EMPFEHLUNGEN

EMPFEHLUNG (EU) 2022/1634 DER KOMMISSION

vom 16. September 2022

zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Unabhängige Mediendienste spielen eine einzigartige Rolle im Binnenmarkt. Sie stellen einen sich rasch verändernden und wirtschaftlich wichtigen Sektor dar, der Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen Zugang zu einer Vielzahl von Meinungen und zuverlässigen Informationsquellen bietet und damit eine im Allgemeininteresse liegende öffentliche Kontrollfunktion erfüllt.

(2) Mediendienste spielen in demokratischen Gesellschaften eine entscheidende Rolle, da sie Informationen — ein öffentliches Gut — bereitstellen. Um eine solche wesentliche gesellschaftliche Rolle zu erfüllen und auf dem Markt erfolgreich zu sein, müssen die Mediendiensteanbieter in der Lage sein, ihre Dienste frei und unabhängig in einem offenen und transparenten Markt anzubieten, der eine Vielzahl von Medienakteuren und Meinungen ermöglicht.

(3) Mediendiensteanbieter genießen nicht nur Schutz nach den Vorschriften der Union für den Binnenmarkt, sondern auch nach Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta"), da sie für die Wahrnehmung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit wichtig sind. In Artikel 11 der Charta ist ferner vorgesehen, dass die Freiheit und Pluralität der Medien zu achten sind und dass das Recht auf freie Meinungsäußerung die Freiheit umfasst, Informationen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Darüber hinaus wirkt sich das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für Mediendienste unmittelbar auf die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie aus, bei denen es sich um Grundwerte der Union handelt, die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union verankert sind.

(4) Durch den Verlust an Werbeeinnahmen in den letzten zehn Jahren, der insbesondere auf die zunehmende Verbreitung von Medieninhalten über das Internet und die Änderung der Konsumgewohnheiten zurückzuführen ist, hat der traditionelle Mediensektor finanzielle Ressourcen verloren, was seine Tragfähigkeit und damit die Qualität und Vielfalt der angebotenen Inhalte beeinträchtigt hat. Dieser Trend deutet darauf hin, dass der Markt für unabhängige Nachrichten und Qualitätsjournalismus, bei denen es sich um öffentliche Güter handelt und die zur Bekämpfung von Desinformation beitragen, keine tragfähigen Einnahmen bietet.

(5) Wie im Europäischen Aktionsplan für Demokratie ([1]) dargelegt, hat die Kommission eine Reihe von Initiativen zur Förderung der Freiheit und des Pluralismus der Medien vorgelegt. Sie verabschiedete eine Empfehlung zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalistinnen und Journalisten sowie anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union ([2]). Außerdem legt sie einen Vorschlag für eine Richtlinie ([3]) und eine Empfehlung ([4]) zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig

([1]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Europäischer Aktionsplan für Demokratie (COM(2020) 790 final).

([2]) Empfehlung (EU) 2021/1534 der Kommission vom 16. September 2021 zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union (ABl. L 331 vom 20.9.2021, S. 8).

([3]) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung") (COM (2022) 177 final).

([4]) Empfehlung (EU) 2022/758 der Kommission vom 27. April 2022. zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern, die sich öffentlich beteiligen, vor offenkundig unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („Strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung") (ABl. L 138 vom 17.5.2022, S. 30).

unbegründeten oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren („strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“) vor. Darüber hinaus hat die Kommission im Rahmen des Aktionsplans für Medien und den audiovisuellen Sektor ([5]) mehrere Maßnahmen zur Unterstützung der Erholung und des Wandels der Medien und des audiovisuellen Sektors durchgeführt. Darüber hinaus verfolgt die Kommission aufmerksam die Umsetzung und Anwendung wichtiger Rechtsvorschriften für den Mediensektor, insbesondere der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ([6]) und der Urheberrechtsrichtlinie ([7]).

(6) Die Kommission hat einen Legislativvorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäischer Rechtsakt zur Medienfreiheit) vorgelegt. Dieser Vorschlag sieht eine Reihe von Schutzvorkehrungen im Unionsrecht vor, um den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit im Binnenmarkt zu schützen. Diese Empfehlung begleitet die vorgeschlagene Verordnung als Instrument, das sofort greift, um die redaktionelle Unabhängigkeit sowie die Transparenz von Medieneigentum zu fördern.

(7) Gleichzeitig hat die Kommission in Ergänzung der Rechtsvorschriften und entsprechend dem Europäischen Aktionsplan für Demokratie Selbstregulierungsinitiativen des Mediensektors aktiv unterstützt. Diese Empfehlung ist Teil dieser Bemühungen.

(8) In der Medienbranche besteht seit Langem eine Tradition der Selbstregulierung und sie hat in diesem Bereich bereits eine Reihe von Initiativen ergriffen. Aufbauend auf diesen Initiativen und unter Berücksichtigung der Vielfalt der Rechtstraditionen und der Ansätze in den Mitgliedstaaten können freiwillige Praktiken ermittelt werden, die Mediendiensteanbieter befolgen könnten, um ihre Resilienz zu verbessern und politischem und wirtschaftlichem Druck besser standzuhalten. Der Sektor könnte eine Diskussion über solche freiwilligen Praktiken führen, aber den Mediendiensteanbietern die Entscheidung darüber überlassen, welche Praktiken ihren individuellen Bedürfnissen und Geschäftsmodellen entsprechen, insbesondere unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen im Sinne von Artikel 3 der Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ([8]).

