



Das Europäische Medienfreiheitsgesetz und seine Bedeutung

IRIS

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle



IRIS

Das Europäische Medienfreiheitsgesetz und seine Bedeutung

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2024

ISSN 2079-1089

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

Redaktionelle Betreuung – Maja Cappello, Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Redaktionelles Team – Olivier Hermanns, Justine Radel-Cormann, Sophie Valais

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Verfasser

Mark D. Cole, Christina Etteldorf

Korrektur

Anthony Mills, Aurélie Courtinat

Übersetzung

Erwin Rohwer, Nathalie Sturlèse,

Verlagsassistenz – Sabine Bouajaja

Presse und PR – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76, allée de la Robertsau, 67000 Straßburg, Frankreich

Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00

Fax: +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Titellayout – ALTRAN, Frankreich

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Cappello M. (Hrsg). *Das Europäische Medienfreiheitsgesetz und seine Bedeutung*, IRIS, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Strasbourg, November 2024

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2024

Die in diesem Bericht enthaltenen Aussagen geben die Meinung der Verfasser wieder und stellen nicht unbedingt die Meinung der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats dar.

In diesem Dokument verwenden wir zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit geschlechtsspezifische Begriffe. Wo immer möglich, streben wir eine geschlechtsneutrale Formulierung an. Bitte beachten Sie, dass alle Bezeichnungen geschlechtsneutral zu verstehen sind und alle Geschlechter gleichermaßen einschließen.

Das Europäische Medienfreiheitsgesetz und seine Bedeutung

Mark D. Cole, Christina Etteldorf

Vorwort

Wenn die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle ein Motto wählen müsste, würde sie sich vielleicht für die berühmten Worte Heraklits entscheiden: „Nichts ist beständiger als der Wandel.“ Seit ihrer Gründung im Jahr 1992 hat die Informationsstelle zahlreiche Medienvorschriften überwacht, angefangen mit dem Übereinkommen des Europarats über das grenzüberschreitende Fernsehen und ihrem EU-Gegenstück, der Richtlinie ‚Fernsehen ohne Grenzen‘ (beide 1989 verabschiedet), bis hin zur aktuellen AVMD-Richtlinie und ihren Zwischenversionen.

Es ist bemerkenswert, dass all diese rechtlichen Entwicklungen, die bedeutende Meilensteine in der Geschichte der EU-Medienregulierung darstellen, in (mehr oder weniger) Zehn-Jahres-Schritten erfolgten. Im Einklang mit der Beschleunigung der Markt- und Technologieentwicklungen in jüngster Zeit hat jedoch auch die Gesetzgebung an Tempo zugenommen. „DSA“, „DMA“, „EMFA“ sind allesamt Abkürzungen für aktuelle EU-Rechtsvorschriften, die die Spielregeln drastisch verändern. Insbesondere der EMFA (kurz für European Media Freedom Act) kann als Beginn einer neuen Ära der Medienregulierung durch die EU und als wichtiger Schritt zur Sicherung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus im EU-Binnenmarkt angesehen werden.

Dies ist zumindest die Meinung der Autoren der vorliegenden Veröffentlichung. Auf den folgenden Seiten entwirren Professor Doktor Mark Cole und die wissenschaftliche Referentin Christina Etteldorf, beide von der Partnerinstitution der Informationsstelle, dem Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) in Saarbrücken, die Feinheiten dieses neuen Rechtsrahmens auf eine Weise, die auch für ein breiteres Publikum zugänglich ist.

Der Bericht befasst sich mit zentralen Rechtsfragen zur Rechtsgrundlage und zum Kontext der Schaffung des EMFA und führt uns in die Struktur der Verordnung ein. Er untersucht die Rolle der Mitgliedstaaten bei der Gewährleistung der Rechte und Pflichten von Mediendienstleistern und ihren Empfängern. Die Autoren zeigen, dass der EMFA einen umfassenden Rahmen für die regulatorische Zusammenarbeit und einen gut funktionierenden Binnenmarkt für Mediendienste bietet. Zu diesem Zweck stützt sich der EMFA auf die Zusammenarbeit zwischen starken nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen und einem neuen unabhängigen Europäischen Gremium für Mediendienste (EBMS), das die Europäische Kommission in Fragen im Zusammenhang mit Mediendiensten berät.

Der Hauptteil des Berichts bietet einen Überblick über die wichtigsten Themen, die in der neuen Verordnung behandelt werden, und ist nach ihren jeweiligen Auswirkungen auf die verschiedenen Adressaten gegliedert. Er befasst sich eingehend mit den Bestimmungen zur Gewährleistung der tatsächlichen redaktionellen Freiheit und Unabhängigkeit von Mediendiensteanbietern, dem Schutz journalistischer Quellen und den Schutzvorkehrungen für die unabhängige Funktionsweise öffentlich-rechtlicher Mediendiensteanbieter. Darüber hinaus wird der wichtige Mechanismus der „privilegierten Behandlung“ erläutert, der im EMFA vorgesehen ist und kuratierten Medien zugutekommen würde. Schließlich werden in dem Bericht die Regeln für die Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt und der institutionelle Aufbau für eine verstärkte Zusammenarbeit vorgestellt.

Das Ergebnis ist ein neuer Blick auf den EMFA, für den ich beiden Autoren danken möchte.

Viel Spaß beim Lesen!

Straßburg, Dezember 2024

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Rechtsgrundlage und (anhaltende) Kontroverse	4
2.1. Die Binnenmarktklausel als Rechtsgrundlage	4
2.2. Die Frage der Kompetenzzuweisung an die EU.....	6
2.3. Umgang mit kontroversen Aspekten im Gesetzgebungsverfahren	8
2.4. Die vor dem EuGH anhängige Nichtigkeitsklage	9
3. Der EMFA in Kurzform	11
3.1. Kapitel I und II zu Definitionen, Rechten und Pflichten.....	11
3.2. Kapitel III über institutionelle Strukturen und Kooperationsverfahren sowie die Struktur des Medienmarktes	13
3.3. Kapitel IV zur Beobachtung und Bewertung sowie zu den Zeitpunkten der Anwendbarkeit.....	15
4. Der Anwendungsbereich des EMFA im Detail	16
4.1. Rechte der Empfänger und Nutzer	16
4.1.1. Zugang zu pluralen und unabhängigen Medieninhalten.....	16
4.1.2. Recht auf individuelle Anpassung des Medienangebots	18
4.2. Vorschriften zu Mediendiensteanbietern.....	20
4.2.1. Rechte und Pflichten von (Nachrichten-) Mediendiensteanbietern.....	20
4.2.2. Besonderer Schutz journalistischer Quellen.....	26
4.3. Öffentlich-rechtliche Medien betreten die Bühne durch den EMFA.....	28
4.3.1. Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbieter	28
4.3.2. Verfahrensgarantien für bestimmte Personalkategorien und Finanzierung.....	30
4.3.3. Beobachtung der PSM-Vorschrift.....	31
4.4. Verhältnis zwischen Plattformen und Medien	32
4.4.1. Die privilegierte Behandlung von Mediendiensteanbietern.....	32
4.4.2. Herausforderungen in Verbindung mit einem „Medienprivileg“	34
4.4.3. Ausnahmen und mögliche Auswirkungen	35
4.5. Gestaltung des Medienbinnenmarktes	36
4.5.1. Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt.....	37
4.5.2. Publikumsmessung	41
4.5.3. Zuweisung staatlicher Werbung.....	42
4.6. Institutionelle Strukturen für verstärkte Zusammenarbeit und effizientere Verfahren.....	44

4.6.1. Institutionelle Strukturen und die Rolle des neuen Gremiums	45
4.6.2. Gestärkte Zusammenarbeit	51

5. Fazit: Ein neues EU(ropäisches) Medienrecht?.....	57
---	-----------

6. Anhang – Übersichtstabelle.....	59
---	-----------

Abbildungen

Abbildung 1.	EMFA-Abstimmungsergebnisse im Europäischen Parlament.....	2
Abbildung 2.	Kultur-, Binnenmarkt- und Subsidiaritätsklausel.....	6
Abbildung 3.	Zusammenhang zwischen dem EMFA und der Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade.....	18
Abbildung 4.	Zusammenhang zwischen Art. 4 und Art. 21 EMFA.....	22
Abbildung 5.	Auszug aus einem Factsheet des EGMR zum Schutz journalistischer Quellen.....	27
Abbildung 6.	Funktion, die Erklärungen ermöglicht gemäß Art. 18 Abs. 1 EMFA.....	33
Abbildung 7.	Verfahren zur Aussetzung oder Beschränkung der Sichtbarkeit gemäß Art. 8 Abs. 4 EMFA.....	34
Abbildung 8.	Beschwerdemanagementverfahren gemäß Art. 18 Abs. 5 und 6 EMFA.....	36
Abbildung 9.	Darstellung der Risikostufen in den abgedeckten Ländern nach dem Media Pluralism Monitor 2024.....	39
Abbildung 10.	Hauptelemente nach Art. 25 EMFA.....	43
Abbildung 11.	Institutioneller Aufbau gemäß dem EMFA.....	45
Abbildung 12.	Mechanismus der „strukturierten Zusammenarbeit“ gemäß Art. 14 EMFA.....	54

Tabellen

Tabelle 1.	Änderungen im Wortlaut von Art. 1 Abs. 3 während des Gesetzgebungsverfahrens.....	9
Tabelle 2.	Vergleich der Bestimmungen von EMFA, DMA und DSA zur Benutzerbefugnis.....	19
Tabelle 3.	Änderungen im Wortlaut von Art. 5(2) während des Gesetzgebungsverfahrens.....	30

1. Einleitung

Nach einem im Vergleich zu anderen EU-Rechtsakten relativ zügigen Gesetzgebungsverfahren, das ab dem Vorschlag nur knapp 15 Monate dauerte,¹ trat das Europäische Medienfreiheitsgesetz (EMFA)² am 1. Mai 2024 in Kraft.³ Die meisten seiner Bestimmungen werden am 8. August 2025 endgültig anwendbar sein. Als Hintergrund und Motivation für den Vorschlag⁴ eines EMFA wurden vor allem vier Probleme identifiziert: (1) unkoordinierte nationale Vorschriften und Verfahren im Zusammenhang mit Medienpluralismus, (2) unzureichende Zusammenarbeit zwischen nationalen Medienregulierungsbehörden, (3) Einmischung in redaktionelle Entscheidungen von Mediendiensten sowie (4) undurchsichtige und unfaire Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen an die Medien.⁵ Die Europäische Kommission begründete diese Schwachstellen zum großen Teil aus ihrem Rechtsstaatlichkeitsbericht⁶ und der Analyse durch den *Media Pluralism Monitor* (MPM) 2021⁷ des Zentrums für Medienpluralismus und Medienfreiheit (CMPF) - ein von der EU finanziertes Projekt, welches jährlich die Entwicklungen in Bezug auf Medienpluralismus und Medienfreiheit in der EU und einigen Bewerberstaaten beobachtet.

¹ Eine vorläufige Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat wurde Mitte Dezember 2023 erzielt ([Rat der EU, Pressemitteilung vom 15. Dezember 2023](#)), während die Einigung über den endgültigen Text Ende März 2024 erreicht wurde ([Rat der EU, Pressemitteilung vom 26. März 2024](#)).

² [Verordnung \(EU\) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU ABL L 2024/1083 17.04.2024](#). In dieser Publikation wird die geläufige Abkürzung der englischsprachigen Fassung „European Media Freedom Act“ EMFA verwendet, da sich EMFG (bislang) nicht als Begriff durchgesetzt hat. Daher wird trotz der Bezugnahme auf ein „Gesetz“ von „der EMFA“ und nicht „das EMFA“ gesprochen, was anders wäre, wenn es um „das EMFG“ ginge.

³ Für einen umfassenderen Überblick über das Gesetzgebungsverfahren mit weiteren Verweisen siehe [EPRS, European Media Freedom Act - Briefing EU Legislation in Progress, 2023](#).

⁴ [COM/ 2022/ 457 final](#).

⁵ Europäische Kommission, Bericht über die Folgenabschätzung (engl.), SWD(2022) 286 final, Teil 1/3, S. 4.

⁶ Mitteilung der Kommission Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, COM/2021/700 final.

⁷ [Bleyer-Simon K. et al., Monitoring Media Pluralism in the Digital Era, 2021](#).

Abbildung 1. EMFA-Abstimmungsergebnisse im Europäischen Parlament



Quelle: Europäisches Parlament, [Plenary Session of 13.3.2024](#), voting results

In den vier Hauptbereichen, die 2021 vom MPM erfasst wurden, ermittelte das CMPF (nach eigens von ihm entwickelten Kategorien) einen durchschnittlich mittleren Gefährdungsgrad für grundlegende Schutzfunktionen (zum Beispiel Vorhandensein von Informationsrechten und Sicherheiten für Journalisten sowie unabhängige Medienbehörden), politische Unabhängigkeit (zum Beispiel Ausmaß der politischen Kontrolle über die Medien, einschließlich insbesondere der öffentlich-rechtlichen Medien, oder Vorhandensein von Sicherungen gegen manipulative Praktiken in politischer Werbung) und soziale Inklusion (zum Beispiel Zugang zu den Medien für verschiedene soziale und kulturelle Gruppen oder Stand der Medienkompetenz). Für den Bereich Marktpluralität (zum Beispiel Transparenz und Konzentration von Medieneigentum) wurde jedoch eine im Durchschnitt hohe Gefährdung konstatiert, was Anlass zur Sorge um die wirtschaftlichen Bedingungen für professionellen Journalismus und um die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Medien gab. Vor diesem Hintergrund gründete der EMFA-Vorschlag auf der Überlegung, dass es einerseits für die Medien aufgrund von Bedrohungen für die Medienfreiheit und -vielfalt schwieriger würde, ihre unverzichtbare gesellschaftspolitische Aufgabe in Demokratien zu erfüllen. Andererseits könnten Akteure des Medienmarktes aufgrund eines aus Sicht der Europäischen Kommission ungleichen wirtschaftlichen Umfelds nicht das volle Potenzial des Binnenmarktes ausschöpfen.

Um diesen Herausforderungen im Spannungsfeld zwischen kulturellen und wirtschaftlichen Erwägungen zu begegnen, besteht das Hauptziel des EMFA darin, zum Funktionieren des Binnenmarktes (für Mediendienste) beizutragen, dessen wesentliche Merkmale Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind. Da jedoch der Schutz von Medienfreiheit und -vielfalt als zentrale tragende Säule dieser beiden Merkmale angesehen wird, sind sekundäre Ziele auch die Sicherung von Medienpluralismus, Unabhängigkeit, redaktioneller Freiheit und der Schutz von Journalisten. Dies ist insofern bemerkenswert, als diese Grundrechtsaspekte bisher nicht direkt durch EU-Recht „geregelt“ waren, sondern vielmehr als notwendige Bedingungen betrachtet wurden, die von den Mitgliedstaaten zu gewährleisten sind.

In Anbetracht der vielfältigen Ziele des EMFA wurde das Instrument einer Verordnung gewählt, die in allen Mitgliedstaaten direkt anwendbar ist, und nicht das einer Richtlinie, die eine Umsetzung auf nationaler Ebene erforderlich gemacht hätte. Im

Gegensatz zum Richtlinienansatz in anderen Bereichen der Medienregulierung wurde diese Vorgehensweise vor allem mit einem höheren Grad an Verbindlichkeit des Regelwerks begründet. Dies wurde möglicherweise und wahrscheinlich im Hinblick auf mögliche künftige Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten im Falle der Nichteinhaltung als nützlich erachtet. Weitere Argumente waren, dass das Instrument der Verordnung zu weniger potenziellen Abweichungen während des Umsetzungsprozesses, zur Festlegung unmittelbar geltender Rechte sowie zu positiven Auswirkungen auf institutionelle Aspekte, nämlich der Möglichkeit zur Einrichtung eines Gremiums für Mediendienste anstelle der derzeit bestehenden koordinierenden Einrichtung der nationalen Regulierungsbehörden, der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA), führen würde.⁸ Dennoch enthalten die vielfältigen Vorschriften des EMFA, die eine Vielzahl von Bereichen und Akteuren adressieren, einen erheblichen Ermessensspielraum für die Mitgliedstaaten, die über das tatsächliche Maß an Harmonisierung nach dem neuen „EU-Medienrecht“⁹ bestimmen.

Diese Publikation soll einen umfassenden und zugleich zusammenfassenden Überblick über die EMFA-Vorschriften¹⁰ und ihre Auswirkungen auf die Adressaten geben: Empfänger, Mediendiensteanbieter und Vermittler, aber auch Regulierungsstellen und -behörden sowie Mitgliedstaaten. Sie verdeutlicht ferner, wo auf nationaler Ebene noch wichtige Anpassungen an die durch den EMFA erreichte Mindestharmonisierung vorgenommen werden müssen, und zeigt die Herausforderungen auf, die sich bereits jetzt für die kommenden Monate und Jahre abzeichnen.

⁸ [Europäische Kommission, Bericht über die Folgenabschätzung \(engl.\), SWD\(2022\) 286 final, Teil 1/3, S. 40.](#)

⁹ Zur Verlagerung in Richtung eines umfassenderen EU-Besitzstands im Medienrecht siehe [Cole M., Acting on Media Freedom: The Proposed European Media Freedom Act \(EMFA\) of the European Union, University of the Pacific Law Review 55\(2024\)2.](#)

¹⁰ Siehe zum EMFA-Vorschlag bereits [Cabrera Blázquez F. J., The proposal for a European Media Freedom Act, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2022.](#)

2. Rechtsgrundlage und (anhaltende) Kontroverse

2.1. Die Binnenmarktklausel als Rechtsgrundlage

Für die EMFA-Verordnung wurde die sogenannte Binnenmarktklausel des Art. 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹¹ als Rechtsgrundlage gewählt. Es handelt sich dabei um eine Bestimmung, die in den letzten Jahren regelmäßig für die Regulierung des „digitalen Binnenmarkts“ verwendet wurde, zum Beispiel im Gesetz über digitale Dienste (DSA)¹² und im Gesetz über digitale Märkte (DMA).¹³ Sie räumt der EU weitreichende (jedoch nicht ausschließliche oder unbegrenzte)¹⁴ Gesetzgebungsbefugnisse ein, um die Errichtung des Binnenmarktes zu verwirklichen und eine Verbesserung seiner Funktionsweise zu erreichen. Während jedoch DSA und DMA bei der Regulierung von Vermittlungsdiensten in erster Linie die wirtschaftlichen Aspekte des Schutzes von Verbrauchern und des Wettbewerbs im Auge hatten, konzentriert sich der EMFA auf Mediendienste. Er befasst sich zwar mit diesen Diensten in erster Linie in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftsgut im Hinblick auf einen funktionierenden und freien Binnenmarkt für Mediendienste. Die sekundären Ziele des EMFA sind jedoch der Schutz von Pluralismus sowie redaktioneller Freiheit und Unabhängigkeit, wodurch das EMFA eng mit der Rolle der Medien als Kulturgut verknüpft ist. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung hat die EU keine spezifische Zuständigkeit für die Medien oder den Kultursektor als solchen. Vielmehr unterstreicht die sogenannte Kulturklausel des Art. 167 AEUV, vereinfacht ausgedrückt, dass die Verträge darauf abzielen, den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an kultureller Souveränität zu belassen, was die EU an einer Harmonisierung hindert und sie darauf beschränkt, nationales Recht in unterstützender Weise zu ergänzen.¹⁵ Eine ähnliche Hervorhebung dieser Abgrenzung

¹¹ [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassung.](#)

¹² [Verordnung \(EU\) 2022/2065, ABl. L 277, 27.10.2022, S. 1-102.](#)

¹³ [Verordnung \(EU\) 2022/1925, ABl. L 265, 12.10.2022, S- 1-66.](#)

¹⁴ [EuGH, Urteil vom 5. Oktober 2000, *Bundesrepublik Deutschland gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union \(Tabakwerbung\)*, C-376/98, Rn 83.](#)

¹⁵ Ausführlich dazu [Ukrow J., Cole M. und Etteldorf C., *Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor*, 2021, Kapitel B; im Zusammenhang mit dem EMFA siehe auch \[Cole M. und Etteldorf C., *Research for CULT Committee - European Media Freedom Act - Background Analysis*, 2023, S. 14 ff. mit weiteren Verweisen; \\[Brogi E. et al., *The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism*, Research for LIBE Committee, 2023, S. 38 ff.\\]\\(#\\)\]\(#\)](#)



lässt sich dem Amsterdamer Protokoll¹⁶ speziell für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Medien („public service media“ im Englischen, daher „PSM“ im Folgenden) entnehmen, in dem die Mitgliedstaaten erklärten, dass die Verträge und insbesondere die Wettbewerbsregeln die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung des Aufgabenbereichs und der Finanzierung der PSM unberührt lassen.

PROTOKOLL (Nr. 29) ÜBER DEN ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN RUNDFUNK IN DEN MITGLIEDSTAATEN

*[...] „Die Bestimmungen der Verträge **berühren nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren**, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten **dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird**, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist.“*

Im Kern bedeutet die Existenz unterschiedlicher Rechtsgrundlagen und begrenzender Vorschriften, dass die EU grundsätzlich nicht gehindert ist, sich bei der Regulierung des Medienmarktes auf die Binnenmarktklausel zu berufen. Dies gilt auch, wenn andere sekundäre Ziele verfolgt werden, die gegebenenfalls an sich nicht gesondert auf Art. 114 AEUV gestützt werden könnten.¹⁷ Sollte jedoch ein solcher Ansatz gewählt werden, so erlaubt das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)¹⁸ der EU nur dann ein Tätigwerden, wenn die (Binnenmarkt-)Ziele eines geplanten Rechtsinstruments von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene in ausreichendem Maße erreicht werden können und durch Maßnahmen der Union ein Mehrwert entsteht. Die Zuständigkeit der EU in diesem Bereich stößt definitiv dort an ihre Grenzen, wo der eigentliche Schwerpunkt einer gesetzgeberischen Maßnahme außerhalb wirtschaftlicher Aspekte liegt oder wo eine Regulierung auf EU-Ebene keinen tatsächlichen Mehrwert bietet, das heißt sich nicht als effizienter erweist.¹⁹

¹⁶ Ursprünglich dem Vertrag von Amsterdam beigelegt, jetzt [Protokoll Nr. 29 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten](#), ABL. C 202, 07.06.2016, S. 311.

¹⁷ Siehe hierzu allgemein [EuGH, Urteil vom 11. Juni 1991, Kommission gegen Rat \(Titandioxid\)](#), C-300/89.

¹⁸ [Vertrag über die Europäische Union \(konsolidierte Fassung\)](#).

¹⁹ Siehe hierzu [EuGH, Urteil vom 8. Juni 2010, Vodafone Ltd u. a. gegen Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform](#), C-58/08, insbesondere Rn. 32.

