

Medienpolitik ist mehr als

Binnenmarktregulierung

Entwurf des EU-Medienfreiheitsgesetzes weiterhin umstritten

geschrieben von Helmut Hartung

Die Europäische Kommission entdeckt immer mehr die Medien als interessantes Regulierungsfeld. Zuletzt der Digital Services Act und Digital Markets Act, davor die eCommerce- und vor allem die AVMD-Richtlinie. Im Frühjahr 2022, nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine, verbot Brüssel die Ausstrahlung russischer Propagandasender. Der Sendestopp der Rundfunkangebote erfolgte nach denselben rechtlichen Regeln, wie sie etwa russischen Fluggesellschaften oder Banken den Zugang zum europäischen Markt untersagen. Kritiker sehen darin einen rechtsstaatlich strittigen Weg, weil die EU mit diesem Schritt mehr als bisher in medienpolitische Belange eingreift und somit die Meinungs- und Pressefreiheit einschränken könnte. Denn Medienpolitik, vor allem Rundfunkpolitik, liegt nach wie vor in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Die Römischen Verträge zur Gründung der EWG enthielten keine Bestimmungen, gemäß denen die EU im Bereich audiovisuelle Politik und Medienpolitik unmittelbare Befugnisse hat, und der Vertrag über die Europäische Union enthält ebenfalls keine entsprechenden Festlegungen. Die Zuständigkeit für die verschiedenen Bereiche der Medien- und Kommunikationstechnologie leitet Brüssel vielmehr aus verschiedenen Artikeln des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, einem der Gründungsverträge ab. Aber auch hier ist von den Medien keine Rede. Deshalb stützen sich die EU-Kommissare bei der Regulierung dieses Bereichs unter anderem auf Artikel, die die Errichtung des Europäischen Binnenmarkts vorsehen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Weitere Abschnitte befassen sich mit dem Verbot von binnenmarktverzerrenden Steuern sowie der Kontrolle staatlicher Beihilfen. Die Regeln zu Beihilfen spielten bei der Entscheidung zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine wichtige Rolle.

Seit September vergangenen Jahres liegt der Vorschlag für einen European Media Freedom Act (EMFA) auf dem Tisch. Der positive Ansatz ist bei diesem Vorschlag unbestritten, dennoch beklagen die deutschen Bundesländer und inzwischen auch weitere Staaten, dass mit dem Gesetzesvorhaben zu weitgehend in das deutsche Medienrecht eingegriffen und die Kompetenz der Mitgliedstaaten ausgehöhlt wird.

EU-Vorschlag will Medienfreiheit in Europa sichern

Die vorgeschlagene Verordnung umfasst unter anderem Schutzvorkehrungen gegen politische Einflussnahme auf redaktionelle Entscheidungen und gegen Überwachung. Der Schwerpunkt liegt auf der Unabhängigkeit und stabilen Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien sowie auf der Transparenz des Medieneigentums und der Zuweisung staatlicher Werbeausgaben. Ferner werden Maßnahmen zum Schutz der Unabhängigkeit von Redakteuren und zur Offenlegung von Interessenkonflikten festgelegt. Schließlich soll mit dem Gesetz eine Medienkonzentration verhindert und ein neues unabhängiges Europäisches Gremium für Mediendienste geschaffen werden. Die zuständige Vizepräsidentin der Kommission Věra Jourová erklärte dazu: »Wir haben in den letzten Jahren gesehen, wie auf unterschiedliche Weise Druck auf die Medien ausgeübt wird. Es ist höchste Zeit zu handeln. Wir müssen klare Grundsätze festlegen: Journalisten dürfen wegen ihres Berufs nicht ausspioniert werden. Öffentlich-rechtliche Medien dürfen nicht zu Sprachrohren der Propaganda gemacht werden.«

Der für den Binnenmarkt zuständige EU-Kommissar Thierry Breton stellte zu den Zielen fest: »Die EU ist der weltweit größte demokratische Binnenmarkt. Medienhäuser spielen eine entscheidende Rolle, sehen sich aber mit steigenden Bedrohungen der Medienfreiheit und des Medienpluralismus, der Entstehung großer Online-Plattformen und einem Flickenteppich unterschiedlicher nationaler Vorschriften ausgesetzt. Im europäischen Medienfreiheitsgesetz sind gemeinsame

Schutzvorkehrungen auf EU-Ebene vorgesehen, um die Meinungsvielfalt zu gewährleisten und sicherzustellen, dass unsere Medien ohne jegliche private oder öffentliche Einflussnahme tätig sein können.«

Das europäische Medienfreiheitsgesetz wurde von Präsidentin Ursula von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2021 angekündigt. Es baue auf den Rechtsstaatlichkeitsberichten der Kommission und auf der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste auf, die eine EU-weite Koordinierung der nationalen Rechtsvorschriften für audiovisuelle Medien vorsehen, sagte sie. Es sei Teil der Bemühungen der EU, die Förderung der demokratischen Teilhabe, die Bekämpfung von Desinformation und die Unterstützung der Freiheit und des Pluralismus der Medien, wie im Europäischen Aktionsplan für Demokratie vorgesehen, zu stärken, so die EU-Präsidentin.

