

## 4. Medienfreiheit und Presserecht



## Die europäische Dimension der Medienfreiheit – Was kann der EMFA leisten?

Heike Raab

*Der European Media Freedom Act (EMFA) ist mehr ein klares politisches Bekenntnis Europas für die Freiheit der Medien, als ein Rechtsakt mit klaren Vorgaben. Darin liegt sein Wert, denn Medienfreiheit können wir nicht verordnen, sie muss in den Redaktionen, der Berichterstattung, der staatsfernen Regulierung, der unabhängigen Finanzierung oder auch in der freien Ausübung des journalistischen Berufes, frei von Ängsten, Inhaftierungen und Bedrohungen gelebt werden.*

Dieses Fazit ziehe ich nach zwanzig Monaten intensiven und konstruktiven Verhandlungen zum Europäischen Medienfreiheitsgesetz. In der Rundfunkkommission hatten wir 2022 nach der „State of the Union Speech“ von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zunächst die Ansicht: Einen EMFA benötigen wir in Deutschland nicht. Ein solcher Blick auf die Medienfreiheit hätte aber unser Blickfeld verengt, angesichts der Globalisierung der Medienmärkte, die von der Digitalisierung ausgeht. Nur eine kraftvolle europäische Antwort kann die Spielregeln auf dem weltweiten Medienmarkt beeinflussen.

Aus deutscher Perspektive ist Medienvielfalt und –freiheit in höchstem Maße gegeben. Wir haben ein pluralistisches duales Mediensystem, zwar noch etwas fernsehzentriert und papierliebend, aber eben mit einem starken unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunk, zahlreichen privaten Rundfunkangeboten und einer vielfältigen Zeitungs- und Zeitschriftenlandschaft. Zudem ist die Regulierung unabhängig von Regierungen dezentral und föderal organisiert. Das wirkt von außen betrachtet sehr kompliziert, jedoch garantiert gerade die Vielfältigkeit auch die besondere Unabhängigkeit. Die sogenannte ko-regulierte Selbstregulierung wirkt. Beispielshaft greife ich den Presserat auf, der mit zahlreichen Rügen kritische Anmerkungen dort formuliert, wo Recherche nicht tiefgründig genug war.

Medien sind unter Druck. Das gilt insbesondere für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Es gilt aber auch für unsere Zeitungsverlage oder privaten Rundfunkveranstalter. Sie geraten wegen einbrechender Werbeeinnah-

men wirtschaftlich unter Druck. Insgesamt verändert aber die Digitalisierung und das neue Mediennutzungsverhalten die Grundlagen.

Es sind die großen Plattformen, die einen Gatekeeperstatus innehaben. Das Internet bietet zwar die Chance, potenziell ein Weltpublikum anzusprechen. Damit stellt es Inhalteanbieter aber auch gleichzeitig vor die Herausforderung, in dem großen World Wide Web ihr Zielpublikum neben unzähligen anderen Inhalten überhaupt zu erreichen. Wirksame Bekämpfung von Desinformationen kann nur durch unabhängige, redaktionell eingeordnete und verantwortete Inhalte erfolgen, die leicht auffindbar sein müssen.

Ein neueres Phänomen sind aber auch gezielte Angriffe auf Journalistinnen und Journalisten. Der Einsatz von Überwachungstechnologien betrifft dabei nicht nur den Schutz der Privatsphäre, sondern auch die Freiheit der Presse und gefährdet den Schutz von Informanten. Die Zunahme von Verbrechen gegen Medienschaffende bis hin zur Ermordung der maltesischen Journalistin muss uns mehr als besorgen. Diese Ereignisse haben nicht nur Auswirkungen auf die Berufsausübung und Pressefreiheit, sondern untergraben auch das Vertrauen in staatliche Institutionen und Rechtsstaatlichkeit.

Die Gefahren sind mannigfaltig und real. Die Herausforderungen werden mit dem EMFA benannt und adressiert. Den Anspruch alle Fragen zu lösen, wird er nicht erfüllen. Sein politischer Wert liegt aber darin, dass er vor der Europawahl am 9. Juni 2024 auf der Zielgeraden ist und verabschiedet wird. Damit wird für alle Mitgliedstaaten klar: Unabhängig von den Regierungen oder der künftigen Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, wird es eine Mindestharmonisierung für das Medienrecht in Europa geben. Diese ist auch ein Garant für Vielfalt und Pluralismus und eine Brandmauer gegen Populismus, Zentralisierung und Propaganda. Damit ist der EMFA ein starkes Zeichen des *europäischen Zusammenhalts* für mehr Medienvielfalt und –freiheit.

