

Medienstrukturen revisited – die Rolle von Werten

Ein analytisches Modell zur Untersuchung des demokratiefördernden Potenzials nationaler Rechts- und Regulierungsrahmen

Josef Seethaler*

Der Beitrag stellt ein analytisches Modell vor, das klären will, inwieweit die nationalen rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen in den EU-Mitgliedstaaten Medienstrukturen schaffen oder stärken, die die Ausübung demokratisch relevanter Medienfunktionen gewährleisten. Die Entwicklung des Modells steht vor der Herausforderung, national unterschiedliche und sich wandelnde Vorstellungen von der Rolle der Medien in der Demokratie theoretisch fundiert und analytisch kontrolliert in die Forschung einzubeziehen. Es gründet daher auf der Annahme, dass Gesetze, Normen und Regeln als „applications of values“ und – in einem demokratischen Umfeld – als Umsetzung der dahinter liegenden Vorstellungen von Demokratie verstanden werden können. Das Analysemodell besteht aus zwei Säulen: einerseits aus den in der Europäischen Union als grundlegend erachteten Werten und andererseits den einem sich wandelnden Demokratieverständnis folgenden Werten, die sich vorrangig in der aktuellen Politik abzeichnen. Diese Zweiteilung folgt der in der Werteforschung üblichen Differenzierung zwischen „substantziellen“ bzw. „terminalen“ Werten und „standardsetzenden“ bzw. „instrumentellen“ Werten. Die den beiden Säulen zuzuordnenden Werte werden im Hinblick auf ihr Potenzial für die Gestaltung von Medienstrukturen diskutiert, um daraus Indikatoren für die Analyse der nationalen Rechts- und (Selbst-)Regulierungsrahmen abzuleiten.

Schlüsselwörter: Medienstrukturforschung, Medienfunktionen, Werteforschung, Demokratie, Europäische Union

Media Structures Revisited – the Role of Values

An Analytical Model to Investigate the Democracy-Promoting Potential of National Legal and Regulatory Frameworks

The analytical model presented in this paper aims to clarify how national legal and regulatory frameworks in EU Member States create or strengthen media system structures that enable the exercise of democratically relevant media functions. It is based on the assumption that laws, norms, and rules can be understood as “applications of values”, which—in a democratic environment—reflect the underlying principles of democracy. The model consists of two pillars: first, the values considered fundamental in the European Union; and second, the values that reflect an evolving understanding of democracy and are primarily embedded in current EU policy. This concept draws on the common distinction in value research between “substantive”/“terminal” values and “standard-setting”/“instrumental” values. The values assigned to the two pillars are discussed with respect to their potential to shape media structures, serving as the basis for deriving indicators to analyze national legal and (self-)regulatory frameworks.

Key words: Media structure research, media functions, values research, democracy, European Union

Trotz ihrer offenkundig hohen Relevanz und ihres Erklärungspotenzials ist die Medienstrukturforschung in der Medien- und Kommunikationswissenschaft eher randständig

* Dr. Josef Seethaler, Institut für vergleichende Medien- und Kommunikationsforschung, Österreichische Akademie der Wissenschaften und Universität Klagenfurt, Bäckerstraße 13, 1010 Wien, Österreich, josef.seethaler@oew.ac.at, <https://orcid.org/0000-0001-8857-3935>.

(Jarren et al. 2019). Angesichts der dramatischen Änderungen, die sich gegenwärtig in den Medienstrukturen, aber auch in den politischen Strukturen vollziehen, scheint jedoch die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit ihnen dringender denn je zu sein. Dafür greift der Beitrag auf eine Anregung Werner Faulstichs zurück, die er der Medien- und Kommunikationswissenschaft schon in den 1990er Jahren ans Herz gelegt hatte, um gesellschaftlich wirksam werden zu können: nämlich unterschiedliche sozial-, geistes- und kulturwissenschaftliche Ansätze zusammenzuführen (Faulstich 1995: 13). In diesem Sinn soll versucht werden, eine medienstrukturelle Perspektive mit einer (medien)politischen und medienrechtlichen bzw. -regulatorischen Perspektive über einen werteorientierten Ansatz zu verbinden.

1. Die Ausgangsfrage

Ausgangspunkt war die im Rahmen des Horizon-Europe-Projekts „Mapping Media for Future Democracies (MeDeMAP)“ gestellte Frage, ob und inwieweit rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen die – auf Angebots- und Nachfrageebene strukturbildenden – demokratisch relevanten gesellschaftlichen Funktionen der Medien unterstützen, sichern, aber auch gefährden können. Dafür war es erforderlich, ein analytisches Modell für eine vergleichende Analyse rechtlicher Bestimmungen, regulatorischer Maßnahmen und selbst-regulativer Instrumente in den EU-Mitgliedstaaten zu konzipieren, die auf die inhärente politische Intention und das demokratierelevante Gestaltungspotenzial nationaler Rechtsordnungen und Regelungen fokussiert, unter denen Medien („Mediendiensteanbieter“)¹ – aber nur begrenzt Plattformen – agieren, Journalist*innen arbeiten und Menschen medial vermittelte Inhalte nutzen.

Dem liegt zugrunde, dass national und global operierende Akteure unterschiedlichen Regelsystemen unterworfen sind – und unterworfen sein müssen. Globale Akteure werden in ihrem Handeln durch nationale Regelungen bestenfalls partiell tangiert; nationale Akteure hingegen sind in ein über lange Zeit ausgebildetes und dennoch im Idealfall hinreichend flexibles Regelsystem eingebunden. Im ersten Fall bedarf es supranational agierender normgebender und demokratisch legitimierter Instanzen, im zweiten Fall sind supranationale Verordnungen wie der *European Media Freedom Act* (EMFA, *Europäisches Medienfreiheitsgesetz*), der ausdrücklich die Fragmentierung von Vorschriften und Ansätzen, die den Medienmarkt in der Union kennzeichnen, adressiert (Erwägungsgrund 5), nicht unumstritten. Dennoch: Wenn „man die EU als föderal organisierten Staaten- und Verfassungsverbund begreift, in dem die europäischen und die mitgliedstaatlichen Verfassungsrechtsordnungen miteinander verzahnt sind, sich gegenseitig beeinflussen und komplementär entfalten“, dann sollte es gemeinsame „Anforderungen an Aufbau und Inhalt sowohl der europäischen als auch der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen“ geben (Calliess & Hartmann 2024: 67f.). Insbesondere die demokratische Legitimität von Recht und Politik verpflichtet nicht nur die Union, sondern stellt ein normatives Struktur- und Leitprinzip für die Mitgliedstaaten dar.

1 Der Beitrag folgt der Definition eines „Mediendienstes“ in Art. 2, Abs. 1 des *European Media Freedom Act*: „media service‘ means a service [...], where the principal purpose of the service or a dissociable section thereof consists in providing programmes or press publications, under the editorial responsibility of a media service provider, to the general public, by any means, in order to inform, entertain or educate“. (Zitate aus EU-Dokumenten sind dem englischsprachigen Ausgangstext entnommen.)

2. Demokratietheoretische Fundierung

Zweifellos sind die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen in den politischen und gesellschaftlichen Gesamtkontext eingebettet, in dem Medieninhalte produziert, verbreitet, empfangen und genutzt werden. Dieser ist in Art. 10 des *Vertrags über die Europäische Union* (basierend auf dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht) ebenso wie in den Verfassungen der meisten EU-Mitgliedstaaten mit dem Bekenntnis zum Modell der repräsentativen Demokratie und zur Funktion politischer Parteien als Ausdruck des Willens der Bürger*innen klar definiert (zur spezifischen transnationalen Ausformung der Demokratie in der Europäischen Union vgl. Calliess & Hartmann 2024). Dennoch enthält der Vertrag auch ein „beträchtliches Innovationspotenzial, indem [...] die demokratische Dimension politischer Mitwirkungsrechte jenseits des Wahlakts ausdrücklich anerkannt“ ist (Franzius 2010: 100) und die Organe der EU in Art. 11 zu einem institutionalisierten Dialog mit der Zivilgesellschaft verpflichtet werden. Demokratie als Leitwert der Union (Art. 2) schließt also mehrere Ausformungen ein.

Insofern ist es wenig überraschend, dass die Rekalibrierung des Verhältnisses von allgemeiner Repräsentation und individueller Partizipation zusehends als Mittel zur Bekämpfung des Legitimationsdefizits der Europäischen Union dient, das den gesellschaftlichen Wandel im Verständnis von Demokratie aufgreift. Auch auf kommunikationswissenschaftlicher Ebene stimmen die meisten neueren Entwürfe zur demokratietheoretischen Fundierung von Medienanalysen darin überein, dass jede Konzeptualisierung der demokratischen Funktionen der Medien die gesellschaftlichen Veränderungen berücksichtigen muss, die frühere Vorstellungen von einer einzigen Öffentlichkeit verwerfen lassen zugunsten der Anerkennung mehrerer, vielleicht sogar zersplitterter und polarisierter Öffentlichkeiten mit unterschiedlichen Vorstellungen davon, wie die ideale Gesellschaft aussieht (vgl. u. a. Beaufort 2020; Bennett & Segerberg 2012; Carpentier & Wimmer 2025; Pfetsch & Bennett 2018). Folgt man der detaillierten Klassifikation der *Models of Democracy* in Helds (2006: 4) gleichnamigem Buch, so lassen sich die Argumente, die die Konzeptualisierung der demokratischen Medienleistung prägen, weitgehend aus den beiden „broad types“ von Demokratie ableiten: der repräsentativen Demokratie (wie sie in den Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten in dominierendem Maße verankert ist) und der partizipatorischen Demokratie, die gemäß den Daten der *European Value Study* (EVS 2022) in den europäischen Gesellschaften auf steigende Akzeptanz stößt: „Die Vorstellung liberal-repräsentativer Demokratie wird zunehmend durch Demokratieverständnisse ergänzt, die auf eine intensivere und eher unmittelbare sowie eigenverantwortliche Teilhabe der Angehörigen der Gesellschaft an den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zielen. Für immer mehr Menschen geht es daher nicht nur darum, zur Wahl zu gehen und Verantwortung an Parteien zu delegieren, sondern die Verantwortung für die menschliche und materielle Umwelt stärker selbst zu übernehmen.“ (Beaufort 2021: 70)

