

## Initiativen der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments Europäische Medienpolitik auf neuen Wegen?

Von Christina Holtz-Bacha\*

Richtet Europäische Kommission ihre Medienpolitik neu aus?

Seit einigen Jahren entfaltet die Europäische Kommission Aktivitäten, die dafürsprechen, dass sie ihr medienpolitisches Engagement ausweitet und in Zukunft verstärkt an den Grundwerten der Europäischen Union (EU) orientieren und damit neu ausrichten will. Bildeten bisher die Regeln des Binnenmarktes sowie das wettbewerbspolitische Instrumentarium die Basis für ihre Medienpolitik, zeichnet sich eine zunehmende Orientierung an den demokratischen Werten und Rechtsstaatlichkeit ab, die Medienfreiheit und Medienpluralismus in den Fokus der gemeinschaftlichen Medienpolitik rücken lässt. Dem soll auch ein gerade zur Konsultation aufgelegter Rechtsakt – also eine Norm, die durch ein Organ der EU erlassen wird – zur Medienfreiheit dienen, von dem sich die Kommission eine Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten über die Mediendienste-Richtlinie (AVMD) hinaus verspricht. Mit der Verordnung zum Schutz des EU-Haushalts und der europäischen Werte, die Anfang 2021 in Kraft trat, ist der Union zudem ein Instrument zugewachsen, das sich zur Sanktionierung von Verstößen gegen die europäischen Grundwerte einsetzen lässt. (1)

Die Grundwerte „Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte“ (2) haben in den letzten zwei Jahrzehnten in der EU an Bedeutung gewonnen. Zwar enthielt bereits der Vertrag von Amsterdam 1997 das Bekenntnis zu Grundrechten und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit, ihr Stellenwert hat jedoch mit der Bekräftigung gemeinsamer Werte in Artikel 2 des Vertrages von Lissabon (2009) zugenommen. Ihre wachsende Relevanz ist auch zu verstehen im Zusammenhang mit der Charta der Grundrechte, die erstmals im Jahr 2000 in Nizza proklamiert wurde. Da der Europäische Verfassungsvertrag scheiterte, erlangte die Grundrechtecharta erst 2009 mit dem Vertrag von Lissabon Rechtskraft und nimmt nun rechtlich gleichen Rang mit dem EU-Vertrag ein. Unter den EU-Mitgliedstaaten hat sich nur Polen bislang der Bindung an die Grundrechtecharta nicht unterworfen.

Bis zur Proklamation der Charta der Grundrechte im Jahr 2000 verfügte die EU über keinen eigenen Grundrechtekatalog, der Europäische Gerichtshof zog aber, da alle Mitgliedstaaten auch Mitglieder im Europarat sind, bei Bedarf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) heran. Bereits seit mehre-

ren Jahren verhandelt die EU mit dem Europarat über den Beitritt zur EMRK, die einen umfangreichen Katalog von Menschenrechten und Grundfreiheiten umfasst.

### Kurz und knapp

- Die Medienpolitik der EU hat sich in den letzten Jahren gewandelt.
- Neben die Wahrnehmung der Medien als Wirtschaftsfaktor ist die Perspektive getreten, diese auch als wichtiges öffentliches Gut zu sehen.
- Im Fokus der europäischen Medienpolitik stehen nun Medienfreiheit und -pluralismus.
- Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk wird von der EU als unverzichtbarer Faktor des Medienpluralismus gesehen, dessen Unabhängigkeit und Finanzierung zu sichern ist.

Besteht die Gefahr einer eindeutigen Verletzung der gemeinschaftlichen Grundwerte, kann die EU ein Rechtsstaatsverfahren einleiten, das zum Entzug von Stimmrechten und finanziellen Sanktionen gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat führen kann. Dieses sogenannte Artikel-7-Verfahren ist in Artikel 7 des EU-Vertrages festgelegt. (3) Es umfasst einen Präventionsmechanismus für den Fall der Gefahr einer Verletzung der Grundwerte und einen Sanktionsmechanismus bei Feststellung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung. Das Verfahren verlangt allerdings an entscheidender Stelle Einstimmigkeit im Europäischen Rat, die nur schwer herzustellen ist. Etwas einfacher sind hingegen Entscheidungen über Sanktionen auf der Grundlage der neuen Verordnung zum Schutz des EU-Haushalts und der europäischen Werte, denn dieses Verfahren erfordert nur eine qualifizierte Mehrheit. Auf diese Verordnung stützt sich der Europäische Gerichtshof, der im Oktober 2021 auf Antrag der Kommission Strafzahlungen gegenüber Polen wegen des Umbaus des polnischen Justizsystems und insbesondere die 2018 eingerichtete Disziplinarkammer verhängte. (4) Dieses Vorgehen demonstriert die Entschlossenheit der Kommission, die gemeinschaftlichen Werte und die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten zu verteidigen.

Sanktionsmöglichkeiten der EU gegen Mitgliedstaaten

Die Betonung der gemeinsamen europäischen Werte, die Möglichkeit gegen eine Verletzung dieser Werte vorzugehen, wie auch Grundrechtecharta und Beitritt zur EMRK lassen erwarten, dass die EU ihre Medienpolitik ebenfalls neu aufstellt. Ziel dieses Beitrages ist es, diejenigen medienpolitisch relevanten Aktivitäten der EU zu sichten, die die Vermutung

Treten Grundrechte in der EU-Medienpolitik in den Vordergrund?

\* Lehrstuhl für Kommunikationswissenschaft,  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

stützen, dass der einst als Wirtschaftsgemeinschaft entstandene Staatenbund die bislang dominante ökonomische Perspektive zurücktreten lässt und in seiner Medienpolitik neue Akzente setzt.

#### Handlungsmöglichkeiten der EU

Ungarisches Medien-  
gesetz bedrohte  
Unabhängigkeit der  
Medien

Die Ohnmacht der EU gegenüber demokratiegefährdenden Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zeigte sich, als das ungarische Parlament mit der Zweidrittelmehrheit der Fidesz-Partei nur kurz nach deren Wahlsieg und buchstäblich über Nacht Ende 2010 ein neues Mediengesetz auf den Weg brachte, das die Unabhängigkeit der Medien bedrohte. Auch wenn der damalige Präsident der Europäischen Kommission José Manuel Barroso erklärte, die Freiheit der Medien gehöre zu den heiligen Prinzipien der EU, (5) ließ sich nicht verhehlen, dass die Gemeinschaft über kein Instrument verfügte, das sich wirksam gegen Einschränkungen der Medienfreiheit in einem Mitgliedstaat einsetzen ließe.

Reaktionen der  
EU-Kommission

Da das neue ungarische Gesetz bereits kurz nach seiner nächtlichen Abstimmung im Parlament in Kraft trat, konnte die Europäische Kommission, die über die Einhaltung der Verträge wacht, erst reagieren, als bereits Fakten geschaffen waren. Unter dem Druck der Kritik zahlreicher internationaler Organisationen wie zum Beispiel OECD und Europarat und nicht zuletzt auch dem Europäischen Parlament kündigten die zu dieser Zeit für die digitale Agenda zuständige Kommissarin Neelie Kroes und die für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft zuständige Kommissarin Viviane Reding – beide auch Vize-Präsidentinnen der Kommission – die Überprüfung des Gesetzes auf Kompatibilität mit dem EU-Recht an. Eine Grundlage dafür bildete die „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ von 2007, die von den Mitgliedstaaten bis Ende 2009 in nationales Recht umzusetzen war. (6)

Als weiterer Maßstab sollte Artikel 7 des Vertrages von Lissabon dienen. Artikel 7 eröffnet der Gemeinschaft eine Möglichkeit festzustellen, „dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht“. Kommt es zur Feststellung einer Verletzung dieser Werte, kann der Rat „beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat“. (7)

Ungarische  
Regierung lenkte  
nur teilweise ein

Auf Drängen von Kommissarin Kroes war die ungarische Regierung schließlich zu einigen Änderungen beim Mediengesetz bereit, es blieb jedoch bei der zentralen Regulierung des gesamten ungarischen Medienmarktes durch die Nationale Medien- und Kommunikationsbehörde NMHH, die bei Verstößen

Sanktionen in Form von empfindlichen Geldstrafen oder zeitweiligem Sendestopp verhängen kann. Ihr Präsident ist zugleich der Vorsitzende des Medienrates, dem wichtigsten Gremium in der NMHH, und wird vom Staatspräsidenten bestimmt. Die weiteren Mitglieder des fünfköpfigen Medienrats werden mit Zweidrittelmehrheit vom Parlament für neun Jahre gewählt. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse gehen alle Nominierungen auf die Fidesz-Partei zurück. (8)

Während sich die Kommission zufrieden zeigte, verabschiedete das Europäische Parlament im März 2011 eine Resolution, die sich sowohl an Ungarn wie auch die Kommission richtete. (9) Neben der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste nahm das Parlament darin Bezug auf Artikel 11 der EU-Grundrechtecharta, der das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit enthält und die Achtung der Freiheit der Medien und ihrer Pluralität zusichert. Außerdem verwies die Resolution auf die 2009 von Chefredakteuren und leitenden Journalisten formulierte „Europäische Charta für Pressefreiheit“ sowie frühere Entschlüsse des Parlaments, unter anderem zu Gefahren für das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit in der EU sowie vor allem in Italien von 2004. (10)

In der Resolution von 2011 forderte das Parlament vom ungarischen Staat, „die Unabhängigkeit der Medienverwaltung wieder herzustellen, die Einmischung des Staates in die Freiheit der Meinungsäußerung und die ausgewogene Berichterstattung einzustellen“ und alle Interessengruppen in die Überarbeitung des Mediengesetzes einzubeziehen. (11) An die Kommission appellierte das Parlament, auch nach den Änderungen die Überwachung der Vereinbarkeit des ungarischen Mediengesetzes mit europäischem Recht fortzusetzen.

