Medienfreiheit als europäische Tradition

Geschichte und Notwendigkeit des geplanten Europäischen Medienfreiheitsgesetzes (EMFA)

Judit Bayer

19.05.2023 doi: 10.17176/20230519-140457-0

Über den Entwurf des Europäischen Medienfreiheitsgesetzes (EMFA) und seine Auswirkungen auf die Unabhängigkeit der Nationalstaaten im Bereich der Medien wird derzeit lebhaft diskutiert. Kritisch wird der Eingriff in den Medienmarkt und die Souveränität der Mitgliedstaaten kommentiert. Aus den verschiedensten Mitgliedstaaten war ein Vorwurf besonders häufig zu hören: Der Entwurf des EMFA sei der neuste Versuch Brüssels, gegenüber den östlichen Mitgliedstaaten mit Rechtsstaatlichkeit-Defizit aufzutreten, auch wenn das die Souveränität aller Mitgliedstaaten unterminiere. Dieser Beitrag stellt sich diesem Vorwurf entgegen. Oft wird nämlich vergessen, dass die Regulierung europäischer Medien zwecks Sicherung des Medienpluralismus weder eine neue Forderung ist, noch historisch einen engen Bezug zu den östlichen Mitgliedstaaten aufweist. Im Gegenteil, das Streben nach einer Harmonisierung des Medienpluralismus und der Medienfreiheit ist ein seit Jahrzehnten immer wiederkehrendes Vorhaben in der EU. Die EMFA als ‚neuesten' Versuch Brüsseler Einflussnahme auf Osteuropa darzustellen ist daher fschlicht ahistorisch. Im Folgenden möchte ich erläutern, dass die Pläne für eine europäische Medienregulierung schon seit 35 Jahren bestehen, und ständig weiterentwickelt wurden, und aufzeigen, was– meines Erachtens – dabei alles auf dem Spiel steht.

Starrer Widerstand

Pluralismus in den Medien wurde lange Zeit als eine reine Frage der Eigentumskonzentration verstanden. Aber bereits seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde diese Frage in ihrer Komplexität betrachtet: zum einen als das Vorhandensein mehrerer verschiedener Mediendienstleister oder Medienprodukte auf einem Markt, zum anderen als Vielfalt der von einem Mediendienstleister angebotenen Inhalte. Das Europäische Parlament (EP) hat sich in den letzten dreieinhalb Jahrzehnten mehrfach mit dem Thema Pluralismus befasst. 1985 beschloss das EP eine Entschließung zu den wirtschaftlichen Aspekten des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk in der Europäischen Gemeinschaft. 1986 verabschiedete das EP erneut eine Entschließung, in der Besorgnis über die schnell wachsende, zunehmend komplexe und supranationale Medienlandschaft zum Ausdruck kam. Die beiden darauf folgenden Entschließungen des EP zur Änderung des Entwurfs der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" können ebenfalls in die Reihe der Entschließungen eingeordnet werden, mit denen das EP seine Bemühungen um eine pluralistische Gesetzgebung zum Ausdruck brachte. In seiner Entschließung vom 15. Februar 1990 hatte das EP die Kommission aufgefordert, Vorschläge für die Schaffung eines besonderen Rechtsrahmens für Medienfusionen und -übernahmen zu erarbeiten. Mit einer solchen Regelung wollte das EP (p.138) berufliche Mindeststandards im Journalismus, den Schutz der journalistischen Ethik, den Schutz kleiner Unternehmen vor Unterordnung und die Meinungsfreiheit für alle Medienschaffenden sicherstellen. Anschließend schlug das EP in seiner Entschließung vom 16. September 1992 die Einsetzung eines europäischen *Medienrates* vor, der für die Transparenz und die Stellungnahme zu Fusionen zuständig sein sollte. Als Reaktion auf diese Initiativen prüfte die Kommission die Möglichkeit, eine Richtlinie im Bereich des Pluralismus und der Medienkonzentration zu erlassen. Sie nahm jedoch eine eher skeptische Haltung ein: In ihrem Green Paper aus dem Jahr 1992 hieß es, dass die internationalen Eigentumsverhält-

nisse die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Gesetzgebung zum Medienpluralismus nicht rechtfertigten, insbesondere weil es in diesem Bereich neue nationale Gesetze gegeben habe (s. S. 81). Die Kommission äußerte ihre Besorgnis darüber, ob ein Eingreifen der EU nicht verfrüht wäre und die internationale wirtschaftliche Entwicklung behindern würde. Es wurde jedoch eingeräumt, dass die wachsende internationale Dimension des Medienmarktes zu den bereits bestehenden Faktoren hinzukommt, die "manchmal" die Notwendigkeit von mehr Transparenz hervorrufen. Wie der inzwischen verstorbene Karol Jakubowicz feststellte, war das Green Paper von 1992 "eindeutig vom liberalen Pluralismus geleitet, wobei die unternehmerische Freiheit als vorrangig angesehen, und alles andere, einschließlich der demokratischen Ziele der öffentlichen Ordnung, fast als Ablenkung betrachtet wurde". Wie man sieht, wurden die progressiven Ansichten von Wissenschaftlern und Politikern von der Kommission aufgehalten, um den Status quo zu schützen.

