

Zivilgesellschaft als Lackmustest für demokratische Governance

European Media Freedom Act als Chance
für die Einführung eines Open Media Fund

Alexander Baratsits



Zivilgesellschaft als Lackmustest für demokratische Governance

European Media Freedom Act als Chance
für die Einführung eines Open Media Fund

Alexander Baratsits

Abstract

In allen demokratischen Gesellschaften haben Medien als sogenannte „Vierte Gewalt“ bekanntlich die grundlegende Funktion der Information, Meinungsbildung und Kontrolle der drei weiteren Gewalten im Staat. Seit Längerem befinden sich die Medien der Europäischen Demokratien allerdings in einer Krise, die durch die Covid-19-Pandemie nochmals dramatisch verschärft wurde. Vor allem die Disruption bisheriger Geschäftsmodelle durch digitale Plattformen haben zu Verlusten von Werbeeinnahmen von 30 bis hin zu 80 Prozent im Jahr 2020 geführt (Gammeltoft 2020). Gleichzeitig findet die Kommunikation im digitalen Raum weit überwiegend auf US-amerikanischen oder chinesischen Plattformen statt, deren Nutzungsbedingungen naturgemäß nach kommerziellen Kriterien und nicht nach den Interessen des Gemeinwohls ausgestaltet sind. Um nicht länger von US-amerikanischen oder chinesischen Plattformen abhängig zu sein, reicht Plattformregulierung alleine nicht aus. Vielmehr braucht Europa mittel- und langfristige eine eigene souve-

räne digitale Infrastruktur basierend auf europäischen Werten. Ein wichtiger Aspekt dabei ist eine demokratische Governance, wobei die Einbindung der Zivilgesellschaft ein Lackmustest für die demokratische Reife sein muss. Der im April 2021 vom EU-Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen Thierry Breton vorgeschlagene „European Media Freedom Act“ sollte nun konkreter Anlass dazu sein, pro-aktiv ein europäisches Förderprogramm – sprich einen Open Media Fund zu begründen. Dieser soll insbesondere auch für zivilgesellschaftliche Non-Profit-Medien dazu dienen, die Digitalisierung voranzutreiben sowie die Bildung und das Kuratieren als auch den Austausch von europäischen Formaten und Programmen für unterrepräsentierte Gruppen zu fördern.

Die europäische(n) Öffentlichkeit(en) befindet/befinden sich in einem disfunktionalen Zustand.¹ Schon immer stand die Idee einer europäischen Öffentlichkeit vor großen Herausforderungen, konnten doch aufgrund der sprachlichen, kulturellen und politischen Vielfalt Europas keine europaweiten Nachrichtenmedien entstehen, wie wir sie etwa aus den USA mit der New York Times, der Washington Post oder den Kabelnetzwerken CNN oder Fox News kennen.

Daneben führte der Aufstieg der sozialen Medien nicht nur zu einer Verlagerung der Nachrichtenrezeption weg von den journalistisch-redaktionellen Massenmedien hin zu den Erstgenannten. Er führte auch zu einer generellen disruptiven Veränderung des Mediensektors mit mehreren wichtigen Auswirkungen: Persönliche Profile von Nutzer:innen werden an kommerzielle und politische Kund:innen vermarktet, was zu einem System der Massenüberwachung (in der Regel unter Verstoß gegen die Datenschutz-Grundverordnung) und der Intransparenz führt, da nicht bekannt ist, wer zum Beispiel welche (politische) Werbung angezeigt bekommt.

Gleichzeitig wird mit Hilfe von Algorithmen die Aufmerksamkeit und damit auch die Aktivität der Nutzer:innen auf Dienste gelenkt, die die meisten Interaktionen dadurch auslösen, dass sie starke positive oder negative Emotionen unterstützen. Dies verstärkt die politische Polarisierung unserer Gesellschaften. Nicht zuletzt findet eine massive Verlagerung von Werbegeldern statt: weg von den traditionellen journalistisch-redaktionellen Massenmedien hin zu monopolistischen Plattformen. Auf diese Weise bekommen diese Plattformen, vorwiegend aus

den USA und China, immer mehr Einfluss darauf, wie wir miteinander kommunizieren. Zusammen führen diese Entwicklungen das bestehende Geschäftsmodell kommerzieller Medien in Europa (und weltweit) in eine existenzielle Krise, für die bisher noch keine Lösung in Sicht ist.

Die vorherrschende politische Reaktion auf die wirtschaftliche Krise und die sinkende Reichweite der europäischen Massenmedien scheint derzeit darin zu bestehen, das System durch staatliche Unterstützung aufrechtzuerhalten. Dies gibt den einzelnen europäischen Regierungen zunehmend die Möglichkeit, nicht nur auf die öffentlich-rechtlichen Medien Druck auszuüben, sondern auch auf kommerzielle Medien, da auch diese zunehmend von der öffentlichen Finanzierung abhängig werden.

