

Reinhard C. Heinisch

Der demokratische Marktplatz der Meinungen: Ideal und Realität im digitalen Zeitalter

- I. Massenparteien und Massenmedien
- II. Die Mediatisierung der Politik
- III. Die Kampagnisierung der Politik
- IV. Digitale Medien, digitale Politik
- V. Schlussfolgerung

I. Massenparteien und Massenmedien

Wir erleben in den westlichen Demokratien gerade den Niedergang der klassischen großen Massenparteien und infolgedessen der Parteiendemokratien, wenn wir etwa Kriterien wie Mitgliederschwund, Organisationsdichte, Wählerverlust, Alterung der WählerInnen und Integrationskraft in Betracht ziehen.¹⁾ Dies ist nicht nur ein österreichisches Phänomen, sondern beinahe überall stehen wir an der Schwelle einer Post-Parteiendemokratie, deren Konturen sich bereits abzeichnen, aber deren genaue Ausformung sich noch vor dem Betrachter verbirgt.

Natürlich wird es noch weiterhin wahlwerbende Gruppen geben, doch wie überall entsprechen Neuschöpfungen, wie beispielsweise in Österreich die Neos, das Team Stronach, die Piraten und selbst das Liberale Forum und die Grünen nicht jenen flächendeckend, dicht organisierten Massenparteien mit differenzierterem Funktionsapparat, einer entsprechenden Mitgliederstärke samt Vorfeldorganisationen, internen Kaderschmieden und Parteiinstitutionen. Die Großparteien agierten wie Staaten im Staat, vermochten jeden Aspekt von Staat und Gesellschaft zu berühren und standen im Zentrum der Demokratie, wie wir sie kennen. Das weitere Verhältnis zwischen Medien und Demokratie genau zu analysieren gestaltet sich schwierig, da wir quasi mit zwei Unbekannten konfrontiert sind: Mit einer Demokratie ohne Parteien im landläufigen Sinn und einer fundamental neuen Medienlandschaft. Sowohl die Massenparteien als auch die modernen Massenmedien sind Folgen des Industriezeitalters und machten erst die funk-

¹⁾ Van Biezen/Mair/Poguntke, Going, going, ... gone? The decline of party membership in contemporary Europe, European Journal of Political Research 51 (1) (2012) 24–56.

tionierende moderne Demokratie möglich. Die Medien wurden zu Marktplätzen der Meinungen und die Parteien artikulierten, bündelten und tauschten Wählerinteressen aus.

Die Parteien schufen aus diffusen und individuell leicht unterschiedlichen Interessen und Präferenzen konkrete Politikpakete und Gesetzesinitiativen, über die mit dem politischen Gegner verhandelt und durch das Abtauschen von Präferenzen konkrete Lösungen erzielt werden konnten. Der politische Fortschritt wurde somit spürbar und trug zur Legitimität des Systems bei.

In der Blütezeit der Parteidemokratie waren die Parteien weniger die gewählten Vertreter im Sinne von Beaufragten bestimmter gesellschaftlicher Interessen, sondern sie repräsentierten ganze Milieus. Die Politiker kamen aus der Bevölkerung, die sie repräsentierten. Ihre Sprache und Vorstellungswelt entsprachen jener ihrer Wähler, die wiederum in geografisch kompakten Einheiten, im Gemeindebau oder im Dorf lebten, wo sie für die lokale Partei leicht zu erreichen waren. Das stiftete Vertrauen zwischen Politikern und Wählern. Durch die Organisationsdichte vom Sportverein bis zum Sängerbund, vom Trachtenverein bis zur katholischen Jungschar waren die Parteien mit ihren Wählern auf permanenter Tuchfühlung. Die Organisationsdichte sorgte für einen ständigen Informationsaustausch zwischen Parteispitze und Basis. Es bestand nur in geringem Maße eine Notwendigkeit, Politiker und deren Politik via Medien vermitteln zu müssen. Die im Vordergrund stehenden ökonomischen Themen in der Auseinandersetzung zwischen Kapital und Arbeit deckten andere Spaltungsebenen zu und waren zugleich für alle konkret erfahrbar, leicht fasslich und in klare Positionen übersetzbare: zB Arbeitsplätze, Arbeitszeit, Urlaub, Steuern, Krankenversicherung.