Mit der Entschlüsselung nahm das Europäische Parlament (EP) den Fall Ungarn auch zum Anlass für einen Aufruf an die Kommission, noch im selben Jahr einen Legislativvorschlag „über Medienfreiheit, Medienpluralismus und unabhängige Medienverwaltung“ vorzulegen, um „wenigstens die wesentlichen Mindestnormen festzuschreiben, die alle Mitgliedstaaten in der einzelstaatlichen Rechtsetzung einhalten und respektieren müssen, um die Informationsfreiheit und ein angemessenes Maß an Medienpluralismus und unabhängiger Medienverwaltung zu gewährleisten, zu garantieren und zu fördern“. (12)

Unzufrieden wegen der defensiven Haltung der Kommission und mit der Klage über „den unzulänglichen EU-Rechtsrahmen für die Medien“ verwies das Europäische Parlament einmal mehr auf die mangelnden Kompetenzen der Gemeinschaft bezüglich des Mediensektors und der demokratischen Werte. (13) Zwar betreibt die EU schon seit Jahr-

Resolution des Euro-  
päischen Parlaments

EP ruft Kommission  
zum Handeln für  
Informationsfreiheit  
und Medien-  
pluralismus auf

Rundfunk zwischen  
ökonomischer  
und kultureller  
Perspektive

zehnten Medienpolitik, musste ihre Aktivitäten jedoch bislang überwiegend auf ihre Befugnisse zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes und das Wettbewerbsrecht stützen. So bildete die unmittelbare Zuständigkeit der Kommission für die Durchsetzung der vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes (freier Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital) die wesentliche Grundlage für die Ausarbeitung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (1989), aus der nach mehreren Änderungen und Erweiterungen die 2018 verabschiedete „Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste“ hervorgegangen ist. (14) Schon bei der Beratung der ersten Richtlinie offenbarten sich Divergenzen zwischen der Kommission, die das Fernsehen unter ökonomischer Perspektive als eine Dienstleistung betrachtete, und den Mitgliedstaaten, in denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk das Fernsehen geprägt hatte und die daher auch dessen kulturelle Leistungen berücksichtigt wissen wollten. Das war dann auch einer der Gründe, warum manchem Mitgliedstaat ein Übereinkommen des Europarats zum grenzüberschreitenden Fernsehen lieber gewesen wäre, denn die Satzung des Europarates nennt ausdrücklich auch das Ziel gemeinsamen Handelns auf dem Gebiet der Kultur sowie den Schutz und die Weiterentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Auseinandersetzung  
über die Finanzierung  
des öffentlich-rechtlichen  
Rundfunks

Die Diskrepanz zwischen ökonomischer und kultureller Perspektive zeigte sich erst recht, als die Kommission aufgrund von Klagen privater Sender wegen Wettbewerbsverzerrung zu Beginn der 1990er Jahre den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufs Korn nahm. (15) Da sich die Klagen im Kern gegen die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Gebühren richteten, die vermeintlich eine staatliche Beihilfe darstellten, zog die Kommission das europäische Wettbewerbsrecht heran, das ihr unmittelbare Entscheidungskompetenzen gibt. Artikel 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union erklärt grundsätzlich staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen oder den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen können, für unvereinbar mit dem Binnenmarkt. Für bestimmte Fälle gibt es jedoch Ausnahmen, nämlich für die Förderung der Entwicklung eines Wirtschaftszweiges oder die Förderung der Kultur und dem Erhalt des kulturellen Erbes. (16) In der Auseinandersetzung über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kam Artikel 106 des Vertrages zum Tragen, der sich auf öffentliche Unternehmen und Unternehmen, denen die Mitgliedstaaten besondere Rechte gewähren, bezieht. Für Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, gelten zwar ebenfalls die europäischen Wettbewerbsregeln, aber nur „soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen über-

tragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.“ (17) Vor diesem Hintergrund formulierte die Kommission in einer Mitteilung „über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ vom Jahr 2001 die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Gebührenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. (18)

Eine Reaktion auf diese Aktivitäten der Kommission, die schließlich auch Fragen der Programmautonomie aufwarfen, war das Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten von 1997 (19), das in den EG-Vertrag aufgenommen wurde und heute Teil des Vertrages von Lissabon ist. Das Protokoll betont die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, „öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist.“ Eine Entschließung des Rates von 1999 versicherte noch einmal „den einhelligen Willen der Mitgliedstaaten, die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks herauszustellen“ und die dafür erforderlichen Voraussetzungen zu gewährleisten. (20)

Mit ihrer Mitteilung von 2001 bekräftigte die Kommission die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags und stellte ihnen die Wahl der Finanzierung frei, nannte aber zugleich auch die Voraussetzungen dafür, dass diese den europäischen Beihilfavorschriften entspricht.

Während sich die medienpolitischen Aktivitäten der EU mit der Fernsehrichtlinie und ihrer Fortentwicklung weitgehend auf den audiovisuellen Sektor konzentrierten, hat das europäische Wettbewerbsrecht in den letzten Jahren an Bedeutung für die Printmedien gewonnen. Da viele Mitgliedstaaten ihre Zeitungen auf die eine oder andere Weise finanziell unterstützen, können die EU-Beihilfavorschriften auch für den Printmedienmarkt zur Anwendung kommen. In den meisten Fällen hat die Presseförderung jahrzehntelange Tradition, dennoch begann die Europäische Kommission erst nach der Jahrtausendwende, regelmäßig die Vereinbarkeit solcher staatlichen Hilfen mit dem EU-Wettbewerbsrecht zu untersuchen.

Neben Entscheidungen über die Unterstützung einzelner Zeitungen, die sich meist an sprachliche Minderheiten richteten, betrafen die ersten Prüfungen die dänische Presseförderung (2006) sowie die staatli-

Prüfung staatlicher  
Presseförderung in  
Skandinavien und  
Frankreich

che Unterstützung der Zeitungen in Finnland (2008) und Schweden (2010). In den drei Staaten zielen die Pressehilfen vor allem auf den Vertrieb und begründen ihre Maßnahmen mit dem Erhalt von Vielfalt auf dem Zeitungsmarkt. Der schwedische Fall ist instruktiv hinsichtlich des Anlasses für die Prüfung durch die Kommission und deren Vorgehen. Ähnlich wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk wurde die Kommission in diesem Fall tätig, nachdem eine Beschwerde über die schwedische Unterstützung für den Vertrieb der Zeitungen eingegangen war. Diese kam von einem Medienunternehmen, dessen Zeitungen keinen Anspruch auf Pressehilfen hatten. Obwohl die Kommission das Ziel, den Pluralismus auf dem Medienmarkt zu erhalten, anerkannte, kam sie zu dem Schluss, dass die in dieser Form seit 1990 bestehende schwedische Presseförderung nicht mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes vereinbar sei. Sie schlug daher eine Reihe von Änderungen vor, um einer Einschränkung des Wettbewerbs vorzubeugen. Die Kritik der Kommission richtete sich vor allem gegen „unverhältnismäßige“ Zahlungen an große Medienunternehmen bzw. überregionale Zeitungen mit hohen Auflagen ohne Fixierung eines Höchstbetrages. Entsprechend den Vorschlägen der Kommission passte Schweden daraufhin seine Förderregelungen an, sah Höchstbeträge für die großen Zeitungen sowie nach der Erscheinungshäufigkeit abgestufte maximale Förderbeträge vor und führte eine Berichtspflicht für die begünstigten Unternehmen ein. (21)

