

11.03.22

Beschluss des Bundesrates

Entschießung des Bundesrates zum angekündigten Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit

Der Bundesrat hat in seiner 1017. Sitzung am 11. März 2022 die aus der Anlage ersichtliche Entschießung gefasst.

Anlage

Entschließung des Bundesrates zum angekündigten Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit

Wahrung der Unabhängigkeit und des Pluralismus der Medien

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission die Frage aufgeworfen hat, wie die Medienfreiheit in Europa gesichert und ausgebaut werden kann, und dass sie dazu ein ergebnisoffenes öffentliches Konsultationsverfahren eröffnet hat. Die Beantwortung dieser Frage ist von zentraler Bedeutung für die Zukunft Europas, denn die EU ist nicht nur ein Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen, sondern auch ein Raum der Demokratie und Freiheit. Demokratie aber ist ohne eine funktionsfähige, freie und pluralistische Medienlandschaft nicht denkbar.
2. Medienfreiheit und Medienvielfalt gehören zu den Rechten und Prinzipien, die in der EU-Grundrechtecharta (Artikel 11) und in der Europäischen Konvention für Menschenrechte (Artikel 10) niedergelegt sind. Freie und vielfältige Medien sind unverzichtbar für die Demokratie und gehören zu den Grundwerten der EU. In ihren Rechtsstaatlichkeitsberichten 2020 und 2021 stellte die Kommission jedoch eine Reihe von Verschlechterungen in diesem Bereich fest, unter anderem bezüglich der Arbeitsbedingungen von Journalistinnen und Journalisten, fehlender Transparenz über Besitzstrukturen im Mediensektor sowie fehlender Unabhängigkeit von Medienregulatoren in einigen EU-Mitgliedstaaten. Auch das Europäische Parlament hat schon 2017 (2017/2209) diese Probleme in einer Resolution benannt und erst letztes Jahr (2021/2036) wiederholt, insbesondere mit Bezug auf die sich verschlechternde Arbeitssituation von Akteuren im Mediensektor in der EU. Die zunehmende

Gefährdung von Journalistinnen und Journalisten durch Hass, Hetze und tätliche Angriffe stellt eine akute Bedrohung der Medienfreiheit dar.

3. Der Bundesrat teilt die grundsätzliche Überlegung der Kommission, wonach die Unabhängigkeit und die Vielfalt der Medien einen substantiellen Wert darstellen. Dies betrifft insbesondere die journalistischen Freiheiten, die redaktionelle Unabhängigkeit, den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Medienangeboten, die transparente Zuweisung staatlicher Mittel sowie die hinreichend staatsferne Besetzung von Leitungsfunktionen von öffentlich-rechtlichen Medien.
4. Der Bundesrat ist sich mit der Kommission darin einig, dass freie und plurale Medien Grundsäulen der Demokratie sind und die Medien deshalb eine besondere Rolle einnehmen. Der Bundesrat betont vor diesem Hintergrund erneut, dass es auch und gerade in einem digitalen Binnenmarkt weiterhin einer vorrangigen, sektorspezifischen Medienregulierung bedarf – sowohl für die Medien selbst als auch für ihre Verbreitung. Dies gilt gerade in der heutigen Welt, in der das Internet der zentrale Medien- und Kommunikationsraum geworden ist. Offensichtlich sieht auch die Kommission diese Notwendigkeit, weshalb sie den geplanten Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit ausdrücklich als Ergänzung zu ihren Vorschlägen für ein Gesetz über digitale Dienste und eine Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung versteht. Dieser Rechtsakt könnte bei entsprechender Ausgestaltung eine Gelegenheit sein, die vom Bundesrat bereits in Bezug auf die Vorschläge für ein Gesetz über digitale Dienste und ein Gesetz über digitale Märkte geforderten medienspezifischen Anpassungen (BR-Drucksachen 642/20 (Beschluss), 96/21 (Beschluss), 97/21 (Beschluss)) vorzunehmen.
5. Er erinnert, dass die Präsidentin der Kommission von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der Union am 15. September 2021 betonte, dass Medienunternehmen nicht wie andere Wirtschaftsunternehmen behandelt werden können. Medienunternehmen erbringen nicht lediglich Dienstleistungen als potenziell harmonisierungsbedürftiges „Wirtschaftsgut“. Sie schaffen und verbreiten vielmehr meinungsbildende Inhalte, die Ausdruck des gesellschaftlichen Miteinanders in den Mitgliedstaaten sind und dieses wiederum unmittelbar beeinflussen. Nach Auffassung des Bundesrates können auf Artikel 114

AEUV gestützte, (primär) marktorientierte Rechtsakte diese besondere Rolle der Medien und ihrer Verbreitung unterstützen. Horizontale Marktregeln – wie beispielsweise das Gesetz über digitale Dienste – sind jedoch nicht geeignet, Medienfreiheit und Medienvielfalt umfassend und effektiv zu schützen. Die Länder möchten deshalb konstruktiv an der Beantwortung der Frage mitwirken, wie auf Artikel 114 AEUV gestützte Rechtsakte der besonderen Rolle der Medien gerecht werden können und wie sie sinnvoll mit medienregulatorischen Maßnahmen verzahnt werden können. Diesbezüglich besteht Interesse an einem Austausch mit der Kommission.

