

AUFFORDERUNG ZUR STELLUNGNAHME ZU EINER FOLGENABSCHÄTZUNG

Mit diesem Dokument sollen Öffentlichkeit und Interessenträger über die Rechtsetzungspläne der Kommission informiert werden und so die Möglichkeit erhalten, Rückmeldung zur Einschätzung des Problems durch die Kommission und zu möglichen Lösungen zu geben. Sie sind zudem aufgefordert, sachdienliche Informationen, darunter über mögliche Auswirkungen der einzelnen Optionen, vorzulegen.

BEZEICHNUNG DER INITIATIVE	Schutz der Freiheit und der Vielfalt der Medien im Binnenmarkt (Rechtsakt zur Medienfreiheit)
FEDERFÜHRENDE GD (ZUSTÄNDIGES REFERAT)	CNECT I.1
VORAUSSICHTLICHE ART DER INITIATIVE	Legislativ
VORAUSSICHTLICHER ZEITPLAN	3. Quartal 2022
WEITERE ANGABEN	

Dieses Dokument dient nur der Information. Es greift der abschließenden Entscheidung der Kommission über den weiteren Verlauf dieser Initiative oder über deren endgültigen Inhalt nicht vor. Alle Aspekte der beschriebenen Initiative, einschließlich des zeitlichen Ablaufs, können sich ändern.

A. Politischer Kontext, Problemstellung und Subsidiaritätsprüfung

Politischer Kontext

Die Beseitigung von Hindernissen bei der Einrichtung und dem Betrieb von Mediendiensten ist für die Vollendung eines echten Medienbinnenmarktes von entscheidender Bedeutung. Die Freiheiten des Binnenmarkts gehen Hand in Hand mit dem Schutz der Medienfreiheit und des Medienpluralismus, die tragende Säulen demokratischer, rechtsstaatlicher Systeme sind. In ihrer Rede zur Lage der Union 2021 betonte Präsidentin von der Leyen, dass Medienunternehmen nicht wie andere Unternehmen behandelt werden können und ihre Unabhängigkeit auf EU-Ebene geschützt werden muss.

Im [Europäischen Aktionsplan für Demokratie](#) schlug die Kommission Maßnahmen zur Förderung der demokratischen Teilhabe, zur Bekämpfung von Desinformation und zur Unterstützung freier und unabhängiger Medien vor. In diesem Zusammenhang hat sie eine [Empfehlung](#) über den Schutz, die Sicherheit und die Handlungskompetenz von Journalisten angenommen und bereitet derzeit eine Initiative zum Schutz von Journalisten und Rechtsverteidigern vor Klagemissbrauch (SLAPP-Klagen) vor. Die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ([AVMD-Richtlinie](#)) enthält Vorschriften über die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden im Medienbereich, wirkt auf die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich hin und erkennt an, dass redaktionelle Entscheidungen frei von Eingriffen sein sollten. Im [Aktionsplan für die Medien und den audiovisuellen Sektor](#) hat die Kommission Maßnahmen zur Stärkung der finanziellen Tragfähigkeit und Unterstützung des digitalen Wandels im Mediensektor dargelegt.

In diesem Zusammenhang wird das Ziel dieser im [Arbeitsprogramm der Kommission für 2022](#) enthaltenen Initiative darin bestehen, einen gemeinsamen Rahmen für die Förderung des Medienbinnenmarktes zu schaffen und damit die Freiheit und Vielfalt der Medien auf diesem Markt zu wahren. Sie steht im Einklang mit den Bemühungen der EU um die Förderung, den Schutz und die Stärkung unserer Demokratie, die im Mittelpunkt der in den [politischen Leitlinien](#) von Präsidentin von der Leyen dargelegten Prioritäten der Kommission stehen.

