



Inhalte von öffentlichem Interesse auf audiovisuellen Plattformen: Zugang und Auffindbarkeit

IRIS *Spezial*

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle



IRIS Spezial 2023-1

Inhalte von öffentlichem Interesse auf audiovisuellen Plattformen: Zugang und Auffindbarkeit

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2023

ISSN 2079-1089

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

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

Redaktionelles Team – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Juristischer Analyst

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Verfasser

Tarlach McGonagle (Verfasser und redaktionelle Koordination) mit Lotte van den Bosch, Doris Buijs, Mervin Huang, Max Nazarski, Ronan Ó Fathaigh, Joost Poort und Iryna Ulasiuk

Übersetzung

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

Korrektur

Udo Lücke, Anthony Mills, Cathérine Koleda

Verlagsassistenz – Sabine Bouajaja

Presse und PR – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76, allée de la Robertsau,

67000 Strasbourg, Frankreich

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

Fax : +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Beitragende Partnerinstitution

Institute für Medienrecht (IViR)

Universität Amsterdam

Nieuwe Achtergracht 166

1018 WV Amsterdam, Niederlande

Tel: +31 (0) 20 525 3406

Fax: +31 (0) 20 525 3033

ivir@ivir.nl

www.ivir.nl

Titellayout – ALTRAN, Frankreich

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Cappello M. (Hrsg.), *Inhalte von öffentlichem Interesse auf audiovisuellen Plattformen: Zugang und Auffindbarkeit*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2023

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, September 2023

Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.

Inhalte von öffentlichem Interesse auf audiovisuellen Plattformen: Zugang und Auffindbarkeit

Tarlach McGonagle (Verfasser und redaktionelle Koordination) mit Lotte van den Bosch, Doris Buijs, Mervin Huang, Max Nazarski, Ronan Ó Fathaigh, Joost Poort und Iryna Ulasiuk



Vorwort

Der oft gehörte Satz „Das öffentliche Interesse ist nicht das, was die Öffentlichkeit interessiert.“ hat etwas von einem Oxymoron. Aber wenn es das nicht ist, was ist es dann?

Vielleicht liegt das Problem in der Schwierigkeit, die beiden Begriffe, also „Öffentlichkeit“ und „Interesse“, genau zu definieren. Sollte man von „Öffentlichkeit“ im Allgemeinen sprechen oder eher von einer Vielzahl von Zielgruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen? Und wer entscheidet (und wie), was von öffentlichem Interesse ist, ohne in die Falle des Medienpaternalismus zu tappen? Die zahlreichen Rechtsinstrumente, die sich mit diesem heiklen Thema befassen, bieten keine eindeutige Definition. Und der Versuch, dieses Konzept zu konkretisieren, erinnert ein wenig an den berühmten Obszönitätstest in der Rechtssache *Jacobellis gegen Ohio* („Ich weiß es, wenn ich es sehe“).¹ Diese Unbestimmtheit wird auch durch die Wortwahl der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste nicht ausgeräumt, nicht nur, weil dort von „allgemeinem Interesse“ statt von „öffentlichem Interesse“ die Rede ist, sondern vor allem, weil in Erwägungsgrund 25 von „angemessener Herausstellung von *Inhalten* von allgemeinem Interesse“ die Rede ist, in Artikel 7a aber von „Maßnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Herausstellung von audiovisuellen *Mediendiensten* von allgemeinem Interesse“ (Hervorhebung hinzugefügt).

Lässt man Definitionsdiskussionen beiseite und unterstellt, dass es so etwas wie „öffentliches Interesse“ gibt, stellt sich in der digitalen Welt eine überaus bedeutsame Frage: Reicht Verfügbarkeit aus oder laufen Inhalte (und Dienste) von öffentlichem Interesse Gefahr, in einem *mare magnum* digitalen Rauschens unterzugehen?

In diesem IRIS *Spezial* sollen Recht und politische Normen in Europa in Bezug auf den Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit auf allen Plattformen einschließlich Rundfunk und Internet untersucht werden.

Der erste Teil des IRIS *Spezial* gibt einen Überblick über die Regulierungsrahmen sowohl des Europarats als auch der Europäischen Union für den Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit. In diesem ersten Kapitel wird kurz allgemein auf die Frage des Zugangs zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit eingegangen. Kapitel 2 befasst sich dann mit den Rechtsvorschriften, der Politik und den normativen Instrumenten des Europarats zu diesem Thema. Kapitel 3 gibt wiederum einen Überblick über die einschlägigen Rechtsinstrumente der Europäischen Union.

Im zweiten Teil des IRIS *Spezial* wird der Sachverhalt unter verschiedenen thematischen Blickwinkeln beleuchtet. Kapitel 4 betrachtet Maßnahmen, die den Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit gewährleisten sollen, aus

¹ *Jacobellis gegen Ohio*, 378 U.S. 184 (1964), <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep378/usrep378184/usrep378184.pdf>.

einer Wirtschafts- und Marktperspektive. In Kapitel 5 wird die Frage des Zugangs zu Inhalten von öffentlichem Interesse aus dem Blickwinkel von (nationalen) Minderheiten untersucht, in Kapitel 6 der Zugang von Kindern zu Inhalten von öffentlichem Interesse. Kapitel 7 konzentriert sich auf die lokale und regionale Ebene und Kapitel 8 untersucht die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien. Kapitel 9 fasst die vorangegangenen Kapitel zusammen und bietet eine Reihe von Schlussfolgerungen.

Koordinator und Hauptautor dieser Publikation ist Prof. Tarlach McGonagle von unserer Partnerinstitution IViR an der Universität Amsterdam, dem ich herzlich dafür danke, dass er einen facettenreichen Einblick in ein Thema gibt, das in gewisser Weise ein „bewegliches Ziel“ ist, da es die Entwicklung der Gesellschaft und ihrer unterschiedlichen Zielgruppen widerspiegelt. Ich möchte auch den anderen Autoren, Lotte van den Bosch, Doris Buijs, Mervin Huang, Max Nazarski, Ronan Ó Fathaigh, Joost Poort und Iryna Ulasiuk, für ihre wertvollen Beiträge zu einer Publikation danken, die für unsere Leserinnen und Leser sicher von großem Interesse sein wird.

Straßburg, Oktober 2023

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin
Leiterin der Abteilung für juristische Informationen
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
1.1. Medienregulierung und das öffentliche Interesse.....	1
1.2. Was ist das öffentliche Interesse?	2
1.3. Diskussionen und Entwicklungen in Europa.....	3
2. Der Europarat	5
2.1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte	5
2.1.1. Die grundlegende Rechtsprechung	5
2.1.2. Leitfragen.....	7
2.2. Das Ministerkomitee	11
2.2.1. Verteilte Schwerpunkte	12
2.2.2. Umfassendere Auseinandersetzung	14
2.3. Abschließende Bemerkungen.....	15
3. Die Europäische Union.....	16
3.1. Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation.....	19
3.2. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste	20
3.3. Digital Services Act	22
3.4. Vorschlag für einen European Media Freedom Act	26
3.5. Fazit	29
4. Die Medienmärkte.....	30
4.1. Einführung	30
4.2. Die sich verändernde audiovisuelle Medienlandschaft	31
4.3. Herausstellungsmaßnahmen aus wirtschaftlicher Sicht.....	33
4.3.1. Wirtschaftliche Mechanismen der Herausstellung	33
4.3.2. Definition der Dienste von allgemeinem Interesse.....	35
4.3.3. Die zahlreichen Formen der Herausstellung	37
4.4. Schlussbemerkungen.....	38
5. Nationale Minderheiten.....	40
5.1. Einleitung.....	40
5.2. Nationale Minderheiten und die Medien	41

5.2.1.	Nationale Minderheiten in pluralistischen Gesellschaften: Eigenheit und Integration.....	41
5.2.2.	Nationale Minderheiten und pluralistische Inhalte	42
5.2.3.	Nationale Minderheiten und pluralistische Medien.....	43
5.3.	Rechtliche und politische Rahmenbedingungen	44
5.3.1.	Europarat.....	46
5.3.2.	OSZE.....	50
5.4.	Fazit	53

6. Kinder..... 55

6.1.	Einleitung.....	55
6.2.	Rechtliche und politische Rahmenbedingungen	56
6.2.1.	Die Vereinten Nationen	56
6.2.2.	Der Europarat	59
6.2.3.	Die Europäische Union.....	62
6.3.	Entwicklungen auf einzelstaatlicher Ebene.....	64
6.3.1.	Nachrichten und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen.....	65
6.3.2.	Öffentlich-rechtliche Medien.....	66
6.3.3.	Medienkompetenz	68
6.4.	Fazit	71

7. Die lokale und regionale Ebene..... 72

7.1.	Die Spezifität lokaler und regionaler Informations- und Kommunikationsmediensysteme.....	72
7.1.1.	Allgemeine Merkmale lokaler und regionaler Medien.....	73
7.2.	Die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen	75
7.3.	Aktuelle Initiativen - europäische Beispiele.....	78
7.3.1.	Allgemeine Feststellungen.....	78
7.3.2.	Konkrete Beispiele.....	79

8. Öffentlich-rechtliche Medien 82

8.1.	Europarat.....	83
8.2.	Europäische Union.....	87
8.3.	Weitere normsetzende Gremien.....	91
8.4.	Fazit	92

9. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen 94

Tabellen

Tabelle 1.	Verschiedene Arten von Inhalten und ihr unterschiedlicher öffentlicher Nutzen	42
Tabelle 2.	Wichtigste Bestimmungen von Artikel 9 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten.....	47



1. Einleitung

Tarlach McGonagle und Ronan Ó Fathaigh, Institut für Informationsrecht (IViR),
Universität Amsterdam

1.1. Medienregulierung und das öffentliche Interesse

Es ist seit langem eine zentrale und unabdingbare Maßgabe oder Zielsetzung der Medienregulierung und -politik, dass die Medien dem öffentlichen Interesse dienen sollen. In ihrem richtungweisenden Bericht von 1947 legte die Hutchins-Kommission für Pressefreiheit die öffentlichen Ziele und Aufgaben einer freien und verantwortungsvollen Presse fest.² Viele der Ziele und Bestrebungen der Hutchins-Kommission sind bis heute aktuell; verschiedene Skandale (zum Beispiel der Abhörskandal bei *News International*) und politische Reaktionen (zum Beispiel die Leveson-Untersuchung) lenken die Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit immer wieder darauf, warum und wie der Dienst am öffentlichen Interesse eine zentrale Aufgabe der Medien sein sollte. In der gegenwärtigen „Desinformationsordnung“, die durch immer mehr Desinformation und Clickbait-Inhalte gekennzeichnet ist, gewinnt die Notwendigkeit für die Medien, weiterhin dem öffentlichen Interesse zu dienen, zusätzliche Bedeutung.³

Das Ziel, dem öffentlichen Interesse zu dienen, ist für die Rundfunkmedien noch bedeutsamer als für die Printmedien. Das traditionelle Regulierungsdenken geht davon aus, dass der Äther ein öffentliches Gut ist und zum Wohl der Allgemeinheit genutzt werden sollte und dass das begrenzte Frequenzspektrum im öffentlichen Interesse fair und gerecht zugewiesen werden sollte. Der zentrale Auftrag öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter/Medien besteht überdies darin, allen gesellschaftlichen Gruppen und ihren Interessen zu dienen und nicht einfach die Vorlieben des Marktes zu befriedigen. Newton N. Minnow drückte es 1961 in seiner historischen Rede „*Great Wasteland*“ so aus: „Um dem öffentlichen Interesse zu dienen, muss der Rundfunk eine Seele und ein Gewissen haben, ein brennendes Verlangen, sich auszuzeichnen und gleichzeitig zu verkaufen, den Drang haben, den Charakter, den Bürgersinn und das

² The [Hutchins] Commission on Freedom of the Press, *A Free and Responsible Press* (Chicago, University of Chicago Press, 1947).

³ Claire Wardle & Hossein Derakhshan, „Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making“, Bericht des Europarats DGI(2017)09, September 2017, <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-researc/168076277c>.



geistige Format der Menschen zu stärken und gleichzeitig das Bruttosozialprodukt zu steigern.“⁴

1.2. Was ist das öffentliche Interesse?

Trotz seiner anhaltenden Bedeutung als regulatorisches und politisches Ziel hat es sich als schwierig erwiesen, den Dienst am öffentlichen Interesse zu definieren und somit Realität werden zu lassen. Das erste Problem ist die vage Definition des Begriffs der Öffentlichkeit, deren Interesse bedient werden soll. Die Öffentlichkeit ist kein kohärentes, einheitliches Ganzes, wie die Einfachheit des Begriffs glauben machen könnte. Jede Öffentlichkeit - oder Gesellschaft - besteht aus konstituierenden Gruppen mit gemeinsamen und unterschiedlichen Merkmalen, Bedürfnissen und Interessen. Wie John Dewey - einer der ersten Wissenschaftler, der sich mit diesem Konzept auseinandergesetzt hat - feststellte, neigen Gesellschaften dazu, „in eine Anhäufung unzusammenhängender Wünsche und Absichten pulverisiert zu werden“.⁵ Die Herausforderung bestehe dann darin, die „Vielfalt der assoziativen Bindungen, die die Menschen auf unterschiedliche Weise zusammenhalten“, nach einem „integrierten Prinzip“ wie der Demokratie zu organisieren.⁶ Dies bedeute, dass über allen Partikularinteressen, die das öffentlichen Interesse prägen und färben, eine übergeordnete Vision des öffentlichen Interesses stehe.⁷

Angesichts des vielschichtigen und unbeständigen Wesens der Öffentlichkeit lässt sich schwer feststellen, was das öffentliche Interesse genau beinhaltet. Es ist häufig zu beobachten, dass das öffentliche Interesse nicht einfach das ist, was die Öffentlichkeit interessiert. Diese Auffassung von öffentlichem Interesse verweist auf Dinge, die für die Öffentlichkeit von Interesse sind, das heißt was aus der normativen Perspektive einer pluralistischen demokratischen Gesellschaft gut für die Öffentlichkeit ist oder ihr nützt. Sie lässt Themen außer Acht, die für öffentliche Angelegenheiten und die öffentliche Debatte irrelevant oder unwichtig sind. Die Aussage, wonach das öffentliche Interesse nicht gleichbedeutend ist mit dem, was die Öffentlichkeit interessiert, birgt die Gefahr, dass das echte öffentliche Interesse an der Förderung bestimmter Arten von Medieninhalten verkannt wird, die für bestimmte gesellschaftliche Gruppen wie Angehörige von (nationalen) Minderheiten, Kinder und Menschen mit Behinderungen von Interesse sind.

⁴ (Zitat von Gouverneur Collins) Newton N. Minow, „Television and the Public Interest“, 55 *Federal Communications Law Journal* (Nr. 3, 2003), S. 395-406, auf S. 396-397. Originalrede, National Association of Broadcasters, Washington DC, 9. Mai 1961, <http://www.americanrhetoric.com/speeches/newtonminow.htm>.

⁵ John Dewey, *The Public and its Problems* (Chicago, The Swallow Press Inc., 1954), S. 21.

⁶ Ebenda, auf S. 38.

⁷ Jay Blumler, „Wrestling with the Public Interest in Organized Communications“, in Kees Brants, Joke Hermes & Liesbet van Zoonen (Hrsg.), *The Media in Question: Popular Cultures and Public Interests* (London, Sage Publications Ltd., 1998), S. 55.



Auf die Massenmedien angewandt, bedeutet das öffentliche Interesse, so Denis McQuail, dass die Medien mit „einer Reihe wichtiger, gar wesentlicher Informations- und Kulturaufgaben betraut sind und es im allgemeinen Interesse (oder im Interesse der Mehrheit) liegt, dass diese Aufgaben gut und nach den Grundsätzen der Effizienz, Gerechtigkeit und Fairness sowie der Achtung aktueller sozialer und kultureller Werte erfüllt werden“.⁸ Von den Medien wird daher erwartet, den Ansprüchen häufig konkurrierender Partikularinteressen der Öffentlichkeit und gleichzeitig den übergeordneten Interessen, die dem allgemeinen öffentlichen Interesse zugrunde liegen, gerecht zu werden. Sowohl der Begriff des öffentlichen Interesses als auch die Frage, wie die Medien diesem veränderlichen Begriff am besten dienen können, sind Gegenstand ständiger Diskussionen.

1.3. Diskussionen und Entwicklungen in Europa

Es ist klar, dass das öffentliche Interesse „eher verfolgt wird als bekannt“ ist, wodurch der Gewährleistung, dass die Medien dem öffentlichen Interesse dienen, als Regulierungsziel eine Leitfunktion zukommt.⁹ Das Bestreben sicherzustellen, dass die Medien Inhalte von öffentlichem Interesse produzieren und dass diese Inhalte über eine umfassende Palette von Plattformen verfügbar, zugänglich und auffindbar sind, ist heute in europäischen Regulierungs- und Politikkreisen sehr präsent. Es gibt verschiedene laufende und jüngere Diskussionen und politische Entwicklungen zum Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit sowie dazu, wie Staaten gewährleisten sollten, dass Einzelpersonen Zugang zu Informationen über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse haben.

So empfahl das Ministerkomitee des Europarats 2022 in seiner Empfehlung zu den Auswirkungen der digitalen Technologien auf die Meinungsfreiheit, dass Internetvermittler einen „höheren Schutzgrad“ für Inhalte von öffentlichem Interesse bieten sollten und dass Staaten „sofern erforderlich und insbesondere in Zeiten einer öffentlichen Notstands [...] angemessene und verhältnismäßige Verpflichtungen“ für Internetvermittler zur Förderung von Inhalten von öffentlichem Interesse einführen können.¹⁰ Ende 2021 verabschiedete der Lenkungsausschuss für Medien und Informationsgesellschaft des

⁸ Denis McQuail, *Media Accountability and Freedom of Publication* (Oxford, Oxford University Press, 2003), S. 47.

⁹ Jay Blumler, „Wrestling with the Public Interest in Organized Communications“, in Kees Brants, Joke Hermes & Liesbet van Zoonen (Hrsg.), *The Media in Question: Popular Cultures and Public Interests* (London, Sage Publications Ltd., 1998), S. 54.

¹⁰ Anhang zur Empfehlung CM/Rec(2022)13 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu den Auswirkungen der digitalen Technologien auf die Meinungsfreiheit, 6. April 2022, Abschnitt 4.4.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680645b44>



Europarats detaillierte Leitlinien für Staaten zur Priorisierung von Inhalten von öffentlichem Interesse im Internet.¹¹

Auf Ebene der Europäischen Union enthält die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste eine eigenständige Bestimmung, die es den Staaten erlaubt, Maßnahmen zu ergreifen, um die Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse zu gewährleisten.¹² Jüngere Gesetzesinitiativen können jedoch weitere Auswirkungen auf den Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse haben. Dazu gehören das kürzlich verabschiedete Gesetz über digitale Dienste (*Digital Services Act - DSA*)¹³ und der Vorschlag für ein Europäisches Medienfreiheitsgesetz (*European Media Freedom Act - EMFA*)¹⁴ mit verschiedenen Bestimmungen zu Medieninhalten auf Online-Plattformen (Art. 17 EMFA), zur individuellen Anpassung von Medienangeboten (Art. 19 EMFA), zu Nachrichten und Inhalten zur aktuellen Information (Art. 6 EMFA), zu Empfehlungssystemen von Plattformen (Art. 27 DSA) sowie Bestimmungen zu Medienfreiheit und -pluralismus und zur Moderation von Inhalten (zum Beispiel Art. 14 DSA).

¹¹ Lenkungsausschuss für Medien und Informationsgesellschaft, Guidance Note on the Prioritisation of Public Interest Content Online, 2. Dezember 2021,

<https://rm.coe.int/cdmsi-2021-009-guidance-note-on-the-prioritisation-of-pi-content-e-ado/1680a524c4>.

¹² 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 im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, Artikel 7a, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32018L1808>.

¹³ 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065&qid=1694414627442>.

¹⁴ 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52022PC0457>.



2. Der Europarat

Tarlach McGonagle, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

Dieses Kapitel skizziert und analysiert die Bemühungen des Europarats, Inhalte von öffentlichem Interesse in einer Reihe von Medien und Online-Plattformen zu schützen und zu fördern. Zunächst werden die einschlägigen Schwerpunkte in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte betrachtet, bevor untersucht wird, wie die wichtigsten Grundsätze des Gerichtshofs in die jüngste einschlägige Normsetzung des Ministerkomitees einfließen.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs und die normsetzenden Instrumente des Ministerkomitees lassen auf den Gesamtansatz des Europarats schließen, doch wird eine Fokussierung auf diesen Schwerpunkt dem Umfang des detaillierten Engagements verschiedener anderer Organe des Europarates nicht gerecht. Einige relevante Leistungen anderer Organe des Europarates werden daher in weiteren Beiträgen zu diesem IRIS *Spezial* behandelt. So nimmt beispielsweise das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten einen zentralen Platz in Kapitel 5 ein. Die Arbeit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zu öffentlich-rechtlichen Medien wird in Kapitel 7 behandelt und die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen in Kapitel 8 analysiert.

2.1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

2.1.1. Die grundlegende Rechtsprechung

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in seinen ersten Urteilen zu Artikel 10 – dem Recht auf freie Meinungsäußerung – den Grundstein für seine seit langem andauernde Beschäftigung mit dem öffentlichen Interesse gelegt. Urteile wie *Handyside*,¹⁵

¹⁵ *Handyside gegen das Vereinigte Königreich*, 7. Dezember 1976, Serie A Nr. 24, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57499>.



Sunday Times (Nr. 1)¹⁶ und (einige Jahre später) *Lingens*¹⁷ hatten einen *Tabula-rasa*-Effekt; die vom Gerichtshof in diesen Rechtssachen gezogenen Linien haben die Grundzüge der gesamten einschlägigen Rechtsprechung danach geprägt.

In der Rechtssache *Handyside* bestätigte der Gerichtshof, Artikel 10 schütze „nicht nur ‚Informationen‘ oder ‚Gedanken‘, die positiv aufgenommen oder als harmlos oder gleichgültig betrachtet werden, sondern auch [...] solche, die den Staat oder einen beliebigen Teil der Bevölkerung verletzen, schockieren oder irritieren.“¹⁸ Er stellte weiterhin klar: „Dies gebieten Pluralismus, Toleranz und Aufgeschlossenheit, ohne die es keine ‚demokratische Gesellschaft‘ gibt.“¹⁹ Mit anderen Worten stellte der Gerichtshof fest, dass ein öffentliches Interesse am Schutz von Informationen und Ideen besteht, welche konventionelles Denken und Mehrheitsansichten in Frage stellen.

In der Rechtssache *The Sunday Times* (Nr. 1) begann der Gerichtshof, die Konzeption des öffentlichen Interesses zu konkretisieren. Er verknüpfte die Grundsätze aus der Rechtssache *Handyside* mit der Presse und der öffentlichen Debatte:

*„Diese Grundsätze sind für die Presse von besonderer Bedeutung. Sie gelten gleichermaßen für den Bereich der Rechtspflege, die den Interessen der Allgemeinheit dient und die Mitarbeit einer aufgeklärten Öffentlichkeit erfordert. [...] Darüber hinaus dürfen die Massenmedien zwar nicht die Grenzen überschreiten, die ihnen im Interesse einer geordneten Rechtspflege gesetzt sind, doch obliegt es ihnen, ebenso wie in anderen Bereichen von öffentlichem Interesse Informationen und Ideen zu Themen zu vermitteln, die vor Gericht verhandelt werden. Die Medien haben nicht nur die Aufgabe, solche Informationen und Ideen zu vermitteln: Die Öffentlichkeit hat auch ein Recht darauf, sie zu empfangen.“*²⁰

Im nächsten Absatz des Urteils bekräftigte der Gerichtshof das Recht der Öffentlichkeit auf Information, indem er es als Recht auf „angemessene“ Information qualifizierte.²¹ Obwohl der Gerichtshof das Beiwort „angemessen“ in späterer Rechtsprechung fallen ließ, ist das sogenannte Recht der Öffentlichkeit auf Information nach wie vor einer der wichtigsten Grundsätze des Gerichtshofs zur Meinungs- und Medienfreiheit.

Der Gerichtshof straffte und schärfte zudem seine Beschreibung der öffentlichen Kontrollfunktion der Medien, wobei er immer wieder darauf hinwies, dass die „Pflicht der Presse darin besteht, in einer Weise, die ihren Pflichten und ihrer Verantwortung

¹⁶ *The Sunday Times gegen das Vereinigte Königreich* (Nr. 1), 26. April 1979, Serie A Nr. 30, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57584>.

¹⁷ *Lingens gegen Österreich*, 8. Juli 1986, Serie A Nr. 103, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57523>.

¹⁸ *Handyside gegen das Vereinigte Königreich*, 7. Dezember 1976, Ziff. 49, Serie A Nr. 24.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ *The Sunday Times gegen das Vereinigte Königreich* (Nr. 1), 26. April 1979, Ziff. 65, Serie A Nr. 30.

²¹ Ebenda, Ziff. 66.



entspricht, Informationen und Ideen über alle Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu vermitteln“.²²

Darüber hinaus stellte der Gerichtshof fest, dass die „Aufgabe“ der Medien, die Öffentlichkeit über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu informieren, „nur dann erfolgreich erfüllt werden kann, wenn sie auf dem Grundsatz des Pluralismus beruht, für den der Staat der ultimative Garant ist“, und fügte hinzu, dass „diese Feststellung insbesondere für audiovisuelle Medien gilt, deren Programme oft sehr weit verbreitet werden“.²³

Nach dieser Erinnerung an die Grundlagen der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Recht auf freie Meinungsäußerung werden im Folgenden spezifische Aspekte der Rechtsprechung beleuchtet, die sich auf Inhalte von öffentlichem Interesse beziehen.

2.1.2. Leitfragen

Um das Verhältnis der Grundsätze des Gerichtshofs zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Zugänglichkeit und Auffindbarkeit zu verstehen, stellen sich drei Leitfragen, die nacheinander beantwortet werden:

1. Was sind Inhalte von öffentlichem Interesse?
2. Worin besteht das öffentliche Interesse, solche Inhalte empfangen zu können?
3. Welches Maß an Schutz wird Inhalten von öffentlichem Interesse und der öffentlichen Debatte gewährt?

2.1.2.1. Was sind Inhalte von öffentlichem Interesse?

Inhalte von öffentlichem Interesse sind im Wesentlichen Inhalte – Informationen, Ideen, Meinungen und Daten –, die sich auf Angelegenheiten beziehen, die für die Gesellschaft von Interesse sind. Solche Inhalte helfen Menschen, sich eine fundierte Meinung zu bilden und Entscheidungen zu treffen, was wiederum dazu beiträgt, dass sie sich an der öffentlichen Debatte und an öffentlichen Angelegenheiten im Allgemeinen beteiligen können. Dies ist eine der am häufigsten angeführten Begründungen für den Schutz der freien Meinungsäußerung, die Eric Barendt treffend als „das Argument der Bürgerbeteiligung in einer Demokratie“ beschreibt.²⁴

Der Gerichtshof hat bei mehreren Gelegenheiten dargelegt, was er als Angelegenheiten von öffentlichem Interesse betrachtet:

²² *Bladet Tromsø und Stensaas gegen Norwegen* [GK], Nr. 21980/93, Ziff. 59 und 62, EGMR 1999-III, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58369>; *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn* [GK], Nr. 18030/11, Ziff. 165, 8. November 2016, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-167828>.

²³ *Informationsverein Lentia und andere gegen Österreich*, 24. November 1993, Ziff. 38, Serie A Nr. 276, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-57854>.

²⁴ E. Barendt, *Freedom of Speech* (2. Auflage) (New York, Oxford University Press, 2005), S. 18-21.



„Das öffentliche Interesse bezieht sich für gewöhnlich auf Angelegenheiten, die die Öffentlichkeit in einem solchen Ausmaß betreffen, dass sie berechtigterweise ein Interesse an ihnen haben kann, die ihre Aufmerksamkeit erregen oder die sie in erheblichem Maße betreffen, insbesondere insofern, als sie das Wohlergehen der Bürger oder das Leben der Gemeinschaft beeinträchtigen. Dies gilt auch für Fragen, die zu erheblichen Kontroversen führen können, die eine wichtige gesellschaftliche Frage betreffen oder ein Problem behandeln, bei dem die Öffentlichkeit ein Interesse hat, darüber informiert zu werden.“²⁵

In der Rechtsprechung des Gerichtshofs finden sich verschiedene Beispiele für Angelegenheiten, die als im öffentlichen Interesse liegend angesehen werden: Rechtspflege, öffentliche Gesundheit, Tierschutz, Umweltfragen, Polizeigewalt usw.

Dieser Ansatz trägt zur Klärung der Frage bei, was in den Bereich des öffentlichen Interesses fällt. Andere Feststellungen des Gerichtshofs verdeutlichen, welche Themen nicht dazugehören: „Das öffentliche Interesse kann nicht auf den Durst der Öffentlichkeit nach Informationen über das Privatleben anderer oder auf Sensationsgier oder gar Voyeurismus eines Publikums reduziert werden.“²⁶

Der Ausschluss dieser Themen steht im Einklang mit der weiterreichenden Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Recht auf Privatsphäre von Personen des öffentlichen Lebens. Wenn der Gerichtshof in einem konkreten Fall zwischen dem Recht auf freie Meinungsäußerung und dem Recht auf Achtung des Privatlebens abwägen muss, wendet er mehrere Kriterien an.²⁷ Darunter ist der Stellenwert des Beitrags der Publikation zur öffentlichen Debatte „ein erstes wesentliches“ Kriterium, das vom Gerichtshof geprüft wird.²⁸

2.1.2.2. Worin besteht das öffentliche Interesse, solche Inhalte empfangen zu können?

Wie bereits gesehen, misst der Gerichtshof dem Schutz von Inhalten, die gesellschaftlichen Pluralismus widerspiegeln und konventionelles Denken und

²⁵ (Ohne Verweis auf frühere Rechtsprechung) *Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy gegen Finnland* [GK], Nr. 931/13, Ziff. 171, 27. Juni 2017, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-175121>. Siehe auch (mit Verweisen auf frühere Rechtsprechung) *Couderc und Hachette Filipacchi Associés gegen Frankreich* [GK], Nr. 40454/07, Ziff. 103, EGMR 2015 (Auszüge), abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-158861>.

²⁶ (Ohne Verweis auf *Couderc und Hachette Filipacchi Associés*) *Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy gegen Finnland* [GK], Nr. 931/13, Ziff. 171, 27. Juni 2017; siehe auch, *Couderc und Hachette Filipacchi Associés gegen Frankreich* [GK], Nr. 40454/07, Ziff. 101, EGMR 2015 (Auszüge).

²⁷ Für die Abwägung relevante Kriterien: Beitrag zu einer Debatte von allgemeinem Interesse; Bekanntheitsgrad der betroffenen Person und Gegenstand der Berichterstattung; bisheriges Verhalten der betroffenen Person; Art und Weise der Informationsbeschaffung und deren Wahrheitsgehalt; Inhalt, Form und Folgen der Veröffentlichung; Schwere der verhängten Sanktion - *Axel Springer AG gegen Deutschland* [GK], Nr. 39954/08, Ziff. 89-95, 7. Februar 2012, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-109034>.

²⁸ Ebenda, Ziff. 90.



Mehrheitsmeinungen hinterfragen, große Bedeutung bei. Dies steht im Einklang mit einem weiteren der zentralen Grundsätze des Gerichtshofs zum Thema Meinungsfreiheit, nämlich dass Staaten die ultimativen Garanten des Pluralismus sind, insbesondere im audiovisuellen Sektor.²⁹ Zusammen ergeben diese Grundsätze eine sehr starke positive Verpflichtung für Staaten, die Existenz eines pluralistischen Inhaltsangebots über die Medien – und andere Online-Akteure – sicherzustellen.

Der Gerichtshof hat außerdem in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass die Öffentlichkeit ein Recht darauf hat, Informationen und Ideen zu allen Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu empfangen, und dass die Medien die Pflicht haben, die Öffentlichkeit mit solchen Inhalten zu versorgen, wobei der Begriff „alle Angelegenheiten von öffentlichem Interesse“ eindeutig ein breites Spektrum von Themen umfasst, die die Öffentlichkeit interessieren.

Im Zusammenhang mit dem Zugang zu (amtlichen oder staatlichen) Informationen ist das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses an (der Offenlegung von) Informationen ein wichtiges Kriterium für die Gewährung oder Verweigerung des Zugangs. Der Gerichtshof ist folgender Ansicht:

„An Informationen, Daten oder Dokumenten, zu denen Zugang begehrt wird, muss grundsätzlich ein nachweisliches öffentliches Interesse bestehen, um ein Bedürfnis nach Offenlegung im Sinne der Konvention zu begründen. Ein solches Bedürfnis kann unter anderem dann bestehen, wenn die Offenlegung Transparenz über die Art und Weise der Führung öffentlicher Angelegenheiten und über Angelegenheiten von gesamtgesellschaftlichem Interesse schafft und dadurch die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit an der öffentlichen Verwaltung ermöglicht.“³⁰

Aus diesen Grundsätzen ergibt sich, dass ein eindeutiges öffentliches Interesse daran besteht, breit gefächerte, pluralistische und anspruchsvolle Inhalte empfangen und also effektiv darauf zugreifen zu können. Eine weitere Reihe von Grundsätzen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs verweist auf ein ergänzendes öffentliches Interesse, nämlich die Möglichkeit, eigene Meinungen in der öffentlichen Debatte frei und ohne Angst zu äußern, auch wenn sie jene der Regierenden in Frage stellen oder ihnen widersprechen.

In seinem Urteil in der Rechtssache *Steel & Morris* stellte der Gerichtshof fest:

„In einer demokratischen Gesellschaft müssen auch kleine und informelle Aktionsgruppen [...] in der Lage sein, ihre Aktivitäten effektiv durchzuführen, und es besteht ein starkes öffentliches Interesse daran, dass solche Gruppen und Einzelpersonen außerhalb des Mainstreams zur öffentlichen Debatte beitragen können, indem sie Informationen und

²⁹ *Informationsverein Lentia und andere gegen Österreich*, 24. November 1993, Ziff. 38, Serie A Nr. 276.

³⁰ *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn* [GK], Nr. 18030/11, Ziff. 161, 8. November 2016.



*Ideen zu Angelegenheiten von allgemeinem öffentlichem Interesse wie Gesundheit und Umwelt verbreiten.*³¹

In seinem Urteil in der Rechtssache *Dink* ging der Gerichtshof weiter und formulierte eine weitreichende, vielfältige positive Verpflichtung für Staaten:³²

*„Staaten sind verpflichtet, ein wirksames Schutzsystem für Autoren und Journalisten einzurichten, und zwar als Teil ihrer umfassenderen Verpflichtung, ein günstiges Umfeld für die Teilnahme aller an der öffentlichen Debatte zu schaffen und die Äußerung von Meinungen und Ideen ohne Angst zu ermöglichen, selbst wenn diese im Widerspruch zu denen der Behörden oder eines wesentlichen Teils der öffentlichen Meinung stehen und selbst wenn sie für Letztere ärgerlich oder schockierend sind.“*³³

Diese Auswahl von Grundsätzen aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt die Feststellung, dass der Gerichtshof dem Schutz und der Förderung von Inhalten und Debatten, die sich mit allen Angelegenheiten befassen, die für die Öffentlichkeit von Interesse sind, einen hohen Stellenwert einräumt. Die Vorrangstellung der demokratischen Debatte ist eindeutig. Laut Frederick Schauer ist nach dieser instrumentellen Sichtweise „die öffentliche Verfügbarkeit eines breiten Spektrums von Ideen, die auf unterschiedlichste Weise zum Ausdruck kommen, eine notwendige Voraussetzung für demokratische Entscheidungsfindung“.³⁴ Dahinter steht die Annahme, dass „die maximale Verfügbarkeit von Ideen die Qualität der öffentlichen Entscheidungsfindung tatsächlich verbessern wird“.³⁵

2.1.2.3. Welches Maß an Schutz wird Inhalten von öffentlichem Interesse und der öffentlichen Debatte gewährt?

Der Gerichtshof hat festgestellt, dass „die Freiheit der politischen Debatte das Herzstück des Konzepts einer demokratischen Gesellschaft ist, das sich durch die gesamte Konvention zieht“.³⁶ Politische Rede genießt daher nach der Konvention „bevorzugten Schutz“.³⁷ Aber wie weit ist politische Rede als Kategorie der Meinungsäußerung gefasst

³¹ *Steel und Morris gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 68416/01, Ziff. 89, EGMR 2005-II, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-68224>.

³² Für eine detaillierte Analyse siehe: Tarlach McGonagle, „Positive obligations concerning freedom of expression: mere potential or real power?“, in Onur Andreotti, Ed., *Journalism at risk: Threats, challenges and perspectives*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015, S. 9-35, <https://rm.coe.int/1680706afe>.

³³ *Dink gegen Türkiye*, Nr. 2668/07 und 4 andere, Ziff. 137, 14. September 2010, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-100383>.

³⁴ Frederick Schauer, „Who decides?“, in Judith Lichtenberg, Ed., *Democracy and the mass media* (USA, Cambridge University Press, 1990), S. 202-228, hier S. 216.

³⁵ Ebenda.

³⁶ *Lingens gegen Österreich*, 8. Juli 1986, Ziff. 42, Serie A Nr. 103.

³⁷ *Nilsen und Johnsen gegen Norwegen* [GK], Nr. 23118/93, Ziff. 47, EGMR 1999-VIII, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-58364>.



und wie verhält sie sich zu Inhalten von öffentlichem Interesse?³⁸ Der Gerichtshof grenzt die Begriffe nicht deutlich ab. Manchmal nennt er sie in einem Atemzug, zum Beispiel wenn er feststellt, dass „Artikel 10 Absatz 2 der Konvention wenig Spielraum für Einschränkungen der politischen Rede oder der Debatte über Fragen von öffentlichem Interesse einräumt“.³⁹ Gelegentlich hat er Angelegenheiten von öffentlichem Interesse als eine Teilmenge politischer Rede mit der Aussage beschrieben, dass „politische Rede“ einschließlich Äußerungen zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse und Anliegen ein hohes Schutzniveau gemäß Artikel 10 verlangt“.⁴⁰ Auf jeden Fall sind politische Äußerungen und Angelegenheiten von öffentlichem Interesse eng miteinander verwandt und bedürfen eines ähnlich hohen Schutzniveaus. Der Ermessensspielraum der Staaten ist in solchen Fällen entsprechend eng.

