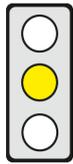


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Kommission will aufgrund einer sich wandelnden Medienlandschaft die Regeln zur Bereitstellung von audiovisuellen Mediendiensten und Videoplattformdiensten überarbeiten.

**Betroffene:** Fernsehveranstalter, Anbieter von Video-on-Demand-Diensten und Videoplattformdiensten.



**Pro:** (1) Die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für Fernsehsendungen und Video-on-Demand-Dienste ist sachgerecht, da beide Mediendienste im Wettbewerb zueinander stehen.

(2) Die Angleichung des Minderjährigenschutzes für alle audiovisuellen Mediendienste ist sachgerecht.

**Contra:** (1) Die Lockerungen der Restriktionen für Werbezeit gehen nicht weit genug. Die bestehenden Werbebeschränkungen sollten komplett abgeschafft werden.

(2) Mindestquoten für die Bereitstellung europäischer Werke sind massive Eingriffe in die Präferenzsouveränität. Sie sind in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht hinnehmbar.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2016) 287** vom 25. Mai 2016 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die **Bereitstellung audiovisueller Mediendienste** im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten.

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Die bestehende Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2010/13/EU) legt die Rahmenbedingungen für die Bereitstellung solcher Dienste in der gesamten EU fest.
- Laut Kommission verändert sich die Medienlandschaft rasant. Zwar hat das traditionelle Fernsehen immer noch eine starke Position inne. Jedoch etablieren sich vermehrt (Erwägungsgrund 1)
  - andere Arten von Inhalten wie Kurzvideos und von Nutzern erstellte Videos sowie
  - neue Anbieter von Mediendiensten auf Abruf („Video-on-Demand“) sowie Videoplattformdienste.
- Die Kommission will die Richtlinie daher überarbeiten, um insbesondere den Veränderungen des Marktumfelds und des Nutzungsverhaltens gerecht zu werden (S. 2). Die Richtlinie schreibt – wie schon die bestehende Richtlinie – eine Mindestharmonisierung vor (S. 13).

#### ► Definitionen

- „Audiovisuelle Mediendienste“ sind (Art. 1 Abs. 1 lit. a lit. i)
  - Fernsehprogramme und
  - audiovisuelle Mediendienste auf Abruf („Video-on-Demand“).
- Deren Anbieter stellen der Öffentlichkeit Sendungen bereit, für die sie die „redaktionelle Verantwortung“ tragen. Diese ergibt sich beim Fernsehen aus der Bereitstellung eines Sendeplans und bei Video-on-Demand-Diensten aus der Bereitstellung eines Katalogs von Sendungen. (Art. 1 Abs. 1 lit. a lit. i)
- „Videoplattformdienste“ sind Dienste, bei denen die Anbieter Sendungen oder Videos von Nutzern speichern. Deren Anbieter übernehmen auch die Organisation der Inhalte. Sie tragen keine „redaktionelle Verantwortung“ für die Inhalte. (Art. 1 Abs. 1 lit. aa)

#### ► Rechtshoheit über die Anbieter audiovisueller Mediendienste und Videoplattformdiensten

- Die Anbieter audiovisueller Mediendienste unterliegen der Rechtshoheit des Mitgliedstaats, in dem sich ihre Hauptverwaltung befindet und in dem die redaktionellen Entscheidungen getroffen werden. (Art. 2 Abs. 1, 2 und 3 lit. a). Liegen Hauptverwaltung und der Ort der redaktionellen Entscheidungen in verschiedenen Mitgliedstaaten, ist der Staat, in dem die „Mehrheit“ des Personals tätig ist, ausschlaggebend (Art. 2 Abs. 3 lit. b).
- Anbieter von Videoplattformdiensten unterliegen der Rechtshoheit des Mitgliedstaats, in dem sie niedergelassen sind (Art. 3 Abs. 1, 2000/31/EG). Sie unterliegen auch dessen Rechtshoheit, wenn stattdessen eine Mutter, die Tochter oder ein anderer Teil des Konzerns, zu dem sie gehören, dort niedergelassen sind. Sind Mutter, Tochter oder Konzern in verschiedenen Mitgliedstaaten niedergelassen, ist zunächst der Ort der Mutter, dann der Ort der Tochter und zuletzt der Ort des anderen Teils des Konzerns ausschlaggebend. (Art. 28b)

