

25.11.22**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU
COM(2022) 457 final; Ratsdok. 12413/22

Der Bundesrat hat in seiner 1028. Sitzung am 25. November 2022 gemäß Artikel 12 Buchstabe b EUV die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat teilt das Ziel, vielfältige und unabhängige Medien in Europa zu gewährleisten und zu bewahren. Er verweist insoweit auf seine Entschliebung vom 11. März 2022 (vergleiche BR-Drucksache 52/22 (Beschluss)). Aus einem legitimen Ziel folgt aber noch keine korrespondierende Ermächtigung der EU. Kernanliegen des Verordnungsvorschlags soll es sein, „Hindernisse für das Funktionieren des Medienbinnenmarkts“, der alle Medienanbieter umfassen soll, zu beseitigen. Mit dem Regulierungsansatz sollen zugleich Pluralismus und Unabhängigkeit auf diesem Markt gefördert, Desinformation bekämpft sowie der Schutz von Journalisten verbessert werden. Der Verordnungsvorschlag erhebt den Anspruch, allein gestützt auf Artikel 114 AEUV, wesentliche Teile der Medien in Europa, einschließlich der Presse, des privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie digitaler Online-Medien, bezüglich ihrer Inhalte, Organisationsstruktur und Überwachung EU-weit zu regulieren.
2. Der Bundesrat rügt, dass der Verordnungsvorschlag, insbesondere in Form einer Verordnung, nicht über eine ausreichende Rechtsgrundlage verfügt, in nationale Hoheitsrechte eingreift und mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit nicht im Einklang steht.

3. Er ist der Auffassung, dass sich der Verordnungsvorschlag in der vorliegenden Form nicht auf eine für ein Tätigwerden der EU erforderliche Rechtsgrundlage stützen lässt. Der im Verordnungsvorschlag allein genannte Artikel 114 AEUV stellt keine taugliche Rechtsgrundlage dar.
4. Der vorgeschlagene Rechtsakt sieht Regelungen vor, die sich gezielt auf die Gewährleistung inhaltlicher Vielfalt und redaktioneller Freiheit, insbesondere auch innerhalb der Medienunternehmen, richten (so etwa Artikel 3, 4 Absatz 2 Satz 2 Buchstabe a, Artikel 5, 6 Absatz 2). Ferner werden in einem alle Medien umspannenden Ansatz (vergleiche Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Nummer 1 des Verordnungsvorschlags) Medienbereiche einbezogen, die – wie die Presse und der Hörfunk – primär lokal beziehungsweise regional und daher nicht grenzüberschreitend ausgerichtet sind. Diesen fehlt es aus Sicht des Bundesrates an einer Binnenmarktrelevanz, welche Maßnahmen nach Artikel 114 AEUV erst überhaupt im Grundsatz gebieten können und auch zulassen würden. Die Begründung zum Verordnungsvorschlag legt nicht dar, inwieweit diese Medien, namentlich die über den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie hinausgehenden medialen Formen der Text- und Audiomedien, relevant für den EU-Binnenmarkt sind und inwieweit insbesondere Maßnahmen zur Binnenorganisation der Medienunternehmen und der Qualität ihrer Angebote den Binnenmarkt befördern. Für entsprechende Maßgaben des Verordnungsvorschlags, der als unionale Maßnahme der Begründungspflicht unterliegt, fehlt es der EU bereits insofern an einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage.
5. Aus dem Verordnungsvorschlag geht hervor, dass offenbar bereits mitgliedstaatliche Kompetenzen (vergleiche Erwägungsgrund 5 des Verordnungsvorschlags), jedenfalls aber die daraus abgeleiteten Maßnahmen zur Vielfaltssicherung als Hemmnisse für den Binnenmarkt für Mediendienste angesehen werden, die mit dem Verordnungsvorschlag bereinigt werden sollen. Damit verkennt der Verordnungsvorschlag bereits im Kern, dass die Kompetenzen zur Sicherung der Vielfalt als Recht der Mitgliedstaaten in Artikel 167 AEUV statuiert und die Marktgegebenheiten Ausfluss der Medienordnungen der Mitgliedstaaten sind. Sie sind daher nicht mit anderen Märkten vergleichbar. Nach den Europäischen Verträgen liegt die Kulturhoheit und damit die Kompetenz für die Medienregulierung bei den Mitgliedstaaten. Die EU hat die Vielfalt der Kulturen zu achten und verfügt in diesem von Artikel 167 in Verbindung mit Artikel 6 Buchstabe c AEUV geschützten Bereich lediglich über eine jegliche Harmonisierungen aus-

