HANDREICHUNG ZU ARTIKEL 25 EMFA

Vorgaben und Transparenzpflichten bei der Zuweisung öffentlicher Mittel für staatliche Werbung und Liefer- oder Dienstleistungsaufträge

BKM (KM51) & BPA (Referat 301)

Inhalt

1 Grundlegende Informationen 2

Was ist EMFA? 2

Was regelt Artikel 25 EMFA? 2

Was ist Ziel der Transparenzverpflichtung? 3

2 Zentrale Begriffe und Definitionen 3

Staatliche Werbung 3

Behörde oder öffentliche Stelle 3

Mediendiensteanbieter 3

Online-Plattformen 3

Weitere Erläuterungen zu den vorstehenden Definitionen und zu Art. 25 Abs. 2 EMFA 4

3 Umsetzung der Transparenzverpflichtung nach Artikel 25 Absatz 2 EMFA 4

Welche Einrichtungen sind „Behörden oder staatliche Stellen“ im Sinne des EMFA? 4

Was zählt zu „staatlicher Werbung“ und unterliegt demnach der Veröffentlichungspflicht? 5

Wie unterscheidet sich „staatliche Werbung“ von „politischer Werbung“ nach TTPA? 6

Welche konkreten Angaben müssen veröffentlicht werden? 6

Was gilt für Kommunikationsmaßnahmen, die über Mediaagenturen gebucht werden? 6

Welche Rechnungsbeträge und -stichtage sind für die Veröffentlichung zu verwenden? 7

Wann muss veröffentlicht werden? 7

Was ist bis zur Veröffentlichung zu tun? 7

Wie soll die Veröffentlichung erfolgen? 8

4 Vergaberechtliche Fragestellungen aus Artikel 25 Absatz 1 8

Was folgt aus Art. 25 Abs. 1 EMFA für die Auftragserteilung? 8

Welche Auswirkungen hat die *Verpflichtung zur Sicherstellung der Vielfalt aus Art. 25 Abs. 1 UAbs 2 EMFA?* 9

1 Grundlegende Informationen

Was ist EMFA?

Das Europäische Medienfreiheitsgesetz (European Media Freedom Act, „EMFA“)[1] ist am 07.05.2024 in Kraft getreten. Er etabliert erstmals einheitliche Mindeststandards zum Schutz der Medienfreiheit und -vielfalt in Europa. Seine Regelungen gelten ab dem 08.08.2025 uneingeschränkt und unmittelbar in jedem EU-Mitgliedstaat.

Was regelt Artikel 25 EMFA?

Artikel 25 EMFA enthält Regelungen zur „Zuweisung öffentlicher Mittel für staatliche Werbung und Liefer- oder Dienstleistungsaufträge“.

- Absatz 1: Transparentes, diskriminierungsfreies Vergabeverfahren:

„Öffentliche Mittel oder sonstige Gegenleistungen oder Vorteile, die für staatliche Werbung Mediendiensteanbietern oder Anbietern von Online-Plattformen von Behörden oder öffentlichen Stellen unmittelbar oder mittelbar zur Verfügung gestellt oder gewährt werden, oder an Mediendiensteanbieter oder Anbieter von Online-Plattformen erteilte Liefer- oder Dienstleistungsaufträge, werden nach transparenten, objektiven, verhältnismäßigen und nichtdiskriminierenden Kriterien, die vorab öffentlich auf elektronischem und benutzerfreundlichem Weg zur Verfügung gestellt werden, und in offenen, verhältnismäßigen und nichtdiskriminierenden Verfahren bewilligt.“

- Vielfaltssicherung:

„Die Mitgliedstaaten sind bestrebt, sicherzustellen, dass die jährlichen öffentlichen Gesamtausgaben, die für staatliche Werbung zugewiesen werden, unter Berücksichtigung der nationalen und lokalen Besonderheiten der betreffenden Medienmärkte einer großen Vielfalt verschiedener auf dem Markt vertretener Mediendiensteanbieter verteilt werden.“

- Absatz 2: Transparenzverpflichtung für öffentliche Stellen:

