

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

Datum 16. Januar 2023

A. Vorbemerkung

Der VAUNET ist der Spitzenverband der privaten Audio- und audiovisuellen Medien in Deutschland. Zu den vielfältigen Geschäftsfeldern der rund 160 Mitglieder gehören TV-, Radio-, Web- und Streaming-Angebote. Der Wirtschaftsverband hat zum Ziel, auf nationaler wie europäischer Ebene Akzeptanz für die politischen und wirtschaftlichen Anliegen der Audio- und audiovisuellen Medien zu schaffen sowie die große gesellschaftspolitische und kulturelle Bedeutung der Branche im digitalen Zeitalter ins Bewusstsein zu rücken.

Der VAUNET unterstützt das grundlegende Anliegen des Entwurfs des Europäischen Medienfreiheitsgesetzes (MFG-E), die Bedingungen für Medien, zur öffentlichen Meinungsbildung in Europa beizutragen, zu verbessern. Der ungehinderte Zugang zu professionell und unabhängig – insbesondere frei von staatlicher Einflussnahme – journalistisch-redaktionell erstellten Informationen und Inhalten ist Kernvoraussetzung der Meinungsbildung für alle europäischen Bürger:innen.

Eine Stärkung der Meinungs- und Medienfreiheit bedeutet zwingend auch die Stärkung der ökonomischen Bedingungen von Medienhäusern. Diese tragen maßgeblich mit die Meinungsbildung fördernden Beiträgen wie etwa Nachrichten und Reportagen zu einer vielfältigen Medienlandschaft bei. Daher wäre das MFG der richtige Ort für Ansätze, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Mediendienstanbieter zu stärken. Hierzu könnten die Herstellung eines Level-Playing-Field mit großen außereuropäischen Tech-Wettbewerbern und eine Medienverträglichkeitsprüfung neuer Vorschriften, die sich direkt oder indirekt monetär auswirken, beitragen. Dies betrifft Auswirkungen wie zusätzliche komplexe Prüf- und Verwaltungsverfahren, zunehmende Berichts- und Archivierungspflichten, aber auch Rechtsunsicherheiten. Letztere entstehen etwa bei unklaren Verhältnissen neuer Rechtsakte zum bestehenden Recht.

Im Spannungsfeld zwischen Meinungs- und Medienfreiheit einerseits und einem diese Freiheiten sichernden regulatorischen Rahmen andererseits, kommt dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit und insbesondere dem Teilaspekt der Erforderlichkeit erhebliche Bedeutung zu. Jegliche Regulierung, die die Freiheit der Betätigung von Medienunternehmen als Teil der Kultur- und Kreativwirtschaft beeinträchtigt, ist kritisch zu überprüfen.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Europäischen Verträge bewusst keine Ermächtigungsgrundlage für die Regulierung von Medienvielfalt bei den EU-Institutionen vorsehen. Vor dem Hintergrund der Unterschiedlichkeit der Sprach- und Kulturräume in den Mitgliedstaaten und Regionen Europas – beide Aspekte hat auch der Rat der Europäischen Union in seinen Schlussfolgerungen zur Sicherung eines freien und pluralistischen Mediensystems (2020/C 422/08) betont – gilt das Motto der Europäischen Union „In Vielfalt geeint“ in ganz besonderer Weise für die europäische Medienlandschaft, gerade für lokale und regionale, nicht grenzüberschreitende Medien wie Lokalfernsehen und Hörfunk. In dieser europäischen Medienlandschaft kann somit nicht von unterschiedlichen Vorschriften und Verfahren auf eine regulierungsbedürftige „Fragmentierung des Binnenmarkts“ geschlossen werden, sondern sie sind Spiegelbild der mitgliedstaatlichen Besonderheiten.

Der VAUNET verweist in dieser Hinsicht auf den Beschluss des deutschen Bundesrats (Beschluss v. 25. November 2022 – Drs. 514/22(B)–), in dem dieser gem. Art. 6 des Protokolls (Nr. 2) zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit darlegt, dass und weshalb seines Erachtens das MFG-E nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.

Die sog. Subsidiaritätsrüge, der sich mittlerweile auch weitere Parlamente angeschlossen haben, wird vom VAUNET nachvollzogen. Die Sicherung der Medienvielfalt liegt in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Das Festhalten an einer klaren Kompetenzverteilung ändert nichts daran, dass das mit dem MFG-E verfolgte Ziel vielfältiger, staatsferner und unabhängiger Medien für ganz Europa uneingeschränkt geteilt wird. Dafür muss jedoch ein unter Berücksichtigung der geltend gemachten Grundsätze ausgewogenerer Ansatz gewählt oder einzelne Themen mit klarem Vielfaltsbezug aus dem MFG-E abgeschichtet werden.

Das von der Europäischen Kommission gewählte Rechtsinstrument der Verordnung kann im Medienbereich nur in wenigen Fällen überhaupt in Betracht kommen. Erforderlich ist dafür, dass ein nachgewiesenes europaweites Regelungsbedürfnis besteht, kulturelle Spezifika

auf mitgliedstaatlicher Ebene dahinter zurückstehen müssen, eine Lösung über eine Richtlinie ausgeschlossen wäre und der Vorteil einer europaweiten Harmonisierung überwiegt. Diese Voraussetzungen sind für Teile des MFG-E, bei denen die Vielfaltssicherung im Vordergrund steht, aus Sicht des VAUNET nicht gegeben, woran auch die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, zu Teilen des MFG-E ausführlichere Vorschriften zu erlassen (vgl. Art. 1(3) MFG-E), nichts zu ändern vermag.

Dies vorwegstellend fordert der VAUNET das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union auf, im weiteren Verfahren die Erforderlichkeit und die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regelungen auf die Medienordnungen der Mitgliedstaaten genauestens zu prüfen. Im Zweifel stellt für vielfaltssichernde Regulierungsaspekte eine Mindestharmonisierung im Rahmen einer Richtlinie für den Medienbereich das passendere Instrument dar.