Gegenstand der Initiative

Der Medienbinnenmarkt wird durch i) uneinheitliche nationale Vorschriften zum Medienpluralismus, ii) unzureichende Strukturen für die Zusammenarbeit zwischen unabhängigen Regulierungsbehörden im Medienbereich, iii) Fälle öffentlicher und privater Eingriffe in die Eigentumsverhältnisse, die Führung und den Betrieb von Medienunternehmen¹ und iv) ein fehlendes Schutzsystem für den Pluralismus der Medien, auch im Internet, beeinträchtigt.

Insbesondere sehen sich Medienakteure mit unterschiedlichen materiellrechtlichen nationalen Vorschriften und Kontrollverfahren in Bezug auf ihre Medienmarktstätigkeiten sowie mit weiteren Beschränkungen in Bezug auf den Markteintritt und die Marktstätigkeit konfrontiert. Unzureichende Transparenz bei den Eigentumsverhältnissen im Medienbereich und eine mangelnde Vergleichbarkeit bei der Erhebung von Einschaltquoten können Medienunternehmen daran hindern, sachgerechte Geschäftsentscheidungen zu treffen. Die Konvergenz im Medienbinnenmarkt wird ferner durch eine uneinheitliche Auslegung der für den Medienpluralismus relevanten Regulierungskonzepte behindert. Darüber hinaus wird die Marktentwicklung durch zu wenige strukturierte Kooperationsmechanismen für Regulierungsbehörden im Medienbereich sowie durch unzureichende, fragmentierte Anreize zur Förderung der Selbstregulierung der Medien gehemmt. Die europäischen Medien werden zudem durch zu geringe Anreize für Innovation und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, z. B. durch Regulierungs- und Finanzinstrumente, eingeschränkt.

Gleichzeitig schwächen Fälle öffentlicher und privater Einmischung die Unabhängigkeit der Medien. So können staatliche Mittel eingesetzt werden, um Druck auf die Medien auszuüben, was den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälscht. Eingriffe in redaktionelle und Managemententscheidungen von Medien, die zu einseitiger Medienberichterstattung und anderen Problemen führen können, können wiederum Investitions- und Markteintrittsentscheidungen beeinflussen. Schließlich können bestimmte Online-Verbreitungs- und Verstärkungstechniken die Probleme noch verschärfen, was letztlich zulasten der Vielfalt des Medienangebots geht.

Die oben beschriebenen Probleme wirken sich unmittelbar auf das Funktionieren des EU-Medienbinnenmarkts aus: Ursache und Folge dieser Probleme sind eine Fragmentierung der Rechtsvorschriften und ein Mangel an Rechts- und Marktsicherheit für Medienakteure.

Grundlage für das Tätigwerden der EU (Rechtsgrundlage und Subsidiaritätsprüfung)

Die Initiative basiert auf der Zuständigkeit, Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu erlassen, die nach Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ([AEUV](#)) die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Ziel haben.

Die Initiative wird auf der überarbeiteten AVMD-Richtlinie aufbauen und das Wettbewerbsrecht² ergänzen. Sie ist ferner eine Ergänzung des [Legislativpakets zum Rechtsakt über digitale Dienste](#)³ und wird ferner voll und ganz im Einklang mit dem Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten ([„Protokoll von Amsterdam“](#)) stehen.

Notwendigkeit eines Tätigwerdens der Union

Die Initiative wird sich ausschließlich auf die Bereiche konzentrieren, in denen Maßnahmen der EU für ein reibungsloses Funktionieren des Medienbinnenmarkts und für die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen und der Unabhängigkeit der Medienakteure in der gesamten EU notwendig erscheinen.

Weder die überarbeitete AVMD-Richtlinie noch die EU-Wettbewerbsvorschriften können die oben dargelegten Probleme wirksam lösen, da derartige Probleme über ihren Anwendungsbereich oder ihre Zwecke hinausgehen. Angesichts der Art der Probleme, insbesondere der Fragmentierung der Rechtsvorschriften, können nur

¹ Wie in den Jahren [2020](#) und [2021](#) durch die Berichte der Kommission über die Rechtstaatlichkeit und die jüngsten Ausgaben des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus („[MPM](#)“) bestätigt.