„Behörden oder öffentliche Stelle veröffentlichen auf elektronischem und benutzerfreundlichem Wege jährlich Informationen über ihre öffentlichen Ausgaben für staatliche Werbung. Diese Informationen umfassen mindestens folgende Angaben:

a) die eingetragenen Namen der Mediendiensteanbieter oder der Anbieter von Online-Plattformen, von denen Dienste erworben wurden;

b) wenn anwendbar, die eingetragenen Namen der Unternehmensgruppen, denen die Mediendiensteanbieter oder die Anbieter von Online-Plattformen gemäß Buchstabe a angehören; und

[1] 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 (Europäisches Medienfreiheitsgesetz), ABl. L vom 17.4.2024, S. 1.

c) die jährlichen Gesamtausgaben sowie die jährlichen Ausgaben pro Mediendiensteanbieter oder Anbieter einer Online-Plattform.“

Was ist Ziel der Transparenzverpflichtung?

Ziel ist es, für die Öffentlichkeit Transparenz über staatliche Finanzierungsbeiträge von Medienunternehmen und Plattformen herzustellen und so Rückschlüsse auf eine ggf. fehlende Unabhängigkeit der Berichterstattung zu ermöglichen. Mittelbar soll dies eine staatliche Einflussnahme auf Medienhäuser bestmöglich verhindern. Vor diesem Hintergrund und um etwaige Umgehungen zu vermeiden, ist Art. 25 Abs. 2 EMFA grundsätzlich weit auszulegen.

2 Zentrale Begriffe und Definitionen

Staatliche Werbung (gem. Art. 2 Ziff. 19 EMFA)[2]: „die Platzierung, Herausstellung, Veröffentlichung oder Verbreitung einer Werbebotschaft oder von Eigenwerbung oder einer öffentlichen Mitteilung oder Informationskampagne in einem Mediendienst oder auf einer Online-Plattform, in der Regel gegen Entgelt oder jegliche sonstige Gegenleistungen, durch oder für eine Behörde oder öffentliche Stelle“.

Behörde oder öffentliche Stelle (gem. Art. 2 Ziff. 18 EMFA): „eine nationale oder subnationale Regierung, eine Regulierungsbehörde oder -stelle sowie eine von einer nationalen oder subnationalen Regierung direkt oder indirekt kontrollierte Stelle“.

Mediendiensteanbieter (gem. Art. 2 Ziff. 2 EMFA): „eine natürliche oder juristische Person, deren berufliche Tätigkeit in der Bereitstellung eines Mediendienstes besteht und die die redaktionelle Verantwortung für die Auswahl des Inhalts des Mediendienstes trägt und bestimmt, wie dieser gestaltet wird“. Zu den Begriffen „Mediendienst“, „redaktionelle Verantwortung“ finden sich in Art. 2 Ziff. 1 bis 8 EMFA weitere Definitionen. Gem. Art. 2 Ziff. 1 EMFA ist „Mediendienst“ definiert als eine „Dienstleistung, bei der der Hauptzweck oder ein abtrennbarer Teil darin besteht, unter der redaktionellen Verantwortung eines Mediendiensteanbieters der Allgemeinheit – gleich auf welche Weise – Sendungen oder Presseveröffentlichungen zur Information, Unterhaltung oder Bildung bereitzustellen“.

Online-Plattformen (gem. Art. 2 Ziff. 9 EMFA iVm Artikel 3 i) DSA): „ein(en) Hostingdienst, der im Auftrag eines Nutzers Informationen speichert und öffentlich verbreitet, sofern es sich bei dieser Tätigkeit nicht nur um eine unbedeutende und reine Nebenfunktion eines anderen Dienstes oder um eine unbedeutende Funktion des Hauptdienstes handelt, die aus objektiven und technischen Gründen nicht ohne diesen anderen Dienst genutzt werden kann, und sofern die Integration der Funktion der Nebenfunktion oder der unbedeutenden Funktion in den anderen Dienst nicht dazu dient, die Anwendbarkeit dieser Verordnung zu umgehen“.

[2] in Abgrenzung zum Begriff der „politischen Werbung“ nach TTPA, vgl. dazu Kapitel 3

Nach ErwG 13 DSA gehören hierzu insbesondere soziale Netzwerke (z. B. Facebook, X, Instagram, TikTok) und Online-Plattformen, die Verbrauchern den Abschluss von Fernabsatzverträgen mit Unternehmern ermöglichen (z. B. Amazon, Kleinanzeigen) sowie Video-Sharing-Plattformen (z.B. YouTube).