B. Zusammenfassung / wichtigste Überarbeitungspunkte

Für den VAUNET ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Verfolgung der wichtigen und von ihm geteilten Ziele des MFG-E in verhältnismäßiger Weise erfolgt, die weder den Mediendiensteanbietern die für Ihre Aufgabe dringend benötigte Flexibilität nimmt, noch das Wachstum und die Weiterentwicklung – auch grenzüberschreitend – in ohnehin stark umkämpften Märkten behindert oder etablierte Regelungen in nachweislich gut funktionierenden nationalen Medienordnungen ohne Intention und Notwendigkeit in Frage stellt.

Für die nun anstehenden Arbeiten im Gesetzgebungsprozess sind aus Sicht des VAUNET besonders die folgenden Punkte zu beachten.

1. Art. 21 MFG-E – Wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten erhalten

Von der Etablierung eines komplexen europäischen Medienkonzentrationsrechts, wie in Art. 21 MFG-E vorgesehen, sollte Abstand genommen werden. Neben der sich wiederum stellenden Kompetenzabgrenzungsschwierigkeit zwischen der Zuständigkeit der EU für den Binnenmarkt und der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten, insbesondere für die regionale und lokale Medienvielfalt, droht hier ein zusätzliches Regelungskonstrukt, von dem insbesondere nicht klar wird, wie es sich zum Vielfaltsicherungsrecht der Mitgliedstaaten verhält. Das hier vorgesehene Regime verbindet Ziele und Kriterien aus der Vielfaltssicherung und dem

Kartellrecht mit unklaren Auswirkungen auf den Binnenmarkt und ohne Aussicht auf eine erfolgreiche Adressierung etwaig in diesen Bereichen vorliegender Probleme in einigen Mitgliedstaaten. Grundsätzlich gilt: Die oft notwendige Konsolidierung von Medienunternehmen muss, ebenso wie ökonomisches und publizistisches Wachstum, stets möglich bleiben, um Medienunternehmen und damit ihren Beitrag zur Medienvielfalt auch wirtschaftlich abzusichern.

Der Vorschlag zielt zudem nur auf Medienunternehmen mit journalistisch-redaktionell gestaltete Angeboten ab. Demgegenüber sind monopolartige Big-Tech-Plattformen, die auf den gleichen Werbemärkten agieren, solch spezifischen Maßnahmen nicht unterworfen. Hierdurch drohen neben einer durch zusätzliche Regulierung auf EU-Ebene verursachten Rechtsunsicherheit weitere Wettbewerbsnachteile – wenigstens in Form von Verzögerungen aufgrund zusätzlicher Prüfverfahren – für den ohnehin stärker regulierten Mediensektor, die sich in Vielfaltseinschränkungen niederschlagen könnten.

2. Art. 6 MFG-E – Redaktionelle Unabhängigkeit ist eine Selbstverständlichkeit

Die Vorgaben des MFG-E in Art. 6 Abs. 2 MFG-E in Verbindung mit Erw. 20 und den zugehörigen Empfehlungen der Europäischen Kommission greifen ohne Rechtfertigung unverhältnismäßig in die Freiheiten von Medieneigentümern ein. Die Wahrung der redaktionellen Unabhängigkeit liegt bereits im Interesse und in der eigenen intrinsischen wie wirtschaftlichen Motivation von Medienunternehmen. Die Einschränkung könnte sich negativ auf die Attraktivität von Medienunternehmen als Gegenstand von Beteiligungsveränderungen und Marktbewegungen auswirken. Art. 6 Abs. 2 MFG-E in Verbindung mit Erwägungsgrund 20 sowie den zugehörigen Empfehlungen der Europäischen Kommission könnte somit zu einem Binnenmarkthemmnis werden, das der von der Europäischen Kommission gewählten Rechtsgrundlage (Art. 114 AEUV) entgegensteht. Daher sowie zur Wahrung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit der Eigentümer von Medienunternehmen sollte auf die Regelung in Art. 6 MFG-E sowie den zugehörigen Erw. 20 MFG-E verzichtet werden. Zumindest aber müssen Art. 6 Abs. 2. MFG-E und Erw. 20 aus dem MFG-E gestrichen werden.

3. Art. 9-12 MFG-E – Unabhängige Medien brauchen unabhängige Aufsicht

Die Unabhängigkeit der Aufsicht über Medienunternehmen und ihre Tätigkeit im Rahmen der strengen Regulierung auf europäischer, mitgliedstaatlicher und regionaler Ebene ist Kernvoraussetzung zur Ausübung und Entfaltung der durch die Grundrechtecharta der

Europäischen Union, die Europäischen Verträge und die Verfassungen der Mitgliedstaaten geschützten Medienfreiheiten. Nur unabhängig beaufsichtigte Medien können selbst unabhängig arbeiten. Dies gilt gegenüber sämtlichen staatlichen Einrichtungen, der Europäischen Kommission und gleichermaßen für die europaweite Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsstellen und ist im MFG-E insgesamt, vor allem in den Art. 9-16 konsequent zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere die vorgesehene Rolle der Europäischen Kommission kritisch zu sehen.

4. Art. 23 MFG-E – Reichweitenmessung als Level-Playing-Field gestalten

Das in den Erwägungsgründen ausgegebene und zu begrüßende Ziel, Medienmarktakteuren Zugriff auf objektive Publikumsdaten aus transparenten und überprüfbaren Publikumsmesssystemen zu verschaffen, verfehlt der MFG-E. Der Zugang zu Daten ist für Inhalteanbieter zu ihrer Weiterentwicklung und im Wettbewerbsverhältnis zu Big-Tech-Plattformen erforderlich und muss im MFG etabliert werden.

