessenträger mit unterschiedlichen Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten für die Gewährleistung der Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren in Konfliktsituationen. Die umfangreichsten (und rechtlich verbindlichen) Verpflichtungen gelten für Staaten, aber auch die Journalisten selbst, die Medienorganisationen und die Zivilgesellschaft haben ihre Verantwortlichkeiten. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die vom Europarat in seinem speziellen Leitfaden gewählten Schwerpunkte:

Verantwortlichkeiten von:	Schwerpunkte
Mitgliedstaaten	<ul style="list-style-type: none"><li>• Garantie der Sicherheit</li><li>• Bewegungsfreiheit und Informationszugang</li><li>• Bereitstellung von Informationen für die Medien</li><li>• Schutz journalistischer Informationsquellen und journalistischen Materials</li><li>• Garantien gegen unangemessene Einschränkungen der freien Meinungsäußerung</li><li>• Akkreditierung</li><li>• Kriegsberichterstatter / eingebettete Journalisten</li><li>• Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention</li></ul>
Journalisten	<ul style="list-style-type: none"><li>• Einhaltung der beruflichen und ethischen Normen</li><li>• Bekämpfung der Verbreitung von Propaganda und Desinformation</li></ul>
Medienorganisationen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Entsendung von Journalisten in Konfliktgebiete</li><li>• Angemessene Arbeitsbedingungen</li></ul>
Zivilgesellschaft	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sicherheitstraining</li><li>• Versicherung für freiberufliche Journalisten</li></ul>

### 8.3.2.3 Die Parlamentarische Versammlung des Europarats (PACE)

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) setzt sich seit langem für die Sicherheit von Journalisten und die Medienfreiheit ein. Sie hat mehr als 30 Texte (Entschlüsse und Empfehlungen) angenommen, in denen der Sicherheit von Journalisten und der Medienfreiheit zentrale oder erhebliche Aufmerksamkeit zukommt.

<sup>411</sup> Europarat, [“Freedom of expression in times of conflict”, overview and resources](#).

<sup>412</sup> Für weitere praktische Perspektiven siehe zum Beispiel W. Horsley, [Safety of journalists guidebook](#) (3. Auflage), Wien, OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit, 2020.



Diese Texte dokumentieren gemeinhin Muster und Einzelfälle von Drohungen und Gewalt gegen Journalisten sowie Tötungen von Journalisten. Sie liefern kontextbezogene Details und personalisieren die Statistiken, indem sie die Namen der Zielpersonen und Opfer nennen und Einblicke in deren Lebensumstände geben. Diese Texte haben durchweg einen entschlossenen und verurteilenden Tenor; sie sensibilisieren und rufen zu Folgemaßnahmen auf, um sicherzustellen, dass die Urheber von Verbrechen gegen Journalisten strafrechtlich verfolgt oder anderweitig zur Rechenschaft gezogen werden, und um der Straflosigkeit solcher Verbrechen ein Ende zu setzen. In den einschlägigen PACE-Texten werden auch regelmäßig die Staaten benannt, in denen Verbrechen gegen Journalisten begangen werden, und die Behörden aufgefordert, ihren positiven Verpflichtungen nachzukommen und wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung solcher Verbrechen zu ergreifen.<sup>413</sup>

Der Ansatz der PACE besteht im Wesentlichen darin, spezifische Fälle detailliert zu dokumentieren und spezifische Maßnahmen für den Umgang mit dokumentierten Fällen und breiteren Mustern von Straftaten gegen Journalisten und Bedrohungen der Medienfreiheit zu fordern. Dieser Ansatz ergänzt den des Ministerkomitees, das in seinen Empfehlungen und Erklärungen in der Regel nicht auf Einzelfälle oder bestimmte Länder eingeht, sondern versucht, allgemeine Orientierungshilfen zu erarbeiten, die der Vielfalt der Situationen in den 46 Mitgliedstaaten gerecht werden.

Die PACE hat sich ebenfalls mit dem spezifischen Thema der Sicherheit von Journalisten in Kriegs- und Konfliktgebieten und in Krisenzeiten befasst.<sup>414</sup> Wie bereits im Zusammenhang mit den normsetzenden Schwerpunkten des Ministerkomitees festgestellt, erfordern diese spezifischen Situationen eine detailliertere Auseinandersetzung als in den Empfehlungen und Leitlinien, die für die allgemeine Anwendung in (weitgehend) friedlichen Situationen entwickelt wurden. Im Oktober 2025 führte die PACE diesen Schwerpunkt fort, indem sie ihre Aufmerksamkeit auf die Sicherheit von Journalisten in der Ukraine und in Gaza richtete.<sup>415</sup>

### 8.3.2.4 Ministerkonferenzen zu Medien und Informationsgesellschaft

Seit 1986 wurden 10 Konferenzen des Europarates auf Ebene der für Fragen der Medien und (in jüngerer Zeit) der Informationsgesellschaft zuständigen Minister abgehalten. Diese Konferenzen führen in der Regel zu politischen Beschlüssen und thematischen Entschließungen, die die Richtung für die medienbezogenen Normsetzungsaktivitäten des

---

<sup>413</sup> Siehe zum Beispiel [PACE-Entschließung 2317 \(2020\)](#) und [PACE-Empfehlung 2168 \(2020\)](#), beide mit dem Titel *"Threats to media freedom and journalists' security in Europe"*, 28. Januar 2020; [PACE-Entschließung 2213 \(2018\)](#), *The status of journalists in Europe*, 25. April 2018; [PACE-Entschließung 2141 \(2017\)](#) und [PACE-Empfehlung 2111 \(2017\)](#), beide mit dem Titel *"Attacks against journalists and media freedom in Europe"*, 24. Januar 2017.

<sup>414</sup> [PACE-Entschließung 1438 \(2005\)](#) und [PACE-Empfehlung 1702 \(2005\)](#), beide mit dem Titel *"Freedom of the press and the working conditions of journalists in conflict zones"*, 28. April 2005; [PACE-Entschließung 2419 \(2022\)](#), *The role of the media in times of crisis*, 25. Januar 2022.

<sup>415</sup> [PACE-Entschließung 2618 \(2025\)](#), *Journalists matter: the need to step up efforts to liberate Ukrainian journalists held in captivity by the Russian Federation*, 1. Oktober 2025; [PACE-Entschließung 2623 \(2025\)](#), *Urgent call to put an end to the devastating humanitarian catastrophe and the killing of journalists in Gaza*, 2. Oktober 2025.



Ministerkomitees in der folgenden Zeit (bis zur nächsten Ministerkonferenz) vorgeben. Bis Mitte der 1990er Jahre erfuhr die Sicherheit von Journalisten nur sehr wenig Aufmerksamkeit. Auf der Ministerkonferenz von 1994 wurde eine Entschließung zu journalistischen Freiheiten und Menschenrechten angenommen, deren Fokus auf der Bedeutung des Journalismus in echten Demokratien lag.<sup>416</sup> In der Entschließung wurden Sicherheitsfragen lediglich am Rande behandelt – sie enthielt nur einen Hinweis auf die Notwendigkeit, Bedingungen für den Schutz von Journalisten in gefährlichen Missionen oder Situationen zu gewährleisten.<sup>417</sup> Der Schwerpunkt lag eher auf Garantien der journalistischen Unabhängigkeit und den ethischen Grundsätzen, die den Journalismus leiten.

Auf der Ministerkonferenz 2005 wurde der Gefahrlosigkeit und Sicherheit von Journalisten und Medienschaffenden in Krisenzeiten große Aufmerksamkeit gewidmet.<sup>418</sup> In einer Entschließung zu diesen Themen wurde bekräftigt, dass Journalisten in der Lage sein müssen, sicher und ungehindert zu arbeiten, insbesondere in Krisenzeiten wie Krieg und Terrorismus, wenn die Zahl und Intensität der Bedrohungen für sie und ihre Arbeit tendenziell zunimmt. Dies war der Beginn einer längeren Beschäftigung mit den Themen Sicherheit und Schutz.

Die Ministerkonferenz 2013 erweiterte diese Aufmerksamkeit und ging mehr ins Detail.<sup>419</sup> Die Formulierungen der Entschließungen wurden schärfer und die Texte zeugten von der Entschlossenheit, hart gegen Bedrohungen und Gewalt gegen Journalisten, insbesondere gegen Journalistinnen, und Straflosigkeit für Verbrechen gegen Journalisten vorzugehen. In der Entschließung zur Sicherheit von Journalisten wurde das Ministerkomitee aufgefordert, Richtlinien zu diesem Thema auszuarbeiten, was zum Entwurf und zur Annahme der Empfehlung CM/Rec(2016)4 führte.<sup>420</sup>

Die teilnehmenden Minister der Konferenz von 2021 forderten die Mitgliedstaaten auf, Empfehlung CM/Rec(2016)4 vollständig und wirksam umzusetzen; sie räumten Straflosigkeit sowie Bedrohungen und Gewalt gegen Journalistinnen aufgrund ihres Geschlechts weiterhin Priorität ein, weitere Bedrohungen und Gewalt gegen Journalisten aufgrund anderer Merkmale wurden hinzugenommen.<sup>421</sup> Die teilnehmenden Minister verpflichteten sich zudem, „auf der Grundlage von [...] CM/Rec(2016)4 und bewährten Verfahren der Mitgliedstaaten des Europarats und anderer Rechtsordnungen eigene nationale Aktionspläne für die Sicherheit von Journalisten auszuarbeiten und damit ein umfassendes und wirksames Aktionsprogramm mit dringlichkeitsbezogenen Prioritäten

---

<sup>416</sup> [Entschließung Nr. 2, Journalistic freedoms and human rights](#), 4. Europäische Ministerkonferenz zur Massenmedienpolitik - *The media in a democratic society*, Prag, 7. und 8. Dezember 1994.

<sup>417</sup> Grundsatz 5(c), ebd.

<sup>418</sup> [Entschließung Nr. 1, Freedom of expression and information in times of crisis](#), 7. Europäische Ministerkonferenz zu Massenmedienpolitik, Kiew, 10. - 11. März 2005.

<sup>419</sup> [Konferenz der für Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister des Europarats - Freedom of Expression and Democracy in the Digital Age – Opportunities, Rights, Responsibilities](#), Belgrad, 7. - 8. November 2013.

<sup>420</sup> Entschließung Nr. 3, Sicherheit von Journalisten, ebd.

<sup>421</sup> Abschlusserklärung und Entschließungen, Konferenz der für Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister des Europarats, „[Artificial Intelligence – Intelligent Politics: Challenges and opportunities for media and democracy](#)“, 11. Juni 2021.



und angemessenen Ressourcen für ihre Umsetzung vorzusehen“.<sup>422</sup> Bislang haben 11 Länder solche nationalen Aktionspläne verabschiedet.<sup>423</sup>

### 8.3.3 Der Rahmen der Europäischen Union

In den letzten Jahren hat sich die Europäische Union, angeführt von der Europäischen Kommission, zunehmend mit dem Problem der Bedrohungen und Gewalt gegen Journalisten und andere Medienakteure befasst. Der Europäische Aktionsplan für Demokratie, der im Dezember 2020 gestartet wurde,<sup>424</sup> gab besondere Impulse für verschiedene Gesetzesinitiativen mit (Teil-)Schwerpunkten oder Relevanz für die Medienfreiheit.

#### 8.3.3.1 Die Anti-SLAPP-Richtlinie

Die Richtlinie (EU) 2024/1069 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („Strategische Klagen gegen die öffentliche Beteiligung“) (Anti-SLAPP-Richtlinie)<sup>425</sup> zielt darauf ab, grenzüberschreitenden strategischen Klagen in Europa entgegenzuwirken, zum Beispiel durch frühzeitige Abweisung unbegründeter Klagen<sup>426</sup> und Schutz vor Urteilen aus Drittländern.<sup>427</sup> Da sich SLAPP in der Regel gegen öffentliche Wächterinstanzen richten, können die in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen Journalisten entscheidende Möglichkeiten bieten, grenzüberschreitenden SLAPP-Verfahren von Anfang an entgegenzuwirken, zum Beispiel durch frühzeitige Abweisung unbegründeter Klagen<sup>428</sup> und Schutz vor Urteilen aus Drittländern.<sup>429</sup>

---

<sup>422</sup> Entschließung zur Sicherheit von Journalisten, Konferenz der für Medien und Informationsgesellschaft zuständigen Minister, die gemeinsam vom Europarat und der Republik Zypern organisiert wurde und am 10. und 11. Juni 2021 online stattfand, Entschließung zur Sicherheit von Journalisten, Absatz d); siehe auch Absatz 8.

<sup>423</sup> Kroatien, Dänemark, Litauen, Luxemburg, Montenegro, die Niederlande, Portugal, Schweden, die Schweiz, die Ukraine und das Vereinigte Königreich. Quelle: Europarat, [Repository of national action plans for the safety of journalists](#).

<sup>424</sup> [Europäischer Aktionsplan für Demokratie](#), Europäische Kommission, 2. Dezember 2020.

<sup>425</sup> [Richtlinie \(EU\) 2024/1069 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren](#).

<sup>426</sup> Ebd., Artikel 11.

<sup>427</sup> Ebd., Kapitel V. Für weitere Kommentare und Analysen zur Richtlinie 2024/1069 siehe J. Borg-Barthet und F. Farrington, "The EU's Anti-SLAPP Directive: A Partial Victory for Rule of Law Advocacy in Europe", *German Law Journal* 2024 (25)6, S. 840-855.

<sup>428</sup> Ebd., Artikel 11.

<sup>429</sup> Ebd., Kapitel V.



### 8.3.3.2 Das Europäische Medienfreiheitsgesetz

Der Europäische Rechtsakt zur Medienfreiheit (EMFA)<sup>430</sup> enthält verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit und des Pluralismus der Mediendienste, die sich mehrheitlich an die Mitgliedsstaaten richten. Der Schutz von Journalisten steht bei den meisten dieser Bestimmungen nicht im Vordergrund.

Eine bemerkenswerte Ausnahme ist Art. 4 Abs. 3 des EMFA, der untersagt, dass Mitgliedstaaten Mediendiensteanbieter zur Offenlegung journalistischer Informationen oder Quellen verpflichten oder Untersuchungsbefugnisse oder intrusive Überwachungssoftware gegen Journalisten einsetzen. Obwohl in den Erwägungsgründen 23 bis 26 des EMFA das Risiko anerkannt wird, dass intrusive Überwachungssoftware für Journalisten und ihre Quellen darstellt, können die Mitgliedstaaten von diesen Verboten abweichen, wenn sie die in den Absätzen 4 und 5 von Artikel 4 genannten Kriterien erfüllen. Diese Kriterien zielen darauf ab, ständige Kontrollmechanismen zu gewährleisten, beispielsweise durch eine vorläufige gerichtliche Genehmigung und eine regelmäßige gerichtliche Überprüfung (Art. 4 Abs. 6 EMFA) sowie die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 4 Abs. 4 EMFA). Der Einsatz von Überwachungssoftware ist darüber hinaus auf die Untersuchung von schwereren Vergehen und Verbrechen beschränkt, die eine maximale Freiheitsstrafe von mindestens drei bis fünf Jahren nach sich ziehen können (Art. 4 Abs. 5 EMFA). Für Abweichungen von den Verboten, Mediendiensteanbieter zur Offenlegung journalistischer Informationen zu verpflichten oder Untersuchungsbefugnisse zu nutzen, gibt es jedoch keine derartige Einschränkung.