schließende, ergänzende und unterstützende Kompetenz (Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 EUV, Artikel 167 Absatz 4 AEUV). Es verbleibt insoweit beim Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Artikel 4 Absatz 1, 5 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 EUV). Der Verordnungsvorschlag missachtet diese klare Kompetenzregelung. Er bedeutet einen Eingriff in den Kernbereich des Rechts der Mitgliedstaaten, ihre Medienordnung in Ausübung ihrer Kulturhoheit selbst zu ordnen, indem er Maßnahmen zur Sicherung der Medienvielfalt vorsieht und hierfür einen nach Artikel 1 Absatz 3 in Zusammenschau mit Artikel 4 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags nicht nur allgemeingültigen, sondern insofern abschließenden Rahmen vorgibt. Dies gilt insbesondere für die Ausgestaltung und Organisation der privaten, aber vor allem auch der über das Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten (Protokoll (Nummer 29), ABl. C 202/311, 2016) besonders geschützten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter. Der Verordnungsvorschlag steht somit nicht im Einklang mit dem EUV.

6. Bestimmungen zur Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt in den Artikeln 21 und 22 des Verordnungsvorschlags dienen ausdrücklich der Sicherung des Medienpluralismus und der redaktionellen Unabhängigkeit und sollen unabhängig von wettbewerbsrechtlichen Betrachtungen gelten. Der Bundesrat sieht, insbesondere auch unter Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung (vergleiche EuGH-Urteil vom 12. Dezember 2006 – C-380/03 – Deutschland/Parlament und Rat, Randziffer 36 fortfolgende, 92 fortfolgende), nicht, dass Artikel 114 AEUV eine geeignete Ermächtigungsgrundlage für die EU ist, um Regelungen dieses Inhalts zulässigerweise und in diesem Umfang zu treffen. Das betroffene Medienkonzentrationsrecht dient der Meinungsvielfaltsicherung. Es stellt gerade nicht auf (unter Artikel 114 AEUV subsumierbare) marktwirtschaftliche Kriterien ab, sondern würdigt die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen einer Medienkonzentration auf die öffentliche und individuelle Meinungsbildung. Die Sicherung des Medienpluralismus über das Instrument des Medienkonzentrationsrechts unterfällt daher ebenfalls der in Artikel 167 AEUV geschützten Kulturhoheit der Mitgliedstaaten (siehe bereits Ziffer 2).
7. Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass auch ein Verstoß gegen die Kompetenzordnung eine Subsidiaritätsrüge begründet (vergleiche hierzu zum Beispiel BR-Drucksache 390/07 (Beschluss), Ziffer 5; BR-Drucksache 43/10 (Beschluss), Ziffer 2; BR-Drucksache 646/11 (Beschluss), Ziffer 2; BR-Drucksache

608/13 (Beschluss), Ziffer 7; BR-Drucksache 45/17 (Beschluss), Ziffer 2; BR-Drucksache 186/17 (Beschluss), Ziffer 2). Der Grundsatz der Subsidiarität ist ein Kompetenzausübungsprinzip. Die Subsidiaritätsprüfung schließt daher eine Prüfung der Zuständigkeit der EU zwingend mit ein. Es wäre nicht vermittelbar, wenn die nationalen Parlamente zwar Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip, nicht aber den noch schwerer wiegenden Eingriff in ihre Rechte, den EU-Vorgaben ohne eine entsprechende Kompetenz der EU darstellen, rügen könnten. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht in der Erstreckung der Subsidiaritätsklage auf die Vorfrage der Kompetenz der EU eine Frage, die die Effektivität des Subsidiaritätsfrühwarnsystems insgesamt betrifft (BVerfGE 123, 267, Randziffer 305).