Medienfreiheitsgesetz könnte funktionierende nationale Medienregulierung beschädigen

Trotz dieser hehren Ziele gibt es seit September starke Kritik an einigen dieser Vorschläge aus den Staatskanzleien der Bundesländer, weniger von der Bundesregierung selbst. In einer Sitzung des Bundesrates vom 25. November 2022 erteilten die Länder der EU-Kommission und ihrem EMFA-Entwurf eine Subsidiaritätsrüge. Die Mitgliedstaaten oder deren Regionen rügen so einen Verstoß gegen das im EU-Recht verankerte Subsidiaritätsprinzip. Dieses besagt, dass alles von der kleinstmöglichen Ebene geregelt wird. Eine solche Rüge hat vor allem symbolischen Charakter. So bemängelt auch die hessische Medienministerin Lucia Puttrich (CDU) im Bundesrat: »Leider hat sich dieses Instrument bisher als schwach bis untauglich erwiesen.« Auf der einen Seite seien die Hürden sehr hoch: In nur acht Wochen nach Übermittlung des Vorschlages der EU-Kommission müsse ein Drittel der nationalen Parlamente der EU die Subsidiaritätsrüge erheben. »Auf der anderen Seite ist die Folge nach dem Erreichen dieses Quorums lediglich, dass die EU-Kommission ihren Vorschlag überprüfen muss«, sagte Puttrich.

Nach Aussage des sächsischen Medienministers Oliver Schenk teilten die Länder zwar die Absicht des EMFA, aber »mit ihrem konkreten Vorschlag schießt die EU-Kommission jedoch weit über das Ziel hinaus«. Die Länder befürchteten, dass der EMFA in seiner jetzigen Fassung die deutschen Strukturen von Presse und Rundfunk und deren Aufsichtsgremien unterminiere. So sei unklar, inwiefern der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen Kontrollgremien dem Anspruch der EU-Kommission auf Staatsferne entspreche. Malu Dreyer (SPD), Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz, sieht »die sehr realistische Gefahr, dass existierende, gut funktionierende Medienregelungen beschädigt werden können«.

Entwurf lässt die kulturelle Vielfaltssicherung außer Acht

Auch die SPD-Medienkommission, der wichtige Vertreter der Rundfunkkommission der Länder angehören, ist gegen das vorliegende EU-Papier. So erklärten die Vorsitzenden der Medienkommission Heike Raab und Carsten Brosda: »Wir teilen das Ziel des European Media Freedom Acts. Medienfreiheit ist vielfach unter Druck, deshalb müssen wir sie schützen vor politischer oder wirtschaftlicher Einflussnahme. Journalisten und Korrespondenten müssen frei und unabhängig arbeiten können. Die Ideen der Meinungsfreiheit und offenen Gesellschaft sind entscheidend in der Demokratie.« Die bisherige Diskussion habe gezeigt, dass die konkret im Entwurf des EMFA vorgesehenen Regelungen dringend weiter beraten werden müssten. Die vorgesehenen Instrumente sollten auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. In der vorliegenden Fassung beruhe der EMFA ausschließlich auf Binnenmarktkompetenz der EU und lasse Fragen der kulturellen Vielfaltssicherung völlig außer Acht. Aus Sicht der SPD müsse sichergestellt sein, dass die in Deutschland gut etablierte Staatsferne der Medienregulierung gewahrt bleibe und nicht durch ein bei der Kommission angesiedeltes Regulierungsgremium überlagert werde. Medienfreiheit geht auch in Europa nur staatsfern. Das Medienprivileg sei ebenso zu wahren wie die europaweit erreichten Vereinbarungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Raab und Brosda plädieren dafür, aus der beabsichtigten Verordnung eine Richtlinie zu machen, sodass den nationalstaatlichen Gegebenheiten besser Rechnung getragen werden könne, ohne Abstriche an den Zielen vornehmen zu müssen.

In einem Gastbeitrag für die FAZ vom 16. Mai 2023 beklagt die rheinland-pfälzische Medienstaatssekretärin und Koordinatorin der Rundfunkpolitik der Länder mit deutlichen Worten, eine »europaweite Desinformation zu den angeblichen Motiven und Zielen Deutschlands in der Medienpolitik«, wie beispielsweise zum umstrittenen Europäischen Medienfreiheitsgesetz. »Wir wollen ein besseres Europäisches Medienfreiheitsgesetz«, lautet die Überschrift. Recht deutlich nennt sie Deutschland als medienpolitisches Vorbild, als »Garant für Vielfalt und Pluralismus«, und kritisiert die EU als »Kompetenzstaubsauger« in Bereichen, die eigentlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen.