### 8.3.3.3 Das Gesetz über digitale Dienste

Das Gesetz über digitale Dienste (DSA)<sup>431</sup> bietet verschiedene Möglichkeiten, den Sicherheitsschutz von Journalisten zu stärken, von denen die wichtigste die Einrichtung der sogenannten „vertrauenswürdigen Hinweisgeber“ ist (Artikel 22 DSA).<sup>432</sup> Gemäß Artikel 16 des DSA sind Hostingdiensteanbieter wie sehr große Online-Plattformen (VLOP) verpflichtet, einen Meldemechanismus einzurichten und zu betreiben, über den jede natürliche oder juristische Person dem Anbieter das Vorhandensein (möglicherweise) rechtswidriger Inhalte melden kann.<sup>433</sup> Reagiert der Anbieter nicht auf die Meldung, haftet er für die rechtswidrigen Inhalte, die er hostet (Art. 6 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 3 DSA). Im Rahmen des Meldemechanismus nach Artikel 16 DSA nehmen vertrauenswürdige Hinweisgeber eine privilegierte Stellung ein. Vertrauenswürdige Hinweisgeber sind Einrichtungen wie Nichtregierungsorganisationen oder nationale Strafverfolgungsbehörden, die nachweislich über besonderes Fachwissen und Kompetenz

<sup>430</sup> [Verordnung \(EU\) 2024/1083 vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU \(Europäisches Medienfreiheitsgesetz\).](#)

<sup>431</sup> [Verordnung \(EU\) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG](#)

<sup>432</sup> Weitere Beispiele für potenzielle Möglichkeiten siehe D. Buijs, ["The Digital Services Act & the Implications for the Safety of Journalists \(Part 2\)"](#), dsa-observatory.eu, 2022.

<sup>433</sup> „Rechtswidrige Inhalte“ beziehen sich auf Inhalte, die nicht im Einklang mit dem Unionsrecht oder dem Recht eines Mitgliedstaats stehen (Art. 3 lit. h) DSA).



in bestimmten Inhaltsbereichen verfügen, darunter Material über Terrorismus oder sexuellen Kindesmissbrauch (Erwägungsgrund 61 DSA). Vertrauenswürdige Hinweisgeber werden vom Koordinator für digitale Dienste des Mitgliedstaates auf Grundlage der Kriterien in Art. 22 Abs. 2 DSA ernannt. Meldungen, die von vertrauenswürdigen Hinweisgebern übermittelt werden, sind vorrangig zu behandeln und müssen von Hostingdiensteanbietern „unverzüglich bearbeitet und einer Entscheidung zugeführt werden“ (Artikel 22 DSA).

Einzelne Journalisten können zwar nicht als vertrauenswürdige Hinweisgeber benannt werden, wohl aber Medienrechtsorganisationen oder Journalistenverbände. Dies bietet Chancen für die Sicherheit von Journalisten. Ein vertrauenswürdiger Hinweisgeber könnte beispielsweise Anbieter über Drohungen gegen Journalisten oder Fälle von „Doxing“ informieren, das in mehreren Mitgliedstaaten rechtswidrig ist. Aufgrund ihrer privilegierten Stellung sind Meldungen vertrauenswürdiger Hinweisgeber wahrscheinlich effektiver als Meldungen, die von einzelnen Journalisten übermittelt werden. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts haben die Mitgliedstaaten jedoch noch keine vertrauenswürdigen Hinweisgeber benannt, die sich auf Einschüchterung oder Gewalt gegen Journalisten konzentrieren.<sup>434</sup>

#### 8.3.3.4 Andere Rechtsinstrumente

Die Richtlinie (EU) 2019/1937 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Whistleblower-Richtlinie)<sup>435</sup> soll den Schutz von Personen stärken, die Verstöße gegen das Unionsrecht beispielsweise in den Bereichen Produktsicherheit, Umweltschutz und öffentliche Gesundheit melden (Art. 1 Abs. 1 lit. a)). Da solche Personen - gemeinhin als Whistleblower bekannt - wichtige Quellen für (investigative) Journalisten sind, kann die Richtlinie eine bedeutende Rolle beim Schutz dieses Aspekts der Pressefreiheit spielen.<sup>436</sup> Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die notwendigen Schritte einzuleiten, um Vergeltungsmaßnahmen gegen Whistleblower zu verbieten, sowie verschiedene Unterstützungs- und Schutzmaßnahmen zu ergreifen.<sup>437</sup>

Die Richtlinie (EU) 2024/1385 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt<sup>438</sup> ist von besonderer Bedeutung für Journalistinnen. Sie enthält Vorschriften zur „Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“<sup>439</sup> und erkennt an, dass Cybergewalt und Cybermobbing insbesondere Politikerinnen, Journalistinnen und Menschenrechtsverteidigerinnen betreffen.<sup>440</sup> Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, Formen geschlechtsspezifischer Gewalt wie

---

<sup>434</sup> Europäische Kommission, *Trusted flaggers under the Digital Services Act* (DSA).

<sup>435</sup> Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, ABl L 305/17, 26. November 2019.

<sup>436</sup> Ebd., Erwägungsgrund 46.

<sup>437</sup> Ebd., Art. 19, 20, 21 und 22

<sup>438</sup> Richtlinie (EU) 2024/1385 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, ABl L 2024/1385 vom 24. Mai 2024.

<sup>439</sup> Ebd., Art. 1 Abs. 1.

<sup>440</sup> Ebd., Erwägungsgründe 17 bzw. 24.



Cyberstalking,<sup>441</sup> Cybermobbing<sup>442</sup> und Aufstachelung zu Gewalt oder Hass im Internet unter Bezugnahme auf das Geschlecht<sup>443</sup> sowie die Anstiftung, Beihilfe und den Versuch zur Begehung solcher Straftaten,<sup>444</sup> die häufig zur Einschüchterung und Belästigung von Journalistinnen eingesetzt werden, unter Strafe zu stellen. Gemäß Art. 11 lit. n) der Richtlinie können die Mitgliedstaaten die Tatsache, dass eine Straftat gegen eine Person aufgrund ihrer Identität als Journalistin begangen wurde, als erschwerenden Umstand betrachten.

### 8.3.3.5 Empfehlungen der Europäischen Kommission

Auch die Europäische Kommission hat verschiedene Empfehlungen zur Sicherheit von Journalisten abgegeben. Die Empfehlung zur Sicherheit von Journalisten von 2021<sup>445</sup> ergänzt bestehende Rechtsinstrumente wie die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) und das Gesetz über digitale Dienste (DSA). Sie fordert die Mitgliedstaaten dringend auf, Maßnahmen zu ergreifen, um den Schutz von Journalisten in der EU zu stärken. Der Fokus liegt unter anderem auf der Verfolgung von Straftaten gegen Journalisten (Ziffern 4-5), dem Schutz von Journalisten bei Demonstrationen (Ziffern 19-23) und der Stärkung der Online-Sicherheit von Journalisten (Ziffern 24-26). Besondere Betonung liegt auf dem Schutz und der Handlungskompetenz von Journalistinnen sowie von Journalisten, die Minderheiten angehören, indem beispielsweise die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, Sensibilisierungsinitiativen der Zivilgesellschaft zu unterstützen (Ziffer 31). Die Empfehlung sieht auch einen staatlichen Berichtsmechanismus vor, damit die Kommission die Einhaltung der Empfehlung überwachen kann – ein wesentlicher Unterschied zur Empfehlung CM/Rec(2016)4.<sup>446</sup>

2022 veröffentlichte die Europäische Kommission die Empfehlung (EU) 2022/758 als Ergänzung zu ihrem (damaligen) Vorschlag für eine neue SLAPP-Richtlinie.<sup>447</sup> Die Empfehlung fordert die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen gegen inländische SLAPP (Ziffer 4) zu ergreifen, Schulungsmöglichkeiten für Angehörige von Rechtsberufen und der Justiz zu unterstützen (Ziffer 10 ff.) und Anlauf- oder Meldestellen für SLAPP einzurichten

---

<sup>441</sup> Ebd., Artikel 6

<sup>442</sup> Ebd., Artikel 7.

<sup>443</sup> Ebd., Artikel 8.

<sup>444</sup> Ebd., Artikel 9. Weitere Informationen über (Online-)Gewalt gegen Journalistinnen siehe J. Posetti und N. Shabbir (Hrsg.), *The Chilling: A global study of online violence against women journalists* (Washington D.C.: ICF und UNESCO 2022).

<sup>445</sup> [Empfehlung \(EU\) 2021/1534 der Kommission vom 16. September 2021 zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union, ABl. L 331/8, 20. September 2021](#). Siehe T. McGonagle, „[Empfehlung der Europäischen Kommission zu Sicherheit und Schutz von Journalisten](#)“, IRIS 2021-9:1/5.

<sup>446</sup> Europäische Kommission: Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien, Intellera Consulting, Open Evidence und PwC, „[Study on putting in practice by Member States of the recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists – Final report](#)“, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2024.

<sup>447</sup> [Empfehlung \(EU\) 2022/758 der Kommission vom 27. April 2022 zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren](#) (Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung), ABlEU L138/30, 17. Mai 2022.



(Ziffer 25). Der Anwendungsbereich der Empfehlung ist weiter gefasst als der der Anti-SLAPP-Richtlinie, da sie alle missbräuchlichen Verfahren gegen öffentliche Beteiligung abdeckt, während die Richtlinie nur für grenzüberschreitende Verfahren gilt. Die Empfehlung könnte sich daher im Hinblick auf den Schutz von Journalisten vor missbräuchlichen Gerichtsverfahren im Inland als sinnvolle Ergänzung zur Anti-SLAPP-Richtlinie erweisen.

### 8.3.4 Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat verschiedene politische Standards für die Sicherheit von Journalisten ausgearbeitet.<sup>448</sup> Seit der Gründung der OSZE im Jahr 1975 sind ihre Teilnehmerstaaten umfassende politische Verpflichtungen zum Schutz der Medienfreiheit, der freien Meinungsäußerung und des freien Informationsflusses eingegangen.<sup>449</sup> Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit befasst sich routinemäßig mit der Sicherheit von Journalisten in Form von Kommuniqués, jährlichen gemeinsamen Erklärungen mit anderen internationalen und regionalen Sondermandaten zur Meinungsfreiheit, Stellungnahmen und Interventionen.<sup>450</sup>

Seit seiner Verabschiedung 2018 gilt der OSZE-Ministerratsbeschluss Nr. 3/18 über die Sicherheit von Journalisten weithin als wichtigster Baustein des OSZE-Ansatzes.<sup>451</sup> Der Ratsbeschluss stützt sich auf verschiedene Resolutionen des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen, gemeinsame Erklärungen der internationalen und regionalen Sondermandate und die Empfehlung CM/Rec(2016)4 des Ministerkomitees des Europarats beziehungsweise spiegelt einige ihrer inhaltlichen Schwerpunkte wider.<sup>452</sup> Daher werden die Teilnehmerstaaten in dem Beschluss aufgefordert, ihre Gesetze an internationale Standards und OSZE-Verpflichtungen anzugeleichen, gegen die Straflosigkeit bei Verbrechen gegen Journalisten vorzugehen und Gewalt gegen Journalisten und Journalistinnen zu verurteilen.

Der Beschluss enthält jedoch auch eine Reihe von Bestimmungen, die entweder für sich genommen oder in der spezifischen, detaillierten Art, in der sie ausgearbeitet wurden, neu sind. So werden die Teilnehmerstaaten aufgerufen, „die sofortige und bedingungslose Freilassung sämtlicher Journalisten, die willkürlich festgenommen wurden oder in Haft

---

<sup>448</sup> Da diese Standards politischer Natur sind und keine rechtsverbindlichen Verpflichtungen für die Teilnehmerstaaten begründen, werden sie hier – auch aus Platzgründen – nur kurz behandelt.

<sup>449</sup> The [OSCE Commitments on Freedom of Expression, Freedom of the Media and the Free Flow of Information](#), 1975–2017 (4. Ausgabe).

<sup>450</sup> T. McGonagle, „[Doubling down on safety of journalists - An analysis and positioning of OSCE Ministerial Council Decision No. 3/18 - Safety of Journalists \(2018\) in a wider context](#)“, Studie im Auftrag des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, OSZE, Wien, 22. Juli 2022.

<sup>451</sup> OSZE-Ministerratsbeschluss Nr. 03/18, „[Decision on the Safety of Journalists](#)“ (MC.DEC/3/18. Mailand, 7. Dezember 2018. Für eine Analyse siehe A. Richter und D. Yazici, „[Pioneer Decision on Safety of Journalists in the Preceding Context](#)“, in P. Czech, L. Heschl, K. Lukas, M. Nowak und G. Oberleitner (Hrsg.), [European Yearbook on Human Rights 2019](#), S. 339–368.

<sup>452</sup> A. a. O.



gehalten werden, als Geiseln genommen oder Opfer von Verschwindenlassen wurden, nachdrücklich zu fordern“ (Ziffer 5). Ferner wird gefordert, wo möglich die „Sammlung, Auswertung und Meldung nationaler Daten über Angriffe und Gewalt gegen Journalisten“ einzuführen oder auszubauen (Ziffer 10). Eine weitere Aufforderung an die Teilnehmerstaaten lautet, „auf willkürliche oder rechtswidrige Eingriffe in die Nutzung von Verschlüsselungs- und Anonymisierungstechniken von Journalisten zu verzichten“ (Ziffer 8).

Die Leitlinien von Tallinn zu nationalen Minderheiten und den Medien im digitalen Zeitalter betonen ebenfalls die Bedeutung der Sicherheit von Journalisten, auch wenn dies nicht im Mittelpunkt steht.<sup>453</sup> Die Leitlinien, die 2019 vom Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten herausgegeben wurden, sollen eine starke öffentliche Debatte fördern, an der sich alle, auch Angehörige nationaler Minderheiten, effektiv und ohne Angst beteiligen können.

## 8.4 Fazit

In diesem Kapitel wurden die wichtigsten – und zuweilen etwas ungleichen – rechtlichen und politischen Normen zusammengetragen, die den Schutz des Journalismus und die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren auf europäischer Ebene regeln. Vor allem in den letzten zehn Jahren gab es eine Vielzahl neuer Initiativen zur Normsetzung und Überwachung, die im Großen und Ganzen kongruieren, bisweilen jedoch unterschiedliche Schwerpunkte, Detaillierungsgrade oder einen (nicht) verbindlichen rechtlichen oder politischen Status aufweisen. Dies macht es schwierig, sowohl das Gesamtbild als auch einzelne Prioritätsmuster zu erkennen. In diesem Kapitel wurde versucht, ein solches umfassendes und gleichzeitig differenziertes Bild zu vermitteln.

Der EGMR hat ohne jeden Zweifel eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der positiven Verpflichtungen der Staaten gespielt, ein sicheres und günstiges Umfeld zu gewährleisten, in dem jeder an der öffentlichen Debatte teilnehmen kann. Mehrere Empfehlungen und Erklärungen des Ministerkomitees zielen darauf ab, diese positive Verpflichtung zu operationalisieren, indem sie den Staaten detaillierte Orientierungshilfen geben, wie sie ihre Verpflichtungen in der Praxis erfüllen können.