Liest man unter diesem Gesichtspunkt die wichtigsten medienpolitischen Richtlinien der EU, so neigt man dazu, Kelbel et al. (2021: 222) zuzustimmen, wenn sie im Zusammenhang mit der für die journalistische Praxis hoch relevanten Whistleblower-Richtlinie (Europäisches Parlament 2019) von einer „culmination of an incremental shift in how democracy is perceived in Europe“ sprechen. Dieser „incremental shift“ kann als eine Verlagerung von Werten wie *Unparteilichkeit* (um zwischen verschiedenen Interessengruppen zu vermitteln) und *Berechenbarkeit* hin zu *Transparenz* und *Rechenschaftspflicht* (*Accountability*) charakterisiert werden, wobei die beiden letztgenannten Werte als komplementär gelten können. Die Konsequenzen dieses Wandels prägen alle Phasen des politischen Prozesses – und implizieren ein Verständnis von politischer Partizipation, das weit über die in einem repräsentativen Verständnis zentrale Wahlbeteiligung hinausgeht: In der Input-Phase ermöglicht beispiels-

weise Transparenz den Stakeholdern, sich an der Entwicklung von Vereinbarungen zu beteiligen und unterschiedliche Präferenzen einzubringen; in der Throughput-Phase ermöglicht sie den Bürger*innen, die Informationen, auf deren Grundlage Entscheidungen getroffen werden, zu überprüfen; und beim Output ist Transparenz relevant, um die beteiligten Akteure für die Art der Umsetzung der Vereinbarungen zur Rechenschaft zu ziehen (vgl. u. a. Schmidt 2010; Kelbel et al. 2021). Für das analytische Modell zur Untersuchung der rechtlichen und (selbst-)regulatorischen Rahmenbedingungen in den EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die von ihnen (mit)geprägten demokratisch relevanten Medienfunktionen hat das zur Folge, unterschiedliche Demokratieverständnisse in das Modell einzubeziehen.

3. Ein wertebasierter Ansatz

Die Konzeption des Modells stand vor der Herausforderung, einen einheitlichen Analyserahmen für eine ländervergleichende Untersuchung in der Europäischen Union zu definieren, der den (oben kurz skizzierten) demokratietheoretischen Prämissen und der Natur rechtlicher und regulatorischer Normen entspricht.

Ausgangspunkt dafür waren die in den letzten beiden Jahrzehnten intensivierten Debatten um die Bestimmung und den Stellenwert von demokratischen Werten im Kontext der Gestaltung einer europäischen Gesellschafts- und Rechtsordnung (vgl. u. a. Williams 2010; Bühlmann et al. 2012; Weatherill 2016; Jakab & Kochenov 2017). Foret und Calligaro (2018) charakterisieren die Bezugnahme auf europäische Werte als ein neues, identitätsstiftendes Narrativ, das – nach dem Scheitern sowohl des Narrativs der Nationenbildung, das in der Debatte über das christliche Erbe Europas oder der versuchten Entwicklung einer europäischen Symbolik seinen Ausdruck fand, als auch des funktionalistischen, marktorientierten Narrativs, das die EU durch ihren (vornehmlich wirtschaftlichen) Output gerechtfertigt sah – die Politik der Europäischen Union mit Hilfe normativer Ressourcen zu legitimieren trachtet. Auf den ersten Blick scheinen Werte per se konsensfähig und damit eine geeignete Grundlage für allgemeinverbindliche gesellschaftliche Regelungen zu sein – wenngleich dieser gesellschaftliche Konsens stets neu auszuhandeln ist. Der Politikwissenschaftler Yehezkel Dror schrieb schon 1957: „By its very nature, law consists of a number of norms which constitute obligatory rules of behaviour for the members of the society. These legal norms are closely related to various social values, being either a direct expression of them or serving them in a more indirect way” (Dror 1957: 440). Gesetze, Normen und Regeln können demnach als „applications of values“ (Heinich 2020: 221) und, in einem demokratischen Umfeld, von den wertegeleiteten Vorstellungen von Demokratie, auf denen sie beruhen, betrachtet werden (Seethaler & Beaufort 2017).

Unabhängig von den unterschiedlichen Konzeptionen von „Wert“ (bspw. Hechter et al. 1993; House & Howe, 1999; Van Deth & Scarbrough 1998) ist festzuhalten, dass Werte nicht als etwas Intrinsisches, Objektives oder gar universell Gegebenes zu verstehen sind. Werte sind vielmehr *mentale*, nicht auf Naturtatsachen reduzierbare Repräsentationen des Menschen für das, was anerkennens- und wünschenswert ist, *und* sie sind als *kollektive* Repräsentationen nicht auf individuelle Meinungen reduzierbar, auch wenn sie sich in individuellen Äußerungen manifestieren (Heinich 2020: 226). In diesem doppelten Sinn sind sie als zutiefst kulturelle Hervorbringungen in langen und diffusen Prozessen (Deutungs-)Kämpfen und Veränderungen unterworfen und stellen dennoch soziale Tatsachen von (angenommener) Allgemeingültigkeit dar, denn die Abwesenheit von Objektivität bedeutet nicht, dass Werte subjektiv sind, weil die eminent soziale Realität der Repräsentationssysteme und Institutionen, die sie zur Geltung bringen und stabilisieren, zwischen Objekt und Subjekt vermittelt (Heinich 2020: 228).

Hier wird die Rolle der Gesetzgebung, aber auch jeder Art von Normen, die von Regulierungsbehörden oder Berufsverbänden festgelegt werden, deutlich. Gesetze und Regelungen unterschiedlicher Art spiegeln gesellschaftliche Wertvorstellungen nicht nur wider und setzen sie um, sondern beeinflussen sie auch – wobei dies angesichts ihres langfristigen kulturellen Charakters entweder (und zumeist) graduell geschieht oder, in einem Bruch mit dem Status Quo, in Form ihrer abrupten Preisgabe. Dies impliziert, dass die Art und Weise, wie Werte *umgesetzt* werden sollen, zum *Gegenstand von Kämpfen* werden kann, was – auch im Medienbereich – ein häufig anzutreffendes Phänomen ist und letztlich den Konsens über bestimmte Werte beschädigen kann (Voltmer & Rawnsley 2019: 245). Je stärker ihre Umsetzungen divergieren oder überhaupt in Frage gestellt werden und je schwächer die sie tragenden Institutionen sind oder werden, desto eher können Werte, die im Wesentlichen durch kulturell-gesellschaftliche Konventionen hervorgebracht und durch Institutionen durchgesetzt werden, ihre Verbindlichkeit verlieren (Foret & Calligaro 2018; Heinich 2017). So trifft die Herabwürdigung und Missachtung der EU, wie sie von einigen europäischen Staaten und politischen Parteien betrieben wird, die Union deshalb so tiefgreifend, weil sie nicht nur gegen ihren Besitzstand gemeinsamer Rechte und Pflichten gerichtet ist, sondern gegen die Werte, auf denen die Union aufbaut (vgl. u. a. Jakab & Kochenov 2017; Scheppele et al. 2021).

Auf das gegebene Thema übertragen, lässt sich die oben erwähnte Ausgangsfrage dahingehend präzisieren, ob und inwieweit die nationalen rechtlichen Bestimmungen, regulatorischen Maßnahmen und selbstregulativen Instrumente der Umsetzung der in der Europäischen Union verbindlichen demokratischen Werte dienen und die damit verbundenen, demokratiethoretisch unterschiedlich fundierten gesellschaftlichen Funktionen der Medien unterstützen, sichern oder gefährden. Daran schließt die Frage an, in welchem Ausmaß sich in der Europäischen Union Kämpfe um die Interpretation und Umsetzung von Werten und der daraus resultierenden Sicherung demokratisch relevanter Medienfunktionen beobachten lassen (Carpentier & Wimmer 2025). Als demokratisch relevante Medienfunktionen werden die Informationsfunktion, die Kontrollfunktion, die Forumsfunktion, die Repräsentationsfunktion und die Partizipationsfunktion in die Analyse einbezogen (Carpentier 2007).

4. Das Analysemodell

Entsprechend der präzisierten Fragestellung besteht das Analysemodell aus zwei Säulen: einerseits aus den in der Europäischen Union als grundlegend erachteten Werten und andererseits den einem sich wandelnden Demokratieverständnis folgenden Werten, die sich vorrangig in der aktuellen Politik abzeichnen. Diese Zweiteilung folgt der in der Werteforschung üblichen Differenzierung zwischen „substanziellen“ bzw. „terminalen“ Werten und „standardsetzenden“ bzw. „instrumentellen“ Werten (bspw. Manners 2008; Rokeach 1979). Erstere beziehen sich auf Überzeugungen oder Vorstellungen über wünschenswerte *Ziele*, die es wert sind, angestrebt zu werden; letztere beziehen sich auf Überzeugungen oder Vorstellungen über wünschenswerte *Verhaltensweisen*, die der Erreichung der Ziele dienen (Rokeach 1979: 48).

Die substanziellen Werte leiten sich zunächst aus der 1950 vom Europarat erarbeiteten und 1953 in Kraft getretenen *Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* ab, die sich auf die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* bezieht, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1948 verkündet wurde.

Im Unterschied zur UN-Erklärung² legt die Europäische Konvention besonderes Gewicht auf die Demokratie,³ indem sie schon in der Einleitung betont, dass die „fundamental freedoms which are the foundation of justice and peace in the world [...] are best maintained on the one hand by an effective political democracy and on the other by a common understanding and observance of the Human Rights upon which they depend“⁴.

Auf der Grundlage der Menschenrechtskonvention arbeiten spätere EU-Dokumente wie die *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* und der EU-Vertrag Zielwerte heraus, wenn auch nicht in einer durchwegs kohärenten Weise. Bislang ist es der Forschung nicht überzeugend gelungen, die Motive für den scheinbaren Mangel an Kohärenz zu entschlüsseln, aber es ist anzunehmen, dass ein möglicher Faktor die sich im Laufe der Zeit ändernden politischen Prioritäten sein könnten (Foret & Calligaro 2018). Im Sinne einer Strukturierung all dieser wertbezogenen Aussagen wird in neueren Darstellungen von einer „Trinität der Werte“ – *Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit* – gesprochen, die, sich gegenseitig bedingend, den Kern einer Identität als Europäische Union ausmachen (Rosas 2023; siehe u. a. auch Carrera et al. 2013; Timmer et al. 2014). Dies steht im Einklang mit der Auffassung der Europäischen Kommission (2014), wonach „respect for the rule of law is intrinsically linked to respect for democracy and for fundamental rights: there can be no democracy and respect for fundamental rights without respect for the rule of law and vice versa“. Zugleich hebt der EU-Vertrag in Art. 2 unter den „Werten, auf die sich die Union gründet“, die *Achtung der Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit* als die zentralen Menschenrechte hervor.

