

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 §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemein

1. Der Bundesrat nimmt den am 16. September 2022 von der Kommission vorgelegten Verordnungsvorschlag für ein Europäisches Medienfreiheitsgesetz (European Media Freedom Act, im Folgenden: EMFA) zur Kenntnis. Der Bundesrat hat bereits am 11. März 2022 eine Entschließung (vergleiche BR-Drucksache 52/22 (Beschluss)) gefasst, auf die vollumfänglich verwiesen wird. Der Bundesrat hält das grundsätzliche Anliegen der Kommission, vielfältige und unabhängige Medien in Europa zu gewährleisten und zu bewahren, für unterstützenswert. Allerdings ist die hierzu angestrebte Harmonisierung und Zentralisierung, die mit dem Verordnungsvorschlag vorgenommen wird, aus Sicht der Länder nicht die richtige Lösung. Eine binnenmarktorientierte Regulierung der Medien kann bestehende Defizite im Bereich der Rechtsstaatlichkeit nicht beseitigen. Die Initiative darf in dem Bestreben, Medienvielfalt und -unabhängigkeit in Staaten, die Defizite bei der Sicherung von Medienvielfalt und -unabhängigkeit haben, zu verbessern, nicht gleichzeitig funktionierenden Me-

*) Erster Beschluss des Bundesrates vom 25. November 2022, BR-Drucksache 514/22 (Beschluss)

diensystemen, wie dem deutschen schaden. Aus Sicht des Bundesrates wird der Verordnungsvorschlag der Kommission diesen Grundlinien nicht gerecht und bedarf grundlegender Neujustierung unter Beachtung des Primärrechts der EU.

Zur Rechtsgrundlage

2. Der Bundesrat betont die zentrale Bedeutung der Kulturhoheit der EU-Mitgliedstaaten, die in Deutschland von den Ländern wahrgenommen wird. Die Kompetenz der Länder für den Rundfunk und für die Sicherung von Meinungsvielfalt ist eng verknüpft mit der Grundentscheidung des Grundgesetzes für einen föderalen Staat. Denn den Ländern sind wesentliche Gesetzgebungskompetenzen zugewiesen, um regionalen Besonderheiten im Bereich des Rundfunks und der Medien Rechnung zu tragen. Durch einen umfassenden Gesetzgebungsakt wie den EMFA, der den Binnenmarkt im Bereich der Medien verwirklichen will, würden die ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf dem Gebiet des Rundfunks in verfassungsrelevanter Art und Weise verletzt.
3. Er hält Artikel 114 AEUV nicht für eine geeignete Ermächtigungsgrundlage für den vorgeschlagenen Rechtsakt. Der EMFA-Verordnungsvorschlag enthält insbesondere eine Vielzahl an Regelungen, die primär auf die Gewährleistung redaktioneller Freiheit abzielen. Ferner werden Medienbereiche einbezogen, die – wie Presse und Hörfunk – primär lokal beziehungsweise regional und daher nicht grenzüberschreitend ausgerichtet sind. Auf diese Weise wird nicht gemäß Artikel 26 Absatz 1 AEUV der Binnenmarkt verwirklicht beziehungsweise dessen Funktionieren gewährleistet.
4. 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. Eine rein wirtschaftliche Betrachtung der Medien und ihrer Akteure greift zu kurz und verstärkt Konzentrationstendenzen im Mediensektor (BVerfGE 149, 222, 261 folgende). Bei den Regelungen des EMFA-Verordnungsvorschlags, der auf der Basis von Artikel 114 AEUV allein an der Verbesserung des Binnenmarkts ausgerichtet sein kann, sieht der Bundesrat die Vielfalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bedroht. Dass durch divergierende nationale Vorschriften zur Sicherung der Meinungsvielfalt Hindernisse für den Binnenmarkt für Mediendienste entstehen könnten, ist auf der Basis der Darlegung der Kommission

nicht nachvollziehbar. Vielmehr zeigt das Beispiel der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, dass es keiner Verordnung bedarf, um den Binnenmarkt für Mediendienste auf europäischer Ebene zu stärken. Die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit werden aus Sicht des Bundesrates nicht beachtet.