Ein Paket von Empfehlungen und Erklärungen bildet die Grundlage für das Engagement des Ministerkomitees für die Sicherheit und Freiheit von Journalisten und anderen Medienakteuren. Diese Texte befassen sich weitestgehend mit dem Schutz des Journalismus und damit zusammenhängenden Sicherheitsfragen im Allgemeinen sowie im Besonderen im Kontext von Krisen, Krieg und Konflikten. Die Letzteren ergänzen die Ersteren.

Die Empfehlung CM/Rec(2016)4 des Europarats zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren ist zum zentralen Bezugspunkt für den Schutz des Journalismus und die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren geworden. Sie war ein Katalysator für eine beschleunigte

---

<sup>453</sup> Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, *The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age*, 2019.



Entwicklung in diesem Bereich auf europäischer Ebene. Die Europäische Kommission und die OSZE haben ihre eigenen Empfehlungen zur Sicherheit von Journalisten verabschiedet, die sich weitgehend an die CM/Rec(2016)4 anlehnen, dabei aber auch eigene Akzente setzen. Zusammengenommen bilden diese Normen einen umfassenden, kohärenten und detaillierten rechtlichen und politischen Rahmen für den Schutz von Journalismus und Journalisten auf gesamteuropäischer Ebene.

Es ist jedoch wichtig, auch über die speziellen rechtlichen und politischen Instrumente hinauszuschauen. Der EMFA, das DSA und die Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt enthalten beispielsweise spezifische kontextbezogene Schutzmaßnahmen wie den Schutz von Journalisten vor intrusiver Überwachung und die Priorisierung von wirksamen Maßnahmen gegen Online-Bedrohungen und Gewalt gegen Journalisten.

Die Kartierung und Analyse der Normen in diesem Kapitel zeigt, dass das europäische Schutzsystem immer umfangreicher und ausgefeilter wird. Mit Blick auf die weitere Entwicklung und Verfeinerung bleibt es eine Herausforderung, einerseits das Gesamtbild im Auge zu behalten und andererseits das Potenzial spezifischer, zielgerichteter Maßnahmen zur weiteren Stärkung des Ganzen, wie zum Beispiel die Bereitstellung von Orientierungshilfen für den spezifischen Kontext und die Erfordernisse der Berichterstattung über Konflikte, Kriege und andere Krisen, nicht aus dem Blick zu verlieren.



## 9. Investigativer Sportjournalismus: die Perspektive eines Sportjournalisten

Philippe AUCLAIR - Sportjournalist

*Dieses Kapitel beschreibt die Sicht eines Sportjournalisten auf die aktuellen Herausforderungen in diesem Bereich des Journalismus. Es enthält keine wissenschaftlichen Quellenangaben, weil es kaum wissenschaftliche Studien zum Thema des investigativen Sportjournalismus (und seiner Zukunft) gibt.*

Investigativer Sportjournalismus war schon immer eine Randerscheinung und ist zudem auch noch recht jung.

Glaubwürdigkeit erlangte das Genre erst mit den bahnbrechenden Investigativ Recherchen des britischen Journalisten Andrew Jennings zur olympischen Bewegung, die er 1992 in dem Bestseller *The Lords of the Rings: Power, Money and Drugs in the Modern Olympics*<sup>454</sup> veröffentlichte, einem Grundstein für diese Art von Journalismus in seiner modernen Form. Daraufhin erweiterten europäische Printmedien, vor allem in Großbritannien, Deutschland und Skandinavien, den Aufgabenbereich ihrer „Sportnachrichtenreporter“ um eine spezifische investigative Dimension. Kurz darauf zogen die Rundfunkveranstalter nach.

Jennings war ein Pionier. Und er war auf der Höhe der Zeit. Die neue Konzentration auf Recherchen zum Sport und insbesondere zur Korruption im Internationalen Olympischen Komitee<sup>455</sup> und in der FIFA<sup>456</sup> fiel zusammen mit einem beispiellosen finanziellen Boom im weltweiten Sportbusiness. Dessen Volumen wuchs von höchstens ein paar hundert Milliarden USD in den frühen 1990er Jahren auf schätzungsweise USD 2,6 Billionen im Jahr 2024,<sup>457</sup> wie Roger Best und Dennis Howard vorrechnen. Die Einnahmen der FIFA in den Jahren der Männer-WM stiegen von USD 10 Millionen im Jahr 1978 auf USD 1,9 Milliarden im Jahr 2014 und USD 7,6 Milliarden im Jahr 2022, und für das Turnier 2026 werden USD 10 Milliarden erwartet.<sup>458</sup> Mit den Finanzströmen wuchsen auch die Anreize und Möglichkeiten für Bestechung und Korruption. Erschwerend kam hinzu, dass es den Dachverbänden des Sports (wie IOC, FIFA oder IAAF) an den Mitteln, dem Rahmen und, wie einige meinen, dem Willen fehlte, gegen diese Risiken wirksam vorzugehen. Dadurch wurden und sind Sport und sportbezogene Aktivitäten wie Online-Sportwetten bevorzugte Kanäle insbesondere für grenzüberschreitende Geldwäsche, wie ein Bericht des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung aus dem Jahr 2024

---

<sup>454</sup> V. Simson, A. Jennings, *The Lords of the Rings: Power, Money and Drugs in the Modern Olympics*, 1992. Siehe auch: A. Jennings, *The New Lords of the Rings: Olympic Corruption and how to Buy Gold Medals*, 1996.

<sup>456</sup> A. Jennings, *The Secret World of FIFA: Bribes, Vote Rigging and Ticket Scandals*, 2007.

<sup>457</sup> R. Best, D. Howard, *Show Me The Money – The Scope, Structure and Size of the 9th Largest Global Industry*, The Business of Sport Publishing, 2025.

<sup>458</sup> [M. Slater, „FIFA revenues projected to surpass \\$10bn with 2026 World Cup“](#), 11 June 2025, *The Athletic*.



zeigt.<sup>459</sup> Insgesamt ist die institutionelle Aufsicht nach wie vor sehr schwach und unterfinanziert.

Der wohl wichtigste Faktor für das Wachstum des investigativen Sportjournalismus in Westeuropa, wenn auch nicht unbedingt anderswo, waren die verdächtigen Umstände der Vergabe der FIFA Fußball-Weltmeisterschaften 2018 und 2022 an Russland und Katar am 2. Dezember 2010. Im Zuge des darauf folgendem „FIFAgate“-Skandals wurde die Korruption bei der FIFA aufgedeckt, nachdem die Schweizer Polizei und das FBI im Mai 2015 eine Razzia im Zürcher Baur au Lac durchgeführt hatten.<sup>460</sup> In diesem Hotelpalast trafen sich FIFA-Funktionäre, um Geschäfte zu tätigen, wenn der Verband an seinem Schweizer Hauptsitz Kongresse abhielt. Bis dahin handelte es sich bei Recherchen im Sportbereich meist um einmalige Aktionen zu konkreten Fällen. Beispiele hierfür sind die 1980 in Italien bekannt gewordene Totonero-Affäre,<sup>461</sup> bei der acht Profifußballvereine der Manipulation von Spielen für schuldig befunden wurden, Dopingskandale im Radsport, allen voran der Fall Lance Armstrong, der durch das französisch-irische Team von Pierre Ballester von *L'Equipe* und David Walsh von der *Sunday Times* ab 2003 öffentlich gemacht wurde, sowie Steuerhinterziehung und Korruption, etwa die versuchte Bestechung eines internationalen Schiedsrichters durch Juventus Turin, der sogenannte Fall Solti-Lobo,<sup>462</sup> der 1974 von Brian Glanville in der *Sunday Times* enthüllt wurde, oder die „caisse noire“<sup>463</sup> („schwarze Kasse“) des AS St. Etienne in Frankreich, die 1982 von der französischen Regionalzeitung *Loire-Matin* aufgedeckt wurde. Diese Recherchen wurden entweder von „normalen“ Sportjournalisten durchgeführt, die einen Hinweis erhalten hatten oder von investigativen Reportern, die normalerweise über andere Bereiche berichteten. Jennings selbst hatte bereits fast drei Jahrzehnte lang für die Times und Granada Television zu Themen wie Kokainhandel, Korruption in der britischen Polizei oder der Iran-Contra-Affäre recherchiert, bevor er sich ganz der Welt des Sports zuwandte.

Durch FIFAgate hat sich all das geändert. Traditionelle Printmedien stellten neue Journalisten ein oder änderten deren Aufgabenstellung, damit sie sich auf Recherchen zum Sport konzentrierten, wobei die FIFA klar im Mittelpunkt stand. Ebenso verfuhren die Rundfunkveranstalter. Von 2010 bis 2022 gaben große Sender in Frankreich (Canal +), UK, Deutschland (ARD), Argentinien (TPA), Spanien, Dänemark und anderen Ländern mehr als ein Dutzend Dokumentationen (Einzelbeiträge wie auch Serien) über die FIFAgate-Affäre in Auftrag.<sup>464</sup> *EL PRESIDENTE*, die von einer chilenischen Produktionsfirma realisierte achtteilige Verfilmung dieses Skandals, lief 2020 auf Amazon Prime. Sogar amerikanische Medien mischten mit: 2022 brachte Netflix die vierteilige Enthüllungsgeschichte *FIFA*

---

<sup>459</sup> „Casinos, Money Laundering, Underground Banking, and Transnational Organized Crime in East and Southeast Asia: A Hidden and Accelerating Threat“, UNODC, January 2024.

<sup>460</sup> V. Silver, C. Gretler, H. Miller, „FIFA Busts at Baur au Lac: Inside the Five-Star Takedown“, Bloomberg, 27 May 2015.

<sup>461</sup> S. Vernazza, „Totonero, gli arresti in diretta e le „loro“ prigioni: la Serie A finisce a Regina Coeli“, La Gazzetta dello Sport, 20 March 2020.

<sup>462</sup> K. Radnedge, „A potted guide to corruption in football“, Sports Journalists’ Association, 20 June 2006.

<sup>463</sup> Laurent M., „Caisse noire de l’AS Saint-Etienne : le scandale qui a détruit les Verts“, TOPICFOOT, 14 April 2025.

Siehe zum Beispiel: „Coupe du Monde et corruption : au cœur du scandale“ (Canal+); „FIFA Gate. Por el Bien del Fútbol“ (Televisión Pública Argentina).



*Uncovered*<sup>465</sup> über Korruption bei der FIFA, was umso bemerkenswerter war, als Sport in den USA kaum je Gegenstand ernsthafter Recherchen ist.

Das Interesse an investigativem Sportjournalismus wurde auch durch die enorme Wirkung von Hajo Seppelts Dokumentarfilm „*Geheimsache Doping: Wie Russland seine Sieger macht*“<sup>466</sup> geweckt, den die ARD im Dezember 2014 ausstrahlte und der das wahre Ausmaß des staatlich sanktionierten Dopingprogramms Russlands aufdeckte. Auch die vom deutschen Magazin *Der Spiegel* aufgegriffenen Enthüllungen der Website *Football-Leaks* mit Tausenden von vertraulichen und belastenden E-Mails einiger der bekanntesten Fußballprofis aus den Jahren 2015 und 2019 trugen zu dem beispiellosen Interesse an sportspezifischen Recherchen bei.

In den letzten Jahren hat sich die Landschaft jedoch dramatisch verändert. Der Boom war von kurzer Dauer. Die Redakteure sahen in der Öffentlichkeit allmählich eine gewisse „FIFA-Müdigkeit“ – ein Sammelbegriff für das Desinteresse an Beiträgen, die dem Image des Sports schaden. Sie meinten, der Appetit auf Geschichten dieser Art habe nachgelassen, und dieselben Redakteure, die ihre Reporter gedrängt hatten, Konkurrenzpublikationen mit Scoops zu Katar 2022 zu übertrumpfen, reagierten auf ähnliche Vorschläge nun negativ.

Daher hat es der investigative Sportjournalismus nun nicht nur mit einer Krise zu tun, sondern mit einer existenziellen Bedrohung, obwohl er so relevant und notwendig ist wie eh und je. Der Bericht *Substitute: The case for the external reform of FIFA*<sup>467</sup> der Menschenrechtsorganisation Fairsquare aus dem Jahr 2024 ist eine von vielen Studien, die zu dem Schluss kommen, dass Selbstregulierung im Sport ineffektiv ist. Es sei darauf hingewiesen, dass sich die Empfehlungen von Fairsquare auch auf die Arbeit investigativer Sportjournalisten stützen.

Die Dachverbände können in eigener Sache ermitteln, tun dies aber aus Eigeninteresse meist nicht. Die zu diesem Zweck eingerichteten „unabhängigen“ Ethikausschüsse, die Fehlverhalten und Übeltäter identifizieren und eliminieren sollen, scheinen häufiger Rebellen und Abweichler ins Visier zu nehmen als Funktionäre in Machtpositionen. Wenn sie handeln, dann oft, wie es scheint, weil Strafverfolger oder Investigativjournalisten ihnen keine andere Wahl lassen. Daher ist es wichtig zu verstehen, warum der investigative Sportjournalismus heute bedroht ist, wie sich diese Bedrohung äußert und welche Maßnahmen am ehesten dagegen helfen könnten.

## 9.1 Finanzierungskrise

Die größte Herausforderung für den investigativen Sportjournalismus ist heute der Geldmangel. Die – scheinbar unaufhaltsam – wachsende Priorität billig zu produzierender klickbarer digitaler Inhalte hat dazu geführt, dass Medien, die früher Mittel für investigative Recherchen im Sportbereich bereitgestellt haben, mittlerweile davon Abstand nehmen. Solche Recherchen sind zeitaufwändig, und es gibt keine Garantie dafür, dass daraus Artikel

<sup>465</sup> [FIFA Uncovered \(Netflix\)](#).

<sup>466</sup> „[Wie Russland seine Sieger macht\(e\): Die Chronik eines Skandals](#)“, WDR 5 Sport inside, 31. Juli 2021.

<sup>467</sup> „[Substitute: The case for the external reform of FIFA](#)“, FairSquare, October 2024.



werden, die sich veröffentlichen lassen. Die meisten Hinweise führen nicht zu nennenswerten Ergebnissen, und oft ist die mühsame Arbeit an Worten und Bildern am Ende für den Papierkorb. Investigativ Recherchen sind kostspieliger als jede andere Art der Berichterstattung, und zwar nicht nur weil der Output in Wörtern pro Tag bei investigativen Journalisten nur einen Bruchteil so hoch ist wie bei Nachrichtenreportern, sondern auch weil die Arbeit selbst erhebliche Ressourcen erfordert. Open-Source Intelligence (OSINT) und Datenanalysen sind heute wichtige Werkzeuge für investigative Journalisten, aber sie allein reichen nicht aus. Der direkte persönliche Kontakt zu den Quellen ist nach wie vor unerlässlich. Reisen zu Kongressen und Tagungen von Sportverbänden und der Sportbranche im Allgemeinen sind extrem teuer, doch die Teilnahme ist unverzichtbar. Nur wenige Medienorganisationen könnten es sich leisten, über drei Jahre (2023–2025) Reporter nach Kigali, Bangkok oder Asunción zu schicken, um über die FIFA-Kongresse zu berichten, zumal es dabei auch kaum noch Pressekonferenzen gibt. Bei den nächsten beiden FIFA-Kongressen in Vancouver (2026) und Tokio (2027) wird die Teilnahme ebenfalls teuer.