(9) Die Bürgerinnen und Bürger müssen den Informationen, die sie erhalten, vertrauen können, um ihre demokratischen Rechte ausüben zu können. Sie benötigen Zugang zu einer Vielzahl von Meinungen und zuverlässigen Informationsquellen, um sich ihre eigene Meinung zu bilden und einen Beitrag zu den demokratischen Prozessen zu leisten. Der Zugang zu vertrauenswürdigen Informationen ist auch für Unternehmen wichtig, damit sie fundierte Entscheidungen treffen können.

(10) Europäische Mediendiensteanbieter unterliegen zunehmend ungebührlicher Einflussnahme auf individuelle redaktionelle Entscheidungen, auch von privaten Eigentümern und Anteilseignern, was sich nachteilig auf die redaktionelle Freiheit, die Fähigkeit zur Bereitstellung unabhängiger Nachrichten und damit die Verfügbarkeit vertrauenswürdiger Informationen für das Medienpublikum auswirkt. Der Bericht 2022 im Rahmen des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus zeigt, dass in mehreren Mitgliedstaaten ein hohes Risiko einer ungebührlichen kommerziellen Einflussnahme bzw. Einflussnahme durch Eigentümer besteht. ([9]) Im digitalen Zeitalter ist es aufgrund der verbesserten Möglichkeit, leicht auf Informationen zuzugreifen, die von Mediendiensteanbietern mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten bereitgestellt werden, von wesentlicher Bedeutung, bewährte Verfahren auf EU-Ebene zu fördern, damit Unionsbürgerinnen und -bürger sowie Unternehmen unabhängige und vielfältige Nachrichten und Inhalte zur politischen Information erhalten, damit sie sich ihre eigene Meinung bilden und fundierte Entscheidungen treffen können, was zu einem öffentlichen Raum im Binnenmarkt beiträgt.

([5]) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Europas Medien in der digitalen Dekade: Ein Aktionsplan zur Unterstützung der Erholung und des Wandels (COM(2020) 784 final).

([6]) Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69).

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

([8]) Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen und zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates (ABl. L 182 vom 29.6.2013, S. 19).

([9]) Media Pluralism Monitor (2022), vollständiger Bericht, S. 67.

(11) Die redaktionelle Unabhängigkeit schützt Redakteure und Journalisten vor Interessenkonflikten und hilft ihnen, ungebührlicher Einflussnahme und Druck zu widerstehen. Sie ist daher eine Voraussetzung für die Produktion und Verbreitung unvoreingenommener Informationen und ein wesentlicher Aspekt der Medienfreiheit. Sie ermöglicht die Bereitstellung unabhängiger und pluralistischer Mediendienste, die von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen in der gesamten Union empfangen werden können. Dies gilt insbesondere für Mediendiensteanbieter, die Nachrichten und Inhalte zur politischen Information bereitstellen, unabhängig vom jeweiligen Format (einschließlich Dokumentarfilme oder Zeitschriften, die solche Themen behandeln). Daher richten sich die Empfehlungen zu freiwilligen Maßnahmen für redaktionelle Unabhängigkeit an diese Anbieter.

(12) In diesem Zusammenhang haben einige Mediendiensteanbieter bereits Maßnahmen, Standards oder Mechanismen wie redaktionelle Chartas oder Kodizes oder Ethikausschüsse eingeführt, um die redaktionelle Unabhängigkeit zu schützen. In einigen Nachrichtenmedien haben Journalisten ein Mitspracherecht bei der Auswahl ihres Chefredakteurs/ihrer Chefredakteurin oder sogar bei Änderungen der Eigentumsverhältnisse. In bestimmten Medienunternehmen werden Journalisten als Aktionäre eingestuft und können sich an der strategischen Entscheidungsfindung und der Aufteilung der wirtschaftlichen Gewinne beteiligen. In einigen wenigen Mitgliedstaaten sind einige dieser Unternehmensmaßnahmen für bestimmte Arten von Mediendiensteanbietern gesetzlich vorgeschrieben. ([10]) Diese und andere Beispiele für Schutzvorkehrungen sollten als Inspirationsquelle für freiwillige Maßnahmen und als Grundlage für kontinuierliche Diskussionen über Möglichkeiten zur Verbesserung des Schutzes der redaktionellen Unabhängigkeit unter Federführung der Interessenträger dienen.

(13) Zwar ist es legitim, dass private Medieneigentümer die langfristige redaktionelle Ausrichtung vorgeben und darüber entscheiden, doch muss sichergestellt werden, dass die Redakteure in ihrer täglichen Arbeit unabhängig über Nachrichten und aktuelle Themen berichten können. Die Redakteure sollten nämlich individuelle redaktionelle Entscheidungen auf ihre journalistische Recherche und Bewertung sowie auf die Relevanz der Informationen für die Leser stützen. Sie sollten auch in der Lage sein, kritische Ansichten frei zum Ausdruck zu bringen, ohne Angst vor Repressalien zu haben. Es bedarf eines ausgewogenen Ansatzes unter Federführung der Branche, um die redaktionelle Unabhängigkeit zu fördern und gleichzeitig den legitimen Rechten und Interessen privater Eigentümer von Mediendiensteanbietern sowohl unter dem Gesichtspunkt der unternehmerischen Freiheit als auch ihrer eigenen Meinungsfreiheit Rechnung zu tragen.