Die Grundwerte⁵ sollten für alle Politikbereiche in den EU-Mitgliedstaaten gelten, da sie nicht nur für die Union, sondern auch für diese verbindlich sind. Die anhaltende Diskrepanz zwischen den Zuständigkeiten der Union und den tatsächlichen (meist sozioökonomischen) Kompetenzen, der Widerstand der Mitgliedstaaten gegen die Ausweitung der derzeit begrenzten Rechtsetzungs- und Durchsetzungsbefugnisse der EU und die zunehmenden Auseinandersetzungen über die Auslegung und Operationalisierung der zugrundeliegenden Konzepte von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erschweren jedoch ihre Umsetzung und Einhaltung – zumindest in einigen Mitgliedstaaten (Wouters 2020a; 2020b).

2 Die UN-Erklärung erwähnt eine „demokratische Gesellschaft“ nur in Artikel 29 und zwar im Zusammenhang mit gesetzlichen Beschränkungen in der Ausübung der Rechte zur Sicherung der „Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten anderer“ und der „gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und des allgemeinen Wohles“ (<https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf> [21.04.2025]).

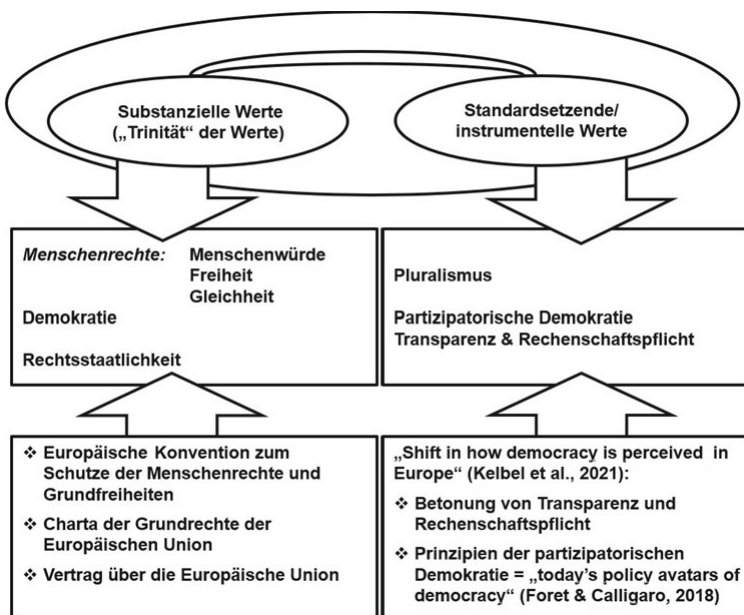
3 Das „Demokratie-als-Wert“-Prinzip ist in der Politik- und Rechtswissenschaft nicht generell anerkannt. Die Europäische Union folgt dem Verständnis von Demokratie als einem substanziellen, nicht-instrumentellen Wert: „The reason why I must accept democratically enacted laws as morally binding, even when I disagree with them, is that this is a precondition for mutual respect for autonomy and for no one being another person's master. Democratic procedures that solicit the equal participation of everyone in collective decision-making are constitutive of relations of non-domination. And it is exactly the kind of relations among people democracies constitute, rather than the benefits that they bring about, that is the key to understanding why democratic governments have a legitimacy that non-democratic governments lack“ (Rostböll 2015: 276).

4 https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG [21.04.2025]. Die deutsche Fassung ist nicht verbindlich (<https://www.menschenrechtskonvention.eu/konvention-zum-schutz-der-menschenrechte-und-grundfreiheiten-9236/> [21.04.2025]).

5 In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wird neben Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit noch Solidarität genannt, der im EU-Vertrag nur eine assoziierte Rolle zu den Grundwerten zukommt (Claes 2023).

Die zweite Säule des analytischen Modells umfasst Überzeugungen oder Vorstellungen über die der Realisierung der Zielwerte dienlichen Verhaltensweisen. Sie hängen davon ab, „how values are interpreted according to a particular worldview and the underlying cultural tradition“ (Lucarelli & Manners 2007: 10). Wie bereits ausgeführt, interessiert hier vor allem, inwieweit sich der in zahlreichen Verordnungen und Direktiven des Europäischen Parlaments und Rates niederschlagende Wandel im Verständnis von Demokratie auch im Medienrecht und in der Medienregulierung der Mitgliedstaaten beobachten lässt. Diesbezüglich werden in der politikwissenschaftlichen Literatur die Prinzipien eines *partizipatorischen Demokratieverständnisses* und hier vor allem *Transparenz* und *Rechenschaftspflicht* als jene in der gegenwärtigen EU-Politik standardsetzenden Werte genannt, die gegenwärtig als „policy avatars of democracy“ gelten können, „best suited to implement it“ (Foret & Calligaro 2018: 13). An dieser demokratiepolitischen Ausrichtung orientieren sich auch die neuen *Principles for Media and Communication Governance*, die der Europarat (2022) verabschiedet hat. Was den Status von *Pluralismus* betrifft, so wird er in EU-Dokumenten teils als substanzieller, teils als instrumenteller Wert im Kontext von *Freiheit* diskutiert. Beide Kategorisierungen entsprechen, wie noch zu erläutern sein wird, unterschiedlichen Auffassungen von *Pluralismus*, die mit unterschiedlichen Medienfunktionen einhergehen und einerseits eher einem repräsentativen, andererseits eher einem partizipatorischen Verständnis entsprechen. Unter diesem Vorbehalt zählt das Modell *Pluralismus* zu den instrumentellen Werten. Das aus beiden Säulen bestehende finale analytische Modell ist in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Ein Modell zur Analyse des demokratiefördernden Potenzials nationaler Rechts- und Regulierungsrahmen



In den folgenden Abschnitten werden die substanziellen und instrumentellen Werte im Kontext der Mediengesetzgebung und -regulierung diskutiert, um daraus Indikatoren für

die Umsetzung der als relevant erachteten Werte im Hinblick auf die Unterstützung und Sicherung demokratisch relevanter Medienfunktionen abzuleiten. Indikatoren für *partizipatorische Prinzipien*, insbesondere *Transparenz* und *Rechenschaftspflicht*, sind aufgrund ihres rein instrumentellen Wertecharakters mit den Indikatoren für die substanziellen Werte, die sie stützen, verknüpft.

4.1 Achtung der Menschenwürde

Die Achtung der Menschenwürde gilt weithin als „first foundational value“ der Europäischen Union, die die Verpflichtung zu einem „Nie wieder“ nach der Befreiung vom Nazi-Regime widerspiegelt (Dupré 2015: 77). Während andere grundlegende Rechte, vor allem das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Wahlrecht sowie Prinzipien der Gewaltenteilung schon lange als konstitutive Merkmale einer Demokratie anerkannt waren, hat sich in Europa insbesondere nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die Achtung der Menschenwürde aufgrund der Erfahrung von Inhumanität und Diktatur im Herzen eines „aufgeklärten“ Kontinents als Leitprinzip einer demokratischen Verfassungsordnung entwickelt.

In den Erläuterungen zu den Artikeln der *Charta der Grundrechte* heißt es, dass die Würde der menschlichen Person nicht nur ein Grundrecht an sich ist, sondern die eigentliche Grundlage der Grundrechte bildet und daher nicht angetastet werden darf.⁶ Während Rechte immer relativ in dem Sinne sind, dass sie in einem bestimmten sozialen Kontext ausgeübt und geltend gemacht werden und daher durch eine legitimierte Autorität und unter Vorlage einer überzeugenden Rechtfertigung eingeschränkt werden können und müssen, sind die „core rights of human dignity [...] protected in absolute ways“ (Dupré 2015: 45). Im hier interessierenden Kontext gilt dies im Sinne der Rechtsprechung des EGMR⁷ – neben der Leugnung des Holocaust – insbesondere für „hate speech, apology for violence or incitement to violence“, die nicht mit der Freiheit der Meinungsäußerung in Einklang gebracht werden können (Oster 2017: 179).

Auch wenn eine derart strikte Auslegung durchaus hinterfragt wird (z. B. Grimm 2021),⁸ so besteht kein Zweifel, dass „illegal hate speech represents a systemic risk for democracy and fundamental rights“ (European Commission, 2025). Dementsprechend betont der *Digital Services Act* (DSA, *Digitales Dienste-Gesetz*) die Notwendigkeit von Maßnahmen der Ko- und Selbstregulierung zur Beschränkung der Verbreitung illegaler Inhalte (Erwägungsgrund 104) und verweist insbesondere auf den *Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online* (Erwägungsgrund 62), der im Januar 2025 in einer überarbeiteten Fassung in den Rechtsrahmen des DSA integriert wurde.⁹ Zuvor forderte schon die *Audiovisual Media Services Directive* (AVMSD, *Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste*, Art. 6, Abs. 1 (a)), die sich auf Fernsehen, Video-on-Demand-Dienste und Video-Sharing-Plattformen bezieht, die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen auf „against any incitement to hatred on grounds of race, sex, religion or nationality, and violations of human dignity concerning individual persons“. Hinter dieser Formulierung ist die Definition der Begriffe „incitation“ und „hatred“ durch den Gerichtshof der Europäischen Union erkennbar, der sie sowohl auf eine „action intended to direct specific behaviour“ als auch „secondly, a feeling of animosity or rejection

6 <https://fra.europa.eu/de/eu-charter/article/1-wuerde-des-menschen> [21.04.2025]

7 Eine ausführliche Diskussion der Rechtsprechung des EGMR in Sobol 2024.

8 Zu den vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entwickelten Faktoren zur Bewertung von Hassreden siehe Oster (2017: 99f.).

9 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online> [21.04.2025]

with regard to a group of persons“ bezieht (zit. in Psychogiopoulou 2024: 1887). Das erlaubt eine zweifache Fundierung der geforderten Maßnahmen: im Sinne des Individuums als auch im Sinne der öffentlichen Ordnung, da Hassreden und davon angestachelte Hassverbrechen Spannungen zwischen sozialen Gruppen erhöhen, den öffentlichen Frieden und die öffentliche Ordnung stören und das friedliche Zusammenleben gefährden. Daraus lässt sich ableiten, dass – wie eine Studie des *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs* des Europäischen Parlaments (2020: 169) betont – der Schutz vor Hassrede auf zwei Werten beruht: auf dem Grundsatz der Menschenwürde einerseits und der Gleichheit und Nichtdiskriminierung andererseits (was freilich das Problem, dass „national public administrations are torn by disagreement in values“ noch verstärkt). Den engen Zusammenhang der beiden Werte unterstreicht auch eine Feststellung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) (2024), wonach „incitement to discrimination is a form of incitement to intolerance, which, together with incitement to violence and hatred, is one of the limits which should never be overstepped in the exercise of freedom of expression“.

