



Eine Publikationsreihe der
Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Abrufdienste und der sachliche Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie

IRIS Plus 2016-1

IRIS Plus 2016-1

Abrufdienste und der sachliche Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016

ISSN 2079-1089

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

Redaktionelle Betreuung – Maja Cappello, Leiterin der Abteilung Juristische Information

Redaktionelles Team – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Autoren

Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Gilles Fontaine, Sophie Valais

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Übersetzung / Korrektur

Gianna Iacino, Julie Mamou, Marco Polo Sarl, Stefan Pooth, Lucy Turner, Barbara Grokenberger

Verlagsassistentin – Snezana Jacevski

Marketing – Markus Booms, markus.booms@coe.int

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

Umschlaggestaltung – POINTILLÉS, Hoenheim, Frankreich

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt

Cabrera Blázquez F., Cappello M., Fontaine G., Valais S., *Abrufdienste und der sachliche Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie*, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2016

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2016

Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben

Abrufdienste und der sachliche Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie

Francisco Javier Cabrera Blázquez

Maja Cappello

Gilles Fontaine

Sophie Valais



Vorwort

Anbieter von Video-on-Demand-Diensten kommen aus allen Teilen der audiovisuellen Wertkette – aus den traditionellen Welten der Fernsehkanäle und Telekommunikationsbetreiber, aber auch aus dem Kreis der Filmproduzenten und -verleiher, der Inhaltsaggregatoren, der Videoplattformen und sogar der audiovisuellen Archive und öffentlichen Förderfonds.¹ Diese Komplexität bringt Geschäftsmodelle mit neuen Akteuren und neuen Rollen, aber auch neuen Diensten und neuen Konsumgewohnheiten zusammen.

Wie dies rechtlich umgesetzt wird, ist die zentrale Frage der aktuellen Diskussion um die Überprüfung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie). VoD-Dienste sind derzeit nämlich nur dann als AVMD einzustufen, wenn zwei Voraussetzungen vorliegen: Sie müssen a) fernsehähnlich sein und b) unter die redaktionelle Verantwortung eines Anbieters audiovisueller Mediendienste fallen. Wenn dies nicht der Fall ist, was auf Einzelfallbasis überprüft werden muss, fällt der Dienst wohl unter einen anderen Regelungsrahmen, nämlich die E-Commerce-Richtlinie.

Welcher Rechtsrahmen – AVMD-Richtlinie oder E-Commerce-Richtlinie – nun gilt, ist nicht gleichgültig: Während die AVMD-Richtlinie eine objektive Verantwortung für alle Inhalte vorsieht, die in einem Katalog – auch von Dritten – verfügbar gemacht werden, enthält die E-Commerce-Richtlinie einen Haftungsausschluss, und der Anbieter muss nur eingreifen, wenn er dazu aufgefordert wird. Wer unter die AVMD-Richtlinie fällt, unterliegt auch diversen Verpflichtungen, die die E-Commerce-Richtlinie nicht kennt, wie etwa Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke und zur Ex-ante-Kontrolle der Inhalte in Bezug auf Jugendschutz oder Menschenwürde. Dies rückt die gesamte Frage natürlich in ein spezielles Licht, und da alles davon abhängt, wie ein Dienst eingestuft wird, kommt dieser Einstufung eine besondere Bedeutung zu.

Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle hat zu diesem Thema 2013 einen Bericht veröffentlicht, einige Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der AVMD-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten. Die *IRIS Plus* „Was ist ein Abrufdienst?“ behandelte die verschiedenen Kriterien der AVMD-Richtlinie für die Beurteilung der Frage, ob ein Dienst fernsehähnlich ist, und ging den neuesten nationalen Entwicklungen dazu nach.²

Nachdem sich das Angebot an audiovisuellen Diensten nun in vielerlei Richtungen entwickelt hat und auch die Konsumgewohnheiten der Zuschauer sich verändert haben, scheint es weniger Gewissheiten zu geben, und die Diskussion über den sachlichen Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie wird recht hitzig geführt.

Seit mit der Veröffentlichung der Folgenabschätzung („Inception Impact Assessment“) durch die Europäische Kommission im Oktober 2015 die Vorbereitungen für die Überarbeitung begannen, haben sich verschiedene Institutionen eingebracht und viele Beiträge auf den Tisch gelegt.³ Viele

¹ Siehe Fontaine G. und Grece C., „On-demand Audiovisual Markets In The European Union - Developments 2014 and 2015“, Bericht der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle für die Europäische Kommission, Straßburg 2016, http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=14346.

² Siehe insbesondere den Leitbeitrag von Cabrera Blázquez F.J., „Abrufdienste: Zur Fernsehähnlichkeit erschaffen?“ in *IRIS plus* 2013-4, „Was ist ein Abrufdienst?“, Nikoltchev S. (Ed), European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2013, www.obs.coe.int/documents/205595/264635/IRIS_plus_2013-4_text_DE_%28with_cover%29_BAT_optim.pdf.

³ European Commission, „REFIT Evaluation and Impact Assessment of the EU Audiovisual Media Services Directive 2010/13/EU (AVMSD)“ (Inception Impact Assessment), http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_cnect_006_cwp_review_avmsd_iaa_en.pdf.



Optionen standen in den letzten Monaten auf dem Prüfstand und wurden vor dem Hintergrund verschiedener Studien untersucht, die von der Europäischen Kommission im Rahmen der REFIT-Aktion in Auftrag gegeben wurden:⁴ Erhalt des Status quo; Klarstellung des Anwendungsbereichs durch Leitlinien der Kommission; Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Dienste, die bisher nicht unter die AVMD-Definition fallen, (im Grunde „nicht fernsehähnliche“ Dienste) und/oder Anbieter, die nicht in den geografischen Anwendungsbereich fallen, sich aber an Zuschauer in der EU richten (mit bedeutender Präsenz in der EU, gemessen am Marktanteil); Beurteilung der Rolle von Plattformen und Vermittlern, die in der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt vorgesehen ist.

Gestützt auf diese vorbereitenden Tätigkeiten machte die Europäische Kommission am 25. Mai 2016 einen neuen Vorschlag zur Änderung der geltenden AVMD-Richtlinie,⁵ um diese Änderungen den technologischen Gegebenheiten und dem Marktgeschehen anzupassen. Damit soll vor allem die Anwendbarkeit der Richtlinie und ihre Bedeutung für alle Marktteilnehmer verständlich, nachvollziehbar und anwendbar gemacht werden.

Die vorliegende Publikation soll eine Orientierungshilfe zu den neuesten Entwicklungen in der Diskussion über den sachlichen Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie für audiovisuelle Abrufdienste bieten. Sie folgt der gewohnten Gliederung unserer neuen IRIS-Plus-Berichte: Kapitel 1 beschreibt zunächst die neuesten Marktentwicklungen in Bezug auf das Angebot an und den Konsum von Diensten, die auf Abruf verfügbar sind, und geht kurz auf die wichtigsten zugrunde liegenden Regulierungsfragen ein; Kapitel 2 schildert den Weg zur Annahme der AVMD-Richtlinie, der in Straßburg begann, und nennt die in der Richtlinie enthaltenen Kriterien für die Einstufung der regulierten Dienste; Kapitel 3 behandelt die innerstaatliche Umsetzung der AVMD-Richtlinie und nennt Beispiele für Leitlinien, die in ausgewählten Ländern angenommen wurden und den Betreibern beim Einstufungsprozess helfen sollen; Kapitel 4 stellt einige Selbst- und Koregulierungssysteme vor, die in verschiedenen Mitgliedstaaten für die Regulierung bzw. Registrierung von Abrufdiensten eingerichtet wurden; Kapitel 5 beschäftigt sich mit der europäischen und innerstaatlichen Rechtsprechung zur konkreten Beurteilung der Kriterien der AVMD-Richtlinie zur Einstufung von Abrufdiensten, die in ihren Anwendungsbereich fallen; und Kapitel 6 schließt den Bericht mit dem aktuellen Stand des laufenden Prozesses zur Überarbeitung der Richtlinie ab und wirft einen Blick auf die zukünftige Regulierung.

Wenn Sie nach der Lektüre mehr Fragen als Antworten haben, ist es uns wohl gelungen, Ihnen den richtigen Eindruck von der Lage der Dinge bei diesem Thema zu vermitteln. Wir hoffen aber auch, dass diese IRIS Plus eine praktische Orientierungshilfe in dem bisher schon produzierten Wust an Dokumenten bietet.

⁴ Siehe die Studien, die von der Europäischen Kommission im Rahmen der REFIT-Aktion in Auftrag gegeben und am 4. März 2016 veröffentlicht wurden, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/news/avmsd-refit-commission-publishes-preparatory-documents>.

⁵ Europäische Kommission, Vorschlag 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, 25. Mai 2016, COM (2016) 287, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-updated-audiovisual-media-services-directive>.



Ein besonderer Dank für ihre hilfreiche Zuarbeit beim Verfassen dieses Textes geht an Nico van Eijk, Jean-François Furnémont, Emmanuelle Machet, Francesca Pellicanò, Juraj Polak und Tony Prosser.

Straßburg, Juni 2016

Maja Cappello

IRIS Koordinatorin

Leiterin der Abteilung Juristische Information

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle





Inhaltsverzeichnis

1. Hintergrund	9
1.1. Divergenz und Konvergenz.....	9
1.1.1. Einführung.....	9
1.1.2. Nutzungsarten: das Ende des Modells „Couch-Potato“?	9
1.1.3. Umsätze: lineare Euros und On-Demand-Cents?	10
1.1.4. Dienste: linear oder auf Abruf, oder linear und auf Abruf?.....	12
1.1.5. Der Wettbewerb um Originalinhalte	12
1.1.5.1. Mehr Investitionen in Programme	12
1.1.5.2. Neue Kurzformate	13
1.1.6. Veränderungen in der Wertkette	14
1.1.6.1. Verbreitung: Disintermediation und Reintermediation	14
1.1.6.2. Produktion: Konsolidierung und Integration.....	14
1.2. Regulatorische Herausforderungen	15
1.2.1. Welche Dienste sollen reguliert werden?.....	16
1.2.2. Ist eine differenzierte Regulierungsintensität noch erforderlich?.....	18
2. Europäischer Rahmen.....	21
2.1. Eine kurze Geschichte der AVMD-Richtlinie.....	21
2.1.1. Die Ursprünge der Fernsehrichtlinie.....	21
2.1.2. Die AVMD-Richtlinie und das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen	23
2.1.3. Neueste Entwicklungen beim Europarat	24
2.2. Der Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie	25
2.2.1. Die ordnungspolitischen Ziele der AVMD-Richtlinie.....	25
2.2.2. Abgrenzung des Anwendungsbereichs der AVMD-Richtlinie	26
2.2.3. Die sieben Kriterien für die Einstufung von Diensten als Abruf-AVMD	27
2.2.3.1. Dienst.....	27
2.2.3.2. Die redaktionelle Verantwortung.....	28
2.2.3.3. Der Hauptzweck eines Dienstes	28
2.2.3.4. Die Bereitstellung einer „fernsehähnlichen“ Sendung.....	28
2.2.3.5. Information, Unterhaltung oder Bildung.....	29



2.2.3.6. Allgemeine Öffentlichkeit.....	29
2.2.3.7. Elektronische Kommunikationsnetze.....	29
2.2.4. Unterschiedliche Regulierungsintensität.....	30
2.2.4.1. Gemeinsame Vorschriften für alle AVMD.....	30
2.2.4.2. Strengere Vorschriften für das Fernsehen.....	30
2.3. Schnittpunkte zwischen der AVMD-Richtlinie und anderen Regulierungsfeldern.....	32
2.3.1. Die AVMD-Richtlinie und die E-Commerce-Richtlinie.....	33
2.3.2. Die AVMD-Richtlinie und die Satelliten- und Kabelrichtlinie.....	34
2.3.3. Die AVMD-Richtlinie und das Paket zur elektronischen Kommunikation.....	34
2.3.4. Die AVMD-Richtlinie und die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken.....	35
2.3.5. Die AVMD-Richtlinie und der Verbraucherschutz.....	36
3. Innerstaatlicher Rahmen.....	37
3.1. Beispiele für die innerstaatliche Umsetzung.....	37
3.1.1. Großbritannien.....	37
3.1.1.1. Legislative Umsetzung.....	38
3.1.1.2. Das Koregulierungssystem der ATVOD.....	38
3.1.1.3. Keine Koregulierung mehr ab 2016.....	40
3.1.2. Italien.....	41
3.1.3. Belgien (Föderation Wallonien-Brüssel).....	42
3.1.4. Slowakei.....	44
3.1.5. Niederlande.....	45
3.2. Beurteilung der innerstaatlichen Anwendung der AVMD-Richtlinie durch die EU-Kommission ⁴⁶	
4. Selbst- und Koregulierung.....	49
4.1. Finnland.....	49
4.2. Deutschland.....	50
4.3. Ungarn.....	51
4.4. Irland.....	51
5. Rechtsprechung.....	53
5.1. Der „sachliche Anwendungsbereich“ in der europäischen Rechtsprechung.....	54
5.1.1. Einschlägige Fälle des GHEU.....	54
5.1.1.1. Rückschau beim Nachdenken über die Zukunft.....	54
5.1.1.2. Die Rechtssache <i>New Media Online</i>	56
5.1.2. Schnittpunkte mit dem Gerichtshof für Menschenrechte.....	58



5.1.2.1. Die Rechtssache <i>Delfi</i>	58
5.1.2.2. Die Rechtssache MTE	59
5.2. Entscheidungen von Regulierungsbehörden.....	59
5.2.1. Zeitungswebsites, die Videoinhalte bereitstellen	59
5.2.1.1. Slowakei.....	59
5.2.1.2. Schweden	60
5.2.1.3. Großbritannien	61
5.2.2. Professionelle Kanäle auf UGC-Plattformen	62
5.2.2.1. Großbritannien	62
6. Aktueller Stand	65
6.1. Evaluations- und Konsultationsaktivitäten zur AVMD-Richtlinie	65
6.1.1. Die Europäische Kommission	65
6.1.2. Der Rat der EU.....	66
6.1.3. Das Europäische Parlament	67
6.1.4. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss	67
6.1.5. Parallele Initiativen	68
6.2. Eine Mediengesetzgebung für das 21. Jahrhundert.....	69
6.2.1. Die REFIT-Aktion.....	69
6.2.2. Die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für AVMD (ERGA)	69
6.3. Der Änderungsvorschlag der Kommission vom 25. Mai 2016	71
6.3.1. Was wird sich im sachlichen Anwendungsbereich der geänderten AVMD-Richtlinie ändern	71
6.3.2. Für einen differenzierten zweistufigen Regulierungsansatz.....	73
6.4. Schlussbemerkungen.....	75





1. Hintergrund

1.1. Divergenz und Konvergenz

1.1.1. Einführung

Das Fernsehparadigma ist durch verschiedene strukturelle Veränderungen bei Technologie, Nutzung und Geschäftsmodellen bedroht. Oft wird in diesem Zusammenhang der Begriff „Konvergenz“ verwendet, um auf die zunehmende Verflechtung zwischen Inhalten und Netzen, zwischen Telekommunikations- und audiovisuellem Sektor zu verweisen. Die ultimative Anerkennung des Konzepts wären integrierte Kommunikationskonzerne, die Fernsehsendungen produzieren, um sie über eigene Netze zu verbreiten.

Für die sich abzeichnende Transformation der audiovisuellen Wirtschaft wäre dagegen „Divergenz“ die treffendste Bezeichnung. Das Fernsehen folgt seit Jahrzehnten einem relativ stabilen Modell: halbe Stunden und ganze Stunden als wichtigstes Sendungsformat, Massenwerbung auf Basis einfacher Zuschaueranalysen, von den Betreibern genau kontrollierte Übertragungsnetze und Verbreiter, die Fernsehkanäle in Bündeln verpacken. Die neue Szene bringt eine Vielzahl von Nutzungsmustern zusammen: neue Anbieter aus verschiedenen Branchen, Konkurrenz um Werbung mit dem benachbarten Internetmarkt und Innovation als entscheidenden Wettbewerbsvorteil. Diese neue Komplexität kann mit der Übergangsphase zusammenhängen, aber sie kann auch zu einem dauerhaften Merkmal einer Branche werden.

So gesehen kann Konvergenz noch etwas anderes bedeuten: Neue und traditionelle Inhaltsformen, herkömmliche Fernsehkanäle und Abrufdienste, gesteuerte Fernsehnetze und das offene Internet konkurrieren alle weitgehend auf denselben Märkten um die Zeit, die Aufmerksamkeit und das Entertainment-Budget der Zuschauer.

1.1.2. Nutzungsarten: das Ende des Modells „Couch-Potato“?

Fernsehen wird oft als kollektive Erfahrung des Zurücklehns vor einem großen Bildschirm beschrieben. Es lässt sich kaum bezweifeln, dass das Fernsehen noch lange das perfekte Mittel bleiben wird, um wichtige Ereignisse gemeinsam live anzusehen, zu kommentieren und zu feiern, aber jede dieser starken Determinanten schwächt sich zusehends ab:

- In den meisten Industrieländern geht die Zahl der Personen pro Haushalt zurück. Immer seltener bildet das Modell „zwei Eltern, zwei Kinder“ die Realität von „Familien“ ab.
- Die Vielzahl der auf Abruf verfügbaren Programme gibt dem Konsumenten wieder ein Stück der Macht zurück, beim eigenen Videokonsum zu wählen, auch wenn vielleicht

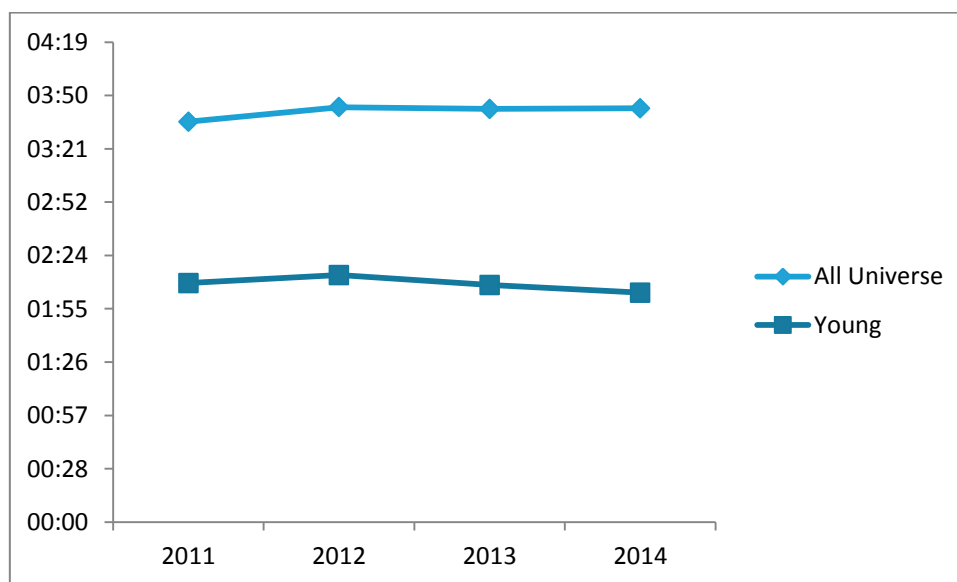


Empfehlungsalgorithmen die Rolle übernehmen, die früher die Programmplaner des Fernsehens spielten.⁶

- Zum Ansehen von Videos stehen mehr Bildschirme zur Verfügung, die im Allgemeinen kleiner sind als der Fernseher, und diese Bildschirme (Laptop, Tablets, Smartphones) sind nicht nur mobil (oder zumindest tragbar), sondern vor allem auch individuell.

Lineares Fernsehen bleibt das bei Weitem meistgenutzte Medium für den Zugriff auf Videos. Doch die Zahl der Zuschauer hat in Europa im Durchschnitt ein Plateau erreicht, und da zeitversetztes Fernsehen zunehmend in die Messung der Einschaltquoten einbezogen wird, lässt diese Stabilität darauf schließen, dass tatsächlich immer seltener linear ferngesehen wird. In der Frage, ob der On-Demand-Konsum die Gesamtzeit verlängern wird, die mit dem Ansehen audiovisueller Inhalte verbracht wird, ob er langsam immer mehr mit dem Fernsehen konkurrieren wird oder ob er es mittelfristig verdrängen wird, gehen die Meinungen auseinander.

Abbildung 1: Durchschnittlicher Fernsehkonsum in der EU – 2011–2014 (hh:mm)



Quelle: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle auf Basis von Eurodata TV Worldwide

1.1.3. Umsätze: lineare Euros und On-Demand-Cents?

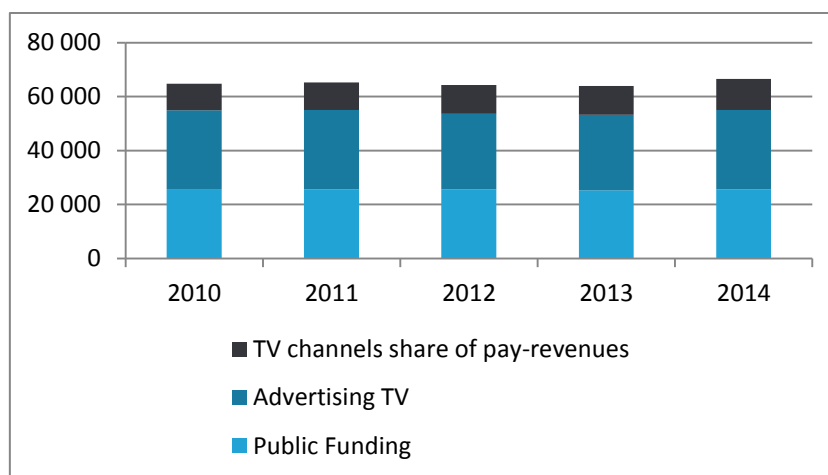
Zwei der drei wichtigsten Quellen herkömmlicher Einnahmen für die europäischen Sender sind spätestens seit 2010 in eine Phase der Stagnation eingetreten: Die Werbeeinnahmen erholen sich langsam von dem Rückgang von 2008, die öffentliche Finanzierung steht aufgrund der Engpässe in den Staatshaushalten unter Druck, Pay-TV dagegen ist weiter auf dem Vormarsch, ebenso wie die

⁶ Zur Rolle von Algorithmen siehe z.B. das Interview von Carlos Gomez-Urbe, Vice President für Produktinnovation und Personalisierungsalgorithmen, und Xavier Amatriain, Engineering Director von Netflix, in Wired, 4. August 2013, http://www.wired.com/2013/08/qq_netflix-algorithm/.



Gebühren, die von den Pay-TV-Anbietern an die Fernsehveranstalter verteilt werden, oder die Gebühreneinnahmen, die von den Fernsehsendern direkt eingezogen werden. Frühindikatoren deuteten jedoch 2015 darauf hin, dass auch dem Pay-TV bald das Ende seiner langen Wachstumsphase droht.

Abbildung 2: Entwicklung und Aufteilung der Einnahmen der Fernsehveranstalter in der Europäischen Union (Mio. EUR)



Schätzungen der Informationsstelle, WARC, EBU/MIS, Unternehmensberichte

In den Bereichen, in denen die herkömmlichen Einnahmen bedroht sind, nimmt der Wettbewerb zu. Das Digitalfernsehen hat in Europa zu einer enormen Zunahme der Fernsehkanäle geführt, die um Werbeeinnahmen konkurrieren.⁷ Dadurch kam es zu einer Segmentierung des Publikums: In den meisten europäischen Ländern ist der Marktanteil der vier wichtigsten Fernsehkanäle in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken.⁸ Der verstärkte Wettbewerb hat zu einem Rückgang der Werbepreise und damit auch der Einnahmen geführt. Vermutlich sind daher in den letzten Jahren auch weniger neue Kanäle an den Start gegangen.

Nun beginnt eine neue Phase, in der Abrufdienste eine große Vielfalt an kostenlosen und kostenpflichtigen Inhalten bieten. Für die Fernsehveranstalter besteht die Herausforderung darin, von diesen neuen Möglichkeiten zu profitieren, ohne die Wertschöpfung ihrer bestehenden Dienste zu vernichten. Die „Killeranwendung“ für kostenlose Qualitätsprogramme ist vermutlich Catch-up-TV, das von den Fernsehveranstaltern mittlerweile auf breiter Front angeboten wird. Mit Catch-up-TV lassen sich zwar zusätzliche Zuschauer gewinnen, doch die entsprechenden Werbeeinnahmen sind mit den bisherigen Einnahmen in der linearen Welt nicht zu vergleichen. Der schmerzhaft Übergang von der Massenwerbung zur gezielten Werbung lässt sich mit der Formel „lineare Euros und On-Demand-Cents“ beschreiben.

⁷ Laut der Datenbank MAVISE der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle waren Ende 2015 über 11.000 Fernsehkanäle aktiv.

⁸ Quelle: Jahrbuch der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle auf Basis von Daten von Mediametrie/Eurodata TV.



Im Pay-TV-Markt können Video-on-Demand-Dienste auf Abonnementbasis in bestimmten Ländern den Gesamtmarkt vergrößern.⁹ In anderen werden solche Billigdienste vermutlich Abonnenten von den etablierten Anbietern weglocken oder diese in einen Preiskrieg zwingen.

1.1.4. Dienste: linear oder auf Abruf, oder linear und auf Abruf?

Lineare und Abrufdienste sind als aufeinanderfolgende Generationen von Diensten entstanden. Doch die Unterscheidung zwischen linearen/etablierten Diensten und Abruf-/neuen Diensten könnte bald überholt sein, wenn lineare Kanäle ihre Programme auf Abruf zur Verfügung stellen und Abrufdienste hohe Zuschauerzahlen erreichen und landesweit Gesprächsthemen setzen können,¹⁰ was früher den herkömmlichen Medien vorbehalten war. Darüber hinaus könnte die subtile Unterscheidung zwischen dem Catch-up-Dienst eines Fernsehkanals und einem On-Demand-Abonnementdienst ebenfalls irrelevant werden, denn aus Sicht des Nutzers sind beide Dienste relativ ähnlich. Zudem bieten die Catch-up-Dienste mancher Fernsehkanäle Programme, die auf dem betreffenden Kanal noch gar nicht ausgestrahlt wurden. Die Zukunft eines „Fernsehdienstes“ könnte also durchaus darin liegen, dass Live-Ereignisse und On-Demand-Programme unter derselben Marke vereint werden.

1.1.5. Der Wettbewerb um Originalinhalte

1.1.5.1. Mehr Investitionen in Programme

Die Einführung neuer Abrufdienste hat zu einer quantitativen Zunahme der Inhalte geführt, die den Konsumenten zur Verfügung gestellt werden. Während ein Zuschauer mit Abonnement für ein großes Paket an Fernsehkanälen unter 200 Programmen wählen kann, kann ein Abrufdienst jederzeit bis zu 5000 Programme bieten. Der Hunger der neuen Dienste auf große Mengen an Programmen wurde zunächst mit Katalogen bereits früher ausgestrahlter Sendungen gestillt. Doch der Wettbewerb zwischen den Abrufdiensten untereinander und zwischen Abrufdiensten und etablierten Anbietern verlangt exklusive und neue Inhalte. Daher steigen zumindest in den USA die Investitionen in Originalprogramme kontinuierlich an. In der US-Fernsehseason 2015–2016 werden mehr als 400 verschiedene Fernsehserien produziert: ein goldenes Zeitalter für das Fernsehen oder ein hohes Risiko, dass die „Blase“ der Investitionen in Originalinhalte platzen lassen wird.¹¹

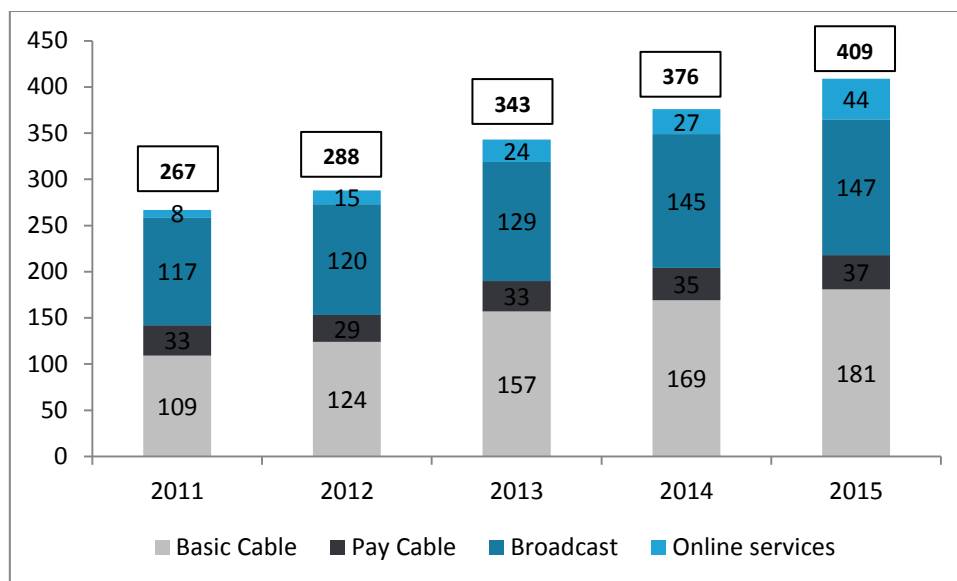
⁹ Der Stand der Pay-TV-Entwicklung in Europa schwankt von Land zu Land stark: Die jährlichen Ausgaben pro Haushalt variieren zwischen unter 50 EUR und fast 400 EUR (Quelle: Jahrbuch der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle auf Basis von Daten von Eurostat und IHS).

¹⁰ So löste die im Dezember 2015 veröffentlichte Netflix-Dokumentation „Making a Murderer“ in den USA eine landesweite Debatte über die Ermittlungen und Justizverfahren aus.

¹¹ Siehe z. B. die Rede von John Landgraf, CEO von FX Networks, auf der Sommertour 2015 der Television Critics Association, zitiert im Hollywood Reporter, 7. August 2015, <http://www.hollywoodreporter.com/live-feed/fx-chief-john-landgraf-content-813914>.



