

Brüssel, den 16.9.2022
SWD(2022) 287 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt
(Europäisches Medienfreiheitsgesetz)**

{COM(2022) 457 final} - {SEC(2022) 322 final} - {SWD(2022) 286 final}

ZUSAMMENFASSUNG
Folgenabschätzung zum europäischen Medienfreiheitsgesetz
A. Handlungsbedarf
Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?
<p>Die Medienmärkte werden zunehmend digital und sind von Natur aus grenzüberschreitend. Einige Probleme behindern jedoch das ordnungsgemäße Funktionieren des Medienbinnenmarkts. Dazu gehören</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hindernisse für grenzüberschreitende Tätigkeiten und Investitionen, - unzureichende Zusammenarbeit und Konvergenz in Regulierungsfragen, - Einflussnahme auf das freie Angebot hochwertiger Mediendienste und - undurchsichtige und/oder unfaire Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen. <p>Auch wenn diese Probleme in der EU unterschiedlich stark ausgeprägt sind, erschweren sie es den Medienakteuren insgesamt, das Potenzial des Binnenmarkts voll auszuschöpfen, die wirtschaftliche Tragfähigkeit zu wahren und ihre gesellschaftliche Rolle bei der Information von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen ordnungsgemäß wahrzunehmen.</p>
Was soll erreicht werden?
<p>Das allgemeine Ziel ist es, das Funktionieren des Medienbinnenmarkts zu verbessern. Die Initiative ist auf die folgenden Einzelziele ausgerichtet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Förderung grenzüberschreitender Tätigkeiten und Investitionen im Medienbinnenmarkt, - verstärkte Zusammenarbeit und Konvergenz in Regulierungsfragen im Medienbinnenmarkt, - Erleichterung des freien Angebots hochwertiger Mediendienste im Binnenmarkt und - Gewährleistung einer transparenten und gerechten Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen auf dem Medienbinnenmarkt.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?
<p>Die Initiative wird den Aufwand verringern, mit dem Medienakteure bei der Befolgung unterschiedlicher nationaler Rechtsvorschriften konfrontiert sind, wenn sie in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind. Sie wird die Berechenbarkeit und Rechtssicherheit erhöhen, den fairen Wettbewerb (insbesondere gegenüber globalen Online-Plattformen) und grenzüberschreitende Investitionen fördern sowie die Qualität der in der EU erbrachten Mediendienste verbessern. Einem Tätigwerden, das auf die nationale Ebene beschränkt ist, würde es an Umfang und der notwendigen rechtsangleichenden Wirkung fehlen. In keinem Fall wird sich die Initiative auf nationale Identitäten oder Regulierungstraditionen im Medienbereich auswirken.</p>
B. Lösungen
Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?
<p>Neben dem dynamischen Ausgangsszenario wurden drei Optionen¹ eingehend geprüft:</p> <p>Option 1: Empfehlung zu Medienpluralismus und Medienunabhängigkeit, mit der die Mitgliedstaaten und in bestimmten Bereichen auch Unternehmen auf dem Medienmarkt aufgefordert werden, eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung von Medienpluralismus und redaktioneller Unabhängigkeit sowie Transparenz und Fairness auf dem Medienmarkt umzusetzen.</p> <p>Möglichkeit 2: Legislativvorschlag und Empfehlung zur Unabhängigkeit der Medien, wobei ersterer gemeinsame Regeln für den Binnenmarkt für Mediendienste vorsieht und letztere die Medienunternehmen und die Mitgliedstaaten auffordert, die Unabhängigkeit und Transparenz der Medien zu fördern.</p>

¹ Das Ausgangsszenario ist dynamisch, da es alle geltenden einschlägigen EU-Rechtsvorschriften (z. B. AVMD-Richtlinie) und diejenigen, die derzeit fertiggestellt werden (z. B. Gesetz über digitale Dienste und Gesetz über digitale Märkte), berücksichtigt.

Option 3: Verbesserter Legislativvorschlag, mit dem zusätzlich zu allen legislativen Elementen der Option 2 weitere Verpflichtungen für Unternehmen auf dem Medienmarkt und Regulierungsbehörden eingeführt werden, um die Verfügbarkeit hochwertiger Mediendienste und eine transparente/gerechte Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen auf dem Medienmarkt zu fördern.

In den Legislativvorschlägen wäre die Einrichtung eines Gremiums vorgesehen, das sich aus Vertretern der zuständigen nationalen Regulierungsbehörden zusammensetzt und von einem von der Kommission gestellten Sekretariat (**Unteroption A**) oder einem unabhängigen EU-Büro (**Unteroption B**) unterstützt wird.

Die zur politischen Annahme empfohlene bevorzugte Option ist **Option 2 Unteroption A**.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Option einer ausgewogenen legislativen Maßnahme wird von der Öffentlichkeit und den meisten anderen Interessenträgern, darunter die Akteure im Bereich der Medienfreiheit, Verbraucherorganisationen, nationale Medienregulierungsbehörden, die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA), öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter, Inhaltevertreiber, Online-Vermittler und Akteure des Werbeökosystems, gegenüber dem Verzicht auf Maßnahmen oder der Festlegung genauer Standards vorgezogen. Nur Verleger würden eine Empfehlung bevorzugen, obwohl sie Maßnahmen zur Publikumsmessung, zur staatlichen Werbung und zum Schutz journalistischer Quellen unterstützen. Was die Governance betrifft, so fand die Beaufsichtigungsstruktur auf der Grundlage der ERGA breite Unterstützung. Die Regulierungsbehörden und insbesondere die Akteure im Bereich der Medienfreiheit befürworteten eine Stärkung der ERGA, während Unternehmen und Wirtschaftsverbände sie eher in ihrer derzeitigen Form beibehalten wollen würden.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Ein besser funktionierender Medienbinnenmarkt wird zu mehr Investitionen, mehr Wachstum und mehr Wettbewerb führen, wodurch die Tragfähigkeit von Medienunternehmen verbessert und den Verbrauchern der Zugang zu einem breiteren Spektrum hochwertiger Medieninhalte ermöglicht wird. Der wirtschaftliche Nettonutzen in Form höherer Einnahmen für die Medienunternehmen wird auf 2,9 Mrd. EUR im Jahr geschätzt. Zu den erwarteten gesellschaftlichen Vorteilen gehören die größere Rechenschaftspflicht der Medien und ein zunehmendes Vertrauen in sie sowie die Verbesserung der Freiheit und des Pluralismus der Medien, wodurch die Rechtsstaatlichkeit und demokratische Standards gestärkt werden.

