Das Europäisches Medienfreiheitsgesetz und Schutzvorkehrungen für Medienpluralismus

IRIS

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

IRIS-4
Das Europäisches Medienfreiheitsgesetz und Schutzvorkehrungen für Medienpluralismus
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2026
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, Diego de la Vega, Eric Munch
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Verfasser (in alphabetischer Reihenfolge)
Enrico Albanesi, Philippe Bailly, Tijana Blagojev, Danielle Borges, Francisco Rui Cádima, Marius Dragomir, Stéphanie Lukasik, Tarlach McGonagle, Marie Palmer, Francesca Pellicanó, Melinda Rucz, Sofia Verza

Übersetzung
Erwin Rohwer, Sonja Schmidt

Korrektur
Udo Luëcke

Redaktionsassistentin – Alexandra Ross
Presse und PR – Alison Hindhaugh, *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
www.obs.coe.int

Titellayout – ALTRAN, Frankreich

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:
Cappello M. (Hrsg.), *Das Europäisches Medienfreiheitsgesetz und Schutzvorkehrungen für Medienpluralismus*, IRIS, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, November 2026
© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2026

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.

Das Europäisches Medienfreiheitsgesetz und Schutzvorkehrungen für Medienpluralismus

Enrico Albanesi, Philippe Bailly, Tijana Blagojev, Danielle Borges, Francisco Rui Cádima, Marius Dragomir, Stéphanie Lukasik, Tarlach McGonagle, Marie Palmer, Francesca Pellicanó, Sofia Verza

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Vorwort

In seinem 1994 erschienenen Buch *The Myth of the Framework: In Defence of Science and Rationality*[1] schrieb der österreichisch-britische Philosoph Karl Popper: „Das Wachstum der Erkenntnis hängt vollständig vom Dissens ab." Das gilt für menschliche Interaktion, aber auch für das Medienumfeld, das unser Denken formt. Wie könnten wir besser wachsen, als wenn wir unseren Ideen die anderer gegenüberstellen, und wie sollte das ohne einen pluralistischen Mediensektor gelingen?

Es ist interessant, dass nur wenige Jahre vor der Veröffentlichung von Poppers Buch eine augenscheinlich nicht damit in Zusammenhang stehende Verordnung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen[2] vorsah, dass den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt werden sollte, Maßnahmen zum Schutz berechtigter nationaler Interessen zu ergreifen, unter anderem aus Gründen der „Medienvielfalt". Spätere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte[3] und Empfehlungen des Europarats[4] haben die Bedeutung des Medienpluralismus immer wieder bekräftigt.

Das langjährige Wissen um die Herausforderungen sowie umfangreiche Literatur, geltende Rechtsprechung und nicht zwingende Rechtsinstrumente zu diesem Thema haben die Gefahr jedoch nicht beseitigt. Was 1994 galt, gilt auch heute noch. Das kürzlich in Kraft getretene Europäische Medienfreiheitsgesetz[5] ist ein Beleg dafür, dass alle bisherigen Rahmenbedingungen als unzureichend angesehen wurden, um Medienpluralismus innerhalb der Europäischen Union wirksam zu gewährleisten, was die politischen Entscheidungsträger der EU dazu veranlasste, eine neue Rechtsvorschrift auf den Weg zu bringen, die Garantien für den Medienpluralismus stärken soll.

Zahlreiche Faktoren tragen dazu bei, dass der Medienpluralismus auch heute noch großen Herausforderungen gegenübersteht. Versuche politischer Akteure, sich in die Unabhängigkeit der Medien einzumischen, sind kein neues Phänomen, sondern lassen sich in Europa nach wie vor in unterschiedlichem Ausmaß beobachten. Es gibt zahlreiche Mittel, um Druck auszuüben – von unzureichender Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien bis hin zu fehlendem Schutz für Journalisten.

---

[1] Popper K., *The Myth of the Framework: In Defence of Science and Rationality* [Der Mythos des Rahmens: Eine Verteidigung von Wissenschaft und Rationalität], 1994, Routledge.

[2] *EG-Fusionskontrollverordnung (Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates)*, später durch *Verordnung (EG) Nr. 139/2004* aktualisiert; siehe Art. 21 Abs. 4 der konsolidierten Verordnung.

[3] *Informationsverein Lentia v. Austria* (auf English), Nr. 17207/90, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), 24 November 1993; *Manole and Others v. Moldova* (auf English), Nr. 13936/02, EGMR, 17 September 2009.

[4] Empfehlung Nr. R (99) 1 zu Maßnahmen zur Förderung des Medienpluralismus, Empfehlung CM/Rec(2007)2 zu Medienpluralismus und Vielfalt von Medieninhalten sowie Empfehlung CM/Rec(2018)1 zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum.

[5] *Verordnung (UE) 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/UE (Europäische Verordnung über die Medienfreiheit) (Europäisches Medienfreiheitsgesetz oder *EMFA* (European Media Freedom Act)), *EUR-Lex*, *JO L* 2024/1083.

Auch das Aufkommen von KI hat die Aufgabe von Medieneinrichtungen nicht einfacher gemacht: Die Erstellung von Nachrichteninhalten geringer Qualität ist nun praktisch mühelos möglich, was für Qualitätsmedien eine Ära neuer Herausforderungen einläutet.

Vor diesem Hintergrund und anknüpfend an die Veröffentlichung des letztjährigen Berichts der Informationsstelle zu Nachrichtenmedien, Pluralismus und Journalismus im digitalen Zeitalter[6] freuen wir uns, diesen neuen Bericht vorzustellen, der sich diesmal auf Vorkehrungen zum Schutz des Medienpluralismus konzentriert.

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): Philippe Bailly, Danielle Borges, Stéphanie Lukasik, Tarlach McGonagle, Melin Rucz, Francesca Pellicanò, Tijana Blagojev, Marie Palmer, Sofia Verza, Francisco Rui Cádima, Enrico Albanesi und Marius Dragomir.

Angenehme Lektüre!

Straßburg, Oktober 2026

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

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

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 1

TEIL I – Grundlagen und Rahmenbedingungen des Medienpluralismus 5

1. Finanzierung und Herausstellung – die größten Herausforderungen für die Wahrung des Medienpluralismus 7

1.1 Eine sehr starke Korrelation zwischen dem Niveau des Medienpluralismus und dem Vertrauen in die Medieninformationen 8
1.2 Europa in drei Gruppen aufgeteilt 11
1.3 Dienste von allgemeinem Interesse: die Garantie der Herausstellung muss konkretisiert werden 16
1.4 Streaming-Plattformen – die neuen Akteure der Informationsverbreitung 19

2. Medienpluralismus in Europa – eine Bestandsaufnahme des europäischen Besitzstands zum Medienpluralismus 22

2.1 Medienpluralismus – ein veränderliches Konzept 22
2.2 Umsetzung des Konzepts in politische und regulatorische Maßnahmen 24
2.2.1 Europarat 24
2.2.2 Europäische Union 25
2.3 Der Besitzstand der Union im Medienbereich 26
2.4 Der MPM als methodischer Ansatz zur Bestandsaufnahme des rechtlichen Rahmens für Medienpluralismus in Europa 28
2.5 Der rechtliche Rahmen für Medienpluralismus in Europa – eine Bestandsaufnahme der Rechtsinstrumente 29
2.6 Schlussfolgerungen – von der Regulierung zur Umsetzung 31

3. Der Medienpluralismus unter Druck 33

3.1 Einleitung: Die Auswirkungen der Medienkonzentration auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit 33
3.2 Artikel 22 EMFA: Vorschriften für die Bewertung von Medienkonzentrationen 35
3.3 Die Rolle des Europäischen Gremiums für Mediendienste 37
3.4 Der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Artikel 22 EMFA 38
3.5 Die Garantien für die redaktionelle Unabhängigkeit: der Fall Luxemburg 39
3.6 Schlussfolgerungen 41

TEIL II – Praxis, Akteure und soziale Dimensionen 42

4. Medienpluralismus und politische Unabhängigkeit auf europäischer Ebene 43

4.1 Einführung 43
4.2 Unabhängiger Journalismus in Zeiten konvergenten Drucks 44
4.2.1 Medienvereinnahmung und Einmischung von Politik und Wirtschaft 44
4.2.2 Rechtlicher Druck und SLAPP-Klagen 45
4.2.3 Finanzielle Anfälligkeiten und prekäre Arbeitsbedingungen 47
4.2.4 Informelle Einschüchterung und ein feindseliges soziokulturelles Klima 47
4.2.5 Die kumulative Wirkung konvergenten Drucks 48
4.3 Rechtliche und politische Antworten auf europäischer Ebene 49
4.3.1 Menschenrechtliche Grundlagen 49
4.3.2 Rechtsinstrumente der EU 51

4.4 Relevante politische Initiativen ... 53
4.4.1 Europarat ... 53
4.4.2 Europäische Union ... 55
4.5 Fazit ... 56

5. Sicherstellung eines pluralistischen Medienumfelds auf nationaler ebene ... 57
5.1 Einleitung ... 57
5.2 Die Rolle der NRA im Rahmen des EMFA ... 57
5.3 Das Europäische Gremium für Mediendienste ... 61
5.4 Koordinierung der Regulierung, Beobachtung der Medienmärkte und Schutz des Medienpluralismus ... 65
5.5 Schlussfolgerungen ... 68

6. Die soziale Dimension des Medienpluralismus: geografische, kulturelle und geschlechtsspezifische Inklusivität ... 69
6.1 Die Gleichstellung der Geschlechter als eine tragende Säule des Pluralismus ... 71
6.2 Vielfalt in der Praxis: kulturelle und sprachliche Inklusion in den Medien ... 74
6.3 Lokale Medien ... 78
6.4 Fazit ... 82

TEIL III – Strukturelle Schutzvorkehrungen, Fördermaßnahmen und Entwicklungen ... 83

7. Öffentliche Fördermassnahmen für die Medien und den Medienpluralismus ... 84
7.1 Öffentliche Finanzierung versus Medienpluralismus ... 85
7.2 Staatliche Eingriffe durch Mechanismen zur Medienfinanzierung ... 88
7.2.1 Staatliche Eingriffe in den Mediensektor ... 88
7.2.2 Öffentliche Förderung in verschiedenen Rechtsordnungen ... 90
7.3 Fördermaßnahmen, Umsetzung und Vereinbarkeit mit europäischen Vorschriften ... 92
7.4 Staatliche Werbung und gesellschaftlicher und politischer Einfluss ... 94
7.5 Schlussbemerkungen ... 96

8. Medienpluralismus in den Öffentlich-Rechtlichen Medien ... 98
8.1 Der Grundgedanke der öffentlich-rechtlichen Medien ... 98
8.2 Schutzvorkehrungen für die Unabhängigkeit von PSM-Anbietern: der allgemeine europäische Rechtsrahmen ... 100
8.3 Ernennung/Entlassung von geschäftsführenden Gremien und Finanzierungsverfahren: europäische Rechtsnormen im Detail ... 101
8.4 Analyse von Fallstudien ... 104
8.4.1 Italien ... 105
8.4.2 Slowakei ... 107
8.4.3 Ungarn ... 108
8.4.4 Ukraine ... 109
8.5 Fazit ... 110

9. Durchsetzung von Schutzvorkehrungen für Medienpluralismus ... 112
9.1 Der Rahmen: von theoretischen Vorschriften bis zur praktischen Durchsetzung ... 112
9.2 Die Durchsetzungsarchitektur des EMFA auf EU-Ebene ... 113
9.3 Durchsetzung auf nationaler Ebene: Regulierungsbehörden, Umsetzung und Divergenz ... 115

9.4 Plattformen, die redaktionelle Kontrolle ausüben 119
9.5 Durchsetzungsmodelle im weiteren europäischen Rahmen 122
9.6 Fazit: Bedingungen für eine wirksame Durchsetzung 124

Abbildungen

Abbildung 1. Gefährdung des Medienpluralismus und Vertrauen in die Medien 9
Abbildung 2. Nutzung verschiedener Informationsquellen und Vertrauen in die Medien 9
Abbildung 3. PSM-Ressourcen, Werbeeinnahmen und Vertrauen in Informationen 10
Abbildung 4. Indikator „Kulturelle und sprachliche Vielfalt in den Medien“ (MPM2026) – Risikokarte 76
Abbildung 5. Indikator „Lokal-/Regional- und Bürgermedien“ (MPM2026) – Risikokarte 79

Tabellen

Tabelle 1. Niveau der Nutzung der unterschiedlichen Informationsquellen und Niveau des Vertrauens in die Medien 10
Tabelle 2. Antwort zum Thema „Auf der Benutzeroberfläche angezeigte Diensten von allgemeinem Interesse“ 18
Tabelle 3. MPM-Bereiche und entsprechende Indikatoren 28

Zusammenfassung

Medienpluralismus ist eine wesentliche Säule der demokratischen Stabilität in Europa und gewährleistet, dass Bürgerinnen und Bürger Zugang zu vielfältigen, unabhängigen und vertrauenswürdigen Informationen haben, die für eine fundierte Bürgerbeteiligung erforderlich sind. Wie das Ministerkomitee des Europarates feststellte, sind Medienfreiheit und -pluralismus „von zentraler Bedeutung für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft, da sie dazu beitragen, die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit vielfältiger Informationen und Standpunkte zu gewährleisten, auf deren Grundlage sich Einzelpersonen eine Meinung bilden und diese äußern sowie Informationen und Ideen austauschen können."[7]

Die europäische Medienlandschaft durchlebt jedoch tiefgreifende Veränderungen. Da Plattformen und Algorithmen heute eine Schlüsselrolle bei der Verbreitung von Nachrichten spielen, sich die Konsumgewohnheiten des Publikums wandeln und eine starke Marktkonzentration herrscht, kommt zu den altbekannten Risiken wie politischem Druck auf öffentlich-rechtliche Medien (PSM) und finanzieller Instabilität eine Vielzahl neuer Herausforderungen hinzu, was zu wachsenden Bedrohungen für die journalistische Unabhängigkeit und letztlich für das Vertrauen der Öffentlichkeit führt. Technologie und die damit verbundenen Gefahren von Plattformmissmanagement begünstigen in diesem Zusammenhang das Entstehen neuer Risiken. Die Komplementarität der verschiedenen Medienarten kann natürlich Pluralismus fördern und zur Schaffung und Bewahrung der Vielfalt von Medien beitragen, allerdings sind Schutzvorkehrungen erforderlich, um die inhärenten Risiken zu vermeiden.

So stellt beispielsweise Medienvereinnahmung ein Risiko dar, bei dem Medien die politischen oder wirtschaftlichen Interessen der sie kontrollierenden Stellen vertreten, anstatt dem öffentlichen Interesse zu dienen. Wie in Erwägungsgrund 30 des Europäischen Medienfreiheitsgesetzes (*European Media Freedom Act* – EMFA) hervorgehoben wird,[8] bleibt dies tatsächlich eine der größten Herausforderungen auf dem gesamten europäischen Markt für Mediendienste.

In diesem Zusammenhang stützen sich sowohl der EU-Rechtsrahmen als auch die nationalen Rechtsrahmen auf ein umfangreiches Bündel rechtlicher, regulatorischer und politischer Schutzvorkehrungen, die die redaktionelle Unabhängigkeit schützen und einen

[7] *Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and transparency of media ownership* [Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum] (angenommen vom Ministerkomitee am 7. März 2018 auf der 1309. Sitzung der Ministerdelegierten).
[8] *Europäisches Medienfreiheitsgesetz*, op. cit.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

gesunden öffentlich-rechtlichen Medienraum erhalten sollen, wobei der EMFA die jüngste Ergänzung eines ohnehin schon umfangreichen Rechtsrahmens darstellt.

Nach europäischem Recht muss zur Wahrung des Medienpluralismus neuen Entwicklungen beim traditionellen Rundfunk, bei digitalen Medieneinrichtungen, sozialen Medien und Streaming-Plattformen Rechnung getragen werden. Da sich Nutzer immer weiter digitalen Vermittlern zuwenden, bestimmen algorithmische Kuratierung, Herausstellung auf der Benutzeroberfläche und Vertriebsvereinbarungen mit Plattformen zunehmend, wie Nachrichten präsentiert werden, wie darauf zugegriffen werden kann und wen sie erreichen. Um diese Risiken zu mindern, stellen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie EU-Rechtsvorschriften wie der EMFA und die Anti-SLAPP-Richtlinie sowie in gewissem Umfang auch das Gesetz über digitale Dienste (*Digital Services Act* – DSA)[9] konkrete Schutzvorkehrungen bereit. Einerseits bietet die ständige Rechtsprechung eine solide Basis für den Erhalt der grundlegenden Fundamente des Mediensektors, andererseits geht die neue europäische Gesetzgebung auf die aktuellen Herausforderungen ein.

In der Praxis und über Marktstrukturen hinaus hängt der Schutz des Pluralismus davon ab, dass Journalisten und Medien vor politischem und wirtschaftlichem Druck sicher sind. Phänomene wie Medienvereinnahmung, rechtliche Voreingenommenheit und Vergeltungsklagen untergraben die Fähigkeit von Journalisten, als öffentliche Kontrollinstanz zu fungieren. So können beispielsweise unstete öffentliche Fördermechanismen, darunter staatliche Werbung und Subventionen, das ordnungsgemäße Funktionieren öffentlich-rechtlicher Medien (PSM) erheblich erschweren, weshalb in dieser Hinsicht Transparenz mit objektiven Kriterien und einer unabhängigen Aufsicht im Rahmen der EU-Wettbewerbsvorschriften und des EMFA wichtig ist, um politische Begünstigung zu verhindern.

Darüber hinaus ist Medienpluralismus ebenfalls essenziell für eine getreue Abbildung der Gesellschaft. Ein wahrhaft pluralistischer Medienraum sollte die Gesellschaft, der er dient, dadurch widerspiegeln, dass er Gleichberechtigung und Vielfalt in den Redaktionen und in der Medienberichterstattung fördert, die kulturelle und sprachliche Vielfalt wahrt und lokalen Journalismus schützt. Der Rückgang an regionaler Berichterstattung und die Zunahme von „Nachrichtenwüsten“ gefährden den gemeinschaftlichen Zusammenhalt und führen zu Informationslücken mit der Gefahr von Falsch- und Desinformation, deren Verbreitung durch Online-Plattformen exponentiell verstärkt wird.

Das Zusammenspiel von nationalen Medienregulierungsbehörden, dem Europäischen Gremium für Mediendienste und klaren Garantien hinsichtlich PSM-Governance ist entscheidend, um diesen Risiken entgegenzuwirken.

Da gesetzliche Schutzmaßnahmen ohne eine konsequente Durchsetzung wirkungslos bleiben können, sind schließlich die Einrichtung einer verbindlichen Aufsicht

[9] *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) (Digital Services Act – DSA).

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

über Online-Plattformen, denen redaktionelle Kontrolle obliegt, die Gewährleistung einer transparenten Berichterstattung über Eigentumsverhältnisse sowie die Sicherstellung gut ausgestatteter Regulierungsbehörden notwendige Garantievoraussetzungen dafür, dass Medienpluralismus in ganz Europa auch weiterhin eine belastbare Realität bleibt.

Zur Beleuchtung dieser Themen untersucht der vorliegende Bericht drei verschiedene Bereiche. Teil I befasst sich zunächst mit den Grundlagen und Rahmenbedingungen des Medienpluralismus. In diesem Teil betrachtet der Bericht den europäischen Mediensektor aus marktwirtschaftlicher Perspektive und befasst sich dabei mit der Konzentration von Medieneigentum, der Rolle von Plattformen sowie den Auswirkungen KI-gesteuerter Verbreitung auf redaktionelle Entscheidungen. Zudem werden die wichtigsten europäischen Vorschriften und die geltende Rechtsprechung vorgestellt, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf dem EMFA, dem DSA, den Vorschriften zur politischen Werbung und den Standards des Europarats liegt, um aufzuzeigen, wie sich der aktuelle Rechtsrahmen zusammenfügt. Abschließend wird in diesem Teil der in Artikel 22 des EMFA vorgesehene Mechanismus zur Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt erläutert, die nach dem Medienpluralitäts-Test Pluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit gefährden könnten.

Teil II des Berichts betrachtet die Praxis, Akteure und sozialen Dimensionen. Insbesondere befasst er sich mit politischer Unabhängigkeit und dem Druck, dem europäische Journalisten ausgesetzt sein können, und beleuchtet zudem, wie missbräuchliche Gerichtsverfahren zu einer Gefahr für die freie Ausübung journalistischer Tätigkeit werden können. Neben diesen Betrachtungen untersucht Teil II die Rolle nationaler Behörden bei der Umsetzung der Vorschriften zu Medienpluralismus und zieht zudem den *Media Pluralism Monitor* heran, um die Leistungsfähigkeit verschiedener nationaler Systeme miteinander zu vergleichen. Abschließend geht es in diesem Teil um die Rolle von Medienpluralismus für soziale Inklusivität, wobei die Repräsentation von Minderheiten, Lokal- und Bürgermedien sowie weitere damit verbundene Themen im Fokus stehen.

Schließlich werden in Teil III des Berichts strukturelle Schutzvorkehrungen, Fördermaßnahmen und Entwicklungen wie öffentliche Fördermittel, Subventionen und die Rolle von Werbung analysiert, sofern sie das Potenzial haben, den Markt zu verzerren. Insbesondere werden Schutzvorkehrungen im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Medien als einer zentralen Säule des Pluralismus untersucht, da sie unparteiische, vielfältige und qualitativ hochwertige Informationen liefern können. Zuletzt werden Umsetzung und Durchsetzung sowie die Frage beleuchtet, wie die EMFA-Vorschriften auf EU- und nationaler Ebene praktisch funktionieren. Dabei wird auf den Sonderfall sehr großer Online-Plattformen eingegangen, die redaktionelle Kontrolle ausüben, sowie auf die erforderlichen Schutzvorkehrungen, um zu verhindern, dass nachteilige Moderationsentscheidungen den Zugang zu Medieninhalten einschränken.

Das Ministerkomitee des Europarats empfiehlt, dass „die nationalen gesetzlichen und politischen Rahmenbedingungen die redaktionelle Unabhängigkeit und die operative

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Autonomie aller Medien gewährleisten sollten, um sicherzustellen, dass sie ihre Hauptaufgaben in einer demokratischen Gesellschaft wahrnehmen können."[10]

In diesem Sinne will der vorliegende Bericht mit einem vollständigen Überblick über den Sektor ein umfassendes Bild der bestehenden Schutzvorkehrungen zeichnen und sich nicht nur auf eine Analyse der unmittelbar relevanten geltenden Vorschriften beschränken. Er bietet daher eine vollständige Betrachtung der Vorschriften, Praktiken und Risiken und vermittelt somit ein Gesamtbild des Mediensektors in Europa.

[10] *Empfehlung CM/Rec(2018)1* des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

TEIL I –
Grundlagen und Rahmenbedingungen des Medienpluralismus

Ein gesundes Medienumfeld ist für die Entwicklung gesunder Demokratien von entscheidender Bedeutung. Technologische Entwicklung und maßgebliche Veränderungen in den Konsumgewohnheiten, insbesondere im letzten Jahrzehnt, führen zu neuen Fragen und Diskussionen darüber, wie die aktuellen Herausforderungen im Mediensektor bewältigt und wie ausreichende Schutzvorkehrungen für eine gesicherte Medienvielfalt gewährleistet werden können. Der digitale Zugang zu Nachrichten und – in den letzten vier Jahren – die rasante Einführung von KI-Chatbots und Algorithmen auf den unterschiedlichsten Plattformen stellen einige der größten Herausforderungen dar.

Dieser erste Teil des Berichts umfasst drei Kapitel, die sich mit dem aktuellen Stand des Medienpluralismus sowohl auf marktbezogener als auch auf rechtlicher Ebene befassen und zudem untersuchen, wie sich die Qualität des Pluralismus in einem bestimmten Rechtsraum bewerten lässt.

***Kapitel 1** erläutert in erster Linie die Rahmenbedingungen des europäischen Mediensektors, wobei der Schwerpunkt auf dessen Struktur, den wichtigsten privaten und öffentlich-rechtlichen Akteuren, den Risiken, die sich aus Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt ergeben, sowie der Rolle von Plattformen bei der Verbreitung von Nachrichteninhalten seit deren Einzug in die europäischen Märkte liegt. Darüber hinaus werden die drei wichtigsten europäischen Ansätze zur Medienvielfalt nach geografischen Regionen sowie die Rolle bestimmter Plattformen bei der Verbreitung von Informationen erläutert.*

***Kapitel 2** vervollständigt diese Analyse, indem es sich auf die einschlägigen Vorschriften auf europäischer Ebene konzentriert, die an das Marktumfeld angepasst sind. Besonderes Augenmerk wird auf die in den jüngsten europäischen Rechtsvorschriften festgelegten Schutzvorkehrungen gelegt, insbesondere auf den EMFA, das DSA sowie die Empfehlungen und Erklärungen des Europarats einschließlich der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR).*

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Kapitel 3 *ergänzt abschließend die beiden vorangegangenen Kapitel mit einer Betrachtung, wie Artikel 22 des EMFA einen gemeinsamen Ansatz zur Bewertung von Medienpluralismus sucht. Die verschiedenen Bewertungskriterien sowie die Rolle des Europäischen Gremiums für Mediendienste in diesem Zusammenhang werden ausführlich erläutert.*

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

1. Finanzierung und Herausstellung – die größten Herausforderungen für die Wahrung des Medienpluralismus

Philippe Bailly, Gründer von NPA Conseil und Mitglied des Vorstands von Respect Zone

Die Analyse des Medienpluralismus und der Mittel zu seinem Schutz erfolgt klassischerweise über einen doppelten Ansatz: den externen Pluralismus, d.h., die Dichte des Informationsangebots und Garantie der Vielfalt durch eine Vielzahl unterschiedlicher Medienanbieter; den internen Pluralismus, d.h. die Untersuchung der einzelnen Medien, um festzustellen, ob sie auf ausgewogene Art und Weise eine Vielfalt der Meinungen abbilden. Bei beiden Ansätzen beschränkt sich die Untersuchung, wie die Staaten den Informationspluralismus schützen, nicht auf eine Frage des Rechts oder der Regulierung. Es ist auch und ebenso sehr eine wirtschaftliche Frage: die Frage der finanziellen Fähigkeit des Sektors in seiner Gesamtheit und der jedes einzelnen Herausgebers, nicht nur zuverlässige und sachlich richtige Informationen zu bieten, sondern auch eine Analyse und Einordnung der Information zu liefern.

Die europäische Verordnung über die Freiheit der Medien (*Europäisches Medienfreiheitsgesetz* – EMFA) erkennt dieses Problem an, wenn sie vorschreibt, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbieter über angemessene und nachhaltige finanzielle Mittel verfügen"; die Daten der Europäischen Rundfunkunion (European Broadcasting Union – EBU)[11] lassen erahnen, um welche Beträge es bei den europäischen öffentlich-rechtlichen audiovisuellen Medien geht:[12] 6 Milliarden EUR, die jährlich allein für die Produktion von Nachrichten und aktuellen Informationen aufgewandt werden, das heißt 30 % der gesamten Programmausgaben insgesamt.

Es gibt zwar keine vergleichbaren Arbeiten für die privaten Medien. Aber das Beispiel Frankreich zeigt, dass das Thema für diese ebenso von großer Bedeutung ist. Laut der gemeinsamen Studie des französischen Kulturministeriums (*Direction générale des médias et des industries culturelles* – DGMIC) und der französischen Medienaufsichtsbehörde Arcom, die im Januar 2026 veröffentlicht wurde,[13] werden die Kosten für die Informationsproduktion (politischer und allgemeiner Nachrichten) auf 2,9 Milliarden EUR im Jahr 2024 geschätzt, davon entfallen 430 Millionen EUR auf die privaten Fernsehkanäle und die privaten Radiosender (und fast 900 Millionen EUR auf die öffentlich-rechtlichen Medien). Wie die EBU stellt auch diese Studie fest, dass der Faktor Mensch in der Produktion

[11] European Broadcasting Union - EBU, *Public Service Media and News*, Media Intelligence Service, Oktober 2022.
[12] Von insgesamt 62 öffentlich-rechtlichen europäischen Medien und 46 Märkten.
[13] Arcom, *Étude sur le modèle économique de l'information en France* [Arcom, Analyse des Wirtschaftsmodells der Nachrichten- und Informationsbranche in Frankreich], Pressemitteilung, 20. Januar 2026.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

von Qualitätsinformationen eine entscheidende Rolle spielt (die Löhne und Gehälter allein machen 70 % der Kosten für die Produktion von Informationen aus). Die Studie weist auch darauf hin, dass 56 % der untersuchten Medien 2024 wirtschaftliche Verluste machten. „Informationen zu produzieren, die sachlich richtig, unabhängig und pluralistisch sind, ist eine kostspielige Angelegenheit. Wenn man erwartet, dass die Informationen den Qualitätsansprüchen entsprechen, darf man dabei nicht die ökonomischen Bedingungen außer Acht lassen, unter denen sie produziert werden“, betont die Arcom.

1.1 Eine sehr starke Korrelation zwischen dem Niveau des Medienpluralismus und dem Vertrauen in die Medieninformationen

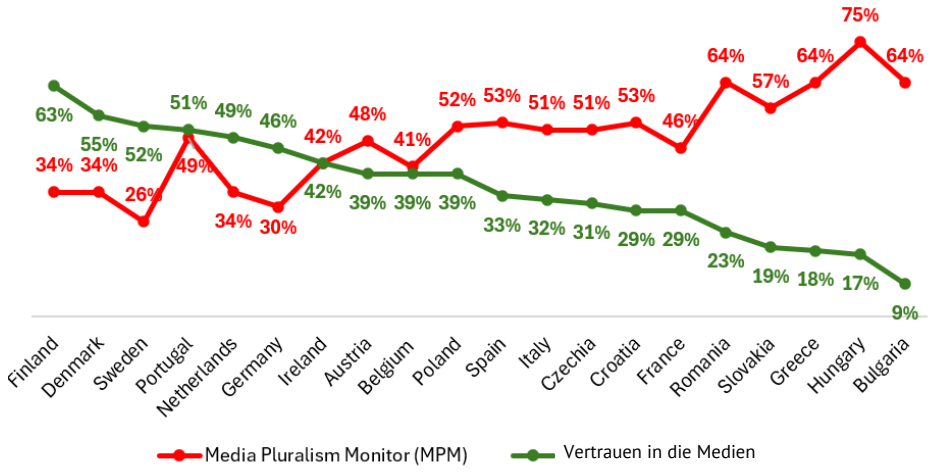
Die finanzielle Lage der Medien und die industrielle Dimension des Sektors zählen genauso wie die Freiheit der Presse oder die Sicherheit von Journalisten zu den 200 Indikatoren, die das Zentrum für Medienpluralismus und die Freiheit der Medien (*Centre for Media Pluralism and Media Freedom* – CMPF), das dem europäischen Hochschulinstitut der Universität Florenz angegliedert ist, in die Berechnungen des *Media Pluralism Monitors* (MPM)[14] einbezieht, den es seit 2014 jährlich veröffentlicht, und zwar in Form eines prozentualen Risikoindexes für die Gefährdung des Pluralismus. Die Ergebnisse, die für 51 Staaten berechnet werden, reichen in Europa von 26 % (Schweden) bis 75 % (Ungarn).

Vergleicht man diese Ergebnisse mit der Höhe des Vertrauens in die Medien, so wie die Bürger es in der Analyse *Digital News Report*[15] des Reuters Institute zum Ausdruck gebracht haben, dann lässt sich eine stark negative Korrelation (Koeffizient -0,87[16]) zwischen der Gefährdung des Medienpluralismus und dem Vertrauen in die Medien feststellen. Daraus wird umgekehrt deutlich, dass Pluralismus und das Vertrauen in die Medien eng miteinander verknüpft sind. Mit anderen Worten: Ein hohes Maß an Vertrauen zeugt davon, dass die Maßnahmen zum Schutz des Medienpluralismus wirksam waren.

[14] CMPF, *Media Pluralism Monitor*, *European University Institute* (Europäisches Hochschulinstitut – EUI), Juni 2026.
[15] Dazu siehe die Website des Reuters Institute, *Digital News Report 2026*, Juni 2026. 48 weltweit untersuchte Länder (oder Märkte); zwischen Mitte Januar und Ende Februar 2026 wurden 97 055 Personen befragt.
[16] Der Korrelationskoeffizient misst die Stärke und die Richtung des linearen Verhältnisses zwischen zwei Variablen. Sein Wert liegt immer zwischen -1 (starkes negatives Verhältnis: wenn eine Variable steigt, nimmt die andere ab) und 1 (starkes positives Verhältnis: die beiden Variablen steigen gemeinsam).

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

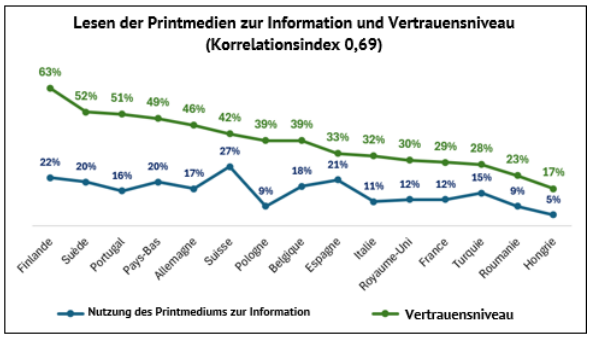
Abbildung 1. Gefährdung des Medienpluralismus und Vertrauen in die Medien

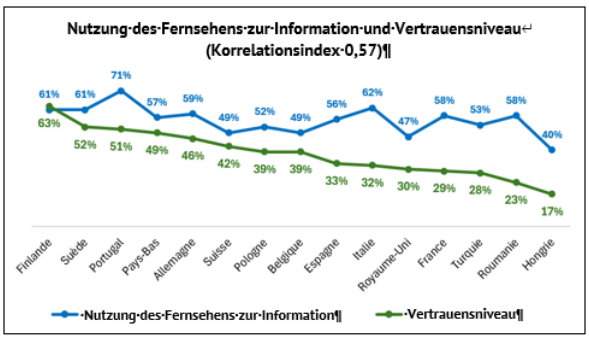


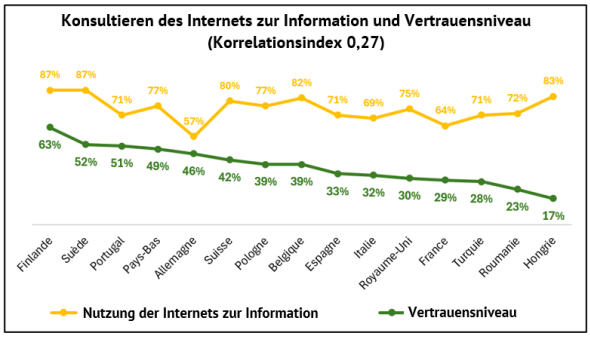
Quellen : CMPF, Reuters- Institut

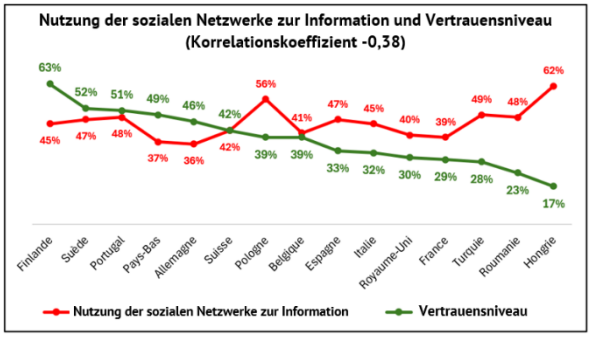
Aber nicht alle Informationsquellen scheinen über dieselbe Fähigkeit zu verfügen, Vertrauen aufzubauen: Die Nutzung des Fernsehens (Korrelationsindex 0,57) und mehr noch das Lesen der Printmedien (0,69) als Referenzquelle entsprechen einem sehr viel höheren Vertrauensniveau als das Konsultieren von Internetseiten (0,30). Und zwischen der Nutzung der sozialen Netzwerke als Informationsquelle und dem Niveau an Vertrauen in die Information ist das Verhältnis genau umgekehrt (-0,38).

Abbildung 2. Nutzung verschiedener Informationsquellen und Vertrauen in die Medien









© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Tabelle 1. Niveau der Nutzung der unterschiedlichen Informationsquellen und Niveau des Vertrauens in die Medien

	Finlande	Suède	Portugal	Pays-Bas	Allemagne	Suisse	Pologne	Belgique	Espagne	Italie	Royaume-Uni	France	Turquie	Roumanie	Hongrie
Sources utilisées pour s'informer															
Presse	22%	20%	16%	20%	17%	27%	9%	18%	21%	11%	12%	12%	15%	9%	5%
TV	61%	61%	71%	57%	59%	49%	52%	49%	56%	62%	47%	58%	53%	58%	40%
Online	87%	87%	71%	77%	57%	80%	77%	82%	71%	69%	75%	64%	71%	72%	83%
RS	45%	47%	48%	37%	36%	42%	56%	41%	47%	45%	40%	39%	49%	48%	62%
Niveau de confiance dans les médias															
Confiance	63%	52%	51%	49%	46%	42%	39%	39%	33%	32%	30%	29%	28%	23%	17%
Evitement*	31%	30%	37%	34%	40%	39%	46%	40%	37%	36%	50%	37%	60%	47%	45%

*: Évite les informations souvent ou parfois
Source :Reuters Institute DNR 2026

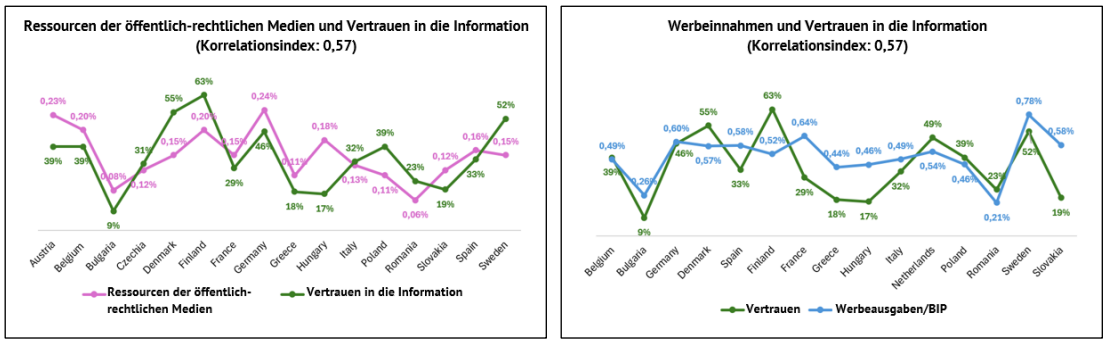
Es sind also die traditionellen Akteure – Fernsehen, Printmedien und Radio,[17] – die nach wie vor am stärksten als Vertrauensbildner und als Garant des Medienpluralismus von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden.

Das ist zweifellos eine Bestätigung dafür, dass die Mittel, die diesen Medien zur Verfügung gestellt werden, eine entscheidende Rolle spielen. Es lässt sich auch ein sehr starker Zusammenhang feststellen zwischen der Höhe des Vertrauens auf der einen Seite, dem Prozentsatz des BIP, der für die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien aufgewandt wird, und dem Anteil der Werbung am BIP auf der anderen Seite.

Ressourcen der öffentlich-rechtlichen Medien und Vertrauen in die Information

Werbeinnahmen und Vertrauen in die Information (Korrelationsindex: 0,57)

Abbildung 3. PSM-Ressourcen, Werbeeinnahmen und Vertrauen in Informationen



Quellen: EBU, Reuters Institute, FMI, Europäische audiovisuelle Informationsstelle

Die reinen digitalen Player[18] dagegen leisten nur einen unbedeutenden Beitrag zu den redaktionellen Kosten, in Frankreich beispielsweise 2 % der Gesamtkosten (laut der Arcom[19]) und die sozialen Netzwerke überhaupt keinen. Bei der Informationsverbreitung und der Verbreitung von Inhalten spielen die sozialen Netzwerke und das Internet dagegen eine wesentliche Rolle, und zwar so sehr, dass sie inzwischen als Informationsquelle

[17] Der Hörfunk wurde nicht in die Analyse des Reuters Institute einbezogen. Aus vergleichbaren Arbeiten, die auf nationaler Ebene durchgeführt wurden, geht jedoch hervor, dass der Hörfunk über ein Vertrauenskapital verfügt, das ähnlich groß ist wie das der übrigen traditionellen Medien.

[18] Gemeint sind hier jene, die journalistische Inhalte ausschließlich online produzieren und verbreiten, ohne gedruckte Ausgabe oder traditionelle Ausstrahlung (wie Fernsehen oder Radio).

[19] *Étude sur le modèle économique de l'information en France*, op. cit.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

angesehen werden. In dieser Funktion als Verbreiter von Informationen tragen sie zum Medienpluralismus bei – oder aber stellen eine Gefahr für ihn dar.

Eine Bestandsaufnahme der europäischen Medienlandschaft macht es möglich, die verschiedenen „Informationsnährböden" zu unterscheiden, die in Europa nebeneinander existieren, und zwar je nach dem Grad der Verankerung der Medien in den Nutzungsgewohnheiten und dem Vertrauen in diese Medien, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen und privaten Mediengruppen, des Stellenwerts der digitalen Nutzung oder des politischen Klimas und der eventuellen Versuchungen, den Medienpluralismus zu untergraben. Anhand der Bestandsaufnahme kann man auch feststellen, auf welche Art und Weise die digitalen Plattformen an der Informationsverbreitung beteiligt sind, und welches die Herausforderungen für die Herausstellung der audiovisuellen Mediendienste von allgemeinem Interesse sind, vor allem im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 7a der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste.[20]

1.2 Europa in drei Gruppen aufgeteilt

Die Bestandsaufnahme in den europäischen Länder anhand verschiedener Aspekte, die für den Medienpluralismus stehen und/oder dazu beitragen, lässt drei Gruppen erkennen.

Die erste Gruppe zeichnet sich durch ein Medien- und Demokratiemodell aus, das stark verankert ist. Zu dieser Gruppe gehören in erster Linie die nordeuropäischen Länder: Finnland, Schweden, Norwegen, Dänemark, die Niederlande und die Länder der DACH-Region (Deutschland, Österreich, die Schweiz).

Die Mediennutzung, ob kostenpflichtig oder kostenlos, ist in diesen Ländern stark ausgeprägt und befindet sich auf dem besten Weg zu einem erfolgreichen Übergang von Print- zu digitalen Medien: Norwegen (40-42 %[21]) und Schweden (31-32 %) weisen mit ganz großem Abstand den größten Anteil an Personen auf, die für digitale Informationen zahlen. Die Nutzung der anderen traditionellen Medien für Informationszwecke ist in diesen Ländern ebenfalls sehr hoch. Finnland ist das Land mit dem weltweit höchsten Vertrauen in die Medien (67 %), und die Schweizer haben in zwei Volksabstimmungen (2018 und 2026)[22] mit großer Mehrheit für den Erhalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gestimmt.

---

[20] *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 – *AVMD-Richtlinie*) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, Artikel 7a: *„Die Mitgliedstaaten können Maßnahmen ergreifen, um eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse bereitzustellen."*

[21] Die Prozentzahlen stammen aus dem *Digital News Report 2026* des Reuters Institute, ebenso wie die anderen Angaben zur Bereitschaft, für Informationen zu zahlen.

[22] Reporters sans frontières (RSF) [Reporter ohne Grenzen], *La Suisse sauve son audiovisuel public avec le rejet de l'initiative No Billag*, [Die Schweiz rettet ihren öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit der Ablehnung der Initiative No Billag] 7. März 2018; RSF, *Suisse : l'initiative « 200 francs ça suffit » clairement rejetée, une marque de confiance*

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Der Mediensektor in diesen Ländern stützt sich auf solide öffentlich-rechtliche und private Mediengruppen: die öffentlich-rechtlichen Medien, deren Finanzierung nach wie vor vergleichsweise robust ist, neben privaten Konzernen, deren Reichweite häufig über die nationalen Grenzen hinausgeht. Deutschland ist hierfür ein gutes Beispiel: die beiden öffentlich-rechtlichen Sender ARD und ZDF, auf die allein mehr als die Hälfte der Investitionen in die Inhalte entfällt und die einen Zuschaueranteil von 45 bis 50 % auf sich vereinen und auf der anderen Seite die RTL-Mediengruppe, die am 1. Juni 2026 die Übernahme des größten deutschen Pay-TV-Senders Sky offiziell abgeschlossen hat, oder ProsiebenSat1, das inzwischen zu MFE-MediaForEurope gehört.

In der zweiten Ländergruppe mit Spanien, Frankreich, Italien, Portugal und dem Vereinigten Königreich, befindet sich das eher TV-zentrierte Modell unter starkem wirtschaftlichem und potentiell auch politischem Druck.

In den Mittelmeerländern macht sich die traditionelle Schwäche der Tageszeitungen bemerkbar, die bereits 2004 von den beiden Kommunikationswissenschaftlern Hallin und Mancini[23] in ihrer Vergleichsstudie als Haupteigenschaft des „polarisiert-pluralistischen Modells“ beschrieben wurde, und heute wieder in der sehr geringen Bereitschaft zum Ausdruck kommt, für digitale Information zu zahlen (8 % in Italien zum Beispiel). Die Verbreitung der Printmedien war im Vereinigten Königreich zwar traditionell stark, vor allem dank der hohen Auflagen der Boulevard-Presse, aber sie hat in letzter Zeit einen spektakulären Einbruch erlebt. Die Fernsehberichterstattung spielt nach wie vor eine wichtige Rolle im Vereinigten Königreich, aber die digitale Disruption ist dort vor allem im Hinblick auf die Verlagerung der Werberessourcen am weitesten fortgeschritten in Europa.

Die BBC galt einmal als Modell für einen solide finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Heute ist die BBC in einer Abwärtsspirale gefangen. Zwischen 2014 und 2024 sind ihre Mittel um -7,1 % bei gleichbleibendem Wert zurückgegangen. Noch ungünstiger verliefen die Entwicklungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Portugal (-7,6 %), in Italien (-9,5 %) oder in Frankreich (-9,9 %). Bei den privaten audiovisuellen Mediengruppen führt die Ankündigung der Übernahme der britischen ITV-Sender durch Sky (Tochter des größten amerikanischen Kabelunternehmens Comcast), nach der bereits erfolgten Übernahme von Channel 5 durch Paramount, dazu, dass eine zweite öffentlich-rechtliche Mediengruppe unter amerikanische Kontrolle gerät.[24] In Frankreich hat die Wettbewerbsbehörde Anfang der 2020er Jahre die Konsolidierung der audiovisuellen Landschaft verhindert (Verzicht auf die geplante Fusion der Sender TF1 und M6 im Jahr 2022[25]), und Artikel 42-3 des Gesetzes vom 30. September 1986[26] könnte diese Fusion noch

---

dans le journalisme et le service public, [Schweiz: Die Initiative „200 Franken sind genug“ klar abgelehnt, ein klares Votum des Vertrauens in den Journalismus und den öffentlichen Dienst], 9. März 2026.

[23] Daniel C. Hallin, Paolo Mancini, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge 2004.

[24] Im Sinne von *Public Service Broadcasting* (PSB) [öffentlich-rechtlicher Rundfunk]: traditionelle TV- und Hörfunk-Medien, die eine Reihe von Verpflichtungen von allgemeinem Interesse innehaben.

[25] *Abandon du projet de fusion des groupes TF1 ET M6* [Verzicht auf die Fusionspläne der Konzerne TF1 und M6], Pressemitteilung der Bouygues-, M6-, RTL-Gruppen und TF1, Paris, 16. September 2022.

[26] Legifrance.gouv.fr, *loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard)*, [Gesetz Nr. 86-1057 vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit (Gesetz Léotard)], Fassung vom

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

bis 2032 hinauszögern. Der MFE-MediaForEurope-Konzern, Marktführer in Italien und Spanien, hat den Schwerpunkt auf die Expansion in neue Märkte gelegt: die bereits erwähnte Übernahme von ProsiebenSat1 in Deutschland sowie der Erwerb eines Drittels des portugiesischen Marktführers Grupo Impresa).[27] Die Ankündigung einer gemeinsamen Streaming-Plattform für die unterschiedlichen Tochtergesellschaften für Januar 2027 dürfte der erste Synergieeffekt sein, der durch diese Strategie ermöglicht wird. Die Märkte hat diese Strategie allerdings nicht gänzlich überzeugt. Ende Juni hatte die Gruppe 40 % ihres Wertes im Vergleich zu Anfang 2022 verloren.

Zu diesem schwierigen soziologischen und wirtschaftlichen Umfeld kommen in einigen Ländern dieser zweiten Gruppe politische Spannungen hinzu, bei denen bestimmte Medien als Akteure und nicht als Zeugen auftreten. GB News ist ein Beispiel für diese Entwicklung im Vereinigten Königreich. Das charakteristischste Beispiel für diese Entwicklung ist jedoch Frankreich, insbesondere durch die Nichtverlängerung der Sendelizenz von C8 durch die Medienregulierungsbehörde Arcom, die häufigen Interventionen der Arcom etwa gegen CNews[28] oder erst recht den Untersuchungsausschuss der Nationalversammlung über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in dessen Folge der überaus umstrittene Berichterstatter (Charles Alloncle), Mitglied der Fraktion „*Union des droites pour la République*“ (Union der Rechten für die Republik) (extreme Rechte), zum Abschluss der Untersuchungen eine Reihe von schockierenden Vorschlägen wie die Fusion von France 2 und France 5, die Abschaltung von France 4, Slash und Mouv', oder die Rückkehr zur politischen Ernennung der Senderchefs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gemacht hatte.[29]

Portugal stellt eine bemerkenswerte Ausnahme in dieser Gruppe dar. Trotz einer schwachen Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und einer Presse, die unter wirtschaftlichen Problemen leidet und sich darüber hinaus in einer Phase der Umstrukturierung befindet, erreicht das Vertrauen in die Medien Höchstwerte wie in den nordeuropäischen Ländern, und die öffentlich-rechtliche Gruppe RTP gilt dem *Digital News Report* 2026[30] zufolge als die Medienmarke, die nach wie vor als die glaubwürdigste Informationsquelle des Landes angesehen wird. Portugal ist ein Beispiel dafür, dass ein wirtschaftlich schwaches Modell nicht automatisch zu einem Vertrauensverlust führen muss. Die institutionelle Variable spielt eine eigene Rolle.

---

27. Oktober 2021: „Die Behörde für die Regulierung der audiovisuellen und digitalen Kommunikation kann keine Änderung der direkten oder indirekten Kontrolle im Sinne von Artikel L. 233-3 des Handelskodex des Inhabers der Lizenz genehmigen, die in Anwendung von Artikel 30-1 dieses Gesetzes gewährt wurde, da dieses Gesetz innerhalb von fünf Jahren nach der Veröffentlichung in Kraft tritt, außer im Fall wirtschaftlicher Schwierigkeiten, welche die Überlebensfähigkeit dieses Unternehmens bedrohen.“

[27] Pezet G., *Après l'Allemagne avec ProsiebenSat1, le groupe Berlusconi (MFE) se tourne vers le Portugal, et Grupo Impresa* [Nach Deutschland mit der Übernahme von ProSiebenSat1 wendet sich die Berlusconi-Gruppe (MFI) nun nach Portugal und greift nach dem größten Medienkonzern des Landes, der Impresa-Gruppe], *Insight NPA*, 2. Oktober 2025.

[28] Mit zwei Mahnungen und einer Geldstrafe in Höhe von 200 000 EUR allein für die Monate Juni und Juli 2026.

[29] Blondel A., *et al.*, *Rapport Alloncle sur l'audiovisuel public : quatre chiffres-clés exagérés ou décontextualisés* [Bericht Alloncle über das öffentlich-rechtliche Fernsehen: vier übertriebene oder aus dem Zusammenhang gerissene Kennzahlen], Le Monde, 2. Mai 2026.

[30] Reuters Institute, *Digital News Report 2026*, Juni 2026.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Schließlich gibt es die dritte Gruppe der ost- und südosteuropäischen Länder mit Bulgarien, Kroatien, Griechenland, Ungarn (mit der Ungewissheit für die Zukunft, die sich aus dem politischen Machtwechsel vom April 2026 ergibt) oder Polen, mit einer Kombination aus einer nur schwach ausgeprägten Demokratie- und Medienkultur und einer sehr starken Nutzung der sozialen Netzwerke.

Die aktive Nachrichtenvermeidung erreicht in dieser Ländergruppe europäische Höchstwerte (60 % in Griechenland, höher sind die Werte nur noch in der Türkei (61 %) und in Kroatien (61 %), und sogar 63 % in Bulgarien). Umgekehrt ist in diesen Ländern die Bereitschaft, für digitale Informationen zu zahlen am niedrigsten (Kroatien 6 %, Griechenland 7 %).

Das Vertrauen in die Medien ist in dieser Gruppe niedrig, sogar sehr niedrig, insbesondere was die öffentlich-rechtliche Medien betrifft, denen vorgeworfen wird, parteilich zu sein und als verlängerter Arm der Regierung zu agieren: Ungarn und Griechenland mit 22 % oder Bulgarien mit 25 % weisen die niedrigsten Vertrauensraten in Europa auf.

Der Fall Ungarn ist am besten dokumentiert. Der *Media Pluralism Monitor* 2025[31] hat für Ungarn ein sehr hohes Risiko für die Unabhängigkeit der Medien von den nationalen Behörden festgestellt (politisierte Behörde, Mandate von 9 Jahren, voreingenommene Vergabe von Frequenzen). Außerdem wurden im Wahlkampf im April 2026 *Deepfakes*, die sich gegen den Oppositionsführer Peter Magyar richteten, 650 Millionen mal auf YouTube und Facebook geteilt. Finanziert wurden sie von einer Organisation aus dem Umfeld von Viktor Orbán, die zum größten politischen Werbekunden von YouTube in der EU geworden war.