Immer weniger Medien wollen und können Tausende von Euro in Reisen investieren, die nicht unbedingt zu konkreten Ergebnissen führen, vor allem weil die Möglichkeiten zum Dialog mit Funktionären bei diesen Veranstaltungen mittlerweile streng kontrolliert und eingeschränkt wurden. Beim FIFA-Kongress 2025 in Asunción waren 5000 Polizisten – und sogar einige Panzer – im Einsatz,<sup>468</sup> und ein Kordon um das Hotel der FIFA-Oberen hinderte die Journalisten an jeglicher direkten Kontaktaufnahme zu ihnen. Wenn die Journalisten jedoch nicht vor Ort sind, laufen sie Gefahr, die wirklich wichtigen Informationen zu verpassen.

Außerdem hat 2025 die Veruntreuung von Geldern, die für den Bau von Trainingszentren oder Fußballplätzen bestimmt waren, kaum Beachtung gefunden. Durch das tiefe Misstrauen gegenüber vermeintlichen „Eliten“ – sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik – (eines der Merkmale des Populismus) hat das Interesse der Öffentlichkeit nachgelassen, über Dinge informiert zu werden, von denen sie ohnehin überzeugt ist. Geschichten, die vor zehn Jahren zweifellos zu Rücktritten, Verboten und Anklagen geführt hätten, sind heute schnell wieder vom Tisch, und dies trägt dazu bei, dass der enorme Aufwand für solche Recherchen sinnlos erscheint.

Auch in rechtlicher Hinsicht sind Investigativ Recherchen riskant. Immer mehr Medien hüten sich, mit Verleumdungsgesetzen in Konflikt zu geraten oder einen Prozess zu riskieren, den sie sich nicht leisten können, selbst wenn sie sicher sind, im Recht zu sein. Die britischen Medien, die im investigativen Sportjournalismus früher führend waren, sind in diesem Punkt besonders empfindlich geworden, nachdem englische Gerichte in solchen Fällen ruinöse Urteile<sup>469</sup> gefällt haben. In diesem Zusammenhang ist es viel einfacher, billiger und finanziell lohnender, umstrittene oder werbliche Beiträge zu liefern, zumal Vereine, Ligen und Verbände den Zugang zu ihren Spielern, Trainern und Funktionären

---

<sup>468</sup> [Orrabalis S., „FIFA Congress Lands In Paraguay: 5,000 Police Officers Deployed“, Asunción Times, 12 May 2025.](#)

<sup>469</sup> [Banks v Cadwallader Judgment, CA-2022-001390, Royal Courts of Justice, 28 February 2023.](#)

Siehe auch: [A. Antoniou, „Verleumdungsprozess gegen eine Investigativ-Journalistin landet vor dem Obersten Gericht: ein Lackmustest für die Bedeutung des ‚öffentlichen Interesses‘ in Verfahren gegen Journalisten“, IRIS Newsletter, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, IRIS 2022-3:1.](#)



mittlerweile stärker einschränken denn je. Daher üben Publikationen natürlich Selbstzensur.

Die Medien haben zunehmend Angst davor, ihre wichtigsten Inhaltslieferanten mit Beiträgen zu verärgern, die als schädlich für die „Marke“ angesehen werden, und dadurch den so wichtigen Zugang zu verlieren. Hierfür gibt es zahllose Beispiele. Berühmt ist der Fall von Alex Ferguson, dem legendären Trainer von Manchester United, der die BBC sieben Jahre lang von seinen Pressekonferenzen aussperrte,<sup>470</sup> nachdem sie Vorwürfe gegen seinen Sohn Jason wegen dessen Transfersgeschäften erhoben hatte. Auch FIFA-Präsident Gianni Infantino gibt keine Interviews mehr und stellt sich nicht mehr den Fragen der Medien.

Allerdings gibt es lobenswerte Ausnahmen von dieser ungeschriebenen Regel. In Deutschland produzieren die öffentlich-rechtlichen Sender ARD und ZDF mit Dokumentationen wie *Wettbetrug im Fußball – Milliardengeschäft für die Mafia*<sup>471</sup> weiterhin investigative Sportdokumentationen von großer Tiefe und Qualität, insbesondere über den Fußball, obwohl sie Fernsehpartner der Bundesliga sind. Doch damit stehen ARD und ZDF fast allein. Abgesehen von einer Fallstudie über Missbrauch durch einen Schwimmlehrer hat die Vorzeige-Investigativsendung *Panorama* der BBC, in der einige der folgenreichsten Beiträge von Andrew Jennings ausgestrahlt wurden, seit 2021 keine einzige Sendung mehr dem Sport gewidmet.

Kostenbewusste Medien, die früher eine führende Rolle im investigativen Sportjournalismus spielten, haben sich in den letzten Jahren von Sportrecherchen verabschiedet. Die britische *Daily Mail* kündigte 2024 die Verträge von zwei ihrer erfahrensten Sportreporter. Das französische Magazin *France Football*, das ab 2013 dem „Qatargate“-Skandal auf der Spur war, löste sein Rechercheteam vier Jahre später wieder auf. Der Trend betraf den investigativen Journalismus insgesamt, diesen speziellen Bereich aber besonders hart, weil er immer die Domäne von nicht mehr als einer Handvoll Vollzeitspezialisten war – im Printbereich und beim Rundfunk zusammengenommen vielleicht weniger als hundert Personen weltweit. Daher mussten sich viele investigative Reporter, die früher bei etablierten Medien angestellt waren, selbstständig machen. Sie finanzieren und veröffentlichen ihre Arbeit nun selbstständig über Kanäle wie Patreon, Substack oder YouTube und sind dabei auf Unterstützung/Crowdfunding durch ihr Publikum angewiesen. Dieses Modell ist jedoch nicht tragfähig. Einerseits kann es sich nur lohnen, wenn die betreffenden Journalisten bereits so bekannt sind, dass sie ihr Publikum überzeugen können, ihnen in einem neuen Medium zu folgen, und andererseits ist es für angehende investigative Sportjournalisten nahezu unmöglich, sich und ihre Arbeit so bekannt zu machen, dass sie davon leben können. Zudem wird auch die Reichweite der Recherchen unabhängig von ihrer Qualität begrenzt sein, und es ist sehr unwahrscheinlich, dass traditionelle Medien darüber berichten.

Nichts deutet darauf hin, dass sich dieser Trend künftig umkehren wird. Bemerkenswert ist, dass es für den Fußball, die beliebteste Sportart überhaupt, weltweit nur ein einziges investigatives Sportmedium gibt: die norwegische Website und Zeitschrift

---

<sup>470</sup> „Manchester United boss Sir Alex Ferguson ends BBC ban“, BBC, 25 August 2011.

<sup>471</sup> B. Best, „Wettbetrug im Fußball – Milliardengeschäft für die Mafia“, Das Erste, erste Folge der Dokumentationsreihe, ausgestrahlt am 2. März 2016.



Josimar,<sup>472</sup> die von einem abonnementbasierten Modell lebt und im Juni 2025 einen öffentlichen Aufruf starten musste, um den unmittelbar bevorstehenden Bankrott abzuwenden.

## 9.2 Fast völliges Fehlen einer spezifischen Ausbildung

Nach einem 2021 erschienenen Bericht<sup>473</sup> des Global Investigative Journalism Network, einer 2003 gegründeten, von Journalisten geleiteten Organisation mit inzwischen 263 Mitgliedsorganisationen in 97 Ländern, wählen immer mehr Studierende in Europa und den USA Studiengänge in investigativem Journalismus, aber es gibt weltweit so gut wie keine Journalistenschulen, die eine spezielle Ausbildung für investigative Recherchen im Sportbereich anbieten. Ebenso selten sind sportspezifische Module im Rahmen von Studiengängen für investigativen Journalismus.

Dataharvest,<sup>474</sup> auch bekannt als European Investigative Journalism Conference, eine der weltweit größten Konferenzen ihrer Art, die jährlich im belgischen Mechelen stattfindet, bot für 2023 und 2024 nur einen einzigen Workshop zu Sportthemen an. In den meisten Fällen bleibt es den einzelnen Dozenten überlassen, im Rahmen ihres Stundenplans spezifische Ad-hoc-Workshops einzurichten, wie es die St. Mary's University in Twickenham in der Vergangenheit getan hat. Die (englische) Football Writers Association, die weltweit älteste Organisation ihrer Art, versucht seit Jahren erfolglos, bei Colleges und Universitäten im Vereinigten Königreich Workshops und Schulungsprogramme für investigativen Sportjournalismus einzurichten. Es ist bezeichnend, dass die *Ecole Supérieure de Journalisme de Lille*, die einzige französische Hochschule, die einen BA („licence“) in Sportjournalismus anbietet,<sup>475</sup> keine Investigativrecherchen im Curriculum hat und dass ihre Ausbildung in (nicht sportbezogenem) „Investigativ Journalismus“ aus einem zweitägigen Workshop besteht, in dem Sport kein Thema ist.

Investigativer Sportjournalismus unterscheidet sich jedoch so sehr von anderen Arten des Investigativ Journalismus, dass eine spezielle Ausbildung erforderlich ist. Methodik und „Techniken“ mögen oberflächlich betrachtet ähnlich erscheinen, doch der Unterschied liegt in dem undurchsichtigen Umfeld, in dem Journalisten agieren müssen – ein Umfeld, in dem es kaum zu vermeiden ist, persönliche Arbeitsbeziehungen zu Personen aufzubauen, die oft selbst kompromittiert sind. Um dies zu verhindern, braucht es praktische Erfahrung aus erster Hand, und deshalb muss die Ausbildung neuer investigativer Sportjournalisten auch ein Mentoring umfassen. Leider ist ein solches Mentoring an traditionellen Hochschulen nicht möglich.

---

<sup>472</sup> [Website von Josimar](#).

<sup>473</sup> O. Holmey, „The Global Rise of University-Based Investigative Journalism Centers“, *Global Investigative Journalism Network*, 9 March 2021.

<sup>474</sup> [Website von Dataharvest: The European Investigative Journalism Conference](#).

<sup>475</sup> [Website der Université de Lille: Licence professionnelle Métiers de l'information : Métiers du journalisme et de la presse – Parcours Journalisme de Sport](#).



Dies steht in krassem Gegensatz zu der Anzahl von Kursen, die sich mit „Geopolitik im Sport“ befassen, von Birmingham<sup>476</sup> bis Syracuse, New York.<sup>477</sup> Dieses Thema erfreut sich in der akademischen Welt großer Beliebtheit, obwohl viele Praktiker des investigativen Sportjournalismus argumentieren würden, dass das Studieren oder Lehren von „Geopolitik im Sport“ im Jahr 2025 eine solide Grundlage in investigativer Methodik erfordert, die diese Kurse nicht bieten.

Generell scheint es in der akademischen Welt ein bedenklich geringes Bewusstsein dafür zu geben, dass Recherchen zum Sport ein privilegierter Einstieg sind, um zu internationalen Finanzen, politischer Korruption, Geldwäsche, organisierter Kriminalität und, wie oben erwähnt, Geopolitik zu recherchieren. Das Problem ist hier kulturell bedingt und möglicherweise Ausdruck einer Art Aversion in der akademischen Welt dagegen, Sport ebenso ernst zu nehmen wie andere Wirtschaftszweige oder menschliche Aktivitäten. Ein bezeichnendes Beispiel dafür ist, wie viel Platz der Historiker Eric Hobsbawm dem Sport – insgesamt – in seinem Monumentalwerk *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991* einräumt. Hobsbawm, ein begeisterter Fußballfan, der den Eingangsbereich seines Londoner Hauses mit Fußballfotos schmückte und den Sport als „Laienreligion des Proletariats“ bezeichnete, erwähnte den Sport nur auf einer einzigen der 640 Seiten seines zukunftsweisenden Texts. Damit war er typisch für eine Generation von Historikern, die unabhängig von ihren eigenen Neigungen allenfalls in den Fußnoten ihrer Werke Platz für die beliebteste Freizeitbeschäftigung der Menschheit im 20. und 21. Jahrhundert fanden. Allerdings gab es in dieser Hinsicht in den letzten zwei Jahrzehnten auch Fortschritte: Dutzende britische und US-amerikanische Universitäten wie die De Montfort University in Leicester oder die Michigan State University in East Lansing geben der Sportwissenschaft in den Curricula ihrer Graduierten- und Postgraduiertenstudiengänge in Geschichtswissenschaft viel Raum, auch wenn die investigative Dimension, die sie haben mögen, tendenziell retrospektiv ist, also eher postmortal als praktisch. Die Journalistenschulen müssen leider noch nachziehen.

Da es bei den etablierten Medien kaum noch Jobs für investigative Sportjournalisten gibt und keine Fachdozenten zur Verfügung stehen, die als Mentor fungieren oder das nötige Handwerkszeug vermitteln, gibt es für angehende Sportjournalisten keinen klaren akademischen oder beruflichen Weg, um ihren Beruf zu erlernen. Die wenigen neuen Namen, die in den letzten Jahren im Bereich des investigativen Sportjournalismus aufgetaucht sind und bedeutende Arbeiten veröffentlicht haben, waren allein auf sich selbst und den guten Willen etablierter Kollegen angewiesen, um in der Branche überhaupt Fuß zu fassen. Ein berühmter Fußballautor, der verstorbene Patrick Barclay, sagte einmal zu einem angehenden Sportjournalisten, der ihn um Rat gefragt hatte: „Geh zum Fernsehen.“ Heute hätte er gesagt: „Geh in die Kommunikation“. Mit anderen Worten: Werde „Content Provider“ für die Branche. Und genau das machen die meisten jungen Leute, die Sportjournalismus studieren, weil sie damit ihren Lebensunterhalt verdienen können, was mit investigativem Sportjournalismus nicht möglich ist.

---

<sup>476</sup> [Website der University of Birmingham: Politics and Sport Programmes](#).

<sup>477</sup> [Website der Syracuse University – Maxwell School of Citizenship & Public Affairs](#).



## 9.3 Komplizenschaft zwischen etablierten Medien und globalem Sportgeschäft

Viele der wichtigsten Medienkonzerne der Welt haben im Sport inzwischen eigene Interessen und halten Rechte an den beliebtesten Wettkämpfen und Veranstaltungen. Daher scheuen sie sich, korrupte oder kriminelle Aktivitäten im Sport aufzudecken. Es ist unwahrscheinlich, dass sie Mittel für investigativen Journalismus in diesem Bereich bereitstellen, und sie sind auch nicht geneigt, über die Ergebnisse unabhängiger Recherchen zu berichten, weil dies den Wert der Rechte beeinträchtigen könnte, für die sie Millionen, manchmal Hunderte von Millionen, ausgegeben haben. Beispiele sind die Partnerschaften zwischen Rupert Murdochs NewsCorp und der Premier League oder zwischen Time-Warner/Discovery und den Olympischen Spielen, der World Cycling Tour und der UEFA Champions League. Es ist üblich, dass Journalisten sich scheuen, zu kontroversen Themen zu recherchieren, die die Beziehungen ihres Arbeitgebers zu einem Dachverband oder Sponsor stören könnten.