² Die EU-Wettbewerbsvorschriften, einschließlich des Kartellrechts (Artikel 101 und 102 AEUV und der Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen), der Vorschriften über staatliche Beihilfen (Artikel 107 AEUV) sowie der besonderen Bestimmungen über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (Artikel 106 AEUV), können durch Belebung des Wettbewerbs auf den Medienmärkten zum Medienpluralismus beitragen, haben diesen jedoch nicht zum Ziel und sind somit nicht das geeignete Instrument, um das Ziel der Initiative zu erreichen.

³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG und Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestreitebare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte).

koordinierte Maßnahmen auf EU-Ebene die Hindernisse effektiv beseitigen, mit denen sich die Akteure des europäischen Medienmarkts – insbesondere wenn sie grenzüberschreitend tätig sind – konfrontiert sehen, und mehr Rechtssicherheit schaffen.

Die Mitgliedstaaten werden ihre nationalen Mediengesetze weiterhin flexibel an ihre Gegebenheiten anpassen können, aber allein gemeinsame Grundsätze und eine verstärkte Zusammenarbeit in den ermittelten Bereichen werden es den Medienmarktakteuren ermöglichen, im EU-Binnenmarkt problemlos über Grenzen hinweg tätig zu werden.

B. Ziele und Optionen

Die wichtigsten Ziele der Initiative sind:

- sicherzustellen, dass Medienunternehmen im Rahmen einheitlicher Regulierungsstandards, auch in Bezug auf Medienfreiheit und -pluralismus, im Binnenmarkt tätig werden können;
- zu gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger der EU Zugang zu einem breiten und vielfältigen Medienangebot haben, und zwar sowohl offline als auch online;
- die redaktionelle Unabhängigkeit und den unabhängigen Medienbetrieb – als Voraussetzung für die Medienfreiheit und die Integrität des Binnenmarkts – zu wahren;
- durch Gewährleistung einer transparenten und gerechten Zuweisung staatlicher Mittel einen unverfälschten Wettbewerb zwischen Medienunternehmen zu fördern.

Im **Basisszenario** würde die Kommission keine Änderungen des derzeitigen Rechtsrahmens vorschlagen und die nationalen Entwicklungen weiterhin anhand der jährlichen Berichte über die Rechtsstaatlichkeit überwachen, die ab 2022 konkrete Empfehlungen an die Mitgliedstaaten enthalten werden.

Die AVMD-Richtlinie wäre weiterhin das einzige Instrument des EU-Medienrechts und hätte geringe Auswirkungen auf die oben genannten Fragen. Es gäbe keine Möglichkeit auf EU-Ebene, in das Medienmarktgeschehen einzugreifen, um den Medienpluralismus durch Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts zu gewährleisten.

Die unabhängigen Regulierungsbehörden im Medienbereich würden innerhalb der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) weiterhin eine Rolle bei der Durchsetzung der geltenden EU-Medienvorschriften spielen, allerdings ohne strukturierte Kooperationskanäle. Auch hätte die ERGA nur wenig Einfluss auf die weitere Marktkonvergenz.

Zu prüfen sind nun diese weiteren vorläufigen Optionen:

Option 1: Empfehlung an die Mitgliedstaaten

Eine Empfehlung würde die Mitgliedstaaten ermutigen, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, unter anderem in Bezug auf nationale Kontrollverfahren für Medienmarktaktivitäten, Beschränkungen hinsichtlich des Markteintritts und des Marktgeschehens, der Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich, des Schutzes der redaktionellen Unabhängigkeit und Medienvielfalt sowie der transparenten Zuweisung staatlicher Mittel.

In der Empfehlung könnte ein Überwachungsmechanismus für die Kommission vorgesehen sein, um die Anwendung der Empfehlung durch die Mitgliedstaaten voranzutreiben. Die gegenwärtige ERGA könnte als Forum für den Austausch bewährter Verfahren dienen.

