

Sicherheit von Journalisten und Korruptionsbekämpfung in der EU ¹

ABRISS

Journalismus und Journalisten sehen sich einer wachsenden Zahl von Bedrohungen ausgesetzt, darunter Gewalt und Belästigung, der Missbrauch von Verleumdungsgesetzen und anderen Vorschriften gegen sie sowie Maßnahmen zur Einschränkung der Informations- und Meinungsfreiheit, die als Reaktion auf die COVID-19-Krise verabschiedet wurden. Staaten müssen für ein sicheres und günstiges Umfeld sorgen, in dem Journalisten ihre öffentliche Kontrollfunktion ausüben können. In dieser von der Fachabteilung für Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments auf Ersuchen des LIBE-Ausschlusses in Auftrag gegebenen Studie werden die abschreckenden Auswirkungen von Verbrechen und Drohungen gegen Journalisten untersucht und verschiedene regulatorische und andere Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Phänomene ergründet.

Die laufenden Überwachungsverfahren zeigen, dass die seit langem bestehenden Bedrohungen für die Sicherheit von Journalisten nach wie vor bestehen. Dazu gehören Drohungen und Gewalttaten gegen Journalisten, Straffreiheit für Verbrechen gegen Journalisten und die schikanöse Anwendung von Gerichtsverfahren gegen sie, insbesondere auf der Grundlage von Verleumdungsgesetzen. Darüber hinaus kommen weitere Bedrohungen auf bzw. erlangen allmählich mehr Bedeutung als in der Vergangenheit, etwa geschlechtsspezifische Bedrohungen, insbesondere im Internet, strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung, sogenannte SLAPP-Klagen („strategic lawsuits against public participation“), Einschränkungen der Medienfreiheit und des Zugangs zu Informationen im Zusammenhang mit COVID-19-Maßnahmen. Angesichts der Dringlichkeit dieser Bedrohungen für den Journalismus, Journalisten und andere Akteure müssen in aktuellen und zukünftigen Gesetzgebungs- und Politikgestaltungsinitiativen sowie in Finanzierungsprogrammen auf nationaler und europäischer Ebene ausdrückliche Prioritäten gesetzt werden.

Da gegen derart viele Bedrohungen vorgegangen werden muss, kann es äußerst schwierig sein, bestimmten Bedrohungen Vorrang vor anderen einzuräumen und die begrenzten Ressourcen in spezifische Aktionsbereiche zu leiten. Daher kann es sinnvoll sein, zunächst einen Schritt zurück zu gehen und dann einen systematischeren Ansatz zu verfolgen. Gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention haben Staaten eine positive Verpflichtung, für ein sicheres und günstiges Umfeld zu sorgen, in dem sich jeder Einzelne ohne Angst an der öffentlichen Debatte beteiligen kann.

¹ Die vollständige Studie ist unter folgendem Link auf Englisch abrufbar:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655187/IPOL_STU\(2020\)655187_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/655187/IPOL_STU(2020)655187_EN.pdf)



Ein systematischer Ansatz schafft außerdem Raum, um die verschiedenen, miteinander im Zusammenhang stehenden Dimensionen der Sicherheit von Journalisten anzugehen. Das betrifft Fragen der Sicherheit und des Schutzes, den Medienpluralismus und die Transparenz bei den Eigentumsverhältnissen im Medienbereich sowie die umfassenderen Bedingungen, die notwendig sind, damit sich Qualitätsjournalismus entfalten kann, auch im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen und Unterstützungsmaßnahmen angesichts der massiven Einnahmenverluste. Dieser breitere Blickwinkel ist notwendig, um das Zusammenspiel der verschiedenen Arten von Bedrohungen zu ergründen und zu ermitteln, wie sich ihre kombinierten Auswirkungen noch verstärken können.