Abbildung 2. Kultur-, Binnenmarkt- und Subsidiaritätsklausel

Kulturklausel Art. 167(5) AEUV	Binnenmarktklausel Art. 114(1) AEUV	Subsidiaritätsklausel Art. 5(3) EUV
<p>Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels</p> <ul style="list-style-type: none"> - erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Ausschusses der Regionen Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. - erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen. 	<p>[...] Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.</p>	<p>Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, 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.</p>

2.2. Die Frage der Kompetenzzuweisung an die EU

Es war bereits während der Ausarbeitung des Vorschlags sehr deutlich geworden, dass der Plan für eine Medienregulierung in Form des EMFA diese Grenzen austesten würde. Frühere Entwürfe der Kommission wurden von ihrem beratenden Ausschuss für Regulierungskontrolle kritisiert und teilweise sogar abgelehnt, nicht zuletzt aufgrund der unzureichenden Begründungen hinsichtlich der Kompetenzgrundlage und der Subsidiaritätsklausel „in Anbetracht der unterschiedlichen kulturellen, historischen und politischen Traditionen der Medienrahmen in den Mitgliedstaaten“.²⁰ Obwohl die angesprochenen Punkte anschließend von der Kommission geprüft und notwendige Präzisierungen vorgenommen wurden, hielt die Kritik auch nach der Veröffentlichung des EMFA-Vorschlags an.²¹ Während es Konsens über und Unterstützung für die erstrebenswerten Ziele des Vorschlags gab und eine gewisse Bedrohungslage für grundlegende Anliegen der Medienfreiheit nicht bestritten wurde, herrschte in der Wissenschaft sowie seitens der Industrie und nationaler Gesetzgeber Uneinigkeit darüber, auf welcher Ebene, in welcher Weise und in welchem Umfang auf diese Gefahren reagiert

²⁰ Siehe die Zusammenfassung in [Europäische Kommission, Anhänge zum Bericht über die Folgenabschätzung zum EMFA-Vorschlag \(engl.\), SWD\(2022\) 286 final, Teil 2/3, S. 3 ff.](#)

²¹ [Cole M. und Etteldorf C., EMFA Background Analysis, 2023, S. 14 ff.](#) mit weiteren Verweisen.

werden sollte.²² Daher gab es ungewöhnlich viele Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegen den Vorschlag. Diese Bedenken veranlassten unter anderem vier Mitgliedstaaten (Dänemark,²³ Frankreich,²⁴ Deutschland²⁵ und Ungarn²⁶), im Rahmen des Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle offiziell begründete Stellungnahmen an die Europäische Kommission zu richten, in denen sie vorbrachten, der Vorschlag stelle einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip dar. Ohne die Verwendung der offiziellen Form einer begründeten Stellungnahme, äußerten mehrere weitere Mitgliedstaaten (darunter die Tschechische Republik, Italien, die Niederlande und Polen) in anderen politischen Dokumenten ebenfalls Bedenken in dieser Hinsicht oder wiesen zumindest auf die Notwendigkeit einer weiteren Konkretisierung und Prüfung hin.²⁷

Abgesehen davon, dass der Vorschlag als potenzieller Eingriff der EU in die nationale Kulturhoheit im Allgemeinen angesehen wurde, drehte sich die Kritik um viele verschiedene Aspekte der Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit des Vorschlags im Hinblick auf die Regeln zur Kompetenzenabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. So wurde beispielsweise geltend gemacht, dass die Regulierung lokaler und regionaler Medien, die ebenfalls unter den Vorschlag fielen, nicht durch die Binnenmarktklausel gerechtfertigt sei und dass nicht in allen Mitgliedstaaten das gleiche Maß an Bedrohung bestehe, weshalb eine EU-weite Harmonisierung nicht erforderlich sei. Darüber hinaus wurde der eigentliche Wortlaut kritisiert, da er aus kulturpolitischer Sicht keine ausreichende Flexibilität für die Anpassung an die Besonderheiten der nationalen Medienmärkte biete. Auch die erheblichen Befugnisse und die Rolle der Kommission, insbesondere ihr möglicher Einfluss auf das neue Gremium, wurden sehr kritisch gesehen. Vornehmlich betraf dies die Einführung einer Regulierung der Presse, die in vielen Mitgliedstaaten traditionell keiner strengen Regulierung und noch weniger einer spezifischen Form der Aufsicht durch eine Behörde unterliegt. Diese Bedenken wurden durch die Wahl des Rechtsinstruments noch verstärkt, da eine Verordnung im Gegensatz zu dem in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) gewählten Ansatz üblicherweise nicht viel Spielraum für die Mitgliedstaaten lässt.²⁸ Schließlich wurde in Frage gestellt, ob die vorgeschlagenen Vorschriften überhaupt die angestrebten Ziele erreichen und die festgestellten Probleme wirksam beheben würden und sie nicht sogar zu einer Verschlechterung funktionierender Systeme in weniger gefährdeten Mitgliedstaaten führen könnten.²⁹

²² Für einen Überblick über die verschiedenen Stimmen mit weiteren Verweisen siehe [Cole M. und Etteldorf C., EMFA Background Analysis, 2023](#), S. 14 ff.

²³ [Dänisches Folketinget, J.nr.: 22-001044-1](#).

²⁴ [Französischer Sénat, Nr. 194 \(2022-2023\)](#).

²⁵ [Deutscher Bundesrat, Drucksachen 514/22](#).

²⁶ [Ungarische Nationalversammlung, OE-42/619-1/2022](#).

²⁷ Für einen Überblick über alle Eingaben der Mitgliedstaaten siehe die Daten bei [COM/2022/0457](#).

²⁸ [Richtlinie 2010/13/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste, in der Fassung der [Richtlinie \(EU\) 2018/1808 \(konsolidierte Fassung\)](#).

²⁹ In diesem Sinne zum Beispiel [Cornils zum European Media Freedom Act, Präsentation in der CULT-Sitzung vom 6. Februar 2023](#); siehe für einen Überblick auch [Cole M. und Etteldorf C., EMFA Background Analysis, 2023](#), S. 14 ff.

2.3. Umgang mit kontroversen Aspekten im Gesetzgebungsverfahren

Diese Bedenken wurden während des Gesetzgebungsverfahrens erneut geäußert. Insbesondere wurde der Juristische Dienst des Rates gebeten, ein Gutachten speziell zur Wahl der Rechtsgrundlage zu erstellen. In seinem (ursprünglich unveröffentlichten) Gutachten bestätigte der Juristische Dienst im Prinzip die Möglichkeit, sich auf Art. 114 AEUV zu berufen. Gleichzeitig sah er aber auch Anpassungsbedarf, da an einigen Stellen des Vorschlags nicht klar war, inwieweit einige Bestimmungen tatsächlich auf ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes für Mediendienste abzielen oder wie die Unterschiede in nationalen Vorschriften diesen tatsächlich behindern oder zu behindern drohen oder den Wettbewerb möglicherweise verzerren. Insbesondere wurden die Art. 5, 21 und 25 und ganz allgemein auch das Ziel kritisiert, „mindestharmonisierte Bestimmungen“ schaffen zu wollen, wie es in den Erwägungsgründen hieß, was sich jedoch im vorgeschlagenen Wortlaut der entsprechenden EMFA-Bestimmungen nicht widerspiegelt.³⁰ Die Kommission selbst rechtfertigte ihre Berufung auf die Binnenmarktklausel in einem (unveröffentlichten) „Non-Paper zu bestimmten Aspekten des Vorschlags für ein Europäisches Medienfreiheitsgesetz“. Darin wandte sie sich gegen die Anregung, den EMFA-Vorschlag in eine Verordnung und eine Richtlinie aufzuteilen, was als Möglichkeit zur Lösung der Kompetenzfragen vorgebracht worden war. Die anschließende Diskussion im Gesetzgebungsverfahren über eine Aufteilung der vorgeschlagenen Bestimmungen in zwei verschiedene Instrumente, eine Verordnung und eine Richtlinie, wurde nicht weitergeführt.³¹ Das Instrument behielt zwar die Form einer Verordnung, die Kritik führte jedoch vor allem während des abschließenden Trilogverfahrens zu zahlreichen Anpassungen des ursprünglichen Vorschlags.³²

Neben den Abänderungen spezifischer Bestimmungen betrafen die wichtigsten Änderungen vor allem die Beschränkung der Rolle der Kommission im institutionellen Gefüge und die Schärfung des (Mindest-)Harmonisierungsansatzes. Letzteres zeigt sich unter anderem in der Abweichungsklausel in Art. 1 Abs. 3, die stärker auf den Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 AVMD-Richtlinie abgestimmt wurde. In der finalen Fassung verweist sie nicht mehr nur auf die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, „ausführlichere“ Vorschriften sondern „ausführlichere oder strengere Vorschriften“ zu erlassen.

³⁰ Juristischer Dienst des Rates der EU, Gutachten zur Rechtsgrundlage, 04.04.2023, 8089/23.

³¹ Cole M. and Etteldorf C., Research for CULT Committee - European Media Freedom Act: Policy Recommendations Concomitant expertise for legislative report, 2023, S. 3.

³² Für einen Überblick über alle Änderungsanträge im Verhandlungsprozess siehe die [vierspaltige Synopse des Rates \(engl.\)](#), Dok. Nr. 15514/23.

Tabelle 1. Änderungen im Wortlaut von Art. 1 Abs. 3 während des Gesetzgebungsverfahrens

EMFA-Vorschlag der EU-Kommission	EP-Mandat	Mandat des Rates (freie Übersetzung)	EMFA
Art. 1(3): Diese Verordnung berührt nicht die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, ausführlichere Vorschriften in den unter Kapitel II und Kapitel III Abschnitt 5 fallenden Bereichen zu erlassen, sofern diese Vorschriften mit dem Unionsrecht vereinbar sind.	Art. 1(3): Diese Verordnung <u>lässt</u> die Möglichkeit der Mitgliedstaaten <u>unberührt</u> , ausführlichere <u>oder strengere</u> Vorschriften in den unter Kapitel II, Kapitel III Abschnitt 5 <u>und Artikel 24</u> fallenden Bereichen zu erlassen, sofern diese Vorschriften mit dem Unionsrecht vereinbar sind.	Art. 1(3): Diese Verordnung <u>lässt</u> die Möglichkeit der Mitgliedstaaten <u>unberührt</u> , ausführlichere <u>oder strengere</u> Vorschriften in den unter Kapitel II, Kapitel III Abschnitt 5 <u>und Artikel 24</u> fallenden Bereichen zu erlassen, sofern diese Vorschriften mit dem Unionsrecht vereinbar sind.	Art. 1(3): Diese Verordnung lässt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, ausführlichere <u>oder strengere</u> Vorschriften in den unter Kapitel II, Kapitel III Abschnitt 5 <u>und Artikel 25</u> fallenden Bereichen zu erlassen, unberührt, sofern diese Vorschriften <u>ein höheres Schutzniveau für Medienpluralismus oder redaktionelle Unabhängigkeit im Einklang mit dieser Verordnung gewährleisten und</u> mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

Darüber hinaus wurden zahlreiche „definitive“ Formulierungen von Rechten und Pflichten durch eine Wortwahl ersetzt, die die Notwendigkeit einer Umsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten besser widerspiegelt („die Mitgliedstaaten gewährleisten/achten“). Diese Formulierungen nähern das Instrument jedoch teilweise der Form einer Richtlinie an, ohne dem EMFA diesen Rechtscharakter zu verleihen, und sind somit in gewisser Weise ein Kompromiss angesichts der von einigen Mitgliedstaaten geäußerten Idee, entweder das Instrument einer Richtlinie zu wählen oder einige wesentliche Bestimmungen des EMFA in eine künftige Überarbeitung der AVMD-Richtlinie aufzunehmen.

2.4. Die vor dem EuGH anhängige Nichtigkeitsklage

Ob die vorgenommenen Änderungen und die Argumente bezüglich der Rechtsgrundlage als hinreichend betrachtet werden können, wird wahrscheinlich relativ bald vom EuGH entschieden. Ungarn hatte den Vorschlag bereits während des Gesetzgebungsverfahrens kritisiert und hat vor kurzem beim EuGH eine Nichtigkeitsklage gegen den gesamten EMFA oder hilfsweise gegen einige seiner Bestimmungen eingereicht.³³

Die Klage stützt sich auf das Argument, die vom EMFA erfassten Mediendienste hätten zwar sowohl kulturellen als auch wirtschaftlichen Charakter, der EMFA regelt tatsächlich aber keine wirtschaftlichen Aspekte; vielmehr bestehe sein Hauptziel darin, die Freiheit und den Pluralismus der Medien zu fördern, was nicht in den Anwendungsbereich von Art. 114 AEUV falle. Wegen des Aufbaus der Klage, innerhalb der

³³ [Klage, eingereicht am 10. Juli 2024 - Ungarn/Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union, Rechtssache C-486/24.](#)



einzelne Bestimmungen auch getrennt von einer allgemeinen Infragestellung des Rechtsakts angefochten werden, könnte der EuGH alle oben aufgeworfenen Fragen zum Anwendungsbereich des EMFA, zu seinem zentralen Ziel und seinem Verhältnis zum Binnenmarkt sowie zur Wahrung des Subsidiaritätsprinzips beantworten.

3. Der EMFA in Kurzform

Der EMFA ist in vier Kapitel unterteilt,³⁴ die sowohl verfahrensrechtliche als auch materiellrechtliche Vorschriften enthalten, welche nicht streng voneinander getrennt, sondern übergreifend in den Kapiteln und Abschnitten zu finden sind. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass für jede Bestimmung gesondert analysiert werden muss, ob und inwieweit sich eine unmittelbare (Rechts-)Wirkung bereits aus dem EMFA ergibt oder ob sie von der Umsetzung durch die verschiedenen Mitgliedstaaten abhängt und auf wen diese (unmittelbare) Rechtswirkung abzielt.

3.1. Kapitel I und II zu Definitionen, Rechten und Pflichten

Artikel	Erwägungsgründe
<i>Kapitel I – Allgemeine Bestimmungen</i>	
<i>Art. 1 – Gegenstand und Geltungsbereich</i>	1-8
<i>Art. 2 – Begriffsbestimmungen</i>	9-13

Wie für EU-Rechtsakte allgemein üblich, enthält Kapitel I die Bestimmung des Gegenstands und Geltungsbereichs der Verordnung (Art. 1) sowie die einschlägigen Begriffsbestimmungen – in diesem Fall eine umfangreiche Liste (Art. 2). Von besonderer Bedeutung sind Art. 1 Abs. 2 und 3 EMFA, die das Verhältnis zwischen dem EMFA und anderen EU-Rechtsakten und nationalem Recht beschreiben. Insbesondere berührt der EMFA nicht die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr,³⁵ die Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt,³⁶ die sog. Platform-to-Business-Verordnung (P2B-Verordnung),³⁷ den DSA, den DMA, die Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung³⁸ und die Datenschutz-Grundverordnung.³⁹ Die gewählte Formulierung „lässt unberührt“ – im Gegensatz zur Formulierung „unbeschadet“, die in vielen anderen neueren Rechtsakten verwendet wird – deutet darauf hin, dass die EMFA-

³⁴ Eine Übersicht über sämtliche Artikel der einzelnen Kapitel mit den entsprechenden Erwägungsgründen findet sich im Anhang zu dieser Publikation.

³⁵ [Richtlinie 2000/31/EG, ABl. L 178, 17.07.2000, S. 1-16.](#)

³⁶ [Richtlinie \(EU\) 2019/790, ABl. L 130, 17.05.2019, S. 92-125.](#)

³⁷ [Verordnung \(EU\) 2019/1150, ABl. L 186, 11.07.2019, S. 57-79.](#)

³⁸ [Verordnung \(EU\) 2024/900, ABl. L, 2024/900, 20.03. 2024.](#)

³⁹ [Verordnung \(EU\) 2016/679, ABl. L 119, 04.05.2016, S. 1-88.](#)

Vorschriften grundsätzlich nicht als im Widerspruch zu den Vorschriften der oben genannten Rechtsakte stehend betrachtet werden, dass diese aber im Falle von Unklarheiten Vorrang haben sollten.⁴⁰ In Bezug auf nationales Recht schränkt der EMFA die Möglichkeit der Mitgliedstaaten nicht ein, ausführlichere oder strengere Vorschriften zu erlassen. Diese Möglichkeit ist jedoch auf bestimmte Bestimmungen begrenzt (Kapitel II, Kapitel III Abschnitt 5 und Art. 25), was wiederum bedeutet, dass andere Bestimmungen als vollständig – wenn auch unterschiedlich detailliert – durch den EMFA harmonisiert anzusehen sind, sodass eine derartige Flexibilität auf der nationalen Ebene nicht gegeben ist. Zu den Begriffsbestimmungen im EMFA, die weiter unten im Kontext seiner materiellrechtlichen Abschnitte ausführlicher erörtert werden, ist anzumerken, dass einige neue Definitionen eingeführt werden (zum Beispiel Mediendienste oder redaktionelle Verantwortung), während bestehende Definitionen, zum Beispiel aus der AVMD-Richtlinie, teilweise wiederverwendet und an den breiteren Geltungsbereich des EMFA angepasst oder einfach per Verweis aus anderen Rechtsakten übernommen werden (zum Beispiel audiovisuelle Mediendienste und Video-Sharing-Plattformen aus der AVMD-Richtlinie, Online-Plattformen aus dem DSA und Zusammenschlüsse aus der Fusionskontrollverordnung). Dies soll zu einer kohärenten Anwendung der sich teilweise überschneidenden Rechtsakte beitragen. Allerdings wurden nicht alle wichtigen Rechtsbegriffe des EMFA wie zum Beispiel „Empfänger“, „redaktionelle Unabhängigkeit“ oder „Medienpluralismus“ konkret definiert und bedürfen daher weiterer Auslegung.

Artikel	Erwägungsgründe
Kapitel II – Rechte und Pflichten von Mediendiensteanbietern und Empfängern von Mediendiensten	
<i>Art. 3 – Recht der Empfänger von Mediendiensten</i>	8, 14, 15
<i>Art. 4 – Rechte der Mediendiensteanbieter</i>	16-26
<i>Art. 5 – Schutzvorkehrungen für die unabhängige Funktionsweise öffentlich-rechtlicher Mediendiensteanbieter</i>	27-31
<i>Art. 6 – Pflichten von Mediendiensteanbietern</i>	32-35
<i>Art. 29 – Inkrafttreten und Geltung</i>	-

Kapitel II enthält materiellrechtliche Bestimmungen über die Rechte von Empfängern (Art. 3), die Rechte von Mediendiensteanbietern, insbesondere von Journalisten (Art. 4), die Pflichten der Mediendiensteanbieter, die sich mit Nachrichten und Inhalten zum Zeitgeschehen befassen, mit strengeren Pflichten (Art. 6) und Schutzvorkehrungen für die Unabhängigkeit von PSM (Art. 5).⁴¹

⁴⁰ Siehe hierzu ausführlicher [Cole M. und Etteldorf C., EMFA Background Analysis, 2023](#), S. 20 ff.

⁴¹ Zu diesen Bestimmungen siehe ausführlicher unten die Abschnitte 4.1, 4.2 und 4.3.

3.2. Kapitel III über institutionelle Strukturen und Kooperationsverfahren sowie die Struktur des Medienmarktes

Artikel	Erwägungsgründe
Kapitel III – Rahmen für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen und einen gut funktionierenden Binnenmarkt für Mediendienste	
Abschnitt 1 – Unabhängige Medienaufsichtsbehörden	
<i>Art. 7 – Nationale Regulierungsbehörden oder -stellen</i>	36
Abschnitt 2 – Europäisches Gremium für Mediendienste	
<i>Art. 8 – Europäisches Gremium für Mediendienste</i>	37
<i>Art. 9 – Unabhängigkeit des Gremiums</i>	37
<i>Art. 10 – Struktur des Gremiums</i>	38, 39
<i>Art. 11 – Sekretariat des Gremiums</i>	42
<i>Art. 12 – Konsultationsmechanismus</i>	40
<i>Art. 13 – Aufgaben des Gremiums</i>	41
Abschnitt 3 – Zusammenarbeit und Konvergenz in Regulierungsfragen	
<i>Art. 14 – Strukturierte Kooperation</i>	43, 44
<i>Art. 15 – Ersuchen auf Durchsetzung von Verpflichtungen der Video-Sharing-Plattform-Anbieter</i>	43, 45
<i>Art. 16 – Orientierungshilfen zu Angelegenheiten der Medienregulierung</i>	46
<i>Art. 17 – Koordinierung von Maßnahmen in Bezug auf Mediendienste von außerhalb der Union</i>	47-49
Abschnitt 4 – Bereitstellung von und Zugang zu Mediendiensten im digitalen Umfeld	
<i>Art. 18 – Inhalte von Mediendienstanbietern auf sehr großen Online-Plattformen</i>	50-55
<i>Art. 19 – Strukturierter Dialog</i>	56
<i>Art. 20 – Recht auf individuelle Anpassung des Medienangebots</i>	57-59
Abschnitt 5 – Anforderungen an gut funktionierende Medienmarktmaßnahmen und -verfahren	
<i>Art. 21 – Nationale Maßnahmen, die sich auf Mediendienstanbieter auswirken</i>	60-61
<i>Art. 22 – Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt</i>	62-66, 68
<i>Art. 23 – Stellungnahmen zu Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt</i>	67-68
Abschnitt 6 – Transparente und gerechte Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen	
<i>Art. 24 – Publikummessung</i>	69-71



Kapitel III ist das umfassendste Kapitel und enthält einen Rahmen für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen und Vorschriften für einen gut funktionierenden Binnenmarkt für Mediendienste. Es ist in sechs Abschnitte unterteilt. Die Abschnitte 1 und 2 betreffen den institutionellen Rahmen für die Anwendung des EMFA und tangieren zudem die AVMD-Richtlinie. Abschnitt 1 (Art. 7) bestimmt die nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen („national regulatory authorities and bodies“ im Englischen, daher im Folgenden „NRA“), die mit der Anwendung (nur) von Kapitel III des EMFA betraut sind, und stellt damit eine direkte Verbindung zu den (bereits) im Rahmen der AVMD-Richtlinie eingerichteten Behörden her, was für Kohärenz in der synchronisierten Anwendung des EMFA und der AVMD-Richtlinie sorgen soll. In Abschnitt 2 (Art. 8 bis 13) wird das neu geschaffene Europäische Gremium für Mediendienste (nachstehend „Gremium“), das an die Stelle der ERGA treten wird, näher beschrieben; zudem werden Regeln für seine Einrichtung, Organisation, Unabhängigkeit, Struktur und Aufgaben festgelegt.

Erwähnenswert ist der Konsultationsmechanismus, der in Art. 12 in einer späten Phase der Trilogverhandlungen eingeführt wurde. Er betrifft Situationen, in denen sich die Regulierungsbehörden (für audiovisuelle Mediendienste) im Rahmen des Gremiums mit nicht audiovisuellen Angelegenheiten befassen und daher andere relevante Sektoren wie die Presse einbeziehen müssen.⁴² Abschnitt 3 enthält Bestimmungen über Zusammenarbeit und Konvergenz in Regulierungsfragen, insbesondere über die strukturierte Kooperation zwischen den NRA (Art. 14) sowie Orientierungshilfen (Art. 16) im Rahmen der AVMD-Richtlinie und des EMFA im Allgemeinen, über die Rechtsdurchsetzung gegenüber Video-Sharing-Plattformen im Rahmen der AVMD-Richtlinie im Besonderen (Art. 15) und über die Koordinierung von Maßnahmen außerhalb des Geltungsbereichs der AVMD-Richtlinie und des EMFA in Bezug auf Mediendienste von außerhalb der Union (Art. 17).⁴³

Während es in den bisher genannten Abschnitten eher um Verfahrensaspekte geht, enthalten Abschnitt 4 (Bereitstellung von und Zugang zu Mediendiensten im digitalen Umfeld), Abschnitt 5 (Anforderungen an gut funktionierende Medienmarktmaßnahmen und -verfahren) und Abschnitt 6 (transparente und gerechte Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen) eine Mischung aus materiell- und verfahrensrechtlichen Vorschriften, die verschiedene Aspekte der Gewährleistung von Medienfreiheit und -pluralismus im digitalen Umfeld thematisieren.

⁴² Zu den Abschnitten 1 und 2 siehe ausführlicher unten Abschnitt 4.6.1.

⁴³ Zu Abschnitt 3 siehe ausführlicher unten Abschnitt 4.6.2.

3.3. Kapitel IV zur Beobachtung und Bewertung sowie zu den Zeitpunkten der Anwendbarkeit

Artikel	Erwägungsgründe
Kapitel IV – Schlussbestimmungen	
<i>Art. 26 – Beobachtung</i>	74
<i>Art. 27 – Bewertung und Berichterstattung</i>	74
<i>Art. 28 – Änderung der Richtlinie 2010/13/EU</i>	-
<i>Art. 29 – Inkrafttreten und Geltung</i>	-

Kapitel IV enthält Schlussbestimmungen unter anderem zur Beobachtung (Art. 26) und Bewertung (Art. 27) des EMFA und seiner Auswirkungen, was Aufgabe der Europäischen Kommission sein wird, während die Mitgliedstaaten und das Gremium zur Zusammenarbeit bei der Bereitstellung einschlägiger Informationen verpflichtet sind. Für die Kommission gilt dabei, dass sie die nationalen Vertreter einbinden muss. Art. 29 enthält Vorschriften für das Inkrafttreten und die Anwendbarkeit nach einem abgestuften Plan: Während der EMFA in seiner Gesamtheit ab dem 8. August 2025 gelten wird, gelten einige Bestimmungen bereits früher (Art. 3 ab dem 8. November 2024; Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 6 Abs. 3 und Art. 7 bis 13 und 28 ab dem 8. Februar 2025; Art. 14 bis 17 ab dem 8. Mai 2025) oder nach einer Übergangsfrist sogar später (Art. 20 zum Recht auf individuelle Anpassung des Medienangebots ab dem 8. Mai 2027).

Von besonderer Bedeutung ist Art. 28 zu Abänderungen der AVMD-Richtlinie. Er besagt einzig, dass Art. 30b gestrichen wird und dass Bezugnahmen auf diese Bestimmung über die ERGA als Bezugnahmen auf das durch den EMFA nach dem 8. Februar 2025 eingerichtete Gremium gelten. Darüber hinaus ist jedoch das Verhältnis zwischen dem EMFA und der AVMD-Richtlinie nicht ausdrücklich geregelt. Insbesondere ist die AVMD-Richtlinie nicht in der Liste der EU-Rechtsakte enthalten, die unberührt bleiben sollen - da die AVMD-Richtlinie durch den EMFA tatsächlich abgeändert wird, wenn auch nur in einer Bestimmung. Vielmehr finden sich Bezugnahmen auf die AVMD-Richtlinie an mehreren Stellen im EMFA. Einige davon, insbesondere die Vorschriften über die Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung, können als hilfreiche Ergänzungen oder Erweiterungen der AVMD-Richtlinie angesehen werden.