Nachdem die EU über fast zwei Jahrzehnte keine neuen Regeln für digitale Dienste und Online-Plattformen aufgestellt hatte, wurden mit der Datenschutzgrundverordnung (in Kraft seit 2018) und der Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt (umzusetzen bis Ende 2021) sehr verspätet Maßnahmen gesetzt bzw. 2020 mehrere (geplante) regulierende Maßnahmen angekündigt. Im Dezember präsentierte die EU-Kommission den „EU Action Plan to support the media and audiovisual sectors“ (Europäische Kommission 2020). Er soll unter anderem dem Mediensektor einen besseren Zugang zu Finanzmitteln bieten, die digitale Transition im audiovisuellen Sektor unterstützen und zusätzlich europäische Datenräume für Datenaustausch und Innovation in der Medienbranche fördern. Im Fokus stehen außerdem die Schaffung von Medienkompetenz bei den Bürger:innen sowie eine Stärkung der Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden. Gegen die zunehmende Desinformation soll vor allem der ebenfalls von der Kommission vorgestellte „Digital Service Act“ (DSA) regulierend eingreifen. Mit dem „Digital Market Act“ (DMA) wiederum sollen EU-weite, harmonisierte Regelungen zur Schaffung von fairen und offenen digitalen Märkten eingeführt werden. Der Missbrauch künstlicher Intelligenz soll durch den „Artificial Intelligence Act“ (AI Act) hintangehalten werden. Nicht zuletzt soll der Medienpluralismus durch den „European Media Freedom Act“ geschützt werden.² Diese Maßnahmen der EU sind in einigen Teilen sehr zu begrüßen. Mehr Medienkompetenz und mehr Regulierung der großen Plattformen allein werden jedoch keinen European Public Space herstellen können. Google, Facebook & Co. haben kein Interesse daran,

¹ Eine genaue Betrachtung dieses Problems war Teil einer Erklärung, die der Autor auf der PublicSpaces-Konferenz am 11. März 2021 abgab, teilweise inspiriert durch den Text von Volker Grassmuck, der auf <https://sdeps.eu/> veröffentlicht wurde.

² Mehr dazu nachfolgend.

für unsere europäischen Demokratien die Funktion der Vierten Gewalt zu übernehmen. Ihr funktioneller Auftrag liegt darin, Mehrwert für die Eigentümer:innen herzustellen, basierend auf einem Geschäftsmodell des Datenhandels. Daher werden die Nutzungsbedingungen im Kern immer dem Aspekt des Datenhandels und nicht der Herstellung von Meinungsfreiheit und Medienpluralismus untergeordnet sein.

In den liberalen Demokratien Europas hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg ein pluralistisches System entwickelt, das aus öffentlich-rechtlichem Rundfunk und privaten Medien besteht, wobei letztere kommerzielle wie auch nichtkommerzielle Medien einschließen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist staatlich organisiert und mit dem Auftrag objektiver wie pluralistischer Berichterstattung ausgestattet. In den Gremien sind Vertreter:innen der politisch stärksten Gruppierungen der jeweiligen Staaten repräsentiert, zum Teil unter Einschluss von mehr oder weniger unabhängigen zivilgesellschaftlichen Gruppen. Die Gesamtheit ergibt ein (innen-)pluralistisches System, dessen Infrastruktur zu einem wesentlichen Teil öffentlich-rechtlich, das heißt unter demokratischer Kontrolle betrieben wird.

Zum Innen-Pluralismus des öffentlich-rechtlichen Systems kommen private Medien, die in der Regel auf eigenen Infrastrukturen agieren. Auch für private Medien gibt es einen medienrechtlichen Auftrag zur Einhaltung journalistischer Standards. Gleichzeitig sollen durch kartellrechtliche Schranken mehr oder weniger erfolgreich monopolistische Entwicklungen hintangehalten werden. Dies führt insgesamt zu einem pluralistischen System.

Anders sieht das im digitalen Raum aus: Hier findet Massenkommunikation zu wesentlichen Teilen auf den Infrastrukturen Dritter, sprich auf kommerziellen Plattformen statt. Durch die Gestaltung der technischen Infrastruktur und dadurch, dass man über die Daten der Nutzer:innen verfügt, können diese Plattformen wesentlich beeinflussen, wohin Aufmerksamkeit geht und auch wohin Umsätze fließen. Mit ihren Nutzungsbedingungen definieren sie ganz wesentlich die Spielregeln unserer Kommunikation. Da deren Inhalte – bis auf wenige Ausnahmen – nicht von den Plattformen selbst gestaltet werden, sind diese keine redaktionellen Medien und unterliegen damit auch keinem Auftrag zur Einhaltung journalistischen Standards.