(14) Die Selbstregulierung der Medien und die Standards journalistischer Ethik sind wirksame Instrumente, um Journalisten zu stärken und ihnen zu helfen, ungebührlichem Druck, auch politischer und kommerzieller Art, zu widerstehen und so das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Medien zu stärken. ([11]) Die Anwendung journalistischer Standards in der gesamten Union kann jedoch noch verbessert werden. In dem Bericht 2022 im Rahmen des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus wird auf die Mängel bei der wirksamen Umsetzung der Selbstregulierung hingewiesen. ([12])

(15) Wie im Rahmen des von der Union finanzierten Projekts „Medienräte im digitalen Zeitalter“ festgestellt wurde, gibt es Medien- oder Presseräte nur in etwas über der Hälfte der Mitgliedstaaten. ([13]) In diesen Mitgliedstaaten unterscheiden sie sich hinsichtlich ihrer Größe, ihres Tätigkeitsbereichs sowie der Art der Rechtspersönlichkeit oder der Anerkennung nach nationalem Recht, was sich auf ihre tatsächliche Rolle auswirken kann. In den Mitgliedstaaten, in denen noch keine Medien-/Presseräte eingerichtet sind, mangelt es den Vertretern der Mediengemeinschaft oft an Anreizen für die Entwicklung entsprechender Konzepte.

(16) Diese Empfehlung schlägt Mediendiensteanbietern einen nicht erschöpfenden und nicht kumulativen Katalog freiwilliger Maßnahmen und Strategien zur Gewährleistung einer unabhängigen Produktion von Nachrichteninhalten vor. Die empfohlenen Maßnahmen betreffen Schlüsselelemente dieses Prozesses, angefangen von den Bedingungen für die unabhängige Erstellung redaktioneller Inhalte, indem Journalisten in die Lage versetzt werden, sich an wichtigen Entscheidungen für das Funktionieren der Medien zu beteiligen, bis hin zu Strategien zur Gewährleistung der langfristigen Stabilität der Produktion von Nachrichteninhalten.

(17) Diese Empfehlung, die per definitionem nicht verbindlich ist, sollte nicht so ausgelegt werden, dass sie die Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt oder die Meinungs- und Informationsfreiheit, einschließlich der Pressefreiheit, beeinträchtigt oder in die redaktionelle Freiheit oder die unternehmerische Freiheit eingreift. Die internen Schutzvor-

([10]) Beispielsweise in Frankreich, Gesetz Nr. 2016-1524 (sogenanntes „Loi Bloche“), und in Portugal, Gesetz Nr. 1/99 vom 13. Januar.

([11]) Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz des Medieneigentums.

([12]) Media Pluralism Monitor (2022), vollständiger Bericht, S. 82.

([13]) R. A. Harder und P. Knapen, *„Media Councils in the Digital Age: An inquiry into the practices of media self-regulatory bodies in the media landscape today“*, VZW Vereniging van de Raad voor de Journalistiek, Brüssel, 2021.

kehrungen sollten keinesfalls so betrachtet werden, dass den Medieneigentümern ihre Rolle bei der Festlegung strategischer Ziele und der Förderung des Wachstums und der finanziellen Tragfähigkeit ihrer Unternehmen genommen wird. Darüber hinaus sollte die führende Rolle von Mediendiensteanbietern und Journalisten bei der Entwicklung von internen Schutzvorkehrungen und von Selbstregulierungsinstrumenten anerkannt werden.

(18) Diese Empfehlung beruht auf einem Austausch mit den betreffenden Interessenträgern, insbesondere Journalisten, Medienunternehmen und deren Verbänden. Sie baut auf den Diskussionen im Europäischen Nachrichtenmedienforum ([14]) auf, insbesondere auf seiner zweiten Ausgabe vom 29. November 2021, in deren Rahmen der industrielle Wandel des Mediensektors und die damit verbundenen Herausforderungen erörtert wurden. ([15]) Sie berücksichtigt auch die bestehenden Initiativen der Branche, einschließlich der Journalism Trust Initiative (JTI) der Organisation Reporter ohne Grenzen und ihren Partnern, die sich für einen gesünderen Informationsraum einsetzt, der durch Branchenstandards unterstützt wird.