Daher spielten die Medien in jener Zeit in den Parteidemokratien für die Parteien selbst eine untergeordnete Rolle – die Parteien konnten an den Medien vorbei mobilisieren, hatten eigene Informationskanäle und Organe, nicht nur Parteizeitungen, sondern auch eine breite Palette an Vereinigungen und Veranstaltungen, die diesen Austausch ermöglichten. Die Parteien schufen sozusagen parallele Marktplätze der Meinungen, die sie jeweils beeinflussen konnten. Daneben entstand jedoch eine von den Medien dominierte Öffentlichkeit, anders gesagt, ein großer Marktplatz der Demokratie, der jedoch vor allem den gesellschaftlichen Eliten und Intellektuellen vorbehalten war und welcher mit den von den Parteien dominierten Welten in einer Art Wechselwirkung stand.²⁾

Erst das Aufkommen des Fernsehens sollte dies ändern. Es wurde rasch zur Konkurrenz für parteipolitisch organisierte soziale Veranstaltungen, denn in seiner Beliebtheit als Medium hatten die Parteien nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen. Das Fernsehen bewirkte eine neue Art von Öffentlichkeit, da es als Medium im Gegensatz zu Zeitung und auch Radio Ereignisse für eine gesamte Bevölkerung unmittelbar, gleichzeitig und gemeinsam erfahrbar mache. Durch die Macht der bewegten Bilder entzog es sich auch stark einer textlichen politischen Logik, die in Form von Slogans, Programmen oder nichtbewegter visueller Sujets in Gestalt des klassischen Propaganda-Plakates zum Ausdruck kam.

²⁾ Steinmaurer, Konzentriert und verflochten. Österreichs Mediensystem im Überblick (2002).

Mit dem Entstehen der modernen Mittelstandsgesellschaft änderte sich das Verhältnis von Parteien und Medien. Dies wurde in Österreich von der SPÖ zuerst erkannt. Man konnte über das Fernsehen bisher nicht an die Partei gebundene Schichten erreichen – vor allem die neuen Mittelschichten und die neue Gruppe der Wechselwähler, die aus den klassischen Milieus abgewandert waren und tendenziell dem politischen Gegner zuneigten.³⁾

Bruno Kreisky wurde zum ersten Fernsehkanzler der Republik. Nur war es immer noch die Politik, die die Regeln vorgab und die Medien zum eigenen Nutzen zu instrumentalisieren suchte. Kreisky gab und nahm, baute unbekannte Journalisten auf, umgarnte andere oder bedrohte wieder andere mit Liebesentzug.

II. Die Mediatisierung der Politik

Nach Kreisky in den 80er Jahren drehte sich das Verhältnis zwischen Medien und Politik zunehmend um. Es waren die Medien, die die Regeln vorgaben. Die Mediatisierung der Politik war zwangsläufig eine Folge gesellschaftlichen und parteipolitischen Wandels, wobei Politik und Politiker immer mehr den Bürgern „vermittelt“ werden mussten. Fernsehbilder schufen Kandidaturen oder vernichteten sie. Denken wir etwa an das Bild von Alois Mock, der am Wahlabend 1986 als gebrochener und katatonisch wirkender Verlierer neben dem Strahlemann Vranitzky stand, obwohl die Volkspartei damals nur 1.8% hinter der SPÖ und noch deutlich über 40% lag und somit aus heutiger Sicht ein Traumergebnis erzielt hatte. Mock sollte sich nie wieder von diesem Image erholen.

Daher versuchten die Parteien den Regeln der Medien folgend, Quereinsteiger und medial präsentable Politiker zu rekrutieren, wie Helmut Zilk, Franz Vranitzky oder Viktor Klima – also Menschen, die in früheren Zeiten nie diese Position in ihrer Partei erreicht hätten und von den klassischen Kernwählern der Parteien nie als Vertreter ihres Milieus empfunden worden wären. Es waren alles Politiker, die sich medial zu vermitteln verstanden und bestimmte medial vordefinierte Rollen einnahmen: Zilk der Anwalt der kleinen Leute, Vranitzky der souveräne Saubermann in einer damals skandalgeplagten SPÖ, Klima der kompetente Manager und Macher in einer Zeit ökonomischen Umbruchs. Auch andere bedienten sich diverser, vom Fernsehen vorgegebener Rollenspiele – wie etwa Jörg Haider als Rebell gegen die Proporzdemokratie, der früh verstand, dass das Spiel mit kalkulierter Entrüstung und das permanente Verletzen bestimmter Tabus vor allem Unterhaltungsbedürfnisse befriedigte. Dem Marktplatz der Meinungen wurde zunehmend die Logik medialer Vermarktung übergestülpt und am erfolgreichsten waren jene Politiker, die dies beherrschten.⁴⁾