Alle Versuche Europas, durch Regulierung der Rahmenbedingungen einen digitalen Binnenmarkt durchzusetzen, der auf europäischen Werten beruht (hier lag der Schwerpunkt der letzten Europäischen Kommis-

sion), waren bisher nicht wirklich von Erfolg gekrönt. Die General Data Protection Regulation (GDPR) etwa soll für eine bessere Durchsetzung von Privacy-Regeln sorgen. Dass ein Gutteil der Geschäftsmodelle der großen Plattformen nach europäischem Recht unzulässig ist, zeigen die Urteile zu Schrems versus Facebook, nach denen der Europäische Gerichtshof beide Male die Rechtsgrundlage für einen rechtmäßigen Datentransfer in die USA im Wesentlichen aufgehoben hat. Allerdings werden die Regeln und Urteile bislang nur sehr zurückhaltend exekutiert, wie das Beispiel Irland zeigt. Auch beim Digital Service Act, dem Digital Market Act und dem AI Act muss man erst sehen, wie konsequent sie exekutiert werden oder ob sie, wie schon bei der GDPR zu beobachten war, vor allem den europäischen, vergleichsweise kleinen Akteur:innen Compliance-Kosten aufzwingen, ohne den großen Big Tech-Unternehmen einschneidende Änderung ihres Geschäftsmodells aufzuerlegen. Dies würde sogar zu einer noch schlechteren Ausgangslage für europäische Player führen ohne bei den US-amerikanischen und chinesischen Plattformen europäische Werte signifikant durchzusetzen.

Doch selbst wenn die Rechtsdurchsetzung wirksam umgesetzt wird, bleibt die Frage, wie Pluralismus und demokratische Kontrolle über die Verfasstheit unserer europäischen Öffentlichkeiten im (dominierenden) digitalen Raum hergestellt werden kann.

Die Deutsche Akademie der Technikwissenschaften/ARD und private Verleger (Henning/Kagermann 2020, auch: acatech-Papier) oder Initiativen wie Shared Digital European Public Sphere (sdeps.eu) schlagen einen groß angelegten Bewusstseinswandel innerhalb Europas vor, um sich von kommerziellen monopolistischen Plattformen unabhängig zu machen und eine digitale Souveränität zu erreichen, die auf europäischen Werten wie Pluralität, Offenheit, Privatsphäre, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Solidarität und Nachhaltigkeit beruht.

Konkret soll eine europäische öffentliche Sphäre durch eine europäische digitale Infrastruktur geschaffen werden. Im Gegensatz zu den geschlossenen monopolistischen Plattformen soll sie offene Standards verwenden, so dass neue Technologien leicht wiederverwendet werden können (Open Source, Interoperabilität, Übertragbarkeit). Außerdem soll sie dezentral weiterentwickelt werden. Entstehen soll also keineswegs ein „EuroTube“, sondern ein Netzwerk europäischer Plattformen unter demokratischer Kontrolle.

In diesem Sinne schlagen Vertreter:innen der SDEPS-Koalition (Shared Digital European Public Spaces) im Rahmen der Konsultation der Euro-

päischen Kommission zu den Prinzipien der Europäischen Kommission für die Digitale Dekade die Einführung eines neuen Prinzips eines European Digital Public Space vor, nämlich: „The right to open, public alternatives: Access to an open, decentralised, trusted European digital public space, built on democratic values and public digital infrastructure that ensures a rights-based, people-centred alternative to commercial platforms.“ (Quelle: unveröffentlichtes Papier) Im Mittelpunkt steht die (Weiter-)Entwicklung der European Public Sphere in einen European Digital Public Space, der basierend auf einer souveränen europäischen Public Digital Infrastructure demokratische Grundrechte sichert. Kernfrage wird sein, wer anstelle von US-amerikanischen oder chinesischen Plattformen die European Public Digital Infrastructure betreibt. Gleichzeitig müssen folgende Fragen beantwortet werden: Wie kann eine demokratische Organisation gesichert werden? Wie funktioniert die Finanzierung, sodass Unabhängigkeit gewährleistet ist? Welche Sondermaßnahmen werden gesetzt, um ergänzend aktiv Maßnahmen zur Förderung von Vielfalt zu organisieren?

Demokratische Governance

Durch ein dezentrales, föderiertes System kann schon innerhalb der Grundstruktur eine erste Weiche für eine umfassende Pluralität gestellt werden. Anstelle eines „EuroTubes“ sollte ein vernetztes System bestehender, ausbaufähiger europäischer Infrastrukturen hergestellt werden. Durch die Vielfalt der Anbieter ist dann die gewünschte Pluralität vorgegeben. Dabei ist es jedoch essentiell, dass nicht allein einer Marktlogik gefolgt wird, wodurch über kurz oder lang kommerzielle Betreiber dominieren würden. Vielmehr sollte ein verschränktes System von öffentlich-rechtlichen, kommerziellen und nicht-kommerziellen Betreibern forciert werden.

Würde man hingegen auf einen einzigen, quasi Airbus-ähnlichen europäischen „Digital Champion“ setzen, würde das wohl dazu führen, dass dieser „Champion“ den Wettbewerb zu US-amerikanischen und chinesischen Plattformen rein kommerziell orientiert sucht. Dies würde letztlich qualitativ im Sinne eines European Public Space zu keiner Verbesserung des Status Quo führen.

Zugleich scheint ein dezentraler Ansatz die einzig mögliche europäische Antwort auf die Vorherrschaft der US-amerikanischen und chinesi-

schen Plattformen zu sein: Wie sonst soll die sprachliche, kulturelle und politische Vielfalt dargestellt und gewährleistet werden?

Die Frage der demokratischen Organisation ist daher verknüpft mit der Frage, wer die technischen Standards für die Protokolle setzt, die im Netzwerk europäischer Plattformen verwendet werden. Welche Technologien kommen zum Einsatz und wo werden die Milliarden investiert, die für die Digitalisierung in die Hand zu nehmen sein werden?