Es versteht sich von selbst, dass dieses hohe Schutzniveau gleichermaßen online gilt, da das Internet „eines der wichtigsten Mittel ist, mit dem Einzelpersonen ihr Recht auf freie Meinungsäußerung und Information ausüben, da es wesentliche Instrumente für die Teilnahme an Aktivitäten und Diskussionen über politische Themen und Themen von allgemeinem Interesse bietet“.⁴¹

„Die privilegierte Stellung, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung der politischen Rede und der Debatte über Fragen von öffentlichem Interesse einräumt“, hat noch eine weitere wichtige Seite: „Die Begründung dafür, dass Artikel 10 Absatz 2 der Konvention nur wenig Spielraum für Einschränkungen solcher Äußerungen einräumt [...], spricht ebenso dafür, ein Recht auf Zugang zu solchen Informationen, die sich im Besitz von Behörden befinden, gemäß Artikel 10 Absatz 1 zu gewähren.“⁴²

2.2. Das Ministerkomitee

Nachdem nun klarer ist, was Inhalte von öffentlichem Interesse sind, warum sie wichtig sind und wie sie geschützt werden, soll die Frage betrachtet werden, wie ihre Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit sichergestellt werden können. Diese Frage lässt sich vielleicht am besten durch eine Analyse der normsetzenden Tätigkeit des

³⁸ Eine umfassende Erörterung der Meinungsfreiheit und der politischen Meinungsäußerung findet sich in: Susanne Nikoltchev, Hrsg., *IRIS Spezial: Politische Rede und die Rolle der Medien - Die Verletzlichkeit der Meinungsfreiheit* (Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2004), <https://rm.coe.int/1680783494>.

³⁹ *Wingrove gegen das Vereinigte Königreich*, 25. November 1996, Ziff. 58, *Reports of Judgements and Decisions* 1996-V, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-58080>.

⁴⁰ Siehe zum Beispiel *Steel und Morris gegen das Vereinigte Königreich*, Nr. 68416/01, Ziff. 88, EGMR 2005-II.

⁴¹ *Ahmet Yıldırım gegen Türkei*, Nr. 3111/10, Ziff. 54, EGMR2012, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115705>.

⁴² *Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn* [GK], Nr. 18030/11, Ziff. 163, 8. November 2016. Weitere Informationen zu den verschiedenen Arten von Rede und ihrem Schutzniveau in: Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., „Empowerment der Nutzer gegen Desinformation im Internet“, *IRIS Plus*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, September 2022 S. 55-58, <https://rm.coe.int/iris-plus-2022de3-empowerment-der-nutzer-gegen-desinformation/1680a963c1>.



Ministerkomitees zu den einschlägigen Themen beantworten: Die politischen Empfehlungen zielen darauf ab, die vom Gerichtshof ermittelten Grundsätze zu operationalisieren und den 46 Mitgliedstaaten des Europarats eine (praktische) Anleitung zu geben, wie sich Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse sichern lassen.

2.2.1. Verteilte Schwerpunkte

Das Ministerkomitee hat sich in jüngerer Zeit bei seiner normsetzenden Tätigkeit wiederholt mit Inhalten von öffentlichem Interesse befasst. Der Ansatz des Ministerkomitees in Bezug auf Inhalte von öffentlichem Interesse greift den des Gerichtshofs auf (und erweitert ihn). So wird beispielsweise in der Empfehlung CM/Rec(2016)4 zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren das Recht der Öffentlichkeit, Informationen und Ideen zu Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu empfangen, gewissenhaft geachtet und bekräftigt, genauso wie der Umstand, dass Journalisten und andere Medienakteure die Aufgabe haben, solche Inhalte zu vermitteln, wobei sie ihre eigene Technik oder ihren eigenen Stil für diese Berichterstattung frei wählen können.⁴³ Die Empfehlung CM/Rec(2018)1 enthält zwei ausdrückliche Verweise auf das öffentliche Interesse, und zwar in Bezug auf den Zugang zu Informationen über Fragen von öffentlichem Interesse, die sich im Besitz öffentlicher Organe befinden,⁴⁴ und auf die Rolle der Medien. Der letztgenannte Punkt ist sehr umfassend:

„Die Medien sollten jederzeit über die Freiheit und die Mittel verfügen, ihre Aufgabe der genauen und verlässlichen Berichterstattung über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu erfüllen, insbesondere über wichtige demokratische Prozesse und Aktivitäten wie Wahlen, Volksabstimmungen und öffentliche Konsultationen zu Angelegenheiten von allgemeinem Interesse. Es sollten auch angemessene Schutzvorkehrungen, gegebenenfalls einschließlich gesetzlicher Schutzvorkehrungen, getroffen werden, um Eingriffe in die redaktionelle Unabhängigkeit der Medien zu verhindern, insbesondere in Bezug auf die Berichterstattung über Konflikte, Krisen, Korruption und andere kritische Situationen, in denen objektive und qualitativ hochwertige journalistische Arbeit und Berichterstattung wichtige Instrumente zur Bekämpfung von Propaganda und Desinformation sind.“⁴⁵

In der Präambel der Empfehlung CM/Rec(2022)11 zu den Grundsätzen der Governance von Medien und Kommunikation bekräftigt und betont das Ministerkomitee:

⁴³ Grundsätze, Anhang zur 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, Abs. 13, 29 und 32.

⁴⁴ Anhang zur Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz im Hinblick auf die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich, 7. März 2018 1.2.

⁴⁵ Ebenda, Abs. 1.4.



„Vielfältige und unabhängige Medien spielen in demokratischen Gesellschaften eine zentrale Rolle, indem sie ein breites Spektrum an Informationen zu Themen von öffentlichem Interesse anbieten, einen Raum für öffentliche Debatten bieten, um Menschen bei der Meinungsbildung zu unterstützen und Staaten sowie mächtige Gruppen und Personen zur Rechenschaft zu ziehen; die Medien bieten über den Journalismus hinaus Bildung, Unterhaltung sowie Raum für kulturellen und künstlerischen Ausdruck.“⁴⁶

Neben anderen kurzen Verweisen auf das öffentliche Interesse lenkt die Empfehlung die Aufmerksamkeit auf die Bereitstellung alternativer Formen der Personalisierung, die mit dem öffentlichen Interesse vereinbar sind, um zum einen die Risiken algorithmischer Kuratierung, Selektion und Priorisierung zu mindern⁴⁷ und zum anderen die Nutzer zu befähigen und den verantwortungsvollen Umgang mit Medien und Plattformen zu fördern.⁴⁸

In der Präambel der Empfehlung CM/Rec(2022)13 zu den Auswirkungen digitaler Technologien auf die Meinungsfreiheit wird daran erinnert, dass „Medienpluralismus eine Voraussetzung für einen sicheren, verbreiteten und uneingeschränkten Zugang zu Informationen über Themen von öffentlichem Interesse ist“. Dieser Punkt wird durch Hinweise auf die Rolle professioneller Nachrichtenorganisationen und öffentlich-rechtlicher Medien ergänzt. Der Anhang zur Empfehlung enthält eine spezifische Leitlinie für die Mitgliedstaaten zur Förderung von Inhalten von öffentlichem Interesse durch Internetvermittler. Es handelt sich um eine stark eingeschränkte Bestimmung und ihre Anwendbarkeit scheint auf den Bedarfsfall und öffentlichen Notstand beschränkt zu sein:

„Staaten können erforderlichenfalls und insbesondere in Zeiten öffentlichen Notstands im Einklang mit Artikel 15 der Konvention⁴⁹ gemäß Auslegung in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte angemessene und verhältnismäßige Verpflichtungen für Internetvermittler zur Förderung von Inhalten von öffentlichem Interesse einführen. Internetvermittler sollten ein höheres Maß an Schutz für Inhalte von öffentlichem Interesse in einer Art und Weise bieten, die eindeutig, nichtdiskriminierend und transparent definiert ist.“⁵⁰

Qualitätsjournalismus ist eine wichtige Teilmenge der Inhalte von öffentlichem Interesse. Auch wenn der Begriff in der Empfehlung CM/Rec(2022)4 zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter nicht definiert ist, wird „Qualitätsjournalismus“ als ein „unerschütterliches Eintreten für das Streben nach Wahrheit, Fairness und Genauigkeit, für Unabhängigkeit, Transparenz und Menschlichkeit

⁴⁶ Empfehlung CM/Rec(2022)11 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu den Grundsätzen der Governance von Medien und Kommunikation, 6. April 2022
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712.

⁴⁷ Anhang zu Empfehlung CM/Rec(2022)11, Abs. 13.

⁴⁸ Ebenda, Abs. 15.

⁴⁹ Redaktionelle Anmerkung: Art. 15 der Konvention - „Abweichen im Notstandsfall“.

⁵⁰ Empfehlung CM/Rec(2022)13 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu den Auswirkungen der digitalen Technologien auf die Meinungsfreiheit, 6. April 2022, Abs. 4.4.



sowie ein starkes öffentliches Interesse an der Förderung der Rechenschaftspflicht in allen Bereichen der Gesellschaft“ beschrieben.⁵¹ Die der Empfehlung beigefügten Leitlinien betonen die Notwendigkeit einer (finanziellen) Unterstützung für öffentlich-rechtliche Medien (Absatz 1.1.4), Bürgermedien und lokale Medien (Absatz 1.1.5), gemeinnützigen Journalismus (Absatz 1.2.2) und investigativen Journalismus (Absatz 1.3.4) aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für Journalismus im öffentlichen Interesse.

2.2.2. Umfassendere Auseinandersetzung

Der Schwerpunkt der Leitlinien auf „Verbreitung von Qualitätsinhalten“ (Abschnitt 2.2) ist Teil einer umfassenderen Auseinandersetzung mit der Verbreitung und Förderung von Inhalten von öffentlichem Interesse im digitalen Umfeld. Dazu gehört eine Erläuterung der Rolle von Online-Gatekeepern, die den Informationsfluss im Internet lenken können, sowie der Herausforderungen bei der Gewährleistung des Zugangs zu Qualitätsjournalismus:

*„2.2.1 **Gatekeeping:** Digitale Medienvertriebskanäle und -Gateways mit kuratierten oder gesponserten Inhalten beeinflussen heute den Zugang zu Qualitätsinhalten und deren Auffindbarkeit, auch von öffentlich-rechtlichen Medien, durch ihre personalisierte Selektion und Empfehlungen auf der Grundlage der von Nutzern geäußerten oder abgeleiteten Präferenzen. Staaten sollten mit Online-Plattformen und anderen einschlägigen Internetvermittlern, Medienorganisationen und weiteren wichtigen Akteuren, die die gesamte Vielfalt der Gesellschaft abbilden, zusammenarbeiten, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Online-Verbreitung von Medieninhalten von öffentlichem Interesse anzugehen und geeignete regulatorische Maßnahmen zu entwickeln, um sicherzustellen, dass solche Inhalte allgemein zugänglich und leicht auffindbar sind und von der Öffentlichkeit als vertrauenswürdige Informationsquelle anerkannt werden.*

[...]

*2.2.3 **Priorisierung des Journalismus von öffentlichem Interesse:** Effektiver Zugang zu Qualitätsjournalismus sollte durch unabhängige und transparente Medienselbstregulierungsinitiativen unterstützt werden, die für die Beteiligung diverser Interessengruppen offen sind und Kriterien zur Identifizierung verlässlicher Inhalte entwickeln. Solche Kriterien könnten entweder durch Menschen oder automatisiert im Prozess der Medienverbreitung und des Medienkonsums angewendet werden. Online-Plattformen und andere einschlägige Internetvermittler sollten diese Kriterien nutzen, um diejenigen Anbieter von Nachrichten und Qualitätsjournalismus zu fördern, die solche verlässlichen Inhalte anbieten. Zu diesem Zweck sollten sie ihre internen Prozesse und Abläufe kontinuierlich verbessern, auch durch stärkere Transparenz.“*

⁵¹ Anhang zu Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 17. März 2022, Abs. 1
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.



Die oben erwähnte umfassendere Auseinandersetzung mit der Verbreitung und Förderung von Inhalten von öffentlichem Interesse im digitalen Umfeld wurde nicht in einer Empfehlung des Ministerkomitees, sondern in dem vom Lenkungsausschuss für Medien und Informationsgesellschaft (CDMSI) im Jahr 2021 angenommenen Leitfaden zur Priorisierung von Online-Inhalten von öffentlichem Interesse am ausführlichsten behandelt.⁵² Der Leitfaden stützt sich wiederum auf einen ausführlichen Bericht von Eleonora Mazzoli und Damian Tambini für den Europarat aus dem Jahr 2020.⁵³

2.3. Abschließende Bemerkungen

Die Analyse einer Auswahl von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in diesem Kapitel zeigt, dass der Gerichtshof dem Recht der Öffentlichkeit, über alle Angelegenheiten von öffentlichem Interesse informiert zu werden, der entsprechenden Pflicht der Medien, die Öffentlichkeit über solche Angelegenheiten zu informieren, der Kraft des Pluralismus, insbesondere über die Medien eine intensive und vielfältige öffentliche Debatte aufrecht zu erhalten, und dem Recht eines jeden, frei und ohne Angst an der öffentlichen Debatte teilnehmen zu können, große Bedeutung beimisst. Die vom Gerichtshof in seiner einschlägigen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze bilden einen soliden Rahmen für den Schutz des öffentlichen Interesses.

Das Ministerkomitee spielt eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, diese Grundsätze zu operationalisieren und sie auf das sich ständig weiterentwickelnde digitale Umfeld anzuwenden. Die Normsetzung des Ministerkomitees der letzten Zeit enthält diverse „Fingerzeige“ auf die Bedeutung des öffentlichen Interesses in einer breiten Palette von Themen. Sie setzt sich zudem spezifischer und frontaler mit Inhalten von öffentlichem Interesse auseinander und gibt Staaten praktische Hinweise, wie die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse über ein umfassendes Angebot an Medien und Plattformen sichergestellt werden können. Im Online-Umfeld können technische Fragen weitreichende gesellschaftliche Auswirkungen haben und die normsetzende Tätigkeit befasst sich daher in angemessener Weise mit folgenden Aspekten: Gatekeeping-Funktionen von Online-Akteuren, Modalitäten der Priorisierung und Personalisierung, Maßnahmen für verstärkte Herausstellung, Verbreitungsstrategien für öffentlich-rechtliche Medien und Qualitätsjournalismus usw.

⁵² Lenkungsausschuss für Medien und Informationsgesellschaft, Guidance Note on the Prioritisation of Public Interest Content Online, 2. Dezember 2021, <https://rm.coe.int/cdmsi-2021-009-guidance-note-on-the-prioritisation-of-pi-content-e-ado/1680a524c4>.

⁵³ Eleonora Mazzoli und Damian Tambini, *Prioritisation Uncovered: The Discoverability of Public Interest Content Online*, Studie des Europarats DGI(2020)19, November 2020, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.



3. Die Europäische Union

Doris Buijs und Ronan Ó Fathaigh, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

Dieses Kapitel behandelt die Rechtsvorschriften und die Politik der Europäischen Union (EU) in Bezug auf den Zugang zu und die Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse auf allen Plattformen, einschließlich Rundfunk und Internet. Für eine Diskussion darüber ist es hilfreich, mit dem breiten Definitionsrahmen für Inhalte von öffentlichem Interesse zu beginnen, den der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall *Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy gegen Finnland* entwickelt hat. Demnach handelt es sich bei Inhalten von öffentlichem Interesse um Inhalte, die „sich auf Angelegenheiten beziehen, welche die Öffentlichkeit in einem solchen Ausmaß betreffen, dass sie ein berechtigtes Interesse daran haben kann, die ihre Aufmerksamkeit auf sich ziehen oder die sie in erheblichem Maße betreffen, insbesondere weil sie das Wohlergehen der Bürger oder das Leben der Gemeinschaft berühren. Dies gilt auch für Angelegenheiten, die zu erheblichen Kontroversen führen können, die eine wichtige gesellschaftliche Frage betreffen oder die ein Problem berühren, an dem ein Informationsinteresse der Öffentlichkeit besteht. Das öffentliche Interesse kann nicht auf den Hunger der Öffentlichkeit nach Informationen über das Privatleben anderer und damit als Form der Sensationsgier oder sogar des Voyeurismus reduziert werden.“⁵⁴

Das Urteil im Fall *Satakunnan Markkinapörssi Oy* ist vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) zustimmend zitiert⁵⁵ und vor allem darüber hinaus von der

⁵⁴ *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland*, Beschwerde Nr 931/13, 27. Juni 2017, Rn. 171, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175121>.

⁵⁵ Siehe *Sergejs Buivids gegen Datu valsts inspekcija*, Rechtssache C-345/17, 14. Februar 2019, Randnr. 66, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-345/17&language=de>. Siehe auch eine ähnliche Definition des Inhalts des öffentlichen Interesses in *Tietosuoja-valtuutettu gegen Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy*, Schlussanträge der Generalanwältin Kokott, Rechtssache C-73/07, 8. Mai 2008, Rn. 73–74 („Ein öffentliches Interesse ist jedenfalls gegeben, wenn die vermittelten Informationen sich auf eine tatsächlich geführte öffentliche Debatte beziehen. Auch gibt es Themen, die ihrer Natur nach Fragen des öffentlichen Interesses sind, z. B. die nach Art. 6 Abs. 1 EMRK öffentlichen Gerichtsverfahren, das öffentliche Interesse an der Transparenz des politischen Lebens oder Informationen über die Ideen und Einstellungen sowie das Verhalten politischer Führungspersonlichkeiten. ... An einer Vermittlung von Informationen zu Fragen öffentlichen Interesses ist dagegen zu zweifeln, wenn Details aus dem Privatleben verbreitet werden, die keinen Bezug zu einer öffentlichen Funktion der betroffenen Person haben, insbesondere wenn sie nur die Neugier eines bestimmten Publikums über das Privatleben einer Person befriedigen sollen und trotz des etwaigen Bekanntheitsgrads der Person nicht als Beitrag zu irgendeiner Diskussion von allgemeinem Interesse für die Gesellschaft angesehen werden können.“), <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-73/07&language=de>.



Europäischen Kommission kürzlich in ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung zur Definition des Begriffs „Angelegenheit von öffentlichem Interesse“ herangezogen worden.⁵⁶ Danach „bezeichnet der Ausdruck ‚Angelegenheit von öffentlichem Interesse‘ jede Angelegenheit, die die Öffentlichkeit in einem solchen Ausmaß betrifft, dass die Öffentlichkeit ein berechtigtes Interesse daran haben kann, z. B. in Bereichen wie a) öffentliche Gesundheit, Sicherheit, Umwelt, Klima oder Wahrnehmung der Grundrechte, b) Tätigkeiten einer Person oder Einrichtung, die im Fokus der Öffentlichkeit stehen oder von öffentlichem Interesse sind, c) Angelegenheiten, die von den gesetzgebenden, vollziehenden oder gerichtlichen Organen öffentlich erörtert oder geprüft werden, oder andere öffentliche Verfahren, d) Anschuldigungen wegen Korruption, Betrug oder Verbrechen, e) Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation“.⁵⁷ „Ein berechtigtes Interesse liegt jedoch nicht vor, wenn der einzige Zweck einer Aussage oder Tätigkeit in Bezug auf eine solche Person oder Einrichtung darin besteht, die Neugier eines bestimmten Publikums auf Einzelheiten des Privatlebens einer Person zu befriedigen.“⁵⁸

Die Gewährleistung des Zugangs zu und der Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse steht auf der politischen Agenda der EU derzeit weit oben, und auch zum Konzept solcher Inhalte gibt es weitere Ausführungen. So hat die Europäische Kommission im Europäischen Aktionsplan für Demokratie darauf hingewiesen, dass ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung von Desinformation auf Online-Plattformen darin besteht, eine „geeignete Sichtbarkeit zuverlässiger Informationen von öffentlichem Interesse“ zu gewährleisten,⁵⁹ und das Europäische Parlament hat betont, dass Inhalte über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse im Rahmen des Rechts auf freie Meinungsäußerung „stärker geschützt sind“.⁶⁰ Jüngsten Gesetzgebungsinitiativen wie dem Vorschlag für einen European Media Freedom Act (EMFA) zufolge „ist es angesichts der Fülle an Informationen und der zunehmenden Nutzung digitaler Mittel für den Zugang zu den Medien wichtig, die Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse

⁵⁶ Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), COM(2022) 177 final, Artikel 3 Absatz 2,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0177>.

⁵⁷ Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), COM(2022) 177 final, Artikel 3 Absatz 2,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0177>.

⁵⁸ Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“), COM(2022) 177 final, Erwägungsgrund 19,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0177>.

⁵⁹ Mitteilung der Kommission, Europäischer Aktionsplan für Demokratie, COM(2020) 790 final, Abschnitt 4.2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790>.

⁶⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments zur Stärkung der Demokratie, der Medienfreiheit und des Medienpluralismus in der EU, P9_TA(2021)0451, 11. November 2021, Erw. A, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0451_DE.html.



sicherzustellen“.⁶¹ Der EMFA enthält zwar keine Definition für Inhalte von öffentlichem Interesse, spricht aber von „hochwertigen Mediendiensten“ („die von Journalisten und Redakteuren unabhängig und im Einklang mit journalistischen Standards produziert wurden und die somit vertrauenswürdige Informationen, einschließlich Nachrichten und Inhalte zur aktuellen Information, bereitstellen“).⁶² Dieser Qualitätsfokus liegt auch dem kürzlich verabschiedeten Digital Services Act (DSA) zugrunde, in dem von der „Verbreitung verlässlicher Informationen“ und der „Sichtbarkeit verlässlicher Informationsquellen“ die Rede ist.⁶³ Für die Zwecke dieses Kapitels bezeichnet der Ausdruck „Inhalte von öffentlichem Interesse“ also korrekte und zuverlässige Inhalte von öffentlichem Interesse, ebenso wie in der Rechtsprechung des EGMR, wonach die Berichterstattung über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse „unter dem Vorbehalt“ steht, dass sie „in gutem Glauben erfolgt, um korrekte und verlässliche Informationen bereitzustellen“.⁶⁴

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Rechtsvorschriften und die Politik der EU, die den Zugang zu und die Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse auf allen Plattformen betreffen. Es beschränkt sich also nicht auf Konzepte wie die „Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse“ im Rahmen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste,⁶⁵ zu der es eine Reihe hervorragender Studien gibt,⁶⁶ darunter auch eine kürzlich erschienene *IRIS Spezial* über die Herausstellung von Diensten von allgemeinem Interesse.⁶⁷

⁶¹ 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, COM(2022) 457 final, Erwägungsgrund 28, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52022PC0457>.

⁶² EMFA-Vorschlag, Erwägungsgrund 11.

⁶³ 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, Erwägungsgrund 88 und 108, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32022R2065>.

⁶⁴ *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finland*, Antrag Nr. 931/13, 27. Juni 2017, Rn. 183, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175121>.

⁶⁵ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, Artikel 7a, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.

⁶⁶ Siehe z. B. European Regulators Group for Audiovisual Media Services, „Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability)“: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive, 2020, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf; sowie Mark D. Cole und Christina Etteldorf, „Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive“ (European Parliament, 2022), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/733100/IPOL_STU\(2022\)733100_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/733100/IPOL_STU(2022)733100_EN.pdf).

⁶⁷ Cappello (ed.), „Prominence of European works and of services of general interest“, *IRIS Spezial* (2023), <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc>.



3.1. Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation

Bei der Erörterung der EU-Rechtsvorschriften über den Zugang zu und die Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse ist es hilfreich, zunächst kurz auf frühe Regeln des EU-Rechts einzugehen, die den Zugang zu Inhalten gewährleisten sollten, „die nach Auffassung der Gesellschaft von öffentlichem Interesse sind“.⁶⁸ In diesem Zusammenhang ist die Universaldienstrichtlinie (UD-RL) von 2002 zu nennen, die Bestimmungen über sogenannte Übertragungspflichten (Must-Carry-Pflichten) enthält.⁶⁹ Artikel 31 sah nämlich vor, dass die Mitgliedstaaten zur Übertragung bestimmter Hör- und Fernseh- und Rundfunkkanäle elektronischen Kommunikationsnetzen, die für die öffentliche Verbreitung von Hörfunk- und Fernseh- und Rundfunkkanälen genutzt wurden, zumutbare Übertragungspflichten auferlegen konnten.⁷⁰ Dabei sah Artikel 31 selbst keine Übertragungspflichten vor, sondern er erlaubte den Mitgliedstaaten, solche Verpflichtungen „in Verfolgung legitimer öffentlicher Interessen“ aufzuerlegen, „soweit sie zur Erreichung der [...] Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich“ waren.⁷¹ Und wie Closs und Nikoltchev anmerken, erlaubte Artikel 31 den Mitgliedstaaten, „jenen Kanälen, die Inhalte zur Förderung von Zielen im öffentlichen Interesse anbieten, einen Anspruch auf Weiterverbreitung in allen Netzen zu[zu]erkennen“⁷² – ein frühes Beispiel für Vorschriften zur Gewährleistung des Zugangs zu bestimmten Inhalten von öffentlichem Interesse.⁷³ Die gesamte Diskussion um die Universaldienstrichtlinie ähnelt der heutigen Auseinandersetzung über die Frage, „ob der Staat es gewährleisten müsse, dass bestimmte Inhalte, die nach Auffassung der Gesellschaft von öffentlichem Interesse sind, alle Zuschauerinnen und Zuschauer erreichen“, und wie der Zugang zu „Inhalt, der wichtig ist, weil er öffentlichen Interessen dient“, garantiert werden kann.⁷⁴ Im Jahr 2018 wurde der Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation (EKEK) verabschiedet,⁷⁵ der die Universaldienstrichtlinie ersetzt, wobei Artikel 31 UD-RL durch Artikel 114 EKEK ersetzt wurde. Der Wortlaut von Artikel 31 wurde dabei weitgehend in Artikel 114 übernommen. Hinzu kam jedoch, dass Pflichten zur Übertragung „zugangserleichternder Dienste, die Endnutzern mit Behinderungen einen angemessenen Zugang ermöglichen,“

⁶⁸ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, „Haben oder nicht haben. Must-Carry-Regeln“ (2005), S. 4, <https://rm.coe.int/168078349a>.

⁶⁹ Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32002L0022>.

⁷⁰ Richtlinie 2002/22/EG, Artikel 31.

⁷¹ Richtlinie 2002/22/EG, Erwägungsgrund 43.

⁷² Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, „Haben oder nicht haben. Must-Carry-Regeln“ (2005), S. 1.

⁷³ Mark D. Cole und Christina Etteldorf, „Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive“ (European Parliament, 2022), S. 45, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)733100](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)733100).

⁷⁴ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, „Haben oder nicht haben. Must-Carry-Regeln“ (2005), S. 3.

⁷⁵ Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1547633333762&uri=CELEX%3A32018L1972>.



eingeführt werden können (während Endnutzer mit Behinderungen in der Universaldienstrichtlinie nur in einem Erwägungsgrund erwähnt wurden).⁷⁶ Zur Umsetzung von Artikel 114 in den Mitgliedstaaten gibt es verschiedene detaillierte Studien, in denen auf die „Vielfalt“ der nationalen Ansätze, etwa bei den erfassten Netzen (Kabel, DVB-T, IPTV und Satellit) sowie den zu übertragenden Kanälen (öffentlich-rechtliche Medien, kommerzielle Kanäle und ausländische öffentlich-rechtliche Medien) hingewiesen wird.⁷⁷ UD-RL und EKEK sind somit Beispiele für EU-Rechtsvorschriften, die es erlauben, elektronischen Kommunikationsnetzen Verpflichtungen zur Förderung des Zugangs zu Diensten aufzuerlegen, die nach geltender Auffassung Inhalte von allgemeinem Interesse übertragen. Im Gegensatz hierzu stehen Vorschriften, die den Zugang zu Inhalten von allgemeinem Interesse fördern.

3.2. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Weitere Rechtsvorschriften mit hoher Relevanz für den Zugang zu und das Auffinden von Inhalten von öffentlichem Interesse sind die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) von 2010 und deren überarbeitete Fassung von 2018.⁷⁸ Sie enthält eine Reihe bemerkenswerter Bestimmungen, die den Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse gewährleisten und fördern sollen. Erstens soll mit zwei Bestimmungen der AVMD-Richtlinie ein breiter Zugang der Zuschauerinnen und Zuschauer zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung gewährleistet werden, indem Regeln für Fernsehveranstalter festgelegt werden und sichergestellt wird, dass Nachrichtenmedien Nachrichten über Ereignisse von großem Interesse für die Öffentlichkeit ausstrahlen können. Hierzu enthält Artikel 14 AVMD-RL Vorschriften, die sicherstellen sollen, dass Fernsehveranstalter nicht Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung „auf Ausschließlichkeitsbasis in der Weise übertragen, dass einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit [...] die Möglichkeit vorenthalten wird, das Ereignis im Wege direkter oder zeitversetzter Berichterstattung in einer frei zugänglichen Fernsehsendung zu verfolgen.“⁷⁹ Nach Artikel 15 AVMD-RL müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass Fernsehveranstalter zum Zwecke der Kurzberichterstattung Zugang zu Ereignissen haben, die „von großem öffentlichen Interesse“ sind und die von einem ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter exklusiv übertragen werden.⁸⁰ Zweitens enthalten die Artikel 16 und 17 AVMD-RL Vorschriften, die sich zwar nicht strikt auf Inhalte von

⁷⁶ Richtlinie (EU) 2018/1972, Artikel 114.

⁷⁷ Parcu et al., „Study on media plurality and diversity online“ (European Commission, 2022), S. 97, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/475bacb6-34a2-11ed-8b77-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-266738523>.

⁷⁸ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32010L0013>.

⁷⁹ Richtlinie 2010/13/EU, Artikel 14.

⁸⁰ Richtlinie 2010/13/EU, Artikel 15.



öffentlichem Interesse beziehen, aber vorsehen, dass dafür Sorge getragen wird, dass Fernsehveranstalter einen bestimmten Teil ihrer Sendezeit der Sendung von „europäischen Werken“ vorbehalten und „damit einen aktiven Beitrag zur Förderung der kulturellen Vielfalt leisten“.⁸¹ Insbesondere wurden diese Vorschriften auch auf audiovisuelle Mediendienste auf Abruf ausgedehnt, die nun einen bestimmten Anteil „europäischer Werke“ in ihren Katalogen und die „Herausstellung“ dieser Werke gewährleisten müssen.⁸² In Erwägungsgrund 35 werden Beispiele für die Gewährleistung der Herausstellung genannt, darunter ein spezieller Bereich, der von der Hauptseite des Dienstes aus erreichbar ist, die Möglichkeit, mit einem Suchwerkzeug nach europäischen Werken zu suchen, und Bannerwerbung für europäische Werke aus einem Katalog.⁸³

Eine weitere Bestimmung, die erwähnt werden muss und viel Beachtung gefunden hat, ist Artikel 7a AVMD-RL, der lautet: „Die Mitgliedstaaten können Maßnahmen ergreifen, um eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen.“⁸⁴ In dieser Bestimmung ist wohlgermerkt nur von audiovisuellen „Mediendiensten“ von allgemeinem Interesse die Rede, nicht von Inhalten von allgemeinem Interesse. Erwägungsgrund 25 AVMD-RL 2018 sieht jedoch vor, dass die Mitgliedstaaten Verpflichtungen zur Gewährleistung der angemessenen Herausstellung von „Inhalten“ auferlegen können, die „von allgemeinem Interesse sind“, wobei solche Verpflichtungen nur auferlegt werden sollten, „wenn sie notwendig sind, um [...] Ziele von allgemeinem Interesse zu erreichen“; außerdem sollten die Mitgliedstaaten „den Unternehmen nur verhältnismäßige Verpflichtungen in Verfolgung legitimer öffentlicher Interessen auferlegen“.⁸⁵

Zu Artikel 7a gibt es bereits zahlreiche hervorragende Studien, darunter eine kürzlich erschienene IRIS *Spezial*,⁸⁶ und Berichte für das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA). Daher soll auf die Umsetzung hier nicht näher eingegangen werden. Es gibt jedoch einige bemerkenswerte Beispiele für die Umsetzung, wie z. B. Deutschland, das auf der Grundlage von Artikel 7a spezifische Vorschriften eingeführt hat, die Benutzeroberflächen (z. B. Smart-TVs) und softwarebasierte Anwendungen dazu verpflichten, Rundfunkdienste, die Inhalte von allgemeinem Interesse anbieten, angemessen herauszustellen.⁸⁷ Auch in Frankreich müssen bestimmte Betreiber, die die Bedingungen für die Bereitstellung von Diensten auf Benutzeroberflächen festlegen, für eine angemessene Sichtbarkeit von Diensten von allgemeinem Interesse

⁸¹ Richtlinie 2010/13/EU, Erwägungsgrund 69.

⁸² Richtlinie (EU) 2018/1808, Artikel 13.

⁸³ Richtlinie (EU) 2018/1808, Erwägungsgrund 35.

⁸⁴ Richtlinie (EU) 2018/1808, Artikel 7a.

⁸⁵ Richtlinie (EU) 2018/1808, Erwägungsgrund 25.

⁸⁶ Cappello (ed.), „Prominence of European works and of services of general interest“, IRIS *Special* (2023), <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc>.

⁸⁷ ERGA, „Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability)“: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive, S. 16, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf.



sorgen, was hauptsächlich öffentlich-rechtliche Medien betrifft.⁸⁸ Die ERGA veröffentlichte 2021 einen Bericht über die Umsetzung von Artikel 7a AVMD-RL durch die Mitgliedstaaten, wonach die meisten Mitgliedstaaten von der Möglichkeit, Maßnahmen gemäß Artikel 7a zu ergreifen, keinen Gebrauch gemacht haben. Ein Folgebericht stellte 2022 fest, dass es „keine weiteren nationalen Umsetzungen von Artikel 7a AVMD-RL“ gegeben hatte,⁸⁹ und ein weiterer Bericht für das Europäische Parlament, der Ende 2022 erschien, kam zu dem Ergebnis, dass „die Umsetzung der in Artikel 7a AVMD-RL vorgesehenen Möglichkeit kaum genutzt wurde“.⁹⁰ Die ERGA hat betont, dass die AVMD-Richtlinie weder eine Definition des Anwendungsbereichs noch der angemessenen Herausstellung noch von Inhalten von allgemeinem Interesse enthält, und empfohlen, an der Harmonisierung möglicher Definitionen und Ansätze gemäß Artikel 7a AVMD-Richtlinie zu arbeiten.⁹¹

3.3. Digital Services Act

Da Online-Plattformen für den Zugang zu und die Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse im Internet eine entscheidende Rolle spielen, ist auch der kürzlich in Kraft getretene Digital Services Act (DSA) von Bedeutung.⁹² Der DSA zielt darauf ab, ein sicheres Online-Umfeld zu schaffen, indem er die Grundrechte der Nutzer schützt und Online-Vermittler, wie z. B. Plattformen, reguliert.⁹³ Dabei sind mehrere Bestimmungen besonders relevant.

Erstens können die Maßnahmen der Plattformen zur Moderation von Inhalten eine entscheidende Rolle für die Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten (von öffentlichem Interesse) spielen. Hierbei sind die Plattformen nach Artikel 14 DSA verpflichtet, in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen Angaben zur Moderation von Inhalten zu machen, einschließlich der algorithmischen Entscheidungsfindung.⁹⁴ Bei der Anwendung und Durchsetzung von Beschränkungen auf der Grundlage ihrer allgemeinen Geschäftsbedingungen müssen Plattformen die Grundrechte der Nutzer berücksichtigen,

⁸⁸ Siehe Mark D. Cole und Christina Etteldorf, „Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive“ European Parliament, 2022), S. 50.

⁸⁹ ERGA, 2022 Consistent implementation and enforcement of the AVMSD framework, S. 5, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/12/2022-12-ERGA-SG1-Report-Prominence_Art.7a-and-Art.-13.pdf.

⁹⁰ Mark D. Cole und Christina Etteldorf, „Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive“ (European Parliament, 2022), S. 45,

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)733100](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)733100).

⁹¹ ERGA, „Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability)“: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive, S. 16, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf.

⁹² 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32022R2065>.

⁹³ Verordnung (EU) 2022/2065, Erwägungsgrund 3.

⁹⁴ Verordnung (EU) 2022/2065, Artikel 14 Absatz 1 und Erwägungsgrund 45.



einschließlich der Freiheit und des Pluralismus der Medien.⁹⁵ Wichtig ist, dass Inhalte, die sich auf Angelegenheiten von öffentlichem Interesse beziehen, im Rahmen des Rechts auf freie Meinungsäußerung stärker geschützt sind, und dies wäre ein wichtiger Grundsatz, dem die Plattformen bei der Durchsetzung von Beschränkungen auf der Grundlage ihrer allgemeinen Geschäftsbedingungen unter Berücksichtigung der Grundrechte Rechnung tragen müssen.⁹⁶ Der ursprüngliche DSA-Vorschlag enthielt keinen Hinweis auf die Freiheit oder den Pluralismus der Medien,⁹⁷ während sie in der angenommenen Fassung nun ausdrücklich erwähnt werden, was Einrichtungen wie die ERGA begrüßt haben.⁹⁸ Um die Transparenz über die Maßnahmen zur Moderation von Inhalten zu erhöhen, verpflichtet Artikel 15 DSA die Plattformen, über die von ihnen durchgeführte Moderation von Inhalten jährlich einen Bericht vorzulegen, in dem sie auch angeben müssen, welche Maßnahmen Auswirkungen auf die „Verfügbarkeit, Erkennbarkeit und Zugänglichkeit der [...] Informationen“ hatten.⁹⁹ Solche Berichte können auch helfen, genauer zu verstehen, welchen Einfluss Plattformen auf die Zugänglichkeit von Online-Inhalten (von öffentlichem Interesse) haben.

Zweitens spielen bei der Organisation von Online-Inhalten Empfehlungssysteme eine wichtige Rolle, weil mit ihnen „die relative Reihenfolge der den Nutzern bereitgestellten Informationen bestimmt wird“,¹⁰⁰ sodass sie großen Einfluss auf die Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Online-Inhalten (von öffentlichem Interesse) haben.¹⁰¹ Daher müssen Plattformen, die Empfehlungssysteme einsetzen, gemäß Artikel 27 „die wichtigsten Parameter, die in ihren Empfehlungssystemen verwendet werden, sowie alle Möglichkeiten für die Nutzer, diese wichtigen Parameter zu ändern oder zu beeinflussen, darlegen“.¹⁰² Zwar bleibt abzuwarten, wie diese Bestimmung in der Praxis funktioniert, aber die Nutzer könnten beispielsweise in der Lage sein, die Einstellungen ihrer Empfehlungssysteme so zu ändern, dass sie mehr (oder auch weniger) Inhalte von öffentlichem Interesse sehen. Sehr große Online-Plattformen (Very Large

⁹⁵ Verordnung (EU) 2022/2065, Artikel 14 Absatz 4 und Erwägungsgrund 47.

⁹⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments zur Stärkung der Demokratie, der Medienfreiheit und des Medienpluralismus in der EU, P9_TA(2021)0451, 11. November 2021, Erw. A, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0451_DE.html.

⁹⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, Artikel 12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825>.

⁹⁸ EGRA, Digital Services Act (DSA) – ERGA priorities for the trilogue negotiations, 18 February 2022 <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/02/2022-02-18-DSA-ERGA-priorities-for-trilogues-position-paper-final.pdf>.

⁹⁹ Verordnung (EU) 2022/2065, Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe c und Erwägungsgrund 49.

¹⁰⁰ Verordnung (EU) 2022/2065, Artikel 27 Absatz 1.

¹⁰¹ Wie in Erwägungsgrund 70 der Verordnung (EU) 2022/2065 beschrieben, ist die Art und Weise, in der Informationen priorisiert und auf ihrer Online-Schnittstelle dargestellt werden, um den Zugang zu Informationen für die Nutzer zu erleichtern und zu optimieren „ein zentraler Bestandteil der Geschäftstätigkeiten einer Online-Plattform“.

¹⁰² Verordnung (EU) 2022/2065, Artikel 27 Absatz 1.