5. Art. 17 MFG-E – Journalistisch-redaktionelle Inhalte effektiv schützen

Der notwendige Schutz journalistischer Inhalte auf großen Tech-Plattformen ist im MFG-E nicht hinreichend umgesetzt. Entscheidend für den effektiven Schutz ist, dass die im Entwurf vorgesehene Mitteilung an Inhalteanbieter so geregelt wird, dass der Dialog in jedem Einzelfall und vor der Einschränkung der Verbreitung oder Löschung lösungsorientiert geführt wird.

6. Art. 19 MFG-E – Nutzerautonomie muss nationale Bestimmungen respektieren

Der VAUNET unterstützt das Recht zur Personalisierung und Individualisierung bei der Nutzung audio- und audiovisueller Medien. Dass hiervon nationale Bestimmungen zur Auffindbarkeit z. B. für Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien inkl. ihrer Ausnahmen unberührt bleiben sollen, begrüßt der VAUNET.

7. Art. 3 MFG-E – Rechte der Empfänger von Mediendiensten

Hinsichtlich der in Art. 3 MFG-E vorgesehenen Rechte der Empfänger von Mediendiensten sollte klargestellt werden, dass kein individueller Anspruch auf Nachrichten- und Informationsvielfalt etabliert werden soll. Die Pluralismussicherung unterliegt der weiten Prärogative nationaler Gesetzgeber, die dabei die Medienfreiheiten berücksichtigen müssen.

8. Art. 5 MFG-E – Öffentlich-rechtliche Medienanbieter

Der MFG-E muss mit Bezug auf die in Art. 5 MFG-E vorgeschlagenen Regelungen deutlich machen, dass die bewährten Regelungen und getroffene Lösungen innerhalb des europäischen Beihilferechts unberührt bleiben. Die sekundärrechtliche Regelung der Finanzierung darf weder zu einer Überkompensation des gesetzlichen Auftrags noch zu einer Ausweitung dieses Auftrags führen.

9. Art. 24 MFG-E – Transparenz staatlicher Werbeausgaben ausweiten

Die Regelung zur Transparenz im Bereich staatlicher Werbeausgaben muss auf alle staatliche Werbeausgaben empfangende Medienanbieter, ausdrücklich auch auf Online-Plattformen, und auf jegliche Form der staatlichen Förderung ausgeweitet werden. Eine Beschränkung auf journalistisch-redaktionell erstellte Mediendienste und staatliche Werbeausgaben genügt zur Herstellung von Transparenz in diesem Bereich nicht.

C. Im Einzelnen:

1. Das Verfahren zu Zusammenschlüssen im Medienbereich könnte sich negativ auf den Binnenmarkt auswirken – Art. 21 MFG-E

Durch die Regelung zur Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt, die sich erheblich auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit auswirken könnten, hat die Europäische Kommission die Absicht, die vermeintliche Lücke zu schließen, dass solche Auswirkungen im Rahmen von kartellrechtlichen Entscheidungen auf europäischer Ebene nicht berücksichtigt werden könnten. Dabei greift sie auf ihre Binnenmarkt-kompetenz zurück, die sie letztlich über Aspekte der Vielfaltssicherung begründet.

a. Vorbemerkung

Eine Regulierung, die Übernahmen innerhalb der EU zusätzlichen Beschränkungen unterwirft, würde Medienpluralismus nicht unterstützen, sondern eher behindern. Die Konsolidierung von Medienunternehmen ist oft notwendig, um wirtschaftlichen Abschwüngen entgegenzuwirken, Redaktionen zu erhalten und somit den Medienpluralismus zu bewahren. Zusammenschlussvorschriften dürften zudem nicht ignorieren, dass weitere medien-spezifische Wirtschaftsregeln die Regulierungsasymmetrien zwischen Medienunternehmen und Big-Tech-Plattformen, die um die gleichen Werbekunden konkurrieren, weiter vertiefen. Notwendig ist stattdessen ein klarer Schritt in Richtung eines Level-Playing-Field.

b. Prozessuale Ausgestaltung

Für die Bewertung von Zusammenschlüssen sollen die Mitgliedstaaten gem. Art. 21 Abs. 1 MFG-E verpflichtet werden, transparente, objektive, verhältnismäßige und nichtdiskriminierende Verfahren zu etablieren. Diese Herangehensweise spricht angesichts Art. 288 AEUV dafür, den MFG-E auch bezüglich einer solchen Regelung als Richtlinie anstelle einer Verordnung auszugestalten.

Die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Vorschriften sollen die Pflicht zur Anzeige von Zusammenschlüssen vorsehen, die potenziell erhebliche Auswirkungen auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit haben könnten. Bei der Bewertung selbst sollen etwa die Folgen eines Zusammenschlussvorhabens für die Bildung der öffentlichen Meinung und die Vielfalt der Medienakteure auf dem Markt sowie die Interessen der Beteiligten im Zusammenhang mit anderen Medien- oder Nichtmedienunternehmen (und ihre Verbindungen mit diesen) berücksichtigt werden. Gleiches gilt für die Gewährleistung der

Unabhängigkeit individueller redaktioneller Entscheidungen und die Frage, ob die beteiligten Unternehmen auch ohne den Zusammenschluss wirtschaftlich tragfähig bleiben würden und ob es Alternativen zur Gewährleistung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit gibt.