Das acatech-Papier zur Gestaltung der digitalen Souveränität Europas aus dem Jahr 2020 macht einen interessanten Vorschlag. Der Ansatz für eine Governance-Structure ist hier die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Digitalagentur im Zusammenspiel mit einer European Public Sphere Alliance. Eine solche Digitalagentur hätte den gemeinwohlorientierten Auftrag, den Aufbau eines digitalen Ökosystems zu koordinieren. Dies soll mit der Vergabe von Förderungen und der Umsetzung von Teilaspekten der European Public Sphere (EPS) erfolgen. Die Gründung der European Public Sphere Alliance (EPS-Alliance) soll zunächst staatlich initiiert werden, letztlich jedoch die relevanten Akteur:innen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft einbinden. Prinzipiell könnten alle den Zielen der EPS verpflichtete Akteur:innen – europäisch wie nichteuropäisch – Mitglieder der EPS-Alliance werden.

Anfänglich als reine Arbeitsgemeinschaft gedacht, könne diese schrittweise in ein Modell überführt werden, das an genossenschaftlichen und meritokratischen Prinzipien orientiert ist: „Die Meritokratie bringt Akteure in Verantwortung, die sich aufgrund von zu definierenden „Leistungen“ aus der Vergangenheit für zukünftige Aufgaben qualifiziert haben“ (Wilhelm/Kagermann 2020, S. 21). Staatliche Stellen und die EPS-Alliance sollen gemeinsam das Board und CEO der Digitalagentur bestellen. Dieser Vorschlag wäre eine Verknüpfung des bisherigen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems mit einem staatlichen Regulator sowie einer Interessensvertretung von Stakeholdern. Die Kernfrage hier wäre – neben dem Zusammenspiel zwischen Agentur und EPS-Alliance – wie die Governance-Structure innerhalb der EPPS-Alliance aussehen könnte.

Zivilgesellschaftliche Vertretungen in Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten (Public Service Media, PSM) sind oftmals parteinahe und vom Kräfteverhältnis letztlich nicht ausschlaggebend. Dies führt dazu, dass PSM (mehr oder weniger) dem Druck von Regierungen ausgesetzt sind, wodurch die Unabhängigkeit zum Teil beträchtlich leidet.

Das Beispiel World Wide Web-Consortium (W3C) belegt wiederum, dass eine Mischung der Stakeholder dazu führt, dass sich ohne entsprechender Governance-Structure kommerzielle Industrieinteressen durchsetzen. So begründete 2017 die US-amerikanische Zivilgesellschaftsorganisation Electronic Frontier Foundation ihren Rückzug vom W3C im Streit um den Browser Kopierschutz damit, dass sich das W3C den Industrieinteressen gebeugt hätte.

Es braucht daher sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber reinen Industrieinteressen zivilgesellschaftliche Gruppierungen als Gegenpol, um Unabhängigkeit, Transparenz und demokratische Kontrolle sicherzustellen. Das acatech-Papier macht dazu den interessanten Vorschlag, dass die EPS-Alliance nach kuriendemokratischen Prinzipien organisiert werden könnte. „In der Kuriendemokratie treffen Akteure mit vergleichbaren Hintergründen zuerst aufeinander und verabschieden dort Positionen, die dann in den Diskurs mit Akteuren anderer Hintergründe eingebracht werden (...).“ (Wilhelm/Kagermann 2020, S. 22). Stakeholdergruppen könnten zum Beispiel in öffentlich-rechtliche Medien, private Medien, Telekom, Kultur- und Bildungseinrichtungen oder zivilgesellschaftliche Initiativen organisiert werden. Auf diese Weise könnten durch genossenschaftliche Prinzipien finanzielle Beteiligungen (etwa eingebrachte Entwicklungen, Kapital) von inhaltlicher Mitbestimmung entkoppelt werden. Kräfteverhältnisse zwischen einigen großen und vielen kleinen Akteur:innen könnten so in einen geregelten Ausgleich gebracht werden (Wilhelm/Kagermann 2020, S. 22).

Die Einführung des Genossenschaftsprinzips hätte durchaus Charme, stünde im Gegensatz zur pseudo-sharing Economy à la Airbnb oder Uber und hätte Vorbilder im Platform Cooperative Movement³ wie auch Information Coops (Pollock, 2017).

Wesentlich ist die Frage, wie ein Ausgleich zwischen den einzelnen Kurien erfolgen könnte und vor allem, wie es um die Absicherung der zivilgesellschaftlichen Mitbestimmung als Lackmustest einer demokratischen Kontrolle bestellt ist. Ein Zugang könnte sein, die Vertretung zu Dritteln: ein Drittel Industrie, ein Drittel öffentlich-rechtlich, ein Drittel Zivilgesellschaft. Die Bestellung des CEO könnte durch eine entsprechend hohe erforderliche Mehrheit eine breite Zustimmung sicherstellen, wie dies etwa auch bei der Wahl zu ZDF-Intendant:innen vorgesehen ist. Ein Board könnte mit Drittelparität besetzt werden, ferner ist auch

3 <https://www.siceurope.eu/network/collaborative-and-sharing-economy/collaborative-and-sharing-economy>

eine entsprechende finanzielle und organisatorische Ausstattung der geschäftsführenden Organe sicherzustellen, damit eine unabhängige Informationsaufbereitung und der Aufbau von langfristigem Know-how möglich und Unabhängigkeit von Lobbygruppierung sichergestellt ist.