(19) Die empfohlenen Maßnahmen bauen auf Initiativen auf, mit denen neue Geschäftsmodelle und Kooperationen erprobt werden, wie etwa jene, die im Rahmen der durch das Programm „Kreatives Europa" unterstützten Aktion „Journalismuspartnerschaften" finanziert werden. ([16]) Sie bauen ferner auf den im Aktionsplan für Medien und den audiovisuellen Sektor dargelegten finanziellen Förderregelungen und Prioritäten auf und sind Teil der Bemühungen zur Unterstützung eines branchenspezifischen Ökosystems für Nachrichtenmedien auf EU-Ebene. Darüber hinaus haben bestimmte Mediendiensteanbieter auf Governance-Strukturen zurückgegriffen, bei denen ihr Kapital ganz oder teilweise von gemeinnützigen Einrichtungen wie Trusts oder Stiftungen gehalten wird und diese in einigen Fällen eine wichtige Rolle bei der Ernennung des Verwaltungsrats und der Chefredakteure spielen. Dies dient der langfristigen Wahrung der redaktionellen Unabhängigkeit des Anbieters. Andere Governance-Mechanismen mit ähnlichen Zielen umfassen journalistische Aktionärsregelungen, bei denen Redaktionsmitglieder oder ihre Vertretungsorgane einen Teil der Aktien kontrollieren oder befugt sind, einem neuen kontrollierenden Anteilseigner den Beitritt zu verweigern, wenn dies die redaktionelle Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte. Auf dieser Grundlage verweisen die empfohlenen Maßnahmen auf mögliche Ansätze, die Mediendiensteanbieter in Betracht ziehen könnten, um ihre Tragfähigkeit und damit ihre Resilienz gegenüber politischem Druck und Marktdruck zu erhöhen; dabei wird darauf hingewiesen, dass die Anbieter als Wirtschaftsteilnehmer nach wie vor am besten in der Lage sind, Geschäftsmodelle zu entwickeln, die ihren Zielen und Kapazitäten in den von ihnen angestrebten Marktsegmenten entsprechen.

(20) Diese Empfehlung zielt ebenfalls darauf ab, die Transparenz von Medieneigentum in der gesamten Union weiter zu fördern. Derzeit werden die Mitgliedstaaten durch internationale Standards ([17]) und die Mediengesetzgebung der Union dazu animiert, sektorspezifische Maßnahmen zu ergreifen, um die Transparenz von Medieneigentum zu erhöhen. Insbesondere wird in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ([18]) anerkannt, dass die Mitgliedstaaten die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Mediendiensteanbieter dazu verpflichten können, im Einklang mit den allgemeinen Vorschriften über die Transparenz in Bezug auf wirtschaftliche Eigentümer gemäß der Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates ([19]) Informationen über ihre Eigentümerstruktur einschließlich der wirtschaftlichen Eigentümer zugänglich zu machen. In der Empfehlung des Europarates von 2018 zu Medienpluralismus und Transparenz des Medieneigentums werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Rahmenbedingungen für die Offenlegung genauer und aktueller Informationen über direktes und wirtschaftliches Medieneigentum zu schaffen. Darüber hinaus kofinanziert die Kommission die Entwicklung des Euromedia Ownership Monitor, mit dem eine durchsuchbare und skalierbare Datenbank entwickelt werden soll, um kostenlose und benutzerfreundliche Informationen über die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich in der gesamten Union bereitzustellen.

([14]) Das Europäische Nachrichtenmedienforum („European News Media Forum") wurde von der Kommission im Rahmen des Aktionsplans für Medien und den audiovisuellen Sektor eingerichtet, um die Zusammenarbeit mit Interessenträgern in medienbezogenen Fragen zu stärken.

([15]) Siehe Aufnahmen und Zusammenfassung der Veranstaltung: https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/european-news-media-forum-industrial-transformation-glance.

([16]) Verordnung (EU) 2021/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2021 zur Einrichtung des Programms Kreatives Europa (2021 bis 2027) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1295/2013 (ABl. L 189 vom 28.5.2021, S. 34).

([17]) Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz des Medieneigentums.

([18]) 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) (ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1).

([19]) Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

(21) Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz von Medieneigentum gegenüber der breiten Öffentlichkeit wären angesichts des besonderen Charakters von Mediendiensten als öffentlichem Gut wichtig. ([20]) Da die Medien eine Rolle bei der Berichterstattung über politische und wirtschaftliche Interessen spielen und dabei, entsprechende Akteure zur Rechenschaft zu ziehen, ist die Transparenz von Medieneigentum ein notwendiger Bestandteil jedes Ökosystems zur Förderung des investigativen Journalismus, der Medienvielfalt und des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Medienberichterstattung. Der Mangel an medienspezifischen Transparenzinformationen wurde von den Interessenträgern im Rahmen der Konsultationen zur Ausarbeitung dieser Empfehlung hervorgehoben.

(22) Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass ein umfassender Ansatz für die Transparenz von Medieneigentum angemessen ist. Dies würde die Verfügbarkeit von Informationen über das Eigentum von Regierungen, staatlichen Einrichtungen, staatseigenen Unternehmen oder anderen öffentlichen Einrichtungen (oder die entsprechende Ausübung von Eigentumsrechten) an Medien, über die Interessen oder Tätigkeiten von Eigentümern im Zusammenhang mit anderen Medien- oder Nichtmedienunternehmen und ihre Verbindungen mit diesen sowie über alle sonstigen Interessen fördern, die die strategische Entscheidungsfindung des Medienunternehmens oder seine redaktionelle Ausrichtung beeinflussen könnten. Es ist auch angezeigt, die Veröffentlichung von Informationen über Änderungen der Eigentumsverhältnisse oder der Kontrolle über Medien zu empfehlen, was die Bedeutung aktueller Informationen über die Eigentumsstruktur für Nutzer der Dienste widerspiegelt. Der empfohlene Ansatz sollte je nach Art des Medienunternehmens und der Art der Eigentumsverhältnisse angepasst werden. So sollten insbesondere bei Medienunternehmen, die sich im Besitz von Journalisten befinden, lediglich Informationen über die Eigentümer, die eine führende Rolle innehaben, z. B. Vorstandsmitglieder, zur Verfügung gestellt werden.