Triebfeder dieser Entwicklung, die Politik vermarkten zu müssen, war auch die Abnahme der Organisationskraft der Parteien, die ihre Wähler nicht mehr

³⁾ Heinisch, Populism, Proporz and Pariah – Austria Turns Right: Austrian Political Change, Its Causes and Repercussions (2002).

⁴⁾ Für eine detaillierte Übersicht siehe Filzmaier/Karmasin/Klepp (Hrsg), Politik und Medien – Medien und Politik (2006).

direkt erreichen konnten und auf die Medien angewiesen waren. Neue komplexe politische Themen machten Wählerinteressen diffuser und ein abnehmender Gestaltungsspielraum verstärkte die Tendenz von Parteien, sich mehr um die politische Symbolik und das Vermarkten von Personen zu kümmern als um Programmdiskussionen.

Die Notwendigkeit der Vermittlung von politischen Führern, die nicht mehr aus dem Milieu der Wähler kamen, bestand zunächst bei Wahlkämpfen, woraufhin eine Professionalisierung der Kampagnen folgte. Aus dem Wettbewerb der Programme wurde ein Wettstreit der Kampagnen und der Wahlkampfteams, wobei Präsentation, Kandidatenperformanz und Strategie zu zentralen Kriterien wurden, die über Sieg oder Niederlage entschieden. In Österreich fällt diese Zeit in die späteren 70er und 80er Jahre. Unter Karl Blecha wird in der SPÖ der Tracking Poll eingeführt. Die ersten US-Wahlkampfberater werden konsultiert und die Kampagnen zunehmend aus den Parteizentralen an professionelle PR-Büros und Werbefirmen ausgelagert.

III. Die Kampagnisierung der Politik

In weiterer Folge erlebten wir die „Kampagnisierung“ der Politik selbst, also den Triumph der Campaign-Centered-Politics. Für die Politik als permanente Wahlkampagne gelten wiederum eigene Regeln, vor allem die Notwendigkeit, politische Abläufe zu inszenieren.⁵⁾ Sachverhalte, Probleme und deren Lösungen werden von professionellen Kampagnenexperten analysiert, gefiltert, auf ihre Tauglichkeit für die politische Auseinandersetzung abgeklopft und vor allem unter dem Gesichtspunkt des Professional Message Development bewertet. Gleichzeitig gewinnt der Input von kampagnen-relevanten Kleingruppen, wie speziellen Klientelvertretern, Lobbyisten und Spendern, an Bedeutung. Die Bevölkerung wiederum wird von der Kampagne nicht als Bürger, sondern in Form von mehr oder weniger relevanten demografischen Zielgruppen wahrgenommen – in den USA werden Landstriche bestimmten demografischen Bevölkerungskategorien, wie „money & brains“ oder „public assistance“ und dergleichen, zugeordnet. In der Wahlkampagne von Bill Clinton 1992 machte erstmals die Zielgruppe der „Soccer Moms“ von sich hören.

Nach der Logik der Politik als inszenierte Kampagne müssen die Medien permanent mit Material bedient werden, schon allein um dem politischen Gegner die Luft zur eigenen Inszenierung zu nehmen. Das mediale Biest will ständig gefüttert werden, wie man in den USA sagt. Es gibt dort und jetzt auch in Deutschland 24-Stunden-Nachrichtensender, die ständig günstiges Material benötigen. Also muss früh eine „Story“ geliefert werden, um den Nachrichtenzyklus des Tages im eigenen Sinn zu definieren. Politische Angriffe werden oft so durchgeführt, dass sie knapp vor wichtigen Nachrichtenprogrammen lanciert werden und der Gegner auf dem falschen Fuß erwischt wird. In den Campaign-Centered-Politics gilt es politische Inhalte bildgerecht zu inszenieren, einfache Scripts zu verwenden

⁵⁾ Menefee-Libey, The Triumph of Campaign-Centered Politics (1998).

und komplexe Zusammenhänge in gängige (zB Gut-Böse-) Szenarien zu übersetzen sowie Abstraktes zu konkretisieren oder zu personalisieren.