Unabhängige Finanzierung

Die Finanzierung sollte durch eine eigene europäische Einnahmequelle sichergestellt werden. Dies könnte zum Beispiel eine sogenannte European Digital Levy sein, die prozentuell auf Waren und Dienstleistungen, die Online von Unternehmen in Europa abgewickelt werden, erhoben würde (zurzeit werden 3 Prozent diskutiert). Durch einen fixen Prozentsatz und ein direktes Einnahmerecht für die Europäische Union sollte aufgrund der politischen Diversifikation für eine relativ hohe politische Unabhängigkeit gesorgt sein.⁴

Neben einer fairen Beteiligung der Zivilgesellschaft an einer Governance-Struktur einer Europäischen Digital Infrastruktur braucht es für eine European Digital Public Sphere auch eine pro-aktive Pluralismusförderung, die die besonderen Bedürfnisse zivilgesellschaftlicher Medien berücksichtigt.

Medienfreiheit und European Media Freedom Act

In seiner Rede vor dem Culture and Education Committee des Europäischen Parlaments im April 2021 machte der EU-Kommissar für Binnenmarkt und Dienstleistungen Thierry Breton den Vorschlag, zum Schutz von Pressefreiheit und Medienpluralismus einen „European Media Freedom Act“ zu erlassen.⁵ Unter Verweis auf die beunruhigenden Entwicklungen in Polen, Ungarn, Slowenien und der Tschechischen Republik erscheine das bisherige Instrumentarium der Europäischen Kommission in Fragen der Medienfreiheit zu intervenieren sehr eingeschränkt,

4 Vgl. https://ec.europa.eu/taxation_customs/fair-taxation-digital-economy_de

5 https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/european-media-freedom-act_en

auch wurde Österreichs Politik der Regierungsinserate im Rule of Law Report (concerns about transparency & fairness, potential political influence) kritisiert⁶. Er forderte daher einen neuen Mechanismus Transparenz, Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht bei Maßnahmen, die die Kontrolle und die Pressefreiheit betreffen zu erhöhen. Die Governance von Public [Service] Media soll gestärkt werden, um das Risiko einer Politisierung verhindern zu können. Gleichzeitig sollen Diversität und Pluralismus besser gewährleistet werden können. Dabei soll nach Breton die Gelegenheit genutzt werden, (i) die Widerstandsfähigkeit der kleinen Akteur:innen und ihre innovativen Finanzierungsmodelle zu untersuchen und (ii) über die Förderung zur Unterstützung von Pluralismus und Medienfreiheit und der Strukturen, die diese Finanzierung tragen, nachzudenken.

In seiner Rede betonte Breton eingangs, dass die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie), einschließlich der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden, der Ausgangspunkt für alle Maßnahmen sein wird. Er sprach damit auch an, dass es auf Ebene der EU grundsätzlich keine Kompetenz zur Regelung von Medienfreiheit und Pluralismus gibt und bisher alle Maßnahmen, wie eben auch die AVMD-Richtlinie, sich auf die Binnenmarkt-Kompetenz bezogen hatten. Hier besteht die Problematik, dass der Verweis auf die mitgliedstaatliche Kompetenz eben in Mitgliedstaaten, in denen es um die Medienfreiheit nicht gut bestellt ist, jede Maßnahme zu deren Sicherung ins Leere laufen lässt. Europäische Instrumente werden auf re-aktive Maßnahmen beschränkt. Das heißt beispielsweise, dass der Versuch, ein staatlich verhängtes Aus eines unabhängigen Mediums im Nachhinein für rechtswidrig zu erklären, in der Regel zu spät für eine Sanierung kommen wird. Es braucht daher (auch) pro-aktive Maßnahmen zum Schutz der Pluralität.

Für diese Forderung spricht auch eine zeitgemäße Auslegung von Art. 11 der erst 2009 eingeführten Grundrechtecharta (GRC) der Europäischen Union, wonach das Recht auf freie Meinungsäußerung zugesichert und die Freiheit der Medien und ihre Pluralität geachtet werden, dem Art. 10 der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nachgebildet. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat mehrfach festgestellt, dass in „einer demokratischen Gesellschaft die Verpflichtung zur Sicherung der Freiheit der Meinungsäußerung nur erfolgreich erfüllt werden kann, wenn sie auf dem Grundsatz des