Andere, wie die Befugnisse der Kommission zum Erlass von Leitlinien zu Art. 7a AVMD-Richtlinie (Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse) und Art. 5 Abs. 1 AVMD-Richtlinie (Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich), zielen auf eine stärkere Harmonisierung der AVMD-Richtlinienvorschriften ab (auch wenn sie nicht rechtsverbindlich sein werden). Wieder andere wie Art. 6 Abs. 1 EMFA bezüglich Angaben zum Medieneigentum machen aus der bisher fakultativen Möglichkeit der Mitgliedstaaten, solche Vorschriften im nationalen Recht festzulegen (Art. 5 Abs. 2 AVMD-Richtlinie), eine verbindliche Verpflichtung für Mediendiensteanbieter auf EU-Ebene, das heißt überschreiben sie faktisch, ohne sie abzuändern.

4. Der Anwendungsbereich des EMFA im Detail

Obwohl der EMFA nur 29 Artikel umfasst, enthält er ein breites Spektrum sehr unterschiedlicher Vorschriften, die alle darauf abzielen, Medienfreiheit und Medienpluralismus im Rahmen eines funktionierenden Binnenmarktes zu schützen, wobei dieses Ziel aus unterschiedlichen Blickwinkeln angegangen wird. Für einen besseren Überblick werden die Bestimmungen im Folgenden, gegliedert nach ihren jeweiligen Auswirkungen auf verschiedene Adressaten, näher untersucht.

4.1. Rechte der Empfänger und Nutzer

Im EMFA geht es um Mediendienste und ihre Rolle im Binnenmarkt, die unter anderem darin besteht, Bürgern und Unternehmen Zugang zu einer Pluralität von Sichtweisen und zuverlässigen Informationsquellen zu verschaffen. Dadurch werden auch die Empfänger der Dienste im Anwendungsbereich der Verordnung adressiert, da sie schlussendlich diejenigen sind, die von einem freien und vielfältigen Medienmarkt profitieren sollen. Einerseits profitieren sie daher indirekt von allen Bestimmungen des EMFA, die auf dieses Ziel gerichtet sind, andererseits zielen einige Bestimmungen direkt auf sie ab.

4.1.1. Zugang zu pluralen und unabhängigen Medieninhalten

Art. 3 EMFA begründet - zumindest legt dies der Titel nahe - ein „Recht der Empfänger von Mediendiensten“. Während der EMFA-Vorschlag für diese Bestimmung lediglich ein Recht fest schrieb, ohne dessen Umsetzung oder Durchsetzung näher zu erläutern,⁴⁴ enthält die endgültige Fassung einen Auftrag an die Mitgliedstaaten. Diese sollen in erster Linie das Recht der Empfänger von Mediendiensten auf Zugang zu einer Vielzahl redaktionell unabhängiger Medieninhalte achten. Insofern schafft die endgültige EMFA-Formulierung nach wie vor kein subjektives Recht. Sie betont viel mehr die Bindung der Mitgliedstaaten an die (bestehenden) Rechte, die aus den Grundrechten der Informations- und Meinungsfreiheit erwachsen und der Auslegung und Konkretisierung durch

⁴⁴ [Cole M. und Etteldorf C., EMFA Background Analysis, 2023, S. 25 ff.](#)

Verfassungsgerichte sowie den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zu Art. 10 EMRK unterliegen.⁴⁵ Trotz der verwendeten eher passiven Formulierung („achten“), kann daraus keine Aussage über aktive oder passive Pflichten der Mitgliedstaaten interpretiert werden, da sich aus Grundrechten, deren Garanten die Mitgliedstaaten sind, sowohl Abwehr- als auch proaktive Handlungspflichten ergeben können.⁴⁶ Darüber hinaus, und aktiver formuliert, sollen die Mitgliedsstaaten auch Rahmenbedingungen gewährleisten, um dieses Recht zum Nutzen eines freien und demokratischen Diskurses zu schützen. Im Kern geht es darum, die Empfänger zu befähigen, fundierte Entscheidungen zu treffen, unter anderem bezüglich des Zustands ihrer Demokratien und im Zusammenhang mit Wahlen.

Der Begriff der „Empfänger“ im Kontext von Art. 3 ist vom EMFA selbst nicht definiert. Erwägungsgrund 8 gibt jedoch Aufschluss über das Verständnis der Gesetzgeber, die sie als natürliche Personen, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind oder durch das Unionsrecht verliehene Rechte genießen, sowie als in der Union niedergelassene juristische Personen beschreiben. Sowohl diese restriktive Beschreibung als auch die Limitierung des Zugangsprozesses allein auf Angebote von (wegen der dienstbezogenen Definition typischerweise „professionellen“⁴⁷) Mediendiensteanbietern sind insofern überraschend, als sie sich nicht aus den genannten Grundrechten ergeben, die letztlich die Grundlage von Art. 3 EMFA sind.⁴⁸ Im Grunde überträgt diese Bestimmung die positiven Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die sich bereits aus den Grundrechten ergeben und insbesondere durch den EGMR geprägt wurden,⁴⁹ in den Rahmen des verbindlichen EU-Sekundärrechts. Vergleichbare Ansätze gab es bereits in nicht verbindlichen Instrumenten wie Art. 12 der Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade,⁵⁰ der ein Recht auf Zugang zu einem vertrauenswürdigen, vielfältigen und mehrsprachigen digitalen Umfeld und vielfältigen Inhalten vorsieht.

⁴⁵ Siehe hierzu insbesondere [EGMR, *Dink gegen Türkiye*, Beschwerde Nr. 2668/07 und andere \(2010\)](#).

⁴⁶ Siehe zu Art. 10 EMRK in einem medienbezogenen Kontext [EGMR, *Informationsverein Lentia und andere gegen Österreich*, Beschwerde Nr. 13914/88 und andere \(1993\)](#), Rn. 38.

⁴⁷ Siehe unten 4.2.1.1.

⁴⁸ [Cole M. und Etteldorf C., *EMFA Background Analysis, 2023*](#), S. 25 ff.

⁴⁹ Siehe hierzu ausführlich im Lichte der Grundrechte [Pentney K., *States' positive obligation to create a favourable environment for participation in public debate: a principle in search of a practical effect?* *Journal of Media Law*, 16\(2024\)1, 146–177](#).

⁵⁰ [Europäische Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade 2023/C 23/01, ABL C 23, 23.01.2023, S. 1-7](#).

Abbildung 3. Zusammenhang zwischen dem EMFA und der Europäischen Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade



Wichtige Fragen, wie ein solches Recht auf Zugang gewährleistet werden könnte, wurden jedoch bereits im Zusammenhang mit den Grundrechtsanforderungen an die Mitgliedstaaten diskutiert, insbesondere der Umfang der positiven Handlungspflicht, der Inhalt des Rechts und die Frage, inwiefern die Nichteinhaltung der Verpflichtung eine Verletzung der Grundrechte des Einzelnen durch die Staaten darstellt.⁵¹ Diese Fragen bekommen unter Art. 3 EMFA eine noch wichtigere Dimension, da das Instrument selbst eine unmittelbar verbindliche Verordnung ist. So wie die Bestimmung formuliert ist, müsste deren Nichteinhaltung eher als mögliche Verletzung der mitgliedstaatlichen Pflichten aus den Verträgen denn als Grundrechtsfrage gesehen werden, die Verordnung enthält dazu jedoch keine weiteren spezifischen Angaben. In Erwägungsgrund 14 wird lediglich darauf hingewiesen, dass Nachrichten und Inhalte zum Zeitgeschehen sowie Qualitätsjournalismus als Gegengewicht zu Desinformation hier von besonderer Bedeutung sein könnten. Ein Rahmen, der den wesentlichen Inhalt von Art. 3 EMFA garantiert, kann zu einem breiten Spektrum möglicher politischer Maßnahmen führen, die von der Förderung von Qualitätsjournalismus über die Einführung von Must-Carry- und Must-Be-Found-Regeln für solche Inhalte bis hin zur Regulierung von Algorithmen reichen. Es bleibt daher abzuwarten, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten diese „Inspiration“ durch Art. 3 EMFA aufgreifen werden.

4.1.2. Recht auf individuelle Anpassung des Medienangebots

Gemäß Art. 20 EMFA haben „Nutzer“ ferner das Recht, die Konfiguration einschließlich der Standardeinstellungen von Geräten oder Benutzeroberflächen zur Steuerung oder Verwaltung des Zugangs zu und der Nutzung von Mediendiensten, die Sendungen anbieten, auf leichte Weise zu ändern, um das Medienangebot individuell anzupassen.

⁵¹ [Pentney K., States' positive obligation to create a favourable environment for participation in public debate, S. 160.](#)

Allerdings sind nicht die Mitgliedstaaten verpflichtet, dieses Recht zu garantieren, sondern es ergibt sich direkt aus der EMFA-Bestimmung und richtet sich an Hersteller, Entwickler und Importeure solcher Produkte. Diese müssen nicht nur dafür sorgen, dass die Nutzer ihre Konfiguration (einschließlich der Standardeinstellungen) jederzeit ungehindert und leicht an ihre persönlichen Interessen oder Vorlieben anpassen können, sondern auch dafür, dass die visuelle Identität der Mediendiensteanbieter, auf die über ihre Geräte oder Schnittstellen zugegriffen wird, für die Nutzer durchweg und deutlich sichtbar ist. Dies betrifft zum Beispiel eine Priorisierung auf dem Startbildschirm eines Geräts durch Hardware-Einstellungen oder Software-Shortcuts, Anwendungen und Suchbereiche, erstreckt sich aber nicht auf Einzelbestandteile wie Sendungen innerhalb eines Katalogs von Abrufdiensten.⁵² Auf der einen Seite sollen die Nutzer befähigt werden, ihre eigenen fundierten Entscheidungen über die von ihnen konsumierten Inhalte zu treffen (und damit zu bestimmen, wie sie ihre Meinung bilden). Auf der anderen Seite wird dadurch indirekt die diskriminierungsfreie Behandlung von Mediendiensten und ihren Inhalten gefördert, die nicht mehr allein von der Priorisierung abhängen, wie sie jetzt von Geräten oder Benutzeroberflächen vorgenommen wird. Vor diesem Hintergrund ergänzt Art. 20 EMFA mit einem medienspezifischen Ansatz die Bestimmungen des DSA und DMA, namentlich Art. 25 DSA (manipulationsfreie Gestaltung von Online-Schnittstellen) und Art. 6 Abs. 3 DMA (freie Gestaltung der Standardeinstellungen des Betriebssystems, der virtuellen Assistenten und der Webbrowser). Wichtig ist, dass Art. 20 EMFA nicht die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung von Art. 7a oder 7b AVMD-Richtlinie berührt, eine im Ermessen der Mitgliedstaaten liegende Möglichkeit, die von einigen Mitgliedstaaten genutzt wurde, um Regeln für die Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse festzulegen.⁵³

Tabelle 2. Vergleich der Bestimmungen von EMFA, DMA und DSA zur Benutzerbefugnis

Art. 20(1) EMFA	Art. 6(3) DMA	Art. 25(1) DSA
<p>Die Nutzer haben das Recht, die Einstellung, einschließlich der Standardeinstellungen von Geräten oder Benutzeroberflächen, zur Steuerung oder Verwaltung des Zugangs zu und der Nutzung von Mediendiensten, die Sendungen anbieten, leicht zu ändern, um das Medienangebot entsprechend ihren Interessen oder Wünschen im Einklang mit dem Unionsrecht anzupassen.</p>	<p>Der Torwächter gestattet es Endnutzern und ermöglicht es ihnen technisch, Software-Anwendungen auf dem Betriebssystem des Torwächters auf einfache Weise zu deinstallieren [...].</p> <p>Der Torwächter gestattet es Endnutzern und ermöglicht es ihnen technisch, Standardeinstellungen des Betriebssystems, virtuellen Assistenten und Webrowsers</p>	<p>Anbieter von Online-Plattformen dürfen ihre Online-Schnittstellen nicht so konzipieren, organisieren oder betreiben, dass Nutzer getäuscht, manipuliert oder anderweitig in ihrer Fähigkeit, freie und informierte Entscheidungen zu treffen, maßgeblich beeinträchtigt oder behindert werden.</p>

⁵² Erwägungsgrund 57 EMFA.

⁵³ Siehe hierzu [Cappello M. \(Hrsg.\), Inhalte von öffentlichem Interesse auf audiovisuellen Plattformen: Zugang und Auffindbarkeit, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2023; Deloitte und SMIT, 2021, Study on the implementation of the new provisions in the revised Audiovisual Media Services Directive \(AVMSD\), Final report \(SMART 2018/0066 - Part D\).](#)

	des Torwächters, die Endnutzer zu vom Torwächter angebotenen Produkten oder Dienstleistungen leiten oder lenken , auf einfache Weise zu ändern.	
--	---	--

4.2. Vorschriften zu Mediendiensteanbietern

4.2.1. Rechte und Pflichten von (Nachrichten-) Mediendiensteanbietern

4.2.1.1. Der Begriff des Mediendiensteanbieters

Der Fokus des EMFA liegt auf Mediendiensten, die in der Verordnung sehr weit definiert werden als „eine Dienstleistung im Sinne der Artikel 56 und 57 AEUV, bei der der Hauptzweck der Dienstleistung oder ein abtrennbarer Teil der Dienstleistung darin besteht, unter der redaktionellen Verantwortung eines Mediendiensteanbieters der Allgemeinheit – gleich auf welche Weise – Sendungen oder Presseveröffentlichungen zur Information, Unterhaltung oder Bildung bereitzustellen“ (Art. 2 Nr. 1 EMFA). Der EMFA verfolgt also einen Ansatz, der nicht auf eine bestimmte Form von Inhalt oder Verbreitung abstellt (wie die AVMD-Richtlinie in Bezug auf audiovisuelle Inhalte, die von bestimmten Akteuren verbreitet werden), sondern breiter ausgerichtet ist. Dennoch gibt es offensichtliche Ähnlichkeiten mit der Definition von (audiovisuellen) Mediendiensten in der AVMD-Richtlinie, die sich hauptsächlich auf „berufliche Tätigkeit“ und „redaktionelle Verantwortung“ stützt, was im Kontext von Kohärenz wichtig, aber auch bemerkenswert ist, wenn man bedenkt, dass der EMFA und die AVMD-Richtlinie unterschiedliche Ziele verfolgen (aktiver Schutz der Medienfreiheit gegenüber Mindestharmonisierung für bestimmte Bereiche der Verbreitung audiovisueller Inhalte als Flankierung des Herkunftslandprinzips).⁵⁴

Der Begriff „Presseveröffentlichung“ bezieht sich auf die Definition in Art. 2 Nr. 4 der Richtlinie über das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt von 2019⁵⁵, das heißt im Wesentlichen auf journalistische Inhalte sowohl in der traditionellen (gedruckten) als auch in der Online-Presse. Derzeit ist der Begriff „Sendung“ - obwohl von Art. 1 Abs. 1 lit. b) AVMD-Richtlinie inspiriert - nicht mit dem Begriff in der AVMD-Richtlinie identisch; insbesondere umfasst er neben audiovisuellen Inhalten auch Audioinhalte. Der EMFA hebt

⁵⁴ Siehe ausführlich [Seipp T., Ó Fathaigh R. und van Drunen M., Defining the "media" in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act, Journal of Media Law, 15\(2023\)1, 39, 41 ff.](#)

⁵⁵ [Richtlinie \(EU\) 2019/790, ABL L 130, 17.05.2019, S. 92-125.](#)

also auf Fernseh- oder Hörfunksendungen, audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, Audio-Podcasts, Presseveröffentlichungen usw. ab.⁵⁶ Zwar reflektiert die Definition die Bedeutung, die grundsätzlich alle Formen von Inhalten auf die öffentliche Meinungsbildung haben können, was auch im Einklang mit der neueren Rechtsprechung des EGMR im Zusammenhang mit Meinungs- und Medienfreiheit steht.⁵⁷ Es gilt jedoch insofern eine wesentliche Einschränkung, als dass das Angebot eine Dienstleistung sein muss und daher eine kommerzielle Dimension haben oder mit kommerziellen Dienstleistungen konkurrieren muss. Dieser Ansatz spiegelt die Verankerung der Verordnung in der Rechtsgrundlage des Binnenmarkts wider. Es werden also nicht alle Angebote erfasst, die für die Meinungsbildung relevant sein können. Dies ist besonders relevant, wenn es um die Frage der Anwendbarkeit des EMFA auf nutzergenerierte Inhalte geht, zum Beispiel von Influencern auf Video-Sharing-Plattformen oder in sozialen Netzwerken. Sie sind nur dann erfasst, wenn ihre Tätigkeit eine berufliche Tätigkeit darstellt, die üblicherweise gegen Vergütung, sei es finanzieller oder anderer Art, erbracht wird.⁵⁸ Aufgrund der Bezugnahme auf die Dienstleistungsfreiheit wird für diese Frage künftig die umfangreiche einschlägige Rechtsprechung des EuGH gelten. Es wird interessant sein, zu sehen, wie der Gerichtshof mit den Verpflichtungen von Influencern umgehen wird - ein Thema, das bereits seit einiger Zeit auf der Verbraucherschutzagenda der EU steht.⁵⁹ Andererseits könnte dieser dienstleistungsbezogene Ansatz die unmittelbare Anwendbarkeit von im EMFA festgelegten Rechten für einzelne Journalisten, Blogger, nicht kommerzielle Nachrichten-Websites oder Nichtregierungsorganisationen begrenzen.⁶⁰

4.2.1.2. Rechte der Mediendienstanbieter

Im Wesentlichen werden nur Mediendienstanbieter durch den EMFA mit bestimmten Rechten ausgestattet, die von den Mitgliedstaaten gewährleistet oder geachtet werden müssen. Art. 4 Abs. 1 des EMFA wiederholt im Grunde die Dienstleistungsfreiheit für diese spezielle Art von Diensten und verankert sie auf der einfachgesetzlichen Ebene. Wenngleich sich die grenzüberschreitende Freizügigkeit von Mediendiensten bereits unmittelbar aus dem Primärrecht ergibt (Art. 56 AEUV), eröffnet die Verankerung im Sekundärrecht weitere rechtliche Wege für ein Monitoring der Einhaltung durch die Mitgliedstaaten in Form von möglichen Vertragsverletzungsverfahren oder Vorabentscheidungsersuchen durch nationale Gerichte in Fällen, in denen Mediendienstanbieter beteiligt sind.

⁵⁶ Erwägungsgrund 9 EMFA.

⁵⁷ Siehe zum Beispiel [Magyar Helsinki Bizottság gegen Ungarn, Beschwerde Nr. 18030/11 \(2016\)](#), Rn. 168, wo der Gerichtshof auf die Bedeutung von Bloggern und Social-Media-Influencern im Hinblick auf die Meinungsbildung hinweist. Siehe allgemein [Oster, Beneficiaries of media freedom: who is 'the media'?](#) in: Oster J., *Media Freedom as a Fundamental Right*. Cambridge Intellectual Property and Information Law, S. 57-68.

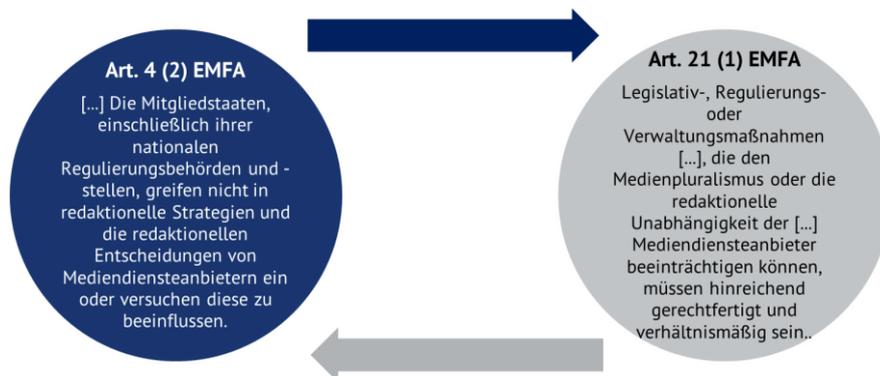
⁵⁸ Erwägungsgrund 9 EMFA.

⁵⁹ Siehe kurz gefasst [Europäische Kommission, Legal brief #3: When is an influencer a 'trader'?](#), 11.10.2023.

⁶⁰ [Seipp T., Ó Fathaigh R. und van Drunen M., Defining the "media" in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act, S. 39, 41 ff.](#)

In ähnlicher Weise ist in Art. 4 Abs. 2 EMFA ein weiteres Recht der Mediendienstanbieter oder vielmehr eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten verankert, welche bereits aus Art. 11 der Charta der Grundrechte der EU und der nationalen Verfassungen sowie der EMRK folgt, jedoch sehr viel spezifischer ist: Die Mitgliedstaaten (einschließlich ihrer NRA) achten die tatsächliche redaktionelle Freiheit und Unabhängigkeit der Mediendienstanbieter bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeiten und greifen nicht in ihre redaktionelle Strategie (die allgemeine redaktionelle Linie) und redaktionellen Entscheidungen (individuelle Entscheidungen zur Wahrnehmung der redaktionellen Verantwortung im Tagesgeschäft) ein und versuchen nicht, diese zu beeinflussen. Da der EMFA jedoch keine Möglichkeiten zur Durchsetzung dieses Rechts auf EU-Ebene vorsieht, schafft er auch immer noch keinen Rechtsweg für Individualbeschwerden gegen Grundrechtsverletzungen vor dem EuGH, wie es sie beim EGMR oder den nationalen Verfassungsgerichten gibt. In engem Zusammenhang mit Art. 4 sind die Maßgaben von Art. 21 EMFA zu lesen.

Abbildung 4. Zusammenhang zwischen Art. 4 und Art. 21 EMFA



Diese Bestimmung richtet sich zwar an die Mitgliedstaaten, betrifft praktisch aber Mediendienstanbieter. Demnach müssen nationale (legislative, regulatorische oder administrative) Maßnahmen, die den Medienpluralismus oder die redaktionelle Unabhängigkeit von Mediendienstanbietern beeinträchtigen können, hinreichend gerechtfertigt, verhältnismäßig, begründet, transparent, objektiv und nicht-diskriminierend sein und einen vorab festgelegten Zeitrahmen einhalten. Diese Verfahrensgarantien ergeben sich faktisch aus den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und der Verhältnismäßigkeit, die in den Grundrechten verankert sind. Art. 21 Abs. 3 EMFA sieht jedoch vor, dass Mediendienstanbieter auch (auf nationaler Ebene) das Recht haben müssen, eine unabhängige Berufungsinstanz (zum Beispiel ein Gericht) anzurufen, um solche nationalen Maßnahmen, die sie individuell und direkt betreffen, überprüfen zu lassen. Dies kann ein breites Spektrum staatlicher Medienregulierungsmaßnahmen



betreffen, da sie regelmäßig zumindest potenziell Auswirkungen auf Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit haben.⁶¹ Daher berührt dies selbst Gesetze zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie und des EMFA sowie deren Durchsetzung in bestimmten Fällen durch NRA (zum Beispiel Werbevorschriften oder Entscheidungen im Rahmen der Vorschriften zu Medienezusammenschlüssen) sowie darüber hinaus auch nationales Medienrecht, das auf EU-Ebene nicht (zum Beispiel Rundfunklizenzen) oder nur teilweise (zum Beispiel Jugendmedienschutz) harmonisiert ist.

4.2.1.3. Pflichten von Mediendiensteanbietern

In Art. 6 enthält der EMFA andererseits auch Pflichten für Mediendiensteanbieter. Dazu gehören - zur Verbesserung der Transparenz für Empfänger⁶² - Informationspflichten für alle Mediendiensteanbieter nicht nur über Kontaktdaten, sondern auch zu den finanziellen Hintergründen des Medienangebots. Insbesondere müssen Informationen über die Eigentümer, die in der Lage sind (zum Beispiel durch ihren Anteil am Unternehmen), den Betrieb und die strategischen Entscheidungen des Mediendienstes zu beeinflussen, und über die wirtschaftlichen Eigentümer sowie über die öffentlichen Mittel, die der Anbieter für Werbung erhalten hat, den Empfängern leicht und unmittelbar zugänglich gemacht werden. Einfache Anforderungen zu Kontaktangaben werden für die meisten Anbieter nicht neu sein, da sie sich aus Art. 5 Abs. 1 AVMD-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste beziehungsweise aus Art. 5 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr für Online-Medien ergeben und regelmäßig im nationalen Recht, zumindest als Impressumspflicht, für Presse und Rundfunk vorgesehen sind. Eine größere Bedeutung hätte dies, wenn der EMFA dem Marktortprinzip folgen würde, das heißt auch für ausländische Anbieter, die ihre Mediendienste in der EU anbieten oder an EU-Bürger richten, solche Verpflichtungen festlegen würde. Davon ist jedoch nicht auszugehen, da es keine ausdrückliche Vorschrift gibt, wie sie beispielsweise im DSA oder der DSGVO enthalten ist. Der EMFA bezieht sich vielmehr auf Dienste nach Art. 56 AEUV (mit Sitz in einem Mitgliedstaat) und lässt ansonsten das Herkunftslandprinzip unangetastet. Auf EU-Ebene sind hingegen Informationspflichten in Bezug auf finanzielle Hintergründe bereits in nicht medien-spezifischen Rechtsvorschriften wie der Geldwäscherichtlinie festgelegt worden.⁶³ Für audiovisuelle Mediendienste bedeutet dies, dass die bisherige Möglichkeit der Mitgliedstaaten, im nationalen Recht Vorschriften über die Transparenz von Medieneigentum nach Art. 5 Abs. 2 AVMD-Richtlinie vorzusehen, nun im Rahmen des EMFA verbindlich ist. Für andere Mediendienste dürfte diese Verpflichtung, abgesehen von ähnlichen Anforderungen, die in einigen Mitgliedstaaten bestehen, völlig neu sein.

