



# Herausstellung europäischer Werke und audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse

**IRIS *Spezial***

Eine Publikation  
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle



## **IRIS Spezial 2022-2**

### **Herausstellung europäischer Werke und audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2022

**Verlagsleitung** – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

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

**Redaktionelles Team** – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais, Senior Legal Analysts, und Amélie Lacourt, Eric Munch, Justine Radel - Junior Legal Analysts

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

**Verfasser** (in alphabetischer Reihenfolge)

Mark D. Cole, Elsa Costa e Silva, Jérôme Dheur, Christina Etteldorf, Olha Hrubá, Catalina Iordache Pascal Kamina, Tanja Kerševan Smokvina, Michèle Ledger, Eleonora Maria Mazzoli, Nelly Ognyanova, Francesca Pellicanò, Jörg Ukrow, Sebastian Zeitmann

**Übersetzung**

Stefan Pooth, Sonja Schmidt, Nathalie Sturlèse, Julie Mamou

**Korrektur**

Barbara Grokenbergert, Aurélie Courtinat, Anthony Mills

**Verlagsassistentz** - Sabine Bouajaja

**Presse und PR** – Alison Hindhaugh, [alison.hindhaugh@coe.int](mailto:alison.hindhaugh@coe.int)

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

**Herausgeber**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle  
76, allée de la Robertsau F-67000 Strasbourg

France

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

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

[iris.obs@coe.int](mailto:iris.obs@coe.int)

[www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int)

**Beitragende Partnerorganisation**

Institut für Europäisches Medienrecht e.V

Franz-Mai-Straße 6, 66121 Saarbrücken Deutschland

Tel.: +49 681 906 766 76

Fax: +49 681 968 638 90.

[emr@emr-sb.de](mailto:emr@emr-sb.de)

[www.emr-sb.de](http://www.emr-sb.de)

**Titellayout** – ALTRAN, France

**Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:**

Cappello M. (ed.), Herausstellung europäischer Werke und audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse, IRIS *Spezial*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2022

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, Dezember 2022

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.

# Herausstellung europäischer Werke und audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse

**Mark D. Cole, Elsa Costa e Silva, Jérôme Dheur, Christina Etteldorf, Olha Hrubá, Catalina Iordache Pascal Kamina, Tanja Kerševan Smokvina, Michèle Ledger, Eleonora Maria Mazzoli, Nelly Ognyanova, Francesca Pellicanò, Jörg Ukrow, Sebastian Zeitzmann**

# Vorwort

Es ist nicht einfach, auf einem überlaufenen Markt aufzufallen, vor allem wenn die Konkurrenten größer sind, breitere Schultern und stärkere Lautsprecher haben. Doch wie die Europäische Kommission in ihrer Kinomitteilung erwähnt, sind audiovisuelle Werke nicht nur Wirtschaftsgüter, die erheblich zu Wohlstand und Beschäftigung beitragen können, sondern auch (und vor allem) Kulturgüter, die unsere Gesellschaft abbilden und sie gleichzeitig formen. Die Auffindbarkeit und Sichtbarkeit europäischer audiovisueller Inhalte ist daher in erster Linie eine Frage der kulturellen Vielfalt. Nur wenn eine möglichst große Zahl von Menschen eine Vielzahl von Stimmen wirklich hören und eine Vielzahl von Werken wirklich sehen kann, ist echte kulturelle Vielfalt möglich.

Um ein gewisses Gleichgewicht auf dem Markt herzustellen und europäischen Werken und Diensten von allgemeinem Interesse die Möglichkeit zu geben, sich von der Masse abzuheben, wurden mit der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) sogenannte Herausstellungspflichten eingeführt. Der Begriff „Herausstellung“ (englisch: prominence) kam erstmals mit Artikel 13 AVMD-RL (AVMD-RL) von 2010 im Zusammenhang mit der Förderung europäischer Werke ins Spiel. Die überarbeitete AVMD-Richtlinie von 2018 hat diese Herausstellungspflicht noch verstärkt und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben, Maßnahmen zu ergreifen, um eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse zu gewährleisten.

Die vorliegende *IRIS Spezial* ist dem Begriff der Herausstellung und seiner rechtlichen Umsetzung gewidmet. Die Publikation gliedert sich wie folgt: Sie gibt einen Einblick in die verschiedenen Ansätze und Konzepte im Zusammenhang mit der Auffindbarkeit und Sichtbarkeit audiovisueller Inhalte (Kapitel 2) und insbesondere mit der Herausstellung europäischer Werke und audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse (3) und erörtert auch Maßnahmen zur Überwachung dieser Verpflichtungen. Unterschiedliche Ansätze in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal, Rumänien und Slowenien) sowie im Vereinigten Königreich werden in einem Kapitel mit Berichten zu den einzelnen Ländern vorgestellt (4). Eine vergleichende Analyse der Berichte (5) und ein kurzes Fazit (6) runden diese *IRIS Spezial* ab.

Die vorliegende *IRIS Spezial* ist das Ergebnis unserer Kooperation mit dem Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) unter der wissenschaftlichen Koordination von Prof. Mark D. Cole. Die Erstellung der Länderberichte ermöglichte ein Pool nationaler Expertinnen und Experten, bei denen ich mich herzlich bedanke.

Straßburg, Dezember 2022

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Information

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>1. Einführung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Auffindbarkeit und Sichtbarkeit audiovisueller Medieninhalte.....</b>	<b>5</b>
2.1. Ziele und grundrechtliche Aspekte der Förderung bestimmter Inhalte .....	5
2.2. Die verschiedenen Vorstellungen und Rechtsrahmen zu Herausstellungsvorschriften .....	8
2.3. Arten von „Herausstellungsrahmen“ .....	10
<b>3. Herausstellung in der Praxis.....</b>	<b>11</b>
3.1. Überblick.....	11
3.2. Regulierungsansätze in der AVMD-Richtlinie .....	12
3.2.1. Historische Entwicklung.....	12
3.2.2. Anwendungsbereich <i>ratione personae</i> .....	16
3.2.3. Anwendungsbereich <i>ratione materiae</i> .....	18
3.2.4. (Angemessene) Herausstellung .....	19
3.3. Ähnliche Ansätze im Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen und der einschlägigen Arbeit des Europarats .....	21
3.4. Überwachung von Herausstellungspflichten.....	23
3.4.1. Im Rahmen der AVMD-Richtlinie eingerichtete Überwachungssysteme .....	23
3.4.2. Die Hintergrundarbeit der Regulierungsbehörden .....	26
<b>4. Länderberichte .....</b>	<b>28</b>
4.1. BE – Belgien .....	28
4.1.1. Einführung .....	28
4.1.2. Herausstellung europäischer Werke .....	28
4.1.3. Andere nationale Vorschriften zur Herausstellung von Diensten von allgemeinem Interesse	30
4.1.4. Hauptkenntnisse zu Herausstellungsvorschriften und anderen Entwicklungen .....	32
4.2. BG – Bulgarien.....	33
4.2.1. Herausstellung als Grundsatz aus dem nationalen Verfassungsrecht.....	33
4.2.2. Herausstellungsvorschriften im nationalen Recht .....	34
4.2.3. Hauptkenntnisse zu Herausstellungsvorschriften und anderen Entwicklungen .....	36
4.3. DE – Deutschland.....	37
4.3.1. Herausstellung als Prinzip aus dem nationalen Verfassungsrecht.....	37
4.3.2. Herausstellungsvorschriften im nationalen Recht .....	38
4.3.3. Hauptkenntnisse zu Herausstellungsvorschriften und anderen Entwicklungen .....	43

4.4. Frankreich.....	44
4.4.1. Herausstellung als aus dem nationalen Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz .....	44
4.4.2. Vorschriften zur Herausstellung im französischen Recht .....	44
4.5. GB – Vereinigtes Königreich.....	50
4.5.1. Herausstellung als aus dem Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz .....	50
4.5.2. Vorschriften zur Herausstellung im nationalen Recht .....	50
4.5.3. Wesentliche Ergebnisse aus den Vorschriften zur Herausstellung und andere Entwicklungen .....	56
4.6. IT - Italien.....	57
4.6.1. Herausstellung als aus dem nationalen Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz .....	58
4.6.2. Vorschriften zur Herausstellung im nationalen Recht .....	58
4.6.3. Wichtigste Erkenntnisse über die Herausstellungs-vorschriften und andere Entwicklungen .....	63
4.7. PT - Portugal.....	65
4.7.1. Herausstellung als aus dem nationalen Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz .....	65
4.7.2. Vorschriften zur Herausstellung im nationalen Recht .....	65
4.8. RO - Rumänien.....	68
4.8.1. Herausstellung als aus dem Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz .....	68
4.8.2. Vorschriften zur Herausstellung im nationalen Recht .....	69
4.8.3. Wichtigste Erkenntnisse über die Herausstellungs-vorschriften und andere Entwicklungen .....	71
4.9. SI - Slowenien.....	71
4.9.1. Herausstellung als aus dem Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz .....	71
4.9.2. Vorschriften zur Herausstellung im nationalen Recht .....	72
4.9.3. Wichtigste Erkenntnisse über die Herausstellungs-vorschriften und andere Entwicklungen .....	74

---

## **5. Vergleichende Analyse ..... 75**

5.1. Einleitung.....	75
5.2. Herausstellung als aus dem nationalen Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz .....	76
5.3. Herausstellungsvorschriften im nationalen oder im Bundesrecht .....	77
5.4. Herausstellung europäischer Werke .....	77
5.4.1. Anbieter von Abrufdiensten .....	78
5.4.2. Anbieter von Fernsehdiensten .....	81
5.5. Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse.....	81

---

## **6. Schlussfolgerungen und Ausblick..... 85**



# 1. Einführung

*Mark D. Cole, Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht an der Universität Luxemburg und wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR)*

Als in Europa das Fernsehen noch neu war, und auch noch viele Jahrzehnte danach, war das verfügbare Angebot extrem überschaubar. Es gab für Fernsehdienste nur einen Verbreitungsweg, oft gab es nur einen oder zumindest weniger als eine Handvoll Sender, und die angebotenen Inhalte waren in Umfang und Dauer begrenzt, denn ein Sendebetrieb in den Nachtstunden beispielsweise blieb lange Zeit eine Ausnahme. Wenn das Programm der Fernsehsender nicht aufgrund des begrenzten Angebots an Sendungen ohnehin klar war, genügte ein kurzer Blick in die Tageszeitung, wo sich immer ein Programmüberblick fand. Nach und nach wurde der Sendebetrieb ausgedehnt, und vielfältigere Inhalte fanden ihren Weg auf den Fernsehschirm. Zu den öffentlich-rechtlichen Anbietern traten weitere, zunehmend kommerzielle Akteure hinzu, die Signalverbreitung erfolgte nicht mehr nur terrestrisch, sondern auch über Kabel und Satellit, und es standen immer mehr Inhalte zur Verfügung, um mehr Kanäle und mehr Sendestunden zu füllen. Seit Mitte der 1980er Jahre hat sich dieser Prozess beschleunigt, und die Vervielfachung der Kanäle, die rund um die Uhr senden, hat zusammen mit den technologischen Fortschritten den Markt für audiovisuelle Inhalte, die den Zuschauern von den Mediendienstanbietern präsentiert werden, verändert.

Diese Entwicklung verlief zunächst schrittweise, doch in den letzten zwei Jahrzehnten gab es immer mehr audiovisuelle Inhalte, die den Zuschauern jederzeit auf unterschiedlichste Weise zur Verfügung stehen, jedes erdenkliche Thema behandeln und von allen möglichen Content-Produzenten stammen – nicht unbedingt immer von professionellen Medien.

Als Reaktion auf diese Entwicklungen hat sich auch das regulatorische Umfeld in der Europäischen Union verändert. Als Antwort auf eine überschaubare Zahl von Problemen rund um den Sendebetrieb brachte in einem ersten Schritt die Fernsehrichtlinie 1989 eine Mindestharmonisierung.<sup>1</sup> Sie wurde einmal geändert<sup>2</sup> und

---

<sup>1</sup> Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABL. L 298, 17.10.1989, S. 23–30.

<sup>2</sup> 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, ABL. L 202, 30.07.1997, S. 60–70.



dann 2007, inhaltlich erweitert, in die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)<sup>3</sup> überführt, die auch – wie es darin heißt – „fernsehähnliche“ Dienste umfasst, nämlich Video-on-Demand-Dienste (VoD), die in Form und Umfang der Inhalte Fernsehkanälen ähneln, jedoch mit nichtlinearer Verbreitung auf individuellen Abruf zu einem vom Zuschauer gewählten Zeitpunkt. Der Erfolg dieser VoD-Dienste und die „sich verändernden Marktgegebenheiten“, wie es im Titel der AVMD-Richtlinie (EU) 2018/1808<sup>4</sup> heißt, führten zu einer weiteren Angleichung der Vorschriften für Fernseh- und VoD-Dienste und zur Einbeziehung von Video-Sharing-Plattformen in den Anwendungsbereich der Richtlinie, wobei letztere zu einer Realität beigetragen haben, in der die Zuschauer eine scheinbar endlose Menge an audiovisuellen Inhalten zur Auswahl haben, auf die sie ständig online zugreifen können.

Die Vervielfachung des Angebots an Diensten und Inhalten hat jedoch auch eine mögliche Kehrseite: Je mehr Inhalte zur Auswahl stehen, desto schwieriger ist es, eine bestimmte Art von Inhalten oder einen einzelnen Mediendienst zu finden oder zu entdecken. Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Europäische Union haben sich daher in ihrer Gesetzgebung mit diesem Thema befasst. Die Fernsehrichtlinie hatte, wie auch später die AVMD-Richtlinie, das Ziel, europäische Werke als eine spezifische Inhaltskategorie zu fördern, die es auf dem europäischen Markt zu stärken gilt. Für die Förderung des Fernsehens wurde es als ausreichend betrachtet, solchen Inhalten mit Quotenverpflichtungen den Hauptanteil der Sendezeit bei den Anbietern vorzubehalten, die der Rechtshoheit eines EU-Mitgliedsstaates unterworfen sind. Doch die Ausweitung der Förderungsinstrumente auch auf die nichtlineare Verbreitung über VoD-Dienste erforderte neue Ansätze. Ursprünglich wurde auf diese Anbieter in einer neu eingefügten Bestimmung in der Änderungsrichtlinie 2007/65/EG ganz allgemein eingegangen. Danach müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Dienste dieser Anbieter „die Produktion europäischer Werke und den Zugang hierzu fördern.“ Mit Artikel 13 Absatz 1 (in der Nummerierung der kodifizierten Fassung) der AVMD-Richtlinie 2010/13/EU<sup>5</sup> führte der EU-Gesetzgeber dann den Begriff „Herausstellung“ ein, wozu er weiter erklärte, dass sich die Förderung „auf den Anteil und/oder die Herausstellung europäischer Werke in dem [...] Programmkatalog beziehen“ kann. In der Fassung der Richtlinie (EU) 2018/1808 wurde Artikel 13 stark verändert, und aus der Option wurde für die Anbieter von VoD-Diensten eine Pflicht. Nach dieser aktuellen Fassung müssen die Mitgliedstaaten nicht nur dafür sorgen, dass die Kataloge einen Mindestanteil europäischer Werke von 30 % enthalten, sondern auch dafür, dass diese herausgestellt werden.

---

<sup>3</sup> Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABL L 332, 18.12.2007, S. 27–45.

<sup>4</sup> Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, ABL L 303, 28.11.2018, S. 69–92.

<sup>5</sup> Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABL L 95, 15.4.2010, S. 1–24.





Die jüngste Überarbeitung der AVMD-Richtlinie mit der Richtlinie (EU) 2018/1808 ging einen Schritt weiter und nahm sich des (potenziellen) Orientierungsbedarfs der Zuschauer im Dschungel der verfügbaren Dienste und Inhalte an. Da auf dem Weg von der Produktion bis zum Konsum durch die Zuschauer nicht unbedingt nur europäische Werke eine privilegierte Behandlung verdienen, haben einige Staaten mit der Einführung von Vorschriften begonnen, die alle Arten von Diensten, z. B. elektronische Programmführer oder Benutzeroberflächen, zur Herausstellung bestimmter Arten audiovisueller Mediendienste verpflichten, nämlich solcher von allgemeinem Interesse bzw. Public-Value-Dienste. Die AVMD-Richtlinie enthält zwar keine solche Verpflichtung, greift diese Entwicklung aber auf, indem sie in dem neu eingefügten Artikel 7a klar festlegt, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen können, um „eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen“.

Die vorliegende IRIS Spezial beschäftigt sich mit dem Begriff der Herausstellung und dessen rechtlicher Umsetzung. Sie untersucht die unterschiedlichen Auffassungen zu Elementen, die der Herausstellung dienen, sowie die zugrundeliegende Rechtfertigung für solche Vorschriften. In Erwägungsgrund 35 der Richtlinie (EU) 2018/1808 heißt es: „Zur Herausstellung gehört, dass europäische Werke durch Erleichterung des Zugangs zu diesen Werken gefördert werden“, aber es werden auch Begriffe wie Auffindbarkeit und leichte Zugänglichkeit oder Sichtbarkeit verwendet, manchmal auch der Ausdruck „Must-be-found“ in Anlehnung an den Begriff „Must-carry“. In Erwägungsgrund 25 derselben Richtlinie wird erläutert, warum Herausstellungsvorschriften – im Zusammenhang mit Diensten von allgemeinem Interesse – mit dem Ziel zu rechtfertigen sind, Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt zu fördern. Anhand dieser beiden Herausstellungsansätze in der AVMD-Richtlinie wird diese IRIS Spezial Gemeinsamkeiten und Unterschiede erläutern und aufzeigen, welche Ansätze die Mitgliedstaaten der EU und des Europarats verfolgen. Außerdem untersucht sie die unterschiedlichen Formulierungen in Artikel 7a (wo es um Dienste geht) und Erwägungsgrund 25 (wo von Inhalten die Rede ist).<sup>6</sup> Da die Einführung solcher Herausstellungsvorschriften für alle Arten von audiovisuellen Mediendiensten gemäß Artikel 7a für die Mitgliedstaaten optional ist, die Umsetzung der Herausstellungspflicht für europäische Werke in VoD-Katalogen gemäß Artikel 13 dagegen obligatorisch, lassen sich für die erste Kategorie weniger Beispiele anführen.

Die Herausstellungsanforderungen lassen sich auch als Reaktion darauf deuten, dass die Marktdominanz großer Online-Plattformen zunahm und wichtige VoD-Diansteanbieter und Vermittler beispielsweise durch Suchfunktionen das „Auffinden“ von Inhalten und Diensten erleichterten. Wenn VoD-Dienste einen bestimmten Inhalt anbieten, kann dessen Sichtbarkeit in einem potenziell sehr großen Katalog ohne Herausstellungsvorschriften so gering sein, dass er zwar nicht aus dem Katalog verschwindet, aber der Aufmerksamkeit der Zuschauer entgeht und schließlich so versteckt ist, dass er sich nicht mehr auffinden lässt. Ebenso kann es vorkommen, dass

---

<sup>6</sup> Vgl. in diesem Sinne auch ERGA 2020 SG 3, Deliverable 1, S. 4 (bei Fn. 1), [https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA\\_SG3\\_2020\\_Report\\_Art.7a\\_final.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf).



algorithmusgesteuerte Auswahlkriterien die Aufmerksamkeit nicht auf Inhalte lenken, die als wichtig erachtet werden (z. B. bei Nachrichten wegen ihrer Qualität und Objektivität), sondern eher Inhalte vorschlagen, die schon bei anderen Zuschauern gut angekommen sind. Es wäre daher keine Überraschung, wenn das Konzept der „Herausstellung“, wie es in dieser IRIS *Spezial* vorgestellt wird, als Regulierungsansatz auf dem Tisch bliebe, dem künftig noch weiter nachgegangen werden sollte.



## 2. Auffindbarkeit und Sichtbarkeit audiovisueller Medieninhalte

*Dr. Jörg Ukrow, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) und stellvertretender Direktor der Landesmedienanstalt Saarland (LMS)*

Der Begriff der Herausstellung hat mit den Artikeln 7a und 13 AVMD-RL und dem entsprechenden Erwägungsgrund 69 der ursprünglichen AVMD-Richtlinie von 2010 sowie den Erwägungsgründen 25 und 35 der geänderten AVMD-Richtlinie von 2018 an Bedeutung gewonnen, aber ganz neu ist das Konzept nicht. Sich verändernde audiovisuelle Landschaften und Marktgegebenheiten, die sich auf die Sichtbarkeit audiovisueller Inhalte unterschiedlicher Art für die Konsumenten auswirken, sind seit der Einführung der Fernsehrichtlinie der Europäischen Union (bzw. der damaligen Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft) und des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF) des Europarats im Jahr 1989 Thema der europäischen Medienpolitik.<sup>7</sup> Der konkrete Begriff der „Herausstellung“, um den es in dieser Studie geht, wurde 2007 in die AVMD-Richtlinie der EU aufgenommen (siehe Abschnitt 2.3). In diesem Abschnitt werden die Ziele, die der Einführung von Vorschriften zur Herausstellung bestimmter Inhalte zugrunde lagen, vorgestellt und in den Kontext dieser europäischen Ansätze eingeordnet.

### 2.1. Ziele und grundrechtliche Aspekte der Förderung bestimmter Inhalte

Bei der Entwicklung des Rechtsrahmens für audiovisuelle Mediendienste in der EU sind verschiedene Konzepte zu finden, die auf verschiedene Weise bestimmten Arten von audiovisuellen Inhalten eine „privilegierte“ Stellung einräumen, um das zugrunde liegende Ziel der Wahrung einer pluralistischen Medien- und Informationslandschaft zu gewährleisten. Das Ziel, diesen Pluralismus zu erreichen, ist auch die Grundlage für die

---

<sup>7</sup> Europäisches Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen (SEV Nr. 132), <https://rm.coe.int/168007b0f0>. Geändert durch das Änderungsprotokoll zu dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (SEV Nr. 171), <https://rm.coe.int/168007f2ef>.



Bemühungen des Europarats im Bereich der Medienregulierung.<sup>8</sup> Das Prinzip des Medienpluralismus (die Begriffe „Medienpluralismus“, „Medienpluralität“ und „Medienvielfalt“ werden in der Regel synonym verwendet) wurde zum Eckpfeiler des Wiederaufbaus der Medienlandschaften in den europäischen Demokratien nach dem Zweiten Weltkrieg.<sup>9</sup>

Die Gewährleistung einer pluralistischen Medien- und Informationslandschaft ist ein Ziel der EU, das sich aus mehreren, bereits im primären Recht enthaltenen Bestimmungen ableitet. So handelt es sich nach Artikel 2 Satz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)<sup>10</sup> bei den in Satz 1 dieser Bestimmung genannten Grundwerten der EU um Werte, die allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam sind, die sich unter anderem durch Pluralismus auszeichnet. Pluralismus in diesem Sinne ist ein Begriff, der sich auch auf den Medienpluralismus erstreckt. Nach Artikel 3 Absatz 3 Unterabsatz 4 EUV achtet die EU den Reichtum ihrer kulturellen Vielfalt, wozu auch die Vielfalt der Medien in den verschiedenen Mitgliedstaaten gehört, denn auch Medien sind ein kulturelles Phänomen. Noch klarer formuliert sind die Ziele der EU mit Blick auf die Vielfalt in Artikel 167 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>11</sup> zum Thema Kultur, wonach die EU „einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt“ leistet. Nach der horizontalen kulturpolitischen Klausel von Artikel 167 Absatz 4 AEUV, die auch als Querschnittsklausel zur medienpolitischen Vielfalt in den Mitgliedstaaten zu verstehen ist, muss die Union bei allen ihren Tätigkeiten aufgrund anderer Bestimmungen des EUV und des AEUV den kulturellen Aspekten Rechnung tragen, „insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen“. Das sogenannte Amsterdamer Protokoll (Nr. 29) über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, das den Verträgen beigefügt und damit Teil des primären EU-Rechts ist, steht im Einklang mit dieser Zielsetzung, da es in der Erwägung angenommen wurde, dass „der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und

---

<sup>8</sup> Ein Überblick über die Arbeit des Europarats in diesem Bereich findet sich unter <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/media>; der Rahmen, den der Europarat seinen Mitgliedern zur Berücksichtigung in ihrer nationalen Gesetzgebung empfiehlt, wird in einer aktuellen Empfehlung zusammengefasst und weiterentwickelt, vgl. Empfehlung CM/Rec(2022)11 (Recommendation of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance), angenommen am 6. April 2022, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61712).

<sup>9</sup> Siehe z. B. die Relevanz in Empfehlungen des Ministerkomitees, die sich wiederholt auf Pluralismus beziehen, abrufbar unter <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/>, insbesondere Empfehlung CM/Rec(2018)1 (Recommendation of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership), angenommen am 7. März 2018, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13). Vgl. auch ERGA, Internal Media Plurality in Audiovisual Media Services in the EU: Rules & Practices, 2018, S. 16 (<https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/01/ERGA-2018-07-SG1-Report-on-internal-plurality-LO.pdf>) mit Verweis auf Hardy, Jonathan (2008): Western Media Systems, London, Routledge.

<sup>10</sup> Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.

<sup>11</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.



kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren“.

In Anlehnung an die Verfassungstraditionen vieler Mitgliedstaaten ist das Prinzip des Medienpluralismus auch Teil der Charta der Grundrechte der EU.<sup>12</sup> Artikel 11 der Charta erwähnt ausdrücklich das Prinzip der Medienpluralität und setzt es in Bezug zu den Grundrechten, indem er im selben Satz auf die Achtung der Medienfreiheit verweist. Artikel 11 der Charta entspricht Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK),<sup>13</sup> zumindest was den ersten Absatz betrifft, der den materiellen Schutz der Meinungsfreiheit festschreibt. Gemäß Artikel 52 Absatz 3 der Charta haben die betreffenden Rechte in solchen Fällen die gleiche Bedeutung und Tragweite wie die in der EMRK garantierten Rechte. Dies gilt auch für die Auslegung der entsprechenden Bestimmung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Dazu gehören auch die Einschränkungen, denen das Grundrecht unterworfen werden kann, weshalb die Bestimmung in Artikel 10 Absatz 2 EMRK im Hinblick darauf zu betrachten ist, inwieweit sie das in der Charta festgeschriebene Recht einschränkt. Artikel 11 Absatz 2 der Charta hat in der EMRK keine Entsprechung, benennt aber die Konsequenzen von Absatz 1 für die Freiheit der Medien, wie der EGMR sie in seiner Rechtsprechung entwickelt hat. Das Ziel des Medienpluralismus im Kontext der Meinungs- und Medienfreiheit hat die Rechtsprechung des EGMR<sup>14</sup> und des Gerichtshofs der EU (GHEU) geprägt.<sup>15</sup> In dieser Auslegung können Maßnahmen zum Schutz des Pluralismus Einschränkungen der in Artikel 10 der EMRK und Artikel 11 der Charta garantierten Rechte rechtfertigen. Beide Gerichte hatten bisher nicht explizit über Fragen der Herausstellung oder diesbezügliche Vorschriften zu entscheiden, könnten aber künftig dem Argument folgen, dass Herausstellungsvorschriften einen sinnvollen Medienpluralismus unterstützen und daher die Inanspruchnahme von Grundrechten einschränken können.

Vorschriften, die in der EU mit der AVMD-Richtlinie, aber auch mit dem EÜGF des Europarats geschaffen wurden, stützen sich auf den Pluralismus als regulatorisches Ziel. Die Präambel des Übereinkommens enthält eine „Bestätigung der Bedeutung des Rundfunks für die kulturelle Entwicklung und die freie Meinungsbildung unter Bedingungen, die Pluralismus und Chancengleichheit für alle demokratischen Gruppen und politischen Parteien gewährleisten“. Herausstellungsvorschriften können den Medienpluralismus stärken, indem sie etwa die Produktion spezifischer Inhalte, d. h. in unserem Zusammenhang europäischer Inhalte oder Dienste von allgemeinem Interesse,

---

<sup>12</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>.

<sup>13</sup> Europäische Menschenrechtskonvention, [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention\\_DEU](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_DEU).

<sup>14</sup> Zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte siehe z. B. *Informationsverein Lentia u. a. gegen Österreich* (Beschwerde-Nrn. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90) und *Centro Europa 7 S.r.l. und Di Stefano gegen Italien* (Beschwerde-Nr. 38433/09).

<sup>15</sup> Zum Gerichtshof der EU (GHEU) bzw. zum Europäischen Gerichtshof (EuGH) siehe z. B. EuGH, Rechtssache 148/91, *Veronica*, Slg. 1993, I-00487; EuGH, Rechtssache 23/93, *TV10 SA*, Slg. 1994, I-04795, und EuGH, Rechtssache 288/89, *Gouda*, Slg. 1991, I-04007.



unterstützen und fördern, weil sie dafür sorgen, dass diese den Zuschauern prominent angezeigt werden und daher leicht zu entdecken sind. Die nationalen Regulierungsbehörden haben zusätzliche Ziele genannt, die mit Herausstellungsvorschriften für Inhalte von allgemeinem Interesse erreicht werden können, wenn sie die Qualität derart herausgestellter Medieninhalte fördern: „Die Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse ist ein wesentlicher Aspekt der Bekämpfung des Desinformationsproblems, insbesondere in Krisenzeiten, in denen Menschen nach sachlich richtigen Informationen suchen“.<sup>16</sup> Außerdem kann sie einen Anreiz bieten, um in Qualitätsmedien und -journalismus zu investieren, wenn die Garantie besteht, dass die betreffenden Inhalte den Zuschauern prominent präsentiert werden.<sup>17</sup>

In Anbetracht der grundrechtlichen Dimension und der unterschiedlichen Ziele, die mit Herausstellungsvorschriften verfolgt werden können, sind bei der Einführung solcher Vorschriften zahlreiche Fragen zu klären. Da die Vorschriften privaten Akteuren Pflichten auferlegen und von ihnen bestimmte Entscheidungen verlangen, ist die Frage nicht unwichtig, an wen sich die Herausstellungsvorschriften angesichts des Verhältnismäßigkeitsprinzips überhaupt richten können. Es muss klargestellt werden, unter welchen Bedingungen die Adressaten die Herausstellung vornehmen müssen, also etwa ob die Pflicht nur zu bestimmten Zeiten oder für bestimmte Teile eines Dienstes gilt, der (auch) Inhalte von allgemeinem Interesse bietet. Ebenso wichtig ist, dass die Herausstellung auch in ihrer konkreten Ausgestaltung die grundrechtlichen Auswirkungen berücksichtigt und beispielsweise sicherstellt, dass die Meinungsneutralität grundsätzlich gewahrt ist.

## 2.2. Die verschiedenen Vorstellungen und Rechtsrahmen zu Herausstellungsvorschriften

Bei den Begriffen oder Konzepten, die im Zusammenhang mit der Verleihung eines besonderen Status an bestimmte Arten von Inhalten verwendet werden, geht es nicht nur um die Herausstellung, sondern auch um Fragen der Exposition, Auffälligkeit, Zugänglichkeit, Auffindbarkeit und Sichtbarkeit. Einige dieser Begriffe werden auch in einem anderen Zusammenhang verwendet, etwa mit der Barrierefreiheit für Zuschauer oder Hörer mit Beeinträchtigungen. Diese inhaltlichen Vorstellungen können mit verschiedenen Mitteln umgesetzt werden, darunter Quoten, Übertragungspflichten oder Vorgaben für die Gestaltung eines Dienstes. Wenn solche Maßnahmen eingeführt werden, wie bei den Quoten oder Anteilen für europäische Werke in audiovisuellen Medien in der

---

<sup>16</sup> ERGA, Subgroup 3 – Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive, S. 4.

<sup>17</sup> ERGA, Subgroup 3 – Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive, S. 4 ff.



AVMD-Richtlinie der Fall, dann ist es als nächster Schritt naheliegend, dass nicht nur eine bestimmte Menge dieser Inhalte vorgeschrieben wird, sondern die Zuschauer zumindest auch (prominent) darauf aufmerksam gemacht werden müssen. Bei linearen Diensten hielt der EU-Gesetzgeber, wie weiter unten näher erläutert, die einfache Verpflichtung für ausreichend, den Hauptanteil der Sendezeit europäischen Werken vorzubehalten, während bei nichtlinearen Diensten die individuelle Auswahl aus einem Katalog nicht als ausreichend galt und neben dem Mindestanteil eine Herausstellungspflicht eingeführt wurde.