Weitere Erläuterungen zu den vorstehenden Definitionen und zu Art. 25 Abs. 2 EMFA finden sich in den Erwägungsgründen des EMFA, insbes. ErwG 9 bis 11 sowie ErwG 13, 72 und 73.

3 Umsetzung der Transparenzverpflichtung nach Artikel 25 Absatz 2 EMFA

Hinweis: Die nachfolgende Darstellung ist nicht abschließend, sie beruht auf Fragen der Ressorts. Sie beruht zudem auf einer bestmöglichen Auslegung der gesetzlichen Regelungen zum aktuellen Zeitpunkt unmittelbar nach Inkrafttreten des EMFA. Eine ggf. nachfolgenden Bewertung durch die EU-Kommission bzw. zuständige Gerichte kann und soll sie nicht vorwegnehmen bzw. ersetzen. Die Bewertung der jeweiligen Einzelfälle und die Notwendigkeit der Veröffentlichung nach Art. 25 Abs. 2 EMFA erfolgt durch die verantwortliche Behörde bzw. öffentliche Stelle.

Welche Einrichtungen sind „Behörden oder staatliche Stellen“ im Sinne des EMFA?

Den Regelungen des EMFA unterliegen sämtliche Behörden, Einrichtungen und Stellen, die von nationalen oder subnationalen Regierungen kontrolliert werden. Also auch private Unternehmen, auf die der Staat zum Beispiel aufgrund von Verträgen oder Anteilen bestimmenden Einfluss ausüben kann. Ebenso erfasst sind beliehene Projektträger und Einrichtungen, die mit staatlichen Zuwendungen gefördert werden, sofern entsprechende Einflussnahmemöglichkeiten bestehen.

In diesem Zusammenhang ist insbes. ErwG 13 relevant, der lautet: „*Der Begriff ‚staatliche Werbung‘ im Sinne der vorliegenden Verordnung sollte weit als Werbebotschaften oder Eigenwerbungstätigkeiten, öffentliche Mitteilungen oder Informationskampagnen umfassend verstanden werden, die durch oder für* ***ein breites Spektrum von Behörden oder öffentlichen Stellen****, einschließlich nationaler oder subnationaler Regierungen, Regulierungsbehörden oder -stellen sowie von nationalen oder subnationalen Regierungen* ***kontrollierter Stellen****, oder in deren Namen unternommen werden. Eine solche Kontrolle kann sich aus Rechten, Verträgen oder anderen Mitteln ergeben, durch die die* ***Möglichkeit, einen bestimmenden Einfluss auf eine Stelle auszuüben,*** *gewährt wird. Insbesondere sind* ***Eigentum an Kapital oder Nutzungsrechte*** *an der Gesamtheit oder an Teilen des Vermögens eines* ***Unternehmens*** *oder* ***Rechte oder Verträge****, die einen* ***bestimmenden Einfluss*** *auf die Zusammensetzung, die Abstimmungen oder Beschlüsse der Organe einer Stelle gewähren, entscheidende Faktoren gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates (7).* […]“

Was zählt zu „staatlicher Werbung“ und unterliegt demnach der Veröffentlichungspflicht?

Der Begriff ‚staatliche Werbung‘ ist grundsätzlich weit gefasst und erfasst vielfältige mögliche staatliche Kommunikationsmaßnahmen. Im EMFA sind genannt „Werbebotschaften oder Eigenwerbungstätigkeiten, öffentliche Mitteilungen oder Informationskampagnen“.

Grundsätzlich gelten alle bezahlten (bzw. mit Vorteilen oder Vergünstigungen verbundene) Kommunikationsmaßnahmen, die eine Behörde oder öffentliche Stelle bei einem/r Mediendiensteanbieter/Online-Plattform beauftragt, nach den Vorschriften des EMFA als staatliche Werbung. Auch kostenfreie Ausspielungen (Probono) können hierunter fallen, sofern diesen eine „sonstige Gegenleistung“ der Behörde oder öffentlichen Stelle entgegensteht.