(23) Folglich zielt diese Empfehlung darauf ab, ein hohes Maß an Transparenz von Medieneigentum in der gesamten Union durch freiwillige Maßnahmen zu fördern, die sowohl direkt von den Mediendiensteanbietern als auch von den Mitgliedstaaten ergriffen werden könnten, unbeschadet der horizontalen Vorschriften für die Transparenz von Medieneigentum auf Unionsebene gemäß der Richtlinie (EU) 2015/849 und der Offenlegungsvorschriften für Unternehmen gemäß der Richtlinie (EU) 2017/1132 des Europäischen Parlaments und des Rates ([21]) sowie der bestehenden Systeme zur Vernetzung von Registern auf Unionsebene.

(24) Um Folgemaßnahmen zu dieser Empfehlung zu fördern, wird die Kommission mit den Mitgliedstaaten und Vertretern von Mediendiensteanbietern sowie Journalisten einen regelmäßigen Dialog in den einschlägigen Foren, insbesondere dem Europäischen Nachrichtenmedienforum, fördern. Die Kommission wird die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen und die einschlägigen Maßnahmen der Mediendiensteanbieter im Rahmen der Empfehlung genau verfolgen. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten gebeten werden, der Kommission alle relevanten Informationen, deren Übermittlung zumutbar ist, zu übermitteln, damit die Kommission die Einhaltung der einschlägigen an die Mitgliedstaaten gerichteten Teile der Empfehlung verfolgen kann. Die Ergebnisse des Monitorings können in die von den Interessenträgern geführten Diskussionen einfließen.

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

ABSCHNITT I

Zweck der Empfehlung

(1) Unbeschadet bestehender und künftiger Unionsvorschriften wird/werden mit dieser Empfehlung

a) Mediendiensteanbietern, die Nachrichten und Inhalte zur politischen Information bereitstellen, ein nicht erschöpfender Katalog freiwilliger Maßnahmen vorgeschlagen, die sie möglicherweise ergreifen können, um die Unabhängigkeit ihrer individuellen redaktionellen Entscheidungen zu gewährleisten,

b) die Mediendiensteanbieter und die Mitgliedstaaten darin bestärkt, Maßnahmen zu ergreifen, um die Transparenz von Medieneigentum im Binnenmarkt zu fördern.

([20]) Siehe Europarat: „Transparenz von Medieneigentum kann dazu beitragen, den Medienpluralismus wirksam zu gestalten, indem Eigentumsstrukturen in den Medien — *die die Redaktionspolitik beeinflussen können* — in das Bewusstsein der Öffentlichkeit und der Regulierungsbehörden gerückt werden", Präambel der Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Europarates an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz des Medieneigentums. Siehe außerdem Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: „Die Transparenz von Medieneigentum kann das Vertrauen stabilisieren und fördern, dass diese Macht nicht missbraucht wird, um die eigenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen der jeweiligen Eigentümer subversiv voranzubringen, sondern stattdessen zur *Förderung des Gemeinwohls* genutzt wird, nämlich zur Durchführung von medienbezogenen Faktenprüfungen", siehe M. Cappello (Hrsg.), „Transparenz von Medieneigentum", IRIS *Spezial*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2021.

([21]) Richtlinie (EU) 2017/1132 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts (ABl. L 169 vom 30.6.2017, S. 46).

ABSCHNITT II

Interne Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit

(2) Mediendiensteanbieter werden aufgefordert, bei der Ergreifung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit individueller redaktioneller Entscheidungen den nachstehenden Katalog zu berücksichtigen.

(3) Dieser Katalog soll den Mediendiensteanbietern als Inspirationsquelle dienen. Die mögliche Wahl der Schutzvorkehrungen sollte von ihrer Praktikabilität und Verhältnismäßigkeit bestimmt werden, wobei der Größe der Mediendiensteanbieter und der Art der angebotenen Mediendienste Rechnung zu tragen ist.

(4) Mediendiensteanbieter werden ferner ermutigt, sich an Selbstregulierungsprogrammen und Initiativen der Journalismus- und Medienbranche zu beteiligen, die redaktionelle Standards und Standards für vertrauenswürdigen und ethischen Journalismus fördern.

Schutzvorkehrungen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit und Integrität von Redakteurinnen und Redakteuren

(5) Mediendiensteanbieter werden aufgefordert, interne Vorschriften zum Schutz der redaktionellen Integrität und Unabhängigkeit vor unangemessener politischer und geschäftlicher Einflussnahme festzulegen, die sich auf einzelne redaktionelle Entscheidungen auswirken kann. Bestehen bereits solche internen Vorschriften, so wird empfohlen, dass sie von den Eigentümern und der Leitung des Medienunternehmens in vollem Umfang anerkannt und unterstützt werden.

(6) Solche internen Vorschriften könnten in Chartas, Kodizes oder anderen redaktionellen Leitlinien und Strategiepapieren zusammengeführt werden, und die Mediendiensteanbieter werden aufgefordert, diese auf ihren Websites öffentlich verfügbar und zugänglich zu machen, so weit wie möglich auch für Menschen mit Behinderungen.