Hierzu kann die Kommission Leitlinien, die bei der Bewertung durch die nationalen Regulierungsbehörden zu berücksichtigen sind, herausgeben. Vorgeschrieben wird des Weiteren bei potentieller Beeinträchtigung der Funktion des Binnenmarktes eine Vorab-Konsultation des neuen Europäischen Gremiums für Mediendienste, dessen Stellungnahme weitestgehend Rechnung getragen werden muss. Ist dies nicht der Fall, muss dieses Abweichen begründet werden. Zudem kann die Kommission zu Fusionsangelegenheiten eine eigene Stellungnahme abgeben.

c. Erforderlichkeit der Regelung

Viele Mitgliedstaaten halten bereits gut funktionierende Vorschriften zur Verhinderung von vorherrschender Meinungsmacht bzw. spezielle Fusionskontrollvorschriften vor, die die – teilweise auch nationalen – Besonderheiten von Medienmärkten berücksichtigen. Insofern ist die Erforderlichkeit einer zusätzlichen europaweiten Regelung fraglich und jedenfalls das Verhältnis zu den bestehenden mitgliedstaatlichen Vorschriften dringend klar zu regeln.

In Deutschland sieht der Medienstaatsvertrag (MStV) mit dem Medienkonzentrationsrecht (§§ 60 f. MStV) die Kontrolle von Beteiligungsveränderungen für Fernsehunternehmen vor. Dabei knüpft er bei den Unternehmen entstehender vorherrschender Meinungsmacht und somit an einem Kriterium an, das das Funktionieren der Meinungsbildungsprozesse in den Fokus stellt. Es ist geplant, ein konvergentes und nicht mehr ausschließlich fernsehkonzentriertes Medienkonzentrationsrecht zu etablieren. Mit Art. 21 MFG-E träte möglicherweise ein zusätzliches Prüfverfahren mit erheblichem Prozessaufwand für die nationalen Regulierungsbehörden und die regulierten Unternehmen neben die in nationalen Vorschriften vorgesehenen Verfahren. Somit ist die Erforderlichkeit des Vorschlags in diesem Punkt mehr als fraglich.

d. Schwellenwerte

Offen bleibt im Vorschlag die Ausgestaltung der Schwellen für die Anwendbarkeit der (zu erlassenden) Vorschriften. So bleibt unklar, wann potenzielle Auswirkungen von Zusammenschlüssen im Medienmarkt auf den Medienpluralismus und die redaktionelle Unabhängigkeit als *erheblich* anzusehen sind. Im Übrigen führt die Definition des Art. 2 Nr. 13 MFG-E dazu, dass jeder Zusammenschluss im Sinne des Art. 3 Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates (FKVO), an dem ein Mediendiensteanbieter beteiligt ist, ohne Prüfung tatsächlicher Konzentrationserscheinungen als Medienmarktkonzentration definiert wird.

Mit dem Vorbehalt des Erlasses von verpflichtend umzusetzenden Leitlinien der Europäischen Kommission verschiebt der MFG-E einen wesentlichen Teil, der auch zur Beurteilung der tatsächlichen Auswirkungen des Vorschlags erforderlich ist, von der Legislative zur Exekutive. Aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung erfordert aber gerade der Anwendungsbereich zwingend eine Entscheidung der gesetzgebenden Organe. Eine so erfolgreiche Festlegung müsste der Korrelation zwischen Marktstruktur und Medienvielfalt besser Rechnung tragen. Entgegen der Erw. 44 MFG-E offenbar zugrundeliegenden Annahme der Europäischen Kommission kann - mit Ausnahme extremer Marktsituationen - weder von einer Vielzahl von Mediendiensteanbietern im Markt auf eine vielfältige Medienlandschaft geschlossen werden, noch ist dies andersherum möglich.

Ein zielführender und verhältnismäßiger Ansatz müsste eine Balance zwischen Medien- und Meinungsvielfalt einerseits und Förderung des Binnenmarkts andererseits finden.

e. Vorkehrungen zum Schutz der redaktionellen Unabhängigkeit

Das in Art. 21(2) lit. a) MFG-E vorgesehene Prüfkriterium der vorgesehenen Schutzvorkehrungen für die redaktionelle Unabhängigkeit, einschließlich der Auswirkungen des Zusammenschlusses auf die Arbeitsweise der Redaktionen und des Vorhandenseins von Maßnahmen der Mediendiensteanbieter zur Gewährleistung der Unabhängigkeit individueller redaktioneller Entscheidungen, soll gem. Erw. 44 MFG-E „ungebührliche Einflussnahmen“ des künftigen Eigentümers verhindern.

Dabei bleibt offen, wann eine Einflussnahme als „ungebührlich“ angesehen werden soll, so dass mit der Regelung erhebliche Rechtsunsicherheit einhergehen dürfte. Da die Pflicht zur Etablierung entsprechender Schutzmaßnahmen gem. Art. 6(2) MFG-E auch außerhalb von Zusammenschlussvorhaben besteht, ist von einer auch über einen Zusammenschluss

hinausgehenden Wirkung auszugehen. Aus Sicht des VAUNET darf die Verknüpfung von Art. 21 und Art. 6(2) MFG-E nicht zu einer Spirale immer weiterer Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit und des Grundsatzes der Selbstorganisation von Medienunternehmen führen. Dies wäre jedoch der Fall, müssten mit jedem Zusammenschluss weitere Maßnahmen ergriffen werden.

Auch dürften im Binnenmarkt an sich gewünschte Beteiligungsveränderungen und Zusammenschlüsse unwahrscheinlicher werden, wenn bereits vor dem Vollzug eines solchen detaillierte Aussagen zur künftigen Binnenorganisation getroffen werden müssten – ohne die Sicherheit zu haben, den Zusammenschluss auch durchführen zu dürfen.

f. Wirtschaftliche Tragfähigkeit

Die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der an einem angemeldeten Zusammenschluss beteiligten Unternehmen steht in Art. 21(2) MFG-E gleichrangig zu den übrigen in die Prüfung einzubeziehenden Kriterien. Unklar bleibt dabei das Regelungsziel. Soll der Binnenmarkt geschützt werden, so gehört zu einem funktionierenden solchen auch die Möglichkeit von Unternehmenskäufen abseits von Sanierungsfusionen. Der Wortlaut kann indes in der vorgelegten Fassung des MFG-E den Schluss erlauben, dass sich eine gegebene wirtschaftliche Tragfähigkeit der beteiligten Unternehmen negativ auf die Bewertung des Zusammenschlussvorhabens auswirken könnte. Eine solche Vorschrift würde gewünschte Marktbewegungen im Binnenmarkt verhindern, da in diesem Falle nur riskante (und damit unattraktive) Investitionen denkbar wären. Zusammenschlüsse, die die Kriterien des Art. 21(2) lit. a) und b) MFG-E nicht erfüllen, über Art. 21(2) lit. c) MFG-E zu rechtfertigen, dürfte der eigentlichen Intention des Vorschlags entsprechen. Dies bedürfte einer deutlichen Klarstellung im Verordnungstext.