► **Einschränkung der EU-weiten Verbreitung audiovisueller Mediendienste**

- Die Mitgliedstaaten dürfen den Empfang und die Weiterverbreitung audiovisueller Mediendienste aus dem EU-Ausland nur vorübergehend behindern. Voraussetzung dafür ist, dass diese (Art. 3 Abs. 1 und 2)
  - in „offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise“ zu Gewalt oder Hass gegen bestimmte Personen oder Gruppen, etwa aufgrund ihrer Rasse, aufstacheln oder die „körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung“ Minderjähriger „beeinträchtigen“ können oder
  - die öffentliche Sicherheit oder nationale Sicherheits- und Verteidigungsinteressen ernsthaft gefährden.

► **Regeln zur Werbezeit und zu Produktplatzierungen bei audiovisuellen Mediendiensten**

- Im Fernsehen
  - darf die Werbezeit zwischen 7 und 23 Uhr insgesamt nicht mehr als 20%, also 3,2 Stunden, betragen, wobei Produktplatzierungen, Sponsorenhinweise und Hinweise auf Sendungen des Fernsehveranstalters oder anderer Veranstalter deselben Medienkonzerns nicht berücksichtigt werden (Art. 23),
  - dürfen Fernsehfilme, Kinospiele und Nachrichten nur alle 20 Minuten durch Werbung unterbrochen werden (Art. 20 Abs. 2).
- Im Fernsehen und bei Video-on-Demand-Diensten sind Produktplatzierungen erlaubt, außer in Nachrichten-, Politik- und Verbrauchersendungen sowie in religiösen Sendungen und Sendungen mit „beträchtlicher kindlicher Zuschauerschaft“ (Art. 11).

► **Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Werke bei audiovisuellen Mediendiensten**

- Fernsehsender müssen „den Hauptteil ihrer Sendezeit, die nicht auf Nachrichten, Sportberichte, Spielformate, Werbe- und Videotextleistungen sowie Teleshopping entfallen“, mit europäischen Werken füllen (Art. 16 Abs. 1).
- Anbieter von Video-on-Demand-Diensten müssen in ihren Katalogen mindestens 20% europäische Werke führen. Sie müssen zudem deren „Herausstellung“ sicherstellen. (Art. 13 Abs. 1)
- Die Mitgliedstaaten können die Anbieter von Video-on-Demand-Diensten dazu verpflichten, sich an der Finanzierung europäischer Werke zu beteiligen. Sie können das nicht nur für Anbieter, die ihrer Rechts- hoheit unterworfen sind, vorschreiben, sondern auch für Anbieter aus dem EU-Ausland, die ihre Dienste auf ihr Gebiet ausrichten. Dabei müssen sie durch andere Mitgliedstaaten „auferlegte finanzielle Ver- pflichtungen“ „berücksichtigen“ (Art. 13 Abs. 2)

► **Verbraucherschutz und Schutz von Minderjährigen**

- Weder audiovisuelle Mediendienste noch Videoplattformdienste dürfen zu „Gewalt oder Hass“ gegen einzelne Personen oder Gruppen etwa aufgrund ihrer Rasse, ihres Geschlechts, ihres Alters oder ihrer Re- ligion aufstacheln (Art. 6 und Art. 28a Abs. 1).
- Für Sendungen, die die „körperliche, geistige und sittliche Entwicklung“ Minderjähriger „beeinträchtigen“ können, gilt:
  - Audiovisuelle Mediendienste mit solchen Inhalten dürfen „üblicherweise“ nicht von Minderjährigen gehört oder gesehen werden können. Für „grundlose Gewalttätigkeiten“ und Pornografie müssen die „strengsten“ Sicherungsmaßnahmen wie Verschlüsselung und wirksame Systeme zur elterlichen Kontrolle ergriffen werden. (Art. 12)
  - Vor Videoplattformdiensten mit solchen Inhalten sind Minderjährige zu schützen; dies beinhaltet „soweit zweckmäßig“ Altersüberprüfungssysteme und Systeme zur elterlichen Kontrolle (Art. 28a).
- Bei Videoplattformdiensten zielen die Maßnahmen auf die „Organisation der Inhalte“ und nicht auf die Inhalte selbst ab (Erwägungsgrund 29).