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_austria_en.pdf

Pluralismus gegründet ist, dessen letzter Garant der Staat ist.“ (European Court of Human Rights 1993). „Anknüpfend an die ausdrückliche Verankerung der Pflicht zur Achtung der Pluralität der Medien in Art. 11 Abs. 2 GRC unterstreicht auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) auf EU-Ebene die Bedeutung dieses Leitprinzips unter Bezugnahme auf die GRC, die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR.“ (Cole/Ukrow/Etteldorf 2020, Rz 26) In ihrer Untersuchung zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Medien-sektor kommen Mark D. Cole, Jörg Ukrow und Christina Etteldorf zu dem Ergebnis, dass aus der Grundrechtsdogmatik der Grundrechtecharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention eine schutzrechtliche Komponente folge, die von den Grundrechtsverpflichteten (der Europäischen Union) verlange, „sich für die Voraussetzungen einer effektiven Möglichkeit der Grundrechtsausübung während einzusetzen. Zu diesen Voraussetzungen der Freiheit zählt nicht zuletzt auch die Vielfalt der Medien.“ (Cole/Ukrow/Etteldorf 2020, Rz 35) Der digitale Wandel schaffe zwar keine zusätzlichen Kompetenzen der Europäischen Union, aber es bestehe eine digitalisierungsorientierte Auslegungsoffenheit (Cole/Ukrow/Etteldorf 2020, Rz 7).

Aufgrund des oben beschriebenen Systems und einer von monopolistischen Plattformen beherrschten Infrastruktur mit von diesen Plattformen vorgegebenen Regeln ist eine effektive Möglichkeit der Grundrechtsausübung im Sinne einer European Digital Public Sphere und die demokratische Verfasstheit des Mediensystems ernsthaft in Frage gestellt. Daraus lässt sich eine Verpflichtung auch der Europäischen Union als Grundrechtsverpflichteter ableiten, selbst pro-aktiv Maßnahmen für Meinungsfreiheit und Pluralismus zu setzen.

Aktive Maßnahmen zur Förderung von Meinungsfreiheit und Pluralismus

Im Folgenden möchte ich insbesondere auf die von Breton vorgeschlagene Betrachtung der Widerstandsfähigkeit kleiner Akteur:innen und ihrer Finanzierungsmodelle eingehen und auf die von ihm empfohlene Förderung von Pluralismus und Medienfreiheit.

Die Digitalisierung verändert nicht nur öffentlich-rechtliche und kommerzielle Medien, deren bisherigen Geschäftsmodelle und Vertriebs-

kanäle. Nicht-kommerzielle/Non-Profit Medien, zivilgesellschaftlich organisierte Medien, seien es Community Medien oder gemeinnütziger Journalismus sehen sich bei der geforderten digitalen Transition besonderen Herausforderungen gegenüber – zumal es sich typischerweise um kleine Organisationen mit geringen finanziellen Ressourcen für Investments in digitale Entwicklungen handelt und die Digitalisierung kräftigen Ressourceneinsatz verlangt. Während große Medienhäuser inzwischen parallel digitale Vertriebskanäle entwickeln konnten, ist es für Akteur:innen des Dritten Sektors, also für Non-Profit-Organisationen, wie Vereine, Verbände, Stiftungen oder gemeinnützige GmbHs, ungleich herausfordernder, parallel auf verschiedenen Plattformen gleichzeitig Inhalte auszuspielen. Hinzu tritt der Umstand, dass Förderungen für Forschung und Entwicklung regelmäßig an Kommerzialisierungsstrategien bzw. eine Art StartUp-Ansatz geknüpft sind. Für den Dritten Sektor sind diese Entwicklungsressourcen in der Regel damit von vornherein verschlossen, weil ihre Geschäftsmodelle definitionsgemäß nicht-gewinnorientiert bzw. nicht-kommerziell sind.

Ausnahmen von dieser Verpflichtung zur Gewinnorientierung, wie etwa beim deutschen Prototype Fund⁷ oder der netidee⁸ in Österreich sind gut und wichtig. Jedoch sind diese Ausnahmen aufgrund der geringen Dotierung (bis zu 50.000 Euro) eben auch nur dazu geeignet, einen Prototypen zu finanzieren (wie es der Name schon sagt), nicht aber dazu, eine skalierbare Software aufzusetzen und dauerhaft zu pflegen.

Betrachten wir beispielhaft den Rundfunksektor: Die Entwicklung von linearer (nur zu einer bestimmten Zeit rezipierbarer) hin zu digitaler, zeitungebundener Angebote führt zu einer massiven Erhöhung der gleichzeitig angebotenen Inhalte, ein rein redaktionelles Kuratieren ist vom Umfang her nicht möglich und verlangt letztlich eine Personalisierung durch ein Vorschlagsystem. Für die Entwicklung von Vorschlagsystemen ist aber zunächst eine Spracherkennung notwendig, um Audiodaten überhaupt maschinenlesbar zu machen und algorithmische Suchsysteme einsetzen zu können. Daneben braucht es Identity-Provider-Systeme, um eine notwendige Personalisierung umsetzen zu können. Beides sind hochtechnologische Bereiche, für die nur beschränkt Open Source-Anwendungen zur Verfügung stehen. So gibt es – soweit ersichtlich – derzeit nicht einmal ein Spracherkennungssystem, das auf Daten für z. B. österreichisches Standarddeutsch trainiert ist, noch für diverse

Dialekte. Geschweige denn gibt es ein entsprechendes Open Source Produkt. Und selbst wenn, setzt der Einsatz von Open Source Tools entsprechend technisches Know-how und Infrastruktur voraus. Werden hier keine Maßnahmen gesetzt, dann wird der Dritte Sektor in teure bzw. inakzeptable (weil dateninvasive) kommerzielle Provider oder überhaupt zum Aufgeben gedrängt. Dass zumindest das Training von Open Source Spracherkennungs-Modellen staatlich finanziert wird, wäre daher dringend notwendig. Diese Finanzierung würde letztlich nicht nur dem Dritten Sektor zugutekommen, sondern der gesamten Branche – einschließlich öffentlich-rechtlicher und kommerzieller Anbieter. Letztere benötigen die Spracherkennung schon allein dazu, um die in der AVMD-Richtlinie der EU festgelegte Verpflichtung zur Untertitelung umsetzen zu können.