Es ist anzumerken, dass Fusionen von Medienunternehmen nicht automatisch mit einer Verkürzung der Medienvielfalt einhergehen. Im Gegenteil ist das Erschließen weiterer Rezipient:innenkreise, die sich in der Regel von den durch die eigenen Angebote erreichten unterscheiden, häufig gerade im Fokus einer ökonomisch sinnvollen Veränderung von Beteiligungen. Somit steht die Vorschrift Marktbewegungen, von denen keine Gefahr für die Medienvielfalt ausgeht, potenziell entgegen. Dies kann durch eine Neufassung, orientiert an einer

nachfrageorientierten Marktabgrenzung und unter klarer Inblicknahme der tatsächlichen Medien- und Meinungsvielfalt verhindert werden.

Im Ergebnis sieht der Entwurf der Vorschrift zur Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt somit ein kompetenziell wie instrumentarisch fragwürdiges, und dem Ziel der Verwirklichung des Binnenmarkts potenziell entgegenstehendes, Verfahren vor. Dessen Effektivität ist bei gleichzeitig hohem Erfüllungsaufwand fraglich und trägt mangels hinreichender Konkretisierung die Gefahr von Rechtsunsicherheit in sich.

2. Redaktionelle Unabhängigkeit ist Erfolgsgarant, nicht Regulierungsziel – Art. 6 (2) MFG-E

Art. 6 (2) MFG-E verpflichtet Mediendiensteanbieter, die Nachrichten und Inhalte zur aktuellen Information bereitstellen, Maßnahmen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit individueller redaktioneller Entscheidungen und zur Offenlegung potenzieller Interessenskonflikte zu ergreifen. Erw. 20 MFG-E konkretisiert dies dahingehend, dass Redakteure, nachdem sie sich mit den Eigentümern einmalig auf eine redaktionelle Gesamtlinie geeinigt haben, im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit individuelle Entscheidungen frei treffen können sollen.

Der Schutz der Rundfunk- und Pressefreiheit umfasst bewusst sowohl institutionell die Tätigkeit der Mediendiensteanbieter wie auch die individuelle Betätigung der Medieneigentümer und der journalistisch-redaktionellen Mitarbeiter. Eine Aufspaltung bringt die Gefahr mit sich, den auf einem Vertrauensverhältnis basierenden gemeinsamen Einsatz für demokratisch relevante Kommunikationsprozesse zu schwächen.

Redaktionelle Unabhängigkeit ist Voraussetzung für qualitativ hochwertige Berichterstattung und damit eine Selbstverständlichkeit für erfolgreiche Informationsmedien. Würde diese nicht gewährleistet, wäre es Medienanbietern nicht möglich, professionelle Journalist:innen für die Arbeit in den Redaktionen zu gewinnen. Zudem würden Nutzer:innen abhängige und damit potenziell beeinflusste Informationen und Nachrichten nicht akzeptieren. Eine regulatorische Vorgabe, die derart stark in die wirtschaftlichen und Medienfreiheiten und redaktionelle Verantwortung von Medieneigentümern eingreift, ist daher in diesem Bereich nicht erforderlich. Sie wäre sogar hinderlich, da auf diesem Wege die Investition in ein Produkt, das dem eigenen Zugriff entzogen ist, wenig attraktiv erscheint. Im Übrigen sei

darauf hingewiesen, dass die Ordnung des privaten Rundfunks lediglich eine Außenpluralität im Gesamtrundfunkmarkt vorsieht, die Festlegung und auch Änderung verschiedener redaktioneller Ausrichtungen also systemimmanent vorgesehen ist.

Legt man darüber hinaus das in Erw. 20 MFG-E ausgedrückte Verständnis der Europäischen Kommission des Verhältnisses von Eigentümern von Mediendiensten und ihren journalistischen Angestellten zugrunde, kann sich Art. 6 (2) MFG-E zu einem Binnenmarkthemmnis entwickeln und das Vielfaltziel des MFG-E konterkarieren: Mit Art. 114 AEUV als Kompetenzgrundlage sieht das MFG-E Medien in erster Linie als Wirtschaftsgüter im Binnenmarkt. Wenn aber die Festlegung der grundsätzlichen Ausrichtung von Informationsmedien nur mittels einer Einigung mit den journalistischen Mitarbeiter:innen erfolgen kann und jegliche Veränderung der Ausrichtung – so eine solche mit Blick auf Erw. 20 MFG-E überhaupt möglich sein soll – nur im Konsens geschehen darf, behindert dies möglicherweise Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen. Zudem droht eine Vielfaltseinschränkung, wenn der Konsens bzgl. wirtschaftlich notwendiger Veränderungen der redaktionellen Gesamtlinie – etwa in Reaktion auf veränderte Nachfrage auf Rezipient:innenseite – nicht hergestellt werden kann.