Ebenfalls aufgrund der Beschwerde eines Konkurrenten prüfte die Kommission ab 2010 die Unterstützung der französischen Nachrichtenagentur AFP insbesondere durch staatliche Abonnements. In ihrer im Frühjahr 2014 veröffentlichten Entscheidung nannte die Kommission die Bedingungen, unter denen sie die Maßnahmen zu Gunsten der AFP genehmigen könnte. Ähnlich wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk forderte die Kommission eine genaue Definition der durch die Nachrichtenagentur erbrachten Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, eine formelle Beauftragung sowie zur Vermeidung von Quersubventionierung eine getrennte Buchführung, die die Dienstleistungen im Sinne des Auftrags von anderen unterscheidet. (22)

Die Entscheidungen der Europäischen Kommission zur Presseförderung in den Mitgliedstaaten basieren jeweils auf dem Ausnahmeartikel im europäischen Wettbewerbsrecht, nach dem Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige (Art. 107, 3c) oder Beihilfen zur Förderung der Kultur (Art. 107, 3d) zulässig sind, sofern sie den Wettbewerb nicht beeinträchtigen. Unter den Begründungen verweist die Kommission auf den Erhalt der Vielfalt auf dem Medienmarkt, wobei sie nun auch auf Artikel 11 der Charta der Grundrechte, der im zwei-

ten Absatz die Achtung der Freiheit und der Pluralität der Medien sichert, Bezug nehmen kann. Unter diesen Voraussetzungen hat sich die Kommission in den letzten Jahren immer wieder mit der staatlichen Unterstützung für die Presse und die Nachrichtenagenturen in den Mitgliedstaaten befasst.

Mit Einsetzen der Pandemie stieg die Zahl der Meldungen geplanter Unterstützungspakete für die Zeitungen, die ohnehin zu kämpfen haben und wegen starker Anzeigenrückgänge erst recht in Schwierigkeiten gerieten. Solche Vorhaben gab es zum Beispiel in Dänemark und Lettland, die beide bereits im Mai 2020 ihre Anträge bei der Kommission einreichten. Österreich nahm die Pandemie zum Anlass, seine ohnehin umfangreiche Presseförderung durch einen Fonds zur Förderung der digitalen Transformation zu erweitern, der neben den Printmedien auch nichtkommerziellen Radiostationen zugutekommen soll. (23) In Deutschland, wo es neben der reduzierten Mehrwertsteuer für Printmedien und speziellen Preisen für den Postversand keine Presseförderung gibt, diskutierte das Bundeswirtschaftsministerium über ein Förderprogramm, das die Zeitungszustellung und die Digitalisierung unterstützen sollte, ließ den Plan dann jedoch fallen. (24)

Seit mehreren Jahren bezieht sich die Europäische Kommission bei ihren medienpolitischen Aktivitäten verstärkt auf die Grundwerte der Gemeinschaft. Die Erfahrung ihrer Ohnmacht beim Versuch, Ungarn zu einer Änderung des umstrittenen Mediengesetzes zu bewegen, und die Sorge hinsichtlich der Entwicklungen in anderen EU-Mitgliedstaaten dürften bei dieser Neuorientierung eine gewichtige Rolle gespielt haben.

Im Jahr 2013 verwies die von der damaligen Vizepräsidentin der Kommission, Neelie Kroes, eingesetzte High Level Group on Media Freedom and Pluralism in ihrem Bericht zwar noch auf die vorrangige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. (25) Sie stellte aber zugleich fest, dass die EU über die Regulierung des Binnenmarktes und die Wettbewerbspolitik hinaus eine Rolle bei der Wahrung der Grundrechte spielen sollte, und argumentierte, der Zusammenhang zwischen Medienfreiheit sowie Medienpluralismus und Demokratie rechtfertige eine umfassendere Zuständigkeit der EU als für andere in der Charta verankerte Grundrechte.

Dass die Europäische Kommission sich diese Sichtweise mittlerweile zu eigen macht und eine neue Perspektive in die Medienpolitik einbringt, zeigt der erste Bericht über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union vom September 2020. (26) Der vorangestellte Auszug aus der Rede zur Lage der Union 2020 von Kommissionspräsidentin von der Leyen, in dem sie den Rechtsstaat als Garanten für

Pandemie verschärfte die schwierige wirtschaftliche Situation der Presse

Neuorientierung der EU-Medienpolitik

Zusammenhang zwischen Medienfreiheit, Medienpluralismus und Demokratie



die Meinungs- und Pressefreiheit bezeichnet, sowie ein eigenes Kapitel zu Medienpluralismus und Medienfreiheit heben den Bezug auf die gemeinsamen Werte der EU-Mitgliedstaaten hervor. Damit trägt die Kommission der besonderen Rolle der Medien für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in einer Weise Rechnung, wie es bisher und zum Beispiel auch in der Reaktion auf das ungarische Mediengesetz von 2011 vermisst wurde. Für den neuen Fokus ihrer Medienpolitik spricht neben dem Bezug auf die EU-Grundrechtecharta auch der Verweis auf die Venedig-Kommission des Europarates. (27)

Prüfkriterien für den Medienbereich

Der zusammenfassende Bericht zur Rechtsstaatlichkeit von 2020 konzentriert sich auf den Status von Medienfreiheit und -vielfalt in der EU, lässt aber, wie eigens betont wird, die Rolle und Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien unberücksichtigt. Als Prüfkriterien für die Beurteilung der Situation in den Mitgliedstaaten zieht die Kommission die Unabhängigkeit der Medienaufsichtsbehörden, die Transparenz der Eigentumsverhältnisse, die politische Einflussnahme, den Zugang zu Informationen sowie die Gefährdung von Journalistinnen und Journalisten heran. Die 27 Länderkapitel präsentieren die Befunde für die einzelnen Mitgliedstaaten. Dieser Gliederung folgt auch der zweite Bericht über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union, den die Kommission im September 2021 vorlegte.

Beobachtung der Medienvielfalt in den einzelnen EU-Staaten

Die Länderkapitel stützen sich, neben Erkenntnissen aus Besuchen vor Ort, auf die Arbeit solcher Organisationen, die regelmäßig die Freiheit der Medien und den Pluralismus beobachten und der Kommission die Möglichkeit geben, den unmittelbaren Bezug zur Grundrechtecharta und zu den europäischen Werten herzustellen. Dazu gehören vorrangig die Befunde des Media Pluralism Monitor (MPM), die Einschätzungen des Europarates, wie sie in dessen Empfehlungen und Entschlüssen zum Ausdruck kommen, und die Bewertungen von Reporter ohne Grenzen, die dessen jährlich erstelltem World Press Freedom Index zugrunde liegen. (28)

Corona-Pandemie führte zu Grundrechtseinschränkungen auch im Medienbereich

Die beiden bisher vorgelegten Berichte über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der EU stehen im Schatten der Pandemie, die in vielen Ländern und sehr schnell Einschränkungen für die Grundrechte mit sich brachte. Das gilt auch für den Mediensektor, wo zum einen das journalistische Arbeiten durch Lockdowns, Begrenzungen der Versammlungs- und der Bewegungsfreiheit, kontrollierten Zugang zu Informationen sowie direkte Einflussnahmen auf die Berichterstattung und zum anderen durch Angriffe insbesondere während Demonstrationen gegen die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie Gefährdungen für die Medienfreiheit nach sich zogen. (29) Der Bericht registriert auch die Unterstützungsprogramme, die manche Mitgliedstaaten für die zum

Teil von einem starken Rückgang ihrer Werbemaßnahmen betroffenen Medien aufgelegt haben.