Außerdem haben Mainstream-Medien in vielen europäischen Ländern direkte Verbindungen zu Sportorganisationen. In Spanien etwa haben die populärsten Sportpublikationen Sonderbeziehungen zu den beiden Giganten der Fußballliga. Real Madrid hat *Marca* und *As* auf seiner Seite, während sich der FC Barcelona von *Sport* und *Mundo Deportivo* in ein positives Licht rücken lässt. In Italien steht der *Corriere della Sera* dem AC Mailand nahe. In Frankreich veranstaltet die Amaury-Gruppe, zu der unter anderem *L'Equipe* gehört, über ihre Tochtergesellschaft Amaury Sports Organisation auch die Tour de France, die Rallye Paris-Dakar, den Paris Marathon und die French Golf Open. Die zunehmende Konzentration der Medien bei wenigen multinationalen Konzernen hat dieses Phänomen noch verschärft. Dies könnte erklären, warum sich manche Sportjournalisten scheuen, zu kontroversen Angelegenheiten zu recherchieren, die womöglich mit ihrem Arbeitgeber verbundene Unternehmen betreffen.

Die zahlreichen meist erst vor Kurzem gegründeten Organisationen, die sich nach eigener Aussage um die „Integrität des Sports“ kümmern und sich für investigativen Journalismus einsetzen und die normalerweise Möglichkeiten bieten würden, investigative Recherchen im Sportbereich zu veröffentlichen, sind im Großen und Ganzen selbst Teil des globalen Ökosystems des Sports bzw. werden von Staaten unterstützt, die den Sport für geopolitische Zwecke nutzen. Das International Centre for Sport Security (ICSS),<sup>478</sup> die Association internationale de la presse sportive (AIPS), die International Sports Press Association<sup>479</sup> und die Sport Integrity Global Alliance (SIGA)<sup>480</sup> werden alle zumindest teilweise von Katar finanziert, Eigentümer des aktuellen Champions-League-Siegers Paris Saint-Germain FC und des TV-Senders beIN sports und im letzten Vierteljahrhundert Ausrichter Dutzender großer internationaler Wettbewerbe. Sie mögen Preise und Auszeichnungen an Journalisten vergeben, aber sie geben keine Arbeiten in Auftrag, die diese Organisationen in Frage stellen könnten.

---

<sup>478</sup> [Website des ICSS](#).

<sup>479</sup> [Website des AIPS](#).

<sup>480</sup> [Website der SIGA](#).



## 9.4 Bedeutung der institutionellen Finanzierung

Zu den Herausforderungen, mit denen der investigative Journalismus insgesamt konfrontiert ist, wurden schon diverse Kommentare veröffentlicht, wie zu Beginn dieses Kapitels erwähnt, doch eingehende wissenschaftliche Untersuchungen, die sich speziell mit investigativem Sportjournalismus befassen, finden sich kaum. Die wenigen, die es gibt, sind veraltet und haben nichts mit den brutalen Realitäten der Arbeit in diesem Bereich zu tun, denn die meisten Aufsätze behandeln fast ausschließlich die finanzielle Seite des Problems und lassen die zentralen Themen Ausbildung und Veröffentlichungsmöglichkeiten leider außer Acht. Es gibt Ausnahmen, wie den – allerdings schon fünf Jahre alten – EMRG-Bericht „Deep-rooted economic crises challenge investigative journalism worldwide“,<sup>481</sup> aber diese sind äußerst selten; und auch das ist Teil des Problems.

Der einzige Lichtblick in dieser trostlosen Landschaft sind die Zuschüsse von Stellen wie IJ4EU<sup>482</sup> und Journalismfund Europe<sup>483</sup> in der EU. Außerhalb Europas ist die Lage ebenfalls kritisch. Bei diesen speziellen Fonds setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass investigative Recherchen im Sport ebenso nötig sind wie in jedem anderen Bereich menschlicher Aktivitäten. Ohne die Mittel, die Stellen wie diese jedes Jahr verteilen, hätten viele bahnbrechende Sportrecherchen nie das Licht der Welt erblickt. Eine Handvoll halb unabhängiger Organisationen wie Play The Game leisten ebenfalls einen wichtigen Beitrag. Dennoch ist die Unterfinanzierung des investigativen Sportjournalismus auf institutioneller Ebene nach wie vor chronisch, und der Mangel an Ressourcen ist heute sein größtes Problem. In den USA hat die Trump-Administration die Mittel für USAID gestrichen<sup>484</sup> und dabei auch in mehr als 30 Ländern die Zuschüsse für unabhängige Medien eingefroren, obwohl der Kongress die Mittel bereits genehmigt hatte. Dies wird verheerende Auswirkungen auf die betroffenen Medien und auf Ad-hoc-Recherchegruppen haben, die bei ihrer Arbeit auf diese Mittel angewiesen waren. Zu diesen Gruppen gehören das Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP) und das International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), die in letzter Zeit eine wachsende Zahl sportspezifischer Beiträge finanziert haben. Das globale Defizit wird sich auf etwa USD 265 Millionen pro Jahr belaufen und 6000 Journalisten weltweit betreffen.<sup>485</sup> Umso wichtiger ist es, dass Europa seine diesbezüglichen Bemühungen verstärkt. Dazu müssen die Institutionen, darunter auch die Hochschulen, allerdings erst einmal erkennen, wie wichtig investigative Recherchen im Sportbereich sind, und bis dahin ist es noch ein sehr weiter Weg.

---

<sup>481</sup> [Policy brief, „Deep-rooted economic crises challenge investigative journalism worldwide“, The Media for Democracy Monitor, 11 November 2020.](#)

<sup>482</sup> [Website von Investigative Journalism for Europe \(IJ4EU\).](#)

<sup>483</sup> [Website von Journalismfund Europe.](#)

<sup>484</sup> [USA: „Trump’s foreign aid freeze throws journalism around the world into chaos“, Reporters Without Borders, 3 February 2025.](#)

<sup>485</sup> [D. Kenner, S. Ellefson, Foreign aid freeze decimates investigative news outlets internationally, International Consortium of Investigative Journalists, 12 February 2025.](#)



# 10. Künstliche Intelligenz (KI) im Journalismus: negative und positive Implikationen

*Dr. Theresa Josephine Seipp – Forscherin am Institut für Informationsrecht (IViR), Rechtswissenschaftliche Fakultät Amsterdam, Universität Amsterdam*

Künstliche Intelligenz (KI) hat im Journalismus in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen und nahezu jede Phase der Nachrichtenproduktion durchdrungen, von der Sammlung und Produktion bis zur Verbreitung und Personalisierung. Der Klarheit halber sei erwähnt, dass sich die Definition von KI in diesem Zusammenhang auf die Aussage stützt, dass sie „typischerweise die Form ‚enger‘ Computersysteme annimmt, die sich auf spezifische Aufgaben und Probleme konzentrieren, die meist mit menschlichen Fähigkeiten assoziiert werden“.<sup>486</sup> Diese Definition entspricht der üblichen Verwendung des Begriffs in der Nachrichtenbranche, wo „KI“ als Oberbegriff für verschiedene Technologien und Techniken dient, mit denen Aufgaben automatisiert werden, für die traditionell Menschen benötigt werden.<sup>487</sup>

Durch diese Integration ist KI in der Branche zu einer zentralen infrastrukturellen und redaktionellen Kraft geworden.<sup>488</sup> KI und Algorithmen beeinflussen heute die redaktionellen Entscheidungen, die Moderation von Inhalten, die Empfehlung von Nachrichten und die Analyse der Leserschaft, wobei sich wirtschaftliche, technologische und redaktionelle Logiken vermischen.<sup>489</sup> Allerdings ist der Einsatz von KI im Journalismus nicht unumstritten. Manche sehen in der KI ein revolutionäres Werkzeug mit transformativem Potenzial, während andere einen Hype sehen – eine Dynamik, die zu einer Verzerrung von Erwartungen und politischen Prioritäten führen kann.<sup>490</sup>

Angesichts des technologischen Hypes, insbesondere in der Journalismus Branche, kommt es auf Stabilität und Resilienz an. Die zunehmende Integration von KI in den Journalismus wirft vielfältige Probleme auf, und mögliche Lösungen erfordern die Untersuchung verschiedener Interessenträger, Technologien und Geschäftsmodelle. Auch strukturelle und infrastrukturelle Abhängigkeiten von Technologieanbietern sowie ethische

<sup>486</sup> Dodds, T. u. a., „[Knowledge Silos as a Barrier to Responsible AI Practices in Journalism? Exploratory Evidence from Four Dutch News Organisations](#)“ Journalism Studies (2025) 1; Meredith Broussard, „Artificial Unintelligence: How Computers Misunderstand the World“ (MIT Press 2018); Melanie Mitchell, „Artificial Intelligence: A Guide for Thinking Humans“ (Paperback, Pelican (Penguin Books) 2020).

<sup>487</sup> Simon, F., „[AI in the News: Retooling, Rationalizing, and Reshaping Journalism and the Public Arena](#)“ (2024) Tow Center for Digital Journalism.

<sup>488</sup> Diakopoulos, N., „[Automating the News: How Algorithms Are Rewriting the News](#)“ (Harvard University Press 2019); Simon (Fn. 2).

<sup>489</sup> Simon (Fn. 2); Dodds, T., Lewis, S.C., Zamith, R., „[The AI Turn in Journalism](#)“ (2025) Journalism.

<sup>490</sup> Porlezza, C., „[Promoting Responsible AI: A European Perspective on the Governance of Artificial Intelligence in Media and Journalism](#)“ (2023) 48 Communications 370; Dodds, Lewis, Zamith (Fn. 4).



Fragen, etwa in Bezug auf Vielfalt, öffentliches Vertrauen und Verantwortung, rücken zunehmend in den Mittelpunkt.<sup>491</sup>

In diesem Kapitel werden die Auswirkungen von KI auf den Journalismus untersucht, wobei sowohl positive als auch negative Effekte beleuchtet werden. Im Mittelpunkt stehen vor allem zwei Bereiche: die Implikationen innerhalb der Redaktionen und die breiteren gesellschaftlichen Auswirkungen. Faktoren wie Medienmarktstrukturen, Konzentration und Wettbewerb sind wichtig, um zu verstehen, wie Nachrichtenredaktionen KI einsetzen und wie sich dies auf die Gesellschaft auswirkt, doch hierzu knüpft das vorliegende Kapitel an die anderen Kapitel – insbesondere Kapitel 2 – an, in denen auf diese Themen näher eingegangen wird.

## 10.1 Negative Auswirkungen: Wie wirkt sich KI im Journalismus aus?

### 10.1.1 In den Redaktionen

KI spielt in den Redaktionen schon lange eine Rolle, und ihre Bedeutung nimmt weiter zu, was zu einer neuen Dynamik von Macht und Verantwortung führt.<sup>492</sup> Die zunehmende Integration von KI kann die Produktion vereinfachen und beschleunigen und damit Zeit, Geld und Handarbeit sparen, doch es gibt auch potenziell negative Auswirkungen.<sup>493</sup> Einige Redaktionen nutzen KI-gestützte Analysen beispielsweise, um zu entscheiden, welche Beiträge auf ihrer Website an prominenter Stelle platziert werden sollen. Dadurch können unbeabsichtigt klickfreundliche oder reißerische Inhalte gegenüber ausführlicher Lokalberichterstattung bevorzugt werden, was die redaktionelle Vielfalt einschränkt und die journalistischen Prioritäten vom öffentlichen Interesse in Richtung Popularität verschiebt.<sup>494</sup> Vor diesem Hintergrund geben die Auswirkungen der KI auf journalistische Werte, redaktionelle Unabhängigkeit, den Berufsstand der Journalisten und die Zuweisung der Ressourcen im Medienökosystem Anlass zu großer Sorge.

---

<sup>491</sup> Porlezza (Fn. 5); Helberger, N., „FutureNewsCorp, or How the AI Act Changed the Future of News“ (2024) 52 Computer Law & Security Review 105915; Simon, F., „Escape Me If You Can: How AI Reshapes News Organisations' Dependency on Platform Companies“ (2023) Digital Journalism 1; Seipp, T.J. u. a., „Dealing with Opinion Power in the Platform World: Why We Really Have to Rethink Media Concentration Law“ (2023) Digital Journalism; Van Drunen, M.Z., Fechner, D., „Safeguarding Editorial Independence in an Automated Media System: The Relationship Between Law and Journalistic Perspectives“ (2023) 11 Digital Journalism 1723; Helberger, N. u. a., „Towards a Normative Perspective on Journalistic AI: Embracing the Messy Reality of Normative Ideals“ (2022) 10 Digital Journalism 1605.

<sup>492</sup> Beckett C., „New Powers, New Responsibilities: A Global Survey of Journalism and Artificial Intelligence“ (LSE, POLIS und Google News Initiative 2019), Beckett, C., Yaseen, M., „Generating Change A Global Survey of What News Organisations Are Doing with AI“ (JournalismAI Polis 2023); Simon (Fn. 2).

<sup>493</sup> Simon (Fn. 2); Cools, H., Diakopoulos, N., „Uses of Generative AI in the Newsroom: Mapping Journalists' Perceptions of Perils and Possibilities“ (2024) Journalism Practice 1.

<sup>494</sup> Dodds, T. u. a., „Popularity-driven Metrics: Audience Analytics and Shifting Opinion Power to Digital Platforms“ (2023) Journalism Studies 1.



### 10.1.1.1 Bias, Intransparenz und journalistische Werte

Der zunehmende Rückgriff auf KI kann eingebettete Vorurteile („Bias“) verstärken, weil KI-Systeme, die mit nicht repräsentativen oder historisch verzerrten Daten trainiert wurden, zu Fehlern und zur Marginalisierung von Minderheitenperspektiven führen können.<sup>495</sup> Wenn etwa eine Journalistin oder ein Journalist zur Produktion von Beiträgen KI-Systeme einsetzt, könnten die Perspektiven wohlhabender, städtischer Bevölkerungsgruppen in den zugrunde liegenden Archiven oder Datensätzen überrepräsentiert sein. Dieses Ungleichgewicht kann zu einer verzerrten Berichterstattung führen, durch die ländliche Gebiete oder unterrepräsentierte Gruppen marginalisiert werden, was den Wert des Lokaljournalismus schmälert und seine staatsbürgerliche Funktion schwächt. Ebenso können Algorithmen, die für Engagement-Metriken – wie Klickraten – optimiert sind, reißerische oder emotional provozierende Inhalte bevorzugen und damit Stereotypen perpetuieren, während fundierte Berichterstattung von öffentlichem Interesse marginalisiert wird.

Ein solcher Bias kann systembedingte Ungleichheiten verstärken und die Vielfalt untergraben, die der Journalismus anstrebt. Selbst intern entwickelte KI-Tools sind problematisch, wenn sie sich nicht an klaren redaktionellen Grundsätzen orientieren. Die Undurchsichtigkeit vieler KI-Systeme erschwert die redaktionelle Aufsicht und führt mit Blick auf die Verantwortlichkeit für Sorgfalt und Ethik im Nachrichtenbereich zu neuen Governance-Problemen.<sup>496</sup> Darüber hinaus lassen sich journalistische Werte wie Vielfalt nicht ohne Weiteres in rechnerische Parameter übersetzen, weil sie vielschichtig und kontextabhängig sind und es keine allgemein anerkannten Definitionen gibt.<sup>497</sup> Aktuelle KI-Modelle können keine journalistischen Urteile treffen,<sup>498</sup> und daher ist es schwer, Vielfalt messbar zu operationalisieren, ohne ihre wesentlichen normativen und gesellschaftlichen Dimensionen zu überblicken.<sup>499</sup>

Abgesehen von diesen Schwierigkeiten müssten KI-Modelle erklärbar und transparent sein, damit die Beachtung redaktioneller Werte überwacht und überprüft werden kann, wozu kleineren lokalen und regionalen Nachrichtenorganisationen aber oft die Ressourcen fehlen. Kurzum: In KI-Systeme eingebettete Verzerrungen stellen eine erhebliche Bedrohung für die journalistische Integrität dar, weil diese Systeme durch ihre Trainingsdaten und das Design der Algorithmen häufig bestehende gesellschaftliche Vorurteile perpetuieren und verstärken, was dazu führen kann, dass Stimmen von Minderheiten marginalisiert und vorherrschende Narrative in der Nachrichtenberichterstattung bestätigt werden.