Mediale Vielfaltssicherung gehört zum Kern nationaler Identität

Wörtlich schreibt Heike Raab: »Wo es notwendig ist, soll Medienfreiheit gesichert werden. Gleichzeitig muss eine kohärente und konsistente Medienregulierung (auch mit Blick auf nationale Regeln) sichergestellt werden, um Lücken in der Vielfaltssicherung zu vermeiden. Das Gesetz muss also besser differenzieren. ›Mindestharmonisierung‹ ist das Stichwort, damit ein Mehr an Medienfreiheit und -vielfalt möglich bleibt. Eine abgestufte Betrachtung anhand der Risiken in den einzelnen Mitgliedstaaten anstelle eines ›One-size-fits-all‹ würde dazu führen, dass wir unsere Kräfte gemeinsam auf existierende Probleme konzentrieren könnten.« Die Vorgaben in Artikel 2 und 4 würden in Deutschland als Eingriff in die Verlegerfreiheit gesehen, so Raab. Hier gelte es einen klugen Ausgleich zwischen der Verantwortung der Verleger und der Freiheit der Journalisten zu finden.

»Ohne substantielle Änderungen sei die Verordnung nicht akzeptabel«, formulierte die SPD-Medienpolitikerin. Es sei zwar wichtig, freie Medien zu gewährleisten und diese vor wirtschaftlicher und politischer Einflussnahme zu schützen, aber das werde im föderal verfassten Deutschland schon jetzt vorbildlich gewährleistet. So liege Deutschland im »Media Plus Monitor 2022«, der die Medienfreiheit in den EU-Staaten bewerte, »mit Abstand auf Platz eins«, schrieb Raab. Eine Möglichkeit sei es, das Europäische Medienfreiheitsgesetz in eine Verordnung und eine Richtlinie zu splitten. Während eine Verordnung einen verbindlichen Rechtsakt darstelle, den alle EU-Länder in vollem Umfang umsetzen müssten, werden in einer Richtlinie den Mitgliedstaaten lediglich gemeinsame Ziele vorgegeben, die diese durch eine nationale Gesetzgebung erreichen sollen.

Aufspaltung des Gesetzesvorschlages wäre sinnvoll

Die Aufspaltung des European Media Freedom Act in eine Richtlinie und eine Verordnung, wird auch von den Medienverbänden Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV), Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR), Medienverband der freien Presse (MVFP) und VAUNET – Verband Privater Medien unterstützt. So heißt es in einer gemeinsamen Erklärung vom Mai dieses Jahres, dass das EMFA Regelungen enthalte, deren Fokus klar auf der Etablierung, Wahrung und Sicherung des Medienpluralismus in Europa liege. Audio- und audiovisuelle Mediendienste und Presse seien hauptsächlich nationale, regionale oder sogar lokale Dienste. Vor diesem Hintergrund ist – unabhängig von der Frage nach der richtigen Rechtsgrundlage – die Ebene der Mitgliedstaaten die rechtlich korrekte und einzig geeignete Ebene, um Regeln zur Sicherung des Medienpluralismus festzulegen.

Auch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) lehnt einige Passagen des EMFA ab. Die KEK unterstütze das Anliegen der Europäischen Kommission, Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien in Europa zu schützen und zu stärken, wie mit dem Europäischen Medienfreiheitsgesetz (EMFA) beabsichtigt. Sie begrüße auch die Bestrebungen und das grundsätzliche Ziel der Kommission, pluralistische Medienmärkte zu gewährleisten und sicherzustellen, ausdrücklich, heißt es in der Erklärung. Gleichwohl werfe die zugrunde liegende Argumentation des EMFA in seiner strengen Ausrichtung am Binnenmarkt Fragen auf. Die KEK ist der Auffassung, dass die mediale Vielfaltssicherung zum Kern der zu achtenden nationalen Identität (einschließlich der föderalen Ordnung in Deutschland) gehöre und Fragen der Vielfaltssicherung sowie des Meinungs- und Medienpluralismus nicht ohne Weiteres und sicherlich nicht in dieser Absolutheit auf die Binnenmarktkompetenz gestützt werden könnten. Die mitgliedstaatlichen Kompetenzen und entsprechende Maßnahmen zur Vielfaltssicherung seien kein Hemmnis für den

Binnenmarkt der Mediendienste. Die im Entwurf des EMFA angelegten Strukturen zu Interventionsmöglichkeiten der Kommission berücksichtigten die Aufsichtsstrukturen, Zuständigkeiten und Besonderheiten auf nationaler Ebene (Grundsatz der Staatsferne) nicht ausreichend. Gleiches gelte für die Leitlinien-Kompetenz der Kommission zur Herausgabe nationaler Kriterien für die Bewertung der Auswirkungen der Medienmarktkonzentration. Vor diesem Hintergrund bedarf der Entwurf des EMFA aus Sicht der KEK dringend einer weiteren Überarbeitung, um unter Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte zu angemessenen Lösungen zu kommen.

Dieser Text ist zuerst erschienen in [Politik & Kultur 7-8/2023](#).