Konzepte, die im Zusammenhang mit der Verleihung eines besonderen Status an bestimmte Arten von Inhalten verwendet werden, finden sich nicht nur im medienrechtlichen Rahmen der EU, sondern auch im nationalen Medienrecht (sowohl zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie als auch darüber hinaus). Eine Art Äquivalenz zu den Herausstellungsvorschriften lässt sich bei bestimmten Diensten zudem in den Übertragungspflichten erkennen, die regelmäßig in den Gesetzen über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste enthalten sind und dazu führen, dass diese bestimmte Dienste transportieren müssen. Auch im Wettbewerbsrecht finden sich bestimmte Aspekte, die auf einem ähnlichen Ansatz beruhen wie die „Essential Facilities“-Logik und als vergleichbar mit jenen gelten können, die mit den Herausstellungsvorschriften in Zusammenhang stehen. Besondere Aufmerksamkeit verdient im EU-Recht mit Blick auf die Wahrung des Medienpluralismus die Klausel zu Übertragungspflichten in Artikel 114 des europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EKEK).<sup>18</sup> Dort heißt es:

*1. Die Mitgliedstaaten können zur Übertragung bestimmter Hörfunk- und Fernsehkanäle und damit verbundener, ergänzender, insbesondere zugangserleichternder Dienste, die Endnutzern mit Behinderungen einen angemessenen Zugang ermöglichen, sowie von Daten für Dienste des vernetzten Fernsehens und EPG den ihrer Rechtshoheit unterliegenden Unternehmen, die für die öffentliche Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehkanälen genutzte elektronische Kommunikationsnetze und -dienste betreiben, zumutbare Übertragungspflichten auferlegen, wenn eine erhebliche Zahl von Endnutzern diese Netze und Dienste als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehkanälen nutzt. Solche Pflichten dürfen nur auferlegt werden, soweit sie zur Erreichung der von den einzelnen Mitgliedstaaten ausdrücklich festgelegten Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind, und sie müssen verhältnismäßig und transparent sein.*

Hinsichtlich der Frage, welche Anforderungen in den Herausstellungsvorschriften berücksichtigt werden sollten, kann diese Vorschrift des EKEK als Modell dienen. Die Pflicht zur Herausstellung bestimmter Dienste ist mit einer entsprechenden Übertragungspflicht vergleichbar – auch wenn sie über eine solche hinausgeht. Relevant sind daher auch Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit und Transparenz, regelmäßige Überprüfungen der fortdauernden Notwendigkeit der Vorschriften, aber auch die Frage

---

<sup>18</sup> Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung), ABL L 321 vom 17.12.2018, S. 36.



eines möglichen Entgelts für die Verpflichtung (wie in Artikel 114 Absatz 3 des EKEK geregelt).

Darüber hinaus wurden in der Praxis und nicht aufgrund spezifischer rechtlicher Anforderungen verschiedene Methoden entwickelt, die bestimmten Inhalten oder Diensten eine bessere Auffindbarkeit oder Sichtbarkeit verleihen und sie damit gegenüber anderen Inhalten oder Diensten herausstellen. Zu diesen Methoden gehören Empfehlungen auf der Startseite einer Benutzeroberfläche und Standardeinstellungen in der Hard- und Software (etwa die Belegung von Tasten auf Fernbedienungen mit bestimmten Diensten oder Kanaluordnungen in elektronischen Programmführern oder besondere optisch hervorgehobene Bereiche z. B. für gesponserte Inhalte). Was für Methoden in den Mediensystemen ausgewählter Staaten entwickelt wurden, wird in den Länderberichten untersucht, wobei der Schwerpunkt auf Lösungen mit Bezug zur AVMD-Richtlinie liegt (Abschnitt 5).

### **2.3. Arten von „Herausstellungsrahmen“**

Herausstellungsvorschriften können sehr weit gefasst sein und viele verschiedene Arten von Diensten, Inhalten und Anbietern betreffen.

Grundsätzlich können sie sich nicht nur auf audiovisuelle Rundfunkdienste beziehen, sondern auch auf Audiodienste, audiovisuelle Mediendienste oder Audiodienste auf Abruf, Video-Sharing-Dienste sowie Internetnutzer, die nutzergenerierte Inhalte anbieten.

Die Herausstellung kann sich zudem auf die geografische Herkunft des Dienstes oder Inhalts beziehen, sei es auf europäischer, nationaler, regionaler oder lokaler Ebene. Sie kann aber auch auf anderen Bedingungen beruhen oder hinsichtlich der geografischen Orientierung neutral sein.

Zudem gibt es keine grundsätzliche Einschränkung hinsichtlich der Art der Inhalte, obwohl es mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit wohl um Inhalte (oder Dienste) gehen müsste, bei denen argumentiert werden kann, dass sie zu einem allgemeinen Interesse beitragen. Es wäre also eine konkrete Begründung erforderlich, wenn die Vorschrift auf Dienste ausgeweitet werden sollte, die alle Kategorien von Inhalten wie Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung anbieten, oder auch nur auf solche, die lediglich eine dieser Kategorien bedienen. Unwahrscheinlich ist im EU-Kontext auf jeden Fall eine Harmonisierung der Kriterien, nach denen Inhalte konkret als Public-Value-Inhalte oder Inhalte von allgemeinem Interesse anzusehen sind, denn diese Aspekte sind eng mit den kulturellen und demokratischen Traditionen der Mitgliedstaaten verbunden.





## 3. Herausstellung in der Praxis

*Dr. Jörg Ukrow, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) und stellvertretender Direktor der Landesmedienanstalt Saarland (LMS)*

### 3.1. Überblick

Mit der Verlagerung von Medien und Informationen in die Online-Umgebung sind Such-, Entdeckungs- und Rankingfunktionen zu mächtigen Instrumenten geworden, die darüber bestimmen, wie Verbraucher auf Inhalte zugreifen. Suchanbieter, soziale Netze, Video-Benutzeroberflächen und App-Stores werden zunehmend als Gatekeeper betrachtet, die die Kontrolle über die Online-Medienumgebung übernehmen und beeinflussen, welche Inhalte online gefunden und konsumiert werden. Die Gestaltungsmerkmale und algorithmischen Entscheidungen solcher Plattformen und anderer einschlägiger Internetvermittler<sup>19</sup> können Inhalte fördern, indem sie sie auf einem Gerät oder einer Benutzeroberfläche besser sichtbar machen oder stärker herausstellen.<sup>20</sup>

Verfahren zur Priorisierung von Inhalten sind bei diesen Plattformen und Vermittlern in die Suchfunktionen, Empfehlungssysteme, Newsfeeds und andere Formen der Kuratierung von Inhalten eingebettet. Wenn bestimmte Inhalte priorisiert und dabei herausgestellt und sichtbar gemacht werden, gewinnen sie an Reichweite, finden ein potenziell größeres Publikum und/oder werden von einer bestimmten Zielgruppe eher genutzt.<sup>21</sup>

Herausstellungsregelungen können als Lösungen betrachtet werden, mit denen Vorschriften festgelegt werden, die bestimmen, inwieweit Plattformen und Vermittler die Möglichkeit oder die Pflicht haben, bestimmte Formen von Inhalten gegenüber anderen zu priorisieren, und unter welchen Bedingungen etwa in Bezug auf Transparenz, Verantwortlichkeit oder potenzieller Haftung dies zu geschehen hat.

---

<sup>19</sup> Siehe Eleonora Mazzoli und Damian Tambini, *Prioritisation Uncovered: The Discoverability of Public Interest Content Online*, CoE 2020.

<sup>20</sup> Siehe CoE, *Guidance Note on the Prioritisation of Public Interest Content Online*. Adopted by the Steering Committee for Media and Information Society (CDMSI) at its 20th plenary meeting, 1–3 December 2021, CDMSI(2021)00, No.s 1 & 2.

<sup>21</sup> Siehe Eleonora Mazzoli und Damian Tambini, *Prioritisation Uncovered: The Discoverability of Public Interest Content Online*, CoE 2020.



Ausgehend von den allgemeinen Überlegungen zu den Gründen hinter Herstellungsrahmen (siehe Abschnitt 2), werden in diesem Abschnitt die spezifischen Ansätze vor allem im Kontext der EU, aber auch des Europarats, näher beleuchtet. Dabei wird in diesem Abschnitt nicht nur auf die kürzlich eingeführte Möglichkeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der AVMD-Richtlinie eingegangen, Herstellungsspflichten einzuführen oder beizubehalten, die sich an Anbieter richten, die bestimmte Dienste von allgemeinem Interesse verbreiten, sondern auch auf die Vorschriften für die Herstellung einer konkreten Kategorie angesprochener Inhalte, nämlich europäischer Werke. Obwohl die letzteren Vorschriften als Teil der allgemeineren Verpflichtungen zur Förderung solcher europäischer Werke zu sehen sind, müssen sie berücksichtigt werden, weil mit ihnen erstmals Herstellungsspflichten in die AVMD-Richtlinie aufgenommen wurden und die Mitgliedstaaten zudem dafür zu sorgen haben, dass die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Anbieter dieser Verpflichtung auch nachkommen. Im Gegensatz dazu enthält die Bestimmung zu Regelungen für die Herstellung von Diensten von allgemeinem Interesse keinen verbindlichen Auftrag an die Mitgliedstaaten, diese auch umzusetzen. Daher werden die beiden Ansätze hier getrennt dargestellt.

## 3.2. Regulierungsansätze in der AVMD-Richtlinie

### 3.2.1. Historische Entwicklung

#### 3.2.1.1. Artikel 13 AVMD-RL

Als auf die Fernsehrichtlinie, die sich ausschließlich auf das Fernsehen bezog, im Jahr 2007 die AVMD-Richtlinie mit ihrem erweiterten Anwendungsbereich folgte, wurde in das Kapitel, das nur für Abrufdienste gilt, die nachstehend zitierte neue Bestimmung eingefügt. Die neu eingeführte Kategorie der nichtlinearen Dienste war mit geringeren Verpflichtungen verbunden, für deren Einhaltung die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie auf Seiten der Anbieter sorgen mussten. In der kodifizierten Fassung der AVMD-Richtlinie (Richtlinie 2010/13/EU) wurde Artikel 3 Buchstabe i in Artikel 13 unnummeriert. Er lautet wie folgt:

*1. Die Mitgliedstaaten sorgen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür, dass audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, die von ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbietern bereitgestellt werden, die Produktion europäischer Werke und den Zugang hierzu fördern. Diese Förderung könnte sich unter anderem auf den finanziellen Beitrag solcher Dienste an der Produktion europäischer Werke und am Erwerb von Rechten an europäischen Werken oder auf den Anteil und/oder die Herstellung europäischer Werke in dem von diesem audiovisuellen Mediendienst auf Abruf angebotenen Programm katalog beziehen.*



2. Die Mitgliedstaaten berichten der Kommission spätestens am 19. Dezember 2011 und anschließend alle vier Jahre über die Durchführung des Absatzes 1.

3. Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen und einer unabhängigen Studie erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung des Absatzes 1 Bericht und trägt dabei der Marktlage und den technischen Entwicklungen sowie dem Ziel der kulturellen Vielfalt Rechnung.

Die Gründe für diese Bestimmung werden in Erwägungsgrund 69 der Richtlinie 2010/13/EU näher erläutert:

*Audiovisuelle Mediendienste auf Abruf besitzen das Potenzial, Fernsehprogramme teilweise zu ersetzen. Sie sollten daher im Rahmen des praktisch Durchführbaren die Produktion und Verbreitung europäischer Werke vorantreiben und damit einen aktiven Beitrag zur Förderung der kulturellen Vielfalt leisten. Diese Unterstützung für europäische Werke könnte zum Beispiel in einem finanziellen Beitrag solcher Dienste zur Produktion europäischer Werke und zum Erwerb von Rechten an europäischen Werken, einem Mindestanteil europäischer Werke in Katalogen von Video auf Abruf oder in der attraktiven Präsentation europäischer Werke bei elektronischen Programmführern bestehen. Es ist wichtig, die Anwendung der Bestimmungen über die Förderung europäischer Werke und Werke unabhängiger Produzenten durch die audiovisuellen Mediendienste regelmäßig zu überprüfen. Bei der in dieser Richtlinie vorgesehenen Berichterstattung sollten die Mitgliedstaaten insbesondere auch auf den finanziellen Anteil solcher Dienste an der Produktion europäischer Werke und am Erwerb von Rechten an europäischen Werken, den Anteil europäischer Werke an den Katalogen audiovisueller Mediendienste sowie die tatsächliche Nutzung der von solchen Diensten angebotenen europäischen Werke eingehen.*

Zweck von Artikel 13 war und ist es auch in der aktuellen Fassung der Richtlinie, die Produktion und Verbreitung europäischer Werke voranzutreiben und damit einen aktiven Beitrag zur Förderung der kulturellen Vielfalt zu leisten. Im Wesentlichen ist dies dasselbe Ziel wie das der Artikel 4 ff. der ursprünglichen Fernsehrichtlinie und jetzt der entsprechenden Artikel 16 ff. AVMD-Richtlinie, in denen es um Anbieter linearer Dienste geht.<sup>22</sup> Die Neuregelung in der AVMD-Richtlinie war der logische nächste Schritt, weil es aus Sicht einer nutzerorientierten Regelung bei linearen Diensten ausreichend war, sich auf Quoten zu verlassen, bei nichtlinearen Diensten – im Sinne von Anteilen an den angebotenen Katalogen – jedoch nicht. Ein „Quotensystem für das Internet“ war jedoch im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung der AVMD-Richtlinie stark umstritten. Da eine politische Einigung in dieser Angelegenheit schwierig war, wurde beschlossen, Artikel 3 Buchstabe i flexibel zu formulieren, um den Gesetzgebern der EU-Mitgliedstaaten viel Spielraum in der Frage zu geben, wie sie die Anbieter nichtlinearer Dienste zur Einhaltung

---

<sup>22</sup> Siehe Oliver Castendyk, Article 3i AVMSD, para. (1), in: Oliver Castendyk/Egbert Dommering/Alexander Scheuer (Eds.), European Media Law, 2008, S. 924.



verpflichten wollen.<sup>23</sup> Zwei Vorgaben („im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“), die schon in der Fernsehrichtlinie (Artikel 4 und 5) die verbindlichen Quotenverpflichtungen für Fernsehdienste eingeschränkt hatten, wurden in das Quotensystem für Abrufdienste integriert und verstärken diesen Spielraum. Im zweiten Satz von Artikel 13 und in Erwägungsgrund 69 werden mögliche Wege zur Förderung der Produktion und des Konsums europäischer Werke genannt, u. a. durch „die attraktive Präsentation europäischer Werke bei elektronischen Programmführern“. Mit dieser Alternative wurde anerkannt, dass Inhalte, für die kein Zuschauerinteresse besteht oder die nicht auffindbar sind, aus Sicht der Medienwirtschaft und der Nutzer audiovisueller Mediendienste auf Abruf nur einen theoretischen Beitrag zur Vielfalt in der EU darstellen.<sup>24</sup>

Bei der großen Überarbeitung der AVMD-Richtlinie durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 wurde Artikel 13 vollständig umformuliert, und die Pflichten für Abrufdienste wurden verschärft. Außerdem wurde der Mindestanteil europäischer Werke in den Katalogen mit der zusätzlichen Verpflichtung verbunden, deren Herausstellung zu gewährleisten. Hierauf wird im Folgenden näher eingegangen. In Artikel 13 AVMD-Richtlinie heißt es nun wie folgt:

*1. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendiensteanbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf sicherstellen, dass ihre Kataloge einen Mindestanteil europäischer Werke von 30 % enthalten und solche Werke herausgestellt werden.*

*6. Die gemäß Absatz 1 auferlegte Verpflichtung und die Anforderung gemäß Absatz 2 an Mediendiensteanbieter, die auf Zuschauer im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats abzielen, gelten nicht für Mediendiensteanbieter mit geringen Umsätzen oder geringen Zuschauerzahlen. Die Mitgliedstaaten können von diesen Verpflichtungen oder Anforderungen auch dann absehen, wenn diese wegen der Art oder des Themas der audiovisuellen Mediendienste undurchführbar oder ungerechtfertigt wären.<sup>25</sup>*

In Erwägungsgrund 35 der Richtlinie (EU) 2018/1808, der sich auf diesen Artikel bezieht, wird näher ausgeführt, welche unterschiedlichen Ansätze für die Herausstellung gewählt werden können:

---

<sup>23</sup> Siehe Oliver Castendyk, Article 3i AVMSD, para. (4), in: Oliver Castendyk/Egbert Dommering/Alexander Scheuer (Eds.), *European Media Law*, 2008, S. 924.

<sup>24</sup> Siehe Oliver Castendyk, Article 3i AVMSD, para. (8), in: Oliver Castendyk/Egbert Dommering/Alexander Scheuer (Eds.), *European Media Law*, 2008, S. 925.

<sup>25</sup> Im Juli 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Leitlinien gemäß Artikel 13 Absatz 7 der Richtlinie für die Berechnung des Anteils europäischer Werke an Abrufkatalogen und für die Definition einer geringen Zuschauerzahl und eines geringen Umsatzes. Sie geben Aufschluss darüber, wie der Anteil europäischer Werke von 30 % zu berechnen ist, und gehen auf die Berechnung pro Titel, die Definition eines Titels und die zeitliche Dimension der Kontrolle der Regeleinhaltung ein. Außerdem gibt das Dokument Aufschluss darüber, was eine „erhebliche Marktpräsenz“ ist und welche Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf nicht den Anforderungen von Artikel 13 Absatz 1 unterliegen sollten.



*Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf sollten die Produktion und Verbreitung europäischer Werke fördern, indem sie dafür sorgen, dass ihre Kataloge einen Mindestanteil europäischer Werke enthalten und dass diese Werke darin hinreichend herausgestellt werden. Die Kennzeichnung audiovisueller Inhalte, die als europäische Werke einzustufen sind, in deren Metadaten sollte gefördert werden, damit solche Metadaten Mediendienstanbietern zur Verfügung stehen. Zur Herausstellung gehört, dass europäische Werke durch Erleichterung des Zugangs zu diesen Werken gefördert werden. Eine Herausstellung kann durch verschiedene Mittel gewährleistet werden, beispielsweise durch einen speziellen Bereich für europäische Werke, der von der Hauptseite des Dienstes aus erreichbar ist, durch die Möglichkeit, mit dem als Bestandteil dieses Dienstes verfügbaren Suchwerkzeug nach europäischen Werken zu suchen, durch die Nutzung europäischer Werke in Kampagnen dieses Dienstes oder durch einen Mindestanteil europäischer Werke, für die im Katalog dieses Dienstes zum Beispiel mit Bannern oder ähnlichen Instrumenten geworben wird.*

### 3.2.1.2. Artikel 7a AVMD-RL

Sowohl in der ursprünglichen Fernsehrichtlinie als auch in der AVMD-Richtlinie von 2010 ging es nur um die Förderung von europäischen Werken und nicht um die Förderung von Diensten oder Inhalten von allgemeinem Interesse. Von einem „allgemeinen Interesse“ (bzw. „Allgemeininteresse“ oder „Interesse der Allgemeinheit“) war in der Richtlinie von 2010 nur insofern die Rede, als es in verschiedenen Erwägungsgründen dieser Richtlinie im Sinne von übergeordneten legitimen politischen Zielen erwähnt wurde, die eine Ausnahme von den durch die Richtlinie oder andere EU-Rechtsvorschriften gewährten Freiheiten rechtfertigen können.<sup>26</sup> Der Begriff hatte somit eine andere Bedeutung als in

---

<sup>26</sup> Diese Stellen sind:

Erwägungsgrund 18: „Die Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (15) lässt nach ihrem Artikel 1 Absatz 3 die von der Union oder den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen zur Verfolgung von Zielen, die im Interesse der Allgemeinheit liegen, insbesondere in Bezug auf die Regulierung von Inhalten und die audiovisuelle Politik, unberührt.“

Erwägungsgrund 50: „Es sollten innerhalb eines Unionsrahmens Vorkehrungen getroffen werden, damit etwaige Rechtsunsicherheit und Marktstörungen vermieden werden und der freie Verkehr für Fernsehdienste mit der Notwendigkeit, einer möglichen Umgehung der zum Schutz eines rechtmäßigen allgemeinen Interesses erlassenen Maßnahmen zu begegnen, in Einklang gebracht wird.“

Erwägungsgrund 81: „Aufgrund der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung haben die Nutzer eine immer größere Auswahl, damit aber auch eine größere Verantwortung bei der Nutzung audiovisueller Mediendienste. Damit die Ziele des Allgemeininteresses angemessen verwirklicht werden können, sollten etwaige Vorschriften eine ausreichende Flexibilität in Bezug auf Fernsehprogramme zulassen.“

Erwägungsgrund 104: „Da die Ziele dieser Richtlinie, nämlich die Schaffung eines Raums für audiovisuelle Mediendienste ohne innere Grenzen bei gleichzeitiger Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus für Ziele allgemeinen Interesses, insbesondere der Schutz von Minderjährigen und der menschlichen Würde sowie die Förderung der Rechte der Menschen mit Behinderungen, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und daher wegen des Umfangs und der Wirkungen dieser Richtlinie besser auf Unionsebene zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel



Artikel 7a der geänderten AVMD-Richtlinie (EU) 2018/1808, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumte, die Herausstellung von Diensten von allgemeinem Interesse sicherzustellen:

*Die Mitgliedstaaten können Maßnahmen ergreifen, um eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen.*

Während in der Bestimmung selbst von *Diensten* von allgemeinem Interesse die Rede ist, geht es im zugehörigen Erwägungsgrund 25 um die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Verpflichtungen im Hinblick auf *Inhalte* von allgemeinem Interesse aufzuerlegen:

*Die Richtlinie 2010/13/EU lässt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten unberührt, Verpflichtungen zur Gewährleistung der angemessenen Herausstellung von Inhalten aufzuerlegen, die nach festgelegten Zielen des allgemeinen Interesses wie Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt von allgemeinem Interesse sind. Solche Verpflichtungen sollten nur auferlegt werden, wenn sie notwendig sind, um von Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Unionsrecht eindeutig festgelegte Ziele von allgemeinem Interesse zu erreichen. Beschließen Mitgliedstaaten, Vorschriften über die angemessene Herausstellung zu erlassen, sollten sie den Unternehmen nur verhältnismäßige Verpflichtungen in Verfolgung legitimer öffentlicher Interessen auferlegen.*

## 3.2.2. Anwendungsbereich *ratione personae*

### 3.2.2.1. Artikel 13 der AVMD-Richtlinie

Artikel 13 AVMD-RL gilt dem Wortlaut nach nur für Mediendiensteanbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf, die der Rechtshoheit eines EU-Mitgliedstaates unterworfen sind, und gehört daher nicht zu den allgemeinen Bestimmungen für alle audiovisuellen Mediendienste. Er gilt weder für Fernsehveranstalter noch für Anbieter von Video-Sharing-Plattformen, die mit der Änderung der AVMD-Richtlinie durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 in deren Anwendungsbereich aufgenommen wurden. Die Rechtshoheit eines EU-Mitgliedstaates im Sinne von Artikel 13 bestimmt sich nach Artikel 2 Absätze 2 bis 4 AVMD-RL. Daher gilt Artikel 13 auch nicht für Anbieter, die der Rechtshoheit eines Drittstaates unterworfen sind, der kein EU-Mitglied ist, selbst wenn ein audiovisueller Mediendienst auf Abruf eines solchen Anbieters an die Bevölkerung eines Mitgliedstaates gerichtet ist.

---

genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.“



### 3.2.2.2. Artikel 7a AVMD-RL

Dem Wortlaut nach und aufgrund seiner Einordnung in Kapitel III, das für alle audiovisuellen Mediendienste geltende Bestimmungen betrifft, gilt Artikel 7a AVMD-RL ausnahmslos für alle Arten von audiovisuellen Mediendiensten (etwa Fernsehsendungen oder audiovisuelle Mediendienste auf Abruf) und deren Anbieter. Daher können die Mitgliedstaaten Regelungen zur angemessenen Herausstellung audiovisueller Mediendienste treffen, die für alle Anbieter gelten. Neben den Anbietern, die anderweitig unter die Richtlinie fallen, scheinen Verbreiter audiovisueller Mediendienste die potenziellen Hauptadressaten von Maßnahmen gemäß Artikel 7a AVMD-RL zu sein.<sup>27</sup>

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, wie erwähnt, dass es in Artikel 7a AVMD-RL um die angemessene Herausstellung „audiovisueller Mediendienste“ von allgemeinem Interesse geht, während es in Erwägungsgrund 25 der Richtlinie (EU) 2018/1808 heißt, dass diese die Möglichkeit der Mitgliedstaaten unberührt lässt, Verpflichtungen zur Gewährleistung einer angemessenen Herausstellung von „Inhalten“ von allgemeinem Interesse aufzuerlegen. Ob die AVMD-Richtlinie in Bezug auf die Herausstellung von Phänomenen von allgemeinem Interesse nun auf Dienste – wie im Artikel selbst – oder auf Inhalte – wie im entsprechenden Erwägungsgrund – als Anknüpfungspunkt abstellt, kann jedoch offen bleiben. Da es in dieser Bestimmung um die Möglichkeit der Mitgliedstaaten geht, zusätzliche Pflichten einzuführen, die sich nicht unbedingt aus der Aufnahme in die AVMD-Richtlinie ergeben, weil die Bestimmung keine Umsetzungsanordnung enthält, kann von einem breiten potenziellen Anwendungsbereich dieser Bestimmung ausgegangen werden.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass Artikel 7a AVMD-RL nicht so verstanden werden kann, dass die Mitgliedstaaten Regelungen zur Herausstellung von Inhalten von allgemeinem Interesse nur im Anwendungsbereich dieser Richtlinie treffen dürfen. Für Audiomedien- oder Presseveröffentlichungen, die im jüngsten Vorschlag für einen European Media Freedom Act (EMFA, auf Deutsch offiziell „Europäisches Medienfreiheitsgesetz“)<sup>28</sup> ebenfalls behandelt werden, schließt die AVMD-Richtlinie entsprechende Regelungen der Mitgliedstaaten nicht aus.

---

<sup>27</sup> ERGA, Subgroup 3 – Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive, S. 6.

<sup>28</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52022PC0457>



### 3.2.3. Anwendungsbereich *ratione materiae*

#### 3.2.3.1. Europäische Werke (Artikel 13 AVMD-RL)

Der Begriff „europäische Werke“ im Sinne von Artikel 13 AVMD-RL (wie auch der entsprechenden Quotenbestimmungen für lineare Dienste in den Artikeln 16 und 17) ist in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe n AVMD-RL wie folgt definiert:

- i) Werke aus den Mitgliedstaaten,*
- ii) Werke aus europäischen Drittländern, die Vertragsparteien des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen des Europarates sind, sofern diese Werke die Voraussetzungen nach Absatz 3 erfüllen,<sup>29</sup>*
- iii) Werke, die im Rahmen der zwischen der Union und Drittländern im audiovisuellen Bereich geschlossenen Abkommen in Koproduktion hergestellt werden und die den in den einzelnen Abkommen jeweils festgelegten Voraussetzungen entsprechen.<sup>30</sup>*

Werke, die keine europäischen Werke im Sinne des Absatzes 1 Buchstabe n sind, jedoch im Rahmen von bilateralen Koproduktionsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern hergestellt werden, werden als europäische Werke betrachtet, sofern die Koproduzenten aus der Union einen mehrheitlichen Anteil der Gesamtproduktionskosten tragen und die Herstellung nicht von einem oder mehreren außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten niedergelassenen Hersteller(n) kontrolliert wird.<sup>31</sup>

#### 3.2.3.2. Dienste von allgemeinem Interesse (Artikel 7a AVMD-RL)

Was die Mitgliedstaaten als audiovisuellen Mediendienst von allgemeinem Interesse – manchmal auch als Public-Value- oder Public-Interest-Inhalt bezeichnet – einstufen wollen, ist ihre eigene Entscheidung.<sup>32</sup> Dabei haben sie einen weiten

---

<sup>29</sup> Diesem Absatz zufolge sind Werke im Sinne von Absatz 1 Buchstabe n Ziffern i und ii Werke, die im Wesentlichen in Zusammenarbeit mit in einem oder mehreren der in den genannten Bestimmungen genannten Staaten ansässigen Autoren und Arbeitnehmern geschaffen wurden und eine der drei folgenden Voraussetzungen erfüllen: i) sie sind von einem oder mehreren in einem bzw. mehreren dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) geschaffen worden; ii) ihre Herstellung wird von einem oder mehreren in einem bzw. mehreren dieser Staaten ansässigen Hersteller(n) überwacht und tatsächlich kontrolliert; iii) der Beitrag von Koproduzenten aus diesen Staaten zu den Gesamtproduktionskosten beträgt mehr als die Hälfte, und die Koproduktion wird nicht von einem bzw. mehreren außerhalb dieser Staaten niedergelassenen Hersteller(n) kontrolliert.

<sup>30</sup> Gemäß Artikel 1 Absatz 2 setzt die Anwendung des Absatzes 1 Buchstabe n Ziffern ii und iii voraus, dass in dem betreffenden Drittland keine diskriminierenden Maßnahmen gegen Werke aus den Mitgliedstaaten bestehen.

<sup>31</sup> Artikel 1 Absatz 4 AVMD-RL.

<sup>32</sup> ERGA, Subgroup 3 – Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive, S. 7.





Beurteilungsspielraum, der jedoch durch Grundrechte und -freiheiten begrenzt ist. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Regulierung des allgemeinen Interesses verhältnismäßig und kohärent ist, und dürfen insbesondere weder direkt noch indirekt zwischen Inhalten, die im eigenen Land produziert wurden, und solchen, die in anderen EU- oder EWR-Mitgliedstaaten produziert wurden, diskriminieren.

Die Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten muss die verfassungsrechtlich geschützten Rechte der Anbieter berücksichtigen, die von Herausstellungspflichten betroffen sein können. Zu bedenken ist, dass zu strenge oder einschränkende Vorschriften dazu führen könnten, dass Anbieter vom Markt verschwinden, weil sie nicht über genügend Ressourcen verfügen, um den Verpflichtungen nachzukommen. Deshalb muss sorgfältig geprüft werden, ob die Verpflichtungen im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig sind. Zum Schutz des Medienpluralismus gilt es, negative Auswirkungen auf den Markt zu vermeiden. Allerdings können die Ziele des öffentlichen Interesses gemäß Artikel 7a AVMD-RL den Ausschlag zugunsten von Herausstellungspflichten geben.<sup>33</sup>

Außerdem sind die Gesetzgeber der Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Inhalte von allgemeinem Interesse starr und detailliert zu definieren. Aus der Sicht des EU-Rechts können sich die gesetzlichen Regelungen auf einen Rahmen beschränken, der bestimmte, eher allgemeine Anforderungen enthält, die dann von den jeweiligen nationalen Regulierungsbehörden und/oder durch Selbstregulierung der betroffenen Anbieter konkretisiert werden. Dies ermöglicht einen flexiblen Umgang mit neuen Herausforderungen für die demokratische Stabilität und die Medienvielfalt und -pluralität als Ziele von Artikel 7a AVMD-RL.

## 3.2.4. (Angemessene) Herausstellung

### 3.2.4.1. Artikel 13 AVMD-RL

Obwohl die Pflicht der Anbieter von Abrufdiensten zur Herausstellung europäischer Werke in der AVMD-Richtlinie nicht mehr durch die Klausel „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“ eingeschränkt wird, sondern zu einem verbindlichen Bestandteil der Bestimmung geworden ist, muss der Aspekt der Verhältnismäßigkeit, der dieser ursprünglichen Einschränkung zugrunde lag, nach wie vor berücksichtigt werden. Die Verhältnismäßigkeit der Verpflichtung wird nun durch die Bestimmungen von Absatz 6 dieses Artikels gewährleistet, der obligatorische und fakultative Ausnahmen von den Herausstellungspflichten für bestimmte Arten und Kategorien von Anbietern audiovisueller Mediendienste auf Abruf vorsieht.

---

<sup>33</sup> ERGA, Subgroup 3 – Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive, S. 7.



Eine gemäß Absatz 1 eingeführte Herausstellungspflicht für europäische Werke gilt nach Absatz 6 Satz 1 nicht für Mediendienstanbieter mit geringen Umsätzen oder geringen Zuschauerzahlen. Nach Satz 2 dieses Absatzes können die Mitgliedstaaten von dieser Verpflichtung auch dann absehen, wenn sie wegen der Art oder des Themas des audiovisuellen Mediendienstes undurchführbar oder ungerechtfertigt wäre.