Redaktionelle Integrität

(7) Die in Nummer 5 genannten internen Vorschriften der Mediendiensteanbieter könnten folgende Aspekte abdecken:

a) Vorschriften zur Gewährleistung der Integrität der redaktionellen Inhalte (in Bezug auf die Produktion von Inhalten), z. B. eine Erklärung zu den redaktionellen Aufgaben, Strategien zur Förderung einer vielfältigen und inklusiven Zusammensetzung von Nachrichtenräumen oder Strategien für eine verantwortungsvolle Nutzung von Quellen;

b) Vorschriften zur Vermeidung oder Offenlegung von Interessenkonflikten, darunter insbesondere die Verpflichtung, die Öffentlichkeit über geschäftliche oder berufliche Verbindungen zwischen Eigentümern oder Einrichtungen, die zur Eigentumsstruktur des betreffenden Mediendiensteanbieters gehören oder über Beteiligungen daran verfügen, und den in seinen redaktionellen Inhalten genannten Einrichtungen oder Personen zu informieren;

c) Strategien für Richtigstellungen, einschließlich Beschwerdemechanismen;

d) Vorschriften, die die Trennung zwischen geschäftlicher und redaktioneller Tätigkeit gewährleisten, einschließlich z. B. Anforderungen, um sicherzustellen, dass redaktionelle Inhalte von Werbung und Werbeinhalten getrennt sind und klar unterschieden werden können.

Redaktionelle Unabhängigkeit

(8) Mediendiensteanbieter werden aufgefordert, Mechanismen einzurichten, die es den Redaktionsmitgliedern ermöglichen, ihre redaktionelle Unabhängigkeit vor jeder Form ungebührlicher Einflussnahme zu schützen. Solche Verfahren könnten Folgendes umfassen:

a) Verfahren zur Meldung von Versuchen, sie unter Druck zu setzen, ergänzend zu den Verpflichtungen, die in den nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates ([22]) festgelegt sind. Sie könnten Optionen für die anonyme oder vertrauliche Meldung von Versuchen der Druckausübung beinhalten;

([22]) Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17).

b) ein Widerspruchsrecht, das es den Redaktionsmitgliedern ermöglicht, die Unterzeichnung von Artikeln oder anderen redaktionellen Inhalten zu verweigern, die ohne ihr Wissen oder gegen ihren Willen geändert wurden;

c) Gewissensklauseln zum Schutz vor Disziplinarmaßnahmen oder willkürlichen Entlassungen von Redaktionsmitgliedern, die Aufträge ablehnen, die ihrer Ansicht nach gegen berufliche Standards verstoßen;

d) unbeschadet der im Arbeitsrecht oder in anderen Schutzvorschriften festgelegten Rechte und Pflichten, das Recht von Redaktionsmitgliedern, die der Ansicht sind, dass eine Änderung der Eigentumsverhältnisse in Bezug auf den Mediendiensteanbieter ihre redaktionelle Integrität und Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte, diesen Anbieter zu unter Beibehaltung aller Vorteile aus der bei dem Medienunternehmen verbrachten Zeit zu verlassen.

Interne Stellen oder Strukturen

(9) Um die Umsetzung von Strategien oder internen Vorschriften in Bezug auf Integrität und Unabhängigkeit zu unterstützen, werden Mediendiensteanbieter aufgefordert, geeignete interne unabhängige Stellen oder Strukturen einzurichten, die Folgende umfassen könnten:

a) Ethik- oder Aufsichtsausschüsse, die für die Beaufsichtigung der ordnungsgemäßen Umsetzung von Chartas, Kodizes oder anderen redaktionellen Leitlinien und Strategiepapieren bei dem Mediendiensteanbieter zuständig sind, und Ombudsleute, die für die Einhaltung der Vorschriften über die redaktionelle Integrität sorgen. Diese Stellen könnten Beschwerden über mögliche Verstöße gegen die Strategien und Vorschriften entgegennehmen und sich bemühen, diese z. B. im Wege von Mediation anzugehen;

b) Nachrichtenredaktionsräte, Redaktionsgremien oder andere Stellen, die als berufliche Vertretungen der Redaktionsmitglieder in den Medien und als Kontakt- und Dialogstelle zwischen dem Management und den Journalisten und anderen Medienschaffenden fungieren. Ihre Mitglieder könnten von bei dem Mediendiensteanbieter tätigen Journalisten und anderen Medienschaffenden gewählt werden. Sie könnten insbesondere darauf hinwirken, dass Journalisten und andere Medienschaffende tatsächlich in den Genuss der in Chartas, Kodizes oder anderen redaktionellen Leitlinien und Strategiepapieren des Anbieters verankerten Rechte kommen. Sie könnten sich auch bemühen, die Einhaltung ethischer Grundsätze sicherzustellen;

c) journalistische Direktoren, die in die Exekutivausschüsse berufen werden und dafür verantwortlich sind zu gewährleisten, dass bei der Politik des Mediendiensteanbieters die Grundsätze von unabhängigem Journalismus und Pressefreiheit geachtet werden;

d) Leitungsorgane, die für die Ernennung des Chefredakteurs/der Chefredakteurin und den Schutz seiner/ihrer Autonomie und Unabhängigkeit zuständig sind;

e) Konsultations- oder Mediationsausschüsse, die sich aus Vertretern der Redaktionsmitglieder und der Leitung oder der Eigentümer zusammensetzen, um Konflikte zwischen Redaktionsmitgliedern und Mitgliedern der Geschäftsleitung oder Eigentümer zu lösen.