Online Platforms, VLOPs)¹⁰³ müssen zudem eine Option vorlegen, die nicht auf Profiling beruht.¹⁰⁴ In diesem Zusammenhang ist insbesondere der verschärfte Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2022 zu erwähnen, ein Selbstregulierungsinstrument mit verschiedenen Verpflichtungen und Maßnahmen, denen sich Plattformen freiwillig anschließen können.¹⁰⁵ Dieser Verhaltenskodex enthält vor allem eine Verpflichtung der unterzeichnenden Plattformen, die Verbreitung von Desinformation einzudämmen, indem sie ihre Empfehlungssysteme entsprechend gestalten, um „die Herausstellung verlässlicher Informationen zu verbessern“.¹⁰⁶ Die ERGA hat zudem darauf hingewiesen, dass Empfehlungssysteme eingesetzt werden können, um die Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse zu verstärken.¹⁰⁷

Drittens müssen VLOPs auch beurteilen, ob von ihren Diensten „systemische Risiken“ ausgehen, und geeignete Maßnahmen ergreifen, um diese Risiken zu mindern. Als systemisch geltende Risiken sind:

- die Verbreitung rechtswidriger Inhalte
- etwaige tatsächliche oder vorhersehbare nachteilige Auswirkungen auf die Ausübung der Grundrechte, insbesondere „Meinungs- und Informationsfreiheit, einschließlich Medienfreiheit und -pluralismus“
- alle tatsächlichen oder absehbaren nachteiligen Auswirkungen auf die gesellschaftliche Debatte und auf Wahlprozesse sowie die öffentliche Sicherheit und
- alle tatsächlichen oder absehbaren nachteiligen Auswirkungen in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt, den Schutz der öffentlichen Gesundheit und von Minderjährigen sowie „schwerwiegende nachteilige Folgen“ für das körperliche und geistige Wohlbefinden einer Person

Besonders relevant ist die Auffindbarkeit von und der Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse im Zusammenhang mit VLOP-Diensten und nachteiligen Auswirkungen auf die Freiheit und den Pluralismus der Medien.¹⁰⁸ Bei der Bewertung dieser Risiken müssen VLOPs insbesondere ihre Empfehlungssysteme, ihre Systeme zur Moderation von Inhalten und die Durchsetzung ihrer allgemeinen Geschäftsbedingungen

¹⁰³ VLOPs sind Plattformen, die ihre Dienste für aktive Nutzer in der EU erbringen, deren durchschnittliche monatliche Zahl sich auf mindestens 45 Millionen Personen beläuft, siehe Verordnung (EU) 2022/2065, Artikel 33 Absatz 1.

¹⁰⁴ Verordnung (EU) 2022/2065, Artikel 38.

¹⁰⁵ The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

¹⁰⁶ Verpflichtung 18.1 des Kodex.

¹⁰⁷ European Regulators Group for Audiovisual Media Services, *Consistent implementation and enforcement of the AVMSD framework. Exploring how algorithms and recommendation systems could ensure the appropriate prominence of audiovisual media services of general interest (Article 7a) as well as the prominence of European works (Article 13(1))*, December 2022, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/12/2022-12-ERGA-SG1-Report-Prominence_Art.7a-and-Art.-13.pdf, S. 11.

¹⁰⁸ Verordnung (EU) 2022/2065, Artikel 34 Absatz 1.



berücksichtigen.¹⁰⁹ Um die bewerteten systemischen Risiken zu mindern, müssen VLOPs aktiv werden, etwa indem sie ihre allgemeinen Geschäftsbedingungen, ihre Verfahren zur Moderation von Inhalten und ihre Empfehlungssysteme anpassen.¹¹⁰ So wird als mögliche Korrekturmaßnahme in Erwägungsgrund 88 DSA die „Verbesserung der Sichtbarkeit verlässlicher Informationsquellen“ genannt. Darüber hinaus ist auch der verschärfte Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2022 mit dem DSA verknüpft, und Desinformation wird zwar nicht direkt als systemisches Risiko bezeichnet, aber in mehreren Erwägungsgründen ist beschrieben, wie Desinformation zu systemischen Risiken beitragen kann.¹¹¹ Darüber hinaus ist in dem Verhaltenskodex beschrieben, wie dessen Unterzeichnung als mögliche Risikominderungsmaßnahme gemäß Artikel 35 DSA in Betracht gezogen werden sollte.¹¹² Hier können Inhalte von öffentlichem Interesse als Mittel gegen die Verbreitung von Desinformation eine wichtige Rolle bei der Minderung systemischer Risiken spielen.¹¹³

Darüber hinaus enthält der DSA zwei Bestimmungen, auf deren Grundlage Plattformen verpflichtet werden können, bestimmte Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement und der Verbreitung bestimmter Inhalte von öffentlichem Interesse zu ergreifen, um Krisen zu entschärfen, nämlich Artikel 36 und 48 DSA. Artikel 48 Absatz 2 DSA nennt als mögliche Maßnahme zur Bewältigung von Krisensituationen die „hervorgehobene Darstellung von Informationen über die Krisensituation“, die von den Behörden der EU-Mitgliedstaaten oder „von anderen einschlägigen zuverlässigen Stellen bereitgestellt werden“. Mit anderen Worten: In einer „Krise“ wird die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Gremium für digitale Dienste und mit Plattformen Einfluss darauf nehmen können, welche Informationen priorisiert und hervorgehoben dargestellt werden sollen, weil solche Maßnahmen als im öffentlichen Interesse liegend gelten. Da die Bewältigung von Krisensituationen Angelegenheiten von öffentlichem Interesse betrifft, sollte die hervorgehobene Darstellung von Informationen zur Bewältigung solcher Krisen ebenfalls als im öffentlichen Interesse liegend betrachtet werden. Auch der verschärfte Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation von 2022 behandelt Krisensituationen: Er sieht vor, dass die betreffenden Unterzeichner ihre Dienste so gestalten, dass sie „die Nutzer bei Themen von besonderem öffentlichen und gesellschaftlichen Interesse oder in Krisensituationen zu verlässlichen Informationsquellen führen“.¹¹⁴

¹⁰⁹ Verordnung (EU) 2022/2065, Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe a, b und c.

¹¹⁰ Verordnung (EU) 2022/2065, Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b, c und d

¹¹¹ Z. B. Verordnung (EU) 2022/2065, Erwägungsgründe 83, 84 und 104.

¹¹² 2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation, Preamble sub h.

¹¹³ 2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation, Measure 18.1, und DSA, Erwägungsgrund 88.

¹¹⁴ 2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation, Measure 22.7.



3.4. Vorschlag für einen European Media Freedom Act

Als letzte Gesetzgebungsinitiative ist der European Media Freedom Act (EMFA, auf Deutsch offiziell „Europäisches Medienfreiheitsgesetz“) zu nennen, den die Europäische Kommission kürzlich vorgeschlagen hat.¹¹⁵ Der Verordnungsvorschlag enthält eine Reihe von Vorschriften zum Schutz der Freiheit, Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien in der EU. Das interessanteste der vier spezifischen Ziele, die im EMFA genannt werden, ist im Hinblick auf die Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse die Erleichterung der Bereitstellung hochwertiger Mediendienste.¹¹⁶

Im Zusammenhang mit dem Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse konstatiert der EMFA zunächst, dass die Empfänger von Mediendiensten das Recht haben, zum Nutzen des öffentlichen Diskurses „eine Vielzahl von Nachrichten und Inhalten zum aktuellen Zeitgeschehen zu erhalten“.¹¹⁷ Hierzu enthält Artikel 6 für Mediendienstanbieter, die Nachrichten und Inhalte zum aktuellen Zeitgeschehen bereitstellen, bestimmte Pflichten.¹¹⁸ Darunter fällt etwa die Pflicht zur Bereitstellung ihrer Kontaktdaten und der Namen ihrer Eigentümer mit Beteiligungen, die es ihnen ermöglichen, „Einfluss auf die Geschäftstätigkeit und die strategische Entscheidungsfindung auszuüben“.¹¹⁹ Zudem müssen sie Maßnahmen ergreifen, „um die Unabhängigkeit individueller redaktioneller Entscheidungen zu gewährleisten“.¹²⁰ Was unter solchen individuellen redaktionellen Entscheidungen zu verstehen ist, geht aus Erwägungsgrund 20 hervor: Mediendienstanbieter sollten „Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass Redakteure, nachdem sie sich mit den Eigentümern auf die redaktionelle Gesamtlinie geeinigt haben, im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit individuelle Entscheidungen frei treffen können“, und diese damit vor ungebührlicher Einflussnahme zu schützen.

Hinsichtlich der (angemessenen) Herausstellung und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse wurde in Abschnitt 3.2 bereits auf Artikel 7a AVMD-RL eingegangen. Wie bereits ausgeführt, besteht die Option zur Einführung von Herausstellungsvorschriften auf der Grundlage von Artikel 7a AVMD-RL fort. Hieran knüpft der EMFA mit Artikel 15 an. Dieser Bestimmung zufolge hat das Europäische Gremium für Mediendienste („das Gremium“) „den Austausch bewährter Verfahren zwischen den nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen“ zu fördern.¹²¹ Hierzu konsultiert es „in enger Zusammenarbeit mit der Kommission Interessenträger zu regulatorischen,

¹¹⁵ EMFA; siehe auch die Empfehlung (EU) 2022/1634 der Kommission vom 16. September 2022 zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H1634>.

¹¹⁶ Kapitel 1 der Begründung zum EMFA, S. 3.

¹¹⁷ EMFA-Vorschlag, Artikel 3.

¹¹⁸ Mediendienstanbieter, die Kleinstunternehmen im Sinne von Artikel 3 der Richtlinie 2013/34/EU sind, sind von diesen Verpflichtungen befreit, siehe Artikel 6 Absatz 3 des EMFA.

¹¹⁹ EMFA-Vorschlag, Artikel 6 Absatz 1.

¹²⁰ EMFA-Vorschlag, Artikel 6 Absatz 2.

¹²¹ EMFA-Vorschlag, Artikel 15 Absatz 1.



technischen oder praktischen Aspekten, die für die einheitliche und wirksame Anwendung“ des EMFA und der AVMD-RL relevant sind.¹²² Zudem ist es gemäß Erwägungsgrund 28 der EMFA „angesichts der Fülle an Informationen und der zunehmenden Nutzung digitaler Mittel für den Zugang zu den Medien wichtig, die Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse sicherzustellen“. Dies wird als Beitrag zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen und zur Einhaltung des Grundrechts auf Information gemäß Artikel 11 der Charta der Grundrechte bezeichnet.¹²³ Die Kommission kann Leitlinien im Zusammenhang mit der Anwendung des EMFA und der AVMD-RL und insbesondere in Bezug auf die angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse gemäß Artikel 7a AVMD-RL herausgeben.¹²⁴ Wenn die Kommission von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, „unterstützt das Gremium sie durch die Bereitstellung von Fachwissen zu regulatorischen, technischen oder praktischen Aspekten“.¹²⁵ Solche Leitlinien könnten dazu beitragen, angesichts der möglichen Auswirkungen von Maßnahmen nach Artikel 7a AVMD-RL Rechtssicherheit zu schaffen.¹²⁶ Der Begründung zum EMFA zufolge haben sich öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter insbesondere für Leitlinien zur angemessenen Herausstellung von Diensten von allgemeinem Interesse ausgesprochen.¹²⁷ Die relativ geringe Zahl nationaler Bestimmungen zur Umsetzung von Artikel 7a AVMD-RL ist jedoch, wie die ERGA ausführt, auf die Unverbindlichkeit der Vorschrift zurückzuführen.¹²⁸ Ob Artikel 15 EMFA an dieser Situation etwas ändern wird, bleibt abzuwarten, denn auch er enthält keine Verpflichtung zur Ergreifung von Maßnahmen in Bezug auf die Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse.

Angesichts der Bedeutung von Online-Plattformen (und insbesondere VLOPs) für den Zugang zu und die Auffindbarkeit von Medieninhalten (von öffentlichem Interesse) befasst sich der EMFA auch mit der Beziehung zwischen „Mediendienstanbietern“¹²⁹ und VLOPs. Nach Artikel 17 können Mediendienstanbieter erklären, dass sie Mediendienstanbieter im Sinne von Artikel 2 Nummer 2 EMFA sind. Dies setzt voraus, dass sie redaktionell unabhängig von den EU-Mitgliedstaaten und Drittländern sind und rechtlichen Anforderungen für die Ausübung der redaktionellen Verantwortung

¹²² EMFA-Vorschlag, Artikel 15 Absatz 1.

¹²³ In Erwägungsgrund 28 ist wohlgermerkt von der Bedeutung der Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse die Rede, in Artikel 7a der AVMD-Richtlinie dagegen nur von Diensten von allgemeinem Interesse, siehe Abschnitt 2.2.

¹²⁴ EMFA-Vorschlag, Artikel 15 Absatz 2.

¹²⁵ EMFA-Vorschlag, Artikel 15 Absatz 2.

¹²⁶ EMFA-Vorschlag, Erwägungsgrund 28.

¹²⁷ Begründung zum EMFA, Absatz 3, S. 11.

¹²⁸ ERGA, Consistent implementation and enforcement of the AVMSD framework: Exploring how algorithms and recommendation systems could ensure the appropriate prominence of audiovisual media services of general interest (Article 7a) as well as the prominence of European works (Article 13(1)), 2022, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/12/2022-12-ERGA-SG1-Report-Prominence_Art.7a-and-Art.-13.pdf, S. 12.

¹²⁹ Nach Artikel 2 Absatz 2 des EMFA-Vorschlags bezeichnet der Ausdruck „Mediendienstanbieter“ die natürliche oder juristische Person, deren berufliche Tätigkeit in der Bereitstellung eines Mediendienstes besteht und die die redaktionelle Verantwortung für die Auswahl der Inhalte des Mediendienstes trägt und bestimmt, wie diese gestaltet werden“.



unterliegen oder sich an eine Ko- oder Selbstregulierung halten, die „in dem betreffenden Mediensektor weithin anerkannt und akzeptiert ist“.¹³⁰ Wenn VLOPs die Bereitstellung ihres Dienstes aussetzen, weil bestimmte Inhalte eines Mediendiensteanbieters mit ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen unvereinbar sind, auch wenn sie nicht zu einem systemischen Risiko im Sinne des DSA beitragen, haben sie „alle möglichen Maßnahmen“ zu ergreifen, um dem betreffenden Mediendiensteanbieter die Begründung für die Aussetzungsentscheidung zu übermitteln.¹³¹¹³² Beschwerden von Mediendiensteanbietern hat der VLOP vorrangig zu bearbeiten,¹³³ und wenn ein Mediendiensteanbieter der Auffassung ist, dass der VLOP den Dienst häufig ohne triftigen Grund einschränkt, führt der VLOP „einen sinnvollen und wirksamen Dialog mit dem Mediendiensteanbieter, um eine gütliche Lösung [...] zu finden“.¹³⁴ Darüber hinaus organisiert das Gremium regelmäßig einen strukturierten Dialog zwischen VLOPs sowie Vertretern von Mediendiensteanbietern und der Zivilgesellschaft, um Erfahrungen und bewährte Verfahren bei der Anwendung von Artikel 17 EMFA zu erörtern und „den Zugang zu vielfältigen Angeboten unabhängiger Medien“ auf VLOPs „zu fördern“.¹³⁵ Die Berichte über die Ergebnisse solcher strukturierten Dialoge kann die Kommission gegebenenfalls bei der Bewertung systemischer Risiken gemäß DSA prüfen.¹³⁶

Artikel 19 EMFA schließlich räumt den Nutzern von Geräten oder Benutzerschnittstellen, die dem Zugang zu und der Nutzung von audiovisuellen Mediendiensten dienen, das Recht ein, deren „Standardeinstellungen“¹³⁷ „leicht zu ändern, um das Angebot audiovisueller Medien nach ihren Interessen oder Wünschen im Einklang mit den Rechtsvorschriften anzupassen“.¹³⁸ In Erwägungsgrund 37 des EMFA wird dieses Recht auf individuelle Anpassung des audiovisuellen Medienangebots erläutert, indem klargestellt wird, dass die Empfänger audiovisueller Mediendienste in der Lage sein sollten, Inhalte „wirksam nach ihren Wünschen auszuwählen“, was manchmal durch Geschäftspraktiken im Mediensektor eingeschränkt werde.¹³⁹ Die Hersteller und Entwickler solcher Geräte und Benutzeroberflächen müssen sicherstellen, dass diese über eine Funktion verfügen, die es den Nutzern ermöglicht, die Einstellungen „frei und leicht zu ändern“.¹⁴⁰ Diese Bestimmung berührt jedoch nicht die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung des weiter oben erörterten Artikels 7a AVMD-RL.¹⁴¹

¹³⁰ EMFA-Vorschlag, Artikel 17 Absatz 1.

¹³¹ EMFA-Vorschlag, Artikel 17 Absatz 2 und Erwägungsgrund 31.

¹³² ERGA, Proposal of the Commission for a European Media Freedom Act (EMFA). ERGA position, 2022, S. 9.

¹³³ EMFA-Vorschlag, Artikel 17 Absatz 3.

¹³⁴ EMFA-Vorschlag, Artikel 17 Absatz 4 und Erwägungsgrund 35.

¹³⁵ EMFA-Vorschlag, Artikel 18 Absatz 1 und Erwägungsgrund 36.

¹³⁶ EMFA-Vorschlag, Erwägungsgrund 36.

¹³⁷ Die ERGA hat eine weitere Klarstellung des Konzepts der „Standardeinstellung“ vorgeschlagen: European Regulators Group for Audiovisual Media Services, Proposal of the Commission for a European Media Freedom Act (EMFA). ERGA position, November 2022, S. 10.

¹³⁸ EMFA-Vorschlag, Artikel 19 Absatz 1.

¹³⁹ EMFA-Vorschlag, Erwägungsgrund 37.

¹⁴⁰ EMFA-Vorschlag, Artikel 19 Absatz 2.

¹⁴¹ EMFA-Vorschlag, Artikel 19 Absatz 1.



3.5. Fazit

In diesem Kapitel wurde versucht, einen Überblick über die Rechtsvorschriften und die Politik der EU in Bezug auf den Zugang zu und die Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse zu geben. Es wurde gezeigt, dass schon bei den ersten Rechtsakten wie der Universaldienstrichtlinie die Frage im Mittelpunkt stand, wie der Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse gewährleistet werden kann und welche Rolle die Mitgliedstaaten und die EU bei der Gewährleistung des Zugangs zu solchen Inhalten spielen sollten. Dieses zentrale Anliegen zieht sich auch durch verschiedene Bestimmungen der AVMD-Richtlinie, des DSA und des EMFA-Vorschlags. Insbesondere kam es mit dem DSA und dem EMFA-Vorschlag zu einer Verlagerung der Regulierung auf die Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse im Online-Umfeld und insbesondere auf die Auswirkungen von Online-Plattformen. Vergleicht man den DSA und den EMFA mit Instrumenten wie dem EKEK und der AVMD-RL, zeigt sich zudem eine Verlagerung der Regulierung auf die Nutzer, und zwar in dem Sinne, dass ihnen beim Zugang zu den Inhalten nun mehr Autonomie eingeräumt wird. So können die Nutzer laut DSA die Einstellungen der von den Plattformen verwendeten Empfehlungssysteme ändern, und laut EMFA können die Nutzer bestimmter Mediendienstanbieter die Standardeinstellungen der von ihnen verwendeten Geräte ändern. Die Nutzer sind dadurch autonomer und können unmittelbar beeinflussen, in welchem Umfang sie Inhalte von öffentlichem Interesse zu sehen bekommen. Ob sich dies positiv auf den Erfolg oder die Beliebtheit von Inhalten von allgemeinem Interesse auswirkt, bleibt allerdings abzuwarten, denn die Nutzer können auf Wunsch ja auch festlegen, dass sie weniger Inhalte von allgemeinem Interesse sehen wollen. Ein wichtiger Aspekt, der sich durch die Rechtsvorschriften und die Politik der EU zieht, ist nicht zuletzt die Bedeutung der Gewährleistung des Zugangs zu und der Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse als Mittel zur Bekämpfung von Desinformation, insbesondere der Gewährleistung „einer geeigneten Sichtbarkeit zuverlässiger Informationen von öffentlichem Interesse“ durch die Plattformen.¹⁴² Dies gilt insbesondere für den Risikominderungsrahmen des DSA und den Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, wo die Verbesserung der Sichtbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse auf Plattformen ein zentrales Anliegen ist.¹⁴³ Der EMFA geht von der Vorstellung aus, dass Inhalte von öffentlichem Interesse, wie Nachrichten und Inhalte zum aktuellen Zeitgeschehen, ein „Mittel“ gegen Desinformation, sowie gegen die Manipulation von Informationen und die Einflussnahme aus dem Ausland“, darstellen.¹⁴⁴

¹⁴² Mitteilung der Kommission, Europäischer Aktionsplan für Demokratie, COM(2020) 790 final, Abschnitt 4.2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790>.

¹⁴³ Siehe z. B. DSA, Erwägungsgrund 88.

¹⁴⁴ EMFA-Vorschlag, Erwägungsgrund 11.



4. Die Medienmärkte

Joost Poort, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

4.1. Einführung

Mit der Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)¹⁴⁵ im Jahr 2018 und der Einführung der Möglichkeit in Artikel 7a, dass die Mitgliedstaaten „Maßnahmen ergreifen, um eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen“, stehen die Mitgliedstaaten vor der Frage, ob sie solche Maßnahmen ergreifen sollen und, wenn ja, wie diese in der stark fragmentierten und dynamischen audiovisuellen Medienlandschaft von heute aussehen sollen.

Die Mitgliedstaaten müssen folgende Fragen beantworten: 1) Für welche audiovisuellen Mediendienste kommt das Prädikat „von allgemeinem Interesse“ in Frage? 2) Auf welchen Plattformen oder in welchen Betrachtungsumgebungen würden sie Maßnahmen ergreifen wollen, um eine angemessene Herausstellung sicherzustellen? 3) Wie kann eine angemessene Herausstellung auf diesen Plattformen aussehen?

In diesem Kapitel werden diese Fragen aus wirtschaftlicher Sicht behandelt. Dabei werden zunächst die sich rasch fragmentierende audiovisuelle Medienlandschaft und die Veränderungen im Medienkonsumverhalten skizziert. Anschließend werden verschiedene Aspekte von Herausstellungsmaßnahmen aus wirtschaftlicher Sicht erörtert. Auf den Medienmärkten hat die Herausstellung einen Wert, und es gibt auch „Märkte“ für die Herausstellung. Da die Herausstellung im Großen und Ganzen ein Nullsummenspiel ist, können politische Maßnahmen im Rahmen von Artikel 7a für andere Akteure in der Wertschöpfungskette mit impliziten Kosten verbunden sein. Die Entwicklungen in verschiedenen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung von Herausstellungsmaßnahmen gemäß Artikel 7a werden anhand der drei oben genannten Fragen erörtert.

¹⁴⁵ 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 im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.



4.2. Die sich verändernde audiovisuelle Medienlandschaft

Die Aussage, dass sich die audiovisuelle Medienlandschaft in den letzten Jahrzehnten stark verändert hat, ist noch stark untertrieben. Als im Jahr 1989 die Fernsehrichtlinie (89/552/EWG)¹⁴⁶ verabschiedet wurde, gab es in Europa 47 nationale Fernsehkanäle. Kommerzielles Fernsehen war in Europa damals praktisch nicht existent. Bis 2008 war die Zahl der Fernsehkanäle in Europa auf mehr als 3 300 meist kommerzielle Sender angewachsen.¹⁴⁷ Der Boom des kommerziellen Fernsehens warf neue politische Fragen zu den wirtschaftlichen Mechanismen auf. Als der öffentlich-rechtliche Rundfunk Konkurrenz vom kommerziellen Fernsehen bekam, traten Fragen nach seinen sozialen und kulturellen Zielen stärker in den Vordergrund: Warum werden manche Kanäle mit öffentlichen Geldern finanziert, während andere ganz auf Werbung und andere marktbasierende Einnahmequellen angewiesen sind? Wie sollte sich dies auf Beschränkungen des Programms auswirken?

Mit der zunehmenden Zahl kommerzieller Kanäle wurden die Übertragungskapazitäten der Kabel- und Satellitenverbreitungsnetze sowie die Frequenzen für die terrestrische Verbreitung knapp. Um eine mögliche Verdrängung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch kommerzielle Kanäle zu verhindern und den Medienpluralismus zu wahren, haben viele Länder Übertragungspflichten eingeführt, die diese Verbreitungsnetze verpflichteten, öffentlich-rechtliche Kanäle an ihre Abonnenten zu übertragen.¹⁴⁸

In den Achtziger- und Neunzigerjahren erfolgte die Verbreitung audiovisueller Medien ungeachtet der Verbreitungstechnologie zwangsläufig nach dem Rundfunkmodell (One-to-Many), sodass der Konsum im Wesentlichen linear war. Unabhängig davon, ob eine Sendung im frei empfangbaren Fernsehen oder auf einem Bezahlkanal ausgestrahlt wurde, für den ein Abonnement und eine Smartcard benötigt wurden, war die Anfangszeit für alle potenziellen Zuschauer gleich. Sie konnten die Sendung dann entweder direkt ansehen oder auf dem Videorekorder aufzeichnen, um sie später zu sehen. Alternativ konnte man audiovisuelle Medien konsumieren, indem man eine Videokassette auslieh oder kaufte oder ins Kino ging.

Einen weiteren tiefen Einschnitt in die audiovisuelle Medienlandschaft brachte das Breitbandinternet mit sich. Es ermöglichte alle Arten der nichtlinearen Verbreitung und des Konsums audiovisueller Medien, die wir heute kennen: Pausieren von Live-Fernsehen, Wiederholungsdienste sowie Video-on-Demand auf Abonnement- (SVoD) oder Transaktionsbasis (TVoD). Vor allem SVoD-Dienste wie Netflix, Amazon Prime und Apple

¹⁴⁶ Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A31989L0552>.

¹⁴⁷ ACT (Association of Commercial Television in Europe), (2009), 2009 Annual Report, Brussels, Belgium.

¹⁴⁸ Eijk, N. van, Sloot, B. van der (2012), „Must-Carry-Regulierung: Muss oder Last?“ In: *IRIS Plus* 2012-5, Must-Carry: Renaissance oder Reformation?, Susanne Nikoltchev (Ed.), Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2012, S. 7–23, <https://rm.coe.int/1680783db3>.



TV sind in den letzten Jahren rasant gewachsen. Die Einnahmen aus On-Demand-Diensten haben sich in Europa zwischen 2017 und 2021 von EUR 5,3 Mrd. auf EUR 16,2 Mrd. verdreifacht. Dementsprechend stieg der Anteil des On-Demand-Geschäfts an den Gesamteinnahmen im audiovisuellen Bereich von 5 % auf 13 %.¹⁴⁹ Im Jahr 2022 hatte der durchschnittliche europäische Konsument nicht weniger als 71 SVoD-Dienste zur Auswahl.¹⁵⁰

Obwohl einige Marktbeobachter dem linearen Fernsehen wegen des Aufstiegs von SVoD einen baldigen Tod vorausgesagt haben, sprechen die Statistiken eine andere Sprache. In Europa schwankte die Nutzungsdauer linearer Fernsehkanäle zwischen 2011 und 2021 nur geringfügig um 3,5 Stunden pro Kopf und Tag und stieg in diesen zehn Jahren um eine Minute.¹⁵¹ Diese stabile Entwicklung wird durch eine allmähliche Verlagerung auf die Nutzung von Catch-up-Diensten und die Aufzeichnung von Fernsehsendungen auf Set-Top-Boxen untermauert. Live-TV wird teilweise durch zeitversetzte Nutzung ersetzt, aber im Durchschnitt erhöht der Aufstieg der SVoD-Dienste die Gesamtnutzungsdauer in Europa, anstatt sie zu verkürzen. Allerdings ist in einigen Ländern, etwa in den nordischen Ländern und im Vereinigten Königreich, ein allmählicher Rückgang der Nutzungsdauer von Fernsehkanälen zu verzeichnen.¹⁵²

Keine Überraschung ist, dass sich die jüngeren Altersgruppen in ihrem Sehverhalten von den älteren unterscheiden. In den Niederlanden ist die Gesamtnutzungsdauer von Fernsehkanälen zwischen 2011 und 2021 um eine halbe Stunde gesunken: von 185 auf 154 Minuten. In der jungen Altersgruppe zwischen sechs und 19 Jahren ging sie in dieser Zeit von fast zwei Stunden auf weniger als 40 Minuten zurück, während die Verbraucher ab 65 Jahren ihre Sehdauer in diesem Zeitraum leicht auf 292 Minuten steigerten.¹⁵³

Bei der Nutzungsdauer der linearen Fernsehkanäle haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in Europa einen durchschnittlichen Marktanteil von 30 %. Im Durchschnitt ist dieser Marktanteil in den Jahren 2020 und 2021 gestiegen, nachdem er in den Jahren zuvor rückläufig war.¹⁵⁴ Dabei reichen die Zahlen für die einzelnen Länder von weniger als 6 % in Rumänien und Bulgarien bis zu mehr als 80 % in Dänemark und Island.

Das Fernsehen hat sich nicht nur teilweise von linearen auf Catch-up-Dienste verlagert, weshalb einige Anpassungen bei der Messung des Konsumverhaltens nötig wurden, sondern ein erheblicher Teil des audiovisuellen Medienkonsums findet nun auch

¹⁴⁹ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (2023), *Jahrbuch 2022/2023 – Schlüsseltrends*, Straßburg, Frankreich, S. 37, <https://rm.coe.int/yearbook-key-trends-2022-2023-de/1680ab8ced>. Zwischen 2011 und 2021 bleiben die Gesamteinnahmen des audiovisuellen Sektors in Europa stabil, mit einem leichten Rückgang im Jahr 2020 und einer Erholung im Jahr 2021 (id., S. 15 u. 26).

¹⁵⁰ Id., S. 51.

¹⁵¹ Id., S. 30–31.

¹⁵² Id., S. 32.

¹⁵³ Commissariaat voor de Media (2022), *Mediamonitor 2022*, The Hague, The Netherlands, S. 34–35, <https://www.mediamonitor.nl/english/about-the-mediamonitor/media-monitor-2022/>.

¹⁵⁴ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (2023), S. 31.



auf anderen Bildschirmen statt: Die Verbraucher sehen audiovisuelle Inhalte nicht nur auf Fernsehbildschirmen, sondern auch auf Laptops, Tablets, Smartphones und manchmal sogar auf Smartwatches. Diese verschiedenen Bildschirme haben unterschiedliche Betriebssysteme und Betrachtungsumgebungen, für die audiovisuelle Mediendienste oft maßgeschneiderte Apps anbieten müssen, um ihr Publikum zu erreichen.

Eine weitere Entwicklung, die auch für die Diskussion über Herausstellungsmaßnahmen gemäß Artikel 7a AVMD-RL relevant ist, ist der Aufstieg von Content-Aggregator-Plattformen, die US-amerikanische Technologieriesen wie Google (Chromecast) und Apple (Apple TV) aufgebaut haben. Ähnliche Funktionen stellen die Anbieter von Set-Top-Boxen bereit.¹⁵⁵ Aggregatoren stellen eine Oberfläche bereit, auf der die Verbraucher über verschiedene zugrundeliegende SVoD-, TVoD- oder Catch-up-Dienste nach Inhalten suchen können. Diese Aggregatoren bieten nicht nur Zugang zu den Apps der zugrundeliegenden Dienste und damit zu der von diesen Apps angebotenen kuratierten Umgebung, sondern können auch den direkten Zugang zu den Inhalten der zugrundeliegenden Dienste ermöglichen (sofern die Verbraucher legalen Zugang haben, z.B. über ein Abonnement). Damit sind die Inhalte bis zu einem gewissen Grad von den zugrundeliegenden audiovisuellen Mediendiensten und deren Kuratierungs- und Herausstellungsentscheidungen entkoppelt.

4.3. Herausstellungsmaßnahmen aus wirtschaftlicher Sicht

Während die knappe Übertragungskapazität in den neunziger Jahren zur Einführung der Übertragungspflicht führte, stehen die Verbraucher heute vor einer opulenten audiovisuellen Medienlandschaft und einer Fülle an Möglichkeiten, audiovisuelle Inhalte zu konsumieren. Ironischerweise hat dies zu vergleichbaren Bedenken geführt. In der gegenwärtigen Landschaft steht nicht so sehr der Zugang der Verbraucher zu bestimmten Inhalten wie dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen auf dem Spiel, sondern die Auffindbarkeit und Sichtbarkeit dieser Inhalte. Das knappe Gut ist heute nicht mehr die Übertragungskapazität, sondern die Aufmerksamkeit der Verbraucher.

4.3.1. Wirtschaftliche Mechanismen der Herausstellung

Brogi et al. (2022) definieren Herausstellung als „die Verortung von Inhalten und Diensten auf Internet-Vermittlungsdiensten, die für die Endnutzer mehr oder weniger sichtbar

¹⁵⁵ Maltha, S., Hanswijk, M., van der Vorst, T., Groot Beumer, T., Smeitink, A., Verhagen, P., Rutten, P., van der Sloot, B. (2021), *Prominentie in beeld. Verkenning due prominence van audiovisuele media van algemeen belang*, Dialogic, Utrecht, The Netherlands, <https://www.dialogic.nl/wp-content/uploads/2021/10/prominentie-in-beeld-verkenning-due-prominence-van-audiovisuele-media-van-algemeen-belang-1.pdf>.



sind“.¹⁵⁶ Für die Zwecke dieses Kapitels wird diese Definition auf lineare Fernsehanbieter ausgeweitet. Der Gedanke, dass die Aufmerksamkeit der Verbraucher beschränkt ist und die Verortung und Sichtbarkeit von Produkten und Dienstleistungen daher eine wichtige Rolle spielen, ist nicht neu. So weiß man seit Langem, dass die Anordnung von Produkten im Ladenregal einen Unterschied macht¹⁵⁷ und bei gedruckten Zeitungen die Schlagzeile und das Foto auf der oberen Hälfte der Titelseite („above the fold“), die an den Zeitungsständen zu sehen ist, ein starker Verkaufsfaktor sind. Ebenso haben verschiedene Studien gezeigt, dass sich die Position eines Kanals im elektronischen Programmführer (EPG) auf die Zuschauerreichweite und die Einschaltquoten auswirkt.¹⁵⁸

Daher können Aufmerksamkeit und eine günstige Position für die Gewinnung von Aufmerksamkeit zum Verkauf angeboten oder in Verhandlungen eingebracht werden. Lebensmittelmarken können mit den Läden gleichzeitig über den Großhandelspreis und die Regalposition verhandeln. Fernsehkanäle und Verbreiter verhandeln in der Regel gleichzeitig über die Verbreitungsgebühr und viele andere Aspekte, darunter auch die Position eines Kanals im EPG.¹⁵⁹ Ebenso können SVoD-, TVoD- und Catch-up-Dienste mit Herstellern von Smart-TVs über die Herausstellung ihrer App verhandeln: Wird sie vorinstalliert sein, wenn die Verbraucher ihr neues Fernsehgerät auspacken? Oder soll der Dienst sogar eine eigene Taste auf der Fernbedienung bekommen? Wenn nicht, welche Position wird die App im App Store einnehmen?¹⁶⁰ Wird sie „above the fold“ empfohlen oder nur durch eine gezielte Suche auffindbar sein? Oder könnte sie ganz aus dem App Store ausgeschlossen werden? Daraus lässt sich schließen, dass es für die Herausstellung audiovisueller Dienste einen regen, wenn auch recht undurchsichtigen Markt gibt.

Auf diesem Herausstellungsmarkt ist die Aufmerksamkeit der Verbraucher im Großen und Ganzen ein Nullsummenspiel: Wenn ein Produkt eine bessere Position im Ladenregal erhält, müssen sich andere Produkte mit einer ungünstigeren Position abfinden, und wenn ein Sender eine bessere Position im EPG erhält, rücken dafür andere Sender nach unten. Ebenso können die 71 SVoD-Dienste, aus denen ein durchschnittlicher EU-Verbraucher wählen kann, auf der Fernbedienung eines Smart-TV nicht alle eine eigene Taste haben. Diese Logik gilt nicht nur auf der Ebene der audiovisuellen Mediendienste auf einer Plattform oder in einem EPG, sondern auch auf der Ebene der

¹⁵⁶ Brogi, E., Fahy, R., Idiz, D., Irion, K., Meiring, A., Parcu, P.L., Poort, J., Seipp, T., Verza, S. et al. (2022), *Study on media plurality and diversity online*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), European University Institute, CiTiP (Centre for Information Technology and Intellectual Property) of KU Leuven, Institute for Information Law of the University of Amsterdam (IViR/UvA), Vrije Universiteit Brussels (Studies in Media, Innovation and Technology, VUB- SMIT), S. 46, <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-online-project/>.

¹⁵⁷ Siehe z. B.: Martínez-de-Albéniz, V. und Roels, G. (2011), *Competing for Shelf Space*, *Production and Operations Management*, 20, S. 32–46 und die dort diskutierte Literatur.

¹⁵⁸ Id., S. 60.

¹⁵⁹ Schelven, R. van, Wolter, L., Modderman, P., Rutten, P., Poort, J., van Eijk, N., Visser, F. (2017), *Must carry on. Onderzoek naar aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting*, Kwink Groep, The Hague, The Netherlands, https://www.ivir.nl/publicaties/download/Must_carry_on.pdf, S. 59.

¹⁶⁰ Maltha et al. (2021), S. 15 u. 33.



Inhalte innerhalb eines Dienstes oder einer Aggregatorplattform. Innerhalb der Plattformen ist die Herausstellung ebenfalls ein Nullsummenspiel.

Eine Regulierung zur Förderung der Herausstellung eines audiovisuellen Mediendienstes von allgemeinem Interesse gemäß Artikel 7a der AVMD-Richtlinie führt also zwangsläufig dazu, dass andere Dienste, denen kein allgemeines Interesse attestiert wird, in den Hintergrund rücken. Eine solche Regulierung greift in den Herausstellungsmarkt ein und beeinflusst die Wettbewerbsbedingungen für konkurrierende Dienste. Darüber hinaus kann sie Verbreitern, Plattformen oder Fernsehgeräteherstellern Verhandlungsmacht oder schlichtweg eine Einnahmequelle entziehen.

Audiovisuelle Mediendienste, die nicht den Luxus genießen, als Dienst von allgemeinem Interesse zu gelten, könnten dies als staatliche Beihilfe zugunsten jener Dienste ansehen, die als solche gelten. Vereinfacht ausgedrückt müssten sie möglicherweise für die Herausstellung zahlen, die andere Dienste nach Artikel 7a der AVMD-Richtlinie kostenlos erhalten. Sofern die Mitgliedstaaten bei der Definition und Auswahl der Dienste von allgemeinem Interesse sorgfältig und transparent vorgehen, ist es jedoch unwahrscheinlich, dass die Kommission dies jemals als ungerechtfertigte staatliche Beihilfe werten würde, denn Artikel 7a räumt den Mitgliedstaaten ja ausdrücklich die Möglichkeit ein, Herausstellungsmaßnahmen zu ergreifen. In der Tat kann es gute gesellschaftliche Gründe dafür geben, in Märkte und den Wettbewerb einzugreifen und bestimmte Inhaltsdienste staatlich zu unterstützen. Dennoch werden dadurch die Anforderungen an die Problemanalyse und an die Rechtfertigung einer solchen Regulierung erhöht.