Demokratiepolitisch ist die Vorstellung, dass die repräsentative Demokratie nun rund um eine permanente Kampagne gebaut ist, bedenklich: In der mediatisierten Politik wird Medienpräsenz zu einer zunehmend wichtigen Machprämie, dient sie doch der Herstellung von Öffentlichkeit und ist Voraussetzung für Inszenierungskompetenz. Die Konsequenzen sind bekannt: Es dominiert das Visuelle über das Nichtvisuelle, die Entscheidungslogik über den ausdifferenzierten Politikbetrieb, das Symbolische über das Faktische und trübt das Bewusstsein für die Unterscheidung zwischen Wichtigem und Unwichtigem. Aufgrund dieser Prozesse wächst das Risiko des kollektiven Irrtums.

In den Campaign-Centered-Politics entspricht die Vervielfachung und Nischenbildung der Kommunikationsformen einerseits, der Auffächerung der Öffentlichkeit in viele Ziel- und Nischengruppen andererseits. Diese bedienen sich jeweils aus Medien und Informationsquellen, die ihren jeweiligen Meinungen am nächsten stehen.⁶⁾ Dabei droht die Entstehung von Parallelgesellschaften, die weder Öffentlichkeit im klassischen Sinn noch ein Marktplatz der Meinungen sind, sondern viele voneinander isolierte Plätzchen, die jeweils getrennt von der Politik bedient werden. Diese Tendenz ist aus demokratiepolitischer Perspektive angesichts der Fragmentierung des demokratischen Souveräns „Volk“ höchst bedenklich.

Wie so vieles kommt diese Entwicklung aus den USA, allerdings sind die Ursachen hausgemacht und strukturbedingt. Da westliche Staaten zeitversetzt ähnliche entwicklungsgeschichtliche Prozesse durchmachen und alle Gesellschaften gemeinsam von der Revolution in den Informationstechnologien und globalen Integrations- und Diffusionsprozessen beeinflusst sind, exportieren die Vereinigten Staaten als dominante Medienmacht und Modernisierungs-Vorreiter die dort entstandenen Antworten.⁷⁾

In einer Untersuchung österreichischer Kampagnenmanager zeigt der Innsbrucker Politologe Fritz Plasser die extreme US-Orientierung dieser Berater auf, die ihrerseits bereits in die 80er Jahre zurückreicht.⁸⁾ Die meisten Kampagnen-Techniken und -Methoden der USA wurden direkt nach Österreich importiert – Beispiele gibt es viele. Vielleicht ist der Umstand, dass Stanley Greenberg 2006 für jene von der SPÖ immer noch verwendete Kernwählerstrategie mitverantwortlich ist, das bekannteste.

⁶⁾ Coleman, Blogs and the New Politics of Listening, *The Political Quarterly* 76 (2) (2005) 272-280.

⁷⁾ Plasser/Plasser, Global Political Campaigning: A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practices (2002); vgl auch Hofer, Spin Doktoren in Österreich: Die Praxis Amerikanischer Wahlkampfberater, was sie können, wen sie beraten, wie sie arbeiten (2005) insbesondere 85-125.

⁸⁾ Plasser/Plasser, Globalisierung der Wahlkämpfe. Praktiken der Campaign Professionals im weltweiten Vergleich (2003).

IV. Digitale Medien, digitale Politik

In einer ersten und vielleicht oberflächlichen Analyse scheinen die neuen digitalen Medien dieser Entwicklung der Kampagnisierung der Politik Vorschub zu leisten. Es lässt sich unschwer erkennen, dass infolge der neuen Medien ein noch stärkerer Verlust der Öffentlichkeit im Sinne gemeinsam und gleichzeitig erlebter Ereignisse droht. Individuen oder kleine Gruppen, die nur in einem, wenn auch medial vernetzten, aber dennoch kleinen Kreis agieren, bewegen sich in Echokammern, die die eigene Meinung verstärken und aneinander vorbei kommunizieren.