Unter Rückgriff auf den MPM verzeichnet der Bericht von 2021 bei drei Schlüsselindikatoren eine Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr, nämlich bei der Meinungsfreiheit, dem Schutz des Rechts auf Informationen und des Journalistenberufs sowie dem Schutz von Journalistinnen und Journalisten. (30) Diese Entwicklung lässt sich insbesondere auch auf die im Zusammenhang mit der Pandemie ergriffenen Maßnahmen zurückführen. Als mittleres Risiko bezeichnet die Kommission in ihrem Bericht die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich, was sie dem Fehlen wirksamer Rechtsvorschriften sowie dem Umstand zuschreibt, dass entsprechende Informationen nur öffentlichen Stellen, nicht aber der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. (31) Ebenso wie schon 2020 hebt der Bericht 2021 sechs Mitgliedstaaten hervor, in denen die politische Unabhängigkeit der Medien mit einem hohen Risiko behaftet ist, das sind Bulgarien, Malta, Polen, Rumänien, Slowenien und Ungarn. (32)

Die Berichte der Kommission zur Lage der Rechtsstaatlichkeit erfolgen im Rahmen des sogenannten Rechtsstaatlichkeitsmechanismus. Sie ergänzen die bereits erwähnten Maßnahmen, die der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in den EU-Mitgliedstaaten dienen sollen, also das 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführte Artikel-7-Verfahren sowie die Verordnung zum Schutz des EU-Haushalts und der europäischen Werte von 2021, die es dem Rat erlaubt, Zahlungen aus EU-Mitteln an die Mitgliedstaaten zu kürzen oder auszusetzen, wenn diese gegen die Grundwerte der EU verstoßen (Rechtsstaatlichkeits-Konditionalität). Mit Polen und Ungarn haben diejenigen Länder beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Verordnung eingereicht, die zuerst mit Sanktionen wegen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit rechnen mussten. Die Klagen haben jedoch keine aufschiebende Wirkung, sodass die Kommission die neue Regelung anwenden konnte. Es war vor allem das Europäische Parlament, das die Einrichtung dieses Mechanismus vorangetrieben hat und das nun auch auf die Anwendung drängt. (33) Mit dem Hinweis auf die Möglichkeit einer Untätigkeitsklage hat das Parlament die Kommission mehrmals aufgefordert, auf die zunehmenden Bedrohungen der EU-Grundwerte einschließlich der Angriffe auf die Medienfreiheit sowie auf Journalistinnen und Journalisten zu reagieren und dafür die Instrumente des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus zum Einsatz zu bringen. (34)

Dass die Rechtsstaatlichkeitsberichte den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausklammern, überrascht in Anbetracht seines Beitrages zum Medienpluralismus und der vielfältigen Bedrohungen, denen er in

Weniger Meinungsfreiheit und schlechtere Arbeitsbedingungen für Journalisten

Polen und Ungarn müssen mit Sanktionen rechnen

Rechtsstaatlichkeitsberichte klammerten ö.-r. Rundfunk bisher aus

den Mitgliedstaaten ausgesetzt ist. Immer wieder hatte die Kommission die wichtige Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerade auch in Hinblick auf die Sicherung des Medienpluralismus betont, aber zugleich auch die Gefährdung seiner Unabhängigkeit, zumal in den mittel- und osteuropäischen Ländern, vermerkt. (35) Der Bericht der High Level Group on Media Freedom and Pluralism von 2013 wies dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk bei der Wahrung von Medienpluralismus ebenfalls „a special place“ zu. (36) Wegen der Bedrohung durch politische Einflussnahme empfahl die Expertengruppe daher ein striktes Regelwerk, das Regierungseinfluss untersagt, internen Pluralismus garantiert und die Rundfunkanstalten einem unabhängigen Aufsichtsorgan unterwirft.

Europaparlament  
bekräftigt unersetz-  
liche Rolle der  
öffentlich-rechtlichen  
Medien

Nur dieser letzte Aspekt, die Unabhängigkeit der Aufsichtsinstitutionen, fand bisher seinen Niederschlag in den Rechtsstaatlichkeitsberichten. In einer Stellungnahme zum Bericht von 2020 bedauerte das Europäische Parlament dann auch, dass die politische Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen und privaten Medien sowie Konzentration und Transparenz des Medieneigentums darin keiner Bewertung unterlagen. (37) Wie schon in seiner Entschließung zur Medienfreiheit vom November 2020 (38) betonte das Europäische Parlament in dieser Stellungnahme abermals die unersetzliche Rolle der öffentlich-rechtlichen Medien und die Notwendigkeit, ihre Unabhängigkeit und Freiheit von politischer Einmischung zu gewährleisten. Nicht zu Unrecht kritisierte das Parlament außerdem, dass die Rechtsstaatlichkeitsberichte nicht den tatsächlichen Grad der Unabhängigkeit der Medienregulierungsbehörden in den Mitgliedstaaten bewerten. Daher sprach sich das Parlament in diesem Zusammenhang auch für eine Überwachung der Umsetzung von Artikel 30 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und gegebenenfalls die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren aus. Artikel 30 sieht die Einrichtung von nationalen unabhängigen Regulierungsbehörden mit angemessener finanzieller und personeller Ausstattung vor. Zur Koordination der nationalen Regulierungsbehörden und zur Beratung der Kommission setzt Artikel 30b die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) ein.

Kommission setzt  
sich für Medien-  
freiheit und  
Pluralismus ein

Neben den Berichten zur Lage der Rechtsstaatlichkeit zeigen andere Aktivitäten, dass die Kommission sich berufen sieht, die Freiheit und den Pluralismus der Medien in den Mitgliedstaaten zu stärken und die Arbeit von Journalistinnen und Journalisten zu schützen. So kündigte die Kommission in ihrem Europäischen Aktionsplan für Demokratie vom Dezember 2020 an, eine Empfehlung zur Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten zu erarbeiten, eine Initiative zum Schutz von Journalistinnen und Jour-

nalisten vor Klagemissbrauch (SLAPP) anzustoßen, Projekte zur rechtlichen und praktischen Unterstützung von Journalistinnen und Journalisten innerhalb und außerhalb der EU zu finanzieren sowie die Medienvielfalt und die Transparenz im Mediensektor, darunter auch die Transparenz der Eigentumsverhältnisse und der staatlichen Werbung (d. h. Werbekampagnen von staatlichen Institutionen), zu stärken. Diese Pläne werden ergänzt durch Vorhaben zur Begrenzung von Desinformation, zur Entwicklung eines Instrumentariums zur Bekämpfung der Einmischung von außen in den europäischen Informationsraum sowie zur Förderung von Medienkompetenz. (39)

Tatsächlich hat die Kommission 2021 die ersten Schritte zur Verwirklichung dieser Vorhaben unternommen. Am selben Tag, an dem Kommissionspräsidentin von der Leyen ihre Rede zur Lage der Union 2021 hielt und darin ihre Entschlossenheit zur Verteidigung der europäischen Werte bekräftigte, zur Verbesserung der Sicherheit von Journalistinnen und Journalisten aufrief und ein Medienfreiheitsgesetz ankündigte, (40) verbreitete die Kommission eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten „zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union“. (41) Die Kommission versteht Schutz und Sicherheit in einem umfassenden Sinne und gibt den Mitgliedstaaten Hinweise, um der „zunehmende[n] Zahl von körperlichen, rechtlichen und onlinebasierten Bedrohungen und Angriffen“ gegen Medienschaffende zu begegnen. (42) Da einer Empfehlung anders als einer Richtlinie keine Rechtsverbindlichkeit zukommt, kann sich die Kommission den Mitgliedstaaten damit lediglich zur Beratung anbieten. Die Breite der Vorschläge zur Absicherung journalistischer Tätigkeiten, zusammen mit den länderbezogenen Rechtsstaatlichkeitsberichten, die die Probleme in den einzelnen Mitgliedstaaten benennen, reflektiert jedoch die Bedeutung, die die Union freien und unabhängigen Medien in und für die Demokratie zuweist und für die sie sich engagieren will.

Der Empfehlung der Kommission waren ein Bericht des Europäischen Parlaments „über die Stärkung der Medienfreiheit: Schutz von Journalisten in Europa, Hetze, Desinformation und die Rolle von Plattformen“ (43) sowie eine Entschließung (44) unter dem gleichen Titel, beide vom November 2020, vorausgegangen, die auf zahlreiche frühere Entschließungen zu diesem Sachbereich aufbauen konnten. Die Entschließung des Parlaments ging insofern über die nachfolgende Empfehlung der Kommission hinaus, als sie in mehreren Punkten die unersetzliche Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Medienvielfalt betont und die Sicherstellung seiner Unabhängigkeit und Finanzierung fordert. Darin spie-

EU-Parlament fordert  
Unabhängigkeit und  
sichere Finanzierung  
des ö.-r. Rundfunks

gelt sich der breitere Ansatz des Parlaments, das den Schutz Medienschaffender in den größeren Zusammenhang der Medienfreiheit stellt, während die Empfehlung der Kommission einleitend zwar freie, pluralistische und unabhängige Medien als „zentrale Komponente demokratischer und rechtsstaatlicher Systeme“ (45) hervorhebt, im Weiteren aber unmittelbar auf den Schutz und die Sicherheit des journalistischen Arbeitens fokussiert.