Nach der Erstellung dieses Dokuments 1992 haben sich viele Umstände rasch und dramatisch verändert, sowohl im Bereich der Medien und der Informationstechnologie, als auch in den politischen und wirtschaftlichen Realitäten der Europäischen Union. Online-Medien wurden dominant, Plattformen entstanden und wuchsen ins Riesige, die Europäische Union gewann sechzehn neue Mitglieder und verlor eines von denen, um nur einige Veränderungen zu nennen. Nichts verdeutlicht den tiefgreifenden Wandel besser als die Tatsache, dass das Grünbuch von 1992 noch mit der Schreibmaschine erstellt wurde.

Vorsichtige Schritte

Im Jahr 2007 hat die Kommission einen dreistufigen Ansatz eingeführt, um die Frage des Pluralismus auf der Grundlage eines umfassenderen Konzepts zu behandeln. Die drei Schritte umfassten (1) die Ausarbeitung eines weiteren Arbeitsdokuments der Kommissionsdienste, (2) die Durchführung einer unabhängigen Studie über Medienpluralismus, um systematisch objektive Indikatoren zu ermitteln und den Medienpluralismus in den Mitgliedstaaten zu messen, und (3) eine Mitteilung der Kommission über die Indikatoren für Medienpluralismus in den EU-Mitgliedstaaten mit einer öffentlichen Konsultation. Die ersten beiden Schritte wurden abgeschlossen: Das Arbeitsdokument stellt einen konstruktiven Ansatz zur Stärkung des Medienpluralismus dar; und die wissenschaftliche Studie wurde durchgeführt, um das Instrument zur Beobachtung des Medienpluralismus zu entwerfen, das seither Jahr für Jahr konsequent angewandt wird und reichhaltige Informationen über den Stand des Medienpluralismus in den Mitgliedstaaten liefert. Der dritte Schritt – die Mitteilung der Kommission über die Indikatoren für den Medienpluralismus in den EU-Mitgliedstaaten mit einer öffentlichen Konsultation – wurde jedoch nie verwirklicht. Im Jahre 2011 wurde dennoch eine High-Level Group on Media Freedom and Pluralism (Hochrangige Gruppe für Medienfreiheit und Pluralismus) darum gebeten, einen komplexen Bericht mit Empfehlungen für die Respektierung, den Schutz, die Unterstützung und die Förderung von Pluralismus und Medienfreiheit in Europa zu erstellen. Der Bericht der High-Level Group empfahl einen *aktiven Ansatz*, der besagt, dass die Europäische Union eingreifen muss, wenn es in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zu einer Einschränkung der Grundrechte oder des Medienpluralismus kommt. Im Gegensatz zum Grünbuch von 1992 wird in diesem neuen Bericht 2013 festgestellt, dass eine Harmonisierung der Marktregeln für die EU von Vorteil wäre. Es wird anerkannt, dass der Umfang der Kompetenzen der EU unzureichend ist, gleichzeitig wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Gewährleistung der in den Verträgen gewährten Rechte ein Eingreifen der EU in diesem Bereich rechtfertige. Der Bericht betonte, dass die geplanten Rechtsvorschriften das europäische Recht auf Bewegungsfreiheit sowie die im Vertrag verankerten Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Pluralismus schützen würden, die eine stärkere Grundlage für die Gesetzgebung bildeten als die Charta allein.

Tatsächlich: Mit der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon und der Charta wurden die Medienfreiheit und der Pluralismus zusammen mit anderen Freiheiten und Rechten erheblich gestärkt. Im Artikel 2

des Vertrags wurden die gemeinsamen Werte der Union deklariert, und die Charta wurde in Bezug auf das Recht der Europäischen Union und für die Institutionen der Europäischen Union als verbindlich erklärt. In diesem Sinne hat das Europäische Parlament 2013 eine Entschließung verabschiedet, die argumentiert, dass die Gewährleistung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus mit der Verabschiedung der Charta der Grundrechte rechtsverbindlich geworden ist, und aufgrund deren eine bessere Aufsicht und Durchsetzung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus in der gesamten EU verlangt. Ferner forderte sie, dass bei der Überarbeitung der AVMSD Mindeststandards für den Schutz des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, Medienfreiheit und -pluralismus festgelegt werden und Regeln für die Transparenz von Medieneigentum, Medienkonzentration und Interessenkonflikten enthalten. Außerdem wird in der Entschließung noch verlangt, die Unabhängigkeit der Journalisten zu gewährleisten und sie vor Druck, Einschüchterung und Belästigung zu schützen.