Abbildung 3: Anzahl in den USA produzierter fiktionaler Originalserien 2011–2015



Quelle: FX Networks Research

1.1.5.2. Neue Kurzformate

Kurze Videoformate sind im klassischen Fernsehzeitalter entstanden, vor allem in Form von Musikvideos. Videoplattformen wie YouTube ermöglichten dann das Aufkommen von „User Generated Content“, der wohl treffender als „User Recorded Content“ zu bezeichnen wäre, denn eine der wichtigsten Quellen für Videos, die auf YouTube hochgeladen wurden, waren Fernsehsendungen. Doch da es so einfach ist, Videoinhalte über eine Internetplattform zu verbreiten, kam es zu einer Professionalisierung der Produktion von Kurzformaten und zur Entstehung einer neuen Generation von Produzenten audiovisueller Inhalte. Das Aufkommen sozialer Netzwerke (z. B. Facebook) und die zunehmende Nutzung von Mobilgeräten für den Zugriff darauf verstärkten den Trend zu professionellen Kurzvideos zusätzlich.

Diese Kurzvideos sind zwar im Grunde nicht für das Fernsehen gedacht, aber es gibt viele Überschneidungen. Wie schon erwähnt ist das Fernsehen eine der Quellen für die Inhalte, die – teils nachbearbeitet – auf Videoplattformen oder in sozialen Netzwerken veröffentlicht werden, reine Internetformate können vom Konzept einer Fernsehsendung abgeleitet sein, und im Internet entstandene Konzepte können mit zusätzlichen Produktionsgeldern auf das Fernsehen übertragen werden.



1.1.6. Veränderungen in der Wertkette

1.1.6.1. Verbreitung: Disintermediation und Reintermediation

Früher wurden Fernsehdienste nur über speziell dafür vorgesehene „kontrollierte“ Fernsehnetze verbreitet: analoge und digitale Terrestrik, Kabel, Satellit und IPTV auf ADSL- oder Glasfaserbasis. Bestimmte Netzbetreiber rückten in der Wertkette immer weiter auf, von Übertragungskapazitäts-Anbietern zu Diensteanbietern, die Fernsehkanäle verpacken und kommerzialisieren.

Die zusätzliche Verbreitung („over-the-top“) von Videoinhalten im „offenen Internet“ ist vor allem durch die Ausbreitung von Breitbandnetzen immer praktikabler geworden. Neben PCs und Smartphones lassen sich auch Fernsehgeräte selbst als Smart-TV-Gerät oder über separate Adapter ansprechen. Dies eröffnet Herausgebern audiovisueller Dienste neue Möglichkeiten, ihre Verbreiter zu umgehen und einem „Selbstverbreitungsmodell“ zu folgen. Es geht um viel, denn der kommerzielle Verbreiter behält die Kontrolle über das Portfolio des Abonnenten und erhält einen bedeutenden Teil des Abonnementpreises als Verbreitungsgebühr.

Wenn herkömmlichen kommerziellen Verbreitern die Disintermediation droht, sind neue Anbieter auf den Markt gekommen, die als „Aggregatoren“ von Inhalten fungieren. Der Begriff „Aggregator“ kann die Bereitstellung einer technischen Plattform für die Speicherung und den Abruf von Inhalten umfassen, die ein Gerät (oder dessen Betriebssystem) einschließen kann, aber nicht muss. Hinzu kommen das Management von Werbe-, Transaktions- oder Abonnementverkäufen im Zusammenhang mit den Inhalten und die Empfehlung von Inhalten, die dem Nutzer vorgeschlagen werden, oft mit Unterstützung von Algorithmen. Innerhalb der Plattformen können bestimmte Bereiche als „Medienmarken“ geführt werden, die eigene Inhalte hochladen und sie mithilfe der von der Plattform bereitgestellten Tools bewerben und monetisieren.

Diese Aggregatoren unterscheiden sich von traditionellen Verbreitern dadurch, dass sie im Prinzip nicht ein von den Rechteinhabern erworbenes Inthaltepaket zusammenstellen, sondern im großen Stil alle von Dritten auf die Plattform hochgeladenen Inhalte speichern und jedem Nutzer die theoretische Möglichkeit geben, sie abzurufen. In diesem Sinne bestünde ihre Schlüsselfunktion darin, dass sie die Verbreitung von Inhalten ermöglichen, indem sie einerseits Tools für die Inhaltsproduzenten bereitstellen und andererseits eine zentrale Anlaufstelle für die Nutzer darstellen.

1.1.6.2. Produktion: Konsolidierung und Integration

Die europäische Produktionslandschaft war eine Kombination aus Eigenproduktionen der Fernsehveranstalter und Produktionen unabhängiger Produzenten, wobei die Verteilung je nach Land verschieden war. 2014 und 2015 kam es zu einer Welle von Transaktionen, die audiovisuelle Produktionsunternehmen in Europa betrafen,¹² aber auch zu einigen Übernahmen von US-Produzenten durch europäische Fernsehkonzerne. Drei Hauptfaktoren können diese beispiellose Konsolidierungswelle erklären:

¹² Siehe etwa die Analyse des Konsolidierungsprozesses im britischen Produktionssektor in Abschnitt 7 einer Präsentation für die Ofcom von Oliver & Olbhaum: „Trends in TV-Produktionen“, Dezember 2015:

http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/reviews-investigations/tv-production-sector-review/O_O_Annex_Trends.pdf



- US-Medienkonzerne, die ohnehin schon viele Programme in den europäischen Markt exportieren, wollen ihre Aktivitäten diversifizieren, indem sie europäische Werke unmittelbar finanzieren oder Koproduktionen zwischen den USA und Europa erleichtern.
- Fernsehveranstalter wollen angesichts des Rückgangs des linearen Fernsehmarkts das Segment Fernsehproduktion erschließen, um sich die Rechte zu sichern und sie auf jeder Plattform zu verwerten.
- Unabhängige Produzenten wollen wachsen, um in neue Projekte zu investieren, ihre Aktivitäten ausgewogener auf verschiedene Programmgenres zu verteilen, Fernsehsendungen dank weltweiter Präsenz besser vorzufinanzieren und Marktmacht in ihren Verhandlungen mit Fernsehveranstaltern zu bekommen.

Tabelle 1: Beispiele für Transaktionen im Bereich audiovisueller Produktionen (2014–2015)

Jahr	Beteiligte Konzerne	Übernommenes Produktionsunternehmen
2014	Discovery, Liberty Global	Gemeinsame Übernahme von All3Media
2014	Discovery	Kauf von Raw TV
2014	21st Century Fox, Apollo Global Management	Fusion von Endemol, Shine und Core Media
2014	Sky	Kauf von Love Production
2014	ITV	Kauf von Leftfield, Big Talk, The Garden, So TV
2014	Canal+	Kauf von Red Production
2015	NBCU, RTL, TF1	Vereinbarung über Gemeinschaftsproduktion von Fernsehserien in den USA
2015	LOV Group, De Agostini	Fusion von Banijay und Zodiak
2015	ITV	Übernahme von Twofour Group und Talpa Media

Quelle: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

1.2. Regulatorische Herausforderungen

Bisher fallen audiovisuelle Rundfunk- und Abrufdienste unter den Rechtsrahmen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie), einer Weiterentwicklung der Richtlinie Fernsehen ohne Grenzen (Fernsehrichtlinie).¹³ Als sachlichen Anwendungsbereich nennt die Richtlinie sowohl lineare als auch nichtlineare Dienste. Die Frage ist jedoch, ob diese Dienste angesichts der erwähnten ständigen Entwicklung neuer Marktmodelle die in der Richtlinie genannte Definition in vollem Umfang erfüllen und dem Konzept der redaktionellen Verantwortung gerecht werden. Die größten Streitpunkte betreffen natürlich die Abrufdienste und nicht den traditionellen Rundfunk. Sie stehen daher auch im Mittelpunkt der vorliegenden Publikation.

Da die nationalen Regulierungsbehörden bei der Anwendung der AVMD-Richtlinie besonders involviert sind, da sie entscheiden, ob Dienste in ihren Anwendungsbereich fallen, ist es hilfreich, ihren Beitrag zu der Debatte zu berücksichtigen. Zwei Organisationen spielen hier eine Rolle:

¹³ Siehe Kapitel 2 für Details zu regulatorischen Entwicklungen bei audiovisuellen Diensten.



- die Europäische Plattform der Regulierungsbehörden (European Platform of Regulatory Authorities, EPRA)¹⁴, eine seit 1995 bestehende informelle Kooperationsplattform von 52 nationalen Regulierungsbehörden aus ganz Europa für den Austausch von Informationen und bewährten Vorgehensweisen, deren Satzung die Verabschiedung gemeinsamer Positionen oder Erklärungen explizit ausschließt;
- die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Dienstleistungen (European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA)¹⁵, die EU-Gruppe von Regulierern im audiovisuellen Bereich, die 2014 von der Europäischen Kommission mit dem Ziel gegründet wurde, „die Kommission bei ihrer Arbeit zu beraten und zu unterstützen, um eine einheitliche Umsetzung des Rechtsrahmens für audiovisuelle Mediendienste in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen“.

In ihrem „Report on material jurisdiction in a converged environment“¹⁶ erklärt die ERGA, die Veränderungen im Markt würden die Relevanz der Ziele der AVMD-Richtlinie nicht in Frage stellen. Für die Ziele der AVMD-Richtlinie mag dies tatsächlich zutreffen, doch das Umfeld der neuen Medien wirft, wie bereits ausgeführt, tatsächlich mindestens zwei problematische Fragen nach dem sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie auf:

- Welche Dienste sollen reguliert (d. h. als AVMD betrachtet) werden?
- Ist eine differenzierte Regulierungsintensität noch erforderlich?

Zu dieser Frage nannte die EPRA im Jahr 2012 verschiedene Dienste, deren Einstufung durch die nationalen Regulierungsbehörden als besonders schwierig gilt, z. B. Websites von Zeitungen mit Videoinhalten, professionelle Kanäle auf nutzergenerierten Plattformen sowie Download-to-Own-/Download-to-Rent-Dienste.¹⁷

1.2.1. Welche Dienste sollen reguliert werden?

Die Philosophie hinter der Regulierung audiovisueller Mediendienste auf Abruf in der AVMD-Richtlinie entstammt der Vorstellung des traditionellen Rundfunks aus dem 20. Jahrhundert. Sie lebt fort in der Idee, die in der AVMD-Richtlinie zum Ausdruck kommt, wonach Form und Inhalt einer Sendung mit Form und Inhalt einer Fernsehsendung vergleichbar sein müssen, und ist angesichts des Stands der Technik zur Zeit der Verhandlungen über die Richtlinie in gewisser Weise auch verständlich. Außerdem sollte der Richtlinie zufolge der Begriff „Sendung“ unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf dem Gebiet der Fernsehsendungen dynamisch ausgelegt werden. Die Regulierung eines Mediums des 21. Jahrhunderts hängt also davon ab, wie sich ein Medium des 20.

¹⁴ www.epra.org

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/audiovisual-regulators>

¹⁶ ERGA report on material jurisdiction in a converged environment, 16. Januar 2016, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/erga-report-material-jurisdiction-converged-environment>.

¹⁷ Siehe das vergleichende Hintergrundpapier (EPRA/2012/02a) von Emmanuelle Machet, EPRA-Sekretariat, für die Plenarsitzung „New Services and Scope: What’s in, What’s out Revisited“, 35th EPRA Meeting, Portorož, 30. Mai – 1. Juni 2012 (öffentliche Version), abrufbar unter:

<http://epra3-production.s3.amazonaws.com/attachments/files/2011/original/Plenary>

[1_overview_responses_questionnaire_publicversion.pdf](#). Siehe Kapitel 5 für weitere Details.



Jahrhunderts entwickelt. Theoretisch könnte dieser Ansatz dazu führen, dass Dienste mit der Zeit unterschiedlich klassifiziert werden, was der Rechtssicherheit womöglich nicht zuträglich ist.¹⁸

Die Unklarheit des Begriffs „Fernsehähnlichkeit“ bietet den Regulierern die Möglichkeit, ein ganzes Bündel von Diensten aus praktischen Gründen ein- oder auszuschließen. Aber sind Abrufdienste tatsächlich „fernsehähnlich“ oder doch eher „videothekenähnlich“?

Gemäß Erwägungsgrund 24 AVMD-Richtlinie sind Abrufdienste auf das gleiche Publikum wie Fernsehsendungen ausgerichtet. Doch die Nutzererfahrung ähnelt eher dem Ausleihen einer DVD, die man zu einem selbst gewählten Zeitpunkt ansieht. Eine der wichtigsten Eigenschaften einer Fernsehsendung ist die Tatsache, dass der Nutzer nicht wählen kann, wann er sie sehen will.¹⁹ Dies führt zu einer gewissen Standardisierung der Sehgewohnheiten.

Der interaktive Charakter von Webtechnologien und die technischen Möglichkeiten, die Millionen von Menschen über digitale Geräte und Software zur Verfügung stehen, bieten überdies eine große Flexibilität bei der Art und Weise, audiovisuelle Inhalte zu veröffentlichen, sodass die Grenzen zwischen kommerziellen und privaten Inhalten immer mehr verschwimmen. Die neuen Möglichkeiten, private Inhalte zu monetarisieren, machen diese Unterscheidung zwischen kommerziellen und privaten Inhalten noch schwieriger.

Der Bericht der ERGA regt an, die Kommission solle die Definition audiovisueller Mediendienste in einer überarbeiteten AVMD-Richtlinie anpassen und das Kriterium „Fernsehähnlichkeit“ überprüfen. Dabei solle die Kommission die grundlegenden Ziele der Richtlinie (z. B. die Notwendigkeit einer fairen Behandlung konkurrierender Dienste, Auswirkungen auf Gesellschaft, Demokratie und Kultur, Zuschauerschutz) und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Auge behalten. Die Kommission solle (in Zusammenarbeit mit der ERGA) die Formulierung von Leitlinien erwägen, die für mehr Klarheit und eine einheitlichere Anwendung der Definition sorgen.²⁰ Außerdem stimmt die ERGA zu, dass das Kriterium der „Fernsehähnlichkeit“ zwangsläufig subjektiv ist und je nach Land verschieden interpretiert wird. In dieser Frage weitete die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der AVMD-Richtlinie den Anwendungsbereich auf Videoplattformen aus, strich das Kriterium der „Fernsehähnlichkeit“ und erweiterte die Beispiele der eingeschlossenen Sendungen um Kurzvideos.²¹

Eine weitere Frage ist, ob die künftige AVMD-Richtlinie Dienste abdecken soll, die bisher nicht in ihren Anwendungsbereich fallen, weil sie die Anforderung der redaktionellen Verantwortung nicht erfüllen. Dem ERGA-Bericht zufolge können diese neuen Anbieter die angebotenen Inhalte und die Auswahl des Konsumenten unmittelbar beeinflussen. Hier geht es darum, ob eine neue AVMD-Richtlinie über den bisherigen Fokus auf redaktionell verantwortliche Anbieter audiovisueller Mediendienste hinausgeht und für bestimmte Online-Plattformen neue Regeln einführen soll, um die Erreichung bestimmter ordnungspolitischer Ziele sicherzustellen. Diese Frage ist für die Modernisierung der AVMD-Richtlinie von zentraler Bedeutung und tatsächlich eine der wesentlichen

¹⁸ Siehe Valcke, P., Lefever, K., Ausloos, J. (2012) „Audiovisual Media Services 2.0: (Re)Defining the Scope of European Broadcasting Law in a Converging and Connected Media Environment.“ In: Donders, K., Pauwels, C., Loisen, J., Palgrave Handbook on European Media Policy (erscheint demnächst).

¹⁹ Es besteht immer die Möglichkeit, eine Sendung aufzunehmen, um sie später anzusehen, doch dies ist eher die Ausnahme als die Regel.

²⁰ Siehe Kapitel 6 für weitere Details zum Stand der künftigen Entwicklungen bei der Regulierung.

²¹ Europäische Kommission, Vorschlag 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, 25. Mai 2016, COM (2016) 287, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-updated-audiovisual-media-services-directive>. Eine eingehendere Beschreibung der vorgeschlagenen Änderungen findet sich unter Absatz 6.3 dieser Publikation.



Änderungen, die die Kommission zum Anwendungsbereich in ihrem Vorschlag zur Änderung der Richtlinie eingefügt hat.

Aber was ist eigentlich eine Plattform? In ihrer öffentlichen Konsultation zum Regelungsumfeld für Plattformen, Online-Vermittler, Daten, Cloud Computing und die partizipative Wirtschaft²² schlägt die Kommission eine recht breite Definition des Begriffs „Online-Plattform“ vor:

„ein in zweiseitigen (oder mehrseitigen) Märkten tätiges Unternehmen, das das Internet nutzt, um Interaktionen zwischen zwei oder mehr verschiedenen, aber voneinander abhängigen Nutzergruppen zu ermöglichen und dadurch zumindest für eine der Gruppen einen Mehrwert zu schaffen. Bestimmte Plattformen sind auch als vermittelnde Diensteanbieter einzustufen.“

Diese Definition schließt Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne der E-Commerce-Richtlinie ein, aber auch Abruf-AVMD. Als Beispiele für „Plattformen für audiovisuelle Inhalte und Musik“ nennt die Kommission Deezer, Spotify, Netflix, Canalplay und Apple TV. Während letzteres eine Plattform für eigene wie auch fremde Dienste ist, bieten Netflix und Canalplay nur Inhalte, für die sie selbst redaktionell verantwortlich sind.

1.2.2. Ist eine differenzierte Regulierungsintensität noch erforderlich?

Wie in Kapitel 2 dieser Publikation erläutert wird, führte die AVMD-Richtlinie einen abgestuften Regulierungsansatz ein, der in manchen Bereichen wie Jugendschutz, Förderung und Verbreitung europäischer Werke oder Werbung und Teleshopping für das Fernsehen strengere Regeln und für Abruf-AVMD weniger strenge Regeln enthält, basierend auf dem unterschiedlichen Grad der Kontrolle, die von den Nutzern über beide Dienste ausgeübt wird, und den unterschiedlichen Auswirkungen, die sie auf die Gesellschaft haben.

Da in dem oben beschriebenen neuen Medioumfeld die Grenzen zwischen traditionellen und neuen Diensten zunehmend verschwimmen, stellt sich die Frage, ob eine solche differenzierte Regulierungsintensität noch erforderlich ist, und vor allem inwieweit eine solche Regulierung für eine steigende Zahl neuer Dienste effektiv eingeführt werden kann. Man denke hier etwa an den Jugendschutz. Bis vor Kurzem erreichten audiovisuelle Inhalte die Wohnung ausschließlich über den Fernseher. Rundfunk- und Heimvideoinhalte waren streng reguliert und ließen sich von Eltern relativ leicht kontrollieren. Heute dagegen sind audiovisuelle Inhalte auch über ganz andere Kanäle verfügbar. In einem Online-Umfeld ist die Kontrolle des Zugangs zu Inhalten, die der Entwicklung Minderjähriger schaden könnten, für Regulierer und Eltern weitaus schwieriger. Ein Regulierer kann die Fernsehausstrahlung audiovisueller Inhalte relativ leicht verbieten, wenn sie gegen Grundrechte verstößt, und verantwortungsbewusste Eltern werden ein Auge darauf haben, was ihre Kinder zu Hause im Fernsehen sehen. Dieselben Inhalte sind aber im Internet in den meisten Fällen uneingeschränkt verfügbar, und Kinder können vom eigenen PC, Smartphone oder Tablet aus darauf zugreifen. Die Regulierung dieses Umfelds scheint praktisch unmöglich zu sein.

²² Public consultation on the regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy,
<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries-data-and-cloud>.



Eine der Schlussfolgerungen, zu denen die Kommission gelangte, findet sich im Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der AVMD-Richtlinie eindeutig wieder. Die Kommission ist der Auffassung, dass Videoplattformen angesichts dieser neuen Herausforderungen verpflichtet werden sollten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Jugendliche vor belastenden und ihre Entwicklung beeinträchtigenden Inhalten und alle Zuschauer vor Inhalten zu schützen, die zu Gewalt oder Hass aufstacheln.²³

²³ Näheres dazu siehe unter Absatz 6.3 dieser Publikation.





2. Europäischer Rahmen

2.1. Eine kurze Geschichte der AVMD-Richtlinie

2.1.1. Die Ursprünge der Fernsehrichtlinie

Die ersten Bemühungen um eine Harmonisierung der audiovisuellen Medienregulierung in Europa erfolgten Anfang der 1980er Jahre²⁴, als der Lenkungsausschuss des Europarats für die Massenmedien (CDMM)²⁵ mehrere Empfehlungen vorbereitete, insbesondere eine über die Grundsätze der Fernsehwerbung²⁶ und eine weitere über die Nutzung von Satellitenkapazitäten für Rundfunk und Fernsehen²⁷. Diese beiden Empfehlungen wurden 1984 vom Ministerkomitee des Europarats verabschiedet. Beide Empfehlungen waren motiviert von der aufkommenden Satellitenübertragung, die Fernseh- und Rundfunkveranstaltern die grenzüberschreitende Verbreitung erleichtern sollte.

Im selben Jahr verfasste die Europäische Kommission ihr Grünbuch über das „Fernsehen ohne Grenzen“,²⁸ ein umfassendes Dokument zur Einrichtung eines gemeinsamen Marktes für Fernsehdienste in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Anzumerken ist, dass die Kommission vor der Herausgabe des Grünbuchs vom Europäischen Parlament per Entschließung²⁹ aufgefordert worden war, sich mit dem Thema zu befassen. Die Kommission entschied sich für einen binnenmarktorientierten Ansatz, identifizierte die Hürden für die durch den EG-Vertrag garantierte Freizügigkeit von Dienstleistungen und schlug ein Rechtsinstrument vor, mit dem die einzelstaatlichen Gesetze und Vorschriften koordiniert werden sollten, wo dies zur Gewährleistung des freien Verkehrs von Programmen erforderlich war. Die Kommission hob auch die politische Rolle hervor, die ein verbesserter Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten als Katalysator für die europäische Integration im übergeordneten Sinn spielen könnte. Entsprechend unterstrich die

²⁴ Nikoltchev S., Ed., *Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen – Umsetzung der Regeln*, IRIS *Spezial*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2006,

http://www.obs.coe.int/documents/205595/2284366/Iris_spe_2006-2_DE_optim.pdf.

²⁵ Im Jahr 2005 wurde der CDMM in „Lenkungsausschuss Medien und neue Kommunikationsdienste“ (CDMC) umbenannt.

²⁶ Empfehlung Nr. R (84) 3 vom 23. Februar 1984,

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=603454&SecMode=1&DocId=681954&Usage=2>.

²⁷ Empfehlung Nr. R (84) 22 vom 7. Dezember 1984,

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=604477&SecMode=1&DocId=684646&Usage=2>.

²⁸ KOM(84) 300 endg. vom 14. Juni 1984,

http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/tv_without_frontiers_green_paper_table_com_84_300.pdf.

²⁹ Entschließung über Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C87 vom 5. April 1982,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1982:087:FULL>.



Kommission den Nutzen der grenzüberschreitenden Werbung als spezifisch wichtig für eine wirtschaftliche Integration.

Das Grünbuch fand keine einhellige Zustimmung,³⁰ doch das Europäische Parlament nahm die Initiative der Kommission positiv auf. Ein Jahr später begrüßte der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs das Weißbuch der Kommission über den Binnenmarkt,³¹ ein strategisches Papier, das Dynamik in den Europäischen Integrationsprozess bringen sollte. Eine Richtlinie für den Rundfunk- und Fernsehsektor gehörte zu den im Weißbuch aufgelisteten politischen Prioritäten. 1986 legte die Kommission schließlich ihren Vorschlag für eine Richtlinie vor.³²

Die negative Haltung mehrerer EG-Mitgliedstaaten gegenüber dem Grünbuch der Kommission über das Fernsehen ohne Grenzen und dem anschließenden Vorschlag für eine Richtlinie sowie die Reaktion mehrerer anderer Länder brachten neuen Elan in die Arbeit des Europarats. Im Dezember 1986 wurde auf der Ersten Europäischen Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik in Wien beschlossen, den CDMM mit dem Entwurf eines Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen zu beauftragen. Dies war der Startschuss für einen Wettlauf zwischen den beiden europäischen Organisationen. Trotz der Tatsache, dass sämtliche EG-Mitglieder gleichzeitig Mitglieder des Europarats waren, gehörten einige unter ihnen zu den stärksten Verfechtern für die Verabschiedung eines Rechtsinstrumentes im Rahmen des Europarats.³³

Jede der beiden Organisationen hatte einen anderen rechtlichen Hintergrund und einen anderen institutionellen Rahmen. Während der CDMM im Europarat mit dem Entwurf eines Übereinkommens bei Null anfang, befassten sich der EWG-Ministerrat und seine Arbeitsgruppe mit dem Vorschlag der Kommission und den vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Änderungen. Die Arbeit an beiden Instrumenten stellte sich als sehr schwierig heraus, doch da die Diskussionen parallel geführt wurden und Sachverständige in beiden Verhandlungsgruppen saßen, kam es schließlich dazu, dass sich die Instrumente nicht nur im Wortlaut, sondern auch in den wesentlichen Bereichen von politischem Belang zu gleichen begannen. Das Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen wurde schließlich am 5. Mai 1989 angenommen.³⁴ In der Zwischenzeit hatte der Europäische Rat beschlossen, dass die Richtlinie dem Übereinkommen angeglichen werden sollte, wo immer dies hilfreich sei, um offene Streitpunkte beizulegen.

Am 3. Oktober 1989 wurde auch die Richtlinie angenommen.³⁵ Den Mitgliedstaaten wurden zwei Jahre gelassen, d. h. bis Oktober 1991, um sie in nationales Recht umzusetzen.

³⁰ Viele Akteure waren mit dem allgemein gehaltenen Ansatz der Kommission nicht einverstanden und argumentierten, Rundfunk sei grundsätzlich eher eine kulturelle als eine wirtschaftliche Aktivität. Die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaften für die Behandlung kulturpolitischer Belange wurde infrage gestellt.

³¹ Mitteilung der Europäischen Kommission vom 14. Juni 1985 (KOM(87) 203 endg.), http://aei.pitt.edu/1523/1/internal_market_2nd_report.pdf.

³² Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunkstätigkeit, ABl. C 179 vom 17. Juli 1986, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.1986.179.01.0004.01.DEU&toc=OJ%3AC%3A1986%3A179%3ATOC.

³³ Die damalige Zusammensetzung beider Organisationen unterschied sich von der heutigen. Ende 1986 zählten die Europäischen Gemeinschaften zwölf Mitgliedstaaten, Portugal und Spanien waren gerade in diesem Jahr beigetreten, Österreich, Finnland und Schweden waren noch keine Mitglieder. Der Europarat hatte 21 Mitgliedstaaten, darunter die Nicht-EG-Mitglieder Österreich, Zypern, Island, Liechtenstein, Malta, Norwegen, Schweden, die Schweiz und die Türkei. Daher waren die meisten und größten Mitgliedstaaten des Europarats (mit Ausnahme der Türkei) gleichzeitig Mitgliedstaaten der EG. Dieses Ungleichgewicht erwies sich jedoch nicht als Vorteil für die EG; einige ihrer Mitglieder gaben Straßburg den Vorzug und bremsten die Arbeiten in Brüssel.

³⁴ Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen, Straßburg, 5. Mai 1989, <http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007b0f0>.

³⁵ Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehstätigkeit,



Das Übereinkommen trat erst am 1. Mai 1993 in Kraft, nachdem es von sieben Staaten ratifiziert worden war. Der Prozess war zwar lang und schwierig gewesen, aber der parallel verlaufende Entwurf beider Instrumente hatte durchaus positive Auswirkungen. Nicht-EG-Mitgliedstaaten konnten sich so am Prozess beteiligen, und einige größere Unterschiede in den Positionen von EG-Mitgliedstaaten und der Kommission konnten überwunden werden.

2.1.2. Die AVMD-Richtlinie und das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen

Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen in der 1998 zur Angleichung an die Fernsehrichtlinie 97/36/EG³⁶ geänderten Fassung³⁷ bleibt unverändert.³⁸ Pläne für eine weitere Aktualisierung des Übereinkommens wurden 2011 gestoppt, nachdem die Europäische Kommission eingewandt hatte, dass sie in Bezug auf EU-Mitgliedstaaten die alleinige Zuständigkeit in diesem Bereich habe, d. h. dass EU-Mitgliedstaaten dem Übereinkommen nicht selbständig beitreten dürften. Dennoch gibt es europaweit einen asymmetrischen Rechtsrahmen mit 28 EU-Mitgliedern, die an die AVMD-Richtlinie in der Fassung von 2007 gebunden sind, und weiteren 15 europäischen Ländern, die Vertragsparteien des Übereinkommens sind³⁹ und damit weiter den Regeln von 1998 unterliegen. In der aktuellen Situation bleibt diesen Ländern in einem sich ständig verändernden Medienumfeld ein aktualisiertes Rechtsinstrument verwehrt. Somit besteht die Gefahr divergierender Standards.⁴⁰

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats⁴¹ forderte 2014 eine Wiederaufnahme der Überarbeitung des Übereinkommens. Die Position der Europäischen Kommission blieb jedoch unverändert, und im September 2014⁴² antwortete das Ministerkomitee des Europarats:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A31989L0552>.

³⁶ Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX:31997L0036>.

³⁷ Änderungsprotokoll zu dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen, Straßburg, 1. Oktober 1998,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f2cd>.

³⁸ Für einen Überblick über die vom Ständigen Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen erörterten Fragen siehe den Bericht von Andreas Grünwald zu möglichen Optionen für die Überprüfung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen,

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/sso/SSODisplayDCTMContent?documentId=09000016805949d7&ticket=ST-283469-UKSKvob5vxtbBmiOpv9-cas>. Zweifellos ebneten die unter dem Dach des Europarats geführten Diskussionen über verschiedene Arten von Mediendiensten und neuen Medien den Weg für die Differenzierung zwischen linearen und Abrufdiensten in der AVMD-Richtlinie.