Kommission startete Initiative zum Schutz von Journalisten

Wie die Kommission in ihrem Aktionsplan für die Demokratie vom Dezember 2020 in Aussicht gestellt hatte, startete sie im Herbst 2021 eine Initiative zum „Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren“. (46) Solche strategischen Klagen, die in der Abkürzung ihrer englischsprachigen Bezeichnung SLAPP (Strategic Lawsuits Against Public Participation) genannt werden, dienen dazu, Medienschaffenden und Menschenrechtsaktivisten finanziell zu schaden und sie mundtot zu machen. In vielen EU-Mitgliedstaaten sind SLAPP-Klagen gängig geworden. So waren gegen die 2017 ermordete maltesische Investigativjournalistin Daphne Caruana Galizia zum Zeitpunkt ihres Todes 42 solcher strategischen Klagen anhängig, ihr Vermögen war im Zusammenhang mit gegen sie gerichteten Verleumdungsklagen eingefroren. (47) Ein Land, in dem SLAPP-Klagen gegen Medienvertreter schon länger zum Einsatz kommen, ist Slowenien. Dies begründete auch die Vorbehalte gegenüber der Übernahme des EU-Vorsitzes im zweiten Halbjahr 2021 durch den slowenischen Ministerpräsidenten Janez Janša, der für seine Attacken auf die Medien kritisiert wurde. (48) Gerade in seiner Amtszeit hat die Kommission ihren Fahrplan für den Entwurf einer Richtlinie zum Schutz von Medienschaffenden und Menschenrechtsverteidigern vorgestellt. Diese Initiative lässt sich auch in einen Zusammenhang mit der im Oktober 2019 von der EU verabschiedeten Richtlinie zum Schutz von Whistleblowern stellen, die bis Ende 2021 in nationales Recht umzusetzen ist. (49) Dass die Kommission an einer Stärkung des investigativen Journalismus gelegen ist, belegen auch die Ausschreibungen von zwei Forschungsprojekten zu Medienfreiheit und investigativem Journalismus im Herbst 2021. (50)

Wird die Kommission die Medienkonzentration wieder zum Thema machen?

Um die Transparenz der Eigentumsverhältnisse und der staatlichen Werbung zu stärken, hat die Kommission ebenfalls erste Schritte unternommen. Bereits die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste von 2018 betonte die Relevanz, die die Offenlegung der Eigentümerstruktur von Mediendienstanbietern für die Meinungsfreiheit hat. Die Einsicht in die Eigentumsverhältnisse erlaube es den Nutzern, etwaige Einflussnahmen auf die angebotenen Inhalte zu identifizieren und in deren Beurteilung einzubeziehen. (51) Um Transparenz bei der Eigentümerstruktur auf den Medienmärkten der Mitgliedstaaten her-

zustellen, hat die Kommission Ende September 2021 ein „Projekt zur Überwachung der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich“ angestoßen. (52) Im Oktober hat sie ein weiteres Projekt ausgeschrieben, das den Überwachungsmechanismus auf alle Mitgliedstaaten erweitern soll. (53) Die Erfassung der Eigentümerstrukturen könnte ein Schritt sein, um sich einmal mehr der Konzentration im Medienbereich zuzuwenden. Frühere Überlegungen der Kommission für eine entsprechende Richtlinie, auf die das Parlament immer wieder gedrängt hat, verliefen wegen heftiger Kritik aus den Mitgliedstaaten im Sand.

Staatliche Werbung gehört zu den Instrumenten der Presseförderung, die in einigen EU-Mitgliedstaaten beträchtlichen Umfang annimmt. Die Kriterien für die Vergabe der Werbung staatlicher Stellen sind meist nicht formuliert bzw. undurchsichtig; gelegentlich wird bekannt, wie die Vergabe von Anzeigenaufträgen an die Presse zur politischen Einflussnahme genutzt wird. Die Europäische Kommission hat zum Beispiel im Rechtsstaatlichkeitsbericht 2021 über Österreich angemerkt, dass den Medien hohe und wachsende Beträge durch staatliche Werbung zufließen, aber Bedenken bestehen hinsichtlich Fairness und Transparenz bei deren Zuteilung. (54) Ähnliche Anmerkungen machen die Länderberichte etwa zu Bulgarien, Malta, Polen, Slowenien und Ungarn.

Wie von Präsidentin von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union 2021 in Aussicht gestellt, will die Kommission bis zum Herbst 2022 einen Rechtsakt zur Medienfreiheit vorlegen und hat dafür Anfang des Jahres eine öffentliche Konsultation gestartet. (55) Die Konsultation erwartet Stellungnahmen zu drei Bereichen. Der erste, Transparenz und Unabhängigkeit, zielt vorrangig auf die Eigentumsverhältnisse und der zweite auf das Funktionieren der Medienmärkte, wie zum Beispiel die Wahrnehmung der Meinungsvielfalt durch die Öffentlichkeit oder Medieninnovation auf dem EU-Markt. Als dritten Bereich definiert die Konsultation die gerechte Zuweisung staatlicher Mittel und nennt dazu Transparenz und gerechte Verteilung staatlicher Werbung sowie die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien.

Bereits seit mehreren Jahren setzt sich die EU mit den Problemen auseinander, die durch die Verbreitung von Desinformation entstehen. Sie begründet diese Aktivitäten mit den Gefahren, die für die Demokratie und die in der Charta der Grundrechte verbürgte Meinungsäußerungsfreiheit durch Falschinformationen hervorgehen können. Mit Blick auf die Wahl zum Europäischen Parlament vom Mai 2019 und möglicher Desinformationskampagnen beauftragte der Europäische Rat die Kommission 2018 mit der Vorlage eines Aktionsplanes mit konkreten

Staatliche Werbekampagnen zur Presseförderung weit verbreitet

Kommission bereitet Rechtsakt zur Medienfreiheit vor

Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation

Vorschlägen für die Reaktion der EU auf die mit Desinformation verbundenen Herausforderungen. (56) Im April 2018 präsentierte die Kommission „ein europäisches Konzept“ zur Bekämpfung von Desinformation im Internet, (57) das auch die Empfehlungen der High Level Group on Fake News and Online Disinformation für einen multidimensionalen Ansatz zum Umgang mit Desinformation vom März 2018 berücksichtigte. (58) Der europäische Ansatz formulierte vier Grundsätze für Maßnahmen zur Bekämpfung der Desinformation: Erhöhung der Transparenz bezüglich des Ursprungs der Informationen, ihrer Generierung und Verbreitung; Förderung der Vielfalt von Informationen; Erhöhung der Glaubwürdigkeit durch Hinweise auf ihre Zuverlässigkeit und die Möglichkeit zur Rückverfolgung und Authentifizierung der Informationslieferanten; Sensibilisierungsmaßnahmen und Erhöhung der Medienkompetenz. (59) Den Aktionsplan gegen Desinformation legte die Kommission Ende 2018 vor, der insbesondere die Bedrohung durch Desinformationsaktivitäten von Seiten Russlands hervorhebt und diejenigen Maßnahmen aufgreift, die schon im europäischen Konzept benannt waren. (60) Eine Folge der Bemühungen war der Code of Practice on Disinformation, den die großen Onlineplattformen unterzeichnet haben. (61) Nach den ersten Erfahrungen präsentierte die Kommission im März 2021 Leitlinien für die Stärkung des Verhaltenskodexes. (62)

### Reaktionen auf die Pandemie

Die Maßnahmen zur Eindämmung der Anfang 2020 einsetzenden COVID-19-Pandemie brachte Einschränkungen für die Freiheitsrechte mit sich, die auch für die Medien große Herausforderungen nach sich zogen und die EU zu Reaktionen veranlasste. Neben unmittelbaren Auswirkungen auf die Freiheit der Medien führte der pandemiebedingte Rückgang der Einnahmen aus der Werbung zu ökonomischen Schwierigkeiten im Medienmarkt. Zudem setzte eine Welle der Desinformation und Verschwörungstheorien ein, die den Erfolg der gesundheitspolitischen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung aufs Spiel setzten und die Vertrauenslücke zwischen den klassischen Nachrichtenmedien und den sozialen Medien ansteigen ließen. (63) Protestdemonstrationen gegen die Coronapolitik der Regierungen, die zum Teil mit heftigen Angriffen auf Medienvertreter verbunden waren, verstärkten die „Infodemie“.