5. Die Kommission hat mit dem vorgeschlagenen Rechtsakt die Kulturhoheit gemäß Artikel 167 AEUV und damit die Kompetenz der Mitgliedstaaten für die Medienregulierung nicht angemessen berücksichtigt. So findet der einschlägige Kulturartikel in Artikel 167 AEUV im Verordnungsvorschlag keinerlei Erwähnung, dabei hätte eine Güterabwägung zwischen kulturellen und wirtschaftlichen Regulierungsinteressen stattfinden müssen. Der Bundesrat sieht mit Sorge, dass die EU starke Regulierungsansätze hinein in den kulturellen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verfolgt, und lehnt diese Kompetenzverschiebung nachdrücklich ab.
6. Die fehlende Abwägung zwischen wirtschaftlichen und kulturellen Regulierungsinteressen schlägt sich nach Auffassung des Bundesrates an vielen Stellen des Verordnungsvorschlags nieder:
7. Aus Artikel 1 Absatz 3 in Zusammenschau mit Artikel 4 Absatz 1 des EMFA-Verordnungsvorschlags, nach welchem die Mitgliedstaaten nur noch in dem von der EU vorgegebenen Rahmen detaillierte, aber keine danebenstehenden Vorschriften erlassen dürften, folgt eine durch Artikel 167 Absatz 5 AEUV ausgeschlossene Harmonisierung.
8. In Artikel 3 des Verordnungsvorschlags wird die Gewährleistung von Medienpluralismus adressiert, obwohl dies dem Kernbereich der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten zuzuordnen ist. Dass die Mitgliedstaaten für die Gewährleistung von Medienpluralismus zuständig sind, findet weder in dem Verordnungsvorschlag noch in den dazugehörigen Erwägungsgründen Niederschlag.
9. Die Vorgaben zur Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach Artikel 5 und zur internen Struktur von Medienunternehmen nach Artikel 6 Absatz 2 des EMFA-Verordnungsvorschlags würden deutlich in die Kulturhoheit der Mitgliedstaaten eingreifen. Bei Ersterem handelt es sich um den Kernbereich der nationalen Medienordnungen, gerade auch unter Einbeziehung des

Amsterdamer Protokolls. Weiteres steht außerdem im Spannungsverhältnis zur nationalen Presse- und Rundfunkfreiheit des Grundgesetzes. Diese verfassungsrechtlichen Freiheiten erfordern Zurückhaltung im Hinblick auf staatliche Vorgaben zur Binnenorganisation von Medienunternehmen.

10. Die in Artikel 5, 10, 20 bis 22 des EMFA-Verordnungsvorschlags vorgeschlagenen (neuen) Kompetenzen für nationale Medienaufsichtsbehörden und -stellen berücksichtigen gewachsene mitgliedstaatliche Strukturen, wie bereits bestehende Mechanismen und den bestehenden Rechtsweg, ebenso wenig wie die detaillierten Vorgaben zu Verfahren oder Beschwerden.
11. Der Bundesrat bezweifelt insbesondere bei Artikel 3 bis 6 Absatz 2, Artikel 20 Absatz 3 bis 5 und Artikel 25 des EMFA-Verordnungsvorschlags, dass diese auf die Binnenmarktkompetenz gestützt werden können.

Unbestimmtheit

12. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der EMFA-Verordnungsvorschlag in wesentlichen Teilen nicht den Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit rechtlicher Normen genügt:
 - Die wesentlichen Begriffsbestimmungen nach Artikel 2 Ziffer 1, 2 und 4 des EMFA-Verordnungsvorschlags beruhen auf einer inhaltsleeren Tautologie, indem sie in einem Definitionskreislauf zur Begriffsbestimmung am Ende der Definitionskette wieder auf den zu definierenden Begriff Bezug nehmen.
 - Auch Artikel 3 des EMFA-Verordnungsvorschlags sieht äußerst allgemeine und stark auslegungsbedürftige Kriterien vor. Deren Reichweite und Wirkungen, auch für Medien und Medienschaffende, können derzeit nicht abgeschätzt werden. Verstärkt werden die hiermit verbundenen Unwägbarkeiten durch die Befugnis der Kommission zur Herausgabe von Leitlinien in Artikel 15 Absatz 2 in Verbindung mit Erwägungsgrund 28 des EMFA-Verordnungsvorschlags. Der Umfang dieser Befugnis erscheint gleichermaßen unbestimmt.
 - Der Verordnungsvorschlag verwendet in Kapitel III Abschnitt 5 unbestimmte Begriffe, die aufgrund der Regelungssystematik, die unter anderem eine Konkretisierung durch nationales Recht vorsieht, im praktischen Voll-