In dieser dritten Gruppe stützt sich das Misstrauen gegenüber den Medien auf eine Tradition politischer Praktiken (Druck, Instrumentalisierung usw.) und ist also von anderer Art als das Misstrauen in den westlichen Mittelmeerländern der zweiten Gruppe, wo sich der Rückgriff auf die Plattformen durch die Strukturschwäche der Presse erklären lässt und nicht durch ein aktives Misstrauen gegenüber den Institutionen.

Unabhängig von dieser Bestandsaufnahme stehen alle europäischen Länder vor einer Reihe gemeinsamer Herausforderungen.

Erstens eine konjunkturelle Krise, welche eine strukturelle Krise noch verschärft. Der Rückgang der Werbeeinnahmen im Zusammenhang mit punktuellen politischen und ökonomischen Krisen (US-Offensive im Iran und Anstieg des Ölpreises zum Beispiel) geht einher mit der strukturellen Verlagerung der Nutzungsgewohnheiten und der Werbeinvestitionen der Marken auf digitale Umgebungen sowie der Konzentration auf einige weltweite Plattformen (die GAFAM[32] haben 2025 zum Beispiel 76 % der digitalen

[31] Bleyer-Simon K., Polyak G., Urban A., *Monitoring media pluralism in the European Union: results of the MPM2025. Country report: Hungary*, *EUI*, RSC, Research Project Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2025.

[32] Akronym für die fünf weltweit größten amerikanischen Technologie-Unternehmen Google, Apple, Facebook, Amazon und Microsoft.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Werbeeinnahmen in Frankreich auf sich vereint).[33] Diese Marktführer, bei denen es sich sowohl um Videoplattformen als auch soziale Netzwerke handelt – unterliegen keinerlei Einschränkungen bei der Finanzierung der Inhalte, da sie als Hosting-Anbieter und nicht als Anbieter von Informationsinhalten eingestuft werden.

Als Symbol für die entscheidende Bedeutung, die sie inzwischen bei der Verbreitung eben dieser Inhalte erlangt haben weist das Reuters Institute darauf hin, dass das Jahr 2026 einen wichtigen Meilenstein darstellt: Zum ersten Mal haben die sozialen Netzwerke und Videoplattformen die anderen Informationsquellen bei der Informationsnutzung überholt und sind inzwischen weltweit die am häufigsten genutzte Informationsquelle (54 % aller Nutzer).

Zweitens haben die öffentlich-rechtlichen audiovisuellen Medien Probleme, ihr Finanzierungsniveau aufrechtzuerhalten. Dieses Phänomen ist mehrheitlich zu beobachten: In drei von fünf Mitgliedstaaten der EBU (59 %) liegt die Erhöhung der Mittel für die öffentlich-rechtlichen Medien unter der Inflationsrate. Die Folgen sind Einsparungen bei den Programmen, Ankündigungen von Senderschließungen oder Kürzungen von Dienstleistungen sowie Stellenabbau.

Die Probleme verschärfen sich noch durch eine wachsende politische und gesellschaftliche Anforderung an die Sender: Die öffentlich-rechtlichen Sender sollen in der Lage sein, junge Zuschauer zu erreichen, die sich immer stärker vom linearen Fernsehen abwenden, um die Aufrechterhaltung der Finanzierung zu rechtfertigen.

Dies hat zur Folge, dass die öffentlich-rechtlichen Medien noch höhere Investitionen für die Entwicklung – und Pflege – ihrer Streamingplattformen aufwenden und noch mehr Mittel für den Einsatz immer größerer Teams für die Betreuung der digitalen Kanäle ausgeben müssen.

Aber die Ausgaben für diese Investitionen – im Allgemeinen von den Herausgebern wenig dokumentiert – erhöhen den Druck, bei den Programmen und möglicherweise auch bei den Nachrichten noch weiter Einsparungen vorzunehmen.

Drittens erschweren zahlreiche Herausforderungen die Produktion und den Zugang, vor allem die Suche, die Sichtbarkeit und die Herausstellung der Sender.

In der Welt des linearen Fernsehens ist die Programmgestaltung allein bereits eine Form der redaktionellen Gestaltung, die – hinsichtlich des Programms eines Senders – so organisiert ist, dass neue Zuschauer willkommen geheißen werden, ohne die traditionellen Zuschauer zu vertreiben, und so schließlich mehr Zuschauer zu gewinnen.

Was die Informationssendungen betrifft, so verdoppelt sich diese Logik der Optimierung des Angebots in Abhängigkeit der verfügbaren Zuschauer durch eine Hierarchie der Information, die die Reihenfolge der Themen und den Platz festlegt, der ihnen eingeräumt wird. In beiden Fällen behält der Redakteur die Fähigkeit, den Zugang zu seinen Inhalten zu „lenken“. Das Streaming führt zu einem dreifachen Umbruch. Zunächst einmal durch den sprunghaften Anstieg der angebotenen Inhalte. Ein Jahr hat, wenn es kein

[33] Syndicat des Régies Internet (SRI), *35ème Observatoire de l'e-pub*, [Verband der Online-Werbe-Vermarkter, 35. Marktbeobachtungsbericht für Online-Werbung] Nr. 25, 10. Februar 2026.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Schaltjahr ist, 8760 Stunden, aber Atresmedia in Spanien zum Beispiel gibt an, mehr als 8000 Stunden über den Atresplayer zur Verfügung zu stellen, die BBC und ITV kündigen jeweils 15 000 Stunden für den BBC iPlayer bzw. ITVX im Vereinigten Königreich an, bei Joyn (ProsiebenSat1) sind es 24 000 Stunden in Deutschland, bei TF1+ (TF1) 35 000 Stunden in Frankreich.

Die Darbietung in Form von Kacheln und Mosaiken verwischt die Hierarchie zwischen den Inhalten und verringert die Fähigkeit des Redakteurs, sich zu vergewissern, dass ein bestimmtes Programm auch gesehen wird; die Personalisierung schließlich stellt den entscheidendsten Bruch mit dem Konzept der redaktionellen Gestaltung dar, da sie möglicherweise die Schnittstellen in ebenso viele Versionen wie Nutzer aufteilt.

Die Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste von 2018 versuchte, das Risiko der Unsichtbarmachung, das sich aus dieser Entwicklung ergibt, in ihrem Artikel 7a über die Herausstellung der Dienste von allgemeinem Interesse etwas abzuschwächen.

1.3 Dienste von allgemeinem Interesse: die Garantie der Herausstellung muss konkretisiert werden

„Es ist nicht einfach, auf einem überlaufenen Markt aufzufallen, vor allem wenn die Konkurrenten größer sind, breitere Schultern und stärkere Lautsprecher haben“, stellt Maja Cappello in ihrem Vorwort zu einer Studie von IRIS *Spezial* fest, die sich im Dezember 2022 mit dem Thema „Herausstellung europäischer Werke und audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse“ befasst.[34]

Während die traditionellen Senderpakete – trotz der Nummerierung – zwischen den Sendern eine relative Gleichheit sicherstellten, kombiniert die Benutzeroberfläche der Plattformen eine Baumstruktur-Navigation und Kachelansichten, die bei jeder Plattform anders ist (zum Beispiel Kacheln am oberen Bildschirmrand und Programmschienen), und stützt sich auf das Profil des Nutzers und nicht auf den Wert, der einem gegebenen Programm zuerkannt wird, was auch für die Nachrichten gilt.

Artikel 7a der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (in der überarbeiteten Fassung von 2018) ermächtigt die Mitgliedstaaten, Korrekturen vorzunehmen, beschränkt sich aber darauf, dies als Möglichkeit anzubieten, unter der Voraussetzung, dass die Zahl der Korrekturen, die von den Mitgliedstaaten in Anspruch genommen und in nationales Recht umgesetzt werden, im Frühjahr 2026 nicht über 10 hinausgeht.[35] Diese Bestimmung hat sich in dreifacher Hinsicht als nur sehr schwer anwendbar herausgestellt:

[34] Cappello M. (Hrsg.), *Visibilité des œuvres européennes et des services d'intérêt général* [Herausstellung europäischer Werke und audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse], IRIS *Spezial*, 2022-2, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2022.

[35] Deutschland, Belgien (Flandern und Wallonien), Bulgarien, Zypern, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Rumänien.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

- Da die Richtlinie den Begriff „audiovisuelle Mediendienste von allgemeinem Interesse“ nicht definiert, haben die Regierungen oder Regulierungsbehörden bisher gezögert, die Kriterien für die Anwendung zu präzisieren. Sie schwanken zwischen Art (Audio oder audiovisuell), Status (öffentlich-rechtlich oder privat), Reichweite (national oder lokal) und Übertragungstechnologie.[36]
- Ebenso wenig präzisiert die Richtlinie den Umfang der Ausstattung der betroffenen Geräte (Fernbedienungen, Smart-TVs, Smartphones, Tablets, Multimedia-Receiver, Multimedia-Gateways und Schnittstellen (Appstores, Suchmaschinen, Empfehlungstools Programmführer).
- Wie fast für die gesamte Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste,[37] gilt auch für die Anwendung von Artikel 7a das Herkunftslandprinzip. Die Behörde (Regierung, Regulierungsbehörde…), die den besten Überblick über die Umgebung hat, in der die „angemessene Herausstellung“ der von ihr definierten Dienste von allgemeinem Interesse erfolgen soll, hat keine direkte Zuständigkeit für die Branche (Hersteller von Smart-TVs, *Dongles*, OTT-Boxen usw) sowie für die Betreiber von Betriebssystem oder audiovisuellen Plattformen, die ihren rechtlichen Sitz nicht auf ihrem Hoheitsgebiet haben, obwohl ihre Programme sich an Zuschauer in diesem Gebiet richten.

Die Tatsache, dass die Art der „geeigneten Maßnahmen“, die getroffen werden können, nicht präzisiert wird, hat ebenfalls nicht dazu beigetragen, die Umsetzung der neuen Bestimmung zu erleichtern.

Erst 2024 bzw. 2025 haben einige Staaten (Frankreich und Italien) eine praktische Umsetzung vorgeschlagen.

In Italien sind die beiden Beschlüsse der Regulierungsbehörde für Kommunikation AgCom (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*), 294/23/CONS[38] und 390/24/CONS, am 6. Juni 2026 in Kraft getreten. Sie legen im Wesentlichen folgende Verpflichtungen fest:

- das Vorhandensein mindestens eines Ziffernblocks (0-9) auf der Fernbedienung, die mit dem Gerät mitgeliefert wird;
- Ein direkter Zugang zu den DVB-T-Sendern über diesen Ziffernblock;
- Eine spezielle Taste für das digitale terrestrische Fernsehen (DTT), erkennbar durch ein standardisiertes Symbol auf der Fernbedienung (ein stilisierter Fernsehbildschirm mit der Aufschrift „TV“ und der Angabe „CANALI TV" (Fernsehkanäle) auf einem Hintergrund mit blauem Farbverlauf);
- Ein DVB-T-Symbol, das auf der Bedienungsoberfläche von Smart-TVs sichtbar ist.

[36] Die Verfügbarkeit des kostenlosen nationalen DVB-T in Frankreich.
[37] Mit Ausnahme von Artikel 13 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie.
[38] AgCom, *delibera 294/23/CONS* [Beschluss 294/237CONS] vom 22. November 2023 und *Delibera 390/24/CONS* [Beschluss 390/24/CONS] vom 9. Oktober 2024 (auf Italienisch).

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

In Frankreich hat die Arcom[39] in zwei Beschlüssen vom 25. September 2024 den Umfang für die Sehsender im allgmeinen Interesse festgelegt, der dem der unverschlüsselten nationalen DVB-T-Sender und ihrer kostenlosen Streaming-Plattformen entspricht.

Und in einem Ansatz, der dem Italiens vergleichbar ist, hat die Arcom empfohlen, dass der Zugang zum Bereich der Sender im allgemeinen Interesse / DVB-T-Sender über eine gemeinsame Anwendung erfolgen soll, die in vernetzten Umgebungen an prominenter Stelle (auf dem Startbildschirm…) plaziert wird.

Während sich Italien jedoch für eine verbindliche Regelung entschieden hatte, beschränkte sich die französische Medienregulierungsbehörde Arcom dagegen auf einen dualen Ansatz. Die Sender sind dafür zuständig, die gemeinsame Anwendung einzurichten, die Hersteller und Betreiber von Benutzeroberflächen müssen deren Listung aushandeln. Die gemeinsame Anwendung lässt bis heute auf sich warten.

Am 23. Juni 2026 hat die Arcom eine erste Jahresbilanz über die Anwendung der Maßnahmen für die Herausstellung der Dienste von allgemeinem Interesse vorgelegt.[40] Nach den Informationen, die der Behörde von den Herstellern oder Betreibern von Betriebssystemen übermittelt wurden – von denen keiner in Frankreich niedergelassen ist – hat bisher keiner die Liste eingeführt, die von der Arcom erstellt worden ist. Und niemand hat die gemeinsame Anwendung für die Dienste von allgemeinem Interesse, in der Sender und Anwendungen zusammengefasst sind, umgesetzt.

Tabelle 2. Antwort zum Thema „Auf der Benutzeroberfläche angezeigte Diensten von allgemeinem Interesse“

Plattform	Antwort
Prime Video	**France Télévisions**: France 2, France 3, France 4, France 5, franceinfo, France 3 Région und Okoo (kostenloses Vod) **M6**: M6-Gruppe, W9, 6TER, GULLI und M6+ (VoD kostenlos) **INA**: Madelen (VoD)
Fire TV Stick	**Gelistete Anwendungen: Arte, France 24, france.tv, M6+, TF1+, TV5 MondePlus**

[39] Arcom, *délibération du 25 septembre 2024 relative à la liste des services qualifiés d'intérêt général, en application des dispositions de l'article 20-7 de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication* [Beschluss vom 25. September 2024 über die Liste der Dienste, die in Anwendung der Bestimmungen von Artikel 20 Absatz 7 des Gesetzes Nr. 86 -1067 vom 30. September 1986 über die Freiheit der Kommunikation, als Dienste von allgemeinem Interesse eingestuft werden], veröffentlicht am 26. September 2024, und *délibération n° 2024-19 du 25 septembre 2024 relative aux conditions de visibilité appropriée des services d'intérêt général et aux modalités de recueil des informations mentionnées à l'article 20-7 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication* [Beschluss Nr. 2024-19 vom 25. September 2024 über die Bedingungen für die angemessene Herausstellung der Dienste von allgemeinem Interesse und über die Empfangsmodalitäten der Informationen, die in Artikel 20-7 des Gesetzes Nr. 561067 vom 30. September 1986 über die Freiheit der Kommunikation definiert werden], Amtsblatt der Französischen Republik, Nr. 0230 vom 27. September 2024.

[40] Arcom, *Bilan 2026 relatif à l'application et à l'effectivité des mesures de visibilité des services d'intérêt général sur les interfaces utilisateurs : lancement d'une consultation publique* [Bilanz 2026 über die Anwendung und die Wirksamkeit der Maßnahmen für die Herausstellung der Dienste von allgemeinem Interesse auf den Benutzeroberflächen: Einleitung einer öffentlichen Konsultation], 23. Juni 2026.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Plattform	Antwort
LG	Vorhandensein der Sender von allgemeinem Interesse im Programmführer Möglichkeit für den Kunden, sich selbst eine Liste der Sender von allgemeinem Interesse zusammenzustellen
Samsung	Direkte Anwendung nur DVB-T-Sender /Anwendung Sender von allgemeinem Interesse / für April 2026 angekündigt, aber im Juli noch nicht bestätigt **Gelistete Anwendungen**: Arte, France 24, france.tv, M6+, TF1+
Sony Interactive Entertainment	Entfällt
VIDAA	Vorhandensein im Programmführer der Sender von allgemeinem Interesse Gelistete Anwendungen: Arte, France 24, france.tv, Okoo, M6+
TCL	**Gelistete Anwendungen**: Arte, France TV, Okoo, Canal+, M6+, TF1+, INA madelen, L'equipe, RMC BFM Play, TV5 Monde Plus, Radio France
Google	TF1, France Télévisions, Canal +, M6, ARTE, NextInteractive, L'Équipe 24/24, TV5, Radio France

In ihrer Antwort auf den Aufruf der Europäischen Kommission zur Einreichung von Beiträgen zur Bewertung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste[41] hat die französische Medienregulierungsbehörde drei konkrete Verbesserungsvorschläge vorgelegt: eine präzisere Definition der Dienste von allgemeinem Interesse, die Ausweitung der Vorschriften, die für diese Dienste gelten, auf die Videoplattformen und den Übergang zum Bestimmungslandprinzip.

In Erwartung effizienterer Vorschläge für eine Herausstellung der Dienste von allgemeinem Interesse in vernetzten Umgebungen haben sich die audiovisuellen Gruppen Schritt für Schritt an eine Verstärkung ihrer Präsenz in der Welt der Plattformen herangetastet.

1.4 Streaming-Plattformen – die neuen Akteure der Informationsverbreitung

Die Vereinbarungen, die mit Amazon Prime Video geschlossen wurden, scheinen am besten vergleichbar zu sein mit den Vertriebsverträgen, die traditionell die Branche strukturiert haben.

In Deutschland sind die öffentlich-rechtlichen Sender ARD und ZDF seit 2020 in der Kategorie „Live-TV“ zu finden und ihre zahlungspflichtigen Versionen ARD Plus und ZDF Select sind über Prime Video Channels verfügbar. Der Dienst RTL+ (RTL group) wird dort ebenfalls seit Oktober 2025 angeboten (ebenso wie in Österreich).

In Frankreich kann man seit Juli 2025 über Prime Vidéo auf das gesamte Angebot von france.tv zugreifen und seit Januar 2026 auf das der M6-Gruppe.

[41] Europäische Kommission, Appel à contributions [Aufruf zur Einreichung von Beiträgen].

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

In Spanien sind die RTVE-Sender La 1, La 2, Canal 24H, Clan und Teledeporte seit Januar 2026 über Prime Video verfügbar. Prime Video verbreitet ebenfalls die Pay-TV-Angebote von Mediaset und Atresmedia (Mitele Plus und Atresplayer).

Im Vereinigten Königreich scheint sich die Zusammenarbeit in diesem Stadium auf den Vertrieb des kostenpflichtigen Angebots ITVX Premium und – in bestimmten internationalen Märkten – auf den Vertrieb der BBC und von BBC Select zu beschränken.

Eine Analyse, die zu Belgien, Dänemark, Italien, Norwegen, den Niederlanden, Polen, Portugal und Schweden durchgeführt wurde, hat keine Anhaltspunkte für eine strukturierte Zusammenarbeit in diesen Ländern ergeben.

Auf drei größeren europäischen Märkten ist Prime Video trotzdem zu einem Schlüsselakteur der audiovisuellen Verbreitung geworden und dadurch auch des Zugangs zur Information: Zeitungen und Zeitschriften der Partner-Vollprogramme, aber auch deren 24-Stunden-Nachrichtenkanäle (franceinfo in Frankreich, Tagesschau24 und ZDFinfo in Deutschland und Canal 24 Horas in Spanien).

Das Thema Nachrichten steht ebenfalls im Zentrum der Vereinbarungen, die von YouTube seit Anfang des Jahres 2026 angekündigt wurden. Im Januar wurde eine Vereinbarung mit der BBC geschlossen, deren Ziel, es ist „vertrauenswürdige Informationen“ *(„trusted news")* über neue globale Kanäle, Live-Nachrichten-Feeds und innovative Erzählformate für Nachrichten anzubieten; ebenfalls im Januar kam es zu einer Vereinbarung mit CMA Media, mit einer geplanten Online-Veröffentlichung von etwa 1000 Stunden an Inhalten, produziert von den Redaktionen von RMC, BFM und Brut, sowie die Ausstrahlung des BMF-TV-Informationskanals BFM2; im April folgte eine Partnerschaft mit France Télévisions, die zum Ziel hat „die hohe redaktionelle Qualität der des Nachrichtenangebots von France Télévisions überall dort, wo sich Zuschauer befinden und auf allen Bildschirmen zu verbreiten,“[42] sowie die Übertragung des Senders franceinfo.

In Spanien wurde bis heute keine derart weitreichende Partnerschaft angekündigt, aber der Informationssender der öffentlich-rechtlichen Gruppe RTVE Noticias ist live auf YouTube verfügbar.

Vor der BBC hatte YouTube im Vereinigten Königreich ähnliche Vereinbarungen geschlossen, und zwar mit Channel 4 (Mai 2022) und mit ITV (Dezember 2024). Dabei ging es um die Verbreitung von Programmen und die Monetarisierung von Werbung (in einem Rahmen, der es beiden Sendern ermöglicht, die Vermarktung ihres Inventars souverän zu steuern).

In Deutschland, Italien, Belgien, den Niederlanden, Schweden, Polen, Norwegen Dänemark, Portugal wurde keine Vereinbarung mit YouTube unterzeichnet, aber die Fachpresse berichtet über mehrere Pläne zur Zusammenarbeit mit der Plattform und/oder mit Content-Erstellern.

Schließlich haben zwei andere Leader des Streaming-Markts Frankreich für ihre ersten globalen Vereinbarungen mit Rundfunkveranstaltern ausgewählt. Seit dem 11. Juni

[42] France•TV groupe, *France Télévisions et YouTube annoncent un partenariat stratégique* [France-Télévisions und YouTube kündigen eine strategische Partnerschaft an], Pressemitteilung, 23. April 2026.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

können französische Abonnenten das gesamte Programm von Equipe live und auf Abruf sehen.

Und vor allem haben die Kunden von Netflix seit dem 19. Juni Zugang zu dem gesamten Programm der TF1-Gruppe, zu deren On-Demand-Katalog mit 35 000 Stunden, den Live-DVB-T-Sendern: TF1, TMC, TFX, TF1 Séries Films und dem 24Stunden-Nachrichtensender LCI.

Innerhalb weniger Monate – um beim Beispiel Frankreich zu bleiben – sind Prime Vidéo (franceinfo), Youtube (franceinfo, BFM2, France 24) und Netflix (LCI) unter die Anbieter von nationalen Nachrichtensendern gegangen. Für ein vollständigeres Bild der Art und Weise, wie die Nachrichtensender digitale Umgebungen erschließen, könnte man noch die Verbreitung von BFM TV über die AVoD/Fast-Pakete von Samsung (Samsung TV Plus) und LG (LG -Sender) hinzufügen.

Aus diesen Vereinbarungen ergeben sich eine Reihe von Grundsatzfragen für den Medienpluralismus: Sie überlassen teilweise den Empfehlungsalgorithmen der globalen Plattformen die Entscheidung über die Herausstellung von Informationsinhalten.

Außerdem bieten diese freiwilligen Partnerschaften auch nicht das gleiche Maß an Stabilität und Beständigkeit wie ein System, das im Recht verwurzelt ist und dessen Umsetzung unter der Aufsicht der Regulierungsbehörde erfolgt.

In der Vergangenheit waren Strategieveränderungen festzustellen, die von einigen Plattformen ausgingen. Diese haben sich auf den Stellenwert ausgewirkt, der der Information zugewiesen wurde. Facebook zum Beispiel hat im Vereinigten Königreich, in Frankreich und in Deutschland den Ableger Facebook News abgeschaltet, und den Stellenwert von Nachrichten in der Verbreitung von Inhalten verringert, was mit dem geringen Interesse seiner Abonnenten für diese Art von Inhalten, begründet wurde. Das Szenario, dass sich Streamer-Partner von Nachrichten abwenden und möglicherweise die in den letzten Monaten geschlossenen Vereinbarungen aufkündigen würden, ist durchaus realistisch.

Das aktuellen Überlegungen zur Verbesserung des Konzepts der Dienste von allgemeinem Interesse könnten dazu beitragen, eine dauerhafte Herausstellung von Nachrichten in der Gesamtheit der digitalen Umgebungen sicherzustellen.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

2. Medienpluralismus in Europa – eine Bestandsaufnahme des europäischen Besitzstands zum Medienpluralismus

Danielle Borges, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF)

2.1 Medienpluralismus – ein veränderliches Konzept

Medienpluralismus ist ein facettenreiches und zentrales Konzept in der Medienwissenschaft und -politik in Europa. Es wird genutzt, um verschiedene Ziele in unterschiedlichen Kontexten zu erreichen; dabei geht es um die Ergebnisse von Medienpolitik und -regulierung genauso wie darum, dass Medienpluralismus einen Wesenszug beziehungsweise eine Stütze moderner demokratischer Gesellschaften, einen normativen Grundsatz der Regierungsführung[43] und eine logische Folge des Rechts auf freie Meinungsäußerung, wie in Artikel 10 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) festgelegt, sowie ein fest verankertes Schutzrecht, wie in Artikel 11 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (*Charter of Fundamental Rights* – CFR) festgelegt, darstellt.

Darüber hinaus kann das Verständnis von Medienpluralismus je nach den untersuchten Themen variieren. Aus soziologischer Sicht kann sich der Begriff beispielsweise auf die Darstellung soziogeografischer und kultureller Vielfalt in den Medien einschließlich der öffentlich-rechtlichen Medien beziehen, um ein unverzerrtes Abbild der gesamten Bevölkerungsstruktur der Gesellschaft zu gewährleisten, damit ein vielfältiges Spektrum an Stimmen, Standpunkten und Informationsquellen Gehör findet und in der öffentlichen Debatte zum Ausdruck kommt. Aus marktwirtschaftlicher Sicht wird Medienpluralismus mit Vielfalt im Bezug auf Medieneigentum in Verbindung gebracht, um einen konzentrierten Markt zu verhindern, der das Spektrum der von kommerziellen Medien angebotenen Standpunkte einengen könnte.

Diese beiden Sichten haben zu zwei weiteren wichtigen Begriffen in der Medienwissenschaft und -politik geführt: dem internen und dem externen Medienpluralismus.[44] Interner Pluralismus bezieht sich hierbei auf die Vielfalt an Inhalten, Standpunkten, gesellschaftlichen Vorstellungen und Erfahrungen, die eine einzelne

[43] *Council of Europe, Principles for media and communication governance* [Europarat, Grundsätze für Medien- und Kommunikation-Governance] – Empfehlung CM/Rec(2022)11 und erläuternder Bericht (2022).
[44] Brogi E. et al., *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism* [Das Europäische Medienfreiheitsgesetz: Medienfreiheit, Meinungsfreiheit und Pluralismus], vom Europäischen Parlament (LIBE-Ausschuss) in Auftrag gegebene Studie, Juli 2023.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Medieneinrichtung bietet. Er wird zudem mit dem Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in Verbindung gebracht, als diese noch die einzigen Akteure auf dem Markt waren; in den heutigen gemischten Medienmärkten wird der Begriff des internen Pluralismus jedoch dazu verwendet, die Vielfalt der angebotenen Inhalte in oligopolistischen oder monopolistischen Medienmärkten zu messen. Externer (oder struktureller) Pluralismus wiederum bezieht sich auf eine Vielzahl autonomer und unabhängiger Medien, die verschiedene Eigentümer haben. Je größer also die Anzahl unabhängiger Medien in einem bestimmten Markt ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass vielfältige Standpunkte angeboten werden.[45]

Das Konzept des Medienpluralismus ist jedoch nicht statisch. Es hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt, um gesellschaftliche Veränderungen sowie die jüngsten Entwicklungen im Bereich neuer Technologien, des Internets und der *Plattformisierung* der Kommunikation widerzuspiegeln. Zu diesen Veränderungen zählen die Konkurrenz durch quasi-journalistische Initiativen, die den Zugang zu Qualitätsjournalismus verringern,[46] die Auswirkungen künstlicher Intelligenz auf redaktionelle Abläufe und Leistungen sowie die Konsumgewohnheiten in einer aufmerksamkeitsorientierten Wirtschaft, die durch eine zunehmende Tendenz des Publikums gekennzeichnet sind, Nachrichten zu meiden und sich immer weniger damit auseinanderzusetzen.[47] Dies wirft Bedenken hinsichtlich Herausstellung, Auffindbarkeit, Nachrichtenmüdigkeit und selektiver Vermeidung auf. In Bezug auf Marktstruktur stehen traditionelle Medien mittlerweile im Wettbewerb mit verschiedenen anderen Diensteanbietern und Akteuren, darunter Aggregatoren, Vermittler, Influencer, Newsletter, Blogs, Podcasts, Faktenprüfer, investigative Netzwerke und Bürgerjournalisten. Dies intensiviert den Wettbewerb um Werbeeinnahmen und verschärft die Umsatzkrise.[48] In diesem Kontext einer durch Empfehlungssysteme und Inhaltsmoderation vermittelten Fülle und Auswahl sind neue Diskussionen aufgekommen. Das Konzept der „Expositionsvielfalt", das heißt die Vorstellung, dass Nutzer vielfältigsten Inhalten ausgesetzt sind und diese somit finden, entdecken und konsumieren,[49] ist in die Kritik geraten, da KI-gestützte Empfehlungssysteme zunehmend beeinflussen, was Nutzer zu sehen bekommen.[50] Daher kann es trotz der Fülle an Inhalten vorkommen, dass Nutzer dennoch mit Inhalten konfrontiert werden, die sie nicht gewählt haben, was Maßnahmen und Regeln erforderlich macht, die die Herausstellung oder Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse gewährleisten.[51]

Vor diesem Hintergrund befasst sich das vorliegende Kapitel die politischen und regulatorischen Anstrengungen Europas, Medienpluralismus zu sichern und zu fördern.

---

[45] Parcu P. L. et al., *Study on Media Plurality and Diversity Online* [Studie zur Medienpluralität und -vielfalt im Internet], Bericht, Europäische Kommission, Luxemburg, Mai 2022, S. 19.

[46] Diese Initiativen können unterschiedliche Formen annehmen, unter anderem Webportale, Blogs oder Social-Media-Konten.

[47] Reuters Institute for the Study of Journalism, *Digital News Report 2025*, Juni 2025.

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

[49] Napoli P., *Exposure Diversity Reconsidered* [Expositionsvielfalt neu betrachtet], *Journal of Information Policy* 1. Januar 2011; 1, 246-259.

[50] Ranaivoson H. und Domazetovikj N., *Platforms and Exposure Diversity: Towards a Framework to Assess Policies to Promote Exposure Diversity* [Plattformen und Expositionsvielfalt: Auf dem Weg zu einem Bewertungsrahmen für Maßnahmen zur Förderung der Expositionsvielfalt], *Media and Communication*, Band 11(2) 2023.

[51] Parcu P. L. et al., *Media Plurality and Diversity Online*, op. cit., S. 20.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Zunächst werden die frühesten politischen und regulatorischen Instrumente in Europa untersucht; anschließend wird die methodische Entscheidung begründet, diese Bestandsaufnahme mithilfe der Bereichsklassifizierung des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (*Media Pluralism Monitor* – MPM) zu systematisieren. Abschließend werden die rechtlichen Rahmenbedingungen beschrieben und Anwendungsbeispiele angeführt, wobei den EU-Beitrittskandidaten besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

2.2 Umsetzung des Konzepts in politische und regulatorische Maßnahmen

2.2.1 Europarat

Die Entwicklung des Medienpluralismus-Konzepts spiegelt sich in den vom Europarat verabschiedeten Richtlinien und Regulierungsinstrumenten wider, obwohl Medienpluralismus in dessen politischen und regulatorischen Dokumenten ab Ende der 1980er Jahre[52] zunächst kein zentrales Thema war. Konkretere Maßnahmen zur Verabschiedung eines Rahmens zum Schutz des Medienpluralismus wurden erst mit der Empfehlung Nr. R (94) 13 eingeleitet, in der auf die Risiken von Medienkonzentration für den Medienpluralismus hingewiesen wird und Transparenzmaßnahmen im Mediensektor vorgeschlagen werden.[53] Ihr folgte die Empfehlung Nr. R (99) 1 über Maßnahmen zur Förderung des Medienpluralismus.[54] 2007 wurde mit der Empfehlung CM/Rec(2007)2 der Begriff des Medienpluralismus um die Aspekte des internen und externen Pluralismus sowie der Expositionsvielfalt erweitert.[55] Schließlich legt die Empfehlung CM/Rec(2018)1 zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum umfassende und konkrete

[52] Siehe beispielsweise Europarat, *European Convention on Transfrontier Television* [Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen], 5. V. 1989, Straßburg (Präambel und Artikel 10a).
[53] *Recommendation No. R (94) 13 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media transparency* [Empfehlung CM/Rec(94)13 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Förderung der Medientransparenz], angenommen vom Ministerkomitee am 22. November 1994 auf der 521. Sitzung der Ministerdelegierten.
[54] Europarat, *Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media pluralism* [Empfehlung No. R (99) 1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen zur Förderung von Medienpluralismus], angenommen vom Ministerkomitee am 19. Januar 1999 auf der 656. Sitzung der Ministerdelegierten.
[55] *Recommendation CM/Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content* [Empfehlung CM/Rec(2007)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Vielfalt von Medieninhalten], angenommen vom Ministerkomitee am 31. Januar 2007 auf der 985. Sitzung der Ministerdelegierten: Am selben Tag wurde die Erklärung Decl-31.01.2007 des Ministerkomitees zum Schutz der Rolle der Medien in der Demokratie im Zusammenhang mit Medienkonzentration verabschiedet.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Leitlinien hinsichtlich der Anforderungen und Maßnahmen zur Förderung von Medienpluralismus auf nationaler Ebene fest.[56]

Andere vom Europarat verabschiedete Rechtsinstrumente, die sich auf Medienpluralismus beziehen, diesen jedoch nicht als vorrangiges Ziel behandeln, wie beispielsweise die Empfehlung CM/Rec(2011)7 über ein neues Medienverständnis,[57] können ebenfalls als Teil des Rahmens betrachtet werden, der das Medienpluralismus-Konzept, wie wir es heute kennen, geprägt hat.

2.2.2 Europäische Union

Auf EU-Ebene hat sich die Umsetzung von Medienpluralismus in politische und regulatorische Maßnahmen auf eine ganz eigene, von den Zuständigkeiten der EU und dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung[58] geprägten Weise entwickelt. Aus nicht wirtschaftlicher Sicht fällt Medienpluralismus folglich in den Bereich der Medienpolitik und wird als Teil des Kultursektors betrachtet. Dies ist einer der Bereiche, in denen sich die Zuständigkeit der EU darauf beschränkt, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu unterstützen, zu koordinieren oder zu ergänzen, ohne deren Zuständigkeit aufzuheben oder ihre Gesetze oder Vorschriften zu harmonisieren.[59] Artikel 167 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) stellt ferner klar, dass sich das Handeln der EU in diesem Bereich auf die Verabschiedung von Fördermaßnahmen und Empfehlungen beschränkt, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und deren Maßnahmen zu unterstützen und zu ergänzen.

Die Anerkennung des Medienpluralismus in Art. 11 Abs. 2 CFR berührt nicht die Zuständigkeiten der EU im Bereich der Kultur. Obwohl die Charta denselben rechtlichen Rang wie die EU-Verträge hat, erweitert sie gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV und Art. 51 Abs. 2 CFR in keiner Weise die Zuständigkeiten der EU. Daher ist der einzige Bereich, in dem die EU Medienpluralismus noch regeln kann, der wirtschaftliche Aspekt, der insbesondere darauf abzielt, eine Marktkonzentration zu verhindern, die das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen könnte.[60]

---

[56] *Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and transparency of media ownership* [Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum], angenommen vom Ministerkomitee am 7. März 2018 auf der 1309. Sitzung der Ministerdelegierten.

[57] *Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media* [Empfehlung CM/Rec(2011)7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über ein neues Medienverständnis], angenommen vom Ministerkomitee am 21. September 2011 auf der 1121. Sitzung der Ministerdelegierten.

[58] Nach diesem Grundsatz darf die EU nur in politischen Bereichen Rechtsvorschriften erlassen, in denen sie durch die EU-Verträge ausdrücklich dazu ermächtigt ist.

[59] Art. 2 Abs. 5 und Art. 6 Buchst. c des *Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV).

[60] Parcu P. L. et al., *Study on Media Plurality and Diversity Online*, op. cit., S. 35.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Vor diesem Hintergrund veröffentlichte die Europäische Kommission (EK) 1992 ein Grünbuch zu Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt.[61] Es dauerte jedoch mehrere Jahre, bis das Thema Pluralismus wieder in den Mittelpunkt des Interesses rückte. Im Anschluss an die Audiovisuelle Konferenz von Liverpool 2005 veröffentlichte die EK 2007 das Arbeitsdokument *Medienpluralismus in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, in dem sie anerkennt, dass „Eigentumspluralismus wohl wichtig ist, er jedoch zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für die Gewährleistung von Medienpluralismus darstellt. Die Vorschriften zu Medieneigentum müssen durch weitere Bestimmungen ergänzt werden."[62]

2011 setzte die Europäische Kommission eine Hochrangige Gruppe für Medienfreiheit und -pluralismus ein, deren Aufgabe darin bestand, Empfehlungen dazu abzugeben, wie Medienpluralismus und -freiheit in Europa geachtet, geschützt, unterstützt und gefördert werden können.[63] 2013 legte die Gruppe einen Bericht mit mehreren Empfehlungen vor, darunter den Vorschlag, dass die EU Maßnahmen ergreifen sollte, wenn gemeinsame Regeln im Binnenmarkt erforderlich sind, um Verzerrungen im Medienbetrieb zu verhindern, die sich aus unterschiedlichen nationalen Gesetzen ergeben und die Medienfreiheit und den Medienpluralismus beeinträchtigen.[64]

2018 verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung zu Medienpluralismus und -freiheit in der Europäischen Union. Unter anderem forderte es die Mitgliedstaaten auf, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um eine pluralistische, unabhängige und freie Medienlandschaft im Dienste der demokratischen Gesellschaft zu schützen und zu fördern, einschließlich der Sicherung einer angemessenen öffentlichen Finanzierung.[65]

2.3 Der Besitzstand der Union im Medienbereich

Auch wenn ihre Gesetzgebungsbefugnisse im Medienbereich begrenzt sind, kann die EU gemäß Art. 114 AEUV Harmonisierungsmaßnahmen erlassen.[66] Darüber hinaus lässt sich

[61] *Pluralism and Media Concentration in the Internal Market. An Assessment of the Need for Community Action* [Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt. Eine Bewertung der Notwendigkeit von Maßnahmen der Gemeinschaft]. *Grünbuch,* COM (92) 480 endg./Anhang, 23. Dezember 1992.

[62] Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, *Media Pluralism in the Member States of the European Union* [Medienpluralismus in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union], Europäische Kommission SEC(2007), 32.

[63] Siehe *https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_tor.pdf*.

[64] Hochrangige Gruppe für Medienfreiheit und Medienvielfalt, *A free and pluralistic media to sustain European democracy,* [Freie und pluralistische Medien zur Stützung der europäischen Demokratie], Bericht, 2013, S. 4.

[65] Europäisches Parlament, *Entschließung vom 3. Mai 2018 zu Freiheit und Pluralismus der Medien in der Europäischen Union* (2017/2209(INI)).

[66] Siehe Rechtssache C-376/98 *Deutschland gegen das Europäische Parlament und den Rat* [2000] ECLI:EU:C:2000:544 und Rechtssache C-491/01 *Die Queen gegen den Gesundheitsminister, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd und Imperial Tobacco Ltd*. [2002] ECLI:EU:C:2002:741.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

eine weite Auslegung von Art. 114 AEUV durch die Notwendigkeit rechtfertigen, die Demokratie zu schützen und die Grundrechte zu wahren.[67]

2020 brachte die EK den Europäischen Aktionsplan für Demokratie[68] auf den Weg, der unter anderem darauf abzielt, Medienfreiheit und -pluralismus zu stärken. Im selben Jahr begann die EK zudem mit der Veröffentlichung des jährlichen Rechtsstaatlichkeitsberichts, in dem positive und negative Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten in vier Bereichen untersucht werden: Justizsysteme, Rahmen für die Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus sowie sonstige institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung.

In diesem Zusammenhang begann die EK auch, rechtliche Maßnahmen im Medienbereich vorzuschlagen. 2021 wurden verschiedene Empfehlungen zum Schutz und zur Sicherheit von Journalisten veröffentlicht.[69] Diese ersten Empfehlungen mündeten in den Vorschlag für eine Richtlinie zu strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP-Klagen) und den Vorschlag für das Europäische Medienfreiheitsgesetz (EMFA),[70] ergänzt durch eine Empfehlung zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum.[71] Diese beiden Vorschläge wurden 2024 angenommen. Der EMFA ist der erste umfassende EU-Rechtsakt, der sich mit Medienpluralismus befasst. Auf der Grundlage von Art. 114 AEUV – derselben Rechtsgrundlage, die auch für die Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)[72] herangezogen wurde – werden darin Maßnahmen zum Schutz des Medienpluralismus festgelegt. Diese Maßnahmen stellen sicher, dass öffentlich-rechtliche und kommerzielle Medien im EU-Binnenmarkt leichter und ohne unangemessenen Druck agieren können, wobei die digitale Transformation der Medienlandschaft berücksichtigt wird. Ziel ist es, Medienfreiheit, Pluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit als unverzichtbare demokratische Werte und zentrale Voraussetzungen für das reibungslose Funktionieren eines gesunden Medienmarktes zu gewährleisten.

---

[67] Longo E., *Grounding media freedom in the EU: The legal basis of the EMFA* [Die Verankerung der Medienfreiheit in der EU: Die Rechtsgrundlage des EMFA], *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2025, 7(1), 111-124.

[68] *Europäischer Aktionsplan für Demokratie*.

[69] Europäische Kommission, *Empfehlung (EU) 2021/1534* vom 16. September 2021 zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union; Europäische Kommission, *Empfehlung (EU) 2022/758* 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").

[70] *EMFA*, op. cit.

[71] Europäische Kommission, *Empfehlung (EU) 2022/1634* vom 16. September 2022 zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum.

[72] *AVMD-Richtlinie*, op. cit.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

2.4 Der MPM als methodischer Ansatz zur Bestandsaufnahme des rechtlichen Rahmens für Medienpluralismus in Europa

Der MPM ist ein umfassendes Überwachungsinstrument, das darauf ausgelegt ist, potenzielle Risiken für Medienpluralismus in den EU-Mitgliedstaaten und den Beitrittskandidaten mithilfe eines normativen Ansatzes zu bewerten. Er verfolgt einen weitgefassten Ansatz im Bezug auf den Medienpluralismus und berücksichtigt dabei die komplexen Faktoren, die das Medienökosystem prägen. Die Bewertung erfolgt anhand eines ausführlichen Fragebogens, der in vier Hauptbereiche unterteilt ist: grundlegender Schutz, Marktpluralität, politische Unabhängigkeit und soziale Inklusivität. Diese Komponenten sollen die vielfältigen Dimensionen von „Medienpluralismus" erfassen und stützen sich auf bestehende Standards, wie sie beispielsweise vom Europarat, der Europäischen Union und den Vereinten Nationen gefördert werden.[73]

Aufgrund des weitgefassten Ansatzes des MPM bieten dessen Schwerpunktbereiche und Indikatoren eine solide Grundlage für einen umfassenden Überblick über die verschiedenen Rechtsdokumente, die den Medienpluralismus in all seinen Dimensionen beeinflussen. Tabelle 1 zeigt die verschiedenen Schwerpunktbereiche des MPM und die damit verbundenen Indikatoren. Diese thematischen Indikatoren werden bei der Bestandsaufnahme der verschiedenen Rechtsdokumente auf europäischer und EU-Ebene berücksichtigt.

Tabelle 3. MPM[74]-Bereiche und entsprechende Indikatoren

Grundlegender Schutz	Marktpluralität	Politische Unabhängigkeit	Soziale Inklusivität
Meinungsfreiheit	Transparenz von Medieneigentum	Politische Unabhängigkeit der Medien	Universeller und inklusiver Zugang zu den Medien
Schutz der Informationsintegrität	Pluralität der Medienanbieter	Redaktionelle Autonomie	Kulturelle und sprachliche Vielfalt in den Medien
Schutz des Rechts auf Information	Pluralität auf digitalen Märkten	Integrität der politischen Information bei Wahlen	Lokale, regionale und kommunale Medien
Arbeitsbedingungen, Standards und Schutz des Journalismus	Lebensfähigkeit der Medien	Staatliche Regulierung von Ressourcen und	Geschlechtergleichstellung in den Medien

[73] Für Informationen zum Projekt einschließlich des vollständigen Berichts 2026 sowie seiner Methodik siehe *https://cmpf.EUI.eu/projects-cmpf/media-pluralism-monitor/*.

[74] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM2026* [Überwachung des Medienpluralismus in der Europäischen Union: Ergebnisse des MPM2026], Bericht, Juni 2026, Europäisches Hochschulinstitut, San Domenico di Fiesole, S. 10.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Grundlegender Schutz	Marktpluralität	Politische Unabhängigkeit	Soziale Inklusivität
		Unterstützung für den Mediensektor	
Unabhängigkeit und Effizienz der Medienbehörde	Redaktionelle Unabhängigkeit von Einflussnahme von kommerzieller Seite oder Eigentümern	Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Medien	Medienkompetenz

2.5 Der rechtliche Rahmen für Medienpluralismus in Europa – eine Bestandsaufnahme der Rechtsinstrumente

Wie im ersten Abschnitt dieses Kapitels erläutert, bilden Art. 10 EMRK und Art. 11 CFR in der Auslegung des EGMR und des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) die eigentliche Rechtsgrundlage zur Unterstützung des Medienpluralismus in Europa und in der EU. In weiteren Rechtsinstrumenten werden hingegen die notwendigen Elemente und Voraussetzungen für die Entwicklung und Verwirklichung von Medienpluralismus auf nationaler Ebene und seit kurzem auch im EU-Binnenmarkt näher ausgeführt und erweitert.

Im vorliegenden Kapitel werden diese Rechtsinstrumente in Bezug auf die im obigen Abschnitt genannten Bereiche und Indikatoren des MPM kategorisiert und erfasst, wobei ihre direkte oder indirekte Rolle bei der Förderung von Medienpluralismus hervorgehoben wird. Jedem Bereich ist eine systematische Tabelle im Anhang des Kapitels beigefügt, in der die Rechtsinstrumente nach Indikatoren geordnet und entsprechend ihrer Rolle bei der Förderung und Gewährleistung von Medienpluralismus aufgeführt sind. Da sich der EMFA als Verordnung insgesamt auf Medienpluralismus konzentriert, werden die relevanten Themen und Bestimmungen in Bezug auf die MPM-Bereiche aufgezeigt. Das Gleiche gilt für andere EU-Rechtsvorschriften, die Bestimmungen enthalten, die sich direkt oder indirekt auf Medienpluralismus auswirken, beispielsweise die AVMD-Richtlinie und das Gesetz über digitale Dienste (*Digital Services Act* – DSA).[75]

Der Bereich „grundlegender Schutz" umfasst Rechtsinstrumente, die auf den Schutz der Meinungsfreiheit, des Rechts, zuverlässige und genaue Informationen zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten, der Voraussetzungen für die freie und unabhängige Ausübung journalistischer Tätigkeit sowie der Unabhängigkeit und Effektivität der nationalen Regulierungsbehörden abzielen. Konkret geht es darum, Instrumente zu identifizieren, die Schutz vor Einschränkungen der Meinungsfreiheit im Sinne der

[75] *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).

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Auslegung durch den EGMR bieten.[76] Neben Art. 10 EMRK und Art. 11 CFR spielen auch andere Rechtsinstrumente eine Rolle bei der Wahrung der Meinungsfreiheit. Dazu gehören der EMFA, der Journalisten und ihre Arbeit schützt und gleichzeitig Vorschriften für Medienregulierungsbehörden festlegt, die Richtlinie (EU) 2019/1937,[77] die Whistleblower schützt, die Richtlinie 2024/1069, die Journalisten vor strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP-Klagen) schützt,[78] sowie weitere EU-Rechtsvorschriften, die sich auf spezifische Themen beziehen, die den Journalistenberuf oder journalistische Inhalte betreffen, beispielsweise die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)[79] und das DSA.[80]

Im Bereich „Marktpluralität" werden rechtliche Instrumente geprüft, die darauf abzielen, die Vielfalt des Medienangebots zu schützen, darunter Maßnahmen zur Vermeidung einer hohen Marktkonzentration und einer Abhängigkeit der Medien von Online-Vermittlern. Außerdem werden Vorschriften zur Gewährleistung von Transparenz beim Medieneigentum und zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme auf redaktionelle Entscheidungen durch kommerzielle Interessen und Eigentümer berücksichtigt. Dieser Bereich umfasst daher Empfehlungen und Rechtsvorschriften, die Mindestanforderungen an die Offenlegung von Informationen festlegen, die für eine wirksame Transparenz der Medienstrukturen erforderlich sind, sowie Offenlegungspflichten in Bezug auf Interessenkonflikte seitens Mediendiensteanbieter und, wie im EMFA, Rechtsvorschriften zur Festlegung von Regeln zur Verhinderung von Konzentrationen im Mediensektor.

Im Bereich „politische Unabhängigkeit" werden Schutzmaßnahmen gegen eine Politisierung der Mittelverteilung an die Medien, politische Einmischung in Medienorganisationen und öffentlich-rechtliche Medien sowie manipulative Praktiken in der politischen Werbung in audiovisuellen Medien und auf Online-Plattformen untersucht. Es werden regulatorische Schutzvorkehrungen behandelt, die die Produktion und die Verbreitung von Nachrichten sowie den Zugang dazu vor politischer Einflussnahme schützen und darauf abzielen, die redaktionelle Unabhängigkeit sowie die Verfügbarkeit einer Vielzahl politischer Informationen und Standpunkte zu gewährleisten, und dies insbesondere in Wahlkampfzeiten. In diesem Bereich werden daher nicht nur die EMFA-Vorschriften sowie die Empfehlungen des Europarats und der Europäischen Kommission berücksichtigt, welche Schutzvorkehrungen zur Gewährleistung der redaktionellen

---

[76] Siehe beispielsweise die EGMR-Rechtssachen: *Pedersen and Baadsgaard v. Denmark* [GK], Nr. 49017/99, 17. Dezember 2004, Rn. 71; *Oberschlick v. Austria* [Plenum], Nr. 11662/85, 23. Mai 1991, Rn. 57; *Stoll v. Switzerland* [GK], Nr. 69698/01, 10. Dezember 2007, Rn. 131. Für einen umfassenderen Überblick über die Auslegung der einzelnen Themen siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights* [Leitfaden zu Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention], aktualisiert am 28. Februar 2026.

[77] *Richtlinie (EU) 2019/1937* des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.

[78] *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).

[79] *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.*

[80] *Verordnung (EU) 2022/2065*, op. cit.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Unabhängigkeit vorsehen, sondern auch diejenigen, die sich auf politische Werbung beziehen, wie die Verordnung (EU) 2024/900.

Der Bereich „soziale Inklusivität" konzentriert sich auf den universellen, inklusiven und sicheren Zugang zu den Medien, insbesondere für bestimmte Gruppen wie Minderheiten, marginalisierte Gruppen, lokale und regionale Gemeinschaften, Frauen und Menschen mit Behinderungen, sowie auf den Grad der Medienkompetenz innerhalb einer Bevölkerung als zentrale Aspekte eines partizipativen Mediensystems. Er berücksichtigt daher Rechtsinstrumente und Schutzvorkehrungen, die darauf abzielen, den universellen Zugang zu den Medien zu gewährleisten – unter anderem für Minderheiten und marginalisierte Gruppen, lokale und regionale Gemeinschaften, Frauen und Menschen mit Behinderungen – sowie Maßnahmen zur Förderung der Medienkompetenz als Voraussetzung für eine effektive Nutzung der Medien.

2.6 Schlussfolgerungen – von der Regulierung zur Umsetzung

Der in den Tabellen des Anhangs dargestellte Rechtsrahmen enthält die wichtigsten Rechtsinstrumente zur Förderung des Medienpluralismus in Europa und in der EU. Die verschiedenen „Bereiche" sind miteinander verknüpft und bilden zusammen ein umfassendes Regelwerk, das die verschiedenen Facetten, Elemente und Ziele des Medienpluralismus abdeckt.

Dieser robuste Rahmen spiegelt die zentrale Bedeutung von Medienpluralismus als eine tragende Säule der Demokratie im europäischen Kontext wider. Genau aus diesem Grund bildet Medienpluralismus eine der Grundlagen der von der Europäischen Kommission durchgeführten und veröffentlichten Bewertung der Rechtsstaatlichkeit.[81] Die Voraussetzungen für eine effektive Gewährleistung des Medienpluralismus hängen jedoch in hohem Maße von der Umsetzung auf nationaler Ebene ab.

Der aktuelle Zustand des Medienpluralismus in Europa bietet ein uneinheitliches Bild. Den MPM2026-Daten zufolge gelten auf EU-Ebene nur Deutschland und Schweden als Länder mit geringem Risiko; die meisten EU-Mitgliedstaaten weisen ein mittleres Risiko auf, Zypern, Ungarn und Malta gar ein hohes. Bei den Beitrittskandidaten sieht es ähnlich aus: Albanien, Türkiye und Serbien weisen ein hohes Risiko auf, Montenegro und Nordmazedonien ein mittleres.[82] Das vergleichsweise bessere Abschneiden der beiden letztgenannten Länder hängt mit der Verabschiedung von Mediengesetzen zusammen, die sich am EU-Besitzstand orientieren.