(10) Die Vorschriften für die Arbeitsweise dieser Stellen und Strukturen, soweit vorhanden, sowie Informationen über ihre Tätigkeiten sollten in angemessenem Umfang öffentlich verfügbar und zugänglich sein, so weit wie möglich auch für Menschen mit Behinderungen.

Schutzvorkehrungen zur Förderung der Beteiligung von Journalisten an der Entscheidungsfindung von Medienunternehmen

(11) Mediendiensteanbieter werden aufgefordert, die Beteiligung von Redaktionsmitgliedern oder ihren Vertretungsorganen an Governance- und Entscheidungsprozessen zu fördern. Eine solche Beteiligung könnte in Form von Auskunftsrechten, Konsultationsrechten, Beteiligungsrechten oder einer Kombination davon erfolgen. Artikel 16 der Charta bleibt hiervon unberührt.

(12) Auskunftsrechte könnten insbesondere in folgenden Fällen in Betracht gezogen werden:

a) wenn die Eigentümer oder die Leitung des Mediendiensteanbieters beschließen, den Chefredakteur/die Chefredakteurin zu wechseln,

b) wenn sich die Zusammensetzung des Verwaltungsrats ändert,

c) wenn es wesentliche Änderungen in Bezug auf die Rechtsform oder die Eigentumsverhältnisse des Mediendiensteanbieters, Liquidationsverfahren oder sonstige strukturelle Änderungen gibt.

(13) Mediendiensteanbieter werden aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Redaktionsmitglieder oder ihre Vertretungsorgane bei der Ernennung des Chefredakteurs/der Chefredakteurin konsultiert werden. Die Leitung und die Redaktionsmitglieder werden aufgefordert, sich auf das anzuwendende Konsultationsverfahren zu einigen.

(14) Sofern dies mit den mit dem Unionsrecht im Einklang stehenden geltenden nationalen Vorschriften vereinbar ist, könnte den Redaktionsmitgliedern die Möglichkeit gegeben werden, sich an der Leitung des Mediendiensteanbieters zu beteiligen, indem sie einen oder mehrere Vertreter in den Verwaltungsrat wählen.

Schutzvorkehrungen zur Verbesserung der Tragfähigkeit von Mediendiensteanbietern und langfristige Investitionen in die Produktion von Inhalten

(15) Mediendiensteanbieter werden aufgefordert, den Wissensaustausch und den Austausch bewährter Verfahren in den einschlägigen Foren zu fördern, um Strategien zur Stärkung ihrer langfristigen Tragfähigkeit und Resilienz zu entwickeln. Die Kommission wird einen entsprechenden Dialog im Rahmen des Europäischen Nachrichtenmedienforums fördern.

(16) Die bisherigen Gespräche haben ergeben, dass einschlägige innovative Maßnahmen in mehreren Bereichen geprüft werden könnten, darunter

a) Geschäftsmodelle, die eine wirksame Anpassung an neue Konsumgewohnheiten ermöglichen, einschließlich Abonnementsysteme, leserbasierte Systeme, Crowdfunding oder andere neue Monetarisierungsstrategien, die sich in Bezug auf die Steigerung der Einnahmen als erfolgreich erwiesen haben;

b) technische Lösungen, die entscheidend zur Förderung des Engagements beitragen, einschließlich transparenter Algorithmen, die zur Verbesserung von Inhaltsempfehlungen und zur Anpassung von Paywalls verwendet werden;

c) Ansätze, die darauf abzielen, Publikum zu halten und zu gewinnen, insbesondere durch neue Formate, die Entwicklung von Instrumenten zum „Audience listening“ und zum Aufbau von Gemeinschaften („Community building“) sowie die Nutzung von Daten, um die Präferenzen und das Verhalten des Publikums besser zu verstehen, was wiederum Targeting- und Diversifizierungsstrategien ermöglicht;

d) Unternehmens-Governance-Strukturen, einschließlich Trusts oder Stiftungen, journalistische Aktionärsregelungen, Journalisten- oder Leserverbände oder andere Strukturen, die zur Stärkung der Resilienz von Mediendiensteanbietern beitragen können. In diesem Zusammenhang kann der Rückgriff auf solche Strukturen oder Mechanismen als nützlich angesehen werden, um die redaktionelle Unabhängigkeit zu wahren und Qualitätsjournalismus zu fördern;

e) Strategien oder Verpflichtungen zur Reinvestition von Einnahmen oder erzielten Gewinnen mit dem Ziel, langfristige Investitionen in Medieninhalte, Digitalisierung und unabhängigen Journalismus zu stärken, angesichts der zunehmenden Notwendigkeit, mit Innovationen in der Aufmerksamkeitsökonomie Schritt zu halten.

(17) Mediendiensteanbieter werden aufgefordert, Strategien zu entwickeln, um die Transparenz und eine faire Nutzung von Spenden zu gewährleisten. Dies könnte beispielsweise die Offenlegung von Spendern umfassen, die Spenden oberhalb einer bestimmten Schwelle leisten, oder Vorschriften über Spenden von Personen oder Einrichtungen, die die redaktionelle Unabhängigkeit gefährden könnten.