► **Spezialregelungen für Anbieter von Videoplattformdiensten**

- Für Anbieter von Videoplattformdiensten gilt auch die E-Commerce-Richtlinie (2000/31/EG). Diese regelt insbesondere, dass die Anbieter nicht für die Speicherung von rechtswidrigen Inhalten haften und sie von der Pflicht zur aktiven Suche nach diesen Inhalten befreit sind. Die Regelungen bleiben bestehen. (Erwägungsgrund 29, Art. 28a Abs. 1)
- Die Mitgliedstaaten dürfen für Videoplattformdienste keine strengeren Vorschriften als die der vorlie- genden Richtlinie erlassen, außer bezüglich rechtswidriger Inhalte (Erwägungsgrund 30, Art. 28a Abs. 5).

► **Unabhängige nationale Regulierungsstellen**

- Die Mitgliedstaaten benennen für audiovisuelle Mediendienste und Videoplattformdienste Regulie- rungsstellen, die von „öffentlichen und privaten Einrichtungen“ „rechtlich getrennt“ sowie „funktional unabhängig“ sind. Sie sind den Zielen „Medienpluralismus“, „kulturelle Vielfalt“, „Verbraucherschutz“, „Binnenmarkt“ und „fairer Wettbewerb“ verpflichtet. (Art. 30 Abs. 1 und 2)
- Die Regulierungsstellen überwachen, ob die von Videoplattformen getroffenen Maßnahmen zum Ver- braucherschutz und zum Schutz Minderjähriger „angemessen“ sind (Art. 28a Abs. 4).

## Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Bisher sind Videoplattformdienste nicht von der Richtlinie erfasst.
- Bisher gibt es für Fernsehprogramme und Video-on-Demand-Dienste separate Vorgaben zum Schutz Min- derjähriger. Künftig gelten identische Vorgaben. Für Videoplattformdienste gelten separate Vorgaben.

- ▶ Bisher gibt es für Fernsehprogramme und Video-on-Demand-Dienste unterschiedliche Voraussetzungen für Einschränkungen bei ihrer Verbreitung. Künftig gelten identische Voraussetzungen.
- ▶ Bisher darf die Werbezeit im Fernsehen nicht mehr als 20% pro Stunde betragen. Künftig darf in der Gesamtzeit zwischen 7 und 23 Uhr nicht mehr als 20% Werbung gezeigt werden. Bisher werden Hinweise auf Sendungen anderer Sender innerhalb eines Medienkonzerns auf die Werbezeit angerechnet, künftig nicht. Bisher beträgt die Mindestzeit zwischen Werbeunterbrechungen 30 Minuten; künftig sind es 20.
- ▶ Bisher sind Produktplatzierungen grundsätzlich verboten und nur ausnahmsweise erlaubt. Künftig sind sie grundsätzlich erlaubt und nur in bestimmten Fällen verboten.
- ▶ Bisher können die Mitgliedstaaten für inländische Anbieter von Video-On-Demand-Diensten Finanzaufgaben, Quoten- und Herausstellungsregelungen zur Förderung europäischer Werke vorsehen. Künftig gibt es eine von der EU vorgegebene Quote und Herausstellungsregel. Auch Anbieter aus dem EU-Ausland können für die Finanzierung herangezogen werden.
- ▶ Bereits heute müssen Fernsehveranstalter den Hauptteil ihrer Sendezeit mit europäischen Werken füllen.
- ▶ Bisher ist für die Bestimmung der nationalen Zuständigkeit u.a. entscheidend, in welchem Mitgliedstaat ein „wesentlicher Teil“ des Personals tätig ist. Künftig ist die „Mehrheit“ des Personals maßgeblich.
- ▶ Neu sind konkrete Vorgaben zur Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsstellen.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission waren 2013 38% der Fernsehkanäle auf ausländische Märkte ausgerichtet und 2015 31% der Video-on-Demand-Dienste in mehreren Mitgliedstaaten verfügbar. Dies rechtfertigt ein Eingreifen der EU. Das Prinzip der Mindestharmonisierung lässt den Mitgliedstaaten zudem Spielraum für nationale Gegebenheiten.