⁶¹ Siehe zu diesen Begriffen unten Abschnitt 4.5.1.

⁶² Allgemein [Cappello M. \(Hrsg.\), „Transparenz von Medieneigentum“, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2021.](#)

⁶³ Siehe hierzu ausführlich im Kontext der AVMD-Richtlinie Cole und Etteldorf in: [Cappello M. \(Hrsg.\), Transparenz von Medieneigentum, S. 25 ff.](#)

Das Hauptziel dieser Vorschriften ist der Schutz der Informationsfreiheit und des Meinungsbildungsprozesses der Empfänger. Sie sollten in der Lage sein, potenzielle Interessenkonflikte zu verstehen und sich über diese informieren zu können, insbesondere ob Medieneigentümer politisch exponiert sind, was eine Voraussetzung dafür ist, dass sie die Zuverlässigkeit der Informationen, die sie erhalten, bewerten können.⁶⁴ Künftige Datenbanken zum Medieneigentum,⁶⁵ die von den Regulierungsbehörden einzurichten und zu pflegen sind, werden wahrscheinlich eine verlässliche Informationsquelle für Regulierungsbehörden und Wissenschaftler darstellen, vielleicht sogar mehr als für die Empfänger selbst. Die gesammelten Informationen können in anderen Zusammenhängen nutzbringend verwendet werden, zum Beispiel bei der allgemeinen Beobachtung durch die Kommission gemäß Art. 26 EMFA, der Beobachtung der staatlichen Werbeausgaben gemäß Art. 25 EMFA oder der Beobachtung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt gemäß Art. 22 EMFA auf nationaler Ebene. Darüber hinaus können diese Informationen Journalisten, Nichtregierungsorganisationen und Forschern dabei helfen, mögliches Fehlverhalten, Interessenkonflikte und Machtmissbrauch im Mediensektor unabhängig zu beobachten.⁶⁶

4.2.1.4. Pflichten in Bezug auf die Unabhängigkeit redaktioneller Entscheidungen

Mediendiensteanbieter, die Nachrichten und Inhalte zum aktuellen Zeitgeschehen anbieten, unterliegen weiteren Verpflichtungen gemäß Art. 6 Abs. 3 EMFA. Sie sollen Maßnahmen ergreifen, um die Unabhängigkeit redaktioneller Entscheidungen zu gewährleisten, insbesondere um sicherzustellen, dass diese innerhalb des Anbieters frei getroffen werden können, und um zu gewährleisten, dass tatsächliche oder potenzielle Interessenkonflikte offengelegt werden. Im Vergleich wird deutlich, dass es in Art. 4 EMFA um den Schutz der äußeren Pressefreiheit geht, während Art. 6 Abs. 2 auf die innere Pressefreiheit abzielt. Die letztgenannte Pflicht richtet sich an den Anbieter, das heißt an die Person, die redaktionelle Verantwortung trägt (Ausübung einer wirksamen Kontrolle sowohl über die Auswahl der Inhalte als auch über die Organisation). In der Regel ist dies die Person, die die allgemeine redaktionelle Linie eines Mediums festlegt, aber nicht notwendigerweise die Person, die die redaktionellen Entscheidungen trifft (die redaktionelle Verantwortung für das Tagesgeschäft hat). Dies sind eher die Chefredakteure oder verantwortliche Ressort-Redakteure und in einigen Fällen sogar einzelne Journalisten, zum Beispiel im Bereich der investigativen Berichterstattung.

Die Verpflichtung muss also die Pressefreiheit des Anbieters, der letztlich für die Veröffentlichung verantwortlich ist und auch für die veröffentlichten Inhalte haftbar gemacht werden kann, mit derjenigen der internen Redakteure in Einklang bringen. Es ist

⁶⁴ Erwägungsgrund 32 EMFA.

⁶⁵ Siehe zum Beispiel die Datenbanken der EAI [Mavise](#) oder die im Rahmen des [Media Pluralism Monitor](#) des CMPF erhobenen Daten. Für weitere Verweise siehe Cole und Etteldorf in: [Cappello M. \(Hrsg.\), Transparenz von Medieneigentum](#), S. 27 ff.

⁶⁶ [Brogi E. et al., The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism](#), S. 54.



daher wichtig, dass Art. 6 und Erwägungsgrund 35 klarstellen, dass sowohl der Schutz der Grundrechte als auch das Recht, die allgemeine Redaktionspolitik (auch „Tendenz“ oder „Blattlinie“) zu bestimmen (einschließlich der Gestaltung der Zusammensetzung von Redaktionsteams), von der Verpflichtung unberührt bleiben. Der EMFA legt nicht fest, wie solche Schutzmaßnahmen zur Einhaltung von Art. 6 Abs. 2 EMFA aussehen sollten. Die Empfehlung (EU) 2022/1634⁶⁷ gibt jedoch einen Einblick, was die Kommission als mögliche Beispiele ansieht. Diese Empfehlung - obwohl begleitend zum EMFA-Vorschlag im September 2022 veröffentlicht - ist als eigenständiges und unabhängiges Instrument gedacht, mit dem Mediendiensteanbieter dazu angehalten werden sollen, bestimmte Schutzvorkehrungen in Bezug auf redaktionelle Unabhängigkeit und Integrität sowie Transparenz von Medieneigentum zu treffen, wobei ein Katalog bestimmter Maßnahmen vorgesehen ist (zum Beispiel Einrichtung von Ethik- oder Aufsichtsausschüssen, Informationsrechte von Mitarbeitern, interne Mechanismen, wie sie unter anderem in der Whistleblower-Richtlinie⁶⁸ vorgesehen sind, usw.). Aufgrund ihres Charakters als Kommissionsempfehlung gemäß Art. 288 AEUV ist sie nicht rechtlich verbindlich, kann jedoch wichtige politische Bedeutung haben, da der EMFA keine Aufsicht über die Einhaltung des ersten Abschnitts der Verordnung vorsieht, insbesondere keine Durchsetzungs- oder Sanktionsmechanismen und auch keinen Rechtsbehelfsmechanismus, zum Beispiel für Redaktionsmitarbeiter gegenüber dem (privaten) Mediendiensteanbieter, vergleichbar mit Art. 21 EMFA. Die Bestimmung hat dadurch hauptsächlich Selbstregulierungscharakter.

EMPFEHLUNG (EU) 2022/1634 DER KOMMISSION: Auszug zur redaktionellen Unabhängigkeit

(8) Mediendiensteanbieter werden aufgefordert, Mechanismen einzurichten, die es den Redaktionsmitgliedern ermöglichen, ihre redaktionelle Unabhängigkeit vor jeder Form ungebührlicher Einflussnahme zu schützen. Solche Verfahren könnten Folgendes umfassen:

- a) Verfahren zur Meldung von Versuchen, sie unter Druck zu setzen, ergänzend zu den Verpflichtungen, die in den nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegt sind. Sie könnten **Optionen für die anonyme oder vertrauliche Meldung** von Versuchen der Druckausübung beinhalten;
- b) ein **Widerspruchsrecht**, das es den Redaktionsmitgliedern ermöglicht, die Unterzeichnung von Artikeln oder anderen redaktionellen Inhalten zu verweigern, die ohne ihr Wissen oder gegen ihren Willen geändert wurden;
- c) **Gewissensklauseln** zum Schutz vor Disziplinarmaßnahmen oder willkürlichen Entlassungen von Redaktionsmitgliedern, die Aufträge ablehnen, die ihrer Ansicht nach gegen berufliche Standards verstoßen;
- d) unbeschadet der im Arbeitsrecht oder in anderen Schutzvorschriften festgelegten Rechte und Pflichten, **das Recht** von Redaktionsmitgliedern, die der Ansicht sind, dass

⁶⁷ Empfehlung (EU) 2022/1634 der Kommission vom 16. September 2022 zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum ABL L 245, 22.09.2022, S. 56-65.

⁶⁸ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, ABL L 305, 26.11.2019, S. 17-56.

eine Änderung der Eigentumsverhältnisse in Bezug auf den Mediendiensteanbieter ihre redaktionelle Integrität und Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte, diesen Anbieter zu unter Beibehaltung aller Vorteile aus der bei dem Medienunternehmen verbrachten Zeit zu verlassen.

4.2.2. Besonderer Schutz journalistischer Quellen

Nicht zuletzt wegen der weltweit zunehmend gefährlichen Arbeitsbedingungen für Journalisten⁶⁹ steht die Verbesserung des Schutzes für Journalisten weit oben auf der EU-Agenda.⁷⁰ Während die SLAPP-Richtlinie⁷¹ Journalisten (und andere) vor ungerechtfertigten Klagen und damit davor schützen soll, zum Schweigen gebracht zu werden, und die Whistleblower-Richtlinie Hinweisgeber auch in ihrer Eigenschaft als Informationsquellen für die Medienberichterstattung schützt, adressiert Art. 4 Abs. 3-8 EMFA den Schutz journalistischer Quellen und vertraulicher Kommunikation direkt durch Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten.

Einerseits sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass journalistische Quellen und vertrauliche Kommunikation wirksam geschützt werden, was entsprechende Schutzvorkehrungen im nationalen Recht, aber auch jede andere staatliche (regulatorische, administrative, gerichtliche usw.) Machtausübung umfassen kann. Andererseits ist es den Mitgliedstaaten ausdrücklich untersagt, bestimmte in Art. 4 Abs. 3 EMFA aufgeführte Maßnahmen zu ergreifen, die die Achtung des Rechts bestimmter Akteure betreffen, journalistische Quellen oder vertrauliche Kommunikation nicht preiszugeben, sie nicht Maßnahmen des Strafprozessrechts wie Durchsuchungen oder Beschlagnahmen zu unterwerfen, die solche Informationen offenlegen könnten, und keine intrusive Überwachungssoftware einzusetzen. Wenngleich der Begriff „Journalisten“ weder in Art. 4 ausdrücklich erwähnt wird noch im EMFA definiert ist, wird in Erwägungsgrund 19 deutlich, dass der Schwerpunkt auf dem Schutz der Möglichkeit von Journalisten liegt, Informationen zu sammeln, mit Fakten abzugleichen und zu analysieren. Allerdings sind nur solche Journalisten geschützt, die Mitarbeiter eines Mediendiensteanbieters sind oder zumindest in einer „regelmäßigen oder beruflichen Beziehung“ zu einem solchen stehen.⁷² Die den Mitgliedstaaten hier auferlegten Verbote⁷³ können sich bereits aus Grundrechten

⁶⁹ Siehe [Reporters without borders, 2023 World Press Freedom Index](#).

⁷⁰ Siehe hierzu die [Empfehlung \(EU\) 2021/1534 der Kommission vom 16. September 2021 zur Gewährleistung des Schutzes, der Sicherheit und der Handlungskompetenz von Journalisten und anderen Medienschaffenden in der Europäischen Union, C/2021/6650, ABL. L 331, 20.09.2021, S. 8-20](#).

⁷¹ [Richtlinie \(EU\) 2024/1069 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 über den Schutz von Personen, die sich öffentlich beteiligen, vor offensichtlich unbegründeten Klagen oder missbräuchlichen Gerichtsverfahren \(„strategische Klagen gegen öffentliche Beteiligung“\), ABL. L 2024/1069, 16.04.2024](#). SLAPP bezieht sich auf die englische Sprachfassung „strategic lawsuits against public participation“.

⁷² Kritisch hierzu [Seipp T., Ó Fathaigh R. und van Drunen M., Defining the "media" in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act, S. 39, 41 ff.](#)

⁷³ [Brogi E. et al., The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism, Research for LIBE Committee, 2023, S. 50](#), weisen auf eine mögliche Schutzlücke hin, da dies die Staaten

und der umfangreichen Rechtsprechung des EGMR ergeben.⁷⁴ Dementsprechend bieten Art. 4 Abs. 4 und 5 EMFA den Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit, in Ausnahmefällen und unter der Bedingung, dass sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Verfolgung bestimmter Ziele von öffentlichem Interesse einhalten, von dem Verbot abzuweichen. Der EMFA hat jedoch insofern weiterreichende Auswirkungen, als er mögliche Abweichungen auf die in ihm vorgesehenen Ausnahmefälle beschränkt.⁷⁵ Ferner wird eine gerichtliche Überprüfung von Überwachungsmaßnahmen gefordert und die Notwendigkeit eines wirksamen Rechtsschutzes auf nationaler Ebene festgeschrieben.

Abbildung 5. Auszug aus einem Factsheet des EGMR zum Schutz journalistischer Quellen



Quelle: EGMR, Press Unit, [Factsheet – Protection of journalistic sources](#)

möglicherweise nicht daran hindert, den Einsatz von Spähsoftware oder andere illegale Praktiken an nichtstaatliche Akteure zu delegieren.

⁷⁴ Siehe hierzu und zur Kritik am EMFA-Vorschlag, die die Rechtsprechung des EGMR widerspiegelt, [Voorhoof D., The proposal of a European Media Freedom Act and the protection of journalistic sources: still some way to go.](#)

⁷⁵ Dies kann als Reaktion auf den „Pegasus-Skandal“ gesehen werden; ausführlich dazu [Liger O. und Gutheil M., Der Einsatz von Pegasus und ähnlicher Überwachungs- und Spähsoftware \(engl.\) - Der bestehende Rechtsrahmen in den EU-Mitgliedstaaten für den Erwerb und den Einsatz von Pegasus und ähnlicher Überwachungs- und Spähsoftware, Studie im Auftrag des Untersuchungsausschusses des Europäischen Parlaments zur Untersuchung des Einsatzes von Pegasus und gleichwertiger Überwachungs- und Spähsoftware, 2023.](#)

4.3. Öffentlich-rechtliche Medien betreten die Bühne durch den EMFA

Für die öffentlich-rechtlichen Medien (PSM) ist der EMFA eine echte Neuheit. Während die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit sogar die Notwendigkeit sahen, klarzustellen, dass die Anwendung des Beihilferechts durch die Europäische Kommission nicht in die ihnen vorbehaltenen Befugnisse zur Festlegung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen - damals noch - Rundfunkanstalten eingreifen sollte, enthält die Verordnung nun ausdrücklich eine Bestimmung auf Unionsebene, die sich mit der besonderen Rolle der PSM und dem entsprechenden Auftrag sowie einigen Aspekten ihrer Struktur und Finanzierung befasst, wobei Verfahrensaspekte in allen Fällen besondere Berücksichtigung erfahren. Auf das Protokoll, das die Mitgliedstaaten 1997 dem Vertrag von Amsterdam beigefügt haben und das seit dem Vertrag von Lissabon Protokoll Nr. 29 ist, wird sogar in Art. 5 Abs. 1 EMFA verwiesen. Die Bestimmung trägt der unbestrittenen Bedeutung Rechnung, welche PSM für die demokratische Meinungsbildung in der Gesellschaft haben, indem sie „ihrem Publikum [...] in unparteiischer Weise eine Vielzahl von Informationen und Meinungen bieten“, was voraussetzt, dass sie „redaktionell und funktional unabhängig“ sind. Diese Struktur der PSM ist von den Mitgliedsstaaten in Übereinstimmung mit dem Auftrag zu gewährleisten, für dessen Definition sie gemäß dem oben genannten Protokoll zuständig sind.

4.3.1. Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbieter

Die Bestimmung aus Art. 5 EMFA ist aus vielen Gründen bemerkenswert. Nicht nur, dass sie PSM, deren Auftrag typischerweise von den Mitgliedstaaten auf rein interne, an die nationalen Zielgruppen gerichtete Weise definiert wird, in den Anwendungsbereich einer Verordnung zur Förderung des Binnenmarktes einbezieht. Sie verpflichtet auch die Mitgliedstaaten, angemessene Rahmenbedingungen festzulegen, ohne dass ein genauer Wortlaut vorgegeben wird - was eine Folge der fehlenden Kompetenzzuweisung an die Unionsebene ist - und ohne dass klargestellt wird, welche rechtlichen Folgen im Falle einer „Nichtbefolgung“ zu erwarten sind.⁷⁶ Die Motivation hinter dieser Bestimmung ist, dass die Kommission ein hohes Risiko der staatlichen „Vereinnahmung“ von PSM und des Missbrauchs ihrer Einwirkungsmöglichkeiten durch (bestimmte) Mitgliedstaaten⁷⁷ festgestellt hat, da die Organisation (und Finanzierung) dieser Einrichtungen zu einer großen Nähe zu staatlichen Akteuren führt, was zu einer unzulässigen Einflussnahme ungeachtet der vom EGMR festgelegten Grundrechtsstandards führen kann.⁷⁸ Darüber

⁷⁶ Cole M. und Etteldorf C., *EMFA Background Analysis, 2023*, S. 32 ff.

⁷⁷ Siehe die Situation in Ungarn und Polen zum Zeitpunkt der Erörterung des EMFA, dazu [Kozak M., The Media Pluralism Principle, The financing of Public Broadcasters, and EU Law](#), *German Law Journal* 25(2024), S. 111, 113 ff.

⁷⁸ Zu Letzterem siehe zum Beispiel [EGMR, Manole und andere gegen Moldau](#), Beschwerde Nr. 13936/02 (2009).



hinaus wurden die Vorschriften über staatliche Beihilfen, anhand derer die Kommission beurteilen kann, ob die Finanzierung ein gerechtfertigter Ausgleich für die Erfüllung des Auftrags ist, und die neben dem EMFA weiterhin gelten werden, als unzureichend angesehen, um auf Missbräuche zu reagieren, wenn es um die mangelnde Unabhängigkeit oder die Nichterfüllung des Auftrags geht. Im endgültigen Wortlaut der Bestimmung wurde auf die Kritik am ursprünglichen Vorschlag mit der Klarstellung reagiert, dass von den Mitgliedstaaten erwartet wird, dass sie den Auftrag mit den in Absatz 1 genannten wesentlichen Elementen festlegen, womit eingeräumt wurde, dass eine direkte Verpflichtung der PSM-Anbieter selbst problematisch gewesen wäre.⁷⁹

Ferner wird durch die Definition der PSM-Diensteanbieter in Art. 2 Nr. 3 EMFA als Unterkategorie von Mediendiensteanbietern nun klargestellt, dass sie nur für solche Anbieter gilt, die - unabhängig von ihrer Organisationsform - mit einem bestimmten Auftrag betraut sind und als Gegenleistung eine entsprechende Finanzierung erhalten, womit die Logik der Beihilfenvorschriften zum Tragen kommt.

„öffentlich-rechtlicher Mediendiensteanbieter“ [bezeichnet] einen Mediendiensteanbieter, der nach nationalem Recht mit einem öffentlich-rechtlichen Auftrag betraut ist und der für die Erfüllung eines solchen Auftrags nationale öffentliche Mittel erhält.

Flankierend unterstreicht Erwägungsgrund 10, dass es sich dabei nur um Einrichtungen handelt, die ausschließlich öffentlich-rechtliche Dienste erbringen, während private Unternehmen, die zum Beispiel auf der Grundlage einer Vereinbarung mit der staatlichen Behörde, die dem Anbieter eine Lizenz erteilt, bestimmte „Aufgaben von allgemeinem Interesse“ erfüllen und dafür eine Vergütung erhalten, nicht in den Geltungsbereich fallen. Es wurde geltend gemacht,⁸⁰ die nationalen Vorschriften für PSM-Anbieter seien so unterschiedlich, dass dies den Binnenmarkt für Mediendienste sowie das Grundrecht des Art. 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁸¹ beeinträchtigen könne, weshalb eine gewisse Form der Harmonisierung erforderlich sei.⁸² Dies führt jedoch immer noch nicht zu einer Bestimmung, die dem ähnelt, was man typischerweise in einer Verordnung findet, sondern lässt den Mitgliedstaaten, solange die grundlegenden Standards erreicht werden, einen großen Spielraum wie bei einer Richtlinie.⁸³ Auch wenn PSM-Anbieter explizit nur in Art. 5 EMFA angesprochen werden, ist ihre Bedeutung für die Verwirklichung des Zugangs zu einer Pluralität redaktionell unabhängiger Medieninhalte und für den freien und demokratischen Diskurs im Sinne von Art. 3 EMFA⁸⁴ offensichtlich.

⁷⁹ [Cole M. und Etteldorf C., EMFA Policy Recommendations](#), S. 5 ff.

⁸⁰ Ausführlich erläutert in den Erwägungsgründen 27 bis 30.

⁸¹ [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#), ABL C 202, 07.06.2016, S. 389-405.

⁸² [Brogi E. et al., The European Media Freedom Act](#), S. 52; Erwägungsgrund 27 verweist als Beweisquelle auf den Bericht / das Mapping der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle: [Cabrera Blázquez F. J. et al., Governance und Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Medien, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Februar 2022](#); siehe insbesondere die dem Bericht beigefügten [Länderübersichten \(engl.\)](#).

⁸³ Das EMFA verweist in Erwägungsgrund 31 auf die vom Europarat entwickelten Standards.

⁸⁴ Siehe oben Abschnitt 4.1.

Und es sollte auch betont werden, dass es keine Einschränkung bei der Art der PSM gibt, es zählen also nicht nur Rundfunkveranstalter sondern auch jede andere Angebotsform von PSM dazu, obwohl bisher im Zusammenhang mit EU-Beihilfavorschriften nur die Kategorie der Rundfunkveranstalter angesprochen war.

4.3.2. Verfahrensgarantien für bestimmte Personalkategorien und Finanzierung

Die Absätze 2 und 3 von Art. 5 EMFA legen Verfahrensgarantien in zweierlei Hinsicht fest: in Bezug auf das Personal in Schlüsselpositionen der PSM-Anbieter und auf die Zuweisung von Finanzmitteln, wobei beide das übergeordnete Ziel verfolgen, die Unabhängigkeit der PSM zu gewährleisten. Die Regeln für die Ernennung und Entlassung beschränken sich je nach Organisationsform des Anbieters entweder auf den Geschäftsführer oder⁸⁵ die Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums. Um zu vermeiden, dass zum Beispiel präferierte Personen aufgrund ihrer erwarteten Loyalität zu einer bestimmten Regierung eingesetzt werden, müssen die Regeln für die Ernennung im Vorfeld des Verfahrens klar sein, das dann auf „transparente, offene, wirksame und nichtdiskriminierende“ Weise ablaufen und auf „transparenten, objektiven, nichtdiskriminierenden und verhältnismäßigen“ Auswahlkriterien beruhen muss. Sowohl die Dauer der Ernennung als auch die Begrenzung der Gründe für eine vorzeitige Entlassung sollen zu einem soliden Schutz der Unabhängigkeit beitragen.

Tabelle 3. Änderungen im Wortlaut von Art. 5(2) während des Gesetzgebungsverfahrens

EMFA-Vorschlag der EU-Kommission	EP-Mandat	Mandat des Rates (freie Übersetzung)	EMFA
<p>Art. 5(2): Der Geschäftsführer und die Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums von öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbietern werden in einem transparenten, offenen und nichtdiskriminierenden Verfahren auf der Grundlage transparenter, objektiver, nichtdiskriminierender und verhältnismäßiger Kriterien ernannt, die im nationalen Recht vorab festgelegt</p>	<p>Art. 5(2): <u>Die Mitgliedstaaten stellen durch ihr nationales Recht und ihre Maßnahmen sicher, dass die Grundsätze der Unabhängigkeit, Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit, Transparenz und Offenheit bei der Ernennung der Verwaltungsstrukturen öffentlich-rechtlicher Medien eingehalten werden. Insbesondere</u> der Geschäftsführer und die Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums von öffentlich-</p>	<p>Art. 5(2): <u>Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Verfahren für die Ernennung und die Entlassung des Geschäftsführers oder der Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums von öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbietern, einschließlich der Dauer ihrer Amtszeit, darauf abzielen, die Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Mediendiensteanbieter zu gewährleisten.</u></p>	<p>Art. 5(2): <u>Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Verfahren für die Ernennung und die Entlassung des Geschäftsführers oder der Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums von öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbietern darauf abzielen, die Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Mediendiensteanbieter zu gewährleisten.</u> Der Geschäftsführer oder</p>

⁸⁵ Bemerkenswert ist, dass das EMFA mit dieser Formulierung klarstellt, dass die Bestimmung entweder für den einen oder die anderen gilt, während sich der Vorschlag auf den „Geschäftsführer und die Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums“ bezog.



wurden. [...]	rechtlichen Mediendiensteanbietern werden in einem transparenten, offenen und <u>diskriminierungsfreien</u> Verfahren auf der Grundlage transparenter, objektiver, <u>diskriminierungsfreier</u> und verhältnismäßiger Kriterien ernannt, die im nationalen Recht vorab festgelegt wurden. [...]	<u>Die Ernennung des Geschäftsführers</u> oder <u>der Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums</u> von öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbietern <u>erfolgt auf der Grundlage von</u> transparenten, offenen und nichtdiskriminierenden Verfahren und transparenten, objektiven, nichtdiskriminierenden und verhältnismäßigen Kriterien, die <u>auf nationaler Ebene</u> vorab festgelegt wurden. [...]	die Mitglieder des geschäftsführenden Gremiums von öffentlich-rechtlichen Mediendiensteanbietern werden <u>auf der Grundlage von</u> transparenten, offenen, <u>wirksamen</u> und nichtdiskriminierenden Verfahren und transparenten, objektiven, nichtdiskriminierenden und verhältnismäßigen Kriterien ernannt, die <u>auf nationaler Ebene</u> vorab festgelegt wurden. [...]
---------------	--	---	--

Ebenso müssen die Vorschriften für die Finanzierung der PSM vor der Zuweisung klar sein und das Verfahren muss auf „transparenten und objektiven Kriterien“ beruhen. In diesem Zusammenhang gibt es ein zusätzliches wesentliches Element, nämlich dass die Höhe der Finanzierung angemessen sein muss und eine Vorausplanung und ein ausreichendes („nachhaltiges“) Niveau ermöglichen sollte, um den öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen. Es wird sogar erwartet, dass neben der Erfüllung des Auftrags eine Entwicklung der PSM-Anbieter möglich sein soll, was dem Bedürfnis nach Anpassungsfähigkeit an die sich schnell ändernden Bedingungen im Medienmarkt Rechnung trägt.