(18) Mediendiensteanbieter werden ferner angehalten, Möglichkeiten für eine strukturelle Zusammenarbeit, auch grenzüberschreitend, zu sondieren, um die Chancen, die der Binnenmarkt auf europäischer Ebene bietet, zu nutzen und ein breiteres Publikum zu erreichen. Ebenso werden Mediendiensteanbieter aufgefordert, strukturierte Partnerschaften zu sondieren, die beispielsweise darauf abzielen, Daten zu bündeln und gemeinsam zu nutzen und ihre Innovationskapazitäten zu stärken.

(19) Mediendiensteanbieter werden bestärkt, berufsbezogene Bildungsangebote für ihre Journalisten und andere Medienschaffende, einschließlich Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, zu fördern. Dies kann in Zusammenarbeit mit Selbstregulierungsstellen der Medien, Fachorganisationen und -verbänden sowie Bildungseinrichtungen geschehen.

ABSCHNITT III

Transparenz von Medieneigentum

(20) Mediendiensteanbieter werden aufgefordert, dafür zu sorgen, dass detaillierte, umfassende und aktuelle Informationen über ihre Eigentumsverhältnisse für die Öffentlichkeit leicht und direkt zugänglich sind, so weit wie möglich auch für Menschen mit Behinderungen. Insbesondere wird empfohlen, dass Mediendiensteanbieter den Zugang zu Informationen sicherstellen, die Folgendes betreffen:

a) ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sie direktes oder wirtschaftliches Eigentum von einer Regierung, einer staatlichen Einrichtung, einem staatseigenen Unternehmen oder einer anderen öffentlichen Einrichtung sind;

b) die Interessen oder Tätigkeiten von Eigentümern im Zusammenhang mit anderen Medien- oder Nichtmedienunternehmen und ihre Verbindungen mit diesen;

c) sonstige Interessen, die ihre strategische Entscheidungsfindung oder ihre redaktionelle Ausrichtung beeinflussen könnten;

d) Änderungen ihrer Eigentumsverhältnisse oder Kontrollregelungen.

(21) Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Maßnahmen zur wirksamen Umsetzung der Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Europarates an die Mitgliedstaaten zu Medienpluralismus und Transparenz des Medieneigentums zu ergreifen. Insbesondere werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine zuständige nationale Regulierungsbehörde oder -stelle mit der Entwicklung und Pflege einer speziellen Online-Datenbank über Medieneigentumsverhältnisse zu beauftragen, die aufgeschlüsselte Daten über verschiedene Arten von Medien auch auf regionaler und/oder lokaler Ebene enthält und zu der die Öffentlichkeit einen einfachen, raschen und wirksamen kostenlosen Zugang hätte, und regelmäßige Berichte über die Eigentumsverhältnisse von der Rechtshoheit des entsprechenden Mitgliedstaats unterliegenden Mediendiensten zu erstellen.

(22) Die Mitgliedstaaten und ihre nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen werden aufgefordert, sich regelmäßig über bewährte Verfahren im Bereich der Transparenz von Medieneigentum auszutauschen. Bei einem solchen Austausch sollte der Schwerpunkt insbesondere darauf liegen, die wirksamsten Maßnahmen oder Instrumente zu ermitteln und zu fördern, um die Transparenz von Medieneigentum zu erhöhen und die Verwaltungszusammenarbeit in diesem Bereich zu verbessern.

ABSCHNITT IV

Monitoring und Schlussbestimmungen

(23) Damit die Maßnahmen und Aktionen, die zur Umsetzung dieser Empfehlung ergriffen werden, verfolgt werden können, sollten die Mitgliedstaaten der Kommission — 18 Monate nach der Annahme der Empfehlung und anschließend auf Anfrage — alle einschlägigen in Abschnitt III festgelegten Informationen zu diesen Maßnahmen und Aktionen übermitteln.

(24) Die Kommission wird die zur Umsetzung dieser Empfehlung ergriffenen Maßnahmen und Aktionen mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern, vor allem mit Vertretern von Mediendiensteanbietern sowie Journalisten, in den einschlägigen Foren, insbesondere dem Europäischen Nachrichtenmedienforum, erörtern.

(25) Erforderlichenfalls wird die Kommission die Annahme einer neuen Empfehlung in Erwägung ziehen, die diese Empfehlung ersetzt, wobei sie den von den beiden Gesetzgebern angenommenen Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit sowie Gespräche mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern berücksichtigt. Um Zweifel zu vermeiden, werden im Falle von Überschneidungen zwischen den Bestimmungen dieser Empfehlung und der Verordnung zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäischer Rechtsakt zur Medienfreiheit) in der von den beiden Gesetzgebern endgültig angenommenen Fassung die einschlägigen Bestimmungen dieser Empfehlung außer Kraft treten, sobald die Bestimmungen der genannten Verordnung anwendbar werden.

Diese Empfehlung ist an die in der Union niedergelassenen Mediendiensteanbieter und — hinsichtlich der in Abschnitt III genannten Maßnahmen — auch an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Brüssel, den 16. September 2022

Für die Kommission
Thierry BRETON
Mitglied der Kommission