### Politischer Kontext

Die Kommission hat in der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt [COM(2015) 192, s. [cepAnalyse](#)] eine Überarbeitung der Richtlinie angekündigt.

### Stand der Gesetzgebung

25.05.16 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (DG Connect)
Federführender Ausschuss des EP:	Kultur, Berichterstatter: Petra Kammerevert (S&D, DE) und Sabine Verheyen (EPP, DE)
Federführendes Bundesministerium:	N.N.
Federführender Ausschuss des BT:	Kultur und Medien
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 53 Abs. 1 i.V.m. Art. 62 AEUV
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

**Die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für Fernsehsendungen und Video-on-Demand-Dienste ist sachgerecht, da beide Mediendienste zunehmend Substitute für einander sind und daher im Wettbewerb zueinander stehen.**

Die geplanten **Lockerungen der Restriktionen für Werbezeit** und Produktplatzierungen **gehen nicht weit genug**. Werbebeschränkungen im Fernsehen sind generell nicht zu rechtfertigen. Insbesondere verzerren sie den Wettbewerb zwischen Fernsehsendern und Video-on-Demand-Anbietern. Werbeeinnahmen sind gerade für viele private Fernsehsender eine zentrale Einnahmequelle, die es ihnen erlaubt, weitgehend oder ganz auf Gebühren zu verzichten. Video-on-Demand-Anbieter dagegen verzichten weitgehend auf Werbung und finanzieren sich über Gebühren ihrer Kunden. Beide Finanzierungsmodelle sind legitim; der Gesetzgeber sollte daher keines der beiden bevorzugen. Die Werberestriktionen der Richtlinie begrenzen aber die Einnahmemöglichkeiten vieler Fernsehsender. **Die bestehenden gesetzlichen Werbebeschränkungen sollten daher komplett abgeschafft werden.** Schließlich kann jeder Nutzer jederzeit, wenn ihn Werbung zu sehr stört, zu einem anderen Mediendienstanbieter wechseln.

**Mindestquoten für die Bereitstellung europäischer Werke** im Fernsehen – „Hauptteil der Sendezeit“ – und bei Video-on-Demand-Diensten – 20% – **sind massive Eingriffe in die Präferenzsouveränität** der Bürger. **Sie sind in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht hinnehmbar.** Die Quote ist entweder wirkungslos, wenn sie die tatsächliche Nachfrage der Nutzer unterschreitet, oder bevormundend, wenn sie sie überschreitet. Im

letzteren Fall werden die Anbieter gezwungen, Geld auszugeben für Dienstleistungen, die ihre Kunden nicht konsumieren wollen. Speziell bei Video-on-Demand Diensten verkennt die Quote die Tatsache, dass viele dieser Dienste ihre Beliebtheit gerade durch das Angebot nicht-europäischer Werke gewonnen haben, welche die Fernsehsender nicht im gleichen Ausmaß im Programm hatten. Statt dies als Beleg für die Unangemessenheit von Quoten zu sehen, erlegt die Kommission sie jetzt auch den Video-on-Demand-Anbietern auf.

Auch das Recht der Mitgliedstaaten, Video-on-Demand-Dienste zu einer Mitfinanzierung europäischer Werke zu zwingen, ist in einer freiheitlichen Ordnung verfehlt. Die Vorschrift, dass durch andere Mitgliedstaaten „auferlegte finanzielle Verpflichtungen“ zu „berücksichtigen“ seien, ist viel zu vage, um eine Beschränkung darzustellen.

**Die angestrebte Angleichung des Minderjährigenschutzes ist sachgerecht.** Die Richtlinie überlässt den Mitgliedstaaten aber viel Spielraum bei dessen konkreten Ausgestaltung. Insbesondere bei Video-on-Demand-Diensten kann das den Wettlauf um die schwächsten Schutzvorschriften („Race to the bottom“) im Wettbewerb um die Ansiedlung solcher Dienste nicht verhindern, sofern die Vorgaben primär als Kostenfaktor betrachtet werden. Denn im Gegensatz zu Fernsehsendern – mit ihrer redaktionellen Verankerung in einem bestimmten Mitgliedstaat und einer personalintensiven Produktion – können Anbieter von Video-on-Demand-Diensten aufgrund ihres Geschäftsmodells ihren Sitz relativ einfach in den Mitgliedstaat mit dem für sie günstigsten Minderjährigenschutz verlegen. Der dadurch drohende Deregulierungswettlauf ließe sich durch präzise EU-Vorgaben verhindern.