³⁹ Andorra, Armenien, Aserbaidschan und Monaco sind Mitglieder des Europarats, aber keine Vertragsparteien des Übereinkommens.

⁴⁰ In ihrem Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der AVMD-Richtlinie vom 25. Mai 2016, COM (2016) 287, erklärt die Europäische Kommission: „Soweit einige der geltenden Bestimmungen der AVMD-Richtlinie weniger streng sind als die Vorschriften des Übereinkommens, könnte bereits die Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie durch die EU-Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Übereinkommens sind, zu Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten führen, je nachdem, ob sie als Vertragsparteien des Übereinkommens ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Gleiches gilt auch für einige in diesem Vorschlag enthaltene Änderungen, mit denen weitere Vorschriften in die AVMD-Richtlinie eingeführt würden, die weniger streng sind als die Vorschriften des Übereinkommens.“ Weiter führt die Kommission aus: „In den von der AVMD-Richtlinie erfassten Bereichen besitzt die Union die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte. Alle Änderungen in Bezug auf die aus diesem Übereinkommen erwachsenden Verpflichtungen würden daher ein Tätigwerden der Union erforderlich machen.“

⁴¹ Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung 2036 (2014) zur Überarbeitung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen, 31. Januar 2014,

www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=20507&lang=en.

⁴² Antwort des Ministerkomitees auf die Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung, 23. September 2014,

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21152&lang=en>.



„Eine der größten Errungenschaften des Übereinkommens war es, in den Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Staaten, die der Europäischen Union nicht angehören, aber Vertragsparteien des Übereinkommens sind, verbindliche Standards festzulegen. Es betrachtet die Einstellung der Überarbeitung des Übereinkommens in Bezug auf diese Perspektive als schweren Rückschritt, sieht aber keine Möglichkeit, diese Arbeit gegenwärtig fortzusetzen, da es von der Delegation der Europäischen Union darüber informiert wurde, dass die meisten Themen des Übereinkommens direkt in die ausschließliche externe Zuständigkeit der Europäischen Union fielen und die Europäische Union keinerlei Absicht habe, dem Übereinkommen beizutreten. Da der Entwurf des überarbeiteten Übereinkommens eine Reihe von Bestimmungen enthalte, die nicht unbedingt dem Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union entsprechen, könnten einzelne Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht Vertragspartei des überarbeiteten Übereinkommens werden, wenn es angenommen werden sollte.“ Das Ministerkomitee teilte der Parlamentarischen Versammlung in diesem Zusammenhang mit, dass es „in den vergangenen drei Jahren keine Ressourcen für die Arbeit an dem Übereinkommen bereitgestellt hat und auch vorerst keinen Grund sieht, seine Position zu überprüfen“.

2.1.3. Neueste Entwicklungen beim Europarat

Im Jahr 2011 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats eine Empfehlung über ein neues Medienverständnis,⁴³ das einen abgestuften und differenzierten Ansatz verlangt. Die Empfehlung nennt verschiedene Kriterien und entsprechende Indikatoren für die Entscheidung, was als Medien einzustufen ist:

Tabelle 2: Kriterien und Indikatoren des Europarats für Medien

Kriterium	Indikatoren					
Intention, als Medium handeln	als zu	Selbstbezeichnung als Medium	Für typische Arbeitsmethoden	Medien	Bekenntnis zu professionellen Medienstandards	Praktische Vorkehrungen für Massenkommunikation
Zweck und grundlegende Ziele von Medien	und	Produktion, Aggregation oder Verbreitung von Medieninhalten	Betrieb von Anwendungen oder Plattformen, die interaktive Massenkommunikation erleichtern sollen	von grundlegenden Medienzielen	Mit	Regelmäßige Erneuerung und Aktualisierung von Inhalten
Redaktionelle		Redaktionelle	Redaktioneller	Moderation		Redaktionelles

⁴³ Empfehlung CM/Rec(2011)7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über ein neues Medienverständnis, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cc345. Einen entscheidenden Beitrag zu dieser Empfehlung leistete der damalige Vorsitzende des Lenkungsausschusses Medien und neue Kommunikationsdienste (CDMC), Karol Jakubowicz, in seinem Hauptvortrag für die Erste Europaratskonferenz der Minister für Medien und neue Kommunikationsdienste am 28.–29. Mai 2009 in Reykjavik, www.cmfe.eu/docs/CoE_Reykjavik_Karol_Jakubowicz_Keynote.pdf. Dieser stützte sich auf Jakubowicz K., „A new notion of media? Media and media-like content and activities on new communication services“, Europarat, Straßburg, 2009, http://providus.lv/article_files/2119/original/Jakubowicz_-_New_Notion_Media.pdf?1343212306. Siehe auch McGonagle T., „Konferenz der Minister für Medien und neue Kommunikationsdienste“, IRIS 2009-8/2, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/8/article2.de.html>.



Kontrolle	nelle Politik	Prozess	Personal
Professionelle Standards	Engagement	Compliance-Verfahren	Beschwerdeverfahren Einforderung von Befugnissen, Rechten oder Privilegien
Öffentlichkeitsarbeit und Verbreitung	Tatsächliche Verbreitung	Massenkommunikation insgesamt	Ressourcen für Öffentlichkeitsarbeit
Öffentliche Erwartung	Verfügbarkeit	Pluralismus und Vielfalt	Zuverlässigkeit Beachtung professioneller und ethischer Standards Verantwortlichkeit und Transparenz

Quelle: CM/Rec(2011)7 über ein neues Medienverständnis

2.2. Der Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie

2.2.1. Die ordnungspolitischen Ziele der AVMD-Richtlinie

Das übergeordnete Ziel der AVMD-Richtlinie besteht darin, einen Binnenmarkt für audiovisuelle Mediendienste zu schaffen, um Transparenz und Vorhersehbarkeit in den Märkten zu gewährleisten und niedrige Zutrittsschranken zu erreichen, indem sie insbesondere sicherstellt, dass die Grundsätze des Binnenmarktes wie faire Wettbewerbsbedingungen und Gleichbehandlung respektiert werden. Doch audiovisuelle Mediendienste sind gleichermaßen Kultur- und Wirtschaftsdienste und haben daher eine immer größere Bedeutung für die Gesellschaften, die Demokratie, die Bildung und die Kultur. In diesem Zusammenhang verfolgt die Richtlinie auch ordnungspolitische Ziele, die in einer Reihe spezifischer Zielsetzungen wie den folgenden formuliert sind:

- Sicherung der Informationsfreiheit, der Meinungsvielfalt und des Medienpluralismus⁴⁴ sowie Bewahrung und Förderung der Vielfalt der Kulturen Europas;
- Förderung der Tätigkeit und der Entwicklung der Produktion und des Vertriebs europäischer audiovisueller Werke⁴⁵ und Förderung der Entsendung neuer Quellen für Fernsehproduktionen, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen;⁴⁶
- Schutz und Stärkung von Konsumenten (Zuschauern), insbesondere Minderjährigen,⁴⁷ Hörgeschädigten und Sehbehinderten,⁴⁸ und Förderung der Medienkompetenz;⁴⁹
- Sicherstellung eines breiten Zugangs der Öffentlichkeit zur Fernsehberichterstattung über Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung.⁵⁰

⁴⁴ Erwägungsgrund 5 AVMD-RL.

⁴⁵ Erwägungsgrund 66 AVMD-RL.

⁴⁶ Erwägungsgrund 68 AVMD-RL.

⁴⁷ Erwägungsgrund 104 AVMD-RL.

⁴⁸ Erwägungsgrund 46 AVMD-RL.

⁴⁹ Erwägungsgrund 47 AVMD-RL.

⁵⁰ Erwägungsgrund 49 AVMD-RL.



Die AVMD-Richtlinie sieht ein Minimum an Harmonisierung bestimmter Aspekte der innerstaatlichen Gesetzgebung zu audiovisuellen Mediendiensten vor. Dabei steht es den Mitgliedstaaten frei, auf Anbieter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, strengere oder ausführlichere Bestimmungen in den von der Richtlinie koordinierten Bereichen anzuwenden, sofern diese Vorschriften im Einklang mit den Grundsätzen des EU-Rechts stehen.⁵¹

Der Hauptgrund für die Regulierung audiovisueller Mediendienste auf EU-Ebene ist bekanntlich der Binnenmarkt, dessen Kernbestandteil das Herkunftslandprinzip ist. Audiovisuelle Mediendienste müssen sich diesem Prinzip zufolge, das im Vorschlag der Kommission weiterhin enthalten ist, nur an die Vorschriften eines Mitgliedstaats halten, dessen Rechtshoheit sie unterworfen sind, können aber in allen Mitgliedstaaten tätig sein. Dies hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, auf innerstaatlicher Ebene höhere Standards festzulegen. Allerdings darf ein Empfangsstaat mit strengeren Vorschriften, als sie die AVMD-Richtlinie vorsieht, den Empfang von Diensten aus einem anderen Mitgliedstaat nicht aufgrund dieser strengeren Vorschriften einschränken. Ausnahmen hiervon gelten unter bestimmten Umständen, die in der AVMD-Richtlinie festgelegt sind.

2.2.2. Abgrenzung des Anwendungsbereichs der AVMD-Richtlinie

Die AVMD-Richtlinie gilt für redaktionell verantwortliche Anbieter mit Sitz in EU-Mitgliedstaaten, die lineare Fernsehkanäle und Video-on-Demand-Dienste mit Inhalten anbieten, die als mit Fernsehsendungen vergleichbar („fernsehähnlich“) gelten. Die Richtlinie gibt in Artikel 1 eine Liste von Begriffsbestimmungen, die in gewissem Maße den Geltungsbereich der Richtlinie klarstellen. Die Erwägungsgründe der Richtlinie geben weiteren Aufschluss über die Bedeutung der Definition von AVMD. Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a AVMD-Richtlinie nennt für den „audiovisuellen Mediendienst“ eines Mediendienstanbieters⁵² zwei Bedeutungen:

- „i) eine Dienstleistung im Sinne der Artikel 56 und 57 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, für die ein Mediendienstanbieter die redaktionelle Verantwortung trägt und deren Hauptzweck die Bereitstellung von Sendungen zur Information, Unterhaltung oder Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit über elektronische Kommunikationsnetze im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 2002/21/EG ist. Bei diesen audiovisuellen Mediendiensten handelt es sich entweder um Fernsehprogramme gemäß der Definition unter Buchstabe e des vorliegenden Absatzes oder um audiovisuelle Mediendienste auf Abruf gemäß der Definition unter Buchstabe g des vorliegenden Absatzes,*
- ii) die audiovisuelle kommerzielle Kommunikation.“⁵³*

⁵¹ Es ist bemerkenswert, dass im neuen Artikel 28a Absatz. 5 des Änderungsvorschlags zur AVMD-Richtlinie vom 25. Mai 2016, COM (2016) 287, die Europäische Kommission den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie auf Videoplattformen ausweitet und eine größtmögliche Harmonisierung in Bezug auf die Anbieter dieser Plattformen vorsieht. Näheres zum Anwendungsbereich siehe Absätze 2.2.3.8 und 2.2.4.3 dieser Publikation.

⁵² Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie definiert ferner einen „Mediendienstanbieter“ als „die natürliche oder juristische Person, die die redaktionelle Verantwortung für die Auswahl der audiovisuellen Inhalte des audiovisuellen Mediendienstes trägt und bestimmt, wie diese gestaltet werden“. Darüber hinaus definiert Buchstabe e ein „Fernsehprogramm“ als „einen audiovisuellen Mediendienst, der von einem Mediendienstanbieter für den zeitgleichen Empfang von Sendungen auf der Grundlage eines Sendeplans bereitgestellt wird“.

⁵³ Die Definition von AVMD bleibt nach dem Änderungsvorschlag vom 25. Mai 2016 im Wesentlichen gleich, schließt aber auch Teilbereiche eines Dienstes ein: „...eine Dienstleistung im Sinne der Artikel 56 und 57 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, bei der der Hauptzweck oder ein trennbarer Teil der Dienstleistung darin besteht, unter der redaktionellen Verantwortung eines Mediendienstanbieters Sendungen zur Information, Unterhaltung oder Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit über elektronische Kommunikationsnetze im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a der Richtlinie 2002/21/EG bereitzustellen. Bei diesen audiovisuellen



Aufgrund des technologieneutralen Ansatzes der AVMD-Richtlinie werden dieselben Dienste auf dieselbe Weise reguliert, unabhängig von dem Gerät, auf dem sie konsumiert werden. Allerdings unterscheidet die Richtlinie zwischen Fernsehprogrammen (linearen Programmen) und nichtlinearen Diensten (Abrufdiensten). Sie stützt sich dabei auf die wesentlich größere Kontrolle, die der Konsument bei Abrufdiensten hat und die eine weniger strenge Regulierung in bestimmten Bereichen rechtfertigt. Sie definiert lineare und nichtlineare Dienste wie folgt:

- Ein „Fernsehprogramm“ ist ein AVMD, „der von einem Mediendienstanbieter für den zeitgleichen Empfang von Sendungen auf der Grundlage eines Sendeplans bereitgestellt wird“ (Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe e AVMD-Richtlinie).
- Abruf-AVMD (d. h. nichtlineare AVMD) werden „von einem Mediendienstanbieter für den Empfang zu dem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und auf dessen individuellen Abruf hin aus einem vom Mediendienstanbieter festgelegten Programmkatalog bereitgestellt“ (Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe g AVMD-Richtlinie).

2.2.3. Die sieben Kriterien für die Einstufung von Diensten als Abruf-AVMD

Die AVMD-Richtlinie gibt keine weiteren Hinweise darauf, was ein Katalog ist oder was mit der Formulierung „zu dem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und auf dessen individuellen Abruf hin“ gemeint ist. Die Definition eines Abruf-AVMD enthält die folgenden sieben kumulativen Kriterien, von denen die meisten im Kommissionsvorschlag vom 25. Mai 2016 mit Ausnahme der „Fernsehähnlichkeit“ im Wesentlichen unverändert bleiben:

1. Es muss ein Dienst sein
2. der Mediendienstanbieter trägt die redaktionelle Verantwortung
3. Sein Hauptzweck ist die Bereitstellung von Sendungen
4. Die Sendungen müssen „fernsehähnlich“ sein
5. Sie dienen der Information, Unterhaltung oder Bildung
6. Sie sind der allgemeinen Öffentlichkeit bereitgestellt
7. Sie sind über elektronische Kommunikationsnetze bereitgestellt

2.2.3.1. Dienst

Artikel 57 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) definiert „Dienstleistungen“ als „Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden“. Erwägungsgrund 21 AVMD-Richtlinie erinnert daran, dass diese Definition alle Arten wirtschaftlicher Tätigkeiten erfasst, auch die öffentlich-rechtlicher Unternehmen, sich jedoch nicht auf vorwiegend nichtwirtschaftliche Tätigkeiten erstreckt, die nicht mit Fernsehsendungen im Wettbewerb stehen. Ausgeschlossen sind damit private Abrufangebote ohne kommerzielle Bedeutung, so etwa private

Mediendiensten handelt es sich entweder um Fernsehprogramme gemäß der Definition unter Buchstabe e dieses Absatzes oder um audiovisuelle Mediendienste auf Abruf gemäß der Definition unter Buchstabe g dieses Absatzes.“ (Hervorhebung der Verfasser).



Internetseiten und Blogs sowie nutzergenerierte Inhalte, die auf speziellen Plattformen wie YouTube gehostet werden.

2.2.3.2. Die redaktionelle Verantwortung

Nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c AVMD-Richtlinie bedeutet „redaktionelle Verantwortung“ im Falle audiovisueller Mediendienste auf Abruf die Ausübung einer wirksamen Kontrolle sowohl hinsichtlich der Zusammenstellung der Sendungen als auch hinsichtlich ihrer Bereitstellung mittels eines Katalogs. Ein „Mediendienstanbieter“ ist die natürliche oder juristische Person, die die redaktionelle Verantwortung für die Auswahl der audiovisuellen Inhalte des audiovisuellen Mediendienstes trägt und bestimmt, wie diese gestaltet werden (Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d AVMD-Richtlinie). Diese Definition schließt natürliche oder juristische Personen aus, die lediglich Sendungen übertragen, für die die redaktionelle Verantwortung bei Dritten liegt, so z. B. Plattformen für nutzergenerierte Inhalte (User-Generated Content, UGC).⁵⁴

2.2.3.3. Der Hauptzweck eines Dienstes

Erwägungsgrund 22 AVMD-Richtlinie erläutert den Begriff der „Bereitstellung von Programmen als Hauptzweck“ durch Ausschluss aller Dienste, bei denen audiovisuelle Inhalte lediglich eine Nebenerscheinung darstellen und nicht Hauptzweck der Dienste sind. Dazu zählen beispielsweise Internetseiten, die animierte grafische Elemente, kurze Werbespots oder Informationen über ein Produkt oder nichtaudiovisuelle Dienste enthalten. Von der Definition ausgenommen sind Glücksspiele mit einem eine Geldsumme darstellenden Einsatz sowie Online-Spiele und Suchmaschinen, nicht aber Sendungen mit Gewinnspielen oder Glücksspielen. Ebenfalls ausgenommen ist jede Form der privaten Korrespondenz wie etwa E-Mails, die an eine begrenzte Zahl von Empfängern geschickt werden.

2.2.3.4. Die Bereitstellung einer „fernsehähnlichen“ Sendung

Gemäß Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b AVMD-Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Sendung“

„eine Abfolge von bewegten Bildern mit oder ohne Ton, die Einzelbestandteil eines von einem Mediendienstanbieter erstellten Sendeplans oder Katalogs ist und deren Form und Inhalt mit der Form und dem Inhalt von Fernsehprogrammen vergleichbar sind. Beispiele für Sendungen sind unter anderem Spielfilme, Sportberichte, Fernsehkomödien, Dokumentarfilme, Kindersendungen und Originalfernsehspiele.“⁵⁵

Der Begriff „audiovisuell“ schließt nach Erwägungsgrund 23 AVMD-Richtlinie Stummfilme ein, nicht aber Hörfunkdienste oder andere Arten von Tonübertragungen. Die Definition erfasst auch textgestützte Inhalte, die diese Sendungen begleiten, so etwa Untertitel oder EPGs, nicht aber eigenständige textgestützte Dienste wie Videotext.

⁵⁴ Erwägungsgrund 26 AVMD-RL.

⁵⁵ Nach dem Kommissionsvorschlag vom 25. Mai 2016 wird der Verweis auf „Fernsehähnlichkeit“ aufgehoben: „Sendung“ eine Abfolge von bewegten Bildern mit oder ohne Ton, die Einzelbestandteil eines von einem Mediendienstanbieter erstellten Sendeplans oder Katalogs ist, der u. a. Spielfilme, *Kurzvideos*, Sportberichte, Fernsehkomödien, Dokumentarfilme, Kindersendungen und Originalfernsehspiele enthält“ (Hervorhebung der Verfasser)



Der AVMD-Richtlinie unterliegen nur Sendungen, *„deren Form und Inhalt mit der Form und dem Inhalt von Fernsehprogrammen vergleichbar sind“*. Der EU-Gesetzgeber will nur auf Abruf oder als Fernsehprogramm bereitgestellte audiovisuelle Mediendienste erfassen, die „fernsehähnlich“ sind, d. h. *„dass sie auf das gleiche Publikum wie Fernsehsendungen ausgerichtet sind und der Nutzer aufgrund der Art und Weise des Zugangs zu diesen Diensten vernünftigerweise einen Regelungsschutz im Rahmen dieser Richtlinie erwarten kann“* (Erwägungsgrund 24 AVMD-Richtlinie). Aus diesem Erwägungsgrund ergibt sich, dass zur Vermeidung von Diskrepanzen bei der Dienstleistungsfreiheit und beim Wettbewerb der Begriff „Sendung“ unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf dem Gebiet der Fernsehsendungen dynamisch ausgelegt werden muss.

2.2.3.5. Information, Unterhaltung oder Bildung

Die AVMD-Richtlinie enthält keine Hinweise zur Definition dieser Begriffe. Sie sind so vage und allgemein, dass sie für praktisch jede Art von audiovisuellen Inhalten gelten können.

2.2.3.6. Allgemeine Öffentlichkeit

Gemäß Erwägungsgrund 21 AVMD-Richtlinie erfasst die Richtlinie (als Fernsehprogramm oder auf Abruf bereitgestellte) audiovisuelle Mediendienste, bei denen es sich um „Massenmedien“ handelt, die also für den Empfang durch einen wesentlichen Teil der Allgemeinheit bestimmt sind und bei dieser eine deutliche Wirkung entfalten können.

2.2.3.7. Elektronische Kommunikationsnetze

Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 2002/21/EG⁵⁶ definiert elektronische Kommunikationsnetze als „Übertragungssysteme und gegebenenfalls Vermittlungs- und Leitweeinrichtungen sowie anderweitige Ressourcen, die die Übertragung von Signalen über Kabel, Funk, optische oder andere elektromagnetische Einrichtungen ermöglichen, einschließlich der Satellitennetze, festen (leitungs- und paketvermittelte, einschließlich Internet) und mobilen terrestrischen Netze, Stromleitungssysteme, soweit sie zur Signalübertragung genutzt werden, Netze für Hör- und Fernsehfunk sowie Kabelfernsehnetze, unabhängig von der Art der übertragenen Informationen“. Diese Definition schließt bestimmte traditionelle Vertriebsformen für audiovisuelle Werke aus, wie beispielsweise die Aufführung in Kinos sowie den Verkauf und die Vermietung von DVDs oder BluRays, selbst bei Verkauf oder Vermietung über eine Website.

⁵⁶ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0021:DE:NOT>.



2.2.4. Unterschiedliche Regulierungsintensität

Um ihr Ziel zu erreichen, führte die AVMD-Richtlinie einen zweistufigen Regulierungsansatz⁵⁷ ein, mit gemeinsamen koordinierten Vorschriften für alle audiovisuellen Mediendienste und strengeren Vorschriften für lineare Dienste.⁵⁸ Dieser gelockerte Ansatz für Abruf-AVMD galt bei der Annahme der Richtlinie aufgrund der unterschiedlichen Auswahl- und Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer und der anders gearteten Auswirkungen auf die Gesellschaft als gerechtfertigt. Die Unterschiede in der Regulierungsintensität erscheinen nach dem Kommissionsvorschlag vom 25. Mai 2016 geringer.

2.2.4.1. Gemeinsame Vorschriften für alle AVMD

Die gemeinsamen Vorschriften für alle audiovisuellen Mediendienste sollen Wettbewerbsverzerrungen vermeiden, die Rechtssicherheit erhöhen sowie die Vollendung des Binnenmarkts und das Entstehen eines einheitlichen Informationsraums befördern. Diese allgemeingültigen Vorschriften finden sich in Kapitel III AVMD-Richtlinie und betreffen:

- die Pflicht von Mediendienstanbietern, sich zu identifizieren (Artikel 5),
- das Verbot jeglicher Aufstachelung zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Staatsangehörigkeit (Artikel 6),
- die Bestärkung der Mediendienstanbieter, ihre Dienste für Hörgeschädigte und Sehbehinderte zugänglich zu machen (Artikel 7),
- das Verbot, Kinospiele zu anderen als den mit den Rechteinhabern vereinbarten Zeiten zu übertragen (Artikel 8) sowie
- allgemeine Vorschriften zur audiovisuellen kommerziellen Kommunikation (Artikel 9), zum Sponsoring (Artikel 10) und zur Produktplatzierung (Artikel 11). Hierzu zählt das Verbot von Schleichwerbung, Techniken der unterschweligen Beeinflussung, Diskriminierung, Tabakwerbung, an Minderjährige gerichtete Werbung für alkoholische Getränke, Werbung für nur auf ärztliche Verordnung erhältliche Arzneimittel sowie Werbung, die Verhaltensweisen fördern, die die Gesundheit oder Sicherheit oder den Schutz der Umwelt gefährden. Außerdem muss audiovisuelle kommerzielle Kommunikation als solche erkennbar sein, und sie darf nicht die Menschenwürde verletzen. Darüber hinaus sind Verhaltensregeln für „ungesunde“ Lebensmittel aufzustellen (Artikel 9).

2.2.4.2. Strengere Vorschriften für das Fernsehen

Fernsehsendungen müssen strengere Vorschriften zum Jugendschutz (Kapitel VIII AVMD-Richtlinie) und zur Förderung und Verbreitung europäischer Fernsehprogramme (Kapitel VI AVMD-Richtlinie) erfüllen, während für Abruf-AVMD zu diesen beiden Aspekten abgeschwächte Vorschriften gelten (Kapitel IV AVMD-Richtlinie).

⁵⁷ Erwägungsgrund 11 AVMD-RL.

⁵⁸ Siehe Nikoltchev S. (Ed.), Was ist ein Abrufdienst?, IRIS Plus 2013-4, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2013, http://www.obs.coe.int/documents/205595/264635/IRIS_plus_2013-4_text_DE_%28with_cover%29_BAT_optim.pdf.



Insbesondere enthält die AVMD-Richtlinie zum Schutz Minderjähriger unterschiedliche Vorschriften für als Fernsehprogramm und für auf Abruf bereitgestellte Dienste: Inhalte, die die „Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können,“ dürfen nicht als Fernsehprogramm, wohl aber auf Abruf bereitgestellt werden, wenn Zugangskontrollen vorhanden sind (sodass „sichergestellt ist, dass sie von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden können“). Inhalte, die „... beeinträchtigen können“, dürfen nur als Fernsehprogramm ausgestrahlt werden, wenn Zugangskontrollen vorhanden sind, auf Abrufdiensten dagegen ohne Einschränkung gezeigt werden.⁵⁹ Nach dem Änderungsvorschlag zur AVMD-Richtlinie vom 25. Mai 2016 werden die Jugendschutzvorschriften nach dem allgemeinen Begriff der Inhalte, „die beeinträchtigen können“ im Fall nichtlinearer Dienste nach oben und im Fall linearer Dienste nach unten angepasst.⁶⁰

Bei der Förderung europäischer Werke gibt es zurzeit keine gemeinsamen Vorschriften, die für alle audiovisuellen Mediendienste gelten, sondern unterschiedliche Bestimmungen für lineare und nichtlineare Dienste. Für lineare Dienste sieht Artikel 16 AVMD-Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge tragen, dass die Fernsehveranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit (die nicht auf Nachrichten, Sportberichte, Spielshows, Werbeleistungen, Videotextleistungen und Teleshopping entfällt) der Sendung von europäischen Werken vorbehalten. Artikel 17 AVMD-Richtlinie bestimmt, dass Fernsehveranstalter 10% ihrer Sendezeit oder mindestens 10% ihrer Haushaltsmittel für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke von unabhängigen Herstellern vorbehalten. Artikel 18 AVMD-Richtlinie sieht eine Ausnahme für lokale Fernsehveranstalter vor. Nach dem Änderungsvorschlag zur AVMD-Richtlinie vom 25. Mai 2016 bleiben diese Bestimmungen unverändert.

Für nichtlineare Dienste bestimmt Artikel 13 AVMD-Richtlinie, dass audiovisuelle Mediendienste auf Abruf im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln die Produktion europäischer Werke und den Zugang hierzu fördern. Diese Förderung kann sich auf den finanziellen Beitrag solcher Dienste zur Produktion europäischer Werke und zum Erwerb von Rechten an europäischen Werken oder auf den Anteil und/oder die Herausstellung europäischer Werke im Programmkatalog beziehen.⁶¹ Nach dem Änderungsvorschlag zur AVMD-Richtlinie vom 25. Mai 2016 wird die Wahlfreiheit durch eine doppelte Verpflichtung zu einem 20%igen Anteil im Katalog und die Gewährleistung einer Herausstellung ersetzt. Mitgliedstaaten können darüber

⁵⁹ Siehe Cabrera Blázquez F., Cappello M., Lépinard A. und Valais S., „Jugendschutz in einem konvergenten Medienumfeld“, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2015,

<http://www.obs.coe.int/documents/205595/8261963/Jugendschutz+in+einem+konvergenten+Medienumfeld.pdf>.

⁶⁰ Der neue Artikel 12 nach dem Kommissionsvorschlag vom 25. Mai 2016, COM (2016) 287, besagt:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen angemessene Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass Sendungen, die von ihrer Rechtschaffenheit unterworfenen Mediendienstanbietern bereitgestellt werden und die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen *beeinträchtigen können*, nur so bereitgestellt werden, dass sichergestellt ist, dass sie von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden können. Zu solchen Maßnahmen zählen beispielsweise die Wahl der Sendezeit, Altersüberprüfungswerkzeuge oder andere technische Maßnahmen. Sie müssen der möglichen Schädigung durch die Sendung angemessen sein.

Die *schädlichsten Inhalte* wie grundlose Gewalttätigkeiten und Pornografie müssen den strengsten Maßnahmen wie Verschlüsselung und wirksamen Systemen zur elterlichen Kontrolle unterliegen.“ (Hervorhebungen der Verfasser)

⁶¹ Siehe Grece C., Lange A. und Valais S., „The role of providers of VoD services and distribution platforms in the financing of film and audiovisual production“, Section IV in Grece C., Lange A., Schneeberger A. und Valais S., The development of the European market for on-demand audiovisual services, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2014, S. 243 ff.,

http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=9273.