6. Der Bundesrat betont, dass die Stärke der EU in ihrer kulturellen Vielfalt auf der Basis gemeinsamer Regeln und Werte liegt. Die EU hat die Kulturhoheit ihrer Mitgliedstaaten und Vielfalt der Medien immer als Chance begriffen. Damit einhergehende differenzierte Regulierung sowie Markt- und Aufsichtsstrukturen wurden deshalb – auch als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips und der Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU (vergleiche auch die Schlussfolgerungen des Rates zur Sicherung eines freien und pluralistischen Mediensystems (2020/C 422/08)) – nie in Abrede gestellt. Diese Vielfalt gilt es zu pflegen und zu fördern – nicht im Streben nach Harmonisierung und Zentralisierung zu gefährden.
7. Aus Sicht des Bundesrates ist der Wunsch nachvollziehbar, europäische Werte und demokratische Grundsätze in ganz Europa zu sichern. Er warnt jedoch davor, bestehende und – auch nach Ansicht der Kommission (SWD(2021) 706 final) – „gut funktionierende“ nationale pluralistische Mediensysteme, wie in Deutschland, zu beschädigen, indem Maßnahmen zur Sicherung von Medienfreiheit, -unabhängigkeit und -vielfalt auf nationaler Ebene zur Disposition gestellt werden. Die Betrachtung eines europäischen Marktes darf weder die Perspektive auf die Medien in ihrer Rolle als Wirtschaftsgut verengen noch darf sie vernachlässigen, dass erstarkende große Wirtschaftsräume geeignet sein können, den Erhalt von Vielfalt gerade in regionalen Räumen zu erschweren.

Transparente und unabhängige Medienmärkte

8. Der Bundesrat erkennt an, dass Transparenzvorschriften in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse im Medienbereich der Öffentlichkeit und den Medienakteuren die Möglichkeit geben, die wirtschaftlichen Interessen sowie die Quellen für die von den Medien verbreiteten Informationen zu bewerten. Derartige Regelungen dürfen jedoch nicht zu unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand führen und sollten nicht selbst Ziel, sondern Mittel zum Erreichen übergeordneter regulatorischer Ziele, namentlich zur Gewährleistung freier Meinungsbildung, sein.
9. Soweit die Kommission bei den in den Mitgliedstaaten existierenden Bestimmungen zur Prüfung von Unternehmensfusionen und -übernahmen sowie anderen Transaktionen und deren Auswirkungen auf die Kontrolle über Medien/den Medienpluralismus „einen Flickenteppich nationaler Prüfungsverfahren/-regeln“ konstatiert, weist der Bundesrat darauf hin, dass angesichts der auch von der Kommission anerkannten besonderen Rolle der Medien für die Demokratie eine solche rein wettbewerbsrechtliche Betrachtung zu kurz greift: Das Medienkonzentrationsrecht ist strikt auf die Sicherung der Meinungsvielfalt ausgerichtet und für die verschiedenen nationalen Medienstrukturen maßgeschneidert. Aus Sicht des Bundesrates ist hier eine differenzierte Regulierung angezeigt, die es zulässt, die Medienpluralität und damit die Meinungsvielfalt auch auf lokaler und regionaler Ebene zu sichern.
10. Er stellt fest, dass die Kommission als Instrument zur Stärkung des EU-Binnenmarktes für Medien in Bezug auf die transparente Ermittlung der Marktmacht maßgeblich auch auf (unionsweite) Verfahren und Standards zur Messung der „Reichweite“ bei Medieninhalten abstellt. Tatsächlich bedarf es objektiver Maßstäbe, um eine Ermittlung und Vergleichbarkeit der Markt- und Meinungsmacht der unterschiedlichen Medienangebote zu ermöglichen. Der Bundesrat gibt aber zu bedenken, dass die Länder mit Blick auf eine Reform des deutschen Medienkonzentrationsrechts nach Beratung mit Sachverständigen festgestellt haben, dass das Kriterium der „Reichweite“ hierfür nur eines unter vielen ist.

Aus seiner Sicht müssen Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt auf allen für die Meinungsbildung relevanten Mediensektoren in Deutschland

möglich sein. Unabhängige nationale Aufsichtsinstanzen müssen insofern die notwendigen Instrumente erhalten können, um dort, wo es erforderlich ist, über das Kartell- und Wettbewerbsrecht hinaus und nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, Maßnahmen zur Sicherung oder Wiederherstellung der freien Meinungsbildung zu ergreifen. Erforderlich erscheint dabei, dass die Dynamik von Medienmärkten sowohl in Bezug auf die Bestimmung der für die Meinungsbildung relevanten Mediensektoren als auch in Bezug auf die Einschätzung möglicher Gefährdungslagen für die öffentliche und individuelle Meinungsbildung Berücksichtigung findet. Die Ausgestaltung eines entsprechenden entwicklungs-offenen Modells wird derzeit auf nationaler Ebene erörtert.