4.3.2. Definition der Dienste von allgemeinem Interesse

Die AVMD-Richtlinie überlässt es den Mitgliedstaaten, wie sie Dienste von allgemeinem Interesse definieren. Eine auf den ersten Blick einleuchtende Definition ist die Gleichsetzung mit öffentlich-rechtlichen Mediendiensten (ÖRM). Schließlich werden diese mit öffentlichen Geldern finanziert und erfüllen bestimmte gesellschaftliche Ziele, die durch nationale Gesetze festgelegt werden. In Erwägungsgrund 25 der Richtlinie geht es zwar um eine angemessene Herausstellung von Inhalten, „die [...] von allgemeinem Interesse sind“, in Artikel 7a selbst dagegen um „eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse“ – sodass zu bezweifeln ist, ob der Begriff präziser definiert werden kann als auf der Ebene der Diensteanbieter.

Eine erste Frage, die sich dabei stellt, betrifft jedoch den Umgang mit regionalen und lokalen ÖRM. Wenn die Regulierung der Herausstellung regional oder lokal durchgesetzt werden kann, sodass davon nur deren Einzugsgebiet betroffen ist, wäre es sinnvoll, solche regionalen und lokalen Medien ähnlich zu behandeln wie nationale ÖRM. Wenn die Regulierung dagegen auf nationaler Ebene erfolgt, indem beispielsweise vorgeschrieben wird, dass Apps auf Smart-TVs vorinstalliert sein müssen, oder wenn die Herausstellung in den Verbreitungsnetzen nur auf nationaler oder überregionaler Ebene



durchgesetzt werden kann (man denke etwa an die Herausstellung von ÖRM-Kanälen für Satellitendienste), könnte eine solche breite Einbeziehung in vielen Mitgliedstaaten zu einer Flut von Inhaltsdiensten von allgemeinem Interesse führen, die alle eine Herausstellung verdienen. Den Verbrauchern würden viele herausgestellte Inhaltsdienste präsentiert, die nicht in ihrem Interesse sind, und andere Inhalte würden verdrängt.

Zweitens kann eine solche Definition für Herausstellungsmaßnahmen in einem linearen Umfeld sinnvoll sein, im nichtlinearen Umfeld von Apps und Catch-up-Diensten jedoch problematisch werden. Es ist mehr als fragwürdig, ob alle von ÖRM produzierten oder ausgestrahlten Inhalte selbst von allgemeinem Interesse sind, alle von kommerziellen Diensten produzierten Inhalte dagegen nicht. Kommerzielle Mediendienste können qualitativ hochwertige Nachrichtensendungen und Dokumentationen sowie preisgekrönte Serien produzieren, während öffentlich-rechtliche Medien in vielen Mitgliedstaaten auch profane Unterhaltungsshow produzieren. Beim linearen Rundfunk wird oft argumentiert, dass sich mit Unterhaltung Zuschauer gewinnen lassen, die dann auf ernstere Inhalte stoßen, die wirklich von allgemeinem Interesse sind.¹⁶¹ In der nichtlinearen Umgebung einer App ist dieses Argument jedoch kaum haltbar. Gibt es einen Schwellenwert für den prozentualen Anteil an Inhalten von allgemeinem Interesse, bei dem ein Dienst seine Ausrichtung ändert und selbst von allgemeinem Interesse wird? Wenn ja, könnte ein kommerzieller Nachrichtendienst ebenfalls von allgemeinem Interesse sein.

Brogi et al. schreiben in diesem Zusammenhang:

„Die Vorstellung von Diensten von öffentlichem Interesse basiert auf einem normativen Verständnis von Medien- und Informationsinhalten, die von Organisationen und/oder Diensteanbietern produziert werden, die sich um die Verwirklichung umfassenderer öffentlicher und gesellschaftlicher Ziele bemühen, die einem gesellschaftlichen Kollektiv am besten dienen und öffentliche Werte fördern, statt nur eigene private Interessen und kommerzielle Zwecke zu verfolgen. Eine der Arbeitshypothesen dieser Studie ist jedoch, dass Dienste von öffentlichem Interesse nicht notwendigerweise mit öffentlich finanzierten oder öffentlich-rechtlich organisierten Medien gleichgesetzt werden müssen, weil in bestimmten Fällen auch kommerziell finanzierte Medien Inhalte produzieren können, die als Inhalte von öffentlichem Interesse angesehen werden und zu breiteren öffentlichen und gesellschaftlichen Zielen beitragen.“¹⁶²

Einen interessanten Fall stellt in diesem Zusammenhang die Umsetzung von Artikel 7a im deutschen Medienstaatsvertrag¹⁶³ dar.¹⁶⁴ In Deutschland gelten alle ÖRM einschließlich

¹⁶¹ Dies wird generell auch als Sandwich-Programming-Strategie bezeichnet. Siehe z. B. Tiedge, J. T., & Ksobiech, K. J. (1988), The Sandwich Programming Strategy: A Case of Audience Flow, *Journalism Quarterly*, 65(2), S. 376–383, <https://doi.org/10.1177/107769908806500217>.

¹⁶² Brogi et al. (2022), S. 46–47.

¹⁶³ Medienstaatsvertrag (MStV) in der Fassung des Dritten Staatsvertrags zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 01. Juli 2023, Artikel 84: „Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen“,



ihrer Online-Angebote automatisch als „Public-Value-Inhalte“ und fallen unter die entsprechenden Vorschriften. Darüber hinaus können sich auch kommerzielle Anbieter, die „in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten“, für einen Zeitraum von drei Jahren um den Public-Value-Status bewerben. Die Bewerbungen werden anhand einer Reihe vorab festgelegter Kriterien bewertet. Mehr als 300 Bewerbungen gingen ein. Dieser Ansatz trägt den unter dem zweiten Punkt geäußerten Bedenken Rechnung, weil er kommerziellen Mediendiensten offen steht, unterstreicht aber die Risiken, auf die unter dem ersten Punkt hingewiesen wurde: Es kann so viele Dienste geben, die nach geltender Auffassung von allgemeinem Interesse sind und eine Herausstellung verdienen, dass Herausstellungsmaßnahmen irrelevant zu werden drohen, weil die Herausstellung ja ein Nullsummenspiel ist. Auf die erste Seite eines EPG oder in den Empfehlungsbereich eines App-Stores passen schließlich keine 300 Dienste.

In Frankreich hingegen sind Inhalte von allgemeinem Interesse im Prinzip auf ÖRM-Anbieter beschränkt, wobei aber ein gewisser Spielraum geschaffen wurde, um auch andere (kommerzielle) audiovisuelle Dienste einzubeziehen, wenn sie zu Pluralität und kultureller Vielfalt beitragen.¹⁶⁵

4.3.3. Die zahlreichen Formen der Herausstellung

Wenn „audiovisuelle Mediendienste von allgemeinem Interesse“ erst einmal definiert sind, bleibt noch zu klären, was „angemessene Herausstellung“ bedeutet, für welche Plattformen oder Betrachtungsumgebungen sie reguliert werden sollte und wie die Regulierung aussehen sollte. Wie in Abschnitt 4.2. erörtert, werden Inhalte zunehmend über Catch-up-Dienste und auf verschiedenen Bildschirmen wie Laptops, Tablets und Smartphones angesehen. Selbst auf dem großen Bildschirm im Wohnzimmer kann auf unterschiedliche Arten auf Inhalte zugegriffen werden: über den EPG der Set-Top-Box, über Apps auf einem Smart-TV (die auf dem Bildschirm oder direkt über eine Taste der Fernbedienung aktiviert werden) oder über eine Content-Aggregator-Plattform, die Inhalte aus verschiedenen zugrundeliegenden Diensten kombiniert. All diese

https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MStV.pdf

¹⁶⁴ Maltha et al. (2021), S. 109–113 und Brogi et al. (2022), S. 123–131.

¹⁶⁵ *Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché, et modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le code du cinéma et de l'image animée, ainsi que les délais relatifs à l'exploitation des œuvres cinématographiques,*

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042722588>.

Für eine Diskussion des französischen Falls siehe: Maltha et al. (2021), S. 113–118.



verschiedenen Möglichkeiten des Zugriffs auf Inhalte bringen mit Blick auf die Herausstellung unterschiedliche Probleme mit sich.

Bei einem EPG geht es bei der Herausstellung eines Dienstes – eines Kanals oder einer Kanalgruppe – um dessen Position im EPG. Sie ist relativ einfach zu regulieren, solange die Zahl der Dienste, die von der regulierten Herausstellung profitieren, sehr begrenzt ist. Wenn der Konsum über Apps auf Smart-TVs und anderen Geräten erfolgt, betrifft die Herausstellung eher die Frage, ob eine App vorinstalliert ist, ob sie im App-Store verfügbar ist und wie sie im App-Store oder auf dem Gerät positioniert ist. Auch hier ist eine Regulierung, die vorschreibt, dass Apps vorinstalliert sein oder zumindest im App-Store unterstützt werden müssen, oder eine Regulierung der Positionierung von Apps eine Option, solange die Zahl der Dienste, die davon profitieren können, begrenzt ist. Man kann sich zwar fragen, ob die Auffindbarkeit der ausgewählten Dienste für die Verbraucher in diesen Umgebungen tatsächlich ein Problem darstellt, aber eine bessere Positionierung des Kanals oder der App kann die Zuschauerzahlen zweifellos steigern, so wie die Positionierung von Lebensmitteln im Ladenregal den Absatz fördert.

Solange das Prädikat „von allgemeinem Interesse“ auf der Dienstebene und nicht auf der Inhaltsebene vergeben wird, wird die Regulierung der Herausstellung sehr viel komplizierter bzw. bei Content-Aggregator-Plattformen, auf denen das Stöbern und Suchen im Repertoire verschiedener Diensteanbieter erfolgt, sogar unhaltbar. Ironischerweise könnte die Auffindbarkeit von Inhalten von allgemeinem Interesse in solchen Umgebungen problematischer sein als auf der Ebene linearer Kanäle. Gleichzeitig lässt sich in solchen Umgebungen kaum argumentieren, dass Inhalte, die von kommerziellen Diensten erstellt oder angeboten werden, grundsätzlich nicht von allgemeinem Interesse sind und daher auch keine Herausstellung verdienen.¹⁶⁶ Eine Definition des allgemeinen Interesses auf der Dienstebene könnte dazu führen, dass die Unterhaltungsshow eines Dienstes von allgemeinem Interesse gegenüber der fundierten Dokumentation eines Dienstes, der diesen Status nicht hat, bevorzugt wird.

4.4. Schlussbemerkungen

Bisher scheinen die meisten Mitgliedstaaten zu zögern, von der in Artikel 7a der AVMD-Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, „Maßnahmen zu ergreifen, um die angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen“. Dies mag nicht überraschen, wenn man bedenkt, dass sich die Sehdauer bei den linearen Fernsehkanälen in Europa bemerkenswert stabil entwickelt und die öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter – die naheliegendsten Adressaten des Prädikats „Dienst von allgemeinem Interesse“ – im europäischen Durchschnitt auf einen Marktanteil von 30 % kommen.

¹⁶⁶ Maltha et al. (2021), S. 79–80.



Dies deutet darauf hin, dass die Auffindbarkeit und Sichtbarkeit der öffentlich-rechtlichen Medien für die europäischen Durchschnittsbürgerinnen und -bürger weiterhin ausreichend ist. In Anbetracht der Tatsache, dass Herausstellungsmaßnahmen in gewisser Weise den Wettbewerb zum Vorteil der Begünstigten verzerren, kann man bezweifeln, dass sie sich mit diesen Durchschnittszahlen ausreichend rechtfertigen lassen. Problematischer könnte die Herausstellung von Inhalten, die als von allgemeinem Interesse angesehen werden könnten, in der Betrachtungsumgebung von Content-Aggregator-Plattformen sein, auf denen die Verbraucher über verschiedene zugrundeliegende Dienste stöbern und nach Inhalten suchen können. In diesen Umgebungen kann es sich jedoch als unhaltbar erweisen, das allgemeine Interesse auf der Dienstebene statt auf der Inhaltsebene zu definieren.



5. Nationale Minderheiten

**Tarlach McGonagle, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam,
und Iryna Ulasiuk, Büro des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten**

5.1. Einleitung

Das öffentliche Interesse besteht aus den kombinierten unterschiedlichen Interessen der Gruppen und Einzelpersonen, die zusammen die Öffentlichkeit bilden.¹⁶⁷ In der Praxis ist das gesamte Spektrum der Gruppen- und Einzelinteressen häufig nur sehr schwer zu fassen oder darzustellen und noch weniger in der öffentlichen Politik zu berücksichtigen. Weiterhin sind Interessen typischerweise durch das komplexe und dynamische Verhältnis zwischen Gruppen- und Einzelidentitäten geprägt.

Gruppenidentitäten sind jedoch bisweilen hinlänglich kohärent und unverwechselbar, um sie als solche speziell anzuerkennen. Nationale Minderheiten, Kinder und Menschen mit Behinderungen sind Beispiele für gesellschaftliche Gruppen mit ausgeprägten Interessen, die in der Medienregulierung, -politik und -praxis Berücksichtigung finden.

In pluralistischen Gesellschaften kann es viele verschiedene Arten von Minderheitengruppen geben; internationale und europäische Menschenrechtsnormen legen den Schwerpunkt allerdings traditionell auf nationale Minderheiten oder genauer gesagt auf Personen, die nationalen Minderheiten angehören. Dies spiegelt sich in verschiedenen internationalen und europäischen Verträgen wider, auch wenn es bislang keine maßgebliche, rechtsverbindliche oder allgemein anerkannte Definition des Begriffs „nationale Minderheit“ gibt. Auch in der Medienregulierung, -politik und -praxis ist dies zu beobachten.

In diesem Kapitel werden ausgewählte verschiedene medienrechtliche und -politische Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene untersucht, die darauf abzielen, nationalen Minderheiten effektiven Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse zu sichern, die ihren spezifischen Belangen entsprechen.

¹⁶⁷ In diesem IRIS Spezial ist der Begriff „öffentliches Interesse“ entsprechend dem Ansatz des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kurzgefasst als Angelegenheiten, die im Interesse der Öffentlichkeit liegen, zu verstehen.



Auf europäischer Ebene sind drei Instrumente von besonderer Bedeutung: die Verträge des Europarats, das heißt das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM) und die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (ECRML), sowie die Leitlinien von Tallinn des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten (HKNM) zu nationalen Minderheiten und den Medien im digitalen Zeitalter. Jedes dieser Instrumente wird der Reihe nach anhand ausgewählter Beispiele aus verschiedenen Ländern untersucht, um zu veranschaulichen, wie relevante Fragen bei (dem Monitoring) der Umsetzung dieser Instrumente angegangen wurden. Zunächst sollen jedoch einige Begrifflichkeiten erörtert werden.

5.2. Nationale Minderheiten und die Medien

5.2.1. Nationale Minderheiten in pluralistischen Gesellschaften: Eigenheit und Integration

Angehörige nationaler Minderheiten müssen ihre Sprachen, Religionen und Kulturen pflegen und entwickeln können, indem sie sich in der Gesellschaft äußern und an ihr teilhaben. Einerseits benötigen Angehörige nationaler Minderheiten ihre eigenen Medien und (Online-)Foren und Plattformen für Informationsaustausch und Beratung innerhalb der Gruppe. Andererseits sind nationale Minderheiten nicht streng von anderen Gruppen der Gesellschaft getrennt, sondern ein integraler Bestandteil der Gesellschaft. Dementsprechend müssen sie Zugang zu allgemeinen Medien, (Online-)Foren und Plattformen für Informationsaustausch und Beratung über Gruppen hinweg haben und sich daran beteiligen können. Todd Gitlin beschreibt den nach innen und nach außen gerichteten Charakter dieser komplementären Kommunikationsbedürfnisse sehr schön, wenn er von der Vielzahl separater „öffentlicher Räumchen“ spricht, die den größeren öffentlichen Raum ausmachen.¹⁶⁸

Im weiteren Sinne geht es hier darum, dass nationale Minderheiten zwar spezifische Merkmale aufweisen können, die geschützt und gefördert werden müssen, dass es aber für den gesellschaftlichen Zusammenhalt auch wichtig ist, dass sie in pluralistische Gesellschaften integriert sind. Wie weiter unten gezeigt wird, sind die beiden Zielsetzungen - Förderung der Eigenheit und gesellschaftliche Integration - zentrale Elemente der europäischen Regulierung und Politikgestaltung für nationale Minderheiten und die Medien. Freie Meinungsäußerung spielt dabei eine Schlüsselrolle als „Methode, um eine anpassungsfähigere und damit stabilere Gemeinschaft zu erreichen

¹⁶⁸ Todd Gitlin, „Public sphere or public sphericules?“, in Tamar Liebes und James Curran (Eds.), *Media, Ritual and Identity* (London, Routledge, 1998).



und um das empfindliche Gleichgewicht zwischen gesunder Abgrenzung und notwendigem Konsens zu wahren“.¹⁶⁹

5.2.2. Nationale Minderheiten und pluralistische Inhalte

Inhalte von öffentlichem Interesse, die nationale Minderheiten betreffen, sind von Natur aus pluralistisch. Dieser Pluralismus der Inhalte bedeutet, dass auf unterschiedliche Bedürfnisse, das heißt auf die der nationalen Minderheiten im Besonderen und die der Gesellschaft im Allgemeinen eingegangen wird. Bei den betreffenden Inhalten geht es nicht nur um unterschiedliche Arten, die sich an nationale Minderheiten einerseits und an die Gesellschaft im Allgemeinen andererseits richten. Sie sind vielschichtiger und haben einen größeren Nutzen für die Gesellschaft, der über das öffentliche Interesse an ihrem konkreten Inhalt hinausgeht. In der folgenden Tabelle sind die verschiedenen Arten von Inhalten und ihr jeweiliger öffentlicher Nutzen aufgeführt:

Tabelle 1. Verschiedene Arten von Inhalten und ihr unterschiedlicher öffentlicher Nutzen

Art des Inhalts	Beschreibung des Inhalts	Öffentlicher Nutzen
Typ A	Inhalte von Minderheiten über Minderheiten für Minderheiten	Autonomie, kollektive Identität, Selbstverwirklichung, gruppeninterner Informationsaustausch, Stärkung der Handlungskompetenz
Typ B	Inhalte von Minderheiten über Minderheiten für andere Gruppen der Gesellschaft	Gegenseitiges Verständnis, Toleranz, gesellschaftliche Integration, Zusammenhalt und Stabilität, Autonomie, kollektive Identität, Stärkung der Handlungskompetenz
Typ C	Inhalte über andere Gruppen der Gesellschaft für Minderheiten	Gegenseitiges Verständnis, Toleranz, gesellschaftliche Integration, Zusammenhalt und Stabilität

Diese Typologie zeigt, dass es bei Inhalten von öffentlichem Interesse, die für nationale Minderheiten relevant sind, nicht nur um thematische Schwerpunkte geht, sondern um breiteren gesellschaftlichen Nutzen. Hier zeigt sich der instrumentelle Wert der freien Meinungsäußerung für die Vermittlung unterschiedlicher Sichtweisen und damit für die Förderung von Verständnis, Dialog und Toleranz zwischen den Gruppen.¹⁷⁰ Direkte Beteiligung von Minderheiten an Sendungen kann dazu beitragen, dieses Ziel in der

¹⁶⁹ Thomas I. Emerson, *The System of Freedom of Expression* (New York, Random House, 1970), S. 7.

¹⁷⁰ Siehe weiter unten Artikel 6 FCNM und die Leitlinien von Tallinn.



Praxis zu erreichen. Ein konkretes Beispiel findet sich im rumänischen Audiovisuellen Kodex. Art. 70 Abs. 1 sieht vor, dass „im Rahmen von Nachrichten- und Diskussionssendungen, die sich mit Fragen von öffentlichem Interesse in Bezug auf ethnische, religiöse oder sexuelle Minderheiten befassen, der Standpunkt der oben genannten Minderheiten darzulegen ist“.¹⁷¹ Um zu unterstreichen, wie wichtig die Einhaltung dieses Artikels ist, haben Mitglieder des *Consiliul Național al Audiovizualului* (Nationaler Audiovisueller Rat - CNA) und Rundfunkveranstalter 2018 eine gemeinsame Erklärung zu korrekter und objektiver öffentlicher Information und zur Achtung der Rechte nationaler Minderheiten abgegeben.¹⁷²

5.2.3. Nationale Minderheiten und pluralistische Medien

Reine Produktion von Inhalten von öffentlichem Interesse entwickelt lediglich begrenzte Wirkung, wenn diese Inhalte nicht über eine Reihe von Medien, Mediendiensten und Plattformen zugänglich oder auffindbar sind, die ihrerseits der Mediennutzung von Angehörigen nationaler Minderheiten und der Gesellschaft entsprechen. Dieser Punkt wird in der 17. Leitlinie von Tallinn (siehe unten) hervorgehoben:

„Die Staaten sollten wirksame Maßnahmen ergreifen, um Pluralismus im sich entwickelnden Medienumfeld zu gewährleisten und sicherzustellen, dass Angehörige nationaler Minderheiten Zugang zu einem breiten Spektrum an Medien haben, die Inhalte anbieten, die ihren Bedürfnissen und Interessen entsprechen, darunter in ihren eigenen Sprachen. Dazu können Maßnahmen zur Förderung solcher Inhalte und zur Gewährleistung ihrer Sichtbarkeit und Auffindbarkeit gehören.“¹⁷³

Der Hinweis auf ein breites Spektrum an Medien ist wichtig. Unterschiedliche Medien, Mediendienste und soziale Medien haben unterschiedliche Funktionen und werden auf unterschiedliche Weise genutzt. Der Konsum von Nachrichten ist ein gutes Beispiel; in den jährlichen *Reuters Institute Digital News Reports*¹⁷⁴ ist zu sehen, wie Zugangsgewohnheiten zu Nachrichten aufgrund verschiedener Einflüsse wie Alter, Medien- und Digitalkompetenz usw. variieren. Inhalte von öffentlichem Interesse haben den größten Nutzen, wenn sie über zahlreiche Kanäle sichtbar und auffindbar sind. Dies erklärt auch den in Leitlinie 17 dargelegten allgemeinen und anhaltenden Wandel in der Politikgestaltung - weg von Produktionsforderungen und -anreizen hin zu Verpflichtungen und Impulsen zur Herausstellung und Verbreitung.

¹⁷¹ Cojocariu E., „[RO] Gemeinsame Erklärung über die korrekte und objektive Information des Publikums und die Achtung der Rechte nationaler Minderheiten“, IRIS 2018-6:1/31, <https://merlin.obs.coe.int/article/8294>; Cojocariu E., „[RO] Änderung des Audiovisuellen Kodexes“, IRIS 2019-8:1/34, <https://merlin.obs.coe.int/article/8665>.

¹⁷² Ebenda

¹⁷³ Siehe auch die Begründung zu den Leitlinien von Tallinn, S. 47-50.

¹⁷⁴ Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, annual Digital News Reports, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/>.



Das Medienangebot, das Minderheiten zur Verfügung steht, lässt sich im Hinblick auf seine sogenannte institutionelle Vollständigkeit bewerten. Der Begriff bezeichnet „den Grad der Vollständigkeit eines Mediensystems, das eine bestimmten Minderheit bedient“, gemessen an (i) der Verfügbarkeit verschiedener Arten von Medien und (ii) der Verfügbarkeit verschiedener Formate [innerhalb der verfügbaren Medienarten].¹⁷⁵ Tom Moring hat den Begriff noch unter Berücksichtigung dessen präzisiert, dass Minderheiten in der Regel keine umfassende institutionelle Vollständigkeit genießen. Moring spricht von funktionaler Vollständigkeit, das heißt „inwieweit sich Menschen innerhalb einer Zielgruppe tatsächlich auf das für sie (in ihrer Sprache oder für ihre Gemeinschaft) produzierte Medienangebot stützen“.¹⁷⁶

5.3. Rechtliche und politische Rahmenbedingungen

Die zentralen Bestimmungen zum Schutz der Rechte nationaler Minderheiten im Rahmen der internationalen Menschenrechtsnormen sind Artikel 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)¹⁷⁷ und Artikel 30 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (CRC).¹⁷⁸ Letzteres ist eng an Ersteren angelehnt. Artikel 27 ICCPR lautet:

„In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“

Diese Bestimmung ist eher negativ formuliert („darf nicht vorenthalten werden“), aber der VN-Menschenrechtsausschuss hat bekräftigt, dass sie auch einige positive Verpflichtungen seitens der Staaten enthält, um sicherzustellen, dass Angehörige solcher Minderheiten ihre Rechte effektiv wahrnehmen können.¹⁷⁹ Der Anwendungsbereich der Bestimmung ist auf „ethnische, religiöse oder sprachliche“ Minderheiten beschränkt, die nicht definiert

¹⁷⁵ Tom Moring, „Functional Completeness in Minority Language Media“, in Mike Cormack & Niamh Hourigan, Eds., *Minority Language Media: Concepts, Critiques and Case Studies* (Clevedon, Multilingual Matters Ltd., 2007), S. 17-33.

¹⁷⁶ Tom Moring, *Access of National Minorities to the Media: New Challenges, Report for the Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN)*, Doc. DH-MIN(2006)015, 20. November 2006, S. 9.

¹⁷⁷ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Resolution 2200A (XXI) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1966 (in Kraft getreten am 23. März 1976), <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

¹⁷⁸ Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Resolution 44/25 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 (in Kraft getreten am 2. September 1990), <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>.

¹⁷⁹ Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 23 - Die Rechte von Minderheiten (Artikel 27), Dok. Nr. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8. April 1994, Absätze 6.1 und 6.2.



sind. 1979 versuchte Francesco Capotorti, der damalige Sonderberichterstatte der VN-Unterkommission zur Verhinderung der Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten, diese Definitionslücke zu schließen. Für die Zwecke von Artikel 27 definierte er eine Minderheit wie folgt:

„[Eine] der übrigen Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig unterlegene Gruppe in einer nicht dominierenden Position, deren Mitglieder - als Angehörige des Staates - ethnische, religiöse oder sprachliche Merkmale aufweisen, die sich von denen der übrigen Bevölkerung unterscheiden, und die, wenn auch nur implizit, ein Solidaritätsempfinden zeigen, das auf die Erhaltung ihrer Kultur, Traditionen, Religion oder Sprache gerichtet ist.“¹⁸⁰

Obwohl diese Definition nicht rechtsverbindlich ist, war sie lange Zeit dominant und ist auch heute noch ein wichtiger Bezugspunkt. So bildet sie zum Beispiel das Rückgrat der vom *Media Pluralism Monitor* (MPM) verwendeten Definition von „Minderheit“.¹⁸¹

Trotzdem sie nach wie vor verwendet wird, wirkt die Definition von Capotorti - die aus der Formulierung von Artikel 27 hervorgegangen ist - zunehmend veraltet. Der ausschließliche Fokus auf nationale Minderheiten¹⁸² lässt keinen Raum für andere Minderheiten wie Menschen mit Behinderungen und die LGBTIQ+-Gemeinschaft. Der Schutz der Rechte dieser Gruppen wird durch andere Bestimmungen der internationalen Menschenrechtsnormen gewährleistet, und ihre Interessen werden in der Medienregulierung und -politik auf unterschiedliche Weise berücksichtigt.¹⁸³ So schließt zum Beispiel der MPM-Indikator für die Repräsentation von Minderheiten in den Medien Menschen mit Behinderungen ein. Um deren Einbeziehung zu begründen, wird jedoch auf verschiedene Bestimmungen des internationalen und des EU-Rechts verwiesen.¹⁸⁴

Der europäische Ansatz zum Schutz der Rechte von Personen, die (nationalen) Minderheiten angehören, folgt weitgehend dem internationalen Ansatz. Die Europäische

¹⁸⁰ Francesco Capotorti, „Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities“ (E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1) (1979), S. 96, Abs. 568.

¹⁸¹ Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit, Bleyer-Simon K., Brogi E., Carlini R., Da Costa Leite Borges D., Nenadic I., Palmer M., Parcu P. L., Trevisan M., Verza S., Žuffová M., *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 2022*, EUI, RSC, Forschungsbericht, Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (CMPF), MPM, 2023 (im Folgenden MPM 2023) - <https://hdl.handle.net/1814/75753>, S. 123.

¹⁸² Indem Capotorti betont, dass Angehörige von Minderheitengruppen „Angehörige des Staates“ sind, bezieht er sich auf nationale Minderheiten, ohne ausdrücklich den Begriff „nationale Minderheit“ zu verwenden.

¹⁸³ Zu Übersichten und Analysen im Zusammenhang mit dem europäischen audiovisuellen Sektor siehe: Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Larcourt A., Munch E., Radel-Cormann J., Valais S., *Zugang zu audiovisuellen Inhalten für Menschen mit Behinderungen*, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, April 2023, <https://rm.coe.int/iris-plus-2023-01de-zugang-zu-audiovisuellen-inhalten-fur-menschen-mit/1680ab1bd9> und Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., *Diversität und Inklusion im europäischen audiovisuellen Sektor*, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, April 2021, <https://rm.coe.int/iris-plus-2021de1-diversitaet-und-inklusion-im-audiovisuellen-sektor/1680a2999c>.

¹⁸⁴ MPM 2023, S. 123-124.



Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁸⁵ nennt in Artikel 14 die „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“ als einen der aufgelisteten unzulässigen Diskriminierungsgründe, enthält jedoch keine spezifische Bestimmung zu Minderheitenrechten. Die Verfasser der Konvention zogen damals in Erwägung, Bestimmungen über Minderheitenrechte aufzunehmen,¹⁸⁶ und die Parlamentarische Versammlung des Europarats empfahl die Aufnahme eines solchen Artikels in ein Protokoll zur Konvention und später ein Zusatzprotokoll zur Konvention.¹⁸⁷ In Ermangelung einer speziellen Bestimmung zu Minderheitenrechten orientiert sich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Minderheitenrechten an einer Reihe von Rechten, die in der Konvention verankert sind, zum Beispiel Meinungsfreiheit, Religionsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Nichtdiskriminierung, Bildungsrechte usw.¹⁸⁸ Diese und andere Menschenrechte können eindeutig Bezüge zu Minderheiten haben.

Der Europarat hat vor dem Hintergrund der EMRK das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ausgearbeitet, die sich speziell mit den Rechten nationaler Minderheiten beziehungsweise mit Regional- oder Minderheitensprachen befassen.

5.3.1. Europarat

5.3.1.1. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten

Aus Sicht der frühen 1990er Jahre war das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ¹⁸⁹ eine sehr zeitgemäße Initiative, um einige der drängenden geopolitischen Herausforderungen der Zeit anzugehen. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs entstanden in Mittel- und Osteuropa sowie in der ehemaligen Sowjetunion neue Demokratien. Nationalismus sowie der Status und die Rechte nationaler Minderheiten waren wichtige politische Themen - auch in mehreren westeuropäischen Ländern. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats waren der Ansicht, dass ein Vertrag, der die Rechtsgrundsätze für den Schutz der Rechte von Angehörigen

¹⁸⁵ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), SEV Nr. 5, 4. November 1950 (in Kraft getreten am 3. September 1953), https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_DEU.

¹⁸⁶ Ein kurzer Überblick und eine Diskussion finden sich in: Tarlach McGonagle, *Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas*, (Antwerpen, etc., Intersentia, 2011), S. 177-179.

¹⁸⁷ Erläuterungsbericht zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Absätze 1-4.

¹⁸⁸ Ein Überblick über die einschlägige Rechtsprechung findet sich unter: <https://www.coe.int/en/web/minorities/judgments-of-the-european-court-of-human-rights>.

¹⁸⁹ Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, SEV Nr. 157, 1. Februar 1995 (in Kraft getreten am 1. Februar 1998): <https://rm.coe.int/168007cdc3>.



nationaler Minderheiten festlegt, einen dauerhaften Beitrag zu Frieden und Stabilität in ganz Europa leisten könnte.¹⁹⁰

Das Rahmenübereinkommen garantiert eine Reihe von Rechten für Angehörige nationaler Minderheiten. Artikel 9 ist die wichtigste Bestimmung zur Gewährleistung der Produktion, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse für Angehörige nationaler Minderheiten. Artikel 6 hingegen schafft Raum für Inhalte von öffentlichem Interesse über Minderheiten, die für die Gesellschaft von allgemeinem Nutzen sind.

Artikel 9 des Rahmenübereinkommens kann als angepasste Version von Artikel 10 EMRK betrachtet werden, die einige minderheitenspezifische Akzente einbezieht. Die wichtigsten Bestimmungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Tabelle 2. Wichtigste Bestimmungen von Artikel 9 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten

Bestimmung	Wesentliche Aussage
Artikel 9.1	Sprachliche Freiheit und diskriminierungsfreier Medienzugang
Artikel 9.2	Die Erteilung von Hörfunk-, Fernseh- oder Kinolizenzen muss diskriminierungsfrei sein und auf objektiven Kriterien beruhen
Artikel 9.3	Freiheit, ungehindert Printmedien zu schaffen und zu nutzen; Möglichkeit, eigene Rundfunkmedien zu schaffen und zu nutzen
Artikel 9.4	Die Staaten müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, um den Zugang von Minderheiten zu Medien zu erleichtern, Toleranz zu fördern und kulturellen Pluralismus zu ermöglichen

Artikel 9.3 regelt Inhalte des Typs A (von Minderheiten für Minderheiten), während Artikel 9.4 die Typen B und C abdeckt, die das breitere Verhältnis zwischen Minderheiten und anderen Gruppen der Gesellschaft betreffen.

Artikel 6 des Rahmenübereinkommens befasst sich zudem mit der breiteren gesellschaftlichen Dynamik. Nach Art. 6 Abs. 1 fördern die Vertragsparteien „den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien“. Dies betrifft Inhalte des Typs B und des Typs C.

¹⁹⁰ Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs des Europarats, Wien, 8. und 9. Oktober 1993.



In den jüngsten und laufenden Monitoringzyklen der Umsetzung des Übereinkommens durch die Staaten (Zyklus 4, 5 und 6) steht eine Reihe von relevanten Themen im Fokus des Beratenden Ausschusses (BA) des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten.¹⁹¹

So werden beispielsweise im Zusammenhang mit Artikel 6 die regelmäßigen Aufforderungen des BA an die Behörden aller Ebenen, interkulturellen Dialog und gegenseitiges Verständnis zwischen den verschiedenen Gruppen zu fördern, häufig von Aufrufen begleitet, diskriminierende und hasserfüllte Äußerungen von Politikern und in den Medien zu verurteilen.¹⁹² Der BA fordert auch immer wieder verstärkte Anstrengungen, um stereotypen Darstellungen von Angehörigen von Minderheitengruppen in den Medien entgegenzuwirken, unter anderem durch die Förderung und Einhaltung hoher beruflicher und ethischer Standards durch Journalisten.¹⁹³ Diese Aufforderungen ergehen „unbeschadet der redaktionellen Unabhängigkeit“ der Presse/Medien. Bisweilen enthalten sie konkrete Vorschläge, zum Beispiel dass Journalisten aus (bestimmten) Minderheitengruppen rekrutiert oder in die Berichterstattung und die Programmgestaltung (Entscheidungen) einbezogen werden sollten oder dass Journalisten es vermeiden sollten, die ethnische oder religiöse Zugehörigkeit in negativer Weise zu erwähnen, es sei denn, dies ist unbedingt erforderlich.

Im Zusammenhang mit Artikel 9 fordert der BA regelmäßig ein verbessertes Angebot an Fernseh- und Hörfunksendungen (das heißt Dauer und Häufigkeit der Programme) in den Sprachen verschiedener sprachlicher Minderheiten¹⁹⁴ - ein typisches Beispiel für Inhalte des Typs A. Ebenso fordert der BA regelmäßig einen verbesserten Zugang für nationale Minderheiten zu Programmen in Minderheitensprachen über den nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter¹⁹⁵ und insbesondere über das

¹⁹¹ Für eine detailliertere Analyse der medienbezogenen Bestimmungen in früheren Monitoringrunden siehe Tarlach McGonagle, „The Council of Europe’s standards on access to the media for minorities: A tale of near misses and staggered successes“, in Amos M., Harrison J. & Woods, L., (Hrsg.), *Freedom of Expression and the Media* (Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2012), S. 111-140.

¹⁹² Siehe zum Beispiel: BA FCNM, Vierte Stellungnahme zu Polen, 6. November 2019, Abs. 83, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=4th_OP_Poland_EN-7; BA FCNM, Vierte Stellungnahme zu Bulgarien, 26. Mai 2020, Abs. 84 und 85, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=4th_OP_Bulgaria_EN-7; BA FCNM, Fünfte Stellungnahme zur Slowakischen Republik, 2. Februar 2022, Abs. 147, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=5th_OP_SlovakRepublic_en-7.

¹⁹³ Siehe zum Beispiel: BA FCNM, Fünfte Stellungnahme zu Deutschland, 3. Februar 2022, Abs. 95, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=5th_OP_Germany_en-7, BA FCNM, Fünfte Stellungnahme zu Spanien, 27. Mai 2020, Abs. 107, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=5th_OP_Spain_EN-8, BA FCNM, Fünfte Stellungnahme zu Zypern, 7. November 2019, Abs. 125, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=5th_OP_Cyprus_en-7, BA FCNM, Fünfte Stellungnahme zur Slowakischen Republik, 2. Februar 2022, Abs. 150, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=5th_OP_SlovakRepublic_en-7.

¹⁹⁴ Siehe zum Beispiel: BA FCNM, Fünfte Stellungnahme zu Deutschland, 3. Februar 2022, Abs. 19, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=5th_OP_Germany_en-8; BA FCNM, Fünfte Stellungnahme zu Slowenien, 18. Mai 2022, Abs. 121 und 122, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=5th_OP_Slovenia_EN-8; BA FCNM, Vierte Stellungnahme zu Bosnien und Herzegowina, 9. November 2017, Abs. 92, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=4th_OP_BiH_en-7.

¹⁹⁵ BA FCNM, Vierte Stellungnahme zum Vereinigten Königreich, 25. Mai 2016, Abs. 96, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=4th_OP_UnitedKingdom_en-7; BA FCNM, Vierte Stellungnahme zu



Mainstream-Fernsehen.¹⁹⁶ Er fordert zudem „positive Schritte zur Aufnahme von Informationen über die Kultur, Sprache und Geschichte nationaler Minderheiten sowie über ihre Anliegen und Interessen in die Mainstream-Programme des nationalen öffentlich-rechtlichen Hörfunks und Fernsehens“ (Inhalte des Typs B).¹⁹⁷ Neben der Betonung traditioneller Medienformen erkennt der Beratende Ausschuss auch die Bedeutung der Förderung und Unterstützung „neuer digitaler Medien, die von nationalen Minderheiten produziert werden“, an, unter anderem durch die Sicherstellung ausreichender Finanzmittel für solche digitalen Medien und Inhalte.¹⁹⁸

5.3.1.2. Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

Das vorrangige Ziel der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen¹⁹⁹ ist es, Regional- oder Minderheitensprachen in Europa zu schützen und zu fördern und ihre weitere Lebensfähigkeit zu gewährleisten. Die Rechte der Nutzer dieser Sprachen spielen bei diesem zentralen Ziel eine essenzielle Rolle. Da Regional- oder Minderheitensprachen eine „bedrohte Komponente des europäischen Kulturerbes“ sind, verdienen sie Schutz und Förderung.²⁰⁰ Die Charta konzentriert sich daher auf die Nichtdiskriminierung bei der Verwendung von Regional- oder Minderheitensprachen und die Entwicklung von Maßnahmen zur ihrer aktiven Unterstützung.²⁰¹ Ein Schwerpunktbereich für derartige Maßnahmen sind die Medien (Artikel 11).