Siehe auch Cabrera Blázquez F., Cappello M., Grece C., Valais S., Territorialität und ihre Auswirkungen auf die Finanzierung audiovisueller Werke, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2015,

<http://www.obs.coe.int/documents/205595/8261963/IRIS+plus+2015de2.pdf>.



hinaus finanzielle Verpflichtungen festlegen. Diese Option wird unter bestimmten Bedingungen auch auf nichtlineare Anbieter ausgeweitet, die auf diese Länder ausgerichtet sind, ihren Sitz jedoch in einem anderen Mitgliedstaat haben.⁶²

Ferner müssen Fernsehprogramme spezielle Regelungen und zeitliche Grenzen für Teleshopping und Fernsehwerbung beachten.⁶³ Mit Blick auf die Werbung sieht Artikel 19 Absatz 1 AVMD-Richtlinie insbesondere vor, dass Fernsehwerbung nicht nur als solche erkennbar, sondern auch vom redaktionellen Inhalt unterscheidbar sein muss. Außerdem soll eine Reihe restriktiver Bestimmungen für die Möglichkeit des Einfügens von Werbung in laufende Sendungen dafür sorgen, dass der Zusammenhang der Sendungen nicht beeinträchtigt wird (Artikel 20 AVMD-Richtlinie). Überdies enthält die Richtlinie detailliertere Regeln zur Mindestdauer von Teleshopping-Fenstern und zur Werbedauer pro Stunde. Nach dem Änderungsvorschlag zur AVMD-Richtlinie vom 25. Mai 2016 gibt es eine gewisse Lockerung dieser Vorschriften. Werbung in der Zeit von 7 bis 23 Uhr wird auf durchschnittlich täglich nicht mehr als 20% festgelegt, die Zeit zwischen den Werbeunterbrechungen von 30 auf 20 Minuten verkürzt und die Zulässigkeit von Produktplatzierung festgeschrieben.⁶⁴

In Bezug auf die Bestimmungen zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung und Kurzberichterstattung⁶⁵ sowie zum Recht auf Gegendarstellung⁶⁶, welche nur für lineare Dienste gelten, sieht der Änderungsvorschlag zur AVMD-Richtlinie vom 25. Mai 2016 keine Änderungen vor.

2.3. Schnittpunkte zwischen der AVMD-Richtlinie und anderen Regulierungsfeldern

Die AVMD-Richtlinie hat zweifellos Berührungspunkte mit benachbarten Rechtsrahmen. Die folgenden Absätze sollen lediglich einen Blick auf mögliche Schnittpunkte werfen, die Auswirkungen auf die Gesamtbeurteilung eines Dienstes haben könnten, wenn es um ihre Einstufung als audiovisuellen Mediendienst geht. Sie geben einen Überblick über die Definitionen, die in den verschiedenen Regulierungsfeldern verwendet werden.

⁶² Der neue Artikel 13 sieht nach dem Kommissionsvorschlag vom 25. Mai 2016, COM (2016) 287, vor:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf in ihren Katalogen einen Mindestanteil europäischer Werke von 20% sichern und deren Herausstellung gewährleisten.“

Die Mitgliedstaaten können die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf dazu verpflichten, finanziell zur Produktion europäischer Werke beizutragen, auch durch Direktinvestitionen in Inhalte und durch Beiträge zu nationalen Fonds. Die Mitgliedstaaten können Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf, die auf Zuschauer in ihrem Gebiet ausgerichtet, aber in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, zur Leistung solcher Beiträge verpflichten. In diesem Fall beruht der finanzielle Beitrag nur auf den Einnahmen, die in den betreffenden Empfangsmitgliedstaaten erzielt werden. Wenn der Mitgliedstaat, in dem der Anbieter niedergelassen ist, einen finanziellen Beitrag auferlegt, berücksichtigt er etwaige von Empfangsmitgliedstaaten auferlegte finanzielle Verpflichtungen. Jeder finanzielle Beitrag muss mit dem Unionsrecht und insbesondere mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen vereinbar sein.“

⁶³ Kapitel VII AVMD-RL.

⁶⁴ Siehe Artikel 11, 19, 20 und 23 des Kommissionsvorschlags vom 25. Mai 2016, COM (2016) 287.

⁶⁵ Kapitel V AVMD-RL

⁶⁶ Kapitel IX AVMD-RL



2.3.1. Die AVMD-Richtlinie und die E-Commerce-Richtlinie

Die Einbeziehung auf Abruf verfügbarer audiovisueller Dienste in den Rechtsrahmen der AVMD-Richtlinie schien bei deren Annahme im Jahr 2007 eine große Errungenschaft zu sein. Diese Inklusivlösung hatte endlich das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Seiten der audiovisuellen Regulierung aufgelöst, wonach:

- „Fernsehprogramme“ unter den Rechtsrahmen der Fernsehrichtlinie (89/552/EWG) fielen und
- „Video-on-Demand“ von der E-Commerce-Richtlinie (2000/31/EG⁶⁷) geregelt wurde, und zwar durch den Verweis auf die in der Transparenzrichtlinie (2015/1535⁶⁸) verankerte Definition von „Diensten der Informationsgesellschaft“.

Dieser zwei Ebenen umfassende Ansatz wurde durch Trennungsklauseln ausgedrückt, mit denen die beiden Rechtsrahmen klar voneinander getrennt wurden: Fernsehsendungen wurden nicht als Dienste der Informationsgesellschaft eingestuft, weil sie nicht auf einen individuellen Abruf hin angeboten werden, während VoD aufgrund der Punkt-zu-Punkt-Übertragung als Dienst der Informationsgesellschaft eingestuft wurde. Dies bedeutete auch, dass in beiden Fällen für inhaltliche Fragen das Herkunftsland maßgeblich war, etwa beim Jugendschutz oder bei Maßnahmen in den Bereichen Menschenwürde und Hassrede, da die Abweichung vom Prinzip des Binnenmarkts nur für die Liste der Ausnahmen im Anhang zur E-Commerce-Richtlinie galt (so etwa Urheberrechtsverletzungen).

Dieser exakte zweiseitige Ansatz endete im Jahr 2007 mit der Annahme der AVMD-Richtlinie, deren Anwendungsbereich auch Abrufdienste umfasst, auch wenn für diese abgeschwächte Vorschriften gelten. Sie bestimmt explizit, dass sie im Fall eines Konflikts mit einer Bestimmung der E-Commerce-Richtlinie Vorrang hat. Der neue Zwei-Ebenen-Ansatz sieht folgende regulatorische Verteilung vor:

- Ein Abrufdienst, der fernsehähnlich ist und unter die redaktionelle Verantwortung eines Mediendiensteanbieters fällt, wird von der AVMD-Richtlinie reguliert.
- Alle anderen von internetbasierten Diensten auf Abruf bereitgestellten audiovisuellen Inhalte, wie etwa von Online-Videoplattformen gehostete Inhalte, werden weiterhin als Dienste der Informationsgesellschaft eingestuft und fallen unter die E-Commerce-Richtlinie.

Nachdem sich das Angebot an audiovisuellen Diensten nun in vielerlei Richtungen entwickelt hat und auch die Konsumgewohnheiten der Zuschauer sich verändert haben, scheint bei der Einstufung der verschiedenen Dienste weniger Gewissheit zu herrschen. Wer unter die AVMD-Richtlinie fällt, unterliegt diversen Verpflichtungen, die die E-Commerce-Richtlinie nicht kennt, wie etwa Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke und zur Ex-ante-Kontrolle der Inhalte in Bezug auf Jugendschutz oder Menschenwürde. Dies lässt die gesamte Frage natürlich in einem besonderen Licht erscheinen und erklärt, warum die Diskussion so hitzig geführt wird.⁶⁹

⁶⁷ Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“),

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32000L0031>.

⁶⁸ Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (Text von Bedeutung für den EWR), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32015L1535>.

⁶⁹ Siehe Abschnitte 2.2.3.8 und 2.2.4.3 für weitere Details zum Anwendungsbereich der AVMD-RL und Abschnitt 6.3 zum Änderungsvorschlag der AVMD-RL.



2.3.2. Die AVMD-Richtlinie und die Satelliten- und Kabelrichtlinie

Eine weitere Diskussion, die ebenfalls mögliche Auswirkungen auf die Online-Welt hat, betrifft die sogenannte Satelliten- und Kabelrichtlinie.⁷⁰ Auch wenn es darin eigentlich um die Klärung von Urheberrechten geht, ist die Satelliten- und Kabelrichtlinie als Ergänzung der AVMD-Richtlinie einzustufen. Da es eine laufende Debatte über eine mögliche Ausweitung ihres sachlichen Anwendungsbereichs gibt, ist es sinnvoll, an die wichtigsten Punkte zu erinnern.

Dem aktuellen, seit der Annahme im Jahr 1993 unverändert gültigen Wortlaut zufolge sind von ihr ausschließlich lineare Dienste betroffen, sowohl beim Satellitenrundfunk als auch bei der Kabelweiterverbreitung. Die öffentliche Konsultation⁷¹ im zweiten Halbjahr 2015 betraf die mögliche Ausweitung ihres Anwendungsbereichs auf Online-Dienste und erwähnt sowohl Catch-up- als auch Abrufdienste. Explizit genannt wurden dabei die Auswirkung etwa der direkten Einspeisung terrestrischer Sendungen in ein Kabelnetz oder IPTV-Übertragungen als Fälle, in denen technologische Entwicklungen den Rechtsrahmen überholt haben. Der Fragebogen zu der öffentlichen Konsultation erwähnt keine neuen Definitionen, sodass anzunehmen ist, dass der Bezugsrahmen zum Verständnis des Begriffs „VoD“ die AVMD-Richtlinie ist.

Nach der öffentlichen Konsultation von 2003 ist dies der zweite Versuch, diese Richtlinie zu überarbeiten. Die Ergebnisse sollen im Frühjahr 2016 veröffentlicht werden.

2.3.3. Die AVMD-Richtlinie und das Paket zur elektronischen Kommunikation

Das Paket zur elektronischen Kommunikation in der Fassung von 2009⁷² vollzog bei audiovisuellen Diensten den Sprung in die Online-Welt nicht, beschäftigte sich mit dem audiovisuellen Bereich aber im Rahmen der Must-Carry-Bestimmungen, die aus Gründen des allgemeinen Interesses in die Rahmenrichtlinie eingefügt wurden, und beim Verweis auf Grundrechte in der Universaldienstrichtlinie.

In der geänderten Rahmenrichtlinie⁷³ wird die „*Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie des Medienpluralismus, beispielsweise durch die Erbringung von Rundfunk- und Fernsehdiensten*“ in Artikel 9 als eines der Ziele von allgemeinem Interesse genannt, die Mitgliedstaaten veranlassen können, sich bei der Verwaltung der Funkfrequenzen für die Einführung von Einschränkungen zu entscheiden. Abrufdienste oder audiovisuelle Inhalte werden nicht erwähnt, was jedoch eindeutig daran liegt, dass es hier um Funkfrequenzen geht, die keine interaktiven Dienste zulassen.

⁷⁰ Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27. September 1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:31993L0083>.

⁷¹ Konsultation über die Überprüfung der EU Satelliten- und Kabelrichtlinie, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/consultation-review-eu-satellite-and-cable-directive#Deutsch>.

⁷² Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, der Richtlinie 2002/19/EG über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung und der Richtlinie 2002/20/EG über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0140>.

⁷³ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), konsolidierte Fassung, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02002L0021-20091219>.



Die überarbeitete Universaldienstrichtlinie erwähnt keine Medien, verweist aber allgemein auf den Zugang zu Diensten und Anwendungen über elektronische Kommunikationsnetze.⁷⁴ In Artikel 1 Absatz 3 heißt es: „Im Rahmen nationaler Maßnahmen betreffend den Zugang zu und/oder die Nutzung von Diensten und Anwendungen durch die Endnutzer im Rahmen von elektronischen Kommunikationsnetzen werden die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, einschließlich des Rechts auf Privatsphäre und des Rechts auf ein faires Verfahren gemäß Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, geachtet.“ Da die Formulierung so allgemein gehalten ist, gelten audiovisuelle Inhalte aller Art als eingeschlossen.

Die Ende 2015 angenommene Telekommunikations-Binnenmarktverordnung,⁷⁵ die Regeln für den technologieneutralen Internetzugang festlegt, erwähnt dagegen „Inhalte“, ohne deren Art näher zu bestimmen. Wenn es dort in Artikel 3 heißt: „Endnutzer haben das Recht, über ihren Internetzugangsdienst, unabhängig vom Standort des Endnutzers oder des Anbieters und unabhängig von Standort, Ursprung oder Bestimmungsort der Informationen, Inhalte, Anwendungen oder Dienste, Informationen und Inhalte abzurufen und zu verbreiten, Anwendungen und Dienste zu nutzen und bereitzustellen und Endgeräte ihrer Wahl zu nutzen“, gibt die Verordnung keinerlei Definition, sodass davon auszugehen ist, dass dieser Rahmen für audiovisuelle Inhalte aller Art gilt.

2.3.4. Die AVMD-Richtlinie und die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken

Mit dem Ziel, auf dem Gebiet der kommerziellen Kommunikation ein höheres Verbraucherschutzniveau zu erreichen, änderte die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken⁷⁶ im Jahr 2005 eine Reihe sektorspezifischer Richtlinien und behielt eine klare Trennungsklausel bei, um klarzumachen, dass sie die AVMD-Richtlinie (*rectius* Fernsehrichtlinie) nicht berührt.

Im Anhang, in dem Geschäftspraktiken aufgeführt sind, die unter allen Umständen als unlauter zu gelten haben, nennt sie interessanterweise folgenden Fall: „Es werden redaktionelle Inhalte in Medien zu Zwecken der Verkaufsförderung eingesetzt und der Gewerbetreibende hat diese Verkaufsförderung bezahlt, ohne dass dies aus dem Inhalt oder aus für den Verbraucher klar erkennbaren Bildern und Tönen eindeutig hervorgehen würde (als Information getarnte Werbung). Die Richtlinie 89/552/EWG (1) bleibt davon unberührt.“ Hier ist also von „redaktionellen Inhalten“ die Rede, als Teil von kommerziellen Inhalten. Gleichzeitig ist nirgendwo direkt die Rede von der Verantwortung des Anbieters – der im Übrigen die beiden Arten von Inhalten gemäß AVMD-Richtlinie getrennt halten müsste.

⁷⁴ Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), konsolidierte Fassung, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02002L0022-20091219>.

⁷⁵ Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32015R2120>.

⁷⁶ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32005L0029>.



2.3.5. Die AVMD-Richtlinie und der Verbraucherschutz

Bei ihren Harmonisierungsbestrebungen erwähnt die AVMD-Richtlinie die besondere Rolle der Zuschauer als Verbraucher, und daher ist es ganz natürlich, dass es einige Schnittpunkte mit dem Regulierungsbereich des Verbraucherschutzes gibt.

Dem Medienbereich am nächsten kommen in der Verbraucherschutzrichtlinie⁷⁷ die Ausdrücke „digitale Inhalte“ und „Online-Plattform“.

Artikel 2(11) definiert digitale Inhalte ausdrücklich als *„Daten, die in digitaler Form hergestellt und bereitgestellt werden“*, und Erwägungsgrund 19 nennt als Beispiele *„Computerprogramme, Anwendungen (Apps), Spiele, Musik, Videos oder Texte, unabhängig davon, ob auf sie durch Herunterladen oder Herunterladen in Echtzeit (Streaming), von einem körperlichen Datenträger oder in sonstiger Weise zugegriffen wird“*.

Online-Plattformen werden nicht definiert, aber in Erwägungsgrund 20 erwähnt: *„Der Begriff eines für die Lieferung im Fernabsatz organisierten Vertriebs- bzw. Dienstleistungserbringungssystems sollte von einem Dritten angebotene Fernabsatz- oder Dienstleistungssysteme erfassen, die von Unternehmen verwendet werden, wie etwa eine Online-Plattform.“* Die Erwähnung eines Dritten scheint die vermittelnde Natur der Plattform in Bezug auf den Unternehmer widerzuspiegeln, der der Richtlinie unterworfen ist, aber eine Definition wird nicht gegeben.

Die AVMD-Richtlinie (*rectius* Fernsehrichtlinie) wird explizit in der Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz genannt,⁷⁸ in der es heißt, dass sie *„unbeschadet der Gemeinschaftsbestimmungen über die Fernsehdienstleistungen“* gilt. Artikel 10 bis 21 der Fernsehrichtlinie (also die Bestimmungen zur Werbung) sind in dem Rechtsrahmen enthalten, der im Kooperationsrahmen zwischen nationalen Vollzugsbehörden enthalten ist.

⁷⁷ Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32011L0083>.

⁷⁸ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32004R2006>.



3. Innerstaatlicher Rahmen

3.1. Beispiele für die innerstaatliche Umsetzung

Die meisten Mitgliedstaaten haben die Bestimmungen der AVMD-Richtlinie mehr oder weniger wörtlich umgesetzt.⁷⁹ Die Vagheit dieser Bestimmungen hat jedoch einige nationale Regulierungsbehörden veranlasst, Regelungen anzunehmen und Leitlinien und Empfehlungen zu erlassen, in denen sie erläutern, wie sie die Vorschriften der AVMD-Richtlinie interpretieren werden.

Das vorliegende Kapitel präsentiert fünf Beispiele (Großbritannien, Italien, die französischsprachige Gemeinschaft Belgiens, die Slowakei und die Niederlande) für die innerstaatliche Umsetzung der AVMD-Richtlinie unter besonderer Berücksichtigung der Regelungen, Leitlinien und Empfehlungen der jeweiligen nationalen Regulierungsbehörden. Diese Modelle sind Beispiele dafür, wie innerstaatliche Gesetzgeber und Regulierer Möglichkeiten finden mussten, die allgemeinen Vorschriften der AVMD-Richtlinie zu kompensieren, und wie sie dabei ein hohes Maß an gesetzgeberischer Kreativität an den Tag legten. Siehe beispielsweise die in Italien geltende Lösung, für die Einstufung von Diensten als Abruf-AVMD eine Schwelle in Höhe von EUR 100.000 einzuführen. Damit wird eine klare Grenze zwischen Diensten, bei denen von einer Konkurrenz zum traditionellen Rundfunk auszugehen ist, und Diensten gezogen, bei denen dies nicht der Fall ist. Ein weiteres Beispiel für eine innovative Auslegung der Vorschriften der AVMD-Richtlinie ist das in Belgien entwickelte Kriterium der Bereitstellung von Abrufdiensten auf einer offenen oder einer geschlossenen Plattform. Gleiches gilt für die Festlegung einiger Regulierer in Bezug auf bestimmte Aspekte der Definition von AVMD (so etwa Fernsehähnlichkeit in Großbritannien und der Slowakei).

3.1.1. Großbritannien

Großbritannien verfügte bis vor Kurzem über ein interessantes Koregulierungssystem für nichtlineare AVMD. Der Communications Act 2003 übertrug der Regulierungsbehörde Ofcom (Office of Communications) die Regulierungsbefugnis für Abrufprogrammendienste (On-Demand Programme Services – ODPS), ermächtigte sie jedoch, bestimmte Aufgaben an eine Ad-hoc-Koregulierungsbehörde zu delegieren. Am 18. März 2010 übertrug die Ofcom einige ihrer Aufgaben und Befugnisse im Zusammenhang mit der Regulierung von ODPS auf die Authority for Television On

⁷⁹ Siehe die Datenbank AVMSDatabase der Informationsstelle, die interaktive Suchanfragen zu den innerstaatlichen Umsetzungen der AVMD-Richtlinie in den 28 EU-Mitgliedstaaten erlaubt, <http://avmsd.obs.coe.int/cgi-bin/search.php>.



Demand Services (ATVOD), die zum unabhängigen Koregulierer für den redaktionellen Inhalt britischer VoD-Dienste wurde, die unter die gesetzliche Definition von ODPS fallen. Grundsätzlich oblag die Feststellung, ob ein Dienst unter die gesetzliche Definition von OPDS fällt, der ATVOD, doch als Regulierungsbehörde hatte die Ofcom diesbezüglich Letztentscheidungsbefugnis, sodass bei ihr gegen Entscheidungen der ATVOD Einspruch eingelegt werden konnte.

Nach einer Überprüfung kündigte die Ofcom am 14. Oktober 2015 an, dass sie ab 1. Januar 2016 als alleiniger Regulierer für diese Dienste fungieren werde.⁸⁰ Zur Begründung gab die Ofcom an, diese Maßnahme werde zu operativen Effizienzen führen und die Möglichkeit schaffen, dass die Ofcom nicht nur, wie bisher, Rundfunkinhalte reguliert, sondern auch redaktionelle Inhalte von VoD. Werbeinhalte auf VoD-Diensten werden weiterhin einem Koregulierungsprozess unter Mitwirkung der Advertising Standards Authority unterworfen sein.

3.1.1.1. Legislative Umsetzung

Section 368A(1) des Communications Act 2003⁸¹ definiert einen „Abrufprogrammdienst“ (On-Demand Programme Service – ODPS) als Dienst mit folgenden Merkmalen:

- (a) Hauptzweck eines ODPS ist die Bereitstellung von Programmen, deren Form und Inhalt mit der Form und dem Inhalt von Programmen vergleichbar ist, die üblicherweise in Fernsehprogrammdiensten enthalten sind.
- (b) Der Zugang erfolgt auf Abruf.
- (c) Es gibt eine Person, die die redaktionelle Verantwortung für ihn trägt.
- (d) Er wird von dieser Person der Allgemeinheit zugänglich gemacht.
- (e) Für die Zwecke der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste untersteht diese Person der Rechtshoheit Großbritanniens.

3.1.1.2. Das Koregulierungssystem der ATVOD

Die ATVOD veröffentlichte 2013 Leitlinien,⁸² um die Interpretation der Dienstarten zu erleichtern, die als ODPS definiert werden können. Zudem enthielten sie Hinweise für die Ermittlung, wer der Erbringer eines entsprechenden Dienstes ist. Die Leitlinien hatten keine Gesetzeskraft, sondern boten lediglich unverbindliche interpretierende Hinweise zu der Frage, wie die ATVOD die Gesetzgebung in diesem Bereich wohl anwendet. Die Leitlinien enthielten Hinweise zur Einstufung eines Dienstes als „Abrufprogrammdienst“ (ODPS) im Sinne von Section 368A des Gesetzes und zum Begriff der „redaktionellen Verantwortung“ für den Dienst im Sinne von Section 368A(4) des Gesetzes.

⁸⁰ Ofcom, Pressemitteilung, 14. Oktober 2015, <http://media.ofcom.org.uk/news/2015/1520333/>.

⁸¹ Communications Act 2003, geändert durch die Audiovisual Media Services Regulations 2009 und die Audiovisual Media Services Regulations 2010, die am 19. Dezember 2009 bzw. am 18. März 2010 in Kraft getreten sind, www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21.

⁸² ATVOD Guidance on who needs to notify – Application and Scope of the Regulations for Video On Demand (VOD) services. Edition 3.3. Veröffentlicht am 23. Mai 2013. Siehe auch Ofcom, Procedures for the handling of appeals of ATVOD decisions in relation to what constitutes an On-Demand Programme Services, 1. Oktober 2013, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/tv-ops/vod/appeals-procedures.pdf>.



Der ATVOD zufolge ist ein Dienst ein ODPS, wenn er die folgenden vier Kriterien erfüllt:

- a) Er umfasst fernsehähnliche Programme.
- b) Er ist ein VoD-Dienst.
- c) Es gibt eine redaktionelle Verantwortung.
- d) Er wird der Allgemeinheit zugänglich gemacht.

Die ATVOD musste bei der Entscheidung, ob ein Programm fernsehähnlich ist, alle relevanten Informationen berücksichtigen, so etwa die Verfügbarkeit vergleichbarer Programme in linearen Rundfunkdiensten und die Art des Dienstes insgesamt. Ein Programm wurde nicht als fernsehähnlich betrachtet, wenn es klar von jenen zu unterscheiden war, die normalerweise in Fernsehsendungen enthalten sind.

Ein Programm, das im linearen Fernsehen gezeigt worden war, galt gewöhnlich als „fernsehähnlich“, sofern seine Ausstrahlung nicht vollkommen ungewöhnlich war; eine vorherige Ausstrahlung war jedoch keine Voraussetzung für Fernsehähnlichkeit. Programme, die nicht im linearen Fernsehen ausgestrahlt worden waren, aber in Form und Inhalt den im linearen Fernsehen gezeigten Programmen entsprachen, wurden als fernsehähnlich betrachtet, sofern solche linearen Ausstrahlungen nicht vollkommen ungewöhnlich waren. Die Dauer eines audiovisuellen Inhalts in einem Dienst sollte für sich genommen nicht als Entscheidungskriterium dafür dienen, ob der betreffende Inhalt fernsehähnlich ist (kurze Musikvideos könnten dieses Kriterium beispielsweise erfüllen).

Hinsichtlich des Abrufaspekts des Dienstes berücksichtigte die ATVOD alle verfügbaren relevanten Daten, darunter beispielsweise die Vermarktung und Präsentation des Dienstes gegenüber den Nutzern. Von grundlegender Bedeutung war hierbei der „Hauptzweck“ des Dienstes, insbesondere wenn Dienste Bestandteil eines breiteren Angebots für die Nutzer waren. Solche Fälle konnten als ein einzelner Abrufdienst betrachtet werden, wenn sie „in einem eigenen Bereich zusammengefasst und als Katalog mit Betrachtungsoptionen präsentiert“ wurden (z. B. bei einer Online-Zeitung, die auf ihrer Website in einem eigenen Bereich fernsehähnliche Programme anbietet, die keinen klaren und direkten Bezug zu der Zeitung haben). Dies war nicht der Fall, wenn der audiovisuelle Inhalt ein „integrales und untergeordnetes Element des breiteren Angebots“ war (z. B. ein Video zur Bereitstellung von zusätzlichem Material, das für einen textbasierten Nachrichtenartikel relevant ist).

Ein weiterer Aspekt des Abrufkriteriums ist der Bereitstellungsweg. So galt eine online bestellte und per Post verschickte DVD nicht als ODPS, wohl dagegen das Auswählen, Herunterladen und Ansehen eines Films per Internet, der mit einem im Laden gekauften Gutschein bezahlt wird.

Die ATVOD schloss UGC-Diensteanbieter von der ODPS-Definition aus, da sie keine redaktionelle Verantwortung für die Programmauswahl wahrnehmen. Wenn jedoch UGC-Diensteanbieter von kommerziellen Einrichtungen als Mittel zum Vertrieb entsprechender Inhalte genutzt wurden, konnten diese Inhalte unter die ODPS-Definition fallen.⁸³

Das Kriterium der „Allgemeinheit“ erstreckte sich auch auf Abonnementsdienste, sofern das Abonnement der Allgemeinheit offenstand, sowie auf Dienste, die nur der Allgemeinheit in einem bestimmten geografischen Gebiet zugänglich gemacht wurden.

⁸³ Siehe Absatz 5.2.2



Die ATVOD erstellte eine nicht abschließende Liste mit

- Dienstarten, die als ODPS zu betrachten sein dürften;⁸⁴
- Dienstarten, die wohl nicht als ODPS einzustufen sind;⁸⁵
- Dienstarten, die in Abhängigkeit von den jeweiligen Umständen nicht als ODPS zu betrachten sind.⁸⁶

3.1.1.3. Keine Koregulierung mehr ab 2016

Am 17. Dezember 2015 veröffentlichte die Ofcom ein Dokument, in dem sie „als Erleichterung für Anbieter und Konsumenten von ODPS“ die ab 1. Januar 2016 geltenden Regelungen zusammenfasste.⁸⁷ In diesem Dokument bittet sie auch um Stellungnahmen zu zwei materiellen Vorschlägen. Dabei geht es zum einen um die Einführung neuer Verfahren zur Untersuchung von

⁸⁴ Dienstarten, die laut ATVOD als ODPS zu betrachten sein dürften, waren:

- a) „Catch-up-Dienste“ für ein Fernsehprogramm, wobei es keine Rolle spielt, ob Sendungen über die eigene Website, einen aggregierten Online-Media-Player-Dienst oder über eine „Fernsehplattform“ auf eine an das Fernsehgerät angeschlossene Set-Top-Box zugänglich gemacht werden (sei es mittels „Push“- [Rundfunk] oder mittels „Pull“-Technologie [VoD]);
- b) Archivdienste für Fernsehsendungen, die länger zurückliegende Fernsehsendungen verschiedener Fernsehveranstalter und/oder Produktionsfirmen umfassen und von einem Aggregierer von Inhalten (Content Aggregator), der die „redaktionelle Verantwortung“ für alle Sendungen wahrnimmt, über eine spezielle Website, einen aggregierten Online-Media-Player-Dienst oder eine Fernsehplattform zugänglich gemacht werden; und
- c) Filmabrufdienste, die von einem Anbieter, der die „redaktionelle Verantwortung“ für die Inhalte wahrnimmt, online über eine Website oder mittels einer anderen Übertragungstechnologie bereitgestellt werden.

⁸⁵ Dienstarten, die laut ATVOD wohl nicht als ODPS einzustufen sind, waren:

- a) Dienste überwiegend nicht-wirtschaftlicher Natur, die daher nicht mit dem Fernsehen konkurrieren (Erwägungsgrund 16 der Richtlinie). Der Begriff „wirtschaftlich“ wird in diesem Zusammenhang im weitesten Sinne ausgelegt und umfasst alle Formen wirtschaftlicher Aktivitäten unabhängig von deren Finanzierung, beispielsweise auch öffentlich-rechtliches Material, frei empfangbare Inhalte sowie werbefinanzierte, Abonnements-, Pay-per-View- und andere transaktionsbezogene Geschäftsmodelle;
- b) Dienste, die Abrufinhalte umfassen und keine „Massenmedien in ihrer Funktion der Information, Unterhaltung und Bildung der Allgemeinheit“ sind (Erwägungsgrund 18 der Richtlinie);
- c) „Glücksspiele mit einem einen Geldwert darstellenden Einsatz, einschließlich Lotterien, Wetten und anderer Gewinnspiele“, „Online-Spiele“ und „Suchmaschinen“, da deren Hauptzweck nicht in der Bereitstellung „fernsehähnlicher“ Programme besteht (Erwägungsgrund 18 der Richtlinie); und
- d) elektronische Versionen von Zeitungen und Zeitschriften (ausgeschlossen von Zeitungen und Zeitschriften angebotene ODPS) (Erwägungsgrund 21 der Richtlinie).