3. Medienfreiheit stärken, Aufsicht konsequent staatsfern gestalten – Art. 4 (2), 9-12 MFG-E

a. Wahrung redaktioneller Freiheit

Mit Art. 4 (2) MFG-E werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die *tatsächliche redaktionelle Freiheit* der Mediendienstanbieter zu achten. Hierdurch sollen u. a. direkte oder indirekte Einflussnahmen auf redaktionelle Strategien und Entscheidungen von Mediendienstanbietern oder der Versuch solcher Einflussnahmen verhindert werden.

Ein Gesetz, dass die Medienfreiheit bereits dem Namen nach schützen soll, muss hier weiter gehen. Erforderlich ist die Adressierung sämtlicher in Art. 11 Abs. 2 GrCh und Art. 10 EMRK erfassten Gewährleistungsbereiche der Medienfreiheiten. Das meint nicht nur subjektive Rechte, sondern auch die Gewährleistung objektiv-rechtlicher Rahmenbedingungen für die Vielfalt der Meinungen und Medien. Zudem ist die Erfassung lediglich der mitgliedstaatlichen Ebene nicht ausreichend. Insbesondere mit Blick auf die starke Rolle, die sich die Europäische Kommission im MFG-E selbst bei der Medienaufsicht einräumt (dazu unten), ist der

Schutz vor Einflussnahme auf Institutionen der Europäischen Union auch in der abstrakten Gewährleistung in Art. 4 (2) MFG-E zu erweitern. Dies gilt umso mehr angesichts der pauschalen Unbedenklichkeitserklärung bezüglich der Zuständigkeiten der Kommission in Art. 9 Satz 2 MFG-E.

b. Europäisches Gremium für Mediendienste

Der VAUNET unterstützt die grundsätzliche Feststellung der Europäischen Kommission in Erw. 22 MFG-E, dass unabhängige und in den Mitgliedstaaten verortete Regulierungsbehörden für die Umsetzung eines regulatorischen Rahmens von entscheidender Bedeutung sind. Dieser Rahmen muss im Übrigen zusätzlich zur Sicherstellung der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe von Medienunternehmen auch deren Refinanzierbarkeit gewährleisten.

Der MFG-E zeigt aber im Vergleich zur Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste deutlich ausgeprägtere Möglichkeiten der Einflussnahme der Europäischen Kommission auf das Gremium. Ausgerechnet mit Blick auf die Erstellung des Arbeitsprogramms und die Geschäftsordnung des Gremiums ist die Europäische Kommission gem. Art. 10 (5) und (8) zu konsultieren bzw. sogar das Einvernehmen herzustellen. Hiermit kommen einer der staatlichen Sphäre klar zuzurechnenden Institution umfassende Einflussmöglichkeiten zu, die den Kern der Arbeit des Gremiums direkt betreffen und mit dem Prinzip seiner staatsfernen und unabhängigen Stellung nicht vereinbar sind. Gleiches gilt für die Notwendigkeit der Zustimmung bei der Einladung und Anhörung externer Expert:innen, Art. 10 (6) MFG-E. Durch ein solches Erfordernis kann unmittelbar Einfluss auf die dem Gremium zugänglichen Sichtweisen und Meinungen genommen werden.

Ein Gremium, das nicht selbst und eigenständig über seine Arbeitsinhalte, seine Arbeitsweise und die zur Erfüllung seiner Aufgaben ggf. erforderlichen externen Expertisen entscheiden kann, kann kaum als unabhängig angesehen werden.

Auch die Ansiedlung des Sekretariats des Gremiums bei der Europäischen Kommission (Art. 11 Nr. 1 MFG-E) verstärkt diese Bedenken. Sie werden jedoch deutlich intensiviert durch die geplante Zuständigkeit des Sekretariats für das Unterstützen des Gremiums *bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben* (Art. 11 Nr. 3 MFG-E). Das Sekretariat übernimmt somit nicht lediglich organisatorische Aufgaben. Wenn durch die weisungsabhängigen Mitarbeiter:innen der Europäischen Kommission etwa entscheidungsvorbereitende Arbeiten erledigt oder

Entscheidungsvorlagen gefertigt werden, bestehen nicht unerhebliche politische Einflussnahmemöglichkeiten.

Neben diesen organisationsrechtlichen Vorschriften fallen besonders die vielfältigen Varianten der engen Einbindung der Europäischen Kommission in die Sacharbeit des Boards (vgl. Aufgabenbeschreibungen gem. Art. 12 MFG-E) ins Gewicht. Bestimmten Aufgaben darf sich das Board nur auf Anfrage der Europäischen Kommission („auf Ersuchen“) widmen, andere nur „im Einvernehmen“ mit dieser erledigen. Zur Unabhängigkeit zählt neben der inhaltlichen Arbeit auch und gerade die selbständige Auswahl von Befassungsgegenständen.

Daher sollte aus Sicht des VAUNET die Tätigkeit des Gremiums vollständig vor politischem Einfluss – auch durch die Europäische Kommission – geschützt werden. Im MFG-E sollten hierzu sämtliche Bezüge zur Europäischen Kommission mit Blick auf das Tätigwerden des Gremiums selbst und auf die Ausführung der Aufgaben des Gremiums gestrichen werden. Allenfalls eine streng auf organisatorische Aufgaben beschränkte und jegliche inhaltliche Einwirkung ausschließende Unterstützung des Gremiums ist für die Ansiedelung des Sekretariats bei der Europäischen Kommission mit dem Grundsatz einer staatsfernen und unabhängigen Aufsicht über Mediendienstanbieter vereinbar.

4. Unabhängige Reichweitenmessung ist Refinanzierungsvoraussetzung – Art. 23 MFG-E

Für den Bereich der Reichweitenmessung erkennt der MFG-E in Erw. 45 richtig die Bedeutung dieser für die Refinanzierung privater Mediendienste sowie die problematischen Informationsasymmetrien zwischen großen Plattformanbietern und Mediendienstanbietern. Das in den Erwägungsgründen ausgegebene Ziel, Medienmarktakteuren einen Zugriff auf objektive Publikumsdaten aus transparenten unvoreingenommenen und überprüfbaren Publikumsmesssystemen zu verschaffen, verfehlt der Entwurf mit Art. 23 MFG-E aber in Bezug auf dieses Wettbewerbsverhältnis.