Im Jahr 2014 gelang es den Mitgliedstaaten im *Rat*, sich auf einige Grundprinzipien der Medienfreiheit und des Pluralismus in digitalem Umfeld zu einigen. Dies war zwar ein kleiner Schritt, dessen Bedeutung jedoch nicht unterschätzt werden sollte. Die Staaten waren sich einig, dass ein hohes Maß an Medienunabhängigkeit und -pluralismus nicht nur für die Demokratie wesentlich ist, sondern auch zur Stärkung des Wirtschaftswachstums und dessen Nachhaltigkeit beiträgt. Dieses Memorandum zeigt zwar die Grenzen einer konsensbasierten Rechtsharmonisierung auf, weist aber auch darauf hin, dass die Mitgliedstaaten in den Grundprinzipien übereinstimmen und dass es möglicherweise zu einer schrittweisen Entwicklung einer gemeinsamen Politik kommen kann.

Als ein weiterer Schritt richtete die Kommission im selben Jahr die Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) ein, um eine kohärente Umsetzung in allen Mitgliedstaaten zu gewähren, aber auch den Austausch bewährter Verfahren zu ermöglichen und den weniger unabhängigen nationalen Medienregulierungsbehörden (NMRA) die Möglichkeit zu geben, sich weiter von politischen Einflüssen zu distanzieren und ihre eigene Unabhängigkeit zu fördern.

Krise und Entschlossenheit

Das Europäische Parlament veröffentlichte eine weitere Entschließung zu Medienpluralismus und Medienfreiheit im Jahre 2018, und noch im selben Jahr wurde die AVMD-Richtlinie überarbeitet, mit dem primären Ziel, sie an das Umfeld digitaler Plattformen anzupassen. Außerdem wurde eine Anforderung an die *Unabhängigkeit der Regulierungsagenturen* hinzugefügt, und Medienpluralismus wurde zu einem ihrer Ziele, sowie zum Ziel der Richtliniendurchsetzung erklärt.

Mit der COVID-19-Pandemie setzte eine akkumulierte Krise ein, die auf eine Periode stark sinkender Einnahmen folgte, sowie auf die datengesteuerten Geschäftsmodelle, von denen die dominierenden Plattformen profitierten. Der Rat der EU hat 2020 erneut Schlussfolgerungen zum Schutz eines freien und pluralistischen Mediensystems angenommen. Ferner stellte er fest, dass die Instrumente zur Gewährleistung des Medienpluralismus kontinuierlich überprüft und neu definiert werden müssen. Er forderte die Kommission auf, eine holistische politische Perspektive zu fördern, die rechtliche, politische und wirtschaftliche Variablen berücksichtigt, die für den Schutz des Medienpluralismus und der Medienfreiheit von Bedeutung sind. Diese Schlussfolgerung wurde fast zeitgleich mit dem Europäischen Aktionsplan für Demokratie veröffentlicht.

Der Aktionsplan für Demokratie widmete einen wesentlichen Teil den Herausforderungen im Bereich der öffentlichen Kommunikation, und wurde noch am selben Tag von einem Aktionsplan für Medien und audiovisuelle Medien begleitet. Diese hat ein vielschichtiges Programm für die Medienlandschaft vorgesehen, um den Bedürfnissen der Öffentlichkeit besser gerecht zu werden, und sich an die digitale Transformation anzupassen. Der Demokratie Aktionsplan definierte die Stärkung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus in der Europäischen Union als eine der wichtigsten Säulen der Demokratie.

Mit der Beschreibung dieser chronologischen Entwicklung wollte ich verdeutlichen, dass die Regu-

lierung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus ein sich langsam, aber ständig entwickelndes Projekt in der Europäischen Union gewesen ist. In den vergangenen zehn Jahren haben die wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen das Thema in den Vordergrund gerückt und mehr Licht darauf geworfen, aber eine Harmonisierung der Medienpolitik stand schon seit Mitte der 1980er Jahre auf der politischen Agenda. Insbesondere Wissenschaftler und das Europäische Parlament haben diese Idee unterstützt.

Was steht auf dem Spiel?