Die Lage zeigt, dass zur Verwirklichung von Medienpluralismus vielfältige Herausforderungen zu bewältigen sind. Ein ganzheitliches Verständnis des Konzepts, verbunden mit einem umfassenden politischen Ansatz, der sich auf die rechtlichen und

[81] Europäische Kommission, Mitteilung COM/2026/900/final *Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2026: Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union*.
[82] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM2026*, op. cit., S. 13.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

politischen Rahmenbedingungen auf europäischer und EU-Ebene stützt, sowie gemeinsame Anstrengungen bei der Umsetzung sind entscheidend für den Aufbau eines pluralistischeren Medienökosystems.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

3. Der Medienpluralismus unter Druck

Dr. Stéphanie Lukasik, Universität Luxemburg, (ULIDE), Universität Paris-Panthéon-Assas (CARISM), Universität Aix-Marseille (IMSIC)

3.1 Einleitung: Die Auswirkungen der Medienkonzentration auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit

Die europäische Verordnung über die Freiheit der Medien „Europäisches Medienfreiheitsgesetz" (*European Media Freedom Act* – EMFA) ist vor allem eine Anerkennung der Bedeutung und der einzigartigen Rolle, die unabhängige Mediendienste in den europäischen Demokratien spielen. Die Mediendienste stellen einen Grundpfeiler einer funktionierenden Demokratie dar. Im Alltag ermöglichen sie den Bürgern den Zugang zu Informationen und zu einer Vielfalt von Perspektiven, damit diese sich ihre eigene fundierte Meinung in Kenntnis der Sachlage bilden können. Das Recht, Informationen zu empfangen und weiterzugeben und die Pflicht, die Freiheit und den Pluralismus der Medien zu respektieren sind in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert.[83] Die Mediendienste sind einem konstanten Wandel unterworfen und sind heute immer stärker online und grenzüberschreitend zugänglich. Ohne das europäische Medienfreiheitsgesetz (EMFA) gäbe es keine einheitlichen Regeln für die europäischen Medien, und sie könnten nicht von demselben Schutz profitieren. Aus diesem Grund ist der EMFA eine wesentliche Voraussetzung für den Schutz der Mediendienste in Europa. Eine Notwendigkeit, die gerade im Zeitalter der sozialen Medien und dem Auftauchen neuer Informationsmedien und neuer Akteure auf dem Medienmarkt wie der News-Influencer oder im weiteren Sinne Content-Ersteller, die heute ebenfalls Einfluss auf die Meinungsbildung und die Entscheidungen der Bürger haben, immer mehr an Bedeutung gewinnt.[84]

[83] Europäische Union, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, *EUR-Lex*, *JO* 2012/C 326/02; *Europäische Menschenrechtskonvention*, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, amtliche Texte, angenommen 1950.

[84] Lukasik S., IA et newsinfluenceurs : la nouvelle réinformation [KI und News-Influencer: die neue „Réinformation"], Universität Luxemburg, *Open repository and Bibliography*, 4. Juni 2026; Lukasik S., Salou A., *Existe-t-il encore une frontière entre les news influenceurs et les journalistes ?* [Gibt es noch eine Grenze zwischen News-Influencern und Journalisten?], 6. Ausgabe *Colloque Frontières Numériques*, Paragraphe Laboratoire, Oktober 2025; Lukasik S., *L'influence des leaders d'opinion. Un modèle pour l'étude des usages et de la réception des réseaux socionumériques* [Der Einfluss der Meinungsführer. Ein Modell zur Analyse des Nutzungsverhaltens und der Rezeption in digitalen sozialen Netzwerken], *L'Harmattan*, 1. Oktober 2021.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Nach dem *Digital News Report*[85] erfolgt die Aufnahme von Informationen heutzutage in erster Linie über die Plattformen der sozialen Medien, und zwar lange vor den traditionellen Informationsmedien, vor allem bei jüngeren Menschen. Und das aus gutem Grund: die Medien befinden sich in einer Vertrauenskrise seitens der Öffentlichkeit, von der sich ein Teil, unzufrieden mit der professionellen Berichterstattung, nun eher anderen Erstellern von Informationsinhalten zuwendet, wie den News-Influencern, der „ *Réinformation"*[86] und den alternativen Medien. Die Hauptgründe, die vorgebracht werden, um zu erklären, warum diese Personen sich von den professionellen Medien abwenden, sind ein Mangel an Repräsentativität und an Pluralismus in den traditionellen Medien sowie ein Mangel an Integrität und redaktioneller Unabhängigkeit der Journalisten.[87] Der Teil der Öffentlichkeit, der den traditionellen Medien nicht mehr vertraut, ist der Meinung, dass bestimmte Themen von diesen Medien nicht ausreichend behandelt werden und ihre Ängste von ihnen nicht ernst genommen werden. Dieser Teil der Öffentlichkeit stellt die Behandlung der Information durch die Journalisten der traditionellen Medien und ihre Unabhängigkeit in Frage. Er zögert nicht, sich anderen Informationsanbietern zuzuwenden, die weder einem Ethik- noch einem Berufskodex unterliegen. Angesichts dieser digitalen Transformation der Medienlandschaft und der neuen Art, sich zu informieren, ist es dringend notwendig, mehr Transparenz in die Eigentumsverhältnisse auf dem Medienmerkt und ihrer Auswirkungen zu schaffen, um Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit der Mediendienste zu erhalten und darüber hinaus das Vertrauen dieses Teils der Öffentlichkeit zurückzugewinnen. Denn die Konzentration der Medien hat großen Einfluss auf die Art und Weise, wie die Unabhängigkeit der Medien und der Journalisten von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, wie man in Frankreich anhand der Infografik der Medienbeobachtungsorganisation Acrimed[88] sehen kann. Die Frage des Medienpluralismus ist untrennbar verbunden mit den Herausforderungen, mit denen der professionelle Journalismus derzeit konfrontiert ist, das heißt, dem Misstrauen von Teilen der Öffentlichkeit, Desinformation,[89] der Integrität der Information, der politischen und wirtschaftlichen Einflussnahme. Um sich diesen aktuellen Herausforderungen zu stellen und um Desinformation zu bekämpfen, bedarf es vor allem eines freien Flusses zuverlässiger und pluralistischer Informationen. Die Informationen der traditionellen Medien müssen bestimmte Anforderungen erfüllen: Zuverlässigkeit, Qualität und Pluralismus. Außerdem müssen ihre Informationen Berufsethos und journalistisches Ethos respektieren und sich von nicht-professionellen Informationsinhalten abheben.

---

[85] Egan J. *et al.*, *Reuters Institute Digital News Report 2026*, Reuters Institute and University of Oxford, 2026; Eutrope X., *Rapport Reuters 2026 Les plateformes supplantent les applicationss et les sites médias* [Bericht Reuters 2026: Die Plattformen verdrängen die Medien-Apps und die Websites], *ina - La revue des médias*, 16. Juni 2026.

[86] „Réinformation" ist eine subtile Form der Desinformation, indem journalistische Inhalte oder Fakten absichtlich unvollständig wiedergegeben und aus ihrem Kontext herausgerissen werden, um eine bestimmte Ideologie zu untermauern.

[87] Lukasik S., Salou A., La réinformation ou l'amplification socionumérique de la désinformation [„Réinfomation" oder die soziodigitale Verstärkung von Desinformation], *OpenEdition Journals* 7, 2023.

[88] Fabre J., Beyer M., Médias français, qui possède quoi ? [Französische Medien: Wer besitzt was?], Acrimed, *Le Monde diplomatique* deutschsprachige Ausgabe (2026), 21. Januar 2026.

[89] Cole M. *et al.*, *Campagnes de désinformation : fonctionnement et stratégies de lutte* [Desinformationskampagnen, Funktionsweise und Strategien zur Bekämpfung] Abgeordnetenkammer des Großherzogtums Luxemburg, 19. Mai 2026.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Daher ist es notwendig, auf der Ebene der Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine Reihe von Aspekten der nationalen Regeln zum Medienpluralismus und der redaktionellen Unabhängigkeit zu harmonisieren, um gemeinsame Normen einzuführen. So, wie in den Erwägungsgründen zum EMFA definiert, handelt es sich bei den Medien, die unter den Geltungsbereich dieses neuen Gesetzes fallen sollen, um audiovisuelle Medien (Hörfunk und Fernsehen) einschließlich On-Demand-Dienste, die Printpresse und ihre Online-Ausgaben, und um unabhängige Produzenten professioneller Information. Ausgeschlossen sind nutzergenerierte Inhalte, die auf die Plattformen sozialer Medien hochgeladen werden, es sei denn, es handelt sich dabei um eine professionelle Tätigkeit, die auch entsprechend vergütet wird. Voraussetzung dafür, dass diese Medien unter den Anwendungsbereich des EMFA fallen, ist, dass die Erstellung aktueller Informationen den Hauptzweck der Mediendienste darstellt. Hinzu kommen Mediendiensteanbieter, zu denen auch einige Social Media-Plattformen gehören. Selbst wenn die Plattformen im Gegensatz zu den traditionellen Medien als Hosting-Anbieter und nicht als Herausgeber anerkannt sind, können einige Plattformen über bestimmte Inhalte als Mediendiensteanbieter gelten, da sie die redaktionelle Kontrolle über einen Teil oder mehrere Teile der Inhalte haben. Außerdem spielen die Plattformen keine geringe Rolle als Hosting-Anbieter wegen der algorithmischen Organisation der Inhalte.[90]

3.2 Artikel 22 EMFA: Vorschriften für die Bewertung von Medienkonzentrationen

Artikel 22 EMFA soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, in ihrem einzelstaatlichen Recht materielle und verfahrensrechtliche Vorschriften festzulegen, die eine Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt ermöglichen. Denn Medienzusammenschlüsse haben erhebliche Auswirkungen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit der Medien. Zu diesem Zweck stellt der Artikel 22 der Verordnung Grundsatzregeln für die Bewertungskriterien und die verfahrensrechtlichen Kriterien für die Umsetzung auf. Zusammenschlüsse auf dem Medienmarkt in Europa müssen ab jetzt auf transparente, objektive, verhältnismäßige und nichtdiskriminierende Weise reguliert werden. Von den Beteiligten wird gefordert, dass die zuständigen nationalen Behörden oder Organismen über alle Informationen verfügen, die für die Bewertung von Zusammenschlüssen erforderlich sind. Dieser Zugang zu den Informationen, die für die Bewertung von Medienzusammenschlüssen erforderlich sind, soll es ermöglichen, die Auswirkungen von Monopolen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit zu bewerten. Artikel 22 der Verordnung führt den Medien-pluralismus-Test auf europäischer Ebene ein. Dieser Test ermöglicht es den Mitgliedstaaten, die Konzentration von Medieneigentum zu prüfen, vor allem die Eigentümer, Aktionäre, Fusionen und Übernahmen von Medienunternehmen festzustellen. Dieser Artikel

[90] Lukasik S. *L'influence des leaders d'opinion. Un modèle pour l'étude des usages et de la réception des réseaux socionumériques*, op. cit. [Der Einfluss der Meinungsführer, ein Modell für die Analyse des Nutzungsverhaltens und der Rezeption in digitalen sozialen Netzwerken].

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

unterscheidet sich vom Wettbewerbsrecht durch sein Ziel: Er geht über die einfache Feststellung eines Wirtschaftsmonopols hinaus, um die Risiken und Bedrohungen dieser Konzentration für die Demokratie festzustellen.

Die Konzentration auf dem Medienmarkt wirkt sich unmittelbar auf den Medienpluralismus aus, zum einen vor allem im Hinblick auf die Meinungsvielfalt, zum anderen im Hinblick auf die journalistische Praxis. Wie aus einer vergleichenden Studie journalistischer Praktiken hervorgeht, tendieren Journalisten zu Selbstzensur, wenn es um Themen geht, die sich auf Eigentümer und Aktionäre ihres Arbeitgebers beziehen.[91] Aus Angst davor, dass ihre Verträge nicht verlängert werden, kann es dazu kommen, dass sie bestimmte Informationen gar nicht erst veröffentlichen. Die Bedingungen, unter denen Journalisten arbeiten, sind in ganz Europa prekär. Diese Bedingungen können dazu führen, dass die Tendenz zur Selbstzensur in Europa zunimmt. Die Tatsache, dass Journalisten häufig unter prekären befristeten Verträgen arbeiten, bedeutet, dass das Wirtschaftsmodell der Vergütung von Journalisten an sich ein Risiko für die redaktionelle Unabhängigkeit und den Pluralismus darstellt. Um Journalisten besser abzusichern und ihnen Arbeitsbedingungen anzubieten, die weniger prekär sind, hat Luxemburg zum Beispiel eine Behilferegelung für die Presse und den professionellen Journalismus eingeführt. Voraussetzung für die Gewährung dieser Beihilfe ist, dass Journalisten unbefristete Arbeitsverträge erhalten.[92] Die Konzentration von Medieneigentum stellt ebenfalls eine Gefahr für die Journalisten dar. Eine starke Konzentration der Mediendienste hat zur Folge, dass es weniger Arbeitgeber im Medienbereich gibt und weniger Jobchancen. Die wirtschaftlichen Bedingungen der Journalisten wirken sich auch auf ihre redaktionelle Unabhängigkeit aus, bis hin zur Auswahl der Themen und der Blickwinkel, unter denen sie die Themen darstellen, und der Art und Weise, wie sie mit aktuellen Themen umgehen.

Daher ist die Kenntnis der Konzentration von Medieneigentum in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union eine wichtige Voraussetzung, um den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit zu schützen. Ohne diese Daten ist es unmöglich, das Phänomen der Selbstzensur durch Journalisten zu verhindern. Aus diesem Grund fordert Artikel 22 von den Beteiligten, dass sie die zuständigen nationalen Behörden oder Organismen über Konzentrationen auf dem Medienmarkt informieren. Die Mitgliedstaaten müssen nationale Behörden oder Organismen benennen, die für die Regulierung im Hinblick auf die Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt zuständig sind. Um die Zusammenschlüsse auf dem Medienmarkt und die Auswirkungen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit zu bewerten, müssen die Mitgliedstaaten vorab transparente, objektive, angemessene und nichtdiskriminierende Kriterien festlegen, ebenso Fristen für die Bewertung. Im Rahmen der Bewertung werden die Auswirkungen vor allem auf den Medienpluralismus, die Bildung der öffentlichen Meinung und die Vielfalt der Mediendienste sorgfältig geprüft. Es müssen Schutzvorkehrungen wie etwa Presse-, Ethik- und Berufsräte sowie

[91] Lukasik S., Salou A., *La réinformation ou l'amplification socionumérique de la désinformation*, op. cit. [„Réinformation" und die soziodigitale Verstärkung der Desinformation].

[92] *Loi du 30 juillet 2021 relative à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel* [Gesetz vom 30. Juli 2021 über eine Beihilferegelung zugunsten des professionellen Journalismus], Amtsblatt des Großherzogtums *Luxemburg*, am 15. August 2021 in Kraft getreten.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Selbstregulierungsmechanismen für Journalisten eingerichtet werden, um die redaktionelle Unabhängigkeit der Journalisten zu schützen. Auch die Frage, ob die an dem Zusammenschluss Beteiligten ohne den Zusammenschluss wirtschaftlich tragfähig bleiben würden, muss in diesem Zusammenhang sorgfältig geprüft werden. Gegebenenfalls müssen Alternativen gefunden werden, um solche Konzentrationen auf dem Medienmarkt zu verhindern. Über den nationalen Ermessensspielraum hinaus kommt auch der Europäischen Kommission in diesem Bereich eine Rolle zu. In ihrem jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit könnten zum Thema Pluralismus und Freiheit der Medien mit Unterstützung des Europäischen Gremiums für Mediendienste (*European Board for Media Services* – EBMS) Schlussfolgerungen, Leitlinien und Verpflichtungen aufgenommen werden, um den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit besser zu schützen.

3.3 Die Rolle des Europäischen Gremiums für Mediendienste

Das Europäische Gremium für Mediendienste wurde geschaffen, um eine kohärente Anwendung des EMFA zu gewährleisten. Bei diesem Gremium handelt es sich um ein unabhängiges beratendes Organ, in dem die nationalen Regulierungsorganismen vertreten sind. Es ist die Nachfolgeorganisation der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* – ERGA). Dieses neue Gremium arbeitet mit den nationalen Regulierungsbehörden oder -gremien sowie mit externen Experten zusammen, die zu Tagungen eingeladen werden. Sofern die Europäische Kommission einverstanden ist, können auch permanente Beobachter zu diesen Tagungen zugelassen werden.

Für die Beschlussfassung ist in diesem Gremium eine Zweidrittel-Mehrheit der Stimmen notwendig. Jeder Vertreter eines Mitgliedstaates hat eine Stimme. Die Rolle, die Aufgaben, die Modalitäten zur Prävention und zum Umgang mit Interessenkonflikten zwischen den Mitgliedern des Gremiums und die Verfahren für die Ernennung des Vorsitzes, des stellvertretenden Vorsitzes sowie der Lenkungsgruppe werden in der Geschäftsordnung des Gremiums festgelegt.[93] Das Gremium verfügt gegenüber der ERGA über einen größeren Kompetenzbereich. Es ist für alle Mediendienste zuständig, nicht mehr nur für audiovisuelle Mediendienste, außerdem sowohl für die europäischen als auch für die nationalen Akteure (Presseräte, Journalistenverbände, Berufsverbände, Wissenschaftler speziell für den Fachbereich der Medien usw.). Die Verfahren für den Konsultationsmechanismus sind in der Geschäftsordnung des Gremiums festgelegt. Dabei wird auf Transparenz, Vielfalt und eine geographische Ausgewogenheit in der Zusammensetzung der Lenkungsgruppe geachtet.

Schließlich hat das Gremium auch eine beratende Funktion gegenüber der Europäischen Kommission in regulatorischen, technischen und praktischen Fragen. Es muss von der nationalen Regulierungsbehörde oder -stelle konsultiert werden, wenn ein Medienzusammenschluss möglicherweise Auswirkungen auf die Funktionsweise des Binnenmarktes für Mediendienste haben könnte. In diesem Fall erarbeitet das Gremium

[93] *EMFA*, op. cit.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

eine Stellungnahme zu dem Bewertungsprojekt und übermittelt sie an die zuständige nationale Regulierungsbehörde und an die Europäische Kommission. Falls die nationale Regulierungsbehörde oder -stelle die Stellungnahme des Gremiums nicht befolgt, muss sie ihre Position innerhalb einer Frist begründen, die von dem Gremium in seiner Geschäftsordnung festgelegt wird.

3.4 Der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Artikel 22 EMFA

Zum Ermessungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Artikel 22 EMFA, der bereits zum 8. August 2025 in vollem Umfang in Kraft getreten ist, gehört zum Beispiel die Wahl der zuständigen Behörde. Damit sollten in der Europäischen Union die Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt harmonisiert und die Auswirkungen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit getestet werden. Da es sich bei dem Medienfreiheitsgesetz um eine Verordnung handelt, die umgesetzt werden muss und direkt anwendbar ist, müssen die Mitgliedstaaten eine Bewertung der Auswirkungen von Fusionen und Übernahmen von Mediendiensten in ihrem Land auf den Medienpluralismus und auf die redaktionelle Unabhängigkeit einführen. Die Bewertung muss sich jedoch vom Wettbewerbsrecht unterscheiden.

Die Niederlande zum Beispiel haben die neue Regelung bereits 2024 vorweggenommen. Die unabhängige Verbraucher- und Marktaufsichtsbehörde (*Autoriteit Consument & Market* – ACM), die ursprünglich für die Konzentration des Marktes zuständig war, hat die Fusion von Medien in dem Land bewertet: die Übernahme von RTL durch Talpa sowie von RTL durch DPG Media. In diesem Zusammenhang hat sie die Stellungnahme der nationalen Medienregulierungsbehörde (Co*mmissariaat voor de Media*) angefordert, um die potenziellen Risiken für den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit der Medien zu bewerten.[94] Die Sachverständigen des *Media Pluralism Monitor* der Niederlande sind in ihrem Bericht von 2025, der sich auf Daten des Jahres 2024 stützt, zu der Einschätzung gekommen, dass diese Vorwegnahme nicht ausreichend ist, da diese Bewertung sich von der einfachen wettbewerbsrechtlichen Bewertung unterscheiden muss. Artikel 22 EMFA müsste auf eine rigorosere Art und Weise umgesetzt werden, mit einer Modifizierung des Rechtsrahmens der ACM, was eine Bewertung der Auswirkungen von Fusionen und Übernahmen auf den Medienpluralismus und auf die redaktionelle Unabhängigkeit ermöglichen würde. Ein anderes Beispiel ist Finnland. Dieses Land beabsichtigt seit 2025, eine Rechtsvorschrift zu verabschieden, die den EMFA ergänzt und ein neues Gesetz über die Überwachung der Medienmärkte enthält. Dieses Gesetz würde es ermöglichen, die Auswirkungen von Fusionen und Übernahmen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit zu bewerten. Die Aufgabe, die Auswirkungen von

[94] De Swert K., Boukes M., Schuck A., *Monitoring media pluralism in the European Union: results of the MPM2025. Country report: The Netherlands* [Überwachung des Medienpluralismus in der Europäischen Union. Ergebnisse des MPM Länderberichts Niederlande 2025] *EUI*, RSC, *Research Project Report,* Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) [Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit], 2025.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Fusionen und Übernahmen zu überwachen, wird der finnischen Verkehrs- und Kommunikationsagentur *Traficom* übertragen. Zu diesem Zweck will Finnland eine nationale Datenbank über die Eigentumsverhältnisse bei Mediendiensten einrichten.[95]

Im Gegensatz zu Finnland und den Niederlanden hat Ungarn eine Warnung der Europäischen Kommission wegen Nichteinhaltung der Verpflichtung zur Transparenz von Medieneigentum und der Bewertung von Zusammenschlüssen von Medien erhalten, die unter den EMFA fallen.[96] Darüber hinaus hat Ungarn nach der Stellungnahme des Europäischen Gremiums für Medien vom 9. April 2026 zur Übernahme von Ringier Hungary Kft durch Indamedia Network Zrt gegen Artikel 22 EMFA verstoßen,[97] da das Gremium nicht von der zuständigen nationalen Regulierungsbehörde konsultiert wurde. Außerdem war diese Übernahme nicht im Hinblick auf eine Medienkonzentration auf nationaler Ebene bewertet worden. In Ungarn gibt es darüber hinaus keine rechtliche Verpflichtung, Garantien für die redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz der Eigentumsverhältnisse einzuführen. Experten und die Europäische Kommission sind der Auffassung, dass die Risiken für die redaktionelle Unabhängigkeit in Ungarn besonders hoch sind.[98]

3.5 Die Garantien für die redaktionelle Unabhängigkeit: der Fall Luxemburg

Die Garantien für die redaktionelle Unabhängigkeit sind untrennbar verbunden mit der Konzentration der Mediendienste und der Transparenz der Eigentumsverhältnisse, der Aktionäre und der Werbeeinnahmen. Um die redaktionelle Unabhängigkeit garantieren zu können, muss man wissen, welche Risiken es bei der Einflussnahme gibt und welche Interessenkonflikte im Zusammenhang mit dem Medieneigentum bei der Berichterstattung auftreten können.[99] Die Transparenz dieser Daten, die man braucht, um den Zusammenschluss der Medien und die Auswirkungen auf den Medienpluralismus und die

[95] Ylikoski M., Ala-Fossi M., *Monitoring media pluralism in the European Union: results of the MPM2025. Country report: Finland* [Überwachung des Medienpluralismus in der Europäischen Union. Ergebnisse des MPM Länderbericht Finnland 2025], *EUI*, RSC, *Research Project Report*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2025.

[96] Europäische Kommission, *Kommission fordert Ungarn auf, das Europäische Medienfreiheitsgesetz und die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste einzuhalten*, Pressemitteilung, 11. Dezember 2025.

[97] Media Board for Media Services, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, *Opinion of the Media Board pursuant to Article 23 (1) of the European Media Freedom Act concerning the acquisition of Ringier Hungary Kft by Indamedia Network Zrt.* [Stellungnahme des Europäischen Gremiums für Mediendienste zur Anwendung von Artikel 23 Absatz 1 der Europäischen Verordnung über die Freiheit der Medien in Bezug auf die Übernahme von Ringier Hungary Kft durch Indamedia Network Zrt, 9. April 2026].

[98] Bleyer-Simon K., Polyak G., Urban A., *Monitoring media pluralism in the European Union: results of the MPM2025. Country report: Hungary* [Überwachung des Pluralismus in den Medien der Europäischen Union, Ergebnisse des MPN Länderberichts Ungarn 2025] *EUI*, RSC, Research Project Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2025; *2025 Rule of Law Report - Hungary* [Bericht 2025 über die Rechtsstaatlichkeit – Ungarn], *EUR-Lex*, SWD/2025/917endg., Straßburg, 8. Juli 2025).

[99] *EMFA*, Artikel 68 der Erwägungsgründe, S. 17.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

redaktionelle Unabhängigkeit bewerten zu können, ist die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Mitgliedstaaten Artikel 22 EMFA umsetzen können.

In Luxemburg dürfte der EMFA trotz eines hohen Konzentrationsrisikos auf dem Medienmarkt[100] über die Bestimmungen des am 30. September 2025 vorgelegten Gesetzentwurfs Nr. 8625 über die Medien und die Organisation der unabhängigen luxemburgischen Medienbehörde umgesetzt werden. Dieser Entwurf befindet sich derzeit zur Prüfung und Überarbeitung im Parlament und sollte die Transparenz beim Medieneigentum verbessern. Nach den Ergebnissen des *Media Pluralism Monitor* herrscht auf dem Medienmarkt in Luxemburg generell und auf den digitalen Medienmärkten insbesondere eine starke Konzentration. Der Fernseh- und Hörfunksektor wird von CLT-UFA (RTL) dominiert, und die Printpresse wird von EditPress und Mediahuis kontrolliert. Auch wenn die Eigentümerkonzerne der Mediendienste in Luxemburg bekannt sind,[101] so reicht diese Tatsache nicht aus, um die Wahrung der redaktionellen Unabhängigkeit zu bewerten.

Derzeit beschränkt sich die Transparenz des Medieneigentums auf die Printpresse (die Aktionäre halten mehr als 25 %) kraft des Gesetzes von 2004 über die Freiheit der Meinungsäußerung,[102] ohne damit verbundene Sanktionen. Für die audiovisuellen Medien gibt es dagegen keinerlei derartige Verpflichtungen. In diesem Bereich sind die Aktionäre noch nicht alle öffentlich bekannt. Dies gilt auch für die Gesamtheit der Werbeeinnahmen. Der Gesetzentwurf Nr. 8625 über die Regulierung der Medien, der das Europäische Medienfreiheitsgesetz (EMFA) in Luxemburg umsetzt, will diese Anforderungen auf alle Mediendienste ausdehnen.[103] Die Unabhängige luxemburgische Behörde für audiovisuelle Medien (ALIA), die zur Unabhängigen Medienbehörde Luxemburgs (ALIM) werden soll, wurde als zuständige Einrichtung für die Bewertung von Artikel 22 EMFA ernannt. Die Aufgaben der ALIM im Hinblick auf die Bewertung der Auswirkungen von Medienzusammenschlüssen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit werden auf den gesamten luxemburgischen Medienmarkt ausgedehnt. Was noch fehlt, ist ein Rahmen für klare Sanktionen und den Zugang zum *Registre des bénéficiaires effectifs*, dem Register der wirtschaftlichen Eigentümer. Es gibt im Augenblick weder Grenzwerte für die Konzentration noch Vorschriften für das Medieneigentum. Der luxemburgische Gesetzentwurf enthält zwar den Einsatz von Instrumenten für die

---

[100] Kies R., Lukasik S., Monitoring media pluralism in the European Union - results of the MPM2025 country report: Luxembourg [Überwachung des Pluralismus in den Medien der Europäischen Union, Ergebnisse des MPN Länderberichts Luxemburg 2025], *EUI,* RSC, *Research Project Report*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2025; Brogi E., Nenadić I., Luigi P. P., Media Pluralism in the Digital Era - Legal, Economic, Social, and Political Lessons Learnt from Europe [Der Medienpluralismus im digitalen Zeitalter. Die rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Lehren aus der europäischen Erfahrung], 1. Ausgabe, Routledge, London, 13. September 2024.

[101] Lamour C., *Luxembourg - Country Report, 2025*, [Luxemburg – Länderbericht 2025], *Euromedia Ownership Monitor (EurOMo)*, Dezember 2025.

[102] Regierung des Großherzogrums Luxemburg, *loi du 8 juillet 2004 sur la liberté d'expression dans les médias* [Gesetz vom 8. Juli 2004 über die Freiheit der Meinungsäußerung in den Medien], *Amtsblatt*.

[103] Kies R., Lukasik S., Monitoring media pluralism in the European Union - results of the MPM2026 country report: Luxembourg [Überwachung des Pluralismus in den Medien der Europäischen Union, Ergebnisse des MPN Länderberichts Luxemburg 2026], *EUI,* RSC, *Research Project Report*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), Juni 2026. (Folgebericht über den Pluralismus der Medien in der Europäischen Union, Ergebnisse des MOM 2025, Länderbericht (Luxemburg) Juni 2026).

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Bewertung der Einhaltung der Bestimmungen von Artikel 22 EMFA, allerdings keine Kriterien oder klare Normen. Die designierte Behörde kritisiert in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf Nr. 8625, dass der Entwurf weder die Schwellenwerte zur Feststellung von Medienkonzentrationen noch die Kriterien zu deren Bewertung noch die anzuwendenden Verfahren präzisiert.

3.6 Schlussfolgerungen

Die Umsetzung von Artikel 22 EMFA bedeutet im Großen und Ganzen, den Pluralismus der europäischen Mediendienste auf den Prüfstand zu stellen. Dieser Artikel bringt den Willen zum Ausdruck, Regeln für eine Harmonisierung der Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt auf europäischer Ebene aufzustellen, zu einem Zeitpunkt, in dem die Demokratie dies am dringendsten braucht. Die Phänomene des Misstrauens und der Desinformation greifen immer weiter um sich, in Europa und weltweit, und damit die vorhandenen Medien in der Lage sind, diesen Phänomenen entgegenzuwirken und auch weiter zu existieren, braucht es mehr Transparenz. In einer Zeit, in der immer mehr Konkurrenten bei der Produktion von Information auftreten, Konkurrenten wie die generative künstliche Intelligenz oder die N*ews-Influencer*, müssen die professionellen Medien unbedingt in der Lage sein, das Vertrauen der Öffentlichkeit zurückzugewinnen. Umso mehr, als Formen der Desinformation wie „Réinformation" von dem Mangel an Transparenz und an Integrität der Medien und der Journalisten profitieren.[104]

Das ist der Grund, warum dieses Vertrauen über mehr Transparenz der Medienunternehmen auf allen Ebenen zurückgewonnen werden muss: von der Ebene des Medieneigentums bis hin zur Produktion und Aufbereitung der Information. Die Rückverfolgbarkeit der Quellen ist von so großer Bedeutung bei der Schaffung von Medienkompetenz, dass es falsch wäre, von den Produzenten von Information selbst nicht dieselbe Transparenz und Zuverlässigkeit zu verlangen. Diese Transparenz in Bezug auf die Konzentration der Mediendienste ist nur ein erster Schritt in Richtung auf die Garantie des Informationspluralismus und der redaktionellen Unabhängigkeit der Journalisten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

[104] Lukasik S., *À la frontière des fake-news, entre « réinformation » et désinformation. Le cas du blog Fdesouche* [An der Grenze zwischen Fakenews, „Réinformation" und Desinformation. Der Fall des Blogs Fdesouche], *HAL open science,* hal-01987303, 2018; Lukasik S., Salou A., *La réinformation ou l'amplification socionumérique de la désinformation*, op. cit.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

TEIL II – Praxis, Akteure und soziale Dimensionen

Dieser zweite Teil des Berichts befasst sich mit dem politischen Zusammenhang zwischen Medienpluralismus und Politik, damit, wie nationale Rechtsordnungen die Ausübung der Medienfreiheit gewährleisten und Pluralismus (in einem sehr vielfältigen europäischen Kontext) sicherstellen können, sowie damit, wie Pluralität eine grundlegende Rolle für soziale Inklusivität spielt.

Kapitel 4 *befasst sich eingehend mit Medienpluralismus aus der Perspektive der tatsächlichen journalistischen Praxis und enthält dabei auch eine Betrachtung der allgemeinen Lage hinsichtlich des Medienpluralismus in Europa. Zu diesem Zweck werden Erfahrungen des Mediensektors berücksichtigt, um zu erörtern, wie der bestehende Rechtsrahmen in der EU sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene darauf reagieren kann.*

Kapitel 5 *befasst sich mit der Rolle der nationalen Medienregulierungsbehörden bei der Regulierung und Durchsetzung von Vorschriften zum Schutz des Medienpluralismus auf nationaler Ebene. Von der Rolle des gemäß Artikel 8 EMFA eingerichteten Europäischen Gremiums für Mediendienste im Hinblick auf dessen Aufgabe, die Zusammenarbeit und den wirksamen Austausch von Informationen, Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen den Regulierungsbehörden zu fördern, bis hin zu den nationalen Regulierungsbehörden zielt dieses Kapitel darauf ab, das durch den EMFA geschaffene Koordinierungssystem zu erläutern.*

Schließlich betrachtet ***Kapitel 6*** *das Verhältnis zwischen Medien und Gesellschaft, unter anderem durch die Untersuchung der Nutzerrechte und deren Schutz in bestimmten Bereichen. Mögliche Fragen in diesem Zusammenhang sind die weitere sozialen Dimension des Medienpluralismus, wobei die Bedeutung von Inklusivität sowie eine gleichberechtigte Teilhabe im Medienumfeld betont werden.*

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

4. Medienpluralismus und politische Unabhängigkeit auf europäischer Ebene

Melinda Rucz und Tarlach McGonagle, Institut für Informationsrecht (IViR), Juristische Fakultät, Universität Amsterdam

4.1 Einführung

Unabhängiger Journalismus verschafft der Öffentlichkeit Zugang zu einer Vielzahl von Standpunkten; er ermöglicht ihr, die Regierenden kritisch zu hinterfragen und sich konstruktiv an der pluralistischen öffentlichen Debatte zu beteiligen. Redaktionelle Unabhängigkeit und operative Autonomie sind Voraussetzungen dafür, dass die Medien, Journalisten und andere Medienakteure diese zentralen Aufgaben in demokratischen Gesellschaften wahrnehmen können.

Die Bedingungen, auf die sich unabhängiger Journalismus stützt, werden jedoch europaweit zunehmend durch verschiedene Formen politischer Einmischung untergraben.[105] Solcher Art Druck kann redaktionelle Entscheidungen – häufig eher subtil – beeinflussen und damit Selbstzensur fördern und von politisch kritischer Berichterstattung abschrecken. Durch die Einengung des Freiraums für unabhängigen Journalismus kann politische Einmischung die Vielfalt der im Medienökosystem abgebildeten politischen oder ideologischen Standpunkte gefährden.[106] Vor diesem Hintergrund befasst sich das vorliegende Kapitel mit Medienpluralismus unter dem Blickwinkel der politischen Unabhängigkeit von Medien, Journalisten und anderen Medienakteuren. Es geht auf eine Reihe von Faktoren ein, die Druck auf deren politische Unabhängigkeit ausüben, und analysiert den Umgang mit diesen Faktoren innerhalb der europäischen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen.

[105] Marthoz J-P. (Hrsg.), Partnerorganisationen der Plattform für Journalismus und Sicherheit von Journalisten, *Europe Press Freedome Report : On the tipping point: Press freedom 2025* [Europäischer Bericht zur Pressefreiheit: Am Kipppunkt – Pressefreiheit 2025], *Europarat*, März 2026.

[106] Brogi E. et al., *EU and media policy: Conceptualising media pluralism in the era of online platforms. The experience of the Media Pluralism Monitor* [Die EU und die Medienpolitik: Konzeptualisierung des Medienpluralismus im Zeitalter der Online-Plattformen. Die Erfahrungen mit dem *Media Pluralism Monitor*] in: Luigi Parcu P. und Brogi E. (Hrsg.), „Research Handbook on EU Media Law and Policy", [Forschungshandbuch EU-Medienrecht und -politik] *Edward Elgar Publishing*, 2021, S. 27.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

4.2 Unabhängiger Journalismus in Zeiten konvergenten Drucks

Politische Einmischung in Journalismus kann vielfältige Formen annehmen, die von direkten Eingriffen in redaktionelle Entscheidungen bis hin zu eher indirekten Mechanismen wie der selektiven Zuweisung staatlicher Förderung reichen, bei der regierungsfreundliche Medien für ihre Loyalität belohnt und kritische Medien als öffentliche Kontrollinstanzen wegen ihrer Berichterstattung benachteiligt werden. Es sind die Anhäufung und das Zusammenspiel vielfältiger Formen politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Drucks, die ein Klima schaffen, in dem unabhängige journalistische Arbeit und Entwicklung immer schwieriger, riskanter und kostspieliger werden. Die Analyse in diesem Abschnitt zeigt, wie Medienvereinnahmung, rechtlicher Druck, wirtschaftliche Anfälligkeiten und Formen informellen Drucks zu einem Umfeld beitragen, das die politische Unabhängigkeit des Journalismus beeinträchtigt.

4.2.1 Medienvereinnahmung und Einmischung von Politik und Wirtschaft

Medienvereinnahmung bezeichnet den systematischen Missbrauch politischer, wirtschaftlicher und regulatorischer Hebel, um Medienorganisationen dazu zu bringen, den Interessen einer politisch-wirtschaftlichen Elite zu dienen.[107] Vereinnahmte Medien sind zwar nominell nach wie vor frei, die unparteiische Berichterstattung wird jedoch durch subtile Formen der Einflussnahme untergraben.[108]

Eine zentrale Dynamik der Medienvereinnahmung besteht in der Politisierung der Medieneigentumsverhältnisse.[109] Wenn sich Medieneigentum in den Händen von Unternehmern mit engen politischen Verbindungen konzentriert, sind Medieneinrichtungen möglicherweise weniger bereit oder in der Lage, die Regierenden kritisch zu hinterfragen. Die Ausgabe 2026 des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (*Media Pluralism Monitor*) berichtet von „einer zunehmenden Parallelität zwischen Mustern bei den Medieneigentumsverhältnissen und der Politik, die sich letztlich auf Managemententscheidungen und die redaktionelle Leistung auswirkt.“[110]

---

[107] Schiffrin A. (Hrsg.), *Media capture: How money, digital platforms, and governments control the news* [Medienvereinnahmung: Wie Geld, digitale Plattformen und Regierungen die Nachrichten kontrollieren], *Columbia University Press*, 2021.

[108] Mungiu-Pippidi A., *Freedom without impartiality. The vicious circle of media capture* [Freiheit ohne Unparteilichkeit. Der Teufelskreis der Medienvereinnahmung] in: Peter Gross und Karol Jakubowicz (Hrsg.), *Media transformations in the post-Communist world: Eastern Europe's tortured path to change* [Transformation der Medien in der postkommunistischen Welt: Osteuropas beschwerlicher Weg zum Wandel], 2012, S. 33-48.

[109] Dragomir M., *Media capture in Europe* [Medienvereinnahmung in Europa], Media Development Investment Fund, Mai 2019.

[110] Kuczerawy A., Wauters E., *Monitoring media pluralism in the European Union: Belgium* [Überwachung des Medienpluralismus in der Europäischen Union: Belgien], Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit, *EUI*, Juni 2026, S. 68.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Öffentlich-rechtliche Medien (*public service media* – PSM) sind ein weiterer kritischer Bereich für politische Vereinnahmung. Aufgrund ihres Auftrags, dem öffentlichen Interesse zu dienen, sind PSM in einer besonders guten Position, den Informationsbedarf aller gesellschaftlichen Gruppen zu befriedigen (Verweis auf *Kapitel 8*).[111] Zwar sind die redaktionelle Unabhängigkeit und die operative Autonomie der PSM europaweit gesetzlich geschützt, doch geht aus dem *Media Pluralism Monitor* 2026 hervor, dass in fast der Hälfte der untersuchten Länder weiterhin Bedenken hinsichtlich politischer Einmischung bei PSM bestehen.[112]

Die selektive Vergabe staatlicher Fördermaßnahmen wie staatliche Werbung oder direkte Subventionen kann als weiterer Mechanismus zur Belohnung regierungsfreundlicher Medien dienen. Wenn diese Maßnahmen auf der Grundlage objektiver, nichtdiskriminierender und transparenter Kriterien erfolgen, können sie einem finanziell bedrängten Mediensektor das Überleben sichern (Verweis auf *Kapitel 7*). Werden diese Kriterien nicht eingehalten, kann staatliche Finanzierung die redaktionelle Ausrichtung von Medien beeinflussen, indem sie es rentabler macht, Nachrichten zu produzieren, die den Interessen und ideologischen Positionen der herrschenden Elite entsprechen.[113]

In immer mehr Staaten lassen sich Anzeichen von Medienvereinnahmung beobachten. Durch die Manipulation von Eigentumsstrukturen, PSM und der Zuweisung staatlicher Mittel kann eine politisch-wirtschaftliche Elite das den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehende Informationsspektrum systematisch verzerren und damit die Pluralität des Medienökosystems aufs Spiel setzen.

4.2.2 Rechtlicher Druck und SLAPP-Klagen

Während Medienvereinnahmung in erster Linie auf politischem und wirtschaftlichem Einfluss beruht, zielt rechtlicher Druck auf das regulatorische Umfeld ab, in dem Journalisten tätig sind. Übermäßig restriktive Gesetzesbestimmungen in Bezug auf Äußerungen oder Aktivitäten in den Medien sowie die selektive Anwendung oder der Missbrauch ansonsten rechtmäßiger Rechtsinstrumente können erhebliche Hindernisse für unabhängigen Journalismus schaffen. So wurden beispielsweise in einer Reihe europäischer Länder Gesetze über „ausländische Agenten" erlassen, wonach Medienunternehmen, die ausländische Finanzmittel erhalten, sich registrieren lassen, ihre Geldgeber offenlegen oder

[111] Lund A. B., Lowe G. F., *Public service broadcasting* [Öffentlich-rechtlicher Rundfunk] in: Gianpietro Mazzoleni (Hrsg.), *The international encyclopedia of political communication* [Die internationale Enzyklopädie der politischen Kommunikation], John Wiley & Sons, 2016; Nazarski M., *Öffentlich-rechtliche Medien*, in: Cappello M. (Hrsg.), *Inhalte von öffentlichem Interesse auf audiovisuellen Plattformen: Zugang und Auffindbarkeit*, *IRIS Spezial 2023-1*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2023, S. 82-92.
[112] Kuczerawy A., Wauters E., *Monitoring Media Pluralism in the European Union*, op. cit., S. 72.
[113] Dragomir M., *Control the money, control the media: How government uses funding to keep media in line* [Wer das Geld kontrolliert, kontrolliert die Medien: Wie der Staat Finanzmittel einsetzt, um die Medien auf Linie zu halten], *Journalism* 19(8), 2018, S. 1131-1148.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

zusätzliche Berichtspflichten erfüllen müssen.[114] Diese Gesetze werden häufig als Maßnahmen für mehr Transparenz gerechtfertigt; sie können jedoch unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand erzeugen, Medienunternehmen stigmatisieren und den Behörden neue Mittel an die Hand geben, um unabhängigen Journalismus zu überwachen und einzuschränken.[115]

Unter den verschiedenen Formen rechtlichen Drucks, denen Journalisten ausgesetzt sind, haben sich strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (*strategic lawsuits against public participation* – SLAPP) in den politischen Debatten in Europa zu einem zentralen Problem entwickelt. SLAPP sind Klagen, die von wohlhabenden Privatpersonen oder Politikern angestrengt werden, nicht unbedingt, um vor Gericht Recht zu bekommen, sondern um kritische Berichterstattung zu unterbinden, zum Schweigen zu bringen oder zu bestrafen.[116] Obwohl es sich überwiegend um Verleumdungsklagen handelt, berufen sich SLAPP-Klagen auch auf das Persönlichkeitsrecht, das Datenschutzrecht oder das Recht des geistigen Eigentums. SLAPP-Klagen tarnen sich als legitime Rechtsverfahren, instrumentalisieren diese jedoch, um die Zeit und die Ressourcen des Beklagten zu erschöpfen.[117] Selbst wenn der Anspruch letztendlich abgewiesen wird, stellen langwierige Verfahren eine erhebliche finanzielle, psychische und operative Belastung für Journalisten und Medieneinrichtungen dar.

Laut *Media Pluralism Monitor* 2026 sind Journalisten in einem Drittel der europäischen Länder einem hohen Risiko von SLAPP-Klagen ausgesetzt.[118] In ihrem Bericht von 2025 *„Democracy in the Dock"* zu SLAPP-Klagen in Europa verweist die Koalition gegen SLAPP-Klagen in Europa (*Coalition against SLAPPs in Europe* – CASE) auf 1 303 dokumentierte derartige Klagen in 43 Ländern seit 2010, wobei allein 2024 167 neue Prozesse angestrengt wurden.[119] Kleinere Medienunternehmen, Freischaffende und Bürgerjournalisten sind besonders gefährdet, da ihnen häufig die finanziellen und rechtlichen Mittel fehlen, die für eine Verteidigung in einem langwierigen Gerichtsverfahren erforderlich sind. Die Möglichkeit einer SLAPP-Klage kann Selbstzensur befördern und Journalisten sowie Medienorganisationen davon abschrecken, über rechtlich heikle Themen wie Korruption und Machtmissbrauch zu berichten. Ähnlich wie bei Medienvereinnahmung erhöhen rechtliche Druckmittel wie SLAPP-Klagen die Risiken, die mit kritischer Berichterstattung über die Regierenden verbunden sind; sie schwächen die kontrollierende Rolle von Journalisten und gefährden letztlich die Vielfalt an Standpunkten in der öffentlichen Debatte.

---

[114] Marthoz J-P. (Hrsg.), *On the tipping point: Press freedom 2025*, op. cit.
[115] Siehe z. B. Jochecová K., *Slovakia adopts Russian-style law targeting NGOs* [Slowakei verabschiedet Gesetz gegen Nichtregierungsorganisationen nach russischem Vorbild], Politico, 17. April 2025.
[116] Bayer J. et al., *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union: A comparative study*, [Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP) in der Europäischen Union: Eine vergleichende Studie], 2021.
[117] Koalition gegen SLAPP-Klagen in Europa (CASE), *2025 Report: SLAPPs in Europe - Democracy in the dock* [Bericht 2025: SLAPP-Klagen in Europa – Demokratie auf der Anklagebank], erstellt von der Daphne-Caruana-Galizia-Stiftung im Auftrag von CASE, 28. Januar 2026.
[118] Kuczerawy A., Wauters E., *Monitoring Media Pluralism in the European Union*, op. cit., S. 31.
[119] CASE, *2025 Report: SLAPPs in Europe - Democracy in the dock*, op. cit.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

4.2.3 Finanzielle Anfälligkeiten und prekäre Arbeitsbedingungen

Da sich traditionelle Geschäftsmodelle, auf denen Nachrichtenmedien basieren, aufgrund der Verlagerung der Werbeeinnahmen hin zu den großen Technologieunternehmen, veränderter Muster der Nachrichtennutzung und des intensiven Wettbewerbs um die Aufmerksamkeit des Publikums radikal gewandelt haben, hat die finanzielle Stabilität des Mediensektors erheblich gelitten.[120] Vor diesem Hintergrund arbeiten viele Medieneinrichtungen mit reduzierten redaktionellen Ressourcen und schrumpfenden Redaktionen, Journalisten sind mit geringer Arbeitsplatzsicherheit und unzureichendem Arbeitsschutz konfrontiert.[121] Diese Herausforderungen werden durch neue Formen technologischen Drucks wie den Einsatz künstlicher Intelligenz bei der Nachrichtenerstellung verschärft, was den Stellenabbau im Mediensektor weiter beschleunigen könnte.[122]

Die finanzielle Anfälligkeit des Mediensektors verstärkt die Auswirkungen anderer Formen der Einmischung, da Journalisten, die unter prekären Bedingungen arbeiten, möglicherweise weniger bereit sind, kontrovers zu berichten, wenn dies rechtliche, finanzielle oder berufliche Risiken mit sich bringt. Finanziell bedrängte Medieneinrichtungen sind womöglich stärker auf staatliche Unterstützung angewiesen und damit anfälliger für politische Vereinnahmung; zudem verfügen sie möglicherweise über weniger Kapazitäten, um sich gegen SLAPP-Klagen und andere Formen des Drucks seitens einflussreicher Interessenträger zu wehren. Auf diese Weise können die schwindenden wirtschaftlichen Grundlagen des Journalismus zu Bedingungen führen, unter denen die Zukunftsfähigkeit unabhängiger Berichterstattung sinkt und anderweitige Einflussnahme leichter wird.

4.2.4 Informelle Einschüchterung und ein feindseliges soziokulturelles Klima

Umfassendes Monitoring und Berichte weisen auf ein durchgängiges Muster von Einschüchterung und Gewalt gegen Journalisten und die Medien im gesamten Europarat-Raum hin.[123] Es gibt natürlich gewisse Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, das Gesamtbild ist jedoch alarmierend. Zu analytischen Zwecken ist es hilfreich, zwischen

---

[120] Parcu P.L. et al., *Study on media plurality and diversity online – final report* [Studie zur Medienpluralität und -vielfalt im Internet – Abschlussbericht], Europäische Kommission, *EUI*, 2022.
[121] Kuczerawy A., Wauters E., *Monitoring Media Pluralism in the European Union*, op. cit., S. 34.
[122] Felix M. S., *Artificial intelligence in the news: How AI retools, rationalizes, and reshapes journalism and the public arena* [Künstliche Intelligenz in den Nachrichten: Wie KI den Journalismus und die öffentliche Debatte neu ausrichtet, rationalisiert und umgestaltet], Tow Centre for Digital Journalism, 2024.
[123] McGonagle T. und Van Haeften F., *Die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren*, in: Cappello M. (Hrsg.), *Nachrichtenmedien, Pluralismus und Journalismus im digitalen Zeitalter*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2025.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

verbalen und nonverbalen Angriffen, die sich gegen Journalistinnen und Medienakteure selbst, und solchen, die sich gegen deren Arbeit richten, zu unterscheiden.

Angriffe auf Journalisten und andere Medienakteure umfassen ein breites Spektrum an aggressiven Verhaltensweisen, darunter körperliche Gewalt, Belästigung, Verleumdungskampagnen und Beleidigungen im Internet. Beobachtungen deuten durchweg auf ein zunehmend feindseliges Umfeld für Journalisten hin, das durch zunehmende verbale Angriffe und Morddrohungen gekennzeichnet ist.[124] Unverhältnismäßig häufig sind Frauen Ziel solcher Angriffe. Ein aktueller Bericht der UNESCO bezeichnet Online-Gewalt gegen Journalistinnen als weit verbreitetes und anhaltendes Phänomen, das „schwerwiegende Auswirkungen auf die psychische Gesundheit" und eine abschreckende Wirkung auf die Beteiligung an der öffentlichen Debatte hat.[125] KI-gestützte Formen des Missbrauchs wie Deepfakes oder „Nudification"-Anwendungen verschärfen die Auswirkungen von Online-Missbrauch und tragen zum Rückzug aus der öffentlichen Teilhabe bei.[126]

Verbale Angriffe richten sich zudem zunehmend gegen die Arbeit von Journalistinnen und anderen Medienakteuren. Wie der jüngste *Media Pluralism Monitor* zeigt, gibt es einen anhaltenden Trend, dass politisch Verantwortliche Journalisten als Verbreiter von Fake News, als Feinde der Nation oder als Agenten westlicher Eliten darstellen.[127] Eine solche Rhetorik trägt zu allgemeinem Misstrauen und Feindseligkeit der Gesellschaft gegenüber Journalisten bei, indem sie (i) Belästigung und Gewalt normalisiert und (ii) die gesellschaftliche Wertschätzung und Unterstützung für Qualitätsjournalismus sowie für die Akteure und Medieninstitutionen untergräbt, die Inhalte von öffentlichem Interesse produzieren und bereitstellen. Diese Formen informellen Drucks treiben die Kosten für kritische Berichterstattung in die Höhe und untergraben die Legitimität des Journalismus in den Augen der Öffentlichkeit, womit sie die oben erörterten politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Formen der Einmischung verstärken.

4.2.5 Die kumulative Wirkung konvergenten Drucks

Die verschiedenen oben beschriebenen Formen der Einmischung verstärken sich gegenseitig und erzeugen einen kumulativen Druck, der größer ist als die Summe seiner Einzelteile. Finanzielle Anfälligkeit erhöht das Risiko für Journalisten, rechtlich angegriffen zu werden; feindselige Rhetorik legitimiert Belästigung und Einmischung, während Medienvereinnahmung dann besonders wirksam ist, wenn finanziell geschwächte Medien zum Überleben auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Daher stellen diese Formen der Druckausübung eine ökosystemische Bedrohung für die Meinungsfreiheit, die

[124] Media Freedom Rapid Response, *Mapping media freedom: Monitoring report 2025* [Mapping zur Medienfreiheit: Monitoring-Bericht 2025], op. cit.
[125] Posetti J. et al., *Tipping Point: Online Violence Impacts, Manifestations and Redress in the AI Age* [Kipppunkt: Auswirkungen, Erscheinungsformen und Abhilfe bei Online-Gewalt im KI-Zeitalter], *Ending Violence against Women Section (EVAWS)*, *UN Women*, New York, 2026.
[126] Ebd.
[127] Kuczcerawy A., Wauters E., *Monitoring media pluralism in the European Union*, op. cit.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

journalistische Freiheit und die Medienfreiheit sowie für die öffentliche Debatte dar. Daraus entsteht ein Umfeld, das unabhängigen, kritisch hinterfragenden Journalismus ausbremst und die Vielfalt der im gesamten Medienökosystem vertretenen Standpunkte einschränkt.