Maßnahmen zur  
Sicherung der  
Medienfreiheit und  
wirtschaftliche  
Unterstützung

Bereits der Rechtsstaatlichkeitsbericht vom September 2020 und die Länderkapitel listeten die nationalen Maßnahmen auf, die eine Bedrohung für die Medienfreiheit in der Pandemie bedeuteten, und äußerte sich besorgt darüber, dass neue Hindernisse das System der Kontrolle und Gegenkontrolle, in dem die Medien eine unerlässliche Rolle spielen, beeinträchtigten. (64) Die Kommission bezog sich dabei auf Maßnahmen wie Einschränkungen beim Zu-

gang zu Informationen, Zensur sowie verbale und physische Angriffe auf Medienschaffende. Im Rechtsstaatlichkeitsbericht 2021 vermerkte sie auch Unterstützungsmaßnahmen für die ökonomisch angeschlagenen Medien und mahnte Transparenz bei den Verteilungskriterien an. (65) Anfang Dezember 2020 appellierte der Rat an die Mitgliedstaaten, „einen angemessenen und unabhängigen Rahmen für die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der nationalen Medienlandschaft, einschließlich staatlicher Beihilfen, zu schaffen, um eine Erholung von der Krise zu unterstützen und so langfristig ein pluralistisches Mediensystem zu gewährleisten“. (66) An die Kommission richtete der Rat die Aufforderung, durch Ergänzung der nationalen Beihilfen die negativen Auswirkungen der Pandemie auf den Mediensektor abzuschwächen. Zur gleichen Zeit lag bereits eine Mitteilung der Kommission unter dem Titel „Europas Medien in der digitalen Dekade: Ein Aktionsplan zur Unterstützung der Erholung und des Wandels“ vor, der im Anhang einen bis ins Jahr 2022 ausgelegten vorläufigen Zeitplan für vielfältige Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung und den digitalen Wandel des Mediensektors enthält. (67)

Im Sommer 2020 reagierte die Kommission auf die Verbreitung von Falschinformationen im Zusammenhang mit der Pandemie mit einer Mitteilung, die zur Bekämpfung von Desinformation aufrief. (68) Aufbauend auf ihrem früheren Konzept entwarf die Kommission ein umfassendes Programm, um in- und ausländischen Desinformationskampagnen zu begegnen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen reichen von der besseren Zusammenarbeit innerhalb der EU und mit internationalen Partnern über bessere Transparenz von Onlineplattformen, die Unterstützung von Faktenprüfern bis hin zur Befähigung und Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger.

### Fazit

Lange fehlte der EU eine rechtliche Grundlage für medienpolitische Aktivitäten. Die Fernsehrichtlinie, die erstmals 1989 verabschiedet wurde, fand ihre Rechtfertigung in der Kompetenz der Europäischen Kommission für die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes. Daneben konnte sich die Kommission auf das Wettbewerbsrecht stützen. Kulturelle Aspekte stehen der EU nur bedingt offen, da der kulturelle Sektor weitgehend in der nationalen Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt. Erst seit dem Vertrag von Maastricht (1993) gibt es einen Kultur-Artikel, der von einem „Beitrag“ der Gemeinschaft zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten spricht und der Gemeinschaft auferlegt, kulturellen Aspekten bei ihren Entscheidungen Rechnung zu tragen. (69) So gab es dann auch bei der Ausarbeitung der Fernsehrichtlinie in den 1980er Jahren bei einigen Mitgliedstaaten Zweifel, ob das Fernsehen bei der EU in den richtigen Händen sei. Die Gegensätze zwischen

Bekämpfung in-  
und ausländischer  
Desinformations-  
kampagnen

EU-Fernsehrichtlinie  
betrachtete  
Medienbereich aus  
wirtschaftlicher  
Perspektive



Kommission und Mitgliedstaaten traten hervor, als die Kommission aufgrund von Klagen wegen Wettbewerbsverzerrung begann, die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu untersuchen. Mit dem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam sicherten sich die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Kommission erkennt  
Nachrichtenmedien  
als öffentliches  
Gut an

Als Ungarn Ende 2010 in einer nächtlichen Aktion ein neues Gesetz verabschiedete, das die Freiheit der Medien einschränkte, erhofften die Kritiker ein Einschreiten der EU. Die Kommission versuchte zwar, die ungarische Regierung zu Änderungen zu bewegen, blieb aber dennoch eher zurückhaltend und musste sich mit kleinen Zugeständnissen zufriedengeben. Für eine schärfere Intervention fehlte der EU das Instrumentarium. Mittlerweile haben sich die Handlungsmöglichkeiten der Union in Bezug auf den Mediensektor erweitert. Mit der Grundrechtecharta, der Festschreibung europäischer Werte im EU-Vertrag, dem Rechtsstaatlichkeitsmechanismus und getrieben durch das Europäische Parlament, das die Anwendung dieses Instrumentariums einfordert, kann die Kommission ihre medienpolitischen Aktivitäten auf eine neue Basis stellen. Galt früher die Klage über die nur ökonomische Sichtweise der Kommission auf den Mediensektor, in der sich die Grenzen ihrer Kompetenzen spiegelten, erkennt sie an, dass Nachrichtenmedien nicht nur ein Wirtschaftszweig, sondern auch ein öffentliches Gut sind. (70)

Medienfreiheit und  
-pluralismus im  
Fokus der  
EU-Medienpolitik

Wie in Artikel 11 der Grundrechtecharta festgeschrieben, sind Medienfreiheit und Medienpluralismus in den Fokus der europäischen Medienpolitik gerückt. Was die Freiheit der Medien angeht, sind Polen und Ungarn seit Jahren die Sorgenkinder der Union. Aber auch in anderen Mitgliedstaaten sind die Medien unter Druck, politisch und ökonomisch, und längst nicht mehr nur von Seiten des Staates, gegen den sich der Kampf für die Medienfreiheit einst richtete.

Kommission,  
Parlament und Euro-  
parat unterstützen  
öffentlich-rechtlichen  
Rundfunk

Mit der wiederholten Betonung der unverzichtbaren Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und den beständigen Warnungen vor seiner Politisierung und der Bedrohung seiner Unabhängigkeit scheint die Europäische Kommission diesen nun auch in seinem Beitrag zum Medienpluralismus zu sehen. Wie schon früher treibt vor allem das Europäische Parlament diese Sichtweise voran und fordert die adäquate und von politischen Interessen unbeeinflusste Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Medien sowie unabhängige Aufsichtsinstitutionen. Ebenso wie das Parlament bezieht sich mittlerweile auch die Kommission bei ihren medienpolitischen Aktivitäten umfangreich auf die Berichte und Entschlüsse des Europarates, der mit seinem Fokus auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und seinem Einsatz für kulturelle Vielfalt dem öffentlich-

rechtlichen Rundfunk seit jeher näherstand als die EU. Der Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention könnte eine weitere Annäherung bringen.

Für die Freiheit der Medien hat der Beitritt der EU zur EMRK besondere Relevanz. Zwar bekennt sich Artikel 11 der Grundrechtecharta zur „Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit“, bezüglich der Freiheit der Medien und ihrer Pluralität heißt es im zweiten Absatz allerdings nur, dass diese „geschützt“ werden. Im Vergleich etwa zu Artikel 5 Grundgesetz, der die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film „gewährleistet“, handelt es sich dabei um eine schwache Formulierung. Artikel 10 der EMRK definiert die Freiheit der Medien über das Recht jeder Person auf freie Meinungsäußerung, das die Meinungsfreiheit und die ungehinderte Weitergabe einschließt. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) hat gezeigt, dass dieser die möglichen Schranken, die der zweite Absatz nennt, eng auslegt. Obendrein erlaubt die EMRK Einzelpersonen, bei einem Verstoß gegen die Grundrechte und -freiheiten Klage beim EGMR zu erheben.

Die Kommission wird beweisen müssen, dass ihr die demokratische Funktion der Medien, die sie in ihren Mitteilungen und Aktionsplänen immer wieder hervorhebt, tatsächlich wichtig ist und dafür auch Konfrontationen mit den Mitgliedstaaten nicht aus dem Weg geht, wie sie es mit den Sanktionen gegenüber Polen wegen Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit praktiziert hat. Es könnte ein gutes Zeichen sein, dass die Vizepräsidentin der Kommission und Kommissarin für Werte und Transparenz, Věra Jourová, (71) und Binnenmarkt-Kommissar Thierry Breton an einem Strang ziehen und mit dem Rechtsakt für Medienfreiheit die Ergänzung des „legislativen Arsenal“ (72) der EU anstreben, um den vielfältigen Herausforderungen für die Freiheit der Medien in den Mitgliedstaaten zu begegnen.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Europäisches Parlament: Rechtsstaatsmechanismus: Schutz des EU-Haushalts und der europäischen Werte. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20201001STO88311/rechtsstaatsmechanismus-schutz-des-eu-haushalts-und-der-europaischen-werte> (abgerufen am 30.9.2021); Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union. In: Amtsblatt der Europäischen Union L433 I vom 22.12.2020, S. 1-10.
- 2) Siehe Vertrag über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung) In: Amtsblatt der Europäischen Union C326 vom 26.10.2012, Artikel 2.
- 3) Vgl. Europäisches Parlament: Bedenken zur Rechtsstaatlichkeit in Mitgliedstaaten: Was die EU unternehmen kann (Infografik), 27.8.2018, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/>