Hierin unterscheidet sich staatliche Werbung von anderen amtlichen Botschaften, die öffentliche Stellen verbreiten und kostenlos für Berichterstattung genutzt werden können, wie etwa Pressemitteilungen, Interviews oder Reden. Auch öffentliche Mitteilungen, die durch einen überwiegenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, wie etwa aktuelle Notfallmeldungen, z.B. bei Naturkatastrophen oder Gesundheitskrisen, Unfällen oder anderen plötzlichen Zwischenfällen, die Einzelpersonen schaden können, gelten nicht als staatliche Werbung. Sobald die Notlage beendet ist, gelten Mitteilungen, die mit dieser Notlage im Zusammenhang stehen und gegen Entgelt oder eine andere Gegenleistung herausgegeben, gefördert, veröffentlicht oder verbreitet werden, jedoch als staatliche Werbung.

Ausdrücklich erfasst sind auch Maßnahmen, die über Dritte, z.B. Mediaagenturen, aber „im Namen von“ Behörden oder öffentlichen Stellen realisiert werden und bei denen die Zahlungen letztlich an Mediendiensteanbieter oder Online-Plattformen fließen.

Dazu zählen insbesondere:

- Print- und Online-Anzeigen in allen Medien
- Politische oder gesellschaftliche Kampagnen
- Stellenanzeigen und Recruitingkampagnen
- Radio-, Kino- oder TV-Spots
- Social-Media-Kampagnen (z.B. Sponsored Posts, Reichweitenkampagnen)
- Influencer-Kooperationen

Nicht dazu zählen:

- Kommunikationsmaßnahmen ohne Entgelt auf eigenen Kanälen (auch eigenen Social Media Kanälen)
- Vorarbeiten und kreative Leistungen (z.B. durch Agenturen) für spätere Informations- oder Werbekampagnen
- Auftragsproduktionen ohne unmittelbare Veröffentlichung

- Sonstige Veröffentlichungen, für die keine Haushaltsmittel eingesetzt werden (z.B. Pressemitteilungen, wissenschaftliche Berichte, eigene Social Media Post)
- der kostenpflichtige Bezug von Meldungen über Nachrichtenagenturen, die der Eigeninformation von Behörden dienen
- Erstellung, Betrieb und Pflege von Internetseiten
- Erstellung von Videos, Fotos, Publikationen und Werbemitteln
- rein technische Dienstleistungen (z.B. Hosting, Plattformbetrieb ohne redaktionellen Einfluss)
- Werbe- und Kommunikationsmaßnahmen außerhalb der EU (dort gilt das jeweilige Ortsrecht)

Wie unterscheidet sich „staatliche Werbung“ von „politischer Werbung“ nach TTPA?

„Staatliche Werbung“ im Sinne des EMFA und „politische Werbung“ nach TTPA unterscheiden sich als Konzepte grundlegend in Fokus, Zweck und Regelungsziel. EMFA konzentriert sich auf die Verteilung von öffentlichen Geldern an Medien und soll die Medienfreiheit sichern. TTPA nimmt Transparenz und Ausrichtung (Targeting) von Werbeinhalten in den Blick, um Wahlen und demokratische Willensbildung zu schützen. Daher ist davon auszugehen, dass staatliche Werbung nach EMFA in der Regel keine politische Werbung nach TTPA ist.

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung wird im Regelfalle nicht nach den Vorgaben des TTPA als politische Werbung einzustufen sein. Vielmehr gilt hier der staatliche Informationsauftrag, nach dem die Bundesregierung die Bürgerinnen und Bürger über alle relevanten Maßnahmen informieren muss und diese gegenüber dem Staat auch einen Informationsanspruch haben, der unter anderem auch über bezahlte Kommunikations-maßnahmen in Medien umgesetzt wird.

Welche konkreten Angaben müssen veröffentlicht werden?

Grundsätzlich genügt die Angabe einer jährlichen Gesamtsumme, aufgeschlüsselt nach Anbietern der Mediendienste bzw. Online-Plattformen, von denen Dienste erworben wurden (ggf. und sofern einschlägig ergänzt um den eingetragenen Namen der zugehörigen Unternehmensgruppen). Eine Aufteilung nach Kampagnen oder Einzelmaßnahmen ist nicht erforderlich.

Was gilt für Kommunikationsmaßnahmen, die über Mediaagenturen gebucht werden?

Bei Buchungen über Mediaagenturen bestehen für die Angaben zu „staatlicher Werbung“ im Sinne des EMFA besondere Herausforderungen. Aufgrund besonderer Buchungslogiken (z.B. programmatischer Einkauf, Rotationsbuchungen) ist eine Zuordnung von Budgets in vielen Fällen nur auf Vermarkter-Ebene möglich und eine Zuordnung auf einzelne Medien ggf. nicht darstellbar.