Die bisherige Förderpraxis auf europäischer Ebene nimmt auf kleinere Akteur:innen bislang keine Rücksicht. Als Beispiel sei der Call der Europäischen Kommission „European Media Platforms/Preparatory Action“ genannt.⁹ Der grundsätzliche Ansatz ist absolut begrüßenswert: Die Europäische Kommission möchte damit in die Entwicklung europäisch vernetzter Medien-Plattformen investieren und neben der technologischen Entwicklung auch die Formatentwicklung für Content Sharing und das Kuratieren fördern.

Dieser Call ist eine Preparatory Action, es werden voraussichtlich nur zwei bis drei Antragstellende ausgewählt werden. Das Budget ist mit 5,9 Millionen Euro angesetzt, bei einer Co-Finanzierungsrate von 80 Prozent. Der damit einhergehende Eigenmittelbedarf von 400.000 bis 600.000 Euro sprengt selbstverständlich den Rahmen jedes nicht-kommerziellen Trägers/Konsortiums. Diese verfügen im Bestfall über ein Jahres-Budget in dieser Größenordnung, sicher aber nicht über frei verfügbare Mittel in dieser Dimension. Gleichzeitig sieht die Ausschreibung in keiner Weise vor, dass die Ergebnisse Open Source zu stellen wären bzw. dass eine Mindestanzahl des einreichenden Konsortiums nicht-kommerzielle/gemeinnützige Antragstellende sein müssen. Das bedeutet, dass die Förderung nie für Akteur:innen des Dritten Sektors verfügbar sein wird. Da es sich um eine Preparatory Action handelt ist davon auszugehen, dass Folge-Calls darauf aufsetzen werden, das heißt der Dritte Sektor wird hier auf Dauer ausgeschlossen sein! Letzteres ist auch vor dem Hintergrund unverständlich, dass laut

⁷ <https://prototypefund.de/>

⁸ <https://www.netidee.at/>

⁹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/european-media-platforms>

Ausschreibung nicht ein einzelner Anbieter den Zuschlag erhalten soll, sondern ein diverses Konsortium, das untereinander Inhalte tauscht. Damit ist ein dezentraler Ansatz inhärent. Ein solcher macht aber nur dann Sinn, wenn die Technologie dezentral und zugänglich für viele Anbieter eingesetzt werden kann, weil nur so genügend User:innen die Angebote nutzen werden und es zu Netzwerkeffekten kommen kann, die das Netzwerk von Plattformen gegenüber YouTube/Facebook & Co relevant werden lassen.

Open Media Fund

Medienpluralismus an sich braucht pro-aktive Maßnahmen, dafür sollte von der Europäischen Kommission ein Open Media Fund eingerichtet werden. Wenn es um deren Ausgestaltung geht ist insbesondere auf einen gemeinsamen Aufruf von Pressefreiheit-, Medienentwicklungs- und Journalistenorganisationen (Joint Call) an die EU-Mitgliedstaaten zu verweisen, der einen ehrgeizigen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 fordert, der den Mediensektor stärkt und den unabhängigen Journalismus unterstützt.¹⁰ (Siehe auch den Aufsatz „Independence and Sustainability of Journalism“ von Mira Milosevic in diesem Band)

Gefordert wurde von der Koalition unter anderem: „Um den Journalismus, insbesondere gemeinnützige, investigative und lokale Medien, wirksam zu unterstützen, sollte der sektorübergreifende Teil des Haushalts verzehnfacht werden.“ (siehe Joint Call)

In diesem Sinne sollte der Open Media Fund neben den oben angesprochenen Forderungen des Joint Calls auch ein Programm beinhalten, das gezielt Fördermittel an nicht-kommerzielle, gemeinnützige, zivilgesellschaftliche/kommunale Medieneinrichtungen vergibt und damit die digitale Transformation auch für diesen Mediensektor sicherstellt. Gerade community- und zivilgesellschaftliche Medien leisten durch

¹⁰ <https://www.ecpmf.eu/joint-call-on-eu-member-states-to-adopt-an-ambitious-multiannual-financial-framework/>
Zu erwähnen sind auch die Diskussionen rund um den International Fund for Public Interest Media (IFPIM, <https://ifpim.org/the-fund/>) und die Bemühungen der Media Freedom Coalition (MFC, <https://www.gov.uk/government/publications/media-freedom-coalition-an-overview/media-freedom-coalition-an-overview>) mit dem von der UNESCO gehosteten Global Media Defence Fund (<https://en.unesco.org/news/g7-highlights-global-media-defence-funds-role-providing-practical-technical-and-programmatic>) als Zeichen dafür, dass die Krise des Mediensektors aufgrund der digitalen Transformation weltweit zur Diskussion steht und ähnliche Maßnahmen gefordert werden.