Auf der Grundlage von Artikel 13 Absatz 7 AVMD-RL hat die Europäische Kommission Leitlinien für die Definition einer geringen Zuschauerzahl und eines geringen Umsatzes herausgegeben, um ein vergleichbares Verständnis der Begriffe bei der Anwendung von Artikel 13 durch die Mitgliedstaaten zu erreichen.<sup>34</sup>

### 3.2.4.2. Artikel 7a AVMD-RL

Herausstellungspflichten sind nur angemessen und sollten daher nur auferlegt werden, wenn sie notwendig sind, um Ziele des allgemeinen Interesses wie Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt zu erreichen, die von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Unionsrecht und dem nationalen Verfassungsrecht klar definiert wurden. Wenn Mitgliedstaaten beschließen, Vorschriften für eine angemessene Herausstellung zu erlassen, sollten sie Unternehmen nur verhältnismäßige Verpflichtungen in Verfolgung legitimer öffentlicher Interessen auferlegen.<sup>35</sup>

Das Konzept der „angemessenen Herausstellung“ setzt eine Art Absonderung oder Hervorhebung bestimmter Dienste voraus. Mögliche Umsetzungsansätze wären ein direkter Zugang zu dem Dienst oder Inhalt, etwa über eine Taste auf der Fernbedienung oder in der virtuellen Benutzeroberfläche, eine leichte Auffindbarkeit in einzelnen Menüs oder Kategorien oder eine gezielte und priorisierte Anzeige.<sup>36</sup>

Auch hier überlässt es die Bestimmung den Mitgliedstaaten, wie solche Herausstellungspflichten in den jeweiligen nationalen Rahmen aufgenommen werden. Daher müssen weder der Gesetzgeber noch die nationalen Regulierungsbehörden im Detail entscheiden, wie eine angemessene Herausstellung zu erreichen ist. Innerhalb eines gesetzlich oder behördlich vorgegebenen Rahmens kann dies den Anbietern überlassen werden. Der Empfang audiovisueller Mediendienste erfolgt auf verschiedenen Wegen, die sich ständig ändern. In Anbetracht der Vielzahl verschiedener Arten von Systemen zur Bereitstellung von Medieninhalten ist es unwahrscheinlich, dass eine Einheitslösung praktikabel ist. Wie die Entwicklungen der letzten Jahre gezeigt haben, ist es nicht möglich, alle erdenklichen künftigen Verbreitungswege vorherzusehen. Eine allzu detaillierte Regelung würde zu einem ständigen Änderungs- und Verbesserungsbedarf

---

<sup>34</sup> Mitteilung der Kommission. Leitlinien gemäß Artikel 13 Absatz 7 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste für die Berechnung des Anteils europäischer Werke an Abrufkatalogen und für die Definition einer geringen Zuschauerzahl und eines geringen Umsatzes (2020/C 223/03), ABl. C 223, 7.7.2020, S. 10.

<sup>35</sup> Siehe Erwägungsgrund 25 der Richtlinie (EU) 2018/1808.

<sup>36</sup> ERGA, Subgroup 3 – Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive, S. 6.



führen, weshalb in der AVMD-Richtlinie keine Einzelheiten eines solchen Rahmens festgelegt werden, sondern lediglich in einem Erwägungsgrund darauf hingewiesen wird, welche Prinzipien bei der Schaffung solcher Regelungen zu beachten sind. Diese Prinzipien legen nahe, dass die Regulierung bei der Umsetzung von Artikel 7a AVMD-RL durch die Mitgliedstaaten prinzipienbasiert gehalten werden kann und so technologieneutral wie möglich sein sollte, um zukunftssicher zu bleiben, nicht zuletzt weil sich der Markt für die Verbreitung audiovisueller Medieninhalte rasant entwickelt.<sup>37</sup>

Die Angemessenheit der Herausstellung eines Dienstes von allgemeinem Interesse kann als gegeben betrachtet werden, wenn der betreffende Dienst leicht zu finden oder zu entdecken ist (z. B. auf der ersten Ebene der Benutzeroberfläche).<sup>38</sup> Auch hier gibt es in der Richtlinie selbst keine weiteren Hinweise darauf, woran eine angemessene Herausstellung festzumachen ist.

### **3.3. Ähnliche Ansätze im Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen und der einschlägigen Arbeit des Europarats**

In seiner ersten und ursprünglichen Fassung enthielt das EÜGF keine Vorschriften über die Herausstellung von europäischen Werken oder von Mediendiensten von allgemeinem Interesse, und sein Geltungsbereich war ohnehin noch auf das Fernsehen beschränkt.

Bei der ersten Überarbeitung wurde 1998 durch das Änderungsprotokoll zum EÜGF (SEV Nr. 171) ein neuer Artikel 10 in das Übereinkommen aufgenommen, der 2002 in Kraft trat und wie folgt lautet:

*1 Jede sendende Vertragspartei sorgt im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür, dass ein Rundfunkveranstalter in ihrer Rechtshoheit den Hauptanteil seiner Sendezeit europäischen Werken vorbehält; ausgenommen ist die für Nachrichten, Sportereignisse, Spielshows, Werbung, Teletext- oder Teleshopping-Dienste vorgesehene Sendezeit. Dieser Anteil soll unter Berücksichtigung der Verantwortung des Rundfunkveranstalters gegenüber seinem Publikum in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung schrittweise auf der Grundlage geeigneter Kriterien erreicht werden.*

*2 Können sich eine empfangende und eine sendende Vertragspartei über die Anwendung des Absatzes 1 nicht einigen, so kann auf Verlangen einer der beiden Parteien der Ständige Ausschuss ersucht werden, ein Gutachten zu der Angelegenheit abzugeben. Eine*

---

<sup>37</sup> ERGA, Subgroup 3 – Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability). Deliverable 1: Overview document in relation to Article 7a of the Audiovisual Media Services Directive, S. 7.

<sup>38</sup> EBU, PSM and Prominence. Finding PSM in the Digital Space, S. 3.



*solche Meinungsverschiedenheit kann nicht dem in Artikel 26 vorgesehenen Schiedsverfahren unterworfen werden.*

*3 Die Vertragsparteien verpflichten sich, gemeinsam nach den geeignetsten Mitteln und Verfahren zu suchen, um ohne Benachteiligung einzelner Rundfunkveranstalter die Tätigkeit und die Entwicklung der europäischen Produktion zu unterstützen, insbesondere in Vertragsparteien mit geringer Produktionskapazität für audiovisuelle Werke oder begrenztem Sprachraum.*

*[...]*

Die Parallelen zwischen dieser Bestimmung und Artikel 13 AVMD-RL sind, wenn nicht vom Wortlaut, so doch zumindest vom Inhalt her, ebenso offensichtlich wie das Fehlen einer Herausstellungsklausel.

In Absatz 3 wird insbesondere auf die Vertragsparteien mit geringer Produktionskapazität für audiovisuelle Werke oder begrenztem Sprachraum verwiesen und damit die Notwendigkeit unterstrichen, die speziellen und vielfältigen Merkmale der kulturellen Identität Europas in dieser Hinsicht zu erhalten und zu fördern. Verwiesen werden kann laut dem Erläuternden Bericht zum EÜGF<sup>39</sup> insoweit auf die Empfehlung Nr. R (93) 5 des Ministerkomitees mit Grundsätzen zur Förderung der Verbreitung und Ausstrahlung audiovisueller Werke aus Ländern oder Regionen mit geringer Produktionskapazität oder begrenztem geographischen oder sprachlichen Verbreitungsgebiet für audiovisuelle Werke auf den europäischen Fernsehmärkten.<sup>40</sup> Von der Herausstellung solcher Werke ist allerdings auch in dieser Empfehlung keine Rede.

Ob das EÜGF und seine mögliche Anpassung an den Rahmen der AVMD-Richtlinie mittel- und langfristig wieder an Bedeutung gewinnen wird, bleibt medienrechtlich und europapolitisch eine offene Frage. Durch die Verbindung zum EÜGF gelten die Vorschriften für europäische Werke gemäß Artikel 1 Absatz 2 AVMD-RL vorerst auch für Werke aus dem Vereinigten Königreich weiter – was für die Herausstellung nach Artikel 13 AVMD-RL von Belang ist.

Außerdem ist nicht auszuschließen, dass die EU oder ihre Mitgliedstaaten sich bei der Regelung der Herausstellung an Modellen oder bewährten Verfahren von Staaten orientieren, die nicht Mitglied der EU sind. Erwähnenswert ist in diesem Kontext, dass das britische Modell, das in einer vom Europarat veröffentlichten Studie<sup>41</sup> ausführlich beschrieben ist, im Zusammenhang mit dem Leitfaden zur Priorisierung von Public-Interest-Inhalten im Internet,<sup>42</sup> den der Lenkungsausschuss für Medien und

---

<sup>39</sup> <https://rm.coe.int/16800cb348>, Nr. 199.

<sup>40</sup> <https://rm.coe.int/09000016804fa0c7>.

<sup>41</sup> Eleonora Mazzoli und Damian Tambini, „Prioritisation Uncovered: The Discoverability of Public Interest Content Online“, Council of Europe study DGI(2020)19, <https://rm.coe.int/publication-content-prioritisation-report/1680a07a57>.

<sup>42</sup> Guidance Note on the Prioritisation of Public Interest Content Online, CDMSI(2021)009, <https://rm.coe.int/cdmsi-2021-009-guidance-note-on-the-prioritisation-of-pi-content-e-ado/1680a524c4>.



Informationsgesellschaft (CDMSI) bei seiner 20. Plenarsitzung am 1.–3. Dezember 2021 angenommen hat, ebenfalls als Grundlage genannt wurde.

In diesem Leitfaden betonen die Fachleute des Europarats, dass Plattformen, Vermittler und Staaten dabei sind, „Herausstellungsregelungen“ einzuführen, die bestimmen, wer welche Inhalte im Internet sieht. Dem Leitfaden zufolge können diese Regelungen vertrauenswürdige Nachrichten und verlässliche Informationen fördern und die Vielfalt der online konsumierten Inhalte vergrößern. Sie können aber auch zu Zensur- oder Propagandazwecken missbraucht werden und haben daher Auswirkungen auf Demokratie und Menschenrechte. Der Leitfaden empfiehlt, dass die Staaten Maßnahmen ergreifen sollten, damit Public-Interest-Inhalte stärker herausgestellt werden, etwa durch die Einführung neuer Verpflichtungen für Plattformen und Vermittler, und dass sie hierfür auch Mindeststandards festlegen sollten, etwa in Bezug auf Transparenz.

### **3.4. Überwachung von Herausstellungspflichten**

Wichtige Aspekte sind neben den eigentlichen Bestimmungen zur Herausstellung auch deren praktische Anwendung und die Überwachung ihrer Einhaltung. Neben den Ansätzen, die im Zusammenhang mit den Rechtsrahmen von EU und Europarat vorgestellt wurden, folgt daher hier ein Überblick zum Thema Überwachung. Da diese Aufgabe typischerweise bei den nationalen Regulierungsbehörden liegt, die die Anbieter beaufsichtigen, geht es im Folgenden um die Anwendung der Vorschriften, die zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie eingeführt wurden, und um die Sicht der Regulierungsbehörden auf die Umsetzung der Herausstellungsvorschriften. Besonders schwierig ist die Überwachung, wenn nicht genau festgelegt ist, wie die Herausstellung sichergestellt werden muss, und daher ist schwer zu beurteilen, ob die Vorschrift erfüllt ist. Im folgenden Abschnitt werden die Überwachungsmaßnahmen kurz vorgestellt, wobei im Mittelpunkt die Frage steht, wie die Herausstellungspflicht nach Artikel 13 AVMD-RL kontrolliert wird, da diese Bestimmung für die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Anbieter verbindlich ist. Dennoch ließen sich aus der Überwachung der Herausstellung in diesem Bereich auch Lehren für die Überwachung anderer Regelungen zur Herausstellung von Diensten oder Inhalten von allgemeinem Interesse ziehen.

#### **3.4.1. Im Rahmen der AVMD-Richtlinie eingerichtete Überwachungssysteme**

Jeder EU-Mitgliedstaat muss einen effizienten Mechanismus zur Überwachung der Verpflichtungen einrichten, die sich aus der AVMD-Richtlinie ergeben. Die Einrichtung nationaler Regulierungsbehörden und die Festlegung ihrer Aufgaben liegen in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, müssen es aber ermöglichen, dass die AVMD-Richtlinie wirksam umgesetzt und von den unter die Richtlinie fallenden Anbietern und den



nationalen Rechtsrahmen in den zuständigen Mitgliedstaaten eingehalten wird (Artikel 30 Absatz 1 und Artikel 2 Absatz 1 AVMD-Richtlinie). In den Mitgliedstaaten überwachen diese Aufsichtsbehörden regelmäßig auch die Einhaltung der Herausstellungsvorschriften.

Artikel 13 Absatz 1 AVMD-RL richtet sich zwar an die Mitgliedstaaten, die sicherstellen müssen, dass die ihrer Rechtshoheit unterworfenen VoD-Anbieter die Herausstellungspflichten einhalten, und gemäß Absatz 4 dieser Bestimmung der Kommission berichten müssen, doch in der Praxis übertragen die Mitgliedstaaten diese Aufgaben den unabhängigen Regulierungsbehörden. Wie bereits umfassend erläutert, ist diese Herausstellungsregel für alle Mitgliedstaaten verbindlich, während Herausstellungsregelungen für Dienste von allgemeinem Interesse für die Mitgliedstaaten nur eine Option darstellen. Daher können sich Überwachungsfragen in Bezug auf letztere nur dort stellen, wo solche materiellen Bestimmungen vorhanden sind.

Hinsichtlich der Herausstellung europäischer Werke ist anzumerken, dass – abgesehen von der allgemeinen Pflicht zur Berichterstattung darüber, was die VoD-Anbieter unter der weniger strengen Bestimmung vor der Änderung von 2018 zur Förderung solcher Werke getan haben, – die Anwendung der neuen obligatorischen Herausstellungsregel noch ganz am Anfang steht und die Informationen über entsprechende Ansätze erst jetzt erstmals von den Anbietern gemeldet und von den nationalen Regulierungsbehörden gesammelt werden. Daher ist es nicht unwahrscheinlich, dass es künftig zu einer Weiterentwicklung der Berichterstattung kommt, die ein wichtiger Teil der Überwachung ist. Die Diensteanbieter müssen über ihre Herausstellungsbemühungen im Normalfall regelmäßig gemeinsam mit ihren Quotenverpflichtungen für europäische Werke berichten.<sup>43</sup> Die Beurteilung erfolgt in der Regel jährlich mit entsprechenden Berichtspflichten. In einigen Mitgliedstaaten gelten andere Berichtszeiträume: Während Deutschland eine halbjährliche Berichterstattung vorsieht, besteht die Verpflichtung in anderen Mitgliedstaaten nur alle zwei (Niederlande) bis vier (Luxemburg) Jahre. In Malta und der Slowakei wird die Einhaltung nicht regelmäßig, sondern ad hoc geprüft, wenn der Verdacht besteht, dass ein Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf den Verpflichtungen nicht nachkommt.

Da es den AVMD-Anbietern in den meisten Mitgliedstaaten freisteht, zur Herausstellung europäischer Werke jedes ihnen geeignet erscheinende Mittel einzusetzen,<sup>44</sup> spiegelt sich der weite Ermessensspielraum auch in den Überwachungsmodalitäten wider, wobei bisher die in der AVMD-Richtlinie und im nationalen Recht verankerten objektiv messbaren Kriterien eindeutig im Mittelpunkt stehen, etwa die Qualifizierung europäischer Werke und die Höhe der Quoten. Die Wirksamkeit technischer Lösungen zur Gewährleistung der Herausstellung ist teilweise nur schwer messbar.<sup>45</sup> Daher stützt sich die Überwachung weitgehend auf die Sammlung

---

<sup>43</sup> Siehe ERGA, 2021 SG 1, S. 13 ff., [https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13\\_1.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13_1.pdf).

<sup>44</sup> ERGA, 2021 SG 1, S. 10, [https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13\\_1.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13_1.pdf).

<sup>45</sup> Siehe ERGA, 2020 SG 3, S. 12, [https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA\\_SG3\\_2020\\_Report\\_Art.131\\_final.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.131_final.pdf).



von Informationen darüber, welche Instrumente die Anbieter einsetzen. Sie sollen beispielsweise angeben, wie hoch der Anteil europäischer Werke auf der Hauptseite ist, wie hoch der Anteil der Werke ist, bei denen das Herkunftsland angegeben ist, wie hoch der Anteil der Trailer ist, die für europäische Werke werben, ob die Möglichkeit besteht, nach dem Herkunftsland eines Werkes zu suchen, ob es im Katalog Abschnitte für europäische Werke oder spezielle Werkzeuge zum Auffinden europäischer Werke gibt und welche Marketingkampagnen im Zusammenhang mit europäischen Werken durchgeführt werden, aber auch wie lange europäische Werke im Katalog oder auf der Hauptseite durchschnittlich angezeigt werden.

Anschließend haben die Regulierungsbehörden zu beurteilen, ob die übermittelten Informationen korrekt sind und ob die getroffenen Maßnahmen – wie in der AVMD-Richtlinie und den nationalen Rechtsvorschriften oder in Anforderungen der Regulierungsbehörden selbst oder von Selbst- oder Koregulierungsstellen erwähnt – die Herausstellung tatsächlich gewährleisten oder nicht. Die Behörden überwachen auch, ob die übermittelten Informationen vollständig sind, und – wie in der vergleichenden Analyse der Länderberichte (siehe 4) genauer dargestellt – legen fest, wie sie reagieren, wenn diese Informationen unvollständig oder falsch sind. Solche Reaktionen können beispielsweise mit der Anforderung zusätzlicher Unterlagen beginnen und bis zum Entzug einer Lizenz oder zum Verbot eines Dienstes reichen, wobei letzteres im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur als letztes Mittel in Betracht kommen kann. Das Ausmaß der ausgeübten Kontrolle und der Analyse der übermittelten Daten und Informationen ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich und hängt auch von den Ressourcen der Regulierungsbehörden ab. Insbesondere können begrenzte Ressourcen und die geringe Größe einer Regulierungsbehörde proaktive Maßnahmen unmöglich machen, etwa die Klärung der Frage, ob die Zuschauer in den Katalogen der Dienste gezielt nach europäischen Werken suchen können. Wenn Auskunftersuchen ignoriert oder Herausstellungsvorschriften nicht beachtet werden, können gegen die Diensteanbieter auch Bußgelder verhängt werden.

Der erste Bericht über die Anwendung von Artikel 13 Absatz 1 AVMD-RL war bis zum 19. Dezember 2021 fällig, aber die unabhängige Studie über die Umsetzung in den Mitgliedstaaten läuft noch<sup>46</sup> und der Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, der auf den von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen beruht, wird erst danach veröffentlicht. Dieser Bericht wird weitere Erkenntnisse über die Ergebnisse der ersten Überwachungsrunde in Bezug auf die Herausstellungspflicht für VoD-Anbieter liefern.

Anders als bei der Überwachung der Anwendung der Herausstellungsvorschriften für europäische Werke liegen keine systematischen Informationen darüber vor, wie die nationalen Regulierungsbehörden die Einhaltung geltender Vorschriften zur Gewährleistung der Herausstellung von Diensten von allgemeinem Interesse durch die

---

<sup>46</sup> Eine laufende Studie (Nr. VIGIE-2021-0509 unter dem Rahmenvertrag SMART 2019/0024) wird für den Berichtszeitraum 2020–21 klären, wie die Mitgliedstaaten oder die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Anbieter die verschiedenen Möglichkeiten genutzt haben.



Anbieter beurteilen. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass solche Vorschriften in einigen Mitgliedstaaten erst vor Kurzem eingeführt wurden und in anderen noch gar nicht. Außerdem hat es damit zu tun, dass es keine Verpflichtung zu einer systematischen Berichterstattung an die Europäischen Kommission über solche Vorschriften gibt, obwohl es möglich ist, dass in zukünftigen Umsetzungsberichten zur AVMD-Richtlinie darauf eingegangen wird, wo es solche Vorschriften gibt, wie sie angewendet werden und welche Überwachung stattfindet. Darüber hinaus sind zusätzliche Herausstellungspflichten mit Blick auf Artikel 7a AVMD-RL in vielen Fällen in den gesetzlichen Bestimmungen noch weniger detailliert als die Umsetzungen von Artikel 13 AVMD-RL, weshalb die Überwachung der Bemühungen in der Praxis möglicherweise stärker begrenzt ist, wobei sich dies in Zukunft ändern könnte, da die Regulierungsbehörden die Herausstellungsregelungen zunehmend in ihren internationalen Kooperationsforen diskutieren (siehe unten).

### 3.4.2. Die Hintergrundarbeit der Regulierungsbehörden

In der Praxis von Bedeutung ist im Zusammenhang mit der Herausstellung und der Anwendung der AVMD-Richtlinie insbesondere die Arbeit der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA). Im Jahr 2020 wurde innerhalb der ERGA eine Untergruppe 3 zur Sicherstellung der Herausstellung audiovisueller Medieninhalte und ihres Zugangs zu allen Plattformen (Auffindbarkeit) eingerichtet.<sup>47</sup> Ziel der Untergruppe 3 von 2020 war es, Erkenntnisse über bereits bestehende nationale Regelungen im Bereich der Herausstellung und Auffindbarkeit sowie über geplante Initiativen auf der Grundlage von Artikel 7a AVMD-RL zu gewinnen, anhand derer verschiedene Aspekte mit weiterem Diskussionsbedarf definiert werden sollten. Besonderes Augenmerk wurde auf den Anwendungsbereich von Artikel 7a AVMD-RL gelegt, also auf die Frage, welche Dienste dazu gehören und welche Kriterien für audiovisuelle Mediendienste von allgemeinem Interesse gelten. Außerdem ging es darum, welche Maßnahmen gewährleisten können, dass audiovisuelle Mediendienste von allgemeinem Interesse angemessen herausgestellt werden, und was für Regulierungsansätze die Mitgliedstaaten verfolgen können. Die Untergruppe 3 hat zwei Berichte in Form von Übersichtsdokumenten veröffentlicht, nicht nur zu Artikel 7a AVMD-RL,<sup>48</sup> sondern auch zu den Herausstellungsansätzen für europäische Werke in Artikel 13 Absatz 1 AVMD-RL.<sup>49</sup>

Im zweiten Bericht ging es um die Frage, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des neuen Artikels 13 Absatz 1 AVMD-RL ergreifen könnten. Hauptziel des Berichts war es, die Entwicklung eines Best-Practice-Ansatzes zu ermöglichen, damit

---

<sup>47</sup> Siehe ERGA Work Programme 2020, insbesondere S. 4 f., [https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/01/ERGA\\_2019\\_WorkProgramme-2020.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/01/ERGA_2019_WorkProgramme-2020.pdf).

<sup>48</sup> [https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA\\_SG3\\_2020\\_Report\\_Art.7a\\_final.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf).

<sup>49</sup> [https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA\\_SG3\\_2020\\_Report\\_Art.131\\_final.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.131_final.pdf).





die Umsetzung solcher Maßnahmen in den Mitgliedstaaten möglichst einheitlich erfolgt. Konkret wurden in dem Bericht die Standpunkte mehrerer nationaler Regulierungsbehörden und VoD-Anbieter zusammengefasst.<sup>50</sup> Generell weist der Bericht darauf hin, dass das gemeinsame Verständnis des Begriffs „Herausstellung“ gefördert werden muss, weil die AVMD-Richtlinie keine Definition dieses Begriffs, sondern lediglich eine nicht erschöpfende Liste möglicher Maßnahmen enthält, mit denen die Herausstellung erreicht werden kann. Eine der Erkenntnisse des Berichts ist, dass die Regulierungsbehörden qualitative Lösungen von VoD-Anbietern gegenüber quantitativen Lösungen bevorzugen. Zu den am meisten genutzten und geschätzten Instrumenten gehörten damals Suchfunktionen, die Einrichtung eines eigenen Bereichs für europäische Werke, die Unterscheidung zwischen europäischen und nichteuropäischen Werken durch entsprechende Kennzeichnung oder andere Instrumente, sowie werbliche Initiativen.

Darüber hinaus veröffentlichte die Untergruppe 1, die sich mit der einheitlichen Umsetzung und Durchsetzung des neuen Rahmens der AVMD-Richtlinie befasst, im Jahr 2021 einen weiteren Bericht über die Umsetzung und Durchführung von Artikel 13 Absatz 1 der neuen AVMD-Richtlinie und insbesondere die Gewährleistung der Herausstellung europäischer Werke in den Katalogen audiovisueller Mediendienste auf Abruf.<sup>51</sup>

Neben der ERGA haben auch die Regulierungsbehörden, die Mitglieder der Europäischen Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA) sind, über Fragen der Herausstellung diskutiert. So sah das Arbeitsprogramm der EPRA für 2019 unter anderem die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zum Thema „Europäische Werke und Herausstellung“ vor.<sup>52</sup> Ein Themenpapier der EPRA befasste sich zuletzt mit der Anwendbarkeit von künstlicher Intelligenz und maschinellem Lernen „in einer Weise, die die Sichtbarkeit und Auffindbarkeit von Inhalten erhöht, die für die Gesellschaft wünschenswert und für die Demokratie relevant sind“.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Siehe ERGA, Subgroup 1 – Consistent implementation and enforcement of the new Audiovisual Media Services Directive framework, Workstream 2 – Technical expertise: Interpreting and providing guidance on the most complex new provisions. Report: Transposition and implementation of Article 13(1) of the new AVMSD – Ensuring prominence of European works in the catalogues of on-demand audiovisual media services, 2021, S. 4,

[https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13\\_1.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13_1.pdf).

<sup>51</sup> Transposition and implementation of Article 13(1) of the new AVMSD – Ensuring prominence of European works in the catalogues of on-demand audiovisual media services,

[https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13\\_1.pdf](https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-SG1-2021-Report-Article-13_1.pdf).

<sup>52</sup> Siehe EPRA's Work Programme for 2019, S. 7 f.,

[https://cdn.epra.org/attachments/files/3454/original/EPRA\\_WORK\\_PROGRAMME\\_2019\\_EN\\_final.pdf?1551284378](https://cdn.epra.org/attachments/files/3454/original/EPRA_WORK_PROGRAMME_2019_EN_final.pdf?1551284378).

<sup>53</sup> Siehe 50th EPRA meeting, Athens, 23–25 October 2019, Plenary Session 2 – Artificial Intelligence & Machine Learning Background document, S. 15,

[https://cdn.epra.org/attachments/files/3610/original/plenary\\_2\\_artificial\\_intelligence\\_background\\_paper\\_final.pdf?1576260914](https://cdn.epra.org/attachments/files/3610/original/plenary_2_artificial_intelligence_background_paper_final.pdf?1576260914).



## 4. Länderberichte

### 4.1. BE – Belgien

*Jérôme Dheur, Principal Analyst, Cullen International; Olha Hrubá, Analyst, Cullen International; Michèle Ledger, Head of Practice bei Cullen International, Forscherin und Dozentin bei CRIDS/Nadi (Universität Namur), Forschungsstipendiatin bei CERRE*

#### 4.1.1. Einführung

Im föderalen Belgien ist die Zuständigkeit für audiovisuelle Angelegenheiten auf verschiedene Sprachregionen aufgeteilt. Dabei gelten vier verschiedene Rechts- und Regulierungsrahmen, die von jeweils eigenen Regulierungsbehörden durchgesetzt werden: eine für Flandern (die flämischsprachige Gemeinschaft, „BE (VL)“), eine für die Föderation Wallonie-Brüssel (die französischsprachige Gemeinschaft, „BE (FR)“), eine für die deutschsprachige Gemeinschaft und eine für die zweisprachige Region Brüssel-Hauptstadt. Dieser Länderbericht konzentriert sich auf die französisch- und die flämischsprachige Gemeinschaft, da von hier aus die meisten Dienste reguliert werden.

#### 4.1.2. Herausstellung europäischer Werke

##### 4.1.2.1. Vorschriften für die Herausstellung europäischer Werke für VoD-Dienste

In BE (VL) müssen Anbieter von VoD-Diensten (auch wenn es sich um öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter handelt) gemäß dem flämischen Mediendekret<sup>54</sup> mindestens 30 % ihres Katalogs EU-Werken vorbehalten, wovon ein ansehnlicher Teil aus niederländischsprachigen europäischen Produktionen bestehen muss. Diese Werke müssen in den Katalogen der VoD-Dienste einen herausgehobenen Platz erhalten.<sup>55</sup> Damit

---

<sup>54</sup> Die neuen Vorschriften wurden durch das Dekret der flämischen Regierung vom 29. Juni 2018 zur Änderung des Mediendekrets eingeführt,

[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=wet&cn=2018062913](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2018062913)

<sup>55</sup> Mediendekret, Artikel 157 Absatz 1



hat der flämische Gesetzgeber Artikel 13 der neuen AVMD-Richtlinie proaktiv umgesetzt. Allerdings hat der flämische Medienregulierer (Vlaamse Regulator voor de Media – VRM) bisher keinen Hinweis dazu gegeben, wie die Herausstellung erreicht werden kann.

Die Diensteanbieter müssen zudem dafür sorgen, dass die Werke in ihren Katalogen besonders herausgestellt werden. In BE (FR) enthält das Dekret ebenfalls, wie in BE (VL), keine Angabe dazu, wie die Herausstellung erreicht werden muss, aber aus den Vorbereitungsarbeiten<sup>56</sup> geht hervor, dass die Herausstellung durch verschiedene Mittel gewährleistet werden kann, einschließlich der in der AVMD-Richtlinie<sup>57</sup> aufgeführten und der bereits in den Vorbereitungsarbeiten des Dekrets vom 26. März 2009 erwähnten.<sup>58</sup>

Wie die Diensteanbieter die Vorschriften einhalten müssen und wie der CSA die Einhaltung der Vorschriften kontrollieren wird, muss der Zulassungs- und Kontrollausschuss des CSA noch entscheiden. Diese Modalitäten werden die Leitlinien berücksichtigen müssen, die die Europäische Kommission in Anwendung von Artikel 13 Absatz 7 AVMD-RL herausgegeben hat.<sup>59</sup>

Sowohl BE (VL) als auch BE (FR) nehmen bestimmte Dienste von den Verpflichtungen aus. In BE (VL) sind Dienste mit geringer Zuschauerzahl oder geringem Umsatz (weniger als EUR 500 000 Jahresumsatz) sowie Klein- und Kleinstunternehmen von den Quoten- und Herausstellungsvorschriften sowie von der Pflicht zu Investitionen in flämische Produktionen ausgenommen (siehe unten).<sup>60</sup> In BE (FR) gelten die Quoten- und Herausstellungsvorschriften nicht für Diensteanbieter, die weniger als EUR 300 000 Jahresumsatz haben (jährlich indexiert) oder „von Natur aus“ ausschließlich oder hauptsächlich (d. h. zu mindestens 80 % ihres Katalogs) Nicht-EU-Werke anbieten. Hierzu gehören etwa Dienste, die speziell Zeichentrickfilme oder amerikanische Sportübertragungen anbieten.

#### 4.1.2.2. Berichterstattung über die Herausstellungspflichten

In BE (VL) und BE (FR) müssen die Anbieter von VoD-Diensten ihren jeweiligen Regulierungsbehörden jährlich Bericht darüber erstatten, wie sie die Quoten- und Herausstellungspflichten erfüllt haben.<sup>61</sup> In BE (VL) müssen die Anbieter eine (auf der Website des VRM abrufbare) Tabelle ausfüllen, in der sie die verwendeten

---

<sup>56</sup> Ibid. S. 24

<sup>57</sup> Richtlinie (EU) 2018/1018 vom 14. November 2018 über audiovisuelle Mediendienste, Erwägungsgrund 35: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32018L1808>

<sup>58</sup> SMA-Dekret, Artikel 46: „(...) gewährleisten besondere Herausstellung der europäischen Werke in ihrem Katalog, einschließlich der Originalwerke von Autoren aus der Französischen Gemeinschaft, indem sie die Liste der verfügbaren europäischen Werke durch eine attraktive Präsentation hervorheben.“

<sup>59</sup> Mitteilung der Kommission, Leitlinien gemäß Artikel 13 Absatz 7 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste für die Berechnung des Anteils europäischer Werke an Abrufkatalogen und für die Definition einer geringen Zuschauerzahl und eines geringen Umsatzes (2020/C 223/03), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2020.223.01.0010.01.DEU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2020.223.01.0010.01.DEU).

<sup>60</sup> Mediendekret, Artikel 157 Absätze 1 und 3.

<sup>61</sup> Mediendekret, Artikel 157 Absatz 3.



„Herausstellungsmethoden“<sup>62</sup> angeben müssen, z. B. die Bereitstellung von EU-Werken auf der Startseite, die Suchfunktion oder Werbung für EU-Werke mit Trailern oder Bannern.

#### 4.1.2.3. Befugnisse und Zuständigkeiten des Medienregulierers

In BE (VL) hat der VRM die Aufgabe, die Umsetzung der Herausstellungsvorschriften zu überwachen und durchzusetzen.<sup>63</sup> Der VRM kann Bußgelder von bis zu EUR 125 000 verhängen, Verwarnungen mit der Verpflichtung zur Einhaltung der Vorschriften aussprechen und Zulassungen widerrufen.<sup>64</sup> Der VRM erstattet dem Parlament und der Regierung jährlich Bericht über seine Aktivitäten und sendet eine Kopie seiner Entscheidungen an den flämischen Minister für Brüssel, Jugend und Medien.<sup>65</sup> Im Rahmen seiner Überwachungsbefugnisse kann der VRM von natürlichen und juristischen Personen, die in den Anwendungsbereich des Mediendekrets fallen, Informationen und Dokumente (auch finanzieller Art) anfordern.<sup>66</sup> Diese natürlichen oder juristischen Personen müssen mit dem VRM kooperieren.<sup>67</sup>

In BE (FR) überwacht der CSA (Zulassungs- und Kontrollausschuss) die Anwendung der Vorschriften und gibt eine Stellungnahme dazu ab, wie die Verpflichtungen erfüllt werden. Der CSA kann verschiedene Sanktionen verhängen (von einer Verwarnung bis zur Aussetzung bzw. Entziehung des Dienstes oder der Zulassung) und Geldstrafen von mindestens EUR 250 bis zu höchstens 3 % vom Jahresumsatz des Anbieters verhängen.<sup>68</sup> Bei wiederholten Verstößen innerhalb von fünf Jahren erhöht sich die Obergrenze auf 5 %. Darüber hinaus können die Sanktionen mit einer periodischen Strafzahlung verbunden werden, die monatlich 1 % des Jahresumsatzes nicht übersteigen darf.