In der Studie werden die auf europäischer Ebene (EU, Europarat und OSZE) bestehenden Systeme zum Schutz von Journalisten sowie eine repräsentative Auswahl nationaler Schutzsysteme untersucht. In einigen Mitgliedstaaten der EU ist eine Reihe positiver und vielversprechender Verfahren zu verzeichnen. In Dänemark und Schweden herrscht eine etablierte Kultur der politischen und gesellschaftlichen Wertschätzung von unabhängigen Medien und unabhängigem Journalismus, in denen autonome Systeme journalistischer Ethik eine wichtige Rolle spielen. Gleiches gilt für die Niederlande, die außerdem über ein fortschrittliches Modell der Zusammenarbeit zwischen einer Reihe von Schlüsselakteuren (Journalisten, Redakteure, Polizei, Staatsanwälte und Regierung) verfügen, die sich mit Fragen der Sicherheit von Journalisten befassen.

Allerdings können in der gesamten Europäischen Union auch einige problematische Praktiken ausgemacht werden, wie z. B. die Bedrohung des Medienpluralismus und der Medienfreiheit in Ungarn und Polen, eine hohe Inzidenz von SLAPP-Klagen z. B. in Malta (wo es auch Bedenken hinsichtlich der Straffreiheit und der Lage der Rechtsstaatlichkeit gibt), Italien und Spanien (wo der fehlende gesetzliche Schutz von Hinweisgebern weiterhin Anlass zur Sorge gibt), der Umstand, dass Politiker verstärkt auf Verleumdungsgesetze zurückgreifen, um eine kritische Berichterstattung zu unterdrücken, wie z. B. in der Slowakei (wo die Diskreditierung von Journalisten, u. a. durch Verleumdungskampagnen, ebenfalls ein Problem darstellt).

Ein weiteres Problem, das behandelt wird, ist die Frage, wie Rechtsvorschriften und Gerichtsverfahren genutzt werden können, um unabhängige und kritische Stimmen in der öffentlichen Debatte zum Schweigen zu bringen. Ein Beispiel sind Verleumdungsgesetze. Nationale Verleumdungsgesetze weisen mitunter Schlupflöcher auf, etwa in Form vager Definitionen, fehlender angemessener Verteidigungsmittel und eines fehlenden Systems von Kontrollen und Gegenkontrollen zur Gewährleistung des Grundsatzes der Waffengleichheit zwischen Klägern und Angeklagten. Es ist äußerst problematisch, wenn diese legislativen und verfahrenstechnischen Mängel missbraucht werden, um die Meinungsfreiheit einzuschränken. Weitere missbrauchsanfällige Arten von Gesetzen sind solche in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, nationale Sicherheit und Bekämpfung von Hetze. Ebenfalls behandelt werden die wachsenden Bedenken von Organisationen der Zivilgesellschaft hinsichtlich der abschreckenden Wirkung von SLAPP-Klagen auf die Meinungsfreiheit sowie die immer lauter werdenden Rufe nach einer Reform der EU-Rechtsvorschriften zum Umgang mit Verleumdung und nach einer neuen EU-Richtlinie gegen SLAPP-Klagen.

In der Studie werden auch die Art und der Anwendungsbereich der europäischen Regulierungsstandards und -strategien in Bezug auf die hochkomplexen Themen Medienpluralismus und Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich näher erläutert. Die nationalen Regulierungs- und Politikansätze zu diesen Themen stützen sich auf europäische Normen, und einige der jüngsten Normen verfügen über einen erheblichen Informationswert. Die nationalen Ansätze sind tendenziell sehr unterschiedlich, was eine einheitliche Umsetzung der europäischen Normen erschwert.

Die COVID-19-Pandemie und die anschließenden staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Virus haben sich äußerst negativ auf die freie Meinungsäußerung und die Presse- und Medienfreiheit ausgewirkt. In der Studie wird untersucht, in welchem Ausmaß und inwiefern genau die ergriffenen Maßnahmen – in einigen Fällen in Form von Sofortmaßnahmen – zu Eingriffen und/oder Verletzungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung geführt haben. Ferner werden Gegeninitiativen von Organisation der Zivilgesellschaft sowie „bewährte Verfahren“ im Bereich des Journalismus und finanzielle und unterstützende Maßnahmen untersucht, die darauf abzielen, bedrohten Medien und Journalisten dringend benötigte Hilfe angedeihen zu lassen.