Eine der von Gewalt, Aufrufen zur Gewalt und Hassrede besonders betroffenen Gruppen sind nicht zuletzt die Medienschaffenden selbst, gegen die sich europaweit offline und online eine steigende Zahl von Angriffen, Aggressionen und sexuellen Belästigungen richtet. Die Europäische Kommission (2021) hat darauf mit ihrer *Recommendation on ensuring the protection, safety and empowerment of journalists and other media professionals in the European Union* reagiert, die sich explizit auf die im *Vertrag über die Europäische Union* und in der *Charta der Grundrechte* festgeschriebenen Werte stützt. Drei Jahre später wurden die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Empfehlung mit eher ernüchternden Ergebnissen geprüft (Europäische Kommission, 2024).

Indikatoren:

- Schutz vor Aufstachelung zu Gewalt und Hass
- Schutz der (physischen, psychischen und digitalen) Sicherheit von Journalist*innen

4.2 Freiheit

In Bezug auf die Freiheit müssen Freiheit der Meinungsäußerung und Medienfreiheit als unterschiedliche Konzepte betrachtet werden, auch wenn sie sich weitgehend überschneiden. Während die *Meinungsfreiheit* ein Grundrecht ist, das für alle Menschen gilt, gilt die *Medienfreiheit* nur für journalistische Medien. Aus diesem Grund verstehen einige Wissenschaftler die Medienfreiheit als ein instrumentelles Recht, andere als eine *lex specialis* zur Meinungsfreiheit (Oster 2017: 8). Weiters ist hervorzuheben, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung ein doppelseitiges Recht ist: Nach Art.11 der *Charta der Grundrechte* schließt es „die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben“. Das Recht, Meinungen frei zu äußern, und das Recht, Informationen – insbesondere von staatlicher Seite – zu erhalten, sind untrennbar und aufeinander angewiesen, es sei denn, nationale Sicherheitsinteressen und der Schutz von persönlichen und geistigen Eigentumsrechten stehen der Weitergabe von Informationen entgegen. Die Europäische Kommission (2023) interpretiert die Informationsfreiheit als ein materielles Recht, das nicht nur für „Journalisten von grundlegender Bedeutung [ist], damit sie ihre Arbeit verrichten können“, sondern „eines der wichtigsten Instrumente für Transparenz und Rechenschaftspflicht [darstellt], das der Zivilgesellschaft und den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung steht“ – eine Position, die selbst vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) nicht zur Gänze geteilt wird (Oster 2017, 59–64). Eine umfassende Umsetzung dieser Interpretati-

on in nationales Recht würde jedenfalls eine Stärkung der im Medienrecht kaum berücksichtigten Rechte der Mediennutzer*innen bedeuten und den Weg für eine aktive Beteiligung am öffentlichen Diskurs und an politischen Prozessen über den Akt der Stimmabgabe hinaus ebnen. Die damit assoziierbare Zielvorstellung eines gesellschaftlichen Dialogs zwischen individuellen und kollektiven Akteuren war als „right to communicate“ schon vor rund einem halben Jahrhundert im UNESCO-Report *Many Voices, One World* (McBride 1980: 172f.) formuliert worden (siehe auch Nieminen 2024).

Indikatoren:

- Freiheit der Meinungsäußerung
- Medienfreiheit
- Recht auf Information
- Privilegierter Zugang von Journalist*innen zu Regierungsinformationen, Pressekonferenzen und Gerichtsverhandlungen

Obwohl – oder besser: weil – die Medienfreiheit nicht für alle gilt, sondern nur für Personen oder Unternehmen, die als (journalistische) „Medien“ eingestuft sind, ist sie der Grund für die Gewährung besonderer *Privilegien*, die auch in den European Media Freedom Act (EMFA) (Art. 4) aufgenommen sind. Diese Rechte beziehen sich nicht nur auf den Kommunikationsinhalt, sondern auch auf die Prozesse der Nachrichtenerfassung, -redaktion und -verbreitung. Sie können aber nur dann greifen, wenn Medien unabhängig von staatlicher Einflussnahme¹⁰ agieren können: Der Staat, einschließlich seiner Behörden und Einrichtungen, „shall not interfere in or try to influence the editorial policies and editorial decisions of media service providers“ (EMFA, Art. 4, Abs. 2).

Indikatoren:

- Schutz journalistischer Quellen, journalistischer Recherchen und Materialien (einschließlich Schutz vor missbräuchlichen Klagen)
- Schutz von Journalist*innen vor Abhören der Kommunikation, Überwachung, Durchsuchung und Beschlagnahme
- Unabhängigkeit der Medien von staatlicher Einflussnahme (einschließlich Freiheit von Zensur)

Es ist naheliegend, dass Privilegien an bestimmte *Mindestanforderungen* gebunden sind. Zunächst schränken Persönlichkeits- und Unternehmensschutz den Spielraum journalistischer Arbeit ein.¹¹ Bei Tatsachenmitteilungen, die als beweispflichtig gelten, müssen sich Journalist*innen an die Grundsätze eines verantwortungsvollen Journalismus halten. Da

10 „Unabhängigkeit“ ist ein vielschichtiger Begriff. Sie kann, wie Schulz (2013) ausführt, nicht absolut gelten, da sie bspw. durch die Rechenschaftspflicht eingeschränkt wird, und ist vielmehr in Relation zu bestimmten Funktionen zu sehen, die ein gesellschaftliches Teilsystem oder eine Organisation für die Gesellschaft erbringen soll und nur unter der Prämisse der Autonomie erbringen kann. Der Schutz von Unabhängigkeit dient dem Schutz der jeweiligen Funktion. Im Folgenden wird im Kontext von „Unabhängigkeit“ stets, wenn auch aus Platzgründen nur kurz, auf die jeweils relevante Relation verwiesen.

11 Gemäß Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention sind Einschränkungen der journalistischen Arbeit auch möglich im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Integrität oder der öffentlichen Sicherheit, zur Verhütung von Unruhen oder Straftaten, zum Schutz der Gesundheit, der Moral, des Rufs oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Offenlegung vertraulich erhaltener Informationen oder zur Wahrung der Autorität und Unparteilichkeit der Justiz.

es manchmal schwierig ist, eine Grenze zwischen Tatsachenmitteilungen und Werturteilen zu ziehen, prüfen die Gerichte in der Regel, ob vor der Veröffentlichung die gebotene Sorgfalt zur Feststellung der Wahrheit von Aussagen angewendet wurde (Koziol et al., 2010; Ukrow & Iacino, 2016). Wurde keine Sorgfaltspflicht ausgeübt, müssen die Medien dem Recht auf Gegendarstellung unterliegen. Das bedeutet, dass das Gesetz – oder zumindest redaktionelle Richtlinien – jeder juristischen Person garantieren, sich gegen unberechtigte öffentliche Kritik an demselben Ort zu verteidigen, wo sie veröffentlicht wurde. Eine solche Garantie impliziert einen Balanceakt zwischen Medienfreiheit und dem Schutz von Persönlichkeitsrechten wie Privatsphäre, Ehre und Ansehen, der jedoch erforderlich ist, „to create a favourable environment for participation in public debate by all the persons concerned, enabling them to express their opinions and ideas without fear“ (Ukrow & Iacino 2016: 29).

Die Ausübung des Rechts auf Gegendarstellung erfordert naturgemäß die Kenntnis des/der Medieninhaber(s), doch geht die EU-Politik in ihrer Definition und Begründung der Verpflichtung zur Offenlegung des Medieneigentums weit darüber hinaus. So fordert der EMFA (Art. 6, Abs. 1) die öffentliche Bekanntgabe präziser und aktueller Informationen über „direct or indirect owner or owners with shareholdings enabling them to exercise influence on the operation and strategic decision making, including direct or indirect ownership by a state or by a public authority or entity“. Diese weitreichenden Transparenzregeln umfassen selbst den jährlichen Gesamtbetrag an Einnahmen aus Werbeaufträgen von staatlichen Stellen und Einrichtungen aus Drittländern. Noch wichtiger ist, dass der EMFA (Erwägungsgrund 32) aus demokratischer Sicht die Transparenz des Medieneigentums als „pre-requisite for forming well-informed opinions and, consequently, for actively participating in a democracy“ bezeichnet und damit Transparenz mit „media accountability vis-à-vis the recipients of media services“ verknüpft. Andererseits wird in der Transparenz ein wirksames Instrument gesehen, um das Risiko einer Beeinträchtigung der redaktionellen Unabhängigkeit zu begrenzen, deren Gewährleistung als weitere Verpflichtung von Mediendiensteansbietern, insbesondere von Nachrichtenmedien, gilt (EMFA, Art. 6, Abs. 3): Nur interne Richtlinien können garantieren, dass redaktionelle Entscheidungen innerhalb einer redaktionellen Linie gemäß ethischen und professionellen Standards frei getroffen und potenzielle Interessenkonflikte, die sich auf die redaktionelle Arbeit auswirken könnten, offengelegt werden.

Indikatoren:

- Verpflichtung zur Beachtung der Grundsätze eines verantwortungsvollen Journalismus (im Falle von Tatsachenmitteilungen: Verpflichtung zur Wahrhaftigkeit und zum Grundsatz der Sorgfaltspflicht), einschließlich des Rechts auf Gegendarstellung
- Transparenz des Medieneigentums und der Einnahmen aus staatlicher Werbung
- Verpflichtende interne Richtlinien zur Gewährleistung der Unabhängigkeit redaktioneller Entscheidungen (Redaktionsstatute)

In EU-Dokumenten und der EU-Rechtsprechung werden die genannten Privilegien und Verpflichtungen mit zwei demokratischen Funktionen der Medien begründet: Informationen und Positionen zu Themen von öffentlichem Interesse zu vermitteln und als „public watchdog“, der die Machthaber kontrolliert, zu fungieren. Carpentier (2011: 67) sieht diese beiden Funktionen als Voraussetzung, demokratische Partizipation *durch* die Medien („participation *through* the media“) zu ermöglichen: Von den Medien wird erwartet, dass sie die Menschen in die Lage versetzen, sich an der öffentlichen Debatte in der gesellschaftlichen Vielfalt von Öffentlichkeiten, vor allem aber in den Prozessen der repräsentativen Demokratie wie Wahlen und Volksabstimmungen zu beteiligen. Innerhalb dieser Funktionen hat sich lediglich eine Tradition des „reaktiven Zugangs“ (nicht eines *aktiven* Zugangs)

zu den Medien wie das Schreiben von Briefen oder E-Mails an die Redaktion entwickelt, die Day (2009: 140) nicht als „meaningful participation“ einstuft. Dennoch betont der EMFA insbesondere die Verpflichtung der Medien zu Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit, die somit als einer der Akteure in einer demokratischen Öffentlichkeit (und nicht als passives Publikum) anerkannt wird. Darin kann ein Indiz für die beschriebene Veränderung im Demokratieverständnis der EU-Politik in Richtung einer Stärkung der partizipatorischen Komponente gesehen werden.