Beobachtungen deuten darauf hin, dass dieser Druck die Pressefreiheit in Europa an einen „Kipppunkt" gebracht hat, was die Dringlichkeit eines rechtlichen und politischen Rahmens unterstreicht, der unabhängigen Journalismus und Beteiligung an der öffentlichen Debatte unterstützt.[128] Im Zusammenhang mit den Bemühungen, diesen Bedrohungen und diesem Druck entgegenzuwirken, zeigt sich allerdings eine weitere Entwicklung: In letzter Zeit werden zunehmend nationale Aktionspläne für die Sicherheit von Journalisten verabschiedet. Diese Entwicklung wird durch die Kampagne *„Journalists Matter*" des Europarats (CoE) gefördert und gesteuert.[129]

4.3 Rechtliche und politische Antworten auf europäischer Ebene

Die oben umrissenen Herausforderungen werden in einem mehrschichtigen Rechtsrahmen für die Medien, den Journalismus und die öffentliche Debatte in Europa angegangen. Sowohl der Europarat als auch die Europäische Union (EU) haben sich in Form von rechtsverbindlichen Standards und politischen Empfehlungen intensiv mit diesen Themen auseinandergesetzt. Auch wenn diese Rahmenwerke unterschiedliche institutionelle Aufgaben und Schwerpunkte widerspiegeln, bilden sie zusammen einen gemeinsamen Regulierungsraum, der Medienfreiheit und eine pluralistische öffentliche Debatte absichern soll. Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über diese Rahmenwerke.

4.3.1 Menschenrechtliche Grundlagen

Die EMRK stellt einen grundlegenden Schutz vor vielen der in Abschnitt 2 beschriebenen Bedrohungen und Formen der Druckausübung dar. In seiner Rechtsprechung zur Auslegung der EMRK, insbesondere von Artikel 10, hat der EGMR Grundsätze entwickelt, die den Staaten als Orientierungshilfe dienen, wie sie Journalisten und die Medien in der Praxis vor solchen Bedrohungen und Formen der Druckausübung schützen können. Gemäß dem Grundsatzurteil in der Rechtssache *Dink gegen Türkiye* haben Staaten eine positive Verpflichtung, ein sicheres und günstiges Umfeld zu schaffen, in dem sich jeder ohne Angst an der öffentlichen Debatte beteiligen kann.[130] Diese positive Verpflichtung verlangt von den Staaten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Bedrohungen und unangemessenem Druck gegen Journalisten und die Medien zu begegnen. In späterer Rechtsprechung, in der

[128] Marthoz J-P. (Hrsg.), *On the tipping point: Press freedom 2025*, op. cit.
[129] Website des Europarats zum *Repository of national action plans for the safety of journalists* [Archiv nationaler Aktionspläne für die Sicherheit von Journalisten].
[130] Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Dink gegen Türki*ye*, Nr. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 und 7124/09, 14. September 2010, Rn. 137.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

dieser Grundsatz weiter präzisiert wird, verweist der Gerichtshof auf „den Geist eines den Journalismus schützenden Umfelds".[131]

Ein weiterer wichtiger Grundsatz ist, dass Staaten die ultimativen Garanten des Pluralismus sind, insbesondere im Hinblick auf die audiovisuellen Medien,[132] die (traditionell) eine große Reichweite und Wirkung haben bzw. hatten.[133] Aus dieser positiven Verpflichtung ergibt sich, dass Staaten erstens dazu verpflichtet sind, „sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit über Hörfunk und Fernsehen Zugang zu objektiven und genauen Informationen sowie einem Spektrum an Meinungen und Kommentaren hat, die unter anderem die Vielfalt der politischen Ansichten im Land widerspiegeln, und dass zweitens Journalisten und andere in den audiovisuellen Medien tätige Fachkräfte nicht daran gehindert werden, diese Informationen und Kommentare weiterzugeben."[134] Um zudem wahrhaften und effektiven Pluralismus im audiovisuellen Mediensektor zu gewährleisten, müssen Staaten „einen geeigneten rechtlichen und administrativen Rahmen schaffen".[135]

Der Gerichtshof hat wiederholt anerkannt, dass PSM und nationale Regulierungsbehörden zum Pluralismus im erweiterten audiovisuellen Sektor oder dessen Schutz beitragen können.[136] Er ist zu dem Schluss gekommen, dass wirksame Garantien für die Unabhängigkeit von PSM und nationalen Regulierungsbehörden als Schutzschild gegen Einmischung staatlicher Behörden und Medienvereinnahmung dienen sollten, und hat dementsprechend die Notwendigkeit solcher Garantien unterstrichen.[137]

Die verschiedenen Formen der Druckausübung und die Bedrohungen, die oben in Abschnitt 2 erörtert wurden, haben auch in der weiteren Rechtsprechung des Gerichts eine Rolle gespielt. Der Gerichtshof hat die abschreckende Wirkung im Blick behalten, die solcher Druck und solche Bedrohungen auf Medienfreiheit und -pluralismus sowie ganz allgemein auf die Meinungsfreiheit haben können; Beispiele hierfür sind die Auswirkungen hoher Geldstrafen, die die Existenz einer Medieneinrichtung selbst gefährden,[138] die kumulativen Auswirkungen mehrfacher Strafverfahren wegen ähnlicher Sachverhalte als Form von Schikane,[139] die Auswirkungen von Verleumdungskampagnen und der Androhung öffentlicher Bloßstellung auf das Privatleben von Journalisten sowie die Auswirkungen „entmenschlichender Sprache", die sich gegen letztere richtet.[140]

Wie diese kurze Analyse gezeigt hat, bieten die allgemeinen Grundsätze des Gerichtshofs zur Beteiligung an der öffentlichen Debatte und zum Medienpluralismus in Verbindung mit seinen konkreteren Feststellungen zu bestimmten Bedrohungen für Medienfreiheit und -pluralismus den Staaten zahlreiche Orientierungshilfen, wie sie den verschiedenen Bedrohungen auf nationaler Ebene begegnen können. Weitere Orientierung

---

[131] EGMR, *Khadija Ismayilova gegen Aserbaidschan*, Nr. 65286/13 und 57270/14, 10. Januar 2019, Rn. 165.
[132] EGMR, *Informationsverein Lentia und andere gegen Österreich*, Serie A Nr. 276, 24. November 1993, Rn. 38.
[133] EGMR, *Jersild gegen Dänemark*, Serie A Nr. 298, 23. September 1994, Rn. 31.
[134] EGMR, *Manole und andere gegen Moldau*, Nr. 13936/02, EMRK 2009, Rn. 100.
[135] EGMR, *Centro Europa 7 S.r.l. und Di Stefano gegen Italien* [GK], Nr. 38433/09, EMRK 2012, Rn. 130 und 134.
[136] Siehe beispielsweise *Manole und andere gegen Moldau*, op. cit., Rn. 100-102.
[137] Siehe allgemein: ebd.; EGMR, *NIT S.R.L. gegen die Republik Moldau* [GK], Nr. 28470/12, 5. April 2022; *Europa Way S.r.l. gegen Italien*, Nr. 64356/19, 27. November 2025.
[138] EGMR, *Timpul Info-Magazin und Anghel gegen Moldau*, Nr. 42864/05, 27. November 2007, Rn. 39.
[139] EGMR, *Ali Gürbüz gegen Türkiy*e Nr. 52497/08 und 6 weitere, 12. März 2019, Nr. 67.
[140] EGMR, *Milashina und andere gegen Russland* Nr. 75000/17, 4. März 2025, Rn. 53 und 79.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

zur Umsetzung dieser Grundsätze und Feststellungen liefert das Ministerkomitee des Europarates in seiner einschlägigen Normsetzung (siehe unten).

4.3.2 Rechtsinstrumente der EU

Der Schutz der Medienfreiheit und die politische Unabhängigkeit von Journalisten spielten im ursprünglichen Projekt der EU, bei dem es hauptsächlich um wirtschaftliche Integration ging, keine herausragende Rolle. EU-Medienregulierung war traditionell in erster Linie auf den Abbau von Hindernissen für den Binnenmarkt im Bereich der (audiovisuellen) Mediendienste ausgerichtet. Mit der Zeit haben jedoch die Grundrechtsaspekte der EU-Medienregulierung zunehmend an Bedeutung gewonnen.[141] Zwei kürzlich verabschiedete Rechtsakte sind zur Bewältigung der oben beschriebenen Herausforderungen für die politische Unabhängigkeit von Journalisten von besonderer Bedeutung: das Europäische Medienfreiheitsgesetz (*European Media Freedom Act* – EMFA) und die Anti-SLAPP-Richtlinie.

4.3.2.1 Das Europäische Medienfreiheitsgesetz (EMFA)

Der EMFA soll mehreren strukturellen Hindernissen entgegenwirken, die die Medienfreiheit und den Medienpluralismus untergraben, beispielsweise der „zunehmenden Einmischung in redaktionelle Entscheidungen", der „unfairen Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen" und der Fragmentierung des Binnenmarktes für Mediendienste.[142] Im Mittelpunkt des EMFA steht die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten, die effektive redaktionelle Freiheit und Unabhängigkeit der Mediendiensteanbieter zu achten und sich jeglicher Einmischung in redaktionelle Strategien und Entscheidungen oder Versuchen, diese zu beeinflussen, zu enthalten (Art. 4 Abs. 2). Er sieht Schutzvorkehrungen für Mediendiensteanbieter gegen bestimmte Formen der Einmischung vor, unter anderem durch die gesetzliche Verankerung des Schutzes journalistischer Quellen und die Einführung besonderer Schutzmaßnahmen gegen intrusive Überwachungstechnologien.[143] Neben den Rechten und Freiheiten von Mediendiensteanbietern begründet Art. 3 EMFA auch ein entsprechendes umfassendes Recht der Empfänger von Mediendiensten auf Zugang zu einer Vielzahl unabhängiger Medieninhalte.[144]

---

[141] McGonagle T., *Fundamental rights aspects of EU media regulation* [Grundrechtsaspekte der EU-Medienregulierung] in Senftleben M. et al., (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Media Law and Policy in Europe* [Cambridge-Handbuch für Medienrecht und -politik in Europa], *Cambridge University Press*, 2026, S. 21-60.

[142] *EMFA*, op. cit.; Cole M., Etteldorf C., *The European Media Freedom Act Unpacked* [Das Europäische Medienfreiheitsgesetz und seine Bedeutung], Cappello M. (Hrsg.), IRIS, Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2024.

[143] Siehe auch McGonagle T. und Van Haeften F., *Die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren*, op. cit.

[144] Für eine Analyse siehe: McGonagle T. und Huang M., *Das Recht der Nutzer auf Zugang zu einer Vielzahl an Meinungen und zuverlässigen Informationsquellen im digitalen Zeitalter*, in: Cappello, M. (Hrsg.), *Nachrichtenmedien, Pluralismus und Journalismus im digitalen Zeitalter*, IRIS, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2025, S. 47-61.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Der EMFA thematisiert mehrere strukturelle Dynamiken, die einer Medienvereinnahmung zugrunde liegen. Art. 5 EMFA führt Schutzvorkehrungen gegen politische Einmischung in PSM ein, indem er die Mitgliedstaaten verpflichtet, deren redaktionelle und funktionale Unabhängigkeit zu achten (Verweis auf *Kapitel 8*), sowie transparente, objektive und nichtdiskriminierende Ernennungs-, Entlassungs- und Finanzierungsverfahren vorschreibt.

Der EMFA zielt zudem darauf ab, den Risiken entgegenzuwirken, die Eigentumskonzentration im Medienbereich für Pluralismus und Unabhängigkeit mit sich bringen könnte. Art. 22 EMFA verpflichtet die Mitgliedstaaten, bei Übernahmen und Zusammenschlüssen separat zu den Bewertungsverfahren nach den Fusionskontrollvorschriften einen sogenannten Medienpluralitäts-Test anzuwenden (Verweis auf *Kapitel 3*). In Art. 22 Abs. 2 EMFA ist festgelegt, dass Zusammenschlüsse auf dem Medienmarkt im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Medienpluralismus, die öffentliche Meinungsbildung, die Vielfalt des Medienökosystems und die redaktionelle Unabhängigkeit zu bewerten sind.

Die selektive Vergabe staatlicher Werbeaufträge wird im EMFA ebenfalls behandelt. Art. 25 EMFA schreibt vor, dass die Zuweisung öffentlicher Mittel für staatliche Werbung nach transparenten, objektiven, verhältnismäßigen und nichtdiskriminierenden Kriterien zu erfolgen hat. Entscheidungen über Mittelzuweisungen sollten möglichst „einer großen Vielfalt verschiedener [...] Mediendiensteanbieter“ zugutekommen.[145]

4.3.2.2 Die Anti-SLAPP-Richtlinie

Die Anti-SLAPP-Richtlinie wurde als Reaktion auf das zunehmende Problem rechtlicher Schikanen und Einschüchterung öffentlicher Kontrollinstanzen in Europa verabschiedet.[146] Während der EMFA Schutzvorkehrungen für Mediendiensteanbieter vorsieht, weitet die Anti-SLAPP-Richtlinie diesen Schutz auf alle Personen aus, die sich öffentlich zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse äußern, und nennt dabei ein breites Spektrum von Akteuren als potenzielle Begünstigte, darunter Journalisten, Hinweisgeber, Menschenrechtsverteidiger und Organisationen der Zivilgesellschaft.[147] Die Richtlinie befasst sich insbesondere mit SLAPP-Klagen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen, für die sie mehrere verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen vorsieht, darunter die frühzeitige Abweisung offensichtlich unbegründeter Klagen, Sicherheitsleistungen für Prozesskosten sowie die Möglichkeit für Gerichte, finanzielle Sanktionen gegen Kläger zu verhängen.[148]

---

[145] *EMFA*, Art. 25 Abs. 1.

[146] Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren* („Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“) (*Anti-SLAPP-Richtlinie*), COM(2022) 177 final, 27. April 2022.

[147] Europäische Kommission, 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*“), ABl. L 2024/1069, Erwägungsgrund 6.

[148] *Anti-SLAPP-Richtlinie*, Kapitel III, IV, V.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

4.4 Relevante politische Initiativen

4.4.1 Europarat

Eine Reihe medienspezifischer Empfehlungen, die kürzlich vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedet wurden und sich an die 46 Mitgliedstaaten der Organisation richten, befasst sich vorrangig oder in erheblichem Maße mit den in Abschnitt 4.2 erörterten Bedrohungen und Formen der Druckausübung:

Schwerpunkt	**Empfehlung/Erklärung (auf Englisch)**
Medienvereinnahmung und Einmischung von Politik und Wirtschaft	*Empfehlung CM/Rec(2018)1* zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum
Rechtlicher Druck und SLAPP-Klagen	Empfehlung CM/Rec(2024)2 zur Bekämpfung des Einsatzes von SLAPP-Klagen
Finanzielle Anfälligkeiten und prekäre Arbeitsbedingungen	*Empfehlung CM/Rec(2022)4* zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter; *Erklärung Decl(13/02/2019)2* zur langfristigen Finanzierbarkeit von Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter (2019)
Informelle Einschüchterung und ein feindseliges soziokulturelles Klima	*Empfehlung CM/Rec(2016)4* zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren; *CM/Rec(2022)16* zur Bekämpfung von Hassreden

Zusammen bilden diese Empfehlungen ein schlüssiges Ganzes, das eindeutig von der positiven Verpflichtung der Staaten inspiriert ist, ein sicheres und förderliches Umfeld für die öffentliche Debatte zu schaffen.[149] Sie bieten den Staaten detaillierte Leitlinien, wie sie ihre positiven und negativen Verpflichtungen auf nationaler Ebene umsetzen können.

Empfehlung CM/Rec(2016)4 konzentriert sich auf den Schutz des Journalismus und die Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren.[150] Sie zielt darauf ab, die journalistische Tätigkeit sowie das physische und psychische Wohl von Journalisten und

[149] *Dink v. Turkey*, op. cit.
[150] *Recommendation CM/Rec(2016)4* of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, [Empfehlung CM/Rec(2016)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren], 13. April 2016.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

allen anderen Akteuren, die mit Journalismus befasst sind, zu schützen. Im Mittelpunkt dieses Ansatzes stehen Medienfreiheit (einschließlich redaktioneller Unabhängigkeit und operativer Autonomie) und Medienpluralismus. Die Empfehlung unterstreicht die überaus wichtigen geschlechtsspezifischen und digitalen Dimensionen von Sicherheitsfragen. Sie gründet auf vier Säulen: Prävention, Schutz, Strafverfolgung sowie Förderung von Information, Bildung und Sensibilisierung. Für jede Säule werden unterschiedliche Maßnahmen empfohlen, die zusammen ein umfassendes Spektrum an rechtlichen und praktischen Handlungsansätzen bilden, um Journalisten und andere Medienakteure wirksam zu schützen.

Empfehlung CM/Rec(2018)1 konzentriert sich auf Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum.[151] Darin 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.

Empfehlung CM/Rec(2022)4 zielt darauf ab, ein günstiges Umfeld für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter zu fördern.[152] 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 wissensbasierten und demokratischen Werten gesehen werden, die der öffentlichen Debatte zugrunde liegen. Die Empfehlung wird durch die spezifischere Erklärung des Ministerkomitees zur langfristigen Finanzierbarkeit von Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter[153] ergänzt.

Zwar befasst sich Empfehlung CM/Rec(2022)16 ausführlich damit, wie Hassrede zu bekämpfen ist,[154] doch geht sie weder ausdrücklich auf Hassrede ein, die sich gegen die Medien oder Journalisten richtet, noch darauf, wie sich Hassrede auf deren Unabhängigkeit auswirken kann. Dessen ungeachtet unterstreicht sie die Notwendigkeit, sich mit der abschreckenden Wirkung auseinanderzusetzen, die Hassrede auf die Beteiligung an der öffentlichen Debatte haben kann, indem sie bei Betroffenen und Opfern Angst schürt. Sie

---

[151] *Recommendation CM/Rec(2018)1*, op. cit.

[152] *Recommendation CM/Rec(2022)4* of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age [Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter], 17. März 2022.

[153] *Declaration by the Committee of Ministers on the financial sustainability of quality journalism in the digital age* [Erklärung des Ministerkomitees zur langfristigen Finanzierbarkeit von Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter], 13. Februar 2019.

[154] *Recommendation CM/Rec(2022)16* of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech [Empfehlung CM/Rec(2022)16 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Hassrede], 20. Mai 2022.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

umreißt die wichtige Rolle, die Medien dabei spielen können, über Hassrede zu berichten, diese aufzudecken und zu kritisieren sowie ein Forum für pluralistische Standpunkte in der Gesellschaft zu bieten. Der Multi-Akteur-Ansatz der Empfehlung sieht spezifische Rollen, Pflichten und Verantwortlichkeiten für Politiker, Online-Vermittler und andere Akteure vor.

Empfehlung CM/Rec(2024)2 zur Bekämpfung des Einsatzes von SLAPP-Klagen[155] lässt sich in den größeren Problemkreis von Anfeindungen und Drohungen gegen Akteure einordnen, die sich an der öffentlichen Debatte beteiligen, darunter auch Medien und Journalisten. Die Empfehlung erfasst alle Arten von SLAPP-Klagen, das heißt nationale und länderübergreifende sowie solche im Bereich des Zivil-, Verwaltungs- und Strafrechts. Die darin festgelegten Schutzvorkehrungen und Gegenmaßnahmen zielen darauf ab, die verschiedenen Schäden, die SLAPP-Klagen einzelnen Akteuren zufügen, sowie deren allgemeine abschreckende Wirkung auf die Beteiligung an der öffentlichen Debatte zu verhindern oder abzumildern.

4.4.2 Europäische Union

Die Europäische Kommission hat ihrerseits drei Empfehlungen verabschiedet, deren Schwerpunkte sich mit denen von drei Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates weitgehend decken. Sie betreffen den Schutz und die Sicherheit von Journalisten (2021),[156] den Schutz der redaktionellen Unabhängigkeit und die Transparenz der Medieneigentumsverhältnisse (2022)[157] sowie den Schutz vor SLAPP-Klagen (2023).[158] Sie stimmen zwar thematisch mit den Empfehlungen des Ministerkomitees überein, bringen jedoch auch eigene Schwerpunkte und Blickwinkel zum Ausdruck.

Jede der Empfehlungen der Europäischen Kommission ist in den übergeordneten instrumentellen und institutionellen Rahmen der EU eingebettet, nimmt jedoch auch Bezug auf die einschlägige EGMR-Rechtsprechung sowie relevante Empfehlungen des Ministerkomitees, insbesondere CM/Rec(2016)4 und CM/Rec(2018)1, auf welche (vereinzelt) verwiesen wird.[159]

---

[155] *Recommendation CM/Rec(2024)2* of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) [Empfehlung CM/Rec(2024)2 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Einsatzes von strategischen Klagen gegen öffentliche Beteiligung (SLAPP-Klagen)], 5. April 2024.

[156] *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.

[157] *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.

[158] *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.

[159] Eine ausführlichere Erörterung der Verweise und gegenseitigen Befruchtung zwischen dem Europarat und der EU im Bereich des Medienrechts und der Medienpolitik findet sich bei Umek U. und Van Drunen M.,

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

4.5 Fazit

Die politische Unabhängigkeit des Journalismus wird durch das Zusammentreffen von Formen politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und gesellschaftlichen Drucks in Frage gestellt, was unabhängige Berichterstattung schwierig, riskant und kostspielig macht. In europäischen rechtlichen und politischen Rahmenwerken wird zunehmend anerkannt, dass diese Formen der Druckausübung auf systemische Weise angegangen werden müssen. Aufbauend auf den vom EGMR entwickelten grundlegenden Menschenrechtsstandards hat die EU durch den EMFA und die Anti-SLAPP-Richtlinie spezifische Schutzvorkehrungen eingeführt, um politischer Einflussnahme, einer Vereinnahmung der Medien und missbräuchlichen Klagen entgegenzuwirken. In vom Ministerkomitee des Europarates oder von der Europäischen Kommission entwickelten politischen Initiativen werden diese Schutzvorkehrungen weiter konkretisiert und operationalisiert. Ihre Wirksamkeit hängt jedoch letztendlich von einer konsequenten Umsetzung auf nationaler Ebene und vom Engagement der Staaten ab, ein sicheres und förderliches Umfeld für unabhängigen Journalismus zu gewährleisten.

„European media policy grounded in fundamental rights“ [Europäische Medienpolitik in grundrechtlicher Verankerung] in Senftleben M. et al. (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Media Law and Policy in Europe* [Cambridge-Handbuch für Medienrecht und -politik in Europa], Cambridge University Press, 2026, S. 61–82.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

5. Sicherstellung eines pluralistischen Medienumfelds auf nationaler ebene

F. Pellicanò,[160] Dr., Direktion für Mediendienste, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

5.1 Einleitung

Das Europäische Medienfreiheitsgesetz (*European Media Freedom Act* – EMFA)[161] weist den nationalen Regulierungsbehörden und -stellen (im Folgenden „NRA“) eine zentrale Rolle dabei zu, das wirksame Funktionieren des Rechtsrahmens für Mediendienste im Binnenmarkt zu gewährleisten. Neben ihrer Mitwirkung im Europäischen Gremium für Mediendienste (*European Board for Media Services*)[162] (im Folgenden „EBMS“) wurden den nationalen Regulierungsbehörden im Rahmen des EMFA besondere Zuständigkeiten übertragen, um Medienpluralismus und Medienfreiheit zu gewährleisten. Darüber hinaus unterstreicht der EMFA auch die Bedeutung von Mechanismen zur Marktbeobachtung, um Fragen im Zusammenhang mit Medienpluralismus anzugehen und den NRA die Daten zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Regulierungs- und Aufsichtspflichten benötigen.

Unter Berücksichtigung des durch den EMFA geschaffenen Koordinierungsrahmens untersucht das vorliegende Kapitel vor diesem Hintergrund die Rolle der NRA bei der Regulierung und Durchsetzung von Vorschriften zum Schutz des Medienpluralismus auf nationaler Ebene. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Rolle des EBMS und den ihm übertragenen Aufgaben zur Förderung der Zusammenarbeit und zur Erleichterung des wirksamen Austauschs von Informationen, Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen den nationalen Regulierungsbehörden gemäß Art. 13 Abs. 1 Buchst. b EMFA.

5.2 Die Rolle der NRA im Rahmen des EMFA

Die Rolle der NRA bei der Wahrung des Medienpluralismus wurde im Rahmen des EMFA, der ihre Aufgaben in den umfassenderen institutionellen und normativen Rahmen für das Funktionieren des Binnenmarkts für Mediendienste einbettet, bestätigt und gestärkt. Dabei

[160] Die hier geäußerten Ansichten sind die des Autors und spiegeln nicht notwendigerweise die der *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)* [italienische Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen] wider.
[161] *EMFA*, op. cit.
[162] Siehe die Website des *European Board for Media Services* [Europäisches Gremium für Mediendienste] (das Mediengremium).

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

ist die zentrale Grundannahme zu beachten, dass der wirksame Schutz des Medienpluralismus auf nationaler Ebene nicht lediglich eine Frage der Ausgestaltung innerstaatlicher Regulierung ist: Zwar gilt weiterhin der Grundsatz, dass Medien-Governance in erster Linie auf nationaler Ebene erfolgt, dennoch ist sie untrennbar mit den supranationalen Koordinierungsmechanismen verknüpft, die im Rahmen des EMFA eingerichtet wurden, um Einheitlichkeit und Kohärenz unter den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Der EMFA würdigt die Bedeutung der NRA,[163] indem er ihnen die Umsetzung und Durchsetzung des europäischen Rechtsrahmens für Mediendienste überträgt, wobei er auf den bereits bestehenden Anforderungen an die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der NRA aufbaut, wie sie durch die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste[164] (AVMD-Richtlinie) festgelegt wurden. Die Rolle der NRA wird in Kapitel III des EMFA-„Rahmens für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen und einen gut funktionierenden Binnenmarkt für Mediendienste“ und insbesondere in Abschnitt 1 („Unabhängige Medienaufsichtsbehörden“), Abschnitt 2 („Europäisches Gremium für Mediendienste“) und Abschnitt 3 („Zusammenarbeit und Konvergenz in Regulierungsfragen“) ausführlich beschrieben. Die nationalen Regulierungsbehörden haben zu gewährleisten, gegebenenfalls durch Konsultation oder Koordinierung mit anderen einschlägigen Behörden oder Stellen oder, falls zutreffend, mit Selbstregulierungsstellen in ihren Mitgliedstaaten, dass die in dem genannten Kapitel aufgeführten Bestimmungen des EMFA angewandt werden.

Art. 7 Abs. 2 EMFA verweist im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der den NRA durch den EMFA selbst übertragenen Aufgaben ausdrücklich auf Art. 30 der AVMD-Richtlinie und betont zudem die Notwendigkeit, dass die NRA „mit angemessenen finanziellen, personellen und technischen Ressourcen ausgestattet sind, damit sie ihre Aufgaben im Rahmen dieser Verordnung wahrnehmen können.“ Dementsprechend ist die Unabhängigkeit der NRA eine Voraussetzung dafür, einen wirksamen Schutz der

---

[163] Wie beispielsweise in Erwägungsgrund 36 deutlich zum Ausdruck kommt: *„Unabhängige nationale Regulierungsbehörden oder -stellen sind für die ordnungsgemäße Anwendung des Medienrechts in der gesamten Union unerlässlich. Auch wenn die nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen für den Pressesektor nicht zuständig sind, sind sie am besten in der Lage, die ordnungsgemäße Anwendung der Anforderungen in Bezug auf die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen und einen gut funktionierenden Markt für Mediendienste im Allgemeinen, wie in dieser Verordnung vorgesehenen, zu gewährleisten. Nationale Regulierungsbehörden oder -stellen sollten über die personellen, fachlichen und finanziellen Ressourcen verfügen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind, auch um ihre Teilnahme an den Tätigkeiten des Europäischen Gremiums für Mediendienste (im Folgenden „Gremium“) zu ermöglichen. Sie sollten mit technischen Ressourcen ausgestattet sein, beispielsweise mit relevanten digitalen Werkzeugen. Wenn angezeigt sollten die Mitgliedstaaten die den nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen zugewiesenen Ressourcen im erforderlichen Umfang erhöhen, um die zusätzlichen Aufgaben zu berücksichtigen, die ihnen durch diese Verordnung übertragen werden. Nationale Regulierungsbehörden oder -stellen sollten auch über angemessene Befugnisse verfügen, insbesondere um Informationen und Daten von natürlichen oder juristischen Personen zu verlangen, auf die diese Verordnung anwendbar ist oder von denen vernünftigerweise angenommen werden kann, dass sie für Zwecke ihres Gewerbes, ihres Unternehmens oder ihres Berufs im Besitz der benötigten Informationen oder Daten sein könnten, und zwar in Bezug auf die Rechte und Interessen solcher Personen.“*

[164] *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), *EUR-Lex*, ABl. L 303, 28. November 2018.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Medienfreiheit zu gewährleisten und jegliche unzulässige Einmischung im Bereich der Mediendienste zu verhindern. Zwar ist der Grundgedanke von Artikel 30 im Regulierungsbereich seit Ende der 1990er Jahre unverändert geblieben, doch wurden Ende der 2000er Jahre weitere und strengere Standards zur Unabhängigkeit gefordert, um jegliche unzulässige kommerzielle, industrielle oder politische Einflussnahme auf Regulierungsbehörden abzuwenden, die die wirksame Umsetzung des EU-Rahmens untergraben könnte. In diesem Sinne sieht die AVMD-Richtlinie vor, dass NRA „rechtlich von Regierungsstellen getrennt und funktionell unabhängig von ihren jeweiligen Regierungen und anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen sind […], ihre Befugnisse unparteiisch und transparent […] ausüben, [...] weder Weisungen einer anderen Stelle ein[holen] noch [...] solche entgegen[nehmen]“ und dass sie „angemessene finanzielle und personelle Mittel und Durchsetzungsbefugnisse haben“. Die Unabhängigkeit der NRA[165] belegt ihre entscheidende Bedeutung als Gegengewicht für den Fall, dass Regierungen versuchen sollten, Medienanbieter unter ihrer Rechtshoheit zu beeinflussen, beispielsweise durch finanziellen Druck, Kontrolle über öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter oder eine selektive Vergabe staatlicher Werbeaufträge. In solchen Situationen fungieren unabhängige NRA als institutionelle Schutzmechanismen gegen mögliche Eingriffe in den Schutz der Grundrechte, insbesondere in den Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit, der in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist.[166]

Die Zuständigkeit der NRA beschränkt sich zudem nicht auf die rein formale Durchsetzung des Medienrechts, da von ihnen auch erwartet wird, dass sie sich aktiv für die Erhaltung eines pluralistischen Medienökosystems einsetzen: Gestützt auf die nationalen institutionellen Rahmenbedingungen können NRA daran mitwirken,[167] Eigentumsstrukturen zu beobachten und Risiken für den Medienpluralismus zu bewerten sowie die für Mediendiensteanbieter geltenden Transparenzanforderungen zu überwachen und die Einhaltung der Vorschriften zum Schutz der redaktionellen Unabhängigkeit sicherzustellen; zudem können sie sich in Verfahren im Zusammenhang mit Medienzusammenschlüssen einbringen, die sich auf die Vielfalt der Medienmärkte auswirken könnten. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben bewegen sich die NRA an der Schnittstelle von Marktregulierung und dem Schutz demokratischer Werte, um sicherzustellen, dass die für die freie öffentliche Meinungsbildung notwendigen Voraussetzungen erhalten bleiben.

Der EMFA unterstreicht darüber hinaus die Bedeutung der NRA als institutionelle Garanten der Medienfreiheit und verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass ihnen die rechtliche, funktionale und operative Unabhängigkeit gewährt wird, die sie zur

---

[165] Für einen vollständigen Überblick siehe: *The independence of national regulatory authorities* [Die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden], Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2025; Cappello M. (Hrsg.), *Die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden in Europa*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2019.

[166] *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2012/C 326/02, 26. Oktober 2012: Artikel 11 „Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit ,1. Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. 2. Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.“

[167] Siehe *EMFA*, Art. 5 Abs. 4, Art. 6 Abs. 2, Art. 21, 22, 25 und 26.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

wirksamen Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Dieser Ansatz bekräftigt, dass Unabhängigkeit nicht lediglich als organisatorisches Merkmal zu verstehen ist, sondern als substanzielle Schutzvorkehrung, die die regulatorische Entscheidungsfindung vor politischer und wirtschaftlicher Einflussnahme schützen soll. Dies gilt insbesondere in Bereichen, in denen regulatorische Eingriffe einflussreiche öffentliche oder private Akteure betreffen können und in denen es der Schutz des Medienpluralismus erfordert, dass Entscheidungen auf der Grundlage objektiver, transparenter und nichtdiskriminierender Kriterien getroffen werden.

Im Rahmen des EMFA geht die Rolle der NRA folglich über die traditionelle Aufsichtsfunktion hinaus. Der EMFA stärkt ihre Rolle,[168] um ein regulatorisches Umfeld zu schaffen und zu erhalten, in dem Mediendiensteanbieter frei und unabhängig tätig sein können, und trägt so dazu bei, die übergeordneten Ziele Medienpluralismus, redaktionelle Autonomie und demokratische Rechenschaftspflicht in den Mitgliedstaaten zu erreichen.

Die konkrete Verwirklichung dieser Ziele hängt nicht nur von der formellen Anerkennung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden ab, sondern auch von deren Fähigkeit, ihre Befugnisse konkret auszuüben. In diesem Sinne folgt der EMFA im Vergleich zur AVMD-Richtlinie einem weiter gefassten Verständnis von Unabhängigkeit, das angemessene finanzielle und personelle Ressourcen, transparente Ernennungsverfahren und den Schutz vor willkürlicher Entlassung von Entscheidungsträgern umfasst, um sicherzustellen, dass NRA ihre Pflichten ohne politische oder kommerzielle Einmischung wahrnehmen können. Es versteht sich von selbst, dass sich mangelnde Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden letztendlich in der Arbeit des EBMS widerspiegeln könnte,[169] was somit auch indirekt die Effizienz des EMFA-Rahmens beeinträchtigen würde.

Gleichzeitig kann der Schutz des Medienpluralismus aus einem anderen Blickwinkel eine Herausforderung für die NRA darstellen: Im Gegensatz zu herkömmlichen Formen der Marktregulierung lässt sich Pluralismus nicht allein anhand wirtschaftlicher Indikatoren beurteilen, sondern erfordert auch die Berücksichtigung weiterer Faktoren wie der Vielfalt der Eigentumsverhältnisse, der redaktionellen Autonomie und der Verfügbarkeit unterschiedlicher Standpunkte im öffentlichen Raum. Von den NRA wird daher zunehmend erwartet, dass sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in diesem Bereich einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen, der rechtliche, wirtschaftliche und demokratische Erwägungen miteinander verbindet. Folglich beschränkt sich ihre Rolle im Rahmen des EMFA nicht darauf, die Einhaltung geltender Rechtsvorschriften zu gewährleisten, sondern umfasst auch die Sicherung der strukturellen Voraussetzungen für ein freies und pluralistisches Medienumfeld.

---

[168] Insbesondere in EMFA, Art. 6 Abs. 2, Art. 7 und 22.

[169] Trevisan M., *Rivista italiana di informatica e diritto* [Italienische Zeitschrift für Informatik und Recht], *The governance framework of the European Media Freedom Act* [Der Governance-Rahmen des Europäischen Medienfreiheitsgesetzes], 7.1, Juli 2025, S. 195-204. Siehe auch Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit, *Feedback on the proposal for a regulation establishing a common framework for media services in the internal market (European Media Freedom Act) and amending Directive 2010/13/EU* [Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU], *EUI*, RSC, Forschungsprojektbericht, 1. Januar 2023.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

5.3 Das Europäische Gremium für Mediendienste

In Artikel 8 führt der EMFA eine seiner wichtigsten Neuerungen ein. Es geht dabei um die Einrichtung des Europäischen Gremiums für Mediendienste,[170] das die Rolle und Aufgaben der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* – ERGA) übernimmt und erweitert,[171] wodurch sich das, was bisher überwiegend ein Kooperationsnetzwerk war, zu einer stärker strukturierten beratenden Instanz weiterentwickelt. Der EMFA trat im Mai 2024 in Kraft. Der Großteil seiner Bestimmungen gilt seit August 2025, diejenigen zum EBMS allerdings bereits seit Februar 2025.[172] Im selben Monat nahm das EBMS seine Arbeit mit einer konstituierenden Sitzung auf, bei der es seinen Vorsitzenden sowie die stellvertretende Vorsitzende aus den Reihen der Vertreter der nationalen Regulierungsbehörden wählte. Diese Vorwegnahme der Anwendung der Bestimmungen zum EBMS lässt darauf schließen, welche Bedeutung ihm bei der Vorbereitung des Inkrafttretens des Hauptteils der EMFA-Bestimmungen beigemessen wird.

Das EBMS setzt sich aus Vertretern der NRA zusammen und fungiert als unabhängige Instanz auf EU-Ebene. Mit seiner Einrichtung soll der zunehmenden grenzüberschreitenden Expansion der Medienmärkte Rechnung getragen werden, die eine verstärkte Koordinierung zwischen den nationalen Behörden erfordert. Entsprechend den Erwägungsgründen 36 und 37 des EMFA wird die Schlüsselrolle unabhängiger NRA im Hinblick auf eine „ordnungsgemäße Anwendung des Medienrechts in der gesamten Union" anerkannt und es als „erforderlich [erachtet], das Gremium als ein unabhängiges Beratungsgremium auf Unionsebene einzurichten, in dem nationale Regulierungsbehörden oder -stellen vertreten sind und deren Maßnahmen koordiniert werden." „Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben und der Ausübung seiner Befugnisse sollte das Gremium [darüber hinaus] völlig unabhängig sein, auch von jeglicher politischer oder wirtschaftlicher Einflussnahme, und es sollte Weisungen von Regierungen, Einrichtungen, gleich ob national, supranational oder international, oder von öffentlichen oder privaten Personen oder Stellen weder anfordern noch entgegennehmen."

Hinsichtlich seiner Zusammensetzung sieht Art. 10 EMFA vor, dass jede nationale Regulierungsbehörde oder -stelle einen Vertreter für die Teilnahme am EBMS benennt. Die Europäische Kommission benennt ihrerseits einen Vertreter, der an allen Sitzungen und Aktivitäten des EBMS teilnimmt, jedoch kein Stimmrecht besitzt. Der Vorsitzende des EBMS ist wiederum verpflichtet, die Kommission über die laufenden und geplanten Aktivitäten des EBMS auf dem aktuellen Stand zu halten. Diese Regelung soll eine enge Arbeitsbeziehung zwischen dem EBMS und der Kommission gewährleisten und gleichzeitig den Grundsatz wahren, dass die Stimmrechte innerhalb des EBMS ausschließlich bei den nationalen Regulierungsbehörden liegen.

---

[170] Siehe die Website des Mediengremiums, Seite *„MB Events & Activities"*, die das historische Archiv der ERGA enthält.

[171] Festgelegt durch Art. 30 der *AVMD-Richtlinie*.

[172] Siehe *EMFA*, Art. 29: „Diese Verordnung gilt ab dem 8. August 2025. Mit folgenden Ausnahmen: [...] (b) Artikel 4 Absätze 1 und 2, Artikel 6 Absatz 3 sowie die Artikel 7 bis 13 und Artikel 28 gelten ab dem 8. Februar 2025; [...]"

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Das EBMS wendet bei der Beschlussfassung das Prinzip der qualifizierten Mehrheit an, wie es in Art. 10 EMFA festgelegt ist; demnach bedürfen Beschlüsse – einschließlich der Verabschiedung der Geschäftsordnung – einer Zweidrittelmehrheit der stimmberechtigten Mitglieder. Insbesondere wurde die ursprünglich vorgeschlagene Vorgabe, dass die Geschäftsordnung „im Einvernehmen mit" der Europäischen Kommission[173] verabschiedet werden sollte, im Laufe der Verhandlungen über den Wortlaut gelockert und in die Vorgabe umgewandelt, dass die Kommission lediglich „konsultiert" werden muss. Diese Änderung belegt einmal mehr, dass Unabhängigkeit ein weiteres prägendes Merkmal der institutionellen Architektur des EBMS darstellt.

Der EMFA legt eindeutig fest, dass das EBMS bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben und der Ausübung seiner Befugnisse völlig unabhängig handelt und dass es von keiner Regierung, Institution, Person oder Stelle Anweisungen einholt oder entgegennimmt (unbeschadet der jeweiligen Zuständigkeiten der Europäischen Kommission und der nationalen Regulierungsbehörden). Der EMFA verlangt vom EBMS ferner, Vorschriften zur Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten seiner Mitglieder zu erlassen, und verpflichtet es, einen detaillierten Jahresbericht über seine Tätigkeiten zu veröffentlichen, den der Vorsitzende gegebenenfalls dem Europäischen Parlament vorstellen kann.

Eine weitere institutionelle Schutzvorkehrung betrifft die Möglichkeit des EBMS, sich Fachwissen von außerhalb des audiovisuellen Sektors, aus dem sich seine Mitglieder hauptsächlich rekrutieren, zunutze zu machen. Da sich das Mandat des EBMS gemäß EMFA im Vergleich zur AVMD-Richtlinie auf Mediendienste im weiteren Sinne erstreckt und somit auch die Presse umfasst, gilt gemäß Art. 12 EMFA: „Befasst sich das Gremium mit Angelegenheiten, die über den Sektor der audiovisuellen Medien hinausgehen, so konsultiert es Vertreter des einschlägigen Mediensektors, die auf Unionsebene oder nationaler Ebene tätig sind." Dieser Konsultationsmechanismus soll es dem EBMS ermöglichen, gezielt Beiträge der einschlägigen Interessenträger einzuholen und relevante Informationen zu erhalten, die seine Arbeit unterstützen. Die Interessenträger können Fachkenntnisse, Daten und Sichtweisen zu den Entwicklungen und drängenden Themen ihrer jeweiligen Sektoren beisteuern. Wie die Interessenträger konsultiert werden, kann gemäß Geschäftsordnung des EBMS variieren: Abhängig vom zu behandelnden Thema kann das EBMS zielgerichtete oder schriftliche Konsultationen initiieren oder (bilaterale oder kollektive) Fachsitzungen veranstalten.

Wie in Erwägungsgrund 40 des EMFA[174] erwähnt, können zu diesen Interessenträgern Vertreter von Presseräten, Journalistenverbänden, Gewerkschaften,

---

[173] Siehe *EMFA*: *„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU",* Art. 10 Abs. 8: „Das Gremium gibt sich mit einer Zweidrittelmehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder im Einvernehmen mit der Kommission eine Geschäftsordnung."

[174] *EMFA*, Erwägungsgrund 40: *„Befasst sich das Gremium mit Angelegenheiten, die über den Sektor der audiovisuellen Medien hinausgehen, so sollte es sich auf einen wirksamen Konsultationsmechanismus stützen, an dem Interessenträger aus den einschlägigen Mediensektoren beteiligt sind, die sowohl auf Unionsebene als auch auf nationaler Ebene tätig sind. Solche Interessenträger könnten Presseräte, Journalistenverbände, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände einschließen. Das Gremium sollte solchen Interessenträgern die Möglichkeit geben, das Gremium auf die für ihre Sektoren relevanten Entwicklungen und Themen aufmerksam zu mache. Der*

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Wirtschaftsverbänden oder aus dem akademischen Bereich gehören. Dieser Mechanismus wurde als Alternative zu einem früheren Vorschlag eingeführt,[175] der im Rahmen der Gesetzgebungsverhandlungen erörtert worden war und die Einrichtung einer ständigen und breit aufgestellten Sachverständigengruppe beim EBMS vorsah. Zwar ist der letztendlich verabschiedete Konsultationsmechanismus in seinem Anwendungsbereich begrenzter und weniger institutionalisiert als die ursprünglich vorgesehene Sachverständigengruppe, dennoch spiegelt er die Erkenntnis wider, dass die vorwiegend audiovisuelle Zusammensetzung des EBMS andernfalls eine strukturelle Einschränkung seiner Fähigkeit darstellen könnte, Fragen des Pluralismus zu behandeln, die die Presse und andere nicht audiovisuelle Medien betreffen. Die Liste der Vertreter aus Mediensektoren, die ihr Interesse an einer Unterstützung der Arbeit des EBMS bekundet haben, wurde im Mai 2026 auf der EBMS-Website veröffentlicht.[176]

Das EBMS nimmt innerhalb der Governance-Architektur des EMFA eine strukturell wichtige Stellung ein, da es Vertreter der nationalen Regulierungsbehörden zusammenbringt und somit ein Forum für den institutionellen Dialog auf europäischer Ebene bietet. Art. 13 Abs. 1 Buchst. b EMFA enthält einen spezifischen Auftrag, nämlich die Zusammenarbeit und den wirksamen Austausch von Informationen, Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen den nationalen Regulierungsbehörden zu fördern. Bewertet

---

Konsultationsmechanismus sollte es dem Gremium ermöglichen, gezielt Beiträge der einschlägigen Interessenträger einzuholen und relevante Informationen zu erhalten, die seine Arbeit unterstützen. Bei der Festlegung der Regelungen für den Konsultationsmechanismus in seiner Geschäftsordnung sollte das Gremium die Notwendigkeit von Transparenz, Diversität und einer fairen geografischen Vertretung berücksichtigen. Das Gremium sollte bei der Recherche nach weiteren einschlägigen Informationen auch die Wissenschaft konsultieren können."

[175] Bezug genommen wird auf den *Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz)* und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU, A9-0264/2023, Europäisches Parlament, vom CULT-Ausschuss angenommen, in dem mehrere Änderungsanträge zu finden sind und die Einrichtung einer Sachverständigengruppe vorgeschlagen wird. Siehe beispielsweise Änderungsantrag 162, in dem die Einführung eines neuen Artikels 11 vorgeschlagen wird:

1 „Es wird eine Sachverständigengruppe eingesetzt. Die Sachverständigengruppe setzt sich aus Vertretern der Medienbranche zusammen, die nicht der Branche der audiovisuellen Medien angehören. Die Vertreter der Sachverständigengruppe werden in einem transparenten, objektiven und diskriminierungsfreien Verfahren ernannt."

2 „Die Sachverständigengruppe setzt sich aus einem oder mehreren nicht der Branche der audiovisuellen Medien angehörenden Vertretern der Medienbranchen jedes Mitgliedstaats, von europäischen Verbänden oder europäischen Organisationen mit Fachwissen im Bereich der Medien oder einer oder mehreren natürlichen nicht der Branche der audiovisuellen Medien angehörenden Personen mit Fachwissen im Bereich der Medien zusammen. Die Einzelheiten zur vollständigen Zusammensetzung der Sachverständigengruppe werden in der Geschäftsordnung des Gremiums festgelegt."

3 „Die Sachverständigengruppe stellt dem Gremium bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in Fragen der Medienfreiheit und des Medienpluralismus unabhängig Fachwissen, Unterstützung und Beratung zur Verfügung."

4 „Die Sachverständigengruppe kann auf eigene Initiative oder auf Ersuchen des Gremiums, der Kommission oder des Europäischen Parlaments eine Empfehlung zum Arbeitsprogramm des Gremiums und zur wirksamen und kohärenten Anwendung von Kapitel 3 dieser Verordnung ausarbeiten. Die Sachverständigengruppe macht derartige Empfehlungen öffentlich zugänglich."

5 „Befasst sich das Gremium mit Angelegenheiten, die nicht ausschließlich mit der Branche der audiovisuellen Medien zusammenhängen oder die die Presse betreffen, so konsultiert es die Sachverständigengruppe."

[176] Mediengremium, *Article 12 of the European Media Freedom Act*, *Representatives of media sectors who have expressed interest in supporting the work of the Media Board* [Artikel 12 des Europäischen Medienfreiheitsgesetzes, Vertreter der Mediensektoren, die ihr Interesse bekundet haben, die Arbeit des Mediengremiums zu unterstützen].

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

wird, inwieweit dieser Auftrag das EBMS in die Lage versetzt, als echtes Instrument für regulatorische Konvergenz zu fungieren. Dabei wird besonderes Augenmerk auf das Spannungsfeld zwischen dem beratenden Charakter des EBMS und den operativen Anforderungen einer zunehmend komplexen und sich rasch wandelnden Medienlandschaft gelegt.

Diese kooperative Dimension ist in Bereichen wie der Bewertung von Medienzusammenschlüssen, grenzüberschreitenden Mediendiensten sowie Risiken, die von ausländischer Einmischung oder politisch motivierten Einschränkungen für Medienanbieter ausgehen, von entscheidender Bedeutung. Durch Stellungnahmen, Empfehlungen und abgestimmte Vorgehensweisen will das EBMS regulatorische Divergenzen verringern, dabei gleichzeitig aber die den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Zuständigkeiten achten.

Insbesondere verfügt das EBMS nicht über Befugnisse zur direkten Durchsetzung oder Verhängung von Sanktionen gegen Mediendiensteanbieter. Durchsetzungsbefugnisse sind weitgehend dezentralisiert und liegen bei den NRA, was die einheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten und die Wirksamkeit koordinierter Reaktionen auf systemische Bedrohungen beeinträchtigen könnte. Da Mediendienste häufig nationale Grenzen überschreiten, können fragmentierte Regulierungsansätze sowohl den Binnenmarkt als auch den wirksamen Schutz des Medienpluralismus untergraben. Die praktische Bedeutung des EBMS tritt folglich deutlicher zutage, wenn man seinen Auftrag zur Förderung von Zusammenarbeit und zur Abgabe von Stellungnahmen betrachtet. Über seine allgemeine Koordinierungsfunktion hinaus ist das EBMS damit betraut, zu verschiedenen Umständen, die erhebliche Auswirkungen auf Medienfreiheit und -pluralismus haben können, Stellungnahmen zu verfassen. Insbesondere kann es aufgefordert werden, Stellungnahmen zu nationalen Maßnahmen abzugeben, welche grenzüberschreitend tätige Mediendiensteanbieter betreffen, und so zu einer einheitlicheren Bewertung von Einschränkungen beitragen, die die ungehinderte Bereitstellung von Mediendiensten im Binnenmarkt beeinträchtigen könnten. Auch wenn solche Stellungnahmen rechtlich nicht bindend sind, sollen sie doch die Transparenz erhöhen und die rechtliche Rechenschaftspflicht fördern, indem nationale Maßnahmen eingehend aus einer erweiterten europäischen Perspektive überprüft werden.

Das EBMS ist zudem mit Zuständigkeiten bei Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt betraut: Wenn Zusammenschlüsse das Funktionieren des Binnenmarkts für Mediendienste beeinträchtigen oder erhebliche Auswirkungen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit haben können, sieht der EMFA Mechanismen der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs vor, in deren Rahmen das EBMS einen Beitrag in Form von Fachbewertungen und Stellungnahmen leisten kann. Mit diesen Maßnahmen möchte das EBMS eine stärkere Konvergenz der nationalen Ansätze bei der Bewertung der Medienvielfalt fördern – ein Bereich, der traditionell durch erhebliche regulatorische Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist.

Darüber hinaus überträgt der EMFA dem EBMS konkrete Aufgaben im Hinblick auf die Interaktion zwischen Mediendiensteanbietern und sehr großen Online-Plattformen.[177] In Fällen, in denen Plattformen Medieninhalte sperren, einschränken oder entfernen, kann

[177] Siehe *EMFA*, Art. 18 und 19.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

das EBMS dabei helfen, die Umsetzung der in der Verordnung festgelegten Schutzvorkehrungen zu überwachen, und zur Entwicklung gemeinsamer Ansätze für den Umgang mit Online-Medieninhalten beitragen. Diese Funktion spiegelt die zunehmende Erkenntnis wider, dass der Schutz des Medienpluralismus nicht mehr auf traditionelle Medienregulierung beschränkt bleiben darf, sondern auch den Einfluss berücksichtigen muss, den digitale Vermittler auf die Verbreitung und Sichtbarkeit journalistischer Inhalte ausüben.

Die genannten Maßnahmen zeigen, dass der Beitrag des EBMS über den bloßen Austausch bewährter Verfahren hinausgeht. Das EBMS verfügt zwar über keine direkten Durchsetzungsbefugnisse, trägt mit seiner Arbeit jedoch durch Fachwissen, Koordinierung und die Abgabe von Stellungnahmen zur Ausgestaltung von Regulierung bei.

5.4 Koordinierung der Regulierung, Beobachtung der Medienmärkte und Schutz des Medienpluralismus

Da es keine konkrete Definition gibt, wird Medienpluralismus im Allgemeinen als die Möglichkeit der Öffentlichkeit betrachtet, auf eine Vielfalt an redaktionellen Stimmen und Meinungen (die sich auch in Medieneigentumsverhältnissen widerspiegelt), politischen Standpunkten und Informationsquellen zuzugreifen. Es bleibt am Ende schwierig, Medienpluralismus als Konzept an sich zu definieren und zu messen; um den demokratischen Belangen im weiteren Sinne gerecht zu werden, sollten Regulierungsansätze vermeiden, ausschließlich wirtschaftliche Aspekte im Blick zu haben.