zug kaum rechtssicher umsetzbar sein dürften. Aufgrund dieser weiten Tatbestandsmerkmale und ihrer Ausfüllungsbedürftigkeit durch nationales Recht bleibt unklar, wann mitgliedstaatliche Maßnahmen im Sinne der Norm noch im Einklang mit dem Verordnungsvorschlag stünden.

Rechte und Pflichten von Mediendienstanbietern und -empfängern

13. Der Bundesrat vermag die Binnenmarktrelevanz des in Artikel 3 des EMFA-Verordnungsvorschlags statuierten Anspruchs der Empfänger von Mediendiensten sowie der in Artikel 4 Absatz 2 des EMFA-Verordnungsvorschlags festgelegten Regelung zur redaktionellen Freiheit nicht zu erkennen und stellt daher die Rechtsgrundlagen für diese Regelungen in Frage.
14. Er sieht es als klärungsbedürftig an, inwieweit das in Artikel 4 Absatz 1 des EMFA-Verordnungsvorschlags statuierte Recht der Mediendienstanbieter der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten Rechnung trägt.
15. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der Umfang der Rechte in Artikel 3 und Artikel 4 Absatz 1 des EMFA-Verordnungsvorschlags sowie deren Verhältnis insbesondere zu den Rechten in Artikel 11 der EU-Grundrechtecharta, Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 5 des Grundgesetzes nicht eindeutig ist. Unter anderem scheinen Artikel 3 und Artikel 4 Absatz 1 des EMFA-Verordnungsvorschlags keinen Ausgleich mit anderen Grundrechten zuzulassen. Etwaige Rechtsansprüche bedürften differenzierter Ausgestaltung auf mitgliedstaatlicher Ebene und dürften eine solche nicht ausschließen.
16. Er sieht auch Klärungsbedarf bei der Frage, welche Stellen für die Einhaltung und Durchsetzung der Verordnung zuständig sein sollen. Dies betrifft insbesondere die Aufsicht über die Einhaltung der vorgesehenen Rechte und Pflichten von Mediendienstanbietern und -empfängern in Kapitel II des Verordnungsvorschlags.

Unabhängigkeit der Medienaufsichtsbehörden und -stellen

17. Eine unabhängige und staatsferne Medienaufsicht ist eine verfassungsrechtlich zwingende Voraussetzung einer freien und vielfältigen Medienordnung. Die bestimmende Einflussnahme der Kommission widerspräche diesen in Deutschland geltenden Grundsätzen. Der Verordnungsvorschlag sieht jedoch weitreichende Entscheidungskompetenzen der Kommission sowie Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen des Europäischen Gremiums für Mediendienste vor, die im Kern Fragen der Medienregulierung betreffen und mit ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“ nicht zu rechtfertigen sind. Es handelt sich auch nicht um eine „unabhängige Überwachung“ verschiedener marktbezogenen Regelungen durch die (nicht staatsfern organisierte) Kommission wie in Artikel 25 des EMFA-Verordnungsvorschlags beschrieben.
18. Wie der Bundesrat unter anderem mit Ziffer 14 seiner EntschlieÙung vom 11. März 2022 (vergleiche BR-Drucksache 52/22 (Beschluss)) dargelegt hat, bedarf es über sinnvolle und notwendige Kooperationen nationaler Regulierungsstellen hinaus keiner Überlagerung dieser Grundsätze und Strukturen durch Aufsichtsstrukturen auf europäischer Ebene.