Die Informations- und Kontrollfunktionen der Medien tangieren den Freiheitswert in besonderem Maße, der in der Europäischen Union – im Vergleich zu der in den USA weit verbreiteten absolutistischen Auslegung der Meinungsfreiheit generell – differenzierter interpretiert wird. Die EU-Gesetzgebung befürwortet einen „two-tiered approach“ (Oster 2013: 71), bei dem zwischen Äußerungen, die von öffentlichem Interesse sind, und solchen, die dies nicht sind, unterschieden wird, wobei letztere weniger Schutz genießen, z. B. wenn sie sich auf private und intime Angelegenheiten beziehen oder als illegal oder schädlich für die Öffentlichkeit einzuschätzen sind. Es liegt auf der Hand, dass die Medienfreiheit kein Freibrief für die Verbreitung illegaler Inhalte wie Hassrede und Aufstachelung zu Gewalt sein kann (siehe Kapitel 4.1); die EU-Politik befasst sich jedoch auch mit der Frage, wie mit Inhalten umgegangen werden soll, die als äußerst schädlich für die Bürger und die Gesellschaft insgesamt angesehen werden können (Fathaigh et al., 2021). Das drängendste Problem in diesem Zusammenhang ist der Kampf gegen Desinformation unter Wahrung des Gleichgewichts zwischen den Maßnahmen und, je nach Sachlage, der Meinungs- oder Medienfreiheit. Ähnliches gilt für den Schutz der Privatsphäre, die im Internet viel schwieriger zu schützen ist als offline. McBride (1980: 113) hat bereits vor Jahrzehnten geradezu hellsichtig aus demokratischer Sicht die Gefahren vorausgesagt, die von der „power of modern technology“ ausgehen können, und den Schutz des Einzelnen vor „intrusion into his personal life“ als eines der Grundrechte im Medienbereich benannt.

Indikatoren:

- Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation unter Wahrung der Meinungsfreiheit
- Schutz der Privatsphäre von Nutzer*innen von Online-Plattformen unter Wahrung der Meinungsfreiheit

4.3 Pluralismus

Während Freiheit und Gleichheit zweifellos zu den substanziellen demokratischen Werten der EU gehören, nennt der *Vertrag über die Europäische Union* den (gesellschaftlichen) Pluralismus als einen instrumentellen, standardsetzenden Wert, der zur Stützung dieser substanziellen Werte erforderlich ist. Andererseits fügt die *Charta der Grundrechte* in Art. 11 bemerkenswerterweise den „Medienpluralismus“ als gleichwertigen Wert zur „Medienfreiheit“ hinzu. Beide Zuordnungen haben wichtige Implikationen.

In letzterem Sinne verstehen EU-Dokumente Medienpluralismus in der Regel als *Marktpluralität*, die durch unabhängige Medien gewährleistet werden soll – unter der Annahme, dass der Markt für jedwede Mediendienste und die Tätigkeit der Anbieter ordnungsgemäß funktionieren. Dementsprechend zielt der EMFA (Erwägungsgrund 74) vorrangig auf „Bemühungen für einen besser funktionierenden Binnenmarkt für Mediendienste“, basierend auf der Überzeugung, dass die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Binnenmarktes Schwachstellen in Bezug auf Pluralität und redaktionelle Unabhängigkeit der Medien vermeiden helfen kann. (Diesem nicht unumstrittenen wettbewerbsorientierten Ansatz der Kommission

stehen in seiner Intention zur Stärkung der Marktpluralität nur die „Must-carry“-Regeln im Rundfunkbereich gegenüber, die der EU-Universaldienstrichtlinie unterliegend zwar der kommunikativen Grundversorgung dienen sollen, aber dennoch für die Verbreitung eines pluralen Angebots nicht unwichtig sind.) Bemerkenswert ist, dass die Pluralität eng mit der Unabhängigkeit verbunden ist und „access to a plurality of editorially independent media content“ ausdrücklich als „right of recipients of media services“ (EMFA, Art. 3) anerkannt ist, um im Interesse einer funktionierenden repräsentativen Demokratie informierte Entscheidungen treffen zu können (EMFA, recital 8).

In diesem Sinne lassen sich die beiden wichtigsten Instrumente zur Sicherung von Pluralismus im Sinne von *Medienmarktpluralität* beschreiben als (a) Kontrolle und Minimierung der Auswirkungen der Konzentration (sowohl auf nationalen als auch und im Besonderen auf regionalen und lokalen Medienmärkten) auf ein plurales Angebot unabhängiger Medien, und (b) Schutz redaktioneller Unabhängigkeit vor politischer *und* wirtschaftlicher Einflussnahme, sei es durch Politiker*innen, die einen politischen Vorteil erlangen wollen, oder Aktionär*innen und andere private Parteien, die Anteile an Mediendienstleistern haben, die auf eine Weise handeln könnten, die über das notwendige Gleichgewicht zwischen ihrer eigenen Unternehmensfreiheit und der Meinungsfreiheit hinausgeht, um einen wirtschaftlichen oder sonstigen Vorteil zu erlangen (wie es im Erwägungsgrund 18 heißt). Da diese Einflussnahme zu unscharfen Grenzen zwischen redaktionellen Inhalten und Werbeinhalten führen kann, sieht eine 2024 vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedete Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung vor, dass politische Werbung – wie kommerzielle Kommunikation – leicht als solche erkennbar sein muss.

Indikatoren:

- Bestimmungen im Medien- und Wettbewerbsrecht zur Beschränkung der horizontalen und crossmedialen Eigentumskonzentration auf nationaler und lokaler Ebene
- Verpflichtung zur Verbreitung bestimmter Rundfunkkanäle und -dienste
- (Selbst-)Regulative Maßnahmen, die die redaktionelle Unabhängigkeit vor ungebührlicher Einflussnahme durch politische und wirtschaftliche Kräfte schützen
- Kennzeichnungspflicht für politische und kommerzielle Werbung

Neben dem Verständnis von Medienpluralismus als Marktpluralität lässt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in einigen Fällen erkennen, dass Pluralismus auch als Teil einer Kulturpolitik verstanden werden kann, die die Freiheit der Meinungsäußerung „of the different social, cultural, religious and philosophical components“ einer Region schützt (zit. in Bougerol 2023: 142) – eine Überlegung, die in der EMFA (Erwägungsgrund 8) bis zu einem gewissen Grad aufgegriffen worden ist, indem die Rolle der Medien als „carriers of cultural expression“ und als „essential for cultural and linguistic diversity in the Union“ betont wird. Dieses Verständnis begreift Pluralismus als Voraussetzung oder Faktor für die Ausübung der Meinungsfreiheit (Bougerol 2023: 143) und somit als instrumentellen Wert, und ermöglicht es, eine Brücke zum Konzept des *internen Pluralismus* zu schlagen.

Kurz gesagt, stellt dieses Konzept an die Medien den Anspruch, dafür zu sorgen, dass möglichst viele verschiedene Stimmen in der öffentlichen Debatte gehört werden. Damit sind die Forums- und die Repräsentationsfunktion der Medien angesprochen, nicht zuletzt, weil sich der medienrechtliche Binnenpluralismus sowohl auf die Vielfalt der Positionen als auch auf die Vielfalt der Gesellschaft bezieht. Während die Forumsfunktion die öffentliche Debatte über allgemein als relevant erachtete Probleme und mögliche Lösungen initiieren

und fördern soll, strebt die Repräsentationsfunktion nach der Sichtbarmachung der Pluralität und Diversität der Anliegen, Praktiken und Identitäten der unterschiedlichen sozialen Gruppen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Feldern und unterschiedlichen kulturellen Kontexten. Beide Funktionen implizieren redaktionelle Autonomie – und zwar nicht nur extern definiert als Unabhängigkeit vom Staat und politischen Akteuren, sondern – wie bereits als eine der Aufgaben von Mediendienstanbietern erwähnt (siehe Kapitel 4.2) – intern im Sinne redaktioneller Richtlinien, die ausschließlich auf journalistischen Entscheidungskriterien beruhen und durch eine „gemeinsam geteilte Führungs- und Verantwortungskultur“ getragen werden (Jarren 2024), die innerbetriebliche Transparenz und Mitbestimmung kennt. Dies gilt auch für Medien, die eine bestimmte redaktionelle Linie verfolgen (EMFA, Art. 6, Abs. 3a). Insbesondere die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind in der Regel – als Teil ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags, dessen Erfüllung Unabhängigkeit in einem mehrfachen Sinne erfordert – gesetzlich verpflichtet, ein möglichst breites und möglichst viele soziale Gruppen repräsentierendes Spektrum an Positionen und Interessen zu kommunizieren (European Audiovisual Observatory 2020; Seethaler & Beaufort 2017). Der EMFA (Erwägungsgrund 27) anerkennt nicht nur die essenzielle Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien „in upholding the fundamental right to freedom of expression and information [...] and in promoting the values of democracy, cultural diversity and social cohesion“, sondern weist darauf hin, dass die Erfüllung dieser Rolle internen Pluralismus erfordert: und zwar die Bereitstellung *diverser* Informationen und eines *Forums* der öffentlichen Diskussion. Beides stellt der EMFA in den Kontext eines partizipatorischen Demokratieverständnisses, indem es nicht nur um die Bereitstellung diverser Informationen geht, sondern darum, Menschen in die Lage zu versetzen, vielfältige Informationen zu suchen und zu erhalten („enabling people to seek and receive diverse information“), und „broader democratic participation of citizens“ zu fördern. Unparteilichkeit, redaktionelle und organisatorisch-funktionale Unabhängigkeit sowie angemessene, nachhaltige und zuverlässige finanzielle Mittel können als notwendige Voraussetzungen erachtet werden, um den öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen (EMFA, Art. 5).