4.3.3. Beobachtung der PSM-Vorschrift

Da die Bestimmung von Art. 5 EMFA in Kapitel II der Verordnung enthalten ist, das nicht Gegenstand der Aufsicht durch das Gremium und die NRA ist,⁸⁶ gibt es eine gesonderte Vorschrift für die Beobachtung der Einhaltung der Absätze 1-3. Gemäß Art. 5 Abs. 4 EMFA müssen die Mitgliedsstaaten einer oder mehreren Behörden oder Stellen die Zuständigkeit für diesen Zweck übertragen - oder „Mechanismen [vorsehen], die von politischer Einmischung durch eine Regierung frei sind“. In einigen Mitgliedstaaten existiert eine Aufsicht durch eine Regulierungsbehörde, die im Bereich der audiovisuellen Medien nicht nur die privaten, sondern auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter oder Medien umfasst. In anderen Mitgliedstaaten sind die PSM mit internen Kontrollmechanismen ausgestattet, um eine staatliche oder staatlich veranlasste Einflussnahme zu vermeiden. Die Formulierung der Bestimmung umfasst alle diese Möglichkeiten, solange eine Form der Kontrolle stattfindet. Wichtig ist, dass diese Beobachtung zur Transparenz beiträgt, da sie öffentlich gemacht werden muss und von Auftrag und Ernennungsverfahren bis hin zu den tatsächlichen Finanzierungsentscheidungen reicht.

⁸⁶ Siehe unten Abschnitt 4.6.1.

Bei der Anwendung des EMFA wird es interessant sein zu sehen, ob die Kommission eine vermutete Nichterfüllung der Garantien aus Art. 5 EMFA einschließlich eines fehlenden Beobachtungsmechanismus als Grund für ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat heranziehen könnte oder würde, was sicherlich eine direktere Auswirkung auf die Struktur und das Funktionieren von PSM hätte als die bisher eher begrenzte Kontrolle unter den Vorschriften zu staatlichen Beihilfen. Ob zum Beispiel Finanzierungsentscheidungen von Mitgliedstaaten als potenziell negative Auswirkungen auf den Medienpluralismus angesehen werden können und daher unter das Erfordernis eines Beschwerdeverfahrens gemäß Art. 21 Abs. 3 EMFA fallen, das ein PSM in Anspruch nehmen könnte, wird eine weitere wichtige Frage sein. Die Kommission wird wahrscheinlich weiterhin den Status der PSM beobachten, so wie sie es in den Berichten zur Rechtsstaatlichkeit getan hat,⁸⁷ jetzt gemäß Art. 26 EMFA, auch wenn die PSM darin nicht gesondert erwähnt werden.

4.4. Verhältnis zwischen Plattformen und Medien

Online-Plattformen spielen eine Schlüsselrolle bei der Verbreitung von Inhalten im Internet und stellen als Vermittler von Medieninhalten Unternehmen aller Medienbereiche, insbesondere die kleineren im Hörfunk- und Pressesektor, vor große Herausforderungen, wenn es darum geht, unter gleichen Bedingungen zu konkurrieren.⁸⁸ Das Verhältnis zwischen Plattformen und Medien wird vom EMFA folglich auf verschiedene Weise adressiert. Neben der Regelung von Online-Plattformen in den Vorschriften über die Bewertung von Zusammenschlüssen im Medienbereich, Publikumsmessung und staatliche Werbung (siehe unten) ist die Bestimmung über das sogenannte „Medienprivileg“ von besonderer Bedeutung.

4.4.1. Die privilegierte Behandlung von Mediendiensteanbietern

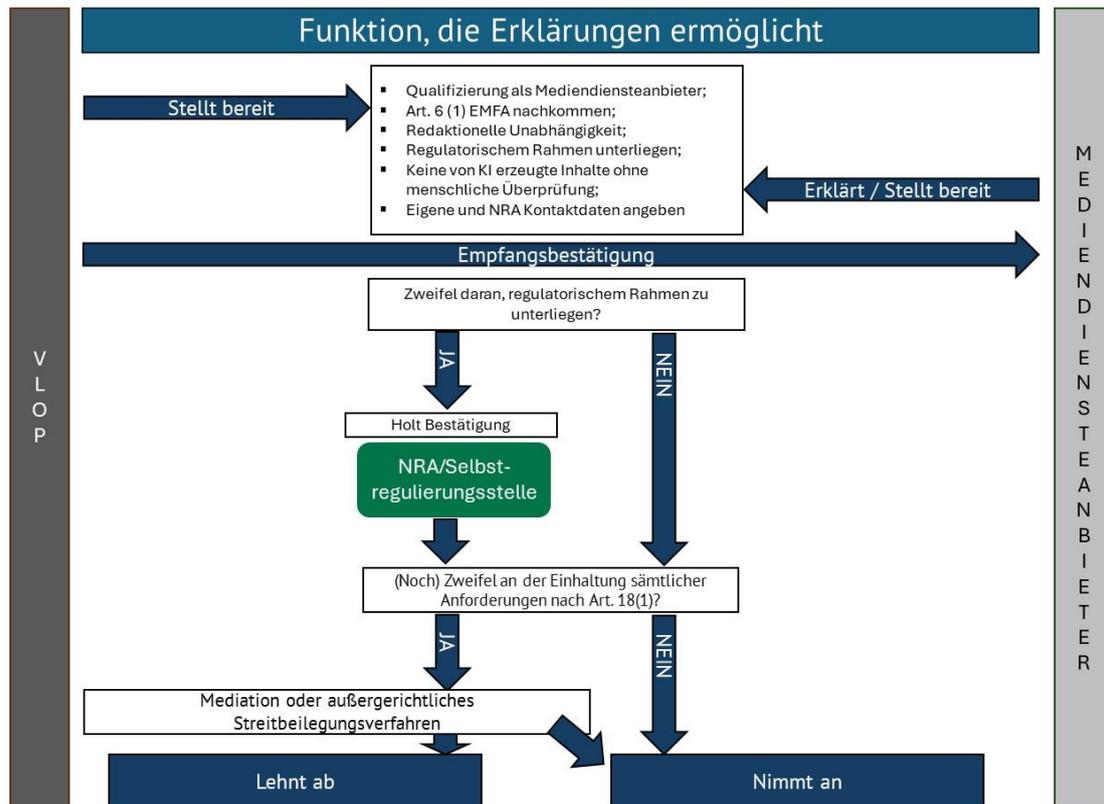
Gemäß Art. 18 EMFA müssen sehr große Online-Plattformen („very large online platform“ im Englischen, daher im Folgenden „VLOP“) - unter Berufung auf die entsprechende Definition von Art. 3 lit. i) in Verbindung mit Art. 33 DSA - einen Mechanismus einrichten, der es Mediendiensteanbietern ermöglicht, sich als solche zu identifizieren. Wenn Mediendiensteanbieter erklären, dass sie bestimmte Kriterien erfüllen, die sie grundsätzlich als Qualitätsmedien qualifizieren, müssen VLOP sie bei der Moderation von Inhalten bevorzugt behandeln. Zu diesen Kriterien gehört, dass sie von Staaten unabhängig sein, sich an einen Rechtsrahmen, der die Einhaltung redaktioneller

⁸⁷ Siehe oben Abschnitt 1.

⁸⁸ Erwägungsgrund 6 EMFA.

Standards vorsieht, halten und unter anderem den Informationspflichten gemäß Art. 6 Abs. 1 EMFA nachkommen müssen.

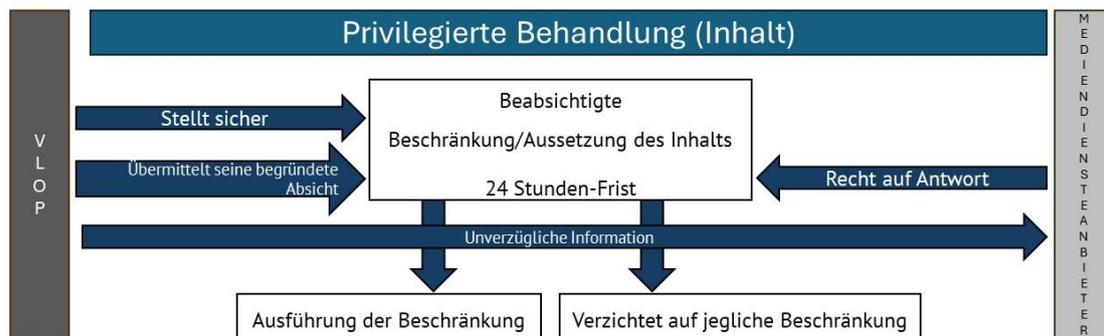
Abbildung 6. Funktion, die Erklärungen ermöglicht gemäß Art. 18 Abs. 1 EMFA



Quelle: Ausarbeitung der Autoren

Die Vorzugsbehandlung bedeutet, dass, wenn eine VLOP beabsichtigt, Inhalte eines Mediendienstanbieters einzuschränken (zum Beispiel zu sperren oder zu löschen), der betroffene Anbieter nicht nur mit einer Begründung für die Einschränkung darüber informiert werden muss, sondern auch die Möglichkeit erhalten muss, eine eigene Stellungnahme abzugeben, während derer eine 24-stündige Stillhaltefrist für die Inhaltmoderation durch die VLOP gilt (Art. 18 Abs. 4 EMFA). Diese Frist, in der die Moderationsentscheidung noch nicht in Kraft treten darf, bildet den Hauptunterschied zu ähnlichen Anforderungen, Rechtfertigungsgründe anzugeben sowie Beschwerdemechanismen einzurichten, die Online-Plattformen oder Vermittlungsdienste nach dem DSA und der P2B-Verordnung erfüllen müssen. Darüber hinaus müssen Beschwerden von Mediendienstanbietern nach Art. 20 DSA oder Art. 11 P2B-Verordnung von VLOP vorrangig und unverzüglich bearbeitet und entschieden werden.

Abbildung 7. Verfahren zur Aussetzung oder Beschränkung der Sichtbarkeit gemäß Art. 8 Abs. 4 EMFA



Quelle: Ausarbeitung der Autoren

Dies bedeutet, dass den Medien eine Sonderstellung eingeräumt wird, die ihre besondere Rolle im demokratischen System anerkennt, das heißt in ihrer Eigenschaft als Kulturgut, die sie von anderen Wirtschaftsteilnehmern unterscheidet. Ähnliche „Medienprivilegien“ sind aus anderen Bereichen wie dem Datenschutz- oder dem Strafprozessrecht bekannt.⁸⁹ Der Hauptgrund für die Einführung eines solchen Privilegs auch im EMFA ist, dass Mediendiensteanbieter, die bereits einer Medienregulierung - entweder Mediengesetzgebung oder Selbst- und Koregulierung - und inhaltsbezogener Überwachung unterliegen, mit einer weiteren Überwachungsebene (durch die Plattformen) konfrontiert sind, wenn es um die Verbreitung ihrer Inhalte im Internet geht. Diese Überwachung erfolgt zudem durch ein privates Unternehmen, zum Teil auf der Grundlage zivilrechtlicher Instrumente wie Inhalterichtlinien. Gleichzeitig sind diese Plattformen zu einem gewissen Grad Konkurrenten der Medien. All dies könnte nicht nur zu einer Einschränkung der Medienfreiheit, sondern auch des Zugangs der Nutzer zu Qualitätsjournalismus führen.⁹⁰

4.4.2. Herausforderungen in Verbindung mit einem „Medienprivileg“

Ein solches Privileg bei der Moderation von Inhalten wurde bereits im Rahmen des DSA diskutiert, aber letztlich nicht in dessen endgültigen Text aufgenommen. Ein Argument gegen das Privileg war (und ist) die Möglichkeit des Missbrauchs, das heißt, dass bösgläubig handelnde Akteure die Vorzugsbehandlung und auch die Stillhaltefrist für die

⁸⁹ Siehe hierzu ausführlich [Cappello M. \(Hrsg.\), Journalismus und Medienprivileg, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2017.](#)

⁹⁰ [van Drunen M. et al., What can a media privilege look like? Unpacking three versions in the EMFA, in: Journal of Media Law 15\(2023\)2, 152, 152.](#)

Verbreitung von zum Beispiel Desinformation unter Vorspiegelung, ein Mediendiensteanbieter zu sein, ausnutzen könnten.⁹¹

Darüber hinaus ist es schwierig, die Kriterien auszuwählen, nach denen das Privileg greifen soll. Bei den Anforderungen im Rahmen des EMFA wurde dies als weniger problematisch angesehen, da sie (nur) für Mediendiensteanbieter gelten, die „regulatorischen Anforderungen für die Ausübung der redaktionellen Verantwortung in einem oder mehreren Mitgliedstaaten und der Aufsicht durch eine zuständige nationale Regulierungsbehörde oder -stelle unterliegen oder sich an einen Koregulierungs- oder Selbstregulierungsmechanismus für redaktionelle Standards halten, der in einem oder mehreren Mitgliedstaaten in dem betreffenden Mediensektor weithin anerkannt und akzeptiert ist.“ Während es für audiovisuelle Mediendienste mit der AVMD-Richtlinie bereits einen stabilen EU-Rechtsrahmen gibt, ist dies für Presse, Hörfunk oder Online-Medien nicht der Fall, sodass hier auf nationale Regelungen zurückgegriffen werden muss, um festzustellen, ob der Anbieter Anspruch auf die Privilegierung hat. Diese beruhen aufgrund unterschiedlicher Verfassungstraditionen nicht auf einem einheitlichen Verständnis von redaktionellen Standards. Das gilt umso mehr, wenn Selbstregulierung anwendbar ist. Obwohl es auch hier internationale Standards gibt, auf die man sich möglicherweise stützen könnte,⁹² sind diese jedoch nicht durchsetzbar, selbst wenn sich die teilnehmenden Anbieter freiwillig zur Einhaltung solcher Standards verpflichten.

4.4.3. Ausnahmen und mögliche Auswirkungen

Eine wichtige Ausnahme von diesem Privileg ist in Art. 18 Abs. 4 EMFA niedergelegt: Das Recht auf Stellungnahme und Stillhalteverpflichtungen gelten nicht, wenn VLOP Inhalte moderieren, um ihren Verpflichtungen gemäß Art. 28, 34 und 35 DSA, Art. 28b AVMD-Richtlinie oder anderen Vorschriften über illegale Inhalte nach Unionsrecht (zum Beispiel terroristische Inhalte oder Material über sexuellen Missbrauch von Kindern) nachzukommen. Angesichts dieser Ausnahme, die sich auf Vorschriften bezieht, die ihrerseits einer weiten Auslegung unterliegen beziehungsweise unterschiedlich bewertet werden können, zum Beispiel wenn es um jugendgefährdende Inhalte, Aufstachelung zum Hass oder kommerzielle Kommunikation, die die Menschenwürde missachtet, geht oder gar um Inhalte, die „systemische Risiken“ im Sinne des DSA darstellen, zum Beispiel Desinformation,⁹³ könnte die Vorzugsbehandlung letztlich in vielen Fällen nicht anwendbar sein. Das engt den tatsächlichen Anwendungsbereich von Art. 18 potenziell stark ein und lässt Raum für VLOP, den Mechanismus nicht in jedem Fall anzuwenden.

Allerdings gilt dann zumindest die Vorzugsbehandlung im Rahmen des Beschwerdemechanismus und die Verpflichtung der VLOP, in Fällen wiederholter

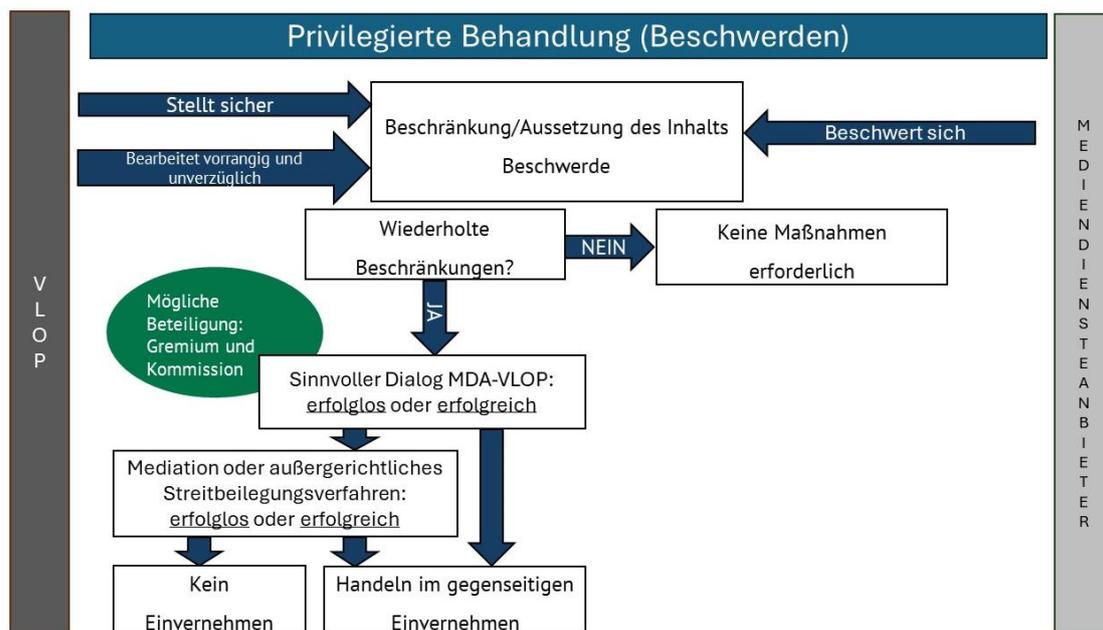
⁹¹ Brogi E. et al., [The European Media Freedom Act: media freedom, freedom of expression and pluralism](#), S. 60 ff.

⁹² In Erwägungsgrund 53 wird insbesondere der [Standard der Journalism Trust Initiative](#) erwähnt.

⁹³ Siehe [van Drunen M. et al., What can a media privilege look like? Unpacking three versions in the EMFA](#), in: [Journal of Media Law 15\(2023\)2](#), 152, 156.

Beschränkungen ohne triftigen Grund einen sinnvollen und wirksamen Dialog mit dem Mediendienstanbieter zu führen. Darüber hinaus bleibt der große Bereich der Plattformen, die (auch Medien-)Inhalte auf Grundlage ihrer eigenen Richtlinien moderieren, im Anwendungsbereich von Art. 18 Abs. 4 EMFA, es sei denn, diese Plattformrichtlinien sind Teil von Risikominderungsmaßnahmen nach Art. 35 DSA und unterliegen der Aufsicht der Kommission.

Abbildung 8. Beschwerdemanagementverfahren gemäß Art. 18 Abs. 5 und 6 EMFA



Quelle: Ausarbeitung der Autoren

Die tatsächliche Praxistauglichkeit des Medienprivilegs und seine positiven oder negativen Auswirkungen auf die vielfältige und freie Verbreitung von Inhalten werden sich erst bei seiner Anwendung zeigen. Durch den strukturierten Dialog zwischen den beteiligten Parteien und Vertretern der Zivilgesellschaft, organisiert vom Gremium gemäß Art. 19 EMFA, sollte es allerdings möglich sein, potentielle Schutzlücken oder unerwünschte Entwicklungen frühzeitig zu erkennen.⁹⁴

4.5. Gestaltung des Medienbinnenmarktes

Der Rückgang der Werbeeinnahmen in den letzten zehn Jahren, der durch den raschen Anstieg der Online-Verbreitung von Inhalten und die veränderten Konsumgewohnheiten noch beschleunigt wurde, hat dem traditionellen Mediensektor finanzielle Ressourcen

⁹⁴ Siehe zu den Auswirkungen der vorgesehenen Dialoge im Einzelnen [van Drunen M., Helberger N. und Fahy R., The platform-media relationship in the European Media Freedom Act, VerfBlog 2023/2/13.](#)

entzogen, insbesondere durch den Verlust von Werbeeinnahmen im Rundfunk- und Pressesektor. Dies beeinträchtigt nicht nur die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Anbieter und des Marktes, sondern wirkt sich auch negativ auf die Qualität und Vielfalt der Inhalte aus. Mit Blick auf die Notwendigkeit, für nachhaltige Erträge für unabhängige Nachrichten und Qualitätsjournalismus zu sorgen, trägt der EMFA aus verschiedenen Blickwinkeln zur (Um-)Gestaltung des Medienbinnenmarktes bei.

4.5.1. Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt

Ein wichtiger Aspekt dabei ist die Schaffung von Vorschriften für Zusammenschlüsse im Medienbereich, denen Art. 22 und 23 EMFA gewidmet sind. Bereits 1992 hatte die Europäische Kommission in ihrem „Grünbuch über Pluralismus und Medienkonzentration“⁹⁵ eine Gesetzesinitiative ins Auge gefasst, die die sehr unterschiedlichen nationalen Vorschriften zur Beschränkung von Medieneigentum in den (damals noch 12) Mitgliedsstaaten harmonisieren sollte. Letzten Endes verlor die Initiative vor allem aufgrund von Bedenken der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Kompetenzverteilung jedoch an Schwung.⁹⁶ Mit dem EMFA greift die EU nun die grundsätzliche Idee eines Medienkonzentrationsrechts mit ähnlicher Argumentation und sehr ähnlichen politischen Vorschlägen wieder auf. Die bestehenden Gesetze über Zusammenschlüsse im Medienbereich in den Mitgliedstaaten haben sich auf verschiedene Art entwickelt und sind unterschiedlich ausgeprägt, nicht zuletzt aufgrund der faktischen Entwicklungen auf den jeweiligen nationalen Medienmärkten. Die Unterschiede beziehen sich auf die Art der Vorschriften (zum Beispiel Begrenzungen der Kumulation von Eigentum an einzelnen oder mehreren Medienunternehmen, Festlegung von Höchstgrenzen für die Beteiligung an einem Angebot, Beschränkungen hinsichtlich der Person, die das Medienunternehmen kontrollieren kann usw.), ihren Anwendungsbereich (zum Beispiel monomedial oder medienübergreifend) und die Akteure, an die sie sich richten (zum Beispiel Printmedien, Fernsehen, Multimedia usw.), das Ausmaß der Beschränkungen oder mögliche Rechtsfolgen im Falle eines (potenziellen) Zusammenschlusses (zum Beispiel Beschränkung der Anzahl an Lizenzen, Schwellenwerte für regulierte Zusammenschlüsse) und die Anwendungsmodalitäten der Beschränkungen (zum Beispiel Anwendbarkeit nur auf bestimmte Vertriebskanäle oder -gebiete).⁹⁷

Art. 22 EMFA harmonisiert dies nun zu einem gewissen Grad und reagiert damit auf Probleme, die im Hinblick auf die Marktpluralität festgestellt wurden.⁹⁸ Demnach sollen

⁹⁵ [COM\(92\)480 final](#)

⁹⁶ [Ukrow J., Cole M. and Etteldorf C., Allocation of competences, Chapter C.I.; Brogi E. et al., The European Media Freedom Act](#), S. 20.

⁹⁷ Siehe ausführlich [CMPF et al., Study on media plurality and diversity online - Final report, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2022](#), S. 206 ff.

⁹⁸ Siehe ausführlich [Seipp T. J., Media Concentration Law: Gaps and Promises in the Digital Age, Media and Communication 11\(2023\)2](#), S. 392-405.