⁸⁶ Dienstarten, die laut ATVOD in Abhängigkeit von den jeweiligen Umständen nicht als ODPS zu betrachten sind, waren:

- a) Videoinhalte, die von Privatpersonen auf Video-Sharing-Sites eingestellt werden, sofern die Personen die Inhalte selbst generiert haben und mit der Einstellung keinen „wirtschaftlichen“ Zweck verfolgen;
- b) Videoinhalte, die von Berufsverbänden, Gewerkschaften, Parteien oder religiösen Organisationen produziert werden, sofern die Inhalte sehr eng begrenzt sind und vorwiegend der Verbreitung von Informationen über die Organisation gegenüber ihren Mitgliedern dienen und nicht dem Konsum durch die Allgemeinheit;
- c) Videoinhalte, die in einen textbasierten redaktionellen Artikel eingebettet sind, wie etwa schriftliche Nachrichtenartikel auf einer Website, die einen erläuternden Videoclip enthalten; und
- d) Videoinhalte auf Unternehmenswebsites, bei denen der Zweck darin besteht, Informationen über die Tätigkeiten, die Produkte oder die finanzielle Performance des Unternehmens zu verbreiten, so etwa ein Video einer Aktionärsversammlung, jedoch unter Ausschluss eigenständiger Dienste, die auf kommerzieller Basis Zugang zu Videos von Aktionärsversammlungen vieler Unternehmen bieten und daher in den Anwendungsbereich fallen können.

⁸⁷ Ofcom, Future regulation of on-demand programme services, 17. Dezember 2015,

http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/vod_procedures/summary/Future_regulation_of_on-demand_programme_services.pdf.

http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/vod_procedures/summary/Future_regulation_of_on-demand_programme_services.pdf.



Verstößen gegen Vorschriften für Abrufprogrammdienste, die die bestehenden Interimsverfahren ersetzen und sich enger an der Situation bei linearen Fernsehprogrammen orientieren, und zum anderen darum, keine Gebühren gemäß Section 368A des Gesetzes zu erheben. Dieses Dokument macht von Anfang an klar, dass sich der Gesetzesrahmen zur Regulierung von ODPS nicht geändert hat und dass die Ofcom durch das Ende der ATVOD keine neuen Aufgaben erhält.

Die Ofcom hat darüber hinaus ein Dokument mit Hinweisen zu der Frage veröffentlicht, welche Dienste einen ODPS anzeigen müssen.⁸⁸ Dieses Dokument lehnt sich eng an eine frühere Leitlinie der ATVOD an. Die Ofcom hat Verweise auf verschiedene früher entschiedene Fälle beseitigt, manche Verweise aktualisiert und einige kleine Änderungen aus Gründen der Klarheit und Genauigkeit vorgenommen. Diese Änderungen sind jedoch nicht Ausdruck einer veränderten Interpretation der Ofcom bezüglich der Frage, wer einen ODPS anzeigen muss. Weitere Änderungen sind ein neues Formular zum Anzeigen eines ODPS, neue praktische Leitlinien für die Anzeige, Hinweise auf der Ofcom-Website für Personen, die sich über Video-on-Demand-Dienste beschweren möchten, und unwesentliche Aktualisierungen zu dem bereits bestehenden Ofcom-Dokument über Sanktionsverfahren für ODPS.

3.1.2. Italien

In Italien wurde die AVMD-Richtlinie durch das Gesetzesdekret Nr. 44/2010 (nachstehend das „Dekret“) in innerstaatliches Recht umgesetzt.⁸⁹ Das Dekret gibt die in der AVMD-Richtlinie enthaltene Definition von Abruf-AVMD wörtlich wieder. Am 25. November 2010 erließ die *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (italienische Kommunikationsbehörde – AGCOM) eine Verordnung über die Genehmigung nichtlinearer audiovisueller Mediendienste (Beschluss Nr. 607/10/CONS), die näher erläutert, wie die AGCOM das Dekret umgesetzt hat.⁹⁰

Die Genehmigung für die Erbringung von Abruf-AVMD ist der AGCOM-Verordnung zufolge für Kataloge erforderlich, die der Allgemeinheit zugänglich sind. Ausgenommen sind hiervon Catch-up-Fernsehdienste eines bereits genehmigten AVMD-Linearanbieters und Inhalte, die nicht zu einem für die Allgemeinheit unmittelbar zugänglichen Katalog, sondern zu einem bereits angebotenen und genehmigten allgemeinen Katalog gehören. Diese beiden Dienstarten werden als Nebendienste bereits genehmigter Dienste betrachtet und erfordern daher keine neue Genehmigung.

Über die Aktivitäten hinaus, die der Richtlinie zufolge nicht in deren Anwendungsbereich fallen,⁹¹ betrachtet die AGCOM-Verordnung nur Dienste mit jährlichen Einnahmen über EUR 100.000

⁸⁸ Ofcom, Who Needs to Notify - Guidance notes on who needs to notify an on-demand programme service to Ofcom, 18. Dezember 2015, http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/on-demand/rules-guidance/Guidance_on_who_needs_to_notify.pdf.

⁸⁹ Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n. 44 „Attuazione della direttiva 2007/65/CE relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive“, veröffentlicht in der Gazzetta Ufficiale vom 29. März 2010, Nr. 73, www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/10044dl.htm.

⁹⁰ Agcom deliberation no. 607/10/CONS, Regolamento in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi a richiesta ai sensi dell'articolo 22-bis del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici,

www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnlodu&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=colum-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_struts.action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_assetEntryId=854396&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_type=document.

⁹¹ Dienstarten, die der AGCOM zufolge nicht als audiovisuelle Mediendienste auf Abruf in Betracht kommen:

- jede Form der privaten Korrespondenz wie beispielsweise E-Mails, die an eine begrenzte Zahl von Empfängern geschickt werden,



als Abruf-AVMD. Diese Schwelle wird eingeführt, um pauschal festzulegen, welche wirtschaftliche Aktivität tatsächlich in Konkurrenz zum Rundfunk steht. Berücksichtigt werden nur Einnahmen aus typischen Fernsehaktivitäten. Hierbei handelt es sich um:

- Alle Einnahmen, außer Vermittlungsgebühren und Verkäufen, aus kommerzieller Kommunikation, darunter Werbung, Sponsoring, Teleshopping und Produktplatzierung;
- Einnahmen aus der öffentlich-rechtlichen Rundfunkgebühr;
- Einnahmen aus Pay-TV-Abonnements oder Pay-per-View-Angeboten.

Im Jahr 2014 führte die AGCOM eine öffentliche Konsultation⁹² zu möglichen Änderungen der VoD-Verordnung durch, mit der vor allem die Schwelle von EUR 100.000 für die Jahreseinnahmen abgeschafft werden sollte. Grund für diese Änderungsvorschläge war, dass sich der VoD-Markt in Italien nicht mehr in der Anlaufphase befindet. Zudem sollte klargestellt werden, dass sich die wesentlichen Bestimmungen der Verordnung auf AVMD-Anbieter unabhängig davon beziehen, ob diese eine Genehmigung haben. Bei Erscheinen der vorliegenden Publikation waren formal keine Änderungen angenommen worden.

3.1.3. Belgien (Föderation Wallonien-Brüssel)

In der französischsprachigen Gemeinschaft Belgiens wurde die AVMD-Richtlinie durch das *Décret coordonné sur les services de médias audiovisuels* (Verordnung über die audiovisuellen Mediendienste - das „Dekret“) umgesetzt.⁹³ Im März 2012 veröffentlichte der belgische *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) als für die Regulierung des audiovisuellen Sektors in der Föderation Wallonien-Brüssel zuständige nationale Regulierungsbehörde eine Empfehlung zur Definition von AVMD.⁹⁴

-
- alle Dienste, deren Hauptzweck nicht in der Bereitstellung von Programmen besteht, d. h. bei denen audiovisuelle Inhalte lediglich eine Nebenerscheinung darstellen und nicht Hauptzweck der Dienste sind,
 - alle Tätigkeiten, die vorwiegend nicht wirtschaftlich sind und nicht mit dem Fernsehen konkurrieren,
 - Dienste, die darauf basieren, dass private Nutzer audiovisuelle Inhalte hochladen, solange der Mediendienstanbieter keine redaktionelle Verantwortung für die Auswahl der Inhalte ausübt, sondern nur die Inhalte aggregiert, die von privaten Nutzern hochgeladen werden, um sie innerhalb von Interessengemeinschaften weiterzugeben und auszutauschen,
 - On-Demand-Kataloge, die nur aus Programmen bestehen, die bereits linear angeboten wurden, wie beispielsweise Catch-up-Fernsehen oder Archivdienste, sowie Kataloge, die für die Allgemeinheit nicht unmittelbar zugänglich sind, etwa solche, die innerhalb eines Katalogs eingefügt werden, der nur über ein von einem anderen Anbieter angebotenes Bouquet zugänglich ist,
 - Online- und elektronische Versionen von Zeitungen und Zeitschriften, Websites, die nur als Randerscheinung audiovisuelle Elemente enthalten, so etwa animierte grafische Elemente, kurze Werbespots oder Informationen über ein Produkt oder nichtaudiovisuelle Dienste, Glücksspiele mit einem einen Geldwert darstellenden Einsatz, einschließlich Lotterien, Wetten und anderer Gewinnspiele, sowie Online-Spiele und Suchmaschinen, jedoch nicht Sendungen mit Gewinnspielen oder Glücksspielen.

⁹² Delibera n. 152/14/CONS, consultazione pubblica sullo schema di modifiche e integrazioni al regolamento in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi a richiesta di cui alla delibera n. 607/10/CONS,

www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=flw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_kidx9GUnlodu&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_struts.action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_assetEntryId=1421492&_101_INSTANCE_kidx9GUnlodu_type=document

⁹³ Eine konsolidierte Fassung ist abrufbar unter: www.csa.be/documents/1440.

⁹⁴ Recommandation relative au périmètre de la régulation des services de medias audiovisuels, <http://csa.be/documents/1713>.



Die interessanteste regulatorische Innovation, die das Dekret einführt, ist die Unterscheidung zwischen Abruf-AVMD, die auf einer offenen Plattform bereitgestellt werden, und solchen, die auf einer geschlossenen Plattform (*plateforme de distribution fermée*) bereitgestellt werden.⁹⁵ Eine offene Plattform ist frei zugänglich (etwa das Internet), während eine geschlossene Plattform nur mit Erlaubnis ihres Verbreiters zugänglich ist (z. B. Kabelnetze). Dienste, die über eine offene Plattform angeboten werden, werden von dem Dekret weniger streng reguliert als solche, die auf geschlossenen Plattformen angeboten werden. Erklärt wird dies damit, dass die Auswahl an Diensten auf offenen Plattformen wesentlich größer ist als auf geschlossenen Plattformen. Die Empfehlung enthält u. a. Hinweise dazu, welche Tätigkeiten als Aktivitäten wirtschaftlicher Art gelten. Der Begriff „Entgelt“ wird breit ausgelegt (*contrepartie*) und nicht auf Geldzahlungen beschränkt (auch die Bereitstellung eines Dienstes wäre ein Entgelt. Die Empfehlung nennt Gruppen von (natürlichen und juristischen) Personen, die dieses Entgelt entrichten können,⁹⁶ und in Fällen, in denen dieses Entgelt nicht erkennbar ist, kann der Dienst als AVMD betrachtet werden, wenn er den Anspruch vermittelt, er konkurriere mit anderen AVMD.

Hinsichtlich des Kriteriums der „redaktionellen Verantwortung“ enthält die Empfehlung eine Liste von Diensten, bei denen der CSA davon ausgeht, dass grundsätzlich keine redaktionelle Verantwortung besteht.⁹⁷ Bei „hybriden“ Diensten, bei denen sowohl audiovisuelle als auch nicht audiovisuelle Inhalte verfügbar sind, berücksichtigt der CSA den Anteil der audiovisuellen Inhalte (sofern diese offensichtlich überwiegen), die Ergonomie des Dienstes (d. h. wie der Inhalt präsentiert wird und ob einige Inhalte bei der Präsentation bevorzugt werden) und den Zweck (d. h. das Geschäftsmodell oder das „Kerngeschäft“) des Dienstes.

Hinsichtlich des Kriteriums „Massenmedien“ erklärt der CSA, die Zahl der realen Nutzer eines Dienstes habe keinen Einfluss auf seine Klassifizierung als AVMD; entscheidend seien vielmehr die Zahl der potenziellen Nutzer, die Absicht des Anbieters, den Dienst der Allgemeinheit anzubieten, und sein Anspruch, mit anderen AVMD zu konkurrieren. Ob davon auszugehen ist, dass sich ein Dienst an die Allgemeinheit richtet, hängt von seinen Inhalten und von seiner Verbreitungsweise ab (z. B. Dienste, zu denen über einen Code/Decoder Zugang möglich ist, den jeder Nutzer durch eine Registrierung und/oder Bezahlung erhalten kann).

⁹⁵ Die Verordnung definiert eine geschlossene Plattform als „eine Plattform, die audiovisuelle Mediendienste verbreitet, wobei der Zugriff durch einen Inhaltsdiensteanbieter eine Vorabgenehmigung des für die Plattform verantwortlichen Verbreiters erfordert. Falls der Diensteanbieter sein eigener Verbreiter ist, gelten die von ihm erbrachten und verbreiteten audiovisuellen Mediendienste als über eine geschlossene Plattform bereitgestellt, wenn der Zugriff auf ein elektronisches Kommunikationsnetz die vorherige Zustimmung des Netzbetreibers oder die Erlangung von Kapazität in Funknetzen erfordert.“ (Übersetzung durch die Verfasser)

⁹⁶ Die Allgemeinheit: bezahlt ein Abonnement über ein Pay-per-View-System oder durch Bereitstellung persönlicher Daten, die von dem Diensteanbieter wiederverwendet werden können; Werbetreibende: bezahlen Werbefläche (Werbung, Sponsoring, Teleshopping und Produktplatzierung); Spender und Fans: stellen Mittel für die Produktion oder Übertragung eines audiovisuellen Werks bereit; Staat: stellt Mittel für öffentlich-rechtliche Medien bereit.

⁹⁷ Dienstarten, die laut CSA (Belgien) keine redaktionelle Verantwortung implizieren:

- UGC-Plattformen (z. B. YouTube, Dailymotion) – diese Plattformen führen nur eine nachträgliche Kontrolle durch, sodass sie nicht unter die AVMD-Richtlinie fallen. Allerdings impliziert eine Plattform nicht unbedingt einen einheitlichen Dienst. Über diese Plattformen bereitgestellte Dienste, die einen kohärenten und unabhängigen Katalog mit Inhalten darstellen, die vom Herausgeber ausgewählt und gestaltet werden (etwa „Branded Channels“ auf YouTube), können als Abruf-AVMD betrachtet werden.
- Dienste, die eine VoD-Datenbank über eine Suchmaschine bereitstellen (z. B. Google Video).
- Dienste, die eine gleichzeitige und unveränderte Video- und/oder Audio-Weiterübertragung ohne redaktionellen Eingriff bieten (Ausstrahlung der Aufnahmen von Überwachungskameras).



Der CSA legt den Begriff „Programm“ breit aus. Wenn sich audiovisuelle Inhalte nicht an die Allgemeinheit richten (etwa Videos von einem privaten Urlaub oder Videos für Schulungszwecke eines Unternehmens), werden sie möglicherweise nicht als Programm betrachtet.⁹⁸

3.1.4. Slowakei

Die Umsetzung der AVMD-Richtlinie in slowakisches Recht erfolgte durch eine Änderung (Nr. 498/2009 Slg.)⁹⁹ des Gesetzes Nr. 308/2000 Slg. über Rundfunk und Weiterverbreitung („das Gesetz“).¹⁰⁰

Die Definitionen sind denen der AVMD-Richtlinie sehr ähnlich. Allerdings enthält das Gesetz keine Definition für AVMD, sondern stattdessen zwei gesonderte Begriffe: „Abruf-AVMD“ und „Programmdienst“, wobei letzterer einen linearen AVMD bezeichnet. Das Gesetz definiert einen Abruf-AVMD in § 3 Absatz b als „Dienst vorwiegend wirtschaftlicher Natur zur Betrachtung von Sendungen zu dem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und auf dessen individuellen Abruf hin, der durch elektronische Kommunikation aus einem vom Diensteanbieter festgelegten Programm katalog bereitgestellt wird und dessen Hauptzweck die Bereitstellung von Programmen zur Information, Unterhaltung oder Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit ist; die Bereitstellung von Tonaufnahmen gilt nicht als audiovisueller Mediendienst auf Abruf“.

Der Rat für Rundfunk und Weiterverbreitung der Slowakischen Republik (der „Rat“) hat zur Definition von AVMD Leitlinien herausgegeben.¹⁰¹

Das Kriterium „vorwiegend wirtschaftlicher Natur“ wurde in einigen Fällen verwendet. Es gab einen Fall, in dem zwei Dienste im Internet bereitgestellt wurden, die aber von Universitäten betrieben wurden. Obwohl sie einige einmalige Sponsoring-Zahlungen von Wirtschaftsunternehmen erhielten, erklärte der Rat, dass sie nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fielen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass diese Dienste offensichtlich mit der Absicht gegründet wurden, Möglichkeiten für Studierende zu schaffen und diese mit spezifischen Inhalten zu versorgen, nicht mit der Absicht, wirtschaftlichen Gewinn zu erzielen. Auch einige ausschließlich aus europäischen Mitteln finanzierte Dienste wurden ausgeschlossen. Es wurde jedoch erklärt, dass solche Dienste in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen können, wenn sie künftig – etwa durch Werbung – beginnen, wirtschaftlicher Natur zu sein.

Das Kriterium der „redaktionellen Verantwortung“ mit Blick auf UGC-Dienste wurde vom Rat angewandt, als er Dienste in einigen Grenzfällen beurteilen musste, in denen die Anbieter behaupteten, die Inhalte seien von Nutzern selbst hinzugefügt worden. Es gab jedoch Hinweise

⁹⁸ In Bezug auf Anbieter, die ähnliche Inhalte über andere Übertragungswege anbieten, legt die Empfehlung folgende Regeln fest:

Wird der Inhalt sowohl linear als auch nichtlinear bereitgestellt, handelt es sich um zwei getrennte Dienste.

Wird der Inhalt sowohl auf einer offenen als auch auf einer geschlossenen Plattform bereitgestellt, handelt es sich um zwei getrennte Dienste.

Ist die Essenz des Dienstes dieselbe und besteht der einzige Unterschied in der Übertragungsweise, kann es sich um einen einzigen Dienst handeln (etwa eine App für Smartphones und eine App für Tablets).

⁹⁹ Zákon č. 498/2009 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁰⁰ Zákon č. 308 zo 14. septembra 2000 o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách. Eine konsolidierte Fassung ist abrufbar unter: <http://www.culture.gov.sk/legdoc/11/>.

¹⁰¹ Rozsah posobnosti zakona č. 308/2000 Z. z. v súvislosti so zmenami zakona účinnými od 15. decembra 2009, <http://tinyurl.com/3egura2>.



darauf, dass der Anbieter seinen Dienst „frisierter“, indem er einige Inhalte selbst hinzufügte. Letztlich entschied der Rat jedoch, nur zu handeln, wenn ein sehr klarer Hinweis darauf vorliegt, dass erhebliche Mengen von Inhalten vom Diensteanbieter selbst hinzugefügt werden. In der Frage, bei wem die redaktionelle Verantwortung im Fall einer Aufgabenteilung (zwischen Auswahl und Gestaltung der Inhalte) liegt, gibt der Rat dem Auswahlaspekt den Vorzug vor dem Gestaltungsaspekt. Der Rat ist der Auffassung, dass sich ohne Inhalt auch die Gestaltung erübrige. Ohne richtige Gestaltung dagegen sei ein Abrufdienst möglich.

Die größte Herausforderung für den Rat betraf die Videobereiche der Internetversion von Zeitungen.¹⁰² In der ersten Phase der Beurteilung dieser „Videobereiche“ stellte der Rat fest, dass es sich zumeist um raue, unprofessionelle Videos mit starkem Bezug zu dem journalistischen Thema handelt und dass der schriftliche Begleittext und der „Videobereich“ dem Nutzer in der Regel nur die Möglichkeit geben, alle Videos an einer Stelle zu finden (d. h. die Videos wurden normalerweise innerhalb des Artikels platziert). Daher wurde keine E-Version einer Zeitung als Abrufdienst eingestuft. Große Zweifel bestanden jedoch beim Fernsehbereich des Nachrichtenportals www.sme.sk, das wohl eher einen Grenzfall darstellte.¹⁰³

3.1.5. Niederlande

In den Niederlanden wurde die AVMD-Richtlinie durch das Gesetz vom 10. Dezember 2009 zur Änderung des Mediengesetzes 2008 und des Tabakgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in innerstaatliches Recht umgesetzt.¹⁰⁴

§ 1.1 Absatz 1 des Mediengesetzes 2008 definiert einen Abruf-AVMD als „Mediendienst, der aus einem Medienangebot besteht, das auf individuelle Anforderung bereitgestellt wird und zu einem vom Nutzer frei gewählten Zeitpunkt angesehen werden kann“. Ein Abruf-AVMD muss folgende Kriterien erfüllen:

- Er wird über ein öffentliches elektronisches Kommunikationsnetz verbreitet.
- Er basiert auf einem Katalog.
- Er besteht aus Videos und hat als Hauptzweck das Anbieten von Videos.
- Er fällt unter die redaktionelle Verantwortung des Anbieters in Bezug auf Auswahl und Gestaltung der Videoinhalte.
- Er hat den Charakter eines Massenmediums.

¹⁰² Bei der Einstufung der Videobereiche von Zeitungen als AVMD berücksichtigt der slowakische Rat folgende Fragen:

- Wie ist der Bereich gestaltet? Wird er vom Anbieter selbst als unabhängiger Dienst präsentiert oder beworben, oder erscheint er dem Nutzer als fester Bestandteil der gesamten elektronischen Version der Zeitung?
- Welche Korrelation besteht zwischen dem Video und dem schriftlichen Text? Begleitet das Video einen schriftlichen Artikel, oder handelt es sich um ein eigenständiges Video? Zeigt es einfach die Fakten, die im schriftlichen Artikel stehen, oder enthält es neue Fakten, die der Nutzer nur aus dem Video erfahren kann?
- Welcher Natur sind die Videos? Betrifft der Inhalt gängige journalistische Themen? Wie professionell wirken die Videos für den Zuschauer? (Versuchen sich die Schöpfer und Moderatoren – z. B. durch Logos, gekennzeichnete Mikrofone, Ausrüstung – mit dem Dienst zu identifizieren?)
- Gibt es einen besonderen Bereich für die Videos? Wenn ja, werden dort einfach alle Videos aus allen Bereichen gesammelt, oder sind alle Videos ausschließlich in diesem Bereich verfügbar?

¹⁰³ Siehe Absatz 5.2.1.2. dieser Publikation.

¹⁰⁴ Wet van 10 december 2009 tot wijziging van de Mediawet 2008 en de Tabakswet ter implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten, abrufbar unter: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2009-552.html>.



- Er kann als wirtschaftlicher Dienst betrachtet werden.

Im September 2011 veröffentlichte das niederländische *Commissariaat voor de Media* (Medienbehörde – CvdM) eine Verordnung mit Leitlinien zur Definition von „kommerziellen Mediendiensten auf Abruf“ im Rahmen des niederländischen Mediengesetzes.¹⁰⁵ Das CvdM befasst sich nicht mit der „Fernsehähnlichkeit“ eines Abrufdienstes und verwendet anstelle des Begriffs „Programm“ den Begriff „Video“.¹⁰⁶ Beim Kriterium „Hauptzweck“ berücksichtigt das CvdM die Funktionalität und Präsentation eines Dienstes, bei hybriden Diensten auch seine Bedeutung.¹⁰⁷ Zudem erklärt das CvdM, dass von Privatpersonen angebotene audiovisuelle Dienste nicht als wirtschaftlicher Dienst betrachtet werden, es sei denn sie werden gegen Entgelt angeboten oder sind eindeutig kommerzieller Natur.

3.2. Beurteilung der innerstaatlichen Anwendung der AVMD-Richtlinie durch die EU-Kommission

Nach Artikel 33 AVMD-Richtlinie ist die Kommission aufgefordert dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss regelmäßig einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie zu übermitteln.

Der Erste Bericht über die Anwendung der AVMD-Richtlinie für den Zeitraum 2009–2010 wurde im Mai 2012 herausgegeben.¹⁰⁸ Der Bericht betrachtete die Umsetzung der AVMD-Richtlinie retrospektiv und berücksichtigte Fragen nach der Wirksamkeit qualitativer Werbebestimmungen in einem Sektor, in dem sich das Programmangebot und die Reaktionen des Einzelnen auf Werbung verändern. Der Bericht zeigte, dass noch Raum für Verbesserungen bestand, und forderte wirksamere Mittel. Er befasste sich zudem prospektiv mit der Frage, wie sich wichtige technologische Veränderungen im Kontext der Konvergenz auf den Rechtsrahmen auswirken, und kündigte in Bezug auf bestimmte Vorschriften für die Fernsehwerbung eine Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Jahr 2013 sowie eine öffentliche Konsultation zum vernetzten Fernsehen („Connected TV“) an¹⁰⁹.

Für das traditionelle Fernsehen muss die Kommission darüber hinaus alle zwei Jahre anhand statistischer Daten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden, über die Anwendung der Bestimmungen zu europäischen Werken und unabhängigen Produktionen berichten (Artikel 16 und

¹⁰⁵ Regeling van het Commissariaat voor de Media van 22 september 2011 houdende beleidsregels omtrent de classificatie van commerciële mediadiensten op aanvraag zoals bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Mediawet 2008 (Beleidsregels classificatie commerciële mediadiensten op aanvraag 2011), <http://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2013/08/Beleidsregels-classificatie-commerci%C3%A4le-mediadiensten-op-aanvraag-2011.pdf>.

¹⁰⁶ Mit dem Begriff „Programm“ werden nämlich im Mediengesetz 2008 Fernsehsendungen bezeichnet. Der Hauptunterschied zwischen „Video“ und „Programm“ besteht darin, dass Videos mittels eines Katalogs bereitgestellt werden, Programme dagegen anhand eines Sendeplans.

¹⁰⁷ So stuft das CvdM einen eigenständigen Videodienst einer Zeitung als Abruf-AVMD ein, wenn er alle Kriterien der Definition erfüllt.

¹⁰⁸ Europäische Kommission, Erster Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie 2010/13/EU) Audiovisuelle Mediendienste und vernetzte Geräte: Entwicklung und Zukunftsperspektiven, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52012DC0203>.

¹⁰⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/node/51287#gp-audiovisual>.



17 AVMD-Richtlinie).¹¹⁰ Über die Förderung europäischer Werke in EU-Abrufdiensten (Artikel 13 AVMD-Richtlinie) muss die Kommission alle vier Jahre berichten.

Die Kommission gab 2012 den Ersten Bericht über die Anwendung der Artikel 13, 16 und 17 AVMD-Richtlinie zur Förderung europäischer Werke in EU-Fernseh- und Abrufdiensten für den Zeitraum 2009–2010 heraus.¹¹¹ Der Bericht kam zu dem Ergebnis, dass die meisten Mitgliedstaaten die Vorschriften zur Förderung europäischer Werke eingehalten hätten und der Anteil europäischer Werke in Fernseh- und Abrufdiensten recht zufriedenstellend gewesen sei (wobei anzumerken sei, dass der Entwicklungsstand des Marktes für Abrufdienste in der EU während des Berichtszeitraums sehr uneinheitlich gewesen sei).¹¹² Zudem seien die meisten in nationalen Fernseh- und Abrufdiensten geförderten europäischen Werke inländische Werke gewesen. Der Anteil unabhängiger Produktionen im Fernsehen sei rückläufig.

Die Kommission hat bereits angekündigt, dass der Zweite Anwendungsbericht und der zweijährliche Bericht zu Artikel 16 und 17 AVMD-Richtlinie in die REFIT-Aktion aufgenommen und somit Teil der endgültigen REFIT-Schlussfolgerung sein werden.

¹¹⁰ Im Juli 2011 gab die Kommission überarbeitete Leitlinien heraus, die den Mitgliedstaaten bei der Überwachung der Umsetzung der Artikel 16 und 17 helfen sollten. Diese Leitlinien wurden im Rahmen des nach Artikel 29 AVMD-RL eingesetzten „Kontaktausschusses“ formuliert. Sie sollen bestimmte Definitionen klarstellen und dadurch Differenzen in der Auslegung vermeiden, die zu einer unterschiedlichen Umsetzung der Richtlinie führen könnten, http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=6384.

¹¹¹ Europäische Kommission, Erster Bericht über die Anwendung der Artikel 13, 16 und 17 der Richtlinie 2010/13/EU für den Zeitraum 2009–2010 Förderung europäischer Werke in nach Sendeplan und auf Abruf in der EU bereitgestellten audiovisuellen Mediendiensten, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52012DC0522>.

¹¹² Der Europäischen Kommission zufolge enthielten neun nationale Berichte wegen verspäteter Umsetzung der AVMD-Richtlinie oder verspäteten Inkrafttretens der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie keinerlei Informationen. Fünf Mitgliedstaaten hätten berichtet, dass es bei ihnen im Berichtszeitraum keine registrierten oder keine anerkannten Abrufdienste gab. Bei denjenigen Mitgliedstaaten, die die Richtlinie umgesetzt hätten (d. h. die Verpflichtung zur Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten eingeführt hätten), sei nur aus sechs Berichten ersichtlich, dass die Rechtsvorschriften diesbezüglich konkrete Maßnahmen vorsehen.





4. Selbst- und Koregulierung

Die innerstaatliche Umsetzung der Bestimmungen der AVMD-Richtlinie hinsichtlich ihres sachlichen Anwendungsbereichs erfolgte hauptsächlich durch primäres Recht oder durch Satzungen von Regulierungsbehörden. Es gibt jedoch einige interessante Beispiele für Selbst- und Koregulierungsinstrumente, deren Untersuchung aufgrund ihres Einflusses auf die Frage des Anwendungsbereichs lohnt.