Artikel 11 enthält im Einklang mit dem Gesamtkonzept der Charta eine abgestufte Liste von Verpflichtungen, die die Staaten eingehen müssen; dazu gehören unter anderem öffentlich-rechtlicher Hör- und Fernsehfunk, Hörfunk und Fernsehen im Allgemeinen, Produktion und Vertrieb von Audio- und audiovisuellen Werken, Zeitungen, Finanzierung der Medien/der audiovisuellen Produktion, Unterstützung der Ausbildung von Journalisten und Medienfachleuten sowie strukturierte Vertretung von Sprechern von Regional- oder Minderheitensprachen in Gremien, die für Medienfreiheit und -pluralismus zuständig sind. Diese möglichen Verpflichtungen betreffen größtenteils Inhalte des Typs A und in geringerem Maße auch des Typs B.

Im Rahmen seines Monitorings der Charta bewertet der Sachverständigenausschuss, inwieweit die Staaten die verschiedenen spezifischen medienbezogenen Verpflichtungen erfüllen, die sie nach Artikel 11 in Bezug auf

Slowenien, 18. Mai 2022, Abs. 121 und 122, BA FCNM, Vierte Stellungnahme zu Bosnien und Herzegowina, 9. November 2017, Abs. 92.

¹⁹⁶ BA FCNM, Fünfte Stellungnahme zum Vereinigten Königreich, 8. Dezember 2022, Abs. 151, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=5th_OP_UK_en-8.

¹⁹⁷ BA FCNM, Vierte Stellungnahme zu Polen, 6. November 2019, Abs. 111.

¹⁹⁸ BA FCNM, Fünfte Stellungnahme zur Tschechischen Republik, 31. Mai 2021, Abs. 109, https://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=5th_OP_Czech_Republic_EN-8.

¹⁹⁹ Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, SEV Nr. 148, 5. November 1992 (in Kraft getreten am 1. März 1998): <https://rm.coe.int/168007c089>.

²⁰⁰ Erläuterungsbericht zur ECRML, Abs. 10.

²⁰¹ Ebenda



bestimmte Regional- oder Minderheitensprachen in ihrem Hoheitsgebiet eingegangen sind, um den Erfüllungsgrad kontinuierlich zu verbessern.²⁰² Zu den wichtigsten Überlegungen gehört, ob das Medienangebot ausreicht, um einen wirksamen Beitrag zur Förderung einer Sprache zu leisten, ob es geeignete Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten gibt, zum Beispiel für die Ausbildung von Journalisten und Medienfachleuten in Regional- oder Minderheitensprachen, und ob es Vorkehrungen für eine sinnvolle Beteiligung von Vertretern von Regional- oder Minderheitensprachgruppen in Entscheidungsgremien gibt. Der Aufbau von Kapazitäten und die Entscheidungsfindung sind strukturierte Wege, um Medien(produktionen) in Regional- oder Minderheitensprachen und damit weitgehend Inhalte des Typs A zu stärken. Im Rahmen seiner Monitoringtätigkeit und zusätzlicher Forschungsarbeiten prüft der Sachverständigenausschuss bewusst, wie die Ziele der Charta über eine Reihe traditioneller und digitaler Medien erreicht werden können.²⁰³

5.3.2. OSZE²⁰⁴

5.3.2.1. Hintergrund

Nach dem Ende des Kalten Krieges und der entsprechenden Neuausrichtung der Weltordnung wurde in den 1990er Jahren die Bedeutung der Rechte nationaler Minderheiten wieder neu anerkannt. 1992 schufen die OSZE-Teilnehmerstaaten mit dem OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten (HKNM)²⁰⁵ im Konsens eine spezielle Institution, die sich mit den Belangen von Minderheiten befasst. Im Rahmen seines Mandats zur Konfliktverhütung vermittelt der HKNM und schlägt Lösungen für die Belange von Minderheiten vor. Ziel ist es, das Thema zu entpolitisieren und so mögliche Verbesserungslösungen auf der Grundlage der OSZE-Werte als Teil der Konfliktverhütungsstrategie vorzuschlagen, die sowohl die Interessen des Staates als auch die der Minderheitengruppen berücksichtigen. Im Laufe der Jahre sind die verschiedenen Hochkommissare bei ihrer Arbeit auf eine Reihe wiederkehrender Probleme gestoßen. Als Reaktion darauf gaben sie den OSZE-Teilnehmerstaaten ihre Erkenntnisse weiter, sowohl in Form konkreter - oft vertraulicher - Ratschläge als auch allgemeiner Orientierungshilfen in Form von thematischen Empfehlungen und Leitlinien.

²⁰² Alle ECRML-Monitoringtexte können über die HUDOC-ECRML-Datenbank abgerufen werden: <https://hudoc.ecrml.coe.int/eng>.

²⁰³ Elin Haf Gruffydd Jones, Jarmo Lainio (Hrsg.), Tom Moring, Fatma Resit, „New technologies, new social media and the European Charter for Regional or Minority Languages“, Bericht für den Sachverständigenausschuss, Europarat, November 2019, <https://rm.coe.int/new-media-report-web-en/168098dd88>.

²⁰⁴ Dieser Abschnitt wurde von Dr. Iryna Ulasiuk verfasst. Die in diesem Artikel geäußerten Ansichten sind die der Verfasserin und stellen nicht unbedingt die offizielle Meinung des OSZE-HKNM dar.

²⁰⁵ <https://www.osce.org/hcnm>.



5.3.2.2. Die Leitlinien von Tallinn

Im Februar 2019 stellte der damalige Hochkommissar Lamberto Zannier die „Leitlinien von Tallinn zu nationalen Minderheiten und Medien im digitalen Zeitalter“ vor.²⁰⁶ Sie fassen die gesammelten Erfahrungen und das Fachwissen des HKNM zusammen und bieten den Teilnehmerstaaten politischen Rat in einer Reihe medienbezogener Fragen, die sich auf die interethnischen Beziehungen in verschiedenen Gesellschaften auswirken können.

Die Leitlinien von Tallinn bauen auf den „Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk“²⁰⁷ des HKNM aus dem Jahr 2003 auf, die sich speziell mit der Rolle von Sprache einschließlich Minderheitensprachen in den Medien sowie mit der Frage, wie ein ausgewogener Sprachgebrauch in den Medien zum Abbau interethnischer Spannungen beitragen kann, befassten. Sprache ist zwar nach wie vor ein grundlegendes und bereichsübergreifendes Thema in der Arbeit des HKNM, doch war es aufgrund anderer Faktoren wichtig, die Rolle der Medien in Bezug auf Minderheiten umfassender zu behandeln. Seit den frühen 2000er Jahren hat es in der Medienlandschaft grundlegende Veränderungen gegeben.²⁰⁸ Sie haben sich auf die Rolle der Medien in Konflikten ausgewirkt, woraus die Frage erwächst, wie ihr Potenzial als mächtiges Instrument der Konfliktprävention genutzt werden kann.

Soziale Medien und digitale Technologien wirken auf neue Weise auf Konflikte ein. Die neuen Technologien haben dem Einzelnen zentrale Kommunikationsräume eröffnet, die früher ausschließlich vom Staat kontrolliert wurden. Das Aufkommen sozialer Medienplattformen hat neue Foren geschaffen, die es den Menschen ermöglichen, außerhalb der traditionellen staatlichen Kommunikationshierarchien zu kommunizieren, und Räume eröffnet, in denen eine Vielzahl von Positionen geäußert sowie Identitäten entworfen und präsentiert werden können. Die Medien bieten jedoch auch Plattformen und Instrumente, um die Realität zu manipulieren und Geschehen zu beeinflussen. Sie werden genutzt, um Hass zu verbreiten und zu verstärken und Konflikte zu schüren.

Minderheiten geraten häufig in vielerlei Hinsicht zwischen die Fronten. Einige Aspekte wirken sich positiv, andere negativ aus oder bergen Risiken. Positiv zu vermerken ist, dass Minderheiten von den verbesserten Möglichkeiten einer pluralistischen und integrativen Debatte profitieren können. Da Information und Kommunikation Grenzen überwindet, können Minderheiten auch die große Reichweite von Medien nutzen, um

²⁰⁶ Der Text der OSZE-HKNM-Leitlinien von Tallinn zu nationalen Minderheiten und Medien im digitalen Zeitalter ist in verschiedenen Sprachen verfügbar unter: <https://www.osce.org/hcnm/tallinn-guidelines>.

²⁰⁷ Leitlinien für den Gebrauch von Minderheitensprachen in den Rundfunkmedien & Erläuterung, OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten, Dezember 2003, verfügbar in verschiedenen Sprachen unter: <https://www.osce.org/hcnm/32310>. Für eine Zusammenfassung siehe: T. McGonagle, „Hochkommissar für nationale Minderheiten: Internationale Leitlinien zur Verwendung von Minderheitensprachen im Rundfunk“, IRIS 2004-1: 1/2, <https://merlin.obs.coe.int/article/2887>.

²⁰⁸ „How Media Can Help Integration In Diverse Societies“, Meinungskommentar von Lamberto Zannier, https://www.osce.org/files/2019-02-13_Op-ed_by_HCNM_Lamberto_Zannier_at_Tallinn_Guidelines_Launch-Estonia.pdf.



transnationale Netzwerke zu bilden. Auf der negativen Seite haben transnationale Netzwerke das Potenzial, die bilateralen Beziehungen zwischen Staaten zu stören. Die Zunahme hetzerischer Äußerungen im politischen Diskurs weltweit hat zur Verbreitung hetzerischer, fremdenfeindlicher und rassistischer Äußerungen in den sozialen Medien geführt, die sich häufig gegen Minderheiten richten. Die neuen Medien bergen die Gefahr der politischen Manipulation, und Minderheiten laufen Gefahr, instrumentalisiert zu werden.

Die Medien sind für die Beziehungen zwischen Minderheiten und Mehrheiten von unmittelbarer Bedeutung, und ihr Potenzial, die Integration unterschiedlicher Gemeinschaften zu erleichtern, ist immens. Die „Leitlinien von Tallinn zu nationalen Minderheiten und den Medien im digitalen Zeitalter“, die in 37 konkreten Empfehlungen verdichtet sind, bieten eine Anleitung, wie genau dieses Potenzial genutzt werden kann. Konkret beraten diese Leitlinien die Staaten, wie sie die Medien, insbesondere die digitalen Medien, als Instrument zur Konfliktverhütung und gesellschaftlichen Integration einsetzen können. Sie sprechen die spezifischen Herausforderungen an, denen sich die OSZE-Teilnehmerstaaten gegenübersehen, nämlich die Frage, wie das Recht auf freie Meinungsäußerung in vielfältigen Gesellschaften umgesetzt werden kann, indem sie Orientierung für die Schaffung und Bewahrung von Strukturen und Prozessen für eine pluralistische Diskussion zwischen und innerhalb von Gemeinschaften von Mehrheiten und Minderheiten im digitalen Zeitalter bieten. Daher enthalten die Leitlinien von Tallinn wie auch das oben erwähnte Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten detaillierte Bestimmungen für Inhalte des Typs A (von Minderheiten für Minderheiten) sowie für die Typen B und C, die das breitere Verhältnis zwischen Minderheiten und anderen gesellschaftlichen Gruppen betreffen. Das Zusammenspiel aller drei Arten von Inhalten ist von größter Bedeutung.

Die Leitlinien von Tallinn gründen auf der Voraussetzung, dass Staaten ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen müssen, um sicherzustellen, dass ein günstiges Umfeld für freie Meinungsäußerung und Teilhabe an der öffentlichen Debatte für alle besteht sowie dass alle auf gleichberechtigte und faire Weise an dieser Debatte teilnehmen und dies frei, sicher und ohne Angst tun können.²⁰⁹

Nach der Veröffentlichung der „Leitlinien von Tallinn zu nationalen Minderheiten und den Medien im digitalen Zeitalter“ machte es sich der HKNM neben zivilgesellschaftlichen Organisationen zu einer vorrangigen Aufgabe, diese auf lokaler Ebene durch Gesprächsrunden und andere Veranstaltungen zu fördern, die sich an nationale und lokale Amtsträger richten. So veranstaltete der HKNM beispielsweise mehrere Online-Gesprächsrunden, um in den zentralasiatischen Staaten für die Leitlinien von Tallinn zu werben. Der HKNM hat sich auch mit einigen teilnehmenden Staaten in Verbindung gesetzt, um vertraulich zu beraten, wie sichergestellt werden kann, dass die Medien einschließlich der digitalen Medien durch eine freie, ausgewogene und

²⁰⁹ Für einen detaillierten Überblick über die Leitlinien von Tallinn zu nationalen Minderheiten und den Medien im digitalen Zeitalter siehe McGonagle T., „OSZE: Leitlinien von Tallinn zu nationalen Minderheiten und den Medien im digitalen Zeitalter“, IRIS 2019-5:1/1, <https://merlin.obs.coe.int/article/8555>.



professionelle Berichterstattung die Rolle eines Instruments für soziale Integration spielen und nicht zu einer Plattform für hasserfüllte Ideologie werden, die die Wahrnehmung der Menschenrechte durch die Zielgruppen beeinträchtigt.

Vom HKNM unterstützte Projekte stellen wohl den eher sichtbaren praktischen Teil seiner Arbeit dar, Regierungen Instrumente an die Hand zu geben, mit denen sie ihren Verpflichtungen nachkommen können. Während das allgemeine Thema der Medienvielfalt im Laufe der Jahre im Rahmen verschiedener Projekte behandelt wurde,²¹⁰ ist das aktuelle Beispiel eines Projektes in Georgien von unmittelbarer Bedeutung für die Arbeit zur Umsetzung der „Leitlinien von Tallinn“. 2022/2023 unterstützte der HKNM ein Projekt, das sich darauf konzentrierte, die Kapazitäten der in Tiflis ansässigen und regionalen Medien zu verbessern, bei der Berichterstattung über Themen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten gegen Hassreden vorzugehen. Dazu wurde eine Reihe von Seminaren und Schulungen zu den „Leitlinien von Tallinn“ abgehalten, die sich an Jugendliche der nationalen Minderheiten aus Kvemo-Kartli (Marneuli und Gardabani), Samtskhe (Akhalsikhe), Javakheti (Akhalkalaki) und Tiflis richteten. Das Schulungsprogramm war auf die Bedürfnisse der Teilnehmer ausgerichtet; dazu gehörten unter anderem Themen wie die Identifizierung und Bekämpfung von Desinformation und Hassreden, verschiedene Instrumente zur Überprüfung von Online-Inhalten und Quellen zur Identifizierung von Desinformation sowie ethische Berichterstattung über nationale Minderheiten in den Medien und Mechanismen der Medienselbstregulierung und ihre praktische Anwendung.

Die Fokussierung der Leitlinien von Tallinn auf die Medien erklärt sich schließlich aus der grundlegenden Rolle, die die Medien bei der Erhaltung von Räumen für integrative, pluralistische Diskussionen in einer vielfältigen Gesellschaft spielen. Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, dass Konflikte und Menschenrechtsverletzungen das Ergebnis schleichender, längerfristiger Prozesse und der Bedingungen sind, die sie begünstigen. Die Gesellschaft als Ganzes zu betrachten und einen vielschichtigen und langfristigen Ansatz zu verfolgen, der die Rechte von Minderheiten schützt und Inklusion in einer Reihe von Bereichen des öffentlichen Lebens fördert, ist nach der Erfahrung zahlreicher Hochkommissare das beste Rezept für Frieden und Stabilität.

5.4. Fazit

Da die Öffentlichkeit ein heterogenes Gebilde darstellt, kann es schwierig sein, das öffentliche Interesse in identifizierbare Interessen der unterschiedlichen Gruppen und Einzelpersonen aufzuschlüsseln, die zusammen das öffentliche Interesse ausmachen. In diesem Kapitel wurde das öffentliche Interesse im Hinblick auf die Gewährleistung des Zugangs zu Inhalten, die für (nationale) Minderheiten relevant sind, aus verschiedenen

²¹⁰ Für weitere Einzelheiten siehe Kapitel 6, S. Stephan und D. Nurumov, „HCNM Recommendations on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media as a Baseline for Context-Specific Advice to Participating States“, in Ulasiuk, I., Hadirca, L. und W. Romans (Hrsg.), (2018) *Language Policy and Conflict Prevention*, Brill.



Blickwinkeln untersucht: A) Inhalte von Minderheiten über Minderheiten für Minderheiten, B) Inhalte von Minderheiten über Minderheiten für andere Gruppen der Gesellschaft und C) Inhalte von anderen Gruppen der Gesellschaft für Minderheiten. Die Untersuchung hat sich eher auf die Art der Inhalte als auf die Art der Medien, Genres und Formate konzentriert.

Die Untersuchung hat gezeigt, wie das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen darauf hinwirken, ein günstiges Umfeld für die Produktion, Verbreitung und Nutzung von Inhalten zu schaffen, die für Minderheiten relevant sind, auch in deren eigenen Sprachen. Das Rahmenübereinkommen bezieht sich allgemein auf verschiedene Arten von Medien (Printmedien, Hörfunk, Fernsehen und Kino), während die Charta etwas spezifischer ist, da sie auch öffentlich-rechtliche Medien, Sender, Programme usw. einbezieht. Durch das Monitoring beider Verträge waren der Beratende Ausschuss des Rahmenübereinkommens und der Sachverständigenausschuss der Charta in der Lage, das Verhältnis zwischen minderheitenrelevanten Inhalten (auch in Minderheitensprachen) und bestimmten Arten von Medien, Genres und Formaten zu untersuchen.

Die OSZE-HKNNM-Leitlinien von Tallinn betonen, dass die Medien, insbesondere die digitalen Medien, als Instrument zur Konfliktverhütung und gesellschaftlichen Integration dienen können, und bekräftigen damit die Bedeutung von Inhalten des Typs B und des Typs C für die Stabilität und den Zusammenhalt in pluralistischen Gesellschaften. Es besteht ein klares öffentliches Interesse daran, diese Stabilität und diesen Zusammenhalt zu erreichen und zu wahren.

Die Kernaussage dieses Kapitels besteht im Wesentlichen darin, dass das öffentliche Interesse an Minderheiteninhalten nicht nur im substanziellen Wert dieser Inhalte liegt (das heißt, dass sie sich auf Themen konzentrieren, die für [Teile] der Öffentlichkeit von Interesse sind), sondern auch in ihrem instrumentellen Wert für die Erreichung verschiedener gesellschaftlicher Ziele (zum Beispiel Dialog und Verständnis zwischen den Gruppen, integrative Teilhabe an der öffentlichen Debatte, Konfliktverhütung usw.).



6. Kinder

**Tarlach McGonagle, Tarlach McGonagle, Institut für Informationsrecht (IViR),
Universität Amsterdam, und Mervin Huang, Alumnus, Information Law LL.M.
Programme, Universität Amsterdam**

6.1. Einleitung

Wie in Kapitel 1 ausgeführt, umfasst die Öffentlichkeit verschiedene konstituierende Gruppen. Kinder sind eindeutig eine solche Gruppe. Während es schwierig sein kann, bestimmte Gruppen in der Gesellschaft zu definieren, z. B. wenn Unklarheit über die gemeinsamen Merkmale besteht, die sie definieren, lässt sich ein Kind recht einfach definieren. Das objektivste Kriterium, um zu bestimmen, wer ein Kind ist, ist das Alter. Nach den internationalen Menschenrechtsnormen²¹¹ sind Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres Kinder – ob es ihnen gefällt oder nicht und unabhängig davon, wie erwachsen sie bereits sein mögen.

Wenngleich das gemeinsame Merkmal, unter 18 Jahre alt zu sein, nichts über die unendliche Vielfalt der subjektiven Identitäten und Interessen von Kindern unterschiedlichen Alters und unterschiedlicher Herkunft aussagt, bietet es doch eine ausreichende Grundlage für eine eigene Sichtweise auf Inhalte von öffentlichem Interesse. Kinder und Erwachsene haben unterschiedliche Bedürfnisse, Präferenzen und Erwartungen, wenn es um Inhalte von öffentlichem Interesse geht.²¹² Dies erklärt sich größtenteils aus der fortschreitenden Entwicklung und den sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern sowie aus der Notwendigkeit sicherzustellen, dass sie das erforderliche Maß an Freiheit und Schutz genießen, während sie ihren Weg in einer zunehmend digitalisierten Welt suchen. Da sich ihre kognitiven und emotionalen Fähigkeiten noch in der Entwicklung befinden, sind Kinder in der Regel beeinflussbarer und vulnerabler als Erwachsene. Erwachsene, die (zumindest altersmäßig) gereift sind und

²¹¹ Insbesondere das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, siehe unten.

²¹² Vgl. Livingstone, Sonia und Third, Amanda (2017), *Children and young people's rights in the digital age: an emerging agenda*, New Media & Society, S. 5. ISSN 1461-4448, http://eprints.lse.ac.uk/68759/7/Livingstone_Children%20and%20young%20peoples%20rights_2017_author%20LSERO.pdf.



sich daher der möglichen Auswirkungen schädlicher Inhalte bewusster und besser dagegen gewappnet sind, haben ein geringeres Bedürfnis nach zusätzlichem Schutz.

Dieses Kapitel beginnt mit einer Betrachtung, wie unter internationalen und europäischen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen versucht wird, ein angemessenes Verhältnis zwischen Befähigung und Schutz von Kindern bei der Wahrnehmung ihrer Rechte auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit zu erreichen. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist der maßgebende internationale Standard; Recht und Politik in Europa stehen im Einklang mit den im Übereinkommen verankerten Garantien und sind recht detailliert, auch in Bezug auf das digitale Umfeld. Im Weiteren befasst sich das Kapitel mit ausgewählten jüngsten Entwicklungen auf einzelstaatlicher Ebene, die zeigen, wie der Zugang von Kindern zu maßgeblichen Inhalten von öffentlichem Interesse in der Praxis umgesetzt wird.

6.2. Rechtliche und politische Rahmenbedingungen

Das Recht von Kindern auf Informations- und Meinungsfreiheit ist nach internationalen und europäischen rechtlichen Maßgaben sorgfältig ausgearbeitet worden. Einschlägige Verträge sowie rechtliche und politische Texte bemühen sich um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Sicherung eines freien Zugangs von Kindern zu Informationen, Ideen und Inhalten und ihrem Schutz vor schädlichen Inhalten.

6.2.1. Die Vereinten Nationen

Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte²¹³ und Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)²¹⁴ sind in den internationalen Menschenrechtsnormen die zentralen Bezugspunkte für den Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit. Beide Bestimmungen garantieren das Recht auf freie Meinungsäußerung für alle, auch für Kinder. Artikel 19 IPbPR diente als Blaupause für Artikel 13 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (ÜRK),²¹⁵ der das Recht auf freie Meinungsäußerung speziell für Kinder garantiert. Anwendungsbereich und Wortlaut

²¹³ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR),
<https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>

²¹⁴ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Resolution 2200A (XXI) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1966 (in Kraft getreten am 23. März 1976),
<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

²¹⁵ Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Resolution 44/25 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 (in Kraft getreten am 2. September 1990),
<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>.



von Artikel 19 IPbpR und Artikel 13 ÜRK sind auffallend ähnlich, es gibt jedoch zwei bemerkenswerte Unterschiede.

Erstens: Artikel 19 IPbpR sieht ausdrücklich das Recht vor, eine Meinung zu vertreten, Artikel 13 ÜRK hingegen nicht. Es ist nicht klar, warum sich die Verfasser des ÜRK entschieden, eine solche Bestimmung nicht aufzunehmen. Vielleicht waren sie der Meinung, dass dieses Recht durch das Recht des Kindes auf Gedankenfreiheit ausreichend geschützt sei, oder sie waren skeptisch, was die Fähigkeit eines Kindes zur Meinungsbildung anbelangt.²¹⁶ Zweitens: Artikel 13 ÜRK wiederholt nicht den zentralen Hinweis aus Artikel 19 IPbpR auf die „besonderen Pflichten und eine besondere Verantwortung“, mit denen die Wahrnehmung des Rechts auf freie Meinungsäußerung verbunden ist. Auch hier sind die Gründe für die Weglassung nicht klar, aber es wurde vermutet, dass dies „wahrscheinlich mit dem begrenzten Vermögen von Kindern zu tun hat, rechtliche Verantwortung und Pflichten zu übernehmen“.²¹⁷

Ebenfalls sehr wichtig ist Artikel 17 ÜRK, der auf der allgemeinen Garantie in Artikel 13 ÜRK aufbaut. Darin wird relativ ausführlich dargelegt, wie die Medien maßgeblich an der Bereitstellung verschiedener Arten von Inhalten von öffentlichem Interesse, die auf die Bedürfnisse von Kindern zugeschnitten sind, beteiligt sein können. Dort heißt es:

Artikel 17

Die Vertragsstaaten erkennen die wichtige Rolle der Massenmedien an und stellen sicher, dass das Kind Zugang hat zu Informationen und Material aus einer Vielfalt nationaler und internationaler Quellen, insbesondere derjenigen, welche die Förderung seines sozialen, seelischen und sittlichen Wohlergehens sowie seiner körperlichen und geistigen Gesundheit zum Ziel haben.

Zu diesem Zweck werden die Vertragsstaaten

- a) die Massenmedien ermutigen, Informationen und Material zu verbreiten, die für das Kind von sozialem und kulturellem Nutzen sind und dem Geist des Artikels 29 entsprechen;*
- b) die internationale Zusammenarbeit bei der Herstellung, beim Austausch und bei der Verbreitung dieser Informationen und dieses Materials aus einer Vielfalt nationaler und internationaler kultureller Quellen fördern;*
- c) die Herstellung und Verbreitung von Kinderbüchern fördern;*
- d) die Massenmedien ermutigen, den sprachlichen Bedürfnissen eines Kindes, das einer Minderheit angehört oder Ureinwohner ist, besonders Rechnung zu tragen;*
- e) die Erarbeitung geeigneter Richtlinien zum Schutz des Kindes vor Informationen und Material, die sein Wohlergehen beeinträchtigen, fördern, wobei die Artikel 13 und 18 zu berücksichtigen sind.*

²¹⁶ Lucy Smith, „Convention on the Rights of the Child: freedom of expression for children“, in Tarlach McGonagle & Yvonne Donders, Eds., *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives* (Cambridge University Press, 2015), S. 145-170, hier S. 151.

²¹⁷ Ebenda



Die verschiedenen Schwerpunkte in Artikel 17 zeigen, dass die Verfasser des ÜRK versucht haben, „den schmalen Grat zwischen der *Freiheit* von Kindern, auf verschiedene Informationen und Materialien zugreifen zu können, [...] und dem *Schutz*, den sie vor Informationen und Materialien benötigen, die ihnen schaden könnten, zu betreten“.²¹⁸ Dieser schmale Grat betrifft nicht nur die verschiedenen Formen von (Massen-)Medien, die in Artikel 17 genannt sind, sondern auch Online- und digitale Medien, da das Übereinkommen als ein lebendiges Instrument zu verstehen ist. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes, das Aufsichtsgremium des Übereinkommens, bekräftigt dies in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 25 (2021) über die Rechte der Kinder im digitalen Umfeld.²¹⁹ Der Ausschuss unterstreicht, dass das „digitale Umfeld Kindern eine einzigartige Möglichkeit bietet, ihr Recht auf Informationszugang zu verwirklichen“, unter anderem durch „Informations- und Kommunikationsmedien einschließlich digitaler und Online-Inhalte“.

Der Abschnitt „Informationszugang“ der Allgemeinen Bemerkung Nr. 25 enthält ausführliche und zukunftsweisende Bestimmungen über Inhalte von öffentlichem Interesse für Kinder (Abs. 50-57). Er ruft dazu auf, dass die Staaten „altersgerechte und befähigende digitale Inhalte für Kinder entsprechend ihrer sich entwickelnden Fähigkeiten bereitstellen und die Erstellung solcher Inhalte fördern sowie sicherstellen, dass Kinder Zugang zu einem breiten Spektrum an Informationen haben, darunter auch solche der öffentlichen Hand, in Bezug auf Kultur, Sport, Kunst, Gesundheit, zivilgesellschaftliche und politische Angelegenheiten und Kinderrechte.“ Es handelt sich hierbei um eine breite Palette von Inhalten von öffentlichem Interesse *par excellence*, umfasst sie doch Informationen zu allen möglichen demokratischen und zivilgesellschaftlichen Themen.

Der Abschnitt behandelt zahlreiche Prioritäten, die zusammengenommen den Staaten ein mächtiges Werkzeug bieten, um die Bereitstellung zugänglicher, auffindbarer, geeigneter, unabhängiger, vielfältiger und qualitativ hochwertiger Inhalte für Kinder über ein umfassendes Spektrum an Medien und Plattformen zu gewährleisten, wobei das Recht der Kinder auf Informationszugang einerseits und ihre Online-Sicherheit andererseits geschützt werden. Die Vertragsstaaten des ÜRK sind verpflichtet, die wirksame Wahrnehmung von Kinderrechten im digitalen Umfeld zu gewährleisten; dementsprechend wird von ihnen erwartet, dass sie die in der Allgemeinen Bemerkung ausgesprochenen Empfehlungen umsetzen und dabei mit anderen öffentlichen und privaten Interessenträgern, die über Kommunikationsmacht verfügen, zusammenwirken. Die Staaten sollten zum Beispiel „sicherstellen, dass bezahlte Inhalte, die in kommerzieller oder politischer Absicht verbreitet werden, von automatisierten

²¹⁸ (Hervorhebung im Original) Tarlach McGonagle & Emmanuel Vargas Penagos, „The Norm Entrepreneurship of the United Nations“, in Lee C. Bollinger und Agnès Callamard, Hrsg., *Regardless of Frontiers: Freedom of Expression and Information in the 21st Century* (New York, Columbia University Press, 2021), S. 145-164, hier S. 153.

²¹⁹ Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nr. 25 (2021) über die Rechte der Kinder im digitalen Umfeld, CRC/C/GC25, 2. März 2021, <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-25-2021-childrens-rights-relation>.



Suchmechanismen und Informationsfiltern oder Empfehlungssystemen nicht gegenüber der Auswahl der Kinder oder auf Kosten des Rechts von Kindern auf Information priorisiert werden“. Außerdem sollten sie „die Anbieter digitaler Dienste, die von Kindern genutzt werden, auffordern, Inhalte prägnant und verständlich zu kennzeichnen, zum Beispiel in Bezug auf die Altersangemessenheit oder Vertrauenswürdigkeit von Inhalten“.

Insgesamt zeigt sich hier, dass der Ausschuss nicht nur auf die Art der Inhalte von öffentlichem Interesse achtet, sondern auch darauf, dass diese für Kinder, einschließlich Kindern mit Behinderungen und Kindern, die einer Minderheit angehören, leicht zugänglich sind. Der Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse muss für alle Kinder gewährleistet sein. In diesem Zusammenhang weist der Ausschuss auch auf die Bedeutung eines effektiven Zugangs zu Medien und digitalen Technologien sowie auf die Rolle von Informations-, Medien- und Digitalkompetenz hin, die eine effektive Nutzung der genannten Technologien ermöglicht. Diese rechtlichen und politischen Prioritäten sind auf europäischer Ebene sehr präsent, wie in den nächsten Unterabschnitten aufgezeigt wird.

6.2.2. Der Europarat

Die Europäische Menschenrechtskonvention²²⁰ enthält keinen eigenen Artikel über die Rechte des Kindes. Da Artikel 10 das Recht auf freie Meinungsäußerung für jeden garantiert, haben auch Kinder dieses Recht. Der Bestand an Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der sich mit dem Recht von Kindern auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit befasst, ist zwar begrenzt, er enthält jedoch einige wichtige Grundsätze und Schwerpunkte zu Inhalten von öffentlichem Interesse für Kinder.

In der Rechtssache *Khurshid Mustafa & Tarzibachi gegen Schweden*²²¹ wollten beispielsweise die Beschwerdeführer (eine Einwandererfamilie aus dem Irak) Fernsehprogramme in Arabisch und Farsi aus ihrem Heimatland oder ihrer Heimatregion empfangen. Der Gerichtshof befand, dass „sich die Freiheit, Informationen zu empfangen, nicht nur auf die Berichterstattung über Ereignisse von öffentlichem Belang erstreckt, sondern grundsätzlich auch kulturelle Ausdrucksformen sowie reine Unterhaltung umfasst“. Mit anderen Worten: Der Gerichtshof stellte fest, dass ein öffentliches Interesse an der Möglichkeit vorliegt, verschiedene Arten von Inhalten zu empfangen. Er bestätigte weiterhin: „Die Bedeutung letzterer Arten von Informationen sollte nicht unterschätzt werden, insbesondere für eine Einwandererfamilie mit drei Kindern, die den Kontakt zur

²²⁰ Europäische Menschenrechtskonvention (mit Änderungsprotokollen),
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_DEU.

²²¹ *Khurshid Mustafa und Tarzibachi gegen Schweden*, Nr. 23883/06, Ziff. 44, 16. Dezember 2008,
<https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/?library=ECHR&id=001-90234&filename=CASE%20OF%20KHURSHID%20MUSTAFA%20AND%20TARZIBACHI%20v.%20SWEDEN.docx&logEvent=False>.



Kultur und Sprache ihres Herkunftslandes aufrechterhalten möchte.“²²² Der Gerichtshof wies ferner darauf hin, dass sich ausländische Zeitungen und Hörfunkprogramme qualitativ von Fernsehsendungen unterscheiden; sie bieten nicht die gleiche Berichterstattung.²²³ Unterschiedliche Medien sind daher nicht ohne weiteres gegeneinander austauschbar; Inhalte, die über eine bestimmte Art von Medien empfangen werden, können für manche Personen oder Gruppen leichter zugänglich sein als wenn sie über andere Medien verbreitet werden. Fazit dieser Feststellungen des Gerichtshofs ist, dass ein öffentliches Interesse daran besteht sicherzustellen, dass bestimmte Arten von Inhalten über verschiedene Medien verfügbar und zugänglich sind, was besonders für Familien mit Kindern wichtig sein kann.

In der Rechtssache *Macatè gegen Litauen*²²⁴ ging es um die vorübergehende Einstellung des Vertriebs eines Märchenbuchs für Kinder, in dem gleichgeschlechtliche Beziehungen dargestellt werden, und die anschließende Kennzeichnung des Buchs als schädlich für Kinder unter 14 Jahren. Die Große Kammer des Gerichtshofs war „der festen Überzeugung, dass Maßnahmen, die den Zugang von Kindern zu Informationen über gleichgeschlechtliche Beziehungen allein auf der Grundlage der sexuellen Orientierung einschränken, weiterreichende soziale Folgen haben“. Sie befand, dass „solche Einschränkungen, auch wenn sie in ihrem Umfang und ihren Auswirkungen begrenzt sind, mit den Vorstellungen von Gleichberechtigung, Pluralismus und Toleranz, die einer demokratischen Gesellschaft eigen sind, unvereinbar sind“.²²⁵ Da die Einschränkungen des Zugangs von Kindern zu Informationen über gleichgeschlechtliche Beziehungen „ausschließlich auf Erwägungen der sexuellen Orientierung“ beruhten, konnten sie nicht als legitimer Zweck im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 der Konvention angesehen werden.²²⁶ Auch hier setzt der Gerichtshof ein Zeichen für das öffentliche Interesse daran, dass Kinder in einer demokratischen Gesellschaft Zugang zu bestimmten Inhalten haben.

Im Laufe der Jahre hat das Ministerkomitee zahlreiche Empfehlungen mit Schwerpunkten oder Teilschwerpunkten zu Themen angenommen, die in den Bereich Inhalte von öffentlichem Interesse fallen. Zu diesen Schwerpunkten gehören in der Regel die Befähigung von Kindern im Online-Umfeld,²²⁷ der Schutz ihrer (Online-)Privatsphäre und der Datenschutz sowie ihr Schutz vor schädlichen Inhalten – offline und online.²²⁸

²²² Ebenda

²²³ Ebenda, Ziff. 45.

²²⁴ *Macatè gegen Litauen* [GK], Nr. 61435/19, Ziff. 215, 23. Januar 2023, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-222072>.

²²⁵ Ebenda

²²⁶ Ebenda, Ziff. 216.

²²⁷ Empfehlung Rec(2006)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Befähigung von Kindern zum Umgang mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, 27. September 2006, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805af669.

²²⁸ Empfehlung CM/Rec(2009)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor schädlichen Inhalten und Verhaltensweisen und zur Förderung ihrer aktiven Teilnahme am neuen Informations- und Kommunikationsumfeld, 8. Juli 2009, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d0b0f; Empfehlung CM/Rec(2008)6 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen zur Wahrung der Meinungs- und



Die verschiedenen Empfehlungen zu öffentlich-rechtlichen Medien, Medienpluralismus²²⁹ und Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter sind ebenfalls von großer Bedeutung für Kinder, enthalten jedoch nur wenige spezifisch relevante Verweise. Eine Bestimmung in Empfehlung CM/Rec(2022)4 zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter ist sehr nah am Thema:

*„2.1.6 **Kinder:** Die Informationsbedürfnisse von Kindern verschiedener Altersgruppen sollten speziell berücksichtigt werden, indem über alle relevanten Medien und Plattformen ein breites Spektrum an Qualitätsinhalten zur Verfügung gestellt wird, die ihren Interessen, ihrem Kompetenzniveau, ihren sprachlichen Präferenzen und ihrem kulturellen Hintergrund entsprechen. Solche Qualitätsinhalte sollten informative und sachliche Inhalte, Bildungs- und Kulturinhalte sowie Inhalte mit Unterhaltungswert umfassen. Redaktionen, insbesondere in öffentlich-rechtlichen Medien, werden ermutigt, in die Produktion und Verbreitung von Nachrichten und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen sowie in Dienste zu investieren, die sich speziell an Kinder und Jugendliche richten. Dabei werden sie ermutigt, Möglichkeiten für die Beteiligung junger Menschen an der Produktion von Qualitätsinhalten und die Auseinandersetzung mit solchen Inhalten zu fördern, indem sie beispielsweise Genres, Formate und Vertriebskanäle nutzen, die junges Publikum ansprechen und interessieren. Aktivitäten von Bürgermedien, die verschiedene Altersgruppen in die journalistische Ausbildung und Produktion einbeziehen, tragen zum Austausch und Dialog zwischen den Generationen bei und bedürfen ebenfalls besonderer Unterstützung.“²³⁰*

Dieser allgemeine und akkretive Ansatz änderte sich 2018: Das Ministerkomitee befasste sich in CM/Rec(2018)7 eingehend mit dem digitalen Umfeld.²³¹ Hinsichtlich Anwendungsbereich, Struktur und Gesamtansatz ähnelt die Empfehlung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 25 (siehe oben). Die Grundsätze des „Kindeswohls“ und der „sich entwickelnden Fähigkeiten des Kindes“ bilden den Kern der Empfehlung. Schwerpunkte sind der Zugang zum digitalen Umfeld (3.1), das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (3.2) und Digitalkompetenz (unter 3.5 - Recht auf Bildung). Ergänzt werden diese Schwerpunkte durch Schwerpunkte zum Recht auf Schutz und Sicherheit (3.6), aus denen sich verschiedene Unterschwerpunkte wie Maßnahmen zur Bewältigung

Informationsfreiheit im Hinblick auf Internetfilter, 26. März 2008, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3bc4.