### 4.1.3. Andere nationale Vorschriften zur Herausstellung von Diensten von allgemeinem Interesse

In BE (VL) kann die Regierung gemäß dem Mediendekret in der Fassung des Dekrets vom 19. März 2021 zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie<sup>69</sup> zur Gewährleistung des Medienpluralismus, der freien Meinungsäußerung und der kulturellen Vielfalt Kriterien

---

<sup>62</sup> Siehe Website des flämischen Medienregulierers VRM, <https://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/nieuws/2022/quotaverslagen-niet-lineaire-televisiediensten-indienen-tegen-31-maart-2022>.

<sup>63</sup> Mediendekret 2009, Artikel 218.

<sup>64</sup> Mediendekret 2009, Artikel 228.

<sup>65</sup> Mediendekret 2009, Artikel 218 Absätze 5 und 6.

<sup>66</sup> Mediendekret 2009, Artikel 234.

<sup>67</sup> Mediendekret 2009, Artikel 234.

<sup>68</sup> Dekret der Regierung der WBF vom 4. Februar 2021, Artikel 9.2.2-1.

<sup>69</sup> Dekret der flämischen Regierung vom 19. März 2021, [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=wet&cn=2021031918](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2021031918). Das Dekret ist seit dem 9. Mai 2021 in Kraft.



festlegen und den Unternehmen Maßnahmen auferlegen, um sicherzustellen, dass Fernsehdiensten von allgemeinem Interesse angemessene Aufmerksamkeit entgegengebracht wird und ihre Sichtbarkeit und Auffindbarkeit garantiert ist.<sup>70</sup>

Dieser Artikel setzt Artikel 7a der überarbeiteten AVMD-Richtlinie (angemessene Herausstellung) um und ist seit dem 9. Mai 2021 in Kraft.<sup>71</sup> Die Regierung hat noch keine Durchführungsmaßnahmen festgelegt,<sup>72</sup> aber laut der Begründung des Gesetzentwurfs zur Umsetzung der Richtlinie wird ein Koregulierungssystem in Betracht gezogen.<sup>73</sup>

Außerdem sind Verteiler<sup>74</sup> seit 2019 verpflichtet, auf Antrag des VoD-Diensteanbieters Zugang zu mindestens einem kostenpflichtigen VoD-Dienst (wie angegeben) zu gewähren, damit die Endnutzer direkten Zugang zu diesem Dienst haben. Dieser VoD-Dienst kann entweder vom flämischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder von einem kommerziellen Rundfunkveranstalter mit Sitz in Flandern angeboten werden und muss einen ansehnlichen Anteil an niederländischsprachigen EU-Produktionen mit herausgehobenem Katalogplatz enthalten.<sup>75</sup>

In BE (FR) gab es vor der Umsetzung der Richtlinie eine Reihe von Vorschriften, die mit Artikel 7a AVMD-RL vergleichbar sind. Insbesondere müssen die Verteiler<sup>76</sup> Übertragungspflichten<sup>77</sup> erfüllen, um den Zugang zu nichtlinearen Diensten von allgemeinem Interesse zu gewährleisten. Sie müssen die Verteilung eines Basisangebots über ein Kabelnetz garantieren, das (neben einigen linearen Diensten) zumindest die nichtlinearen Dienste von folgenden Anbietern umfasst:

- vom öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter (RTBF, von der Regierung festgelegt)
- von lokalen Medien in ihrem Versorgungsgebiet (von der Regierung festgelegt)
- von internationalen Diensten, an denen RTBF beteiligt ist (z. B. TV5)

---

<sup>70</sup> Mediendekret 2009, Artikel 155/1.

<sup>71</sup> Dekret der flämischen Regierung vom 19. März 2021,

[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=wet&cn=2021031918](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2021031918)

<sup>72</sup> Mediendekret 2009, Artikel 155/1.

<sup>73</sup> Der Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie und zur Änderung des Mediendekrets 2009, S. 44,

<https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1659775>.

<sup>74</sup> Ein Verteiler (dienstverdeler) ist laut Definition eine „juristische Person, die der Allgemeinheit einen oder mehrere Rundfunkdienste (linear oder auf Abruf) Dritter über elektronische Kommunikationsnetze zur Verfügung stellt“.

<sup>75</sup> Mediendekret 2009, Artikel 184/0.

<sup>76</sup> Das Dekret der Regierung der WBF vom 4. Februar 2021, Artikel 1.3-1 Absatz 12, definiert den Verteiler als „juristische Person, die der Allgemeinheit einen oder mehrere audiovisuelle Mediendienste auf beliebige Art und Weise zur Verfügung stellt, insbesondere durch terrestrische Ausstrahlung, über Satellit oder über ein Kabelnetz“.

<sup>77</sup> Dekret der Regierung der WBF vom 4. Februar 2021, Artikel 7.2.2.



In anderen Netzen (z. B. IPTV und Satellit) gilt diese Verpflichtung nur für nichtlineare Dienste von RTBF und von internationalen Diensten, an denen RTBF beteiligt ist.<sup>78</sup>

Verteiler, die eine Benutzeroberfläche mit elektronischem Programmführer (EPG) verwenden und den Endnutzern Funktionen zur Auswahl, Organisation, Vorstellung und/oder Empfehlung bestimmter Programme oder Anwendungen von AVMD-Anbietern anbieten, müssen die AVMD-Anbieter innerhalb einer angemessenen Frist vor deren Einführung informieren.<sup>79</sup>

Zudem müssen sie die Transparenz und Neutralität der Empfehlungsalgorithmen gewährleisten, die zur Bewerbung von Inhalten auf ihren Benutzeroberflächen eingesetzt werden, auch wenn europäische audiovisuelle Werke (auch solche, die von französischsprachigen belgischen Initiativen stammen) von einer besonderen Herausstellung in den Ergebnissen dieser Empfehlungen profitieren können.<sup>80</sup>

Um sicherzustellen, dass die Endnutzer Zugang zu allen in der WBF verfügbaren digitalen audiovisuellen Mediendiensten haben, kann der CSA (Zulassungs- und Kontrollausschuss) eine Reihe von (von der Regierung zu genehmigenden) Verpflichtungen einführen, u. a. für die Installation, den Zugang und die Präsentation der EPGs, die von den Verteilern verwendet werden. So kann beispielsweise verlangt werden, dass in die Anwendungsprogramm-Schnittstellen ein EPG aufgenommen wird, das unter allen verfügbaren audiovisuellen Mediendiensten diskriminierungsfrei einen bestimmten audiovisuellen Mediendienst suchen kann. Außerdem kann verlangt werden, dass bei der Präsentation der Angebote der Verteiler und der über EPGs verfügbaren audiovisuellen Mediendienste Pluralismusanforderungen erfüllt werden.<sup>81</sup>

#### 4.1.4. Haupterkenntnisse zu Herausstellungsvorschriften und anderen Entwicklungen

In BE (VL) weist der VRM im Jahresbericht 2021 darauf hin, dass „es sich als keine leichte Aufgabe erwiesen hat, eine erschöpfende Liste der VoD-Dienste zu erstellen, die möglicherweise in den Anwendungsbereich von Artikel 157 [Quoten- und Finanzverpflichtungen für VoD-Dienste, einschließlich Herausstellungspflichten] des Mediendekrets fallen könnten.“<sup>82</sup> VRT, der flämische öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, bezeichnet die Sichtbarkeit und Herausstellung seiner Inhalte auf Online-Plattformen als eine der Herausforderungen für die kommenden Jahre.<sup>83</sup> In BE (FR)

---

<sup>78</sup> Dekret der Regierung der WBF vom 4. Februar 2021, Artikel 7.4.1.

<sup>79</sup> Dekret der Regierung der WBF vom 4. Februar 2021, Artikel 8.3.2.1.

<sup>80</sup> Dekret der Regierung der WBF vom 4. Februar 2021, Artikel 8.3.2.1 Absatz 2.

<sup>81</sup> Dekret der Regierung der WBF vom 4. Februar 2021, Artikel 8.3.2.1 Absatz 4.

<sup>82</sup> Jaarverslag 2021, VRM, S. 47:

[https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/jaarverslag\\_2021\\_vlaamse\\_regulator\\_voor\\_de\\_media\\_-\\_vrm.pdf](https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/jaarverslag_2021_vlaamse_regulator_voor_de_media_-_vrm.pdf).

<sup>83</sup> Visietekst ter voorbereiding van de beheersovereenkomst 2021 – 2025,



hat der CSA seinen Jahresbericht für 2021 noch nicht veröffentlicht, und es gibt keine weiteren Hinweise auf Gesetzesänderungen.

## 4.2. BG – Bulgarien

*Prof. Dr. habil. Nelly Ognyanova, St.-Kliment-Ohridski-Universität Sofia*

### 4.2.1. Herausstellung als Grundsatz aus dem nationalen Verfassungsrecht

Die Verfassung der Republik Bulgarien<sup>84</sup> enthält keine Bestimmungen über die Herausstellung als Prinzip.

In der Auslegungsentscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 7/1996<sup>85</sup> heißt es, dass „in Bezug auf den Inhalt, die Finanzierung und die Verwaltung der öffentlich-rechtlichen Medien eine Vielzahl von Entscheidungen möglich ist und das Verfassungsgericht nicht in der Lage ist, ein bestimmtes Modell zu empfehlen“. Allerdings „zieht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) offensichtlich eine direkte Verbindung zwischen dem Recht auf Meinungsäußerung und der Teilnahme am demokratischen Prozess. Die Pflicht der Medien, Informationen und Ideen zu veröffentlichen, die für Angelegenheiten von öffentlichem Interesse relevant sind, beruht auf dieser Verbindung; die Pflicht ergibt sich aus dem Recht der Allgemeinheit, solche Informationen und Ideen zu erhalten, um sich eine Meinung über die Standpunkte der wichtigsten politischen Akteure bilden zu können“. Dies ist der allgemeine verfassungsrechtliche Rahmen, den es bei der Umsetzung gesetzlicher Regelungen zur Herausstellung zu berücksichtigen gilt.

---

<https://www.vrt.be/content/dam/vrtbe/2019/Visietekst%202021-2025.pdf>.

<sup>84</sup> Verfassung Bulgariens, „*КОНСТИТУЦИЯ*“, <https://www.parliament.bg/en/const>

<sup>85</sup> Urteil vom 4. Juni 1996,

[https://constcourt-bg.translate.google.bg/Cases/Details/225?x\\_tr\\_sl=auto&x\\_tr\\_tl=en&x\\_tr\\_hl=en-US&x\\_tr\\_pto=wapp](https://constcourt-bg.translate.google.bg/Cases/Details/225?x_tr_sl=auto&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en-US&x_tr_pto=wapp)



## 4.2.2. Herausstellungsvorschriften im nationalen Recht

### 4.2.2.1. Überblick

Die Rechtsgrundlage des bulgarischen Medienrechts ist das 1998 verabschiedete und zuletzt 2020 geänderte Radio- und Fernsehgesetz (RFG).<sup>86</sup> Mit dem RFG wurden die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und deren Überarbeitungen in bulgarisches Recht umgesetzt. Die Frage der angemessenen Herausstellung wird im RFG in zweierlei Hinsicht aufgeworfen: in Bezug auf die Förderung und Herausstellung europäischer audiovisueller Werke in Mediendiensten und in Bezug auf die Exponierung von Inhalten von allgemeinem Interesse.

### 4.2.2.2. Vorschriften für die Herausstellung europäischer Werke in Mediendiensten

Europäische Werke sind im RFG (Artikel 1 Ziffer 7) in Übereinstimmung mit der AVMD-Richtlinie definiert. Das RFG geht auf europäische Werke rein quantitativ ein: Im Rahmen des praktisch Durchführbaren müssen mindestens 50 % der gesamten jährlichen qualifizierten Sendezeit der Fernsehprogrammdienste europäischen Werken gewidmet sein. Die Produktion und Übertragung europäischer Werke in Radioprogrammen wird empfohlen. Zur Auffindbarkeit und Positionierung europäischer Werke in linearen Mediendiensten gibt es keine Bestimmungen.

In Bezug auf europäische Werke in nichtlinearen Mediendiensten wurde Artikel 13 AVMD-RL in Artikel 19 RFG umgesetzt. Die Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf stellen sicher, dass ihre Kataloge einen Mindestanteil europäischer Werke von 30 % enthalten und solche Werke herausgestellt werden (Artikel 19 Absatz 1 RFG).

Eine Herausstellung erfordert eine attraktive und zugängliche Präsentation europäischer Werke, beispielsweise durch einen speziellen Bereich für europäische Werke, der von der Hauptseite des Dienstes aus erreichbar ist, durch die Möglichkeit, mit dem als Bestandteil dieses Dienstes verfügbaren Suchwerkzeug nach europäischen Werken zu suchen, durch die Nutzung europäischer Werke in Kampagnen dieses Dienstes oder durch einen Mindestanteil europäischer Werke, für die im Katalog dieses Dienstes zum Beispiel mit Bannern oder ähnlichen Instrumenten geworben wird (Artikel 19 Absatz 2 RFG).

Die Quoten- und Herausstellungspflichten gelten nicht für Anbieter, die Kleinstunternehmen im Sinne der Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren

---

<sup>86</sup> Radio and Television Act, Promulgated, State Gazette No. 138/24.11.1998 with latest amendments in State Gazette No. 8/28.01.2022, effective 1.01.2022, [https://www.cem.bg/files/1651646128\\_zrt\\_eng.pdf](https://www.cem.bg/files/1651646128_zrt_eng.pdf).





Unternehmen<sup>87</sup> sind oder deren Anteil an der Gesamtzuschauerzahl aller audiovisuellen Mediendienste auf Abruf, die auf dem Gebiet der Republik Bulgarien angeboten werden, weniger als 1 % beträgt. Ebenso gelten diese Pflichten nicht in Fällen, in denen sie wegen der Art oder des Themas der betreffenden audiovisuellen Mediendienste in der Praxis nicht anwendbar oder unzumutbar wären.

Der Rat für elektronische Medien, Bulgariens nationaler Medienregulierer, der für die Umsetzung des Medienrechtsrahmens der EU zuständig ist, erstellt jährliche Berichte über europäische Werke in Abrufdiensten und veröffentlicht sie als Teil seines Jahresberichts. Zudem erstattet er der Europäischen Kommission Bericht über die Umsetzung der Maßnahmen zur Gewährleistung der Quoten und der Herausstellung.

Auch über europäische Werke in linearen audiovisuellen Mediendiensten erstellt der Rat für elektronische Medien jährliche Berichte, die er als Teil seines Jahresberichts veröffentlicht.

Bei Verstößen gegen die Quoten- und Herausstellungspflichten können die Anbieter linearer Dienste mit einer Sanktion in Höhe von BGN 3 000 bis 20 000 (etwa EUR 1 530 bis 10 220) belegt werden. Gemäß Artikel 126 RFG wird die Sanktion im Wiederholungsfall verdoppelt.

Das RFG unterscheidet bei den Anforderungen für eine europäische Quote nicht zwischen öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Anbietern. Die quantitativen Anforderungen in Bezug auf europäische Werke sind bei öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Anbietern gleich.

#### 4.2.2.3. Vorschriften für die Herausstellung von Diensten von allgemeinem Interesse

Das bulgarische RFG enthält keine Definition für audiovisuelle Mediendienste von allgemeinem Interesse. Als Dienste von allgemeinem Interesse gelten Dienste, die auf die Erreichung der Ziele von öffentlichem Interesse nach Artikel 7a AVMD-RL und Artikel 8b RFG abzielen.

Vor der Einführung der Herausstellungsvorschriften enthielt der bulgarische Rechtsrahmen Bestimmungen, die die Bereitstellung bestimmter Mediendienste von allgemeinem Interesse garantierten. Zunächst wurde 1998 eine solche Übertragungspflicht für Kabel- und Satellitennetze eingeführt, 2010 dann eine digitale Übertragungspflicht für DTB-Netzbetreiber. Mit der Novellierung des RFG von 2020 wurde Artikel 7a AVMD-RL in bulgarisches Recht umgesetzt. Wie in der Vergangenheit gelten für alle drei Arten von Betreibern Übertragungspflichten für die unentgeltliche Übertragung des Programms BNT1 des Bulgarischen Nationalfernsehens. Nach dem im Radio- und

---

<sup>87</sup> Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, K(2003) 1422, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:DE:PDF>.



Fernsehgesetz festgelegten Verfahren bestimmt der Rat für elektronische Medien, welche weiteren Programme von allgemeinem Interesse über die DTB-Netze übertragen werden müssen.

Nach der letzten Überarbeitung der AVMD-Richtlinie (Richtlinie 2018/1808) wurde deren Artikel 7a mit dem neuen Artikel 8b in das überarbeitete RFG umgesetzt. Die Richtlinie sieht ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen können, um eine angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse im Einklang mit Zielen des allgemeinen Interesses wie Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt sicherzustellen. Auch das RFG verweist bei den Zielen von allgemeinem Interesse ausdrücklich auf Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt. In den Anwendungsbereich von Artikel 7a AVMD-RL fallen vor allem die Verbreiter: Kabel-, Satelliten- und terrestrische Netze. Zu den Maßnahmen, die eine angemessene Herausstellung gewährleisten, könnten eine leichte Auffindbarkeit, eine vorrangige Präsentation und/oder eine hervorgehobene Position auf der Startseite bzw. Benutzeroberfläche gehören. Die bulgarischen Rechtsvorschriften sehen keine finanziellen Parameter für die Verpflichtungen zur Gewährleistung der Sichtbarkeit von Inhalten von öffentlichem Interesse vor. Spezielle Verweise auf Herausstellungspflichten für VoD-Dienste, wie in einigen anderen Mitgliedstaaten, gibt es nicht. Zudem sehen die bulgarischen Rechtsvorschriften keine Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung der Maßnahmen nach Artikel 7a AVMD-RL vor. Ebenso wenig sehen die bulgarischen Rechtsvorschriften Sanktionen für Verstöße gegen Artikel 8b RFG in Bezug auf Dienste von allgemeinem Interesse vor, da diese neue Bestimmung dispositiv und für die Mitgliedstaaten noch optional ist. Spezifische Berichte über die Umsetzung von Artikel 7a gibt es nicht. In den Jahresberichten des Rates für elektronische Medien wurde das Thema bisher nicht erwähnt.

### 4.2.3. Haupterkenntnisse zu Herausstellungsvorschriften und anderen Entwicklungen

Die ergriffenen Maßnahmen zur Gewährleistung einer angemessenen Herausstellung von europäischen Werken und von Diensten von allgemeinem Interesse können für die Entwicklung einer pluralistischeren Medienlandschaft von erheblicher Bedeutung sein. Bulgarien gehört zu den Mitgliedstaaten, die bei der Modernisierung ihres Medienökosystems, bei dem die Priorisierung von Inhalten ein wichtiger Faktor ist, noch im Rückstand sind.

Auch die Bestimmung des Artikel 15 Absatz 2 des Vorschlags für einen European Media Freedom Act, der die Ausarbeitung von Leitlinien insbesondere zur angemessenen Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse gemäß Artikel 7a AVMD-RL vorsieht, wird in diesem Zusammenhang von Beobachtern in Bulgarien als Gelegenheit gesehen, den Rahmen für den Schutz des Pluralismus zu verbessern.



## 4.3. DE – Deutschland

*Christina Etteldorf, wissenschaftliche Referentin, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)*

### 4.3.1. Herausstellung als Prinzip aus dem nationalen Verfassungsrecht

Im deutschen Verfassungskontext gilt die Herausstellung (von Inhalten, die für die öffentliche Meinungsbildung relevant sind) vor allem als Aspekt der Gewährleistung von Medienpluralismus und Meinungsvielfalt. Der Pluralismus ist ein Leitprinzip der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). Dies gilt in erster Linie für den Rundfunk, für den es eine lange Tradition sehr klarer Urteile zu der Frage gibt, welche Garantien aus dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit des Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes abzuleiten sind.<sup>88</sup>

Um die sehr komplexe und detaillierte Rechtsprechung in aller Kürze darzustellen, lässt sich sagen, dass das BVerfG aus den Grundrechten Garantien ableitet, die an die These geknüpft sind, dass ein hochwertiger und vielfältiger Rundfunk für die öffentliche Meinungsbildung und damit für das demokratische System unverzichtbar ist.<sup>89</sup> Es ist daher Aufgabe des Gesetzgebers, rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein vielfältiges Gesamtprogrammangebot in Deutschland gewährleisten, für das das BVerfG mehrfach konkrete Schlussfolgerungen abgeleitet hat, die die Organisation und Struktur der Medien, ihre Unabhängigkeit und Finanzierung sowie ihre Pluralität betreffen, aber auch die Notwendigkeit, die Entstehung vorherrschender Meinungsmacht zu verhindern. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen des BVerfG zur Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der sich wandelnden Medienlandschaft: Allein der Umstand eines verbreiterten Angebots privaten Rundfunks und einer Anbietervielfalt, insbesondere die Entwicklung der Kommunikationstechnologie und die Informationsverbreitung über das Internet, führt für sich noch nicht zu der grundrechtlich geforderten Qualität und Vielfalt im Rundfunk. Die Digitalisierung der Medien und insbesondere die Netz- und Plattformökonomie des Internets begünstigen – im Gegenteil – Konzentrations- und Monopolisierungstendenzen bei Anbietern, Verbreitern und Vermittlern von Inhalten. Es wird auf die Gefahr hingewiesen, dass – auch mit Hilfe von Algorithmen – Inhalte gezielt auf Interessen und Neigungen der Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten werden, was wiederum zur Verstärkung gleichgerichteter Meinungen führt. Solche Angebote sind nicht auf Meinungsvielfalt gerichtet, sondern werden durch einseitige Interessen oder die wirtschaftliche

---

<sup>88</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 19.12.2022 I 2478, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

<sup>89</sup> Siehe hierzu und zum Folgenden BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2021, 1 BvR 2756/20, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/07/rs20210720\\_1bvr275620.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/07/rs20210720_1bvr275620.html), mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung des BVerfG.



Rationalität eines Geschäftsmodells bestimmt. Dies führt zu schwieriger werdender Trennbarkeit zwischen Fakten und Meinung, Inhalt und Werbung sowie zu neuen Unsicherheiten hinsichtlich Glaubwürdigkeit von Quellen und Wertungen. Angesichts dieser Entwicklung unterstreicht das BVerfG (erneut) die essentielle Bedeutung der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk obliegenden Aufgabe, durch authentische, sorgfältig recherchierte Informationen ein vielfaltsicherndes und Orientierungshilfe bietendes Gegengewicht zu bilden.<sup>90</sup> Aus diesen Überlegungen, in deren Mittelpunkt aufgrund des Verfahrensgegenstandes der öffentlich-rechtliche Rundfunk steht, lässt sich auch allgemein ableiten, dass dem Vorhandensein und der Zugänglichkeit von hochwertigen, für die Meinungsbildung relevanten Inhalten unter dem Gesichtspunkt des Pluralismus eine besondere verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt.

## 4.3.2. Herausstellungsvorschriften im nationalen Recht

### 4.3.2.1. Überblick

Mit der umfassenden Reformierung des ehemaligen Rundfunkstaatsvertrags zu einem Medienstaatsvertrag (MStV)<sup>91</sup> im Jahr 2020 wurde nicht nur die 2018 novellierte AVMD-Richtlinie umgesetzt, sondern auch eine umfassende Modernisierung des deutschen Medienrechts, das nun auch „neue“ Medienakteure wie Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienvermittler einbezieht. Bei der Umsetzung von Artikel 13 Absatz 1 AVMD-RL betraf dies zunächst die Schaffung von neuen Verpflichtungen für Anbieter „fernsehähnlicher Telemedien“ (das deutsche Äquivalent zu audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf) im Bereich der Förderung europäischer Werke, die zu der bereits bestehenden Verpflichtung zur Förderung der deutschen Filmwirtschaft durch Zahlung einer Abgabe nach dem Filmförderungsgesetz (FFG)<sup>92</sup> hinzukommen, sowie von ähnlichen Verpflichtungen für Fernsehveranstalter. Darüber hinaus wurden aber auch neue Vorschriften für die Auffindbarkeit von (Public-Value-)Diensten und Inhalten in Benutzeroberflächen geschaffen, die im Lichte von Artikel 7a AVMD-RL zu lesen sind.

---

<sup>90</sup> BVerfG, 1 BvR 1675/16,

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/07/rs20180718\\_1bvr167516.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/07/rs20180718_1bvr167516.html), Rn. 79.

<sup>91</sup> Medienstaatsvertrag (MStV) vom 14.–28. April 2020.

Mittlerweile ist bereits eine neuere Fassung in Kraft, abrufbar unter

[https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze\\_Staatsvertraege/Medien\\_Staatsvertrag\\_de.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medien_Staatsvertrag_de.pdf).

<sup>92</sup> § 146 ff. Filmförderungsgesetz 2022,

[https://www.ffa.de/filmfoerderungsgesetz-2.html?file=files/ffa/ffg-filmfoerderungsgesetz/FFG%202022\\_Druckfassung\\_final.pdf](https://www.ffa.de/filmfoerderungsgesetz-2.html?file=files/ffa/ffg-filmfoerderungsgesetz/FFG%202022_Druckfassung_final.pdf).



#### 4.3.2.2. Vorschriften für die Herausstellung europäischer Werke

##### 4.3.2.2.1. Vorschriften für Fernsehveranstalter

Abgesehen von der Verpflichtung, den Hauptteil ihrer Sendezeit europäischen Werken vorzubehalten (d. h. mindestens 50 %; § 15 Abs. 2 MStV), gibt es keine spezifische Verpflichtung für Fernsehveranstalter, in ihren Programmen auch die Herausstellung dieser Werke zu gewährleisten. § 15 Abs. 1 MStV erklärt lediglich allgemein, dass die Fernsehveranstalter zur Sicherung von deutschen und europäischen Film- und Fernsehproduktionen als Kulturgut sowie als Teil des audiovisuellen Erbes beitragen. Darüber hinaus müssen Fernsehveranstalter die Produktion europäischer Werke finanziell fördern (z. B. durch Zahlung von Abgaben an den nationalen Filmförderungsfonds).

Die Überwachung der Einhaltung der vorgenannten Vorschriften des MStV unterliegt den allgemeinen Aufsichts- und Sanktionsregelungen des MStV und erfolgt für den privaten (d. h. kommerziellen) Rundfunk durch die Landesmedienanstalten und für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch interne Kontrollinstanzen.

##### 4.3.2.2.2. Vorschriften für VoD-Anbieter

Im VoD-Sektor ist die Situation anders: § 77 MStV enthält neben der Verpflichtung, in ihren Katalogen einen Anteil europäischer Werke von 30 % zu gewährleisten, auch die Vorgabe, diese Werke herauszustellen. Dies gilt für Anbieter von fernsehähnlichen Telemedien, also elektronischen Informations- und Kommunikationsdiensten mit Ausnahme von Rundfunk, Telekommunikationsdiensten und telekommunikationsgestützten Diensten mit Inhalten, die nach Form und Gestaltung fernsehähnlich sind und die aus einem von einem Anbieter festgelegten Katalog zum individuellen Abruf zu einem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt bereitgestellt werden (audiovisuelle Mediendienste auf Abruf). Zu diesen Inhalten gehören insbesondere Hörspiele, Spielfilme, Serien, Reportagen, Dokumentationen, Unterhaltungs-, Informations- oder Kindersendungen.<sup>93</sup> Genauere Kriterien sind zunächst gesetzlich nicht festgelegt, doch die Begründung zum MStV<sup>94</sup> verweist auf Erwägungsgrund 35 der Richtlinie (EU) 2018/1808 und nennt verschiedene Mittel, die geeignet sind, die Herausstellung zu gewährleisten (Präsenz auf der Hauptseite, Suchwerkzeuge, Kampagnen, gesondert beworbener Mindestanteil). Für die Definition des Begriffs „europäische Werke“ wird auf die AVMD-Richtlinie verwiesen. Allerdings enthält § 77 Satz 4 einen gesetzlichen Auftrag an die Landesmedienanstalten, die Einzelheiten durch eine gemeinsame Satzung zu regeln. Diesem Auftrag sind sie mit

---

<sup>93</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV.

<sup>94</sup> Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV\\_Begrue\\_ndung.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV_Begrue_ndung.pdf), S. 38.



der Satzung zu europäischen Produktionen gemäß § 77 MStV (nachfolgend: EP-Satzung) nachgekommen, die am 1. Juli 2021 in Kraft getreten ist.<sup>95</sup>

Neben Vorgaben zur Berechnung des Anteils und den Ausnahmen für Anbieter mit geringen Umsätzen oder Zuschauerzahlen enthält die EP-Satzung rechtsverbindliche und konkretisierende Bestimmungen zur Herausstellung. Dies betrifft insbesondere die Einführung von Definitionen für die Begriffe „Katalog“<sup>96</sup>, „Film- und Fernsehproduktion“<sup>97</sup>, „europäisches Werk“ (im Wesentlichen der Definition in der AVMD-Richtlinie entsprechend) und „Titel“<sup>98</sup> (§ 1) sowie genauere Bestimmungen darüber, wie eine angemessene Herausstellung zu gewährleisten ist (§ 7). Dementsprechend sind europäische Werke angemessen in deutscher Sprache herauszustellen, was bedeutet, dass die Anbieter den Zugang zu ihnen erleichtern müssen. Die Beurteilung der Angemessenheit basiert auf einer Gesamtbetrachtung aller Maßnahmen des Anbieters. Als angemessen bezeichnet die EP-Satzung insbesondere die Einrichtung eines speziellen Bereichs für europäische Werke, der von der Hauptseite des Telemediums aus leicht wahrnehmbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar ist, in Verbindung mit der Möglichkeit, mit dem als Bestandteil dieses Telemediums verfügbaren Suchwerkzeug nach europäischen Werken zu suchen, oder einer Präsenz europäischer Werke von 30 % auf der Hauptseite des Telemediums in Kategorien, die der Orientierung des Nutzers dienen, wie z. B. „Neuheiten“, „Aktuelle Highlights“ „Die besten Filme/Serien der...“ „Empfehlungen“ oder „Beliebt“.

Ob die VoD-Dienste ihren Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke nachkommen, kontrollieren die Landesmedienanstalten im Rahmen der allgemeinen

---

<sup>95</sup> Satzung zu europäischen Produktionen gemäß § 77 MStV vom 15. März 2021, in Kraft seit 1. Juli 2021, [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Satzungen\\_Geschaefts\\_Verfahrensordnungen/EU-Quoten\\_Satzung.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Satzungen_Geschaefts_Verfahrensordnungen/EU-Quoten_Satzung.pdf).

<sup>96</sup> Katalog [ist] ein von einem Anbieter oder einer Anbieterin festgelegtes Gesamtangebot von Telemedien in Form einer Abfolge bewegter Bilder mit oder ohne Ton, unabhängig von deren jeweiliger Länge, soweit es sich nicht um eine Medienplattform im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 14 MStV handelt. Inhalte eines Katalogs können insbesondere Spielfilme, Fernsehspiele, Serien, Nachrichten, Reportagen, Dokumentationen, Unterhaltungs-, Informations-, Bildungs-, Beratungs-, Sport- oder Kindersendungen und vergleichbare Produktionen sein. Kein Katalog liegt vor, wenn audiovisuelle Inhalte lediglich im Zusammenhang mit entsprechender Textberichterstattung von elektronischer Presse veröffentlicht werden, oder bei einem Videokanal eines Anbieters oder einer Anbieterin, auf dem lediglich kurze Werbevideos für Waren oder Dienstleistungen dieses Anbieters oder dieser Anbieterin abgerufen werden können.

<sup>97</sup> Film- und Fernsehproduktion [ist] jede für die Wiedergabe festgehaltene gestaltete Abfolge bewegter Bilder mit oder ohne Ton, die bei der Betrachtung den Eindruck einer Bewegung hervorruft, unabhängig vom gewählten technischen Aufnahme-, Speicher- oder Wiedergabeverfahren, einschließlich Nachrichten, Sportberichte, Spielshows, Werbeleistungen.