Wie in Kapitel 3 gesehen, hatte Großbritannien bis zum 31. Dezember 2015 ein Koregulierungssystem für Abruf-AVMD, wobei die ATVOD¹¹³ für die Verfahren zur Anzeige von Abrufdiensten und für die Bearbeitung von Beschwerden über diese Dienste zuständig war. Weitere Beispiele für Selbst- und Koregulierungsinitiativen finden sich insbesondere in Finnland, Deutschland, Ungarn und Irland.¹¹⁴

4.1. Finnland

Seit 1. Januar 2014 liegt die Registrierung der Bereitstellung von Abruf-AVMD in Finnland beim neu gegründeten Nationalen Audiovisuellen Institut (KAVI), in dem das Zentrum für Medienerziehung und audiovisuelle Programme und das Nationale Audiovisuelle Archiv aufgegangen sind und das dem Ministerium für Bildung und Kultur untersteht.¹¹⁵ Eine spezifische Abteilung für Medienerziehung und audiovisuelle Medien (MEKU) ist für die Überwachung der Bereitstellung audiovisueller Programme (Klassifizierung von Filmen und Jugendschutz) und für die Koordination und Förderung der nationalen Medienerziehung zuständig.¹¹⁶ Die Funktionen dieser Koregulierungsstelle sind im Gesetz über audiovisuelle Programme geregelt.¹¹⁷

¹¹³ www.atvod.co.uk, führt jetzt zur Ofcom-Zielseite <http://consumers.ofcom.org.uk/tv-radio/on-demand-landing/>.

¹¹⁴ Als allgemeine Referenz siehe Machet E., „Exploring Regulatory Boundaries between Traditional and new Media“, Background document for the 33rd EPRA meeting, Ohrid, 26-27 May 2011, <http://www.epra.org/attachments/ohrid-plenary-1-exploring-regulatory-boundaries-background-document>; Machet E., „Towards a Paradigm Shift? New Services and Scope: „What’s in, what’s out Revisited“, Comparative background paper for the 35th EPRA meeting, Portorož, 31 May-1 June 2012, cit. www.epra.org/attachments/portoroz-plenary-1-new-services-and-scope-what-s-in-what-s-out-revisited-paper-2; de Bueger G., „Supervising On-demand Audiovisual Media Services: Best practices and Methodology“, Comparative background document for the 38th EPRA meeting, Vilnius, 2-4 October 2013, <http://www.epra.org/attachments/vilnius-plenary-session-1-supervising-vod-services-final-comparative-document>.

¹¹⁵ <https://kavi.fi/en/>. Gesetz Nr. 675 vom 13. September 2013, <http://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2013/20130675>, zur Aufhebung des Gesetzes Nr. 711 vom 17. Juni 2011, <http://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2011/20110711>, über das früher zuständige Zentrum für Medienerziehung und audiovisuelle Programme, das damals das vom Gesetz Nr. 776 vom 25. August 2000 gegründete Staatliche Filmzentrum ersetzte.

¹¹⁶ <https://kavi.fi/en/media-education-and-audiovisual-media>.

¹¹⁷ Die Funktionen des KAVI regelt das Gesetz Nr. 710 vom 17. Juni 2011, Gesetz über audiovisuelle Programme, <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2011/en20110710.pdf>.



Alle AVMD-Anbieter müssen sich im Anbieterregister des KAVI registrieren, indem sie eine Anzeige einreichen, wenn die Bereitstellung des Dienstes zu wirtschaftlichen Zwecken und auf regelmäßiger Basis aufgenommen wird. Nach der Anzeige müssen Anbieter von Abrufdiensten eine jährliche Aufsichtsgebühr von EUR 400 entrichten, die auf der Methode und dem Ort des Angebots basiert.¹¹⁸ Die Pflicht zur Registrierung und Gebühreinzahlung gilt nicht für gelegentliche Anbieter, etwa für einen einzelnen Veranstalter eines audiovisuellen Programms oder einen Busunternehmer, der audiovisuelle Programme in Reisebussen zeigt, doch alle anderen Bestimmungen des Gesetzes, etwa die Pflicht zur Klassifizierung und Kennzeichnung und zur Einhaltung der Altersgrenzen, gelten auch für gelegentliche Aufführungen.

4.2. Deutschland

Die deutsche Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) erkennt Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle nach dem Prinzip der „regulierten Selbstregulierung“ an und kontrolliert, ob deren Entscheidungen im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums getroffen werden. Der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV)¹¹⁹ regelt ein spezifisches Verfahren zur Bildung solcher Einrichtungen:

“(1) Einrichtungen Freiwilliger Selbstkontrolle können für Rundfunk und Telemedien¹²⁰ gebildet werden.

(2) Anerkannte Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle überprüfen im Rahmen ihres satzungsgemäßen Aufgabenbereichs die Einhaltung der Bestimmungen dieses Staatsvertrages sowie der hierzu erlassenen Satzungen und Richtlinien bei ihnen angeschlossenen Anbietern.“¹²¹

Überschreitet eine Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle den Spielraum für rechtliche Beurteilungen, kann die KJM rechtliche Schritte ergreifen. Darüber hinaus formuliert die KJM Satzungen und Richtlinien, an die sich die Selbstkontrollenrichtungen halten müssen.

Die Beurteilungen sind zwar auf den Bereich des Jugendschutzes beschränkt, haben aber auch Einfluss auf die Frage des Anwendungsbereichs, da sie auf Dienste beschränkt sind, die in den sachlichen Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie fallen.

¹¹⁸ KAVI (finnischer Medienkoregulierer), Instructions for providers of on-demand services of audiovisual programmes in Finland, 8. Januar 2016, https://kavi.fi/sites/default/files/documents/ohje_vod_en.pdf.

¹¹⁹ KJM (Kommission für Jugendmedienschutz der Landesmedienanstalten), 13. Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien, 1. April 2010, http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Recht/JMStV_Stand_13_RStV_mit_Titel_deutsch3.pdf.

¹²⁰ Nach § 2 Absatz 1 des deutschen Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien sind „Telemedien [...] alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach Satz 1 und 2 sind“. Siehe *Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV)* in der Fassung des Achtzehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, abrufbar unter: http://www.kjm-online.de/fileadmin/Download_KJM/Recht/18_RAendStV_01-01-2016.pdf.

¹²¹ KJM, Staatsvertrag, cit, § 19.



4.3. Ungarn

Besondere Erwähnung finden Selbst- und Koregulierungsstellen und -verfahren im Gesetz über Massenkommunikation zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie in Ungarn.¹²² Dieses Gesetz ist die Rechtsgrundlage für die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste und erkennt die Bedeutung der Selbst- und Koregulierung als Ergänzung des Rechts ausdrücklich an:

„Die professionellen Selbstregulierungsstellen, zu denen die Mediendienstanbieter, Verlage von Presseprodukten, vermittelnde Diensteanbieter und Mediendiensteverbreiter sowie die verschiedenen angewandten Selbst- und Koregulierungsverfahren spielen im Bereich der Medienregulierung und bei der Anwendung und Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes eine wichtige Rolle. Solche Stellen und Verfahren sind bei der Anwendung dieses Gesetzes zu respektieren.“¹²³

4.4. Irland

In Irland wurde 2014 eine Selbstregulierungsstelle namens On-Demand Audiovisual Services Group (ODAS) gegründet, deren Aufgabe es ist, zusätzlich zu den Anforderungen der Rechtsverordnung zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie im Jahr 2010 einen Verhaltenskodex zu formulieren.¹²⁴

Die ODAS umfasst Vertretungen von Werbewirtschaft, Fernsehveranstaltern, Telekommunikationsunternehmen und anderen Anbietern von Abrufdiensten und ist für die Formulierung der Vorschriften für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf zuständig, die von der irischen Rundfunkbehörde (BAI) genehmigt werden müssen. Der Kodex wurde 2011 angenommen. Er enthält Mindeststandards für Diensteanbieter, sieht einen Beschwerdemechanismus für Verbraucher vor und erfüllt die europäischen Richtlinien.¹²⁵ Für die Bearbeitung der Beschwerden sind der Compliance-Ausschuss der BAI und die Advertising Standards Authority for Ireland (ASAI) zuständig.

Die Einstufung von Diensten als audiovisuelle Mediendienste ist Sache der BAI, und die ODAS ist nicht am Anzeigeverfahren beteiligt, da Anbieter von Abruf-AVMD ihre Aktivitäten anzeigen müssen, bevor sie sie aufnehmen. An dem Anzeigeverfahren sind keine Selbstregulierungsstellen beteiligt, sondern nur öffentliche Stellen:

„Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf zeigen dem Minister bzw. der Regulierungsbehörde in der von diesem bzw. dieser festgelegten Weise ihre Absicht an, solche Dienste (weiterhin) anzubieten.“¹²⁶

¹²² Act CLXXXV of 2010, Act on Media Services and Mass Communication, http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv_110803_EN_final.pdf

¹²³ Act CLXXXV of 2010, cit, Article 8.

¹²⁴ Statutory Instrument (SI) No. 258 of 2010, www.bai.ie/wordpress/wp-content/uploads/SI-258-2010.pdf.

¹²⁵ ODAS (irischer Medienselbstregulierer), Code of Conduct On-Demand Audiovisual Media Services, www.bai.ie/?download=5753.

¹²⁶ ODAS, Code of Conduct, cit, part 3.





5. Rechtsprechung

Trotz der Vielzahl der Themen, die in der aktuellen öffentlichen Debatte zur Frage des sachlichen Anwendungsbereichs der AVMD-Richtlinie erörtert werden, scheint bei näherer Betrachtung der Entscheidungen des GHEU und der nationalen Regulierer eine gewisse Einheitlichkeit hinsichtlich der behandelten Themen zu bestehen.

Ein erstes Klassifikationsproblem betrifft Zeitungswebsites, die Videos bereitstellen. Hier geht es darum, dass die meisten Zeitungen ihren Lesern elektronische Versionen anbieten, die online zur Verfügung stehen (entweder werbefinanziert oder im Abonnement). Zusätzlich zu den normalen textbasierten journalistischen Berichten und Kommentaren werden diese Dienste oft mit audiovisuellen Inhalten angereichert. Die Schwierigkeit liegt in diesen Fällen in der Feststellung, ob die Bereitstellung derartiger audiovisueller Inhalte der Hauptzweck der Dienste ist oder nicht und ob der Videobereich einer Zeitung einen anderen Dienst darstellt als der textbasierte Dienst, den die Zeitung anbietet.

Eine weitere umstrittene Frage betrifft UGC-Plattformen und professionelle Kanäle auf UGC-Plattformen. Es besteht allgemeiner Konsens, dass Plattformen für nutzergenerierte Inhalte (UGC) als Hosting-Anbieter anzusehen sind und daher nicht in den Geltungsbereich der AVMD-Richtlinie fallen sollten. Die meisten Nutzerseiten können nicht als Dienste bezeichnet werden, da sie nicht gegen Entgelt angeboten werden, und werden folglich auch nicht durch die AVMD-Richtlinie reguliert. Professionelle Kanäle auf UGC-Plattformen können jedoch in einigen Fällen alle Kriterien für eine Einstufung als Abruf-AVMD erfüllen.

Eine Diskussion, die offenbar noch nicht zu einem konkreten Fall geführt hat, betrifft Download-to-Own-/Download-to-Rent-Dienste. Diese Dienste (z. B. iTunes, Canalplay) bieten normalerweise die Möglichkeit eine digitale audiovisuelle Datei herunterzuladen, die dann für einen befristeten oder unbefristeten Zeitraum angesehen werden kann. Derartige Dienste fallen auf den ersten Blick in den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie, doch einige nationale Regulierungsbehörden neigen dazu, sie nicht als Abruf-AVMD einzustufen.¹²⁷

¹²⁷ Siehe Machet E., „Towards a Paradigm Shift? New Services and Scope: What’s in, what’s out Revisited“, Comparative background paper for the 35th EPRA meeting, Portorož, 31 May-1 June 2012, cit, www.epra.org/attachments/portoroz-plenary-1-new-services-and-scope-what-s-in-what-s-out-revisited-paper--2_ wo auf die unterschiedlichen Auffassungen der nationalen Regulierungsbehörden zur rechtlichen Einstufung dieser beiden Modelle, speziell mit Blick auf Download-to-Own-Dienste, hingewiesen wird. Lediglich die Regulierungsbehörden von Zypern, Tschechien, Ungarn, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen und der Slowakei sowie der belgische CSA erklärten, sie würden solche Dienste tendenziell als Abruf-AVMD einstufen. Dies bedeutet jedoch nicht notwendigerweise, dass andere Regulierungsbehörden solche Dienste in einem bestimmten Fall nicht ebenfalls als Abruf-AVMD einstufen würden. Es zeigt lediglich, dass sie sich in dieser Frage noch kein Urteil gebildet haben.



5.1. Der „sachliche Anwendungsbereich“ in der europäischen Rechtsprechung

5.1.1. Einschlägige Fälle des GHEU

Eine Suche in der Rechtsprechung des GHEU nach Aussagen zum sachlichen Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie liefert sehr wenige Ergebnisse. Von allen Fällen, die der Gerichtshof in den mehr als 25 Jahren der europäischen Regulierung im audiovisuellen Bereich behandelt hat, betreffen nur zwei den sachlichen Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie, obwohl die Rechtsprechung des Gerichtshofs bei Auslegungsfragen zur Anwendung einer Richtlinie wohl den Schwerpunkt bilden sollte.

Dies bedeutet entweder, dass die Formulierung der Vorschriften zu keinem echten Auslegungsproblem geführt hat, auch wenn man bedenkt, dass es in diesem Bereich keine Mitteilung der Europäischen Kommission zu Auslegungsfragen und auch relativ wenige nationale Leitlinien gibt¹²⁸, oder dass die Mitgliedstaaten bislang alle Auslegungsfragen lieber intern geklärt haben, ohne die einzige diesbezüglich zuständige Stelle einzuschalten, nämlich den GHEU. Nachdem die hitzigsten Diskussionen ausgerechnet den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie zu betreffen scheinen, ist dies tatsächlich eine Überraschung.

5.1.1.1. Rückschau beim Nachdenken über die Zukunft

In der Rechtsprechung zur Fernsehrichtlinie, sowohl in der ursprünglichen Fassung von 1989 als auch in der überarbeiteten von 1997, hat der Gerichtshof nur in der Rechtssache *Mediakabel* bei der Behandlung der Definition von Fernsehdiensten¹²⁹ einen Beitrag zur Diskussion über den Anwendungsbereich geleistet.¹³⁰ Das Urteil hatte vor der Überarbeitung der Fernsehrichtlinie im Jahr 1997 erheblichen Einfluss auf die Debatte über die Definition von Fernsehdiensten, und es enthält einige Anmerkungen, die auch für den aktuellen Regulierungsrahmen noch von Bedeutung sein könnten.

Die Rechtssache betraf einen Dienst namens *Mr. Zap*, der es erlaubte, im Rahmen eines monatlichen Abonnements mittels eines Dekoders und einer Chipkarte, Fernsehprogramme zu empfangen, die die von der Sendeeinrichtung ausgestrahlten ergänzen. Wenn ein Abonnent von „Mr. Zap“ einen Film aus einem Katalog namens *Filmtime* bestellen wollte, konnte er ihn getrennt über seine Fernbedienung oder per Telefon anfordern und erhielt, nachdem er sich mit einem persönlichen Code identifiziert und über automatischen Einzug bezahlt hatte, einen individuellen Schlüssel, der es ihm erlaubte, zu den auf dem Fernsehbildschirm oder im Programmführer angegebenen Zeiten einen oder mehrere der monatlich angebotenen 60 Filme zu betrachten. Die entscheidenden Merkmale waren folgende:

¹²⁸ Siehe Kapitel 3 der vorliegenden Publikation.

¹²⁹ Die Suchläufe im GHEU-Portal http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/ ergaben 34 Treffer, die die Fernsehrichtlinie betrafen oder zumindest erwähnten, doch von diesen betraf nur einer, die Rechtssache C-89/04, die Definition des sachlichen Anwendungsbereichs der Richtlinie.

¹³⁰ GHEU, *Mediakabel BV gegen Commissariaat voor de Media*, Rechtssache C-89/04, Urteil vom 2. Juni 2005, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62004CJ0089&lang1=de&type=TXT&ancre=>. Siehe Rossini M., „Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Rechtssache *Mediakabel BV / Commissariaat voor de Media*“, IRIS 2005-7/3, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/7/article3.de.html>.



„Ein solcher Dienst besteht in der Sendung von Filmen, die zum Empfang durch die Allgemeinheit der Fernsehzuschauer bestimmt sind. Er bezieht sich also auf Fernsehsendungen, die für eine unbestimmte Zahl möglicher Fernsehzuschauer gesendet werden.“¹³¹

Aufgrund dieser Aspekte fiel der fragliche Dienst unter den Begriff „Fernsehsendung“, weil

„ein Dienst unter den Begriff ‚Fernsehsendung‘ im Sinne von Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 89/552 fällt, wenn er in der Erstsending von Fernsehprogrammen besteht, die zum Empfang durch die Allgemeinheit, d. h. eine unbestimmte Zahl möglicher Fernsehzuschauer, bestimmt sind, an die dieselben Bilder gleichzeitig übertragen werden. Die Technik der Bildübertragung ist bei dieser Beurteilung nicht maßgebend.“¹³²

Bemerkenswert ist, dass es nicht darauf ankommt, mit welcher Technik die Bildübertragung erfolgt, denn dieser Aspekt bleibt auch für die spätere Rechtsprechung bedeutsam, wenn es um die Definition des betroffenen Dienstes geht.

Eine vertane Chance, nützliche Hinweise zum Begriff der „redaktionellen Verantwortung“ zu geben, der tatsächlich einen der Eckpfeiler der Definition der von dieser Richtlinie betroffenen Dienste bildet, war die Rechtssache *RTL Belgium*.¹³³ Hier wurde der Gerichtshof vom belgischen Zulassungs- und Kontrollkollegium der Rundfunkbehörde gefragt, ob der Begriff der wirksamen Kontrolle eine Gesellschaft einschließt,

„die in einem Mitgliedstaat ansässig ist und der durch eine von der Regierung dieses Mitgliedstaats erteilte Konzession erlaubt, einen audiovisuellen Mediendienst anzubieten, [und die] tatsächlich eine solche Kontrolle ausübt, obwohl sie die Regie und die Produktion aller eigenen Programme dieses Dienstes, die Veröffentlichung des Programms sowie die Finanz-, Rechts-, Personalverwaltungs- und Infrastrukturverwaltungsdienste sowie andere das Personal betreffende Dienste gegen Zahlung eines unbestimmten, dem bei der Sendung dieses Dienstes mit Werbung erzielten Gesamtumsatz entsprechenden Betrags an eine in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Drittgeseellschaft mit der Befugnis zur Weiterübertragung überträgt und obwohl die Zusammenstellung der Programme, mögliche Streichungen von Sendungen und aktualitätsbedingte Umstellungen des Sendeplans offensichtlich am Sitz dieser dritten Gesellschaft entschieden und durchgeführt werden“.¹³⁴

Letztlich ging der Gerichtshof jedoch nie auf die Frage ein, da das Ersuchen um Vorabentscheidung von einer Stelle kam, die dem GHEU die Frage nicht rechtmäßig als „Gericht im Sinne von Art. 267 AEUV“ stellen konnte.

¹³¹ *Mediakabel*, cit, Randnr. 36.

¹³² *Mediakabel*, cit, Randnr. 33.

¹³³ GHEU, *RTL Belgium SA*, Rechtssache C-517/09, Urteil vom 22. Dezember 2010, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0517&lang1=de&type=TXT&ancre=>.

¹³⁴ *RTL Belgium*, cit, Randnr. 30.



5.1.1.2. Die Rechtssache *New Media Online*

Das GHEU-Urteil in der Rechtssache *New Media Online*¹³⁵ war als möglicher Durchbruch in einer der hitzigsten Diskussionen um die Anwendung der AVMD-Richtlinie erwartet worden – die Grenzen zwischen Presse- (nicht vom Anwendungsbereich erfasst) und audiovisuellen Diensten. Es schloss das Kapitel Presseportale ab und ist bis heute das einzige Urteil, das den sachlichen Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie betrifft.¹³⁶

5.1.1.2.1. Das Ausgangsverfahren in Österreich

Am 9. Mai 2012 forderte die österreichische Medienregulierungsbehörde KommAustria das österreichische Unternehmen New Media Online auf, seine Tätigkeit als Anbieter audiovisueller Mediendienste für den Internet-Videobereich (<http://video.tt.com>) des Portals der Tiroler Tageszeitung (www.tt.com) anzuzeigen. Als das Unternehmen die Anzeige des Dienstes mit der Begründung verweigerte, es handele sich nicht um einen audiovisuellen Mediendienst, erließ KommAustria am 9. Oktober 2012 einen Bescheid mit der Feststellung, der Dienst erfülle alle Kriterien der geltenden Gesetzgebung für eine Einstufung als Abrufdienst.¹³⁷

Dieser Bescheid wurde von New Media Online angefochten, aber vom Bundeskommunikationssenat bestätigt. Dieser bekräftigte, dass der Videobereich ein nichtlinearer audiovisueller Mediendienst sei, da die geltende Gesetzgebung für die in einem Katalog präsentierten Videoclips keine Mindestdauer vorsehe.¹³⁸ Auch gegen diesen Bescheid wandte sich das Unternehmen, diesmal mit einer Berufung an den Verwaltungsgerichtshof. Dieser entschied, das Verfahren auszusetzen und den GHEU um eine Vorabentscheidung zu ersuchen.¹³⁹

5.1.1.2.2. Das Urteil des GHEU

Bei der Beantwortung der Frage, die ihm die österreichischen Richter zur Vorabentscheidung vorgelegt hatten, rechnete der GHEU Videobereiche von Zeitungsportalen dem sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie zu. Er stellte sich damit gegen die Schlussanträge des Generalanwalts.¹⁴⁰ Der Generalanwalt meinte, die Notwendigkeit einer dynamischen Auslegung des Begriffs „Sendung“ führe dazu, dass Webportale angesichts der spezifischen Architektur der Multimediainhalte nicht unter die Definition fallen. Der Gerichtshof dagegen verwies auf die „Vergleichbarkeit einer Kurzvideosammlung mit einem von einem Fernsehveranstalter erstellten

¹³⁵ GHEU, *New Media Online gegen Bundeskommunikationssenat*, Rechtssache C-347/14, Urteil vom 21. Oktober 2015, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62014CJ0347&lang1=de&type=TXT&ancre=>. Siehe Ó Fathaigh R., „New Media Online v. Bundeskommunikationssenat“, IRIS 2015-10/3, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/10/article3.de.html>.

¹³⁶ Die Suchläufe im GHEU-Portal http://curia.europa.eu/jcms/jcms/i_6/ ergaben sieben Treffer, die die AVMD-Richtlinie erwähnten, doch von diesen betraf nur einer, die Rechtssache C-347/14, die Definition des sachlichen Anwendungsbereichs der Richtlinie.

¹³⁷ KommAustria (österreichische Medienregulierungsbehörde), Bescheid vom 9. Oktober 2012, www.rtr.at/de/m/KOA195012048/29200_KOA_1.950-12-048.pdf.

¹³⁸ Bundeskommunikationssenat, Bescheid vom 13. Dezember 2012, www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=49930.

¹³⁹ Verwaltungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. Juni 2014, www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vwgh/JWT_2013030012_20140626X00/JWT_2013030012_20140626X00.pdf.

¹⁴⁰ *New Media Online*, Rechtssache C-347/14, Schlussanträge des Generalanwalts vom 1. Juli 2015, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62014CC0347&lang1=de&type=TXT&ancre=>. Siehe Ó Fathaigh R., „Nach Ansicht des Generalanwalts fällt die Internetseite einer Tageszeitung, die Videos enthält, nicht unter die AVMD-Richtlinie“, IRIS 2015-8/3, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/8/article3.de.html>.



kompletten Sendeplan oder Katalog“, wobei keine Bestimmung der AVMD-Richtlinie eine Anforderung hinsichtlich der Programmdauer enthalte.

Zu der entscheidenden Frage, ob die „audiovisuellen Elemente eine Nebenerscheinung darstellen und nur zur Ergänzung des Presseartikelangebots dienen“, stellte der Gerichtshof fest, dies müsse einzelfallbezogen beurteilt werden, um eine Situation zu vermeiden, in der Betreiber, die audiovisuelle Mediendienste anbieten, „ein multimediales Informationsportal verwenden könnten, um sich den in diesem Bereich für sie geltenden Rechtsvorschriften zu entziehen“. Daher stellte der Gerichtshof fest:

„Im Ausgangsverfahren ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob der in der Video-Subdomain angebotene Dienst in Inhalt und Funktion gegenüber den Presseartikeln des Verlegers der Online-Zeitung eigenständig ist. Wenn dies der Fall ist, fällt der Dienst in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2010/13. Wenn der Dienst dagegen insbesondere wegen der zwischen dem audiovisuellen Angebot und dem Textangebot bestehenden Verbindungen untrennbar mit der journalistischen Tätigkeit dieses Verlegers verknüpft ist, fällt er nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie.“¹⁴¹

Wie das vorliegende Gericht erklärte, enthielt die Website der „Tiroler Tageszeitung Online“¹⁴² im konkreten Fall nicht nur Presseartikel, sondern auch einen Videobereich,¹⁴³ in dem ein Katalog mit Videoclips durchsucht werden konnte, die oft keinen Bezug zu den Artikeln auf der Website der Zeitung hatten. Zu dieser spezifischen Situation führte der Gerichtshof aus:

„Diese Gesichtspunkte sprechen dafür, dass der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Dienst in Inhalt und Funktion gegenüber der journalistischen Tätigkeit der Beschwerdeführerin des Ausgangsverfahrens eigenständig und damit ein Dienst ist, der sich von den übrigen von ihr angebotenen Diensten unterscheidet. Diese Beurteilung ist Sache des vorlegenden Gerichts.“¹⁴⁴

Durch die starke Betonung des materiellen Ansatzes¹⁴⁵ will der Gerichtshof ausdrücklich die Umgehung der Richtlinie verhindern:

„Bei dieser Prüfung kann nicht maßgebend sein, ob das fragliche audiovisuelle Angebot im Hauptbereich der betreffenden Website oder in einer ihrer Subdomains präsentiert wird, da sonst die Möglichkeit geschaffen würde, die Vorschriften der Richtlinie 2010/13 durch eine entsprechende Strukturierung der Website zu umgehen.“¹⁴⁶

Aufgrund dieser Warnung formulierte der Gerichtshof die Bedingungen für die Vermeidung eines „Schlupflochs für Zeitungsverleger“,¹⁴⁷ doch gleichzeitig ging er nicht näher auf konkretere Fragen ein, etwa nach dem Umgang mit „Videos bestimmter Blogger oder Vlogger, [die] als audiovisuelle Mediendienste auf Abruf eingestuft werden könnten, insbesondere wenn sie eine wirtschaftliche Aktivität einer bestimmten Größenordnung ausüben und sich mit ihren Sendungen

¹⁴¹ *New Media Online*, cit, Randnr. 34.

¹⁴² Die Online-Zeitung „Tiroler Tageszeitung Online“ ist unter der Adresse www.tt.com zugänglich.

¹⁴³ Der Videobereich, der den Zugriff auf einen Katalog mit Videoclips ermöglichte, war unter der Adresse <http://video.tt.com> zugänglich, die nun zu einer leeren Seite führt. Die Videos sind zurzeit in die Hauptseite des Portals eingebettet und haben keine eigene Web-Adresse.

¹⁴⁴ *New Media Online*, cit, Randnr. 36.

¹⁴⁵ Siehe Apa E. und Bellezza M., „Corte di Giustizia: verso un level playing field tra servizi di media audiovisivi e giornali online“, *MediaLaws*, 26. Oktober 2015, www.medialaws.eu/corte-di-giustizia-verso-un-level-playing-field-tra-servizi-di-media-audiovisivi-e-giornali-online/.

¹⁴⁶ *New Media Online gegen Bundeskommunikationssenat*, cit, Randnr. 35.

¹⁴⁷ Siehe Woods L., „Audiovisual Media Services Regulation and The ‚Newspaper Exception‘“, *EU Law Analysis*, 15. Oktober 2015, <http://eulawanalysis.blogspot.fr/2015/10/audiovisual-media-services-regulation.html>.



an die Allgemeinheit richten,¹⁴⁸ oder mit „tolerierten YouTube-Kanälen“ abhängig vom Ansatz der nationalen Behörden.¹⁴⁹

5.1.1.2.3. Die endgültige Entscheidung des österreichischen Gerichts

Der vorliegende Verwaltungsgerichtshof folgte der Argumentation des GHEU, schloss sich den Schlussfolgerungen zu dem konkreten Fall an und entschied am 16. Dezember 2015, die Beschwerde von New Media Online abzuweisen. Er bestätigte damit die ursprüngliche Einschätzung von KommAustria, dass der Videobereich dieses Zeitungsportals tatsächlich als audiovisueller Mediendienst auf Abruf zu betrachten sei, da die Videoclips meist keinen Bezug zu den Presseartikeln der Zeitung hätten, und daher eine selbständige Aktivität darstelle.¹⁵⁰

Mittlerweile ist der Videobereich der Tiroler Tageszeitung Online nicht mehr aktiv, sodass das Urteil wohl keine Auswirkungen hat, aber die Aussage bleibt für künftige Fälle wichtig.

5.1.2. Schnittpunkte mit dem Gerichtshof für Menschenrechte

Die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte leistet, wenn auch anders als die des GHEU, einen interessanten Beitrag zu der Debatte über die Einstufung von Online-Diensten und die entsprechenden Verantwortlichkeiten von Online-Plattformen.