²²⁹ Siehe zum Beispiel Abschnitt 5: Medienkompetenz und -bildung, Leitlinien zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum - Anhang zur Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz bei Medieneigentum, 7. März 2018, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680790e13.

²³⁰ Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 17. März 2022, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.

²³¹ Empfehlung CM/Rec(2018)7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Leitlinien zur Achtung, zum Schutz und zur Verwirklichung der Rechte des Kindes im digitalen Umfeld, 4. Juli 2018, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808b79f7>.



von Risiken im digitalen Umfeld sowie Schutz- und Sensibilisierungsmaßnahmen ergeben. Zwei der Bestimmungen, die für den Zugang von Kindern zu Inhalten von öffentlichem Interesse von unmittelbarer Bedeutung sind, sind als positive Maßnahmen formuliert, die von den Staaten zu ergreifen sind:

„15. Die Staaten sollten eine Vielzahl von Quellen für qualitativ hochwertige Informationen und digitale Bildungsinhalte und -dienste für Kinder sicherstellen. Die Rechte der Kinder sollten bei entsprechenden öffentlichen Vergabeverfahren berücksichtigt werden, zum Beispiel bei Lehrmitteln, damit der Zugang zu digitalen Diensten und Inhalten und deren Nutzung nicht durch kommerzielle Interessen oder Filter unangemessen eingeschränkt werden.“

[...]

„18. Die Staaten sollten die Bereitstellung vielfältiger Online-Qualitätsinhalte und -Dienste von sozialem und kulturellem Nutzen für Kinder initiieren und fördern, um ihre bestmögliche Entwicklung und Teilhabe an der Gesellschaft zu unterstützen. Dazu sollte eine möglichst große Menge an Qualitätsinhalten gehören, die speziell für Kinder gemacht sind, die sie leicht finden und verstehen können, die in ihrer Sprache angeboten werden und die ihrem Alter und ihrer Reife angepasst sind. In diesem Zusammenhang sind Informationen zu den Rechten des Kindes, unter anderem im digitalen Umfeld, Nachrichten, Gesundheitsfragen, Informationen über Sexualität unter anderen für sie nützlichen Ressourcen von besonderer Bedeutung. Die Staaten sollten insbesondere sicherstellen, dass Kinder in der Lage sind, öffentlich-rechtliche Medien und Qualitätsinhalte, die ihnen wahrscheinlich von Nutzen sind, zu finden und zu erkunden.“

Dies sind spezifische, detaillierte und vielseitige Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, sich mit den verschiedenen Dimensionen von Inhalten von öffentlichem Interesse für Kinder zu befassen, das heißt deren Produktion, Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit sicherzustellen. Mit ihrer Spezifität bilden diese Bestimmungen die Speerspitze des Gesamtansatzes des Europarats.

6.2.3. Die Europäische Union

Um einen Überblick darüber zu gewinnen, wie die EU die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit für Kinder geeigneter Inhalte von öffentlichem Interesse sicherstellen will, müssen ausgewählte Bestimmungen des EU-Rechts zusammengetragen werden. Die allgemeine Schutzbestimmung für Kinderrechte in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 24)²⁵² erwähnt das Recht von Kindern, ihre Ansichten frei zu äußern (insbesondere zu Angelegenheiten, die sie betreffen), geht aber nicht speziell auf die Informationsbedürfnisse von Kindern ein. Sie nimmt die Grundsätze des

²⁵² Charta der Grundrechte der Europäischen Union, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_de.



Übereinkommens über die Rechte des Kindes auf, zum Beispiel die sich entwickelnden Fähigkeiten des Kindes und das Kindeswohl.

Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste²³³ enthält eine Reihe von Bestimmungen zum Schutz Minderjähriger vor schädlichen Inhalten bei der Nutzung audiovisueller Medienprogramme und -dienste, audiovisueller kommerzieller Kommunikation sowie nutzergenerierter Videos und anderer audiovisueller Inhalte auf Video-Sharing-Plattformen (zum Beispiel Art. 6a Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 Buchst. g, Art. 9 Abs. 3 und 4 und Art. 28b Abs. 1 Buchst. a). Unter „schädlich“ wird in diesem Zusammenhang ein Inhalt verstanden, der die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Kindern beeinträchtigen kann. Artikel 7a zielt zwar nicht speziell auf Kinder ab, ermöglicht es den Mitgliedstaaten jedoch, Maßnahmen zu ergreifen, um die angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse zu gewährleisten. Diese Bestimmung lässt sich auf Inhalte von öffentlichem Interesse für Minderjährige anwenden.

Zwei Empfehlungen - des Rates sowie des Europäischen Parlaments und des Rates von 1998 beziehungsweise 2006 - befassen sich mit dem Schutz Minderjähriger im Kontext der europäischen audiovisuellen Industrie.²³⁴ Beide Empfehlungen stellen den Schutz Minderjähriger (zusammen mit dem Schutz der Menschenwürde) in den größeren Rahmen der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen audiovisuellen Industrie. Dieser Rahmen betrachtet die Nutzung von audiovisuellen Diensten und Online-Informationsdiensten durch Kinder innerhalb der engen Parameter von Schutz und (Markt-)Wettbewerb, was wenig Raum für eine umfassendere Untersuchung des Rechts von Kindern auf die Suche nach audiovisuellen oder Online-Inhalten und deren Empfang zu lassen scheint. Beide Empfehlungen entsprechen in ihrem Wortlaut dem erklärten Rahmen. Sie bieten ein Bündel an Maßnahmen, die überwiegend auf Schutz ausgerichtet sind. Eine Bestimmung, die in beiden Empfehlungen in fast identischen Worten enthalten ist, steht diesem Trend entgegen und empfiehlt den EU-Mitgliedstaaten, dass sie zur Förderung:

²³³ Konsolidierter Text: Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (kodifizierte Fassung) (Text von Bedeutung für den EWR),

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02010L0013-20181218>.

²³⁴ Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweiges der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde (98/560/EG), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31998H0560>; Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Schutz Minderjähriger und den Schutz der Menschenwürde und über das Recht auf Gegendarstellung im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweiges der audiovisuellen Dienste und Online-Informationsdienste (2006/952/EG), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2006/952/oj>.



der Übernahme technologischer Entwicklungen ergänzend zu bestehenden gesetzlichen und anderweitigen Maßnahmen für Rundfunkdienste und im Einklang mit diesen Maßnahmen in enger Zusammenarbeit mit den Beteiligten auf Maßnahmen hinwirken, (a) mit denen Minderjährige in die Lage versetzt werden, die audiovisuellen Dienste und Online-Informationendienste verantwortungsvoll zu nutzen, und zwar insbesondere durch eine bessere Aufklärung der Eltern, Lehrer und Ausbilder über die Möglichkeiten der neuen Dienste und die Instrumente zur Sicherstellung des Schutzes Minderjähriger, insbesondere durch Medienkompetenz- oder Medienbildungsprogramme und zum Beispiel durch Fortbildung im Rahmen der Schulausbildung; (b) durch die, soweit dies zweckmäßig und notwendig ist, das Auffinden von qualitativ hochwertigen Inhalten und Diensten für Minderjährige und der Zugang hierzu erleichtert werden, unter anderem durch die Bereitstellung von Zugangsmöglichkeiten in Bildungseinrichtungen und an öffentlich zugänglichen Orten“.²³⁵

Hier liegt der Schwerpunkt zunächst auf dem öffentlichen Interesse daran, dass Minderjährige Zugang zu den einschlägigen Technologien haben und über die nötige Medienkompetenz verfügen, um diese sicher nutzen zu können. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Identifizierung/Auffindbarkeit von „qualitativ hochwertigen Inhalten und Diensten“ für Minderjährige und der Zugang dazu, die ebenfalls als Inhalte von öffentlichem Interesse betrachtet werden könnten.

Diese ausgewählten Instrumente zeigen, dass der EU-Ansatz in Bezug auf den Zugang von Kindern zu Inhalten von öffentlichem Interesse, die ihren Bedürfnissen entsprechen, sowie deren Auffindbarkeit, allgemein in Richtung Schutz und Sicherheit sowie bewussten Umgang mit einschlägigen Technologien tendiert.

6.3. Entwicklungen auf einzelstaatlicher Ebene

Angesichts der sich rasch wandelnden Medienlandschaft und der veränderten Mediennutzung durch Digitalisierung haben Kinder eine größere Angebotsauswahl als je zuvor.²³⁶ Die Popularität der traditionellen Medien (Fernsehen und Printmedien) nimmt weiter ab, gleichzeitig nutzen Konsumenten von Online-Medien Online-Nachrichten weniger als in den vergangenen Jahren.²³⁷ Auch die öffentlich-rechtlichen Medien haben zunehmend Mühe, jüngeres Publikum zu erreichen.²³⁸ Angesichts dieser

²³⁵ Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006, Abs. I Ziff. 2 Buchst. (a) - (b); siehe auch die Empfehlung des Rates vom 24. September 1998, Abs. I Ziff. 4.

²³⁶ Steemers, J. H. (2019), „Invisible children: Inequalities in the provision of screen content for children“, In J. Trappel (Ed.), *Digital Media Inequalities: Policies against Divides, Distrust and Discrimination*, Nordic Co-operation, S. 179. <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:1535723&dswid=3026>.

²³⁷ Reuters Institute for the Study of Journalism, *Reuters Institute Digital News Report 2023*, London: Reuters Institute 2023, S. 11-12, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023>.

²³⁸ Reuters Institute for the Study of Journalism, *Reuters Institute Digital News Report 2023*, London: Reuters Institute 2023, S. 11-12.



Herausforderungen stellt sich die Frage, was die Mitgliedstaaten des Europarats unternehmen, um die Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse für Kinder sicherzustellen.

In diesem Abschnitt wird daher eine anschauliche Auswahl maßgeblicher aktueller rechtlicher und politischer Entwicklungen in verschiedenen Mitgliedstaaten des Europarats vorgestellt. Diese Entwicklungen sind in drei Hauptthemen zusammengefasst: Nachrichten und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen (6.3.1), öffentlich-rechtliche Medien (6.3.2) und Medienkompetenz (6.3.3). Das Spannungsverhältnis zwischen dem Recht der Kinder, Informationen und Ideen zu empfangen, und der Notwendigkeit, sie vor schädlichen Inhalten zu schützen, wird in den ausgewählten einzelstaatlichen Beispielen ebenfalls deutlich.²³⁹

6.3.1. Nachrichten und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen

Nachrichten und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen sind wesentlich, um Kinder über Themen von öffentlichem Interesse zu informieren.²⁴⁰ Sie vermitteln Kindern altersgerechte Einblicke in das lokale, nationale und internationale öffentliche Geschehen.

In den letzten Jahren haben Nachrichtenorganisationen in Dänemark auf die Veränderungen im digitalen Bereich reagiert, um neues und jüngeres Publikum zu erreichen. Der Online-Kinderkanal *Ultra* hat eine Nachrichten-App und einen dazugehörigen Social-Media-Kanal (*Ultranyt+*) für Kinder zwischen neun und 14 Jahren gestartet.²⁴¹ Gleichzeitig ist zudem zu beobachten, wie schwierig es für Nachrichtenorganisationen ist, das Interesse junger Menschen aufrechtzuerhalten. Die dänische Nachrichtenmarke *Altinget* richtete sich mit ihrem Nachrichtenangebot *Spektrum* an Kinder zwischen 13 und 18 Jahren, stellte den Dienst jedoch 2022 ein, nachdem eine dreijährige Innovationsförderung ausgelaufen war.²⁴² Auch in Belgien ist zu sehen, wie sehr sich Nachrichtenorganisationen im digitalen Bereich behaupten müssen, um junge Menschen zu erreichen. Im Juni 2021 wechselte *Karrewiet*, die tägliche

²³⁹ Siehe auch: Livingstone, Sonia und Third, Amanda (2017), *Children and young people's rights in the digital age: an emerging agenda*, New Media & Society, S. 7. ISSN 1461-4448, http://eprints.lse.ac.uk/68759/7/Livingstone_Children%20and%20young%20peoples%20rights_2017_author%20LSERO.pdf.

²⁴⁰ Carter, C., Steemers, J., & Messenger Davies, M. (2021), „Why children's news matters: The case of CBBC Newsround in the UK“, *Communication, The European Journal of Communication Research*, 46(3), S. 354-359. <https://doi.org/10.1515/commun-2021-0048>.

²⁴¹ Reuters Institute for the Study of Journalism, *Reuters Institute Digital News Report 2022*, London: Reuters Institute 2022, S. 74, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022>.

²⁴² Reuters Institute for the Study of Journalism, *Reuters Institute Digital News Report 2022*, London: Reuters Institute 2022, S. 74.



Kindernachrichtenausgabe von VRT, von Instagram zu einem TikTok-Kanal, der innerhalb von drei Monaten 75 000 Follower erreichte.²⁴³

Neben diesen Beispielen für Bemühungen, die Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse für Kinder zu verbessern, zeigen andere Beispiele die Notwendigkeit, Kinder im Zusammenhang mit Berichterstattung über traumatische Ereignisse zu schützen.

2022 gingen bei den deutschen Landesmedienanstalten zahlreiche Meldungen über Verstöße gegen Jugendschutzbestimmungen in Verbindung mit dem Krieg in der Ukraine ein. Obwohl das deutsche Recht jegliche Verletzung der Menschenwürde in schriftlicher und fotografischer Berichterstattung verbietet, kann die Darstellung von realer Gewalt und anderen Gräueltaten, auch wenn sie diese Grenze nicht überschreitet, in bestimmten Fällen die geistige Entwicklung Minderjähriger schwer beeinträchtigen. Dieses Problem wird noch dadurch verschärft, dass solches Material, das für ein erwachsenes Publikum informativ sein kann, hauptsächlich online verfügbar ist, was es schwierig macht, den Zugang auf Erwachsene zu beschränken. In ihrer Pressemitteilung zur Untersuchung der eingegangenen Beschwerden fordert die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) die Medien dringend auf, bei ihrer Berichterstattung das Wohl von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen und Minderjährige vor expliziten Bildern, insbesondere von Leichen, zu schützen. Sie erinnerte die Leser auch daran, dass sie sich (auch online) bei den Landesmedienanstalten beschweren können, wenn sie auf explizite Bilder von Kriegsgräueln stoßen, die über das hinausgehen, was für die Berichterstattung notwendig ist. Das Verhältnis zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit an Informationen über den Krieg in der Ukraine, die bisweilen detaillierte Beschreibungen und Bilder von Gräueltaten und Kriegsverbrechen enthalten, und der Notwendigkeit, junge Menschen zu schützen, wird derzeit in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union und darüber hinaus debattiert.²⁴⁴

6.3.2. Öffentlich-rechtliche Medien

Die Programmgestaltung für Kinder hat seit langem einen „besonderen Platz“ im „Beziehungsfeld des europäischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks“.²⁴⁵ Programmgestaltung berücksichtigt traditionell die sich entwickelnden Fähigkeiten von Kindern, ihr wachsendes zivilgesellschaftliches Bewusstsein und ihre Wahrnehmung der Welt um sie herum. Sie umfasst eine Vielzahl von Genres wie Nachrichten und Sendungen

²⁴³ Reuters Institute for the Study of Journalism, *Reuters Institute Digital News Report 2022*, London: Reuters Institute 2022, S. 66.

²⁴⁴ C. Etteldorf, „[DE] Landesmedienanstalten prüfen Hinweise: Kinder vor expliziten Kriegsbildern schützen“, IRIS 2022-7:1/22, <https://merlin.obs.coe.int/article/9520>.

²⁴⁵ Jay G. Blumler, „Children’s Television in European Public Broadcasting“, in Roger G. Noll und Monroe E. Price (Eds.), *A Communications Cornucopia* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1998), S. 337 - 349, hier S. 338.



zum politischen Zeitgeschehen (wie im vorherigen Abschnitt beschrieben), Informations- und Bildungssendungen sowie Unterhaltungsprogramme. Dieser Ansatz bei der Programmgestaltung für Kinder wurde als „zentraler Bestandteil und höchster Ausdruck der grundlegenden Philosophie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ beschrieben.²⁴⁶ Die Sicherstellung der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Kindersendungen und -inhalten über eine umfassende Palette von Plattformen bleibt eine ständige Herausforderung für die nationalen öffentlich-rechtlichen Medien.

2023 stellte Ofcom die neue Betriebslizenz der BBC vor, die am 1. April 2023 in Kraft trat.²⁴⁷ Zum ersten Mal sieht die Lizenz nun umfassende neue Verpflichtungen für die Online-Plattformen der BBC vor, darunter Dienste wie der BBC iPlayer, BBC Sounds und die BBC-Website. Die Lizenzbedingungen gewährleisten den Schutz wichtiger Inhalte in den Fernseh- und Hörfunksendungen der BBC; dazu gehört die Einführung von Quoten, die sicherstellen, dass der Rundfunkveranstalter neben britischen Originalprogrammen eine bestimmte Menge an Nachrichten und Inhalten zum politischen Zeitgeschehen anbietet.²⁴⁸ Die Lizenz schreibt vor, dass die BBC die Zugänglichkeit wichtiger Inhalte für Online-Zuschauer gewährleisten muss, wozu auch Kategorien wie Kindersendungen gehören. Die BBC bietet Fernsehprogramme für Kinder in erster Linie über die Fernsehkanäle CBBC und CBeebies sowie über den BBC iPlayer an. Die Einzigartigkeit der BBC-Programmgestaltung für Kinder wird teilweise durch feste Quoten für Originalproduktionen erreicht, die in der aktualisierten Betriebslizenz beibehalten wurden. Diese Quoten legen den Anteil der Inhalte bei CBBC und CBeebies fest, die von der BBC selbst in Auftrag gegeben werden müssen, und begrenzen andererseits den Umfang erworbener Inhalte.²⁴⁹

Am 2. Juni 2022 einigten sich die Länderregierungschefs im Dritten Staatsvertrag zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (3. MÄndStV)²⁵⁰ auf eine Reform des Umfangs und der Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland. Besonderes Augenmerk gilt verschiedenen Altersgruppen, insbesondere Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen, wobei auch die Interessen behinderter Menschen und von Familien in den angebotenen Inhalten berücksichtigt werden. Der geänderte Vertrag stellt ausdrücklich fest, dass Unterhaltung Teil des öffentlich-rechtlichen Auftrags

²⁴⁶ Ebenda

²⁴⁷ Ofcom's Modernising the BBC's Operating Licence, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0033/255786/statement-modernising-the-bbc-operating-licence.pdf

²⁴⁸ J. Wilkins, „[GB] Ofcom veröffentlicht neue Bedingungen für die BBC-Betriebslizenz, um den veränderten Gewohnheiten der Zuschauer und Zuhörer Rechnung zu tragen“, IRIS 2023-5:1/14, <https://merlin.obs.coe.int/article/9753>.

²⁴⁹ Ofcom's Modernising the BBC's Operating Licence, Abs. 7.64, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0033/255786/statement-modernising-the-bbc-operating-licence.pdf.

²⁵⁰ Medienstaatsvertrag (MStV) in der Fassung des Dritten Staatsvertrags zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 01. Juli 2023, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MStV.pdf.



ist, sofern sie einem öffentlich-rechtlichen Profil entspricht. Folglich sollte ein breites Spektrum an Unterhaltungsprogrammen zu allen Tageszeiten auf den Hauptseiten der Vollprogramme leicht zugänglich sein.²⁵¹

In der Vision des ersten Generaldirektors der BBC, Lord Reith, des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind die Aufgaben der Information, Bildung und Unterhaltung der Öffentlichkeit miteinander verflochten.²⁵² Informativ und lehrreiche Inhalte als Unterhaltung zu verpacken, kann diese Inhalte für Kinder noch attraktiver machen. Und es sollte nicht vergessen werden, dass Kinder ein Recht zu spielen haben: Artikel 31 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes garantiert dem Kind das Recht auf „Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemäße aktive Erholung sowie auf freie Teilnahme am kulturellen und künstlerischen Leben“. Unterhaltungsprogramme und -inhalte können dem Recht der Kinder auf Spiel, Freizeit und Erholung dienen.

Am 8. September 2021 genehmigte das Plenum des *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (Katalanischer Audiovisueller Rat - CAC) die Vereinbarung 73/2021 über die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags durch die *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals* (Katalanische Mediengesellschaft - CCMA) gemäß *Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya* (Gesetz 22/2005 vom 29. Dezember über audiovisuelle Kommunikation in Katalonien - LCA). Der CAC-Bericht bewertet die von der CCMA 2019 ausgestrahlten und verbreiteten Inhalte. In dem Bericht wird die Bedeutung von Programmen für Minderjährige hervorgehoben. *Super3*, der CCMA-Kanal, der sich speziell an Kinder und Jugendliche richtet, hat 2019 seine täglichen Sendungen um eine halbe Stunde verlängert.²⁵³

6.3.3. Medienkompetenz

Kinder brauchen analytische Fähigkeiten der Medienkompetenz, um zu beurteilen, was berichtet wird, so dass sie besser in der Lage sind, Informationen effizienter, bewusster und fundierter zu verarbeiten.²⁵⁴

Am 16. Dezember 2019 veröffentlichte das finnische Ministerium für Bildung und Kultur in Zusammenarbeit mit dem Nationalen Audiovisuellen Institut eine neue Medienbildungsstrategie.²⁵⁵ In dieser neuen Strategie wird die Förderung der

²⁵¹ C. Etteldorf, „[DE] Landesregierungen einigen sich auf Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland“, IRIS 2022-8:1/22, <https://merlin.obs.coe.int/article/9560>.

²⁵² Der Auftrag der BBC, „zu informieren, zu bilden und zu unterhalten“, wurde von Lord Reith, dem ersten Generaldirektor der BBC, formuliert:

<https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldcomuni/96/9606.htm>.

²⁵³ M. Duran Ruiz, „[ES] CAC billigt Bericht über die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags der CCMA im Jahr 2019“, IRIS 2021-9:1/11, <https://merlin.obs.coe.int/article/9312>.

²⁵⁴ Wallis, R., & Buckingham, D. (2016), „Media literacy: The UK's undead cultural policy“, *International Journal of Cultural Policy*, 25(2), 188-203, S. 195.

²⁵⁵ Salomaa, S., Palsa, L. (2019), „Media Literacy in Finland: National media education policy“, *Veröffentlichungen des Ministeriums für Bildung und Kultur*, 39,



Medienkompetenz mit der Befähigung und der Einbindung von Kindern und Jugendlichen in die Gesellschaft sowie mit der Verhinderung der Verbreitung von Falschinformationen verknüpft. Darüber hinaus liegt ein Schwerpunkt darauf, Kinder dabei zu unterstützen, sich selbst vor den Herausforderungen zu schützen, denen sie im Internet begegnen, und diese zu bewältigen.²⁵⁶ Die Zentralregierung hat Maßnahmen zur Umsetzung der neuen Strategie ergriffen. So hat das Ministerium für Bildung und Kultur Initiativen ins Leben gerufen, die darauf abzielen, die Programmgestaltung, die Medienkompetenz und die IKT-Fähigkeiten von Kindern und Jugendlichen in der Schule und in ihrer Freizeit zu verbessern. Darüber hinaus werden diese Bemühungen auch dazu beitragen, die Vermittlung fachübergreifender Kompetenzen zu fördern.²⁵⁷ Die Abteilung für Kunst- und Kulturpolitik des Ministeriums für Bildung und Kultur beabsichtigt, in Zukunft Mittel für Medienbildungsinitiativen bereitzustellen, die mit den in diesem Strategiepapier dargelegten Grundsätzen in Einklang stehen.

Am 31. August 2022 verabschiedete die deutsche Bundesregierung eine neue Digitalstrategie, die den digitalen Wandel in Deutschland beschleunigen soll. Nach den Vorstellungen der Regierung sollte Digitalisierung speziell darauf ausgerichtet sein, die Ausnutzung benachteiligter Personen und vulnerabler Gruppen wie Kinder und Jugendliche, Frauen, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, die LGBTQI+-Gemeinschaft und Menschen mit Einwanderungsgeschichte zu verhindern. Um dies zu erreichen, plant die Regierung, die Sicherheit und das Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen im digitalen Umfeld durch die neu aufgestellte Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz zu gewährleisten. Ihr Ziel ist es, ein sicheres digitales Umfeld für junge Menschen zu schaffen und diese in die Lage zu versetzen, die Möglichkeiten, die dieses Umfeld bietet, zu nutzen. Die Initiative „Gutes Aufwachsen mit Medien“ wird unter Einbeziehung von Eltern und Fachkräften eine Rolle bei der Förderung digitaler Kompetenzen ab dem frühen Kindesalter spielen.²⁵⁸

Ebenfalls in Deutschland, jedoch auf regionaler Ebene, hat der Hessische Landtag am 17. November 2022 ein Gesetz zur Modernisierung medienrechtlicher Vorschriften in Hessen verabschiedet. Das Gesetz enthält wesentliche Änderungen der Bestimmungen zur Förderung der Medienkompetenz, wobei die Medienbildung nun in den Zuständigkeitsbereich der Medienanstalt fällt. Das Gesetz ermöglicht es der Medienanstalt zudem, Medienbildungszentren einzurichten und mit zwei Offenen Kanälen

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162065/OKM_2019_39.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁵⁶ Salomaa, S., Palsa, L. (2019), „Media Literacy in Finland: National media education policy“, *Veröffentlichungen des Ministeriums für Bildung und Kultur*, 39, S. 9,

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162065/OKM_2019_39.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁵⁷ Salomaa, S., Palsa, L. (2019), „Media Literacy in Finland: National media education policy“, *Veröffentlichungen des Ministeriums für Bildung und Kultur*, 39, S. 48,

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162065/OKM_2019_39.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁵⁸ S. Klein, „[DE] Deutsche Digitalstrategie beschlossen“, IRIS 2022-9:1/22, <https://merlin.obs.coe.int/article/9582>.



(Bürgerfunk) zusammenzuarbeiten, um deren Betrieb zu finanzieren, insbesondere die lokale Vielfalt zu fördern. Die Angebote zur Medienbildung und zur Förderung der Medienkompetenz einschließlich solcher, die von Medienbildungszentren durchgeführt werden, sind nicht auf Kinder und Jugendliche beschränkt. Stattdessen betonen sie die Einbeziehung aller Altersgruppen, insbesondere von Eltern, Lehrern und anderen pädagogischen Fachkräften, als Teil eines ganzheitlichen und nachhaltigen Ansatzes. Das neue Gesetz legt einen stärkeren Schwerpunkt auf die landesweite Ausrichtung solcher Programme und Projekte.²⁵⁹

Im Vereinigten Königreich veröffentlichte Ofcom am 7. Februar 2023 ein Auswertungsinstrumentarium für Medienkompetenzmaßnahmen im Rahmen ihres Programms *Making Sense of Media*. Laut Ofcom soll das Instrumentarium „zu einer höheren Online-Kompetenz sowie besserem Wissen und Verständnis bei britischen Erwachsenen und Kindern beitragen“. Die Initiative gehört zu den Maßnahmen, die Ofcom im Einklang mit ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Förderung der Medienkompetenz und zur Forschung zu Fragen der Medienkompetenz gemäß Art. 11 und Art. 14 Abs. 6 Buchst. a des Kommunikationsgesetzes von 2003 umsetzt. Mit diesem Instrumentarium möchte die Regulierungsbehörde diejenigen, die an Medienkompetenzinitiativen beteiligt sind, befähigen, ihre Projekte zu bewerten und ihre Ergebnisse anderen mitzuteilen, um so die Effizienz künftiger Bemühungen zu erhöhen. Darüber hinaus wird das Instrumentarium durch zwei einfach durchsuchbare Online-Datenbanken ergänzt, in denen Initiativen und Forschungsarbeiten zur Medienkompetenz katalogisiert sind.²⁶⁰

Die britische Presseregulierungsbehörde IMPRESS stellte am 16. Februar 2023 ihren aktualisierten Normenkodex vor. Diese Überarbeitung beinhaltet bemerkenswerte Änderungen, zum Beispiel Hilfestellungen zu künstlicher Intelligenz und neuen Technologien, die Umsetzung strengerer Ansätze zur Bekämpfung von Fehlinformationen, die Festlegung strengerer Leitlinien zur Gewährleistung von Sicherheit und die Absenkung des Schwellenwerts, bis zu dem diskriminierende Inhalte toleriert werden.²⁶¹ Obwohl sich der Normenkodex darauf konzentriert, Medienschaffenden Orientierung zu geben und die Öffentlichkeit vor unethischer Nachrichtenbeschaffung zu schützen, wurden auch wichtige Änderungen in Bezug auf die Berichterstattung über Nachrichten, die Kinder betreffen, vorgenommen. All diese Änderungen erkennen die Bedeutung der Förderung von Medienkompetenz und Autonomie von Kindern sowie der Schutzmaßnahmen und Förderung an, die sie für ihre Entwicklung als Persönlichkeiten brauchen.²⁶² Diese Überlegung spiegelt sich beispielsweise in Punkt 3.3 wider, in dem es heißt, dass „Verleger den Wunsch eines Kindes, anonym zu bleiben, angemessen berücksichtigen müssen“.

²⁵⁹ J. Ukrow, „[DE] Änderung des hessischen Mediengesetzes“, <https://merlin.obs.coe.int/article/9711>.

²⁶⁰ E. Munch, „[GB] Ofcom führt Auswertungsinstrumentarium für Medienkompetenz ein“, IRIS 2023-3:1/12, <https://merlin.obs.coe.int/article/9690>.

²⁶¹ A.K. Antoniou, „[GB] Neuer Normenkodex von IMPRESS mit zukunftsweisenden Bestimmungen zu KI und revidierten Schwellenwerten für Diskriminierung“, IRIS 2023-4:1/19, <https://merlin.obs.coe.int/article/9719>.

²⁶² Impress, Guidance on the Standards Code, S. 30, <https://www.impress.press/standards/impress-standards-code/our-standards-code/>.



6.4. Fazit

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Maßnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse für Erwachsene und Kinder besteht darin, dass Letztere vor Inhalten geschützt werden müssen, die ihnen oder ihrer Entwicklung schaden könnten. Dadurch entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Recht der Kinder, Informationen zu suchen, zu empfangen und auf sie zuzugreifen, und der Notwendigkeit, für Schutz und Sicherheit der Kinder zu sorgen. Um dieses Spannungsverhältnis aufzulösen oder abzubauen, sind die sich entwickelnden Fähigkeiten des Kindes und das Kindeswohl stets zu berücksichtigen.

Der kurze Überblick und die Analyse der Normen der Vereinten Nationen, des Europarats und der EU in diesem Kapitel haben gezeigt, wie kompliziert es sein kann, die Rechte von Kindern auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit in einer Weise zu gewährleisten, die wirksam ist und gleichzeitig angemessenen Schutz bietet. Diese Abwägung ist im Online-Umfeld besonders schwierig und erfordert einen umfassenden und detaillierten Ansatz seitens aller Interessenträger. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 25 des Ausschusses für die Rechte des Kindes und die Empfehlung CM/Rec(2018)7 des Ministerkomitees des Europarats befassen sich beide unmittelbar mit den Rechten von Kindern im digitalen Umfeld, einschließlich ihrer Rechte auf freie Meinungsäußerung und auf Information. Beide Instrumente haben einen breiten Anwendungsbereich und sind sehr detailliert. Der Anwendungsbereich des EU-Ansatzes ist im Allgemeinen etwas enger gefasst, da er sich in erster Linie mit der Sicherheit und dem Schutz Minderjähriger befasst.



7. Die lokale und regionale Ebene

Inhalte von öffentlichem Interesse werden in Europa nicht nur von nationalen Behörden und nationalen Mediensystemen bereitgestellt oder gefördert. Lokale und regionale Mediensysteme behandeln Inhalte von öffentlichem Interesse auf subnationaler Ebene auf ihre eigene Weise, wie in diesem Kapitel anhand einiger Beispiele aufgezeigt wird. Dabei werden nacheinander die besonderen Merkmale lokaler und regionaler Medien, die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen zu diesem Thema und die aktuellen europäischen Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene zur Rolle lokaler und regionaler Medien im Umgang mit Inhalten von öffentlichem Interesse beleuchtet.

7.1. Die Spezifität lokaler und regionaler Informations- und Kommunikationsmediensysteme

Die Bedeutung lokaler und regionaler Medien ist weithin anerkannt.²⁶³ Sie zeigt sich in erster Linie in der Rolle, die Medien im Allgemeinen spielen, zum Beispiel als öffentliche Kontrollinstanzen und als Plattformen für Informationen und öffentliche Debatten.²⁶⁴ Wie Tarlach McGonagle und Nico van Eijk (*IViR*) in der Einleitung zur *IRIS Spezial 2014* allgemein feststellen, „ist die Rolle der Medien als Forum besonders wichtig für die Förderung partizipativer Demokratie, da die Medien gemeinsame Räume für Diskussionen

²⁶³ Zum Beispiel das europäische Projekt „Lokale Medien für Demokratie“, welches vom Europäischen Journalistenverband (EJF) und seinen Partnern (dem Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (CMPF), International Media Support (IMS) und Journalismfund.eu) ins Leben gerufen wurde: <https://europeanjournalists.org/local-media-for-democracy/>. Zu regionalen Medien siehe auch T. McGonagle & N. van Eijk, „The Role of Regional Media as a Tool for Building Participatory Democracy“, *IViR* 2014, 5, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/regional-media-and-participatory-democracy.pdf>: „Medien, die auf regionaler Ebene arbeiten, haben eine besondere Bedeutung für partizipative Demokratie, da die Beziehungen zwischen regionalen Medien und Personen aus den Gebieten und Gemeinwesen, welche sie bedienen, in der Regel enger, stärker und repräsentativer sind als entsprechende Beziehungen auf nationaler oder internationaler Ebene.“ Siehe auch Kongress der Gemeinden und Regionen, „Local and regional journalism is crucial for the functioning of democracy,“ says Congress rapporteur Cecilia Dalman Eek,“ 7. Dezember 2022, <https://www.coe.int/en/web/congress/-/local-and-regional-journalism-is-crucial-for-the-functioning-of-democracy-says-congress-rapporteur-cecilia-dalman-eek>.

²⁶⁴ Siehe T. McGonagle & N. van Eijk, „The Role of Regional Media as a Tool for Building Participatory Democracy“, *IViR* 2014, 5, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/regional-media-and-participatory-democracy.pdf>.



und Debatten über Themen von öffentlichem Interesse anstoßen können“.²⁶⁵ Die Rolle der Medien auf subnationaler Ebene (lokale und regionale Medien) lässt sich dort genauer beschreiben, wo es speziell um Inhalte von öffentlichem Interesse geht. Dieser erste Abschnitt zeigt die Spezifität lokaler und regionaler Mediensysteme mit Informations- und Kommunikationsaufgaben (im Folgenden „lokale und regionale Medien“).

7.1.1. Allgemeine Merkmale lokaler und regionaler Medien

Die Spezifität lokaler und regionaler Medien birgt sowohl Vorteile als auch Herausforderungen, die deutlich werden, wenn man ihre Hauptmerkmale betrachtet. Ein primäres spezifisches Unterscheidungsmerkmal lokaler und regionaler Mediensysteme ist, dass es sich um subnationale Systeme handelt. Mit ihrer Tätigkeit auf subnationaler Ebene folgen lokale und regionale Medien ihrer eigenen Logik, wobei sie sich häufig von Land zu Land unterscheiden. Dementsprechend findet sich im Vorwort des IRIS *Spezial* 2016 zum Thema „Regionales und lokales Fernsehen in Europa“ der Hinweis auf die „großen Unterschiede zwischen den institutionellen Systemen in Europa“ sowie beispielsweise auf die Tatsache, dass „das Wort ‚Region‘ weit mehr als nur eine einzige Bedeutung hat“²⁶⁶ und je nach Region oder Nation unterschiedlich aufgefasst wird. Medienpluralismus manifestiert sich also auf lokaler und regionaler Ebene.²⁶⁷

Gerade in Bezug auf Inhalte von öffentlichem Interesse kommt lokalen und regionalen Medien eine wichtige Rolle bei der Unterrichtung der Bürgerinnen und Bürger über Themen zu, die ihre (lokalen und regionalen) Gemeinwesen unmittelbar betreffen.²⁶⁸ In dieser Hinsicht unterscheiden sich lokale und regionale Medien gegebenenfalls von nationalen Medien, denn sie können detailliert über Themen berichten, die für die Öffentlichkeit von Bedeutung sind, von größeren Medienunternehmen oder landesweiten öffentlich-rechtlichen Medien jedoch nicht in gleichem Maße beachtet werden. Während zum Beispiel die nationalen Medien in der Regel über nationale Steueränderungen berichten, kann eine lokale Medieneinrichtung ausführlich über eine vorgeschlagene Steuererhöhung berichten, die speziell die Menschen in ihrem Einzugsbereich betrifft, und

²⁶⁵ Ebenda

²⁶⁶ Cappello M. (Hrsg.), „Regionales und lokales Fernsehen in Europa“, IRIS *Spezial* 2016-1, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016, <https://rm.coe.int/regionales-und-lokales-fernsehen-in-europa/1680789634>.

²⁶⁷ Zum Beispiel K. U. Leuven - ICRI, Central European University - CMCS, Jönköping International Business School - MMTC & Ernst & Young Consultancy Belgium, „Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States - Towards a Risk-Based Approach“, erstellt für die Europäische Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien, 2009, 5, https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/pfr_report.pdf; darin wird Medienpluralismus als „die Vielfalt des Angebots, der Nutzung und der Verbreitung von Medien in Bezug auf [unter anderem] lokale und regionale Interessen“ beschrieben.

²⁶⁸ Siehe zum Beispiel T. McGonagle & N. van Eijk, „The Role of Regional Media as a Tool for Building Participatory Democracy“, *IViR* 2014, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/regional-media-and-participatory-democracy.pdf>.



dabei auf die direkten Folgen eingehen, die diese Erhöhung für die Bürgerinnen und Bürger haben könnte. Darüber hinaus sind einige Themen, über die in regionalen und lokalen Medien berichtet wird, eher nicht auf nationalen Plattformen zu finden. So kann eine Lokalzeitung ausführlich über eine umstrittene Entscheidung zu einem örtlichen Flächennutzungsplan berichten, und ein lokaler Hörfunksender kann wichtige Veranstaltungen in der Gemeinde öffentlich ankündigen, von lokalpolitischen Terminen bis hin zu großen lokalen Sportereignissen. Ebenso kann ein lokaler Rundfunkveranstalter beispielsweise Debatten zwischen Lokalpolitikern übertragen, die bei Kommunal- oder Regionalwahlen antreten. Generell können lokale und regionale Medien auch eine Plattform für Gemeindemitglieder sein, die ihre Vorstellungen zu subnationalen Themen - oder zu nationalen Themen, die speziell eine Stadt oder Region betreffen - mitteilen möchten, so dass Bürgerinnen und Bürger über die Entscheidungsprozesse, die sich unmittelbar auf ihr tägliches Leben auswirken, auf dem Laufenden bleiben und sich daran beteiligen können.

