

09.02.22

Antrag
der Länder Bayern, Rheinland-Pfalz

Entschließung des Bundesrates zum angekündigten Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit

Der Bayerische Ministerpräsident

München, 8. Februar 2022

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Bodo Ramelow

Sehr geehrter Herr Präsident,

gemäß Beschluss der Bayerischen Staatsregierung und der Landesregierung Rheinland-Pfalz wird die als Anlage beigefügte

Entschließung des Bundesrates zum angekündigten Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit

mit dem Antrag übermittelt, dass der Bundesrat diese fassen möge.

Es wird gebeten, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 GO BR auf die Tagesordnung der 1016. Sitzung am 11. Februar 2022 zu setzen und anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Markus Söder

Entschließung des Bundesrates zum angekündigten Europäischen Rechtsakt zur Medienfreiheit

Wahrung der Unabhängigkeit und des Pluralismus der Medien

1. Der Bundesrat ist sich mit der Europäischen 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 Europäische 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-Drs. 642/20 (B), 96/21 (B), 97/21 (B)) vorzunehmen.
2. Der Bundesrat erinnert, dass die Präsidentin der Europäischen 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 Europäischen Kommission.

3. Der Bundesrat betont, dass die Stärke der Europäischen Union in ihrer kulturellen Vielfalt auf Basis gemeinsamer Regeln und Werte liegt. Die Europäische Union 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 Europäischen Union (vgl. 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.
4. 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 Europäischen 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 verengen auf die Medien in ihrer Rolle als Wirtschaftsgut, 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

5. 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.
6. Soweit die Europäische Kommission bei den in den Mitgliedstaaten existierenden Bestimmungen zur Prüfung von Unternehmensfusionen, -übernahmen und 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 Europäischen 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.

7. Der Bundesrat stellt fest, dass die Europäische 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 Sicht des Bundesrates 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

8. 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 Art. 7a der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) dienen, jedoch in ihrem Anwendungsbereich und ihrem Regelungsgehalt darüber hinaus gehen. 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

9. Der Bundesrat stimmt der Europäischen 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.

10. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Europäische Kommission davon ausgeht, dass staatliche Werbung zu einer Einflussnahme auf die redaktionelle Unabhängigkeit von Medienunternehmen führen kann. Am 25. November 2021 legte die Europäische 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

11. Aus Sicht des Bundesrates 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 Europäische Union in der AVMD-RL 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 ERGA-Mitglieder – 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 diese nicht zu einer weiteren Institutionalisierung der ERGA oder einer Erweiterung ihrer Zuständigkeiten führt. Der Bundesrat weist insofern ergänzend auch auf die durch die AVMD-RL bestimmte Funktion der in der ERGA zusammengeschlossenen nationalen Regulierungsstellen und damit deren Perspektive auf audiovisuelle Mediendienste und Video-Sharing-Dienste hin.

Verfahrensbezogene Anliegen

12. 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 GG. Der Bundesrat fordert zudem, dass die Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 6 GG und § 6 Absatz 2 EUZBLG bei den folgenden Beratungen der Ratsarbeitsgruppen und des Ministerrates in diesem Bereich die Verhandlungsführung auf die Länder überträgt.

13. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Europäische Kommission.