Der ursprüngliche Vorschlag der Europäischen Kommission für den EMFA stieß auf deutliche Kritik. Diese Kritik im Kreis der Mitgliedstaaten manifestierte sich in den insgesamt vier Subsidiaritätsrügen, eine davon wurde von den deutschen Ländern Ende November 2022 im Bundesrat gefasst. Die Subsidiaritätsrüge der Länder wurde insbesondere deshalb ausgesprochen, weil der Vorschlag der Kommission aus deutscher Sicht als Verletzung der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten wahrgenommen wurde: Die Europäische Kommission präsentierte den Vorschlag für den EMFA unter Verweis auf Artikel

114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, welcher als Ermächtigungsgrundlage für die Verwirklichung des Binnenmarktes dient. Zusätzlich entschied sie sich für die Rechtsform einer Verordnung, einem Rechtsinstrument, das ohne Umsetzung durch die Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar ist. Dieses Vorgehen war für sich genommen schon ein Paradigmenwechsel. Somit war insbesondere der gewählte Rechtsakt der Verordnung maßgebend. Denn sie greift direkt in die nationale Kompetenz, einschließlich des Kerns der Kulturhoheit der Länder ein. Dabei betont Artikel 167 Absatz 2 AEUV, dass die Union durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und unterstützt, und erforderlichenfalls deren Tätigkeit im audiovisuellen Bereich ergänzt. Im Rahmen der Verhandlungen zum EMFA wurde ein Kompromisstext erarbeitet, der nun eine gezielte Neuausrichtung und ein verstärktes Augenmerk auf die Wahrung mitgliedstaatlicher Kompetenzen legt.

Der in den Trilogverhandlungen geeinte Text umfasst nunmehr das Recht auf eine Vielfalt von unabhängigen Medieninhalten, statuiert Rechte und Pflichten von Mediendiensteanbietern und Pflichten der Mitgliedstaaten im Umgang mit und der Regulierung von Medien. Außerdem enthält er Sicherungsmechanismen für die öffentlich-rechtlichen Medien, schafft neue Aufsichts- und Kooperationsmechanismen der nationalen Medienaufsichtsbehörden, stellt Verfahrensgrundsätze für den Umgang mit Medieninhalten auf großen Online-Plattformen auf und legt Grundsätze für nationale Maßnahmen im Rahmen der Medienkonzentration, für die Zuweisung öffentlicher Mittel für staatliche Werbung, wie auch für Zuschauerermessungen fest.

Die Neuausrichtung des Trilogergebnisses im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag zeigt sich besonders darin, dass die Normadressaten nun vorrangig die Mitgliedstaaten sind. Damit konnte das Gleichgewicht zwischen dem Adressieren von Gefahren auf europäischer Ebene und Wahrung mitgliedstaatlicher Kompetenz, die sich aus der kulturellen Vielfalt ableitet, wiederhergestellt werden.

Aber eben diese kulturelle Vielfalt ist auch immer eine Herausforderung in den Verhandlungen auf europäischer Ebene, die den Medienbereich betreffen. Die Medien und deren Regulierung sind in den europäischen Mitgliedstaaten so vielfältig, wie die Mitgliedstaaten selbst. Unterschiedliche Gegebenheiten, Kulturen und Vorlieben in der Bevölkerung führen dazu, dass wir einerseits unterschiedliche gesetzliche Grundlagen in den Mitgliedstaaten haben. Andererseits haben wir deshalb aber auch ganz unterschiedliche Angebote in Europa, die uns bereichern und wertvoll

sind. Und es geht auch nicht ohne die Mitgliedstaaten und die Menschen vor Ort, die den heimischen Medienmarkt und das Publikum kennen, wissen wie man es erreicht und wo das Programm gemacht wird. Deshalb war und ist es richtig, dass es diese Veränderung an dem Text gegeben hat. Sie bringt noch einen weiteren Vorteil mit sich: eine Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, den Aufsichtsbehörden und der Europäischen Kommission. Dies hat einen Dezentralisierungseffekt, der gerade im Medienbereich zur Schmälerung der Missbrauchsgefahr wichtig ist. Klar ist, dass daraus eine Verpflichtung sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Kommission erwächst, *mit den zur Verfügung stehenden Rechten und Pflichten im Sinne von Medienfreiheit und -vielfalt verantwortungsvoll umzugehen*.