Bedingungen für gesunde Medienmärkte

11. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass Maßnahmen zur Hervorhebung von Inhalten im allgemeinen Interesse sinnvoll sind, auch wenn der Anwendungsbereich über audiovisuelle Inhalte hinaus erweitert wird. In Deutschland wurden mit dem Medienstaatsvertrag Regelungen zur Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen in dieser Hinsicht geschaffen, die der Umsetzung von Artikel 7 a der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) dienen, jedoch in ihrem Anwendungsbereich und ihrem Regelungsgehalt darüber hinausgehen. In diesem Zusammenhang ist der Bundesrat der Auffassung, dass eine vollharmonisierende Regelung kein adäquates Mittel darstellt, um der Kulturhoheit der einzelnen Mitgliedstaaten ausreichend Ausdruck zu verleihen.

Faire Zuweisung von Mitteln auf den Medienmärkten

12. Er stimmt der Kommission darin zu, dass die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien in den Mitgliedstaaten sichergestellt sein muss. Vorschriften über das Nichtvorliegen von Interessenkonflikten bei der Geschäftsführung, Unabhängigkeitsgarantien für die Ernennungs- und Entlassungsverfahren sowie Vorschriften für eine faire und vielfältige gesellschaftliche Vertretung in den Selbstverwaltungsgremien der öffentlich-rechtlichen Medien sind auch nach Auffassung des Bundesrates Voraussetzungen unabhängiger öffentlich-rechtlicher Medien und als solche Teil ihres Auftrags, aufgrund dessen sie Privilegien genießen. Diese Anforderungen werden im

Medienrecht der deutschen Länder bereits vollumfänglich gewährleistet; diese Regelungen können insoweit als Vorbild dienen.

13. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Kommission davon ausgeht, dass staatliche Werbung zu einer Einflussnahme auf die redaktionelle Unabhängigkeit von Medienunternehmen führen kann. Am 25. November 2021 legte die Kommission in diesem Zusammenhang den Verordnungsvorschlag über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung vor. Der Bundesrat bittet die Kommission daher eindeutig aufzuzeigen, in welchem Verhältnis etwaige in einem Rechtsakt zur Europäischen Medienfreiheit festzulegende Regelungen zu diesem Verordnungsvorschlag stehen sollen.

Governance-Optionen

14. Aus seiner Sicht ist es unabdingbar, dass die Aufsicht über die Medien und ihre Verbreitung unabhängig, staatsfern und dezentral sein muss. In Deutschland und Europa gibt es hierfür bereits gut funktionierende Strukturen. Diese Strukturen und Anforderungen hat auch die EU in der AVMD-Richtlinie immer anerkannt und selbst eingefordert. Aus Sicht des Bundesrates bedarf es über sinnvolle und notwendige Kooperationen nationaler Regulierungsstellen hinaus – gerade auch vor dem Hintergrund der im Rahmen einer Selbstverpflichtung auferlegten Verfahrensregelungen der Mitglieder der Europäischen Regulierungsgruppe für audiovisuelle Medien (ERGA) – keiner Überlagerung dieser Grundsätze und Strukturen durch Aufsichtsstrukturen auf europäischer Ebene, etwa in Form einer Medienregulierungsbehörde auf EU-Ebene. Eine etwaige Ergänzung der ERGA um ein eigenes und unabhängiges Sekretariat wird zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit begrüßt, sofern jene nicht zu einer weiteren Institutionalisierung der ERGA oder einer Erweiterung ihrer Zuständigkeiten führt. Der Bundesrat weist insofern ergänzend auch auf die durch die AVMD-Richtlinie bestimmte Funktion der in der ERGA zusammengeschlossenen nationalen Regulierungsstellen und damit auf deren Perspektive auf audiovisuelle Mediendienste und Video-Sharing-Dienste hin.

Verfahrensbezogene Anliegen

15. Diese Stellungnahme ist von der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 5 Satz 2 GG und § 5 Absatz 2 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen, weil bei dem Vorhaben des Europäischen Rechtsakts zur Medienfreiheit in Schwerpunkten die Befugnisse der Länder zur Gesetzgebung im Hinblick auf die Ausgestaltung des Rundfunkrechts in und für Deutschland betroffen sind. 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. Der Bundesrat fordert zudem, dass die Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 6 des Grundgesetzes und § 6 Absatz 2 EUZBLG bei den folgenden Beratungen der Ratsarbeitsgruppen und des Ministerrates in diesem Bereich die Verhandlungsführung auf die Länder überträgt.

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