Der Schutz des Medienpluralismus fällt traditionell in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, da er eng mit nationalen Verfassungstraditionen, kulturpolitischen Ansätzen und demokratischen Strukturen verbunden ist. Der EMFA führt jedoch einen stärker integrierten gesamteuropäischen Ansatz ein, um die regulatorische Koordinierung zwischen den Ländern zu fördern, und begründet als wichtigste Instrumente zur Gewährleistung von Medienpluralismus Transparenzanforderungen, Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit sowie Mechanismen zum Umgang mit Risiken, die sich aus einer übermäßigen Konzentration beim Medieneigentum ergeben. Der EMFA zielt daher nicht darauf ab, eine einheitliche, spezifische Definition von Medienpluralismus festzulegen, die für alle Mitgliedstaaten gilt, sondern sieht stattdessen Verfahrensmechanismen vor, um die Transparenz zu verbessern, die Zusammenarbeit im Regulierungsbereich zu erleichtern und sicherzustellen, dass einschlägige Risiken anhand eines breiteren Spektrums von Indikatoren bewertet werden. Dabei erkennt der EMFA an, dass die Gefahren für den Pluralismus nicht nur von Marktkonzentration, sondern auch von politischer Einflussnahme, undurchsichtigen Eigentumsverhältnissen oder anderen Formen wirtschaftlichen Drucks auf Medienanbieter ausgehen können.[178]

[178] Siehe *EMFA*, Erwägungsgrund 4: *„Der Binnenmarkt für Mediendienste ist jedoch nicht ausreichend integriert, und er ist von einem gewissen Ausmaß an Marktversagen geprägt, das durch die Digitalisierung noch gesteigert wird.*

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Je nach Art des jeweiligen Falls (Auskunfts- oder Amtshilfeersuchen), den Pflichten der NRA bei der Übermittlung und Beantwortung von Ersuchen sowie der Möglichkeit (in Abs. 6) der Anwendung eines Schnellverfahrens in dringenden Fällen sieht Art. 14 EMFA einen Mechanismus für strukturierte Kooperation bei grenzüberschreitenden Fällen und Amtshilfe zwischen NRA vor. Darüber hinaus legt er die Rolle des EBMS[179] dar, sollten die jeweiligen Behörden keine Einigung hinsichtlich des Ersuchens erzielen. Art. 15 ergänzt diesen Rahmen durch einen Mechanismus, der speziell auf die Durchsetzung von Verpflichtungen seitens VSP ausgerichtet ist; er legt fest, wie eine NRA bei einer anderen NRA um Durchsetzungsmaßnahmen gegenüber VSP ersuchen kann, und regelt die Einbeziehung des EBMS im Falle von Meinungsverschiedenheiten. Mit Art. 14 und 15 schafft der EMFA einen Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Kooperation und ersetzt damit die bisherige freiwillige ERGA-Absichtserklärung[180] durch einen strukturierten und verbindlichen Rahmen auf EU-Ebene.

Erstens fungieren globale Online-Plattformen als Zugangstor zu Medieninhalten mit Geschäftsmodellen, die dazu neigen, den Zugang zu Mediendiensten zu unterbinden und polarisierende Inhalte und Desinformation zu verstärken. Diese Plattformen sind auch wesentliche Anbieter von Online-Werbung, was finanzielle Mittel vom Mediensektor wegverlagert hat, was dessen finanzielle Tragfähigkeit und folglich die Vielfalt der angebotenen Inhalte beeinträchtigt. Da Mediendienste wissens- und kapitalintensiv sind, benötigen sie eine gewisse Größenordnung, um wettbewerbsfähig zu bleiben, den Bedürfnissen ihres Publikums gerecht zu werden und im Binnenmarkt zu florieren. Dafür ist es von besonderer Bedeutung, grenzüberschreitend Dienstleistungen anbieten und Investitionen auch aus oder in anderen Mitgliedstaaten erhalten zu können. Zweitens behindern eine Reihe nationaler Beschränkungen den freien Verkehr im Binnenmarkt. Insbesondere unterschiedliche nationale Vorschriften und Ansätze in Bezug auf Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit, die unzureichende Zusammenarbeit zwischen nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen sowie eine undurchsichtige und unfaire Zuweisung öffentlicher und privater wirtschaftlicher Ressourcen erschweren es den Medienmarktakteuren, über Grenzen hinweg tätig zu werden und zu expandieren, und führen zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen in der Union. Drittens wird das gute Funktionieren des Binnenmarkts für Mediendienste durch Anbieter herausgefordert, die systematisch Desinformation oder Informationsmanipulation und Einmischung im Informationsraum betreiben und die Freiheiten des Binnenmarkts für missbräuchliche Zwecke nutzen und so dem reibungslosen Funktionieren der Marktdynamik entgegenwirken, einschließlich denjenigen, die von bestimmten Drittländern kontrolliert werden.“
Siehe in diesem Zusammenhang auch *EMFA*, Erwägungsgrund 6: *„[…] Während außerdem eine voreingenommene Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen, insbesondere in Form staatlicher Werbung, eingesetzt wird, um Medienunternehmen in allen Medien-Sektoren verdeckt zu subventionieren, wirkt sie sich in der Regel besonders nachteilig auf die Presse aus, die durch sinkende Werbeeinnahmen geschwächt wird. Die aus dem digitalen Wandel herrührenden Herausforderungen verringern auch die Fähigkeit von Unternehmen in allen Medien-Sektoren, insbesondere der kleineren Unternehmen im Hörfunk- und Pressesektor, unter gleichen Wettbewerbsbedingungen mit Online-Plattformen zu konkurrieren, die bei der Verbreitung von Inhalten im Internet eine Schlüsselrolle spielen.“*
Siehe außerdem Erwägungsgrund 18: *„[…] Insbesondere wird in mehreren Mitgliedstaaten verstärkt Einfluss auf redaktionelle Entscheidungen von Mediendiensteanbietern genommen. Eine solche Einmischung kann direkt oder indirekt durch den Staat oder andere Akteure, einschließlich Behörden, gewählte Amtsträger, Regierungsbeamte und Politiker, erfolgen, um beispielsweise einen politischen Vorteil zu erlangen. Anteilseigner und andere private Parteien, die an Mediendiensteanbietern beteiligt sind, könnten zur Erzielung wirtschaftlicher und sonstiger Vorteile in einer Weise handeln, die über das notwendige Gleichgewicht zwischen ihrer eigenen unternehmerischen Freiheit und der freien Meinungsäußerung einerseits und der redaktionellen Meinungsfreiheit und den Informationsrechten der Nutzer andererseits hinausgeht. Angesichts der Rolle der Medien in der Gesellschaft könnte sich eine solche ungebührliche Einmischung nachteilig auf den Prozess der Bildung der öffentlichen Meinung auswirken. […]“*

[179] Das Mediengremium hat auf seiner Website seinen „*Report on the performance and application of the structured cooperation mechanisms in 2025*“ [Bericht über die Leistung und Anwendung der Mechanismen der strukturierten Kooperation 2025] veröffentlicht, Juni 2026.

[180] Siehe die Website des Mediengremiums, Seite *ERGA Archive* [ERGA-Archiv].

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Koordinierung ist angesichts des digitalen Medienumfelds, in dem Online-Plattformen und grenzüberschreitende Medienkonglomerate begonnen haben, einige traditionelle, territorial basierte Regulierungsmodelle in Frage zu stellen, dringend erforderlich und erweist sich auf mehreren Ebenen als relevant: Sie will eine einheitliche Auslegung und Anwendung der EMFA-Bestimmungen in allen Mitgliedstaaten sicherstellen, sie zielt darauf ab, eine Fragmentierung der Regulierung zu verhindern, die den Binnenmarkt für Mediendienste verzerren könnte, und sie trägt dazu bei, systemische Risiken für Medienfreiheit und -pluralismus frühzeitig zu erkennen.[181]

Die NRA spielen innerhalb dieses koordinierten Rahmens eine entscheidende Rolle und tragen durch ihre Mitwirkung im EBMS sowie durch ihre Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission zur Entwicklung gemeinsamer Standards und Durchsetzungsverfahren bei. Zu diesem Zweck tauschen sie Informationen und Methoden in Bezug auf Eigentumskonzentration im Medienbereich, Transparenzpflichten, Systeme zur Publikumsmessung oder Vorgehensweisen bei staatlicher Werbung aus. Dadurch können Regulierungsbehörden letztendlich zu einem einheitlicheren Verständnis von Medienpluralismus beitragen. Gleichzeitig bewahren sie die Flexibilität, die eine Anpassung an nationale Verfassungstraditionen und Regulierungsmuster ermöglicht: Anstatt die regulatorische Vielfalt zu beseitigen, zielen diese EMFA-Bestimmungen vielmehr darauf ab, sicherzustellen, dass nationale Ansätze in ihrem Kern mit den Verpflichtungen der Union vereinbar bleiben. Kurz gesagt: Der EMFA erkennt an, dass ein wirksamer Schutz des Medienpluralismus die Verbindung von nationaler Verantwortung und europäischer Koordinierung erfordert. Zwar wird anerkannt, dass in erster Linie die Mitgliedstaaten für die Gestaltung ihrer Mediensysteme zuständig sind, doch macht es die zunehmende Vernetzung der Medienmärkte erforderlich, grenzüberschreitende Herausforderungen anzugehen und einheitliche Garantien zu fördern. Regulatorische Koordinierung erweist sich daher als zentraler Bestandteil des Governance-Modells des EMFA, das darauf abzielt, die nationale Autonomie mit dem gemeinsamen Ziel in Einklang zu bringen, eine vielfältige, unabhängige und pluralistische Medienlandschaft in ganz Europa zu bewahren.

Erwähnenswert ist weiterhin, dass mit dem EMFA ein weiteres wichtiges Element eingeführt wird: die Beobachtung von Medienmärkten und pluralismusbezogenen Risiken, ausgehend von der Annahme, dass wirksame Regulierung nicht nur auf gesetzlichen Befugnissen beruht, sondern auch auf der Möglichkeit für NRA, auf zuverlässige und transparente Informationen über den Medienbetrieb und die Marktstrukturen, über Systeme zur Publikumsmessung sowie über die Vergabe staatlicher Werbeaufträge zuzugreifen, wodurch sie potenzielle Bedrohungen für den Medienpluralismus erkennen und einen etwaigen Bedarf an regulatorischen Eingriffen bewerten können.[182]

Der EMFA verzichtet auf die Einrichtung eines umfassenden europäischen Systems zur Beobachtung des Medienpluralismus; stattdessen stützt sich der Rahmen auf bestehende Instrumente wie den Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (*Media Pluralism Monitor*), um NRA und politischen Entscheidungsträgern zuverlässige Daten zur Verfügung zu stellen, sowie auf die Transparenzpflichten der

[181] Siehe *EMFA*, Erwägungsgründe 5 und 6.
[182] Ebd. Art. 6, 7, 21, 22, 23 und 25.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Mediendiensteanbieter, die zu diesem Zweck ein mächtiges Regulierungsinstrument darstellen.

Der EMFA erkennt zudem die Bedeutung von Datenerhebung und evidenzbasierter Politikgestaltung an, um die NRA-Aufsicht mit zuverlässigen Indikatoren in Bezug auf Eigentumsverhältnisse, Publikumsreichweite, Werbeeinnahmen und staatliche Fördermaßnahmen zu unterstützen – nicht nur, um Durchsetzung und *Ex-post*-Maßnahmen zu gewährleisten, sondern vor allem, um NRA die Befugnis zu geben, Risiken in einem möglichst frühen Stadium zu bewerten, bevor sie zu irreversiblen Schäden für die Medienvielfalt und die redaktionelle Unabhängigkeit führen.

Gleichzeitig hängt die Wirksamkeit der Beobachtungsmechanismen von der Qualität, Vergleichbarkeit und Zugänglichkeit der den Regulierungsbehörden zur Verfügung stehenden Daten ab, da die Feststellung nach wie vor bestehender erheblicher Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten grenzüberschreitende Bewertungen erschweren und die Wirksamkeit des Rahmens beeinträchtigen kann. Die Stärkung der Transparenzpflichten und die Förderung von Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden, wodurch eine fundiertere und besser abgestimmte regulatorische Reaktion ermöglicht wird, sind entscheidend für die Bewältigung solcher Herausforderungen. Eine wirksame Marktbeobachtung ist daher ein grundlegender Bestandteil der übergeordneten Zielsetzung des EMFA, dafür zu sorgen, dass Medienfreiheit und -pluralismus in einer zunehmend vernetzten und digitalisierten Medienlandschaft weiterhin gegeben sind.

5.5 Schlussfolgerungen

Der EMFA fördert Koordinierung und regulatorische Effektivität in den europäischen Ländern durch die Einrichtung des EBMS und die Stärkung der Rolle der nationalen Regulierungsbehörden, wobei er deren Unabhängigkeit, Fachkompetenz und Kooperationsfähigkeit als wesentliche Elemente der gesamteuropäischen Architektur anerkennt. Die Gewährleistung von Medienpluralismus innerhalb eines mehrstufigen Governance-Systems erfordert eine sorgfältige Abwägung: Der EMFA bringt supranationale Koordinierung mit nationalen und lokalen Autonomien in Einklang und geht gleichzeitig auf die Herausforderungen ein, die sich aus Digitalisierung und Eingriffen in die Medienfreiheit ergeben. Die Anwendung des EMFA hängt folglich nicht nur von formalen gesetzlichen Bestimmungen ab, sondern auch vom weiteren verfassungsrechtlichen und politischen Umfeld, in dem die Regulierungsbehörden tätig sind. Durch echte Unabhängigkeit sind Regulierungsbehörden in der Lage, Vorschriften zu Medienfreiheit und -pluralismus als zentrale Bestandteile einer demokratischen Regierungsführung unparteiisch durchzusetzen.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

6. Die soziale Dimension des Medienpluralismus: geografische, kulturelle und geschlechtsspezifische Inklusivität

Sofia Verza, Tijana Blagojev, Marie Palmer (Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit, Europäisches Hochschulinstitut)

In seiner Empfehlung von 2018 unterstrich der Europarat, wie bedeutsam Medienpluralismus dafür sei, Zugang und Kontakt zu vielfältigen Informationen und Ansichten zu garantieren. Dazu gehören „Inhalte, die sich an bestimmte Teile der Gesellschaft richten, beispielsweise lokale Inhalte und Inhalte für schutzbedürftige Gruppen“,[183] wodurch Menschen in die Lage versetzt werden, sich eine Meinung zu bilden und diese zu äußern. Medienpluralismus wird traditionell als politischer Pluralismus (oder „deliberativer Pluralismus“) verstanden. Es werden häufig zwei Hauptformen von Pluralismus angeführt, die ein gesundes Medienökosystem gewährleisten: 1) externer Pluralismus, der auf die Struktur des Medienmarktes und die Existenz einer Vielzahl von Medieneinrichtungen verweist, die innerhalb eines Medienökosystems eine Vielfalt an Stimmen repräsentieren,[184] und 2) interner Pluralismus, der häufig als inhaltliche Vielfalt innerhalb eines einzelnen Nachrichtenmediums verstanden wird. Darüber hinaus ist „Expositionsvielfalt“ eine neue Facette des Medienpluralismus, die im Zusammenhang mit der Online-Informationslandschaft und der Eventualität entstanden ist, im Zeitalter von Algorithmen und Empfehlungssystemen einer Vielzahl unterschiedlicher Informationen ausgesetzt zu sein.[185] Im Laufe der Jahre wurde in Europa ein umfangreiches rechtliches Instrumentarium zum Schutz dieser Aspekte von Pluralismus entwickelt, darunter Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) und zuletzt das Europäische Medienfreiheitsgesetz (*European Media Freedom Act* – EMFA).

Politischer Pluralismus allein reicht jedoch nicht aus, um Demokratie zu gewährleisten. Medienpluralismus sollte im Hinblick auf seine Fähigkeit verstanden

[183] Europarat, Empfehlung CM/Rec(2018)1, op. cit., Erwägungsgrund 4 der Präambel.
[184] Hallin D. C., Mancini P., *Comparing media systems. Three models of Media and politics* [Vergleich von Mediensystemen. Drei Modelle von Medien und Politik], *Cambridge University Press*, 2004.
[185] Helberger N., Karppinen K., D'Acunto L., *Exposure diversity as a design principle for recommender systems* [Expositionsvielfalt als Gestaltungsprinzip für Empfehlungssysteme], *Information, Communication & Society*, *21*(2), 2018, S. 191-207. Parcu P. L. et al., *Study on media plurality and diversity online – Final report* [Studie über Medienpluralität und -vielfalt im Internet – Abschlussbericht], Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

werden, Ungleichheiten zu bekämpfen und eine demokratischere Öffentlichkeit zu fördern.[186] Von besonderer Bedeutung ist der Begriff des „repräsentativen Pluralismus“,[187] der sich auf die Berücksichtigung verschiedener gesellschaftlicher Akteure und Gruppen einschließlich ihrer Bedürfnisse und Interessen sowie grundlegender Sichtweisen auf die gesellschaftliche und politische Realität bezieht.

In diesem Zusammenhang muss Medienpluralismus auch die soziale Inklusivität eines Medienökosystems umfassen, das heißt dessen Fähigkeit, einen zugänglichen und inklusiven Raum zu schaffen, in dem sich jeder – unabhängig von kulturellen, sprachlichen, geschlechtsspezifischen und geografischen Unterschieden – sicher und berechtigt fühlt, dass seine Stimme vertreten wird. Daher berücksichtigt soziale Inklusivität sowohl kulturellen und sprachlichen Pluralismus als auch die Gleichstellung der Geschlechter sowie geografischen Pluralismus. Diese Aspekte sind unverzichtbar für die Gewährleistung des Rechts auf freie Meinungsäußerung einschließlich der Möglichkeit, Informationen zu empfangen und weiterzugeben, wie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Vereinte Nationen, 1948) und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Europäische Union, 2012) niedergelegt.

Dieses Kapitel befasst sich insbesondere mit den genannten drei Dimensionen der sozialen Inklusivität in den Medien und stützt sich dabei auf die Daten des *Media Pluralism Monitor* (MPM) 2026.[188] Der MPM verwendet einen Fragebogen mit 200 Variablen, der darauf ausgelegt ist, die verschiedenen Dimensionen des Medienpluralismus zu erfassen[189] und diese sowohl qualitativ als auch quantitativ zu bewerten.[190] Die Daten werden über ein Netzwerk von mehr als 100 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in den untersuchten Ländern erhoben. Der MPM-Fragebogen gliedert sich in vier Hauptanalysebereiche: grundlegender Schutz, Marktpluralität, politische Unabhängigkeit und soziale Inklusivität. Der Bereich der sozialen Inklusivität konzentriert sich unter anderem auf allgemeinen, inklusiven und sicheren Zugang zu den Medien, wobei der Schwerpunkt auf bestimmten Gruppen wie kulturellen und sprachlichen Minderheiten, lokalen und regionalen Gemeinschaften, Frauen und Menschen mit Behinderungen liegt.

Den Ergebnissen des MPM2026 zufolge liegen die Risiken im Zusammenhang mit sozialer Inklusivität in den Medien in den EU-Ländern im mittleren bis unteren, in Albanien, Montenegro, Serbien und der Republik Nordmazedonien hingegen im oberen Bereich. Die skandinavischen Länder, die Niederlande und Deutschland schneiden im Vergleich zu den östlichen und südlichen EU-Mitgliedstaaten sowie den Beitrittskandidaten besser ab. Dieser Untersuchungsbereich des MPM zeigt zwar im Vergleich zu den Vorjahren keine

---

[186] Karppinen K., *Rethinking Media Pluralism* [Medienpluralismus neu denken], *Fordham University Press*, N.Y. New York, 2013.

[187] Klimkiewicz B., *Pluralism in a hybrid media environment from the user perspective* [Pluralismus in einer hybriden Medienlandschaft aus Nutzersicht], Fachbericht, Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (CMPF), *EUI*, Dezember 2019.

[188] Das Projekt wird vom Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (CMPF) koordiniert, das beim Europäischen Hochschulinstitut angesiedelt ist.

[189] CMPF, *MPM 2026 Questionnaire* [MPM-Fragebogen 2026].

[190] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2026*, Annex 1: Methodology [Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union. Ergebnisse des MPM 2026, Anhang 1: Methodik], *EUI*, 2026, S. 138-152.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Verschlechterung, verdeutlicht jedoch, dass nach wie vor Herausforderungen in Bezug auf die Repräsentanz von Minderheiten und schutzbedürftigen Gruppen, die Gleichstellung der Geschlechter und die Repräsentanz von Frauen bestehen, wodurch deren Zugang, Sichtbarkeit und Teilhabe in den Medien eingeschränkt werden. Die Ergebnisse weisen zudem auf ungelöste Probleme mit Nachrichtenwüsten und einen Mangel an relevanten und angemessenen Nachrichten von öffentlichem Interesse in lokalen Gemeinschaften in ganz Europa hin.

6.1 Die Gleichstellung der Geschlechter als eine tragende Säule des Pluralismus

Pluralismus als soziale Inklusivität lässt sich nicht erreichen, ohne Frauen, die die Mehrheit der EU-Bevölkerung ausmachen, in den Medien eine Stimme zu geben.[191] In diesem Zusammenhang wurden 1995 in der Pekinger Aktionsplattform zwei strategische Zielsetzungen hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter in den Medien festgelegt: den Zugang von Frauen zu Managementpositionen und Entscheidungsprozessen in den Medien zu verbessern sowie eine faire, ausgewogene und stereotypfreie Darstellung von Frauen in den Nachrichten zu fördern.[192] Diese Zielsetzungen finden sich in europäischen Rahmenwerken wieder, insbesondere in der Empfehlung CM/Rec(2013)1 des Europarats zur Gleichstellung der Geschlechter in und durch die Medien,[193] die sowohl den gleichberechtigten Zugang von Frauen zu Entscheidungspositionen im Mediensektor als auch die Entwicklung nicht stereotyper und ausgewogener Darstellungen von Frauen fördert. Vergleichbare Zielsetzungen spiegeln sich auch im politischen Rahmen der Europäischen Union wider,[194] der sowohl die Notwendigkeit einer ausgewogenen Repräsentanz von Frauen und Männern in Entscheidungspositionen als auch die Beseitigung von Geschlechterstereotypen in allen Bereichen betont, in seiner jüngsten Fassung jedoch ohne konkreten Verweis auf die Medien.

Mehr als 30 Jahre nach dem Aktionsaufruf von Peking ist trotz einiger Verbesserungen immer noch keine Gleichstellung der Geschlechter in den Medien erreicht.[195] Diese Gleichstellung stellt laut MPM nach wie vor einen der problematischsten

---

[191] Eurostat, *Indikatoren zur Bevölkerungsstruktur auf nationaler Ebene. Zahl der Frauen pro 100 Männer*, zuletzt aktualisiert am 9. Juli 2026.

[192] Vereinte Nationen, *Beijing declaration and platform for action* [Erklärung und Aktionsplattform von Peking], 1995, 2014 von UN Women neu aufgelegt.

[193] Europarat, Ministerkomitee, *Recommendation CM/Rec(2013)1 of the Committee of Ministers to member States on gender equality and media* [Empfehlung CM/Rec(2013)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Geschlechtergleichstellung und Medien], verabschiedet am 10. Juli 2013.

[194] Europäische Kommission (EK), *Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025*, 2019; EK, *Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2026-2030*, 2026.

[195] Siehe unter anderem: Macharia S., Dueñas Guzmán M., Molina R., *Who Makes the News? Progress on a Plateau: Global Media Monitoring Project (GMMP) 2025* [Wer macht die Nachrichten? Der Fortschritt verharrt: weltweites Medienbeobachtungsprojekt (GMMP) 2025], World Association for Christian Communication (WACC) [Weltverband für christliche Kommunikation], Toronto, 2026.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Indikatoren für die Messung des Medienpluralismus in Europa dar.[196] Zwar ist in Europa die Zahl der Frauen in Managementpositionen von Nachrichtenmedien in den letzten zehn Jahren sowohl bei den öffentlich-rechtlichen als auch bei den kommerziellen Nachrichtenmedien stetig gestiegen, ohne jedoch eine Geschlechterparität zu erreichen.[197] So wuchs beispielsweise der Frauenanteil in den Vorständen öffentlich-rechtlicher Medien in den EU-Mitgliedstaaten von 29 % im Jahr 2016 (28 Länder) auf 42 % im Jahr 2025 (27 Länder), während ihr Anteil in Vorständen privater Fernsehsender von 18 % auf 33 % im Jahr 2025 stieg.[198] Ähnliches lässt sich für die Zahl an Chefredakteurinnen in den Mainstream-Medien[199] und in noch stärkerem Maße in lokalen Medieneinrichtungen beobachten, wo Frauen stärker vertreten sind als in landesweiten Medien.[200]

Auch wenn der Zugang leichter geworden ist, bleibt das Medienumfeld für Frauen dennoch nach wie vor feindselig. Geschlechtsspezifische Online-Belästigungen von Journalistinnen sind in ganz Europa weit verbreitet und ein erhebliches Problem:[201] Frauen sind überproportional häufig Ziel von Hassreden, Spoofing (Identitätsbetrug)[202] (einschließlich KI-generierter Deepfakes),[203] häufig in Form sexuell motivierter Belästigung, und anzüglichen Kommentaren, die sie aufgrund ihres Geschlechts herabwürdigen.[204] Bei Online-Straftaten ist die Straflosigkeit tendenziell höher, da es schwieriger ist, die Bedrohungen zu ihrem Ursprung zurückzuverfolgen.[205]

In der Praxis ist die vermehrte Präsenz von Frauen in der Nachrichtenproduktion und im Management jedoch nicht gleichbedeutend mit einer fairen und ausgewogenen Repräsentanz von Frauen in den Nachrichten und im aktuellen Zeitgeschehen in Europa.[206] Laut dem *Global Media Monitoring Project 2025* (GMMP2025) sind die Verbesserungen auf

---

[196] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2026*, op. cit.

[197] Palmer M., Urbániková M., *Far from gender balance: The persisting underrepresentation of women in the media* [Weit entfernt von einer ausgewogenen Geschlechterverteilung: Die anhaltende Unterrepräsentation von Frauen in den Medien], in: Brogi E., Nenadić I., Parcu P. L. (Hrsg.), *Media pluralism in the digital era: Legal, economic, social, and political lessons learnt from Europe,* [Medienpluralismus im digitalen Zeitalter: Rechtliche, wirtschaftliche, soziale und politische Erkenntnisse aus Europa], *Routledge*, 2024, S. 149-164.

[198] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2025* [Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union. Ergebnisse des MPM 2025], *EUI, 2025*.

[199] Ebd.

[200] Palmer M., *Gender equality: When local media show the way forward!* [Gleichstellung der Geschlechter: Wenn lokale Medien den Weg in die Zukunft weisen!], Blogbeitrag, CMPF, *EUI,* 6. März 2026.

[201] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2026*, op. cit.

[202] Beim „Spoofing" von Journalisten werden echte Reporter, Medienunternehmen oder E-Mail-Adressen von Pressestellen imitiert, um Desinformationen zu verbreiten, die Glaubwürdigkeit zu untergraben oder Spionage zu betreiben. Spoofing wird von Projekten zum Monitoring der Pressefreiheit wie beispielsweise dem des Konsortiums „*Media Freedom Rapid Response*" (MFRR) als zunehmend häufige Bedrohung identifiziert. Siehe die Website der „*Mapping Media Freedom*"-Datenbank, *Type of incident: Spoofing/identity disguise*. [Art des Vorfalls: Identitätsbetrug/Identitätsverschleierung].

[203] Henry N., Powell P., *Embodied harms: Gender, shame, and technology-facilitated sexual violence,* *Violence Against Women*, [Verkörpertes Leid: Geschlecht, Scham und technologiegestützte sexuelle Gewalt, Gewalt gegen Frauen], Band 21, Ausgabe 6, 2015, S. 758-79.

[204] Barak A., *Sexual harassment on the Internet* [Sexuelle Belästigung im Internet], *Social Science Computer Review*, Band 23, Ausgabe 1, 2005, S. 77-92.

[205] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2026*, op. cit.

[206] Palmer M. und Urbániková M., *Far from gender balance: The persisting underrepresentation of women in the media*, op. cit.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

dem Weg zu einer gleichberechtigten Repräsentanz in der Berichterstattung nach einer Phase allmählicher, aber stetiger Fortschritte seit etwa 2010 ins Stocken geraten. Eine Untersuchung ergab 2025, dass Frauen 27 % der Personen ausmachten, die in den traditionellen Nachrichten in Europa in Berichten, mit Stellungnahmen oder als Diskussionsthema vorkamen – ein Anstieg von lediglich 10 % seit Beginn der GMMP-Erhebungen 1995.[207] Geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Medienrepräsentanz zeigen sich auf verschiedenen Ebenen. Frauen im öffentlichen Leben erfahren in den Medien deutlich weniger Sichtbarkeit als ihre männlichen Kollegen.[208] Und wenn sie dargestellt werden, ist die Darstellung häufig von stereotypen Narrativen geprägt.[209] In der Medienberichterstattung werden Aspekte wie persönlicher Stil und Privatleben häufig stärker in den Vordergrund gerückt als politisches Handeln und fachliche Kompetenzen. Empirische Untersuchungen zeigen zudem, dass Nachrichtenmedien bei Politikerinnen im Vergleich zu Politikern eher Merkmale wie Geschlecht, Familienstand, Elternschaft, Alter, Persönlichkeit und äußeres Erscheinungsbild hervorheben.[210] Diese Muster werden durch Querschnittsfaktoren wie ethnische Zugehörigkeit und sozioökonomischer Hintergrund noch verstärkt, welche bestehende Stereotype bekräftigen und verschärfen.[211] Durch die Förderung geschlechtsspezifischer Stereotype verurteilen die Medien einen Großteil der Weltbevölkerung dazu, im öffentlichen Leben eine untergeordnete Rolle zu spielen.

Einige Länder haben versucht, ein gewisses Maß an externem Monitoring einzuführen, um geschlechterinklusive Repräsentanz zu fördern. In Kroatien beispielsweise überwacht die *pravobraniteljica za ravnopravnost spolova* (die Ombudsfrau für die Gleichstellung der Geschlechter) seit ihrer Einsetzung 2003 die Einhaltung der Vorschriften durch die Medien mittels Beschwerdeverfahren, thematischer Bewertungen und öffentlicher Interventionen; bei Bedarf kann sie Verwarnungen oder Empfehlungen aussprechen. Die praktische Wirksamkeit dieses Mechanismus scheint jedoch begrenzt zu sein. Es gibt Hinweise darauf, dass sexistische Darstellungsweisen, Objektifizierung und sensationsheischende Berichterstattung – insbesondere bei der Berichterstattung über Geschlechtergleichstellung und geschlechtsspezifische Gewalt – in Kroatien nach wie vor ein Problem darstellen.[212]

---

[207] Macharia S., Dueñas Guzmán M., Molina R., *Who Makes the News? Progress on a Plateau: Global Media Monitoring Project (GMMP) 2025*, op. cit.

[208] Ross K., Sreberny A., *Women in the house: Media representation of British politicians* [Frauen im Parlament: Die Darstellung britischer Politikerinnen in den Medien], in: Sreberny A. und van Zoonen L. (Hrsg.) *Gender, politics and communication* [*Geschlecht, Politik und Kommunikation*], *Hampton Press Inc*., Cresskill, NJ, 2020.

[209] Childs S., „*Women and British Party Politics. Descriptive, substantive and symbolic representation*" [Frauen und britische Parteipolitik. Deskriptive, substanzielle und symbolische Repräsentanz], *Routledge*, London, 2008.

[210] Van der Pas D. J., Aaldering L., *Gender differences in political media coverage: A meta-analysis* [Geschlechtsspezifische Unterschiede in der politischen Medienberichterstattung: Eine Metaanalyse] *Journal of Communication*, Band 70, Ausgabe 1, 2020, S. 114-143.

[211] Fiig C., *Media representation of women politicians from a gender to an intersectionality perspective* [Medienrepräsentanz von Politikerinnen aus einer Gender- und Intersektionalitätsperspektive], *Kvinder, Køn og forskning*, Bd. 2-3, 2010, S. 41-49.

[212] Bilić P., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026*, country report: Croatia, Centre for Media Pluralism and Media Freedom [Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union. Ergebnisse des MPM2026. Länderbericht: Kroatien, Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit], *EUI*, 2026.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Diese Beobachtungen lassen vermuten, dass die Gleichstellung der Geschlechter als Bestandteil von Pluralismus nicht erreicht wird. Die Nachrichtenmedienbranche hat sich dem Thema Geschlechtergleichstellung eher auf eine „alibihafte Weise genähert, anstatt die Werte der Berichterstattung grundlegend zu überdenken“,[213] und anstatt auf transformative Weise „Verbesserungen anzustreben und auf mehr Gleichheit, Gerechtigkeit, Solidarität und Demokratie hinzuarbeiten“.[214]

6.2 Vielfalt in der Praxis: kulturelle und sprachliche Inklusion in den Medien

Kulturelle und sprachliche Vielfalt ist für die Förderung der Werte Vielfalt, Gerechtigkeit und Inklusion (*diversity, equity, inclusion* – DEI) unerlässlich und bezieht sich „auf Einzelpersonen oder Gruppen, die sich mit kulturellen Hintergründen, Sprachen und Traditionen identifizieren, die sich von der vorherrschenden Kultur in einem bestimmten Umfeld unterscheiden.“[215] Sowohl Sprache als auch Kultur sind wesentliche Bestandteile der Identität, die Gemeinschaften bzw. Staaten miteinander verbindet. Zudem dienen diese als wertvolle Wissensquelle.[216] Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union betont die Achtung der kulturellen, religiösen und sprachlichen Vielfalt.[217]

Kulturelle und sprachliche Vielfalt ist gerade in einer Zeit überbordender digitaler Kommunikation und neuer technologischer Entwicklungen von besonderer Bedeutung. Jeder Mensch hat das Recht auf freie Meinungsäußerung, das heißt das Recht, „über Medien jeder Art und ohne Rücksicht auf Grenzen Informationen und Gedankengut zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten“.[218] Auch wenn der Online-Bereich vielfältige Möglichkeiten bietet, einfacher und kostengünstiger zu kommunizieren, führen der eingeschränkte Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie Informationen von geringerer Qualität, auch als digitale Kluft bezeichnet, zur Marginalisierung verschiedener Minderheiten oder schutzbedürftiger Gruppen (z. B. Migranten, Angehörige indigener Gemeinschaften oder Menschen in ländlichen Gebieten, die aufgrund unzureichender Finanzmittel oder geografischer Isolation Probleme mit dem Zugang zu IKT und deren Qualität haben).[219] Das digitale Umfeld ist voll von Hassreden, die sich auf Social-Media-

---

[213] Macharia S., Dueñas Guzmán M., Molina R., *Who Makes the News? Progress on a Plateau: Global Media Monitoring Project (GMMP) 2025*, op. cit.

[214] Panet, S. (Hrsg.), *Brouillon 1 pour un journalisme féministe* [Erstes Konzept für einen feministischen Journalismus], *Axelle magazine / Vie Féminine*, Brüssel, 2023, S. 64.

[215] UNESCO, TVETipedia glossary [TVETipedia-Glossar], (abgerufen am 5. Juni 2026).

[216] Vereinte Nationen, *Safeguarding Cultural and Linguistic Diversity in the Context of Global Citizenship* [Wahrung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt im Kontext der Weltbürgerschaft], veröffentlicht am 18. Januar 2018.

[217] Europäische Union, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, C 326/391, Oktober 2012, Artikel 22.

[218] Vereinte Nationen, *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, verabschiedet am 10. Dezember 1948, Art. 19.

[219] Weidmann N. B. et al., *Digital discrimination: Political bias in Internet service provision across ethnic groups* [Digitale Diskriminierung: Politische Voreingenommenheit gegenüber verschiedenen ethnischen Gruppen bei der Bereitstellung von Internetdiensten], *Science*, 353(6304), 2016, S. 1151-1155; Cooper D., Mansour-Jamal-Eddine N., *Minority Groups and The Digital Divide* [Minderheitengruppen und die digitale Kluft], *PressBooks,* veröffentlicht am 5. August 2025.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Plattformen gegen diese Gruppen richten, sowie von voreingenommenen und polarisierenden Algorithmen zur Verbreitung von Inhalten, was ihr Recht auf freie Meinungsäußerung beeinträchtigt.[220] Zudem zeigt GenKI bereits Anzeichen diskriminierender Ansätze und verstärkt Voreingenommenheit.[221] Der Europarat hat dringend dazu aufgerufen, Regional- und Minderheitensprachen in der Forschung und Lehre im KI-Bereich zu fördern und in enger Zusammenarbeit mit Nutzerinnen und Nutzern, die diese Sprachen sprechen, einen strukturierten Ansatz für den Einsatz von KI-Anwendungen zu entwickeln.[222]

Daher ist es notwendig, den Grad an Medienpluralismus und -vielfalt in Bezug auf verschiedene Minderheiten und marginalisierte Gruppen in einer Gesellschaft zu bewerten. Hier liegt der Schwerpunkt auf Minderheiten als Gruppen, die im Vergleich zur übrigen Bevölkerung des Landes zahlenmäßig kleiner sind, eine nicht-dominante Stellung in der Gesellschaft einnehmen, sich durch besondere religiöse, ethnische oder sprachliche Merkmale auszeichnen und sich solidarisch zusammenschließen, um ihre Sprachen, Kulturen, Religionen oder Traditionen zu pflegen.[223] Es gibt eine Reihe von Dokumenten des Europarats und der OSZE, die sich schwerpunktmäßig mit den Rechten von Minderheiten in Bezug auf Zugang, Repräsentanz und Inklusion in den Medien befassen. In diesen wird betont, dass der Zugang von Minderheiten zu den Medien gewährleistet sein sollte und dass sie in der Lage sein sollten, eigene Medien zu schaffen und zu nutzen.[224] Die Staaten sollten zudem Medien unterstützen, die Regional- oder Minderheitensprachen verwenden, und einen unterbrechungsfreien Rundfunk aus Nachbarländern in diesen Sprachen ermöglichen.[225] Die Rolle nicht-gewinnorientierter Bürgermedien kann sehr hilfreich sein, da sie von Minderheitengemeinschaften geleitet werden oder deren Bedürfnissen dienen können.[226] In den OSZE-Leitlinien zum Einsatz von Minderheitensprachen im Rundfunk heißt es, dass „die Staaten [auch] erwägen sollten, die Aus- und Weiterbildung von Personal für den Rundfunk in Minderheitensprachen zu

---

[220] Pirkova E. et al., *Spotlight on Artificial Intelligence and Freedom of Expression: A Policy Manual* [Im Fokus: Künstliche Intelligenz und Meinungsfreiheit – Ein Leitfaden für politische Maßnahmen], OSZE, 2021.

[221] Towfigh E. V., *Challenges and Implications of Generative AI for Anti-Discrimination Law and Policy.* [Herausforderungen und Auswirkungen generativer KI auf Antidiskriminierungsrecht und -politik], *German Law Journal,* 26(7), 2026, S. 1281-1299.

[222] Europarat, *Statement of the Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages on the promotion of regional or minority languages through artificial intelligence* [Stellungnahme des Expertenausschusses der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen zur Förderung von Regional- oder Minderheitensprachen durch künstliche Intelligenz], verabschiedet am 16. März 2022.

[223] Capotorti F. (Sonderberichterstatter der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz), *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities* [Studie über die Rechte von Angehörigen ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten], Vereinte Nationen, 1979.

[224] Europarat, *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, Straßburg, 1. Februar 1995; OSZE, *The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities & Explanatory Note,* [Die Osloer Empfehlungen zu den sprachlichen Rechten nationaler Minderheiten & Erläuterungen], 1998.

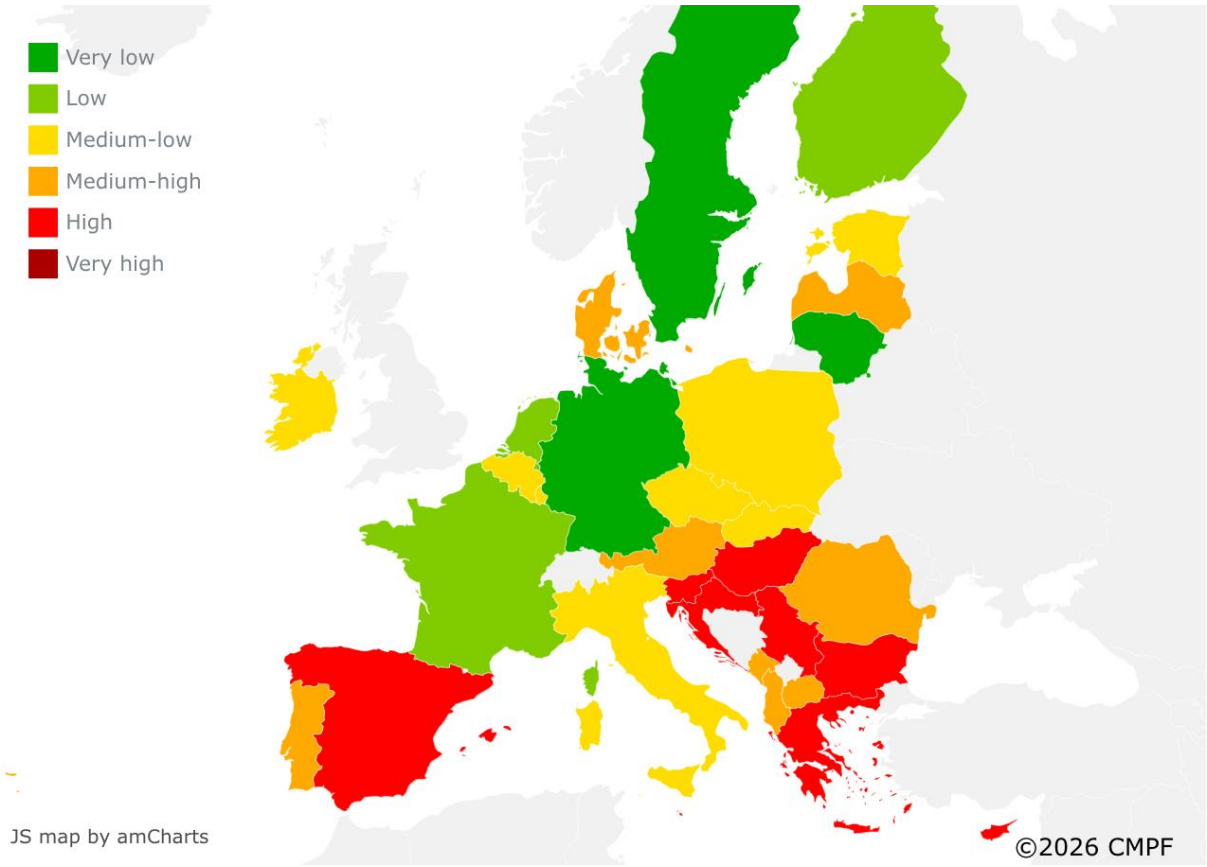
[225] Europarat, *Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen,* Straßburg, 5. November 1992, Artikel 11.

[226] OSZE, *The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age & Explanatory Note* [Die Tallinn-Leitlinien zu nationalen Minderheiten und den Medien im digitalen Zeitalter & Erläuterungen], Empfehlung 20, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HCNM), Februar 2019.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

unterstützen,“[227] sowie die Einstellung von Journalisten mit Minderheitenhintergrund in öffentlich-rechtlichen Medien sicherstellen sollten.[228] All diese Maßnahmen wurden ergriffen, um Anreize für die Integration vielfältiger Gesellschaften zu schaffen und Interkulturalität zu fördern.[229]

Abbildung 4. Indikator „Kulturelle und sprachliche Vielfalt in den Medien“ (MPM2026) – Risikokarte



In der Praxis sind in diesem Bereich leider noch Verbesserungen erforderlich. Nach den neuesten Daten aus dem MPM2026-Bericht[230] ist die kulturelle und sprachliche Vielfalt in den Medien in nur sechs der 31 untersuchten Länder auf einem zufriedenstellenden Niveau (Finnland, Frankreich, Deutschland, Litauen, Schweden und die Niederlande); Abbildung 1).[231] Der MPM bewertet die Risiken hinsichtlich der Repräsentanz gesetzlich anerkannter Minderheiten in den öffentlich-rechtlichen Medien (PSM) und in den Inhalten

[227] OSZE, *Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media,* [Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen in den Rundfunkmedien], *HCNM*, Oktober 2003, S. 200.
[228] OSZE, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies* [Die Ljubljana-Leitlinien zur Integration vielfältiger Gesellschaften], *HCNM*, November 2012, S. 63.
[229] Ebd.
[230] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2026*, op. cit.
[231] Diese interaktive *Karte* (EUI-Website) umfasst 27 EU-Mitgliedstaaten und vier Beitrittskandidaten (Albanien, Montenegro, Serbien und die Republik Nordmazedonien).

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

kommerzieller Medien im Einklang mit den oben genannten Standards und Empfehlungen. Bei der Beurteilung werden auch die proaktiven Bemühungen der (öffentlich-rechtlichen und kommerziellen) Medien berücksichtigt, die kulturelle und sprachliche Vielfalt durch Diversitätsmaßnahmen zu fördern, die auf Repräsentanz von Minderheiten sowohl in den Inhalten als auch in der Produktion von Medien abheben. Und schließlich wird untersucht, wie wirksam diejenigen Mechanismen sind, die vom Staat sowie von Online-Vermittlern zur Bekämpfung von Hassrede eingeführt worden sind. Den Ergebnissen des MPM2026 zufolge besteht bei der Verfügbarkeit von Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt sowohl bei öffentlich-rechtlichen als auch bei kommerziellen Medien das höchste Risiko, gefolgt vom Fehlen wirksamer Maßnahmen zur Bekämpfung von Hassreden (beide Indikatoren liegen im mittleren bis hohen Risikobereich).

Die Repräsentanz gesetzlich anerkannter Minderheiten[232] weist ein mittleres bis geringes Risiko auf. Der entsprechende Teilindikator bewertet, ob die Rechtsvorschriften die Repräsentanz dieser Minderheiten in PSM gewährleisten und wie wirksam diese sind sowie ob in den öffentlich-rechtlichen als auch in den kommerziellen Medien Nachrichtensendungen in Minderheitensprachen angeboten werden. Die Situation hinsichtlich der Verfügbarkeit von Programmen für Minderheiten gestaltet sich bei den öffentlich-rechtlichen besser als bei den kommerziellen Medien. Dies spiegelt die oben genannten Standards und Empfehlungen wider, die sich stärker auf die Rolle der PSM in diesem Bereich konzentrieren. Selbst in einem Land wie Serbien, in dem es zahlreiche gesetzlich anerkannte Minderheiten (24) gibt, stößt die Bereitstellung von Informationen für Minderheiten nach wie vor auf verschiedene Hindernisse. Informationen in Minderheitensprachen werden auf drei Wegen angeboten: über öffentlich-rechtliche Medien, über von nationalen Minderheitenräten gegründete Medien sowie über private Minderheitenmedien. Die zentrale Herausforderung bleibt jedoch bestehen: Wie lassen sich das Recht nationaler Minderheiten auf Information und eine nachhaltige Finanzierung von Medien in Minderheitensprachen gewährleisten und gleichzeitig die Autonomie von Minderheitengemeinschaften wahren sowie professioneller und objektiver Journalismus, Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit sicherstellen?[233]

Insgesamt ist die Situation hinsichtlich der Maßnahmen zur Förderung der Vielfalt bei den PSM erneut besser als bei den kommerziellen Medien. Nur in drei Ländern (Schweden, Deutschland und Frankreich) gelten sowohl bei PSM als auch bei kommerziellen Medien solide Grundsätze, welche Vielfalt bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, aber auch bei den Medieninhalten gewährleisten. In Frankreich beispielsweise

[232] Im Sinne des MPM wird eine Minderheitengruppe als eine kulturelle oder soziale Gruppe definiert, die zahlenmäßig kleiner ist als der Rest der Bevölkerung eines Staates und kleiner als die Mehrheitsgruppe im jeweiligen Land, und deren Mitglieder ethnische, religiöse oder sprachliche Merkmale aufweisen, die sich von denen der übrigen Bevölkerung unterscheiden. Eine Minderheit gilt als gesetzlich anerkannt, wenn sie im nationalen Recht als solche definiert ist oder in den Berichten des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (SEV Nr. 157) erwähnt wird. Zu den gesetzlich anerkannten Minderheiten zählen beispielsweise Samen, Roma, Juden, schwedische Finnen und Tornedalen in Schweden; Dänen, Friesen, Sorben sowie deutsche Sinti und Roma in Deutschland oder Griechen, Montenegriner, Walachen, Mazedonier, Roma, Ägypter, Serben, Bulgaren und Bosniaken in Albanien.

[233] Sejdinović N., *Informisanje na jezicima nacionalnih manjina i studija slučaja: Mediji na mađarskom jeziku* (auf Serbisch) [Informationen in Sprachen nationaler Minderheiten und Fallstudien: ungarischsprachige Medien], OSZE-Mission in Serbien, Februar 2026.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

hat neben den PSM, die eine proaktive Diversitätspolitik verfolgen,[234] auch die NRJ-Gruppe (kommerzieller Mediendiensteanbieter) die Förderung von Vielfalt und Inklusion schriftlich festgelegt.[235] NRJ wurde zudem von der französischen Regulierungsbehörde ARCOM für gute Praxis ausgezeichnet.[236]

Schließlich kommt Online-Vermittlern eine besondere Rolle bei der Bekämpfung von Hassreden zu, die von der Erkennung über die Moderation von Inhalten (und deren Transparenz) bis hin zur Meldung von Fällen von Hassreden im Internet an die zuständigen Behörden und zur Zusammenarbeit mit anderen Interessenträgern reicht.[237] In der Praxis tragen Online-Vermittler jedoch trotz der Verabschiedung von EU-Regelungen hinsichtlich des Themas, z. B. das Gesetz über digitale Dienste (*Digital Services Act* – DSA), nicht in dem Maße dazu bei, wie es zur Bewältigung dieses Problems erforderlich wäre. Nahezu alle MPM-Forscher aus den 31 untersuchten Ländern berichten von einem mittleren oder hohen Risiko im Zusammenhang mit der Bereitstellung transparenter und angemessener Reaktionen auf Hassreden durch sehr große Online-Plattformen (*very large online platform* – VLOP). Besonders angespannt ist die Lage in den EU-Beitrittskandidaten, da diese noch nicht Teil des digitalen Binnenmarkts sind, was die Wirksamkeit und Durchsetzung dieser Vorschriften gefährdet.[238]

6.3 Lokale Medien

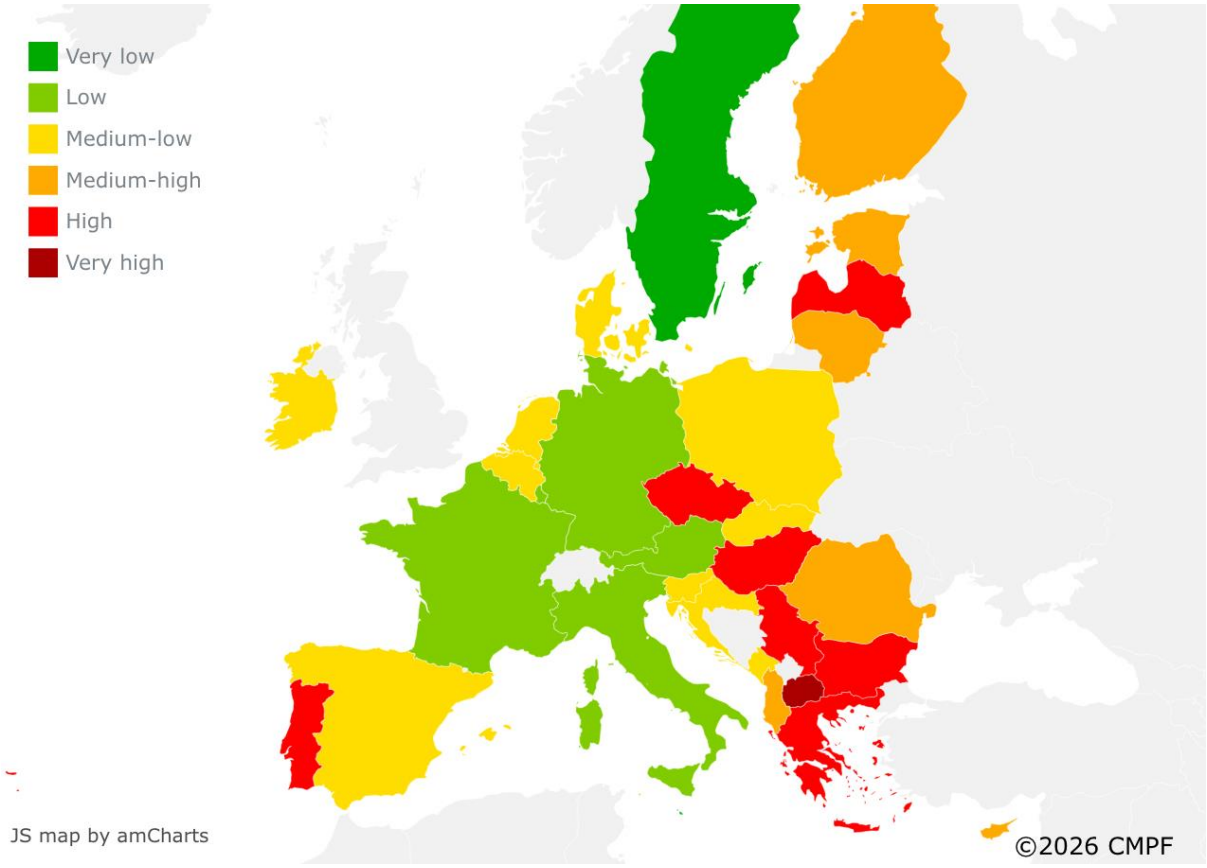
Lokale Medien sind bei der Berichterstattung über lokale Themen von zentraler Bedeutung, da sie den sogenannten „kritischen Informationsbedarf“[239] kleinerer Gemeinschaften decken und diese über Themen wie Bildung, Gesundheit, Infrastruktur und lokale politische Fragen informieren, die ihr Alltagsleben beeinflussen. Allerdings haben lokale Gemeinschaften, insbesondere in ländlichen Gebieten, aufgrund der Schließung kleiner lokaler Medien sowie der Konzentration von Journalistinnen und Journalisten in größeren Städten und der Umwälzungen auf dem Medienmarkt im Zusammenhang mit der Digitalisierung immer weniger Zugang zu Qualitätsnachrichten. Dieses Phänomen kann zur

[234] Website von Radio France, *Diversité et Egalité* [Vielfalt und Gleichheit].
[235] NRJ-Gruppe, *Responsabilité sociétale, sociale et environnementale de l'entreprise* (auf Französisch) [Gesellschaftspolitische, soziale und ökologische Verantwortung des Unternehmens], 2017.
[236] Arcom, NRJ-Gruppe, *Bilan du respect des obligations du groupe NRJ - Exercice 2024* [Bericht über die Einhaltung der Verpflichtungen der NRJ-Gruppe – Geschäftsjahr 2024], veröffentlicht am 25. Juli 2025.
[237] Europarat, *CM/Rec(2022)16 - Recommendation of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech* [Empfehlung CM/Rec (2022)16 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Hassreden] (vom Ministerkomitee am 20. Mai 2022 auf der 132. Sitzung der Ministerdelegierten angenommen).
[238] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM 2026*, *EUI*, 2026, op. cit.; Vujić M., *Implementing the Digital Services Act in the Western Balkans: Risks of Illegal Content Regulation* [Umsetzung des Gesetzes über digitale Dienste im Westbalkan: Risiken der Regulierung rechtswidriger Inhalte], *Partners for Democratic Change Serbia*, 2024.
[239] Friedland L. et al., *Review of the Literature Regarding Critical Information Needs of the American Public submitted to the Federal Communications Commission* [Literaturübersicht zu den kritischen Informationsbedürfnissen der amerikanischen Öffentlichkeit, vorgelegt bei der Bundesbehörde für Kommunikation], *Annenberg School for Communication and Journalism* der Universität Südkalifornien in Zusammenarbeit mit der Universität Wisconsin – Madison im Auftrag des Forschungsnetzwerks für Kommunikationspolitik (CPRN), Juli 2012.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Entstehung von „Nachrichtenwüsten“ führen, das heißt von Gebieten, in denen es an qualitativ hochwertigen Medien mangelt oder deren Zahl abnimmt und in denen der Zugang zu zuverlässigen und vielfältigen Informationen aus unabhängigen Nachrichtenquellen eingeschränkt ist oder gänzlich fehlt.[240]

Abbildung 5. Indikator „Lokal-/Regional- und Bürgermedien“ (MPM2026) – Risikokarte



Im MPM gibt ein Indikator Aufschluss über die Lage der Lokal- und Bürgermedien in der EU und in vier Beitrittsländern. Im MPM2026 wird der Indikator auf EU-Ebene mit einem mittleren bis geringen Risiko bewertet, während sich für die Beitrittsländer ein gemischtes Bild mit mittlerem bis hohem Risiko ergibt. Während PSM in den meisten Ländern weiterhin den grundlegenden Informationsbedarf decken, ist die Lage für kommerzielle Medienunternehmen schwieriger. Ein wesentliches Risiko betrifft die Zukunftsfähigkeit lokaler und regionaler kommerzieller Medien, wobei die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht in die Kategorie „hohes Risiko“ fällt; eine Ausnahme bildet Schweden. In diesem Land wurden Fördermaßnahmen eingeführt, darunter Betriebszuschüsse,

[240] Abernathy P. M., *„News Deserts and Ghost Newspapers: Will Local News Survive?“* [Nachrichtenwüsten und Geisterzeitungen: Werden Lokalnachrichten überleben?], *UNC Center for Innovation and Sustainability in Local Media, Hussman School of Journalism and Media, University of North Carolina at Chapel Hill*, 2020; Verza et al., *Uncovering news deserts in Europe: risks and opportunities for local and community media in the EU* [Nachrichtenwüsten in Europa aufdecken: Risiken und Chancen für Lokal- und Bürgermedien in der EU], Forschungsprojektbericht, Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit, 2024.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Übergangshilfen und gezielte Finanzhilfen für Lokaljournalismus in Gebieten, die als Nachrichtenwüsten gelten. Zudem wird darüber diskutiert, wie die Wirksamkeit dieser Maßnahmen gesteigert werden kann, indem auch „thematische Wüsten" angegangen werden – in der Erkenntnis, dass kleineren lokalen Redaktionen oft die notwendigen Ressourcen für eine tiefergehende investigative Berichterstattung fehlen.[241] Ähnliche Ansätze sind in Litauen und Dänemark zu beobachten.[242]

Neben der wirtschaftlichen Tragfähigkeit bestehen die größten Herausforderungen für lokale Medien auch im zunehmenden Druck auf die redaktionelle Unabhängigkeit und in Gefahren für die Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten auf lokaler Ebene. In kleineren Gemeinschaften ist dieser Druck in der Regel weniger sichtbar und eher direkt, was eine abschreckende Wirkung auf Medienmitarbeitende hat.[243]

Anstatt also die Resilienz lokaler Medien gegenüber Desinformation[244] durch die Stärkung des Vertrauens der Gemeinschaften zu fördern (z. B. in Kroatien, Dänemark, Irland und Griechenland),[245] verschwinden sie zunehmend und hinterlassen ein Informationsvakuum, das möglicherweise mit Falsch- oder Desinformationen gefüllt wird, die von böswilligen Akteuren verbreitet werden. Einige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bezeichnen diese Akteure seit kurzem als „Pseudomedien", das heißt als „Akteure im digitalen Raum, die authentische Nachrichtenseiten nachahmen, um Leser in die Irre zu führen, in der Regel aus kommerziellem Gewinnstreben und/oder zur Manipulation der öffentlichen Meinung."[246] Dieses Phänomen tritt in Europa immer deutlicher zutage; Beispiele hierfür sind Phantommedien in Serbien,[247] nicht registrierte

---

[241] Bilić P., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026*, *country report: Sweden* [Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union. Ergebnisse des MPM2026. Länderbericht: Schweden], Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (EUI), 2026.