Die geplanten Minderjährigenschutzvorschriften für Videoplattformdienste sind weniger weitgehend als die Vorschriften für Anbieter audiovisueller Mediendienste. Das ist angesichts der mangelnden redaktionellen Verantwortung der Anbieter von Videoplattformdiensten für die bereitgestellten Inhalte zwar gerechtfertigt, ändert aber nichts daran, dass der Schutz von Minderjährigen darunter leidet. Außerdem ist völlig unklar, wie die Anbieter der Videoplattformdienste nach Vorgabe dieser Richtlinie Minderjährige vor bestimmten Inhalten schützen sollen, während sie gleichzeitig gemäß E-Commerce-Richtlinie von der Pflicht zur aktiven Suche nach solchen Inhalten befreit sind. Dies birgt Rechtsunsicherheit.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die Richtlinie wird zu Recht auf die Kompetenz zur Angleichung der nationalen Vorschriften über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten (Art. 53 Abs. 1 und Art. 62 AEUV) gestützt.

### Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip wird gewahrt, da audiovisuelle Mediendienste zunehmend grenzüberschreitend angeboten werden.

### Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Die Verhältnismäßigkeit wird gewahrt, da es sich um eine Richtlinie zur Mindestharmonisierung nationaler Vorschriften handelt.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Quoten für „europäische Werke“ in audiovisuellen Mediendiensten in Verbindung mit Herausstellungspflichten schränken die Medienfreiheit [Art. 11 Abs. 2 der Grundrechtecharta (GRCh)] ein. Ihr Ziel ist es, Produktion und Verbreitung europäischer Werke zu fördern (Erwägungsgrund 21). Mediendienste sind für die Demokratie zur Sicherung der Informationsfreiheit, der Meinungsvielfalt und des Medienpluralismus von großer Bedeutung [Erwägungsgrund 5 Richtlinie (2010/13/EU)]. Ein vom EuGH anerkannter Einschränkungsgrund (Art. 52 Abs. 3 GRCh i.V.m. Art. 10 Abs. 2 Europäische Menschenrechtskonvention) ist Medienpluralismus. Unter der Voraussetzung, dass dieser Einschränkungsgrund auch auf die Richtlinie Anwendung findet, ist die Quotenregelung unbeschadet der ordnungspolitischen Kritik wohl verhältnismäßig: Sie ist zur Förderung von Produktion und Verbreitung europäischer Werke zumindest nicht offensichtlich ungeeignet. Zur Förderung der Produktion ist eine direkte finanzielle Förderung zwar besser geeignet als eine Quote und somit ein milderer Mittel; für die Förderung der Verbreitung erscheint indessen eine Quote geeigneter.

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

In Deutschland müssen die Länder sowohl den Rundfunk- und den Jugendmedienschutzstaatsvertrag als auch die Vorschriften über die Unabhängigkeit der Regulierungsstellen überarbeiten. Ein zentraler Punkt dabei ist, dass die Rundfunkräte der Landesrundfunkanstalten der ARD und der Fernsehrat des ZDF als Aufsichtsgremien derzeit noch nicht „rechtlich getrennt“ von den Rundfunkanstalten, sondern deren Organe sind.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für Fernsehsendungen und Video-on-Demand-Dienste ist sachgerecht, da beide Mediendienste im Wettbewerb zueinander stehen. Die Lockerungen der Restriktionen für Werbezeit gehen nicht weit genug; die bestehenden Werbebeschränkungen sollten komplett abgeschafft werden. Mindestquoten für die Bereitstellung europäischer Werke sind massive Eingriffe in die Präferenzsouveränität; sie sind in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht hinnehmbar. Die Angleichung des Minderjährigenschutzes für alle Anbieter von Mediendiensten ist sachgerecht.