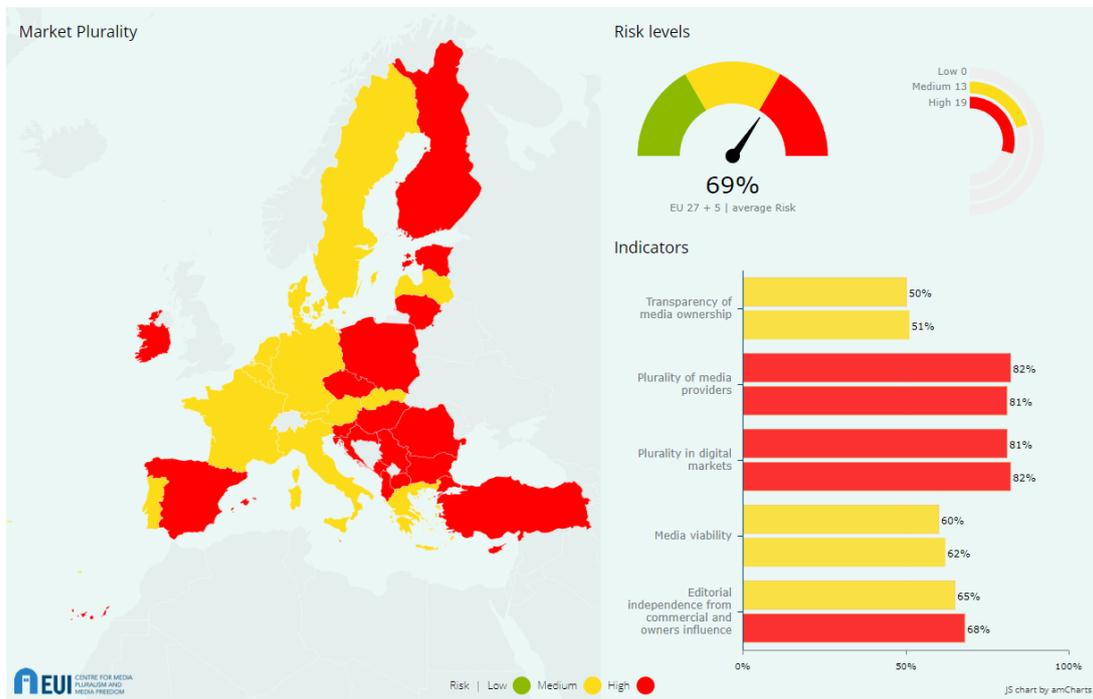


die Mitgliedstaaten im nationalen Recht materiell- und verfahrensrechtliche Vorschriften festlegen, die eine Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt ermöglichen, die sich erheblich auf Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit auswirken könnten. „Zusammenschluss auf dem Medienmarkt“ meint einen Zusammenschluss im Sinne von Art. 3 der Fusionskontrollverordnung⁹⁹ (Zusammenschluss zweier oder mehrerer bisher unabhängiger Unternehmen(-steile) oder Übernahmen), an dem mindestens ein Mediendiensteanbieter oder alternativ - und das ist bemerkenswert - ein Anbieter einer Online-Plattform, die Zugang zu Medieninhalten bietet, beteiligt ist. Mit der Anwendung von Kontrollsystemen für Zusammenschlüsse im Medienbereich auf Konzentrationsentwicklungen, die (nur) Online-Plattformen betreffen, erkennt der EMFA an, dass diese bereits durch die Bereitstellung einer „Infrastruktur“ für die Verbreitung von Medieninhalten einen Einfluss auf die Meinungsbildung haben können.¹⁰⁰ In diesem Zusammenhang ist es dann unerheblich, welches andere Unternehmen neben dem Mediendiensteanbieter oder der Online-Plattform an der Fusion beteiligt ist. Naheliegende andere Akteure könnten zum Beispiel Werbedienstleister, interpersonelle Kommunikationsdienste oder auch staatliche Akteure sein, soweit sie sich überhaupt an einem Zusammenschluss beteiligen dürfen.

⁹⁹ [Verordnung \(EG\) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABL L 24, 29.01.2004, S. 1-22.](#)

¹⁰⁰ Anders als zum Beispiel die AVMD-Richtlinie, die die Vorschriften für VSP damit begründet, dass sie zumindest eine organisatorische Wirkung auf Medieninhalte haben (Sortierung, Ranking etc.), verlangt die Definition einer Online-Plattform nach dem DSA und damit dem EMFA kein solches Element, sondern hält die bloße Bereitstellung des Zugangs zu Medieninhalten für ausreichend.

Abbildung 9. Darstellung der Risikostufen in den abgedeckten Ländern nach dem Media Pluralism Monitor 2024



Quelle: CMPF, *Media Pluralism Monitor 2024*

Nicht alle Änderungen der Eigentumsverhältnisse fallen in den Anwendungsbereich von Art. 22 EMFA; er bezieht sich nur auf solche, die potenziell erhebliche Auswirkungen auf „Medienpluralität“ und - kumulativ formuliert - auf „redaktionelle Unabhängigkeit“ auf dem „Medienmarkt“ haben. Keiner dieser beiden wichtigen Begriffe ist im EMFA definiert. In Erwägungsgrund 64 wird in diesem Zusammenhang erläutert, dass „Medienpluralität als die Möglichkeit verstanden werden [sollte], Zugang zu einer Vielzahl von Mediendiensten und Medieninhalten zu erhalten, die unterschiedliche Meinungen, Stimmen und Analysen widerspiegeln“, das heißt es wird ein risikobasierter Ansatz unter gebührender Berücksichtigung der Grundrechte verfolgt, wobei externer Medienpluralismus durch eine Vielzahl von Anbietern oder interner Medienpluralismus innerhalb von Anbietern sowie Kombinationen davon berücksichtigt werden. Im Wesentlichen geht es darum, zu verhindern, dass eine einzelne Institution einen maßgeblichen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung hat. Bei redaktioneller Unabhängigkeit geht es um die Auswirkungen, die ein Zusammenschluss auf die redaktionelle Kontrolle in einem bestimmten Markt hat, mit anderen Worten, ob ein Akteur in einem bestimmten Markt oder in mehreren Märkten entscheidenden Einfluss redaktioneller Art im Sinne einer „redaktionellen Abhängigkeit des Marktes“ und damit auf die öffentliche Meinungsbildung gewinnt. In Bezug auf den Medienmarkt schlägt der EMFA eine Gesamtbetrachtung des Marktes vor, die sich weniger an traditionellen Medienkategorien als vielmehr an Meinungsbildungsmacht orientiert. Die Formulierung konkreter Schwellenwerte - Zusammenschlüsse, die „erhebliche Auswirkungen“ im

beschriebenen Sinne haben können - als Interventionskriterien bleibt jedoch den Mitgliedsstaaten überlassen.

Art. 22 EMFA harmonisiert jedoch die verfahrenstechnischen Grundbedingungen, die von den nationalen Vorschriften erreicht werden müssen. Art. 22 Abs. 1 EMFA bezieht sich insbesondere auf die Transparenz und Verhältnismäßigkeit von Verfahren, die Festlegung von Fristen und Meldekriterien. Obwohl die nach der AVMD-Richtlinie und dem EMFA zuständigen NRA nicht als zuständige Behörden für die Beobachtung von Zusammenschlüssen benannt werden müssen - das heißt, es steht den Mitgliedstaaten frei, an die Verfahren nach ihrem nationalen Wettbewerbsrecht anzuknüpfen -, müssen sie in jedem Fall „maßgeblich einbezogen“ werden. Die materiellen Kriterien in Art. 22 Abs. 2 EMFA hingegen legen eindeutig fest, welche Faktoren von den Behörden auf nationaler Ebene bei ihrer Bewertung (mindestens) berücksichtigt werden sollten. Dazu gehören nicht nur die Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf Pluralismus und Meinungsbildung, wobei insbesondere das Online-Umfeld zu berücksichtigen ist, sondern im Zusammenhang mit redaktioneller Unabhängigkeit auch die Maßnahmen, die von den Mediendienstanbietern (zum Beispiel nach Art. 6 Abs. 2 EMFA) ergriffen werden, um redaktioneller Beeinflussung entgegenzuwirken. Auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit sollte berücksichtigt werden, das heißt, ob ein Anbieter ohne den Zusammenschluss überhaupt weiterbestehen könnte. Falls ein Zusammenschluss auf dem Medienmarkt das Funktionieren des Binnenmarktes für Mediendienste beeinträchtigen könnte, wird das Gremium von der betreffenden NRA eingeschaltet (oder kann auf eigene Initiative gemäß Art. 23 EMFA tätig werden) und gibt eine Stellungnahme ab, die dann in der endgültigen nationalen Entscheidung „bestmöglich“ berücksichtigt werden muss.

Zum Verhältnis zwischen der Zusammenschlusskontrolle nach dem EMFA und dem wettbewerbsrechtlichen System stellt Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 2 EMFA klar, dass diese beiden Bewertungen getrennt voneinander zu sehen sind. Die Intention ist, das Wettbewerbsrecht und Medienrecht nebeneinander bestehen. Die Zusammenschlusskontrolle für Medienunternehmen wird somit weiterhin von der Europäischen Kommission auf der Grundlage wirtschaftlicher Kriterien (wenn die Fusion unionsweite Bedeutung hat) oder auf der Grundlage nationaler Wettbewerbsvorschriften (unterhalb dieser Schwelle) ausgeübt. Wenn also die wirtschaftlichen und die den Medienpluralismus betreffenden Überprüfungen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, muss davon ausgegangen werden, dass eine Fusion nach jedem Verfahren unabhängig untersagt oder an Bedingungen geknüpft werden kann (ohne dass der EMFA selbst mögliche Rechtsfolgen festlegt). Angesichts der in vielen Mitgliedstaaten bestehenden nationalen Gesetze über Zusammenschlüsse im Medienbereich, die neben dem Wettbewerbsrecht bereits durch die Öffnungsklausel des Art. 21 Abs. 4 Fusionskontrollverordnung möglich waren, werden Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 1 EMFA und Erwägungsgrund 66 so zu lesen sein, dass die bisherige reine Kann-Bestimmung des Art. 21 Abs. 4 Fusionskontrollverordnung für den Bereich Sicherung der Medienvielfalt und Schutz der redaktionellen Unabhängigkeit als berechtigte Interessen zu einer Muss-Klausel wird, was heißt, dass eine Verpflichtung zur Einführung solcher Vorschriften besteht. Zusätzlich müssen bestehende Vorschriften zu Zusammenschlüssen im Medienbereich mindestens den Anforderungen von Art. 22 EMFA genügen.

4.5.2. Publikummessung

Ein wichtiges Instrument sowohl für die Bewertung von Zusammenschlüssen im Medienbereich als auch als unabhängiges Instrument, insbesondere im Rahmen der Marktbeobachtung, ist die Publikummessung, weshalb der EMFA ihr besondere Aufmerksamkeit widmet. „Publikummessung“ ist die Tätigkeit der Erhebung, Auswertung oder sonstigen Verarbeitung von Daten über die Anzahl und Merkmale der Nutzer von Mediendiensten oder der Nutzer von Inhalten auf Online-Plattformen für die Zwecke von Entscheidungen über die Zuweisung von Werbung, Preise, Beschaffungen oder Verkäufe von Werbung oder über die Planung oder Verbreitung von Inhalten (Art. 2 Nr. 16 EMFA). Publikumsreichweite ist ein wesentlicher Faktor für Medien, Vermittler und Werbetreibende, aber auch ein entscheidender Faktor für deren Regulierung. Sie kann über die Kosten für eine Werbeanzeige oder die Anzahl der Empfänger, die ein Inhalt tatsächlich erreicht, bestimmen. Im Medienkonzentrationsrecht ist sie (auch) ein Parameter zur Messung der Macht, die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Im DSA und DMA ist ein ähnlicher Wert - die Anzahl der (aktiven) Nutzer - der Maßstab dafür, dass bestimmte Unternehmen strengeren Verpflichtungen unterworfen werden, entweder weil sie Märkte kontrollieren oder weil sie aufgrund ihrer Reichweite systemische Risiken begründen. Wenn Publikummessung daher nicht transparent oder sogar fehlerhaft ist und auf unzureichenden Methoden beruht, kann dies in vielerlei Hinsicht erhebliche Auswirkungen auf den Mediensektor haben.

Vor diesem Hintergrund sieht Art. 24 EMFA vor, dass Anbieter von Systemen zur Publikummessung sicherstellen müssen, dass diese Systeme (einschließlich der eingesetzten Methodik) den Grundsätzen von Transparenz, Unparteilichkeit, Inklusivität, Verhältnismäßigkeit, Nichtdiskriminierung, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit entsprechen. Unter Beachtung des Datenschutzrechts und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen müssen sie darüber hinaus Mediendiensteanbietern und Werbetreibenden unverzüglich und kostenlos „genaue, detaillierte, umfassende, verständliche und aktuelle Informationen“ über die für die Publikummessung eingesetzte Methodik zur Verfügung stellen. Damit wird auf die Tatsache reagiert, dass sich insbesondere einige neue Akteure wie Online-Plattformen im Medienökosystem etabliert haben, die sich nicht an allgemein anerkannte Industriestandards halten, sondern ihre proprietären Messdienste anbieten, ohne Angaben zu ihren Methoden zu machen, was letztlich zu Informationsasymmetrien zwischen den Medienmarktakteuren und potenziell zu Marktverzerrungen führt.¹⁰¹ Der DMA ist dieses Problem bereits mit Transparenzanforderungen für Anbieter von Online-Werbediensten angegangen, die einen Live-Zugriff auf das Werbeinventar ermöglichen sollen. Die Verpflichtungen des EMFA sind dagegen umfassender und betreffen zusätzlich die Art und Weise, wie die Messung durchgeführt wird. Es ist jedoch noch zu früh zu sagen, welche Form die Verpflichtungen in der Praxis annehmen werden. Dazu müssen insbesondere Verhaltenskodizes ausgearbeitet und „strukturierte Dialoge“ organisiert werden, an denen Anbieter auf beiden Seiten sowie Regulierungsbehörden beteiligt sind, wobei zu berücksichtigen ist,

¹⁰¹ Erwägungsgrund 69.

dass die Anbieter solcher Dienste möglicherweise außerhalb des Geltungsbereichs vorhandener Medienregulierung stehen. Dies ist eine weitere Bestimmung, die die Kommission ermächtigt, Leitlinien zur weiteren Klärung zu erlassen.

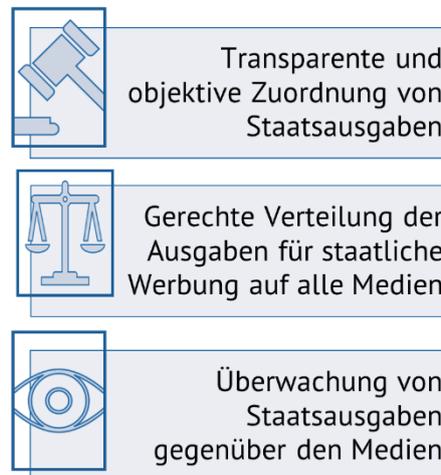
4.5.3. Zuweisung staatlicher Werbung

Art. 25 EMFA enthält Vorschriften für staatliche Werbung und Liefer- und Dienstleistungsverträge, um voreingenommene Zuweisungen wirtschaftlicher Ressourcen im Mediensektor zu bekämpfen. Der Begriff „staatliche Werbung“ ist weit zu verstehen und meint jegliche Platzierung, Herausstellung, Veröffentlichung oder Verbreitung einer Werbebotschaft oder von Eigenwerbung oder einer öffentlichen Mitteilung oder Informationskampagne in einem Mediendienst oder auf einer Online-Plattform durch oder für eine Behörde oder öffentliche Stelle. Er bezieht sich auf Werbetätigkeiten, die in der Regel gegen Entgelt durchgeführt werden, und obwohl damit nach der Definition selbst nicht notwendigerweise (nur „in der Regel“) eine Vergütung einhergeht, verweisen die materiellrechtlichen Vorschriften darauf, dass eine Art Vergabe öffentlicher Mittel erfolgen oder sonstige Vorteile oder Vergünstigungen gewährt werden müssen. Dazu gehören zum Beispiel Informationskampagnen oder öffentliche Mitteilungen, wobei Letztere jedoch keine Verlautbarungen aus Gründen des Allgemeininteresses wie zum Beispiel Notfallmeldungen umfassen.¹⁰² Da diese staatliche Werbung per Definition an die Bedingung geknüpft ist, dass sie vom Staat initiiert sein muss, das heißt von Behörden oder Einrichtungen und Stellen, die von nationalen oder subnationalen Regierungen kontrolliert werden, schließt sie auch private Unternehmen ein, auf die der Staat zum Beispiel aufgrund von Verträgen oder Anteilen einen entscheidenden Einfluss hat, nicht jedoch politische Akteure per se wie politische Parteien außerhalb einer Beteiligung an staatlichen Strukturen. Bemerkenswert ist, dass sich staatliche Werbung in diesem Sinne von dem Konzept der „politischen Werbung“ unterscheidet, wie es in der Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung¹⁰³ adressiert ist, wonach eine solche Werbung durch oder für einen „politischen Akteur“ oder in seinem Namen platziert werden kann, um unter diese Definition zu fallen. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass Art. 25 EMFA nicht nur wirtschaftliche Aspekte, die für die Tragfähigkeit der Medien wichtig sind, sondern auch eines der sekundären Ziele des EMFA, nämlich den zunehmenden Einfluss des Staates auf redaktionelle Entscheidungen, thematisiert. Die Vorschriften zu Eigentumsverhältnissen im Medienbereich (Transparenz und Konzentration) können zwar auch die Beobachtung *politischer* Einflussnahme betreffen, der Schwerpunkt liegt hier jedoch auf der potenziellen Einflussnahme *staatlicher* Mächte und deren Zugang zu Ressourcen, die dann in potenziell verzerrender Weise eingesetzt werden können.

¹⁰² Erwägungsgrund 13 EMFA.

¹⁰³ [Verordnung \(EU\) 2024/900, ABL L, 2024/900, 20.03. 2024.](#)

Abbildung 10. Hauptelemente nach Art. 25 EMFA



Quelle: Ausarbeitung der Autoren

Dieses zweifache Ziel wird gut durch die drei Hauptvorschriften veranschaulicht, die Art. 25 EMFA in Bezug auf staatliche Werbung enthält und die die Mitgliedstaaten hinsichtlich Transparenz letztlich sowohl in die Rolle von Handelnden als auch von Betroffenen versetzt.¹⁰⁴ Erstens sollten staatliche Ausgaben (Geld oder andere Leistungen) an Mediendiensteanbieter oder - was hier noch einmal betont werden muss - Online-Plattformen auf der Grundlage transparenter, objektiver, verhältnismäßiger und nichtdiskriminierender Kriterien und Verfahren vergeben werden. Gleiches gilt auch für den Kauf anderer Waren oder Dienstleistungen über staatliche Werbung hinaus, zum Beispiel audiovisuelle Produktionen, Marktdaten und Beratungs- oder Schulungsdienstleistungen. Die Vergabekriterien sollten vorab öffentlich verfügbar sein, um das Risiko voreingenommener und undurchsichtiger Entscheidungen zu verringern. Es geht also um den gleichberechtigten Zugang zu staatlichen Ressourcen. Die Verpflichtungen ergeben sich direkt aus dem EMFA, ohne dass eine Umsetzung durch die Mitgliedstaaten erforderlich wäre, wobei Konkretisierungen der Verfahren auf nationaler Ebene wahrscheinlich sein dürften.

Zweitens enthält Art. 25 EMFA eine Ermutigung - keine detaillierte Verpflichtung - für die Mitgliedstaaten, ihre Ausgaben für staatliche Werbung vielfältiger, das heißt im Prinzip gerechter auf alle Medienformen zu verteilen, wobei allerdings die Besonderheiten des nationalen Medienmarktes berücksichtigt werden sollten. Letzteres könnte durchaus dazu führen, dass sich eine an sich „ungerechte“ Verteilung mit höheren Ausgaben zum Beispiel im Hörfunkbereich als gerechter erweist als eine Gleichverteilung, da beispielsweise der Online-Bereich bereits deutlich höhere Einnahmen aus der Werbung durch private Akteure erzielt. Hier geht es im Wesentlichen um die gleichmäßige Zuweisung von Ressourcen,

¹⁰⁴ [Klimkiewicz B., Media, State and Reciprocal Transparency: Normative Expectations and Regulatory Possibilities in a Proposal of the European Media Freedom Act \(EMFA\), in: Zeszyty Prasoznawcze 66\(2023\)4, 113, 120 ff.](#)

um den Medienakteuren zu helfen, wettbewerbsfähig zu bleiben, was, wie in Erwägungsgrund 73 des EMFA betont wird, auch zur Wahrung des Medienpluralismus beiträgt.

Drittens müssen nationale Behörden oder öffentliche Stellen als direkte Verpflichtung in öffentlich zugänglichen Jahresberichten Informationen darüber vorlegen, wie, für welche Medien oder Online-Plattformen und in welchem Umfang staatliche Ausgaben zugewiesen wurden. Damit soll letztlich der Gefahr „heimlicher Subventionen“ und unzulässiger politischer Einflussnahme auf die Medien entgegengewirkt werden. Da die Mehrheit der Mitgliedstaaten bisher weder Vorschriften zur Transparenz noch zur Zuweisung staatlicher Werbung hat, wird Art. 25 EMFA hier zu einer wesentlichen Veränderung führen.¹⁰⁵ Darüber hinaus wird er - was möglicherweise noch wichtiger ist - Licht in die tatsächliche Ressourcenzuweisung bringen und insbesondere eine klare Unterscheidung zwischen Einnahmen aus kommerzieller Werbung, staatlicher Werbung und öffentlicher Finanzierung ermöglichen, was vorher nicht möglich war, und so potentiell problematische Situationen oder Entwicklungen aufdecken.¹⁰⁶

4.6. Institutionelle Strukturen für verstärkte Zusammenarbeit und effizientere Verfahren

Der größte Teil des EMFA ist der Schaffung eines institutionellen Rahmens gewidmet, um insbesondere erkannten Herausforderungen¹⁰⁷ unter dem Blickwinkel von Regulierung und Rechtsdurchsetzung zu begegnen. Dabei geht es sowohl um die Schaffung institutioneller Strukturen als auch um deren Nutzung für die Einführung verschiedener Mechanismen für Zusammenarbeit im Allgemeinen wie auch in spezifischen Bereichen. Zwar sind die wichtigsten Bestimmungen in den Abschnitten 1 bis 3 von Kapitel III zu finden, einschlägige institutionelle Bestimmungen sind jedoch zusätzlich über die materiellrechtlichen Bestimmungen des EMFA verstreut.

¹⁰⁵ Siehe hierzu [Bianchini D. et al., Support for preparation of an impact assessment to accompany an EU initiative on the European Media Freedom Act – VIGIE 2021-644, Final report, 2022](#), S. 74 ff.

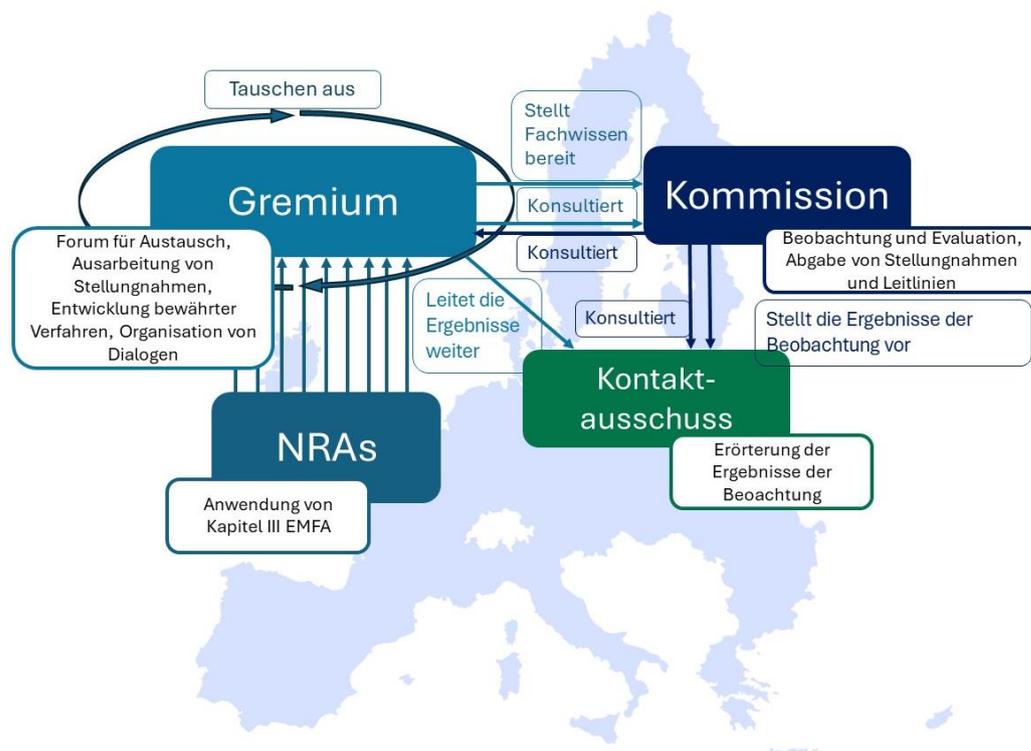
¹⁰⁶ Siehe auch [Mutu A., The allocation of state advertising to private media corporations in Europe: legal and regulatory frameworks](#), S. 5.