Zunehmend werden journalistische Inhalte von Mediendienstanbietern auch über große Plattformen konsumiert. Damit profitieren monopolartige Plattformanbieter von fremden Inhalten und einer asymmetrischen Verteilung der Vorteile, die deren Ausspielung hervorbringt. Der Zugang zu Daten, die bei der Verwendung der eigenen Inhalte auf Plattformen Dritter generiert werden, ist für Inthalteanbieter zur Weiterentwicklung erforderlich.

Wenn Art. 23 Abs. 2 MFG-E für diese Plattformanbieter, die regelmäßig eigene Messsysteme vorhalten, lediglich die Zurverfügungstellung von Informationen über die eingesetzte Methodik vorschreibt, so umfasst dies gerade nicht die auch vom MFG-E selbst für nötig erachteten mittels der Publikumsmessung ermittelten Daten selbst. Daher ist Art. 23 MFG-E in seinem Anwendungsbereich auf Online-Plattformen, insbesondere VLOPs, zu erstrecken und die Herausgabe der entsprechenden Mediennutzungsdaten zu verankern.

Darüber hinaus erfasst die Definition der Publikumsmessung in Art. 2 Nr. 14 MFG-E nur Daten über die Anzahl und Merkmale der Nutzer von Mediendiensten. Erforderlich ist aber darüber hinaus auch eine Einordnung in das jeweilige Werbeumfeld. Offen bleibt im MFG-E die Frage nach der Vergleichbarkeit der Daten, die durch Joint Industry Committees (JIC) und Plattformbetreiber erhoben werden. Dieser Umstand könnte durch die Teilnahme der marktbeherrschenden Plattformen an den bestehenden marktübergreifenden JIC-Modellen behoben werden. Dies ist ein zwingender Schritt im Interesse eines Level-Playing-Field, das ein zentraler Baustein des Medienpluralismus ist.

Im Übrigen sollte der Schutz von Geschäftsgeheimnissen, wie er in Art. 23 Abs. 2 MFG-E vorgesehen ist, klar auf alle Mediendiensteanbieter bezogen werden. Der vorliegende Entwurf könnte dahingehend fehlverstanden werden, dass lediglich die Geschäftsgeheimnisse der Anbieter eigener Publikumsmesssysteme geschützt werden.

5. Journalistisch-redaktionell erstellte Inhalte effektiv schützen – Art. 17 MFG-E

Der MFG-E soll aus Sicht der Europäischen Kommission genutzt werden, um sektorspezifisch das horizontal angelegte Gesetz über digitale Dienste (DSA) zu ergänzen. Diese Ankündigung der Kommission wurde in Bezug auf den notwendigen Schutz journalistischer Inhalte auf großen Tech-Plattformen aus Sicht des VAUNET noch nicht hinreichend umgesetzt.

Inhalte von Diensteanbietern, die eine redaktionelle Verantwortung wahrnehmen, sich an europäisches und nationales Recht sowie an journalistische und redaktionelle Grundsätze halten und einer nachträglichen Medienaufsicht unterliegen, dürfen keiner zusätzlichen und vorgeschalteten „Aufsicht“ durch globale kommerzielle Online-Plattformen unterliegen.

Dabei kommt es aus Sicht des VAUNET darauf an, dass Maßnahmen der Plattformanbieter, die Medieninhalte und ihre Verfügbarkeit einschränken, nicht nur, wie in Art. 17 MFG-E

vorgesehen, einer äußerst vage formulierten Vorab-Mitteilungspflicht unterworfen werden. Eine solche ermöglicht lediglich die frühere Inanspruchnahme der Gerichte. Entscheidend für den effektiven Schutz im Sinne des Beitrages zur Meinungsfreiheit, den diese Inhalte dem Auftrag von Medien entsprechend darstellen, ist, dass die in Art. 17(2) MFG-E vorgesehene Mitteilung dergestalt ausgeweitet wird, dass der im Nachhinein und nur für wiederholte Fälle vorgesehene Dialog gem. Art. 17(4) MFG-E in jedem Einzelfall und vor der Einschränkung der Verbreitung oder Löschung lösungsorientiert geführt wird. Bestenfalls ist eine Entscheidung einer unabhängigen Stelle stets abzuwarten.

Über den MFG-E muss also gewährleistet werden, dass

- Inhalte professioneller Medienanbieter nicht ohne deren Zustimmung in Verbreitung, Zugang und Auffindbarkeit eingeschränkt oder behindert werden,
- professionelle Medienanbieter über Zweifel an der Rechtmäßigkeit ihrer Beiträge oder an der Vereinbarkeit mit allgemeinen Geschäftsbedingungen der Plattformanbieter unverzüglich informiert werden,
- die betroffenen Parteien eine gemeinsame Entscheidung treffen, alternativ unabhängige Stellen über den Sachverhalt entscheiden können und
- die in Frage stehenden Inhalte in jedem Fall bis zu einer Entscheidung auf der Plattform verfügbar bleiben.

Der MFG-E gibt hier die richtige Richtung vor, muss aber in der gesetzgeberischen Arbeit durch die Ko-Legislatoren deutlich gestärkt werden, um die dahingehenden Schutzlücken des DSA, die letztlich eine Inhaltekontrolle durch sehr große Online-Plattformen ermöglichen, auszugleichen. Zudem sollte die Vorschrift aus Sicht des VAUNET sämtliche Online-Plattformen unabhängig von ihrer Nutzerzahl erfassen. Im Audio-Bereich existieren beispielsweise Plattformen, die für den Markt wesentlich, jedoch voraussichtlich nicht als sehr große Online-Plattformen im Sinne des DSA zu qualifizieren sind.