Es gibt jedoch nicht nur positive Aspekte bei lokalen und regionalen Medienplattformen. Ein häufiges Problem dieser Medien ist zum Beispiel, dass sie nur über begrenzte finanzielle Mittel verfügen, was ihre Berichterstattung über bestimmte Themen einschränken oder sie (eher) für wirtschaftlichen oder politischen Druck anfällig machen kann. Mehrere europäische und internationale Gremien haben darauf hingewiesen, dass lokale und regionale Medien vor finanziellen Herausforderungen stehen. Der Europarat beispielsweise nennt den Verlust von „Vielfalt in Bezug auf originäre, professionell produzierte Nachrichten zu bestimmten Themen und Bereichen“, insbesondere auf lokaler Ebene, als direkte Folge der Entwicklung eines Medioumfelds mit großer Auswahl, das zunehmend digital, mobil und auf soziale Medien ausgerichtet ist.²⁶⁹ Da dieses Medioumfeld zunehmend von nur einigen wenigen großen Akteuren kontrolliert wird, ist ein gleichzeitiger Trend zur Konsolidierung und Kostensenkung in der gesamten Medienlandschaft zu beobachten. Diese Entwicklung führt potenziell zu einer allmählichen Aushöhlung des Medienpluralismus, indem sie die Bandbreite der Nachrichtenproduktion verringert, insbesondere in Nischenbereichen, kleineren Märkten und auf regionaler oder lokaler Ebene.²⁷⁰ Konkret heißt das, dass die Mittel für Nachrichteninhalte auf regionaler und lokaler Ebene schrumpfen.²⁷¹

Neben zwischenstaatlichen Organisationen haben auch verschiedene internationale Nichtregierungsorganisationen Bedenken hinsichtlich Qualität und finanzieller Unterstützung lokaler und regionaler Medien in einem pluralistischen Online-Umfeld geäußert. So weist die internationale Organisation für Pressefreiheit *Free Press Unlimited* auf einen „Mangel an finanziellen Ressourcen“ im Journalismus hin.²⁷² Mit

²⁶⁹ Nielsen, Cornia & Kalogeropoulos, „Challenges and opportunities for news media and journalism in an increasingly digital, mobile, and social media environment“, 2016, 4, <https://rm.coe.int/16806c0385>.

²⁷⁰ Ebenda, 8. Siehe auch 15.

²⁷¹ Ebenda, 27.

²⁷² Free Press Unlimited, „Lack of financial resources“, <https://kq.freepressunlimited.org/themes/media-and-conflict/lack-of-financial-resources/>.



Hinweis auf den 2016 erschienenen „Überblick über die aktuellen Herausforderungen für die Sicherheit und den Schutz von Journalisten“²⁷³ betont *Free Press Unlimited*, dass „lokale Medien und Freiberufler nicht so häufig in den Genuss umfangreicher Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen kommen wie Journalisten, die westlichen zahlungskräftigen Medienhäusern angehören“.²⁷⁴ Das Internationale Presseinstitut spricht in ähnlicher Weise den Bedarf an lokalen Nachrichtenkanälen - insbesondere in Osteuropa - an, stellt jedoch auch fest, dass „lokalen Gemeinwesen häufig die Mittel fehlen, um ihre eigenen lokalen Medien zu unterhalten“.²⁷⁵

7.2. Die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen

Im Rahmen der Förderung lokaler und regionaler Demokratie in Europa hat der Kongress der Gemeinden und Regionen - bisweilen gemeinsam mit dem Europäischen Ausschuss der Regionen, der die Gemeinden und Regionen in der gesamten Europäischen Union vertritt - bei mehreren Gelegenheiten ausdrücklich die Rolle lokaler und regionaler Medien gewürdigt und hervorgehoben. Wie im *IRIS Spezial 2016* über regionalen und lokalen Rundfunk in Europa erwähnt, ergänzt die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen „die vertragsbasierten Ansätze, da hier die Relevanz der allgemeinen Grundsätze des Gerichtshofs für die Regional[- und Lokal]medien thematisiert wird“.²⁷⁶

Der Kongress hat seinen Ansatz in Bezug auf regionale und lokale Medien in erster Linie in seinen Empfehlungen und Entschlüssen zur Lage der regionalen Printmedien in Europa mit den Schwerpunkten Pluralismus, Unabhängigkeit und Freiheit (2002) sowie regionale Medien und grenzüberschreitende Zusammenarbeit (2005) dargelegt.²⁷⁷ Wie die Verfasser des *IRIS Spezial 2016* betonen, bieten diese Texte den Mitgliedstaaten und anderen Interessenträgern maßgeschneiderte Maßnahmen und bilden so ein Bindeglied zwischen den allgemeinen Standards und politischen Maßnahmen des Europarats einerseits und der Praxis der Mitgliedstaaten andererseits.²⁷⁸ Der Kongress hat sich mit

²⁷³ Internationale Frauenmedienstiftung, „An Overview of the Current Challenges to the Safety and Protection of Journalists“, 2016,

https://en.unesco.org/sites/default/files/iwfm_unesco_paper.pdf.

²⁷⁴ Free Press Unlimited, „Lack of financial resources“,

<https://kq.freepressunlimited.org/themes/media-and-conflict/lack-of-financial-resources/>.

²⁷⁵ Internationales Presseinstitut, „How journalism is innovating to find sustainable ways to serve local communities around the world and fight against misinformation“, [nicht bekannt], <https://ipi.media/wp-content/uploads/2022/02/local-media-survival-guide-2022.pdf>.

²⁷⁶ Siehe *IRIS Spezial 2016*, Seite 17.

²⁷⁷ Entschließung 145 (2002) zur Lage der regionalen Printmedien in Europa - Pluralismus, Unabhängigkeit und Freiheit der regionalen Presse, 6. Juni 2002; Empfehlung 119 (2002) zur Lage der regionalen Printmedien in Europa - Pluralismus, Unabhängigkeit und Freiheit der regionalen Presse, 6. Juni 2002, <https://rm.coe.int/on-the-state-of-regional-print-media-in-europe-pluralism-independence-/168071ab06>; Entschließung 203 (2005) zu regionalen Medien und grenzüberschreitender Zusammenarbeit, 2. Juni 2005; Empfehlung 173 (2005) zu regionalen Medien und grenzüberschreitender Zusammenarbeit, 2. Juni 2005, <https://rm.coe.int/regional-media-and-transfrontier-co-operation-rapporteurs-g-krug-germa/168071a482>.

²⁷⁸ Siehe *IRIS Spezial 2016*, Seite 19.



mehreren der im vorigen Absatz kurz beschriebenen Themen befasst, darunter die wirtschaftlichen Herausforderungen für die lokale und regionale Presse und die Konzentration von Medieneigentum in pluralistischen demokratischen Gesellschaften. Als Lösungsansatz hat er verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, die Staaten und andere Interessenträger ergreifen können, um Medienpluralismus auf regionaler und lokaler Ebene weiter zu fördern. Der Ansatz des Kongresses wurde 2014 erneut unterstrichen, als eine neue Empfehlung und eine EntschlieÙung zur Rolle regionaler Medien beim Aufbau partizipativer Demokratie verabschiedet wurden.²⁷⁹ In der EntschlieÙung 374 (2014) forderte der Kongress die Mitgliedstaaten ausdrücklich auf, die Rolle regionaler Medien bei der Förderung partizipativer Demokratie anzuerkennen und dementsprechend (finanzielle) Unterstützung für die Entwicklung (gemeinnütziger) Medien zu gewährleisten.²⁸⁰ Letztlich geht es darum, die besondere Rolle anzuerkennen, die (lokale und regionale) Medien in Bezug auf Inhalte von öffentlichem Interesse spielen können.

Bisher hat sich der Kongress der Gemeinden und Regionen weder ausdrücklich noch ausführlich mit der Verbindung zwischen lokalen und regionalen Medien einerseits und Inhalten von öffentlichem Interesse andererseits befasst. Es gibt jedoch einige spezifische Verweise und Leitlinien für Inhalte von öffentlichem Interesse. In seiner Empfehlung 307 (2011) zur Bürgerbeteiligung auf lokaler und regionaler Ebene in Europa, die sich mit lokalen und regionalen Angelegenheiten befasst, betont der Kongress, wie wichtig es ist, zu gewährleisten, dass öffentlich-rechtliche Medienorganisationen in der Lage sind, Inhalte bereitzustellen, die dem öffentlichen Interesse dienen.²⁸¹ In dieser Empfehlung „bekräftigt der Kongress sein Engagement für die Beteiligung der Öffentlichkeit an lokalen und regionalen Angelegenheiten als ein Grundrecht im Herzen der lokalen Demokratie, das den Menschen die Möglichkeit gibt, Einfluss auf die Entscheidungen der Vertretungsorgane zu nehmen, die ihr Leben und ihre Gemeinwesen betreffen“.²⁸² Darüber hinaus empfiehlt er, dass das Ministerkomitee die Mitgliedstaaten auffordert:

- a. dem Beispiel einiger Mitgliedstaaten zu folgen und Daten des öffentlichen Sektors online zu veröffentlichen und damit eine „offene Datenquelle“ für Informationen der öffentlichen Verwaltung zu schaffen, die ein wertvolles Element zur Verstärkung des Dialogs mit den Bürgerinnen und Bürgern auf lokaler und regionaler Ebene darstellt;
- [...]
- c. Anreize für ein stärkeres Engagement von Gemeinden und Regionen zu schaffen, neue Informations- und Kommunikationstechnologien einschließlich

²⁷⁹ EntschlieÙung 374 (2014) zur Rolle der regionalen Medien als Instrument für den Aufbau einer partizipativen Demokratie, 15. Oktober 2014; Empfehlung 364 (2014) zur Rolle der regionalen Medien als Instrument für den Aufbau einer partizipativen Demokratie, 15. Oktober 2014, <https://rm.coe.int/1680718b6c>.

²⁸⁰ Ebenda, 18-19.

²⁸¹ Empfehlung 307 (2011) zur Bürgerbeteiligung auf lokaler und regionaler Ebene in Europa, 18. Oktober 2011, <https://rm.coe.int/citizen-participation-at-local-and-regional-level-in-europe-rapporteur/1680719801>.

²⁸² Ebenda



sozialer Netzwerke zu nutzen, um die Bürgerbeteiligung zu erhöhen und Transparenz und Dienstleistungen für die Öffentlichkeit zu verbessern.²⁸³

Die oben genannten Empfehlungen machen deutlich, wie wichtig es ist, Inhalte von öffentlichem Interesse leicht auffindbar zu machen,²⁸⁴ um den Dialog in demokratischen Gesellschaften zu fördern. Darüber hinaus sind auch technologische Fortschritte auf subnationaler Ebene von zentraler Bedeutung. Daher legen diese Empfehlungen indirekt nahe, dass erhebliche finanzielle Unterstützung erforderlich ist, um eine verstärkte Nutzung neuer Technologien auf lokaler und regionaler Ebene zu fördern.

Eine jüngere Initiative des Kongresses zu diesem Thema ist beispielsweise die Empfehlung 410 (2017) zu Regional- und Minderheitensprachen in Europa, in der Gemeinden und Regionen aufgefordert werden, die Verwendung von Regional- oder Minderheitensprachen in den Medien zu fördern.²⁸⁵ Ein weiteres Beispiel ist Empfehlung 478 (2022) zu Hassreden und Fake News über lokale und regionale Politiker in sozialen Medien.²⁸⁶ Darüber hinaus gibt es einige mitgliedstaatenspezifische Empfehlungen zu lokalen und regionalen Medien, unter anderem Empfehlung 399 (2017) zu fairem Mediengriff im Zusammenhang mit den Kommunalwahlen in Bosnien und Herzegowina,²⁸⁷ Empfehlung 426 (2018) zu lokaler und regionaler Demokratie in Georgien,²⁸⁸ Empfehlung 482 (2022) zu Teilkommunalwahlen in Belgrad und mehreren anderen Kommunen und ungleichem Mediengriff in diesem Zusammenhang sowie zur Bedeutung der Mediengesetzgebung²⁸⁹ und Empfehlung 491 (2023) zur mangelnden Transparenz in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse und die politischen Zugehörigkeiten lokaler und nationaler Medien, die zu einer begrenzten und voreingenommenen Berichterstattung über den politischen Wahlkampf in Bosnien und Herzegowina geführt hat.²⁹⁰ Aus diesen und verschiedenen anderen Empfehlungen des Kongresses lässt sich ablesen, dass die Rolle lokaler und regionaler Medien weiter untersucht werden sollte. Dementsprechend wird ihre Bedeutung bei der Bekämpfung antidemokratischer oder der Förderung demokratischer Entwicklungen sowohl auf europäischer als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene immer häufiger betont.

²⁸³ Ebenda

²⁸⁴ Zum Beispiel der Bericht „Prioritisation Uncovered. The Discoverability of Public Interest Content Online“, Studie des Europarats, DGI(2020)19, <https://rm.coe.int/publication-content-prioritisation-report/1680a07a57>.

²⁸⁵ Empfehlung 410 (2017) zu Regional- und Minderheitensprachen in Europa heute, 20. Oktober 2017, 30. März 2017, <https://rm.coe.int/09000016808e30b4>.

²⁸⁶ Empfehlung 478 (2022) zu Hassreden und Fake News, 25. Oktober 2022, <https://rm.coe.int/0900001680a8bc64>.

²⁸⁷ Empfehlung 399 (2017) - Beobachtung der Kommunalwahlen in Bosnien und Herzegowina (2. Oktober 2016), <https://rm.coe.int/16806fe048>.

²⁸⁸ Empfehlung 426 (2018) zu lokaler und regionaler Demokratie in Georgien, 7. November 2018, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-georgia-monitoring-committee-rapporteu/16808e551a>.

²⁸⁹ Empfehlung 482 (2022) zu Teilkommunalwahlen in Belgrad und mehreren anderen Kommunen in Serbien, 3. April 2022, <https://rm.coe.int/0900001680a85c28>.

²⁹⁰ Empfehlung 491 (2023) zu Kantonalwahlen in Bosnien und Herzegowina, 2. Oktober 2022, <https://rm.coe.int/16806fe048>.



7.3. Aktuelle Initiativen - europäische Beispiele

7.3.1. Allgemeine Feststellungen

Verschiedene Mitgliedstaaten des Europarats haben die Bedeutung investigativer Berichterstattung über Themen von öffentlichem Interesse einschließlich der Rolle lokaler oder regionaler Medien ausdrücklich anerkannt und Initiativen zur Unterstützung ihrer Rolle ergriffen. So veröffentlichte die Eidgenössische Medienkommission (EMEK) kürzlich ein Positionspapier (Januar 2023), in dem es heißt, dass die Medienförderung in der Schweiz neu strukturiert werden sollte. In dem Papier wird ein stärker inhaltsorientiertes Mediensystem empfohlen, in dem drei verschiedene Arten von Finanzierungsmaßnahmen eine zentrale Rolle spielen sollen. Bei der ersten Art wird explizit die „Einrichtung von Fonds für investigative Recherchen und Reportagen zu Themen von öffentlichem Interesse“ genannt, während sich die EMEK in Bezug auf die dritte Art von Maßnahmen für „Unterstützung von Projekten privater journalistischer Angebote [ausspricht]. Hierzu würden Anschubfinanzierungen lokaler Medien-Startups und Innovationsförderungen gehören.“²⁹¹

In ähnlicher Weise nannten die deutschen Landesmedienanstalten 2022 „den zeitlichen Anteil an regionalen und lokalen Informationen“ als Auswahlkriterium für ihre so genannte „Public-Value-Liste“ von „Medien [...]“, die durch ihre Inhalte einen besonderen Mehrwert zur öffentlichen Meinungsbildung beitragen“.²⁹² Dieses Auswahlkriterium wurde bereits in Art. 84 Abs. 5 Ziff. 2 des Medienstaatsvertrags (MStV) festgelegt. Wie die anderen Auswahlkriterien bezieht sich auch dieses in erster Linie auf die Gattung Fernsehen. Es bleibt abzuwarten, ob die Beurteilung des Art. 84 MStV dazu führen wird, dass für verschiedene Mediengattungen unterschiedliche Kriterien angewendet werden. Sicher ist, dass die Medienanstalten der festen Überzeugung sind, dass die in der Public-Value-Liste aufgeführten Bewegtbild-, Audio- und Telemedienangebote wesentlich zur Meinungsvielfalt beitragen. Darüber hinaus bietet die Aufnahme in die Public-Value-Liste auch unmittelbare Vorteile, zum Beispiel eine bessere Auffindbarkeit und erleichterte Refinanzierung. Die darin aufgeführten Angebote müssen für die Verbraucher über Smart-TVs und Benutzeroberflächen leicht zugänglich sein. Nach dem deutschen Medienstaatsvertrag gilt eine sechsmonatige Umsetzungsfrist, sofern sie technisch und wirtschaftlich machbar ist.²⁹³

²⁹¹ IRIS 2023-3:1/24, <https://merlin.obs.coe.int/article/9678>; die zweite Art von Maßnahmen ist „praktischer Art“ und sieht „Unterstützung des Betriebs privater und besonders regionaler journalistischer Angebote vor, die mit einem Systemwechsel des Fördersystems verbunden wären.“

²⁹² IRIS 2022-10:1/19, <https://merlin.obs.coe.int/article/9599>.

²⁹³ Ebenda



7.3.2. Konkrete Beispiele

Neben allgemeinen Feststellungen, dass lokale und regionale Medien wichtige Akteure bei der Bereitstellung von Inhalten von öffentlichem Interesse sind, lassen sich auch eine Reihe spezifischer und konkreter Beispiele für diesbezügliche Initiativen lokaler und regionaler Medien ausmachen.

In den letzten Jahren gab es viele Beispiele im Zusammenhang mit Krisen wie dem Krieg in der Ukraine und der COVID-Pandemie. In Bezug auf den Krieg in der Ukraine hat der rumänische *Consiliul Național al Audiovizualului* (Nationaler audiovisueller Rat - CNA) beispielsweise auf die Rolle aufmerksam gemacht, die audiovisuelle Massenmedien auf lokaler und regionaler - und nicht nur auf nationaler - Ebene bei der Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehspots gespielt haben, in denen vor einer sachlich falschen Berichterstattung über den Krieg gewarnt wurde (Empfehlung Nr. 10/2022).²⁹⁴

Im Zusammenhang mit der COVID-Pandemie wurde schnell deutlich, wie wichtig Inhalte von öffentlichem Interesse und Kampagnen auf lokaler und regionaler Ebene sind, was zum Teil auf lokal begrenzte Ausbrüche zurückzuführen war, die besondere Maßnahmen erforderten. In Rumänien beispielsweise hatten die Anbieter audiovisueller Mediendienste im Rahmen einer Kampagne - speziell zur Impfung gegen COVID-19 - „die Pflicht sicherzustellen, dass Informations- und Diskussionssendungen zum Thema Impfung gegen COVID-19 mit den gesetzlichen Verpflichtungen zur korrekten Unterrichtung der Öffentlichkeit übereinstimmen“.²⁹⁵ Dazu gehörte unter anderem die Anforderung, dass Informationen aus offiziellen und zuverlässigen Quellen stammen mussten, „damit die audiovisuellen Mediendienste dazu beitragen können, die Kontaminierung der Öffentlichkeit durch Fake News in sozialen Netzwerken zu bekämpfen“.²⁹⁶ Ein ähnlicher Trend, der ebenfalls darauf abzielte, die Öffentlichkeit mit sachlichen und wissenschaftlich fundierten Informationen über COVID-19 zu versorgen, war - wenn auch weniger formalisiert - in den Niederlanden zu beobachten, wo Wochenzeitungen alle Artikel, die sich auf das Virus bezogen, der Öffentlichkeit zugänglich machten, indem sie sie von der Bezahlschranke befreiten,²⁹⁷ wodurch die Auffindbarkeit von Informationen von öffentlichem Interesse verbessert wurde. Darüber hinaus wurde eine Verbesserung der psychischen Gesundheit während der Lockdowns thematisiert, wie beispielsweise in Belgien zu sehen war, wo sich die Initiative „Think positive“ auf die Veröffentlichung einer Liste positiver Initiativen lokaler und nationaler Medien konzentrierte und es der Öffentlichkeit ermöglichte, von zu Hause aus weiterhin auf audiovisuelle und kulturelle Inhalte zuzugreifen.²⁹⁸

²⁹⁴ IRIS 2022-5:1/15, <https://merlin.obs.coe.int/article/9478>.

²⁹⁵ IRIS 2021-2:1/16, <https://merlin.obs.coe.int/article/9087>.

²⁹⁶ Ebenda

²⁹⁷ Vgl. zum Beispiel die von *De Groene Amsterdammer* veröffentlichten Artikel, <https://www.groene.nl/lijsten/de-coronacrisis>.

²⁹⁸ Ebenda, 60-61. Siehe auch www.csa.be/think-positive/.



Darüber hinaus wurden in ganz Europa Maßnahmen zur Unterstützung audiovisueller Medien ergriffen. So verabschiedete das Europäische Parlament am 17. April 2020 eine Entschließung zur COVID-19-Pandemie und ihren Auswirkungen, in der ein koordiniertes Vorgehen der EU zu ihrer Bekämpfung gefordert wurde.²⁹⁹ Diese Entschließung wird in IRIS *Plus* „Die europäische audiovisuelle Industrie in den Zeiten von COVID-19“ ausdrücklich erwähnt und näher erläutert.³⁰⁰ Dort heißt es: „Die Entschließung weist darüber hinaus nachdrücklich auf die besonders akute und sich verschlechternde finanzielle Lage der Medienbranche, insbesondere der Nachrichtenmedien, in der gesamten EU hin, die auf den abrupten Rückgang bzw. das vollständige Wegbrechen von Werbeeinnahmen zurückzuführen ist, und betont, dass sich insbesondere lokale und regionale Nachrichtenmedien sowie diejenigen, die in kleinen Märkten tätig sind, in einer besonders kritischen Lage befinden.“³⁰¹ Die Verfasser erwähnen zudem mehrere Beispiele von Mitgliedstaaten innerhalb Europas, die versucht haben, dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Eine Reihe von Maßnahmen umfasste die Einrichtung neuer Nothilfefonds und -pakete zur Bewältigung der Krise in diesem Sektor wie im Fall von Polen und Norwegen.³⁰²

Wenngleich sich das Schutzpotenzial lokaler und regionaler Medien in Bezug auf die Demokratie gerade in Krisensituationen deutlich manifestiert, sind nicht alle Beispiele, die in diesem Zusammenhang angeführt werden können, spezifisch krisenbezogen. Ein Beispiel dafür ist die Rolle, die lokale und regionale Medien bei der Berichterstattung über lokale sportliche Großereignisse spielen, wie zum Beispiel RTV Rijnmond (ein regionaler Sender) bei der Berichterstattung über den Rotterdam-Marathon, der sich nicht nur auf die Profis, sondern auch auf das (lokale oder sonstige) Publikum konzentrierte, das am Rennen beteiligt war, wodurch die Berichterstattung einen sehr persönlichen Anstrich erhielt.

Auf eher abstrakter Ebene werden Reformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von den Mitgliedstaaten durchgeführt, um die Rolle lokaler und regionaler Medien in ihren Demokratien zu stärken. Ein Beispiel dafür findet sich in Deutschland, wo die Abgrenzung der Zuständigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überarbeitet wurde. Genauer gesagt haben sich die Ministerpräsidenten der Länder auf den 3. Medienänderungsstaatsvertrag geeinigt, der den Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland festlegt. Der Staatsvertrag definiert den Wirkungsbereich von ARD, ZDF und Deutschlandradio und enthält unter anderem Richtlinien

²⁹⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. April 2020 zu abgestimmten Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und ihrer Folgen (2020/2616(RSP)), www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_DE.pdf.

³⁰⁰ Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Léa Chochon, Gilles Fontaine, Julio Talavera Milla & Sophie Valais, „Die europäische audiovisuelle Industrie in den Zeiten von COVID-19“, IRIS *Plus* 2020-2, <https://rm.coe.int/iris-plus-2020-2-die-europaische-audiovisuelle-industrie-in-den-zeiten/16809f9a22>.

³⁰¹ Ebenda, 28.

³⁰² Ebenda, 42-43. Für Polen, siehe www.gov.pl/web/kultura/mkidn-tarcza-antykryzysowa-obejmie-ludzi-i-instytucje-kultury2; für Norwegen, siehe <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/innsiktsartikler/tidslinje-koronatiltak-under-kulturdepartementet/forskrift-7-juli-2020-nr-1521-om-midlertidig-kompordning-for-redaktorstyrte-medier/id2926451/>.



für gemeinschaftlich veranstaltete Programme und Zusatzangebote.³⁰³ Die slowenische Regierung schlug unterdessen eine Änderung der Mediengesetzgebung vor, die es ermöglicht, Medien von öffentlichem Interesse nicht nur aus dem Staatshaushalt zu finanzieren, und erklärte ausdrücklich, dass staatliche Mittel unter anderem auch zur Unterstützung „besonders wichtiger lokaler, regionaler, studentischer und gemeinnütziger Kanäle“ zur Verfügung stehen würden.³⁰⁴

Kurz gesagt, regionale und lokale Medien spielen in vielerlei Hinsicht eine Rolle, sei es, dass zuverlässige Informationen (in Krisenzeiten oder anderweitig) bereitgestellt oder der regionalen oder lokalen Bevölkerung Ereignisse oder wichtige demokratische Themen nahegebracht werden. Der Mangel an Finanzmitteln stellt für diese Medien ein echtes Problem dar; in ganz Europa wurden jedoch mehrere Initiativen ins Leben gerufen, um regionale und lokale Medien weiter zu stärken, damit sie ihre Rolle als öffentliche Kontrollinstanzen auf subnationaler Ebene besser erfüllen können.

³⁰³ IRIS 2023-1:1/21, <https://merlin.obs.coe.int/article/9626>.

³⁰⁴ IRIS 2020-8:1/21, <https://merlin.obs.coe.int/download/8971/pdf>.



8. Öffentlich-rechtliche Medien

**Lotte van den Bosch, Juristische Fakultät, Universität Leiden University &
Literaturwissenschaft, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg**

Dieses Kapitel befasst sich mit öffentlich-rechtlichen Medien und dem Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit auf allen Plattformen.³⁰⁵ Während in den Kapiteln 2 und 3 der Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit im Allgemeinen unter den Rahmenbedingungen des Europarats und der Europäischen Union (EU) untersucht wurden, konzentriert sich dieses Kapitel auf europäische Gesetzgebung und Politik, insbesondere auf öffentlich-rechtliche Medien und den Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit. Dabei soll aufgezeigt werden, wie europäische Gesetzgebung und Politik öffentlich-rechtliche Medien mit Inhalten von öffentlichem Interesse verknüpfen und welche Rolle öffentlich-rechtliche Medien beim gesicherten Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit spielen. So betonen beispielsweise Gremien des Europarats wie der Kommissar für Menschenrechte die entscheidende Rolle öffentlich-rechtlicher Medien bei der Produktion von „Inhalten von öffentlichem Interesse“,³⁰⁶ und die Parlamentarische Versammlung unterstreicht die „unverzichtbare“ Rolle öffentlich-rechtlicher Medien bei der Bereitstellung von „qualitativ hochwertigem Journalismus“ zu „Themen von öffentlichem Interesse“.³⁰⁷ In ähnlicher Weise unterstreicht das Ministerkomitee die „entscheidende“ Rolle öffentlich-rechtlicher Medien bei der Erstellung „unabhängiger und unparteiischer Nachrichten und Inhalte zum Zeitgeschehen“³⁰⁸ und „journalistischer

³⁰⁵ Für eine Analyse des umfassenderen Themas der Governance und Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien siehe Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., „Governance und Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Medien“, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Februar 2022, <https://rm.coe.int/iris-plus-2022-de1-governance-und-unabhaengigkeit-oeffentlich-rechtlich/1680a6d63a>.

³⁰⁶ Kommissar für Menschenrechte, „Public service broadcasting under threat in Europe“ (2017), <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>.

³⁰⁷ Entschließung 2255 (2019) der Parlamentarischen Versammlung zu öffentlich-rechtlichen Medien im Kontext von Desinformation und Propaganda, 23. Januar 2019, Abs. 2, <https://pace.coe.int/en/files/25406/html>.

³⁰⁸ Empfehlung CM/Rec(2007)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft, 31. Januar 2007, Abschnitte II.13-14, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6bc5.



Qualitätsinhalte“.³⁰⁹ Auch EU-Gremien wie die Europäische Kommission betonen die Aufgabe öffentlich-rechtlicher Medieninhalte, dass „die Öffentlichkeit in objektiver Weise ... informiert“ wird,³¹⁰ und verknüpfen öffentlich-rechtliche Medien mit der Bereitstellung „qualitativ hochwertiger Informationen“ und „Journalismus im öffentlichen Interesse“.³¹¹ Das Kapitel verfolgt daher einen breit angelegten Ansatz zu öffentlich-rechtlichen Medien und zum Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse sowie deren Auffindbarkeit und baut auf den umfangreichen Forschungsarbeiten zu Konzepten wie der „Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse“ im Rahmen des EU-Rechts auf.³¹²

8.1. Europarat

In diesem Abschnitt wird die Sichtweise des Europarats auf öffentlich-rechtliche Medien und den Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit untersucht. Hierbei ist es sinnvoll, damit zu beginnen, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die öffentlich-rechtlichen Medien sieht. Der EGMR betonte in der Rechtssache *Manole u. a. gegen Moldau* ausdrücklich die „Pflicht“ des Staates sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit über den Rundfunk Zugang zu „unparteiischen und genauen Informationen“ hat.³¹³ Und „insbesondere“, wenn ein öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter der einzige oder dominierende Rundfunkveranstalter ist, ist es für das „ordnungsgemäße Funktionieren der Demokratie“ „unverzichtbar“, dass er „unparteiische, unabhängige und ausgewogene Nachrichten, Informationen und Kommentare liefert und darüber hinaus ein Forum für öffentliche Diskussionen bietet, in dem ein möglichst breites Spektrum von Ansichten und Meinungen zum Ausdruck gebracht werden kann“.³¹⁴ So verknüpft der EGMR die Rolle öffentlich-rechtlicher Medien

³⁰⁹ Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 17. März 2022, Anhang, Abschnitt A, 1.1.4, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.

³¹⁰ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 15. November 2001, Abschnitt 1/8, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:320:0005:0011:DE:PDF>.

³¹¹ Mitteilung der Kommission über die Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept, 26. April 2018, Abschnitt 3.4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>.

³¹² Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, Artikel 7a, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32018L1808> Siehe zum Beispiel Cappello (Hrsg.), „Prominence of European works and of services of general interest“, IRIS *Spezial* (2022), <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc>.

³¹³ *Monole u. a. gegen Moldau*, Beschwerde Nr. 13936/02, 17. September 2009, Abs. 100, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94075>.

³¹⁴ *Monole u. a. gegen Moldau*, Beschwerde Nr. 13936/02, 17. September 2009, Abs. 101, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94075>.



mit der Bereitstellung von Inhalten von öffentlichem Interesse wie unparteiischen, unabhängigen und ausgewogenen Nachrichten und der Funktion eines öffentlichen Diskussionsforums.

Auch das Ministerkomitee des Europarats hat eine Reihe normsetzender Instrumente für öffentlich-rechtliche Medien geschaffen; es sollen hier diejenigen hervorgehoben werden, die öffentlich-rechtliche Medien mit dem Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit verbinden. Ein besonders wichtiges Instrument in diesem Zusammenhang ist die Empfehlung von 2007 über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft.³¹⁵ Erstens verknüpft sie öffentlich-rechtliche Medien mit Inhalten von öffentlichem Interesse, indem sie die grundlegende Rolle öffentlich-rechtlicher Medien bei der Bereitstellung „unabhängiger und unparteiischer Nachrichten und Inhalte zum Zeitgeschehen“ und „hochwertiger Inhalte“ sowie als „Forum für die öffentliche Debatte“ und als „Plattform für die Verbreitung demokratischer Werte“ hervorhebt.³¹⁶ Die Rolle öffentlich-rechtlicher Medien erstreckt sich in der Tat darauf, das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an „öffentlichen Angelegenheiten“ zu fördern.³¹⁷ Dies ergibt sich aus den hohen ethischen und qualitativen Standards, nach denen öffentlich-rechtliche Medien definiert sind. Zweitens - und das ist bemerkenswert - empfiehlt sie den Mitgliedstaaten, die Zugänglichkeit öffentlich-rechtlicher Medien auf neuen Plattformen zu gewährleisten. So wird beispielsweise empfohlen, dass die Mitgliedstaaten „sicherstellen, dass öffentlich-rechtliche Medien auf maßgeblichen Plattformen präsent sein können und über die dafür erforderlichen Ressourcen verfügen“.³¹⁸ Öffentlich-rechtliche Medien sollten unterdessen „digitale Inklusion und Bemühungen zur Überwindung der digitalen Kluft“ fördern, indem sie die „Zugänglichkeit von Programmen und Diensten auf neuen Plattformen“ verbessern.³¹⁹

In ähnlicher Weise wurde in der Empfehlung zur Governance öffentlich-rechtlicher Medien von 2012 deren besondere Rolle bei der Produktion qualitativ hochwertiger Inhalte hervorgehoben und betont, dass öffentlich-rechtliche Medien „eine besondere Rolle“ bei der Bereitstellung „vielfältiger und qualitativ hochwertiger Inhalte spielen, die zur Stärkung der Demokratie und des sozialen Zusammenhalts beitragen und den

³¹⁵ Empfehlung CM/Rec(2007)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft, 31. Januar 2007, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6bc5.

³¹⁶ Empfehlung CM/Rec(2007)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft, 31. Januar 2007, Abschnitte II.13-14, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6bc5.

³¹⁷ Empfehlung CM/Rec(2007)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft, 31. Januar 2007, Abschnitt II.15, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6bc5.

³¹⁸ Empfehlung CM/Rec(2007)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft, 31. Januar 2007, Abschnitt II.4, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6bc5.

³¹⁹ Empfehlung CM/Rec(2007)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft, 31. Januar 2007, Abschnitt 2.b.11, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6bc5.



interkulturellen Dialog und das gegenseitige Verständnis fördern“.³²⁰ Sie besagt, dass öffentlich-rechtliche Medien „die neuen Möglichkeiten, die das Internet und andere neue und stärker interaktive Verbreitungsplattformen bieten, nutzen müssen, um neue Wege zu finden, nachhaltige öffentlich-rechtliche Ziele zu formulieren und sie neu zu interpretieren, wenn die Technologie eine größere Auswahl für die Nutzer ermöglicht“.³²¹ In der Empfehlung zu Medienpluralismus und Transparenz des Medieneigentums von 2018 wurde ebenfalls betont, dass die Staaten die entscheidende Rolle öffentlich-rechtlicher Medien bei der „Förderung der öffentlichen Debatte, des politischen Pluralismus und des Bewusstseins für unterschiedliche Meinungen“ anerkennen sollten.³²² Darüber hinaus sollten die Staaten den öffentlich-rechtlichen Medien „angemessene Bedingungen“ garantieren, damit sie diese Rolle in der Multimedialandschaft weiterhin spielen können, indem sie ihnen unter anderem „angemessene Unterstützung für Innovation und die Entwicklung digitaler Strategien und neuer Dienste“ gewähren.³²³ In der Erklärung von 2019 zur finanziellen Nachhaltigkeit des Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter empfahl unterdessen das Ministerkomitee, dass öffentlich-rechtliche Medien als Anbieter „qualitativ hochwertiger Inhalte“ „online wie offline für jedermann zugänglich bleiben und tragfähige öffentliche Finanzierung erhalten sollten“.³²⁴ Darüber hinaus wies der Ausschuss auf die Notwendigkeit hin, „die öffentlichen politischen Maßnahmen auf europäischer und lokaler Ebene zu verstärken, um sicherzustellen, dass Bürgermedien über finanzielle und rechtliche Mittel und Raum verfügen, um auf allen Verbreitungsplattformen tätig zu sein“.³²⁵

Die jüngste einschlägige Empfehlung des Ministerkomitees ist die Empfehlung zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter aus dem Jahr 2022.³²⁶ Diese Empfehlung enthält mehrere Grundsätze. Erstens wird anerkannt, dass öffentlich-rechtliche Medien eine besondere Rolle bei der „Festlegung von

³²⁰ Empfehlung CM/Rec(2012)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Governance der öffentlich-rechtlichen Medien, 15. Februar 2012, Präambel,
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cb4b4.

³²¹ Empfehlung CM/Rec(2012)1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Governance der öffentlich-rechtlichen Medien, 15. Februar 2012, Abschnitt I.33,
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cb4b4.

³²² Empfehlung CM/Rec(2018)1[1] des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz des Medieneigentums, 7. März 2018, Anhang, Abschnitt 2.8,
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13.

³²³ Empfehlung CM/Rec(2018)1[1] des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz des Medieneigentums, 7. März 2018, Anhang, Abschnitt 2.8,
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13.

³²⁴ Erklärung des Ministerkomitees zur langfristigen Finanzierbarkeit von Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 13. Februar 2019, Abschnitt 12,
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=090000168092dd4d.

³²⁵ Erklärung des Ministerkomitees zur langfristigen Finanzierbarkeit von Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 13. Februar 2019, Abschnitt 12,
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=090000168092dd4d.

³²⁶ Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 17. März 2022,
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.



Qualitätsstandards“ spielen; die Mitgliedstaaten sollten für eine stabile und ausreichende Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien sorgen, damit diese „ihren Auftrag erfüllen und Qualitätsjournalismus liefern können“.³²⁷ Zweitens spielen öffentlich-rechtliche Medien eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, sicherzustellen, dass „jeder Zugang zu einem vielfältigen Angebot an journalistischen Inhalten hat“; sie sollten „bei ihren Fortschritten auf dem Weg zur digitalen Transformation unterstützt werden, auch durch angemessene Mittel und Finanzierung“.³²⁸ Drittens werden die Redaktionen öffentlich-rechtlicher Medien ermutigt, in die Produktion und Verbreitung von „Nachrichten und Sendungen zum Zeitgeschehen“ zu investieren, die sich speziell an Kinder und Jugendliche richten.³²⁹ Schließlich - und das ist wichtig - stellt die Empfehlung ausdrücklich eine Verbindung zwischen öffentlich-rechtlichen Medien und dem Begriff „Medieninhalte von öffentlichem Interesse“ her. In diesem Zusammenhang stellt sie fest, dass digitale Medienvertriebskanäle und -gateways mit kuratierten oder gesponserten Inhalten heute den „Zugang zu Qualitätsinhalten und deren Auffindbarkeit, auch solchen von öffentlich-rechtlichen Medien,“ beeinflussen.³³⁰ Der Empfehlung zufolge sollten die Staaten mit Online-Plattformen, Medienorganisationen und wichtigen Interessenträgern zusammenarbeiten, um „die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Online-Verbreitung von Medieninhalten von öffentlichem Interesse anzugehen und geeignete regulatorische Maßnahmen zu entwickeln, um sicherzustellen, dass solche Inhalte allgemein zugänglich und leicht auffindbar sind und von der Öffentlichkeit als vertrauenswürdige Informationsquelle anerkannt werden“.³³¹

Ein weiteres Gremium des Europarats, das erwähnt werden muss, ist die Parlamentarische Versammlung, die eine Reihe von Entschlüssen zu öffentlich-rechtlichen Medien angenommen hat. Eine der wichtigsten in Bezug auf öffentlich-rechtliche Medien und Inhalte von öffentlichem Interesse ist die Entschlüsselung 2019 zu öffentlich-rechtlichen Medien im Kontext von Desinformation und Propaganda.³³² Die Versammlung betonte, dass öffentlich-rechtliche Medien einen „unverzichtbaren Auftrag in demokratischen Gesellschaften“ zu erfüllen haben, indem sie ein „Forum für

³²⁷ Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 17. März 2022, Anhang, Abschnitt A, 1.1.4, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.