[242] Jastramskis D., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026*, *country report: Lithuania*, [Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union. Ergebnisse des MPM2026 Länderbericht: Litauen], Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (EUI), 2026; Simonsen S., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026*, *country report: Denmark* [Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union. Ergebnisse der MPM2026 Länderbericht: Dänemark], Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (EUI), 2026.

[243] Verza et al., *„Uncovering news deserts in Europe: risks and opportunities for local and community media in the EU*, op. cit.; Trunkátová Š. et al., A Booklet Summarising Research in V4 Countries: The Crisis of Local Journalism in v4 Countries and the Specific Role of Municipal Newspapers [Eine Broschüre zur Zusammenfassung der Forschungsergebnisse in den V4-Ländern: Die Krise des Lokaljournalismus in den V4-Ländern und die spezifische Rolle der Kommunalzeitungen], 2023.

[244] Radcliffe D., *How local journalism can upend the "fake news" narrative* [Wie Lokaljournalismus das Narrativ der „Fake News" auf den Kopf stellen kann], *The Conversation*, 29. November 2018.

[245] Blagojev, T. und Kermer, J. E. *Overview of the critical information needs and engagement of local media with their audiences in 27 EU countries* [Überblick über den kritischen Informationsbedarf und die Interaktion lokaler Medien mit ihrem Publikum in 27 EU-Ländern], in: Jerónimo P. und Amaral I. (Hrsg.), *Building media trust* [Medienvertrauen aufbauen], *LabCom Books*, 2025, S. 57-80.

[246] Kerner J. E. und Blagojev T., *Mapping methods and tools for detecting pseudo-media in Europe* [Kartierungsmethoden und -instrumente zur Erkennung von Pseudomedien in Europa] in Bleyer-Simon, K. et al. (Hrsg.), *Big Tech, Society and Systemic Risks* [Big Tech, die Gesellschaft und systemische Risiken], *Routledge*, erscheint in Kürze.

[247] Blagojev T. et al., *The Strategy of the Development of the Media System in Serbia (2020-2025) and its Implementation: Knowledge, Opinions, and Proposals from Media Workers* [Die Strategie zur Entwicklung des

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Portale in Montenegro,[248] oder sogenannte „Zombiezeitungen" in Deutschland, die weder über lokale Mitarbeitende noch über Reporterinnen und Reporter oder Redaktionen verfügen.[249]

Wie im MPM2026[250] und in der Studie „*Local Media for Democracy*" festgestellt wurde, spielen PSM eine entscheidende Rolle bei der Förderung des territorialen Zusammenhalts, verstanden als sozialer und kultureller Zusammenhalt von Regionen. Über lokale Fernseh- und Radiosender versorgen PSM in ganz Europa die lokalen Gemeinschaften mit relevanten und wichtigen Informationen. In den Niederlanden beispielsweise, wo ein starkes regionales öffentlich-rechtliches Rundfunksystem besteht, kam ein von der Nationalen Organisation lokaler öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter (*Nederlandse Publieke Lokale Omroep* – NLPO) veröffentlichter Bericht zu dem Ergebnis, dass Bürgerbeteiligung eine wichtige Rolle bei der Förderung der Medienvielfalt spielt. Dem Bericht zufolge trägt Bürgerbeteiligung zu einer umfassenderen und inklusiveren Berichterstattung bei und ermöglicht es den Medien, besser auf ein breites Spektrum an zentralen Informationsbedürfnissen einzugehen.[251] In einigen Ländern gewährleistet der rechtliche Rahmen PSM eine engmaschige Präsenz und vielfältige Inhalte: In Italien beispielsweise verpflichtet die Gesetzgebung die RAI zum Betrieb eines umfassenden Netzwerks an regionalen Redaktionen, wodurch eine lückenlose lokale Berichterstattung im ganzen Land sichergestellt wird.[252] Ähnliche Bestimmungen gibt es auch in der Slowakei.[253] Deutschland ist ein besonders bemerkenswerter Fall, da es öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern gesetzlich untersagt ist, flächendeckend – insbesondere über ihre Online-Dienste – über lokale Themen zu berichten, um den privaten Pressemarkt zu schützen.[254] Experten haben davor gewarnt, dass diese Einschränkung zur Entstehung von Nachrichtenwüsten beitragen und somit in einigen Gebieten möglicherweise zum völligen Fehlen lokaler Berichterstattung führen könnte.[255] Allerdings

---

Mediensystems in Serbien (2020–2025) und ihre Umsetzung: Erkenntnisse, Meinungen und Vorschläge von Medienschaffenden], *DNmedia*, *Lokale Presse,* 2023.

[248] Radulović D., *Monitoring Report on Hate Speech in Montenegro 2025* [Monitoringbericht zu Hassrede in Montenegro 2025], Zentrum für investigativen Journalismus Montenegro und Institut für Medienvielfalt Westbalkan, Reporting Diversity Network, 2025.

[249] Assmann K., *Rise of the Zombie Papers: Infecting Germany's Local and Regional Public Media Ecosystem. Media and Communication* [Der Aufstieg der Zombiezeitungen: Wie sie das lokale und regionale Medienökosystem in Deutschland infizieren. Medien und Kommunikation], *Media and Communication*, 2023, Bd. 11(3), *Cogitatiopress*, S. 360-370.

[250] Blagojev T. et al., *Monitoring media pluralism in the European Union: Results of the MPM2026*, *EUI,* 2026, op. cit., S. 96.

[251] De Swert K. et al., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026, country report: the Netherlands* [Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union. Ergebnisse des MPM2026, Länderbericht: Niederlande], *EUI*, 2026.

[252] Vigevani G. E. et al., 2026, *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026 , country report: Italy*, [Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union. Ergebnisse des MPM2026, Länderbericht: Italien], *EUI*, 2026.

[253] Urbániková M., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2026 , country report: Slovakia* [Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union. Ergebnisse des MPM2026, Länderbericht: Slowakei], *EUI*, 2026.

[254] *Medienstaatsvertrag*, *die Medienanstalten*, April 2020, Art. 30 Abs. 5.

[255] Kalbhenn J., *Local Media for Democracy. Country focus: Germany* [Lokale Medien für die Demokratie. Länderfokus: Deutschland], *EUI*, 2024. Alex here

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

können PSM den Rückgang des lokalen Nachrichtenangebots nicht vollständig ausgleichen. Der Europarat empfiehlt den Staaten die Bereitstellung öffentlicher Mittel für „unabhängige Medien, die lokale und ländliche Gemeinschaften bedienen“ (CM/Rec(2018)1[256] und CM/Rec(2022)4[257]).

6.4 Fazit

Die Ergebnisse des *Media Pluralism Monitor* zeigen, dass die im Laufe der Zeit unternommenen Anstrengungen zwar dazu beigetragen haben, die geografische, kulturelle und geschlechtsspezifische Inklusivität in den Medien zu stärken. Allerdings lässt sich der „repräsentative Pluralismus“[258] noch verbessern, um eine demokratischere Öffentlichkeit zu fördern,[259] einschließlich der Standpunkte kulturell und geografisch vielfältiger Akteure.

[256] Europarat, *Empfehlung CM/Rec(2018)1*, op. cit., Rn. 2.11.
[257] Europarat, *Recommendation CM/Rec(2022)4 of the Committee of Ministers to member States on promoting a favourable environment for quality journalism in the digital age* [Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter], verabschiedet am 17. März 2022, 1.1.5.
[258] Klimkiewicz B., *Pluralism in a hybrid media environment from the user perspective*, op. cit.
[259] Karppinen K., *Rethinking Media Pluralism*, op. cit.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

TEIL III – Strukturelle Schutzvorkehrungen, Fördermaßnahmen und Entwicklungen

Dieser letzte Teil des Berichts befasst sich mit Schutzvorkehrungen auf öffentlicher Ebene sowohl unter dem Gesichtspunkt öffentlicher Maßnahmen als auch öffentlicher Interventionen. Dazu gehören eine Analyse der Schutzvorkehrungen im Zusammenhang mit den öffentlich-rechtlichen Medien sowie die eigentliche Durchsetzung von Schutzvorkehrungen für den Medienpluralismus, wobei die Mechanismen für die konkrete Umsetzung und Überwachung untersucht werden.

Kapitel 7 *befasst sich mit staatlichen Maßnahmen zur Förderung des Mediensektors. Außerdem werden die Gründe für staatliche Interventionen in Form von Förderprogrammen im Mediensektor untersucht und gleichzeitig erläutert, wo die Grenzen staatlicher Intervention liegen sollten sowie welche Bedeutung Transparenz (in Bezug auf die Finanzierung) und belastbare begleitende Schutzvorkehrungen haben.*

Kapitel 8 *konzentriert sich auf PSM und die Frage, warum diese eine Garantie für Medienpluralismus sein müssen. Auch die Frage der Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien und deren Kontrolle als Instrumente zur Sicherung des Medienpluralismus sowie die Frage der Steuerung von Pluralismus in den öffentlich-rechtlichen Medien werden angesprochen.*

Schließlich befasst sich ***Kapitel 9*** *mit der Durchsetzung von Schutzvorkehrungen für Medienpluralismus im EU-Recht sowie mit der Durchsetzung auf nationaler Ebene. Zu diesem Zweck werden in diesem abschließenden Kapitel die im EMFA verankerten allgemeinen Rahmenbedingungen analysiert, darunter der Mechanismus der strukturierten Kooperation, aber auch die spezifische Regelung für Mediendiensteanbieter auf sehr großen Online-Plattformen in Artikel 18 EMFA.*

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

7. Öffentliche Fördermassnahmen für die Medien und den Medienpluralismus

Francisco Rui Cádima, leitender Wissenschaftler am ICNOVA – NOVA-Institut für Kommunikation

Wir leben in einem „hyperpolitischen“[260] Zeitalter, das durch einen tiefgreifenden Widerspruch der Gleichzeitigkeit gekennzeichnet ist, in dem alles durch Sprache entsteht, sich im Diskurs erschöpft und der Unbeständigkeit seiner Verbreitung unterliegt.

All dies entwickelt sich derart rasant, dass der Mensch Schwierigkeiten hat, eine angemessene „Antwort“ darauf zu geben. Aufgrund der technisch beschleunigten Kommunikation und der Informationsgeschwindigkeit entsteht ein Gefühl von „gegenwärtiger Zeit“ – einer kontinuierlichen Zeit, in der der Überfluss an Inhalten zu einer Überlastung der Sinne und der Aufmerksamkeit, zu kognitiven Fehlfunktionen und zu politischer Polarisierung führt.[261]

Durch (Des-)Informationssysteme und „alternative Fakten“[262] sowie durch eine asymmetrische und deregulierte technologische Entwicklung werden moderne Gesellschaften nicht nur depressiv und amnesisch, sondern übernehmen auch leichtfertig rückschrittliche politische Modelle.[263] Laut Hartmut Rosa[264] bewirkt die technologische Beschleunigung, dass sich gesellschaftliche Dynamiken zu Ungleichheit, Unsicherheit und potenziell zu einer Form totalitärer Herrschaft wandeln. Appadurai[265] brachte die Themen „Regression“ und „Demokratiemüdigkeit“ auf, Prozesse, durch die Demokratien in einen Zustand struktureller Erschöpfung geraten, Vitalität und öffentliches Vertrauen einbüßen und Identitätsängsten und illiberalen Populismen Raum geben, wodurch sich die demokratische Ordnung in ein wirkungsleeres Ritual, in eine „Müdigkeitsgesellschaft“ verwandelt.[266] In diesem Zusammenhang entstehen nicht nur neue abschreckende Faktoren für Debatten und die Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, auch der kritische öffentliche Raum wird eingeengt, abweichende Meinungen werden unterdrückt. Die neuen

---

[260] Jäger A., *Hyperpolitiek, Extreme politisering zonder politieke gevolgen* (auf Niederländisch) [Hyperpolitik: Extreme Politisierung ohne politische Konsequenzen], *Athenaeum*, 2024.
[261] Han B.-C. *The burnout society* [Die Burnout-Gesellschaft], *Stanford University Press*, August 2015.
[262] Cappello M. (Hrsg.), *Durchsetzung von Vorschriften zu illegalen Inhalten und Desinformation im Internet*, IRIS, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2025.
[263] Cádima F. R., *Os presidentes, a política e os media. Uma história do 25 de Abril* (auf Portugiesisch) [Präsidenten, Politik und Medien – Eine Geschichte des 25. April], *D. Quixote Publishing*, Lissabon, März 2022.
[264] Rosa H., *Alienation and Acceleration: Towards a Critical Theory of Late-modern Temporality* [Entfremdung und Beschleunigung: Entwurf einer kritischen Theorie der spätmodernen Zeitlichkeit], *NSU Press*, 2010.
[265] Appadurai A., *Une fatigue de la démocratie* (auf Französisch) [Demokratiemüdigkeit] in: Geiselberger, H. (Hrsg.), *L'Âge de la régression.Pourquoi nous vivons un tournant historique* (auf Französisch) [Das Zeitalter der Regression: Warum wir einen historischen Wendepunkt erleben], *Premier Parallèle*, 2017.
[266] Han B.-C., *The burnout society*, op. cit., *Stanford University Press*, 2015.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Aufmerksamkeitsökonomien sind – von Medien- und Politikverwahrlosung bis hin zur Toxizität sozialer Netzwerke[267] – nichts anderes als eine auf „Hyperaufmerksamkeit" beruhende Regression, die zerstreut und ablenkt.

Das Verhältnis zwischen Staat, Markt und Medien steht seit langem in einem strukturellen Spannungsfeld: Wie lassen sich redaktionelle Eigenständigkeit, Vielfalt und Pluralismus in einem Sektor gewährleisten, dessen wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit unsicher ist und zunehmend durch digitale Vermittler und externe Akteure bedroht wird? Dieses Spannungsfeld hat sich im Laufe der letzten zehn Jahre verstärkt, da traditionelle Finanzierungsmodelle erodieren, digitale Plattformen zunehmend Nachrichteninhalte bereitstellen und Bemühungen zur Wahrung der journalistischen Unabhängigkeit und der alten „vierten Gewalt" stärker werden. Tatsächlich werden Nachrichten vermehrt außerhalb traditioneller journalistischer Formate und Gepflogenheiten produziert und über personalisierte Empfehlungssysteme verbreitet, die von Online-Vermittlern betrieben werden.[268]

Staatliche Eingriffe spielen in der heutigen Medienpolitik eine zunehmend zentrale Rolle. Aus theoretischer Sicht stützen sich diese Eingriffe auf drei grundlegende Säulen: i) den Status der Medien als demokratisches „öffentliches Gut"; ii) die Notwendigkeit, Marktversagen und marktbeherrschende Stellungen zu korrigieren, die den unabhängigen Journalismus bedrohen; iii) die juristische und verfassungsrechtliche Verpflichtung, Pluralismus und Vielfalt in einem Medienökosystem zu gewährleisten, das für wirtschaftlichen, politischen und technologischen Druck anfällig ist.

7.1 Öffentliche Finanzierung versus Medienpluralismus

Autoren wie Habermas,[269] Picard & Pickard,[270] und Pickard[271] sowie weitere postulieren, dass Informationen ein unverzichtbares öffentliches Gut und nicht ausschließbar seien und dass ihre Bereitstellung nicht allein auf kommerzieller Logik beruhen dürfe. In diesem

[267] Blumer K. & Kleinberg, J., *Tracking patterns in toxicity and antisocial behavior over user lifetimes on large social media platforms* [Betrachtung von Mustern an Toxizität und antisozialem Verhalten über die gesamte Nutzungsspanne auf großen Social-Media-Plattformen], *Scientific Reports,* 15, 25369, 2025.

[268] Nenadić I., *To Understand Media Pluralism Is to Understand Changes in News Media and Journalism Advanced by Digital Technologies* [Medienpluralismus zu verstehen bedeutet, die durch digitale Technologien bewirkten Veränderungen in den Nachrichtenmedien und im Journalismus zu verstehen], in *Media, Freedom of Speech, and Democracy in the EU and Beyond* [Medien, Meinungsfreiheit und Demokratie in der EU und darüber hinaus] Giannakopoulos A. (Hrsg.), *S. Daniel Abraham Centre for International and Regional Studies*, 2019, S. 131-140.

[269] Habermas J., *Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research* [Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension? Der Einfluss der normativen Theorie auf die empirische Forschung], *Communication Theory*, 16, 2006, S. 411-426.

[270] Picard R., Pickard V., *Essential principles for contemporary media and communications policymaking* [Grundprinzipien für die zeitgemäße Medien- und Kommunikationspolitik], *Reuters Institute for the Study of Journalism*, 2017.

[271] Pickard V., *Another Media System is Possible: Ripping Open the Overton Window, from Platforms to Public Broadcasting* [Ein anderes Mediensystem ist möglich: Das Overton-Fenster aufreißen – von Plattformen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk], *Javnost – The Public*, 30(2), S. 284-297, 2023.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Zusammenhang erweisen sich staatliche Eingriffe als ein möglicher Mechanismus, um sicherzustellen, dass die Gesellschaft Zugang zu einem pluralistischen, überprüfbaren und, wenn möglich, unabhängigen Informationsfluss hat – eine wesentliche Voraussetzung für bürgerschaftliche Teilhabe und die Verteidigung der Demokratie.

Öffentliche Finanzierung der Medien ist heute ein zentrales Thema in der Debatte über die Krise der Medien und des Journalismus und nimmt im gegenwärtigen demokratischen Ökosystem eine paradoxe Stellung ein. Einerseits kann sie als entscheidendes Instrument dienen, um die Vielfalt an Stimmen und den Medienpluralismus in einem Markt zu gewährleisten, der durch die Erosion traditioneller Einnahmequellen und die Bereitstellung von Inhalten durch digitale Vermittler stark geschwächt ist. Andererseits birgt sie offensichtliche Risiken wie politische Vereinnahmung, Wettbewerbsverzerrung, wirtschaftliche Abhängigkeit und eine „Lähmung" bei Innovationen und/oder Investitionen sowie Herausforderungen bei der Umsetzung umwälzender redaktioneller Strategien.

Wie kann öffentliche Finanzierung den Sektor unterstützen, ohne die redaktionelle Unabhängigkeit der Medien zu gefährden oder den Markt zu verzerren? Die Antwort erfordert eine ganzheitliche Analyse der Rechtfertigungsgründe für staatliche Eingriffe, der damit verbundenen Risiken und der notwendigen Schutzvorkehrungen vor dem Hintergrund der aktuellen technologischen Umwälzungen (Sichtbarkeitsmoderation, algorithmische Verzerrungen, KI, GenKI) und im Kontext des neuen europäischen Rechtsrahmens, der durch das Europäische Medienfreiheitsgesetz (*European Media Freedom Act* – EMFA) geschaffen wurde.

Die gesellschaftspolitische Aufgabe staatlicher Eingriffe besteht daher darin, von Anfang an Pressefreiheit, allgemeinen Informationszugang und eine rationale Auseinandersetzung zu gewährleisten. Darüber hinaus müssen sie die Kontrolle politischer und wirtschaftlicher Macht wahren, die öffentliche Debatte fördern und Pluralismus sowie inhaltliche Vielfalt garantieren. Sie werden somit durch die Notwendigkeit legitimiert, demokratische öffentliche Güter zu bewahren, was wirtschaftliche Logik allein nicht leisten kann.

Die Medienkrise – gekennzeichnet durch rückläufige Werbung, eine Abwanderung zu digitalen Plattformen und eine zunehmende Asymmetrie zwischen Inhaltsproduzenten und technischen Vermittlern – hat deutlich gemacht, dass Marktmechanismen nicht ausreichen, um das Überleben eines unabhängigen Journalismus zu sichern. In diesem Zusammenhang erweist sich öffentliche Förderung als stabilisierende und ausgleichende Maßnahme, insbesondere in Ländern, in denen die Wirtschaft keinen starken Werbemarkt trägt, zum Beispiel in Portugal und anderen kleinen europäischen Länder wie Malta, Zypern oder Montenegro.[272]

Die mangelnde wirtschaftliche Tragfähigkeit in Bereichen von peripherem oder thematischem/geografischem öffentlichem Interesse (wie Lokaljournalismus, Forschung oder Kultur) oder Verzerrungen, die durch begrenzten Wettbewerb oder Marktkonzentration verursacht werden, rechtfertigen ebenfalls Fördermechanismen, die die Bewahrung des lokalen historischen und kulturellen Erbes, die Vielfalt an Stimmen, die Repräsentation von

[272] Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit, *Media Pluralism Monitor 2024*, *EUI*, 2024.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Minderheiten und neuen Gemeinschaften in den Medien sowie den territorialen Zusammenhalt gewährleisten. So plädieren beispielsweise im Vereinigten Königreich Natalie Fenton und andere Medienwissenschaftler[273] für alternative Eigentumsmodelle und eine radikale Reform der heutigen Medienlandschaft.

Eine übermäßige Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln kann jedoch zu unterschwelligen Formen von Selbstzensur, redaktioneller Anpassung oder Fügsamkeit gegenüber politischer Macht führen. In der Literatur[274] wird dieses Risiko vor allem in Kontexten gesehen, in denen es bei der Verteilung von Fördermitteln an objektiven Kriterien und Schutzvorkehrungen mangelt, die Transparenz gewährleisten und Marktverzerrungen verhindern sollen.

Direkte Unterstützung und Subventionen können, wie bereits erwähnt, marktbeherrschende Stellungen stärken, Wettbewerber ausschließen, mit der politischen Macht verbundene Gruppen begünstigen oder sogar schädliche Abhängigkeiten schaffen, die die normale Entwicklung der Märkte behindern. Es ist zudem wichtig, die Vereinbarkeit mit den europäischen Wettbewerbsvorschriften zu berücksichtigen – insbesondere mit Artikel 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) –, was für die Beurteilung staatlicher Unterstützung für bestimmte Unternehmen oder Branchen von zentraler Bedeutung ist.[275]

Unterstützung für den Mediensektor muss auf klaren, objektiven und verifizierbaren Kriterien beruhen, die auf messbaren Modellen und beobachtbaren, überprüfbaren Praktiken basieren – sei es im Bereich der journalistischen Produktion und der Indikatoren für redaktionelle Unabhängigkeit oder in Bezug auf Zuschauer- und Publikumszahlen, geografische Reichweite und wirtschaftliche Tragfähigkeit. Schwammige oder willkürliche Kriterien bergen das Risiko, dass es zu Verzerrungen kommt und eine ohnehin schon unausgewogene Situation weiter destabilisiert wird. Die Kriterien sollten zudem Grundsätzen wie der Notwendigkeit, der Verhältnismäßigkeit, der Wettbewerbsneutralität und der Nichtdiskriminierung genügen. Darüber hinaus sollten die Zuweisung und die Verwaltung der Mittel unabhängigen Stellen übertragen werden, wobei Mechanismen zur öffentlichen Kontrolle und zum Schutz vor möglichen politischen Einmischungen vorgesehen sein sollten. Eine klare Trennung zwischen Regierung, Regulierungsbehörden,

---

[273] Fenton N. et al., *The Media Manifesto* [Das Medienmanifest], *Polity Press*, 2020.

[274] Siehe beispielsweise Picard R. G., *The Economics and Financing of Media Companies* [Wirtschaft und Finanzierung von Medienunternehmen], *Fordham University Press*, 2011, und Trevisan, Štětka, Milosavljević, *Tools and Strategies of Political Capture of the Media in Europe* [Instrumente und Strategien der politischen Vereinnahmung der Medien in Europa], in Brogi E., Nenadic I., Luigi Parcu P. (Hrsg.), *Media Pluralism in the Digital Era: Legal, Economic, Social, and Political Lessons Learnt from Europe* [Medienpluralismus im digitalen Zeitalter: rechtliche, wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Lehren von Europa], *Routledge*, New York, 2025, S. 116-132.

[275] Artikel 107 ist von zentraler Bedeutung, da er definiert, was unter staatlichen Beihilfen zu verstehen ist, die Unvereinbarkeitsvermutung einführt und den rechtlichen Rahmen für die Beurteilung liefert, ob staatliche Fördermaßnahmen den Wettbewerb verzerren, *Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Teil 3: Die internen Politiken und Maßnahmen der Union – Titel VII: Gemeinsame Regeln betreffend Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften – Kapitel 1: Wettbewerbsregeln – Abschnitt 2: Staatliche Beihilfen – Artikel 107*, *ABl.* C 115, Mai 2008.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

dem Monitoringsystem und den Begünstigten dieses Modells ist für die Glaubwürdigkeit des Systems unverzichtbar.

Jede Strategie zur Förderung der Medien unterliegt einer zentralen Grundvoraussetzung: der Freiheit und Unabhängigkeit des Sektors sowie der vom Staat geförderten Medien. Daher müssen alle Schutzvorkehrungen klar definiert und entweder durch unabhängige öffentliche Kontrolle oder durch wissenschaftlich-technisches Monitoring umgesetzt werden. Anders formuliert lautet das Motto „Förderung ohne Vereinnahmung". Öffentliche Mittel können entscheidend dazu beitragen, die Vielfalt und Zukunftsfähigkeit der Medien zu gewährleisten. Dies ist jedoch nur dann legitim, wenn damit wirksame Transparenz, objektive Kriterien, klare Grenzen für politischen Einfluss und eine unabhängige Aufsicht einhergehen.[276] Die aktuelle Herausforderung besteht daher darin, offene Fördermodelle zu definieren, die sich an neue Gegebenheiten und Verschiebungen im Marktmachtgefüge anpassen und den Pluralismus stärken können, ohne die redaktionelle Eigenständigkeit zu beeinträchtigen. Dies liegt daran, dass das Medienökosystem nach wie vor sehr volatil und anfällig für technische Vermittlung und Beschleunigung wie auch für traditionellen Druck seitens wirtschaftlicher und politischer Interessengruppen ist.[277]

7.2 Staatliche Eingriffe durch Mechanismen zur Medienfinanzierung

7.2.1 Staatliche Eingriffe in den Mediensektor

Am Beginn staatlicher Eingriffe in den Mediensektor steht eine grundsätzliche ordnungspolitische Rolle, die durch die Schaffung unabhängiger Regulierungsbehörden gewährleistet wird. Medienregulierung wird als eine wesentliche öffentliche Aufgabe gesehen, die administrative und finanzielle Autonomie erfordert, um Pluralismus und die Kontrolle des Sektors zu gewährleisten.

Generell zielt staatliches Eingreifen in Bezug auf Medienunternehmen darauf ab, ausgewogene Verhältnisse zu schaffen und Marktversagen zu beheben, um Pluralismus und Vielfalt zu stärken. So sollten Regierungen beispielsweise unabhängige Medien, darunter regionale, lokale, Minderheiten- und Bürgermedien, fördern, die als wesentliche Bestandteile eines günstigen Umfelds für die Meinungsfreiheit gelten. Öffentlich-rechtliche Medien (PSM) sollten zudem als strukturelle Säule des gesamten europäischen Systems

[276] Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit, *Media Pluralism Monitor 2024*, *EUI*, 2024.
[277] Seipp T.J. et al., *Between the cracks: Blind spots in regulating media concentration and platform dependence in the EU* [Zwischen den Stühlen: Blinde Flecken bei der Regulierung der Medienkonzentration und Plattformabhängigkeit in der EU], *Internet Policy Review*, 13(4), 2024.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

dienen – nun im Rahmen des EMFA – und dabei stärkeren Schutz vor Versuchen politischer Vereinnahmung oder missbräuchlicher Neudefinition ihres Handlungsspielraums genießen.

Besondere Aufmerksamkeit sollte den Nachrichtenmedien zukommen, die als öffentliches Gut anerkannt werden müssen, da sie gesellschaftlichen Nutzen wie Information, Kontrolle und demokratischen Zusammenhalt schaffen, was der Markt nicht angemessen vergütet.[278] Daher sind staatliche Eingriffe in Form von Regulierung, wirtschaftlichen und steuerlichen Maßnahmen sowie sektorspezifischer Unterstützung erforderlich. Mit einem solchen Eingreifen sollen die Kernprinzipien des Modells, nämlich Gleichheit, Pluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit, bewahrt und Ungleichgewichte zwischen digitalen Plattformen, *Content-Creators* und Medieneinrichtungen behoben werden.[279]

Dennoch ist es auch erforderlich, das Defizit auf dem Werbemarkt auszugleichen, insbesondere in kleinen Ländern wie Portugal. Darüber hinaus sollten die chronisch unzureichenden Investitionen in lokalen und investigativen Journalismus sowie in Themen mit geringer wirtschaftlicher Rentabilität abgefedert werden, um erneut ein Medienökosystem aufzubauen, das der Ausbreitung von „Nachrichtenwüsten" Einhalt gebietet. Grundsätzlich sollten die positiven externen Effekte des Sektors gestärkt werden, da Journalismus der Gesellschaft als Ganzes zugutekommt und eine tragende Säule der Demokratie bildet.

Auch die Themen territorialer Zusammenhalt und allgemeiner Informationszugang sind von grundlegender Bedeutung. Ohne staatliche Unterstützung werden ländliche oder abgelegene Gebiete zu Informationswüsten. Staatliche Eingriffe sind unabdingbar, da sie die Aufrechterhaltung der Berichterstattung in Randregionen, den allgemeinen Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und letztlich den Fortbestand von Lokal- und Bürgermedien gewährleisten. Wie Murschetz[280] jedoch zu Recht hervorhebt, ist eine solche Maßnahme kein Allheilmittel.

Ein zentraler Aspekt ist dabei die Wahrung der redaktionellen Unabhängigkeit, welche der EMFA als oberste Priorität betrachtet. Eine gut strukturierte öffentliche Förderung kann diese Unabhängigkeit stärken, indem sie die Abhängigkeit von großen Werbekunden und Plattformen verringert, die Anfälligkeit kleiner Märkte gegenüber wirtschaftlichem Druck mindert und eine redaktionelle Vereinnahmung durch private Interessen verhindert.

---

[278] Curran J., *Media and power* [Medien und Macht], *Routledge*, 2002.

[279] Europäische Kommission, Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien; Vrije Universiteit Brussel, Studiengang Medieninnovation und Technologie (VUB SMIT); Institut für Informationsrecht, Universität Amsterdam (IViR/UvA); CMPF; Europäische Kommission, CiTiP – KU Leuven, *Study on media plurality and diversity online:Final report* [Studie zur Medienpluralität und -vielfalt im Internet: Abschlussbericht] *Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union*, 2022.

[280] Murschetz P. C., *State Aid for Independent News Journalism in the Public Interest? A Critical Debate of Government Funding Models and Principles, the Market Failure Paradigm, and Policy Efficacy* [Staatliche Beihilfen für unabhängigen Nachrichtenjournalismus im öffentlichen Interesse? Eine kritische Auseinandersetzung mit staatlichen Finanzierungsmodellen und -prinzipien, dem Paradigma des Marktversagens und der Wirksamkeit politischer Maßnahmen], *Digital Journalism,* 8(6), S. 720-739, 2020.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

7.2.2 Öffentliche Förderung in verschiedenen Rechtsordnungen

Ein internationaler Vergleich zeigt drei Hauptmodelle der öffentlichen Medienfinanzierung – das nordische, das kontinentale und das liberale Modell – mit jeweils eigenen Grundüberlegungen, einem unterschiedlichen Verhältnis zwischen Markt und Staat sowie unterschiedlichen Auswirkungen auf den Medienpluralismus. Kein Modell ist von Natur aus überlegen: Alle stehen in einem strukturellen Spannungsfeld aus wirtschaftlicher Nachhaltigkeit, redaktioneller Unabhängigkeit und der Gefahr der Vereinnahmung.

Im Grunde handelt es sich hierbei um einen Bereich, für den es keine einheitliche Antwort gibt, die angesichts der Medienkrise als „die Lösung" für das Problem der staatlichen Förderung bezeichnet werden könnte. Im Fall des nordischen Modells warnt Picard[281] beispielsweise, dass dieses an das digitale Ökosystem angepasst werden müsse; dazu gehören unter anderem neue Mechanismen zur Förderung von Innovation und Online-Journalismus. Es wurden zahlreiche Lösungen getestet, was auf eine Phase von „Versuch und Irrtum" und der Anpassung an die „Kaskadenmodi" der technologischen Mutation wie Digitalisierung, Interaktivität, KI und GenKI hindeutet. Die Maßnahmen unterscheiden sich von Land zu Land erheblich, lassen sich jedoch in vier Hauptkategorien einteilen: direkte Förderung, indirekte Förderung, regulierte staatliche Werbung und hybride Modelle.[282] Er stellt fest, dass öffentliche Förderung für die Presse legitim, notwendig und wirksam für den Schutz von Pluralismus und Demokratie ist, jedoch transparent und unabhängig gestaltet sein und öffentlichen Zielsetzungen dienen sollte, insbesondere im Kontext des digitalen Wandels.

In mehreren Märkten lassen sich direkte Fördermaßnahmen ausmachen, darunter Subventionen zur Gewährleistung einer Vielfalt an Titeln auf lokalen Märkten (Schweden), Unterstützung lokaler Medien, journalistischer Genossenschaften und der parteipolitischen Presse (Italien) sowie direkte Subventionen für Pluralismus, Vertrieb, Innovation und die Meinungspresse (Frankreich). Im Falle Großbritanniens gibt es die „*Local News Partnerships*" (LNP),[283] eine Partnerschaft zwischen der BBC und der regionalen Nachrichtenbranche des Vereinigten Königreichs zur Unterstützung der öffentlich-rechtlichen Berichterstattung, zur Stärkung der Demokratie vor Ort und zur Verbesserung der journalistischen Kompetenzen. In anderen Fällen gibt es wettbewerbsorientierte Fördermittel und Unterstützung für Umstrukturierungen und/oder digitale Innovationen wie in Dänemark und den Niederlanden oder regionale Programme zur Unterstützung der Digitalisierung von Redaktionen wie in Deutschland. Generell erheben die europäischen Länder einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz auf Presseerzeugnisse und seit kurzem auch auf digitale

---

[281] Picard R., *Subsidies for Newspapers: Can the Nordic Model Remain Viable?* [Subventionen für Zeitungen: Kann das nordische Modell weiterhin bestehen?] in: Bohrmann H., Klaus E. und Machill M. (Hrsg.) *Media Industry, Journalism Culture, and Communication Policies in Europe*, [Medienindustrie, Journalismuskultur und Kommunikationspolitik] Herbert von Halem Verlag, S. 236-246, 2007.

[282] Murschetz P., Trappel J., *State Aid for Newspapers: A Summary Assessment* [Staatliche Beihilfen für Zeitungen: Eine zusammenfassende Bewertung] in Murschetz P. (Hrsg.), *State Aid for Newspapers, Media Business and Innovation* [Staatliche Beihilfen für Zeitungen, Medienwirtschaft und Innovation], *Springer*, 2013.

[283] BBC-Website, *Supporting public service reporting* [Unterstützung der öffentlich-rechtlichen Berichterstattung].

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Medien. Zudem gibt es Regelungen mit ermäßigten Posttarifen für den Pressevertrieb (beispielsweise in Portugal, Frankreich, Italien und Belgien).

Im speziellen Fall der staatlichen Werbung, auf die später noch eingegangen wird, ist es unerlässlich, eine strenge Kontrolle und vollständige Transparenz zu gewährleisten, da sie unreguliert ein gefährliches Instrument darstellt. Portugal, Spanien und Frankreich beispielsweise verfügen hierzu über spezifische Strategien, die klare öffentliche Kriterien, Gesetzgebung mit konkreten Transparenzvorschriften sowie monatliche oder jährliche Berichte vorsehen. Im Gegensatz dazu haben andere Länder wie Ungarn keine derartigen Instrumente. Beispielsweise war es unter der Regierung Orbán gängige Praxis – wie sowohl der Media Pluralism Monitor[284] als auch das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte[285] anführen –, Ressourcen in diskriminierender Weise so zu verteilen, dass regierungsnahe Medien begünstigt wurden. In diesem Fall wird nach dem EMFA angestrebt, Vorschriften zu vereinheitlichen und verbindliche Transparenzvorschriften festzulegen.

Es gibt eine große Zahl an Hybridmodellen. Nehmen wir das nordische Modell, den „Medien-Sozialstaat“,[286] der einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk, direkte Subventionen, indirekte Unterstützung und Innovationsförderung miteinander verbindet. Dieses Modell zeigt, dass öffentliche Förderung und ein hohes Maß an redaktioneller Unabhängigkeit nebeneinander bestehen können, sofern dies mit starken Institutionen und einer gefestigten demokratischen Kultur einhergeht. Es zeigt jedoch auch, dass Subventionen die strukturelle Erosion des Marktes nicht verhindern können und dass der Markt einer kontinuierlichen Neugestaltung bedarf.

Das kontinentale Modell umfasst Frankreich, Deutschland und Italien. Es besteht ein Gleichgewicht zwischen öffentlich-rechtlichen Medien, Subventionen für die Presse und indirekter Förderung. Das Modell zielt darauf ab, den externen Pluralismus zu bewahren, steht jedoch in der Kritik, weil es strukturelle Ungleichheiten reproduziert und sich auf Verteilungsmechanismen stützt, die – wenn sie nicht transparent sind – zu Günstlingswirtschaft führen können. Das Vereinigte Königreich lässt sich als liberales Modell beschreiben. Ein staatlich finanzierter öffentlich-rechtlicher Rundfunk, bei dem in der Praxis die BBC eine dominierende Rolle spielt, wird indirekt gefördert, wobei im Pressesektor weniger direkt eingegriffen wird. Das liberale Modell maximiert Marktautonomie, garantiert jedoch weder Pluralismus noch Nachhaltigkeit, insbesondere in Randregionen. Das Fehlen direkter Förderung bedeutet nicht, dass kein Risiko der Vereinnahmung besteht – es wird lediglich auf private Werbetreibende und digitale Plattformen verlagert.

---

[284] Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (CMPF) und Media Pluralism Monitor (MPM), *Monitoring media pluralism in the digital era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2021* [Monitoring des Medienpluralismus im digitalen Zeitalter: Anwendung des Media Pluralism Monitor in der Europäischen Union, Albanien, Montenegro, der Republik Nordmazedonien, Serbien und Türkiye 2021], *EUI*, 2022.

[285] OSZE, *Hungary Parliamentary Elections and Referendum, ODIHR Election Observation Mission Final Report* [Parlamentswahlen und Volksabstimmung in Ungarn, Abschlussbericht der Wahlbeobachtungsmission des ODIHR], Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, *EUI*, 3. April 2022.

[286] Syvertsen T. et al., *The media welfare state: Nordic media in the digital era* [Der Medien-Sozialstaat: Nordische Medien im digitalen Zeitalter], *The University of Michigan Press*, 2014.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Insgesamt zeigt sich, dass es übergreifende Trends und gemeinsame Herausforderungen gibt; das heißt, trotz aller Unterschiede stehen die drei Modelle vor ähnlichen Herausforderungen, darunter *Plattformisierung*, Einnahmeverluste für digitale Vermittler sowie die Notwendigkeit, lokalen Journalismus, investigative Berichterstattung und Innovation zu finanzieren. Andererseits gibt es kein eindeutig wirksames „Heilmittel" gegen den sektoralen Umbruch der letzten Jahrzehnte, der auf die massive Ausweitung des Internets folgte. Die offensichtliche Anfälligkeit digitaler Geschäftsmodelle bleibt, von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen, bestehen. Umgekehrt besteht weiterhin öffentlicher Druck, für Transparenz bei der öffentlichen Werbung zu sorgen, sowie die Notwendigkeit, ein Gleichgewicht zwischen öffentlicher Unterstützung und redaktioneller Unabhängigkeit herzustellen. Der EMFA zielt zudem auf harmonisierte Schutzvorkehrungen ab, indem er Transparenz, objektive Kriterien und eine unabhängige Aufsicht vorschreibt – unabhängig vom jeweiligen nationalen Modell. Im Allgemeinen zeichnen sich die robustesten Systeme nicht durch die Höhe der Finanzmittel aus, sondern durch die Transparenz der Kriterien und rechtlichen Rahmenbedingungen, die Qualität der Schutzvorkehrungen sowie die unabhängige Überprüfung der angewandten Modalitäten. Im aktuellen Kontext bringt eine Vielfalt an Instrumenten und Fördermodalitäten Vorteile mit sich. Sicher ist, dass öffentliche Finanzierung Pluralismus nur dann stärkt, wenn sie transparent und berechenbar sowie institutionell vor politischer Einflussnahme geschützt ist.

Abschließend ist es wichtig, Pickards[287] (2020) Ansatz hervorzuheben, der sich für entschlossene staatliche Eingriffe und strukturelle öffentliche Unterstützung für das Überleben des demokratischen Journalismus als wesentliche, mit Bildung oder Gesundheit vergleichbare Säule einsetzt. Pickard vertritt die Ansicht, dass die Krise im Journalismus struktureller Natur und auf fundamentales Marktversagen zurückzuführen sei. Daher müsse der Staat eine aktive Rolle beim Wiederaufbau eines nachhaltigen Nachrichtenökosystems übernehmen. Ohne staatliches Eingreifen würde einer der Grundpfeiler der Demokratie schlechthin ins Wanken geraten.

7.3 Fördermaßnahmen, Umsetzung und Vereinbarkeit mit europäischen Vorschriften

Das europäische demokratische System trägt der Tatsache Rechnung, dass der Markt tendenziell zu wenig Journalismus im öffentlichen Interesse hervorbringt, insbesondere vor dem Hintergrund von Wirtschaftskrisen, rascher Digitalisierung und Marktkonzentration. Daher sind sich Fachliteratur und institutionelle Gremien einig, dass die öffentliche Förderung der Medien nicht nur legitim, sondern auch notwendig ist. Von Bedeutung ist zudem die geltende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu

[287] Pickard V., *Democracy Without Journalism? Confronting the Misinformation Society* [Demokratie ohne Journalismus? Der Kampf gegen die Gesellschaft der Desinformation], *Oxford University Press*, 2020.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

den Themen Medien, Pluralismus und Meinungsfreiheit im Zusammenhang mit Journalisten.[288]

Die öffentliche Förderung der Medien ist ein strukturelles Element der europäischen Medienökosysteme. Aus europäischer Sicht wird dies, wie in neueren Arbeiten erörtert, durch den EMFA eindeutig untermauert.[289]

Staatliche Eingriffe sind jedoch ambivalent: Sie können Marktversagen korrigieren, aber auch Asymmetrien schaffen, wenn Fördermittel ohne klare Zielvorgaben gewährt werden. Daher auch die Bedeutung des EMFA, der verbindliche Vorschriften festlegt, um sicherzustellen, dass öffentliche Mittel transparent und im Einklang mit der europäischen Beihilferegelung vergeben werden.

Für die Vereinbarkeit mit dem europäischen Rechtsrahmen muss staatliche Förderung gleich welcher Form – einschließlich Subventionen, steuerlicher Anreize, Innovationsunterstützung, Förderung öffentlich-rechtlicher Medien und staatlicher Werbung – nach öffentlichen und überprüfbaren Kriterien zugewiesen werden, um die unabhängige Tragfähigkeit der Medien[290] zu gewährleisten sowie politische Vereinnahmung oder politische Kontrolle zu verhindern.[291] Somit unterliegt die öffentliche Finanzierung der Medien einer doppelten Kontrolle: in Bezug auf Wettbewerb[292] und auf Demokratie.[293]

Der EMFA bekräftigt somit die Auffassung, dass Medienpluralismus nicht nur eine Säule der Demokratie, sondern auch eine ordnungspolitische Verpflichtung für die Mitgliedstaaten ist. Er schafft einen unmittelbar geltenden europäischen Rechtsrahmen, der keine neuen öffentlichen Fördermittel vorsieht, sondern regelt, wie die Mitgliedstaaten die bestehenden Fördermittel zuteilen, und dabei sicherstellt, dass sie den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit nicht gefährden.

Eine weitere Modalität zur Umsetzung des EMFA betrifft Artikel 21[294] (Zusammenschlüsse auf dem Medienmarkt), der eine regulatorische Prüfung vorsieht, um zu beurteilen, ob eine Fusion, eine Übernahme oder ein Zusammenschluss auf dem

---

[288] Voorhoof D. et al. und McGonagle T. (Red. Betr.), *Freedom of expression, the media and journalists: Case-law of the European Court of Human Rights* [Meinungsfreiheit, die Medien und Journalisten: Geltende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte], IRIS *Themes*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2024.

[289] Brogi E., Nenadić I., Parcu P. L. (Hrsg.), *Media pluralism in the digital era: legal, economic, social, and political lessons learnt from Europe* [Medienpluralismus im digitalen Zeitalter: Rechtliche, wirtschaftliche, soziale und politische Erkenntnisse aus Europa], *Routledge*, 2025. Siehe auch Cappello, M. (Hrsg.), *Nachrichtenmedien, Pluralismus und Journalismus im digitalen Zeitalter*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2025.

[290] Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit, *Implementation of the Media Freedom Act: Elda Brogi presents preliminary findings of the study* [Umsetzung des Medienfreiheitsgesetzes: Elda Brogi stellt vorläufige Ergebnisse der Studie vor], *EUI*, 2025.

[291] Polyák G., *Schutzmaßnahmen gegen politische Kontrolle von (Nachrichten-)Mediendiensten und die Rolle von öffentlich-rechtlichen Medien*, in: Cappello, M. (Hrsg.), *Nachrichtenmedien, Pluralismus und Journalismus im digitalen Zeitalter*, IRIS, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2025, S. 75-88.

[292] *Konsolidierte Fassung des AEUV, Dritter Teil: „Staatliche Beihilfen" – Artikel 107*, op. cit.

[293] *EMFA*, Artikel 25, Zuweisung öffentlicher Mittel für staatliche Werbung und Liefer- oder Dienstleistungsaufträge, 11. April 2024.

[294] *Artikel 21 (EMFA-Vorschlag vom 16.9.2022)*, Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Medienmarkt Risiken für den Medienpluralismus, die redaktionelle Unabhängigkeit oder den demokratischen Diskurs mit sich bringen.

7.4 Staatliche Werbung und gesellschaftlicher und politischer Einfluss

Staatliche Werbung und damit verbundene Subventionen müssen objektiven Kriterien und unabhängigen Aufsichtsmechanismen unterworfen sein. In Bezug auf politische Vereinnahmung durch öffentliche Fördermittel weist der MPM-Indikator „Staatliche Regulierung von Ressourcen und Unterstützung für den Mediensektor" in mehreren Ländern auf hohe Risiken hin. Trevisan, Štětka und Milosavljević[295] stellen fest: „Die Fairness und Transparenz bei der Verteilung staatlicher Werbeaufträge hat sich als die heikelste Frage im Zusammenhang mit der staatlichen Ressourcenverteilung erwiesen". Daher muss staatliche Werbung fair und transparent sein, um so die Vereinbarkeit der nationalen Fördermaßnahmen mit dem AEUV und dem EMFA zu stärken. Probleme im Zusammenhang mit der Transparenz bei der Vergabe von Werbeaufträgen müssen angegangen werden, um faire und transparente Regeln für die Vergabe staatlicher Werbeaufträge festzulegen.

Die Definition von staatlicher Werbung im EMFA ist weit gefasst. Sie umfasst Werbe- oder Eigenwerbungskommunikation, die von öffentlichen Einrichtungen – Regierungen, zentralen, regionalen oder lokalen Verwaltungen, Regulierungsbehörden, öffentlichen Unternehmen und anderen staatlich kontrollierten Einrichtungen – durchgeführt wird sowie für diese oder in deren Auftrag erfolgt. Diese Spannweite trägt der Tatsache Rechnung, dass staatliche Werbung nicht nur ein Instrument der institutionellen Kommunikation ist, sondern auch eine symbolische Ressource, die das Medienökosystem und damit auch die demokratische Öffentlichkeit beeinflussen kann.

Die zentrale Frage ist, inwiefern diese Werbung sozialen, politischen oder symbolischen Einfluss auf die Gesellschaft ausüben kann, selbst wenn sie nicht explizit parteipolitischer Art ist. Europäische Literatur sowie Berichte des CMPF/EUI[296] und der OSZE[297] kommen zu einer gemeinsamen Einschätzung, nämlich dass staatliche Werbung eines der mächtigsten – und zugleich ambivalentesten – Instrumente für staatliches Eingreifen im öffentlichen Raum ist, das unter anderem Hierarchien der Sichtbarkeit von Ereignissen in den Medien, redaktionelle Selbstzensur und das Ausblenden kritischer Themen bewirken kann.

---

[295] Trevisan, M., Štětka, V., Milosavljević, M., *Tools and strategies of political capture of the media in Europe,* E. Brogi, I. Nenadić und P. L. PARCU (Hrsg.), *Media pluralism in the digital era : legal, economic, social, and political lessons learnt from Europe*, *Routledge*, New York, 2024, S. 124.

[296] Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (CMPF) und Media Pluralism Monitor (MPM), *Monitoring media pluralism in the digital era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2021*, op. cit.