5.1.2.1. Die Rechtssache *Delfi*

Am 16. Juni 2015 erging das lang erwartete endgültige Urteil der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in der Rechtssache *Delfi AS gegen Estland* zur Frage der Haftung eines Online-Nachrichtenportals für beleidigende Kommentare, die von Lesern unter einem Online-Nachrichtenbeitrag gepostet wurden.¹⁵¹ Es war der erste Fall, in dem der EGMR aufgerufen war, aus dem Blickwinkel des Rechts auf freie Meinungsäußerung eine Beschwerde zur Haftung für nutzergenerierte Inhalte in einem Internet-Nachrichtenportal zu prüfen.

Der Gerichtshof bestätigte die Urteile der nationalen Gerichte, wonach die Nachrichtenplattform Delfi als Anbieter von Inhaltsdiensten und nicht von technischen Diensten zu betrachten sei und daher hätte wirksam verhindern müssen, dass eindeutig gesetzeswidrige Kommentare veröffentlicht werden. Das Gesetz über Dienste der Informationsgesellschaft, welches die E-Commerce-Richtlinie in estnisches Recht umsetzt, einschließlich der Bestimmungen zur beschränkten Haftung von ISP, sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar, da Letztere sich auf Tätigkeiten rein technischer, automatischer und passiver Natur bezögen, während die Aktivitäten

¹⁴⁸ Siehe Kuchta R., „When the Internet competes with television“, New Technologies, Januar 2016, www.wardynski.com.pl/biuletyn_nowych_tehnologii/2016-01/B10_EN_When_the_Internet_competes_with_television.pdf.

¹⁴⁹ Siehe Ruttig M., „Kontrollieren die Landesmedienanstalten bald das Internet?“, Legal Tribune Online, 21. Oktober 2015, [www.lto.de/recht/hintergruende/h/eugh-urteil-c-34714-videos-onlinezeitung-anzeigepflichtig-audiovisueller-mediendienst/](http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/eugh-urteil-c-34714-videos-onlinezeitung-anzeigespflichtig-audiovisueller-mediendienst/).

¹⁵⁰ Verwaltungsgerichtshof, Entscheidung vom 16. Dezember 2015,

www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vwgh/JWT_2015030004_20151216X00/JWT_2015030004_20151216X00.pdf. Siehe Iacino G., „Verwaltungsgerichtshof stuft Videoangebot der Tiroler Tageszeitung als audiovisuellen Mediendienst ein“, IRIS 2016-3/4, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/3/article4.de.html>.

¹⁵¹ EGMR, Rechtssache *Delfi AS gegen Estland*, 16. Juni 2015, [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105#{"itemid":\["001-155105"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105#{). Siehe Voorhoof D., „Delfi AS gegen Estland (Große Kammer)“, IRIS 2015-7/1, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/7/article1.de.html>.



von Delfi die eines Medienherausgebers darstellten, welcher ein Internet-Nachrichtenportal betreibt. Der Gerichtshof betonte, die Rechtssache betreffe ein großes, professionell geführtes Internetportal, das auf kommerzieller Basis betrieben werde und eigene Nachrichtenartikel veröffentliche, deren Leser zu Kommentaren aufgerufen werden. Die Große Kammer stimmte der Betrachtung im Urteil der Kammer zu, dass Delfi eine weitgehende Kontrolle über die auf seinem Portal veröffentlichten Kommentare ausgeübt habe.

5.1.2.2. Die Rechtssache MTE

Am 2. Februar 2016 urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), dass eine Selbstregulierungsstelle (Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete, MTE) und ein Internet-Nachrichtenportal (Index.hu Zrt) nicht für beleidigende Kommentare ihrer Leser auf ihren jeweiligen Websites haften.¹⁵² Anonyme Nutzer von MTE und Index.hu hatten vulgäre und beleidigende Online-Kommentare gepostet, in denen sie die irreführenden Geschäftspraktiken einer Immobilien-Website kritisierten. Der Europäische Gerichtshof stellte fest, dass die ungarischen Gerichte das Recht auf freie Meinungsäußerung verletztten, indem sie MTE und Index.hu für die Kommentare haftbar machten. Dieses Urteil ist das erste, in dem die im *Delfi*-Urteil aufgestellten Grundsätze überprüft wurden.

Unter Verweis auf das *Delfi*-Urteil erklärte der Europäische Gerichtshof, ein Medienverlag, der ein großes Nachrichtenportal zu wirtschaftlichen Zwecken betreibt, (Index.hu) und eine Selbstregulierungsstelle von Internet-Inhaltsanbietern (MTE) könnten nach ungarischem Recht grundsätzlich für rechtswidrige Kommentare Dritter haftbar gemacht werden. Internet-Nachrichtenportale müssten grundsätzlich Pflichten und Verantwortlichkeiten übernehmen. Aufgrund des besonderen Charakters des Internets könnten diese Pflichten und Verantwortlichkeiten jedoch bis zu einem gewissen Grad von denen eines traditionellen Verlags abweichen, insbesondere was Inhalte Dritter betreffe.

5.2. Entscheidungen von Regulierungsbehörden

5.2.1. Zeitungswebsites, die Videoinhalte bereitstellen

Mit dem Urteil in der Rechtssache *New Media Online* ist ein Kapitel abgeschlossen, in dem viele Mitgliedstaaten in die Diskussion über die Abgrenzung zwischen Pressefreiheit und regulierten audiovisuellen Mediendiensten verwickelt waren. Neben dem bereits behandelten Österreich fielen die bisher wichtigsten Entscheidungen in der Slowakei, Schweden und Großbritannien.

5.2.1.1. Slowakei

Ganz anders als in dem österreichischen Fall, wo das Verfahren von der Medienregulierungsbehörde ausging, war die Abfolge der Ereignisse bei der slowakischen Medienregulierungsbehörde RVR, bei

¹⁵² EGMR, Rechtssache Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete und Index.hu Zrt gegen Ungarn, 2. Februar 2016, [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160314#{"itemid":\["001-160314"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160314#{).



der das Unternehmen Petit Press am 8. Februar 2010 seine Tätigkeit als Anbieter audiovisueller Mediendienste für das Nachrichtenportal www.sme.sk anzeigte. Am 13. April 2010 entschied der Regulierer, dass die angebotenen Dienste die Voraussetzungen für eine Einstufung als audiovisuelle Mediendienste nicht erfüllten, weil die Videoclips im Grunde nur die Presseartikel begleiteten und nicht als eigenständiger Dienst zu betrachten seien.¹⁵³

Zum gegenteiligen Schluss kam die RVR zwei Jahre später, als sie am 10. Juli 2012 über eine neue Anzeige entschied, die sie am 28. Mai 2012 von demselben Unternehmen, Petit Press, erhalten hatte, diesmal jedoch für Videodienste, die unter einer anderen Web-Adresse, www.tv.sme.sk, angeboten wurden. Angesichts des anderen Charakters des Dienstes, der nun ausschließlich aus audiovisuellen Inhalten bestand, die auch auf Smart-TV-Geräten von Samsung, ohne Bezug zu Presseartikeln und „fernsehähnlich“ zur Verfügung gestellt wurden, entschied RVR, dass es sich um audiovisuelle Mediendienste auf Abruf handelte.¹⁵⁴

5.2.1.2. Schweden

Wie in Österreich ergriff auch in Schweden die Medienregulierungsbehörde (Granskningsnämnden för radio och TV) die Initiative und leitete Untersuchungen zu den audiovisuellen Diensten ein, die auf den Online-Portalen einiger führender schwedischer Zeitungen angeboten wurden.¹⁵⁵

Ein erster Fall betraf die Untersuchung einer möglichen Produktplatzierung in Kochsendungen, die im Rahmen des Dienstes „24HD Play“ der schwedischen Zeitung Helsingborgs Dagblad auf der Website www.hd.se/24hd angeboten wurden, einer Subdomain ihres Portals www.hd.se. Die Regulierungsbehörde entschied, dass der Fall unter dem Aspekt der Anwendung von Werbebestimmungen keine wirtschaftliche Relevanz habe, der Dienst aber als audiovisueller Mediendienst einzustufen sei, da er von den Presseartikeln unabhängig sei.¹⁵⁶ Diese Website ist nicht mehr aktiv, sondern wurde durch www.hd.se/webb-tv ersetzt, die ihren Charakter als Web-TV ausdrücklich anerkennt.

Eine weitere Untersuchung betraf die Einhaltung der Vorschriften für kommerzielle Kommunikation in Videospielsendungen auf der Webseite www.aftonbladet.se/webbtv im Webportal der führenden schwedischen Zeitung Aftonbladet. Die Regulierungsbehörde erkannte auf einen Verstoß gegen Sponsoringregelungen und entschied sich dabei ebenfalls für eine Einstufung des Dienstes als audiovisuellen Mediendienst, auch wegen des unabhängigen Charakters der redaktionellen Entscheidungen zum Web-TV.¹⁵⁷ Mittlerweile wurde die Website in <http://tv.aftonbladet.se/abt/> geändert, also von einer Subdomain des Zeitungsportals in eine Top-Level-Domain.

¹⁵³ RVR (slowakische Medienregulierungsbehörde), Entscheidung Nr. 10-07/439 vom 13. April 2010, <http://www.rvr.sk/sk/spravy/?aktualitaId=1014>.

¹⁵⁴ RVR (slowakische Medienregulierungsbehörde), Entscheidung Nr. 12-14/43.680 vom 10. Juli 2012, <http://www.rvr.sk/sk/spravy/?aktualitaId=1626>. Siehe Polak J., „tv.sme als audiovisueller Mediendienst auf Abruf eingestuft“, IRIS 2012-9/38, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/9/article38.de.html>.

¹⁵⁵ Siehe Ullberg E., und Plogell M., „Hörfunk- und Fernsehgesetz gilt für Web-TV-Dienste von Zeitungen“, IRIS 2013-1/35, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/1/article35.de.html>.

¹⁵⁶ Granskningsnämnden för radio och TV (schwedische Medienregulierungsbehörde), Entscheidung Nr. 12/00777 vom 29. Oktober 2012, <http://www.radioochtv.se/CaseDecisions/206404.pdf>.

¹⁵⁷ Granskningsnämnden för radio och TV (schwedische Medienregulierungsbehörde), Entscheidung Nr. 12/00778 vom 29. Oktober 2012, <http://www.radioochtv.se/CaseDecisions/206405.pdf>.



Ein dritter Fall betraf ebenfalls die Einhaltung der Werberegungen, diesmal jedoch in einer Sendung über eine Gala-Preisverleihung im Videobereich www.dn.se/webbtv des Webportals der schwedischen Zeitung DN (Dagens Nyheter). Hier kam die Medienregulierungsbehörde zu dem Ergebnis, dass der Dienst als AVMD einzustufen sei, aber nicht gegen die Vorschriften für kommerzielle Kommunikation verstoße, auch unter Berücksichtigung des unabhängigen Budgets der audiovisuellen Aktivitäten.¹⁵⁸

Auch in einem vierten Fall, in dem es um zwei kurze Videoclips von weniger als drei Minuten Dauer auf der Website www.norran.se/norran-tv der schwedischen Zeitung Norran ging, gelangte die Medienregulierungsbehörde zu dem Ergebnis, dass es sich bei dem Dienst um einen AVMD handele, ohne jedoch auf die Dauer der Sendungen einzugehen. Entscheidend war hier, dass die Videos einen eigenständigen Charakter hatten.¹⁵⁹

5.2.1.3. Großbritannien

Die ehemalige¹⁶⁰ Koregulierungsstelle ATVOD intervenierte mehrfach zum Thema Videobereiche von Zeitungs-Webportalen. Dies führte zu einer hitzigen Debatte in der Presse¹⁶¹ und zu Beschwerden bei der Medienregulierungsbehörde Ofcom.

Die meisten Fälle – beteiligt waren The Sun, Sunday Times Video Library, Telegraph TV, The Independent Video, FT Video, Guardian Video, Guardian YouTube, News of the World TV und Elle TV – wurden zurückgezogen, weil die Ofcom die Videoinhalte nun als untergeordnet gegenüber Nachrichten und Features einstufte, nicht als eigenständigen „fernsehähnlichen“ Dienst.

In der Entscheidung im Fall *The Sun Video*¹⁶² hieß es zwar, der angebotene Dienst könne wegen mangelnder „Fernsehähnlichkeit“ nicht als AVMD eingestuft werden, doch die Ofcom machte darin einige zukunftsgerichtete Bemerkungen für den Fall, dass sich die Merkmale des Dienstes anders entwickeln sollten:

„Auch wenn dies momentan nicht der Fall ist, könnte sich die Bereitstellung von audiovisuellem Material durch die News Group noch weiter entwickeln. Dies ist keinesfalls ein erschöpfender Hinweis, doch diese Bereitstellung würde etwa in folgenden Fällen eher in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen:

- a. wenn sie eine separate Sammlung oder ein separater Katalog mit audiovisuellem Material bleibt, das in einem eigenen Bereich der Website von The Sun verfügbar ist;*
- b. wenn sie den Nutzern als eigener Fernsehdienst präsentiert wird;*

¹⁵⁸ Granskningsnämnden för radio och TV (schwedische Medienregulierungsbehörde), Entscheidung Nr. 12/00779 vom 29. Oktober 2012, www.radioochtv.se/CaseDecisions/206406.pdf.

¹⁵⁹ Granskningsnämnden för radio och TV (schwedische Medienregulierungsbehörde), Entscheidung Nr. 12/00780 vom 29. Oktober 2012, www.radioochtv.se/CaseDecisions/206407.pdf.

¹⁶⁰ Siehe Absatz 3.1.3.3. dieser Publikation.

¹⁶¹ Siehe Butterworth S., „Why video may kill self-regulation of the press“, The Guardian, 7. März 2011, <http://www.theguardian.com/law/2011/mar/07/video-self-regulation-press>.

¹⁶² Ofcom (britische Medienregulierungsbehörde), *The Sun Video*, Entscheidung veröffentlicht am 21. Dezember 2011, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/enforcement/vod-services/sunvideo.pdf>. Siehe Sweney M., „The Sun wins appeal to stop its videos being monitored by regulators“, The Guardian, 21. Dezember 2011, <http://www.theguardian.com/media/2011/dec/21/the-sun-video-regulator>.



c. wenn es weniger zugangsbezogene und inhaltliche Verbindungen zwischen dem schriftlichen Inhalt und dem audiovisuellen Material gibt; und

d. wenn mehr von dem audiovisuellen Material von größerer Dauer wäre und/oder vollständige Sendungen der Art enthalten würde, wie sie auf linearen Fernsehdiensten ausgestrahlt werden.¹⁶³

Dies bedeutet, dass Dienste, die bisher nicht zum Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie gezählt wurden, nun entsprechend der Entwicklung ihrer Merkmale neu eingestuft und daher anders behandelt werden könnten.

5.2.2. Professionelle Kanäle auf UGC-Plattformen

5.2.2.1. Großbritannien

Während der fünfjährigen Tätigkeit der ATVOD wurde dem Umgang mit professionellen Kanälen auf Plattformen für nutzergenerierte Inhalte große Beachtung geschenkt.

Im Jahr 2013 hob die Ofcom die Schlussfolgerungen der ATVOD im Fall *BBC Food YouTube* auf, in dem es um zwei kurze Kochvideos ging, die in einem Bereich von YouTube zur Verfügung gestellt wurden (www.youtube.com/user/BBCFood).¹⁶⁴ Nach Berücksichtigung von Form und Inhalt des bereitgestellten audiovisuellen Materials, dessen Bereitstellung sein Hauptzweck ist, gelangte die Ofcom zu dem Ergebnis, dass es „nicht mit Form und Inhalt linearer Fernsehdienste vergleichbar“ sei. Zur Begründung führte sie an:

*„Diese Unterschiede würden aus unserer Sicht dazu führen, dass die Nutzer klar unterscheiden zwischen dieser Art von Webinhalten und dem von der BBC angebotenen linearen Catch-up-Dienst, auf dem die Zuschauer Sendungen von BBC Food in voller Länge sehen würden. Nach Auffassung der Ofcom würden Nutzer den Dienst wohl nicht als konkurrierende Möglichkeit betrachten, wenn sie eine Fernsehsendung sehen wollen. Die Ofcom hält es zudem für wahrscheinlich, dass diese Ansicht die Erwartungen der Zuschauer im Hinblick auf den Regelungsschutz widerspiegelt.“*¹⁶⁵

Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kam man in der Entscheidung im Fall *Top Gear YouTube* zu zwei kurzen Videoclips aus einer Autosendung, die in einem Bereich von YouTube zur Verfügung gestellt wurden (www.youtube.com/user/TopGear).¹⁶⁶

Die Ofcom hob die Entscheidung der ATVOD auch im Fall *Channel Flip* auf, in dem es um kurze Videoclips ging, die im Internet (www.channelflip.com) zur Verfügung gestellt wurden.¹⁶⁷ Nach der Prüfung von Form und Inhalt stellte die Ofcom fest:

¹⁶³ Ofcom (britische Medienregulierungsbehörde), *The Sun Video*, cit, Randnr. 186.

¹⁶⁴ Ofcom (britische Medienregulierungsbehörde), *BBC Food YouTube*, Entscheidung veröffentlicht am 18. Januar 2013, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/enforcement/vod-services/bbc-food-youtube-decision.pdf>. Siehe Goldberg D., „Entscheidungen der ATVOD über Definition von ‚Video-on-Demand‘ aufgehoben“, IRIS 2013-4/14, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/4/article14.de.html>.

¹⁶⁵ Ofcom (britische Medienregulierungsbehörde), *BBC Food YouTube*, cit, Randnr. 52.

¹⁶⁶ Ofcom (britische Medienregulierungsbehörde), *Top Gear YouTube*, Entscheidung veröffentlicht am 18. Januar 2013, <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/enforcement/vod-services/top-gear-youtube-decision.pdf>. Für weitere Details zu dieser Entscheidung siehe Cabrera Blázquez F.C., „Abrufdienste: Zur Fernsehähnlichkeit erschaffen?“ in IRIS Plus 2013-4, „Was ist ein Abrufdienst?“, www.obs.coe.int/documents/205595/264635/IRIS_plus_2013-4_text_DE_%28with_cover%29_BAT_optim.pdf.



„Insgesamt waren Form und Inhalt des Materials von Channel Flip zur fraglichen Zeit nicht ausreichend vergleichbar mit denen von Sendungen, die normalerweise in (linearen) Fernsehdiensten enthalten sind. Es war daher relativ unwahrscheinlich, dass das Material von Nutzern mit linearem Fernsehen in Verbindung gebracht würde, und es würde somit nicht mit derartigen Diensten um Zuschauer konkurrieren.“¹⁶⁸

¹⁶⁷ Ofcom (britische Medienregulierungsbehörde), *Channel Flip*, Entscheidung veröffentlicht am 14. Dezember 2012, http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/enforcement/vod-services/Channel_Flip_scope_appeal.pdf. Siehe Prosser T., „Entscheidung der Koregulierungsbehörde über die Definition von On-Demand-Programmdiensten aufgehoben“, IRIS 2013-2/27, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/2/article27.de.html>.

¹⁶⁸ Ofcom (britische Medienregulierungsbehörde), *Channel Flip*, cit, Randnr. 57.





6. Aktueller Stand

Wie in Kapitel 1 dieser Publikation ausgeführt, haben sich im Markt seit der Annahme der Fernsehrichtlinie im Jahr 1989 und dem Inkrafttreten der AVMD-Richtlinie im Jahr 2007 erhebliche Veränderungen vollzogen. Da das Internet den Konsum audiovisueller Medien verändert, sind neue Verbreitungsmuster für audiovisuelle Inhalte entstanden, und die Zuschauer können zunehmend über eine größere Auswahl von Mobilgeräten auf eine neue Auswahl von Abrufinhalten aus der gesamten EU zugreifen. Die traditionellen Unterscheidungen zwischen linearen und nichtlinearen Inhaltsdiensten verschwimmen immer mehr. Andererseits hat sich die Struktur des audiovisuellen Marktes weiterentwickelt, und eine immer größere Vielfalt an Akteuren wirft neue Wettbewerbsfragen auf.

Angesichts dieser Entwicklungen fragen alle maßgeblichen Interessengruppen, ob sich der Regulierungsansatz der AVMD-Richtlinie für das neue konvergierte Umfeld noch eignet oder ob er modernisiert werden sollte, damit er die ordnungspolitischen Ziele im audiovisuellen Bereich weiterhin erfüllt. Die Kommission hat in den letzten Jahren intensiv an dieser Frage gearbeitet. Dabei leitete sie mehrere Evaluations- und Konsultationsaktivitäten zur AVMD-Richtlinie ein, die 2013 begannen und in der Vorstellung der Änderungsvorschläge zur AVMD-Richtlinie am 25. Mai 2016 gipfelten. In diesem Abschnitt werden sowohl die vorbereitenden Aktivitäten wie auch die im Kommissionsvorschlag vorgesehenen wesentlichen Änderungen berücksichtigt.

6.1. Evaluations- und Konsultationsaktivitäten zur AVMD-Richtlinie

6.1.1. Die Europäische Kommission

Die Kommission veröffentlichte 2013 das „Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“¹⁶⁹ und lud Interessenträger zu einem Meinungsaustausch über die sich wandelnde Medienlandschaft und das grenzenlose Internet ein, insbesondere über Marktbedingungen, Interoperabilität und Infrastruktur sowie Auswirkungen für EU-Vorschriften.

Unter anderem fragte die Kommission die Interessenträger in dem Grünbuch, ob sie die Unterscheidung zwischen linearen und nichtlinearen Diensten im Rechtsrahmen angesichts der Konvergenz der Medien noch für gerechtfertigt hielten. Weiter fragte sie, ob die Definition des

¹⁶⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:de:PDF>.



Anbieters von audiovisuellen Medien und/oder der Geltungsbereich der AVMD-Richtlinie angepasst werden müssten, um einen Teil der oder alle Verpflichtungen der AVMD auch für diejenigen einzuführen, die gegenwärtig nicht unter die Richtlinie fallen, oder ob die Werte auf andere Weise geschützt werden könnten, etwa durch Selbst- bzw. Koregulierung. Zudem erkundigte sich die Kommission, wie sich Veränderungen des Regulierungsansatzes im audiovisuellen Bereich nach Auffassung der Branche auf das Herkunftslandprinzip und damit auf den Binnenmarkt auswirken würden. Darüber hinaus fragte sie nach dem Verhältnis zwischen den Bestimmungen der AVMD-Richtlinie und denen der E-Commerce-Richtlinie angesichts der zunehmenden Konvergenz im audiovisuellen Bereich.

In den Antworten zeichneten sich keine klaren Tendenzen hinsichtlich der Priorität der politischen Optionen ab. Teilweise wurde dafür plädiert, die AVMD-Richtlinie auf Dienste auszudehnen, die nicht unter die in ihr genannte Definition und/oder in ihren geografischen Anwendungsbereich fallen. In anderen Antworten wurde vor einer Ausdehnung gewarnt, da sie nicht gerechtfertigt sei und Innovationen behindern würde. Oft wurde die Frage nach Selbst- und Koregulierung als Möglichkeit für das weitere Vorgehen gestellt.

Bedenken wurden insbesondere gegen den zweistufigen Ansatz beim Jugendschutz geltend gemacht, wobei viele den Status quo in Frage stellten. Eine klare Übereinstimmung ergab sich aus den Antworten jedoch nicht.¹⁷⁰

Zuletzt wurde die Überarbeitung der AVMD-Richtlinie als Priorität in die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt aufgenommen, was sich auch in der im Mai 2015 angenommenen Mitteilung der Kommission „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa“ wiederfindet.¹⁷¹ Die Kommission kündigte im Rahmen ihrer Strategie an, sie werde das Funktionieren der zurzeit geltenden Vorschriften untersuchen und *„die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste auf ihren Anwendungsbereich hin und im Hinblick auf die Art der für alle Marktteilnehmer geltenden Vorschriften, insbesondere die Maßnahmen zur Förderung europäischer Werke, und die Vorschriften zum Schutz von Minderjährigen wie auch die Werbevorschriften überprüfen.“*

6.1.2. Der Rat der EU

Auch der Rat hat sich aktiv an den Diskussionen über die Überarbeitung der AVMD-Richtlinie beteiligt. So forderten die Schlussfolgerungen der italienischen EU-Ratspräsidentschaft die Kommission 2014 auf, *„angesichts der schnellen Veränderungen von Technologien und Märkten aufgrund des digitalen Paradigmenwechsels die Überarbeitung der AVMD-Richtlinie dringend abzuschließen und auf der Grundlage des Ergebnisses dieser Überprüfung baldmöglichst, unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, einen geeigneten Vorschlag für die Überarbeitung dieser Richtlinie vorzulegen.“*¹⁷²

¹⁷⁰ Für weitere Details zu den Ergebnissen des Grünbuchs siehe das Feedback-Dokument und die Zusammenfassung der Antworten, die die Kommission im September 2014 veröffentlicht hat, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/publication-summaries-green-paper-replies>.

¹⁷¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa“ COM/2015/0192 final, 6.5.2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52015D0192>.

¹⁷² www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/145950.pdf.



6.1.3. Das Europäische Parlament

Im Europäischen Parlament wurden im Zusammenhang mit der Überprüfung der AVMD-Richtlinie zwei Initiativberichte angenommen. Der erste dieser Berichte befasste sich mit dem Thema „Connected TV“¹⁷³ und erschien im Juli 2013. Er betont, dass die technische Konvergenz der Medien insbesondere für Rundfunk und Internet inzwischen zur Realität geworden sei. Die europäische Medien-, Kultur- und Netzpolitik müsse den Regulierungsrahmen an die neuen Gegebenheiten anpassen und dabei sicherstellen, dass ein einheitliches Regulierungsniveau hergestellt und durchgesetzt werden kann.

Dem Europäischen Parlament zufolge führt der Fortschritt der technologischen Entwicklungen zwangsläufig zu einer in gewisser Weise nur scheinbaren Zunahme der Nutzerautonomie. Daher bestehe eine wachsende Notwendigkeit, den Schutz von Exklusivrechten und die Integrität von Inhalten sicherzustellen. Der Bericht betont, die Bestimmungen der AVMD-Richtlinie bildeten die voranschreitende technische Verschmelzung noch nicht ab, und die abgestufte Regulierung, die zwischen Fernsehprogramm (inklusive Webcasting und Livestreaming) und audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf differenziere, werde in der bestehenden Form an Bedeutung verlieren. Dies sei darauf zurückzuführen, dass unterschiedlich regulierte Informations- und Kommunikationsdienste auf ein und demselben Gerät verfügbar seien, darunter auch Dienste, die nicht in den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie fielen, sondern in jenen der E-Commerce-Richtlinie. Diese Situation könne zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen und inakzeptablen Diskrepanzen beim Schutz der Nutzer führen.

Der zweite Bericht mit dem Titel „Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt“¹⁷⁴ erschien im März 2014 und fordert ebenfalls eine Überprüfung der AVMD-Richtlinie. Das Europäische Parlament betont darin, *„dass gleichartige Inhalte auf demselben Endgerät einen einheitlichen, flexiblen, nutzer- und zugangsorientierten Rechtsrahmen brauchen, welcher technologieneutral, transparent und durchsetzbar ist“*. Es fordert die Kommission auf sicherzustellen, *„dass die Plattformen im Rahmen eines fairen Wettbewerbs und unter Einhaltung der Marktbedingungen betrieben werden“*. Insbesondere empfiehlt das Europäische Parlament der Kommission, zu prüfen, inwiefern das Kriterium der Linearität in vielen Bereichen dazu führt, dass die Regulierungsziele der Richtlinie in der konvergenten Welt nicht mehr erreicht werden.

6.1.4. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss

Erwähnenswert ist auch die vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im September 2013 angenommene Stellungnahme zu dem „Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“.¹⁷⁵ Der Ausschuss fordert die Kommission ebenfalls auf, eine Folgenabschätzung durchzuführen, um zu prüfen, ob der

¹⁷³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2013 zu „Connected TV“, Berichterstatterin MEP Petra Kammerevert (S&D, DE), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0329&language=DE&ring=A7-2013-0212.

¹⁷⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2014 zur Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt, Berichterstatterin MEP Sabine Verheyen (EPP, DE), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0232&language=DE&ring=A7-2014-0057.

¹⁷⁵ Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte (Grünbuch) www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ten-opinions.28469.



Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie angesichts der Entwicklungen in allen für europäische Bürger zugänglichen audiovisuellen Mediendiensten noch relevant ist.

6.1.5. Parallele Initiativen

Verschiedene parallele Initiativen, die im Rahmen der Strategie für den digitalen Binnenmarkt für Europa angekündigt wurden, könnten für die Überarbeitung der AVMD-Richtlinie ebenfalls relevant sein. Einige davon wurden bereits 2015 durchgeführt:

- eine Reform des EU-Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation durch Vorschläge der Kommission, die 2016 vorgestellt werden und unter anderem den Verbraucherschutz und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Marktteilnehmer sicherstellen sollen;
- eine Urheberrechtsreform, die anhand von Legislativvorschlägen der Kommission, die 2016 vorgelegt werden sollen, einen besseren Zugang zu digitalen Inhalten sicherstellt;¹⁷⁶
- eine umfassende Beurteilung der Rolle von Plattformen und Online-Vermittlern durch eine öffentliche Konsultation,¹⁷⁷ die von September 2015 bis Januar 2016 durchgeführt wurde. Ziel der Konsultation war es, die soziale und wirtschaftliche Rolle von Plattformen, Markttrends, die Dynamik der Plattformentwicklung und die verschiedenen Geschäftsmodelle hinter den Plattformen besser zu verstehen. Den beobachteten vorläufigen Trends zufolge¹⁷⁸ präferieren Anbieter von Diensten der partizipativen Wirtschaft, Plattformen und Behörden als Reaktion der Politik mehr Leitlinien und bessere Informationen zur Anwendung bestehender Vorschriften. „Traditionelle“ Diensteanbieter, die noch immer weitgehend ohne umfassende Beteiligung von Online-Plattformen operieren, präferieren neue Vorschriften für die partizipative Wirtschaft. Die Kommission kündigte an, dass sie bis Frühjahr 2016 einen ausführlichen Bericht mit einer umfassenden Beurteilung der Rolle von Online-Plattformen und Online-Vermittlern veröffentlichen werde;
- im Herbst 2015 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation¹⁷⁹ zur Satelliten- und Kabelrichtlinie¹⁸⁰ durch, um den Bedarf an weiteren Maßnahmen zur Gewährleistung eines verbesserten grenzüberschreitenden Zugangs zu Diensten der Rundfunkveranstalter in Europa zu beurteilen.