8. Der Verordnungsvorschlag verstößt aus Sicht des Bundesrates auch im Übrigen gegen das Subsidiaritätsprinzip. Nach Artikel 5 Absatz 3 EUV darf die EU in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Der Verordnungsvorschlag lässt nach Dafürhalten des Bundesrates im Kern keine deutlichen Vorteile im Vergleich zu mitgliedstaatlichen Maßnahmen und damit keinen derartigen Mehrwert erkennen.
9. Die Mitgliedstaaten haben nicht nur das Recht, sondern sind bereits insbesondere grundrechtlich (vergleiche EGMR (Große Kammer), Urteil vom 7. Juni 2012, Case of Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy, App. No. 38433/09) zur Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt und damit zur Ausgestaltung ihrer Medienordnung verpflichtet. Sie sind bei der Wahrnehmung ihrer Kulturhoheit zudem der Achtung der Grundfreiheiten des Binnenmarkts verpflichtet. Entsprechend bestehen, wie die Kommission selbst feststellt, in der überwiegenden Mehrzahl der Mitgliedstaaten bereits effektive Regelungen für eine vielfältige Medienlandschaft mit unabhängigen Medien, die mit den europäischen Werten, Normen und Zielen im Einklang stehen. Eine grundsätzliche „Überforderung“ der Mitgliedstaaten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe ist insofern schon hieraus nicht erkennbar und in dem Verordnungsvorschlag auch nicht dargetan. Soweit in einzelnen Mitgliedstaaten oder Bereichen Defizite bestehen, ist dem Verordnungsvorschlag nicht zu entnehmen, inwieweit hierdurch

eine derartige umfassende Gefährdung unionsweit zu befürchten ist, welcher durch einen harmonisierenden Unionsrechtsakt, zumal in Form einer unmittelbar anwendbaren Verordnung, zu begegnen wäre. Systemischen Defiziten in den Medienordnungen einzelner Mitgliedstaaten kann nach Auffassung des Bundesrates durch geeignete vorhandene Instrumente zielgerichtet begegnet werden, ohne die mehrheitlich nicht zu beanstandenden Medienordnungen der anderen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

10. Ungeachtet der bereits einen Subsidiaritätsverstoß begründenden fehlenden, mindestens aber unzureichenden Ermächtigungsgrundlage erfordert die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gemäß Artikel 5 Absatz 4 EUV, dass die Maßnahmen der EU inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.
11. Bei wesentlichen im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Maßnahmen ist nicht ersichtlich, inwieweit diese zur Erreichung des Ziels geeignet sind. So ist aus Sicht des Bundesrates aus dem Verordnungsvorschlag heraus bereits nicht erklärlich, inwieweit die Aktivitäten regionaler und lokaler Medien, einschließlich der ihrer Natur nach auf nationaler Ebene tätigen und in Deutschland zudem dezentral auf Länderebene verorteten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, von ihrem Umfang beziehungsweise ihrer Wirkung eine Gefahr für den „Medienbinnenmarkt“ darstellen können (vergleiche Ziffer 4). Selbst wenn dem so wäre, ist nicht ersichtlich, wie konkrete Vorgaben zu deren Binnenorganisation (Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 Buchstabe a und Artikel 5 des Verordnungsvorschlags) dies verhindern sollten. Der Verordnungsvorschlag ist an dieser für einen tiefgreifenden Eingriff in mitgliedstaatliche Regelungsbefugnisse entscheidenden Stelle nicht hinreichend begründet.
12. Die Schaffung von vermeintlich guten Wettbewerbsbedingungen kann allein nicht ausreichen, um eine möglichst große Breite an Themen und Meinungen in den Medien sowie ihre Erreichbarkeit für die Nutzenden zu sichern. In Deutschland verpflichtet Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes den nationalen Gesetzgeber dazu, eine vielfaltssichernde Regulierung zu schaffen, da der publizistische und ökonomische Wettbewerb nicht automatisch dazu führt, dass „in den Rundfunkprogrammen die Vielfalt der in einer Gesellschaft verfügbaren Informationen, Erfahrungen und Verhaltensmuster abgebildet wird“ (ständige Rechtsprechung; BVerfGE 149, 222 (260)). Diese Aufforderung zur Vielfaltssi-