Zudem müssen Geschäftsgeheimnisse der Agenturen und Vermarkter zwingend gewahrt bleiben. So dürfen gemeldete bzw. veröffentlichte Umsätze keine Rückschlüsse auf die Preisgestaltung der Unternehmen (u.a. gewährte Rabatte) zulassen.

Um den Vorgaben des EMFA dennoch bestmöglich Rechnung zu tragen, sollten Zahlungen für „staatliche Werbung“ auch in diesen Fällen einzelnen Mediendiensteanbietern/Online-Plattformen zugeordnet werden, wo dies möglich ist. Sollte dies nicht möglich sein, erscheint es vertretbar, die Gesamtkosten je Vermarkter anzugeben. Diese Angabe muss allerdings mit einem Verweis auf das Portfolio des Vermarkters und dem Hinweis verbunden werden, dass die Gesamtkosten auf eine Vielzahl von Mediendiensteanbietern/Online-Plattformen nach objektiven, vereinbarten Kriterien verteilt wurden. Grundsätzlich wird dem Vielfaltsgebot nach Artikel 25 Absatz 1 EMFA durch die Einschaltung einer Mediaagentur Rechnung getragen, da sie für die Behörden bestgeeignete Mediapläne entwickelt und den vollen Marktüberblick hat.

Welche Rechnungsbeträge und -stichtage sind für die Veröffentlichung zu verwenden?

Es ist grundsätzlich der bezahlte Betrag inkl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer zu benennen, also abzüglich Rabatten, Spezialmittlervergütung und Skonto, jedoch ohne Agenturhonorar. Sofern öffentliche Stellen in Einzelfällen vorsteuerabzugsberechtigt sind, ist davon abweichend die Mehrwertsteuer jeweils separat auszuweisen.

Maßgeblich für die Meldung der Beträge ist ausschließlich das Haushaltsjahr, in dem die Mittel für die jeweilige ÖA-Maßnahme abgeflossen sind, unabhängig vom Rechnungsdatum oder vom tatsächlichen Ausspielungszeitpunkt. Bei jahresübergreifenden Kampagnen ist für die Meldung ausschließlich das Haushaltsjahr maßgeblich, in dem die Mittel abgeflossen sind.

Wann muss veröffentlicht werden?

Da Art. 25 EMFA seit dem 08.08.2025 gilt und keine Rückwirkung entfaltet und gleichzeitig die Veröffentlichung für einen Jahreszeitraum vorsieht, müsste die erste Veröffentlichung der Informationen des Vorjahres spätestens am 08.08.2026 erfolgen. Spätestens bis zu diesem Datum sollten daher die Maßnahmen für den Zeitraum 08.08.2025 bis 31.12.2025 veröffentlicht werden.

Für die folgenden Jahre (zum Beispiel 01.01.2026 bis 31.12.2026) wird empfohlen, eine Veröffentlichung erst vorzunehmen, wenn sämtliche Kampagnen endabgerechnet wurden.

Was ist bis zur Veröffentlichung zu tun?

Die Bundesregierung sowie alle erfassten Behörden und öffentlichen Stellen auf Bundesebene sollten sich rechtzeitig auf die erforderliche Veröffentlichung vorbereiten. Dies bedeutet aktuell konkret:

- Identifikation und Information betroffener Behörden/Stellen/Unternehmen der öffentlichen Hand mit relevanten Kontrollmöglichkeiten des Bundes durch Ressorts im jeweils eigenen Zuständigkeitsbereich
- Identifikation relevanter Vorgänge staatlicher Werbung durch sämtliche betroffenen Behörden/Stellen/Unternehmen
- Aufbau geeigneter Erfassungsprozesse und Sammlung aller relevanten Informationen seit 08.08.2025 durch sämtliche betroffenen Behörden/Stellen/Unternehmen

Wie soll die Veröffentlichung erfolgen?