Klassische Medienangebote und Tech-Plattformen stehen auf dem Werbemarkt in einem Wettbewerbsverhältnis. Den auf mehreren Ebenen stark regulierten Medienangeboten stehen vergleichsweise schwach regulierte monopolartige Plattformen gegenüber. Umso wichtiger ist es, eine einseitige Bestimmung über den Verbleib gesellschaftlich gewünschter Beiträge zur öffentlichen und individuellen Meinungsbildung zu verhindern.

6. Individuelle Anpassung des audiovisuellen Medienangebots – Art. 19 MFG-E

Nutzer:innen soll über Art. 19 MFG-E das Recht zur Veränderung und Individualisierung von Geräten und Benutzerschnittstellen eingeräumt werden. Dieses Recht findet seine Grenze dort, wo die Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen zur Umsetzung von Art. 7a der AVMD-Richtlinie getroffen haben.

Der VAUNET unterstützt im Rahmen der Nutzerautonomie das Recht zur Personalisierung und Individualisierung bei der Nutzung audiovisueller Medien, verstanden als Audio- und audiovisuelle Medien. Dass hiervon national getroffene Bestimmungen zur Auffindbarkeit z. B. für Rundfunk (TV und Radio¹) und rundfunkähnliche Telemedien inkl. Ihrer Ausnahmen unberührt bleiben sollen, begrüßt der VAUNET, da somit auch ein Unterlaufen dieser wichtigen Vorschriften verhindert wird.

7. Rechte der Empfänger von Mediendiensten – Art. 3 MFG-E

Nach Art. 3 MFG-E haben die Empfänger von Mediendiensten das Recht, eine Vielzahl von Nachrichten und Inhalten zur aktuellen Information zu erhalten, die unter Achtung der redaktionellen Freiheit der Mediendienstanbieter erstellt wurden. Dies soll ausweislich des Texts dem öffentlichen Diskurs dienen.

Unbenommen der Tatsache, dass Medien auf die beschriebene Art und Weise ihre gesellschaftliche Funktion erfüllen, wirft die Regelung aufgrund ihrer Unbestimmtheit Fragen auf. So erscheint zunächst unklar, ob durch sie ein individueller Anspruch auf Nachrichten- und Informationsvielfalt etabliert werden und gegen wen sich dieser richten soll (z. B. gegen Mediendienstanbieter oder gegen die Mitgliedstaaten). Auch liegt in nach dem Grundsatz der Außenpluralität aufgebauten Märkten für private Rundfunkveranstalter die Ursache für etwaige Verknappungen in der Regel nicht beim einzelnen Mediendienstanbieter, der somit kaum Anspruchsgegner sein kann. Sollten Mitgliedstaaten sich einem auf Basis von Art. 3 MFG-E geltend gemachten Anspruch gegenübersehen, so müsste jedwede Entscheidung die gesetzgeberische Prärogative bei der Gestaltung von Mediensystemen einerseits und die nicht zuletzt durch die Medienfreiheiten begrenzte Einflussmöglichkeit auf Marktaktivitäten, also die Tätigkeit einzelner Mediendienstanbieter, berücksichtigen.

¹ Auch für den Hörfunk ist die Auffindbarkeit auf neuen Endgeräten wie Smart Speakern oder Dash Boards in PKW essentiell.

8. Öffentlich-rechtliche Medienanbieter – Art. 5 MFG-E

Öffentlich-rechtliche und private Medienanbieter gemeinsam verstanden als duales System stehen für eine vielfältige Medienlandschaft. Die privaten Anbieter tragen zu dieser Pluralität mit anderen Ausgangs- und Rahmenbedingungen umfassend bei. Das vom MFG intendierte Ziel, journalistisch-redaktionelle und werteorientiert gestalteter Medienangebote zu ermöglichen, die eine demokratisierende, diverse und inklusive, nachhaltige Gesellschaft befördern und ein verlässlich professionelles Gegengewicht zu Desinformation online/“Fake News“ und Hate Speech zu bilden, eint öffentlich-rechtliche und private Medien. Beide Säulen brauchen dafür die notwendigen Spielräume zur Bewältigung ihrer Aufgaben.

Art. 5 MFG-E bewegt sich aus Sicht des VAUNET mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland im Wesentlichen innerhalb der durch das Grundgesetz gewährleisteten Freiheiten und Garantien. Der MFG-E muss jedoch deutlich machen, dass die bewährten Regelungen und getroffenen Lösungen innerhalb des europäischen Beihilfenrechts unberührt bleiben. Darüber hinaus darf die erstmalige sekundärrechtliche Regelung der Finanzierung öffentlich-rechtlicher Medien in Art. 5 (3) MFG-E – auch hier bestehen im Übrigen mit Blick auf das Protokoll von Amsterdam Bedenken hinsichtlich der Wahrung der Kompetenzordnung – weder zu einer Überkompensation des gesetzlichen Auftrags noch zu einer Ausweitung dieses Auftrags führen.

9. Transparenz staatlicher Werbeausgaben – Art. 24 MFG-E

Der VAUNET begrüßt die Herstellung von Transparenz im Bereich staatlicher Werbeausgaben. Fraglich erscheint allerdings einmal mehr, warum sich die Regelung nur auf journalistisch-redaktionell erstellte Mediendienste bezieht. Dringend geboten scheint eine Ausweitung auf alle, staatliche Werbeausgaben empfangende, Medienanbieter, ausdrücklich auch Online-Plattformen. Diskutiert werden sollte auch, ob die Regelung auf staatliche Werbeausgaben beschränkt sein muss oder nicht vielmehr auf jegliche Form der staatlichen Förderung ausgeweitet werden sollte.