cherung gilt auch für die digitalen Medien, weil die Digitalisierung der Medien und die mit dieser einhergehenden „Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen“ bei einem freien Walten der Marktkräfte die Meinungsvielfalt in verfassungsrechtlich relevanter Art und Weise gefährden (BVerfGE 149, 222 (261 folgende); bestätigt durch BVerfGE 158, 389 Randziffer 80). Eine rein an einem funktionierenden Binnenmarkt ausgerichtete Regulierung aller Mediengattungen fördert zwar vordergründig den Wettbewerb; dieser bringt seinerseits aber gerade nicht die verfassungsrechtlich geforderte Meinungsvielfalt hervor. Die der EU nach Artikel 114 AEUV zustehenden Kompetenzen sind daher zur Erreichung des Ziels der Sicherung von Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien nicht geeignet, in jedem Falle aber nicht besser geeignet. Die Sicherung von Vielfalt, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene, würde vielmehr sogar durch die Binnenmarktsicht, wie sie etwa in Artikel 21 des Verordnungsvorschlags zum Ausdruck kommt, gefährdet.

13. Der Bundesrat hält die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Harmonisierung der nationalen Vorschriften zur Medienvielfaltssicherung, auch auf rein nationaler (vergleiche Erwägungsgrund 40 des Verordnungsvorschlags) bis mutmaßlich regionaler Ebene (vergleiche Erwägungsgrund 50 Satz 2 des Verordnungsvorschlags), zur Beförderung der Binnenmarktbedingungen, geschweige denn zur Gewährleistung von Medienpluralismus zudem für nicht geeignet. Dass durch divergierende nationale Vorschriften zur Verhütung der Medienkonzentration und zur Sicherung der Meinungsvielfalt auf regionaler Ebene wahrscheinlich Hindernisse für den Binnenmarkt für Mediendienste entstehen (beziehungsweise dass rein regionale Entwicklungen „erheblichen Auswirkungen auf den Medienpluralismus und die Unabhängigkeit“ auf dem Medienbinnenmarkt gemäß Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 des Verordnungsvorschlags zeitigen könnten), denen auf europäischer Ebene besser vorzubeugen und zu begegnen wäre, ist nicht dargetan. Soweit laut dem Verordnungsvorschlag zugleich Medienunternehmen einer Mindestgröße bedürfen, um (im Binnenmarkt) konkurrenzfähig zu bleiben (vergleiche Erwägungsgrund 3, Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe c des Verordnungsvorschlags), befürchtet der Bundesrat, dass zulasten nationaler und regionaler Strukturen der Stärkung von größeren europäischen Medienkonzernen als Gleichgewicht gegenüber großen Anbietern aus Drittstaaten der Vorzug eingeräumt werden soll. Dies kollidiert mit dem nach deutschem Verständnis medienkonzentrationsrechtlichen Anliegen, auch auf regionaler bis lokaler Ebene Medienvielfalt zugleich durch kleinere Medienanbieter zu sichern. Es ist daher

vielmehr zu befürchten, dass durch einen solchen EU-einheitlichen Maßstab aufgrund der ausschließlich herangezogenen Binnenmarktkompetenz nach Artikel 114 AEUV sowie eine rein wirtschaftliche Betrachtung der Medien und ihrer Akteure (mittelbar) die regionale und lokale Medienvielfalt sogar gefährdet würde. Der Verordnungsvorschlag geht damit (ungeachtet der bereits nicht für einschlägig erachteten Ermächtigungsgrundlage) nicht nur über das zur Erreichung des Ziels erforderliche Maß hinaus; er erweist sich zur Erreichung des Ziels auch als ungeeignet, wenn nicht sogar schädlich.