Welche Kosten entstehen bei der Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Die bevorzugte Option wird keine Kosten für die Bürger und nur vernachlässigbare Anpassungskosten für die Unternehmen mit sich bringen, d. h. einmalige Gesamtkosten für alle Unternehmen zwischen 9,4 und 14 Mio. EUR und wiederkehrende jährliche Kosten zwischen 5,6 und 14,5 Mio. EUR, die allesamt in die normalen Betriebskosten einfließen werden. Die jährlichen Kosten für die Behörden belaufen sich auf 6,1 Mio. EUR. Dies umfasst etwa 2 bis 2,3 Mio. EUR an jährlichen Kosten für die EU: 8–10 Stellen (Vollzeitäquivalente) und geschätzte operative Mittel in Höhe von rund 1 Mio. EUR² für die in Unteroption A dargelegte Governance-Lösung.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Die Kosten für KMU dürften gering sein und vor allem dadurch entstehen, dass sie sich mit den neuen Maßnahmen vertraut machen müssen. Dies wird durch größere Vorteile ausgeglichen, die voraussichtlich erheblich sein werden, da die bevorzugte Option KMU in die Lage versetzen

² Der Finanzbogen enthält detaillierte Zahlen zu den Kosten für die EU.

würde, auch grenzüberschreitend in einem berechenbareren und einheitlichen Regulierungsumfeld tätig zu sein. Die Initiative würde die Wettbewerbsbedingungen für KMU verbessern, damit sie mit anderen Marktakteuren, einschließlich Online-Plattformen, konkurrieren können. Darüber hinaus würde eine transparentere und gerechtere Zuweisung staatlicher Werbeausgaben Marktverzerrungen verringern, was den KMU zugutekommen würde.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden geben?

Den nationalen Behörden entstehen wiederkehrende Verwaltungs- und Durchsetzungskosten, aber auch Einsparungen: Die nationalen Medienregulierungsbehörden könnten bis zu 20 % ihrer jährlichen laufenden Ausgaben für die Koordinierung in der ERGA einsparen. Die bevorzugte Option soll die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den Medienregulierungsbehörden verbessern und ihnen bei der Bewältigung grenzüberschreitender Herausforderungen helfen. Darüber hinaus werden die Maßnahmen zur staatlichen Werbung und die Schutzvorkehrungen in Bezug auf die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Medien die Transparenz und Wirksamkeit der Verwendung staatlicher Mittel erhöhen.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Die zunehmende Bereitstellung hochwertiger Medieninhalte, eine größere Markttransparenz und ein sichererer Informationsraum werden die Verbraucher handlungsfähiger machen und besser schützen und so die Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit verbessern. Darüber hinaus wird ein verbesserter Zugang der Öffentlichkeit und der Unternehmen zu hochwertigen Mediendiensten die Integrität des Binnenmarkts insgesamt verbessern.

Verhältnismäßigkeit

Die in der bevorzugten Option vorgesehenen Maßnahmen sind zielgerichtet und gehen nicht über das zur Erreichung der Ziele der Initiative erforderliche Maß hinaus. Insbesondere sieht die bevorzugte Option nur ausgewogene Harmonisierungsmaßnahmen in Verbindung mit einem Rahmen für die Zusammenarbeit der nationalen Medienregulierungsbehörden in einem EU-Gremium vor, die für das reibungslose Funktionieren des Medienbinnenmarkts erforderlich sind. Der Vorschlag trägt der Belastung der verschiedenen Akteure Rechnung und beschränkt die neuen Verpflichtungen auf das Wesentliche, wobei die direkten Rechtsbefolgungs- und Durchsetzungskosten den Zielen der Initiative angemessen sind.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Nach der Annahme des Rechtsinstruments wird den Mitgliedstaaten eine Frist von drei bis sechs Monaten eingeräumt, um ihre nationalen Rahmen je nach den einschlägigen Bestimmungen anzupassen. Die erste Bewertung findet vier Jahre nach Inkrafttreten der neuen Vorschriften statt, und anschließend werden alle vier Jahre Bewertungen durchgeführt. Im Rahmen des Rechtsinstruments wird ein Mechanismus für die Überwachung der Risiken für das Funktionieren des Binnenmarkts für Mediendienste eingerichtet. Im Fall der Empfehlung wird ebenfalls ein spezifisches Monitoringsystem ins Auge gefasst. Insbesondere werden die Mitgliedstaaten der Kommission alle einschlägigen Informationen zu diesen Maßnahmen und Aktionen im Zusammenhang mit der Transparenz von Medieneigentum übermitteln. Andere Bereiche der Empfehlung werden im Rahmen des mit dem Rechtsinstrument eingerichteten Mechanismus überwacht werden.