¹⁷⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Schritte zu einem modernen, europäischeren Urheberrecht, 9. Dezember 2015, COM(2015) 626 final,

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-626-DE-F1-1.PDF>.

¹⁷⁷ Public consultation on the regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy, from 24/09/2015 to 06/01/2016, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries-data-and-cloud>.

¹⁷⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/first-brief-results-public-consultation-regulatory-environment-platforms-online-intermediaries>.

¹⁷⁹ Konsultation über die Überprüfung der EU Satelliten- und Kabelrichtlinie, vom 24.8.2015 bis zum 16.11.2015, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/consultation-review-eu-satellite-and-cable-directive#Deutsch>

¹⁸⁰ Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27. September 1993.



6.2. Eine Mediengesetzgebung für das 21. Jahrhundert

6.2.1. Die REFIT-Aktion

Wie in der Strategie für den digitalen Binnenmarkt für die EU und im Arbeitsprogramm 2015 der Kommission angekündigt,¹⁸¹ soll 2016 ein Vorschlag vorgelegt werden, der den Anwendungsbereich der Richtlinie und den Charakter der für alle Marktteilnehmer geltenden Vorschriften überprüfen wird. Daher begann die Kommission 2015 im Rahmen des neuen Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)¹⁸² mit einer grundsätzlichen Beurteilung der AVMD-Richtlinie. Der REFIT-Evaluierungsprozess soll Belastungen, Defizite und ineffiziente oder ineffektive Maßnahmen identifizieren, darunter auch Möglichkeiten zur Vereinfachung oder Aufhebung bestehender Regelungen.

Im Rahmen dieser Aktion führte die Kommission im Sommer 2015 eine öffentliche „Konsultation zur Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) – Eine Mediengesetzgebung für das 21. Jahrhundert“ durch.¹⁸³ Mit dieser neuen Konsultation holte die Kommission Kommentare von Interessenträgern zum Funktionieren und zu den Auswirkungen der AVMD-Richtlinie und zu politischen Optionen für die Zukunft der Richtlinie ein. Was den Anwendungsbereich der Richtlinie betrifft, zeigen die vorläufigen Trends¹⁸⁴ insgesamt eine Konvergenz der Auffassungen zur Notwendigkeit bestimmter Änderungen der Vorschriften.

6.2.2. Die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für AVMD (ERGA)

Die Kommission stützt sich für die REFIT-Aktion auch auf Kommentare der nationalen Regulierungsbehörden in der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Dienstleistungen (European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA).¹⁸⁵ Nach einem Bericht einer ERGA-Untergruppe unter Vorsitz der britischen Ofcom über den sachlichen Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie wurden der Kommission im Januar 2016 mehrere Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Richtlinie vorgelegt.¹⁸⁶ Der ERGA-Bericht nennt zwei Hauptfragen, die in den politischen Diskussionen zum sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie beantwortet werden sollten, nämlich zum einen welche Dienste von der Richtlinie erfasst werden

¹⁸¹ Anhang 3 zu COM(2014) 910 final vom 16. Dezember 2014, http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_refit_actions_de.pdf.

¹⁸² Für weitere Details zum REFIT-Prozess siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften“, COM(2012) 746 final vom 12. Dezember 2012, http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2013_de.pdf und Commission Staff Working Document, „Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): Initial Results of the Mapping of the Acquis“, SWD(2013) 401 final of 1 August 2013, http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/reg_fitn_perf_prog_en.pdf.

¹⁸³ Europäische Kommission, Konsultation zur Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) – Eine Mediengesetzgebung für das 21. Jahrhundert, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/public-consultation-directive-201013eu-audiovisual-media-services-avmsd-media-framework-21st#DE>.

¹⁸⁴ Zu der öffentlichen Konsultation gingen insgesamt 434 Antworten ein.

¹⁸⁵ Die ERGA wurde am 3. Februar 2014 von der Europäischen Kommission eingesetzt. Sie berät die Kommission bei der Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in Zeiten der Medienkonvergenz. Sie besteht aus 28 Leitern oder hochrangigen Vertretern der unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden für audiovisuelle Mediendienste, die von den einzelnen Mitgliedstaaten nominiert werden. Island, Liechtenstein, Norwegen, die EPRA und die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle wurden als Beobachter ebenfalls eingeladen. Neben der ERGA gibt es andere Kooperationsnetze mit komplementären Zielen und Arbeitsweisen, von denen die EPRA die größte ist, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/commission-decision-establishing-european-regulators-group-audiovisual-media-services>.

¹⁸⁶ http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=13287.



sollten und anhand welcher Kriterien „redaktionelle Verantwortung“ definiert werden sollte, und zum anderen welche Vorschriften für diese Dienste gelten sollten.

Für in den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie fallende Dienste, empfiehlt die ERGA eine Überprüfung der in der Richtlinie genannten kumulativen Kriterien¹⁸⁷ für die Frage, ob es sich bei einem Dienst um einen regulierten audiovisuellen Mediendienst auf Abruf handelt. Den EU-Medienregulierern zufolge erschweren das Wachstum neuer und innovativer Dienste mit audiovisuellen Inhalten und neue Vermittler in der On-Demand-Verbreitungskette¹⁸⁸ die Entscheidung, welche Dienste in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, und die Anwendung der Kriterien für die „Fernsehähnlichkeit“.

Darüber hinaus empfiehlt die ERGA, die Kommission solle die Kriterien für den „Hauptzweck eines Dienstes“ in der AVMD-Richtlinie prüfen und klarstellen, und diejenigen Kriterien identifizieren, die im Kontext mit Angeboten neuer Arten hybrider Online-Dienste problematisch werden können.

Zudem müssten die Begriffe „redaktionelle Verantwortung“ und „wirksame Kontrolle“ (Erwägungsgrund 25 AVMD-Richtlinie) durch Leitlinien präzisiert werden, besonders in Fällen, in denen die redaktionelle Kontrolle über das Angebot eines audiovisuellen Mediendienstes auf Abruf bei mehreren Personen liegt.

Auch die Rolle audiovisueller Plattformen wird von den EU-Regulierern thematisiert, die in diesem Zusammenhang empfehlen, die Kommission solle eine umfassende Beurteilung der Rolle dieser Plattformen durchführen und prüfen, ob für sie eine neue Sammlung spezifischer Vorschriften benötigt wird.

Grundsätzlich plädiert die ERGA dafür, dass neue Kriterien und/oder Leitlinien der Kommission, die den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie erweitern und Mediendiensteanbieter spezifischen Vorschriften unterwerfen würden, nur für diejenigen audiovisuellen Dienste gerechtfertigt sein sollten, die für die Gesellschaft und die Demokratie wichtig sind, und nur dann, wenn dadurch die Chancengleichheit erhöht wird. Außerdem müsse bei jeder Erweiterung des Anwendungsbereichs der AVMD-Richtlinie berücksichtigt werden, ob „neue“ Dienste, die erfasst werden sollen, bereits anderen Regelungsrahmen unterworfen sind, etwa der E-Commerce-Richtlinie, und welche Wechselbeziehungen zwischen diesen Regelungsrahmen bestehen.

In Bezug auf das erforderliche Regulierungsniveau wirft das konvergierte Umfeld die Frage auf, ob der abgestufte Regulierungsansatz erforderlich ist, der in der AVMD-Richtlinie verankert ist und sich am Bereitstellungsmodus des Dienstes orientiert. Erstens ist das Kriterium der Nutzerkontrolle über den Inhalt strittig, da derselbe Inhalt heute über verschiedene Plattformen zugänglich sein kann und verschiedene Arten von Mediendiensten über dieselbe Schnittstelle zugänglich sind. Zweitens scheint das Kriterium der Untersuchung der Auswirkungen von VoD-Diensten auf die Gesellschaft (Erwägungsgrund 58 AVMD-Richtlinie) angesichts des gestiegenen Konsums von VoD-Diensten nicht mehr anwendbar zu sein. Darüber hinaus verstärkt unter Wettbewerbsgesichtspunkten die zunehmende Bedeutung audiovisueller Mediendienste auf Abruf die Notwendigkeit, für Chancengleichheit zwischen allen Akteuren zu sorgen.

¹⁸⁷ Die Bereitstellung „fernsehähnlicher Sendungen“, der „Hauptzweck“ des Dienstes und die Definition der Begriffe „Mediendiensteanbieter“ und „redaktionelle Verantwortung“.

¹⁸⁸ Zu den neuen Diensten zählen dem ERGA-Bericht zufolge: „gemischte“ Mediendienste, die Elemente von Livestreaming- und/oder On-Demand-Material mit anderen Inhalten wie einem Fotoarchiv oder Textangeboten kombinieren; „hybride“ Dienste, die Elemente der linearen und nichtlinearen Inhaltsverbreitung vereinigen; offene Online-Sharing-Plattformen, die Kurzform- und nutzergenerierte Inhalte und/oder traditionelle Rundfunkdienste kombinieren; oder die zusätzliche („over the top“, OTT) Auslieferung von Inhalten.



6.3. Der Änderungsvorschlag der Kommission vom 25. Mai 2016

Am 25. Mai 2016 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Änderung der AVMD-Richtlinie.¹⁸⁹ Wie in der Pressemitteilung der Kommission verlautet, ist es Ziel des Vorschlags:

“ die Vorschriften, die heute für traditionelle Fernsehveranstalter, Videoabrufanbieter und Videoplattformen gelten, ausgewogener [zu] gestalten, insbesondere im Hinblick auf den Schutz von Kindern. Die überarbeitete AVMD-Richtlinie stärkt außerdem die kulturelle Vielfalt Europas, gewährleistet die Unabhängigkeit der für audiovisuelle Medien zuständigen Regulierungsstellen und gesteht den Fernsehveranstaltern mehr Flexibilität bei der Werbung zu.”¹⁹⁰

Die zentralen Änderungen betreffen die folgenden Aspekte:

- Anwendungsbereich: Abgesehen von der Streichung des Grundsatzes der „Fernsehähnlichkeit“ unterliegen Videoplattformen zu einem bestimmten Grad der Richtlinie;
- Herkunftsland: Das Prinzip wird beibehalten, Transparenzpflichten werden verstärkt und die Verfahren zur Beurteilung der Rechtshoheit werden vereinfacht;
- Jugendschutz: Der zweistufige Ansatz wird durch allgemeine Vorschriften zu Inhalten, „die beeinträchtigen können“, ersetzt, für Inhalte, die entwicklungsbeeinträchtigend sind, müssen spezielle Vorkehrungen getroffen werden;
- Aufstachelung zu Hass: Die Begründungen für das Verbot von Hassreden werden differenziert und vertieft;
- Europäische Werke: Die Verpflichtungen für die Rundfunkveranstalter werden beibehalten, während die für nichtlineare Dienst auch in Bezug auf die Zielländer verstärkt werden;
- Kommerzielle Kommunikationen: Es gibt eine Lockerung der Vorschriften, gleichzeitig aber auch eine Stärkung von Selbst- und Koregulierungskodizes;
- Audiovisuelle Regulierungsbehörden: Der Grundsatz der Unabhängigkeit ist anerkannt, ERGA wird eine stärkere Rolle spielen, unter anderem bei der Beurteilung der Rechtshoheit und Verabschiedung von unionsweiten Kodizes.

Die folgenden Absätze geben einen kurzen Überblick über die zentralen Änderungen beim Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie.

6.3.1. Was wird sich im sachlichen Anwendungsbereich der geänderten AVMD-Richtlinie ändern

Wie bereits erwähnt, werden sich nach dem Änderungsvorschlag zur AVMD-Richtlinie die Kriterien, die traditionell zur Definition audiovisueller Mediendienste angewendet werden, zum Beispiel der

¹⁸⁹ Europäische Kommission, Vorschlag 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, 25. Mai 2016, COM (2016) 287, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-updated-audiovisual-media-services-directive>

¹⁹⁰ Europäische Kommission, Pressemitteilung, „Kommission aktualisiert EU-Bestimmungen für audiovisuellen Bereich und stellt gezielten Ansatz für Online-Plattformen vor“, 25. Mai 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1873_de.htm.



„Hauptzweck“ der Bereitstellung von Programmen oder die „Fernsehähnlichkeit“ weiterentwickeln, um sich dem neuen Kontext anzupassen. Andere Konzepte wie die „redaktionelle Unabhängigkeit“, die zur Begrenzung des Anwendungsbereichs der AVMD-Richtlinie verwendet werden, werden andererseits überprüft, um neue Arten von Dienstleistungen einzuschließen.

Der Vorschlag sieht vor *„eine Dienstleistung [...] bei der der Hauptzweck oder ein trennbarer Teil der Dienstleistung darin besteht, unter der redaktionellen Verantwortung eines Mediendiensteanbieters Sendungen zur Information, Unterhaltung oder Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit über elektronische Kommunikationsnetze [...] bereitzustellen“* als audiovisuellen Mediendienst einzustufen (neuer Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a-i). Diese Definition gilt für lineare wie für nichtlineare Dienste.

Die Definition einer „Sendung“ ist ebenfalls geändert, der Verweis auf das Kriterium der „Fernsehähnlichkeit“ entfällt. Stattdessen führt die Kommission konkrete Beispiele an und fügt der bereits bestehenden Liste mit Spielfilmen, Sportberichten, Fernsehkomödien, Dokumentarfilmen, Kindersendungen und Originalfernsehspiele „Kurzvideos“ hinzu (neuer Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b).

In Erwägungsgrund 3 des Vorschlags wird detailliert ausgeführt, dass in Anwendung des *New Media Online-Urteils*¹⁹¹ der „Hauptzweck“ auch dann als erfüllt gelten sollte, *„wenn der Dienst audiovisuelle Inhalte enthält und eine Form hat, die sich von der Hauptaktivität des Diensteanbieters trennen lässt, beispielsweise eigenständige Teile von Online-Zeitungen mit audiovisuellen Sendungen oder von Nutzern erstellten Videos, soweit solche Teile als von ihrer Haupttätigkeit trennbar gelten können“*. Die Kommission nimmt soziale Medien ausdrücklich aus, es sei denn, sie bieten eine Dienstleistung, die unter die Definition für Videoplattformen fällt.

Andererseits fallen nun neue Dienste, die nach Auffassung der Kommission nicht redaktionell verantwortlich sind, in den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie. Dies gilt für Dienste von Videoplattformen (VSP), die definiert sind als (neuer Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe aa):

„eine Dienstleistung [...], die folgende Anforderungen erfüllt:

(i) der Dienst besteht in der Speicherung einer großen Menge an Sendungen oder an von Nutzern erstellten Videos, für die der Videoplattformanbieter keine redaktionelle Verantwortung trägt;

(ii) die Organisation der gespeicherten Inhalte wird vom Anbieter des Dienstes bestimmt, auch mit automatischen Mitteln oder Algorithmen, insbesondere durch Hosten, Anzeigen, Markieren und Anordnen;

(iii) der Hauptzweck oder ein trennbarer Teil des Dienstes besteht darin, Sendungen und von Nutzern erstellte Videos für die allgemeine Öffentlichkeit zur Information, Unterhaltung oder Bildung bereitzustellen;

(iv) der Dienst wird über elektronische Kommunikationsnetze [...] bereitgestellt (...).“

Gemäß dem Vorschlag bedeutet „von Nutzern erstelltes Video“ *„eine Abfolge von bewegten Bildern mit oder ohne Ton, die einen Einzelbestandteil darstellt und von einem oder mehreren Nutzern erstellt und/oder auf eine Videoplattform hochgeladen wird“* (neuer Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe ba); „Videoplattformanbieter“ ist wiederum definiert als *„die natürliche oder juristische Person, die einen Videoplattformdienst betreibt“* (neuer Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe da).

¹⁹¹ Siehe Absatz 5.1.12 dieser Publikation.



In der Praxis verliert der Begriff der „redaktionellen Verantwortung“ in Bezug auf den Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie offensichtlich mehr und mehr an Bedeutung, wie folgendermaßen anschaulich in Erwägungsgrund 3 der geänderten AVMD-Richtlinie dargelegt:

(...) „Ein Dienst sollte lediglich als untrennbare Ergänzung der Haupttätigkeit betrachtet werden, wenn die Verknüpfungen zwischen dem audiovisuellen Angebot und der Haupttätigkeit dies rechtfertigen. Als solche können Kanäle oder andere audiovisuelle Dienste, die der redaktionellen Verantwortung eines Anbieters unterliegen, selbst audiovisuelle Dienste darstellen, auch wenn sie im Rahmen einer Videoplattform dargeboten werden, bei der es ihrerseits an einer redaktionellen Verantwortung fehlt. In solchen Fällen werden die Anbieter, die eine redaktionelle Verantwortung wahrnehmen, den Bestimmungen dieser Richtlinie nachzukommen haben.“

Die Kommission ist der Ansicht, dass ein wesentlicher Teil der bei VSP gespeicherten Inhalte nicht in der redaktionellen Verantwortung der VSP-Anbieter liegt. Sie räumt jedoch ein, dass diese Anbieter in gewisser Weise in die Festlegung der Organisation von Inhalten, Sendungen und von Nutzern erstellten Inhalten eingreifen und dass dieser Eingriff nicht nur mit automatischen Mitteln oder Algorithmen bewirkt wird.

Darüber hinaus gibt es eine Ausweitung des geografischen Anwendungsbereichs, da der Vorschlag erlaubt, Abrufdiensten, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, finanzielle Verpflichtungen aufzuerlegen, wenn sie auf ein anderes Land gerichtet sind. In diesem Fall kann der Zielmitgliedstaat seine Rechtshoheit ausweiten und den betreffenden Dienst in seinen Interventionsbereich einschließen, die eigentliche Definition des Dienstes muss jedoch nach denselben Kriterien wie für AVMD im Allgemeinen beurteilt werden.¹⁹²

6.3.2. Für einen differenzierten zweistufigen Regulierungsansatz

Gemäß dem Änderungsvorschlag der Kommission wird das zweistufige Modell in Bezug auf den Jugendschutz beibehalten, jedoch auf audiovisuelle Mediendienste insgesamt (sowohl lineare als auch nichtlineare Dienste) und VSP-Dienste ausgeweitet.

Die Unterscheidung zwischen Inhalten, die die Entwicklung von Minderjährigen „schwer beeinträchtigen“ oder „potenziell beeinträchtigen“ können, sowie die unterschiedlichen damit verbundenen Modelle in Abhängigkeit davon, ob es ein linearer oder nichtlinearer Dienst ist, verschwinden und machen Platz für neue vereinheitlichte und vereinfachte Standards, die auf alle audiovisuellen Medien anzuwenden sind, wobei es um Sendungen geht, die „die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können“. Mitgliedstaaten haben geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass diese Sendungen von Minderjährigen üblicherweise nicht gehört oder gesehen werden können (neuer Artikel 12), gleich ob diese Sendungen von einem Rundfunkveranstalter gezeigt oder von einem Abrufmediendiensteanbieter bereitgestellt werden. Selbst- und Koregulierung werden in diesem Bereich sehr begrüßt, wengleich der Ansatz minimaler Harmonisierung es den Mitgliedstaaten ermöglicht, gegebenenfalls schärfere Maßnahmen zu ergreifen.

In Bezug auf VSP-Dienste fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf sicherzustellen, dass die VSP-Anbieter angemessene Maßnahmen gegen schädliche Inhalte (zum Schutz

¹⁹² Siehe Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Grece C., Valais, S., *Territorialität und ihre Auswirkungen auf die Finanzierung audiovisueller Werke*, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2015.



Minderjähriger) gegen Inhalte, die zu Gewalt und Hass aufstacheln (zum Schutz aller Bürger) ergreifen. Nach dem neuen Vorschlag müssen sich die Maßnahmen jedoch auf die Organisation des Inhalts und nicht auf den Inhalt an sich beziehen, insoweit der Anbieter bei den auf Videoplattformen gespeicherten Inhalten involviert ist. Es ist somit eine Sorgfaltspflicht und keine Ergebnispflicht. Die Kommission stellt darüber hinaus klar, dass VSP-Anbieter als Dienste der Informationsgesellschaft in der Praxis weiterhin in den Genuss des Haftungsausschlusses nach der E-Commerce-Richtlinie kommen und dass ihnen keine zusätzlichen Überwachungspflichten auferlegt werden. Die Kommission ermutigt daher die Mitgliedstaaten, diese Plattformen über Koregulierung einzubinden und schlägt zu diesem Zweck ein Bündel an neuen Maßnahmen vor (neuer Artikel 28a).

Im Gegensatz zum allgemein auf AVMD angewandten Modell setzt die Kommission in diesem Bereich auf einen Ansatz größtmöglicher Harmonisierung (Artikel 28a Absatz 5). Dessen ungeachtet gibt es eine Öffnungsklausel zur Einführung strengerer Vorschriften (Erwägungsgrund 30) im Fall rechtswidriger Inhalte und auf freiwilliger Basis:

„Um in dieser Hinsicht ein klares und einheitliches Vorgehen in der gesamten Union zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten nicht berechtigt sein, von Videoplattformanbietern zum Schutz Minderjähriger vor schädlichen Inhalten und zum Schutz aller Bürger vor Inhalten, die zu Gewalt und Hass aufstacheln, die Anwendung strengerer Maßnahmen zu verlangen, als sie in dieser Richtlinie festgelegt sind. Dennoch sollte es den Mitgliedstaaten weiterhin möglich sein, solche strengeren Maßnahmen zu ergreifen, wenn solche Inhalte rechtswidrig sind, sofern sie dabei die Artikel 14 und 15 der Richtlinie 2000/31/EG einhalten, sowie Maßnahmen in Bezug auf Inhalte auf Websites zu ergreifen, die Kinderpornografie enthalten oder verbreiten, wie durch Artikel 25 der Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vorgeschrieben. Ferner sollte es den Videoplattformanbietern möglich bleiben, auf freiwilliger Grundlage strengere Maßnahmen zu treffen.“¹⁹³

Ein zweistufiger Ansatz für traditionelle lineare Dienste und audiovisuelle Abrufmediendienste wird darüber hinaus auch bei der Förderung europäischer Werke beibehalten, wobei allerdings eine gewisse Verschärfung der Anforderungen hinsichtlich nichtlinearer Anbieter zu beobachten ist, die neue Verpflichtungen in Bezug auf den Anteil europäischer Werke und der Herausstellung im Katalog zu erfüllen haben (neuer Artikel 13.1). Mitgliedstaaten können zudem Verpflichtungen zu finanziellen Beiträgen zu europäischen Produktionen festlegen, die auch Anbieter mit Sitz außerhalb der Rechtshoheit des fraglichen Staates im Fall zielgerichteter Dienste treffen können (neuer Artikel 13.2). In diesem Fall sind die Beiträge auf die im Zielmitgliedstaat erzielten Einnahmen zu begrenzen, die auf der Grundlage einer Reihe von Indikatoren wie *„Werbung und andere verkaufsfördernde Maßnahmen, die speziell auf Verbraucher in seinem Gebiet abzielen, die Hauptsprache des Dienstes oder das Vorhandensein von Inhalten oder kommerzieller Kommunikation, die sich speziell an die Zuschauer im Empfangsmitgliedstaat richten“*, bestimmt werden (Erwägungsgrund 23).

Hinsichtlich audiovisueller kommerzieller Kommunikationen zeichnen sich durch die Einführung verstärkter Flexibilität bei den Regeln für Fernsehwerbung dieselben Trends einer Angleichung der Vorschriften für alle audiovisuellen Mediendienste ab.

¹⁹³ Erwägungsgrund 30 des Änderungsvorschlags, COM (2016) 287.



6.4. Schlussbemerkungen

An der bevorstehenden Reform der AVMD-Richtlinie sind viele Institutionen beteiligt, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Dabei geht es um zahlreiche Themen, vom Herkunftslandprinzip bis zur Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsstellen und vom Jugendschutz bis zu Maßnahmen gegen Hassreden. Doch über allem steht weiterhin der sachliche Anwendungsbereich der Richtlinie selbst. Er entscheidet darüber, welche Diensteanbieter den in ihr festgelegten Vorschriften unterworfen sein werden. Der Kernpunkt ist dabei der Umgang mit der Verbreitung audiovisueller Inhalte auf Internetplattformen. Die anstehenden Entscheidungen werden unmittelbare Auswirkungen auf die Frage der Verantwortung der Anbieter für die – eigenen und fremden – Inhalte haben, die sie verbreiten.

Hinweise darauf, womit sich die nationalen Behörden immer wieder beschäftigen müssen, kann die Politik gewiss den bisher entwickelten Leitlinien und der Rechtsprechung entnehmen. Einige Trends sind bereits erkennbar, doch viele Fragen sind noch nicht geklärt. Wenn Online-Plattformen, für die übrigens noch eine Definition fehlt, in die AVMD-Richtlinie einbezogen werden, dürfte dies Auswirkungen auf den eigentlichen audiovisuellen Markt haben. Einige wirtschaftliche Aktivitäten, die bisher dem weniger einschneidenden System der E-Commerce-Richtlinie unterliegen, könnten weniger attraktiv werden, doch die Vorteile – die Rechtssicherheit in der Frage, wer für die online verbreiteten Inhalte verantwortlich ist, – könnten dies weitgehend aufwiegen.

Der von der Kommission am 25. Mai 2016 vorgelegte Änderungsvorschlag zur AVMD-Richtlinie wird nun vom Europäischen Parlament und vom Rat eingehend geprüft. In einer allerersten Lesung ergaben sich augenscheinlich einige Aspekte in Bezug auf den Anwendungsbereich, die weitere Beachtung verdienen, insbesondere in Fragen der Verantwortung. Wie bereits kurz dargestellt, betreffen die zentralen Änderungen Folgendes:

- die neue Definition audiovisueller Mediendienste mit Einbindung „trennbarer Teile der Dienstleistung“, die „in der redaktionellen Verantwortung“ eines AVMD verbleiben;
- die neue Definition von Sendung mit Einbindung von „Kurzvideos“;
- die Aufnahme von Videoplattformen (VSP), die sowohl Sendungen als auch von Nutzern erstellte Videos speichern, für die der VSP-Anbieter „keine redaktionelle Verantwortung trägt“, in den Anwendungsbereich;
- die Definition von von Nutzern erstellten Videos, die von den Nutzern geschaffen und/oder zu einer VSP hochgeladen wurden.

Unbeschadet der Verpflichtungen aus der E-Commerce-Richtlinie, welche unangetastet bleiben, ergibt das Änderungspaket des Kommissionsvorschlags folgende Matrix:

Tabelle 3: Die AVMD-Richtlinie-Matrix

WELCHE DIENSTE	WAS WIRD VERBREITET	WER IST VERANTWORTLICH
Audiovisuelle Mediendienste	Sendungen (unter anderem trennbare Teile und Kurzvideos)	AVMD-Anbieter (redaktionelle Verantwortung)
Videoplattformen	Große Mengen an Sendungen und von Nutzern erstellten Videos (Hauptzweck)	VSP-Anbieter (Verpflichtung zu Maßnahmen) und Nutzer
Sonstige Dienste der Informationsgesellschaft	Große Mengen an audiovisuellen Inhalten (kein Hauptzweck)	E-Commerce-Anbieter (Haftungsausschluss) und Nutzer

Quelle: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle



Die Funktionsfähigkeit dieser Matrix in der Praxis wird davon abhängen, wie sehr das Konzept der redaktionellen Verantwortung ausgeweitet wird, wenn man berücksichtigt, dass es der Eckpfeiler für die Medienregulierung bleibt:

- alle audiovisuellen Inhalten, die der objektiven ex ante Verantwortung gemäß der redaktionellen Verantwortung unterliegen, würden in den Anwendungsbereich der Bestimmungen fallen, die für audiovisuelle Mediendienste gelten (Kapitel II und III) und
- Abrufdienste würden zusätzlich Kapitel IV unterliegen,
- Fernsehen würde zusätzlich Kapitel V-IX unterliegen;
- Videoplattformen wären von der redaktionellen Verantwortung ausgenommen und unterlägen lediglich den Sorgfaltspflichten, die durch die Bestimmungen zur größtmöglichen Harmonisierung in Kapitel IX niedergelegt sind.

Da nicht alle Dienste leicht zu definieren sind und einige von ihnen mit der Zeit neu bewertet werden müssen, da sich ihr Wesen möglicherweise ändert, kann dieses Konstrukt zu einer gewissen Unsicherheit in Bezug auf die anzuwendenden Vorschriften führen, was im Fall von Einschränkungen der Meinungsfreiheit nicht ideal ist.

Eine andere Fragestellung ist, wie die Pflichten für VSP in der Praxis zu definieren sind. Der Vorschlag beinhaltet eine Verpflichtung für den VSP, „geeignete Maßnahmen“ im Bereich Jugendschutz und Aufstachelung zu Gewalt oder Hass zu ergreifen, und legt die Kriterien für die Bewertung der Angemessenheit der Maßnahmen fest, wofür eine exemplarische Liste enthalten ist. Die Maßnahmen sollten durch Koregulierungssysteme umgesetzt werden, die jedoch nicht verbindlich sind, sondern eine empfohlene Option darstellen. Es ist dann Aufgabe der nationalen Regulierungsbehörden innerhalb der ERGA zu beurteilen, ob die von den VSP ergriffenen Maßnahmen angemessen sind, und deren Durchsetzung zu gewährleisten.

Wie diese Beurteilung in der Praxis funktionieren wird, wird wohl von einer engen Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Interessengruppen abhängen, die ihre Gespräche nun in einem völlig neuen Licht führen müssen.