[297] OSZE, *Hungary Parliamentary Elections and Referendum, ODIHR Election Observation Mission Final Report*, op. cit.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Ein erster kritischer Aspekt ist der wirtschaftliche Einfluss. In kleineren Märkten kann staatliche Werbung einen erheblichen Anteil an den Medienumsätzen ausmachen. Wenn die Verteilung undurchsichtig, willkürlich oder politisch motiviert ist, entsteht eine finanzielle Abhängigkeit, die die redaktionelle Unabhängigkeit gefährden kann. Über solche Mechanismen wurde aus Ländern wie Ungarn[298] und Polen[299] berichtet, in denen das Risiko hoch ist. Das paradigmatischste Beispiel ist Ungarn, wo von 2010 bis zur letzten Wahl 2026 öffentliche Mittel und staatliche Werbung systematisch an Medieneinrichtungen flossen, die auf Regierungslinie waren, während kritische Medien ausgeschlossen oder an den Rand gedrängt wurden.

Der Fall Portugals veranschaulicht zwei kritische Punkte: übermäßige Proaktivität in einigen Bereichen und – was noch schwerwiegender ist – Untätigkeit in der Krisenkommunikation während der COVID-19-Pandemie. Obwohl es in Portugal gesetzliche Regelungen und ein gewisses Maß an Transparenz im Bereich der staatlichen Werbung gibt, wurden die verfügbaren institutionellen Werbemittel zu Beginn der Pandemie nicht genutzt; erst ein Jahr nach dem ersten Fall wurden Kampagnen gestartet.[300] Der Rechnungshof[301] stellte später fest, dass bei der behördlichen Aufsicht, wenngleich formal durchgeführt, Verstöße nicht aufgedeckt wurden und es an einer angemessenen Risikobewertung und -überwachung mangelte. Die Pandemie wirkte letztlich wie ein „Stresstest“ für die europäischen Mediensysteme und machte dabei deren wirtschaftliche Anfälligkeit sowie die zentrale Rolle des Staates bei der Sicherung ihrer Zukunftsfähigkeit deutlich.[302]

Darüber hinaus gibt es Mechanismen der indirekten politischen Einflussnahme durch institutionelle Kampagnen zu sektorbezogenen Strategien, die dazu beitragen, bestimmte politische Prioritäten zu legitimieren und die Wahrnehmung der Effizienz der Regierungsführung zu prägen. Hinzu kommt die strategische Wahl des Zeitpunkts, wobei Kampagnen in der Zeit vor Wahlen als indirekte Unterstützung für den Amtsinhaber dienen. Zudem kann es zu Phänomenen wie Umgehen der Medien und „Mikrotargeting“ kommen, die auf digitalen Plattformen weniger wahrnehmbar sind und die eine gezielte Ansprache bestimmter Gruppen (Jugendliche, Rentner, Minderheiten) oder die Durchführung differenzierter Kampagnen nach Region oder sozioökonomischem Profil ermöglichen – ganz zu schweigen von der Einschaltung von KI oder der Undurchsichtigkeit von Algorithmen.

---

[298] Ebd.

[299] Wójcik A., *A fragmented response to media freedom at risk in the Union* [Eine uneinheitliche Reaktion auf die gefährdete Medienfreiheit in der Union], *Verfassungsblog*, 2022.

[300] Cádima F. R., *O papel do Estado no apoio ao sistema de media/new media* (auf Portugiesisch) [Die Rolle des Staates bei der Unterstützung des Mediensystems/Systems der neuen Medien], *Público*, 6. Mai 2024.

[301] Tribunal de Contas (TCI), *Auditoria ao cumprimento dos deveres previstos no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 95/2015, nas Campanhas de Publicidade Institucional do Estado* (auf Portugiesisch) [Prüfung der Einhaltung der in Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 95/2015 festgelegten Verpflichtungen im Rahmen der institutionellen Werbekampagnen des Staates], *Bericht* Nr. 11/2023.

[302] Bleyer-Simon K., Nenadić I., *News media subsidies in the first wave of the COVID 19 pandemic: A European perspective* [Subventionen für Nachrichtenmedien in der ersten Welle der COVID-19-Pandemie: Eine europäische Perspektive], CMPF/Europäisches Hochschulinstitut, *EUI*, 23. Juli 2021.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Wenn solche Praktiken systemisch werden, schaffen sie daher nicht nur ein reduktives symbolisches Feld, sondern vereinnahmen auch den Mediensektor, wodurch der Staat wirtschaftliche Ressourcen nutzen kann, um das Medienökosystem strukturell zu gestalten und so die Logik von Pluralismus und Vielfalt einzuschränken. Der EMFA und das europäische Wettbewerbsrecht sehen beide dieses Risiko und legen auch hier die Kriterien von Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Wettbewerbsneutralität an. Daher ist es unerlässlich, ein solides System aus Transparenz, objektiven Kriterien und unabhängiger Aufsicht zu schaffen, bei dem staatliche Werbung nicht lediglich als institutionelle Kommunikation betrachtet wird, sondern als eine Ressource mit Auswirkungen auf die Demokratie, die einer spezifischen Regulierung und regelmäßiger Überwachung bedarf. Es sei auch auf einen weiteren, zwar seltener erwähnten, aber nicht minder wichtigen Aspekt hingewiesen. Laut Nenadić,[303] „wird der Mangel an verfügbaren Daten zur Mittelvergabe in der Praxis ebenfalls als potenzielles Risiko angesehen, da mangelnde Transparenz die Praxis verschleiern kann, Gelder parteiisch bestimmten Medieneinrichtungen zuzuleiten".

Auf europäischer Ebene ist anzumerken, dass sich 2024 ein Rechtsrahmen für die Regulierung politischer Werbung abzeichnete, der gemeinhin als TTPA – „Transparenz und Targeting politischer Werbung" – bezeichnet wird.[304] Diese Verordnung zielt darauf ab, gemeinsame Transparenzstandards für politische Werbung festzulegen und einen strengen Rahmen für die Kontrolle von Mikrotargeting-Strategien zu schaffen, insbesondere in Wahlkampfzeiten. Damit soll der zunehmenden Komplexität, der grenzüberschreitenden Dimension und den Manipulationsrisiken im Zusammenhang mit digitaler politischer Werbung begegnet werden. Die Umsetzung des TTPA ist jedoch nicht ohne Risiken, insbesondere im theoretischen Bereich sowie bei der rechtlichen Definition und Auslegung seiner Begriffe, wie aus einschlägigen Dokumenten hervorgeht, in denen diese Fragen erörtert werden.[305]

7.5 Schlussbemerkungen

Wie sich gezeigt hat, offenbart die europäische Debatte über die öffentliche Finanzierung der Medien ein strukturelles Spannungsfeld zwischen zwei Notwendigkeiten: dem demokratischen Erfordernis, Pluralismus, Vielfalt und redaktionelle Unabhängigkeit zu gewährleisten, einerseits und andererseits der rechtlichen Verpflichtung, sicherzustellen,

---

[303] Nenadić I., *What is state advertising, and why is it such a big problem for media freedom in Europe?* [Was ist staatliche Werbung, und warum stellt sie ein so großes Problem für die Medienfreiheit in Europa dar?], *EUI* Blog, Discussion Series, 15 November 2022.

[304] *Verordnung (EU) 2024/900* des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, ABl. L 2024/900, 20. März 2024.

[305] Europäisches Gremium für Mediendienste, *Input into the call for evidence on guidance on implementing EU rules for political advertising* [Beitrag zur Aufforderung zur Einreichung von Stellungnahmen zu Leitlinien für die Umsetzung der EU-Vorschriften für politische Werbung], September 2025. Siehe auch Eskens S., *The role of the Regulation on the transparency and targeting of political advertising and the European Media Freedom Act in the EU's anti-disinformation strategy* [Die Rolle der Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung sowie des Europäischen Medienfreiheitsgesetzes in der Strategie der EU zur Bekämpfung von Desinformation], *Computer Law & Security Review*, 58, 106185, 2025.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

dass staatliche Unterstützung den Wettbewerb nicht verzerrt und nicht als Instrument zur politischen Vereinnahmung genutzt wird.

Staatliche Finanzierung der Medien ist gleichermaßen unverzichtbar wie gefährlich. Unverzichtbar, weil die heutigen Märkte, die durch Plattformisierung, die Erosion traditioneller Einnahmequellen und zunehmende Konzentration gekennzeichnet sind, allein nicht mehr in der Lage sind, ein pluralistisches, nachhaltiges und redaktionell unabhängiges Medienökosystem zu gewährleisten. Gefährlich, weil jeder Mechanismus der öffentlichen Förderung, wenn er schlecht konzipiert ist, zu einem Instrument für politische Vereinnahmung, Wettbewerbsverzerrung oder indirekte Beeinflussung journalistischer Agenden werden kann.

Gleichwohl ist öffentliche Finanzierung notwendig, um Vielfalt, Nachhaltigkeit und territorialen Zusammenhalt in einem fragilen Medienökosystem zu gewährleisten. Jedoch ist sie nur dann legitim, wenn sie institutionell vor politischer Einflussnahme geschützt ist, sich an objektiven Kriterien orientiert und innerhalb eines Rechtsrahmens funktioniert, der Pluralismus, Unabhängigkeit und fairen Wettbewerb in den Vordergrund stellt.

Der internationale Vergleich zeigt, dass kein einzelnes Modell dieses Spannungsfeld überwinden kann. Das nordische, das kontinentale und das liberale System bieten unterschiedliche Lösungsansätze, die jeweils ihre eigenen Vorzüge und Schwachstellen aufweisen. Was die stabileren Modelle auszeichnet, ist nicht die Höhe der Fördermittel, sondern die Qualitätsstandards der Institutionen, die den Rahmen dafür bilden: radikale Transparenz, objektive Kriterien, unabhängige Verwaltung der Fördermittel, behördliche Aufsicht und kontinuierliche Bewertung. Diese Schutzvorkehrungen ermöglichen es, dass öffentliche Finanzierung ihre demokratische Funktion erfüllen kann, ohne die redaktionelle Eigenständigkeit zu gefährden.

Der EMFA stellt den ersten Versuch auf EU-Ebene dar, strukturelle Rahmenbedingungen für die Unabhängigkeit und den Pluralismus der Medien zu schaffen, die über die bloße Berufung auf Wettbewerbs- und Beihilfevorschriften hinausgehen. Er enthält verbindliche Vorschriften hinsichtlich Transparenz, politischer Neutralität und unabhängiger Kontrolle der öffentlichen Finanzierung (staatliche Werbung, Fördermittel, Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien) und sorgt damit für eine zusätzliche Ebene demokratischer Kontrolle im öffentlichen Bereich. Unter Wahrung der Autonomie der Mitgliedstaaten in Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Medien legt er objektive Kriterien fest, um politische Vereinnahmung zu verhindern. Dies markiert ein Abrücken von wettbewerbsorientierter Regulierung hin zur Sicherung der demokratischen Integrität, wobei Pluralismus als öffentliches Gut betrachtet wird, das eine proaktive Aufsicht erfordert. Öffentliche Finanzierung wird somit Teil eines europäischen Sicherungssystems für die Demokratie, das die Rolle der Medien bei der Kontrolle und der freien Meinungsbildung stärkt.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

8. Medienpluralismus in den Öffentlich-Rechtlichen Medien

Enrico Albanesi, außerordentlicher Professor für Verfassungsrecht, Juristische Fakultät, Universität Genua

8.1 Der Grundgedanke der öffentlich-rechtlichen Medien

Wie vom Ministerkomitee des Europarats deutlich gemacht, spielen öffentlich-rechtliche Medien (*public service media* – PSM) eine besondere Rolle bei der Wahrung des Rechts gemäß Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Informationen zu suchen und zu empfangen, sowie bei der Bereitstellung verschiedenartiger und qualitativ hochwertiger Inhalte, wodurch sie zur Stärkung der Demokratie und des sozialen Zusammenhalts beitragen und den interkulturellen Dialog sowie das gegenseitige Verständnis fördern.[306]

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) stellte seinerseits fest, dass die oben genannten Grundsätze den Staat dazu verpflichten, sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit über die Medien Zugang zu objektiven und genauen Informationen sowie einem Spektrum an Meinungen und Kommentaren hat, die unter anderem die Vielfalt der politischen Ansichten im Land widerspiegeln, und dass Journalisten und andere in den audiovisuellen Medien tätige Fachkräfte nicht daran gehindert werden, diese Informationen und Kommentare weiterzugeben. Allerdings „muss die Wahl der Mittel zur Erreichung dieser Ziele den lokalen Gegebenheiten Rechnung tragen und fällt daher in den Ermessensspielraum des Staates".[307] Kurzum, es besteht gemäß Artikel 10 EMRK keine Verpflichtung, einen PSM-Anbieter einzurichten, „sofern andere Mittel zum gleichen Zweck eingesetzt werden".[308]

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) rechtfertigte das Monopol eines PSM-Anbieters (und damit Einschränkungen der Grundfreiheiten) mit „Gründen, die im öffentlichen Interesse liegen,[309] und der „öffentlichen Ordnung",[310] nämlich um „im Rahmen

[306] Europarat, *Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance* [Empfehlung CM/Rec (2012)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Governance der öffentlich-rechtlichen Medien] (vom Ministerkomitee am 15. Februar 2012 auf der 1134. Sitzung der Ministerdelegierten angenommen).

[307] *Manole u. a. gegen die Republik Moldau*, Nr. 13936/02, 17 EGMR, September 2009, Rn. 100.

[308] Ebd.

[309] *Giuseppe Sacchi*, C-155/73, EuGH, 30. April 1974, Rn. 14.

[310] *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE und Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou gegen Dimotiki Etairia Pliroforissis sowie Sotirios Kouvelas und Nicolaos Avdellas und andere* (ERT AE), C-260/89, EuGH, 18. Juni 1991, Rn. 45.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

der Kulturpolitik eine bestimmte Programmqualität zu erhalten".[311] In Erwägungsgrund 27 des EMFA wird heute betont, dass PSM „im Rahmen ihres Auftrags, wie auf nationaler Ebene [...] festgelegt, dafür sorgen, dass Bürger und Unternehmen Zugang zu einem vielfältigen Angebot an Inhalten, einschließlich zu hochwertigen Informationen und einer unparteiischen und ausgewogenen Medienberichterstattung, haben."[312]

Die Gewährleistung einer *Vielzahl* von Stimmen („interner Pluralismus") sowie die *Qualität* der Informationen ist, kurz gesagt, der Grundgedanke der öffentlich-rechtlichen Medien.

Allerdings haben Medienpluralismus[313] und insbesondere die Rolle von PSM bei der Gewährleistung der *Qualität* der Informationen im digitalen Umfeld und im Web 2.0 noch mehr an Bedeutung gewonnen, wo die technologisch bedingte Vervielfachung der Kommunikationskanäle und Stimmen das Problem der Kanalknappheit (wenngleich nur scheinbar) gelöst hat und damit der Notwendigkeit genügt, eine *Vielzahl* von Stimmen zu gewährleisten.

Dies gilt insbesondere für die potenzielle Rolle von PSM-Anbietern bei der Bekämpfung von Desinformation und Falschinformationen: PSM-Anbieter können dabei erfolgreich sein, da sie öffentlich finanziert werden und somit keinen Marktdynamiken folgen.[314] Die hochwertigen Inhalte, die von PSM-Anbietern bereitgestellt werden, werden nicht nach in Nutzerprofilen hinterlegten Präferenzen ausgewählt, wie dies bei Online-Plattformen der Fall ist; somit vermeiden PSM-Anbieter die Schaffung von „Filterblasen", wie sie von Online-Plattformen, die einen der Hauptkanäle für Desinformation und Fehlinformationen darstellen, erzeugt werden.[315]

Der EGMR hat kürzlich anerkannt, dass Einschränkungen der Meinungsfreiheit legitim sind, wenn das Ziel darin besteht, „die Unparteilichkeit der Berichterstattung über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu wahren [...], um das Recht des Publikums auf eine ausgewogene und unvoreingenommene Berichterstattung über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse in Nachrichtensendungen zu gewährleisten",[316] und dem entgegenzuwirken, dass „Desinformation als Waffe eingesetzt wird, um demokratische Wahlen zu beeinflussen".[317] In einem jüngst ergangenen wegweisenden Urteil stellte das italienische Verfassungsgericht fest, dass PSM eines der Instrumente sind, um das „neue

---

[311] *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda u. a. gegen Commissariaat voor de Media*, (Gouda), C-288/89, EuGH, 25. Juli 1991, Rn. 27.
[312] *EMFA*, Erwägungsgrund 27.
[313] Brogi E., Albanesi E., *Safeguarding media pluralism in the online environment. Background study* [Sicherung des Medienpluralismus im Online-Umfeld. Hintergrundstudie], Europarat, Straßburg, Februar 2026, S. 19-25.
[314] Donders K., *Public Service Media in Europe. Law, Theory and Practice* [Öffentlich-rechtliche Medien in Europa. Recht, Theorie und Praxis], Routledge, London und New York, 2021; Vigevani G.E., *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo, Giappichelli* [Öffentlich-rechtliche Medien im Internetzeitalter: Auf dem Weg zu einer neuen verfassungsrechtlichen Grundlage – zwischen Autonomie und Pluralismus, Giappichelli], Turin, 2018, S. 23–25.
[315] Pariser E., *The Filter Bubble [Die Filterblase], Penguin Books*, London, 2012, und Sunstein C.R., *#Republic: Divided Democracy in the age of Social Media* [#Republik: Gespaltene Demokratie im Zeitalter der sozialen Medien] *Princeton University Press*, Princeton, 2018.
[316] *NIT s.r.l. gegen die Republik Moldau*, Nr. 28470/12, EGMR, 5. April 2022, Rn. 174.
[317] *Bradshaw u. a. gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 15653/22, EGMR, 22. Juli 2025, Rn. 134.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Gesichts des Pluralismus“, das heißt, die Qualität der Informationen zu schützen, die derzeit durch Fehlinformationen und Desinformation gefährdet ist, was vor allem auf den Mangel an redaktioneller Verantwortung zurückzuführen ist, die in traditionellen Medien hingegen immer noch gegeben ist.[318]

8.2 Schutzvorkehrungen für die Unabhängigkeit von PSM-Anbietern: der allgemeine europäische Rechtsrahmen

Nach Ansicht des EGMR bieten die von den Vertragsstaaten im Rahmen des Ministerkomitees des Europarats vereinbarten Standards in Bezug auf PSM eine Orientierungshilfe für die Auslegung von Artikel 10 EMRK in diesem Bereich.[319] Solche Standards sind nun in der Empfehlung des Ministerkomitees von 2012 zur Governance von PSM-Anbietern zu finden, wonach es unter anderem „von entscheidender Bedeutung ist, dass die Mitgliedstaaten die externen Governance-Regelungen [von PSM-Anbietern] sowie eine angemessene Finanzierung überprüfen und gegebenenfalls stärken“.[320]

2024 verabschiedete die EU das Europäische Medienfreiheitsgesetz (*European Media Freedom Act* – EMFA,[321] die erste EU-Verordnung zum Schutz der Medienfreiheit. Gemäß Artikel 5 des EMFA müssen die EU-Mitgliedstaaten bestimmte Schutzvorkehrungen für die unabhängige Finanzierung von PSM-Anbietern gewährleisten.[322] Insbesondere müssen sie sicherstellen, dass PSM-Anbieter redaktionell und funktional unabhängig sind und ihrem Publikum im Einklang mit ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie auf nationaler Ebene entsprechend dem Protokoll Nr. 29[323] festgelegt, auf unparteiische Weise eine Vielzahl von Informationen und Meinungen bieten (Art. 5 Abs. 1 EMFA), dass die Verfahren für die Ernennung und die Entlassung des Geschäftsführers oder der Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums von PSM-Anbietern darauf abzielen, die Unabhängigkeit

[318] *Urteil Nr. 44, 16. April 2025*, italienisches Verfassungsgericht, Rn. 12.3.5 *Considerato in diritto* (auf Italienisch) [Rechtliche Erwägungen].
[319] *Manole u. a. gegen die Republik Moldau*, op. cit., Rn. 101-102.
[320] Europarat, *Empfehlung CM/Rec(2012)1*, op. cit., Rn. 13.
[321] *Verordnung 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. Am 24. Juli 2024 reichte Ungarn beim EuGH eine Klage auf Nichtigerklärung des EMFA ein. Neben anderen Klagegründen bezieht sich der vierte Klagegrund speziell auf Artikel 5 EMFA. Ungarn war der Auffassung, „Art. 2 Nr. 3 und Art. 5 der Verordnung verstießen gegen Art. 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), Art. 153 Abs. 1 und Art. 167 Abs. 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), das den Verträgen beigefügte Protokoll Nr. 29 sowie gegen die Erfordernisse der Normenklarheit und der Rechtssicherheit“. Vgl. C-486/24, 24. Juli 2024.
[322] Zur Rechtslage von Mitgliedstaaten, die den EMFA nicht einhalten, vgl. Albanesi E., *Safeguards for the independent functioning of public service media providers. The legal position of domestic legislation that is not in compliance with Article 5 EMFA*, [Schutzvorkehrungen für die unabhängige Funktionsweise öffentlich-rechtlicher Mediendiensteanbieter. Die Rechtslage innerstaatlicher Rechtsvorschriften, die nicht mit Artikel 5 EMFA im Einklang stehen] *Rivista Italiana di Informatica e Diritto,* Bd. 2, 2024, S. 187-194.
[323] *Protokoll Nr. 29* über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, aus den konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2016/59.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

dieser Anbieter zu gewährleisten (Art. 5 Abs. 2 EMFA) und dass Verfahren zur Finanzierung von PSM-Anbietern auf transparenten und objektiven Kriterien beruhen, die vorab festgelegt werden (Art. 5 Abs. 3 EMFA).

Die Gewährleistung angemessener Verfahren für die Ernennung und Entlassung des geschäftsführenden Gremiums von PSM-Anbietern sowie angemessener Finanzierungsverfahren stellen letztlich die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit von PSM-Anbietern im Lichte der Empfehlung des Europarats von 2012 und des EMFA dar.

8.3 Ernennung/Entlassung von geschäftsführenden Gremien und Finanzierungsverfahren: europäische Rechtsnormen im Detail

Für die Festlegung geeigneter Verfahren zur Ernennung und Entlassung des geschäftsführenden Gremiums von PSM-Anbietern sowie geeigneter Finanzierungsverfahren ist es wichtig, die zu diesem Zweck einsetzbaren rechtlichen Instrumente im Einzelnen herauszuarbeiten.

Für die Verfahren zur Ernennung und Entlassung des geschäftsführenden Gremiums von PSM-Anbietern (d. h. sowohl des Geschäftsführers als auch der Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums) sehen die europäischen Rechtsnormen Folgendes vor:

- Das Ernennungsverfahren muss transparent, offen, wirksam und nichtdiskriminierend sein.[324] Die Ernennungen dürfen nicht dazu genutzt werden, politischen oder sonstigen Einfluss auf den operativen Betrieb des PSM-Anbieters auszuüben.[325]
- Das Ernennungsverfahren muss auf transparenten, objektiven, nichtdiskriminierenden und verhältnismäßigen Kriterien beruhen, die auf nationaler Ebene vorab festgelegt wurden.[326] Die Kriterien müssen klar und abgegrenzt sein und in direktem Zusammenhang mit der Rolle und dem Auftrag des PSM-Anbieters stehen.[327] Es sind Garantien für politische Ausgewogenheit in der Zusammensetzung des geschäftsführenden Gremiums vorzusehen (z. B. durch die Einbeziehung von Mitgliedern, die von der politischen Opposition ernannt werden, oder durch Schutzvorkehrungen gegen Einmischung der regierenden politischen Partei in die Entscheidungsfindung und die Arbeitsweise des Gremiums).[328]

[324] *EMFA*, Art. 5 Abs. 2.
[325] Europarat, *Empfehlung CM/Rec(2012)1*, op. cit., Rn. 27.
[326] *EMFA*, Art. 5 Abs. 2.
[327] Europarat, *Empfehlung CM/Rec(2012)1*, op. cit., Rn. 27.
[328] *Manole u. a. gegen die Republik Moldau*, op. cit., Rn. 109.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

- Die Dauer der Amtszeit muss ausreichend sein, um die tatsächliche Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Mediendiensteanbieter zu gewährleisten.[329]
- Entscheidungen über die Entlassung vor Ende der Amtszeit müssen hinreichend gerechtfertigt sein, dürfen nur in Ausnahmefällen getroffen werden, wenn die Person die gemäß vorab auf nationaler Ebene festgelegten Kriterien für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Bedingungen nicht mehr erfüllt, und müssen den betroffenen Personen vorab mitgeteilt werden und die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung beinhalten.[330] Meinungsverschiedenheiten zu redaktionellen Standpunkten gehören nicht zu den abgegrenzten und gesetzlich festgelegten Umständen (die eine Verkürzung der Amtszeit rechtfertigen können).[331]

In Bezug auf die Finanzierungsverfahren lässt sich aus den europäischen Rechtsnormen Folgendes ableiten:

- Die Finanzierungsverfahren müssen auf transparenten und objektiven Kriterien beruhen, die vorab festgelegt werden.[332] Das Verfahren zur Festlegung der Höhe der Finanzierung sollte nicht in die redaktionelle Eigenständigkeit des PSM-Anbieters eingreifen: Es darf nicht dazu genutzt werden, redaktionellen Einfluss auszuüben oder die institutionelle Autonomie zu gefährden – beides würde die operative Unabhängigkeit untergraben.[333] Insbesondere sollte die Finanzierung vorzugsweise für mehrere Jahre im Einklang mit dem öffentlich-rechtlichen Auftrag der PSM-Anbieter beschlossen werden und angemessen sein, um das Risiko unzulässiger Einflussnahme in Verbindung mit den jährlichen Haushaltsverhandlungen zu vermeiden.[334]
- Die Finanzierungsverfahren müssen sicherstellen, dass PSM-Anbieter über angemessene, nachhaltige und vorhersehbare finanzielle Mittel verfügen, die der Erfüllung ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags und ihrer Kapazität zur Entwicklung im Rahmen dieses Auftrags entsprechen.[335] PSM-Anbieter werden hinsichtlich der Höhe der zur Erfüllung ihrer Mission und ihrer Ziele erforderlichen Mittel konsultiert, und ihre Standpunkte werden bei der Festlegung der Mittelhöhe berücksichtigt.[336]
- Diese Finanzmittel müssen so beschaffen sein, dass die redaktionelle Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Mediendiensteanbieter gewahrt wird.[337] Mit anderen Worten: Die bereitgestellten Mittel müssen im Hinblick auf die vereinbarte

[329] *EMFA*, Art. 5 Abs. 2.
[330] Ebd.
[331] Europarat, *Empfehlung CM/Rec(2012)1*, op. cit., Rn. 27.
[332] *EMFA*, Art. 5 Abs. 3.
[333] Europarat, *Empfehlung CM/Rec(2012)1*, op. cit., Rn. 26.
[334] *EMFA*, Erwägungsgrund 31. Siehe auch Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), *Opinion on the Amendments to the Constitution of Ukraine Adopted on 8.12.2004, CDL-AD(2005)015* [Stellungnahme zu den am 8.12.2004 verabschiedeten Änderungen der Verfassung der Ukraine], CDL-AD(2005)015, Rn. 12.
[335] Ebd., Art. 5 Abs. 3.
[336] Europarat, *Empfehlung CM/Rec(2012)1*, op. cit., Rn. 26.
[337] *EMFA*, Art. 5 Abs. 3.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Rolle und den Auftrag des PSM-Anbieters angemessen sein und unter anderem eine ausreichende Sicherheit für eine realistische zukünftige Planung bieten.[338]

- Aus EU-spezifischer Sicht können staatliche Finanzmittel für PSM-Anbieter nur dann als mit dem EU-Recht vereinbar betrachtet werden, wenn die mit dem gemeinwirtschaftlichen Auftrag zum Ausdruck gebrachten qualitativen Anforderungen erfüllt werden.[339]

Einige konkrete Punkte, beispielsweise das Vorabentscheidungsersuchen, das das Verfassungsgericht der Slowakischen Republik (*Ústavný súd Slovenskej republiky*) 2026 dem EuGH vorgelegt hat,[340] sind noch offen. Das slowakische Verfassungsgericht hat eine Reihe von Fragen aufgeworfen:

- In Bezug auf das Erfordernis von „wirksamen und nichtdiskriminierenden Verfahren und transparenten, objektiven, nichtdiskriminierenden und verhältnismäßigen Kriterien [...], die [...] vorab festgelegt wurden“ (gemäß Art. 5 Abs. 2 EMFA):
  - Muss das nationale Gesetz die konkreten Kriterien, anhand deren der erfolgreiche Bewerber ausgewählt wird, unmittelbar festlegen, oder reicht es aus, wenn dieses Gesetz lediglich die grundlegenden Qualifikationsanforderungen für potenzielle Bewerber festlegt?[341]
  - Inwieweit müssen Entscheidungen über die Ernennung bzw. Abberufung eines Mitglieds des geschäftsführenden Gremiums oder des Geschäftsführers begründet werden,[342] inwieweit muss das Auswahlverfahren einer gerichtlichen Überprüfung unterliegen,[343] und kann eine gerichtliche Überprüfung von einer anderen Person als einem abgelehnten Bewerber eingeleitet werden?[344]

---

[338] Europarat, *Empfehlung CM/Rec(2012)1*, op. cit., Rn. 26.

[339] *SIC – Sociedade Independente de Comunicação, SA gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, T-442/03, EuGH, 26. Juni 2008, Rn. 211.

[340] *Gruppe von Abgeordneten der Národná rada Slovenskej republiky*, C-107/27, EuGH, 29. Juni 2026.

[341] *EMFA*, Art. 5. Abs. 2 besagt ausdrücklich, dass „*der Geschäftsführer oder die Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums* auf der Grundlage [der oben genannten] *Kriterien ernannt* werden“ (Hervorhebung hinzugefügt). Er sagt nicht, dass *Bewerber* aufgrund der *Qualifikationsanforderungen überprüft* werden sollen.

[342] Art. 5 Abs. 2 des *EMFA* schreibt ausdrücklich vor, dass nur Entscheidungen über eine Entlassung „hinreichend gerechtfertigt“ sein müssen. Darüber hinaus hat der Europarat, wie oben erwähnt, empfohlen, dass die Umstände „abgegrenzt und gesetzlich festgelegt“ sein sollen und dass „Meinungsverschiedenheiten zu redaktionellen Standpunkten von Entscheidungen“ nicht darunterfallen. Vgl. Europarat, *Empfehlung CM/Rec(2012)1*, op. cit., Rn. 27. Eine solche Empfehlung ist für die Ziele des EMFA von Bedeutung: Es sei daran erinnert, dass in Erwägungsgrund 31 des EMFA empfohlen wird, dass die Mitgliedstaaten wirksame rechtliche Schutzvorkehrungen für die unabhängige Arbeitsweise der öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbieter schaffen, „auf der Grundlage der vom Europarat diesbezüglich entwickelten internationalen Standards“ (d. h. einschließlich der Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats und der Rechtsprechung des EGMR).

[343] *EMFA*, Art. 5. Abs. 2 legt zwei unterschiedliche Bedingungen für die Ernennung bzw. Entlassung fest: „transparente, offene, wirksame und nichtdiskriminierende Verfahren“ sowie „transparente, objektive und nichtdiskriminierende [...] Kriterien, die [...] vorab festgelegt wurden“.

[344] Nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen kann jeder, der ein rechtliches Interesse nachweisen kann, eine gerichtliche Überprüfung initiieren.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

- In Bezug auf die Anforderungen bezüglich der „funktionalen Unabhängigkeit“ (gemäß Art. 5 Abs. 1 EMFA) und der „Unabhängigkeit“ (gemäß Art. 5 Abs. 2 EMFA):
    - Sind die Anforderungen an eine solche „Unabhängigkeit“ erfüllt, wenn das nationale Gesetz lediglich eine erschöpfende und eng gefasste Aufzählung unvereinbarer Funktionen enthält, gleichzeitig aber keine Trennung von der Ausübung öffentlicher Gewalt durch eine allgemeine Ausnahme der Unvereinbarkeit auf der Grundlage einer tatsächlichen Beurteilung der Nähe zur Ausübung öffentlicher Gewalt vorsieht?[345]
    - Sind diese Anforderungen erfüllt, wenn das nationale Gesetz dem Kulturminister die Ernennung und Abberufung von vier der neun Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums überträgt, von denen der Minister drei aus dem Kreis der Experten für Medien und audiovisuelle Dienste, Wirtschaft, Recht oder Informationstechnologie ernennt und abberuft, das vierte Mitglied auf Vorschlag des Finanzministers aus dem Kreis der Experten im Bereich Wirtschaft ernannt und abberufen wird und die übrigen fünf Mitglieder vom Parlament mit der absoluten Mehrheit der anwesenden Mitglieder ausgewählt und abberufen werden?[346]

8.4 Analyse von Fallstudien

Vor dem Hintergrund der oben genannten europäischen Standards sollen vier Länder mit spezifischen Merkmalen, nämlich Italien, Ungarn, die Slowakei und die Ukraine, beispielhaft für Fallstudien herangezogen werden.

Italien ist ein großes EU-Land, in dem gegenwärtig eine Reform des PSM-Anbieters vorgenommen wird. Die Slowakei ist ein EU-Land, das ein Mahnschreiben von der Europäischen Kommission erhalten hat. Und Ungarn ist ein EU-Land, dem im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens aufgrund der aktuellen Situation bei seinen PSM-Anbietern ein förmliches Aufforderungsschreiben zugegangen ist. Zusammen mit der Ukraine bilden die drei Länder eine ausgewogene Auswahl an EU-Ländern und einem Nicht-EU-Land.

---

[345] Wie oben erwähnt, heißt es laut Europarat: „Die Kriterien müssen klar und abgegrenzt sein und in direktem Zusammenhang mit der Rolle und dem Auftrag des PSM-Anbieters stehen.“ Vgl. Europarat, *Empfehlung CM/Rec(2012)1*, op. cit., Rn. 27. Diese Empfehlung ist aus denselben Gründen wie oben unter Fußnote 36 für die Ziele des EMFA von Bedeutung.

[346] Ein solches System (das auf einer parlamentarischen Mehrheitsentscheidung basiert) überträgt der Exekutive und der politischen Mehrheit im Parlament die Befugnis, das gesamte Gremium zu ernennen bzw. zu wählen. Dies steht nicht im Einklang mit der oben genannten Aussage des EGMR: „Es sind Garantien für politische Ausgewogenheit in der Zusammensetzung des geschäftsführenden Gremiums vorzusehen (z. B. durch die Einbeziehung von Mitgliedern, die von der politischen Opposition ernannt werden, oder durch Schutzvorkehrungen gegen Einmischung der regierenden politischen Partei in die Entscheidungsfindung und die Arbeitsweise des Gremiums).“ Vgl. *Manole u. a. gegen die Republik Moldau*, op. cit., Rn. 109. Eine solche Aussage ist aus denselben Gründen wie oben unter Fußnote 36 für die Ziele des EMFA von Bedeutung.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

8.4.1 Italien

In Italien besteht der Verwaltungsrat des PSM-Anbieters (RAI-*Radiotelevisione italiana*) aus sieben Mitgliedern.[347]

Zwei der Mitglieder werden von der italienischen Abgeordnetenkammer und zwei vom italienischen Senat im Rahmen einer Abstimmung gewählt, wobei (jedes Parlamentsmitglieds) nur für einen Kandidaten stimmen darf; eine bestimmte Mehrheit ist nicht erforderlich. Zwei werden vom Ministerrat auf Vorschlag des Ministers für Wirtschaft und Finanzen ernannt, und eines wird von der Mitarbeiterversammlung der RAI gewählt.[348] Die von der Abgeordnetenkammer und dem Senat zu bestimmenden Mitglieder des Verwaltungsrats müssen von den beiden Parlamentskammern aus einem Kreis von Personen gewählt werden, die im Rahmen eines Auswahlverfahrens eine Bewerbung eingereicht haben. Die amtliche Ankündigung dieses Verfahrens muss mindestens 60 Tage vor der Wahl auf den Websites der Abgeordnetenkammer, des Senats und der RAI veröffentlicht werden. Die Bewerbungen müssen mindestens 30 Tage vor der Wahl eingereicht und die Lebensläufe auf den oben genannten Websites veröffentlicht werden.[349] Die Verwaltungsratsmitglieder müssen folgenden Anforderungen entsprechen: „Persönlichkeiten von anerkannter Integrität, Reputation und fachlicher Kompetenz sowie bekannter Unabhängigkeit im Handeln, die sich in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Recht, humanistische Kultur oder soziale Kommunikation hervorgetan und dabei umfangreiche Führungserfahrung gesammelt haben".[350] Ihre Amtszeit beträgt drei Jahre; sie können nur einmal wiedergewählt werden.[351]

Über die Entlassung der Mitglieder des Verwaltungsrats wird von der RAI-Versammlung abgestimmt: Sie wird erst wirksam, wenn der Ausschuss, der mit der Abgabe von Empfehlungen und der Überwachung der Tätigkeit der RAI beauftragt ist (*Commissione parlamentare di indirizzo e vigilanza* RAI – CPIV) mit einer Zweidrittelmehrheit dafür stimmt.[352]

Der Vorsitzende des Verwaltungsrats muss eines seiner Mitglieder sein und wird vom Verwaltungsrat selbst ernannt. Die Ernennung ist jedoch nur gültig, wenn der CPIV mit einer Zweidrittelmehrheit eine positive Stellungnahme abgibt.[353]

In beiden Fällen besteht der Grund für die Anwendung der qualifizierten Mehrheit darin, die Oppositionsparteien in eine solche Entscheidung einzubeziehen und zu vermeiden, dass eine positive Stellungnahme ausschließlich von der einfachen Mehrheit abgegeben wird.

---

[347] *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Präsidium des Ministerrats), *Decreto Legislativo, 8 novembre 2021, n. 208* (auf Italienisch) [Gesetzesdekret vom 8. November 2021, Nr. 208], Gesetz über audiovisuelle Mediendienste (TUSMA), in Kraft getreten am 25. Dezember 2021, Art. 63 Abs. 9.
[348] Ebd., Art. 63 Abs. 15.
[349] Ebd., Art. 63 Abs. 16.
[350] Ebd., Art. 63 Abs. 10.
[351] Ebd., Art. 63 Abs. 10.
[352] Ebd., Art. 63 Abs. 18.
[353] Ebd., Art. 63 Abs. 14.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Bestimmte Vorschriften zur Regelung des Ernennungs- bzw. Entlassungsverfahren sind im Vergleich zu den oben genannten Standards gemäß Art. 5 Abs. 2 EMFA kritisch zu betrachten. Erstens: Da die Mehrheit mindestens zwei der vier vom Parlament gewählten Mitglieder bestimmen kann, können die Exekutive (zwei Mitglieder) und die Parlamentsmehrheit (zwei Mitglieder) eine entscheidende Rolle bei der Ernennung bzw. Wahl von vier der insgesamt sieben Mitglieder des Verwaltungsrats spielen.[354] Zweitens: Es ist zwar gesetzlich vorgesehen, dass die Mitglieder des Verwaltungsrats von den beiden Kammern des Parlaments „im Rahmen eines Auswahlverfahrens" gewählt werden müssen, doch ist kein konkretes Auswahlverfahren festgelegt: Die oben genannten Anforderungen gemäß Art. 63 Abs. 10 des Gesetzes über audiovisuelle Mediendienste (*Testo Unico dei servizi di media audiovisivi* – TUSMA) sehen weder eine vergleichende Analyse der Lebensläufe durch das Parlament noch Anhörungen der Kandidaten vor.[355] Drittens: Die Entlassung der Mitglieder des Verwaltungsrats bedarf weder einer Begründung noch einer vorherigen Ankündigung.[356] Der Unabhängigkeit des PSM-Anbieters in Italien wurde im Länderbericht zu Italien, der 2024 vom Zentrum für Pluralismus und Medienfreiheit des Europäischen Hochschulinstituts erstellt wurde, die höchste Risikostufe zugeordnet.[357]

Zudem ist anzumerken, dass die Mehrheitsfraktionen mehr als eineinhalb Jahre lang, das heißt jedes Mal, wenn der CPIV einberufen wurde, um seine Stellungnahme zur Ernennung des Präsidenten der RAI abzugeben, nicht an den Sitzungen des CPIV teilgenommen haben. Dies machte die Ablehnung eines Präferenzkandidaten unmöglich, da gegebenenfalls nicht die für eine solche Stellungnahme erforderlichen zwei Drittel der Stimmen zur Verfügung standen. Am 2. Juli 2026 zogen sich die Mitglieder der Oppositionsfraktionen aus dem CPIV zurück und prangerten dabei die Verzögerungstaktik der Mehrheit an. Sofort taten die Mitglieder der Mehrheitsfraktionen es ihnen gleich und kritisierten die Nichtverfügbarkeit der Opposition, um ihren Präferenzkandidaten zu unterstützen. Diese Pattsituation wurde bislang nicht überwunden.

Der Reformentwurf, der derzeit von einem Ausschuss des italienischen Senats (*Senato della Repubblica*)[358] erörtert wird, ist einigermaßen umstritten.[359] Der Verwaltungsrat würde aus sieben Mitgliedern bestehen: einem von der Mitarbeiterversammlung der RAI

---

[354] Albanesi E., Valastro A., Zaccaria R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione* (auf Italienisch) [Informations- und Kommunikationsrecht]*, Wolters Kluwer,* Mailand, 2025, S. 308.

[355] Ebd., S. 297-298.

[356] Hermanns O., Lacourt A., *Governance and funding of public service media* [Governance und Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien], Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2025, S. 16-17.

[357] Vigevani G.E. et al.**,** *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era. Application of the Media Pluralism Monitor in the European Member States and Candidate Countries in 2023. Country report: Italy* [Monitoring des Medienpluralismus im digitalen Zeitalter. Anwendung des Media Pluralism Monitor in den EU-Mitgliedstaaten und Bewerberländern 2023. Länderbericht: Italien], *Cadmus EUI Research Repository*, Fiesole, 2024, S. 27-34.

[358] Italienischer Senat, *Legislatura 19a - 8a Commissione permanente, Resoc. somm. n. 210, Allegato* (auf Italienisch), Änderungen des konsolidierten Gesetzes über audiovisuelle Mediendienste, gemäß Gesetzesdekret Nr. 208 vom 8. November 2021, 17. September 2025.

[359] Albanesi E., *Il testo unificato sulla riforma della RAI in discussione in Commissione al Senato: uno "specchietto per le allodole" per l'Unione europea?, Le costituzionaliste* (auf Italienisch) [Der derzeit im Senatsausschuss diskutierte konsolidierte RAI-Reformentwurf: eine „Mogelpackung" für die Europäische Union?], *lecostituzionaliste.it,* November 2025; Vigevani G.E. et al.**,** *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era*, op. cit., S. 44.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

gewählten Mitglied sowie drei von der Abgeordnetenkammer (*Camera dei deputati*) und drei vom Senat gewählten Mitgliedern. Die Wahl der drei Mitglieder durch die Abgeordnetenkammer und der drei Mitglieder durch den Senat erfordert jeweils eine Zweidrittelmehrheit. Ab dem dritten Wahlgang wäre jedoch nur noch eine absolute Mehrheit erforderlich: Daher wäre es für die Mehrheit ein Leichtes, sechs Verwaltungsratsmitglieder zu wählen.

Was die Finanzierungsverfahren betrifft, ist zudem anzumerken, dass Haushalts- oder andere Gesetze bisweilen dazu führen, dass hohe Beträge einseitig aus dem RAI-Haushalt abgezogen werden (zuletzt geschehen durch ein Gesetz vom 30. Dezember 2025, Nr. 199). Dies könnte im Hinblick auf Art. 5 Abs. 3 des EMFA, wonach Finanzierungsverfahren auf transparenten und objektiven, vorab festgelegten Kriterien beruhen müssen, zu Problemen führen.

Die Europäische Kommission stellte in ihrem Rechtsstaatlichkeitsbericht 2024 zu Italien fest, dass Italien „sicherstellen sollte, dass Vorschriften oder Mechanismen vorhanden sind, um den öffentlich-rechtlichen Medien eine Finanzierung zu gewähren, die für die Erfüllung ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags angemessen ist und ihre Unabhängigkeit garantiert."[360]

8.4.2 Slowakei

Im Juli 2024 wurde der slowakische PSM-Anbieter „Radio und Fernsehen der Slowakei" (RTVS) gemäß Gesetz Nr. 157 durch das „Slowakische Fernsehen und Radio" (STVR) ersetzt.[361] Wie der slowakische Kulturminister erklärte, erfolgte die Auflösung von RTVS, um dessen Leitung zu ersetzen.[362] Wie oben jedoch bereits erwähnt, gehören Meinungsverschiedenheiten zu redaktionellen Standpunkten oder Entscheidungen nicht zu den Umständen, die eine Verkürzung der Amtszeit rechtfertigen können.

Darüber hinaus wurden in unabhängigen Berichten zwei Sachverhalte im Zusammenhang mit dem slowakischen PSM-Anbieter festgestellt.

Erstens werden alle Mitglieder des Verwaltungsrats des PSM-Anbieters „von der Exekutive (vier vom Kulturministerium ausgewählte Mitglieder) und der Legislative (fünf vom Parlament ausgewählte Mitglieder) ernannt": In der Praxis bedeutet dies, dass „die Regierungskoalition die Ernennungen kontrolliert".[363] In diesem Zusammenhang richtete

[360] Europäische Kommission, *Commission staff working document, 2025 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Italy* [Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Bericht zur Rechtsstaatlichkeit 2025 – Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Italien], SWD(2025) 912 final, S. 2.
[361] Slove-Lex, *Zákon (157/2024 Z. z.) o Slovenskej televízii a rozhlase* (auf Slowakisch) [Gesetz Nr. 157/2024 über den slowakischen Fernseh- und Hörfunk], in Kraft seit dem 1. Juli 2024.
[362] Website „Pravda", *Šimkovičová v Ide o pravdu:RTVS nerozdelíme, ale musíme vymeniť jej vedenie* (auf Slowakisch) [*Šimkovičová in „Ide o pravdu": Wir werden RTVS nicht zerschlagen, aber wir müssen die Führung austauschen*], 6. März 2024.
[363] Urbániková M., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2025. Country report: Slovakia, EUI Centre for Media Pluralism and Media Freedom* [Monitoring des Medienpluralismus in der

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

die Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Věra Jourová, im September 2024 ein Schreiben an die slowakische Kulturministerin, um zu klären, ob die Ernennung der Verwaltungsratsmitglieder durch die Regierung auf transparente, offene, wirksame und nichtdiskriminierende Weise erfolgte, wie es Art. 5 Abs. 2 des EMFA vorschreibt.[364]

Zweitens werden in der Slowakei die Mittel für PSM-Anbieter häufig vom Parlament gekürzt (im Dezember 2023 betrug die Kürzung rund 30 %),[365] eine Praxis, die angesichts der oben genannten europäischen Standards zu Finanzierungsverfahren als Instrument zur Gewährleistung der Unabhängigkeit von PSM-Anbietern problematisch erscheint. Die Finanzierungslage blieb 2025 unverändert.[366]

8.4.3 Ungarn

Im Dezember 2025 richtete die Europäische Kommission ein förmliches Aufforderungsschreiben an Ungarn (INFR(2025)2194), da das Land unter anderem im Zusammenhang mit dem EMFA „Anforderungen in Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Medien nicht nachkommt".[367]

In einem unabhängigen Bericht wurde festgestellt, dass „die Umsetzung von Artikel 5 des EMFA bezüglich der Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien in Ungarn eine erhebliche Kluft zwischen dem rechtlichen Rahmen und der tatsächlichen Praxis offenbart".[368]

In Ungarn besteht das Kuratorium des PSM-Anbieters aus acht Mitgliedern: Sechs davon werden vom Parlament gewählt (drei davon werden von der Regierungsmehrheit und drei von der Opposition vorgeschlagen), zwei weitere – darunter der Vorsitzende des Kuratoriums – werden von der Nationalen Behörde für Medien und Infokommunikation (*Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság* – NMHH) ernannt.[369] Die NMHH ist die Regulierungsbehörde, die den gesamten Mediensektor beaufsichtigt. Der Präsident Ungarns ernennt deren Präsidenten. Die Mitglieder werden vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit gewählt. Da jedoch bis zu den jüngsten Parlamentswahlen am 12. April 2026 eine regierende Zweidrittelmehrheit im Parlament bestand (*Fidesz*), gehören alle fünf Mitglieder des NMHH seit vielen Jahren der Mehrheit an.

Europäischen Union. Ergebnisse des MPM2025. Länderbericht: Slowakei, *EUI*-Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit], *Cadmus EUI Research Repository*, Fiesole, 2025, S. 27.

[364] Europäische Journalistenföderation, *Slovakia: European Commission sends warning letter over public television reform* [Slowakei: Europäische Kommission versendet Mahnschreiben wegen Reform des öffentlich-rechtlichen Fernsehens], 13. September 2024.

[365] Urbániková M., *Monitoring Media Pluralism in the European Union*, op. cit., 2025, S. 27.

[366] Ebd., S. 34.

[367] Europäische Kommission, *Vertragsverletzungsverfahren im Dezember: Wichtigste Beschlüsse*, 11. Dezember 2025.

[368] International Press Institute (IPI) – Forschungszentrum für Medien und Journalismus, *Media Capture Monitoring Report: Hungary* [Monitoringbericht zur Medienvereinnahmung: Ungarn], Wien-London, 2025, S. 14.

[369] Ebd., S. 21.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Zur Finanzierung und zu den Inhalten wurde in demselben unabhängigen Bericht festgestellt, dass „die Regierung über den Fonds zur Unterstützung von Mediendiensten und zur Vermögensverwaltung (*Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap* – MTVA) erheblichen Einfluss auf [diese] ausübt".[370] Der MTVA ist eine staatlich verwaltete Finanzinstitution, die die Finanzierung und die Produktion von Inhalten für alle öffentlich-rechtlichen Medien unter einem Dach bündelt. Eine solche „zentralisierte Kontrolle ermöglicht es der Regierung, erheblichen Einfluss auf die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern produzierten Inhalte auszuüben und so sicherzustellen, dass diese mit den politischen Zielsetzungen der Regierungspartei im Einklang stehen".[371]

Zudem wurden seit der Wahl 2010 über 1 600 Journalisten und Medienfachleute aus den Diensten des PSM-Anbieters entlassen.[372]

Durch solche Vorgehensweisen und unter Ausnutzung des komplexen Systems aus zahlreichen beteiligten Stellen wurde der PSM-Anbieter in Ungarn von der Regierung kontrolliert und dazu missbraucht, Regierungskritiker ins Visier zu nehmen,[373] zumindest bis zum jüngsten Regierungswechsel 2026. Der neue, nach den Parlamentswahlen vom 12. April 2026 ernannte, ungarische Ministerpräsident kündigte Reformen an, um die Unabhängigkeit des PSM-Anbieters wiederherzustellen.

8.4.4 Ukraine

Der ukrainische PSM-Anbieter ist die Aktiengesellschaft *Nationale öffentlich-rechtliche Rundfunkgesellschaft der Ukraine* (Suspilne). Die Unternehmensführung von Suspline unterliegt dem ukrainischen Gesetz Nr. 1227-VII (ukrainisches Mediengesetz – UMG) vom 17. April 2014.[374]

Suspilne wird von einem Vorstand geleitet, der von einem Aufsichtsrat ernannt und beaufsichtigt wird (Art. 12 UMG). Gemäß Artikel 8 des UMG setzt sich der Aufsichtsrat aus je einem Vertreter jeder parlamentarischen Fraktion und Gruppe[375] sowie aus neun Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen zusammen, die in einem besonderen Verfahren ausgewählt werden.

In solches System gewährleistet augenscheinlich nicht die Unabhängigkeit der Aufsichtsratsmitglieder von der parlamentarischen Fraktion oder Gruppe, die sie berufen

---

[370] Ebd., S. 14.
[371] Ebd., S. 15.
[372] Ebd., S. 17.
[373] Bleyer-Simon K. et al., *Monitoring Media Pluralism in the European Union. Results of the MPM2025. Country report: Hungary, EUI Centre for Media Pluralism and Media Freedom* [Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union. Ergebnisse des MPM2025. Länderbericht: Ungarn, *EUI*-Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit], *Cadmus EUI Research Repository*, Fiesole, 2025, S. 8.
[374] Werchowna Rada der Ukraine (ukrainisches Parlament), Gesetz Nr. 1227-VII (Ukrainisches Mediengesetz – UMG) (auf Ukrainisch), 13. Dezember 2022.
375 In der Ukraine ist eine Parlamentsfraktion ein Zusammenschluss von Abgeordneten, die über eine Parteiliste gewählt wurden; eine Parlamentsgruppe ist ein Zusammenschluss von Abgeordneten, die gemeinsame Ansichten teilen, aber keiner Parlamentsfraktion angehören.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

hat. Die Mitglieder des Aufsichtsrats sollten daher vom gesamten Parlament gewählt werden, idealerweise auf der Grundlage einer begrenzten Stimmzahl (um sicherzustellen, dass die Opposition eine angemessene Anzahl von Aufsichtsratsmitgliedern wählen kann).