³²⁸ Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 17. März 2022, Anhang, Abschnitt A, 14, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.

³²⁹ Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 17. März 2022, Anhang, Abschnitt A, 2.1.6, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.

³³⁰ Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 17. März 2022, Anhang, Abschnitt A, 2.1.6, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.

³³¹ Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 17. März 2022, Anhang, Abschnitt A, 2.2.1, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.

³³² Entschlüsselung 2255 (2019) der Parlamentarischen Versammlung zu öffentlich-rechtlichen Medien im Kontext von Desinformation und Propaganda, 23. Januar 2019, <https://pace.coe.int/en/files/25406/html>.



pluralistische öffentliche Debatten“ bieten, „qualitativ hochwertigen Journalismus“ liefern, der sich auf „Angelegenheiten von öffentlichem Interesse“ konzentriert, sowie „zuverlässige Informationen“ bereitstellen.³³³ Die Versammlung erkannte insbesondere die Rolle öffentlich-rechtlicher Medien bei der „Bekämpfung von Desinformation und Propaganda“ an.³³⁴ Sie forderte Internetvermittler auf, mit „öffentlich-rechtlichen“ europäischen Nachrichtenmedien zusammenzuarbeiten, um die „Sichtbarkeit“ zuverlässiger, vertrauenswürdiger Nachrichten zu verbessern und den Zugang der Nutzer zu solchen Quellen zu erleichtern.³³⁵ Die Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Online-Inhalten von öffentlichem Interesse durch öffentlich-rechtliche Medien ist daher für die Bekämpfung von Desinformation essenziell.

Schließlich sind auch Berichte des Menschenrechtskommissars des Europarats aufschlussreich. Insbesondere hat der Kommissar anerkannt, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk als ein vom Staat oder von der Öffentlichkeit finanzierter Dienst definiert ist, dessen Verwaltung von öffentlichen Gremien ernannt wird und der „Inhalte von öffentlichem Interesse“ produziert und ausstrahlt.³³⁶ Ähnlich wie die Parlamentarische Versammlung betonte der Kommissar, dass eine wichtige Antwort auf Desinformation darin besteht, der Öffentlichkeit „Zugang zu unparteiischen und genauen Informationen durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, die ihr Vertrauen genießen“, zu gewährleisten und „hochwertigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ mit hohen professionellen Standards und „wahrheitsgetreuer, verantwortungsvoller und ethischer Berichterstattung“ zu entwickeln.³³⁷ Der Auftrag öffentlich-rechtlicher Medien ist daher speziell mit Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Rolle bei der Bekämpfung von Online-Desinformation verbunden.

8.2. Europäische Union

Neben dem Rahmen des Europarats sind auch die EU-Gesetzgebung und -Politik in Bezug auf öffentlich-rechtliche Medien und den Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse sowie deren Auffindbarkeit aufschlussreich. Hilfreich ist hier zunächst der Hinweis auf das im Anhang des Vertrags über die Europäische Union enthaltene Protokoll von 1997 über

³³³ Entschließung 2255 (2019) der Parlamentarischen Versammlung zu öffentlich-rechtlichen Medien im Kontext von Desinformation und Propaganda, 23. Januar 2019, Abs. 2, <https://pace.coe.int/en/files/25406/html>.

³³⁴ Entschließung 2255 (2019) der Parlamentarischen Versammlung zu öffentlich-rechtlichen Medien im Kontext von Desinformation und Propaganda, Abs. 4, <https://pace.coe.int/en/files/25406/html>.

³³⁵ Entschließung 2255 (2019) der Parlamentarischen Versammlung zu öffentlich-rechtlichen Medien im Kontext von Desinformation und Propaganda, Abs. 8.2, <https://pace.coe.int/en/files/25406/html>.

³³⁶ Kommissar für Menschenrechte, „Public service broadcasting under threat in Europe“ (2017), <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>.

³³⁷ Kommissar für Menschenrechte, „Public service broadcasting under threat in Europe“ (2017), <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>.



den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten.³³⁸ Im Amsterdamer Protokoll wird ausdrücklich anerkannt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk „unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren“.³³⁹ Darüber hinaus hat der Rat der EU 1999 eine Entschließung über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk angenommen, in der betont wird, dass öffentlich-rechtlicher Rundfunk aufgrund der demokratischen Funktionen, die er erfüllt, für die Gewährleistung von Demokratie und Pluralismus „von entscheidender Bedeutung“ ist.³⁴⁰ In der Entschließung wird insbesondere die Bedeutung der Zugänglichkeit auf allen Plattformen hervorgehoben und darauf hingewiesen, dass für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk „weiterhin der technologische Fortschritt genutzt werden“ muss und dass der „Zugang einer breiten Öffentlichkeit“ zu verschiedenen Kanälen und Diensten eine „Vorbedingung für die Erfüllung der besonderen Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ ist.³⁴¹ Darüber hinaus spielen öffentlich-rechtliche Medien eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, der Öffentlichkeit die Vorteile neuer audiovisueller Dienste, Informationsdienste und Nachrichtentechnologien nahezubringen und „Entwicklung und Diversifizierung der Tätigkeiten im digitalen Zeitalter“ voranzutreiben.³⁴²

Des Weiteren ist die Mitteilung der Europäischen Kommission von 2001 über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von Bedeutung.³⁴³ Darin heißt es, es gebe keinen Dienst, der gleichzeitig so viele Menschen erreiche, „die Bevölkerung mit einer großen Menge an Informationen und Inhalten versorgt und damit individuelle Ansichten wie öffentliche Meinung verbreiten und beeinflussen“.³⁴⁴ Sie betont das Wesen öffentlich-rechtlicher Medieninhalte, welches darin besteht, dass „die Öffentlichkeit auf objektive Weise informiert“ wird. Rundfunk wird allgemein als „äußerst zuverlässige Informationsquelle“ empfunden und „bereichert [...] die öffentliche Debatte und sichert letztendlich ein hohes Maß an Teilhabe aller Bürger

³³⁸ Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, 11997D/PRO/09, 10. November 1997,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FPRO%2F09>.

³³⁹ Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, 11997D/PRO/09, 10. November 1997.

³⁴⁰ Entschließung des Rates und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Januar 1999 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Abs. (B) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A41999X0205>.

³⁴¹ Entschließung des Rates und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Januar 1999 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Abs. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A41999X0205>.

³⁴² Entschließung des Rates und der im Rat Vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Januar 1999 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Abs. 3-5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A41999X0205>.

³⁴³ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 15. November 2001, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:320:0005:0011:DE:PDF>.

³⁴⁴ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 15. November 2001, Abschnitt 1/6, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:320:0005:0011:DE:PDF>.



am öffentlichen Leben“.³⁴⁵ Auf diese Weise verknüpft die Kommission öffentlich-rechtliche Medien mit Inhalten zu Themen von öffentlichem Interesse. In der Mitteilung der Kommission von 2009 über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk³⁴⁶ vertrat die Kommission die Auffassung, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „in der Lage sein sollten, die Möglichkeiten, die sich im Zuge der Digitalisierung und der Diversifizierung der Verbreitungsplattformen bieten, nach dem Grundsatz der Technologieneutralität zum Wohle der Gesellschaft zu nutzen“.³⁴⁷ Und um „die fundamentale Bedeutung“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im „neuen digitalen Umfeld“ zu sichern, dürfen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten „staatliche Beihilfen einsetzen, um über neue Verbreitungsplattformen audiovisuelle Dienste bereitzustellen, die sich an die allgemeine Öffentlichkeit oder an Gruppen mit besonderen Interessen richten, sofern diese Dienste den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der jeweiligen Gesellschaft dienen“.³⁴⁸ Im Lichte der Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien für die Demokratie erkannte die Kommission somit an, wie wichtig es ist, den Zugang zu ihnen über verschiedene Verbreitungsplattformen zu gewährleisten.

Schließlich ist es wichtig zu erwähnen, dass die Kommission die Förderung öffentlich-rechtlicher Medien und die Bekämpfung von Desinformation miteinander verknüpft hat. In diesem Zusammenhang wird in der Empfehlung von 2018 zur Bekämpfung von Desinformation im Internet festgestellt, dass die öffentliche Unterstützung der öffentlich-rechtlichen Medien „sehr wichtig für die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Informationen und den Schutz des Journalismus im öffentlichen Interesse“ ist.³⁴⁹ Und auch hier sind die öffentlich-rechtlichen Medien mit Inhalten von öffentlichem Interesse in Form von qualitativ hochwertigen Inhalten und Journalismus im öffentlichen Interesse verbunden.

In Bezug auf die EU-Rechtsvorschriften über öffentlich-rechtliche Medien und den Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit ist die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) beachtenswert.³⁵⁰ Nach den

³⁴⁵ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 15. November 2001, Abschnitt 1/8, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:320:0005:0011:DE:PDF>.

³⁴⁶ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 27. Oktober 2009, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027(01)).

³⁴⁷ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 27. Oktober 2009, Abschnitt 81, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027(01)).

³⁴⁸ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, 27. Oktober 2009, Abschnitt 81, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027(01)).

³⁴⁹ Mitteilung der Kommission über die Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept, 26. April 2018, Abschnitt 3.4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>.

³⁵⁰ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller



Erörterungen dazu in Kapitel 3 sei hier jedoch nur angemerkt, dass Artikel 7a der AVMD-Richtlinie 2018 vorsieht, dass „die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen können, um eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen“.³⁵¹ Wie ebenfalls bereits oben in Kapitel 3 erwähnt, wurden umfangreiche Forschungsarbeiten zu Artikel 7a durchgeführt, darunter ein kürzlich erschienenenes IRIS *Spezial*.³⁵² In verschiedenen Berichten wurde die Umsetzung von Artikel 7a detailliert beschrieben. Dabei wurde festgestellt, dass sich die meisten Mitgliedstaaten entschieden haben, von möglichen Maßnahmen gemäß Artikel 7a „keinen Gebrauch“ zu machen. Mitgliedstaaten, die solche spezifischen Maßnahmen ergriffen haben, verpflichten bestimmte Betreiber, die die Bedingungen für die Bereitstellung von Diensten auf Benutzeroberflächen festlegen, eine angemessene Sichtbarkeit von Diensten von allgemeinem Interesse zu gewährleisten, was vor allem öffentlich-rechtliche Medien betrifft,³⁵³ und Benutzeroberflächen (zum Beispiel Smart TVs) und softwarebasierte Anwendungen, Rundfunkdienste mit Inhalten von allgemeinem Interesse angemessen herauszustellen.³⁵⁴

Darüber hinaus ist auch das kürzlich vorgeschlagene Europäische Medienfreiheitsgesetz (EMFA) kurz zu erwähnen.³⁵⁵ Das EMFA wurde bereits in Kapitel 3 erörtert, dennoch sollten einige Bestimmungen in Bezug auf öffentlich-rechtliche Medien und Inhalte von öffentlichem Interesse hervorgehoben werden. In Erwägungsgrund 18 EMFA wird ausdrücklich eine Verbindung zwischen öffentlich-rechtlichen Medien und „hochwertigen“ Inhalten hergestellt; öffentlich-rechtliche Medien „spielen eine besondere Rolle im Medienbinnenmarkt, indem sie im Rahmen ihres Auftrags dafür sorgen, dass Bürger und Unternehmen Zugang zu hochwertigen Informationen und einer unparteiischen Medienberichterstattung haben“.³⁵⁶ Artikel 5 EMFA hebt auf Schutzvorkehrungen für die „unabhängige“ Funktionsweise öffentlich-rechtlicher Medienanbieter ab. In diesem Zusammenhang heißt es in Art. 5 Abs. 1, dass öffentlich-rechtliche Medienanbieter „ihrem Publikum im Einklang mit ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag auf unparteiische Weise eine Vielzahl von Informationen und Meinungen

Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32010L0013>.

³⁵¹ Richtlinie (EU) 2018/1808, Artikel 7a,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32018L1808>.

³⁵² Cappello (Hrsg.), „Prominence of European works and of services of general interest“, IRIS *Spezial* (2022), <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc>.

³⁵³ Siehe Cole und Etteldorf, „Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive“ (Europäisches Parlament, 2022), S. 50,

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)733100](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)733100).

³⁵⁴ ERGA, „Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability)“: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive, S. 6, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf.

³⁵⁵ Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU, COM/2022/457 final, Erwägungsgrund 28, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52022PC0457>.

³⁵⁶ EMFA-Vorschlag, Erwägungsgrund 18, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52022PC0457>.



darstellen“ müssen.³⁵⁷ Und nach Art. 5 Abs. 3 haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die öffentlich-rechtlichen Medien über „angemessene und stabile finanzielle Mittel zur Erfüllung ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags verfügen“.³⁵⁸ Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten unabhängige Behörden oder Stellen benennen, die die Einhaltung dieser Vorschriften überwachen.³⁵⁹ Somit zielt Artikel 5 darauf ab, öffentlich-rechtliche Medien bei einer „ausgewogenen Berichterstattung“ in ihren Inhalten zu schützen und sicherzustellen, dass sie eine „stabile Finanzierung erhalten, damit sie ihrem [öffentlich-rechtlichen] Auftrag nachkommen [...] können“.³⁶⁰ Schließlich ist hervorzuheben, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in der Begründung zum EMFA ausdrücklich „Leitlinien zur angemessenen Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse“ gemäß Artikel 7a AVMD-Richtlinie befürwortet haben; in diesem Zusammenhang kann die Kommission nun, wie oben in Kapitel 3 erwähnt, Leitlinien zur angemessenen Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse gemäß Artikel 7a AVMD-Richtlinie erlassen.³⁶¹

8.3. Weitere normsetzende Gremien

Neben dem Europarat und der EU ist vor allem die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) von Bedeutung. Sie bietet hilfreiche Perspektiven für öffentlich-rechtliche Medien und Inhalte von öffentlichem Interesse. Es ist in der Tat wichtig, darauf hinzuweisen, dass die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit (BfM) 2022 einen Bericht über die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien bei der Bekämpfung von Desinformation³⁶² herausgegeben hat, welcher aufschlussreiche Grundsätze enthält. Erstens stellt die BfM fest, dass die öffentlich-rechtlichen Medien „als öffentliches Gut“ eine „wichtige Plattform für die Förderung der demokratischen Rechte der Bürger“ sind, und dass man sich auf die öffentlich-rechtlichen Medien „besonders bei der Bekämpfung von Desinformation“, bei der Unterrichtung der Bürger über die Gefahren, die Desinformation mit sich bringen kann, und bei der „Bereitstellung hochwertiger, vertrauenswürdiger Informationen“ verlassen kann.³⁶³ Die BfM präzisiert, dass zu den „Schlüsselwerten“ der öffentlich-rechtlichen Medien die Bereitstellung „hochwertiger, vertrauenswürdiger Informationen“ und die „Zugänglichkeit für alle Teile der

³⁵⁷ EMFA-Vorschlag Art. 5 Abs. 1.

³⁵⁸ EMFA-Vorschlag Art. 5 Abs. 1.

³⁵⁹ EMFA-Vorschlag Art. 5 Abs. 4.

³⁶⁰ EMFA-Vorschlag, Erwägungsgrund 18.

³⁶¹ EMFA-Vorschlag Art. 15 Abs. 2.

³⁶² OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, „Report on the sixth expert roundtable: The role of public service media in countering disinformation“, 20. Juni 2022, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/522343>.

³⁶³ OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, „Report on the sixth expert roundtable: The role of public service media in countering disinformation“, 20. Juni 2022, S. 1, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/522343>.



Bevölkerung“ gehören.³⁶⁴ Darüber hinaus sollten die Staaten „die redaktionelle Unabhängigkeit“ der öffentlich-rechtlichen Medien garantieren, damit sie weiterhin „genaue, zuverlässige Nachrichten und Informationen sowie Qualitätsjournalismus als Mittel gegen die Geißel der Desinformation“ produzieren können. Analog zu Gremien wie der Parlamentarischen Versammlung des Europarats unterstreicht die BfM die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien bei der Bereitstellung von hochwertigen Nachrichteninhalten und Qualitätsjournalismus, die einem breiten Publikum zugänglich sein sollten und ein wichtiges Gegengewicht zur Desinformation im Internet bilden.

8.4. Fazit

In diesem Kapitel wurde versucht, einen kurzen Überblick über europäische Gesetzgebung und Politik speziell zu öffentlich-rechtlichen Medien und zum Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit zu geben. Es sollte aufgezeigt werden, wie europäische Gesetzgebung und Politik öffentlich-rechtliche Medien spezifisch mit Inhalten von öffentlichem Interesse verknüpfen und welche essenzielle Rolle öffentlich-rechtliche Medien bei der Gewährleistung von Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse und deren Auffindbarkeit spielen. Erstens ist eine klare Linie zu erkennen, die sich durch die Standards der europäischen Gesetzgebung und Politik zieht, was die entscheidende Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien bei der Bereitstellung von „Inhalten von öffentlichem Interesse“,³⁶⁵ „Qualitätsjournalismus“ zu „Themen von öffentlichem Interesse“,³⁶⁶ und „unabhängige und unparteiische Nachrichten und Inhalte zum aktuellen Zeitgeschehen“ betrifft.³⁶⁷ Zweitens zeichnet sich ein Trend ab sicherzustellen, dass die Inhalte der öffentlich-rechtlichen Medien auf allen Plattformen zugänglich und auffindbar sind. Insbesondere besteht ein weiterer Zusammenhang zwischen einer angemessenen Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien und der Gewährleistung, dass öffentlich-rechtliche Medien zur Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse auf allen Plattformen einschließlich Internet beitragen können. In der Tat sollten die Staaten „sicherstellen“, dass öffentlich-rechtliche Medien auf „wesentlichen Plattformen“ präsent sein können und über die „notwendigen

³⁶⁴ OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, „Report on the sixth expert roundtable: The role of public service media in countering disinformation“, 20. Juni 2022, S. 2, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/522343>.

³⁶⁵ Kommissar für Menschenrechte, „Public service broadcasting under threat in Europe“ (2017), <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>.

³⁶⁶ Entschließung 2255 (2019) der Parlamentarischen Versammlung zu öffentlich-rechtlichen Medien im Kontext von Desinformation und Propaganda, 23. Januar 2019, Abs. 2, <https://pace.coe.int/en/files/25406/html>.

³⁶⁷ Empfehlung CM/Rec(2007)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft, 31. Januar 2007, Abschnitt II.4, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6bc5.



Ressourcen für diesen Zweck“ verfügen,³⁶⁸ öffentlich-rechtliche Medien sollten „bei ihren Fortschritten auf dem Weg zur digitalen Transformation unterstützt werden, auch durch angemessene Mittel und Finanzierung“.³⁶⁹ Das EMFA zielt ebenfalls darauf ab, die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien zu gewährleisten. Darüber hinaus gibt es strenge Standards für die Notwendigkeit, geeignete regulatorische Maßnahmen zu ergreifen, damit Inhalte öffentlich-rechtlicher Medien von öffentlichem Interesse online zugänglich und auffindbar sind, „die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Online-Verbreitung von Medieninhalten von öffentlichem Interesse angegangen werden“ und „Medieninhalte von öffentlichem Interesse“ „allgemein zugänglich und leicht auffindbar sind sowie von der Öffentlichkeit als vertrauenswürdige Informationsquelle anerkannt“ werden.³⁷⁰ Schließlich gibt es auch Anzeichen dafür, dass die Inhalte öffentlich-rechtlicher Medien von öffentlichem Interesse als wesentliches Bollwerk gegen Desinformation im Internet angesehen werden. Es wird darauf gedrängt, dass Plattformen mit öffentlich-rechtlichen Medien zusammenarbeiten, um die Auffindbarkeit zuverlässiger und vertrauenswürdiger Nachrichteninhalte zu verbessern und den Zugang der Nutzer zu solchen Quellen zu erleichtern.³⁷¹

³⁶⁸ Empfehlung CM/Rec(2007)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft, 31. Januar 2007, Abschnitt II.4, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6bc5.

³⁶⁹ Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 17. März 2022, Anhang, Abschnitt A, 14, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a5ddd0.

³⁷⁰ Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 17. März 2022, Anhang, Abschnitt A, 2.2.1, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a5ddd0.

³⁷¹ Entschließung 2255 (2019) der Parlamentarischen Versammlung zu öffentlich-rechtlichen Medien im Kontext von Desinformation und Propaganda, Abs. 8.2.



9. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Tarlach McGonagle, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

Die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse zu gewährleisten ist seit langem ein Grundanliegen europäischer und einzelstaatlicher Medienregulierung und -politik. Doch obwohl dieses Ziel seit Jahren besteht, ist der Begriff des öffentlichen Interesses (des Inhalts von öffentlichem Interesse) in der Regel schwer zu definieren. Die Einleitung dieses IRIS *Spezial* leistet einige konzeptionelle Vorarbeit, indem sie klarstellt, dass die Öffentlichkeit kein einheitliches Gebilde ist, sondern ein vages Konzept darstellt. Die Öffentlichkeit setzt sich aus verschiedenen konstituierenden Teilen zusammen und ist mehr als die Summe dieser Teile. Das öffentliche Interesse ist demnach nicht nur die Gesamtsumme der unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Gruppen, aus denen sich eine Gesellschaft zusammensetzt; es ist die Ordnung dieser unterschiedlichen Interessen gemäß einem umfassenderen normativen Prinzip wie etwa den Werten einer pluralistischen demokratischen Gesellschaft.

Teil 1 dieses IRIS *Spezial* zeigt auf, wie das übergeordnete Ziel, über ein breites Spektrum an Plattformen für Inhalte von öffentlichem Interesse zu sorgen und sie zu fördern, durch die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Europarats und der Europäischen Union vorangebracht wird.

Im Rahmen des Europarats sind Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und die entsprechende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die konzeptionellen Triebfedern für eine weitere normsetzende Tätigkeit. In der einschlägigen Rechtsprechung ist ein klares Bekenntnis zu den Informationsrechten und -bedürfnissen der Öffentlichkeit in pluralistischen demokratischen Gesellschaften zu erkennen. Die Öffentlichkeit hat das Recht, über Angelegenheiten von allgemeinem Interesse informiert zu werden, und die Medien haben die Aufgabe, die Öffentlichkeit entsprechend zu informieren. Dieser Ansatz beruht auf dem Bekenntnis, dass intensive öffentliche Debatten als zentrales Merkmal einer demokratischen Gesellschaft wichtig sind. Um fundierte Meinungen äußern, Entscheidungen treffen und sich an öffentlichen Debatten und öffentlichen Angelegenheiten beteiligen zu können, muss die Öffentlichkeit zunächst Zugang zu Informationen und Meinungen zu Fragen von allgemeinem Interesse aus einem pluralistischen Angebot an Quellen haben. So betrachtet nähern sich der innere Wert von



Inhalten von öffentlichem Interesse und der instrumentelle Wert ihrer Zugänglichkeit und Auffindbarkeit einander an.

Der Gerichtshof hat zwar immer wieder die Tragweite von Inhalten von öffentlichem Interesse in diesem Sinne unterstrichen, die Bedeutung des Begriffs des öffentlichen Interesses jedoch ohne konkrete Definition eher vage gelassen. Der Gerichtshof ist nicht auf den Begriff „öffentliches Interesse“ fixiert, das heißt er befasst sich auch über die Urteile hinaus, in denen er diesen spezifischen Begriff verwendet, mit Fragen des öffentlichen Interesses. In den letzten Jahren hat der Gerichtshof wiederholt eine Beschreibung des öffentlichen Interesses verwendet, nach der es „sich für gewöhnlich auf Angelegenheiten [bezieht], die die Öffentlichkeit in einem solchen Ausmaß betreffen, dass sie berechtigterweise ein Interesse an ihnen haben kann, die ihre Aufmerksamkeit erregen oder die sie in erheblichem Maße betreffen, insbesondere insofern, als sie das Wohlergehen der Bürger oder das Leben der Gemeinschaft beeinträchtigen.“³⁷² Was im öffentlichen Interesse liegt, ist also nicht einfach das, was die Öffentlichkeit interessiert; Letzteres „kann nicht auf den Durst der Öffentlichkeit nach Informationen über das Privatleben anderer oder auf Sensationsgier oder gar Voyeurismus eines Publikums reduziert werden.“³⁷³ Hier zeigt sich, wie die in der Einleitung kurz dargelegte normative Qualität des öffentlichen Interesses auch praktische Auswirkungen auf die Ausgestaltung des öffentlichen Interesses in der Rechtsprechung des Gerichtshofs hat.

Der Gerichtshof betont nicht nur, wie wichtig es ist, dem öffentlichen Interesse zu dienen und Inhalte von öffentlichem Interesse bereitzustellen, sondern auch, dass die Öffentlichkeit diese Inhalte empfangen kann. Dies ist in einer digitalen Welt und einer „Aufmerksamkeitsökonomie“,³⁷⁴ die durch einen harten Wettbewerb um die begrenzte Aufmerksamkeit der Nutzer gekennzeichnet ist, keine Selbstverständlichkeit. Manchmal können bestimmte Personen bestimmte Arten von Inhalten von öffentlichem Interesse nur dann effektiv empfangen, wenn sie Zugang zu bestimmten Medien oder Plattformen haben. Die Medien sind nicht ohne Weiteres austauschbar; sie haben unterschiedliche Funktionen und werden von verschiedenen Personen unterschiedlich genutzt.

Das Ministerkomitee hat diesen Grundsätzen aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofs weiteres Leben eingehaucht. Es hat umfassende Empfehlungen an die Mitgliedstaaten formuliert, wie öffentlich-rechtliche Medien, Medienpluralismus und Qualitätsjournalismus die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse verbessern können.

³⁷² *Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy gegen Finnland* [GC], Nr. 931/13, § 171, 27. Juni 2017, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-175121>. Siehe auch, *Couderc und Hachette Filipacchi Associés gegen Frankreich* [GC], Nr. 40454/07, §§ 101-103, EGMR 2015 (Auszüge), <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-158861>.

³⁷³ Ebenda.

³⁷⁴ Der Begriff „Aufmerksamkeitsökonomie“ wurde 1997 von Michael H. Goldhaber geprägt: Michael H. Goldhaber, „The Attention Economy and the Net“, *First Monday*, Band 2, Nummer 4, 7. April 1997, <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/download/519/440>.



Die wichtigsten Pfeiler im Ansatz der EU zur Gewährleistung der Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse sind, wie in Kapitel 3 erläutert, der Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation, die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, das Gesetz über digitale Dienste und der Entwurf des Europäischen Medienfreiheitsgesetzes. Gemeinsam regeln diese Instrumente Fragen der Herausstellung von Inhalten von öffentlichem Interesse unter strukturellen und inhaltlichen Gesichtspunkten, von Must-Carry-Bestimmungen über Anforderungen zur Gewährleistung des Zugangs zu bestimmten Arten von Inhalten bis hin zu den Auswirkungen der Moderation von Inhalten. Das Kapitel zeigt eine Verlagerung bei der Regulierung: von audiovisuellen Mediendiensten von allgemeinem Interesse, einem wichtigen Schwerpunkt der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (der nach wie vor von großer Bedeutung ist), hin zu Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse im Internet, insbesondere in Anbetracht des Einflusses von Online-Plattformen.

Vor dem Hintergrund der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene untersucht Teil 2 dieses IRIS *Spezial* die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse unter verschiedenen thematischen Gesichtspunkten: Medienmärkte, bestimmte gesellschaftliche Gruppen, die Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien sowie die lokale und regionale Dimension.

Kapitel 4 analysiert die Herausstellung in audiovisuellen Medien und Online-Medien unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Darin werden die Schwierigkeiten bei der Definition audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse, wie sie in Artikel 7a der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vorgesehen ist, sowie eine Reihe technischer und sonstiger Möglichkeiten, wie die Herausstellung operationalisiert werden kann, dargelegt. Darüber hinaus wird die Herausforderung einer Regulierung der Herausstellung auf der Ebene des Dienstes (im Gegensatz zur Ebene des Inhalts) aufgezeigt.

In den Kapiteln 5 und 6 geht es um die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse für bestimmte gesellschaftliche Gruppen, wie nationale Minderheiten beziehungsweise Kinder.

Kapitel 5 versucht zu klären, wie Inhalte von öffentlichem Interesse, die für Angehörige nationaler Minderheiten besondere Bedeutung haben, beschaffen sind. Verschiedene internationale und europäische Instrumente wie das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (FCNM) enthalten Bestimmungen zum Verhältnis zwischen Medieninhalten und den Informationsrechten, -bedürfnissen und -präferenzen von Personen, die Gruppen mit gemeinsamen ethnischen, sprachlichen, religiösen, kulturellen und anderen Merkmalen angehören. Der gesellschaftliche Wert solcher Inhalte von öffentlichem Interesse beschränkt sich jedoch nicht auf ihren Nutzen für die Angehörigen der nationalen Minderheiten: Sie können auch zu weitergehenden gesellschaftlichen Zielen wie der Förderung des Zusammenhalts sowie des Verständnisses und des Dialogs zwischen Gruppen beitragen, um nur einige zu nennen. Das FCNM erkennt und fördert den doppelten Zweck von Inhalten von öffentlichem Interesse - für Minderheiten und für gesellschaftliche Integration,



Zusammenhalt und Stabilität. Im Lichte seines Mandats zur Konfliktverhütung stellt der OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten in seinen Leitlinien von Tallinn zu nationalen Minderheiten und den Medien im digitalen Zeitalter die Komplementarität beider Ziele in den Vordergrund. Die Leitlinien von Tallinn schenken dem digitalen Umfeld und dem dynamischen Zusammenspiel zwischen traditionellen und neueren Medienformen und Plattformen besondere Aufmerksamkeit.

Die zentrale Botschaft von Kapitel 6 ist, dass nach internationalem und europäischem Recht und politischen Standards Inhalte von öffentlichem Interesse für Kinder deren Informationsbedürfnisse befriedigen sollten, was bedeutet, dass sie Zugang zu Inhalten von öffentlichem Interesse haben und finden können sollten, die altersgerecht sind. Kinder haben das Recht, Informationen und Ideen zu suchen und zu empfangen, aber sie haben auch das Recht, vor Inhalten geschützt zu werden, die ihnen schaden könnten. In der Praxis besteht häufig ein Spannungsfeld zwischen diesen Rechten, das es schwierig macht, das richtige Gleichgewicht zu finden. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes sieht vor, dass sich dieses Gleichgewicht an den sich entwickelnden Fähigkeiten des Kindes und am Kindeswohl orientieren sollte. Das ÜRK sieht darüber hinaus vor, dass die Staaten die Medien anhalten sollen, geeignete Inhalte für Kinder bereitzustellen. Der Europarat und die Europäische Union orientieren sich am ÜRK, setzen jedoch in ihren jeweiligen Regulierungsinstrumenten unterschiedliche Akzente.

Das Ministerkomitee des Europarats hat verschiedene Empfehlungen an die Mitgliedstaaten verabschiedet, die sich mit dem Recht von Kindern auf Zugang zu Informationen im Internet befassen. Diese Standards spiegeln das doppelte Anliegen des ÜRK wider: Einerseits sollen Kinder befähigt werden, sich sicher in der Online-Welt zu bewegen, andererseits soll sichergestellt werden, dass die verschiedenen Moderations- und Meldemechanismen die Kinder bei der Erkundung des Internets wirksam schützen. Empfehlung CM/Rec(2018)7 zu Leitlinien zur Achtung, zum Schutz und zur Verwirklichung der Rechte des Kindes im digitalen Umfeld ist die zentrale Empfehlung zu diesen Themen;³⁷⁵ andere Empfehlungen enthalten darüber hinaus sehr spezifische Empfehlungen, wie Staaten sicherstellen können, dass eine große Vielfalt an Inhalten von öffentlichem Interesse für Kinder in allen relevanten Medien und auf Online-Plattformen zugänglich ist. Empfehlung CM/Rec(2022)4 zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter ist eine prägnante, detaillierte Vorlage für die erforderlichen Maßnahmen.³⁷⁶

Der Ansatz der Europäischen Union scheint sich weniger um die Selbstverwirklichung von Kindern durch die Ausübung ihres Rechts auf freie Meinungsäußerung und Information zu sorgen. Die untersuchten Texte - die Richtlinie

³⁷⁵ Empfehlung CM/Rec(2018)7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Leitlinien zur Achtung, zum Schutz und zur Verwirklichung der Rechte des Kindes im digitalen Umfeld, 4. Juli 2018, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808b79f7>.

³⁷⁶ Empfehlung CM/Rec(2022)4 des Ministerkomitees zur Förderung eines günstigen Umfelds für Qualitätsjournalismus im digitalen Zeitalter, 17. März 2022, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.



über audiovisuelle Mediendienste und zwei Empfehlungen zum Jugendschutz im Bereich des europäischen Industriezweiges der audiovisuellen Dienste und Online-Informationendienste - spiegeln eine vorrangige Sorge um den Schutz von Kindern vor Inhalten wider, die ihre körperliche, geistige oder moralische Entwicklung beeinträchtigen könnten. Inhalte, die für Kinder geeignet sind und ihnen nicht schaden, können als schützenswerte Inhalte von öffentlichem Interesse für Kinder eingestuft werden. Im Gegensatz zum typischen Ansatz bei Inhalten von öffentlichem Interesse für die Öffentlichkeit im Allgemeinen, der darauf abzielt, eine möglichst breite Palette von Inhalten über möglichst viele Plattformen zugänglich zu machen, werden Inhalte von öffentlichem Interesse für Kinder bewusst bestimmten Beschränkungen hinsichtlich Gehalt und Verbreitung unterworfen.

In Kapitel 7 wird die Palette an rechtlichen und politischen Bestimmungen auf europäischer Ebene erläutert, die es öffentlich-rechtlichen Medien ermöglichen, ihr Potenzial als führende Anbieter von Inhalten von öffentlichem Interesse zu entfalten. Öffentlich-rechtliche Medien haben den Auftrag, allen Menschen und Gruppen in einer Gesellschaft zu dienen, insbesondere durch die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Bildungs-, Informations- und Unterhaltungsinhalte, und dabei technologische Innovationen zu nutzen. Das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung des Europarats haben zahlreiche normsetzende Texte verabschiedet, die eine Fülle von Möglichkeiten aufzeigen, wie öffentlich-rechtliche Medien Inhalte von öffentlichem Interesse produzieren, liefern und herausstellen können. Die EU stützt sich bei ihrem Ansatz unter anderem auf das Protokoll von Amsterdam, in dem die wichtige Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf nationaler Ebene anerkannt wird, sowie auf die EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen. Während die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste keine detaillierten Vorschriften zur Rolle öffentlich-rechtlicher Medien enthält, verknüpft das geplante europäische Medienfreiheitsgesetz ausdrücklich öffentlich-rechtliche Medien und pluralistische, hochwertige Informationen.

Das achte und letzte Kapitel dieses IRIS *Spezial* befasst sich mit der Dynamik von Inhalten von öffentlichem Interesse auf lokaler und regionaler Ebene. Auf diesen Ebenen sind die Inhalte von öffentlichem Interesse durch ihre Relevanz für lokale und regionale Gemeinschaften geprägt; sie unterscheiden sich somit von dem Angebot an Inhalten von öffentlichem Interesse auf nationaler Ebene. Die Medien und Plattformen, die auf lokaler und regionaler Ebene tätig sind, müssen in engem Kontakt und Einklang mit den Gemeinschaften stehen, die sie bedienen, und diese mit relevanten Informationen und Inhalten versorgen sowie einen diskursiven Austausch ermöglichen. In diesem Kapitel wird eine Auswahl von Beispielen aus den normsetzenden Texten des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats und aus der nationalen Praxis herausgegriffen und analysiert. Dabei zeigt sich, dass bereits viel getan wurde und wird, um die Produktion und Verbreitung von Inhalten von öffentlichem Interesse auf subnationaler Ebene zu fördern, obwohl es häufig an formaler Koordination fehlt.

Abschließend sei noch einmal auf die metaphorische Beschreibung der Aufgabe der Medien hingewiesen, dem öffentlichen Interesse als ordnungspolitischer Leitstern zu dienen - ein Ziel, das ständig verfolgt, aber vielleicht nie ganz erreicht wird. Die Ziele, Inhalte von öffentlichem Interesse zu produzieren, ihre Verfügbarkeit zu gewährleisten



und die öffentliche Debatte zu unterstützen, sind in der Europäischen Menschenrechtskonvention fest verankert. Sie sind für eine informierte Öffentlichkeit in einer demokratischen Gesellschaft unerlässlich. Die Produktion und die Verbreitung von Inhalten von öffentlichem Interesse werden jedoch in der Praxis durch technologische, gesellschaftliche, marktwirtschaftliche und andere Faktoren geprägt. Personalisierungs-, Priorisierungs- und Empfehlungssysteme wirken sich auf die Herausstellung und die Auffindbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse aus. Die Dominanz von Online-Plattformen kann die (kostenlose) Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse beeinflussen. Die Position und die Arbeitsweise von Akteuren im Internet, die künstliche Intelligenz für die Moderation von Inhalten einsetzen, haben erheblichen Einfluss darauf, wie die von verschiedenen Medien und anderen Akteuren produzierten Inhalte von öffentlichem Interesse verbreitet werden.

Unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen oder verschiedene Sektoren der Öffentlichkeit haben gegebenenfalls unterschiedliche Bedürfnisse, wenn es darum geht, Inhalte von öffentlichem Interesse zu finden, auf sie zuzugreifen und sie zu nutzen. Regulierung und Politik auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene müssen sicherstellen, dass Inhalte von öffentlichem Interesse nicht nur allgemeiner Natur sind und den Bedürfnissen der Öffentlichkeit im weitesten Sinne dienen. Inhalte von öffentlichem Interesse müssen auch ausreichend differenziert sein, um den Bedürfnissen der konstituierenden Gruppen der breiten Öffentlichkeit gerecht zu werden. Regulierung und Politik erfordern ein hohes Maß an technologischer Abstimmung, wenn sie sicherstellen sollen, dass sowohl allgemeine als auch differenzierte Inhalte von öffentlichem Interesse für alle Gruppen der Gesellschaft zugänglich und auffindbar sind. Dies ist eine durchaus ehrgeizige Aufgabe, die sich als immer komplexer herausstellt. Die Autoren hoffen, dass die verschiedenen Beiträge zu diesem IRIS *Spezial* dazu beitragen, diese Komplexität zu durchdringen und die Herausforderungen zu verdeutlichen, die es mit der Befolgung des Grundsatzes des öffentlichen Interesses einhergehen.

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