Interner Pluralismus wird jedoch in der Regel von Journalist*innen, politischen Repräsentant*innen und Expert*innen vermittelt; es gibt nur wenige Dialog und Diskussion forcierende Formate direkter Publikumsbeteiligung, die von Call-in und Voting bis hin zu Forumssendungen und moderierten Online-Foren reichen und als Ausdruck einer aktiven Repräsentationsfunktion verstanden werden können. Sie können als – in unterschiedlichem Ausmaß – „kontrollierte Beteiligung“ (Day 2009: 126), als Minimalvarianten einer Partizipation *in* den Medien verstanden werden, wobei der Grad der Publikumsbeteiligung maximiert werden könnte, wenn ein Machtgleichgewicht zwischen teilnehmenden Bürger*innen und professionellen Medienschaffenden selbst in einem hierarchisch strukturierten institutionellen Kontext gefunden und realisiert werden würde (Carpentier 2003: 425).

Indikatoren:

- Förderung eines internen Pluralismus unter Einbindung der Nutzer*innen (z. B. Online-Community-Management)
- Verpflichtende interne Richtlinien zur Gewährleistung der Unabhängigkeit redaktioneller Entscheidungen (Redaktionsstatute) (siehe auch Kapitel 4.2)
- Rechtliche Garantien für die redaktionelle und organisatorisch-funktionale Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Medien (einschließlich transparenter und nichtdiskrimi-

nierender Verfahren bei der Ernennung und Entlassung von Leitungspersonen und Mitgliedern des Vorstands)

- Angemessene, nachhaltige und zuverlässige Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien

Der EGMR ist noch einen Schritt weiter gegangen und hat seiner Rechtsprechung seit 2005 fallabhängig ein funktionales Verständnis von Medienfreiheit zugrunde gelegt, indem er zivilgesellschaftlichen Akteuren und „Bürgerjournalist*innen“ journalistische Privilegien eingeräumt hat, wenn sie Angelegenheiten von öffentlichem Interesse vermitteln und dabei bestimmte Verhaltensstandards einhalten (Rowbottom 2018: 30).¹² Dies erweitert prinzipiell den Kreis und die Vielfalt der Akteure in der Medienlandschaft wie auch in einzelnen Medienorganisationen und eröffnet rechtlich gedeckte Möglichkeiten der Partizipation *in* den Medien in einem maximalen Sinn: sowohl als Beteiligung an der Produktion von Medieninhalten als auch an medienorganisatorischen Entscheidungen (Carpentier 2011: 69). Die letztgenannte Beteiligungsform ist medienrechtlich nicht eingeschränkt, setzt aber bestimmte Organisationsstrukturen voraus, die kommerziell kaum finanzierbar und auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Als wichtigste Träger gelten nicht-profitorientierte, von jeder politischen und gesellschaftlichen Macht unabhängige und der (zumeist lokalen) Öffentlichkeit rechenschaftspflichtige Community-Medien („Bürgermedien“). Trotz zahlreicher Anerkennungen ihrer partizipatorisch-demokratischen Funktion in Entschließungen des Europäischen Parlaments (2008), der OSZE (2019) und des Europarats (2021) variieren die Definition ihrer Rolle und ihr rechtlicher Status ebenso wie die staatlichen Förderungsoptionen in den EU-Mitgliedstaaten (Palmer & Seethaler 2025).

Indikatoren:

- Rechtlicher Status von Bürgerjournalist*innen
- Rechtliche Anerkennung und staatliche Förderung von Community Medien

4.4 Gleichheit

Die Medienfreiheit dient der Meinungsfreiheit insofern, als sie nicht nur ein Zensurverbot gewährleistet, sondern idealiter auch eine öffentliche Debatte fördert, an der *alle* die Möglichkeit der Teilnahme haben sollten (Oster 2017: 7). In letzterem Zusammenhang ist auch der Wert der Gleichheit involviert: sowohl im Sinne eines gleichen Zugangs zu den Medien als auch im Sinne gleicher Teilhabechancen. In Medienrecht und -regulierung wird der gleichberechtigte Zugang zu den Medien als Zugang zur Infrastruktur definiert und schließt eine transparente und nichtdiskriminierende Vergabe von Rundfunklizenzen ebenso ein wie die Netzneutralität, d. h. die grundsätzliche Gleichbehandlung von Daten bei der Übertragung im Internet und den diskriminierungsfreien Netzzugang (Spindler 2023).

In der EU-Politik werden gleiche Teilhabemöglichkeiten in der Regel als gleiche Chancen für Mediendienstanbieter verstanden, am Markt teilzunehmen. Unter den Instrumenten, die dazu beitragen können, diese Art von Chancengleichheit zu gewährleisten, verdienen zwei besondere Aufmerksamkeit, da sie auch darauf abzielen, der Öffentlichkeit hilfreiche Informationen zur Verfügung zu stellen. Sie betreffen einerseits die Vergabe

12 Die damit angesprochene Frage des Geltungsbereichs der Medienfreiheit wird umso mehr akut, als sich auf Online-Plattformen neue Formen des Journalismus entwickeln, wie in diesem Heft der Beitrag von Lars Rinsdorf und Hauke Rinsdorf am Beispiel von journalistischen Kreator*innen auf Plattformen zeigt.

von öffentlichen Mitteln, also von staatlichen Subventionen und staatlicher Werbung, die eine wichtige Einnahmequelle für viele Mediendienstanbieter und Anbieter von Online-Plattformen sind, und andererseits Publikumsmesssysteme, die einen direkten Einfluss auf die Vergabe und die Preise von Werbung haben und darum ebenfalls einnahmeseitig zu Buche schlagen (EMFA, Erwägungsgründe 69 und 72). Eine undurchsichtige und voreingenommene Zuweisung öffentlicher Mittel und nicht vergleichbare Methoden der Publikumsmessung können zu Informationsasymmetrien zwischen den Akteuren auf dem Medienmarkt und damit zu potenziellen Marktverzerrungen führen. Die undurchsichtige Vergabe öffentlicher Mittel ist darüber hinaus „a powerful tool to exert influence on the editorial freedom of media service providers, ‚capture‘ media service providers or covertly subsidise such providers to gain unfair political or commercial advantage or favourable coverage“ (EMFA, Erwägungsgrund 72). Aus diesen Gründen ist im Sinne eines funktionierenden Marktes, aber auch im Interesse der Öffentlichkeit, auch in diesen Bereichen Transparenz und Rechenschaftspflicht einzufordern.

Indikatoren:

- Sicherstellung der Netzneutralität
- Nichtdiskriminierende und transparente Vergabe von Rundfunkfrequenzen
- Nichtdiskriminierende, transparente und verhältnismäßige Vergabe staatlicher Subventionen und staatlicher Werbung
- Nichtdiskriminierende, transparente und vergleichbare Publikumsmesssysteme

Gleiche Teilhabechancen werden ebenfalls zumeist im Zusammenhang mit dem Konzept des *internen Pluralismus* in seinen beiden, der Forums- und Repräsentationsfunktion entsprechenden Formen diskutiert (siehe 4.3 Pluralismus), doch ist auch in dieser Hinsicht Gleichheit verstanden als Nichtdiskriminierung von zunehmender rechtlicher Relevanz. So fügt Art. 2 des EU-Vertrags den Werten Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit die „Achtung der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“ hinzu: Wenn eine Minderheit von der Mehrheit dominiert würde, wäre das Grundprinzip der Selbstbestimmung verletzt und die Demokratie selbst würde untergraben (Baume 2012). Das Gleiche gilt auch für jede gesellschaftlich unterrepräsentierte Gruppe, unabhängig von ihrer Größe. Nichtdiskriminierung manifestiert sich – wie der übergeordnete Gleichheitswert – in drei verschiedenen Formen (Klimkiewicz 2003: 159): im Zugang zu den Medien, in der Repräsentation in den Medieninhalten und an der Beteiligung in Redaktionen und Management. Da diese Formen mit den verschiedenen Ausprägungen der Partizipation *durch* und *in* Medien in Verbindung gebracht werden können, stellt die Perspektive der Nicht-Diskriminierung eine Art Nagelprobe für die Realisierung demokratisch-partizipatorischer Ansätze in den Medien dar, die hier in Bezug auf Frauen und Minderheiten geprüft werden sollen.

Indikatoren:

- Gesetzliche Bestimmungen zur Gewährleistung des Zugangs von Minderheiten zu den Medien
- Maßnahmen zur angemessenen Repräsentation von Frauen in Medieninhalten
- Maßnahmen zur angemessenen Repräsentation von Minderheiten in Medieninhalten
- Maßnahmen zur angemessenen Repräsentation von Frauen in Medienproduktion und -management
- Maßnahmen zur angemessenen Repräsentation von Minderheiten in Medienproduktion und -management

Um zu verhindern, dass die unreflektierte Nutzung eines immer komplexeren Medienrepertoires zu einer Bedrohung für die Demokratie wird, muss der gleichberechtigte Zugang zu den Medien mit der Fähigkeit einhergehen, Medieninhalte kritisch und verantwortungsbewusst zu bewerten und zu erstellen. Im Erwägungsgrund 59 der AVMSD (2018) heißt es: „Media literacy should not be limited to learning about tools and technologies but should aim to equip citizens with the critical thinking skills required to exercise judgment, analyze complex realities and recognize the difference between opinion and fact.“ Für Nieminen (2024) sind damit fundamentale „communication rights“ angesprochen, die in Zeiten der digitalen Transformation einer Reformulierung bedürfen, nicht zuletzt angesichts von Desinformation einerseits und dem Einsatz von Algorithmen und künstlicher Intelligenz in einer datenbasierten Umgebung andererseits (Spindler 2023).

Indikator:

- Bereitstellung von Maßnahmen in der formalen, nicht-formalen und informellen Bildung für Menschen jeden Alters zur Förderung von Medienkompetenz (einschließlich der IT-Kenntnisse)

4.5 Rechtsstaatlichkeit

Inglehart und Welzel (2005) argumentieren, dass effektive Demokratie – und nicht bloß rein formale Demokratie – untrennbar mit Rechtsstaatlichkeit verbunden ist: Ein (formal) demokratisches Land, das nicht durch Rechtsstaatlichkeit gekennzeichnet ist, ist nicht im vollen Sinne des Wortes demokratisch. Rechtsstaatlichkeit wird hier nicht als Instrument zur Durchsetzung von Demokratie verstanden, sondern als ihr gleichwertig und komplementär. Durch die strikte Einhaltung des Prinzips der Gewaltenteilung und die Ablehnung absolutistischer Vorstellungen von parlamentarischer Souveränität hat sich der Wert der Rechtsstaatlichkeit von einem Schutzschild gegen Rechtsmissbrauch zu einem Bollwerk gegen willkürliche Macht entwickelt und damit zu einer „theory of legitimate governance, reconciling public authority with individual autonomy and human dignity“ (Allan 2016: 201). Demgemäß wird in der Europäischen Union Rechtsstaatlichkeit nicht bloß als Aufgabe der Justiz, sondern der Politik aller EU-Institutionen und Mitgliedstaaten begriffen (Hillion 2016: 2).