Die wichtigsten Empfehlungen der Studie beruhen darauf, dass es ständiger Wachsamkeit bedarf, damit der Journalismus wirksam geschützt werden kann und für die Sicherheit von Journalisten und anderen Akteuren, die zur öffentlichen Debatte beitragen, gesorgt werden kann, wobei das Aufkommen neuer Bedrohungen und die sich verschärfenden Auswirkungen kombinierter Bedrohungen gebührend zu berücksichtigen sind. Höchste Priorität sollte dabei dem Vorgehen gegen Straflosigkeit bei Tötungen oder anderen sehr schweren Verbrechen gegen Journalisten eingeräumt werden, damit alle Täter – einschließlich der Strippenzieher der Tötungen und Verbrechen – vor Gericht gestellt werden.

Außerdem wird den EU-Mitgliedstaaten empfohlen, die Empfehlung CM/Rec(2016)4 des Ministerkomitees des Europarates zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren vollständig und wirksam umzusetzen und insbesondere ihre nationalen Rechtsvorschriften, Strategien und Vorgehensweisen zu überprüfen und erforderlichenfalls zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass sie mit den im Rahmen der europäischen Menschenrechtsbestimmungen entwickelten Normen im Einklang stehen. Ebenso wird empfohlen, dass die EU-Mitgliedstaaten die Empfehlung CM/Rec(2018)1 des Ministerkomitees des Europarates zu Medienpluralismus und Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich umsetzen.

In der Studie wird ein inklusiver Prozess legislativer Reformen auf der Ebene der EU empfohlen, um das wachsende Problem von SLAPP-Klagen anzugehen. Dazu sollte ein umfassendes Legislativpaket gehören, das eine angemessene Änderung der Brüssel-I-Verordnung (Neufassung) und der Rom-II-Verordnung sowie die Ausarbeitung einer speziell gegen SLAPP-Klagen gerichteten EU-Richtlinie umfasst. Jede legislative Reform sollte wirksame Garantien für die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Rechtsprechung entwickelten Normen in den Bereichen Recht auf freie Meinungsäußerung und Verleumdung umfassen.

Im Zuge der COVID-19-Krise wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die den Zugang zu Informationen und die Medienfreiheit bedrohen. Dadurch wird hervorgehoben, dass es eines soliden Schutzes von Journalisten, Medien und anderen Akteuren bedarf, damit sie ihre öffentliche Kontrollfunktion ausüben und einen hochwertigen, unabhängigen und kritischen Journalismus sicherstellen können. Ein solcher Schutz erfordert notwendigerweise eine nachhaltige Finanzierung auf nationaler und europäischer Ebene, insbesondere angesichts der finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Krise auf die bereits prekären Bereiche des Journalismus, der Medien und der Kultur.

Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz: Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung zu nicht-kommerziellen Zwecken mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird. © Europäische Union, 2020.

Externe Autoren:

Prof. Dr. Tarlach McGonagle (Projektleiter), Hochschuldozent und Wissenschaftler, Institut für Informationsrecht (IViR), Amsterdam Law School, Universität Amsterdam, Niederlande
Dr. Ronan Ó Fathaigh, Hochschuldozent, IViR
Gionata Bouché, LL.M.-Forschungsstudierende, IViR
Melinda Rucz, LL.M.-Forschungsstudierende, IViR
Sarah Stapel, LL.M.-Forschungsstudierende, IViR
Michelle Seel, LL.M.-Studierende und Forschungspraktikantin, IViR
Anne van der Sangen, LL.M.-Studierende und Forschungspraktikantin, IViR

Für Forschung zuständige Verwaltungsrätin: Ina SOKOLSKA Editionsassistenz: Fabienne VAN DER ELST

Kontaktanschrift: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses

PE 655.187
IP/C/LIBE/2020-12

Druck	ISBN 978-92-846-6988-2	doi:10.2861/912876	QA-01-20-487-DE-C
PDF	ISBN 978-92-846-6994-3	doi:10.2861/30712	QA-01-20-487-DE-N