EU garantiert  
Medienfreiheit  
gemäß Europäischer  
Menschenrechts-  
konvention

EU-Kommission  
steht vor vielfältigen  
Herausforderungen

- 20180222ST098434/bedenken-zur-rechtsstaatlichkeit-in-mitgliedstaaten-was-die-eu-unternehmen-kann (abgerufen am 30.8.2021).
- 4) Vgl. Europäische Kommission: Unabhängigkeit der polnischen Richter: Kommission beantragt beim Europäischen Gerichtshof finanzielle Sanktionen gegen Polen im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Disziplinarkammer. Pressemitteilung vom 7.9.2021; [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip\\_21\\_4587/IP\\_21\\_4587\\_DE.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip_21_4587/IP_21_4587_DE.pdf) (abgerufen 8.9.2021); Euronews: Sanktionen gegen Polen: EU-Kommission verhängt 69 Mio.-Geldbuße, 20.1.2022, <https://de.euronews.com/2022/01/19/polen-eu-kommission-rechtsstaatlichkeit> (abgerufen am 22.1.2022).
  - 5) Vgl. Barroso erhöht Druck auf Ungarn. In: Euractiv vom 6.1.2011, <https://www.euractiv.de/section/digitale-agenda/news/barroso-erhoht-druck-auf-ungarn/> (abgerufen am 1.9.2021).
  - 6) Vgl. Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität. In: Amtsblatt der Europäischen Union L332 vom 18.12.2007, S. 27-45.
  - 7) Siehe Vertrag über die Europäische Union (Anm. 2), Artikel 7.
  - 8) Vgl. Polyák, Gábor: Media in Hungary: Three pillars of an illiberal democracy. In: Pólońska Eva & Beckett, Charlie (Hrsg.): Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies. Cham 2019, S. 279–303, hier S. 284; vgl. auch Bajomi-Lázár, Péter: The Party Colonisation of the Media. The Case of Hungary. In: East European Politics and Societies and Cultures 27, 2013, S. 69-89; Róka, Jolán: Hungarian media system in constant transition. Is it just the target of political battle and manipulation? In: Publizistik, 64, 3/2019, S. 345–362.
  - 9) Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2011 zum Mediengesetz in Ungarn (2012/C 199 E/17). 7. Juli 2012. In: Amtsblatt der Europäischen Union C 199 E vom 7. Juli 2012, S. 154–157.
  - 10) Vgl. European Charter on Freedom of the Press, 2009, <http://www.pressfreedom.eu/de/index.php> (abgerufen am 2.9.2021); Europäisches Parlament: Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit. Entschließung des Europäischen Parlaments zu Gefahren der Verletzung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Artikel 11 Absatz 2 der Charta der Grundrechte) in der EU, vor allem in Italien (2003/2237(INI)). In: Amtsblatt der Europäischen Union C104E vom 30.4.2004, S. 1026-1040.
  - 11) Vgl. Europäisches Parlament (Anm. 9), hier S. 156.
  - 12) Siehe ebd., S. 157.
  - 13) Vgl. ebd.
  - 14) Vgl. Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten. In: Amtsblatt der Europäischen Union L303 vom 28.11.2018, S. 69-92.
  - 15) Vgl. Holtz-Bacha, Christina: Medienpolitik für Europa. Wiesbaden 2006, Kapitel 7.
  - 16) Vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung), Art. 107. In: Amtsblatt der Europäischen Union C326 vom 26.10.2012, S. 47-390.
  - 17) Siehe ebd., Art. 106.
  - 18) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (2001/C 320/04). In: Amtsblatt der Europäischen Union C320 vom 15.11.2001, S. 5-11.
  - 19) Vgl. Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte – Protokolle – Protokoll zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft - Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C340 vom 10.11.1997, S. 109.
  - 20) Vgl. Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Januar 1999 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (1999/C 30/01). In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C30 vom 5.2.1999, S. 1.
  - 21) Vgl. European Commission: State Aid E 4/2008 (ex-N 450/2008) – Sweden, 20. Juli 2010. [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/227834/227834\\_1191466\\_123\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/227834/227834_1191466_123_2.pdf) (abgerufen am 2. 9. 2011); Europäische Kommission: Staatliche Beihilfen: Kommission stimmt geänderter schwedischer Beihilferegelung für Printmedien zu. Pressemitteilung IP/10/980 vom 20.7.2010, <https://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/980&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (abgerufen am 17.8.2011); European Commission: State aid: Commission approves Danish support scheme for written media. Pressemitteilung IP/13/1121 vom 20. 11.2013, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_13\\_1121/IP\\_13\\_1121\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_13_1121/IP_13_1121_EN.pdf) (abgerufen am 13.9.2021).
  - 22) Vgl. Commission Européenne: Aide d'Etat SA.30481 (2012/E) – France. Aides d'État en faveur de l'Agence France-Presse (AFP), 28.10.2014, [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/244911/244911\\_1600950\\_159\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244911/244911_1600950_159_4.pdf).
  - 23) Vgl. Bundeskanzleramt: Ministerrat beschließt Digitalisierungsförderung. Presseausendung vom 7.7.2021, [https://www.ots.at/presseausendung/OTS\\_20210707\\_OTS0030/ministerrat-beschliesst-digitalisierungsfoerderung](https://www.ots.at/presseausendung/OTS_20210707_OTS0030/ministerrat-beschliesst-digitalisierungsfoerderung) (abgerufen am 13.9.2021).
  - 24) Vgl. Lipinski, Gregory: Warum der Bund mit der Presseförderung einen gewaltigen Fehler begeht. In: Meedia vom 14.7.2020, [https://meedia.de/2020/07/14/warum-der-bund-mit-der-presse...edium=email&utm\\_term=0\\_010d907f51-f686c16f40-10125001](https://meedia.de/2020/07/14/warum-der-bund-mit-der-presse...edium=email&utm_term=0_010d907f51-f686c16f40-10125001) (abgerufen am 15. 7. 2021); Niemeier, Timo: 200-Mio-Förderung: BDZV kritisiert Vorgaben der Politik. In: DWDL.de vom 6.3.2020, [https://www.dwld.de/nachrichten/81944/200miofoerderung\\_bdzv\\_kritisiert\\_vorgaben\\_der\\_politik/](https://www.dwld.de/nachrichten/81944/200miofoerderung_bdzv_kritisiert_vorgaben_der_politik/) (abgerufen am 29.5.2021); Tieschky, Claudia: 220-Millionen-Presseförderung gescheitert. In: Süddeutsche Zeitung vom 27.4.2021, <https://www.sueddeutsche.de/medien/pressefoerderung-zeitungen-zeitschriften-altmaier-1.5277915> (abgerufen am 10.6.2021).
  - 25) Vgl. A free and pluralistic media to sustain European democracy. The Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism, 2013, S. 3.
  - 26) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020. COM (2020) 580 final.
  - 27) Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht ist eine Einrichtung des Europarates und wurde 1990 als Beratungsorgan im Verfassungsbereich gegründet. Sie wird meist Venedig-Kommission genannt, weil sie in Venedig zusammentritt, [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=DE](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=DE).
  - 28) Den Media Pluralism Monitor betreibt das Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) am European University Institute in Florenz. Das Instrument dient der dauernden Beobachtung der Entwicklung von Medienvielfalt in derzeit 33 europäischen Staaten und wird von der EU mitfinanziert. Vgl auch Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2020, Factsheet. [https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2020/01/factsheet-CMPF\\_2020\\_web.pdf](https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2020/01/factsheet-CMPF_2020_web.pdf) (abgerufen am 3.10.2021).
  - 29) Vgl. Holtz-Bacha, Christina: More than just collateral damage. Ramifications of the pandemic for freedom of the press. In: Publizistik, 66, 2021 (online first), DOI: 10.1007/s11616-021-00699-4.

