

14.11.22**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - In - K - Wi

zu **Punkt ...** der 1028. Sitzung des Bundesrates am 25. November 2022

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****A**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)** und der **Ausschuss für Kulturfragen (K)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß Artikel 12 Buchstabe b EUV wie folgt Stellung zu nehmen:

EU
K

1. Der Bundesrat teilt das Ziel, vielfältige und unabhängige Medien in Europa zu gewährleisten und zu bewahren. Er verweist insoweit auf seine Entschließung 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.

- EU
K
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.
- EU
K
3. Der Bundesrat 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.
- EU
K
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.
- EU
K
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 ausschließende, 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.

EU
K

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).

- EU
K
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).
- EU
K
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. [EU
K
(setzt
Annahme
von
Ziffern 7
und 8
voraus)]
10. 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
- EU
K

„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.

- EU
K
11. [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.
12. [EU
K
(setzt
Annahme
von
Ziffern 7
und 11
voraus)]
13. 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.
- EU
K

- EU
K
14. 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 Vielfaltssicherung 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.
- EU
K
15. 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.

EU
K

16. 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 betreffenden 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.

- EU
K
17. 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 Medienaufsichtsmaßnahmen 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.
- EU
K
18. 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.

B**Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union und
der Ausschuss für Kulturfragen**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

AllgemeinEU
K

19. 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 Mediensystemen, 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 RechtsgrundlageEU
K

20. 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.

- EU
K
21. Der Bundesrat 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.
- EU
K
22. 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.
- EU
K
23. 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 Kompetenzbe-

reich der Mitgliedstaaten verfolgt, und lehnt diese Kompetenzverschiebung nachdrücklich ab.

- EU
K 24. Die fehlende Abwägung zwischen wirtschaftlichen und kulturellen Regulierungsinteressen schlägt sich nach Auffassung des Bundesrates an vielen Stellen des Verordnungsvorschlags nieder:
- EU
K 25. 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.
- EU
K 26. 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.
- EU
K 27. 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. Zweiteres 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.
- EU
K 28. 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.

- EU
K 29. 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

- EU
K 30. 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 Vollzug 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

- EU
K 31. 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 festge-

legten Regelung zur redaktionellen Freiheit nicht zu erkennen und stellt daher die Rechtsgrundlagen für diese Regelungen in Frage.

- EU
K
32. Der Bundesrat sieht es als klärungsbedürftig an, inwieweit das in Artikel 4 Absatz 1 des EMFA-Verordnungsvorschlags statuierte Recht der Mediendiensteanbieter der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten Rechnung trägt.
- EU
K
33. 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.
- EU
K
34. Der Bundesrat 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 Mediendiensteanbietern und -empfängern in Kapitel II des Verordnungsvorschlags.

Unabhängigkeit der Medienaufsichtsbehörden und -stellen

- EU
K
35. 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.

- EU
K 36. 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

- EU
K 37. 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

- EU
K 38. 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. Der Bundesrat 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).
- EU
K 39. 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

- EU
K 40. 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.
- EU
K 41. 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

- EU
K
[EU] 42. 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 EntschlieÙung). [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.]

EU
K

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

C

44. Der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** und
der **Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG
Kenntnis zu nehmen.