Dies wiederum untergräbt jene für die Demokratie notwendige Kompromissbereitschaft und führt dazu, dass die Bedürfnisse der anderen, also jener Menschen außerhalb der eigenen medialen Nischenwelt, nicht mehr erfahrbar und daher delegitimiert werden. Da Fakten und Dokumente mühelos für alle zugänglich sind, wird die Interpretation dieser Fakten, also the spinning of facts, umso wichtiger.⁹⁾

In den USA, aber auch in Europa beobachten wir einen beunruhigenden Trend, dass selbst wissenschaftliche Erkenntnisse, ehemals noch die Grundlagen politischer Entscheidungen, als eben eine von vielen Meinungen empfunden werden, die, wenn diese nicht ins ideologische Konzept passen, einfach ignoriert oder verächtlich gemacht werden können. So ist beispielsweise der Klimawandel in vielen US-Medien nur eine von verschiedenen Meinungen und die Schöpfungslehre eine von mehreren Theorien zur Entstehung des Lebens. Auch in den europäischen Medien ist die Entfernung von wissenschaftlichen Fakten zu beobachten. Impfkampagnen können – durch Verstärkung des Themas in den medialen Echokammern – zu Hysterie bei besorgten Eltern führen und der deutsche Atomausstieg etwa erfolgt unreflektiert und ohne Analyse der Folgekosten nach einer Stimmungsmache deutscher Medien im Zuge der weit entfernten Tsunamikatastrophe von Fukushima. Alle gegenteiligen Berichte von Experten und internationalen Institutionen oder Appelle zur Versachlichung werden als Teil einer Agenda internationaler Konzerne und korrupter Politiker abgetan. Es finden sich viele Beispiele und es gibt ganze Internet-Subkulturen, quasi Parallelgesellschaften, die sich dieser oder jener Verschwörungstheorien verschrieben haben und mit einer einseitigen Aufbereitung von Fakten und Scheinfakten die Allgemeinheit verwirrt und verunsichert zurücklassen.

Andererseits bieten die neuen elektronischen Medien auch ein breites Instrumentarium zur Wiederbelebung der Demokratie. Die fallenden Kosten für Information und Kommunikation erlauben ressourcenarmen Gruppen mit zu kommunizieren. Sie schaffen es, dass Kritiker, an etablierten und finanzkräftigen Organisationen vorbei, Menschen direkt erreichen können, und ermöglichen durch die schiere Fülle an potenziellen Experten unter den Usern, im Sinne eines demokratischen „Crowd-Sourcing“ Sachverhalte zu untersuchen und Analysen zu posten. Je mehr die klassische Recherche in etablierten Medien abnimmt,

⁹⁾) Hofer (FN 7) insbesondere 165-242.

desto mehr sind diese auf jene neuen Hilfsquellen angewiesen, von Blogging und Wiki-Leaking bis hin zu Whistle-Blowing.¹⁰⁾

Die Wahl und Wiederwahl Obamas lässt das politische Potenzial der neuen Medien erahnen. Kaum eine Gruppe hat mehr Einfluss auf uns als unsere Peers, die Menschen in unserer Umgebung, unser Freundeskreis und die Familie. Die eigenen Peers als Werber für politische Parteien und Ziele zu gewinnen, ist das Ziel neuer Kampagnen auf Basis der sozialen Netzwerke: ZB gelang es dem Wahlteam Obamas über soziale Netzwerke, freundlich gesinnte Wähler dazu zu bewegen, deren Peers in anderen Landesteilen zu kontaktieren oder Druck zu erzeugen, wählen zu gehen. Durch „naming and shaming“, also im Freundeskreis oder im Netzwerk jemanden als nicht teamfähig zu outen, wird sozialer Druck erzeugt, eine politische Handlung im Sinn der Kampagne zu tätigen, was beinahe schon an „political mobbing“ grenzt.¹¹⁾