- 30) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021. Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union. COM (2021) 700 final, S. 18.
- 31) Vgl. ebd., S. 19.
- 32) Vgl. ebd.
- 33) Vgl. Europäisches Parlament: Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Oktober 2020 zu der Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte (2020/2072(INI)). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_DE.pdf) (abgerufen am 30.9.2021).
- 34) Vgl. Europäisches Parlament: Rechtsstaatlichkeit: EU-Kommission muss Haushaltskonditionalität rasch einsetzen. Pressemitteilung vom 11.3.2021. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210304IPR99233/rechtsstaatlichkeit-eu-kommission-muss-haushaltskonditionalitaet-rasch-einsetzen> (abgerufen 30.9.2021).  
Europäisches Parlament: Rechtsstaatlichkeit: Anwendung von neuem Mechanismus notfalls einklagen. Pressemitteilung vom 25.3.2021. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210322IPR00523/rechtsstaatlichkeit-anwendung-von-neuem-mechanismus-notfalls-einklagen>.  
Europäisches Parlament: Rechtsstaatlichkeit: Parlament bereitet Untätigkeitsklage gegen Kommission vor. Pressemitteilung vom 10.6.2021. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210604IPR05528/rechtsstaatlichkeit-parlament-bereitet-untatigkeitsklage-gegen-kommission-vor> (abgerufen am 30.9.2021).
- 35) Vgl. Holtz-Bacha, Christina: Von der Fernseh- zur Mediendiensterichtlinie. In: Media Perspektiven 2/2007, S. 113-122, hier S. 115; Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission über Medienpluralismus. Übersetzung der Zusammenfassung SEK (2007) 32, 2007, [https://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/pluralism/swp\\_sec\\_32\\_sum\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/swp_sec_32_sum_de.pdf); Commission of the European Communities: Commission Staff Working Document. Media pluralism in the Member States of the European Union, SEC (2007) 32, 2007, [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/pluralism/media\\_pluralism\\_swp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf).
- 36) Vgl. A free and pluralistic media to sustain European democracy (Anm. 25), S. 38.
- 37) Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Juni 2021 zu dem Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2020 (2021/2025(INI)), 2021, (abgerufen am 16.10.2021).
- 38) Vgl. Europäisches Parlament: Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2020. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2020 zu der Stärkung der Medienfreiheit: Schutz von Journalisten in Europa, Hetze, Desinformation und die Rolle von Plattformen (2020/2009 (INI)), 2020, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0320\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0320_DE.pdf) (abgerufen am 2.10.2021)
- 39) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europäischer Aktionsplan für Demokratie. COM (2020) 790 final, Kap. 3; European Commission: Europäischer Aktionsplan für Demokratie. Die europäischen Demokratien stärken. #EUDemocracy. 2020. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/edap\\_factsheet4de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/edap_factsheet4de.pdf) (abgerufen am 25.9.2021).
- 40) Vgl. Europäische Kommission: Rede der Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union – 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/speech\\_21\\_4701/SPEECH\\_21\\_4701\\_DE.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/speech_21_4701/SPEECH_21_4701_DE.pdf) (abgerufen am 25.9.2021).
- 41) Siehe Europäische Kommission: Empfehlung (EU) 2021/1534 der Kommission zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union. In: Amtsblatt der Europäischen Union L331 vom 20.9.2021, S. 8-20.
- 42) Siehe ebd., hier S. 8.
- 43) Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über die Stärkung der Medienfreiheit: Schutz von Journalisten in Europa, Hetze, Desinformation und die Rolle von Plattformen (2020/2009(INI)) vom 3.11.2020, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0205\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0205_DE.pdf) (abgerufen am 2.10.2021).
- 44) Vgl. Europäisches Parlament (Anm. 38).
- 45) Siehe Europäische Kommission (Anm. 41), hier S. 8.
- 46) Vgl. EU-Maßnahmen zum Schutz von Journalisten und Menschenrechtsverteidigern gegen missbräuchliche Gerichtsverfahren (SLAPP-Klagen), [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-Ma%C3%9Fnahmen-zum-Schutz-von-Journalisten-und-Menschenrechtsverteidigern-gegen-missbr%C3%A4uchliche-Gerichtsverfahren-SLAPP-Klagen\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-Ma%C3%9Fnahmen-zum-Schutz-von-Journalisten-und-Menschenrechtsverteidigern-gegen-missbr%C3%A4uchliche-Gerichtsverfahren-SLAPP-Klagen_de) (abgerufen am 2.10.2021).
- 47) Vgl. z. B. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. April 2021 zum Mord an Daphne Caruana Galizia und zur Rechtsstaatlichkeit in Malta (2021/2611(RSP)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0148\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0148_DE.pdf) (abgerufen am 2.10.2021).
- 48) Vgl. Pengov Bitenc, Aljaž: Slowenien, SLAPPs und das Verstummen der Medien., <https://ipi.media/slowenien-slapps-und-das-verstummen-der-medien/> (abgerufen am 2.10.2021); Barley vergleicht Sloweniens Ministerpräsident mit Viktor Orbán. In: faz.net vom 15.6.2021, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/kritik-an-jansa-vor-ratspraesidentschaft-von-slowenien-17389842.html?service=printPreview> (abgerufen am 1.10.2021).
- 49) Vgl. Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden. In: Amtsblatt der Europäischen Union L305 vom 26.11.2019, S. 17-56.
- 50) Vgl. Europäische Kommission: Media freedom and investigative journalism <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/media-freedom-and-investigative-journalism> (abgerufen am 30.9.2021).
- 51) Vgl. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Anm. 14), hier S. 71.
- 52) Vgl. Europäische Kommission: Förderung des Medienpluralismus: Startschuss für EU-gefördertes Projekt zur Überwachung der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich, Pressemitteilung vom 27.9.2021, [https://ec.europa.eu/germany/news/20210927-eu-foerderung-des-medienpluralismus\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20210927-eu-foerderung-des-medienpluralismus_de) (abgerufen am 28.9.2021).
- 53) Vgl. Europäische Kommission: Medienpluralismus: Überwachung der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich soll auf alle Mitgliedstaaten erweitert werden [https://ec.europa.eu/germany/news/20211018-eu-ueberwachung-des-medienpluralismus\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20211018-eu-ueberwachung-des-medienpluralismus_de) (abgerufen am 18.10.2021).
- 54) Vgl. Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021. Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Österreich. Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021. Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union. SWD (2021) 701 final, S. 16-17, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10341-2021-ADD-1/de/pdf> (3.9.2021); vgl. für Ungarn auch: Bátorfy, Attila / Urbán, Ágnes: State advertising as an instrument of transformation of the media market in Hungary. In: East European Politics, 36. Jg. 2020, S. 44-65; Polyák, Gábor: Ökonomische Bedeutung und rechtlicher Rahmen der staatlichen Werbung in der ungarischen Medienpolitik. In: Osteuropa Recht 65. Jg. 2019, S. 5-67.
- 55) Vgl. Europäische Kommission: Europäische Rechtsakt zur Medienfreiheit: Kommission leitet öffentliche

- Konsultation ein. Pressemitteilung vom 10. Januar 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip\\_22\\_85/IP\\_22\\_85\\_DE.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip_22_85/IP_22_85_DE.pdf) (abgerufen am 14.1.2022).
- 56) Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen – 28. Juni 2018, <https://www.consilium.europa.eu/media/35938/28-euco-final-conclusions-de.pdf>; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen -- 18. Oktober 2018, <https://www.consilium.europa.eu/media/36776/18-euco-final-conclusions-de.pdf> (abgerufen am 2.10.2021).
- 57) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept, COM (2018) 236 final, 26.4.2018.
- 58) Vgl. European Commission: A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation. Luxembourg 2018.
- 59) Vgl. Europäische Kommission (Anm. 57), S. 7-8.
- 60) Vgl. Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan gegen Desinformation, JOIN (2018) 36 final, 5.12.2018.
- 61) Vgl. Shaping Europe's digital future, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation> (abgerufen 19.9.2021).
- 62) Vgl. European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation, COM (2021) 262 final, 26.5.2021.
- 63) Vgl. Reuters Institute for the Study of Journalism: Digital News Report 2021, Oxford 2021, S. 18.
- 64) Vgl. Europäische Kommission (Anm. 26), S. 2, 8, 20.
- 65) Vgl. Europäische Kommission (Anm. 30), S. 4, 18, 23-24.
- 66) Siehe Schlussfolgerungen des Rates zur Sicherung eines freien und pluralistischen Mediensystems. In: Amtsblatt der Europäischen Union C422 vom 7.12.2020, S. 8-15, hier S. 9.
- 67) Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europas Medien in der digitalen Dekade: Ein Aktionsplan zur Unterstützung der Erholung und des Wandels, COM (2020) 784 final, 3.12.2020.
- 68) Vgl. Europäische Kommission: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19 – Fakten statt Fiktion. JOIN (2020) 8 final, 10.6.2020.
- 69) Heute Art. 167 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.
- 70) Vgl. Europäische Kommission (Anm. 67), S. 10.
- 71) Vgl. Bayer, Lili: Věra Jourová calls for more tools to boost media freedom. In: Politico vom 10.3.2021, <https://www.politico.eu/article/vera-jourova-calls-more-tools-boost-media-freedom/> (abgerufen am 5.10.2021).
- 72) Siehe European Commission: For a «European Media Freedom Act», 2021, <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/european-media-freedom-act>