ihren inklusiven, dezentralen, demokratischen und gemeinschaftsbildenden Ansatz einen wichtigen Beitrag zu einer europäischen Öffentlichkeit. Sie sind spezialisiert auf niederschweligen Zugang, medienpädagogische Trainings und fortlaufend im Dialog mit medial unterrepräsentierten Gruppen. In der Pandemie etwa wurden genau in diesen Medien wichtige Informationsprogramme für Menschen mit Migrationshintergrund in deren Muttersprache aufgesetzt. Nicht zuletzt sind Community Medien oftmals die einzigen Medien mit lokalen Nachrichten, die diese Zielgruppen etwa aufgrund Information in der Sprache der Herkunftsländer überhaupt erreichen können.

Mit der Digitalisierung droht vielen dieser community- und zivilgesellschaftlichen Medien und damit auch ihren Communities, dass ihnen der Zugang zu digitalen Öffentlichkeiten zunehmend faktisch verwehrt wird. Denn bestehende Entwicklungen auf Basis von Big Tech oder Technologiesprüngen wie DAB+ sind ausschließlich kommerziell ausgerichtet und bisherige Vertriebs- und Finanzierungsmodelle werden mehr und mehr verdrängt.

Die Europäische Kommission sollte daher dringend spezifische Maßnahmen für community- und zivilgesellschaftliche Medien ergreifen, um besondere Beiträge zu einer vielfältigen und demokratisch verfassten europäischen Öffentlichkeit im Dialog mit den Bürger:innen zu fördern. Im Vordergrund sollten dabei (i) Maßnahmen zur digitalen Transformation, (ii) die Entwicklung europäischer Formate und Content Sharing Strategien und (iii) Maßnahmen zur Unterstützung von Diversität und Pluralismus wie etwa Förderung des Zugangs von Sprachminderheiten, Barrierefreiheit stehen. Das bedeutet, dass Akteur:innen des Dritten Mediensektors gleichberechtigten Zugang zu wichtigen Entwicklungen in der Digitalisierung erhalten sollten, wie zum Beispiel (Open-Source-) Spracherkennungswerkzeuge, insbesondere auch für kleinere Sprachen und Gemeinschaften wie Dialekte. Auch Barrierefreiheit durch automatische Untertitelung, Open-Source-Übersetzungs-Tools oder die Einrichtung transparenter algorithmischer Empfehlungssysteme seien hier genannt. Ko-Finanzierungssätze von bis zu 90 Prozent oder mehr sollten den besonders schwierigen finanziellen Bedingungen des Sektors Rechnung tragen. Die Vergabe könnte durch die oben skizzierte Digitalagentur erfolgen, wobei als Matching-Partner von Seiten der EPS-Alliance die Vertreter:innen der Kurie des Dritten Mediensektors eingebunden sein sollten. Auch dieser Open Media Fund könnte finanziell aus der oben erwähnten European Digital Levy gespeist werden.

Dadurch kann ein wichtiger Beitrag zur Pluralität und des Entstehens eines European Digital Public Spaces geleistet werden.

Autor

Alexander Baratsits, Dr. iur, MAS, ist Gründungsmitglied des Shared Digital European Public Space (SDEPS), Vorsitzender des Cultural Broadcasting Archive Vereins zur Förderung digitaler Kommunikation und Chapterlead von Creative Commons Österreich. Seit 1994 ist er in verschiedenen Funktionen für den Verein Freier Rundfunk Oberösterreich tätig (www.baratsits.at).

Bibliographie

- Cole, Mark D., Ukrow, Jörg, Etteldorf, Christina Etteldorf (2020): Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung medienvielfaltsbezogener Maßnahmen, <https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/rundfunkkommission/aktuelle-studien-gutachten>, [9/9/2021]
- Europäische Kommission (2020): Digitale Dekade: Kommission startet Aktionsplan zur Unterstützung der Medien und des audiovisuellen Sektors und ihres Wandels, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/IP_20_2239 [9/9/21]
- European Court of Human Rights 24.11.1993, 36/1992/381, 455–459
- Gammeltoft, Jakob (2020): “COVID-19 and the news media: journalism always comes at a cost”, In: News Media Europe, <http://www.news-mediaeurope.eu/news/covid-19-and-the-news-media-journalism-always-comes-at-a-cost/>, [9/9/21]
- Pollok, Rufus (2017): Information Coops: Collective Funding of Information Goods from Software to Medicines, <https://rufuspollock.com/2017/01/11/information-coops-collective-funding-of-information-goods-from-software-to-medicines/>
- Wilhelm, Henning/Kagermann, Ulrich (Hg.) (2020): European Public Sphere, Gestaltung der digitalen Souveränität Europas, <https://www.acatech.de/publikation/european-public-sphere/download-pdf?lang=de> [9/9/21]