Das ukrainische System lässt sich im Lichte einiger Bestimmungen der ukrainischen Verfassung erläutern, insbesondere der Abberufung von Volksvertretern durch die politischen Parteien gemäß Art. 81 Abs. 2 Ziff. 6. Allerdings erscheinen derartige Bestimmungen im Hinblick auf den Grundsatz eines freien und unabhängigen parlamentarischen Mandats problematisch, wie die Institutionen des Europarats im Zusammenhang mit der Ukraine feststellten: Die Venedig-Kommission machte geltend, dass Abgeordnete „das *Volk* und nicht ihre Parteien vertreten sollen“,[376] und die Parlamentarische Versammlung des Europarats stellte fest, dass „die Abberufung von Volksvertretern durch die politischen Parteien („imperatives Mandat“) eine Praxis ist, die in einem demokratischen Staat inakzeptabel ist“.[377]

Was die Finanzierung anbelangt, so soll der Staat angemessene Mittel zur Verfügung stellen, für die im Staatshaushalt der Ukraine ein eigener Haushaltsposten vorgesehen ist und die mindestens 0,2 % der Ausgaben des Vorjahreshaushalts ausmacht (Art. 14 Abs. 3 UMG). In der Praxis hängt die Finanzierung jedoch von den jährlichen Haushaltsbeschlüssen ab und liegt tatsächlich unter dem vorgeschriebenen Betrag. Es überrascht nicht, dass ein solches System von der Europäischen Kommission kritisiert wurde, die darauf hinwies, dass die Ukraine „eine angemessene Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters leisten muss, damit die unabhängigen öffentlich-rechtlichen Medien ihre in der ukrainischen Gesetzgebung verankerte Rolle wahrnehmen können, und sicherstellen muss, dass die von öffentlich finanzierten Medien produzierten Inhalte den politischen und gesellschaftlichen Pluralismus der Ukraine widerspiegeln“.[378]

8.5 Fazit

Wie in diesem Kapitel dargelegt, hat die Rolle von PSM-Anbietern bei der Sicherung der Informationsqualität im digitalen Umfeld und im Web 2.0 noch weiter an Bedeutung gewonnen. Insbesondere können PSM-Anbieter eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung von Desinformation und Falschinformationen spielen, da sie öffentlich finanziert werden und keinen Marktdynamiken folgen.

---

376 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), legislative reforms on mass media regulation: the draft law on mass media, the draft law amending the audiovisual media services code, and the draft law amending the law on advertising [Gesetzesreformen zur Regulierung der Massenmedien: Gesetzentwurf über Massenmedien, Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über audiovisuelle Mediendienste und Gesetzentwurf zur Änderung des Werbegesetzes], CDL-AD(2025)027-e, verabschiedet am 14. Mai 2025, CDL-AD(2025)027, Abs. 100.

377 Europarat, Parlamentarische Versammlung, Functioning of democratic institutions in Ukraine, Resolution 1549 (2007) [Funktionsweise der demokratischen Institutionen in der Ukraine, Entschließung 1549 (2007)], 19. April 2007, Rn. 9.

378 Europäische Kommission, Commission staff working document, Ukraine 2025 Report [Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Bericht zur Ukraine 2025], SWD(2025) 759 final, S. 7.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Um die Unabhängigkeit von PSM-Anbietern zu gewährleisten (eine Voraussetzung dafür, dass sie ihre oben genannte Rolle wahrnehmen können), haben die Europäische Union und der Europarat eine Reihe von Rechtsnormen festgelegt, die hier analysiert wurden, insbesondere die Empfehlung des Ministerkomitees von 2012 zur Governance von PSM-Anbietern und den EMFA. Die Analyse hat gezeigt, dass der Rechtsrahmen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit von PSM-Anbietern gemäß diesen Standards zusammengefasst Folgendes leisten muss: Er muss angemessene Verfahren für die Ernennung und Entlassung des geschäftsführenden Gremiums von PSM-Anbietern gewährleisten sowie ihnen angemessene Finanzierungsverfahren zur Verfügung stellen.

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden vier Rechtsordnungen als Fallbeispiele herangezogen: drei EU-Mitgliedstaaten (Italien, Slowakei, Ungarn) und ein Nicht-EU-Land (Ukraine). Gestützt auf die Berichte der Europäischen Kommission, auf Dokumente von Institutionen des Europarats sowie auf unabhängige Berichte hat die Analyse verschiedene Probleme aufgezeigt, mit denen die Mitgliedstaaten derzeit konfrontiert sind.

Die Entscheidung des EuGH zum Vorabentscheidungsersuchen, das 2026 vom Verfassungsgericht der Slowakischen Republik (*Ústavný súd Slovenskej republiky*) vorgelegt wurde, wird zur Klärung einiger dieser Fragen beitragen.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

9. Durchsetzung von Schutzvorkehrungen für Medienpluralismus

Marius Dragomir, Forschungszentrum für Medien und Journalismus (MJRC)

9.1 Der Rahmen: von theoretischen Vorschriften bis zur praktischen Durchsetzung

Schutzvorkehrungen für Medienpluralismus sind nur so stark wie die Mechanismen, mit denen sie durchgesetzt werden. Ein Recht, das nicht verfochten werden kann, eine Transparenzpflicht, die von keiner Behörde überprüft wird, eine Zusammenschlusskontrolle, die von keiner Regulierungsbehörde angewendet wird: alles letztendlich nur Vorschriften auf dem Papier. Die entscheidende Frage für den Medienpluralismus in Europa ist nicht mehr nur, was die Schutzvorkehrungen besagen, sondern ob es Institutionen gibt, die Regierungen, Medieninhaber und Plattformen dazu bringen können, diese zu beachten.

Diese Frage hat durch das Europäische Medienfreiheitsgesetz (*European Media Freedom Act* – EMFA) noch an Schärfe gewonnen. Die längste Zeit ihrer Geschichte stützte sich EU-Politik zu Medienpluralismus auf weiche Koordinierung. Pluralismus wurde weitgehend als Zuständigkeit der Mitgliedstaaten betrachtet; der Besitzstand im audiovisuellen Bereich harmonisierte ausgewählte Fragen und das Bindegewebe zwischen den nationalen Regelungen bestand aus Empfehlungen, Erklärungen und freiwilligen Regulierungsnetzwerken. Der EMFA verändert den rechtlichen Charakter dieser Architektur. Da es sich dabei um eine unmittelbar geltende Verordnung und nicht um eine Richtlinie handelt, die auf nationaler Ebene umgesetzt werden muss, schafft er verbindliche Verpflichtungen, die durch ein neues Europäisches Gremium für Mediendienste (das Mediengremium) sowie durch formelle Kooperationsmechanismen zwischen den nationalen Regulierungsbehörden gestützt werden.[379] Der Schwerpunkt hat sich von einem ermutigenden zu einem verpflichtenden Ansatz verlagert.

Rechtskraft ist jedoch nicht dasselbe wie praktische Wirksamkeit. Monitoringergebnisse zeichnen in diesem Punkt ein einheitliches Bild. Der

[379] *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), *EUR-Lex*, ABl. L 2024/1083. Der EMFA trat am 7. Mai 2024 in Kraft. Die meisten Bestimmungen finden seit dem 8. August 2025 Anwendung; für einige wenige gilt ein anderer Zeitplan, insbesondere für Artikel 20 (Anpassung des Medienangebots an Geräte und Schnittstellen), der ab dem 8. Mai 2027 gilt.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (*Media Pluralism Monitor* – MPM) hat wiederholt gezeigt, dass Gesetze allein ohne unabhängige Institutionen, finanzielle Tragfähigkeit, Transparenz der Eigentumsverhältnisse und eine glaubwürdige Durchsetzung keinen Pluralismus gewährleisten.[380] Der Monitoringbericht zur Medienvereinnahmung (*Media Capture Monitoring Report* – MCMR) gelangt aus der entgegengesetzten Perspektive zu demselben Ergebnis: In den Ländern, in denen Vereinnahmung tief verwurzelt ist, treffen formale rechtliche Garantien auf schwache Regulierungsbehörden, politisierte öffentlich-rechtliche Medien, undurchsichtige öffentliche Finanzierung sowie nur schwer zu durchschauende Eigentumsverhältnisse.[381]

Um diese Diskrepanz zwischen Vorschriften und Ergebnissen geht es im vorliegenden Kapitel. Es wird untersucht, welche Ziele mit den europäischen Schutzvorkehrungen erreicht werden sollen, wo Durchsetzung stattfindet, warum es dabei zwischen den Mitgliedstaaten so große Unterschiede gibt und wie die Plattformwelt ein Rahmenwerk auf die Probe stellt, das ursprünglich für traditionelle Medien konzipiert wurde. Das Kapitel verfolgt daher einen diagnostischen Ansatz. Es geht nicht davon aus, dass ein bestimmter Schutz allein deswegen funktioniert, weil es ihn gibt, sondern untersucht, was geschehen muss, damit Durchsetzung Wirkung entfaltet.

9.2 Die Durchsetzungsarchitektur des EMFA auf EU-Ebene

Der EMFA ist am ehesten als ein Rahmen für Regulierungszusammenarbeit und nicht als zentralisierte Durchsetzungsregelung zu verstehen. Auf der Grundlage seines Kapitels III wurde das Mediengremium eingerichtet, das sich aus nationalen Regulierungsbehörden zusammensetzt und von einem Sekretariat der Europäischen Kommission unterstützt wird. Das Mediengremium tritt an die Stelle der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services* – ERGA) und übernimmt ein umfassenderes Mandat zur Förderung der einheitlichen Anwendung des EMFA und der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie).[382]

---

[380] *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* (CMPF) [Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit], *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union and in Candidate Countries in 2024* [Monitoring des Medienpluralismus im digitalen Zeitalter: Anwendung des Media Pluralism Monitor in der Europäischen Union und in Bewerberländern] (MPM2025), Europäisches Hochschulinstitut, Florenz, 2025; sowie CMPF, *Monitoring Media Pluralism in the European Union: Results of the MPM2026* [Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union: Ergebnisse des MPM2026], *EUI*, Florenz, Juni 2026 (*cmpf.EUI.eu*).

[381] Dragomir M., Zsuzsa D., *Media Capture Monitoring Report: 2025 Overview — Measuring EMFA Compliance* [Monitoringbericht zur Medienvereinnahmung: Überblick 2025 – Messung der Einhaltung des EMFA], *International Press Institute* (IPI) und Forschungszentrum für Medien und Journalismus (MJRC), Dezember 2025. 2025 wurden Bulgarien, Finnland, Griechenland, Polen, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Ungarn untersucht.

[382] *EMFA*, Kapitel III, Art. 8-13. Artikel 8 regelt die Einrichtung des Gremiums, Artikel 9 betrifft dessen Unabhängigkeit und Artikel 11 sieht das Sekretariat der Kommission vor. Das Gremium wurde im Februar 2025 eingesetzt.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Von Bedeutung ist die Art der Befugnisse des Mediengremiums. Es kann die Kommission mit technischem Fachwissen unterstützen, die Zusammenarbeit und den Austausch bewährter Verfahren zwischen nationalen Regulierungsbehörden fördern und Stellungnahmen zu den in der Verordnung genannten Sachverhalten abgeben, darunter grenzüberschreitende Ersuchen, Maßnahmen mit Auswirkungen auf den Binnenmarkt, Zusammenschlüsse auf dem Medienmarkt und strukturierter Dialog mit sehr großen Online-Plattformen (*very large online platforms* – VLOP).[383] Diese Stellungnahmen sind politisch und verwaltungsrechtlich von Bedeutung, stellen jedoch keine verbindlichen Entscheidungen dar. In Erwägungsgrund 27 werden sie zwar als Leitlinien dargestellt, die von der Kommission und den nationalen Behörden berücksichtigt werden können, nicht jedoch als Rechtsakte, die eine Regulierungsbehörde zu einem Kurswechsel zwingen.[384] Dies ist die erste strukturelle Limitierung der EU-Ebene: Die Stelle, die zur Förderung von Konvergenz geschaffen wurde, kann diese nicht selbst verfügen. Die Kommission bleibt weiterhin der Akteur, der bestimmte Verstöße eskalieren kann, unter anderem durch Vertragsverletzungsverfahren; das Mediengremium ist hingegen keine Durchsetzungsbehörde in dem Sinne, wie es die Kommission nach dem Wettbewerbsrecht oder dem Gesetz über digitale Dienste (*Digital Services Act* – DSA) ist. Diese Unterscheidung ist von Bedeutung, da Medienpluralismus häufig nicht durch einen einzelnen schwerwiegenden Verstoß, sondern durch eine Abfolge von Ernennungen, Finanzierungsentscheidungen, Eigentumsübertragungen und Verwaltungsversäumnissen beeinträchtigt wird. Eine Stelle, die zwar Muster erkennen, aber keine Abhilfemaßnahmen erzwingen kann, verbessert möglicherweise die Diagnose, gibt jedoch keine neuen Impulse.

Unterhalb des Mediengremiums befindet sich eine zweite Ebene: die horizontale Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden. Gemäß Artikel 14 kann eine nationale Regulierungsbehörde eine andere um Zusammenarbeit oder Amtshilfe ersuchen. In solchen Ersuchen muss der Zweck angegeben werden. Eine ersuchte Behörde darf sich nur aus wenigen Gründen wie mangelnde Zuständigkeit weigern und muss ansonsten ihr Möglichstes tun, um unverzüglich zu reagieren. Sieht eine Regulierungsbehörde ein ernsthaftes Risiko für die Freiheit, Mediendienste anzubieten oder zu empfangen, oder für die öffentliche Sicherheit, kann sie um beschleunigte Kooperation nachsuchen; in diesem Fall muss die ersuchte Behörde innerhalb von 14 Kalendertagen antworten. Ungelöste Unstimmigkeiten können an das Mediengremium verwiesen werden.[385]

Artikel 15 sieht einen spezifischeren Mechanismus für Video-Sharing-Plattformen vor. Eine Regulierungsbehörde kann die zuständige Regulierungsbehörde eines betreffenden anderen Mitgliedstaats ersuchen, die Verpflichtungen gemäß Artikel 28b der AVMD-Richtlinie gegenüber einer Video-Sharing-Plattform durchzusetzen. Sind die beiden Behörden unterschiedlicher Meinung, kann die Angelegenheit zur Schlichtung und gegebenenfalls zur Abgabe einer Stellungnahme mit Maßnahmenempfehlungen an das

[383] *EMFA*, Art. 13 in Verbindung mit Art. 14, 15, 18, 21, 22 und 23.
[384] *EMFA*, Erwägungsgrund 27 und Art. 13.
[385] *EMFA*, Art. 14, insbesondere Art. 14 Abs. 4-7.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Mediengremium verwiesen werden.[386] Dieser Mechanismus ist wichtig, da er den Medienregulierungsbehörden einen formellen Weg für grenzüberschreitende Fälle im Zusammenhang mit Plattformen eröffnet. Die logische Grundlage bleibt jedoch Kooperation und hängt von der Fähigkeit und der Bereitschaft der Behörde ab, bei der das Ersuchen eingeht.

Der EMFA muss zudem parallel zum DSA wirken, daher ist die Durchsetzung hier bewusst aufgeteilt. Im Rahmen des DSA ist die Aufsicht über sehr große Online-Plattformen und sehr große Online-Suchmaschinen (*very large online search engines* – VLOSE) zentral bei der Europäischen Kommission angesiedelt, während nationale Koordinatoren für digitale Dienste für andere Fragen im Zusammenhang mit Vermittlungsdiensten zuständig sind. Im Rahmen des EMFA hingegen erfolgt die Zusammenarbeit über die Medienregulierungsbehörden und das Mediengremium.[387] In einigen Mitgliedstaaten kann ein und dieselbe Behörde an beiden Verfahren beteiligt sein (z. B. die Regulierungsbehörde für audiovisuelle und digitale Kommunikation (*Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* – ARCOM) in Frankreich sowie die irische Medienkommission (*Coimisiún na Meán*) in Irland). In anderen Ländern sind die DSA- und EMFA-Aufgaben auf verschiedene Stellen aufgeteilt (z. B. die Bundesnetzagentur und die Landesmedienanstalten in Deutschland sowie die Verbraucher- und Marktbehörde (*Autoriteit Consument & Markt* – ACM) und die Medienbehörde (*Commissariaat voor de Media*) in den Niederlanden). Diese Unterscheidung ist von Bedeutung, da ein und derselbe Sachverhalt (z. B. eine Plattformentscheidung, die sich auf die Sichtbarkeit von Nachrichteninhalten auswirkt) sowohl Fragen im Zusammenhang mit dem DSA als auch mit dem EMFA aufwerfen kann. Die Wirksamkeit des Rahmens hängt daher auch von klaren Koordinierungsregelungen auf nationaler Ebene ab, noch bevor die Mechanismen des EMFA zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zum Einsatz kommen.

Die Architektur auf EU-Ebene stärkt somit den Rechtsrahmen, ersetzt jedoch nicht die nationale Durchsetzung. Sie schafft Kanäle, Stellungnahmen, Kooperationspflichten und Eskalationsinstanzen, jedoch keine europäische Medienregulierungsbehörde mit direkten Sanktionsbefugnissen gegenüber Mitgliedstaaten, nationalen Behörden oder Medieneignern.

9.3 Durchsetzung auf nationaler Ebene: Regulierungsbehörden, Umsetzung und Divergenz

Die Durchsetzung erfolgt nach wie vor größtenteils auf nationaler Ebene. Der EMFA stützt sich darauf, dass die nationalen Regulierungsbehörden im Mediengremium vertreten sind, die Medienmärkte überwachen, Kooperationsersuchen bearbeiten und den Pluralismus

[386] *EMFA*, Art. 15 Im Gegensatz zum Mechanismus der beschleunigten Kooperation gemäß Artikel 14 sieht Artikel 15 selbst keine feste Reaktionszeit vor; die Fristen für die ersuchte Behörde und das Schlichtungsverfahren sind in der Geschäftsordnung des Gremiums festzulegen.

[387] *Verordnung (EU) 2022/2065 (Gesetz über digitale Dienste)*, *EUR-Lex*, *ABl. L* 277 vom 27. Oktober 2022, Art. 49-51 sowie 56, 65-66.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

sowie die redaktionelle Unabhängigkeit schützen. Seine Wirksamkeit hängt daher von Bedingungen ab, die innerhalb der EU sehr unterschiedlich sind: Unabhängigkeit, Mittelausstattung, technische Fähigkeit, Zugang zu Daten über Eigentumsverhältnisse und Finanzierung sowie das politische Umfeld, in dem die Regulierungsbehörde tätig ist.[388]

Regulatorische Unabhängigkeit ist die erste Bedingung. Eine Behörde, die in Bezug auf Ernennungen, Haushaltsmittel oder Handlungsspielraum von der Regierung abhängig ist, ist möglicherweise nur begrenzt fähig, die Vorschriften unabhängig anzuwenden, wenn Handeln oder Interessen der Regierung unmittelbar betroffen sind. Der MCMR stellte fest, dass die Unabhängigkeit in den von ihm untersuchten Ländern zwar formal gewährleistet ist, die tatsächliche Unabhängigkeit jedoch häufig durch politisch motivierte Ernennungen, Finanzabhängigkeit und politische Kontrolle beeinträchtigt wird. Finnland war das herausragende Positivbeispiel; Ungarn und die Slowakei befanden sich am anderen Ende des Spektrums.[389] In der Slowakei hat die derzeitige Regierung 2024 den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter RTVS aufgelöst und durch den STVR ersetzt, dessen Vorstand überwiegend aus von der Regierung ernannten Mitgliedern besteht; als der Vorsitzende der Medienregulierungsbehörde Anfang 2026 abgesetzt wurde, warnte das Mediengremium, dass die Umstände „systemische Risiken" für ihre Unabhängigkeit darstellen, und das Land trat gemäß dem EMFA in einen Dialog zur Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens mit der Kommission ein.[390]

Die zweite Bedingung sind Informationen. Regulierungsbehörden benötigen zuverlässige Eigentümerverzeichnisse, Daten zu wirtschaftlichen Eigentümern, Publikumsdaten, Daten zu öffentlichen Fördermitteln, Informationen über staatliche Werbung und in zunehmendem Maße auch Informationen über Plattformverbreitung. Ohne diese Daten werden Prüfungen von Zusammenschlüssen zur reinen Formalie und Transparenzpflichten zu bloßen Absichtserklärungen. Aus diesem Grund sind die Bestimmungen des EMFA zur Eigentumstransparenz kein nebensächliches Detail, sondern

[388] *EMFA*, Art. 7 und Art. 8-13.

[389] Bei Ungarn ist eine zeitliche Einordnung erforderlich. In diesem Kapitel wird das Land als das deutlichste Negativbeispiel für das Modell der Medienvereinnahmung herangezogen, das unter Viktor Orbán und seiner Fidesz-Partei zwischen 2010 und den Parlamentswahlen im April 2026 gefestigt wurde. Diese Wahlen beendeten Orbáns 16-jährige Amtszeit und könnten den Kurs des Landes verändern. Sie führen nicht automatisch dazu, dass die in der vorausgegangenen Zeit geschaffene institutionelle Architektur zurückgebaut wird: Die Regulierungsbehörde, die öffentlich-rechtlichen Medien, der staatliche Werbeapparat, die Eigentumskonzentration und die Abhängigkeitsnetzwerke erfordern nach wie vor Reformen. Ungarn sollte daher hier als negatives Beispiel für den Zeitraum 2010–2026 und als Testfall dafür verstanden werden, ob eine Regierung nach 2026 die vereinnahmten Durchsetzungsstrukturen auflösen kann, anstatt sie zu übernehmen (mehr dazu in Dragomir M., Zsuzsa D., *Media Capture Monitoring Report: 2025 Overview — Measuring EMFA Compliance*, op. cit.).

[390] Zur RTVS/STVR-Reform siehe Hanák P., *Media Capture Monitoring Report: 2025 Overview — Measuring EMFA Compliance* [Monitoringbericht zur Medienvereinnahmung: Überblick 2025 – Messung der Einhaltung des EMFA], Forschungszentrum für Medien und Journalismus, zur Absetzung des Vorsitzenden der Regulierungsbehörde und zur Reaktion des Mediengremiums sowie zum anschließenden Dialog zur Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens, *Media Freedom Rapid Response*, *Slovakia: Bill on media regulatory restructuring and public media layoffs a crucial test for EMFA* [Slowakei: Gesetzentwurf zur Umstrukturierung der Medienregulierung und Entlassungen bei den öffentlich-rechtlichen Medien als entscheidender Test für den EMFA], 2. April 2026.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Teil des Durchsetzungsmechanismus selbst: Eine Regulierungsbehörde kann keinen Markt untersuchen, den sie nicht einsehen kann.

Die Folgen einer mangelhaften Durchsetzung zeigen sich am deutlichsten bei staatlicher Werbung und den öffentlich-rechtlichen Medien. Artikel 25 des EMFA schreibt vor, dass öffentliche Mittel, die für staatliche Werbung und damit verbundene Liefer- oder Dienstleistungsaufträge ausgegeben werden, nach transparenten, objektiven, verhältnismäßigen und nicht-diskriminierenden Kriterien vergeben werden müssen. In der Praxis stellte der MCMR fest, dass die untersuchten Länder mit Ausnahme von Finnland keine vollständig transparenten und nicht-diskriminierenden Systeme für die Zuweisung öffentlicher Mittel für staatliche Werbung eingerichtet hatten. Staatliche Werbung wird zu einem Instrument der Vereinnahmung, wenn öffentliche Gelder dazu verwendet werden, regierungsfreundliche Medien zu belohnen, kritische zu bestrafen oder einen loyalen Medienblock zu stützen, den der Markt sonst nicht tragen würde. In der Slowakei drohte Ministerpräsident Robert Fico öffentlich damit, die staatlichen Werbeaufträge für den meistgesehenen kommerziellen Fernsehsender des Landes Markíza zu überprüfen, sofern dieser seine kritische Berichterstattung über die Regierung nicht ändere – ein anschauliches Beispiel dafür, wie Werbebudgets selbst gegenüber privaten Medien als Druckmittel eingesetzt werden können.[391]

Öffentlich-rechtliche Medien stehen vor einem damit verbundenen Problem. Artikel 5 des EMFA verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass öffentlich-rechtliche Medienanbieter redaktionell und funktional unabhängig sind und dass die Verfahren zu ihrer Finanzierung auf vorab festgelegten transparenten und objektiven Kriterien beruhen, damit die Finanzierung angemessen, nachhaltig und vorhersehbar ist. Die Nichteinhaltung dieser Bedingungen kann zwei Formen annehmen. Einige Rundfunkveranstalter sind chronisch unterfinanziert und daher nicht in der Lage, ihren Auftrag zu erfüllen. Andere erhalten politisch motivierte Unterstützung, die statt des öffentlich-rechtlichen Auftrags eher Regierungsberichterstattung stärkt. Die materiell-rechtlichen Vorschriften sind in beiden Fällen eindeutig; was fehlt, sind Befugnisse, Verfahren und Sanktionen, die erforderlich sind, um ihnen Wirkung zu verschaffen.[392]

Unmittelbare Anwendbarkeit beseitigt keine Divergenzen auf nationaler Ebene. Eine Verordnung muss nicht in derselben Weise umgesetzt werden wie eine Richtlinie, die nationalen Gesetze, Institutionen und Verfahren müssen dennoch angepasst werden. Die Fakten zeigen ein breites Spektrum: an einigen Stellen eine nahezu vollständige Angleichung, an anderen eine teilweise Anpassung, in mehreren Fällen legislative Schwerfälligkeit und schließlich eine formelle rechtliche Anfechtung durch Ungarn, das im Juli 2024 vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage auf Nichtigerklärung wesentlicher Teile des EMFA eingereicht hat.[393]

---

[391] *EMFA*, Art. 25; Dragomir M., Zsuzsa D., *Media Capture Monitoring Report: 2025 Overview — Measuring EMFA Compliance*, op. cit.

[392] *EMFA*, Art. 5, insbesondere Art. 5 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 3. Siehe auch O. Hermanns und A. Lacourt, *Governance and Funding of Public Service Media* [Governance und Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien], Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2025.

[393] Rechtssache C-486/24, *Ungarn gegen das Europäische Parlament und den Rat*, Klage eingereicht am 10. Juli 2024, gestützt auf Artikel 114 AEUV und unter Berufung auf die nationale Souveränität. Siehe *cmpf.EUI.eu*.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Der Bereich Zusammenschlüsse zeigt die Lücke in Miniatur. Artikel 22 des EMFA verpflichtet die Mitgliedstaaten, in ihrem nationalen Recht eine Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt vorzusehen, die voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit haben. Der MPM 2026 stellte fest, dass im Bewertungszeitraum 2025 nur vier Mitgliedstaaten über Vorschriften und Verfahren verfügten, die eine gesonderte Bewertung von Medienfusionen unter dem Gesichtspunkt des Pluralismus ermöglichten und dass diese nicht immer vollständig mit Artikel 22 im Einklang standen. In 16 Mitgliedstaaten wurden Medienfusionen ausschließlich nach den wirtschaftlichen Kriterien des Wettbewerbsrechts bewertet, während es in den übrigen sieben zwar spezielle Verfahren gab, diese jedoch weitgehend auf den audiovisuellen Sektor beschränkt waren.[394]

Der ungarische „Blikk"-Fall zeigt, was diese Lücke in der Praxis bedeutet. Am 31. Oktober 2025 ging das ungarische Portfolio von Ringier, darunter die meistgelesene Boulevardzeitung des Landes „Blikk" sowie deren Online-Ausgabe, an die Fidesz-nahe Indamedia-Gruppe über, die bereits Eigentümerin des führenden Nachrichtenportals „Index" war. Zu der Zeit hatte sich der Markt strukturell verändert: Das *Reuters Institute for the Study of Journalism* berichtet, dass die Zahl der ausländischen Medienunternehmen in Ungarn von 57 im Jahr 2010 auf 17 im April 2026 gesunken ist. Da auf nationaler Ebene keine Pluralismusbewertung durchgeführt wurde, schaltete sich das Mediengremium ein: Am 10. April 2026 kam es in seiner allerersten Stellungnahme und bei der ersten Ausübung seiner Initiativbefugnis gemäß Artikel 23 des EMFA zu dem Schluss, dass der Zusammenschluss Risiken für den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit darstelle und wahrscheinlich Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben werde. Die Stellungnahme ist gerade deshalb aufschlussreich, weil sie nicht bindend ist und erst nach Abschluss der Transaktion abgegeben wurde. Mit anderen Worten: Das System funktionierte zwar wie vorgesehen, konnte die Transaktion aber dennoch nicht verhindern.[395]

In einem Binnenmarkt, in dem Medienkonzerne und Plattformen grenzüberschreitend tätig sind, schafft eine uneinheitliche Durchsetzung Anreize für Regulierungsarbitrage. Unternehmen könnten dazu neigen, sich an weniger strengen nationalen Regelungen zu orientieren oder sich auf solche zu stützen, Regierungen könnten auf die formale Einhaltung der Vorschriften verweisen, während die für die Rechtsdurchsetzung zuständigen Institutionen weiterhin schwach sind, und die Glaubwürdigkeit des Regelwerks könnte durch erhebliche Unterschiede bei der nationalen

[394] Blagojev T. et al. *Monitoring Media Pluralism in the European Union: Results of the MPM2026*, [Monitoring des Medienpluralismus in der Europäischen Union: Ergebnisse des MPM2026] Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit, Europäisches Hochschulinstitut, Juni 2026, S. 58-59, DOI: 10.2870/3260290.

[395] Zu dieser Transaktion siehe Reuters Institute, *Digital News Report 2026: Ungarn*, sowie K. Cseres und A.-C. Ciusca, *Die Chance der EU, die Vereinnahmung der Medien einzudämmen: Die Übernahme von Blikk in Ungarn*, Verfassungsblog, 11. Dezember 2025. Zur Stellungnahme siehe das Europäische Gremium für Mediendienste, Stellungnahme gemäß Art. 23 Abs. 1 EMFA zum Erwerb der Ringier Hungary Kft. durch Indamedia Network Zrt.: Website des Mediengremiums, Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien, *Media Board: acquisition of Ringier Hungary by Indamedia poses risks to media pluralism and editorial independence*, [Mediengremium: Die Übernahme von Ringier Ungarn durch Indamedia birgt Risiken für den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit], Pressemitteilung, 10. April 2026. In der Stellungnahme wird auf das Fehlen einer nationalen Bewertung gemäß Art. 22 Abs. 1 und 2 hingewiesen.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Durchsetzung beschädigt werden. Das Mediengremium wurde gegründet, um Konvergenz zu fördern, doch die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass eine größere Einheitlichkeit nur durch eine nachhaltige Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden erreicht werden kann, insbesondere solange die Durchsetzungsbefugnisse auf verschiedene Rechtsordnungen verteilt sind.

9.4 Plattformen, die redaktionelle Kontrolle ausüben

Plattformen sind heute die zentralen Torwächter für den Zugang zu Nachrichten, passen jedoch nicht in ein Konzept des Medienpluralismus, das auf Rundfunkveranstalter und die Presse ausgerichtet ist. Der EMFA begegnet dieser Herausforderung auf zweierlei Weise. Er stellt zum einen fest, dass eine Plattform unter bestimmten Umständen auch als Mediendiensteanbieter fungieren kann. Zum anderen schafft er einen qualifizierten verfahrensrechtlichen Schutz für Medieninhalte auf sehr großen Online-Plattformen. Beide Ansätze sind wichtig, aber auch schwer durchzusetzen.

Die erste Schwierigkeit liegt in der Klassifizierung. In Erwägungsgrund 11 des EMFA wird klargestellt, dass nutzergenerierte Inhalte und Plattformen als solche von der Definition eines Mediendiensteanbieters ausgenommen sind. Es heißt dort jedoch auch, dass ein Anbieter einer Video-Sharing-Plattform oder einer anderen Plattform hinsichtlich von ihm angebotener redaktioneller Inhalte unter diese Definition fallen kann, sofern er die redaktionelle Verantwortung für diese Inhalte wahrnimmt. Das Ergebnis ist eine doppelte Einstufung: Ein und dasselbe Unternehmen kann sowohl eine VLOP im Sinne des DSA als auch – für einen Teil seiner Tätigkeit – ein Mediendiensteanbieter im Sinne des EMFA sein.[396]

Diese doppelte Einstufung bestimmt, wer was durchsetzt. Die Hosting-Tätigkeiten einer Plattform, ihre Empfehlungssysteme und ihre Pflichten im Zusammenhang mit systemischen Risiken fallen in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich des DSA, wobei die Kommission die VLOP und VLOSE beaufsichtigt und die nationalen Koordinatoren für digitale Dienste (*Digital Services Coordinator* – DSC) für die Umsetzung des umfassenderen Rahmens für Vermittler zuständig sind. Die redaktionelle Tätigkeit einer Plattform, sofern vorhanden, fällt unter den Medienrahmen, der von den nationalen Medienregulierungsbehörden verwaltet und über das Mediengremium koordiniert wird.[397] Die Abgrenzung ist nicht immer eindeutig. Die Entscheidung, Inhalte zu kennzeichnen, herabzustufen oder zu entfernen, kann als Durchsetzung der Nutzungsbedingungen, als Risikominderung im Sinne des DSA, als redaktionelle Priorisierung oder als eine Kombination aus allen dreien dargestellt werden. Das Gesetz gibt den Regulierungsbehörden Kategorien vor, während Plattformen über integrierte Systeme tätig sind.

---

[396] EMFA, Erwägungsgrund 11 und Art. 2. Siehe auch Cappello M. (Hrsg.), *Durchsetzung von Regeln zu illegalen Inhalten und Desinformation online*, IRIS, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2025

[397] *DSA*, Art. 49-51 und 56, 65-66; Cappello (Hrsg.), ebd.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Die zweite Schwierigkeit betrifft Artikel 18 des EMFA. Zum ersten Mal im EU-Recht genießen die Inhalte von Mediendiensteanbietern auf VLOP einen speziellen verfahrensrechtlichen Schutz vor bestimmten Moderationsentscheidungen.

Der Mechanismus umfasst drei Teile:

Erstens müssen VLOP eine Funktion bereitstellen, die es einem Empfänger ihres Dienstes ermöglicht, zu erklären, dass er ein Mediendiensteanbieter ist, dass er von Mitgliedstaaten, politischen Parteien und Drittländern redaktionell unabhängig ist, einer behördlichen Aufsicht oder einem anerkannten Ko- oder Selbstregulierungsmechanismus unterliegt und keine KI-generierten Inhalte ohne menschliche Überprüfung oder redaktionelle Kontrolle bereitstellt. Die erklärten Informationen müssen mit Ausnahme interner Kontaktdaten auf der Schnittstelle der Plattform öffentlich zugänglich gemacht werden.[398]

Zweitens muss die VLOP, bevor sie die Sichtbarkeit von Inhalten, die von einem erklärten Mediendiensteanbieter bereitgestellt werden, aufgrund von Verstößen gegen die allgemeinen Geschäftsbedingungen aussetzt oder einschränkt, eine Begründung abgeben und dem Anbieter grundsätzlich eine Frist von 24 Stunden zur Stellungnahme einräumen, bevor die Einschränkung wirksam wird. Die Schutzvorkehrung ist eher verfahrensrechtlicher als absoluter Natur und bewahrt Medienanbieter nicht grundsätzlich vor Moderation.[399]

Drittens müssen Beschwerden, die von Mediendiensteanbietern über das interne Beschwerdesystem der Plattform eingereicht werden, vorrangig und unverzüglich bearbeitet werden. Der Anbieter kann durch eine zu diesem Zweck benannte Stelle vertreten werden. Sollten Streitigkeiten fortbestehen, sieht der Rahmen einen Dialog zwischen der Plattform und dem Anbieter vor und ermöglicht auf Antrag des Anbieters eine Stellungnahme des Mediengremiums zum Ergebnis dieses Dialogs.[400]

Der gesamte Mechanismus hängt von der Zuverlässigkeit der Selbsterklärung ab. Daher sind die Leitlinien der Europäischen Kommission zur Funktion für die Abgabe von Erklärungen von 2026 von Bedeutung. Sie führen aus, dass die Funktion gut sichtbar, leicht auffindbar, benutzerfreundlich und leicht zugänglich sein und es den Anbietern ermöglichen sollte, die in Artikel 18 festgelegten Erklärungen abzugeben, anstatt sie zu verpflichten, ein separates, von der Plattform konzipiertes Berechtigungsverfahren zu durchlaufen. Bestehen begründete Zweifel daran, dass ein Anbieter einer behördlichen Aufsicht unterliegt oder daran, dass er sich an einen anerkannten Ko- oder Selbstregulierungsmechanismus hält, sollte die Plattform eine Bestätigung bei der zuständigen Regulierungsbehörde oder -stelle einholen. Die Leitlinien befassen sich darüber hinaus mit dem Risiko eines möglichen Missbrauchs, insbesondere durch Anbieter, die systematisch Desinformation, Informationsmanipulation oder Einmischung betreiben, einschließlich Anbieter, die von bestimmten Drittländern kontrolliert werden; qualifizierte zivilgesellschaftliche und Faktenprüfungsorganisationen können mögliche Verstöße zum Zwecke der Überprüfung melden. Gleichzeitig sollten diese Überprüfungen legitime Anbieter nicht allein deshalb ausschließen, weil sie in weniger institutionalisierten Formen

[398] *EMFA*, Art. 18 Abs. 1-2.
[399] *EMFA*, Art. 18 Ab. 4, erster Unterabsatz.
[400] *EMFA*, Art. 18, Abs. 5-7.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

tätig sind, nicht in einem öffentlich zugänglichen Register aufgeführt sind oder keine zusätzlichen Nachweise vorlegen können. In den Leitlinien wird anerkannt, dass zu den Mediendiensteanbietern auch Freischaffende gehören können, und es wird festgelegt, dass das Fehlen optionaler Nachweise weder dazu führen darf, dass eine Erklärung als unvollständig gilt, noch einen Grund für deren Ablehnung darstellen darf.[401]

Die entscheidende Abgrenzung liegt an der Schnittstelle zum DSA. Die in Artikel 18 vorgesehene Schutzklausel bezüglich der vorherigen Benachrichtigung gilt nur, wenn die VLOP auf der Grundlage ihrer eigenen allgemeinen Geschäftsbedingungen handelt. Sie gilt nicht, wenn die Plattform im Rahmen ihrer Verpflichtungen nach Unionsrecht in Bezug auf rechtswidrige Inhalte, gemäß Artikel 28b der AVMD-Richtlinie oder gemäß den Bestimmungen des DSA zum Schutz Minderjähriger, zur Bewertung systemischer Risiken und zur Minderung systemischer Risiken handelt.[402]

Diese Ausnahmeregelung ist notwendig, schafft gleichzeitig jedoch das größte Problem bei der Durchsetzung. Bei einer zu weit gefassten Auslegung könnte die Ausnahme für systemische Risiken die Medienschutzklausel aushebeln: Eine Plattform könnte Medieninhalte einschränken und diese Entscheidung als Risikominderung und nicht als Durchsetzung allgemeiner Geschäftsbedingungen darstellen. Wird sie zu eng ausgelegt, könnte sie Maßnahmen gegen tatsächlich schädliche Inhalte, die in medialer Form dargeboten werden, verlangsamen. Das Risiko ist doppelter Natur: übermäßige Entfernung, die den Zugang zu seriösem Journalismus schmälert, und unzureichende Entfernung schädlicher als Journalismus daherkommende Inhalte.

Im Hinblick auf den Pluralismus ist dies keine zweitrangige Frage. Wenn eine Plattform entscheidet, ob eine Nachricht angezeigt, herabgestuft, gekennzeichnet oder entfernt wird, bestimmt sie damit nicht nur den Umgang mit einem einzelnen Inhalt, sondern auch die Auffindbarkeit von Journalismus im Informationsraum. Die Grundrechte, um die es hier geht, sind Meinungsfreiheit, Medienfreiheit und der freie Zugang zu vielfältigen Informationsquellen. Die operative Wirklichkeit zeichnet sich durch schnell getroffene private Entscheidungen in großem Umfang aus.

Hier sollte die Nutzerdimension nicht vernachlässigt werden. Artikel 18 des EMFA wurde aus der Perspektive der Medienanbieter verfasst, doch die Folgen für den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu vielfältigen Informationen sind auch für das Publikum spürbar. Wenn das Empfehlungssystem einer Plattform bestimmte seriöse Nachrichtenquellen systematisch herabstuft, erfahren Nutzer möglicherweise nie, was sie nicht gesehen haben. Sichtbarkeit, Herausstellung und Auffindbarkeit sind daher Punkte, die für Pluralismus und nicht nur für Inhaltsmoderation von Bedeutung sind. In der Rundfunkwelt hatten Regulierungsbehörden Einblick in Programmangebote, Lizenzen und Eigentumsverhältnisse. In der Plattformwelt sind die relevanten Entscheidungen teilweise in Ranking-Systemen, langwierigen Durchsetzungsprozessen von Richtlinien und

[401] Europäische Kommission, *Guidelines on the implementation of the declaration functionality for media service providers pursuant to Article 18(1) of Regulation (EU) 2024/1083* [Leitlinien zur Implementierung der Funktion für die Abgabe von Erklärungen für Mediendiensteanbieter gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2024/1083], C/2026/901, 6. Februar 2026; *EMFA*, Art. 18 Abs. 1, letzter Unterabsatz.

[402] *EMFA*, Art. 18 Abs. 4, letzter Unterabsatz, unter Verweis auf Art. 28, 34 und 35 *DSA*, Art. 28b *AVMD-Richtlinie* und sonstige Verpflichtungen nach Unionsrecht in Bezug auf rechtswidrige Inhalte.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Workflows zur Risikominderung verborgen. Wenn die Durchsetzung diese Ebene nicht erreicht, ist sie möglicherweise nicht dort wirksam, wo Pluralismus derzeit geprägt wird.

Auch die Abhilfemaßnahmen sind überwiegend verfahrensrechtlicher Natur: Begründung, Recht auf Stellungnahme, vorrangige Bearbeitung von Beschwerden, Dialog sowie eine mögliche unverbindliche Stellungnahme des Mediengremiums.[403] Dies sind Verbesserungen gegenüber dem bisherigen „Entfernen-und-Benachrichtigen"-Modell, bei dem Medieninhalte ohne nähere Erklärung verschwinden konnten. Allerdings besteht kein verbindlicher Anspruch auf Wiederherstellung, und es wird keine zentrale Behörde geschaffen, die schnell entscheiden könnte, ob eine Plattform die DSA-Ausnahme zu Unrecht genutzt hat, um die EMFA-Schutzklausel zu umgehen. Artikel 18 des EMFA wird daher nur dann funktionieren, wenn die Abgrenzung zwischen allgemeinen Geschäftsbedingungen und systemischen Risiken konsequent überwacht wird; genau diese Art von Abgrenzung ist es, die im Rahmen einer auf Zusammenarbeit basierenden Durchsetzung nur schwer umzusetzen ist.

9.5 Durchsetzungsmodelle im weiteren europäischen Rahmen

Der EMFA ist nicht das einzige im europäischen Recht verfügbare Durchsetzungsmodell. Der weitere Rahmen bietet mehrere Vorlagen, die jeweils für den Medienpluralismus nützlich sind, von denen jedoch keine für sich allein ausreicht.

Das auf dem Papier wirksamste Modell ist die mit Geldbußen unterlegte behördliche Aufsicht. Das DSA verleiht der Europäischen Kommission Ermittlungs- und Sanktionsbefugnisse gegenüber VLOP und VLOSE, wobei die Geldbußen bis zu sechs Prozent des weltweiten Jahresumsatzes betragen können. Auch im Wettbewerbs- und Datenschutzrecht kommen umsatzabhängige Sanktionen zum Einsatz.[404] Der Vorteil eines solchen Modells liegt in der Abschreckung. Der Nachteil für den Pluralismus besteht darin, dass Geldbußen am besten dort wirken, wo der Verstoß abgrenzbar und zuordenbar ist. Die langsame Erosion der Vielfalt an Standpunkten, die Vereinnahmung einer Regulierungsbehörde oder die politische Verteilung öffentlicher Mittel lassen sich nur schwer als einzelne sanktionierbare Handlung darstellen.

Ein zweites Modell stellt die Koregulierung durch Kodizes dar. Die AVMD-Richtlinie erkennt Ko- und Selbstregulierung an, und der EU-Kodex zur Bekämpfung von Desinformation wurde als Verhaltenskodex in den DSA-Rahmen integriert. Dieses Modell bietet Flexibilität und Branchenakzeptanz, insbesondere in schnelllebigen Plattformumgebungen.[405] Seine Schwäche liegt jedoch in der Durchsetzbarkeit. Kodizes können gut funktionieren, wenn die beteiligten Akteure bereit sind, ihre Verpflichtungen

[403] *EMFA*, Art. 18, Abs. 4-7, Erwägungsgrund 27.
[404] *DSA*, Art. 74 Abs. 1; Verordnung (EG) Nr. 1/2003, Art. 23; Verordnung (EU) 2016/679 (DSGVO), Art. 83.
[405] *AVMD-Richtlinie*, Art, 4a; Website der Europäischen Kommission, *Kommission billigt Aufnahme des freiwilligen Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation in das Gesetz über digitale Dienste*, Pressemitteilung, 13. Februar 2026.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

einzuhalten; sie sind jedoch weniger wirksam, wenn die Einhaltung dieser Verpflichtungen im Widerspruch zu den wirtschaftlichen, politischen oder strategischen Interessen eines Akteurs steht oder wenn der Staat selbst den Druck ausübt.

Ein drittes und vom EMFA bevorzugtes Modell ist die strukturierte Zusammenarbeit. Es achtet die nationalen Zuständigkeiten und schafft Möglichkeiten zur Konvergenz. Zusammenarbeit bedeutet jedoch nicht Entscheidung: Sie kann zwar das Problem aufzeigen, Informationen austauschen und eine Stellungnahme hervorbringen, kann allein jedoch keine vereinnahmte Regulierungsbehörde oder widerstrebende Regierung zum Handeln zwingen.

Ein viertes Modell stützt sich auf Gerichte und verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen. Die Anti-SLAPP-Richtlinie sieht Vorgehensweisen wie eine frühzeitige Abweisung offensichtlich unbegründeter Klagen, Sicherheitsleistungen für Prozesskosten, Kostenverlagerung sowie Sanktionen gegen missbräuchliche Verfahren vor. Dieses Modell bietet einen umfassenden Rechtsschutz und hat einen wichtigen Vorteil: Gerichte können Rechtsmittel einräumen, wenn Regulierungsbehörden kompromittiert sind.[406] Der Nachteil dieses Modells besteht darin dass es reaktiv ist: Es schützt den Journalisten oder das Medienunternehmen, nachdem bereits Druck ausgeübt wurde, führt jedoch nicht zu einer Umstrukturierung eines unter Druck geratenen Marktes.

Ein fünftes Modell ist eine Vertragsverletzungsklage der Europäischen Kommission. Es ist langsamer als eine direkte behördliche Durchsetzung und kann keine nationalen Regulierungsbehörden ersetzen, hat aber einen Vorteil: Es geht das Versagen eines Mitgliedstaates als solches an. Wenn eine Regierung eine nicht unabhängige Behörde einrichtet, staatliche Werbeaufträge diskriminierend vergibt oder sich weigert, einen Pluralismus-Test einzuführen, handelt es sich nicht lediglich um Marktverhalten, sondern um eine Nichteinhaltung staatlicher Verpflichtungen. Vertragsverletzungsverfahren sind daher als Sicherheitsnetz unverzichtbar, auch wenn sie politisch kostspielig und verfahrensrechtlich langwierig sind.

Ein sechstes Modell ist die Überprüfung von Wettbewerb und staatlichen Beihilfen. Sie gehört zu den am häufigsten angewendeten Durchsetzungsbefugnissen der Europäischen Kommission und kann bei Medienzusammenschlüssen, diskriminierenden öffentlichen Ausgaben und der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien eine Rolle spielen.[407] Sie ist jedoch kein Ersatz für die Durchsetzung von Medienpluralismus. Das Wettbewerbsrecht ist auf wirtschaftliche Auswirkungen ausgerichtet, das Beihilferecht auf Wettbewerbsverzerrungen, während Pluralismus eine demokratische Bewertung erfordert: Dabei geht es nicht nur darum, ob ein Markt weiterhin auf Wettbewerb beruht, sondern auch darum, ob die Bürgerinnen und Bürger weiterhin Zugang zu vielfältigen und

---

[406] *Richtlinie (EU) 2024/1069* über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren, *EUR-Lex*, ABl. L 2024/1069, 11. April 2024, insbes. Art. 10, 11, 14 und 15; Europarat, *Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2024)2* on countering the use of SLAPPs [Empfehlung CM/Rec(2024)2 des Ministerkomitees zur Bekämpfung der Nutzung von SLAPP], angenommen am 5. April 2024.

[407] Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (EG-Fusionskontrollverordnung) *EUR-Lex,* ABl. L 24 Art. 101-102 und 107-109 AEUV.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

unabhängigen Informationsquellen haben. Aus diesem Grund sieht Artikel 22 des EMFA neben der üblichen Fusionskontrolle eine eigene Bewertung des Medienpluralismus vor, anstatt diese Aufgabe allein dem Wettbewerbsrecht zu überlassen.[408]

Die Lehre aus diesen Modellen ist, dass ein praktikables Durchsetzungskonzept für Medienpluralismus auf einem gemischten Ansatz beruhen muss. Es bedarf verwaltungsrechtlicher Sanktionen, wenn die Pflichten klar sind, gerichtlicher Schutzvorkehrungen, wenn Rechte verletzt werden, Wettbewerbs- und Beihilferegelungen, wenn es zu Markt- und Finanzierungsverzerrungen kommt, Vertragsverletzungsklagen, wenn ein Mitgliedstaat selbst das Problem darstellt, und einer strukturierten Zusammenarbeit, wenn grenzüberschreitende Koordinierung unvermeidbar ist. Letztendlich geht es nicht darum, welches Modell sich durchsetzt, sondern welche Kombination dem Schaden am effektivsten entgegenwirkt.

9.6 Fazit: Bedingungen für eine wirksame Durchsetzung

Mit dem EMFA hat sich der rechtliche Status der Schutzvorkehrungen für Medienpluralismus geändert. An der tatsächlichen Lage vor Ort hat dies jedoch noch nichts geändert. Europa hat sich von unverbindlicher Koordinierung hin zu verbindlichen Verpflichtungen entwickelt, doch diese Verpflichtungen beruhen nach wie vor auf einer Durchsetzungsebene, die national geprägt, uneinheitlich und in mehreren Mitgliedstaaten kompromittiert ist.

Es ergeben sich vier Bedingungen. Erstens müssen die Regulierungsbehörden unabhängig sein und über angemessene Ressourcen verfügen. Unabhängigkeit ohne Handlungsfähigkeit scheitert ebenso kläglich wie Handlungsfähigkeit ohne Unabhängigkeit. Zweitens muss Transparenz bei Eigentumsverhältnissen und Finanzierung als Teil der Durchsetzungsinfrastruktur gesehen werden und nicht als schmückendes Beiwerk zur Offenheit. Ohne verlässliche Daten kann eine Regulierungsbehörde weder Marktkonzentration noch staatliche Werbung oder die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien beurteilen. Drittens müssen plattformspezifische Verfahren in Echtzeit umsetzbar sein. Artikel 18 des EMFA wird nur dann Wirkung entfalten, wenn die Abgrenzung zwischen der Moderation im Rahmen allgemeiner Geschäftsbedingungen und der Minderung systemischer Risiken gemäß dem DSA nicht vollständig den Plattformen überlassen wird. Und schließlich muss die Koordination durch Konsequenzen untermauert werden. Stellungnahmen, Dialog und Zusammenarbeit sind nur dann sinnvoll, wenn anhaltende Verstöße zu Vertragsverletzungsverfahren, wettbewerbs- oder beihilferechtlichen Klagen oder nationalen Sanktionen führen können.[409]

---

[408] *EMFA*, Art. 22 und Erwägungsgrund 12 (die Pluralismusbewertung unterscheidet sich von der wettbewerbsrechtlichen und der fusionskontrollrechtlichen Prüfung und erfolgt zusätzlich zu dieser).

[409] Website der Europäischen Kommission, *Commission calls on Hungary to comply with European Media Freedom Act and Audiovisual Media Services Directive* [Kommission fordert Ungarn auf, das Europäische Medienfreiheitsgesetz und die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste einzuhalten], Pressemitteilung, 11. Dezember 2025 (zuletzt aktualisiert am 11. Dezember 2025).

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Die bisherigen Erkenntnisse zeichnen ein unfertiges Bild. Das Modell der Zusammenarbeit und Stellungnahmen hat für sich genommen keine vereinnahmten Systeme in Richtung Unabhängigkeit geführt. Ungarn hat von 2010 bis 2026 gezeigt, wie eine Regierung den Pluralismus aushöhlen kann, während sie gleichzeitig die rechtlichen Formen wahrt.[410] Die Slowakei zeigt, dass eine Vereinnahmung auch durch eine rasche institutionelle Umstrukturierung erfolgen kann.[411] In beiden Fällen liegt das Problem nicht im Fehlen europäischer Schutzvorkehrungen, sondern in einer Kluft zwischen Schutzvorkehrung und Konsequenz.

Andererseits gibt es bereits Instrumente zur Eskalation. Sowohl das Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen Ungarn im Dezember 2025 als auch die erste eigeninitiierte Stellungnahme des Mediengremiums zum Zusammenschluss von Ringier und Indamedia im April 2026 zeigen, dass der EMFA mehr als nur ein deklaratorisches Instrument sein kann. Die systematische Umsetzung ist hier der Lackmus-Test. Sicher scheint jedoch zu sein, dass der Medienpluralismus in Europa nicht allein von der Qualität der Gesetzestexte abhängt, sondern vor allem von der Bereitschaft der Regulierungsbehörden, der Gerichte und der Kommission, die ihnen bereits zur Verfügung stehenden Befugnisse auch zu nutzen.

[410] Dragomi M. und Detrekői Zs., *Lost in Capture: How and Why the European Union Lost the Battle for Media Freedom in Europe* [Lost in Capture: Wie und warum die Europäische Union den Kampf um die Medienfreiheit in Europa verloren hat], in: Martin Senftleben, Kristina Irion, Tarlach McGonagle und Joost Poort (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of Media Law and Policy in Europe* [Cambridge-Handbuch für Medienrecht und -politik in Europa], *Cambridge University Press*, 2026, S. 181-198.

[411] Hanák P., *Media Capture Monitoring Report: Slovakia 2025 – Measuring EMFA Compliance*, op. cit.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat) 2026

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Europäische
Audiovisuelle
Informationsstelle

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE