

Beschluss der Rundfunkkommission
Anmerkungen zum Vorschlag der Europäischen Kommission
für einen European Media Freedom Act (EMFA)

Sitzung am 16.11.2022 (TOP 2)

1. Aufgrund der herausragenden Bedeutung des European Media Freedom Acts beschließt die Rundfunkkommission der Länder das angehängte Eckpunktepapier mit ihren ersten Anmerkungen zum Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission.
2. Sie bittet das Vorsitzland der Rundfunkkommission das Eckpunktepapier der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Věra Jourová zu übermitteln.

Anpassungsbedarf betreffend den Vorschlag zu einem European Media Freedom Act aus Sicht der Rundfunkkommission der Länder

Die Länder teilen zwar das Anliegen der Kommission, vielfältige und unabhängige Medien in Europa zu gewährleisten und zu bewahren. Aus Sicht der Länder kann der Vorschlag aber nicht auf die Binnenmarktkompetenz gestützt werden. Zudem sind die in dem Vorschlag vorgesehenen Instrumente nicht geeignet, das Ziel der Sicherung von Medienvielfalt zu erreichen.

Kurzüberblick:

Die fehlende Abwägung der Kulturhoheit (Art. 167 AEUV) und die alleinige Heranziehung von Art. 114 AEUV führen dazu, dass insbesondere die folgenden Regelungen des Verordnungsentwurfs nicht mitgetragen werden können:

- **Art. 1 Abs. 3 EMFA-E:** Der Wortlaut des Textes führt zu einer vollharmonisierenden Wirkung des Verordnungsvorschlages. Hierdurch würden auch in Zusammenschau mit Art. 4 Abs. 1 EMFA-E nationale Regelungen (auch Verfassungsrecht) überlagert und verdrängt. (vgl. unten Ziff. 3)

- **Art. 3 EMFA-E:** Eine Abwägung – wie in Deutschland in Art. 5 GG vorgesehen – mit anderen Grundrechten ist nicht möglich, weil die Vorschrift als absolutes Recht formuliert wird. Da die Reichweite der Vorschrift nicht absehbar ist, führt dies zu Rechtsunsicherheit. (vgl. unten Ziff. 4.1)

- **Art. 4 Abs. 2 EMFA-E:** Die Regelung schränkt die Möglichkeit der Medienaufsicht ein, einen unzulässigen Inhalt zu beanstanden (vgl. insbes. Art. 4 Abs. 2 lit. a EMFA-E). (vgl. unten 4.3)

- **Art. 5 EMFA-E:** Die Vorschrift stellt einen Paradigmenwechsel zur bisherigen Stellung der Mitgliedstaaten nach dem Amsterdamer Protokoll dar. Eine Überprüfung der Einhaltung des Auftrages muss durch eine staatsferne Aufsicht auf mitgliedstaatlicher Ebene und kann nicht durch die Europäische Kommission erfolgen. (vgl. unten 4.4)

- **Art. 6 Abs. 2 EMFA-E:** Die innere Medienfreiheit (Redaktionsfreiheit) ist als Instrument der Vielfaltssicherung differenziert zu betrachten und steht im Spannungsverhältnis mit unternehmerischen Freiheiten und den Medienfreiheiten selbst. So gesteht u.a. die Pressefreiheit nach den Maßgaben des Grundgesetzes Verlegern zu, die politische Meinung ihres Mediums festzulegen (Tendenzschutz).

- **Kapitel III Abschnitt 1-3 EMFA-E:** Die in der Verordnung vorgesehene Rolle der Kommission ist mit dem im deutschen Verfassungsrecht verankerten Grundsatz einer staatsfernen und dezentralen Organisation nicht vereinbar. (vgl. unten 5.1)

Eine faktische Zentralisierung der Aufsicht beim „Gremium“ berücksichtigt die unterschiedlichen Aufsichtsstrukturen und Zuständigkeiten auf nationaler Ebene nicht ausreichend. (vgl. unten 5.2)

Detaillierte Darstellung

1. Konflikt mit der Kulturhoheit

Die Länder haben im föderalen Gefüge der Bundesrepublik Recht und Pflicht zur Ausgestaltung der Medienordnung entlang der vom Grundgesetz vorgegebenen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Medien. Dies bezieht auch ein, dass vielfaltsichernde Maßnahmen eine rein marktbezogene Betrachtung der Medien erforderlichenfalls auch überlagern können und müssen.

Diese grundrechtlich gesetzten Maßstäbe sind Anlass und zugleich Gegenstand der Kulturhoheit Deutschlands und als solche vonseiten der Europäischen Union zu wahren (vgl. auch Artikel 167 AEUV). Ihre Verletzung wäre vom demokratischen Entscheidungsprozess, den Art. 23 Absatz 1 Grundgesetz im Rahmen der Art. 20 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes gewährleistet, nicht legitimiert und würde in Folge den grundsätzlich gewährten Vorrang des Europäischen Rechts in Frage stellen.

Soweit der Gesetzgebungsvorschlag der Argumentation folgt, dass mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Vielfaltssicherung als Hemmnisse für den Binnenmarkt für Mediendienste einzustufen sind, die seitens der Europäischen Union zugunsten des Binnenmarktes zu bereinigen wären, ist dies aus Sicht der Länder nicht zu akzeptieren.

Eine solche Argumentation stellt nicht nur die Möglichkeit der Länder zur Ausgestaltung der Medienordnung, die ihnen vom Grundgesetz aufgetragen ist, grundsätzlich in Frage, zu der insbesondere auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk gehört. Er stellt auch die Ansprüche des Binnenmarktes vor die durch das Grundgesetz gestellten Anforderungen an eine Medienordnung sowie vor die durch das Primärrecht der Union selbst gebotene Achtung der Vielfalt der Medien.

Das „Dilemma“, dass der Europäischen Union und damit auch der Europäischen Kommission ein über die Binnenmarktkompetenz hinausgehender Handlungsspielraum fehlt, darf nicht zulasten dieses europäischen Kompetenzgefüges gelöst werden.

2. Allgemein zur Ausgestaltung des vorgeschlagenen Rechtsaktes

2.1 Aus Sicht der Länder fehlt es dem Verordnungsvorschlag bereits an einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage. Maßgaben des Rechtsakts, die sich gezielt auf die Gewährleistung inhaltlicher Vielfalt (Art. 3, Art. 5 Abs. 1 EMFA-E) sowie redaktioneller Freiheit, insbesondere auch innerhalb von Medienunternehmen (Art. 6 Abs. 2 EMFA-E), richten, können nicht auf die Binnenmarktkompetenz der Europäischen Union nach Artikel 114 AEUV gestützt werden.

2.2 Alle Mediengattungen (Art. 1 i.V.m. Art. 2 Nr. 1 EMFA-E) einzubinden, ohne auf einen tatsächlichen oder potentiell grenzüberschreitenden Bezug abzustellen (vor allem Art. 4, 5, 6, 21 Abs. 1 bis 3, 24 EMFA-E), geht zudem über die Betrachtung des Europäischen Binnenmarktes hinaus.

2.3 Das Ziel einer reinen Förderung grenzüberschreitender Aktivitäten von Unternehmen ist nicht geeignet, den Bedarfen regionaler bzw. lokaler Medien Rechnung zu tragen. Erstarkende transnationale Strukturen würden lokalen oder regionalen Medienpluralismus eher gefährden.

2.4 Die nach dem Verordnungsvorschlag vorgesehenen Aufgaben des neu einzurichtenden Gremiums sowie der Europäischen Kommission gehen weit über Aspekte des Binnenmarktes hinaus und werden hierdurch sowie durch die grundsätzlich angestrebte Zentralisierung einer Aufsicht der Achtung der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten nicht gerecht. Die konkrete Ausgestaltung der Aufsicht entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Medienaufsicht.

Die Ausführungen unter Ziffer 3 bis 5 konkretisieren die Bedenken der Länder anhand ausgewählter Normen des Verordnungsvorschlags. Die Darstellung ist insofern nicht abschließend.

3. Zu Kapitel I – Allgemeine Bestimmungen (Reichweite)

In öffentlichen Äußerungen wird bislang seitens der Kommission vertreten, dass es sich bei dem vorgeschlagenen Rechtsakt um eine mindestharmonisierende Vorschrift handeln soll. Dies geht aus dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 3 EMFA-E auch in Zusammenschau mit Art. 4 Abs.1 EMFA-E jedoch gerade nicht hervor: Danach können nach dem vorgegebenen Rahmen zwar detailliertere, aber keine danebenstehenden/weitergehenden mitgliedstaatlichen Vorschriften erlassen werden, die der Sicherung der Medienvielfalt dienen.

Auf diese Weise würde das nationale Verfassungsrecht überlagert und verdrängt. Dies zeigt sich z.B. anhand von Art. 6 Abs. 2 EMFA-E, der der verfassungsrechtlich geschützten Pressefreiheit entgegensteht. Dem Wortlaut der Vorschrift(en) kann auch nicht lediglich durch Verweis auf Erwägungsgründe (etwa EG 20 EMFA-E) eine andere Bedeutung beigemessen werden; er muss aus sich heraus eindeutig sein.

4. Zu Kapitel II – Rechte und Pflichten von Mediendiensteanbietern und -empfängern

Der Verordnungsvorschlag enthält weitreichende Regelungen, deren Binnenmarktrelevanz fraglich ist und die in den Kernbereich der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten eingreifen und gleichzeitig vollharmonisierende Wirkung entfalten. Er ermöglicht dadurch keinen hinreichenden Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Sicherung der Meinungsvielfalt.

Aus Sicht der Länder sind daher folgende Regelungen zu streichen:

4.1 Art. 3 EMFA-E: Mit der Norm wird gezielt die Gewährleistung von Medienpluralismus adressiert. Die Ausgestaltung eines anhand von Grundrechten auszugestaltenden Individualrechts ist Aufgabe der Mitgliedstaaten unter Beachtung ihrer jeweiligen Verfassungstradition und fällt daher in den Kernbereich der Kulturhoheit. Darüber hinaus erschließt sich auch nicht die Binnenmarktrelevanz der Norm, insbesondere, da sie nicht allein grenzüberschreitende Sachverhalte betrifft.

Die Reichweite und Wirkung für die Medien und Medienschaffenden wie auch für den nationalen Ausgestaltungsprozess sowie die Aufsicht sind nicht absehbar. In Deutschland besteht dieses Recht nach Art. 5 GG schon, kann aber mit anderen Grundrechten abgewogen werden. Dies ist hier nicht möglich.

4.2 Art. 4 Abs. 1 EMFA-E: Solange das Recht der Union gezielt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Sicherung von Medienvielfalt zu ergreifen, einschränkt, kann die Statuierung eines Rechtsanspruchs, wie er in Art. 4 Abs. 1 EMFA-E vorgesehen ist, nicht mitgetragen werden. Dies gilt insbesondere, wenn der Rechtsanspruch selbst als Bestandteil der Verordnung wiederum als Maßstab für nationale Maßnahmen dienen soll.

4.3 Art. 4 Abs. 2 EMFA-E: Der Binnenmarktbezug ist zweifelhaft, da nicht an grenzüberschreitende Sachverhalte angeknüpft wird und der Binnenmarkt durch Verhinderung der Einflussaufnahme auf redaktionelle Entscheidungen nicht verbessert wird.

Die (deutsche) Medienaufsicht muss unzulässige Inhalte beanstanden können und nimmt damit zwangsläufig auf redaktionelle Entscheidungen Einfluss; eine solche Aufsicht würde Abs. 2 lit. a verhindern.

4.4 Art. 5 EMFA-E: Die Vorschrift stellt einen Paradigmenwechsel zur bisherigen Stellung der Mitgliedstaaten nach dem Amsterdamer Protokoll dar. Bereits die Betrachtung der öffentlich-rechtlichen Medien als rein wirtschaftliche Marktteilnehmer im Binnenmarkt wäre nicht zu akzeptieren und widerspräche der Verantwortung der Mitgliedstaaten zur Ausgestaltung des Auftrags, der Organisation und der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Die Bereitstellung einer Vielzahl von unparteiischen Informationen trägt nicht zu einer Verbesserung des (wirtschaftlichen) Wettbewerbs bei, weshalb der Binnenmarktbezug nicht nachvollziehbar ist. Ob der verfassungsrechtliche Auftrag eingehalten wird, müssen die nationalen Aufsichtsstrukturen überprüfen. Eine darauf bezogene Kontrolle durch die Kommission darf nicht erfolgen.

4.5 Art. 6 Abs. 2 EMFA-E: Die Gewährleistung innerer Medienfreiheit ist nach dem nationalen Verfassungsrecht kein absolut geltendes Gebot.

Die innere Medienfreiheit (Redaktionsfreiheit) ist als Instrument der Vielfaltsicherung differenziert zu betrachten und steht im Spannungsverhältnis mit unternehmerischen Freiheiten und den Medienfreiheiten selbst. So gesteht u.a. die Pressefreiheit nach den Maßgaben des Grundgesetzes Verlegern zu, die politische Meinung ihres Mediums festzulegen (Tendenzschutz).

Im Übrigen ist ein Binnenmarktbezug auch hier nicht erkennbar.

5. Zu Kapitel III Abschnitt 1-3 (Aufsichtsstruktur)

5.1 Bei der Aufsicht über den EMFA soll die Kommission nach dem Vorschlag eine zentrale Rolle haben. Dies ist mit dem im deutschen Verfassungsrecht verankerten Grundsatz einer staatsfernen und dezentralen Organisation nicht vereinbar.

Der Kommission werden in Art. 10 Abs. 6 und 8, 12 lit. a und f, 13 Abs. 7, 14 Abs. 4, Art. 15 Abs. 1 und 3, 16 Abs. 2, Art. 20 Abs. 4, Art. 21 Abs. 6, Art. 22 Abs. 2 EMFA-E weitgehende Mitsprache- und Gestaltungsrechte eingeräumt. So muss das vorgesehene Gremium für Mediendienste an verschiedenen Stellen des Vorschlags im Einvernehmen mit der Kommission handeln.

Es liegt demnach gerade keine unabhängige Überwachung, wie von der Kommission in Art. 25 EMFA-E beschrieben, vor. Die hier vorgesehene faktische Zentralisierung ohne Mitspracherecht der Mitgliedstaaten stellt in sich bereits ein Risiko für die Sicherung der Meinungsvielfalt dar. Zudem erscheint es widersprüchlich und systemwidrig, von den Mitgliedstaaten eine unabhängige Aufsicht zu fordern (Art. 7 Abs. 2 EMFA-E) und auch für das Gremium zunächst zu verlangen (Art. 9 EMFA-E), dieses System dann aber zugunsten der Kommission zu durchbrechen.

Die vorgeschlagene Beteiligung (vgl. insbesondere Art. 10 Abs. 6 und 8, 12 lit. a und f, 13 Abs. 7, 14 Abs. 4, Art. 15 Abs. 1 und 3, 16 Abs. 2, Art. 20 Abs. 4, Art. 21 Abs. 6, Art. 22 Abs. 2 EMFA-E) der Kommission im Rahmen der Aufsichtsstruktur kann daher so nicht mitgetragen werden. An dieser Stelle bedarf der Vorschlag daher grundsätzlicher Überarbeitung. Es wird hierzu dringend vorgeschlagen, die wesentlichen Mitsprache- und Gestaltungsrechte der Kommission im Rahmen der neuen Aufsichtsstruktur an besagten Stellen zu streichen.

5.2 Daneben sieht der Vorschlag eine faktische Zentralisierung der Aufsicht beim „Gremium“ vor. Die dort vorgeschlagene Struktur berücksichtigt aber die unterschiedlichen Aufsichtsstrukturen und Zuständigkeiten auf nationaler Ebene nicht ausreichend.

In Deutschland wird der private Rundfunk durch die Landesmedienanstalten und der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch das jeweilige Gremium überwacht. Auch werden Medienbereiche, die einer besonderen Aufsicht unterliegen, namentlich in Systemen der Selbstregulierung organisiert sind, wie die Presse, durch die vorgeschlagene Struktur des Gremiums nicht berücksichtigt. Insoweit greift der Verweis auf die Vertretung nur der nach der AVMD-RL zuständigen Behörden und Stellen in Art. 10 Abs. 1 EMFA-E zu kurz (gilt entsprechend bereits für die Zuständigkeit nach Art. 7 Abs. 1 EMFA-E).

Daneben sollten, u.a. mit Blick auf die Befugnisse des Gremiums hinsichtlich der Umsetzung der AVMD-RL, auch die Mitgliedstaaten eingebunden werden, indem auch ein Informationsfluss vom Gremium zu diesen ermöglicht/sichergestellt wird und nicht lediglich die Kommission einbezogen wird.

6. Zu Kapitel III Abschnitt 5 (Medienmarktmaßnahmen)

6.1 Art. 20 Abs. 3 bis 5 EMFA-E: Die vorgesehenen Strukturen greifen weit in gegebene nationale Strukturen und Rechtsschutzmöglichkeiten ein.

Art. 20 Abs. 4 EMFA-E sieht eine kontinuierliche Bewertung von nationalen Gesetzen vor. Das Gremium der 27 Mitgliedstaaten soll hierzu nach Prüfung eine Stellungnahme abgeben. Geprüft werden sollen Legislativ-, Regulierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen. Dies würde dazu führen, dass eine deutsche Behörde (Exekutive) das deutsche Medienrecht (Legislative) z.B. auf seine Geeignetheit prüft. Die Einführung derartiger Strukturen würde zudem zu einer Überwachung legislativer Akte durch die Exekutive führen und wäre daher mit den Grundsätzen der Gewaltenteilung nicht vereinbar.

6.2 Art. 21 Abs. 1 bis 3 EMFA-E: Mit der Binnenmarktcompetenz ist die Regelung nicht zu begründen: Auch diese Norm geht über grenzüberschreitende Sachverhalte hinaus. Faktoren, die Auswirkungen auf den Medienpluralismus haben können, können nicht aus

Binnenmarktsicht und damit nicht von der Kommission bewertet werden. Soweit die Norm bereits selbst Elemente bestimmt (Abs. 2), die bei Zusammenschlüssen zu berücksichtigen sind, greifen diese in das Ausgestaltungsrecht der Mitgliedstaaten ein und werden den deutschen verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein effektives Medienkonzentrationsrecht nicht gerecht. Insbesondere Abs. 2 lit. c könnte sich zulasten regionaler und lokaler Vielfalt auswirken.

7. Anpassungsbedarf

Aus den dargelegten Gründen halten die Länder zumindest Überarbeitungen in den dargestellten Bereichen für unerlässlich, um einen Rechtsakt mittragen zu können und nicht entgegen dem formulierten Anliegen der Kommission Medienvielfalt und Medienfreiheit zu gefährden.

Regelungen zur Erreichung von Zielen, die über den Kern der Verwirklichung des Binnenmarkts hinausgehen, können aus Sicht der Länder höchstens dann akzeptiert werden, wenn sie die Kulturhoheit der Mitgliedstaaten unterstützend flankieren. Hierzu muss – auch im Verhältnis zu anderen Rechtsakten auf europäischer Ebene – klargestellt werden, dass die Sicherung von Medienfreiheit und Medienvielfalt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt, sowie anerkannt werden, dass diese Ziele über eine reine Förderung des Binnenmarktes hinausgehen. Über etwaige europäisch festgelegte Mindestanforderungen hinaus müssen weitergehende oder detailliertere Regelungen zur Sicherung von Medienvielfalt in den jeweiligen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten getroffen werden können. Sie müssen im Zweifel marktwirtschaftliche Betrachtungen überlagern können.

Zum Schutz journalistisch-redaktioneller Inhalte im Online-Bereich müssen konkrete Pflichten für sehr große Online-Plattformen geschaffen werden. Allein die vorgeschlagene Begründungspflicht reicht nicht aus.

Eine Aufsicht im Bereich der Sicherung von Medienpluralismus muss dem Kompetenzgefüge folgen. Soweit diese Aufsicht in Bereichen agiert, die nicht allein den Binnenmarkt betreffen, muss sie in hinreichender Weise der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Insbesondere darf es nicht zu einer überlagernden Medienaufsicht betreffend die Sicherung von Medienpluralismus kommen.

Auf europäischer Ebene sollte grundsätzlich ein Eingreifen, hier vorgesehen durch das Gremium, unterstützt durch die Kommission, erst möglich sein, wenn Medienvielfalt und -unabhängigkeit im jeweiligen Hoheitsbereich nicht wirksam sichergestellt und gewährleistet werden und hierdurch der Binnenmarkt behindert wird. Hierzu zählt auch die Überprüfung des jeweiligen Einzelfalls durch die nationalen Gerichte.

Konkrete Regelungsvorschläge werden die Länder in den zukünftigen Diskussionen einbringen.