Dazu passt, dass die Europäische Kommission (2020) in ihren jährlichen *Rechtsstaatlichkeitsberichten* Medienpluralismus und Medienfreiheit zu den „areas with a direct bearing on the respect for the rule of law“ zählt. Das „fundamental element“, das in diesem Zusammenhang an erster Stelle genannt wird, ist die Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden. Dies impliziert nicht nur die zentrale Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit für die Legitimation des Staates und der vom ihm eingesetzten Organe, sondern dass dafür die Unabhängigkeit dieser Organe unabdingbar ist. Unter der gerade in diesem Zusammenhang besonders vielschichtigen „Unabhängigkeit“ – Dreyer (2013) bezieht sie auf Status und Macht, die Autonomie der Entscheidungsträger*innen, finanzielle Ressourcen, Expertise, Transparenz und Rechenschaftspflicht – hebt der österreichisch-amerikanische Rechtswissenschaftler Hans Kelsen im Hinblick auf eine demokratische Ordnung insbesondere die letztgenannte Dimension hervor und bringt sie auf den Punkt: das Prinzip der Öffentlichkeit: „Since democracy is concerned with legal security, and thus with lawfulness and accountability in the workings of the government, there is a strong inclination here to control-mechanisms, as a guarantee for the legality required. And the principle of publicity is therefore paramount, as the most effective guarantee“ (Kelsen 1973: 103) – was auf die Bedeutung eines entsprechend ausgestalteten Rechts auf Information verweist. So wie „media

regulators can [...] be a tool to control the media without hampering their independence in a disproportionate way“ (Schulz 2013: 5), liegt auch ihr Potenzial zur Erfüllung dieser Funktion in einer verhältnismäßigen Reduktion ihrer Unabhängigkeit durch Transparenz und Rechenschaftspflicht.

Indikator:

- Unabhängigkeit der Medienbehörde (in Ernennungsverfahren, Unvereinbarkeitsregeln, Entscheidungsfindung und Ressourcenausstattung), begründet in Transparenz und Rechenschaftspflicht ihrer Aktivitäten
- Recht auf Information (siehe auch Kapitel 4.2)

5. Fazit

Die Entwicklung eines wertebasierten Modells zur vergleichenden Analyse nationaler rechtlicher und regulatorischer Rahmenbedingungen dient der Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die nationalen rechtlichen Bestimmungen, regulatorischen Maßnahmen und selbstregulativen Instrumente der Umsetzung der in der Europäischen Union verbindlichen demokratischen Werte dienen und die damit verbundenen, demokratietheoretisch unterschiedlich fundierten gesellschaftlichen Funktionen der Medien unterstützen, sichern oder gefährden. Damit wird ein Ansatz zur Diskussion gestellt, die Medienstrukturforschung über einen (medien)politischen und medienrechtlichen bzw. -regulatorischen Zugang an eine gesellschaftlich höchst relevante Thematik zu binden. Theoretisch führt der Ansatz Erkenntnisse der Werteforschung mit demokratietheoretischen Vorgaben zusammen und überträgt sie auf politische Entwicklungen in der Europäischen Union hinsichtlich Identitätsbildung und Demokratieverständnis.

Die definierten Indikatoren sollten es erlauben, die Implementierung demokratischer Werte in nationales Recht und nationale Regulierung zu prüfen und somit einen – an europäischer Identität und Politik orientierten – Maßstab anzulegen, der einen EU-weiten Vergleich der durch Medienrecht und -regulierung unterstützten (oder gefährdeten) demokratisch relevanten Funktionen der Medien ermöglicht. Ziel des Modells ist daher nicht eine Kritik der rechtlichen Erwägungen und Codierungen, sondern eine theoriegeleitete vergleichende Analyse des Potenzials rechtlicher Bestimmungen und (selbst)regulatorischer Maßnahmen zur Gestaltung von Medienstrukturen.

Die Operationalisierung der Indikatoren ist Teil einer derzeit in Ausarbeitung befindlichen empirischen Untersuchung und erfolgt in Auseinandersetzung mit europäisch bzw. international vergleichenden Projekten (u. a. Euromedia Ownership Monitor, INDIREG, Media for Democracy Monitor, Media Pluralism Monitor, presscouncils.eu, The Global State of Democracy, Varieties of Democracies, World Press Freedom Index). Der quantitative Teil der Untersuchung beruht also – im Unterschied zu den genannten Projekten – ausschließlich auf einer Sekundäranalyse, die eine Vielzahl von Datenpools quellenkritisch auswertet und zusammenführt. Gleichzeitig erfordert ein komparativer Zugang stets eine Reduktion von Komplexität im Operationalisierungsprozess, weshalb in einem zweiten Schritt die quantitative Analyse der verfügbaren Sekundärdaten für die EU-27 mit einer zehn ausgewählte Mitgliedstaaten umfassenden qualitativen Studie kombiniert wird, die auf Literaturreviews und halbstrukturierten Leitfadeninterviews mit Expert*innen und Vertreter*innen von Medienbehörden, Selbstregulierungseinrichtungen und Publikums- bzw. zivilgesellschaftlichen Organisationen beruht.

Offenlegung

Der Beitrag ist im Rahmen des von der Europäischen Union finanzierten Horizon-Europe-Projekts „Mapping Media for Future Democracies (MeDeMAP)“ entstanden (Nr.101094984). Die geäußerten Ansichten und Meinungen sind jedoch ausschließlich die des Autors und spiegeln nicht unbedingt die der Europäischen Union oder der European Research Executive Agency wider. Weder die Europäische Union noch die European Research Executive Agency können für sie verantwortlich gemacht werden.

Quellen

Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. 1950.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2016/C 202/02).

Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 202/01).

Europäische Kommission

(2014). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law /* COM/2014/0158 final

(2020). 2020 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union. COM/2020/580 final.

(2021). Commission recommendation of 16.09.2021 on ensuring the protection, safety and empowerment of journalists and other media professionals in the European Union. C(2021)6650.

(2023). 2023 Rule of law report: The rule of law situation in the European Union. COM/2023/800 final.

Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (2024). Study on putting in practice by Member States of the recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists: Final report. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/205635> [21.04.2025].

(2025). Commission welcomes the integration of the revised code of conduct on countering illegal hate speech online into the Digital Services Act. Press release, January 20, 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_300 [21.04.2025].

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte EGMR

(2024). Key theme: Article 10 Hate speech. <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/hate-speech> [21.04.2025].

Europäisches Parlament

(2008). Resolution of September 25, 2008, on non-profit civic and alternative media in Europe (2008/2011(INI)).

Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs (2020). *Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2020\)655135](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2020)655135) [21.04.2025].

Europäisches Parlament und Europäischer Rat

(2018). Directive (EU) 2018/1808 of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities. [zitiert: AVMSD]

(2019). Directive (EU) 2019/1937 of October 23, 2019, on the protection of persons who report breaches of Union law.

- (2022). Regulation (EU) 2022/2065 of 19 October 2022 on a single market for digital services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act). [zitiert: DSA]
- (2024). Regulation (EU) 2024/900 of 13 March 2024 on the transparency and targeting of political advertising.
- (2024). Regulation (EU) 2024/1083 of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act). [zitiert: EMFA]

Europarat

- (2021). European Ministerial Conferences on mass media policy and Council of Europe conferences of ministers responsible for media and new communication services.
- (2022). Recommendation CM/Rec(2022)11 of the Committee of Ministers to Member States on principles for media and communication governance.

OSZE

- (2019). *The Tallinn guidelines on national minorities and the media in the digital age & explanatory note*. <https://www.osce.org/hcnm/tallinn-guidelines> [21.04.2025].

Literatur

- Allan, T. R. S. (2016). The rule of law. In D. Dyzenhaus & M. Thorburn (Hrsg.), *Philosophical foundations of constitutional law* (S. 201–220). Oxford University Press.
- Baume, S. (2012). *Hans Kelsen and the case for democracy*. ECPR Press.
- Beaufort, M. (2020). *Medien in der Demokratie – Demokratie in den Medien: Ein demokratietheoretisch fundierter Ansatz zur Erforschung der demokratischen Qualität von Medienrepertoires unterschiedlicher Nutzungsklassen, dargelegt am Beispiel einer zeitvergleichenden Analyse des politischen Informationsangebots in den österreichischen Medien*. Dissertation, Universität Hamburg. https://ediss.sub.uni-hamburg.de/bitstream/ediss/8998/1/Dissertation_Beaufort_Publ_f.pdf [21.04.2025].
- Beaufort, M. (2021). Die Demokratie? Die Öffentlichkeit? Die Rolle der Medien? In B. Stark, U. Rußmann & M. Magin (Hrsg.), *Demokratie braucht Medien* (S. 69–89). Springer VS. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-34633-1> [21.04.2025].
- Bennett, W. L., & Segerberg, A. (2012). *The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics*. Cambridge.
- Bougerol, D. (2023). Media and information pluralism through the lens of law. In I. Lyubareva & R. Waldeck (Hrsg.), *Diversity of methodological approaches in social sciences: Example of the analysis of media and online information* (S. 13–176). ISTE.
- Bühlmann, M., Merkel, W., Müller, L., Giebel, H., & Wessels, B. (2012). Demokratiebarometer: Ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 6(1), 115–159. <https://doi.org/10.1007/s12286-012-0129-2>
- Calliess, C., & Hartmann, M. (2024). *Demokratie in der Europäischen Union (EU) – Vom Unionsbürger zur europäischen Öffentlichkeit*. Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 150. Freie Universität Berlin. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4868966>
- Carpentier, N. (2003). BBC's Video Nation as a participatory media practice: Signifying everyday life, cultural diversity and participation in an online community. *International Journal of Cultural Studies*, 6(4): 425–447. <https://doi.org/10.1177/13678779036400>
- Carpentier, N. (2007). Coping with the agoraphobic media professional: A typology of journalistic practices reinforcing democracy and participation. In B. Cammaerts & N. Carpentier (Hrsg.), *Reclaiming the media: Communication rights and democratic media roles* (S. 157–175). Intellect.
- Carpentier, N. (2011). *Media and participation: A site of ideological-democratic struggle*. Intellect.
- Carpentier, N., & Wimmer, J. (2025). *Democracy and media in Europe: A discursive-material approach*. Routledge.
- Carrera, S., Guild, E., Monnet, J., & Hernanz, N. (2013). *The triangular relationship between fundamental rights, democracy and rule of law in the EU – Towards an EU Copenhagen Mechanism*. Study for