Option 2: Ein Rechtsinstrument, das durch ein gestärktes EU-Netzwerk unabhängiger Medienregulierungsstellen unterstützt wird

In den EU-Rechtsvorschriften würden gemeinsame Grundsätze für nationale Verfahren zur Kontrolle von Medienmarktaktivitäten und andere Beschränkungen des Markteintritts und des Medienbetriebs festgelegt. Es

würden ferner Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz der Medienmärkte vorgesehen.

In den EU-Rechtsvorschriften würden zudem Grundsätze für den Schutz der redaktionellen Unabhängigkeit der Medien und die transparente Zuweisung staatlicher Mittel im Mediensektor festgelegt. Das Instrument sollte außerdem kohärente Regulierungs- und Selbstregulierungsstandards fördern, die sowohl offline als auch online für die Vielfalt der Medien relevant sind.

Ziel wäre die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Medienunternehmen, um Innovation und grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Blick auf einen Beitrag zur finanziellen Unabhängigkeit und langfristigen Tragfähigkeit des Sektors zu fördern.

Das Instrument würde durch einen wirksamen, unabhängigen Überwachungsmechanismus auf EU-Ebene und einen strukturierten Rahmen für die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden im Medienbereich flankiert. Dieser könnte auf dem bestehenden EU-Netzwerk unabhängiger Regulierungsbehörden im Medienbereich (ERGA) aufbauen, das mit den erforderlichen Befugnissen und Ressourcen ausgestattet werden könnte.

Die Ausgestaltung der oben genannten Optionen wird im Zuge der Folgenabschätzung angepasst und weiterentwickelt werden.

C. Voraussichtliche Auswirkungen

1) Voraussichtliche wirtschaftliche Auswirkungen

Die Initiative soll Medienunternehmen mehr Rechtssicherheit, einen besseren Marktzugang und wirtschaftliche Wachstumschancen bieten, was besonders wichtig ist, da der EU-Mediensektor weitgehend aus KMU besteht. Angesichts einer geringeren Gefahr hinderlicher nationaler Vorschriften oder Verfahren und einer verstärkten Regulierungszusammenarbeit und -konvergenz in der gesamten EU würde sie auch mehr Anreize für Medienunternehmen bieten, grenzüberschreitend zu investieren. Die Initiative würde auch dazu beitragen, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Medienakteure zu schaffen.

2) Voraussichtliche soziale Auswirkungen

Der europäische Mediensektor trägt mit einem Umsatz von mehr als 3 % des BIP zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zum Wachstum bei⁴. Ein starker Medienbinnenmarkt kann somit weitere Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen und die soziale Inklusion erleichtern. Des Weiteren dürfte die Initiative der Entwicklung des Mediensektors zugutekommen und gleichzeitig einen Beitrag dazu leisten, dass die gesellschaftliche Rolle der Medien erfüllt wird, Bürgerinnen und Bürger zu informieren und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich eine eigene Meinung zu bilden. Die Initiative würde den zuständigen Regulierungsbehörden auch dabei helfen, die besondere Rolle der Medien wirksamer zu schützen.

3) Voraussichtliche Auswirkungen auf die Grundrechte

Im Falle ihrer Annahme würde die Initiative dazu beitragen, das Recht auf die Freiheit der Meinungsäußerung gemäß Artikel 11 der [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#) zu wahren. Angesichts der Rolle, die unabhängige Medienakteure in demokratischen Rechtsstaaten spielen, würde die Initiative auch die in Artikel 2 des [Vertrags über die Europäische Union](#) verankerten Grundwerte der EU stärken. Sie könnte sich positiv auf die unternehmerische Freiheit auswirken, insbesondere dadurch, dass die Gefahr einer diskriminierenden Behandlung für bestimmte Medienmarktakteure geringer wäre.