Die Intransparenz von KI-Systemen ist eine große Herausforderung für die journalistische Integrität, denn weil diese Technologien eine „Black Box“ sind, wird es

---

<sup>495</sup> Cools, Diakopoulos (Fn. 8); Schjøtt Hansen, A. u. a., „Initial White Paper on the Social, Economic, and Political Impact of Media AI Technologies“ (2020); Porlezza (Fn. 5).

<sup>496</sup> Dodds u. a. (Fn. 1); Porlezza (Fn. 5).

<sup>497</sup> Vrijenhoek et. al. (Fn. 12).

<sup>498</sup> Simon (Fn. 2); Schjøtt Hansen u. a. (Fn. 10); Vrijenhoek, S., et. al., „Diversity of What? On the Different Conceptualizations of Diversity in Recommender Systems“, The 2024 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (ACM 2024); Vrijenhoek, S. et. al., „RADio\* – An Introduction to Measuring Normative Diversity in News Recommendations“ (ACM 2023); Helberger u. a. (Fn. 6).

<sup>499</sup> Helberger et. al. (Fn. 6); Vrijenhoek et. al. (Fn. 12).



immer schwieriger, algorithmischen Bias und Fehler in Nachrichteninhalten zu erkennen und zu korrigieren.<sup>500</sup> Besonders akut geworden ist dies mit dem Aufkommen generativer KI-Modelle, bei denen die Komplexität der Systeme und ihrer Entscheidungsprozesse potenzielle Verzerrungen oder Fehler in der Berichterstattung verschleiern und damit die professionelle Autonomie von Journalisten gefährden könnte.<sup>501</sup> Noch verschärft werden diese Probleme durch die Abhängigkeit von externen KI-Anbietern, weil Nachrichtenorganisationen oft nicht über das technische Know-how verfügen, um diese Systeme wirksam zu prüfen, und deshalb die entscheidende redaktionelle Kontrolle möglicherweise eher technologischen Zwängen als journalistischen Werten unterordnen.<sup>502</sup> Im Spannungsfeld zwischen der Realisierung der operativen Effizienz, die der KI-Einsatz ermöglicht, und der Wahrung von professioneller Autonomie und redaktioneller Unabhängigkeit müssen Redaktionen angesichts dieser Dynamik umsichtig agieren, wie Wissenschaftler festgestellt haben.<sup>503</sup> Sowohl in der Branche als auch in der Wissenschaft wird darauf hingewiesen, dass KI unter wirtschaftlichen und wettbewerblichen Aspekten zunehmend als ein Muss dargestellt wird. In der Praxis kann diese Darstellung Journalisten so unter Druck setzen, dass sie solche Tools einsetzen, obwohl sie mit Blick auf die redaktionelle Qualität und andere zentrale Aspekte des Journalismus Bedenken haben.<sup>504</sup> Gleichzeitig stellen Wissenschaftler und Praktiker fest, dass die realistische Möglichkeit für Nachrichtenorganisationen, auf den Einsatz von KI zu verzichten, rapide schwindet. Daher muss dringend darüber nachgedacht werden, welche ethischen Verantwortlichkeiten, Rechte und Governance-Strukturen benötigt werden, um die Integrität des Journalismus zu wahren.<sup>505</sup>

#### 10.1.1.2 Verschiebungen bei Berufsidentität, Publikumsbeziehung und Meinungsmacht

Die Automatisierung von Routineaufgaben wie Sport-, Finanz- und Wetterberichterstattung hat zwar Zeit gespart, birgt aber auch die Gefahr einer Dequalifizierung von Journalisten und könnte die Chancen von Berufseinsteigern oder Nachwuchsjournalisten schmälern.<sup>506</sup> Da die Routineberichterstattung zunehmend automatisiert wird, können Journalisten möglicherweise nicht mehr die grundlegenden Fähigkeiten entwickeln, die für ein komplexeres investigatives und analytisches Arbeiten unerlässlich sind, sodass dem Berufsstand der Nachwuchs ausgeht.<sup>507</sup> Daher kann die Automatisierung zu einem Verlust an Berufsidentität führen und den „Human Touch“ verringern, der für ein differenziertes

<sup>500</sup> Simon (Fn. 2).

<sup>501</sup> Cools, Diakopoulos (Fn. 8).

<sup>502</sup> Dodds u. a. (Fn. 1).

<sup>503</sup> Cools, H., De Vreese, C., „[From Automation to Transformation with AI-Tools: Exploring the Professional Norms and the Perceptions of Responsible AI in a News Organization](#)“ (2025) Digital Journalism 1; Cools, Diakopoulos (Fn. 8).

<sup>504</sup> Beckett, Yaseen, p. 22 (Fn. 7); Simon (Fn. 2); Cools, H., Van Gorp, B., Opgenhaffen, M., „[When Algorithms Recommend What's New\(s\): New Dynamics of Decision-Making and Autonomy in Newsgathering](#)“ (2021) 9 Media and Communication 198.

<sup>505</sup> Cools, H., „[AI Is No Longer Optional, and That's a Problem](#)“ (28 April 2025, Medium); Newman, N. u. a., „[Reuters Institute Digital News Report 2025](#)“, Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford, UK.

<sup>506</sup> Cools, Diakopoulos (Fn. 8); Simon (Fn. 2).

<sup>507</sup> Cools, Diakopoulos (Fn. 8).



Storytelling wichtig ist. Vor allem im Lokal-, Regional- und Communityjournalismus ist der direkte Kontakt mit dem Publikum und der Bevölkerung oft unerlässlich, um Themen zu finden, Vertrauen aufzubauen und ein Gefühl der Inklusion und Partizipation zu fördern.<sup>508</sup> KI kann zwar dabei helfen, Zielgruppen zu verstehen, zu definieren und anzusprechen, aber sie birgt auch die Gefahr, persönliche Beziehungen zu untergraben, die Repräsentation zu schmälern und Vertrauen zu zerstören.

Darüber hinaus kann die Rolle der KI bei der Kuratierung von Inhalten und der Identifizierung von Trends zu einer Verschiebung von journalistischen Prioritäten führen und die redaktionelle Aufmerksamkeit auf Themen lenken, die durch Algorithmen verstärkt werden.<sup>509</sup> Diese Verschiebung kann im Widerspruch zu traditionellen Gatekeeping-Rollen stehen, bei denen von Journalisten erwartet wird, dass sie dem öffentlichen Interesse Vorrang vor Social-Media-Trends einräumen.<sup>510</sup> Somit könnten Journalisten und Redakteure zunehmend Entscheidungen treffen, die sich an einem Datenkonstrukt orientieren, also an einem durch Datenanalysen definierten Zielpublikum, statt an gesellschaftlichen Erwartungen, wonach Journalismus dem öffentlichen Interesse zu dienen hat.<sup>511</sup>

Im Zusammenhang mit der Verbreitung und Rezeption von Nachrichten stellt sich die wichtige Frage, inwieweit plattformbasierte Tools unternehmerische oder kommerzielle Logiken verinnerlichen, die mit den normativen journalistischen Werten der Unparteilichkeit und Vielfalt in einem Spannungsverhältnis stehen, das angesichts der demokratischen Funktion des Journalismus besonders problematisch ist.<sup>512</sup> Der algorithmische Zuschnitt von Nachrichtenströmen auf Basis von Nutzerprofilen und -präferenzen kann daher dazu führen, dass Nutzer jeweils nur eine selektive Auswahl an Beiträgen zu sehen bekommen.<sup>513</sup> Darüber hinaus können Verschiebungen in der Kontrolle über redaktionelle Entscheidungsprozesse und in der Art und Weise, wie Inhalte und Nachrichten den Zielgruppen empfohlen und präsentiert werden, – insbesondere in Bezug auf die von Publikumsanalysen geprägte Inhaltsproduktion und die auf die Plattformlogik zugeschnittene Verbreitung – zu einer Verschiebung der Meinungsmacht führen, bei der

---

<sup>508</sup> Borchardt, A., „Go, Robots, Go! The Value and Challenges of Artificial Intelligence for Local Journalism“ (2022) 10 Digital Journalism 1919; European University Institute, Verza, S., Blagojev, T., Borges, D., Kermer, J. u. a., „Uncovering news deserts in Europe – Risks and opportunities for local and community media in the EU“, Verza, S. (ed.), Blagojev, T. (ed.), Borges, D. (ed.), Kermer, J. (ed.), Trevisan, M. (ed.), Reviglio, U. (ed.), Publications Office of the European Union, 2024; LeBrun, B., Todd, K., Piper, A., „Buying the News: A Quantitative Study of the Effects of Corporate Acquisition on Local News“ (2024) 26 New Media & Society 2189; Stroud, N.J., Van Duyn, E., „Curbing the Decline of Local News by Building Relationships with the Audience“ (2023) 73 Journal of Communication 452.

<sup>509</sup> Eder, M., Sjøvaag, H., „Artificial Intelligence and the Dawn of an Algorithmic Divide“ (2024) 9 Frontiers in Communication; Cools, Diakopoulos (Fn. 8); Sjøvaag, H., „The Business of News in the AI Economy“ (2024) 45 AI Magazine 246; Dodds u. a. (Fn. 1).

<sup>510</sup> Dodds, Lewis, Zamith (Fn. 4).

<sup>511</sup> Dodds u. a. (Fn. 9).

<sup>512</sup> Van Drunen, Fechner (Fn. 6); Helberger, H., „Challenging Diversity – Social Media Platforms and a New Conception of Media Diversity“ in Damian Tambini, Martin Moore (eds.), Digital Dominance (Oxford University Press 2018); Seipp u. a. (Fn. 6); Helberger, N., „The Political Power of Platforms: How Current Attempts to Regulate Misinformation Amplify Opinion Power“ (2020) 8 Digital Journalism.

<sup>513</sup> Porlezza (Fn. 5).



die Macht über die Meinungsbildungsprozesse von den traditionellen Medien auf Plattformen und KI- und Technologiefirmen übergeht.<sup>514</sup>

#### 10.1.1.3 Ressourcengefälle, Lokal- und Regionalredaktionen und die algorithmische Kluft

Das Ressourcengefälle hat auf den KI-Einsatz in den Redaktionen erhebliche Auswirkungen. Große, gut ausgestattete Organisationen entwickeln eigene Systeme und verstärken damit die Dynamik von „Gewinnern und Verlierern“ im Nachrichtenökosystem.<sup>515</sup> Gut ausgestattete Nachrichtenorganisationen haben Wettbewerbsvorteile, weil sie in KI-Infrastruktur, Talente und Produktentwicklung investieren können.<sup>516</sup> Daher sind sie besser in der Lage, mit Technologieanbietern günstige Bedingungen auszuhandeln und zu bestimmen, wie die KI in ihre Arbeitsabläufe eingebunden wird. Kleinere und weniger gut ausgestattete Medienunternehmen drohen hingegen Marginalisierung, geringere Verhandlungsmacht und begrenzter Zugang zu den strategischen Vorteilen, die KI-Technologien versprechen. Kleinere Lokal- und Regionalredaktionen verfügen oft nicht über die Mittel für eine interne KI-Entwicklung und sind auf Drittanbieter angewiesen, was die Abhängigkeit erhöht und die Marginalisierung noch verschärfen kann.<sup>517</sup>

Qualifikation, Schulung und Wartung sind ständige Hürden, wobei die Fortbildung nicht gleichmäßig verteilt ist, sodass eine „algorithmische Kluft“ droht, sowohl bei der Produktion als auch bei der Bereitstellung von Diensten für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen.<sup>518</sup> Untersuchungen zeigen, dass die Einführung von KI in lokalen und regionalen Nachrichtenredaktionen daher nach wie vor relativ langsam vorangeht, auch wenn der Einsatz von leicht zugänglichen Tools wie ChatGPT und anderen großen Sprachmodellen (LLMs) weiter zunimmt.<sup>519</sup> Insgesamt kann das Ressourcengefälle die Konzentration verstärken und die Tragfähigkeit des unabhängigen Journalismus bedrohen. Die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs um wirtschaftliche und technologische Ressourcen ist von entscheidender Bedeutung, ebenso wie die Verhinderung der Machtkonzentration in KI-basierten Medienökosystemen. Diese Ziele können durch Maßnahmen wie nationale Vorschriften zur Medienkonzentration und Regelungen für digitale Märkte erreicht werden. Hierauf wird in Kapitel 2 näher eingegangen.

---

<sup>514</sup> Nielsen, R.K., Ganter, S.A., „The Power of Platforms“ (Oxford University Press 2022); Helberger (Fn. 28); Seipp et.al. (Fn. 6).

<sup>515</sup> Sjøvaag (Fn. 25); Eder, Sjøvaag (Fn. 25); Piasecki, S., Helberger, N., „A Nightmare to Control: Legal and Organizational Challenges around the Procurement of Journalistic AI from External Technology Providers“ (2025) *The Information Society* 1; Wilczek, B., Haim, M., Thurman, N., „Transforming the Value Chain of Local Journalism with Artificial Intelligence“ (2024) *AI Magazine*.

<sup>516</sup> Simon, p. 37 (Fn. 2).

<sup>517</sup> Borchardt (Fn. 24).

<sup>518</sup> Eder, Sjøvaag (Fn. 25).

<sup>519</sup> Rinehart, A., Kung, E., „Artificial Intelligence in Local News: A Survey of US Newsrooms' AI Readiness“ (Associated Press 2022); Eder, M., Sjøvaag, H., „Falling behind the Adoption Curve: Local Journalism's Struggle for Innovation in the AI Transformation“ (2025) *Journal of Media Business Studies* 1.