14. Bereits durch die Wahl der Rechtsform einer Verordnung, die anders als eine Richtlinie nach Artikel 288 Absatz 3 AEUV den innerstaatlichen Stellen nicht die Wahl der Form und der Mittel zur Umsetzung überlässt, verstößt der Verordnungsvorschlag in Bezug auf seine die Freiheit und Vielfalt der Medien berührenden Maßgaben gegen die Pflicht der EU, der kulturpolitischen Querschnittsklausel in Artikel 167 AEUV mit ihrer auch die medienpolitische Souveränität der Mitgliedstaaten schonenden Wirkung hinreichend Rechnung zu tragen. Das in der Begründung zum Rechtsakt angeführte Argument eines rascheren Angehens von Problemen, der Verweis auf einen ansonsten langwierigen Umsetzungsprozess und die Vermeidung potenzieller Divergenzen oder Verzerrungen während dieses Prozesses erscheinen pauschal und bereits insofern nicht tragend, als der Umsetzungsprozess als solcher dem grundsätzlichen Charakter der im europäischen Recht vorgesehenen Richtlinie immanent ist und seine Vermeidung das Instrument der Richtlinie als Rechtsetzungsinstrument der EU bereits grundsätzlich in Frage stellen würde.
15. Der Bundesrat weist darauf hin, dass es nach den Europäischen Verträgen und dem deutschen Verfassungsrecht dann, wenn der Bereich der in die Kulturhoheit der Mitgliedstaaten fallenden Medienregulierung betroffen ist, jedenfalls zwingend erforderlich ist, den Mitgliedstaaten einen hinreichenden, dem Gedanken des Artikels 167 AEUV Rechnung tragenden Spielraum zu belassen, um grundsätzlich geteilte Ziele eigenständig im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen und gewachsenen mitgliedstaatlichen Strukturen zu verwirklichen. Die einseitige Benennung der zuständigen nationalen Stellen durch Unionsrechtsakt (Artikel 7 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags) sowie detaillierte europäische Vorgaben, etwa zu Verfahrensgestaltungen, einschließlich Fristen (Artikel 20 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags), oder der Einrichtung weiterer unabhängiger Beschwerdeinstanzen unabhängig vom Rechtsweg gegen Medienauf-

sichtsmaßnahmen der gemäß Artikel 7 des Verordnungsvorschlags unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden beziehungsweise -stellen (Artikel 20 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags), werden dem nicht gerecht, sondern greifen tief in die Kompetenz der Mitgliedstaaten, zumal föderaler Staaten wie Deutschland, zur Verwaltungsorganisation ein.

16. Auch eine faktische Zentralisierung der Medienaufsicht auf europäischer Ebene über die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen umfassenden Mitwirkungsbefugnisse eines der Kommission zugeordneten Gremiums und unmittelbar der Kommission selbst sowie korrespondierende detaillierte (Vorab-)Konsultationspflichten der mitgliedstaatlichen Behörden beziehungsweise Stellen bei Prüffällen (insbesondere Artikel 16 Absatz 2, Artikel 20 Absatz 4 und 5, Artikel 21 Absatz 4 bis 6, Artikel 22 Absatz 1 und 2 des Verordnungsvorschlags) ist nach deutschem Verfassungsrecht nicht zulässig und auch nach dem Unionsrecht (Artikel 5 Absatz 4 Unterabsatz 1 EUV) unverhältnismäßig. Nach Ansicht des Bundesrates erfüllt die nach dem Verordnungsvorschlag in letzter Konsequenz eine maßgebliche Rolle einnehmende Kommission selbst nicht die nach deutschem Verfassungsrecht (Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes) an eine Medienaufsicht gestellten Anforderungen der Unabhängigkeit und Staatsferne (BVerfGE 12, 205 (262); 83, 238 (322 fortfolgende); 90, 60 (88 f., 102)), wie im Übrigen auch der unionsrechtlichen Vorgaben gemäß Artikel 30 der Richtlinie 2010/13/EU sowie Artikel 7 Absatz 2 und Artikel 9 des Verordnungsvorschlags selbst.