<sup>98</sup> Titel in einem Katalog [ist] jede Film- und Fernsehproduktion, bei Spiel- und Fernsehfilmen jeder Film in einem Katalog, wobei unterschiedliche Filme in einem Franchise unterschiedliche Titel in einem Katalog darstellen, und bei Fernsehserien oder anderen Formaten, die in serieller Form, das heißt Episode für Episode, präsentiert werden, eine Fernsehserie oder ein Format in serieller Form, wobei hiervon auf begründeten Antrag eines Anbieters oder einer Anbieterin fernsehähnlicher Telemedien durch die zuständige Landesmedienanstalt durch die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) insbesondere dann abgewichen werden kann, wenn in Bezug auf Dauer oder Produktionskosten eine Episode mit einem Fernsehfilm vergleichbar ist.



Programmebeobachtung. Als Aufsichtsmaßnahmen bei Rechtsverstößen stehen insbesondere die normalen Sanktionierungsinstrumente gemäß § 109 MStV zur Verfügung, also die Beanstandung, Untersagung oder Sperrung von Diensten. Zu beachten ist, dass die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) als zentrales Gremium der 14 Landesmedienanstalten für Aufsichtsmaßnahmen im Rahmen des § 77 gegen landesweite Anbieter zuständig ist. Darüber hinaus enthält die EP-Satzung in Abschnitt 4 („Verfahrensgrundsätze“) weitere Vorgaben. § 8 der EP-Satzung enthält ein Auskunftsrecht, das auch die Möglichkeit einschließt, einen Anbieter zur Beantwortung von Fragen aufzufordern. Die zuständige Landesmedienanstalt kann von den Anbietern durch die ZAK insbesondere folgende Angaben verlangen:

- Angaben über den Katalog sowie Art und Thema des Dienstes, insbesondere eine Liste mit nach Nationalitäten geordneten Werken, die im Katalog während eines Halbjahres verfügbar waren;
- Angaben über die Titel, die in jedem Halbjahr in dem betreffenden Katalog für Film- und Fernsehproduktionen sowie für europäische Film- und Fernsehproduktionen zur Verfügung gestellt werden;
- Angaben über den Umsatz und die Einnahmen des Anbieters;
- Angaben über die Zuschauer- und Abrufzahlen von europäischen und nicht-europäischen Film- und Fernsehproduktionen;
- Angaben über die Art und Weise der Herausstellung europäischer Werke.

§ 9 der EP-Satzung regelt Aufsichtsmaßnahmen und enthält in diesem Zusammenhang auch Konkretisierungen zu den nach § 109 normalerweise anwendbaren Sanktionsregelungen: Verstößt ein Anbieter gegen § 77 MStV oder die EP-Satzung, kann die zuständige Landesmedienanstalt ihm durch die ZAK zunächst unter Setzung einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Nachbesserung geben. Dauert dieser Verstoß an, sind die erforderlichen Maßnahmen nach § 109 MStV zu treffen. Eine Untersagung oder Sperrung darf nicht erfolgen, wenn die Maßnahme außer Verhältnis zur Bedeutung des Angebots für den Anbieter steht, und nur dann erfolgen, wenn ihr Zweck nicht in anderer Weise erreicht werden kann. Die Untersagung oder Sperrung ist, soweit ihr Zweck dadurch erreicht werden kann, auf bestimmte Arten und Teile von Angeboten oder zeitlich zu beschränken.

#### 4.3.2.3. Andere nationale Herausstellungsvorschriften, auch für Dienste von allgemeinem Interesse

Der MStV enthält verschiedene Vorschriften, die den Pluralismus der Medienlandschaft in Deutschland durch unterschiedliche Regulierungsansätze sicherstellen sollen. Einer dieser Ansätze sieht Übertragungspflichten vor, wonach bestimmte Dienste in bzw. auf bestimmten anderen Diensten oder Verbreitungswegen vertreten sein müssen. So muss in den beiden bundesweit verbreiteten reichweitenstärksten Fernsehvollprogrammen Sendezeit für sogenannte regionale Fensterprogramme bereitgestellt werden, und private Fernsehveranstalter können zur Sicherstellung des Pluralismus wegen bestehender Gefahren einer vorherrschenden Meinungsmacht verpflichtet werden, unabhängigen



Dritten Sendezeit einzuräumen. Für die Belegung infrastrukturegebundener Medienplattformen gelten besondere Bestimmungen, wonach Kapazitäten insbesondere für die bundesweiten Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter und der privaten Rundfunkveranstalter, die regionale Fenster ausstrahlen, zur Verfügung gestellt werden müssen. Sie dürfen Mediendienste (Rundfunk, rundfunkähnliche Telemedien oder journalistisch-redaktionelle Telemedien) in ihrem Zugang zu der Medienplattform nicht unbillig behindern und müssen sie diskriminierungsfrei behandeln.

Von besonderer Relevanz vor dem Hintergrund der „Herausstellung“ im Sinne von Artikel 7a AVMD-RL ist jedoch § 84 MStV, der einen „Must be found“-Ansatz für Mediendienste in Benutzeroberflächen verfolgt, der „potentiellen Gefährdungslagen Rechnung tragen und positiv für Vielfalt sorgen“ soll.<sup>99</sup> Die Bestimmung gilt, soweit Benutzeroberflächen Rundfunk, rundfunkähnliche oder presseähnliche Telemedien, Teile davon oder softwarebasierte Anwendungen, die im Wesentlichen der unmittelbaren Ansteuerung solcher Angebote dienen, hierzu abbilden oder akustisch vermitteln. § 84 Abs. 2 MStV enthält ein Diskriminierungsverbot: Gleichartige Mediendienste dürfen bei der Auffindbarkeit, insbesondere der Sortierung, Anordnung oder Präsentation in Benutzeroberflächen, nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund<sup>100</sup> unterschiedlich behandelt werden; die Auffindbarkeit darf nicht unbillig behindert werden. Zulässige Kriterien für eine Sortierung oder Anordnung sind insbesondere Alphabet, Genres oder Nutzungsreichweite. Alle Angebote müssen mittels einer Suchfunktion diskriminierungsfrei auffindbar sein. Darüber hinaus müssen nach § 84 Abs. 3 die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter und der privaten Rundfunkveranstalter, die regionale Fenster ausstrahlen, sowie andere private Programme, die in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt leisten, in den Benutzeroberflächen leicht auffindbar<sup>101</sup> sein. Gleiches gilt nach § 84 Abs. 4 MStV für entsprechende Telemedienangebote in Benutzeroberflächen. Die privaten Programme bzw. Telemedienangebote, die einen solchen besonderen Beitrag zum Pluralismus leisten, werden durch die Landesmedienanstalten für die Dauer von jeweils drei Jahren bestimmt und in einer Liste veröffentlicht. Bei der Frage, welche Kriterien bei der Einstufung eines Dienstes als „Public Value“ einzubeziehen sind, nennt das Gesetz unter anderem den zeitlichen Anteil an nachrichtlicher Berichterstattung über politisches und zeitgeschichtliches Geschehen, den zeitlichen Anteil an regionalen und lokalen Informationen, das Verhältnis zwischen eigen- und fremdproduzierten Programminhalten, den Anteil an barrierefreien Angeboten und die Quote europäischer Werke. Auch hier wird den Landesmedienanstalten ein Auftrag erteilt, die Einzelheiten in einer Satzung zu regeln. Dies erfolgte mit der Public-Value-Satzung, die am 1. September 2021 in Kraft

---

<sup>99</sup> Begründung zum Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV\\_Begrundung.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Medienstaatsvertrag/ModStV_Begrundung.pdf), S. 45.

<sup>100</sup> Zulässige Kriterien für eine Sortierung oder Anordnung sind insbesondere Alphabet, Genres oder Nutzungsreichweite.

<sup>101</sup> Anzumerken ist, dass sich § 84 nur auf die Auffindbarkeit von Diensten bezieht und keine Verpflichtung enthält, solche Angebote in eine Benutzeroberfläche einzubinden. Diese Frage wird allein von den oben genannten Zugangsvorschriften beantwortet.





getreten ist.<sup>102</sup> Neben den Einzelheiten des Verfahrens für die Aufnahme in die Public-Value-Liste enthält diese Satzung auch die Bewertungskriterien. Für europäische Werke nimmt sie Bezug auf die oben erwähnte EP-Satzung.

### 4.3.3. Haupterkenntnisse zu Herausstellungsvorschriften und anderen Entwicklungen

Während es für den Rundfunk in Deutschland sowohl zur Förderung europäischer Werke als auch zur Gewährleistung der Vielfalt ein Quotensystem gibt, das seit Langem gesetzlich verankert und damit in der Praxis gut eingespielt ist, sind die vorgestellten Vorschriften für VoD-Dienste und Benutzeroberflächen, einschließlich der Einzelregelungen in Satzungen, noch neu. Ihre Praxistauglichkeit muss sich daher erst noch erweisen. So haben die Landesmedienanstalten gerade erst im Juni 2022 das Public-Value-Bestimmungsverfahren erfolgreich abgeschlossen. In diesem Zusammenhang wurde jedoch die Bedeutung eines anschließenden Branchendialogs mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern und den Verbänden der privaten Anbieter über die Ergebnisse des Bestimmungsverfahrens unterstrichen, in dem insbesondere die weitere konkrete Umsetzung der Bestimmungen zur leichten Auffindbarkeit von Public-Value-Angeboten thematisiert werden soll.<sup>103</sup> Erneut hervorgehoben wurde die Bedeutung eines engen Austauschs mit den Interessenträgern Ende September im Zuge der Veröffentlichung der endgültigen Liste<sup>104</sup> der Public-Value-Angebote, deren Auffindbarkeit die Benutzeroberflächen, insbesondere Smart-TVs, in Zukunft sicherstellen müssen.<sup>105</sup> Außerdem wurde der Liste eine Empfehlung der Landesmedienanstalten zu der Reihenfolge beigefügt, in der die Dienste gelistet werden sollten, deren Auffindbarkeit sicherzustellen ist.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> Satzung zur Durchführung der Vorschriften gemäß § 84 Abs. 8 Medienstaatsvertrag zur leichten Auffindbarkeit von privaten Angeboten (Public-Value-Satzung) vom 24. Juni 2021, in Kraft seit 1. September 2021,

[https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Satzungen\\_Geschaefte\\_Verfahrensordnungen/Public\\_Value\\_Satzung.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Satzungen_Geschaefte_Verfahrensordnungen/Public_Value_Satzung.pdf).

<sup>103</sup> Siehe Pressemitteilung 14/2022,

[https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung?tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=5038&cHash=77139b5e6e3d3171b40579f861e05d9b](https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung?tx_news_pi1%5Bnews%5D=5038&cHash=77139b5e6e3d3171b40579f861e05d9b).

<sup>104</sup> [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/die\\_medienanstalten/Themen/Public\\_Value/Gesamtliste\\_Public-Value-Angebote\\_v2.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Public_Value/Gesamtliste_Public-Value-Angebote_v2.pdf).

<sup>105</sup> Siehe Pressemitteilung 22/2022,

<https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/qualitaetspraedikat-public-value>.

<sup>106</sup> [https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/die\\_medienanstalten/Themen/Public\\_Value/Public\\_Value\\_Empfehlungen\\_Listungen\\_v2.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Themen/Public_Value/Public_Value_Empfehlungen_Listungen_v2.pdf).



## 4.4. Frankreich

*Pascal Kamina, Professor, Universität Lyon 3, als Rechtsanwalt in Paris zugelassen („Avocat au barreau de Paris“*

### 4.4.1. Herausstellung als aus dem nationalen Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz

Die Frage, ob die Vorschriften zur Herausstellung von Werken oder Inhalten auf linearen und nicht-linearen Diensten verfassungsgemäß sind, wurde bisher noch nicht vom französischen Verfassungsgericht (*Conseil constitutionnel*) überprüft. Ein weiterer Aspekt, der gegen eine verfassungsrechtliche Ableitung des Begriffs „Herausstellung“ in Frankreich spricht, ist die Tatsache, dass der Verfassungsgrundsatz des „Medienpluralismus“, der vom Verfassungsrat in einer Entscheidung aus dem Jahr 1986 bestätigt wurde,<sup>107</sup> auf „den Pluralismus von Strömungen sozio-kulturellen Ausdrucks“ beschränkt ist oder genauer, auf den „politischen Pluralismus“, und sich nicht auf den „kulturellen Pluralismus“ bezieht.

Allerdings hat die französische Rundfunkaufsichtsbehörde (Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, ARCOM) laut Artikel 3-1 des Gesetzes vom 30. September 1986 (Rundfunkgesetz)<sup>108</sup> den Auftrag, „die Qualität und die Vielfalt der Programme“ sicherzustellen. Das Rundfunkgesetz von 1986 enthält auch Bestimmungen, die indirekt die Programmvietfalt fördern, vor allem durch die Verpflichtung, unabhängige audiovisuelle Produktionen zu unterstützen. Die Vorschriften zur Festlegung von Quoten für europäische Werke lassen sich zumindest teilweise diesem Ziel zuordnen.

### 4.4.2. Vorschriften zur Herausstellung im französischen Recht

#### 4.4.2.1. Überblick

Verpflichtungen zur Herausstellung europäischer Werke gibt es im französischen Recht lediglich für audiovisuelle Abrufmediendienste. Diese Verpflichtungen gehen auf Artikel 13 der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste zurück. Zusätzlich wurde mit der

---

<sup>107</sup> Entscheidung Nr. 86-217 DC vom 18. September 1986 (Nr. 11):  
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/86217DC.htm>

<sup>108</sup> Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit (so genanntes Léotard-Gesetz),  
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068930>.



Regierungsverordnung Nr. 2020-1642 vom 21. Dezember 2020<sup>109</sup> ein Mechanismus eingeführt, um die angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen, wie in Artikel 7a der EU-Richtlinie empfohlen.

#### 4.4.2.2. Vorschriften zur Herausstellung europäischer Werke

##### 4.4.2.2.1. Lineare Dienste

Nach französischem Recht gelten die Herausstellungspflichten nur für audiovisuelle Abrufmediendienste und nicht für lineare Fernsehdienste. Allerdings gibt es in Frankreich auch Vorschriften für lineare Dienste, die Quoten für europäische und französischsprachige Werke festlegen (Artikel 27 und 33 des Gesetzes vom 30. September 1986 und Gesetzesdekret Nr. 90-66 vom 17. Januar 1990).<sup>110</sup> Diese Quoten müssen in der Prime Time (Hauptsendezeit) oder in signifikanten Sendezeiten eingehalten werden. Als Hauptsendezeit gilt die Zeit zwischen 20.30 Uhr und 22.30 Uhr, außer für Filmdienste und Pay-per-view-Anbieter. Hier reicht die Zeit von 18.00 Uhr bis 2.00 Uhr morgens. Die ARCOM kann diese Hauptsendezeiten durch signifikante Sendezeiten ersetzen. Diese Zeiten werden jedes Jahr für jeden Dienst neu festgesetzt, und zwar unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Zuschauer und des Programms sowie der Bedeutung und der Art des Beitrags zur Produktion.<sup>111</sup> Weitere „Herausstellungsverpflichtungen“ – innerhalb oder außerhalb dieser Zeiten - werden nicht aufgeführt.

##### 4.4.2.2.2. Nicht-lineare Dienste

Der Grundsatz einer Verpflichtung zur Herausstellung europäischer Werke und original französischsprachiger Werke in den Katalogen audiovisueller Abrufmediendiensten ist bereits im französischen Rundfunkgesetz vom 30. September 1986 (Artikel 33-2 des Gesetzes) enthalten. Nach der Umsetzung der EU-Richtlinie von 2018 wurden die

---

<sup>109</sup> Verordnung Nr. 2020-1642 vom 11. Dezember 2020 zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten und zur Änderung des Gesetzes vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit, den Code du cinéma et de l'image animée sowie der Fristen für die Verwertung kinematographischer Werke,  
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000042724494/2020-12-24/>.

<sup>110</sup> Gesetzesdekret Nr.90-66 vom 17. Januar 1990 über die Anwendung von Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze in Bezug auf die Verbreitung kinematographischer und audiovisueller Werke durch Fernsehveranstalter,  
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000342173/>

<sup>111</sup> Gesetz vom 30. September 1986, Art. 27 und 33 (so genanntes Léotard-Gesetz, in einer Fußnote oben im Dokument erwähnt).



Herausstellungspflichten in den Artikeln 27 und 29 des Gesetzesdekrets Nr. 2021-793 vom 22. Juni 2021 präzisiert.<sup>112</sup>

Herausstellungspflichten gelten für folgende Dienste, die in Frankreich ansässig sind oder der französischen Rechtshoheit im Sinne von Artikel 43-2 des Gesetzes vom 30. September 1986 unterliegen:

- Catch-up-TV, die mindestens zehn Langfilme oder zehn audiovisuelle Werke in ihrem Angebot haben (gegenüber 20 kinematographischen Werken und 20 audiovisuellen Werken in dem früheren Gesetzesdekret);
- andere audiovisuelle Abrufmediendienste (mit Ausnahme von Diensten, die überwiegend pornographische Videos und Gewaltvideos anbieten), die mindestens zehn Langfilme oder zehn audiovisuelle Werke in ihrem Angebot haben, die außerdem einen Nettjahresumsatz von mehr als 1 Million Euro haben und deren Zuschauer mehr als 0,1% der Gesamtzahl der Zuschauer in dieser Kategorie audiovisueller Abrufdienste in Frankreich ausmachen.<sup>113</sup>

Die Herausstellungspflichten werden in Artikel 29 des Dekrets aufgeführt. Artikel 29 schreibt vor, dass Anbieter nicht-linearer Dienste unter den Bedingungen, die in der Vereinbarung (Lizenz) mit der ARCOM näher erläutert werden, zu jeder Zeit einen erheblichen Anteil der Werke, deren Herausstellung anders sichergestellt ist als durch die bloße Erwähnung des Titels, für europäische Werke und für original französischsprachige Werke reservieren müssen. Das Dekret definiert auch, auf welche Weise Anbieter von Diensten diese Herausstellung „unter Berücksichtigung der Personalisierungsmöglichkeiten von Nutzern“, sicherstellen können, insbesondere:

- 1° auf ihrer Homepage, vor allem mit Hilfe von Bildmaterial, Trailern und der Einrichtung eines speziellen Bereichs für europäische Werke;*
- 2° durch Empfehlung von Inhalten, individualisiert oder nicht, die den Nutzern vom Anbieter vorgeschlagen werden;*
- 3° über Suchfunktionen, die eine gezielte Suche nach europäischen Werken ermöglichen;*
- 4° im Rahmen der Werbekampagnen des Anbieters.*

Bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen kann eine Reihe von Ordnungsstrafen wegen Verstoßes gegen die Rundfunkvorschriften verhängt werden:<sup>114</sup>

- eine formale Verwarnung / Unterlassungsaufforderung (Mahnschreiben)
- verstößt die Person, die eine solche formale Verwarnung erhalten hat, weiter gegen die Vorschriften, kann eine der folgenden Sanktionen verhängt werden:

---

<sup>112</sup> Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043688681>.

<sup>113</sup> Gesetzesdekret vom 22. Juni 2021, Art. 27, in einer Fußnote oben im Dokument erwähnt.

<sup>114</sup> Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986, Artikel 42 und 42-1, in einer Fußnote oben im Dokument erwähnt.



1° die Aussetzung der Herausgabe, Ausstrahlung oder Verbreitung des Dienstes oder der Dienste, einer Programmkategorie, eines Teils des Programms oder von ein oder mehr Werbeeinblendungen für die Dauer von höchstens einem Monat;

2° die Verkürzung der Geltungsdauer der Genehmigung oder Vereinbarung (Lizenz) mit der ARCOM innerhalb der Frist von einem Jahr;

3° eine Geldstrafe, eventuell ergänzt durch eine Aussetzung der Herausgabe oder der Verbreitung des Dienstes oder der Dienste oder eines Teils des Programms oder;

4° der Entzug der Genehmigung oder die einseitige Kündigung der Vereinbarung mit der ARCOM.

Darüber hinaus kann die ARCOM sich dafür entscheiden, die Sanktionen zu veröffentlichen, sofern die Datenschutzbestimmungen dies zulassen, entweder im Amtsblatt oder in einem von der ARCOM herausgegebenen elektronischen Kommunikationsdienst oder auch in beiden.

Die ARCOM überprüft die Einhaltung der Herausstellungsaufgaben anhand von Erklärungen, die von den betreffenden Diensten einmal jährlich übermittelt werden müssen. Die Anbieter sind verpflichtet, die betreffenden Daten zu speichern und der Regulierungsbehörde Daten über zwei Termine des vorangegangenen Geschäftsjahres zu liefern. Die ARCOM überlegt derzeit, die Überwachung an einen externen Dienst auszulagern.

#### 4.4.2.3. Andere nationale Vorschriften zur Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse

Frankreich zählt zu den EU-Mitgliedstaaten, die sich dafür entschieden haben, Artikel 7a der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste umzusetzen, das heißt, Maßnahmen zu verabschieden, um die angemessene Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen.

Zu diesem Zweck wurde das Gesetz vom 30. September 1986 durch einen neuen Artikel 20-7 ergänzt, der mit Artikel 10 der Verordnung Nr. 2020-1642 vom 21. Dezember 2020 eingeführt wurde. Artikel 20-7 sieht vor, dass bestimmte Betreiber ab dem 1. Januar 2022 verpflichtet sind, für eine angemessene „Sichtbarkeit“ aller oder eines Teils der Dienste von allgemeinem Interesse zu sorgen. Dabei handelt es sich um Betreiber, welche die Modalitäten der Präsentation von Diensten auf Benutzeroberflächen<sup>115</sup> festlegen und deren Nutzerzahlen oder Einheiten, die auf französischem Hoheitsgebiet vermarktet werden, einen in der Verordnung festgelegten Schwellenwert überschreiten. Die

---

<sup>115</sup> Verordnung Nr. 2020-1642 vom 21. Dezember 2020, siehe oben in einer Fußnote. Der Artikel definiert den Begriff „Benutzeroberflächen“ als „alle Vorrichtungen, die dem Nutzer die Möglichkeit bieten, zwischen verschiedenen audiovisuellen Kommunikationsdiensten oder Programmen zu wählen, die 1° auf einem Fernsehgerät oder auf einem Gerät gespeichert sind, das mit dem Fernseher verbunden werden kann; 2° auf einem angeschlossenen Lautsprecher installiert ist; 3° von einem Anbieter von Diensten zur Verfügung gestellt wird; 4° in einem App Store zur Verfügung gestellt wird“, Artikel 20-7, I.



Bedingungen für die Herausstellung werden von der ARCOM festgelegt.<sup>116</sup> Diese Auflage gilt nicht für Oberflächen, die ausschließlich Dienste desselben Verlegers, eines Verlegers und seiner Tochtergesellschaften oder eines Verlegers und der Filialen des von ihm kontrollierten Unternehmens anbieten.

Dienste von allgemeinem Interesse werden auch definiert als Dienste, die von öffentlich-rechtlichen Mediendiensten angeboten werden (so in Titel III des Gesetzes vom 30. September 1986), um dem öffentlich-rechtlichen Auftrag gerecht zu werden. Die ARCOM kann jedoch nach öffentlicher Konsultation weitere audiovisuelle Kommunikationsdienste in die Kategorie der Dienste von allgemeinem Interesse aufnehmen. Die Voraussetzung hierfür ist, dass dies verhältnismäßig und unter Berücksichtigung ihres Beitrags zum pluralistischen Charakter der Strömungen und Meinungen und Ansichten und der kulturellen Vielfalt erfolgt. Die Liste dieser Dienste wird von der ARCOM veröffentlicht.<sup>117</sup>

Artikel 20-7 legt außerdem fest, dass eine angemessene Sichtbarkeit „unter Berücksichtigung der Personalisierungsmöglichkeiten der Nutzer“ auch auf folgende Weise sichergestellt werden kann: 1° auf der Homepage oder auf dem Bildschirm; 2° durch Empfehlungen an die Nutzer; 3° in den Suchergebnissen der Nutzer oder 4° auf der Fernbedienung des Geräts, das den Zugang zu den audiovisuellen Kommunikationsdiensten ermöglicht. Die gewählte Form der Präsentation muss auch die Identifizierung des Herausgebers des Dienstes sicherstellen, der herausgestellt wird.<sup>118</sup>

Die Betreiber müssen die ARCOM im Einklang mit den von der Regulierungsbehörde festgelegten Verfahren über die Maßnahmen informieren, die sie für die Umsetzung dieser Verpflichtungen eingeführt haben. Die ARCOM veröffentlicht einen regelmäßigen Überblick über die Anwendung dieser Maßnahmen und ihre Wirksamkeit.<sup>119</sup>

Verstößt der Betreiber gegen diese Auflagen, kann die ARCOM ihn unter Setzung einer angemessenen Frist zur Nachbesserung auffordern. Dauert der Verstoß an, kann die ARCOM eine Geldstrafe verhängen (bis zu 3% des Umsatzes des letzten Finanzjahres ohne Steuer, berechnet über einen Zeitraum von 12 Monaten, und bis zu 5% bei weiteren Verstößen gegen diese Verpflichtung).<sup>120</sup>

Artikel 20-7 (II) (Loi Léotard) führt zwar bereits eine Reihe von Möglichkeiten zur Herausstellung auf, der Anwendungsbereich (*rationae personae*) wird jedoch erst in einem eigenen Gesetz festgelegt. Ein Gesetzentwurf zur Umsetzung von Artikel 20-7 des Gesetzes (Loi Léotard) wurde bereits für eine öffentliche Konsultation vorgelegt.<sup>121</sup> Dieser Entwurf sieht zwei finanzielle Schwellenwerte vor:

---

<sup>116</sup> Loi Léotard, Artikel 20-7, II, siehe Fußnote oben.

<sup>117</sup> Loi Léotard, Artikel 20-7, II, bereits in einer Fußnote erwähnt.

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Loi Léotard, Artikel 20-7, III, bereits in einer Fußnote erwähnt.

<sup>120</sup> Loi Léotard, Artikel 20-7, IV, bereits in einer Fußnote erwähnt.

<sup>121</sup> Öffentliche Konsultation zu einem Gesetzentwurf zur Umsetzung von Artikel 20-7 des Gesetzes Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit zur Festlegung von Schwellenwerten für die Umsetzung der Verpflichtung, Dienste von allgemeinem Interesse auf Benutzeroberflächen hervorzuheben,



Der erste Schwellenwert (Artikel 2(I) des Entwurfs) gilt für Benutzeroberflächen (Mindestschwelle von 500 000), die direkt von dem audiovisuellen Gerät bereitgestellt werden und die entweder vom Nutzer beim Kauf des Geräts oder später als Teil eines Angebots audiovisueller Dienste erworben wurden; dazu zählen vor allem Fernsehgeräte, Videoprojektoren, Peripheriegeräte, die mit dem Fernseher verbunden sind, wenn eine Wahl zwischen mehreren audiovisuellen Mediendiensten möglich ist (Multimedia-Gateways, Spielkonsolen usw.) und mit Sprachassistenten.<sup>122</sup> Die Schwelle liegt hier bei 500 000 Benutzerschnittstellen, die auf dem französischen Hoheitsgebiet in Betrieb sind.<sup>123</sup> Berechnet werden die Daten auf der Grundlage des letzten Kalenderjahres.<sup>124</sup>

Der zweite Schwellenwert (Artikel 3 des Entwurfs) gilt für Benutzerschnittstellen (Mindestschwelle 5 Millionen Unique Visitors (einzelne Besucher pro Monat), die von Betreibern audiovisueller Dienste im Internet oder auf App Stores zur Verfügung gestellt werden (Benutzerschnittstellen unabhängig vom Endgerät des Nutzers). Für jede Benutzerschnittstelle wird ein Schwellenwert von 5 Millionen Unique Visitors (einzeln gezählte Nutzer) pro Monat auf französischem Hoheitsgebiet festgelegt. Die Werte werden anhand der Daten des letzten Kalenderjahres berechnet.<sup>125</sup>

Die Europäische Kommission wurde gemäß der Richtlinie 2015/1535 vom 9. September 2015 „über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft“ über den Gesetzentwurf informiert.

In einer Mitteilung vom 7. Juli 2022 äußerte die Europäische Kommission die Befürchtung, dass die Anwendung der französischen Vorschriften auf Betreiber mit Sitz außerhalb Frankreichs „möglicherweise eine unzulässige Einschränkung der Freiheit darstellt, Dienste der Informationsgesellschaft im Binnenmarkt anzubieten.“<sup>126</sup>

---

<https://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Audiovisuel/Publications/decret-SIG-22102021>.

Der Entwurf ist in Anhang I enthalten:

[https://www.culture.gouv.fr/fr/content/download/297804/pdf\\_file/2021.10.22%20Consultation%20publique%20de%CC%81cret%20visibilit%C3%A9%20SIG.pdf?version=2](https://www.culture.gouv.fr/fr/content/download/297804/pdf_file/2021.10.22%20Consultation%20publique%20de%CC%81cret%20visibilit%C3%A9%20SIG.pdf?version=2).

<sup>122</sup> Artikel 2-I des Gesetzentwurfs zur Umsetzung von Artikel 20-7 des so genannten Léotard-Gesetzes.

<sup>123</sup> Artikel 2-I des Gesetzentwurfs zur Umsetzung von Artikel 20-7 des so genannten Léotard-Gesetzes.

<sup>124</sup> Artikel 2-III des Gesetzentwurfs zur Umsetzung von Artikel 20-7 des so genannten Léotard-Gesetzes. Für die Festlegung dieses Schwellenwertes werden Benutzerschnittstellen als „single user“-Schnittstellen angesehen, wenn sie folgende drei Bedingungen erfüllen:

- sie werden von Geräten derselben Art zur Verfügung gestellt,
- sie werden vom selben Hersteller oder derselben Marke angeboten;
- sie werden von demselben Betriebssystem zur Verfügung gestellt (Artikel 2-II).

Wenn jedoch das Gerät, das die Benutzeroberfläche zur Verfügung stellt, als Teil eines Angebots von audiovisuellen Kommunikationsdiensten geliefert wird (IPTV Box, SAT/IP Decoder usw.), werden Benutzeroberflächen, die von Geräten derselben Art und von demselben Anbieter zur Verfügung gestellt werden, als einheitliche Benutzerschnittstelle angesehen.

<sup>125</sup> Artikel 3 des Gesetzentwurfs zur Umsetzung von Artikel 20-7 des so genannten Léotard-Gesetzes.

<sup>126</sup> Mitteilung der Kommission (Commission communication - TRIS/(2022) 02356,

<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2022&num=194>.



Die Kommission befürchtet auch, dass die französischen Vorschriften das Verbot einer allgemeinen Überwachungspflicht für alle Dienste der Informationsgesellschaft (Artikel 15 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr) aushebeln könnten:

*Eine Interpretation oder praktische Anwendung von Verpflichtungen, um die Einhaltung von Artikel 20 (7) sicherzustellen, würde zur Folge haben, dass die Anbieter von Benutzeroberflächen, bei denen es sich um Intermediäre handelt, verpflichtet wären, generell oder aktiv alle Informationen zu überprüfen, die über ihre Dienste bereitgestellt werden. Dies könnte zu Problemen führen, was die Vereinbarkeit mit Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr betrifft*

Bis heute wurde noch kein entsprechendes Gesetzesdekret oder ein Entwurf verabschiedet.

## 4.5. GB – Vereinigtes Königreich

*Eleonora Maria Mazzoli, Doktorandin, Department of Media and Communications, London School of Economics and Political Science*

### 4.5.1. Herausstellung als aus dem Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz

Im Vereinigten Königreich lässt sich der Grundsatz der Herausstellung nicht aus dem Verfassungsrecht ableiten. Die nächsten Abschnitte erläutern, aus welchen Bereichen des nationalen Rechts sich die beiden Arten von Vorschriften zur Herausstellung im Vereinigten Königreich ableiten lassen, das heißt die Herausstellung europäischer Werke und die Herausstellung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens (public service broadcasting - PSB).

### 4.5.2. Vorschriften zur Herausstellung im nationalen Recht

#### 4.5.2.1. Überblick

Im Vereinigten Königreich wurde das Thema Herausstellung erstmals 1997 – noch zur Zeit des linearen Fernsehens - von der damaligen Medienregulierungsbehörde, der Independent Television Commission (ITC), eingeführt. Mit dieser Maßnahme wurden zwei Ziele angestrebt: Zum einen sollte sie den Zuschauern helfen, sich in einem Überangebot an Fernsehkanälen besser zurechtzufinden; zum anderen sollten der Zugang zu einem vielfältigen, pluralistischen und qualitativ hochwertigen Programmangebot und die





Verbreitung dieser Programme sichergestellt werden. Es wurden zwei Arten von Vorschriften in das nationale Recht im Vereinigten Königreich eingeführt: Vorschriften zur Herausstellung europäischer Werke und Vorschriften zur Herausstellung öffentlich-rechtlicher Rundfunksender (Public Service Broadcasting - PSB).