Dass man sich auf europäischer Ebene bewusst macht, welch große Bedeutung unsere Medien und deren Inhalte für die Demokratie haben und sich überlegt, wie wir in Europa unsere Medien stärken, ist gut – es heißt aber nicht automatisch, dass alles auf europäischer Ebene harmonisiert werden muss oder sollte, denn dies würde unsere wertvolle Vielfalt in Gefahr bringen. Ein Miteinander braucht es nicht nur zwischen den Menschen in Europa, sondern gerade auch zwischen den nationalen und europäischen Gesetzgebern. Gerade im digitalen Bereich braucht es eine bessere Verzahnung von nationalem und europäischen Recht, um einen kohärenten Rechtsrahmen zu schaffen. Heute gibt es unzählige Angebote und Möglichkeiten, Informationen und andere Inhalte zu verbreiten und zu nutzen. In Deutschland lag im Jahr 2023 das Internet mit 52 % erstmals vor der TV-Nutzung der Medien bei den unter 30-Jährigen. Gleichzeitig gibt es das Problem der Verbreitung von Desinformation im Netz. Aus politischer und gesellschaftlicher Sicht erhöht dieser Befund die Notwendigkeit, die Bürgerinnen und Bürger mit verlässlichen und faktenbasierten Informationen zu erreichen. Qualitätsmedien haben die Funktion, als eine Art Navigationssystem die Einordnung von Informationen vorzunehmen und so einen Beitrag für die Demokratie und den Zusammenhalt in der Gesellschaft zu leisten.

Nun enthält der EMFA erstmals auf europäischer Ebene Regelungen, wie mit Medieninhalten im Speziellen auf sehr großen Online-Plattformen umzugehen ist. Der Weg dorthin begann schon mit den Diskussionen um den Digital Services Act (DSA), der als horizontal ausgestaltete Verordnung unter anderem den Umgang mit rechtswidrigen Inhalten reguliert, allerdings eine Regelung zum Umgang mit Medieninhalten vermissen lässt. Die Europäische Kommission hat den EMFA nur einen Monat vor Verabschie-

dung des DSA vorgeschlagen. Sie hat damit bewiesen, dass auf europäischer Ebene erkannt wurde, dass Medien und der Umgang mit ihren Inhalten nicht nur durch eine rein „wirtschaftliche Brille“ betrachtet werden dürfen, sondern es eine braucht, die Vielfalt in den Fokus nimmt. Das war und ist ein erster richtiger Ansatz, aber der EMFA sollte nur der Startschuss für eine gängige Praxis in Zukunft sein: Aufgrund der herausragenden Bedeutung der Medien für die Demokratie sollte bei jeglicher – auch horizontaler – Regulierung die Auswirkungen auf Medien eine besondere Beachtung finden. Dazu gehört aber auch die ehrliche Auseinandersetzung mit der Frage, auf welcher gesetzgeberischen Ebene eine etwaige Regelung sinnvollerweise und gemäß den Zuständigkeiten erfolgen sollte und die gegenseitige Unterstützung zur Umsetzung einer solchen. Dies sind keine trivialen Aufgaben, sondern erfordert den *Willen und Tatendrang* aller Beteiligten, die eine gemeinsame Verantwortung tragen.

So mannigfaltig die Gefahren für Medienfreiheit und –vielfalt sind, so unterschiedlich müssen unsere Antworten darauf lauten. Dabei sind die Gesetzgeber auf allen Ebenen und in allen Bereichen, die Gesellschaft, aber auch die Medien selbst gefragt, denn nur gemeinsam können wir diesen Gefahren begegnen. Der EMFA stellt dabei einen Teil des Sicherheitsnetzes für Medienfreiheit und –vielfalt dar. Mein Appell ist: Es ist unsere demokratische Pflicht, dass wir die Freiheit und Vielfalt der Medien in Europa unter Wahrung unserer einzigartigen Vielfalt zeitgemäß weiterentwickeln.

Für Medienfreiheit und Medienvielfalt hat sich Professor Georgios Gounalakis immer als Wissenschaftler aber auch als Mitglied und später Vorsitzender der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) mit großem Engagement eingesetzt. Er ist ein Vordenker der Weiterentwicklung des Medienkonzentrationsrechts und Experte für Plattform- und Digitalisierungsfragen. Durch seine wertvollen Impulse und konstruktiven Vorschläge konnte die Medienvielfaltssicherung in Deutschland und in Europa gesichert und fortentwickelt werden.