Zugleich beweist die Obama-Kampagne, dass durch die digitale Kampagne selbst finanzielle Nachteile ausgeglichen werden können. Es siegt nicht der bestfinanzierte Kandidat, sondern jener Kandidat, der letztlich die bessere Datenbank hat, der das umfangreichere Adressverzeichnis und die besseren Kenntnisse über die Gewohnheiten und Vorlieben von Usern besitzt, und der eine gute Kenntnis der Metadaten, also der Vernetzung der User untereinander hat, deren Vorlieben und Konsumgewohnheiten kennt. An den Metadaten kann man ablesen, ob Leute eher für Themen wie Gesundheit, Bildung, Steuern, nationale Sicherheit oder die Freiheit des Waffenbesitzes empfänglich sind. Man erkennt, wessen Kinder noch zur Schule gehen oder wer oft medizinische Fragen im Internet recherchiert oder online bestimmte Produkte kauft. Es entstehen Wählerprofile, die wiederum in Strategien Eingang finden.

Der universelle digitale Zugang zu Fakten und Dokumenten erleichtert auch die Überprüfung von Behauptungen und ermöglicht so eine rasche und von den Mächtigen kaum zu kontrollierende Reaktion auf tatsächliche oder vermeintliche politische Fehlentwicklungen. Das Internet wird ganz allgemein zu einem erstrangigen, wenig hierarchisch strukturierten Informations-, Organisations-, und Mobilisierungsinstrument. Es bietet somit der Zivilgesellschaft eine unendliche Fülle neuer Möglichkeiten aktiv zu werden.

Die digitalen Medien sollten jedoch nicht isoliert betrachtet werden, da diese auch die Formate der etablierten Medien verändern. So entstanden in den USA neue politische Medien-Genres wie die politische Comedy-Show, die junge Wähler links der Mitte erfolgreich informiert und mobilisiert – Jon Stewart und Stephen Colbert sind die bekanntesten Vertreter. In Österreich hat beispielsweise der Zeitungsmarkt reagiert und bringt Gratis- und U-Bahnzeitungen heraus, die vor allem im Osten des Landes relevant sind und ähnlich einem Internetportal

¹⁰⁾ Aström/Karlsson, Blogging in the Shadow of Parties: Exploring ideological Differences in Online Campaigning, Political Communication 30 (2013) 434-455.

¹¹⁾ Issenberg, How President Obama's campaign used big data to rally individual voters (2012); MIT Technology Review, December 19, <http://www.technologyreview.com/featuredstory/509026/how-obamas-team-used-big-data-to-rally-voters/> (20. 10. 2013).

einer Zeitung, gratis, mit knappen Texten und dicken Überschriften ein kurzes Erfassen dessen erlaubt, was die Öffentlichkeit im Moment bewegt.¹²⁾

V. Schlussfolgerung

Gerade im Hinblick auf den schwindenden Parteienstaat sind die sozialen Netze und digitalen Kommunikationsformen vielleicht die letzte Hoffnung, wie in Zukunft Interessen artikuliert und Menschen mobilisiert werden können. Vom Arabischen Frühling bis hin zu „Occupy“, „Blockupy“ und „Audimaxismus“ erwiesen sich die digitalen Medien in dieser Hinsicht als höchst effektiv. Unklar bleibt jedoch, ob die digitalen Medien auch die einmal mobilisierten Bewegungen und artikulierten Interessen in stabile politische und demokratisch legitimierte Verhältnisse und nachhaltige Lösungen überführen können. Wirft man etwa einen Blick auf das Schicksal der Piratenpartei in Deutschland, könnte man schlussfolgern, dass Grund besteht, an der Problemlösungskompetenz digitaler Demokratieformen noch zu zweifeln.¹³⁾

¹²⁾ Driendl, Der Markt für Gratiszeitungen in Österreich (2005); siehe auch Fidler, Im Vorhof der Schlacht. Österreichs alte Medienmonopole und neue Zeitungskriege (2004).

¹³⁾ Siehe zB den Artikel von Jacobsen in „Zeit Online“, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-09/Piraten-Abschied-Thesen> (18. 11. 2013).