BKM befindet sich aktuell in Abstimmung mit den Ländern sowie den Landesmedienanstalten dazu, wie schnellstmöglich ein zentraler Veröffentlichungsweg für sämtliche deutschen Behörden und öffentlichen Stellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene etabliert werden kann. Die Landesmedienanstalten haben grundsätzlich ihre Bereitschaft erklärt, in Ergänzung der Berichtspflichten nach Art. 25 Abs. 3 EMFA auch eine solche zentrale Online-Veröffentlichungsdatenbank zu schaffen und zu betreiben. Dies dürfte angesichts der Berichtspflichten des Art. 25 Abs. 3 EMFA auch die effektivste und bürokratieärmste Gestaltung sein. Voraussetzung des entsprechenden Tätigwerdens ist für die Landesmedienanstalten allerdings eine entsprechende Beauftragung in den Medienstaatsverträgen der Länder.
Eine solche steht noch aus. Eine zentrale Veröffentlichung wird daher erst nach August 2026 erfolgen können.

Für den zu schaffenden zentralen Veröffentlichungsweg wird es dann entsprechende Eingabemasken der Online-Datenbank geben, die von den Behörden und öffentlichen Stellen mit ihren Daten befüllt werden können. Hierzu befinden sich Bund, Länder und Landesmedienanstalten bereits im Austausch. Weitere Informationen werden zur Verfügung gestellt, sobald diese vorliegen.

Unabhängig davon, muss – bis zur Schaffung eines zentralen Veröffentlichungsweges - eine dezentrale Veröffentlichung jeweils durch die einzelnen Behörden und öffentlichen Stellen selbst erfolgen. Gemäß Art. 25 Abs. 2 EMFA muss dies auf elektronischem und benutzerfreundlichem Weg erfolgen, d.h. leicht lesbar, zugänglich und herunterladbar (s. ErwG 73 EMFA). Die Veröffentlichung auf der eigenen Webseite dürfte hierfür der geeignete Weg sein.

4 Vergaberechtliche Fragestellungen aus Artikel 25 Absatz 1

Was folgt aus Art. 25 Abs. 1 EMFA für die Auftragserteilung?

Soweit die in Deutschland bestehenden vergaberechtlichen Vorschriften nicht ohnehin sicherstellen, dass die Vorgaben des Art. 25 Abs. 1 EMFA bei der Vergabe entsprechender Aufträge

eingehalten werden, gelten diese Vorgaben unmittelbar und sind als geltendes Recht ab August 2025 einzuhalten.

Welche Auswirkungen hat die *Verpflichtung zur Sicherstellung der Vielfalt aus Art. 25 Abs. 1 UAbs 2 EMFA?*

In Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 EMFA ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten bestrebt sind, sicherzustellen, dass die jährlichen öffentlichen Gesamtausgaben, die für staatliche Werbung zugewiesen werden, auf eine große Vielfalt verschiedener auf dem Markt vertretener Mediendiensteanbieter verteilt werden. Dies soll sicherstellen, dass bezogen auf die jährlichen öffentlichen Gesamtausgaben für Kommunikationsmaßnahmen in Deutschland insgesamt möglichst eine Vielzahl von Anbietern von staatlichen Zuweisungen profitiert (s. ErwG 73 EMFA). Dies ist jedoch deutschlandweit ohne staatliche Steuerung bereits dadurch sichergestellt, dass auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene eine Vielzahl von Aufträgen an unterschiedlichste Anbieter erteilt wird.

Für die Vergabe einzelner Aufträge kann die Vorschrift des Art. 25 Abs. 1 UAbs. 2 EMFA daher allenfalls mittelbar Auswirkungen haben. Denn grundsätzlich wird es Ziel staatlicher Kommunikationsmaßnahmen sein, möglichst viele Rezipienten zu erreichen, also Werbemaßnahmen möglichst breit und an zahlreiche Anbieter zu streuen. Dies schließt aber nicht aus, dass im Einzelfall ein Auftrag auch an einen einzelnen Anbieter mit Alleinstellungsmerkmal bzw. faktischer Monopolstellung erteilt werden kann. Aus sachlich-gerechtfertigten Gründen kann dies der Fall sein, z.B. weil Bewohner einer bestimmten Region bzw. Rezipienten mit bestimmten Interessen über diesen Anbieter am besten erreicht werden können. Die Kriterien der Vergabe müssen Art. 25 Abs. 1 EMFA entsprechen, u.a. also objektiv und nicht-diskriminierend und vorab zur Verfügung gestellt werden. Dies ist zu dokumentieren.