¹⁰⁷ Siehe die von der ERGA im Laufe der Jahre und im Rahmen der Überarbeitung der AVMD-Richtlinie 2018 beschriebenen Herausforderungen, zum Beispiel in [ERGA report on territorial jurisdiction in a converged environment](#), 2016, S. 20 ff, 43 ff.; [ERGA Subgroup 3 - Taskforce 3 "Concrete Mechanisms of Regulation", Annex 3 to Final Report on Implementation of the revised AVMS Directive](#), 2020, S. 24 f.; siehe für einen detaillierten Überblick und identifizierte Lücken in der Durchsetzung auch [Cole M. und Etteldorf C., Future Regulation of Cross-Border Audiovisual Content Dissemination](#), 2023, S. 167 ff., 205 ff.

4.6.1. Institutionelle Strukturen und die Rolle des neuen Gremiums

Der durch den EMFA geschaffene institutionelle Rahmen besteht im Wesentlichen aus zwei Hauptakteuren, von denen einer eine Doppelfunktion wahrnimmt: Die nationalen Regulierungsbehörden (NRA) stehen im Mittelpunkt des Systems und sind mit der Anwendung bestimmter EMFA-Bestimmungen beauftragt. Sie bilden im Europäischen Gremium für Mediendienste als Gruppe eine zusätzliche Ebene, auf der sie Befugnisse gemeinsam ausüben und die als Austauschforum dient. Darüber hinaus ist die Europäische Kommission aufgrund verschiedener Befugnisse und Beteiligungsmechanismen Teil der institutionellen Strukturen, ohne jedoch im Rahmen des EMFA über direkte Aufsichtsbefugnisse zu verfügen.¹⁰⁸

Abbildung 11. Institutioneller Aufbau gemäß dem EMFA



Quelle: Ausarbeitung der Autoren

¹⁰⁸ Siehe hierzu und zum Folgenden ausführlich [Cole M. und Etteldorf C., Future Regulation of Cross-Border Audiovisual Content Dissemination](#), S. 167 ff., 205 ff.

4.6.1.1. NRA als zentrales Element der institutionellen Strukturen

Art. 7 EMFA beauftragt die NRA mit der Anwendung (nur) von Kapitel III EMFA. Da die Definition von NRA (Art. 2 Nr. 13 EMFA) direkt mit ihrer Einrichtung im Rahmen der AVMD-Richtlinie verknüpft ist, sind die AVMD-Richtlinie und der EMFA aufeinander abgestimmt, da die im Rahmen der AVMD-Richtlinie zuständigen Medienregulierungsbehörden automatisch auch im Rahmen des EMFA zuständig sind. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten nicht zwei verschiedene Behörden mit der Anwendung der AVMD-Richtlinie und des EMFA beauftragen dürfen. Die in der AVMD-Richtlinie vorgesehene Option, Regulierungsbehörden einzurichten, die die Aufsicht über verschiedene Sektoren führen,¹⁰⁹ und mehr als eine NRA einzurichten, zum Beispiel in föderalen Systemen, bleibt davon jedoch unberührt. Die Garantie der Unabhängigkeit der NRA ergibt sich somit aus Art. 30 AVMD-Richtlinie, während die Pflicht der Mitgliedstaaten, (zusätzliche) Ressourcen für die neuen Aufgaben im Rahmen des EMFA bereitzustellen, aus Art. 7 Abs. 3 EMFA folgt, der nicht nur finanzielle und personelle, sondern auch technische Ressourcen vorsieht.

Die audiovisuellen Regulierungsbehörden wurden als am besten geeignet für diese Aufgabe angesehen, da sie bereits über einschlägige Erfahrungen bei der Regulierung von Mediendiensten und bei supranationaler Zusammenarbeit verfügen, die im Mittelpunkt des EMFA steht, und daher von diesen Erfahrungen profitiert werden soll.¹¹⁰ Der Anwendungsbereich des EMFA ist jedoch weiter gefasst als der der AVMD-Richtlinie. Während viele der NRA - unabhängig von der AVMD-Richtlinie - bereits mit der Aufsicht über den Hörfunk und verschiedene Online-Medien auf nationaler Ebene betraut sind und daher über entsprechende Erfahrungen verfügen, gilt dies nicht für traditionelle Pressemedien. Für die Presse wurden auf nationaler Ebene regelmäßig Selbstregulierungssysteme mit freiwilliger Überwachung durch Selbstregulierungsstellen eingerichtet, die keine oder nur sehr begrenzte Durchsetzungs- oder Sanktionsbefugnisse haben. Da es für die Presse bisher keinen EU-weiten Harmonisierungsrahmen gibt und supranationale Zusammenarbeit unabhängig von einem solchen Rahmen kaum stattgefunden hat, gab es keine mit den NRA vergleichbaren geeigneten Kandidaten, die die Aufgaben im Rahmen des EMFA hätten übernehmen können. Daher wurde mit Art. 12 EMFA als generelles Verfahren ein Konsultationsmechanismus eingeführt, der vorsieht, dass das Gremium, wenn es sich mit Angelegenheiten befasst, die über den audiovisuellen Sektor hinausgehen, Vertreter dieser Sektoren wie Presseräte, Journalistenverbände, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände konsultiert.¹¹¹ Art. 7 Abs. 1 EMFA legt ferner fest, dass die NRA zur Einhaltung von Kapitel III des EMFA nicht nur mit anderen zuständigen Behörden, sondern auch mit Selbstregulierungsstellen zusammenarbeiten. Eine solche Koordinierung wird vor allem auf supranationaler Ebene eine Herausforderung darstellen, da Selbstregulierungsstellen nicht in vergleichbarer Weise organisiert sind wie audiovisuelle NRA. Gleichzeitig ist wichtig, dass als Antwort auf die erheblichen Zweifel und Befürchtungen seitens der Presse (und ihrer Vertretungsorganisationen), dass der

¹⁰⁹ Art. 30 Abs. 1 Satz 3 AVMD-Richtlinie

¹¹⁰ Erwägungsgrund 36 EMFA.

¹¹¹ Diese Beispiele werden in Erwägungsgrund 40 des EMFA genannt.

EMFA dazu führen würde, dass sie einer völlig neuen oder verstärkten Aufsicht unterworfen wird,¹¹² aufgezeigt wird, dass die Aufsichtsmechanismen im Rahmen des EMFA sehr begrenzte Auswirkungen haben werden. Tatsächlich drehen sich nämlich die eigentlichen Aufgaben, die den NRA und dem Gremium in Kapitel III zugewiesen werden, hauptsächlich um die Durchsetzung der AVMD-Richtlinie, die sich nicht auf die Presse erstreckt.

4.6.1.2. Befugnisse und Aufgaben der NRA

Ein tatsächlicher umfassender Aufgabenkatalog ist in keiner spezifischen Bestimmung des EMFA enthalten; da es sich beim EMFA um eine Verordnung handelt, hätte man einen solchen durchaus in Art. 7 EMFA erwarten können. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass die Bestimmung über die Behörden in der AVMD-Richtlinie enthalten ist, eine Richtlinie, die den Mitgliedstaaten bei der Anwendung ihrer vorbehaltenen Befugnisse für die Organisation der administrativen Umsetzung der Richtlinie einen gewissen Spielraum lässt. Die Aufgaben ergeben sich aus den verschiedenen Bestimmungen von Kapitel III, die die NRA „anzuwenden“ aufgefordert sind. Art. 8 ff. des EMFA enthalten die Verpflichtung zur effektiven Mitarbeit im Gremium, Art. 16 EMFA zur Förderung des Austauschs bewährter Verfahren, Art. 14 ff. EMFA enthalten detaillierte Verpflichtungen zur Zusammenarbeit mit anderen NRA,¹¹³ Art. 22 EMFA zur Teilnahme an Bewertungen von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt und Art. 24 EMFA zur Förderung der Entwicklung von Verhaltenskodizes im Zusammenhang mit Publikummesssystemen. Im Gegensatz dazu ist eine Beauftragung der NRA im Rahmen von Art. 18 EMFA zum „Medienprivileg“ und Art. 25 EMFA zur Überwachung der staatlichen Werbeausgaben lediglich optional, da dies auch anderweitig auf nationaler Ebene organisiert werden kann.

Außerhalb von Kapitel III werden den NRA insbesondere im Hinblick auf Art. 3 bis 6 EMFA keine Aufgaben oder Zuständigkeiten zugewiesen. Eine Ausnahme bildet die Pflege von Datenbanken zum Medieneigentum, aber auch hier steht es den Mitgliedstaaten frei, andere Behörden als zuständig zu benennen. Der EMFA sieht nur an wenigen Stellen Untersuchungsbefugnisse vor, wie etwa in Art. 7 Abs. 4 ein allgemeines Recht auf Information, das von den Mitgliedsstaaten zu gewährleisten ist, und enthält keine spezifische Liste von Maßnahmen zur Verhängung von Sanktionen. Daher wird es in Zukunft in hohem Maße davon abhängen, ob und wie die Mitgliedstaaten die institutionellen Strukturen im Einzelnen weiterentwickeln.

¹¹² Siehe hierzu [Cole M. und Etteldorf C., EMFA Background Analysis, 2023, S. 29 ff.](#)

¹¹³ Siehe hierzu das nächste Kapitel, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung für nicht audiovisuelle Medien.

4.6.1.3. Das Gremium als zentrale Stelle für grenzüberschreitende regulatorische Zusammenarbeit

Als eine der wichtigsten Änderungen in der institutionellen Dimension wird mit Art. 8 EMFA das neue Europäische Gremium für Mediendienste eingesetzt, welches die bestehende ERGA, die im Rahmen der AVMD-Richtlinie eingerichtet wurde, ersetzen wird. Dementsprechend wird die Bestimmung des Art. 30b AVMD-Richtlinie durch den EMFA aufgehoben (siehe Art. 28), und das neue Gremium wird nicht nur die Zuständigkeiten der ERGA übernehmen, sondern auch zusätzliche Aufgaben haben und auf stärker formalisierten Verfahren beruhen. Art. 10 EMFA über die Struktur des Gremiums übernimmt dabei die Zusammensetzung der ERGA. Demnach setzt es sich aus je einem Vertreter pro NRA mit jeweils einer Stimme zusammen,¹¹⁴ womit sie innerhalb des Gremiums zur Entscheidungsfindung, die mit Zweidrittelmehrheit erfolgt, beitragen können. Das Gremium gibt sich eine Geschäftsordnung, welche Bestimmungen zur Vermeidung und Bewältigung von Interessenkonflikten unter seinen Mitgliedern (Art. 10 Abs. 8 EMFA), Einzelheiten zum Verfahren der strukturierten Kooperation (Art. 14 Abs. 7 EMFA), zu Fristen für Ersuchen zur Durchsetzung (Art. 15 Abs. 2 EMFA) und zur Stellungnahme zu Bewertungen von Zusammenschlüssen im Medienbereich (Art. 22 Abs. 5 EMFA) enthält. Wahrscheinlich wird hierbei die Geschäftsordnung der ERGA¹¹⁵ als Grundlage dienen, auch wenn einige der darin enthaltenen Vorschriften nunmehr in die gesetzlichen Bestimmungen des EMFA aufgenommen wurden, zum Beispiel in Bezug auf den Vorsitz, nicht jedoch auf das Verfahren für die Ernennung in diese Funktion.

Ein wichtiger Aspekt bei der Einführung des Gremiums, der im Gesetzgebungsverfahren intensiv diskutiert wurde, ist sein Sekretariat. Art. 11 EMFA sieht vor, dass die Kommission dieses stellt und mit angemessenen Ressourcen ausstattet. Die ERGA hatte bereits eine von der Kommission bereitgestellte Sekretariatsunterstützung, die gemäß Art. 6 in Verbindung mit Art. 18 der ERGA-Geschäftsordnung jedoch auf rein administrative Aufgaben beschränkt war. Das neue Sekretariat soll das Gremium insgesamt unterstützen, was neben administrativer und organisatorischer Unterstützung auch inhaltliche Beiträge (zum Beispiel Forschungstätigkeiten oder Informationsbeschaffung, wie in Erwägungsgrund 42 erwähnt) im Zusammenhang mit den Regeln der AVMD-Richtlinie und des EMFA umfasst. Von ähnlicher Bedeutung ist Art. 9 EMFA: Während Art. 30 AVMD-Richtlinie die Unabhängigkeit der Mitglieder des Gremiums mit Verweis auf die Stellung der NRA gewährleistet, stellt die Bestimmung im EMFA die Unabhängigkeit des Gremiums „bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben oder der Ausübung seiner Befugnisse“ gesondert sicher. Insbesondere darf es von Regierungen, Einrichtungen, Personen oder Stellen weder Weisungen anfordern noch entgegennehmen. Diese Formulierung ähnelt sehr stark Art. 69 DS-GVO über die Unabhängigkeit des Europäischen Datenschutzausschusses (EDSA), wengleich die Aufgaben dieser Stellen auf unterschiedlichen Grundrechten beruhen (Schutz der Privatsphäre und Schutz der Medienfreiheit). Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass der EDSA als Organ der Union mit eigener

¹¹⁴ Für Mitgliedstaaten mit mehr als einer zuständigen Behörde, hauptsächlich in föderalen Staaten, verlangt Art. 10 Abs. 4 EMFA eine vorherige Abstimmung darüber, wer die Behörden im Gremium vertritt.

¹¹⁵ [ERGA-Geschäftsordnung in der Fassung vom 9. November 2017 \(engl.\)](#).

Rechtspersönlichkeit eingerichtet ist, während für das Gremium im EMFA ein entsprechender Vorschlag des Europäischen Parlaments¹¹⁶ nicht aufgegriffen wurde. Die Garantie zielt dessen ungeachtet darauf ab, „vollständige“ Unabhängigkeit zu gewährleisten, frei von jeglicher politischen oder wirtschaftlichen Einflussnahme, sei es durch nationale, supranationale oder internationale Akteure oder durch öffentliche oder private Personen.

4.6.1.4. Befugnisse und Aufgaben des Gremiums

Art. 13 EMFA enthält einen Katalog von Aufgaben, die das Gremium wahrzunehmen hat. Dazu gehören in erster Linie die Unterstützung und Beratung der Kommission in Bezug auf Mediendienste und die Förderung der einheitlichen und wirksamen Anwendung von Kapitel III des EMFA sowie die Umsetzung der AVMD-Richtlinie. Die spezifischen Befugnisse, die die Aufgabenbeschreibung in Art. 13 Abs. 1 widerspiegeln, sind in den einschlägigen Bestimmungen von Kapitel III zu finden. Art. 13 Abs. 1 lit. a) bis c) und o) EMFA übertragen die bestehenden Aufgaben der ERGA aus dem aufgehobenen Art. 30b Abs. 2 AVMD-Richtlinie und erweitern sie um die EMFA-Bestimmungen. Hervohebenswert ist, dass es im Bereich der Medienkompetenz einen verstärkten Informationsaustausch mit dem Ziel einer stärkeren Förderung von Medienkompetenz geben wird, die ursprünglich in Art. 33a AVMD-Richtlinie nur als Auftrag der Mitgliedstaaten enthalten und verbunden mit einer Berichtspflicht an die Kommission war (und immer noch ist).

Die Rolle des Gremiums kann in drei Arten von Aufgaben unterteilt werden: Unterstützung der Kommission bei der Entwicklung von Leitlinien in bestimmten Bereichen, Fungieren als Koordinations- und Kooperationsforum sowie Ausarbeitung von Stellungnahmen. Letzteres macht den größten Teil der Aufgaben aus und variiert in Bezug darauf, ob sie vom Gremium selbst initiiert werden können. Stellungnahmen zu Ersuchen um Kooperation und gegenseitige Amtshilfe, nationale Maßnahmen gegen ausländische Akteure und Beurteilungen von Zusammenschlüssen, die den Binnenmarkt betreffen (Art. 14, 15, 17 und 22 EMFA), sind von Ersuchen, Maßnahmen oder Initiativen der NRA abhängig. In diesen Fällen werden die Stellungnahmen auch in Beratung mit der Kommission erstellt. Stellungnahmen zu den Ergebnissen eines Dialogs zwischen Mediendiensteanbietern und VLOPs (Art. 18 EMFA) werden nur auf Ersuchen eines Mediendiensteanbieters abgegeben. Das Gremium kann auf eigene Initiative oder auf Ersuchen der Kommission Stellungnahmen zu Zusammenschlüssen, die den Binnenmarkt gefährden könnten (Art. 23 EMFA), sowie zu regulatorischen oder administrativen Maßnahmen, die sich negativ auf die Medien auswirken könnten (Art. 21 EMFA), abgeben, Letzteres auch aufgrund eines hinreichend gerechtfertigten und begründeten Ersuchens eines unmittelbar betroffenen Mediendiensteanbieters. Der Grad der Verbindlichkeit solcher Stellungnahmen variiert ebenfalls. Im Zusammenhang mit Ersuchen um

¹¹⁶ [Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 3. Oktober 2023 zu dem 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, Art. 8 Abs. 1.](#)



Kooperation gemäß Art. 14 EMFA, um Koordinierung nach Art. 17 EMFA und Bewertungen von Zusammenschlüssen nach Art. 22 Abs. 5 EMFA ist eine ausdrückliche qualifizierte Berücksichtigungspflicht der Stellungnahme durch die zuständigen Behörden bei der Entscheidungsfindung vorgesehen, was bedeutet, dass die NRA entweder die Stellungnahmen des Gremiums umsetzen oder eine ausführliche Begründung für Abweichungen vorzulegen haben. Die endgültige Entscheidungsbefugnis bleibt jedoch bei den unabhängigen NRA, wie in den Erwägungsgründen zu den Verfahren in Art. 15, 21 und 23 EMFA bekräftigt wird.¹¹⁷

Das Gremium ist im EMFA nicht mit allgemeinen Untersuchungsbefugnissen ausgestattet; solche Befugnisse finden sich nur in Art. 21 Abs. 5 EMFA in Bezug auf das Ersuchen um Informationen von nationalen Behörden, die eine für den Binnenmarkt relevante Regulierungs- oder Verwaltungsmaßnahme getroffen haben. Es muss zudem daran erinnert werden, dass das Gremium auch bei den materiellrechtlichen Vorschriften des Kapitels II keine Rolle spielt, sodass es allenfalls einen Informationsaustausch über die dort genannten Rechte und Pflichten geben kann. Von einer echten Aufsicht durch das Gremium kann daher keine Rede sein. Für nicht audiovisuelle Medien und den Konsultationsmechanismus dürfte eine Befassung des Gremiums daher nur dann relevant werden, wenn es beispielsweise um die Bewertung von Zusammenschlüssen von Presseverlagen oder die Messung der Publikumsreichweite im Online-Sektor geht.

4.6.1.5. Die Rolle der Europäischen Kommission

Neben den NRA und dem Gremium hat die Europäische Kommission eigene „Aufgaben“, die ihr im Rahmen des EMFA zugewiesen sind. Von besonderem Interesse ist Art. 16 EMFA, der auf die Befugnis der Kommission verweist, Leitlinien und Stellungnahmen im Zusammenhang mit der Anwendung des EMFA oder der Umsetzung der AVMD-Richtlinie abzugeben, die in einigen Bestimmungen dieser beiden Rechtsakte näher ausgeführt ist. Insbesondere in Bezug auf den Medienprivileg-Mechanismus, die Kriterien für Medienzusammenschlüsse und die Methoden der Publikumsmessung (Art. 18 Abs. 9, Art. 22 Abs. 3 und Art. 24 Abs. 4 EMFA) ist die Kommission befugt, Leitlinien zu erlassen; Stellungnahmen kann sie zum Beispiel zu nationalen Maßnahmen, die den Betrieb eines Mediendienstes im Binnenmarkt erheblich beeinträchtigen (Art. 21 Abs. 4 EMFA) oder zu Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt (Art. 22 Abs. 2 EMFA) abgeben. Es gilt zu beachten, dass es sich hierbei um unverbindliche Rechtsakte nach Art. 288 AEUV handelt; obwohl sie keine verbindliche Rechtswirkung durch konkretisierende Rechtsvorschriften entfalten, werden sie jedoch sicherlich eine Lenkungswirkung haben.

Darüber hinaus ist die Kommission verpflichtet, gemäß Art. 26 und 27 EMFA den Zustand des Binnenmarktes für Mediendienste und die Auswirkungen der EMFA-Verordnung umfassend zu beobachten, zu bewerten und darüber zu berichten.¹¹⁸ Ebenso ist sie maßgeblich an der Organisation und den Aktivitäten des Gremiums beteiligt. Sie entsendet einen Vertreter in das Gremium, der an den Beratungen teilnimmt, jedoch kein

¹¹⁷ Erwägungsgrund 41.

¹¹⁸ Siehe hierzu [Cole M., Acting On Media Freedom](#), S. 289, 307 ff.

Stimmrecht hat. Die Geschäftsordnung des Gremiums muss in Beratung mit der Kommission ausgearbeitet werden. Das Gremium kann von sich aus Experten zur Teilnahme an seinen Sitzungen einladen, ständige Beobachter können jedoch nur im Einvernehmen mit der Kommission zugelassen werden. Viele Aufgaben des Gremiums werden zudem in Beratung mit der Kommission wahrgenommen. Zusammen mit dem Umstand, dass die Kommission das Sekretariat für das Gremium stellt, hat die herausragende Rolle der Kommission, insbesondere in der ursprünglich vorgeschlagenen Fassung, viel Kritik¹¹⁹ hinsichtlich der Unabhängigkeit des Gremiums und der Medienaufsicht ausgelöst. Diesen Bedenken wurde im Gesetzgebungsverfahren insofern Rechnung getragen, als die ursprünglichen Vorschläge, wonach für Maßnahmen des Gremiums ein Einvernehmen erforderlich war, fast vollständig durch die Verpflichtung des Gremiums ersetzt wurde, sich mit der Kommission zu beraten, und das Sekretariat nun enger an die Weisungen des Gremiums gebunden ist, anstatt seinerseits der Kommission eine aktive Rolle zu geben.

4.6.2. Gestärkte Zusammenarbeit

Abschnitt 3 von Kapitel III EMFA befasst sich mit verschiedenen Kooperations- und Regulierungsverfahren, die auf eine (stärker) harmonisierte und wirksame Durchsetzung der AVMD-Richtlinie und des EMFA abzielen, sowie mit Grundregeln für die Zusammenarbeit abseits dieser Instrumente.¹²⁰

Ausgehend von der Erfahrung, dass es an wirksamen Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den ERGA-Mitgliedern im Rahmen der AVMD-Richtlinie mangelte, die im Einzelnen keine derartigen Verfahrenselemente vorsieht, hatten sich die ERGA-Mitglieder auf ein *Memorandum of Understanding (MoU)*¹²¹ verständigt, um ihre Arbeit zu erleichtern und erkannte Herausforderungen bei der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung anzugehen. Im Wesentlichen bleibt dieses MoU auch jetzt im Rahmen des EMFA bestehen, wobei es nun auf eine legislative Ebene gehoben und damit „kodifiziert“ wurde.¹²² Das MoU wird voraussichtlich auch als Quelle für die weitere Ausgestaltung der Zusammenarbeit in der Geschäftsordnung des Gremiums dienen.

Tabelle 1: Gestärkte Zusammenarbeit

Vorschrift	Zielsetzung	Materielle Grundlage	Betroffene regulatorische Instrumente	Beteiligte Stellen	Mögliche Adressaten regulatorischer Maßnahmen
------------	-------------	----------------------	---------------------------------------	--------------------	---

¹¹⁹ Siehe hierzu mit weiteren Verweisen [Cole M. und Etteldorf C., EMFA Background Analysis, 2023](#), S. 44 ff., S. 48 ff.

¹²⁰ Siehe hierzu und zum Folgenden ausführlich [Cole M. und Etteldorf C., Future Regulation of Cross-Border Audiovisual Content Dissemination](#), S. 180 ff.

¹²¹ [ERGA Memorandum of Understanding](#), 3. Dezember 2020.

¹²² Weitere Erläuterungen bei [Cole M. und Etteldorf C., Future Regulation of Cross-Border Audiovisual Content Dissemination](#), S. 152 ff., 176 ff.