Die Vorschriften für die Herausstellung europäischer Werke wurden 2020 im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) eingeführt. Obwohl sich das Vereinigte Königreich zu diesem Zeitpunkt in der Phase der Ablösung von der EU befand, musste die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste trotzdem in britisches Recht umgesetzt werden. 2020 verabschiedete das Vereinigte Königreich die Audiovisual Media Services (AVMS) Regulations, mit denen das Rundfunkgesetz (Broadcasting Act) von 1990 und das Kommunikationsgesetz (Communication Act) von 2003 geändert wurden.<sup>127</sup> Diese Verordnung enthielt auch die geänderten Vorschriften zur Herausstellung europäischer Werke.

Nicht umgesetzt wurde Artikel 7a, der die Bestimmungen über die Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse enthält. Vor der Änderung der EU-Richtlinie von 2018 hatte das Vereinigte Königreich bereits ein anderes Regulierungsinstrument eingeführt, um die Herausstellung einer besonderen Kategorie von öffentlich-rechtlichen Diensten sicherzustellen, vor allem für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Diese Vorschriften ergeben sich aus dem Communications Act von 2003. Dieses Gesetz hatte die britische Regulierungsbehörde Ofcom<sup>128</sup> beauftragt, einen Leitfaden für elektronische Programmführer auszuarbeiten, der Herausstellungsvorschriften für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk enthielt. Dieser Leitfaden wurde 2019 von der Ofcom überarbeitet und soll in das neue Mediengesetz (Media Bill) der Regierung des Vereinigten Königreichs integriert werden.

#### 4.5.2.2. Vorschriften zur Herausstellung europäischer Werke

Mit § 368CB wurde ein neuer Artikel in das Kommunikationsgesetz von 2003 eingeführt, der den Text von Artikel 13 der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste von 2018 fast wortwörtlich übernimmt. Dieser Artikel schreibt vor, dass (1) „Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste sicherstellen müssen, dass ihre Kataloge in jedem Jahr einen Mindestanteil europäischer Werke von 30 % enthalten“, und (2) dass „Anbieter von Abrufmediendiensten sicherstellen müssen, dass europäische Werke in ihrem Dienst herausgestellt werden“.<sup>129</sup> Die Regierung hat die Ofcom aufgefordert, weitere Hilfen für die Umsetzung dieser neuen Vorschriften zur Verfügung zu stellen, vor allem für die Anbieter von On-Demand-Diensten, die neu aufgenommen wurden. Solche

---

<sup>127</sup> UK Government (2020) Audiovisual Media Services Regulations 2020, No. 1062, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1062/made>.

<sup>128</sup> Die Ofcom ist die unabhängige Medienregulierungsbehörde des Vereinigten Königreichs, siehe: <https://www.ofcom.org.uk/>

<sup>129</sup> UK Government (2020) Audiovisual Media Services Regulations 2020, Nr. 1062, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1062/made>.



Orientierungshilfen wurden 2022 von der Ofcom veröffentlicht,<sup>130</sup> und sie orientieren sich eng an den Leitlinien der Europäischen Kommission für die Herausstellung europäischer Werke.

In Bezug auf den materiellen Anwendungsbereich übernimmt der Gesetzestext die Definition des Begriffs „europäische Werke“ der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Unter diesen Begriff fallen auch Werke, die in Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie als europäische Werke definiert werden. Nach der Definition der EU-Richtlinie gelten daher auch Werke des Vereinigten Königreichs nach wie vor als europäische Werke – trotz des Brexits.

Der Geltungsbereich dieser neuen Bestimmung erstreckt sich nicht nur auf lineare Dienste, sondern auch auf Abrufdienste. Daher enthält die Verordnung auch Auflagen für die Anbieter solcher Dienste.<sup>131</sup> Diese sind verpflichtet, jedes Jahr mindestens 30% ihres Katalogs für europäische Werke zu reservieren und diese Inhalte auch besonders herauszustellen. Allerdings enthält der Text im Einklang mit der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste auch Ausnahmen für Dienste mit einem geringen Umsatz und einer geringen Zuschauerzahl oder für Fälle, in denen die Anforderungen aufgrund der Art oder des Themas eines Dienstes undurchführbar oder ungerechtfertigt sind.<sup>132</sup>

Zur Definition des Begriffs „Herausstellung“ und zu der Frage, wie man eine solche Herausstellung sicherstellen kann, enthalten weder die „Regulations“ noch der Leitfaden der Ofcom besondere Orientierungshilfen oder zusätzliche Anforderungen. Die Ofcom ist der Auffassung, dass „es keine Patentlösung für die Herausstellung europäischer Werke gibt, die sich auf alle Anbieter anwenden lässt“.<sup>133</sup> Daher sollte diese neue Anforderung individuell umgesetzt und flexibel an die Art des Dienstes und der Benutzeroberfläche angepasst werden. Die Ofcom fordert daher die Anbieter einfach auf, „innovativ zu sein in der Umsetzung dieser Anforderung und neue Techniken und Tools zu nutzen.“<sup>134</sup> Die Regulierungsbehörde weist zwar auf die Komplexität unserer heutigen vom Internet-dominierten Umgebung hin und erklärt, dass zahlreiche Funktionen der Benutzerschnittstelle in der Lage sind, Programme mehr oder weniger herauszustellen. Sie schreibt jedoch nicht vor, auf welche Weise VoD-Anbieter diese Anforderungen umsetzen sollen. Anbieter von Diensten können sich also für die Mittel entscheiden, die sie für geeignet halten.

Wie bei den Herausstellungspflichten für lineare Dienste hat sich die Ofcom auch hier für einen Ansatz entschieden, der den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

---

<sup>130</sup> Ofcom (2022) Guidance for ODPS providers on obligations relating to European works, [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0031/243769/ODPS-European-works-guidance.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0031/243769/ODPS-European-works-guidance.pdf).

<sup>131</sup> Die Ofcom hat sie als „on-demand programme services (ODPS) (Abruf-Programmdienste) definiert, die als eine Kategorie von VoD-Diensten anzusehen sind. Die Vorschriften für diese Dienste sind in Teil 4A des Communications Act von 2003 enthalten.

<sup>132</sup> UK Government (2020) Audiovisual Media Services Regulations 2020, No. 1062, Section 368CB-Quota for European works, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1062/regulation/30/made?view=plain>.

<sup>133</sup> Ofcom (2022) Guidance for ODPS providers on obligations relating to European works, pp. 8.; [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0031/243769/ODPS-European-works-guidance.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0031/243769/ODPS-European-works-guidance.pdf).

<sup>134</sup> Ibid. p. 9.



berücksichtigt. Dieser Ansatz konzentriert sich im Wesentlichen auf das Sammeln von Daten über die Art und Weise, wie Anbieter die Anforderungen umsetzen, gleichzeitig aber kann die Ofcom im Notfall auch Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen. Zu den Daten, die gesammelt werden, gehören Informationen über europäische Werke, die von solchen Diensten angeboten werden, über die Art und Weise, wie sie von den Anbietern herausgestellt werden, und gegebenenfalls über die Gründe, warum Ausnahmen gerechtfertigt sind.<sup>135</sup> Bei einem Verdacht auf Verstöße gegen die Vorschriften kann die Ofcom Ermittlungen einleiten, den Anbieter über drohende Durchsetzungsmaßnahmen informieren und in letzter Instanz Geldstrafen verhängen.<sup>136</sup>

#### 4.5.2.3. Andere nationale Vorschriften zur Herausstellung audiovisueller Mediendienste von allgemeinem Interesse

Die Vorschriften für die Herausstellung audiovisueller „Mediendienste von allgemeinem Interesse“ (Art. 7a AVMD-Richtlinie) wurden nicht in nationales Recht umgesetzt, da das Vereinigte Königreich bereits ein Regulierungsinstrument hat, das zumindest teilweise dem Ziel der europäischen Bestimmungen entspricht. Nach dem Communications Act (§ 310(2))<sup>137</sup> von 2003 ist die Ofcom verpflichtet, einen Leitfaden (Code of Practice) für die Bereitstellung elektronischer Programmführer (EPG) zu erstellen und zu aktualisieren. Dieser Leitfaden soll „angemessene Bestimmungen für die Herausstellung“ von öffentlich-rechtlichen Kanälen und Programmen enthalten.<sup>138</sup> Die Ofcom hat ihren EPG-Leitfaden 2010 veröffentlicht und darin die Praktiken dargelegt, die von EPG-Anbietern befolgt werden sollen, um die Herausstellung der fünf bedeutendsten öffentlich-rechtlichen Sender (BBC1, BBC2, Channel 3 services, Channel 4 und Channel 5) im linearen Fernsehen sicherzustellen.<sup>139</sup>

In den letzten Jahren hat jedoch der Online-Medienkonsum immer mehr zugenommen, ebenso wie die Zahl der Geräte für mobiles Internet. Daher hat das Gesetz über die digitale Wirtschaft (Digital Economy Act) die Ofcom beauftragt, den EPG-Leitfaden zu überarbeiten. Ziel war, einen überholten Regulierungsrahmen zu

---

<sup>135</sup> Ibid. S.11.

<sup>136</sup> Die Geldstrafe sollte im Verhältnis zu dem Verstoß stehen und nicht höher sein als 5% des Jahresumsatzes oder 250 000 GBP (etwa 285 000 EUR). Wenn die Ofcom bei ihren Ermittlungen feststellt, dass der Anbieter „ernsthaft, absichtlich, wiederholt oder fahrlässig“ gegen eine dieser Anforderungen verstoßen hat, kann die Verhängung einer satzungsgemäßen Strafe in Betracht gezogen werden, im Einklang mit den Standardverfahren der Ofcom in diesem Bereich. Mehr dazu siehe unter: Ofcom (2015) Procedures for the consideration of statutory sanctions arising in the context of on-demand programme services, [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0034/68794/revised\\_sanctions\\_procedures.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0034/68794/revised_sanctions_procedures.pdf).

<sup>137</sup> UK Government (2003) Communication Act 2003, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>.

<sup>138</sup> UK Government (2003) Communication Act 2003, Part 3, Chapter 4, Section 210. Available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/notes/division/5/3/4/48>.

<sup>139</sup> Ofcom (2010) Code of Practice on Electronic Programme Guides. United Kingdom. <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/epg-code>.



aktualisieren und an die raschen Änderungen anzupassen, mit denen die audiovisuelle Medienbranche in den letzten Jahren konfrontiert war.

Im Zusammenhang mit der Überarbeitung des EPG-Leitfadens im Jahr 2018 schlug die Ofcom der Regierung eine Reihe von Empfehlungen vor. Damit sollte der Leitfaden aktualisiert werden, und es sollten mehr EPG-ähnliche Maßnahmen zur Herausstellung eingeführt werden, um die Herausstellung für ein breiteres Spektrum von öffentlich-rechtlichen Sendern und Diensten sicherzustellen, nicht nur im linearen Fernsehen, sondern auch in On-Demand-Diensten über eine Reihe von verbundenen Geräten.<sup>140</sup> Dieser Bericht basiert auf solchen Empfehlungen, aber auch auf den hohen Grundsätzen dieses neuen Rechtsrahmens, der von der Regierung des Vereinigten Königreichs veröffentlicht wurde.<sup>141</sup>

Mit dieser neuen Regelung soll vor allem sichergestellt werden, dass öffentlich-rechtliche Sender erhalten bleiben, dass ihre Herausstellung garantiert ist und dass die Nachhaltigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks unterstützt wird.<sup>142</sup> Diese neuen Vorschriften zur Herausstellung kommen daher in erster Linie den fünf bedeutendsten öffentlich-rechtlichen Sendern zugute, mit dem Unterschied, dass nicht nur die linearen Kanäle in den Genuss dieser Privilegien kommen, sondern auch deren Abrufdienste und damit verbundene Apps (wie BBC iPlayer, All4, und ITV Hub), ebenso wie ihre Inhalte, die außerhalb der Player-Umgebung in einer aufgeschlüsselten Form verbreitet werden.<sup>143</sup>

Diese Vorschriften zur Herausstellung stellen eine Form der indirekten Subvention dar, die in der Medienpolitik des Vereinigten Königreichs immer schon genutzt wurde, um die öffentlich-rechtlichen Medien zu unterstützen, gewissermaßen als „Gegenleistung“ dafür, dass diese Medien bestimmte Aufgaben und Verpflichtungen übernehmen, d.h. unter anderem allgemeine, frei zugängliche, vielfältige und pluralistische Angebote zur Verfügung stellen.<sup>144</sup> Durch die Unterstützung dieses Public Policy-Ziels will die Ofcom indirekt den Medienpluralismus und die Vielfalt unterstützen, da öffentlich-rechtliche

---

<sup>140</sup> Ofcom (2019) Review of prominence for public service broadcasting. Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world. London, <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/epg-code-Herausstellung-regime>.

<sup>141</sup> Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts ist noch keine endgültige Fassung des Gesetzes verabschiedet worden. Trotzdem wird davon ausgegangen, dass das zukünftige Mediengesetz eine neue Regelung für die Herausstellung von „Fernsehen auf Abruf“, wie von der Ofcom definiert, einführen wird, um sicherzustellen, dass öffentlich-rechtliche Inhalte verfügbar bleiben und auf bestimmten TV-Plattformen wie Smart TV, angeschlossenen Fernsehgeräte, Streaming Sticks und Set-Top-Boxen auch leicht zu finden sind.. UK Government DCMS, Department for Digital, Culture, Media and Sport (2022) Up next - the Government's vision for the broadcasting sector. 29. April. London, <https://www.gov.uk/government/publications/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector>.

<sup>142</sup> Ofcom (2019) Review of prominence for public service broadcasting. Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world. London, Available at: <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/epg-code-Herausstellung-regime>, p.1.

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Parcu, P., Brogi, E., Verza, S., et al., Study on media plurality and diversity online: final report, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/529019> pp. 133-134.



Sender im Vereinigten Königreich ihren gesetzlichen Auftrag und ihre Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen und qualitativ hochwertige Programme anbieten müssen, die „informieren, bilden und unterhalten“.<sup>145</sup>

In Bezug auf den Geltungsbereich hat die Regierung des Vereinigten Königreichs erklärt, dass die neuen Vorschriften zur Herausstellung auch für bestimmte TV-Plattformen gelten sollen, und zwar für Plattformen, „die von einer bedeutenden Zahl von Zuschauern im Vereinigten Königreich als Hauptmedium für den Fernsehkonsum auf Abruf genutzt werden“.<sup>146</sup> Nach dem Weißbuch und den Empfehlungen der Ofcom<sup>147</sup> zählen dazu Betreiber von TV-Plattformen, Smart TV-Hersteller, Pay TV-Anbieter und Betreiber globaler TV-Plattformen, die verbundene Fernsehdienste und -geräte anbieten. Damit die neuen Vorschriften auch „zukunftsicher“ sind, hat die Ofcom eine Regelung vorgeschlagen, die sich leichter und schneller an technologische Veränderungen und Innovationen anpassen lässt, ohne allzu präskriptiv zu sein.<sup>148</sup> Zu diesem Zweck kann der Anwendungsbereich in Zukunft ausgeweitet und angepasst werden. Er sollte jedoch genügend Raum für öffentlich-rechtliche Sender und Plattformbetreiber lassen, um das angemessene Maß an „geeigneter Herausstellung“ festzulegen und vorzuschreiben, wie es auf ihre Dienste umgesetzt werden kann.

Diese neue Regelung soll von der Ofcom durchgesetzt werden, der unabhängigen Regulierungsbehörde für den Kommunikationssektor. Die Aufgabe der Ofcom ist, Leitlinien für den neuen Regulierungsrahmen festzulegen und ihrer Arbeit als unabhängige Überwachungsbehörde nachzugehen. Im Augenblick gibt es allerdings aufgrund der unsicheren politischen Lage noch keine näheren Informationen zu den Leitlinien und den damit verbundenen Maßnahmen zur Herausstellung, die die Ofcom erarbeiten muss, auch nicht über den Durchsetzungs- und Überwachungsrahmen.<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> Ofcom (2019) Review of prominence for public service broadcasting. Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world. London, <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/epg-code-prominence-regime>, S. 2.

<sup>146</sup> DCMS (2022) Up next - the Government's vision for the broadcasting sector. 29. April, London: <https://www.gov.uk/government/publications/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector> (aufgerufen am 23. September 2022).

<sup>147</sup> Ofcom (2019) Review of prominence for public service broadcasting. Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world. London, <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-1/epg-code-prominence-regime>.

<sup>148</sup> DCMS (2022) Up next - the Government's vision for the broadcasting sector. 29 April, London, <https://www.gov.uk/government/publications/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector> (aufgerufen am 23. September 2022).

<sup>149</sup> Wegen des Regierungswechsels wurde das neue Mediengesetz, das auch die überarbeiteten Vorschriften zur Herausstellung enthält, vertagt. Obwohl das Gesetz eigentlich im Dezember 2022 verabschiedet werden soll, ist immer noch unklar, welche Teile des Vorschlags geändert werden und wann die Ofcom die Leitlinien erstellen muss.



### 4.5.3. Wesentliche Ergebnisse aus den Vorschriften zur Herausstellung und andere Entwicklungen

Der Bericht zeigt, dass die Vorschriften für die Herausstellung europäischer Werke sich zwar auf der einen Seite an der Umsetzung der AVMD-Richtlinie orientieren, dass sich auf der anderen Seite aber mit der Festlegung neuer Herausstellungsregelungen für Online-Inhalte eine Reihe interessanter neuer Aspekte ergibt.

Ursprünglich ging es bei den EPG-Herausstellungsregeln im linearen Fernsehen um eine gerechte Aufteilung knapper Übertragungskapazitäten. Mit der Entwicklung des Rundfunkmarktes verlagerte sich die Zielrichtung der Eingriffe in diesem Bereich. Heute geht es eher darum, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu erhalten. Ohne regulierende Eingriffe würden private Rundfunkveranstalter kommerziell unattraktive Gruppen und Minderheiten in ihren Programmen vielleicht überhaupt nicht berücksichtigen oder würden sich nicht um die notwendige Vielfalt von Inhalten bemühen, die für alle gesellschaftliche Gruppen zugänglich sein müssen.<sup>150</sup> Vorschriften zur Herausstellung von öffentlich-rechtlichen Sendern können „wichtige kulturelle und soziale Vorteile“<sup>151</sup> bieten, da es bei den Public Interest-Zielen dieses Rahmens vor allem darum geht, diese Organisationen in die Lage zu versetzen, ihren öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen und sicherzustellen, dass ihre Inhalte sowohl im linearen Fernsehen als auch im Internet problemlos zugänglich sind .

Elektronische Programmführer sind jedoch nicht mehr der wichtigste Zugangspunkt für audiovisuelle Mediendienste, da Nutzer solche Inhalte heute auf einer zunehmenden Zahl von Plattformen und über Online-Vermittlerdienste konsumieren können, die alle um die Aufmerksamkeit und die Zeit der Zuschauer konkurrieren. Die Schaffung neuer Regelungen für die Herausstellung von Online-Inhalten, die sich an diese neuen Formen der Vermittlung anpassen, wirft eine Reihe komplexer Fragen an der Schnittstelle zwischen Medienpluralismus, Medienfreiheit und Freiheit der Meinungsäußerung auf.<sup>152</sup>

In diesem Kontext stellt das Vereinigte Königreich ein Beispiel dafür dar, wie Regierungen und Medienregulierungsbehörden sich auf traditionelle Regulierungsinstrumente stützen, um diese Fragen zu lösen durch die Ausweitung der traditionellen Regulierungsinstrumente, und zwar sowohl mit begrenztem materiellem Anwendungsbereich als auch mit begrenztem Geltungsbereich.

---

<sup>150</sup> Siehe auch: Mazzoli, Eleonora Maria. 2020. „Online Content Governance: Towards a Framework for Analysis for Prominence and Discoverability.“ *Journal of Digital Media & Policy* 11 (1); and Sloot, Bart Van Der. 2012. „Walking a Thin Line: The Regulation of EPGs.“ *JIPITEC*, 138–47. <http://nbn-resolving>.

<sup>151</sup> DCMS (2022) *Up next - the Government's vision for the broadcasting sector*. 29 April. London, <https://www.gov.uk/government/publications/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector>.

<sup>152</sup> Mazzoli, Eleonora Maria, and Damian Tambini. 2020. „Prioritisation Uncovered. The Discoverability of Public Interest Content Online.“ Strasbourg. <https://rm.coe.int/publication-content-prioritisation-report/1680a07a57>.



Im Vergleich zu neuen Vorschriften für die Herausstellung wie in Deutschland<sup>153</sup> ist der materielle Anwendungsbereich dieser Vorschriften wegen der begrenzten Interventionsbefugnisse der Ofcom weniger umfangreich und ausschließlich auf öffentlich-rechtliche Sender und Inhalte beschränkt.<sup>154</sup> Trotzdem kann diese Lösung für ein Land wie das Vereinigte Königreich durchaus richtig und von Vorteil sein,<sup>155</sup> da das Land ein anderes öffentlich-rechtliches System hat, mit Modellen gemischter Finanzierung und einem anderen öffentlich-rechtlichen Auftrag. Allerdings könnte eine solche Herausstellung öffentlich-rechtlicher Sender in autoritär regierten Ländern und/oder gefährdeten Demokratien problematisch sein, in denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht vom Staat und von politischer Einflussnahme unabhängig ist.<sup>156</sup>

Wie andere Arten von Herausstellungsregelungen gelten die vorgeschlagenen Maßnahmen für eine begrenzte Zahl neuer Geräte mit Internetverbindung, die von Medienplattformen und ihren Benutzeroberflächen angeboten werden und die den Vorteil haben, flexibel und anpassungsfähig für zukünftige Entwicklungen zu sein. Allerdings ist die Frage noch offen, wie dies in der Praxis aussehen wird. Während der Einführungsphase müssen die Regulierungsbehörde und die Vertreter der Branche versuchen, ein Gleichgewicht zwischen den gewünschten Public policy-Ergebnissen zu erzielen, ohne einen allzu präskriptiven Ansatz, der genügend Freiheit lässt für einen innovativen und funktionsfähigen Markt.<sup>157</sup>

## 4.6. IT - Italien

*Dr. Francesca Pellicanò, Direktion Mediendienste (Direzione servizi media) , Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)*

---

<sup>153</sup> Für weitere Einzelheiten siehe oben 1.5.3.

<sup>154</sup> Ibid. und European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Parcu, P., Brogi, E., Verza, S., et al., Study on media plurality and diversity online: final report, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/529019>

<sup>155</sup> Mazzoli EM (2021) A Comparative Lens on prominence Regulation and Its Implications for Media Pluralism. A Working Paper. In: TPRC49 - The research conference on Communications, information and internet policy, 2021, pp. 1–20. SSRN Electronic Journal. DOI: 10.2139/ssrn.3898474.

European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Parcu, P., Brogi, E., Verza, S., et al., Study on media plurality and diversity online: annexes, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/150078>, SS. 133-134.

<sup>156</sup> Mazzoli, Eleonora Maria. 2021. „A Comparative Lens on prominence Regulation and Its Implications for Media Pluralism. A Working Paper.” In TPRC49 - The Research Conference on Communications, Information and Internet Policy, 1–20. SSRN Electronic Journal, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3898474>. S. 10.

<sup>157</sup> European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Parcu, P., Brogi, E., Verza, S., et al., Study on media plurality and diversity online: final report, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2759/529019> p. 136-137.



## 4.6.1. Herausstellung als aus dem nationalen Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz

Am ehesten lässt sich Artikel 43 der Verfassung der italienischen Republik mit dem Konzept der Herausstellung in Verbindung bringen.<sup>158</sup> Dieser Artikel sieht vor, dass bestimmte Unternehmen oder Kategorien von Unternehmen enteignet und an den Staat, an öffentliche Einrichtungen oder Gemeinschaften von Arbeitern oder Nutzern übertragen werden können, wenn es zum Nutzen der Allgemeinheit ist. Dabei kann es sich um Unternehmen aus dem Bereich wesentlicher öffentlicher Dienstleistungen, der Energieversorgung oder um Monopole im öffentlichen Interesse handeln. Dieser Grundsatz wurde in den ersten Jahrzehnten des Rundfunks in Italien angewandt. Damals war der Rundfunk eine staatliche Institution.

Im italienischen Recht wurden Radio und Fernsehen in der Tat immer als Dienste „von allgemeinem Interesse“ angesehen: So erklärt zum Beispiel Gesetz Nr. 103 vom 14. April 1975,<sup>159</sup> dass Radio- und Fernsehprogramme nach Artikel 43 der italienischen Verfassung einen öffentlichen Dienst darstellen, der von wesentlicher Bedeutung für die Allgemeinheit ist, mit dem Ziel, die Beteiligung der Bürger zu erweitern und zur sozialen und kulturellen Entwicklung des Landes beizutragen, im Einklang mit den in der italienischen Verfassung verankerten Grundsätzen.

## 4.6.2. Vorschriften zur Herausstellung im nationalen Recht

### 4.6.2.1. Überblick

Hinweise auf das Thema Herausstellung im Allgemeinen lassen sich in der Definition der „Ausstrahlung von Radio- und Fernsehprogrammen über beliebige Wege“ als Tätigkeiten von allgemeinem Interesse finden. Diese Definition wurde im Gesetz Nr. 223 vom 6. August 1990 bestätigt, das erstmals private Betreiber ermächtigte, Radio- und Fernsehdienste landesweit anzubieten.

Auch Artikel 7 des Gesetzesdekrets Nr. 177 vom 31. Juli 2005<sup>160</sup> (mit dem die „alte“ EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste umgesetzt wurde) bezeichnete die Tätigkeit eines audiovisuellen Mediendienstes oder eines Radiodienstes als „einen Dienst von allgemeinem Interesse“, und dieser Grundsatz wurde auch in Artikel 6 Absatz 1 des

---

<sup>158</sup> Italienische Verfassung, Costituzione Italiana, zuletzt aktualisiert am 7. November 2022, [http://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/ROSSA\\_Costituzione\\_testo%20vigente\\_agg\\_7\\_11\\_2022.pdf](http://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/ROSSA_Costituzione_testo%20vigente_agg_7_11_2022.pdf).

<sup>159</sup> Gesetz vom 14. April 1975 über Radio und Fernsehen, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1975/04/17/075U0103/sg>.

<sup>160</sup> Gesetzesdekret über Radio und Fernsehen, Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177. Testo unico della radiotelevisione, <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2005/09/07/208/so/150/sg/pdf>.





neuen italienischen Gesetzes über audiovisuelle Mediendienste bestätigt, das 2021 mit Gesetzesdekret Nr. 208 angenommen wurde.<sup>161</sup>

Ein weiterer Hinweis findet sich in der Vereinbarung<sup>162</sup> von 2017 zwischen dem Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und der RAI (der italienischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt) über die Erneuerung der Konzession für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Artikel 1 erklärt, dass sich eine solche Konzession auf Multimedia, öffentlich-rechtliches Radio und Fernsehen bezieht, die als „ein Dienst von allgemeinem Interesse“ anzusehen sind. Dieser besteht in der Produktion und Ausstrahlung audiovisueller und Multimedia-Inhalte über alle Plattformen, die solche Inhalte verbreiten. Aufgabe dieses Dienstes ist, auch über die Nutzung neuer Technologien, die Bürger vollständig und objektiv zu informieren, Bildung, ziviles Wachstum, Urteils- und Kritikfähigkeit, Fortschritt und den sozialen Zusammenhalt zu fördern, ebenso die italienische Sprache, Kultur, Kreativität und Umwelterziehung, die nationale Identität zu wahren und soziale Leistungen zu sichern.

#### 4.6.2.2. Vorschriften zur Herausstellung europäischer Werke

Die AGCOM, die italienische Regulierungsbehörde, hat bereits 2015 Vorschriften zur Herausstellung europäischer Werke für Video-on-Demand-Dienste eingeführt,<sup>163</sup> als die alte AVMD-Richtlinie noch in Kraft war. Der damalige Rechtsrahmen führte drei Kriterien für die Förderung europäischer Werke in VoD-Diensten auf, die allerdings nicht verbindlich waren: einen bestimmten Anteil der Katalogtitel, eine Investitionsquote und die Herausstellung europäischer Werke. Die beiden ersten Maßnahmen wurden traditionell von Anbietern audiovisueller Mediendienste übernommen, da sie näher an der früheren Regelung waren, die ausschließlich für lineare Dienste galt. Die Herausstellung europäischer Werke war dagegen ein Novum. Die AGCOM setzte einen technischen Runden Tisch ein, an dem Vertreter der Branche teilnahmen (Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten, Autoren, Produzenten). Dieses Gremium sollte in einer Ko-Regulierungsinitiative mögliche Kriterien ausarbeiten, um eine einheitliche Definition des Begriffs Herausstellung sicherzustellen und die Instrumente zur Umsetzung erarbeiten.

---

<sup>161</sup> Gesetzesdekret vom 8. November 2021 zur Umsetzung der aktualisierten EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2021-11-08:208>.

<sup>162</sup> Der italienische Rechtsrahmen in Bezug auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sieht einen Vertrag zwischen dem Staat vertreten durch das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung (ab 2022 Ministerium für Unternehmen und Made-in-Italy) und dem Betreiber eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksenders vor. In diesem Vertrag werden die weiteren Verpflichtungen und Ziele aufgeführt, die ein öffentlich-rechtlicher Rundfunksender erfüllen muss.

<sup>163</sup> Beschluss der AGCOM Nr. 149/15/CONS, „Approvazione del provvedimento di definizione dei criteri tecnici ed editoriali di messa in rilievo delle opere europee sui servizi di media audiovisivi a richiesta di cui all'art. 4-bis, comma 1-bis, del regolamento allegato alla delibera n. 66/09/CONS“, <https://www.agcom.it/documents/10179/1662856/Delibera+149-15-CONS/d0c0d696-179c-433a-9934-2544caabd368?version=1.1>.



Um die Anbieter von VoD-Diensten zu ermutigen, dieses Kriterium umzusetzen, führte die Regelung von 2015 eine Art Belohnungssystem ein, das bei Einhaltung der Vorschriften eine Reduzierung anderer Quoten in Aussicht stellte.

Seit 2019 hat sich jedoch der Rechtsrahmen mit der Annahme der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste geändert, obwohl die EU-Richtlinie noch nicht in italienisches Recht umgesetzt war. Das bedeutet, Artikel 13 der neuen Richtlinie von 2018 wurde in Italien umgesetzt, bevor der Rest der Richtlinie umgesetzt wurde. Die Anforderung der Herausstellung europäischer Werke war nun bindend.

Die bisherige Regelung der AGCOM musste geändert werden. Beschluss Nr. 24/19/CONS enthält die Änderungen (eine öffentliche Konsultation über eine geänderte Regelung gemäß dem Gesetz über audiovisuelle Mediendienste von 2022 steht kurz vor dem Abschluss; anschließend ist die Verabschiedung der aktualisierten Regelung vorgesehen, allerdings sind keine Änderungen der Bestimmungen über die Herausstellung europäischer Werke vorgesehen).

Im Dezember 2021 wurde die aktualisierte AVMD-Richtlinie mit Gesetzesdekret Nr. 208/2021 (AVMD-Gesetz) in italienisches Recht umgesetzt. Die Anforderungen von Artikel 13 Absatz 1 der EU-Richtlinie für Anbieter von VoD-Diensten wurden mit Artikel 55 umgesetzt. Das italienische Gesetz übernimmt in Artikel 3 Buchstabe c die Definition des Begriffs „europäische Werke“ in der EU-Richtlinie.

Der Wechsel vom Grundsatz der Herausstellung auf freiwilliger Basis zu einer Herausstellungspflicht hat sich nicht wesentlich auf das System ausgewirkt, wie es seit 2015 in Italien gilt (es bestand aus einer Liste angenommener Kriterien). Der Unterschied besteht in erster Linie in dem allgemeinen Ansatz der Regelung: Die Bestimmungen von 2015 haben ein Belohnungssystem für VoD-Anbieter eingeführt, die einen bestimmten Prozentsatz von Kriterien im Zusammenhang mit der Herausstellung europäischer Werke erreicht hatten. Heute ist es so, dass jeder Betreiber verpflichtet ist, eine Mindestpunktzahl zu erreichen.

Betreiber können zwischen verschiedenen Kriterien für die Herausstellung wählen, um ein bestimmtes Ergebnis in den beiden Hauptkategorien zu erzielen: A) Positionierung im Katalog und B) Werbung für europäische Werke in Werbespots, Abonnementkampagnen und Katalogwerbung.

Die Bestimmungen von 2015 erwähnten lediglich den Begriff „Herausstellung“, sie enthielten jedoch keine Definition. Seit der Änderung von 2019 und in der aktuellsten Fassung des Gesetzes über die audiovisuellen Mediendienste legt Artikel 55 Absatz 7 fest:

*(...) Die Regelung (die von der AGCOM gemäß diesen Artikeln angenommen werden wird - Anmerkung der Redaktion) sieht im Zusammenhang mit der Definition der Modalitäten für die Erfüllung der Programmverpflichtungen folgende Instrumente vor: die Reservierung eines bestimmten Bereichs auf der Startseite der Homepage des Anbieters [sc. für europäische Werke] oder eine spezifische Kategorie für die Suche nach europäischen Werken im Katalog des Anbieters und die Verwendung von Quoten für europäische Werke in der Werbung für die angebotenen Dienste. Diese Instrumente sind unabhängig von den*



*Methoden, Verfahren oder Algorithmen, die von den Anbietern audiovisueller Abrufmediendienste für die Personalisierung der Nutzerprofile eingesetzt werden.*

Das heißt, das italienische Gesetz hat die wichtigsten Grundsätze des Systems übernommen, das von der AGCOM geschaffen wurde. Das ist ein durchaus bemerkenswertes Ergebnis.