Peggy Valcke

Measuring Media Pluralism in the Digital Era

- I. Introduction
- II. Media Pluralism as Normative and Legal Notion
- III. Online Media: Blessing or Curse for Media Pluralism?
 - 1. The Good ...
 - 2. The Bad ...
 - 3. And the Ugly
- IV. Recent Developments in Media Monitoring Systems in Europe
 - 1. General Trends
 - 2. United Kingdom
 - a) Ofcom: Proposals for a New Plurality Assessment Framework
 - b) House of Lords Select Committee Report: Roadmap Towards Reform
 - 3. European Union
 - a) Policy Context of the EU Media Pluralism Monitor
 - b) The EU Media Pluralism Monitor
 - c) The Proof of the Pudding is in the Eating

I. Introduction

“Media plurality is about the information that people consume on a daily basis, which informs their views and perspective on the world. ... On the face of it, this is less of an issue in the digital age. ... However, appearances may be deceiving...”

With these words, the Department for Culture Media & Sport in the United Kingdom (UK) launched its consultation on media ownership and plurality in July 2013.¹⁾ A number of recent events in the United Kingdom, in particular the proposed acquisition of BSkyB by Rupert Murdoch’s News Corporation and the phone hacking scandal, engendered intense debate on issues of media freedoms and pluralism. The currently most recent in a series of initiatives that were taken in response to growing concerns over concentration and pluralism in the media, is the House of Lords Select Committee on Communications report on media plurality, which was published on 4th February 2014. The report contains a number of proposals for reform of current plurality policy and regulation in the UK, which will be discussed further in this chapter.

¹⁾ UK Department for Culture Media & Sport (DCMS), Media Ownership and Plurality Consultation (2013), <https://www.gov.uk/government/consultations/media-ownership-and-plurality>.

But also in other Member States, as well as at European Union (EU) level, media pluralism has received considerable attention in previous years. Worrying developments in countries like Italy, Hungary, Bulgaria, Romania, the Czech Republic and Estonia, led the European Parliament to adopt a series of resolutions in which it urged the European Commission to take the necessary steps (including the adoption of legislative measures) to ensure a high standard of protection of pluralism in the Member States.²⁾ With the report of the High level Group on Media Freedom and Pluralism being published in January 2013, the European Citizens' Initiative for Media Pluralism being launched in February of the same year, and a resolution of the European Parliament on "the EU Charter: standard settings for media freedom across the EU" being adopted a few months later,³⁾ 2013 seemed like "the year of media pluralism" at EU level.

Why is it, that we care so much about media pluralism?

To use the words of *Miklos Haraszti*, former OSCE Representative on Freedom of the Media, "*media pluralism is the key that unlocks the door of freedom of information and freedom of speech*" (Haraszti, 2011). As will be explained in Section II, freedom of expression, media freedom and media pluralism are intrinsically linked. Although, broadly speaking, media pluralism can be understood to refer to the diversity in the media, it should be considered a multi-faceted concept whose meaning has been highly contested in previous years. As *Karppinen* rightly points out,⁴⁾ opinions on the precise meaning and nature of media pluralism as a theoretical, political or empirical concept are many, and it can easily be adjusted to different political purposes (he himself arguing to understand media pluralism as a normative value that refers to the distribution of communicative power in the public sphere). So, depending on the political agenda or normative goals pursued, media pluralism has been defined in a broad range of terms including "plurality of ownership", "number of media outlets", "variety of political opinions reflected in the media", "cultural diversity of media content", "diversity of viewpoints available and consumed", "pluralism across and within media enterprises" (external v. internal pluralism), "distributed influence over public opinion and the political agenda", "localism in the media" etc.

As the European continent's leading human rights standard-setting organization, the Council of Europe has stressed the importance of media pluralism on many occasions and has attempted to appropriately define the concept. My personal favorite – because of its comprehensiveness – is the description given by

²⁾ See, for instance, European Parliament Resolution of 22 April 2004 on the risks of violation in the EU and especially in Italy, of freedom of expression and information, OJ. C. 104 E, 30. 4. 2004, 1026; European Parliament Resolution of 25 September 2008 on concentration and pluralism in the media in the European Union, OJ. C. 8 E, 14. 1. 2010, 75, and European Parliament Resolution of 10 March 2011 on media law in Hungary, OJ. C. 199 E, 37. 7. 2012, 154.

³⁾ For more details, see below, in Section IV of this chapter.

⁴⁾ *Karppinen*, Rethinking Media Pluralism: A Critique of Theories and Policy Discourse (2010).