## 10.1.2 Gesellschaftliche Aspekte

Diese Dynamik und der zunehmende Einsatz von KI im Journalismus werden von Publikum und Gesellschaft verschieden wahrgenommen, haben aber unbestreitbar gesellschaftliche Folgen. Empirische Studien zur Wahrnehmung von KI im Journalismus durch das Publikum zeigen unterschiedliche Haltungen: Das Publikum erkennt oft nicht, wenn bei der Erstellung von Inhalten KI eingesetzt wird, doch wenn der KI-Einsatz bekannt ist, verstärkt dies tendenziell die Sorge vor Manipulation und Authentizitätsverlust,<sup>520</sup> wobei länderübergreifende Untersuchungen zeigen, dass die Größe dieser Sorge in Abhängigkeit von Region, Altersgruppe und sozioökonomischen Kategorien erheblich variiert.<sup>521</sup>

Die Vorstellung von einer allgemeinen „Authentizitätskrise“ sollte daher als kontextspezifisch verstanden werden. Sie spiegelt eher bestimmte Bevölkerungsgruppen wider als einen einheitlichen oder globalen Konsens.<sup>522</sup> Die Menschen wünschen sich bei KI-generierten Inhalten generell Transparenz, und Studien zeigen, dass sich die meisten Nutzer unabhängig von inhaltlicher Qualität oder Richtigkeit manipuliert fühlen würden, wenn sie über einen KI-Einsatz nicht aufgeklärt würden.<sup>523</sup> Die derzeitigen Transparenzanforderungen, wie sie in Artikel 50 der KI-Verordnung festgelegt sind, erfüllen die Erwartungen des Publikums allerdings nicht, weil sie nur Basisinformationen vorsehen, ohne aussagekräftige Angaben zu Fähigkeiten, Grenzen oder Vertrauenswürdigkeit des KI-Systems – was die Notwendigkeit umfassenderer Transparenzmaßnahmen unterstreicht.<sup>524</sup>

Darüber hinaus scheinen die Auswirkungen der KI auf Desinformation und Deepfakes in den sozialen Medien ein zweischneidiges Schwert zu sein. Generative KI beschert legitimen Akteuren Effizienzgewinne, kann aber auch als Waffe eingesetzt werden, um massenhaft Deepfakes, Spam und Fehlinformationen zu erzeugen.<sup>525</sup> Menge und Plausibilität KI-generierter Fehlinformationen stellen bestehende Überprüfungspraktiken in Frage und drohen das traditionelle journalistische Gatekeeping zu überfordern.<sup>526</sup> Die öffentliche Besorgnis über die Verbreitung KI-basierter Desinformation ist groß, doch die Reaktionen von Regulierern und Journalisten hinken den technischen Fortschritten hinterher, was negative Auswirkungen auf die Gesellschaft insgesamt haben könnte. Dies kann zu einem Vertrauensverlust führen und die Qualität der Nachrichten mindern, wenn sich der Einsatz KI-basierter Systeme nicht an professionellen Standards orientiert. Wie einige Untersuchungen zeigen, scheint das Vertrauen des Publikums in Nachrichten

<sup>520</sup> Piasecki, S. u. a., „AI-Generated Journalism: Do the Transparency Provisions in the AI Act Give News Readers What They Hope For?“ (2024) 13 Internet Policy Review; Thomson, T.J. u. a., „Generative AI and Journalism: Content, Journalistic Perceptions, and Audience Experiences“ (figshare, 2025); Thomson u. a. (Fn. 38); Etzrodt, K. et al., „What HMC Teaches Us About Authenticity“ (2024) 8 Human-Machine Communication 227.

<sup>521</sup> Nic Newman u. a., „Reuters Institute Digital News Report 2024“ (Reuters Institute for the Study of Journalism 2024), abgerufen am 18. August 2025. (Fn. 21)

<sup>522</sup> Dodds, Lewis, Zamith (Fn. 4).

<sup>523</sup> Piasecki et al. (Fn. 36).

<sup>524</sup> ibid.

<sup>525</sup> Cools, Diakopoulos (Fn. 8).

<sup>526</sup> Cools, De Vreese (Fn. 18); Cools, Diakopoulos (Fn. 8); Wilczek, Haim, Thurman (Fn. 31).



generell zu schwinden, nicht zuletzt wegen der Sorge, dass „Roboter“ menschliche Redakteure ersetzen und KI-generierte Inhalte Fehler oder Ungenauigkeiten enthalten.<sup>527</sup>

## 10.2 Positive Auswirkungen: Wie wirkt sich KI im Journalismus aus?

### 10.2.1 In den Redaktionen

Die KI hat aber nicht nur negative Auswirkungen auf den Journalismus. Sie bietet einige Möglichkeiten in Bezug auf Personalisierung, Automatisierung und Datenjournalismus, wenn auch mit Einschränkungen. So können KI-Systeme etwa in umfangreichen Finanzdaten effizient nach Auffälligkeiten mit Nachrichtenwert suchen, beispielsweise nach Unstimmigkeiten in den Quartalsergebnissen eines Unternehmens. Für Menschen wäre dies ein enormer Zeitaufwand. KI kann zwar bei spezifischen Aufgaben dieser Art helfen, ersetzt aber weder die komplexen, routinefreien Dimensionen des investigativen Journalismus noch die differenzierten Vertrauensbeziehungen, die für eine effektive Sammlung, Deutung und Kontextualisierung von Informationen unerlässlich sind.<sup>528</sup>

Dennoch kann die automatisierte Nachrichtengenerierung für die Routineberichterstattung in Verbindung mit maschinellem Übersetzung, Transkription und Analyse Journalisten in die Lage versetzen, sich auf komplexere investigative oder kreative Aufgaben zu konzentrieren, sofern weiterhin eine solide redaktionelle Kontrolle stattfindet.<sup>529</sup> Darüber hinaus kann KI neue interaktive Formen des Journalismus unterstützen, darunter multimediale und modulare oder adaptive Nachrichtenformate. Dementsprechend könnte das Potenzial zur Einführung neuer Formen digitaler Medien, die in der Regel interaktiver sind, Nachrichtenkonsumenten auch ein besseres Erlebnis ermöglichen.<sup>530</sup> Dies könnte dazu beitragen, Konsumenten durch die Interaktion an die Nachrichtenmarke zu binden, damit sie nicht zu sozialen Medien oder anderen nichtjournalistischen Plattformen abwandern.

Letztlich kann KI Synergien schaffen und die journalistische Arbeit verbessern, indem sie Trends in den sozialen Medien analysiert, die Identifizierung von Hinweisen automatisiert und Geschichten findet, über die noch zu wenig berichtet wird.<sup>531</sup> Die Beobachtung des Publikumsverhaltens im Internet kann helfen, neue Trends zu erkennen, aber Journalisten müssen auch darauf achten, die Verbindung zu ihrem Publikum im realen

---

<sup>527</sup> Caswell, D., „[Audiences, Automation, and AI: From Structured News to Language Models](#)“ (2024) 45 AI Magazine 174.

<sup>528</sup> Simon (Fn. 2); Stroud, Van Duyn (Fn. 24).

<sup>529</sup> Simon (Fn. 2); Mathias-Felipe de-Lima-Santos, Wang Ngai Yeung, Tomás Dodds, „[Guiding the Way: A Comprehensive Examination of AI Guidelines in Global Media](#)“ (2025) 40 AI & SOCIETY 2585.

<sup>530</sup> Cools, Diakopoulos (Fn. 8).

<sup>531</sup> Dodds et al. (Fn. 9); Simon (Fn. 2).



Leben nicht zu verlieren.<sup>532</sup> Besonders wichtig ist diese Verbindung, wie bereits erwähnt, für den Lokal- und Regionaljournalismus, wo eine persönliche Beziehung zu lokalen Gemeinschaften oft entscheidend ist, um authentische Informationen zu erhalten und Kontakte zu pflegen, aus denen sich relevante Geschichten ergeben können.<sup>533</sup>

## 10.2.2 Gesellschaftliche Aspekte

Darüber hinaus kann KI zwar nicht die menschlichen Interaktionen und Beziehungen ersetzen, auf die es im Journalismus ankommt, aber sie kann direktere und interessantere Interaktionen zwischen Publikum und Nachrichteninhalten ermöglichen. Durch Tools wie Chatbots, Textnachrichten, generative KI und Empfehlungssysteme kann KI dynamische, personalisierte und interaktive Erlebnisse für Nachrichtenkonsumenten ermöglichen.<sup>534</sup> Durch diesen Wandel kann Nachrichtenkonsum niederschwelliger und interessanter werden, besonders für jüngere, digital orientierte Zielgruppen.

In der Phase der Veröffentlichung und Verbreitung von Nachrichten gilt der KI-Einsatz als Mittel zur Steigerung von Effizienz, Ertragskraft, analytischer Tiefe und Kreativität, zumal die Branche mit hartnäckigen Herausforderungen für die wirtschaftliche Tragfähigkeit und mit anhaltenden Debatten über ihre gesellschaftliche Rolle und ihren Wert konfrontiert ist.<sup>535</sup> Innovative KI-Anwendungen wie modularer Journalismus und kontextabhängige Nachrichtenbereitstellung haben das Potenzial, das bürgerschaftliche Engagement zu bereichern und das Spektrum der konsumierten Nachrichten zu erweitern, sofern diese Tools verantwortungsvoll eingesetzt werden.<sup>536</sup> So könnte ein kontextabhängiges Empfehlungssystem etwa Artikelvorschläge auf den konkreten Standort eines Lesers und auf aktuelle Ereignisse abstimmen und damit die Relevanz und Unmittelbarkeit der Berichterstattung erhöhen. Ebenso könnte modularer Journalismus es möglich machen, komplexe investigative Beiträge in anpassbare, interaktiv zusammengesetzte Komponenten zu unterteilen, sodass sich das Publikum mit Themen so ausführlich und in dem Format beschäftigen kann, wie es den eigenen Interessen und Kenntnissen am besten entspricht.<sup>537</sup>

---

<sup>532</sup> Beckett, Yaseen (Fn. 7); Cools, Diakopoulos (Fn. 8).

<sup>533</sup> Alexandra Borchardt et al., „Trusted Journalism in the Age of Generative AI: EBU News Report 2024“ (Eurovision News, European Broadcasting Union 2024).

<sup>534</sup> Caswell (Fn. 43).

<sup>535</sup> Simon (Fn. 6); Nic Newman et al., „Digital News Report 2023“ (Reuters Institute for the Study of Journalism 2023).

<sup>536</sup> Caswell (Fn. 43); Thomson et al. (Fn. 36).

<sup>537</sup> Neil Thurman, Seth C Lewis, Jessica Kunert, „Algorithms, Automation, and News“ (2019) 7 Digital Journalism 980; Cools, Diakopoulos (Fn. 8).



## 10.3 Perspektiven für Politik und Governance

### 10.3.1 Normative Herausforderungen

Im vorangegangenen Abschnitt ging es um die negativen wie auch die positiven Auswirkungen von KI im Journalismus. Darauf aufbauend ist es wichtig, die damit verbundenen spezifischen normativen Herausforderungen klar zu erkennen und zu verstehen, um maßgeschneiderte Reaktionen von Politik und Governance zu konzipieren.<sup>538</sup> Vor allem drei Problembereiche lassen sich ausmachen: das strukturelle (Ressourcen-)Gefälle, zunehmende technologische und infrastrukturelle Abhängigkeiten und die Auswirkungen auf journalistische und berufliche Werte, einschließlich der redaktionellen Unabhängigkeit. Alle diese Bereiche müssen in regulatorischen wie auch in nicht regulatorischen Regelwerken sorgfältig berücksichtigt werden.

Erstens schafft das Ressourcengefälle zwischen Nachrichtenorganisationen und zwischen traditionellen Medien und KI- und Technologiefirmen grundlegende Ungleichheiten in Bezug auf deren Fähigkeit, KI-Technologien zu entwickeln, umzusetzen und zu kontrollieren.<sup>539</sup> Wie bereits im Zusammenhang mit den negativen Aspekten erwähnt, verfügen große Medienkonglomerate über die finanziellen und technischen Ressourcen, um in eigene KI-Systeme zu investieren, während kleineren Unternehmen diese Möglichkeiten häufig fehlen, was zu Ungleichgewichten und Konzentrationen innerhalb der Branche führt. Dieses Gefälle bedroht den Medienpluralismus und die Medienvielfalt und könnte die Rolle des Journalismus im demokratischen Diskurs untergraben.<sup>540</sup> Zweitens deuten Untersuchungen darauf hin, dass die zunehmende Abhängigkeit der Nachrichtenorganisationen von externen Anbietern für Technologie, KI und Infrastruktur zu erheblichen Risiken für die journalistische Unabhängigkeit und Autonomie sowie die Medienfreiheit führen kann.<sup>541</sup> Die Abhängigkeit von KI-Tools von Drittanbietern könnte zu Lock-in-Effekten führen, bei denen die Redaktionen zunehmend den kommerziellen Zwängen und technologischen Beschränkungen dieser Anbieter unterliegen.<sup>542</sup> Solche Abhängigkeiten sind besonders problematisch, weil in diesen Systemen oft Werte und Prioritäten verankert sind, die in grundlegendem Widerspruch zu zentralen journalistischen Prinzipien und zum öffentlichen Interesse stehen können. Mit ihrer zunehmenden Integration in die Redaktionen dürfte die KI dazu führen, dass nicht nur Journalisten, sondern auch Regulierer und die Gesellschaft insgesamt die Rolle des Journalismus in demokratischen Gesellschaften sowie die Werte und Standards des

---

<sup>538</sup> Popiel, P., „[Regulating Datafication and Platformization: Policy Silos and Tradeoffs in International Platform Inquiries](#)“ (2022) 14 *Policy & Internet* 28; Helberger (Fn. 6); Porlezza (Fn. 5).

<sup>539</sup> Wilczek, Haim, Thurman (Fn. 32); Sjøvaag (Fn. 25).

<sup>540</sup> Seipp, T.J. et al., „[Between the Cracks: Blind Spots in Regulating Media Concentration and Platform Dependence in the EU](#)“ (2024) 13 *Internet Policy Review*.

<sup>541</sup> Møller Hartley, J., et. al., „[Autonomies and Dependencies: Shifting Configurations of Power in the Platformization of News](#)“ (2023) 11 *Digital Journalism* 1375; Ferrari Braun, A., „[Independent Media Has an Infrastructural Problem](#)“ (Tech Policy Press, 8 April 2025). Van Drunen, M. „[Safeguarding media freedom from infrastructural reliance on AI companies: The role of EU law](#)“ (2025) 49 *Telecommunications Policy* 7.

<sup>542</sup> Simon (Fn. 2).



Berufsstands neu bewerten. Dieser Prozess würde eine Entwicklung im Journalismus selbst erfordern – in der Art, wie er wahrgenommen, ausgeübt und gelehrt wird.<sup>543</sup>

Die Bewältigung dieser Herausforderungen erfordert sowohl regulatorische als auch nicht regulatorische Ansätze. Bestehende Verordnungen wie die KI-Verordnung,<sup>544</sup> der Digital Services Act (DSA),<sup>545</sup> der Digital Markets Act (DMA),<sup>546</sup> und der European Media Freedom Act (EMFA)<sup>547</sup> der EU sehen Schutzmaßnahmen für Transparenz, Rechenschaftspflicht, fairen Wettbewerb, die Tragfähigkeit der Medien und die redaktionelle Unabhängigkeit vor. Ergänzend dazu spielen auch Initiativen für nicht regulatorische Maßnahmen und nicht bindendes Recht (Soft Law) eine wichtige Rolle.

### 10.3.2 Bindendes Recht

Um diese Herausforderungen zu bewältigen und die Integrität, Vielfalt und Unabhängigkeit des Journalismus zu gewährleisten, werden Hard-Law-Ansätze benötigt, die auch rechtsverbindliche Regelungen einschließen. Die Europäische Union reguliert künstliche Intelligenz in erster Linie über die KI-Verordnung, die einen umfassenden Rahmen festlegt. Sie verfolgt einen risikobasierten Ansatz, bei dem KI-Anwendungen nach ihren potenziellen gesellschaftlichen Auswirkungen kategorisiert werden, wobei für Hochrisikoanwendungen strenge Anforderungen an Transparenz, menschliche Aufsicht und Rechenschaftspflicht gelten.