Die Kriterien sind:

- Positionierung im Katalog
  - Mindestens 30% der „sichtbaren“ Werke müssen europäische Werke sein. Sichtbarkeit bedeutet Informationen über die Werke, die im Katalog aufgeführt werden (Titel, Icons, Trailer usw.)
  - Spezielle Werbekampagnen (etwa einen Monat lang einmal jährlich) in sozialen Netzwerken ausschließlich für europäische Werke.
  - In jedem der Hauptbereiche des Katalogs (wo zutreffend) müssen mindestens 20% der „sichtbaren“ Werke EU-Werke sein.
  - Mindestens 20% der Werke, für die in Werbekampagnen von Multiplattformen geworben wird, müssen EU-Werke sein.
  - Besonderer Bereich, der alle EU-Werke in dem Katalog enthält und/oder ein Banner, das einen Link zu einem solchen Bereich enthält.
  - In Werbekampagnen auf mehreren Plattformen (TV, Radio, Zeitschriften usw.) müssen mindestens 20% der Werke europäische Werke sein.
  - Europäische Werke müssen im Katalog für mindestens 7 Tage angeboten werden (außer wenn dies nicht mit den Vertriebsrechten vereinbar ist).
- Verwendung europäischer Werke in der Werbung von VoD-Diensten
  - Nutzung von Trailern oder Bildmaterial für die Werbung für EU-Werke im „Premiere“-Bereich des Katalogs.
  - Möglichkeiten für eine gezielte Suche nach EU-Inhalten.
  - Mindestens 20% der Werke in den Empfehlungen müssen EU-Werke sein.
  - Hervorheben der EU-Herkunft in der Beschreibung der wichtigsten Elemente eines Werkes.
  - „Themenbezogene Aktionen“, in denen sowohl EU-Werke als auch Nicht-EU-Werke aufgeführt werden.
  - Mindestens 30 % der Werke, für die in Nutzer-Mails geworben wird, müssen EU-Werke sein.
  - Verwendung von Rezensionen, Artikeln oder sonstigen Informationen über EU-Werke, einschließlich Bewertungen (Kritiken und Reaktionen der Nutzer).

Für jedes Kriterium wird eine Punktezahl vergeben. Die Betreiber können zwischen den verschiedenen Kriterien auswählen, müssen allerdings einen bestimmten Schwellenwert erreichen, das heißt, sie müssen mehrere Kriterien erfüllen.

2020 fand zum ersten Mal eine Überprüfung statt. Die AGCOM stellte fest, dass alle VoD-Dienste, die der italienischen Rechtshoheit unterliegen, die Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Herausstellung europäischer Werke eingehalten hatten. Die



AGCOM sendet einmal jährlich einen Fragebogen an die Anbieter audiovisueller Mediendienste mit Fragen zur Einhaltung der Verpflichtungen im Zusammenhang mit europäischen Werken. Diesen Fragebogen (QVOD) müssen die Anbieter bis zum 30. September ausgefüllt an die Regulierungsbehörde zurücksenden. Wenn VoD-Anbieter nicht antworten oder keine korrekten Daten einsenden, kann die AGCOM Geldstrafen bis zu 100 000 EUR verhängen.

Darüber hinaus nutzt die AGCOM auch andere Daten. Zum Beispiel Daten aus der Überwachung von Programmen und Katalogen audiovisueller Mediendienste, die von spezialisierten Instituten durchgeführt wird oder Daten, die in den Mitteilungen der Betreiber audiovisueller Mediendienste und unabhängiger Produzenten an die AGCOM enthalten sind, sowie die Ergebnisse der Bewertungen, die jedes Jahr durchgeführt werden. Zu diesem Zweck sendet sie allen Anbietern audiovisueller Mediendienste eine sehr ausführliche Informationsanfrage (das bereits genannte QVOD-Formular).

Die AGCOM kann auch weitere Unterlagen, Mitteilungen oder Dokumente anfordern, wenn sie dies für notwendig hält. Sie kann darüber hinaus auch von unabhängigen Produzenten, deren Namen in den Formularen der Anbieter audiovisueller Mediendienste erwähnt werden, Informationen anfordern.

Die AGCOM ist auch mit allgemeinen Überwachungskompetenzen ausgestattet, und sie ist befugt, regelmäßige systematische Kontrollen durchzuführen.

Bei Verstößen gegen die Bestimmungen über die Förderung europäischer Werke sind hohe Strafen vorgesehen (Artikel 67 des Gesetzes über audiovisuelle Medien). Die AGCOM kann Geldstrafen von mindestens 100 000 EUR bis zu 5 000 000 EUR verhängen oder bis zu 1% der Jahreseinnahmen, wenn dieser Prozentsatz höher ist als 5 000 000 EUR.

#### 4.6.2.3. Andere nationale Vorschriften zur Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse

Italien ist eines der wenigen Länder, die Artikel 7a der AVMD-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt haben, obwohl dies nicht verbindlich vorgeschrieben ist.

Umgesetzt wurde die Bestimmung durch Artikel 29 des Gesetzes über audiovisuelle Medien. Artikel 29 Absatz 1 legt fest, dass Mediendienste von allgemeinem Interesse „unabhängig davon, über welches Empfangs- oder Zugangsmedium und von welcher Plattform“ sie angeboten werden, „angemessen herausgestellt werden müssen,“ um für „möglichst viele Nutzer Pluralismus, Freiheit der Meinungsäußerung, kulturelle Vielfalt und die Effektivität der Informationen“ sicherzustellen.

Gemäß Artikel 29 Absatz 2 muss die AGCOM Leitlinien verabschieden, die definieren, nach welchen Kriterien ein audiovisueller Dienst als ein Dienst „von allgemeinem Interesse“ angesehen werden kann, und festlegen, welche Kriterien die folgenden Personen erfüllen müssen:

- die Hersteller von Geräten für den Empfang von Radio- und Fernsehsignalen



- die Anbieter von Diensten für die Indexierung, Aggregation oder die Suche nach audiovisuellen Inhalten
- die Betreiber, die entscheiden, wie die Inhalte den Nutzern auf den Benutzeroberflächen präsentiert werden.

Im Juni 2022 hat die AGCOM gemäß Artikel 29 den Beschluss Nr. 149/22/CONS angenommen.<sup>164</sup> Damit hat die Regulierungsbehörde ein Verfahren angestoßen, das derzeit noch läuft und dem eine öffentliche Konsultation über den Entwurf für die Leitlinien folgen wird. In ihrem Beschluss hat die AGCOM auch die Absicht des Gesetzgebers berücksichtigt, die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Inhalten über digitale terrestrische Plattformen zu erhalten und sicherzustellen, dass die damit verbundenen Zusatzleistungen – wie EPG und Benutzeroberflächen sowie die Programmierschnittstellen (API) – zugänglich sind. Auf diese Weise soll der Zugang vereinfacht und nutzerfreundlicher gestaltet werden, um die Erfahrung mit diesen Techniken zu verbessern. Außerdem ist die AGCOM der Auffassung, dass die zunehmende Nutzung von Geräten mit Internetanschluss wie Smart TV und die neueste Generation von Decodern dem Nutzer sowohl den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglicht, die von Betreibern angeboten werden, die auf einer digitalen terrestrischen Plattform operieren, als auch den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten, die über andere Plattformen operieren (Satellit und Internet).

Die AGCOM würdigt auch die Tatsache, dass die Hersteller von Geräten häufig Tools für eine softwarebasierte Navigation anbieten, die dem Nutzer eine visuelle Darstellung der verfügbaren Inhalte ermöglicht - zum Beispiel proprietäre Applikationen, Tabs mit direkten Links zu speziellen Programmen und – Inhalte, die auf der Grundlage der vorherigen Auswahl des Nutzers vorgeschlagen werden. Diese können zwar zumindest teilweise vom Nutzer personalisiert werden, werden aber ursprünglich auf der Grundlage von Kriterien vorgeschlagen, die nicht a priori bekannt sind. Daher müsse ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen Ad-hoc-Anforderungen, um die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit digitaler terrestrischer Rundfunksysteme zu erhalten, und der Chance, dem Nutzer ein größtmögliches Angebot zu garantieren.

### 4.6.3. Wichtigste Erkenntnisse über die Herausstellungsvorschriften und andere Entwicklungen

Das erste, was auffällt, wenn man den italienischen Rechtsrahmen für die „beiden Herausstellungen“ untersucht, ist der unterschiedliche Grad der Entwicklung. Die

---

<sup>164</sup> Siehe unter:

[https://www.agcom.it/documentazione/documento?p\\_p\\_auth=fLw7zRht&p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_FnOw5lVOIXoE&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5lVOIXoE\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5lVOIXoE\\_assetEntryId=27063516&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5lVOIXoE\\_type=document](https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_assetEntryId=27063516&_101_INSTANCE_FnOw5lVOIXoE_type=document).



Herausstellung „europäischer Werke“ funktioniert seit Jahren reibungslos in einem konsolidierten System. Die Herausstellung audiovisueller Dienste „von allgemeinem Interesse“ befindet sich dagegen in einem sehr embryonalen Stadium. Die Verfahren sind noch nicht abgeschlossen, und in Kürze beginnt eine öffentliche Konsultation über einen Entwurf für Leitlinien in diesem Bereich.

Der Vollständigkeit halber muss auch auf die anderen Ziele des Beschlusses Nr. 149/22/CONS der AGCOM hingewiesen werden: Artikel 29 des Gesetzes über audiovisuelle Mediendienste enthält nicht nur die Umsetzung von Artikel 7a der AVMD-Richtlinie, sondern auch eine Reihe von Bestimmungen über die logische Kanalnummerierung (Logical Channel Numbering - LCN), die ebenfalls von der AGCOM umgesetzt werden müssen.

Das Gesetz legt fest, dass die AGCOM das Recht hat, einen automatischen Nummerierungsplan für kostenlose und kostenpflichtige digitale Fernsehsender zu verabschieden, um faire, transparente und nicht-diskriminierende Bedingungen sicherzustellen und festzulegen, auf welche Weise LCN-Positionen den Betreibern audiovisueller Mediendienste zugeordnet werden. Das Recht der Nutzer, die Kanäle im digitalen Fernsehen neu zu ordnen und die Möglichkeit für Pay-TV-Anbieter, zusätzliche Programmführer einzuführen, bleiben davon unberührt.

Das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung (heutiger Name: Ministerium für Unternehmen und Made in Italy) ordnet im Rahmen der Ausstellung von Genehmigungen und Lizenzen für DVB-T jedem Kanal seine LCN-Position zu, und zwar auf der Grundlage des Nummerierungsplans, den die AGCOM festgelegt. Die Zuordnung von Nummern zu Anbietern, die bereits die Genehmigung für die Ausstrahlung digital terrestrischen Fernsehens haben, erfolgt mit einer getrennten Bestimmung zusätzlich zur Genehmigung.

Alle Geräte, die für den Empfang des DVB-T-Signals geeignet sind, auch die mit Internetanschluss, müssen das Nummerierungssystem der oben genannten digitalen terrestrischen Fernsehkanäle installiert haben. Dieses System muss leicht zugänglich sein. Die AGCOM veröffentlicht die Regulierungsanforderungen für die Umsetzung dieses Artikels und verabschiedet die entsprechenden Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Hersteller dieser Geräte und die Unternehmen, die sie einführen, sich an die Vorgaben halten.

Daraus wird deutlich, dass die Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse in engem Zusammenhang steht mit einem umfassenderen Plan für audiovisuelle Mediendienste, der vom italienischen Gesetzgeber vorgesehen ist. Der Inhalt dieses Plans muss jedoch noch von der nationalen Regulierungsbehörde geprüft werden.



## 4.7. PT - Portugal

*Elsa Costa e Silva, Assistant Professor, Universität Minho*

### 4.7.1. Herausstellung als aus dem nationalen Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz

Der Begriff „Herausstellung“ spielt im portugiesischen Verfassungsrecht keine Rolle.<sup>165</sup> Allerdings enthält die Verfassung durchaus einige Vorschriften zur Medienaktivität und zum Schutz der Kultur, und diese Vorschriften befassen sich mit der Frage, wann ein besonderer Schutz für bestimmte Inhalte gerechtfertigt sein kann. So legt zum Beispiel Art. 9 der portugiesischen Verfassung fest, dass der Staat die Verpflichtung hat, „das kulturelle Erbe des portugiesischen Volkes zu schützen und zu verbessern“. Im Rahmen dieses Grundsatzes hat der Staat die Aufgabe, „die Demokratisierung der Kultur zu fördern und den Zugang aller Bürger zu Kultur und Kunst zu fördern und sicherzustellen, in Zusammenarbeit mit den Medien (Art. 73)“. Außerdem ist der Staat verpflichtet, „den Schutz und die Verbesserung des kulturellen Erbes zu fördern und dafür zu sorgen, dass es zu einem belebenden Element der gemeinsamen kulturellen Identität wird“ (Art. 78).

Die portugiesische Verfassung enthält auch Vorschriften zu den Medien. So wird zum Beispiel die Medienaufsichtsbehörde in der Verfassung ausdrücklich erwähnt (Art. 39). Die Medienaufsichtsbehörde ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Regelungen durch die Medien.

### 4.7.2. Vorschriften zur Herausstellung im nationalen Recht

#### 4.7.2.1. Überblick

Die EU-Richtlinie über die audiovisuellen Mediendienste von 2018 wurde im November 2020 in portugiesisches Recht umgesetzt, nachdem das neue Gesetz im Oktober vom Parlament verabschiedet worden war (Gesetz Nr. 74/2020 vom 19. November).<sup>166</sup> Das Gesetz trat im Februar 2021 in Kraft. Gegen die Verabschiedung des Gesetzes gab es erheblichen Widerstand von seiten der Filmbranche. Vor allem portugiesische Filmemacher und Produzenten befürchteten, dass der portugiesische Film mit dem neuen

---

<sup>165</sup> Verfassung der Republik Portugal, <https://dre.pt/dre/geral/en/relevant-legislation/constitution-of-the-portuguese-republic>.

<sup>166</sup> Gesetz Nr. 74/2020 vom 19. November 2020 zur Umsetzung der aktualisierten EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/74-2020-148963298>.



Gesetz benachteiligt werden könnte. Obwohl der erste Gesetzentwurf in einigen Punkten geändert wurde (vor allem die Einführung einer Steuer in Höhe von 1% der Einnahmen der VoD-Dienste), war die Filmbranche nach wie vor unzufrieden mit dem Ergebnis.

#### 4.7.2.2. Vorschriften zur Herausstellung europäischer Werke

Portugal hatte bereits vor der Umsetzung der EU-Richtlinie von 2018 Vorschriften zur Herausstellung europäischer Werke, und zwar im Fernsehgesetz von 2007 (Gesetz Nr. 27/2007).<sup>167</sup> Das Gesetz wurde 2020 aktualisiert, um es an die Veränderungen anzupassen, die mit der Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste notwendig geworden waren. Die Herausstellung bezieht sich vor allem auf Abrufdienste. Vor der Umsetzung der aktualisierten EU-Richtlinie hatte das Fernsehgesetz seit 2011 festgelegt, dass VoD-Dienste europäische Werke in ihren Katalogen „besonders herausstellen“ müssen und dass sie technische Funktionen einführen müssen, die eine Suche nach dem Herkunftsland ermöglichen.

Der Begriff „Herausstellung“ taucht erstmals in der letzten Fassung des Fernsehgesetzes auf (das aus Gesetz Nr. 74/2020 hervorgeht, mit dem die überarbeitete EU-Richtlinie umgesetzt wurde). Das Gesetz sieht vor, dass Abrufdienste „in ihren Katalogen einen Mindestanteil europäischer Werke von 30%“ reservieren und diese „besonders herausstellen“ müssen. Eine Definition des Begriffs „Herausstellung“ ist nicht in dem Gesetz enthalten, und die Forderung nach Einführung technischer Suchfunktionen, die in der vorletzten Fassung des Gesetzes enthalten war, ist verschwunden. Die Vorschriften zum Schutz kreativer audiovisueller Werke sind nicht auf europäische Werke beschränkt: Für den Schutz portugiesischer Werke gelten sogar noch höhere Anforderungen, allerdings nur für lineare Dienste.

Das Thema „Herausstellung“ spielt in Portugal keine Rolle, und es gab auch keine öffentliche Diskussion zu diesem Thema. Obwohl die Herausstellung europäischer Werke gesetzlich vorgeschrieben ist, wurden keine weiteren Erklärungen geliefert, wie die Vorschriften auf Abrufdienste angewandt werden sollen. Die portugiesische Regulierungsbehörde hat im September 2022 einen Bericht über das Thema „Audiovisuelle Produktion in Fernsehdiensten“ veröffentlicht,<sup>168</sup> aber wie der Begriff Herausstellung zu verstehen ist oder welche Art von Standards bei der Umsetzung erwartet werden können, wird auch in diesem Dokument nicht näher erläutert. Die Regulierungsbehörde hat lediglich eine Beschreibung veröffentlicht, wie die Dienste (derzeit gelten die Vorschriften nur für nationale Abrufdienste) den Begriff verstanden haben und wie sie ihn anwenden, zum Beispiel durch Einsatz spezieller Banner in ihren Katalogen für portugiesische Filme oder französische Komödien bis zu regelmäßiger Werbung für portugiesische und europäische Werke. Wie die Anforderungen im Einzelnen umgesetzt werden, bleibt in Portugal offensichtlich den VoD-Anbietern überlassen.

---

<sup>167</sup> Gesetz über audiovisuelle Dienste und Abrufdienste vom 30. Juli 2007, <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2007-34561375>.

<sup>168</sup> <https://www.erc.pt/pt/a-erc/noticias/erc-retrata-difusao-e-producao-audiovisual-em-2021-/>.





Die portugiesische Medienregulierungsbehörde (ERC) hat im März 2021 auch einen Leitfaden zur Überwachung von VoD-Diensten herausgegeben. In diesem Text werden die neuen Vorschriften in einem einzigen Dokument und in deutlich gestraffter Form als im Gesetz vorgestellt.<sup>169</sup> Aber auch hier sucht man vergeblich nach Einzelheiten, wie die Anforderung der Herausstellung konkret umgesetzt werden soll oder wie die ERC die Einhaltung der Vorschriften überprüft. Die Forderung nach Einführung einer Funktion zur Suche nach dem Herkunftsland war zwar in der Vorläuferversion des Gesetzes enthalten, aber in der aktuellen Fassung ist diese Forderung verschwunden.

Für die Überwachung der Vorschriften zu Fernsehen und audiovisuellen Diensten ist die portugiesische Medienaufsicht zuständig (*Entidade Reguladora para a Comunicação Social* - ERC). Sie ist eine unabhängige Behörde, und zu ihren Aufgaben zählt auch die Überwachung der Vorschriften zur Herausstellung europäischer Werke. Die Regulierungsbehörde hat die Aufgabe, „die Einhaltung der Vorschriften zur Förderung europäischer Werke“ zu überwachen und eine „jährliche Bewertung“ zu liefern. Die erste Bewertung für das Jahr 2021 wurde im September 2022 veröffentlicht (siehe vorherige Fußnote ).

Die beiden Aufsichtsbehörden für Medien und Film (die ERC und das ICE, Institute for Cinema and Audiovisual, das portugiesische Filminstitut) müssen zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Anbieter alle Daten liefern, die für die Überprüfung der Einhaltung der Gesetzesbestimmungen erforderlich sind, vor allem Daten über die Einhaltung der Investitionsauflagen. Lineare Dienste und audiovisuelle Abrufdienste sind verpflichtet, der Medienaufsichtsbehörde regelmäßig alle notwendigen Elemente für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften zur Verfügung zu stellen, die in Artikel 49 des Gesetzes aufgeführt werden. Sie müssen auch einen Vertreter benennen, der in Portugal ansässig ist.

Die Auskunftspflicht der Dienste erstreckt sich auch auf Elemente, die für die Feststellung folgender Angaben notwendig sind: Hoheitsgebiet, die Namen der Direktoren oder der Ansprechpartner und die Kontaktdaten.

Bei Verstößen gegen die Herausstellungsvorschriften sind lediglich Geldstrafen vorgesehen. Diese werden in Art. 75 des Fernsehgesetzes festgelegt. Die Nichteinhaltung der Herausstellungspflicht wird als geringfügiger Verstoß gewertet und mit Geldstrafen zwischen 7 500 EUR und 37 500 EUR geahndet. Verstöße gegen die Informationspflicht gelten dagegen als schwerwiegende Verstöße und werden mit Geldstrafen von 20 000 EUR bis 150 000 EUR geahndet. Für die Überwachung ist die Medienaufsichtsbehörde zuständig, die auch befugt ist, ein Verwaltungsverfahren einzuleiten.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelten höhere Anforderungen in Bezug auf die Förderung portugiesischer und europäischer Werke. Das Fernsehgesetz legt folgende Anforderungen fest: „die Förderung der Ausstrahlung von Programmen

---

<sup>169</sup> <https://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6lmZpY2hlaXVlJltzOjM5OjltZWRpYS9maWNNoZWlyb3Mvb2JqZW N0b19vZmZsaW5lLzM5Ni5wZGYiO3M6NjoidGI0dWxvltzOjUwOjndWlhLXBhcmEtZmlzY2FsaXphY2FvLWRvcy 1zZXI2aWNvcy1hdWRpb3Zpc3VhaXMtYS17fO==/guia-para-fiscalizacao-dos-servicos-audiovisuais-a>



unterschiedlicher Genres in Portugiesisch und die Reservierung eines erheblichen Teils des Programms für europäische Werke; dabei soll ein höherer Prozentsatz für diese Werke reserviert werden, als in diesem Gesetz für alle Fernsehanstalten gefordert wird“. Die Höhe des Prozentsatzes kann in einem Konzessionsvertrag festgelegt werden, der zwischen dem Staat und dem öffentlich-rechtlichen Unternehmen (RTP) unterzeichnet wird, das den öffentlich-rechtlichen Dienst anbietet. Der Konzessionsvertrag wird derzeit überarbeitet.

#### 4.7.2.2.1. Andere nationale Vorschriften zur Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse

Bisher gibt es in Portugal keine spezielle Verpflichtung, die Vorschriften nach Artikel 7a AVMD-Richtlinie umzusetzen.

#### 4.7.2.3. Wichtigste Erkenntnisse über die Vorschriften zur Herausstellung und andere Entwicklungen

Herausstellungsvorschriften sind neu in Portugal, und die portugiesische Regulierungsbehörde, die einen Bericht über die Einhaltung dieser Vorschriften vorlegen muss, hat sich bisher noch nicht intensiv mit diesem Thema befasst. Das Gesetz selber gibt kaum Aufschluss darüber, was der Begriff „Herausstellung“ bedeutet. Der letzte – und bisher einzige – Bericht zu diesem Thema wurde im September 2022 veröffentlicht. Bis auf Weiteres sieht es so aus, dass VoD-Dienste die Anforderung nach eigenem Ermessen interpretieren und die Maßnahmen ergreifen können, die sie für angemessen halten. Bei den VoD-Diensten, die in dem Bericht aufgeführt werden, handelt es sich ausschließlich um portugiesische Dienste, die mit Pay-TV-Anbietern verbunden sind. Für internationale VoD-Dienste gelten die Vorschriften bisher noch nicht.

## 4.8. RO - Rumänien

*Catalina Iordache, Postdokorandin und Gastprofessorin, Freie Universität Brüssel*

### 4.8.1. Herausstellung als aus dem Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz

Die rumänische Verfassung enthält keine Vorschriften zur Herausstellung.



## 4.8.2. Vorschriften zur Herausstellung im nationalen Recht

### 4.8.2.1. Überblick

In Rumänien wurde die EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste von 2018 erst 2022 mit dem Gesetz Nr. 190 vom 28. Juni 2022<sup>170</sup> umgesetzt. Mit diesem Gesetz wurde eine Reihe von Gesetzen im Medienbereich geändert: das audiovisuelle Gesetz Nr. 504/2002,<sup>171</sup> die Regierungsverordnung zur Kinematographie 39/2005 und das Gesetz Nr. 41/1994 über die Organisation und Funktionsweise der rumänischen Rundfunkgesellschaft.<sup>172</sup> Das Gesetz trat am 4. Juli 2022 in Kraft. Die Änderungen zum audiovisuellen Gesetz Nr. 504/2002 enthalten Anforderungen an die Herausstellung europäischer Werke für Abrufdienste. Diese sind nicht ganz neu, denn einige Anforderungen zur Herausstellung europäischer Werke in VoD-Diensten waren bereits 2012 durch einen Beschluss der rumänischen Medienaufsichtsbehörde, des Nationalen Audiovisuellen Rats, eingeführt worden.

Für die Herausstellung von Diensten von allgemeinem Interesse gibt es keine klaren Regeln in Rumänien.

### 4.8.2.2. Vorschriften zur Herausstellung europäischer Werke

Art. 23(1) des audiovisuellen Gesetzes schreibt vor, dass VoD-Dienste, die der rumänischen Rechtshoheit unterstehen, mindestens 30% ihrer Kataloge für europäische Werke reservieren und ihre Herausstellung sicherstellen müssen – oder wie es in dem Gesetzestext formuliert wird, ihre „Förderung“ sicherstellen müssen. In der Praxis haben die Abrufdienste mehrere Möglichkeiten, europäische Werke hervorzuheben: indem sie den Zugang zu solchen Werken über einen speziellen Bereich ermöglichen, der für europäische Werke reserviert ist und von der Homepage aus zugänglich ist; durch die Einführung von Suchfunktionen, die eine gezielte Suche nach europäischen Werken ermöglichen; durch die Verwendung europäischer Werke in Werbekampagnen des Dienstes oder einen Mindestprozentsatz europäischer Werke, für die in dem Katalog Werbung gemacht wird, zum Beispiel unter Verwendung von Bannern oder ähnlichen Tools. Abrufdienste, deren Einnahmen aus den audiovisuellen Mediendiensten 2 Millionen EUR nicht übersteigen, oder bei denen die Zahl der Nutzer weniger als 1% ausmacht, sind nach Artikel Art. 23(3) von dieser Verpflichtung ausgenommen. Gemäß Absatz (4) wird bei

---

<sup>170</sup> Gesetz Nr. 190 vom 28. Juni 2022 zur Änderung und Ergänzung des audiovisuellen Gesetzes Nr. 504/2002, der Regierungsverordnung über die Filmindustrie Nr. 39/2005 und des Gesetzes Nr. 41/1994 über die Organisation und die Funktionsweise der Rumänischen Rundfunkgesellschaft:

<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/256901>.

<sup>171</sup> Audiovisuelles Gesetz Nr. 504 vom 11. Juli 2002 (geändert):

<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/37503>.

<sup>172</sup> Gesetz Nr. 41 vom 17. Juni 1994 über die Organisation und Funktionsweise der Rumänischen Rundfunkgesellschaft (geändert): <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/245758>.



einem Dienst, der sein VoD-Angebot für eine bestimmte Zeit ausgesetzt hat, die Einhaltung der Quoten und der Verpflichtung zur Herausstellung europäischer Werke im Verhältnis zu der tatsächlichen Zeit bewertet, in der der Dienst zur Verfügung stand.

Rumänien hatte bereits 2012 für VoD-Dienste die Verpflichtung eingeführt, europäische Werke in ihren Katalogen besonders zu fördern, und zwar in Art. 26(2-3) des Beschlusses des Nationalen Audiovisuellen Rates Nr. 320 vom 29. Mai 2012 zur Bereitstellung audiovisueller Abrufdienste<sup>173</sup>. Bei Verstößen gegen diese Auflagen können Sanktionen entsprechend den Bestimmungen des Audiovisuellen Gesetzes verhängt werden (vgl. Art. 40).

Rundfunkveranstalter, die der rumänischen Rechtshoheit unterliegen, müssen nach Artikel 22 Absatz 1 des Audiovisuellen Gesetzes den größten Teil ihres Programms für europäische Werke reservieren (dieser Prozentsatz kann in Ausnahmefällen auf 30% reduziert werden). Zusätzlich legt Art. 24(1-2) fest, dass 10% der Sendezeit oder der Haushaltsmittel für aktuelle Werke unabhängiger Produzenten reserviert werden müssen. Allerdings gibt es keine speziellen Vorschriften für die Herausstellung dieser Werke. Art. 7 des Gesetzes Nr. 41/1994 legt auch fest, dass die Rumänische Rundfunkgesellschaft sich eher auf Quoten für Werke bezieht, welche die rumänische Kultur und die Kultur nationaler Minderheiten fördern. Spezielle Sendezeiten oder andere Formen der Herausstellung werden nicht festgelegt.

Gemäß Art. 10 des Audiovisuellen Gesetzes ist der Nationale Audiovisuelle Rat die einzige rumänische Regulierungsbehörde für audiovisuelle Mediendienste. Die Behörde übt ihre Befugnisse unabhängig und auf transparente Weise aus, im Rahmen des Audiovisuellen Gesetzes und des EU-Rechts. Sie ist bei ihrer Arbeit unabhängig von Weisungen anderer Institutionen oder Behörden und lediglich verpflichtet, mit Selbstverwaltungskörperschaften auf der Grundlage von Vereinbarungen oder Partnerschaften zusammenzuarbeiten. Der Rat wird der Europäischen Kommission bis zum 19. Dezember 2022 Bericht erstatten und sie danach alle zwei Jahre über die Einhaltung der Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Herausstellung europäischer Werke informieren.

Art. 91 des Audiovisuellen Gesetzes enthält die Bestimmungen für die Ahndung von Verstößen gegen die Herausstellungsvorschriften. Bei einem Verstoß richtet der Nationale Audiovisuelle Rat zunächst ein Mahnschreiben an den betreffenden Dienst, das die präzisen Bedingungen und Fristen für die Einhaltung der Bestimmungen enthält. Dauert der Verstoß an oder kommt es zu wiederholten Verstößen, kann eine Geldstrafe zwischen 5 000 und 100 000 RON (etwa 1 010 EUR bis 20 250 EUR) verhängt werden. Das Thema Herausstellung wird in diesem Zusammenhang nicht eigens erwähnt, da die Geldstrafe sich unter anderem auf Art. 23(1) bezieht, der die Verpflichtung zum Einhalten der Katalogquoten und der Herausstellung europäischer Werke abdeckt.

---

<sup>173</sup> Beschluss des Nationalen Audiovisuellen Rates Nr. 320 vom 29. Mai 2012 zur Bereitstellung audiovisueller Abrufdienste, : [https://www.cna.ro/Decizie-nr-320-din-29-mai-2012\\_5314.html](https://www.cna.ro/Decizie-nr-320-din-29-mai-2012_5314.html).



#### 4.8.2.3. Andere nationale Vorschriften zur Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse

Das Audiovisuelle Gesetz enthält keine ausdrückliche Verbindung zwischen den Zielen von allgemeinem Interesse und den Vorschriften für die Herausstellung bestimmter Dienste.

Gemäß Art. 9 des Gesetzes Nr. 41/1994 sind öffentlich-rechtliche Radio- und Fernsehsender verpflichtet, die Mitteilungen oder Informationen von öffentlichem Interesse, die vom Parlament, dem rumänischen Staatspräsidenten, dem Obersten Verteidigungsrat oder der Regierung an den Rundfunk gerichtet werden, vorrangig und kostenlos zu senden.

### 4.8.3. Wichtigste Erkenntnisse über die Herausstellungsvorschriften und andere Entwicklungen

Die Verordnung zur Umsetzung der aktualisierten EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ist erst vor kurzem in Kraft getreten. Die Herausstellungsvorschriften müssen daher erst noch umgesetzt, überwacht und bewertet werden. Die öffentliche Diskussion über die Änderung des Audiovisuellen Gesetzes hat sich in Rumänien in erster Linie auf die neuen Bestimmungen für Video-Sharing-Plattformen und die Investitionsauflagen für VoD-Dienste konzentriert und weniger auf die Quoten und die Maßnahmen zur Herausstellung. Diese sind für Rumänien nicht ganz neu, da sie bereits 2012 vom Nationalen Audiovisuellen Rat eingeführt wurden. Über die Mechanismen des Rates zur Bewertung der Umsetzung oder über Ergebnisse gibt es daher noch keine Berichte.