4) Voraussichtliche Auswirkungen auf die Vereinfachung und/oder den Verwaltungsaufwand

Alle Optionen könnten zu einem gewissen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Behörden führen. Eine solche Belastung würde jedoch durch die erhebliche Verringerung der Belastung der Marktteilnehmer infolge gestraffter Verfahren und einer geringeren Gefahr, auf hinderliche Vorschriften oder Verwaltungspraktiken zu stoßen, ausgeglichen. Aufgrund niedrigerer Regulierungskosten würden die Medienmarktteilnehmer weniger stark belastet

⁴ Siehe Aktionsplan für die Medien und den audiovisuellen Sektor, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0784>.

und kämen in den Genuss einer größeren Rechtssicherheit.

5) Voraussichtliche Umweltauswirkungen

Mit nennenswerten Auswirkungen auf die Umwelt wird nicht gerechnet. Gewisse negative Auswirkungen könnten sich daraus ergeben, dass im Rahmen der Option 2 zusätzliche Speicherkapazitäten für mehr elektronische Korrespondenz oder technische und organisatorische Maßnahmen erforderlich würden.

D. Instrumente für eine bessere Rechtsetzung

Folgenabschätzung

Um die Problemanalyse zu vertiefen und die politischen Optionen zu bewerten, wird eine detaillierte Folgenabschätzung durchgeführt.

Die Folgenabschätzung wird sich auf eine Datenerhebung stützen, die verschiedene bestehende Quellen abdeckt, unter anderem regelmäßige Studien (z. B. den Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus) und Berichte der Kommission (Berichte über die Rechtsstaatlichkeit), Veröffentlichungen internationaler Organisationen, Beiträge verschiedener Interessenträger und die Auswertung der wissenschaftlichen Literatur.

Darüber hinaus hat die Kommission gezielte Ad-hoc-Studien in Auftrag gegeben, um zusätzliche Daten vorlegen zu können. Die Studien werden Aufschluss über die potenziellen ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Initiative und ihre wahrscheinlichen Auswirkungen auf die Grundrechte geben.

Der Abschluss der Folgenabschätzung ist für das zweite Quartal 2022 geplant.

Konsultationsstrategie

Rückmeldungen, die als Reaktion auf diese Aufforderung zur Stellungnahme eingehen, werden frühzeitig Erkenntnisse und Ansichten der Interessenträger zu den möglichen Optionen liefern.

Die Konsultationsstrategie umfasst auch eine öffentliche Online-Konsultation, die für Anfang Januar 2022 geplant ist. Alle unter den Adressaten aufgeführten Interessenträger werden eingeladen, an der Konsultation teilzunehmen. Der Fragebogen wird in allen EU-Sprachen zur Verfügung stehen und ebenfalls in allen Amtssprachen der EU beantwortet werden können.

Die Kommission wird weitere gezielte Konsultationsmaßnahmen durchführen, darunter Expertenworkshops (z. B. Konsultationen mit Medienexperten und Wissenschaftlern im Rahmen der ERGA-Akademie) sowie Gespräche mit den Mitgliedstaaten in einschlägigen Foren, z. B. in dem durch die AVMD-Richtlinie eingerichteten Kontaktausschuss.

Zweck der Konsultation

Im Rahmen dieser Konsultation möchten wir Folgendes zusammentragen:

- 1) die Ansichten der Interessenträger zu den aktuellen wie auch den sich abzeichnenden Problemen im Zusammenhang mit Medienfreiheit und -pluralismus, und zwar mit besonderem Schwerpunkt auf den Hindernissen/Problemen, die die Medien im EU-Binnenmarkt beeinträchtigen;
- 2) Nachweise und konkrete Daten zur Untermauerung der festgestellten Probleme und
- 3) Ansichten der Interessenträger zur möglichen politischen Herangehensweise, zu Optionen und Auswirkungen.

Adressaten

Ziel der Konsultation ist es, Meinungen und Einblicke von Bürgerinnen und Bürgern, einschlägigen Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten, Wissenschaftskreisen, Medienakteuren (sowohl von privaten als auch von den öffentlich-rechtlichen Medien) und Dachorganisationen, die diese Kreise vertreten, einzuholen.