Die KI-Verordnung regelt journalistische Praktiken nicht direkt, sondern beeinflusst den Journalismus durch die Governance von KI-Systemen, von denen einige in der Nachrichtenproduktion und -verbreitung eingesetzt werden. Tatsächlich bietet sie mit ihren allgemeinen Transparenzanforderungen für KI-Systeme und ihren grundlegenden Sicherheitsvorkehrungen rund um die Erzeugung synthetischer Inhalte dem Journalismus nur begrenzten indirekten Schutz. Die meisten journalistischen KI-Anwendungen fallen jedoch in die Kategorien mit minimalem oder geringem Risiko und begrenzter Aufsicht.<sup>548</sup> Insbesondere journalistische Anwendungen wie KI-gestütztes Verfassen, Transkription oder Personalisierung fallen in der Regel in die Kategorien mit minimalem oder geringem Risiko, für die die KI-Verordnung entweder gar keine Anforderungen oder nur geringe Transparenzpflichten vorsieht, wie z. B. die Aufklärung der Nutzer, wenn sie mit KI interagieren oder wenn synthetische Inhalte erzeugt werden (z. B. von KI geschriebene Artikel oder Deepfakes). Daher geht die KI-Verordnung nicht auf wichtige Journalismus

<sup>543</sup> Dodds, Lewis, Zamith (Fn. 4).

<sup>544</sup> [Verordnung \(EU\) 2024/1689 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz](#)

<sup>545</sup> [Verordnung \(EU\) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste](#)

<sup>546</sup> [Verordnung \(EU\) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor](#)

<sup>547</sup> [Verordnung \(EU\) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt](#)

<sup>548</sup> Helberger, N., „Relevance of the AI Act and the Council of Europe Convention on AI in Public Communication, and on the Use of AI in the Production, Distribution, and Utilization of Journalism in Particular“ (Expertise on behalf of the Federal Media Commission (FMEC), 2024).



spezifische Belange wie redaktionelle Unabhängigkeit, algorithmischen Bias bei der Nachrichtenproduktion und das wachsende Machtgefälle zwischen Nachrichtenorganisationen und KI-Anbietern ein. Diese Regelungslücke macht Medienorganisationen anfällig für eine zunehmende technologische Abhängigkeit von externen KI-Anbietern, und gleichzeitig fehlen die notwendigen Regelungen zum Schutz von journalistischen Werten und redaktioneller Autonomie.<sup>549</sup>

Darüber hinaus hat die EU den DSA und den DMA verabschiedet, in denen es um die Rechenschaftspflicht von Plattformen und um faire Praktiken in digitalen Märkten geht. DSA und DMA verlangen von sehr großen Online-Plattformen (VLOPs) und „Gatekeepern“, dass sie in Bezug auf ihre Algorithmen zur Moderation und Empfehlung von Inhalten Transparenz herstellen. Darüber hinaus sehen DMA und EMFA Transparenzpflichten vor, die von Plattformen und Technologieunternehmen verlangen, dass sie Informationen über ihre Systeme zur Messung von Nutzerzahlen mit Medienorganisationen teilen. Diese Maßnahmen könnten den Medienorganisationen theoretisch mehr Kontrolle über die Gestaltung und Verwendung von Nutzerzahlen verschaffen, doch gegen das tiefer liegende Machtgefälle zwischen Technologie und traditionellen Medien fehlt eine Handhabe, wodurch insbesondere kleinere Medienunternehmen benachteiligt werden.

Regeln für Datenschutz, -zugang, -weitergabe und -kontrolle finden sich schließlich im EU-Rechtsrahmen für die Daten-Governance – der DSGVO,<sup>550</sup> dem Data Governance Act<sup>551</sup> und der Datenverordnung<sup>552</sup>. Diese Bestimmungen sind für KI im Journalismus relevant, weil sie der Konzentration von Datenressourcen bei Technologie- und KI-Unternehmen entgegenwirken und einen gerechteren Zugang für Medienorganisationen fördern könnten. Zudem soll mit der Schaffung des gemeinsamen europäischen Mediendatenraums (EMDS)<sup>553</sup> eine Plattform geschaffen werden, die es Medienorganisationen ermöglicht, Daten weiterzugeben und so die Ressourcenlücken bei Technologie und Daten zu überwinden. Inwieweit solche Initiativen erfolgreich sind, muss sich noch zeigen.

Kurzum: Der EU-Rechtsrahmen ist ein wichtiger Schritt zur Gewährleistung einer verantwortungsvollen Nutzung von KI im Journalismus. Durch die Kombination einer direkten Regulierung von KI-Systemen mit breiteren Maßnahmen zum Schutz der Unabhängigkeit der Medien und der Datenrechte wird ein umfassender Ansatz zur Wahrung der journalistischen Integrität im digitalen Zeitalter geschaffen. Dennoch gibt es nach wie vor Lücken, die durch nicht bindendes Recht und andere nicht regulatorische Ansätze ergänzt werden müssen.

---

<sup>549</sup> ibid.

<sup>550</sup> [Verordnung \(EU\) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG \(Datenschutz-Grundverordnung\)](#)

<sup>551</sup> [Verordnung \(EU\) 2022/868 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022 über europäische Daten-Governance und zur Änderung der Verordnung \(EU\) 2018/1724 \(Daten-Governance-Rechtsakt\)](#)

<sup>552</sup> [Verordnung \(EU\) 2023/2854 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2023 über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung sowie zur Änderung der Verordnung \(EU\) 2017/2394 und der Richtlinie \(EU\) 2020/1828 \(Datenverordnung\)](#)

<sup>553</sup> [Webseite der Generaldirektion Mobilität und Verkehr der Europäischen Kommission – Creating a common European mobility data space](#).



## 10.3.3 Nicht bindendes Recht

### 10.3.3.1 Ethische Leitlinien für verantwortungsvolle KI im Journalismus

Die Integration von KI in den Journalismus erfordert einen umfassenden Governance-Ansatz mit robusten Selbstregulierungskodizes und ethischen Leitlinien für eine verantwortungsvolle Umsetzung. Nicht rechtsverbindliche Maßnahmen – insbesondere des Europarats – spielen bei der Bewältigung dieser Komplexitäten eine entscheidende Rolle.<sup>554</sup> Die KI-Verordnung und andere Rechtsvorschriften der EU für die digitale Sphäre verfolgen in erster Linie einen marktorientierten risikobasierten Ansatz. Im Gegensatz dazu enthalten die Leitlinien von Menschenrechtsorganisationen wie dem Europarat – insbesondere die Leitlinien für die verantwortungsvolle Umsetzung von KI im Journalismus – klare Prinzipien zum Schutz der Grundrechte, einschließlich der Freiheit von Journalismus und Medien, Pluralismus, Vielfalt und Nichtdiskriminierung.<sup>555</sup> Diese Leitlinien betonen Transparenz, Rechenschaftspflicht und Vielfalt bei der Entwicklung, Einführung und Überwachung von KI.<sup>556</sup>

Eine wirksame Umsetzung dieser Leitlinien in den Redaktionen erfordert jedoch eine Auseinandersetzung mit mehreren kritischen Aspekten. Erstens zeigen Untersuchungen, dass „Wissenssilos“ in Redaktionen – definiert als Segmentierung und Isolierung von Informationen, Know-how und Kommunikation über Abteilungen oder Gruppen hinweg – die Zusammenarbeit und den Wissensaustausch erschweren und damit die effektive und verantwortungsvolle Einführung von KI-Technologien behindern können.<sup>557</sup> Um diese Hindernisse zu überwinden, richten Redaktionen spezielle „KI-Taskforces“ ein und führen Schulungsprogramme durch.<sup>558</sup> Diese Initiativen können dazu beitragen, die Kluft zwischen technischem Know-how und journalistischer Praxis zu überbrücken, erfordern aber auch eine gemeinsame Verantwortung aller Fachleute innerhalb des Ökosystems der Nachrichtenmedien für die Wahrung und Umsetzung dieser Standards.<sup>559</sup>

Kurzum: Der Erfolg ethischer Leitlinien hängt von deren praktischer Umsetzung in den Redaktionen ab. Eine wirksame Governance erfordert daher eine Kombination aus klaren Prinzipien und Leitlinien, aber auch wirksame organisatorische und institutionelle Strategien, Teamkooperation und Zusammenarbeit zur Überwindung von Silos sowie eine höhere KI-Kompetenz.<sup>560</sup>

---

<sup>554</sup> Porlezza (Fn. 5); Helberger (Fn. 6).

<sup>555</sup> Helberger (Fn. 6)

<sup>556</sup> [Council of Europe. 2023. Guidelines on the Responsible Implementation of Artificial Intelligence \(AI\) Systems in Journalism; Cools, H., Diakopoulos, N., July 10, 2023. Towards Guidelines for Guidelines on the Use of Generative AI in Newsrooms](#). Medium.

<sup>557</sup> Dodds et al. (Fn. 1).

<sup>558</sup> Cools, De Vreese (Fn. 18).

<sup>559</sup> *ibid.*

<sup>560</sup> Dodds et al. (Fn. 1).



### 10.3.3.2 Journalistische Ausbildung und KI-Kompetenz, Transparenz und KI-Offenlegung sowie Kooperationen

Die Aufgaben der Journalisten entwickeln sich weiter und erfordern mehr KI-Kompetenz und eine spezielle Ausbildung. Gleichzeitig haben die zunehmenden Ressourcenlücken einen bedeutenden Trend zur gemeinsamen Nutzung von Tools, Daten und Know-how ausgelöst, der innovativere und kooperativere Vorgehensweisen fördert.<sup>561</sup> Besonders bedeutend ist diese Entwicklung für den Lokal- und Regionaljournalismus, wo die Konsolidierung von Ressourcen, die gemeinsame Nutzung von Technologien und die Bündelung von Wissen und Fähigkeiten von entscheidender Bedeutung für die Überwindung von Unterschieden und die Verhinderung von Übernahmen durch größere Medienunternehmen sein können, die den Trend zur Medienkonzentration weiter verstärken würden, wie in Kapitel 2 näher ausgeführt.

Aufgrund der zunehmenden Integration von KI in journalistische Prozesse muss, wie bereits erwähnt, die Identität des Berufsstands grundlegend neu bewertet werden.<sup>562</sup> Um diese Transformation zu ermöglichen, bedarf es einer besseren und soliden interdisziplinären Ausbildung, die KI-Kompetenz für den Journalismus vermittelt.<sup>563</sup> Dies erfordert mehr als Wissen über KI, nämlich ein Verständnis ihrer normativen Dimension und die Fähigkeit, sie in journalistischen Kontexten verantwortungsvoll, kreativ und effizient anzuwenden, also etwa zu verstehen, wo sie nützlich ist und wo sie gemieden werden sollte.<sup>564</sup> Auch die Art und Weise, wie an Journalistenschulen über KI gelehrt wird, ist reformbedürftig: Nötig ist eine Kombination aus Journalismus, Informatik und kritischen KI-Studien – deren derzeitiges Fehlen potenziell zu Wissenslücken führt.<sup>565</sup>

Darüber hinaus können KI-Systeme, wie bereits angedeutet, bestehende Vorurteile und Diskriminierungen verstärken, wobei der algorithmische Bias und die Möglichkeit, dass KI halluziniert oder Fehlinformationen generiert, dem Personal der Nachrichtenbranche große Sorgen bereiten. Eine aktuelle Studie unterstreicht, wie bedeutsam die Förderung von KI-Kompetenz durch Workshops und Schulungen ist, um Mythen über diese Technologien zu entkräften. Ebenfalls als wichtig gilt Transparenz – sowohl intern (zur Unterstützung von Journalisten beim Verstehen algorithmischer Entscheidungsprozesse) als auch extern (zur Offenlegung der Nutzung von KI-Tools gegenüber der Öffentlichkeit).<sup>566</sup>

---

<sup>561</sup> Wilczek, Haim, Thurman (Fn. 31); Borchardt (Fn. 23); Nikki Usher et al., „Media Policy for an Informed Citizenry: Revisiting the Information Needs of Communities for Democracy in Crisis“ (2023) 707 *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 8; Dodds et al. (Fn. 1); Oscar Westlund, Arne H Krumsvik, Seth C Lewis, „Competition, Change, and Coordination and Collaboration: Tracing News Executives’ Perceptions About Participation in Media Innovation“ (2021) 22 *Journalism Studies* 1.

<sup>562</sup> Dodds, Lewis, Zamith (Fn. 4).

<sup>563</sup> [Mark Deuze, Charlie Beckett, „Imagination, Algorithms and News: Developing AI Literacy for Journalism“ \(2022\), 10 \*Digital Journalism, 1913-1918\*.](#)

<sup>564</sup> *ibid.*

<sup>565</sup> Dodds et al. (Fn. 1).

<sup>566</sup> Cools, De Vreese (Fn. 18).



## 10.4 Fazit

Die Integration von KI in den Journalismus ist mit Chancen und tiefgreifenden Herausforderungen verbunden. KI hat in alle Phasen der Nachrichtenproduktion und -verbreitung Einzug gehalten. Dadurch haben sich redaktionelle Prozesse und Publikumsinteraktionen verändert. KI-getriebene Automatisierung ermöglicht mehr Effizienz, sodass den Journalisten mehr Ressourcen für investigative und kreative Aufgaben bleiben, aber es bestehen nach wie vor erhebliche normative Bedenken. KI-Systeme, besonders wenn sie von außen kommen, können jeden Bias verstärken und zu weniger Transparenz führen, was die redaktionelle Aufsicht erschwert und die journalistische Integrität und Unabhängigkeit gefährdet. Automatisierung birgt die Gefahr einer Dequalifizierung von Journalisten, die deren Berufsidentität schwächt, und droht wichtige Publikumsverbindungen zu untergraben, insbesondere im Lokal- und Communityjournalismus.

Das Ressourcenengefälle verschärft diese Herausforderungen noch, führt zu ungleichen Chancen für die Einführung von KI und verstärkt das Machtungleichgewicht zugunsten größerer, besser ausgestatteter Medienorganisationen. Diese Ungleichheiten drohen die Medienkonzentration zu verstärken, den Pluralismus zu untergraben und die Vielfalt im journalistischen Ökosystem einzuschränken. Darüber hinaus verdeutlichen gesellschaftliche Auswirkungen wie das Misstrauen des Publikums und die wachsende Herausforderung durch KI-generierte Desinformation, wie nötig ein umfassender Governance-Rahmen ist.

Eine wirksame Governance erfordert einen ausgewogenen Ansatz, der robuste Regulierungsmaßnahmen wie die KI-Verordnung, den DSA, den DMA und den EMFA der Europäischen Union mit ethischen Leitlinien und Soft-Law-Initiativen von Organisationen wie dem Europarat kombiniert. Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung dieser Regelwerke sind eine höhere KI-Kompetenz, interdisziplinäre Schulungen und Strategien für die Zusammenarbeit in (und zwischen) den Nachrichtenredaktionen. Nur durch solche koordinierten Bemühungen, die technologisches Know-how mit starken journalistischen Werten und Governance-Mechanismen verbinden, kann der Journalismus das Potenzial der KI verantwortungsvoll nutzen und seine wesentliche demokratische Funktion, das Vertrauen der Öffentlichkeit und seine redaktionelle Unabhängigkeit erhalten.

Eine Publikation  
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