Art. 14	Sicherstellung einer strukturierten Zusammenarbeit	EMFA und AVMD-RL	Zusammenarbeit, einschließlich Informationsaustausch und gegenseitige Unterstützung	NRAs; möglicherweise: Gremium und Kommission	EU-Mediendiensteanbieter
Art. 15	Gewährleistung einer wirksamen Rechtsdurchsetzung	AVMD-RL	Durchsetzung	NRAs; möglicherweise: Gremium und Kommission	Video-Sharing Plattform-Anbieter
Art. 16	Harmonisiertere Anwendung	EMFA und AVMD-RL	Unverbindliche Beratung, bewährte Verfahren, Richtlinien und Stellungnahmen	Gremium und Kommission	EU-Mediendiensteanbieter und Online-Plattform-Anbieter
Art. 17	Verbesserung strukturierten Vorgehens	Nationales Recht	Koordinierung von Maßnahmen	NRAs, Gremium und Kommission	Nicht-EU Mediendiensteanbieter

4.6.2.1. Austausch bewährter Verfahren

Die allgemeinste Formulierung zur Rolle des Gremiums bei der Gewährleistung einer einheitlichen und wirksamen Anwendung findet sich in Art. 16 EMFA. Das Gremium fördert den Austausch bewährter Verfahren zwischen den nationalen Regulierungsbehörden und konsultiert dabei, wenn angezeigt, Interessenträger zu regulatorischen, technischen oder praktischen Aspekten, die sowohl für die einheitliche und wirksame Anwendung des Kapitels III EMFA als auch für die Umsetzung der AVMD-Richtlinie von Belang sind.

Neben dieser allgemeinen Grundlage in Absatz 1 befassen sich die beiden folgenden Absätze mit spezifischen Beiträgen in Fällen, in denen die Kommission Leitlinien herausgibt (zum Beispiel zur Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich oder zur Förderung von Inhalten von öffentlichem Interesse) oder Stellungnahmen zu Fragen der AVMD-Richtlinie oder des EMFA abgibt.

4.6.2.2. Strukturierte Kooperation

Art. 14 EMFA enthält eine Vorschrift über eine neue Form der „strukturierten Kooperation“ zwischen NRA sowohl bei der Anwendung von Kapitel III des EMFA als auch bei der Umsetzung der AVMD-Richtlinie, die Informationsaustausch und Ersuchen auf gegenseitige Unterstützung umfasst. Wenn eine NRA ein Auskunftersuchen stellt, muss sie bestimmte Einzelheiten wie den Zweck und die Gründe dafür angeben. Auf Seiten der ersuchten NRA besteht eine Pflicht zur Zusammenarbeit, die jedoch in zweierlei Hinsicht eingeschränkt ist: Erstens können Ersuchen aus drei Gründen abgelehnt werden, nämlich wenn die ersuchte NRA nicht zuständig ist, die Erfüllung des Ersuchens gegen nationales oder EU-Recht verstoßen würde oder das Ersuchen nicht hinreichend gerechtfertigt oder



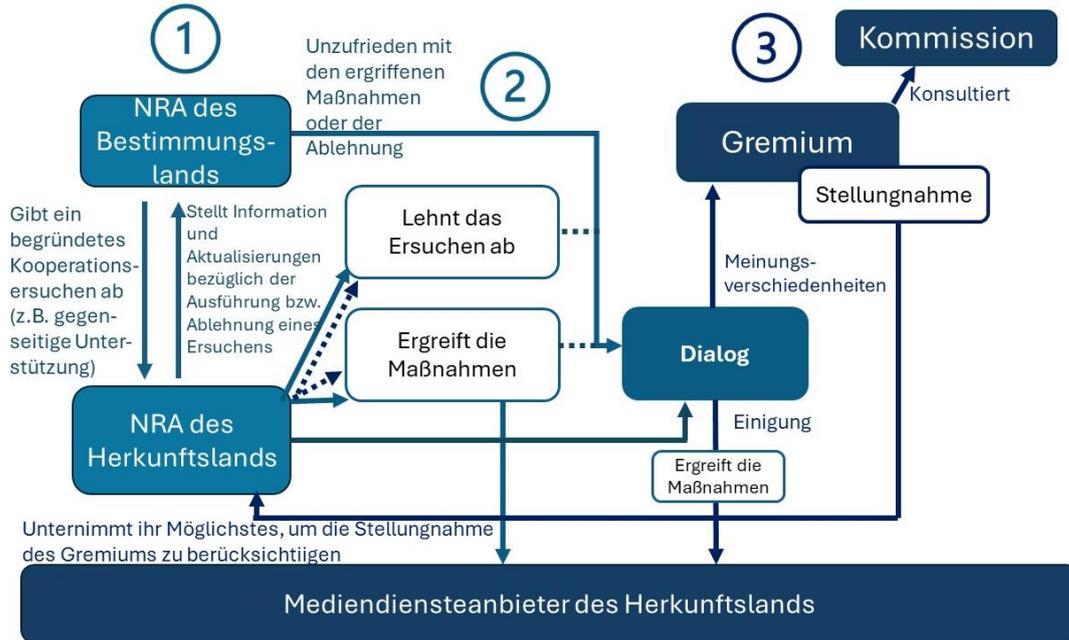
unverhältnismäßig ist. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Herkunftslandprinzip der AVMD-Richtlinie und der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr vom EMFA unberührt bleibt.¹²³ Zweitens ist die ersuchte NRA lediglich verpflichtet, ihr „Bestmögliches“ zu tun, um dem Ersuchen nachzukommen. Da weder der EMFA noch die AVMD-Richtlinie Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnisse harmonisieren, ist hier der Handlungsspielraum nach nationalem Recht relevant, wobei die Mitgliedstaaten jedenfalls dafür sorgen müssen, dass ausreichende Durchsetzungsbefugnisse vorhanden sind (Art. 30 Abs. 4 AVMD-Richtlinie)¹²⁴.

In jedem Fall muss die ersuchte Behörde „unverzüglich“ antworten und entweder über den Fortgang der Erfüllung des Ersuchens berichten oder ihre Ablehnung begründen. Für „Notfälle“ (ernsthafte und schwerwiegende Gefährdung der Freiheit zur Erbringung von Mediendiensten) ist ein beschleunigtes Verfahren vorgesehen, das eine Antwort der ersuchten Behörde innerhalb von 14 Tagen vorsieht. Wird dem Ersuchen nicht oder nur unzureichend entsprochen, hat zunächst ein Austausch zwischen der ersuchenden und der ersuchten Behörde stattzufinden; wird keine Einigung erzielt, ist das Gremium einzuschalten. Das Gremium gibt in Beratung mit der Kommission eine Stellungnahme ab, wobei dann wiederum die betreffenden NRA ihr „Bestmögliches“ unternehmen müssen, diese zu berücksichtigen. Die endgültige Entscheidungsbefugnis liegt jedoch weiterhin bei der zuständigen NRA. Insbesondere verfügt das Gremium nicht über eine endgültige Entscheidungsbefugnis, wie dies beispielsweise bei den vergleichbaren Mechanismen in der Datenschutz-Grundverordnung der Fall ist. Das Gremium kann im Rahmen seiner Geschäftsordnung Fristen für die Ergreifung von Maßnahmen festlegen, aber es kann sie nicht final durchsetzen oder gar deren Nichteinhaltung sanktionieren.

¹²³ [Cole M. und Etteldorf C., EMFA Background Analysis, 2023](#), S. 50, 51.

¹²⁴ Da Art. 7 und Art. 2 Nr. 13 EMFA auf Art. 30 AVMD-Richtlinie in seiner Gänze verweisen, ist davon auszugehen, dass diese Aufforderung an die Mitgliedstaaten auch für die entsprechenden Vorschriften des EMFA gilt.

Abbildung 12. Mechanismus der „strukturierten Zusammenarbeit“ gemäß Art. 14 EMFA



Quelle: Ausarbeitung der Autoren

4.6.2.3. Durchsetzung der Verpflichtungen von VSP

Neben dem allgemeinen Kooperationsersuchen gemäß Art. 14 EMFA gibt es in Art. 15 EMFA ein spezielles Verfahren zur Durchsetzung der Verpflichtungen von Video-Sharing-Plattformen (VSP), wie sie in Art. 28b Abs. 1-3 AVMD-Richtlinie niedergelegt sind. Jede NRA kann ein hinreichend gerechtfertigtes Ersuchen um Durchsetzungsmaßnahmen an die NRA richten, die für eine bestimmte VSP aufgrund deren Niederlassung in diesem Mitgliedstaat oder aufgrund sonstiger Kompetenzkriterien zuständig ist. Die ersuchte NRA muss „unverzüglich“ Informationen über getroffene oder geplante Maßnahmen oder über die Gründe, aus denen keine Maßnahmen ergriffen wurden, übermitteln. Anders als in Art. 14 EMFA sind hier im EMFA jedoch - wegen der Korrelation mit Art. 28b AVMD-Richtlinie - keine Gründe für eine Ablehnung niedergelegt. Im Falle einer Meinungsverschiedenheit in Bezug auf zu ergreifende Maßnahmen findet mit Unterstützung des Gremiums eine Mediation statt; scheitert diese, gibt das Gremium eine Stellungnahme ab, in der konkrete Maßnahmen vorgeschlagen werden.

Nach Eingang dieser Stellungnahme unterrichtet die ersuchte NRA das Gremium, die Kommission und die ersuchende Behörde unverzüglich und innerhalb der vom Gremium in seiner Geschäftsordnung festzulegenden Fristen über die im Zusammenhang mit der Stellungnahme ergriffenen oder geplanten Maßnahmen. Aufgrund des Herkunftslandprinzips, das im Rahmen des Verfahrens nach Art. 15 EMFA ebenfalls anwendbar ist, ist die für den VSP-Anbieter zuständige NRA von den auf nationaler Ebene gewährten Durchsetzungsbefugnissen abhängig, und das Recht des Mitgliedstaats, in dem die betreffende VSP niedergelassen ist, ist anzuwenden. Im Falle des Art. 28b AVMD-Richtlinie, der lediglich eine Auflistung möglicher geeigneter Maßnahmen enthält, die

von VSP-Anbietern ergriffen werden könnten und die in den jeweiligen nationalen Gesetzen vorgesehen sein können, spielen die Vorschriften im Sitzland eine entscheidende Rolle. Diese können unterschiedliche Formen annehmen, zum Beispiel können sie Elemente der Selbst- und Koregulierung enthalten oder bestimmte Mechanismen (zum Beispiel Systeme zur elterlichen Kontrolle oder Altersverifizierung) mit verpflichtender und andere mit nicht verpflichtender Intention vorsehen.¹²⁵ Für die großen Plattformen werden aufgrund ihres Sitzes in Europa die irische Umsetzung der AVMD-Richtlinie und die irische Medienregulierungsbehörde *Coimisiún na Meán* weiterhin von zentraler Bedeutung sein.¹²⁶

4.6.2.4. Reaktionen auf Einmischung seitens ausländischer Diensteanbieter

Art. 17 EMFA betrifft eine ganz andere Situation und ist als Reaktion auf Schwierigkeiten zu sehen, die bei dem Versuch aufgetreten sind, eine gemeinsame Reaktion auf die Risiken zu erreichen, die durch die Verbreitung russischer Medien oder Inhaltekanäle in der EU nach dem von Russland begonnenen Krieg gegen die Ukraine entstanden sind. Die neuen Kooperationsmechanismen bei Maßnahmen gegen Mediendienste von außerhalb der Union sollen andere Möglichkeiten bieten, auf solche Gefahren durch Einflussnahme von außen zu reagieren, als nur die Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen („restriktive Maßnahmen“), wie es bei den russischen Sendern 2022 und in den folgenden Jahren der Fall war.¹²⁷ Art. 17 EMFA besagt, dass das Gremium in Fällen, in denen ein Mediendienst, der von außerhalb der Union oder von außerhalb der Union niedergelassenen Mediendiensteanbietern bereitgestellt wird, die öffentliche Sicherheit beeinträchtigt oder eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr für diese darstellt, auf Ersuchen der betroffenen NRA einschlägige Maßnahmen aller NRAs koordiniert.

Das Gremium kann in Beratung mit der Kommission insbesondere Stellungnahmen zu konkreten Fällen abgeben und soll eine Reihe von Kriterien für die Ausübung von Regulierungsbefugnissen in solchen Fällen entwickeln, wobei die zuständigen NRA in beiden Fällen „ihr Möglichstes unternehmen“, um diese zu berücksichtigen. Dieses „Möglichste“ ist hier von besonderer Bedeutung, denn anders als bei Art. 14 und 15 EMFA geht es bei dieser Bestimmung nicht um die Ausübung vergleichbarer Regulierungsbefugnisse, weil die materiellen Bezugspunkte keine harmonisierten Bestimmungen der AVMD-Richtlinie und des EMFA sind, sondern nationales Recht, da es um Dienste von außerhalb der Union geht. Das Herkunftslandprinzip ist daher in der

¹²⁵ [Deloitte und SMIT, Study on the implementation of the new provisions in the revised AVMSD](#), S. 25 f.; [EAO, Mapping of national rules applicable to video-sharing platforms: Illegal and harmful content online – 2022 update, 2022](#); [EAO, The protection of minors on VSPs: age verification and parental control, 2023](#); [EAO, Mapping report on the rules applicable to video-sharing platforms – Focus on commercial communications, 2022](#).

¹²⁶ Siehe zu den nationalen Regelungen [EAO, revised AVMSD tracking table](#) (zuletzt aktualisiert am 04.10.2024), insbesondere den kürzlich veröffentlichten endgültigen [Online Safety Code](#) der *Coimisiún na Meán*; siehe zu einer Einschätzung der Situation [Cole M. und Etteldorf C., Research for CULT Committee - Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive - Background Analysis of the main aspects of the 2018 AVMSD revision, 2022](#), S. 23 ff.

¹²⁷ [Cole M. und Etteldorf C., EMFA Background Analysis, 2023](#), S. 51 ff.



Regel im Zusammenhang mit Art. 17 EMFA nicht relevant. Die Durchsetzbarkeit nationaler Maßnahmen hängt stattdessen erstens davon ab, ob ein nationales Gesetz (in materiellrechtlicher Hinsicht) einen bestimmten Dienst/Inhalt für rechtswidrig erklärt, und zweitens, ob das Gesetz (in verfahrensrechtlicher Hinsicht) auch Durchsetzungsbefugnisse der Behörden vorsieht, die nicht nur gegen inländische, sondern auch gegen ausländische Anbieter ausgeübt werden können.¹²⁸ Mit anderen Worten: Je nach Inhalt einer Stellungnahme des Gremiums können die NRA dieser nur dann nachkommen, wenn das Recht des/der jeweiligen Mitgliedstaates/en ein Tätigwerden zulässt.

Diese Befugnisse sind auf nationaler Ebene sehr unterschiedlich ausgestaltet und werden nicht notwendigerweise den NRA übertragen, wie dies in der AVMD-Richtlinie und im EMFA vorgesehen ist, sondern womöglich eher anderen Behörden wie den für den Bereich der elektronischen Kommunikation zuständigen Behörden oder Strafverfolgungsbehörden. Der EMFA selbst enthält keine materiell- oder verfahrensrechtlichen Vorschriften, sondern legt lediglich fest, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die NRA „nicht präkludiert sind“, eine Stellungnahme des Gremiums zu berücksichtigen, was sie jedoch nicht verpflichtet, entsprechende Befugnisse im nationalen Recht zu verankern. Die Wirksamkeit dieses Mechanismus wird daher in Zukunft von Rechtsgrundlagen bestimmt werden, die außerhalb des Geltungsbereichs der AVMD-Richtlinie und des EMFA liegen.

¹²⁸ [Cole M. and Etteldorf C., EMFA Background Analysis, 2023](#), S. 51 ff.; ausführlich [Cole M. and Etteldorf C., Future Regulation of Cross-Border Audiovisual Content Dissemination](#), S. 135 ff., 255.

5. Fazit: Ein neues EU(ropäisches) Medienrecht?

Ungeachtet der Zweifel und Kritik, auf die der ursprüngliche Vorschlag für den EMFA gestoßen ist, insbesondere im Hinblick auf die Frage der angemessenen Zuweisung von Befugnissen im Rahmen der Binnenmarktharmonisierungskompetenz, Mediendienste in einer derart umfassenden Weise zu regulieren, kann der endgültige Text sicherlich als der Beginn einer neuen Ära der (Medien-)Regulierung durch die EU angesehen werden. Der EMFA ist ein mutiger und auch in seiner politischen Botschaft wichtiger Schritt zur Sicherung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus im EU-Binnenmarkt. So vielfältig die einzelnen Vorschriften und ihre jeweiligen Bezugspunkte sind - von redaktioneller Freiheit über staatliche Einflussnahme bis hin zu Medienezusammenschlüssen -, so unterschiedlich können ihre Auswirkungen sein, sei es direkt oder durch nachfolgende Umsetzung im nationalen Recht. Dies ist eine wichtige Frage, denn eine Verordnung als unmittelbar in allen Mitgliedstaaten verbindlicher Rechtsakt sollte mehr sein als die Aufnahme wichtiger und lobenswerter politischer Ziele in einen Rechtsrahmen: Sie sollte durchsetzbare Wirkung haben.

In diesem Zusammenhang spricht der EMFA immer von der „Anwendung“ des EMFA (als Verordnung) im Gegensatz zur „Umsetzung“ der AVMD-Richtlinie (als Richtlinie). Dennoch sind viele Vorschriften mit großem Spielraum für die Mitgliedstaaten formuliert (wie zum Beispiel das Recht der Empfänger nach Art. 3 EMFA) oder sie sind in der Art ihrer direkten Auswirkungen auf das nationale Recht begrenzt (zum Beispiel Koordinierungsmaßnahmen gegen Dienste von außerhalb der Union nach Art. 17 EMFA). Andere Bestimmungen enthalten klare verbindliche Verpflichtungen, die sich direkt aus dem EMFA ergeben, aber dennoch von einer weiteren Spezifizierung durch die jeweiligen Adressaten abhängen, wie etwa die Wahrung der internen redaktionellen Unabhängigkeit nach Art. 6 EMFA oder die Möglichkeit zur individuellen Anpassung des Medienangebots nach Art. 20 EMFA. In diesen Bereichen werden die Empfehlungen, Leitlinien oder sonstigen Orientierungshilfen der Kommission und des Gremiums von großer Bedeutung sein, ebenso wie die Entwicklung von Industriestandards.

Aufsichts- und Rechtsdurchsetzungsinstrumente sind im EMFA nur in sehr begrenztem Umfang vorgesehen, was somit den Befugnisvorbehalt der Mitgliedstaaten für die administrative Ausgestaltung der Durchsetzung auch in der AVMD-Richtlinie berücksichtigt. Anstelle von detaillierten Bestimmungen über die nationalen Behörden oder Stellen wird im EMFA der Schwerpunkt auf Kooperation, Beobachtung, Bewertung, Austausch und Koordinierung in verschiedenen Bereichen gelegt, die zu einem besseren Verständnis der bestehenden und künftig aufkommenden Probleme im Mediensektor beitragen sollen. Dieser Ansatz eignet sich besonders für die Regulierung eines sensiblen

Sektors, der größtmögliche Freiheit genießen und möglichst begrenzter staatlicher oder sonstiger behördlicher Einmischung ausgesetzt sein sollte. Sollten jedoch weitere Bedrohungen auftreten oder sich die bestehende Harmonisierung als unzureichend erweisen, könnte die geplante nicht rechtsverbindliche Entwicklung von Leitlinien dazu genutzt werden, die von den Adressaten des EMFA getroffenen Maßnahmen zu verfeinern. Alternativ dazu könnte eine künftige Überarbeitung der Verordnung eine Antwort sein. Diesbezüglich sind die Bestimmungen des EMFA zu Beobachtung und Bewertung recht detailliert. In der Zwischenzeit sollte nicht vergessen werden, dass der EMFA-Vorschlag von einer Empfehlung zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum begleitet wurde,¹²⁹ deren praktische Auswirkungen im Kontext der Bewertung des EMFA ebenfalls berücksichtigt werden sollten, wie es diese Bestimmungen verlangen. Und da der Europarat eine wichtige Rolle bei der Definition von Standards für die Medienregulierung in Form von Empfehlungen spielt - siehe insbesondere in jüngster Zeit die Rahmenempfehlung zu den Grundsätzen der Governance von Medien und Kommunikation¹³⁰- und aufgrund der EGMR-Auslegung von Art. 10 EMRK lohnt es sich, das Zusammenspiel zwischen diesen Standards und dem EMFA zu untersuchen.

Wenn es um die Regulierung der Medien geht, wird der Schwerpunkt auf dem Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten liegen, möglicherweise im Gegensatz zu Online-Diensten wie Vermittlern, bei denen eine viel detailliertere Harmonisierung auf EU-Ebene stattgefunden hat. Vor allem aber wird die Frage, ob die Europäische Kommission mit dem EMFA ein neues oder verbessertes Instrument in den Händen hält, um in Zukunft auf grundsätzlich problematische Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu reagieren, erst dann beantwortet werden, wenn die Kommission den EMFA zum ersten Mal anwendet. Da es nun eine Verordnung gibt, die eine Reihe von Fragen des Mediensektors regelt, wird der EuGH in dieser Sache eine stärkere Rolle übernehmen: zum einen, wenn er über die (seltene) Anfechtung der Gültigkeit eines Rechtsakts der EU im Rahmen seines Urteils zur anhängigen Nichtigkeitsklage zu entscheiden hat, und zum anderen, wenn es um die Auslegung der Begriffe und Bestimmungen des EMFA geht.

¹²⁹ [Empfehlung \(EU\) 2022/1634 der Kommission vom 16. September 2022 zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum ABL L 245, 22.09.2022, S. 56-65.](#)

¹³⁰ Europarat, [Recommendation CM/Rec\(2022\)11 of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance](#) (Empfehlung CM/Rec(2022)11 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu den Grundsätzen der Governance von Medien und Kommunikation) (engl.).

6. Anhang – Übersichtstabelle

Artikel	Erwägungsgründe
Kapitel I – Allgemeine Bestimmungen	
<i>Art. 1 – Gegenstand und Geltungsbereich</i>	1-8
<i>Art. 2 – Begriffsbestimmungen</i>	9-13
Kapitel II – Rechte und Pflichten von Mediendiensteanbietern und Empfängern von Mediendiensten	
<i>Art. 3 – Recht der Empfänger von Mediendiensten</i>	8, 14, 15
<i>Art. 4 – Rechte der Mediendiensteanbieter</i>	16-26
<i>Art. 5 – Schutzvorkehrungen für die unabhängige Funktionsweise öffentlich-rechtlicher Mediendiensteanbieter</i>	27-31
<i>Art. 6 – Pflichten von Mediendiensteanbietern</i>	32-35
Kapitel III – Rahmen für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen und einen gut funktionierenden Binnenmarkt für Mediendienste	
Abschnitt 1 – Unabhängige Medienaufsichtsbehörden	
<i>Art. 7 – Nationale Regulierungsbehörden oder -stellen</i>	36
Abschnitt 2 – Europäisches Gremium für Mediendienste	
<i>Art. 8 – Europäisches Gremium für Mediendienste</i>	37
<i>Art. 9 – Unabhängigkeit des Gremiums</i>	37
<i>Art. 10 – Struktur des Gremiums</i>	38, 39
<i>Art. 11 – Sekretariat des Gremiums</i>	42
<i>Art. 12 – Konsultationsmechanismus</i>	40
<i>Art. 13 – Aufgaben des Gremiums</i>	41
Abschnitt 3 – Zusammenarbeit und Konvergenz in Regulierungsfragen	
<i>Art. 14 – Strukturierte Kooperation</i>	43, 44
<i>Art. 15 – Ersuchen auf Durchsetzung von Verpflichtungen der Video-Sharing-Plattform-Anbieter</i>	43, 45
<i>Art. 16 – Orientierungshilfen zu Angelegenheiten der Medienregulierung</i>	46
<i>Art. 17 – Koordinierung von Maßnahmen in Bezug auf Mediendienste von außerhalb der Union</i>	47-49



Abschnitt 4 – Bereitstellung von und Zugang zu Mediendiensten im digitalen Umfeld	
<i>Art. 18 – Inhalte von Mediendienstanbietern auf sehr großen Online-Plattformen</i>	50-55
<i>Art. 19 – Strukturierter Dialog</i>	56
<i>Art. 20 – Recht auf individuelle Anpassung des Medienangebots</i>	57-59
Abschnitt 5 – Anforderungen an gut funktionierende Medienmarktmaßnahmen und -verfahren	
<i>Art. 21 – Nationale Maßnahmen, die sich auf Mediendienstanbieter auswirken</i>	60-61
<i>Art. 22 – Bewertung von Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt</i>	62-66, 68
<i>Art. 23 – Stellungnahmen zu Zusammenschlüssen auf dem Medienmarkt</i>	67-68
Abschnitt 6 – Transparente und gerechte Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen	
<i>Art. 24 – Publikumsmessung</i>	69-71
<i>Art. 25 – Zuweisung öffentlicher Mittel für staatliche Werbung und Liefer- oder Dienstleistungsaufträge</i>	72, 73
Kapitel IV – Schlussbestimmungen	
<i>Art. 26 – Beobachtung</i>	74
<i>Art. 27 – Bewertung und Berichterstattung</i>	74
<i>Art. 28 – Änderung der Richtlinie 2010/13/EU</i>	-
<i>Art. 29 – Inkrafttreten und Geltung</i>	-

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