Medienprivileg

19. Der Bundesrat begrüÙt, dass mit Artikel 17 des EMFA-Verordnungsvorschlags Maßgaben des Gesetzes über Digitale Dienste nachjustiert werden sollen. Er merkt jedoch an, dass Artikel 17 des EMFA-Verordnungsvorschlags die sehr großen Online-Plattformen nicht daran hindern würde, journalistisch-redaktionelle Inhalte entsprechend den für andere Inhalte geltenden Verfahren nach dem Gesetz über Digitale Dienste wegen angeblicher Illegalität oder wegen eines Widerspruchs zu den allgemeinen Geschäftsbedingungen der Dienste zu löschen, und verweist insofern auf Ziffer 54 seiner Stellungnahme vom 26. März 2022 (vergleiche BR-Drucksache 96/21 (Beschluss)). Aus Sicht des Bundesrates reicht es zum Schutz journalistisch-redaktioneller Inhalte nicht aus, Mediendiensteanbietern eine Begründung zu übermitteln, wenn die Bereitstellung der Online-Vermittlungsdienste ausgesetzt werden soll, sowie Transparenz- und Dialogpflichten zu schaffen.

Medienkonzentration

20. Im Hinblick auf die Bestimmungen zur Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt in den Artikeln 21 und 22 des EMFA-Verordnungsvorschlags verweist der Bundesrat explizit auf Ziffern 8 und 9 seiner oben genannten EntschlieÙung. Er bezweifelt, dass eine Harmonisierung, die rein nationale oder regionale Sachverhalte betrifft, den Binnenmarkt verbessert. Es ist stattdessen zu befürchten, dass (mittelbar) die regionale und lokale Medienvielfalt gefährdet würde (vergleiche auch Ziffer 9 seiner oben genannten EntschlieÙung).
21. Der Bundesrat bezweifelt bei den Medienkonzentrationsvorschriften unter Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung (vergleiche EuGH Urteil vom 12. Dezember 2006 – C-380/03 – Deutschland/Parlament und Rat, Randziffer 36 fortfolgende, 92 fortfolgende) die Rechtmäßigkeit, soweit diese auf rein marktwirtschaftliche Kriterien abstellen. Das ausdrückliche Regelungsziel des Medienpluralismus wurde von der Kommission selbst als besonderes Schutzgut jenseits marktwirtschaftlicher Maßstäbe anerkannt. Daher ist schon der für eine Regelung auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV nötige Bezug zwischen dem sogenannten Binnenmarkt für Mediendienste und der Sicherung von Medienpluralismus und redaktioneller Unabhängigkeit zu bestreiten.

Überwachung durch die Kommission

22. Nach Artikel 25 in Verbindung mit Erwägungsgrund 50 des EMFA-Verordnungsvorschlags sollen die Medienmärkte und die nationale Regulierung der Mitgliedstaaten einer uneingeschränkten „unabhängigen Überwachung“ durch die Kommission unterstellt werden. Ein solcher Gedanke der Zentralisierung widerspricht dem Grundgesetz.
23. Die vorgeschlagene „Überwachung“ in Artikel 25 des EMFA-Verordnungsvorschlags umfasst unter anderem eine zukunftsgerichtete Bewertung der Medienmärkte der Mitgliedstaaten durch die Kommission inklusive der Bestimmung der diesbezüglich „wesentlichen Leistungsindikatoren“. Die Reichweite, Unbestimmtheit und Absolutheit des Mechanismus, der keinerlei mitgliedstaatliche Rechte vorsieht, wäre in Kombination mit der Zentralisierung in sich ein Risiko für die Meinungsvielfalt.

Verfahrensbezogene Anliegen

24. Der Bundesrat erinnert die Bundesregierung an die Forderung nach maßgeblicher Berücksichtigung der Stellungnahmen gemäß Artikel 23 Absatz 5 Satz 2 GG und § 5 Absatz 2 EUZBLG und an die Forderung, dass die Verhandlungsführung im Rat auf die Länder gemäß Artikel 23 Absatz 6 des Grundgesetzes und § 6 Absatz 2 EUZBLG zu übertragen ist (vergleiche Ziffer 15 seiner oben genannten Entschließung). Bei der Vorlage sind im Schwerpunkt die Befugnisse der Länder zur Gesetzgebung im Hinblick auf die Ausgestaltung des Rundfunkrechts in und für Deutschland betroffen. Insoweit besitzt der Bund nach ständiger verfassungsrechtlicher Rechtsprechung kein Recht zur Gesetzgebung. Vielmehr besteht insoweit die Rechtsetzungskompetenz der Länder gemäß Artikel 30 und 70 des Grundgesetzes.

25. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.