- the European Parliament, PE 493.031. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493031/IPOL-LIBE_ET\(2013\)493031_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493031/IPOL-LIBE_ET(2013)493031_EN.pdf) [23.04.2025].
- Claes, M. (2023). Safeguarding the European Union's values beyond the rule of law. In Swedish Institute for European Policy Studies (Hrsg.), *The rule of law in the EU: Crisis and solutions* (S. 66–71). SIEPS. https://sieps.se/media/uldlaoib/2023_top_digital.pdf [22.04.2025].
- Day, R. (2009). *Community radio in Ireland: Participation and multiflows of communication*. Hampton Press.
- Donders, K. (2021). *Public service media in Europe: Law, theory and practice*. Routledge.
- Dror, Y. (1957). Values and the law. *The Antioch Review*, 17(4), 440–454. <https://www.jstor.org/stable/4610000> [21.04.2025].
- Dreyer, S. (2013). Locating a regulator in the governance structure: A theoretical framework for the operationalization of independence. In W. Schulz, P. Valcke & K. Irion (Eds.), *The independence of the media and its regulatory agencies: Shedding new light on formal and actual independence against the national context* (S. 111–138). Intellect.
- Dupré, C. (2015). *The age of dignity: Human rights and constitutionalism*. Bloomsbury.
- European Audiovisual Observatory (2020). *Media pluralism and competition issues*. IRIS Special 2020-1. <https://rm.coe.int/iris-special-1-2020en-media-pluralism-and-competition-issues/1680a08455> [21.04.2025].
- EVS (2022). *European Values Study 2017: Integrated dataset*. GESIS, Köln. ZA7500 Datenfile Version 5.0.0, <https://doi.org/10.4232/1.13897>.
- Fathaigh, R. Ó., Helberger, N., & Appelma, N. (2021). The perils of legally defining disinformation. *Internet Policy Review*, 10(4). <https://doi.org/10.14763/2021.4.1584>
- Faulstich, W. (1995). *Grundwissen Medien* (2., verb. Aufl.). Fink.
- Foret, F., & Calligaro, O. (2018). Analysing European values: an introduction. In F. Foret & O. Calligaro (Hrsg.), *European values: challenges and opportunities for EU governance* (S. 1–20). Routledge.
- Franzius, C. (2010). *Europäisches Verfassungsrechtsdenken*. Mohr-Siebeck.
- Grimm, D. (2021). Freedom of speech and human dignity. In A. Stone & F. Schauer (Hrsg.), *The Oxford handbook of freedom of speech* (S. 106–117). Oxford University Press
- Hechter, M., Nadel, L., & Michod, R. E. (Hrsg.) (1993). *The origin of values*. Aldine de Gruyter.
- Heinich, N. (2017). *Des valeurs: Une approche sociologique*. Gallimard.
- Heinich, N. (2020). Ten proposals on values. *Cultural Sociology*, 14(3), 213–232. <https://doi-org.uaccess.univie.ac.at/10.1177/1749975520922173>
- Held, D. (2006). *Models of democracy* (3. Aufl.). Polity.
- Hillion, C. (2016). Overseeing the rule of law in the EU: Legal mandate and means. In C. Closa & D. Kochenov (Hrsg.), *Reinforcing the rule of law oversight in the European Union* (S. 59–81). Cambridge University Press.
- House, E. R., & Howe, K. R. (1999). *Values in evaluation and social research*. Sage.
- Inglehart, R., & Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge University Press.
- Jakab, A., & Kochenov, D. (Eds.) (2017). *The enforcement of EU law and values: Ensuring Member States' compliance*. Oxford University Press.
- Jarren, O. (2024). Für das eine öffentliche gemeinwohlorientierte Medienhaus. *bruchstuecke: Blog für konstruktive Radikalität*. <https://bruchstuecke.info/2024/01/27/fuer-das-eine-oeffentliche-gemeinwohlorientierte-medienhaus/> [21.04.2025].
- Jarren, O., Künzler, M., & Puppis, M. (2019). Medienstrukturen als zentrales Forschungsfeld der Kommunikationswissenschaft: Zu Leyla Dogrues Beitrag „Medienstrukturen quo vadis?“. *Publizistik*, 64, 417–426. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11616-019-00517-y> [21.04.2025].
- Kelbel, C., Marx, A., & Navarro, J. (2021). Editorial: Access or excess? Redefining the boundaries of transparency in the EU's decision-making. *Politics and Governance*, 9(1), 221–225. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i1.4291>
- Kelsen, H. (1973). *Essays in legal and moral philosophy*. D. Reidel Publishing.
- Klimkiewicz, B. (2003). Media policy for ethnic and national minorities in Poland, the Czech Republic and Slovakia. In M. Sükösd & P. Bajomi-Lázár (Hrsg.), *Reinventing media: Media policy reform in East-Central Europe* (S. 155–184). Central European University Press.

- Kozioł, H., Seethaler, J., & Thiede, T. (Eds.) (2010). *Medienpolitik und Recht: Media Governance, Wahrhaftigkeitspflicht und sachgerechte Haftung*. Jan Sramek Verlag.
- Lucarelli, S., & Manners, I. (2007). *Values and principles in European Union foreign policy*. Routledge.
- Manners, I. (2008). The normative ethics of the European Union. *International Affairs*, 84(1), 45–60. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00688.x>
- McBride, S. (1980). *Many voices, one world: Communication and society today and tomorrow*. Kogan Page/Unipub/UNESCO.
- Nieminen, H. (2024). Why we need epistemic rights. In M. A. Horowitz, H. Nieminen, K. Lehtisaari & A. D'Arma (Eds.), *Epistemic rights in the era of digital disruption* (S. 11–28). Palgrave Macmillan.
- Oster, J. (2013). Theory and doctrine of 'media freedom' as a legal concept. *Journal of Media Law*, 5(1), 57–78. <https://doi.org/10.5235/17577632.5.1.57>
- Oster, J. (2017). *European and international media law*. Cambridge University Press.
- Palmer, M., & Seethaler, J. (2025). Evolution of space and geography in media pluralism: A typology of community media in the European Union. In E. Brogi, I. Nenadić & P. L. Parcu (Hrsg.), *Media pluralism in the digital era: Legal, economic, social, and political lessons learned from Europe* (S. 149–164). Routledge.
- Pfetsch, B., & Bennett, W. L. (2018). Rethinking political communication in a time of disrupted public spheres. *Journal of Communication*, 68, 243–253. <https://doi.org/10.1093/joc/jqx017>
- Psychogiopoulou, E. (2024). The fight against digital hate speech: Disentangling the EU's regulatory approach and hurdles. *German Law Journal*, 25(7), 1182–1196. <https://doi.org/10.1017/glj.2024.26>
- Rokeach, Milton (1979). *Understanding human values: Individual and social*. The Free Press.
- Rosas, A. (2023). Democracy and human rights: Some conceptual observations. In Swedish Institute for European Policy Studies (Hrsg.), *The rule of law in the EU: Crisis and solutions* (S. 79–83). SIEPS. https://sieps.se/media/uldaobl/2023_lop_digital.pdf [23.04.2025]
- Rostbøll, C. F. (2015). The non-instrumental value of democracy: The freedom argument. *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory*, 22(2), 267–278. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12159>
- Rowbottom, J. (2018). *Media law*. Hart.
- Schmidt, V. (2010). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Output, input and throughput. *Political Studies*, 61(1), 2–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Scheppele, K. L., Kochenov, D. V., & Grabowska-Moroz, B. (2021). EU values are law, after all: Enforcing EU values through systemic infringement actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, 39, 3–121. <https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012>
- Schulz, W. (2013). Approaches to independence. In W. Schulz, P. Valcke & K. Irion (Eds.), *The independence of the media and its regulatory agencies: Shedding new light on formal and actual independence against the national context* (S. 3–12). Intellect.
- Seethaler, J., & Beaufort, M. (2017). Community media and broadcast journalism in Austria: Legal and funding provisions as indicators for the perception of the medias' societal roles. *The Radio Journal: International Studies in Broadcast & Audio Media*, 15, 173–194. https://doi.org/10.1386/rjao.15.2.173_1
- Sobol, I. (2024). Glorification of terrorist violence at the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*, 24(3), 1–28. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngae017>
- Spindler, G. (2023). EU Internet policy in the 2020s. In A. Savin & J. Trzaskowski (Hrsg.), *Research handbook on EU Internet law* (S. 2–45). Edward Elgar Publishing.
- Timmer, A., Majtényi, B., Häusler, K., & Salát, O. (2014). *EU Human rights, democracy and rule of law: from concepts to practice*. Large-Scale FP7 Collaborative Project GA No. 320000 Fostering Human Rights among European Policies, Deliverable 3.2. <https://repository.gchumanrights.org/items/c309f3fa-6f9d-4d51-8369-fc4408ed95be> [23.04.2025]
- Ukrow, J., & Jacino, G. (2016). *Comparative study on investigative journalism*. Saarbrücker Verlag für Rechtswissenschaften.
- Van Deth, J. W., & Scarbrough, E. (1998). The concept of values. In J. W. Van Deth & E. Scarbrough (Hrsg.), *The impact of values* (S. 21–47). Oxford University Press.
- Voltmer, K., & Rawnsley, G. (2019). The media. In C. W. Haerpfer, P. Bernhagen, C. Welzel & R. Inglehart (Hrsg.), *Democratization* (2. Aufl., S. 239–252). Oxford University Press.

- Weatherill, S. (2016) *Law and values in the European Union*. Oxford University Press.
- Williams, A. (2010). *The ethos of Europe: Values, law and justice in the EU*. Cambridge University Press.
- Wouters, J. (2020a). From an economic community to a union of values: The emergence of the EU's commitment to human rights. In J. Wouters, M. Nowak, A.-L. Chané & N. Hachez (Hrsg.), *The European Union and human rights: Law and policy* (S. 11–38). Oxford University Press.
- Wouters, J. (2020b). The EU's engagement with its Member States on human rights. In J. Wouters, M. Nowak, A.-L. Chané & N. Hachez (Hrsg.), *The European Union and human rights: Law and policy* (S. 137–170). Oxford University Press.



© Josef Seethaler