Es wurde schon vor Jahrzehnten erkannt, dass der wirtschaftliche und der soziale Aspekt der Medien nicht voneinander getrennt behandelt werden können. Sie sind eng miteinander verwoben und hängen in der Regel, obwohl nicht unbedingt, voneinander ab. Die Medien beherrschen die öffentliche Sphäre, und das ist eine prekäre Position für die politische Regierung. Deshalb ist die Regulierung und Aufsicht der Medien für sie so riskant. Idealerweise sollten die Medien in gleichem Maße von der politischen Macht, der wirtschaftlichen Macht und der Gesellschaft, die letztlich von ihrer Tätigkeit profitiert, entfernt sein.

Eine europäische Aufsicht über die Medien und ihre nationale Steuerung wird in allen Staaten je nach Art der Medienlandschaft unterschiedlich gesehen. Die Situation der (europäischen) Medien hat sich durch die Popularität der riesigen Kommunikationsplattformen dramatisch verändert. Facebook hatte 307 Millionen tägliche Nutzer nur in Europa im Jahr 2022 (erstes Quartal). Dies ist unvergleichbar mit jeder Medienkonzentration auf dem traditionellen Medienmarkt, wo die japanische Yomiori Shinbun mit ca. 10 Millionen Abonnenten weltweit den größten Abonnentenstamm hat, gefolgt vom Wall Street Journal mit 2,2 Millionen Abonnenten.

Die Werbeeinnahmen fließen diesen Plattformen zu und lassen die traditionellen Medienunternehmen ohne ausreichende und stabile Einnahmequelle zurück. Diese Umgestaltung des Medienmarktes hat zu Versuchen von Unternehmensfusionen geführt, die von manchen nationalen Wettbewerbsbehörden jedoch blockiert wurden und immer noch mit Misstrauen behandelt werden.

In das klassische Gleichgewicht zwischen Staat, Markt und Publikum, sind Riesenplattformen hineingestampft wie ein Moloch. Die Mitgliedstaaten allein werden nicht in der Lage sein, die Macht der Plattformen effektiv zu begrenzen, da sogar die EU als Ganzes eine relativ bescheidene Macht ihnen gegenüber aufweist. Die Rolle der Medienunternehmen innerhalb der gesamten Informationslandschaft bedarf daher einer *Neuinterpretation*. Grundsätzlich sollte keine einzige Einrichtung dominierenden Einfluss auf unsere Medien erlangen: weder die Nationalstaaten, noch die Plattformökonomie, noch die Kommission. Ein System, in dem sie sich gegenseitig kontrollieren, könnte indes potenziell ein stabiles Gleichgewicht erreichen. Letztlich sollten Gerichte über strittige Rechtsfragen entscheiden können.

Was schließlich auf dem Spiel steht, ist einen europäischen Diskursrahmen zu erhalten, der Einheit und Pluralismus behutsam ausbalanciert. Diese politische – und diskursive! – Verschränkung von Einheit und Vielfalt ist wiederum das einzig tragfähige Fundament einer robusten Verteidigung europäischer Werte gegenüber der sich zuspitzenden geopolitischen Bedrohungslage. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wohlstand, und Freiheit sind eng mit einer pluralen Medienlandschaft verbunden – und schon seit mehreren Jahrzehnten integraler Teil des europäischen Einigungsprozesses. Heutige Stimmen, die Brüsseler Vorschläge zu Medienpluralismus und Medienfreiheit als übergriffig diskreditieren, verkennen die Tradition und gesamteuropäische Bedeutung jener Vorschläge.

Medienfreiheit und -pluralismus werden derzeit durch die Vermachtungs- und Monopolisierungstendenzen der Plattformökonomie einerseits und andererseits durch eine feindselige, expansive, und antimoderne politische Ideologie bedroht. Wie sich bereits im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf 2016 zeigte, vermögen es die Verfechter jener feindseligen politischen Ideologie durchaus geschickt die Online-Plattformen zu instrumentalisieren. Nur durch eine plurale und freie Medienlandschaft, sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht, kann ein

informationelles Gegengewicht zu den Plattformmedien im europäischen Diskursraum erzielt werden. Das sollte dazu dienen, die demokratische Rolle der Medien in der gesamten EU, einschließlich des Ostens, zu bewahren.

AUTOR*IN

Judit Bayer
Judit Bayer ist Senior Research Fellow am Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM) der Universität Münster.

EMPFOHLENE ZITATION

Bayer, Judit: Medienfreiheit als europäische Tradition: Geschichte und Notwendigkeit des geplanten Europäischen Medienfreiheitsgesetzes (EMFA), Verfassungsblog, 19.05.2023, doi: 10.17176/20230519-140457-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20230519-140457-0.