## 4.9. SI - Slowenien

*Tanja Kerševan Smokvina, Assistant Professor, Journalism Department and Social Communication Research Center, Universität Ljubljana*

### 4.9.1. Herausstellung als aus dem Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz

Im slowenischen Verfassungsrecht gibt es keine Vorschriften für die Herausstellung europäischer und/oder slowenischer audiovisueller Werke oder anderer Inhalte von allgemeinem Interesse. Es gibt auch keine entsprechenden Vorschriften, die sich aus Verfassungsgrundsätzen ableiten lassen. Vor der – verspäteten – Umsetzung der



aktualisierten EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) gab es solche Vorschriften überhaupt nicht, und da sie relativ neu sind, gibt es bisher auch keine Rechtsprechung zu Fragen im Zusammenhang mit diesen Vorschriften.

## 4.9.2. Vorschriften zur Herausstellung im nationalen Recht

### 4.9.2.1. Überblick

Die Förderung europäischer (und slowenischer) audiovisueller Werke wird in dem Gesetz über die audiovisuellen Mediendienste (ZAvMS) geregelt,<sup>174</sup> das am 12. Januar 2022 in Kraft getreten ist. Vorher gab es im slowenischen Recht keine speziellen Regeln zur Herausstellung solcher Werke, zumindest nicht in der Form, wie in der AVMD-Richtlinie von 2018 vorgesehen. Das heißt, Vorschriften, die sicherstellen, dass audiovisuelle Werke an prominenter Stelle präsentiert und in VoD-Katalogen leicht auffindbar sind.

Was es auch schon vorher gab, sind andere (indirekte) Instrumente zur Förderung von Filmen und anderen audiovisuellen Werken im Allgemeinen, die auch Auswirkungen auf die Herausstellung europäischer Werke haben. Das wichtigste Gesetz für die Förderung von Film und anderen audiovisuellen Aktivitäten ist das Gesetz über das Slowenische Filmzentrum (eine staatliche Agentur).<sup>175</sup> Da zu den Aufgaben des Slowenischen Filmzentrums (SFC) auch die Förderung und Verwertung von Filmen und audiovisuellen Aktivitäten in Slowenien zählen, steht das Institut in ständigem Dialog mit Anbietern audiovisueller Dienste über die Frage, wie slowenische Filme am besten in ihre digitalen Kollektionen integriert werden können.

### 4.9.2.2. Vorschriften zur Herausstellung europäischer Werke

Die Vorschriften für die Herausstellung, die im Januar 2022 eingeführt wurden, beziehen sich ausschließlich auf Anbieter nicht-linearer Abrufmediendienste.

Da Slowenien die EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste von 2018 erst sehr spät umgesetzt hat, ist es noch zu früh, um die Auswirkungen zu bewerten. Auf dem Papier zumindest stellt die neue Regelung einen Fortschritt im Vergleich zu der Regelung dar, die nur für lineare audiovisuelle Mediendienste galt. Vor allem für das Fernsehen gibt es keine Vorschriften, die eine größere Sichtbarkeit und bessere Positionierung

---

<sup>174</sup> Gesetz über audiovisuelle Mediendienste (ZAvMS, Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 87/11, 84/15 und 204/21) (Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah (ZAvMS, Uradni list Republike Slovenije, št. 87/11, 84/15 in 2004/21)) <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6225>.

<sup>175</sup> Gesetz über das Slowenische Filmzentrum (eine staatliche Agentur) (ZSFCJA, Amtsblatt der Republik Slowenien, Nr. 77/10, 40/12 – ZUJF, 19/14 – odl. US, 63/16 und 31/18) (Zakon o Slovenskem filmskem centru, javni agenciji Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 77/10, 40/12 – ZUJF, 19/14 – odl. US, 63/16 in 31/18)), <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5960>.



audiovisueller Werke garantieren (z.B. für die Prime Time). Anbieter linearer Dienste sind lediglich verpflichtet, die quantitativen Quoten zu respektieren.

Lineare Dienste müssen mindestens 50% der jährlichen Sendezeit für europäische Werke reservieren, ohne die Zeit für Nachrichten, Sport, Spiele, Werbung, Teleshopping und Videotext (Art. 16(4) ZAVMS). Für die Anbieter von Abrufmediendiensten gilt eine Quote von mindestens 30%, die sie in ihren Katalogen für europäische Werke reservieren müssen, und eine Quote von 5% für slowenische Werke (Art. 16(2) ZAVMS). Wie bei den linearen Diensten werden auch hier die Sendezeiten für Nachrichten, Live-Sendungen und Aufzeichnungen von Sportveranstaltungen, Spiele, Werbung, Teleshopping und Videotext von der Gesamtsendezeit abgezogen (Art. 16(5) ZAVMS).

Für die Berechnung des vorgeschriebenen Anteils europäischer und slowenischer Werke bei Abrufdiensten stützt sich das ZAVMS auf die „Leitlinien der Europäischen Kommission für die Berechnung des Anteils europäischer Werke an Abrufkatalogen“. Langformatige Filme, eine ganze Staffel einer Fernsehserie usw. gelten jeweils als ein Werk (Art. 16(2) ZAVMS).

Die Herausstellungsvorschriften für Abrufdienste sind nicht auf europäische Werke beschränkt, sie gelten auch für slowenische Werke.

Art. 16(3) ZAVMS schreibt vor, dass europäische und slowenische audiovisuelle Werke angemessen herausgestellt und gefördert werden müssen. Der Diensteanbieter kann dies auf folgende Art und Weise tun:

- Schaffung eines speziellen Bereichs für europäische und slowenische Werke, der über die Homepage des Anbieters zugänglich ist;
- Einführung einer Suchfunktion, welche die gezielte Suche nach europäischen und slowenischen Werken ermöglicht;
- Verwertung europäischer und slowenischer Werke in den Werbekampagnen des Anbieters;
- Festlegung eines Mindestanteils von 30 % für europäische Werke und von 5 % für slowenische Werke in den Katalogen der Anbieter.

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen in Slowenien ist verpflichtet, mindestens 25% der jährlichen Sendezeit seiner ersten beiden Fernsehkanäle für slowenische Werke zu reservieren. Ein Viertel dieser Quote muss für unabhängige Produzenten reserviert sein (Art. 92(2) des Gesetzes über die Massenmedien).

Gemäß Art. 109(1) des Gesetzes über die Massenmedien ist die Agentur der Republik Slowenien für Kommunikationsnetze und Dienste (AKOS) zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Quoten. Die slowenische Regulierungsbehörde legt die Methodik für die Überwachung in einem allgemeinen Gesetz fest.

Bei Verstößen von Abrufmediendiensten gegen die Quoten für europäische und slowenische Werke und gegen die Herausstellungsvorschriften kann die Regulierungsbehörde Geldstrafen in Höhe von 6 000 EUR bis 60 000 EUR verhängen (Art. 43 ZAVMS). Für Verstöße von Fernsehveranstaltern gegen die Quoten für slowenische



Werke reichen die Geldstrafen von 8 350 EUR bis 62 600 EUR (Art. 134 und 135 des Gesetzes über die Massenmedien).

Anbieter audiovisueller Mediendienste, deren Jahresumsätze in der Republik Slowenien nicht über 200 000 EUR liegen, sind von diesen Verpflichtungen ausgenommen.

#### 4.9.2.3. Andere nationale Vorschriften zur Herausstellung

Art. 7a AVMD-Richtlinie muss nicht in nationales Recht umgesetzt werden. Dieser Artikel ermöglicht die Einführung von Maßnahmen, die sicherstellen, dass audiovisuelle Mediendienste von allgemeinem Interesse angemessen herausgestellt werden. Artikel 7a wurde auch nicht in slowenisches Recht umgesetzt. Dies kann sich jedoch möglicherweise ändern. Die Regierung hat ihre Absicht angekündigt, den Rechtsrahmen für die Medien zu modernisieren, und Dienste von allgemeinem Interesse sollen dabei im Mittelpunkt stehen.

### 4.9.3. Wichtigste Erkenntnisse über die Herausstellungsvorschriften und andere Entwicklungen

Da die aktualisierte EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in Slowenien erst sehr spät umgesetzt wurde (im Januar 2022), gibt es bisher noch keine Berichte über die Anwendung und die Funktionsweise der Herausstellungsvorschriften. Es gibt auch keine Diskussion über die Umsetzung dieser Regeln, und in der Öffentlichkeit gibt es daher auch keine Forderungen nach Änderungen.

Die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften durch die Regulierungsbehörde AKOS ist eine wichtige Voraussetzung für die ordnungsgemäße Umsetzung der Herausstellungsvorschriften im Sinne der Ziele der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste zum Vorteil der europäischen und slowenischen Werke und der Dienste von allgemeinem Interesse.





## 5. Vergleichende Analyse

*Mark D. Cole, Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht, Universität Luxemburg, und wissenschaftlicher Direktor, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) / Sebastian Zeitmann, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)*

### 5.1. Einleitung

Zu den Ländern, die in den neun Länderberichten in dieser IRIS Spezial-Ausgabe behandelt werden, gehören acht EU-Mitgliedstaaten – Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal, Rumänien und Slowenien – und ein ehemaliger Mitgliedstaat der EU und Mitglied des Europarats, das Vereinigte Königreich.

Diese Länder stellen wichtige Medienmärkte und Sprachräume in Europa dar. Sie sind von besonderer Bedeutung für das Thema Herausstellung im Hinblick auf audiovisuelle Mediendienste und Inhalte, da sie nicht nur Artikel 13 der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in nationales Recht umgesetzt haben, sondern auch – zumindest einige von ihnen – Maßnahmen im Zusammenhang mit Artikel 7a AVMD-Richtlinie ergriffen haben. Artikel 7a muss nicht in nationales Recht umgesetzt werden. Er stellt es den Mitgliedstaaten frei, ob sie Maßnahmen einführen wollen, die eine Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse sicherstellen. Daher haben auch nur wenige Länder neue Maßnahmen im Sinne von Artikel 7a AVMD-Richtlinie eingeführt.<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> Diese Mitgliedstaaten sind Belgien (Flämische Gemeinschaft), Bulgarien, Frankreich, Deutschland, Griechenland (kein Länderbericht in dieser Veröffentlichung) und Italien, vgl. European Commission, Study on media plurality and diversity online – Annexes, 2022, S. 13 ff. Wenn man die Umsetzungstabelle der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle heranzieht (<https://avmsd.obs.coe.int/>), ergeben sich bei der Suche nach Art. 7a auch Treffer für andere Länder. Zum Beispiel für Zypern, Portugal und Rumänien. Nach Art. 30L des Gesetzes über Radio- und Fernsehorganisationen (in der konsolidierten Fassung vom 23. Dezember 2021) ist die zyprische Regulierungsbehörde befugt, Maßnahmen im Sinne von Artikel 7a AVMD zu erlassen (ohne dass diese gesetzlich vorgeschrieben sind); in Portugal sieht Art. 25.1 des Gesetzes 27/2007 über Fernsehen und audiovisuelle Abrufdienste (in der konsolidierten Fassung vom 19. November 2020) vor, dass Anbieter bestimmten Kategorien von Diensten „Vorrang“ einräumen können, und zwar vor allem Diensten, die Programme von allgemeinem Interesse anbieten; in Rumänien verfügt die nationale Regulierungsbehörde über weitreichende Befugnisse (Art. 17 (1) d) Gesetz Nr. 504/2002 vom 11. Juli 2002 (das Audiovisuelle Gesetz, konsolidierte Fassung vom 3. Juli 2022). Diese Befugnisse ermöglichen es der Behörde, Maßnahmen zu



Zu den Berichtsländern zählen sowohl Bundesstaaten als auch Einheitsstaaten. In Bundesstaaten kann es aufgrund der geteilten Gesetzgebungskompetenzen vorkommen, dass es bei der Umsetzung von EU-Vorschriften zu Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesländern kommt.

## 5.2. Herausstellung als aus dem nationalen Verfassungsrecht ableitbarer Grundsatz

In der Regel enthält das Verfassungsrecht der einzelnen Länder keine Bestimmungen, aus denen sich das Konzept der Herausstellung als Grundsatz ableiten lässt. In Belgien zum Beispiel wäre dies aufgrund der bundesstaatlichen Verfassung auch gar nicht möglich. Der Bundesstaat verfügt nicht über die notwendige Zuständigkeit – diese liegt bei den regionalen Gemeinschaften. Anders dagegen in Italien. Dort enthält die Verfassung eine Formulierung, die sich als eine Art Hinweis auf den Begriff „Herausstellung“ interpretieren lässt. Darin spiegelt sich die Auffassung, dass damit *unter anderem* wesentliche öffentliche Dienste gemeint sind. Dieser Grundsatz wurde in Italien lange Zeit auf Radio und Fernsehen angewandt, die als wesentliche öffentliche Dienste von herausragendem allgemeinem Interesse angesehen wurden. Die portugiesische Verfassung kennt zwar nicht den Begriff „Herausstellung“, enthält aber Vorschriften für die Medienaktivität und den Schutz der portugiesischen Kultur. Diese könnten als ein Hinweis zur Sicherstellung der Herausstellung interpretiert werden.

In einigen Ländern gibt es jedoch verfassungsgerichtliche Entscheidungen (BG, DE), die einen allgemeinen Verfassungsrahmen geschaffen haben, der vom Gesetzgeber berücksichtigt werden muss, wenn verbindliche Vorschriften zur Herausstellung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste eingeführt werden. Das Verfassungsgericht der Republik Bulgarien hat bereits 1996 in Bezug auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die Auffassung vertreten, dass es Aufgabe der Medien ist, Informationen und Ideen zu veröffentlichen, die von öffentlichem Interesse sind. Komplexer und detaillierter ist die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland (BVerfG) in diesem Bereich, und zwar vor allem im Hinblick auf den Rundfunk. Aufgrund des Grundsatzes des Medienpluralismus wird die Herausstellung von Inhalten, die wichtig sind für die öffentliche Meinungsbildung und für die Demokratie, als ein sehr wichtiger Aspekt für den Schutz dieser Werte angesehen. Das BVerfG ist vor allem der Auffassung, dass eine Zunahme des Rundfunkangebots und die Vielfalt der Anbieter keine Garantie sind, dass die in den Grundrechten definierten Anforderungen an die Qualität und Vielfalt eingehalten werden. Die Vielfalt im Angebot könnte auch einseitigen Interessen oder rein

---

ergreifen, um die Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse sicherzustellen, obwohl eine solche Kompetenz nicht ausdrücklich aufgeführt wird.



wirtschaftlichen Überlegungen dienen. Dies zeigt, wie wichtig der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist und wie wichtig es daher ist, dass seine Inhalte auch leicht zugänglich sind.

### **5.3. Herausstellungsvorschriften im nationalen oder im Bundesrecht**

In den Berichtsländern existiert eine Reihe verbindlicher Vorschriften für die Herausstellung, nicht zuletzt wegen der Umsetzung der betreffenden Bestimmungen der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in der aktuellen Fassung von 2018. Auch das Vereinigte Königreich hat die EU-Richtlinie von 2018 umgesetzt, da es zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie noch Mitglied der EU war. Von den Ländern, die in diesem Bericht erfasst werden, haben einige die Richtlinie erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist umgesetzt, Italien 2021, Rumänien und Slowenien erst 2022. Italien hatte jedoch bereits seit 2015 freiwillige Regeln zur Herausstellung. Die Umsetzung der EU-Bestimmungen führte in der Regel dazu, dass die Vorschriften, die in den 90er Jahren (BG, GB, IT, RO) zum Teil im Zusammenhang mit der Umsetzung der AVMD-Richtlinie von 2007 eingeführt worden waren, geändert werden mussten. Vor allem in Bulgarien und Rumänien gab es Herausstellungsvorschriften bereits vor dem EU-Beitritt. In Deutschland geht das Gesetzgebungsverfahren über die bloße Umsetzung der AVMD-Richtlinie hinaus. Hier wurde die gesamte Gesetzgebung für den Rundfunk und die Medien reformiert. Dabei wurden „neue“ Medienplayer wie Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre berücksichtigt und detaillierte Vorschriften für die Herausstellung von Public-Value-Angeboten eingeführt. In einigen Ländern wie dem Vereinigten Königreich wurden die Herausstellungsvorschriften, die vor der AVMD-Richtlinie von 2018 existierten, durch die Richtlinie oder deren Umsetzung nicht verändert. Slowenien ist das einzige Land, in dem vor der Umsetzung der AVMD-Richtlinie von 2018 überhaupt keine solchen Vorschriften vorhanden waren. Der Umfang der Regeln in den Ländern ist unterschiedlich. In Rumänien zum Beispiel gibt es keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Herausstellung von Diensten oder Inhalten von allgemeinem Interesse. Andere Länder haben entweder optionale Möglichkeiten für Regulierungsbehörden oder aber gesetzlich festgelegte Bestimmungen. Die Herausstellungspflichten gelten in den analysierten Ländern ausschließlich für Abrufmediendienste.

### **5.4. Herausstellung europäischer Werke**

Da Artikel 13 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste von den EU-Mitgliedstaaten umgesetzt werden musste, haben alle Berichtsländer verbindliche gesetzliche Bestimmungen über die Herausstellung europäischer Werke eingeführt. Diese Regeln gelten jedoch nur für nicht-lineare Dienste. Obwohl es bei diesen Vorschriften nicht um eine Hervorhebung von Inhalten geht, sondern allgemein um die Förderung europäischer Werke (eine besondere Regelung im Rahmen der Richtlinie über audiovisuelle



Mediendienste), wurden sie in die nationalen Berichte aufgenommen, um das Verständnis für mögliche Ähnlichkeiten oder Verbindungen zu Regeln – wo sie existieren – in Bezug auf die Herausstellung (oder Förderung) anderer Arten von Inhalten zu erleichtern, wie zum Beispiel für Dienste von allgemeinem Interesse, Public-Value-Angebote oder gar ganze Dienste.

### 5.4.1. Anbieter von Abrufdiensten

Artikel 13 Absatz 1 AVMD-Richtlinie schreibt nicht nur vor, dass Anbieter von Abrufdiensten dafür sorgen müssen, dass ihre Kataloge einen Mindestanteil europäischer Werke von 30% enthalten. Sie müssen auch darauf achten, dass diese Werke besonders herausgestellt werden. Solche Quoten sind daher in den Gesetzen aller Länder enthalten, manchmal mit einem zusätzlichen Schwerpunkt auf nationalen Werken (PT, SI) oder auf Produktionen in der Landessprache (BE (VL)), oder mit zusätzlichen Vorschriften für die besondere Berücksichtigung unabhängiger Produzenten (RO), begleitet von der Forderung, dass die Herausstellung dieser Werke sichergestellt werden muss. In Deutschland enthält das Gesetz auch Beispiele für Inhalte, die für eine Herausstellung in Frage kommen, mit einem Verweis auf die Bestimmungen der AVMD-Richtlinie über „europäische Werke“. Für die Festlegung der Einzelheiten sind jedoch die Regulierungsbehörden der Länder zuständig. Ähnliche Bestimmungen existieren auch im Vereinigten Königreich und in Italien. Im deutschen Recht werden auch andere Begriffe, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen, ausführlich definiert, etwa „Katalog“ oder „Titel“. In Frankreich gibt es dagegen besonders detaillierte Definitionen der Dienste, die unter den Geltungsbereich fallen bzw. davon ausgenommen sind. Slowenien hat einen Negativ-Katalog, der festlegt, welche Programme bei der Berechnung der Kataloganteile, die für die Berechnung der Quoten im Einklang mit der Richtlinie und den Leitlinien der Europäischen Kommission maßgeblich sind, nicht berücksichtigt werden müssen (wie zum Beispiel Nachrichten, Teleshopping usw.).

Wie die Herausstellung europäischer Werke in den Katalogen von VoD-Anbietern im Einzelnen in die Praxis umgesetzt werden soll, bleibt in einigen Ländern den Anbietern überlassen. In diesen Fällen gibt es auch keine entsprechenden Leitlinien der Medienregulierungsbehörden (BE (VL), GB, PT) oder eine Definition des Begriffs „Herausstellung“ (GB, PT). Im Vereinigten Königreich wird der Grund für diese Regelung ausdrücklich in den Leitlinien der Regulierungsbehörde genannt. Es gebe keine Patentlösung, die für alle Dienste in Frage komme, erklärte die Regulierungsbehörde. Aus diesem Grund sei es besser, die Entscheidung den Anbietern selbst zu überlassen und ihnen einen größtmöglichen Ermessensspielraum zu lassen. Die Anbieter werden aufgefordert, eigene innovative Lösungen für die Herausstellung von Werken zu entwickeln. Dort, wo detailliertere Vorschriften in Kraft sind, enthalten sie Beispiele für Maßnahmen im Einklang mit den Vorschlägen, die in der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste aufgeführt werden (BG, DE, FR). Italien hat eine besonders ausführliche Liste von Maßnahmen. Manchmal lassen sich Informationen über die Art und Weise der Umsetzung auch aus anderen Quellen als Gesetzen entnehmen, etwa aus



Vorbereitungsdokumenten oder Begründungen (BE (VL), DE). In Portugal gibt es lediglich eine Beschreibung, wie einheimische Anbieter das Konzept verstanden haben und anwenden, aber keine ausführliche Beschreibung im Gesetz.

Es gibt die unterschiedlichsten Möglichkeiten, um die Herausstellung europäischer Werke sicherzustellen, wie aus den Länderberichten deutlich wird. Zum Beispiel durch den Zugriff auf europäische Werke direkt von der Homepage des Anbieters aus, durch die Einführung spezieller Bereiche für europäische Werke (die von der Homepage des Dienstes zugänglich sind, oder eine besondere Position für solche Werke im Katalog), die Hervorhebung europäischer Werke in der Suchfunktion oder im Katalog und die Möglichkeit, gezielt nach europäischen Werken zu suchen. Durch Kampagnen, spezielle Werbung oder Empfehlungen für europäische Werke (sowohl personalisiert oder allgemein), Trailer, Banner (z.B. „französische Komödien“, „portugiesische Filme“ usw.), die für solche Werke werben, auch in sozialen Netzwerken und Artikeln oder durch die Hervorhebung solcher Werke in Werbe- oder Abonnementkampagnen. Die ausführlichen Bestimmungen in Italien enthalten u.a. Mindestquoten für den Anteil „sichtbarer“ europäischer Werke in Katalogbereichen, Multiplattform-Werbekampagnen, Werbung für europäische Werke in Empfehlungen und in Werbemails an die Nutzer. Die italienischen Bestimmungen schreiben auch vor, dass EU-Werke mindestens sieben Tage lang im Katalog angeboten werden müssen, sofern die Lizenzvereinbarungen oder Vertriebsrechte dies zulassen. Italien ist auch das einzige Land, das ein Punktesystem für die Quoten eingeführt hat. Jeder Maßnahme oder jedem Instrument wird eine bestimmte Punktezahl zugeordnet, von der die Anbieter von VoD-Diensten eine festgelegte Mindestpunktezahl erreichen müssen. In Frankreich wird die bloße Erwähnung eines Titels nicht als Herausstellung gewertet. In Rumänien muss für jedes audiovisuelle Programm in dem Katalog das Herkunftsland des Films angegeben werden. Um eine wirksame Herausstellung zu garantieren, muss die Sprache der oben genannten Mittel oder Tools die Sprache sein, die in dem betreffenden Land gesprochen wird, also Deutsch in Deutschland, eine Anforderung, die in der betreffenden nationalen Gesetzgebung festgelegt wird.

Die Regulierungsbehörden (zum Teil in Zusammenarbeit mit Selbstregulierungsgremien) verfügen über Zuständigkeiten und Befugnisse, um sicherzustellen, dass die Auflagen für die Herausstellung europäischer Werke auch von den Anbietern von VoD-Diensten umgesetzt werden. So können sie von den Anbietern Informationen und Unterlagen anfordern, zum Beispiel über die Kataloge eines Anbieters und die europäischen Titel in diesem Katalog, über die Zahl der Kunden, die Tools für die Herausstellung, die in den Katalogen eingesetzt werden, oder die Gründe für Ausnahmen von den Vorschriften. Sie haben auch das Recht, Informationen über Finanz- und Verwaltungsdaten anzufordern, zum Beispiel über Investitionen, die Namen von Direktoren oder der Ansprechpartner, von Einzelpersonen und von juristischen Personen, für die die Herausstellungspflichten gelten. Neben den Daten und Informationen, die sie den Regulierungsbehörden zur Verfügung stellen müssen, sind VoD-Anbieter auch verpflichtet, regelmäßig standardisierte Berichte an die Medienaufsichtsbehörden zu senden. Solche Auflagen gibt es in allen Ländern. So haben zum Beispiel mehrere Länder die Pflicht zur jährlichen Berichterstattung eingeführt: Belgien (sowohl die flämische als



auch die französische Gemeinschaft), Frankreich, Italien und Portugal. Sowohl der Umfang der Auflagen als auch die Verfahren in den einzelnen Ländern sind unterschiedlich. In BE (VL) zum Beispiel gibt es auf der Homepage der Regulierungsbehörde eine Tabelle, die von den VoD-Anbietern ausgefüllt werden muss und in der sie angeben müssen, welche Methoden sie für die Herausstellung verwenden. Ein ähnliches Formular wird auch in Italien genutzt. In Portugal sind die Anbieter von VoD-Diensten verpflichtet, einen Bevollmächtigten zu benennen, der in Portugal ansässig ist.

Im Gegenzug sind die Regulierungsbehörden gegenüber Parlamenten, Regierungen oder den zuständigen Ministerien (BE (VL)) oder direkt gegenüber der Europäischen Kommission rechenschaftspflichtig (BG, RO). Teilweise werden die Berichte und Bewertungen auch veröffentlicht (BG, PT).

Wenn eine Regulierungsbehörde Verstöße gegen die Auflagen zur Herausstellung feststellt, kann sie Sanktionen verhängen. In der Regel handelt es sich dabei um Geldstrafen, deren Höhe von 250 EUR (BE (FR)) bis rund 285 000 EUR (GB) reichen kann. Einige Länder haben niedrigere Bußgelder: Bulgarien (rund 1 500 EUR bis 10 200 EUR), Rumänien (rund 1 000 EUR bis 20 250), Portugal (7 500 EUR bis 37 500 EUR) oder Slowenien (6 000 EUR bis 60 000 EUR). Alternativ können die Geldstrafen nach den Jahresumsätzen des VoD-Dienstes berechnet werden. Diese reichen von 1 % (IT) bis maximal 3 % (BE (FR)) oder 5 % (GB). Bei wiederholten Verstößen können die Strafen deutlich höher ausfallen, doppelt so hoch wie normal (BG) oder 5 % des Jahresumsatzes (BE (FR)). Möglich sind auch regelmäßige Zahlungen von Strafen (BE (FR)). Portugal hat darüber hinaus höhere Geldstrafen bei Verstößen gegen die Informationspflicht. Diese liegen zwischen 20 000 EUR und 150 000 EUR. Besonders hohe Strafen hat Italien. Diese reichen von 100 000 EUR bis EUR 5 000 000 für Verstöße gegen die Auflagen zur Herausstellung, bei Verstößen gegen die Informationspflicht können Strafen in Höhe von 100 000 EUR fällig werden. Das Repertoire nicht-pekuniärer Sanktionen reicht von Verwarnungen mit der Aufforderung, den Verstoß zu beenden (GB) oder Untersagung (DE) und ähnlichen formalen Verwarnungen (FR) bis zu Sperrung, Widerruf oder dem Entzug einer Genehmigung (BE) oder einem zeitlich oder im Umfang begrenzten Verbot oder der Sperrung eines Dienstes (DE, FR). In Frankreich können wiederholte Verstöße zu dem endgültigen Entzug der Genehmigung oder einer einseitigen Kündigung der Lizenz führen. In Frankreich können Sanktionen gegen Anbieter auch im Amtsblatt veröffentlicht werden. Deutschland und Rumänien geben Anbietern die Möglichkeit der Nachbesserung innerhalb einer bestimmten Frist. In Portugal gibt es keine anderen Sanktionen als Geldstrafen.

Nicht alle Abrufdienste fallen unter die Herausstellungspflicht. Ausnahmen gelten vor allem für kleine Anbieter, wie bereits in der AVMD-Richtlinie vorgesehen. Der Umfang dieser Ausnahmen ist jedoch von Land zu Land unterschiedlich, im Falle Belgiens sogar von Region zu Region, da er von der Größe und Struktur des audiovisuellen Marktes abhängt. In BE (VL) liegt die Schwelle des Jahresumsatzes für Diensteanbieter bei 500 000 EUR, in der französischen Gemeinschaft dagegen nur bei 300 000 EUR. Frankreich hat einen Schwellenwert von 1 Million EUR, Rumänien von 2 Millionen EUR (in Rumänien im Verhältnis zur Bereitstellung audiovisueller Mediendienste). Den niedrigsten Schwellenwert gibt es in Slowenien mit 200 000 EUR Umsätzen aus audiovisuellen



Diensten, die in dem Land angeboten werden. Dienste mit einer geringen Zuschauerzahl und kleine und Kleinstunternehmen sind von den Herausstellungspflichten ausgenommen (BE (VL), BG, FR, GB). Die Definition des Begriffs „kleines Unternehmen“ oder „Kleinstunternehmen“ basiert auf der Empfehlung der Kommission zur Definition von Kleinstunternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen, wie in ihren Leitlinien vorgeschlagen. Für Anbieter mit geringen Zuschauerzahlen gelten unterschiedliche Definitionen in den Berichtsländern. In Bulgarien und Rumänien liegt der Anteil der Zuschauerzahlen bei weniger als 1% der Gesamtzuschauerzahl aller Abrufmediendienste in dem Land. In Frankreich ist die Schwelle 0,1 %, allerdings zusammen mit der oben genannten Umsatzschwelle. In BE (FR) sind auch solche Anbieter von der Herausstellungspflicht befreit, deren Kataloge von besonderer Art sind und die zu mindestens 80% aus nicht-europäischen Werken bestehen. Ähnliche Ausnahmen existieren auch in Bulgarien und im Vereinigten Königreich. In Frankreich zum Beispiel sind Anbieter, die ausschließlich pornographische Inhalte anbieten, von den Herausstellungsvorschriften befreit, ebenso wie Anbieter mit einer sehr geringen Zahl (unter 10) von Langfilmen oder audiovisuellen Werken in ihren Angeboten.

## 5.4.2. Anbieter von Fernsehdiensten

In der Regel gibt es für Anbieter linearer Dienste keine Vorschriften für die Herausstellung europäischer Werke. Dies steht im Einklang mit der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Die Verpflichtung zur Herausstellung, die in Artikel 13 Absatz 1 AVMD-Richtlinie aufgeführt wird, bezieht sich nur auf Anbieter von Abrufdiensten. Die Vorschriften für die Quoten für europäische Werke und für unabhängige Produzenten orientieren sich in den Mitgliedstaaten an den Bestimmungen der AVMD-Richtlinie, einige Länder haben noch zusätzliche Angaben über die Berücksichtigung nationaler Werke. Vorschriften für eine Herausstellung von Inhalten, zum Beispiel zur Hauptsendezeit, gibt es nur in Frankreich.

## 5.5. Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse

Wie bereits erwähnt, haben sich nur wenige Mitgliedstaaten für die Möglichkeit entschieden, die in Artikel 7a AVMD-Richtlinie angeboten wird und die Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse ermöglicht. Obwohl diese Maßnahmen im Kontext dieses Berichts von besonderem Interesse sind, konnten daher nicht alle Länderberichte zusätzliche Informationen über solche Regelungen liefern. Nur wenige Länder, die auch mit Blick auf diese Regelung ausgewählt wurden, haben Vorschriften für die Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse. Diese gab es entweder bereits vor der Umsetzung der AVMD-Richtlinie von 2018, oder sie wurden danach neu eingeführt (BG, DE, FR, IT). In Rumänien hat die Medienregulierungsbehörde



das Recht, Maßnahmen festzulegen, die zu vergleichbaren Lösungen führen können, zum Beispiel die Verpflichtung, bestimmten Inhalten mehr Aufmerksamkeit zu widmen. In Portugal zum Beispiel können Anbieter bestimmten Programmen Priorität einräumen. Im Vereinigten Königreich waren bereits vor der Annahme der aktualisierten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vergleichbare Regeln in Kraft. Belgien ist ein besonderer Fall. In BE gibt es in Teilen des Landes Vorschriften für die Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse, da die Flämische Gemeinschaft Artikel 7a AVMD-Richtlinie umgesetzt hat. In der französischen Gemeinschaft gab es diese Vorschriften bereits vorher. Im Vereinigten Königreich und in Italien sind die Entscheidungsprozesse zu dieser Frage noch nicht abgeschlossen, und die Verwendung dieses Instruments kann sich daher noch ändern.

Vorschriften für die Herausstellung der Dienste von allgemeinem Interesse wurden in der Regel verabschiedet, um Pluralismus der Medien und in den Medien, Freiheit der Meinungsäußerung, kulturelle Vielfalt und Effizienz der Informationen zu garantieren, aber auch, um die Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer sich rasch verändernden Medienlandschaft zu erhalten und sicherzustellen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch in Zukunft Zuschauern auf eine nachhaltige Art und Weise zur Verfügung steht (UK).

In BE (französische Gemeinschaft), Bulgarien und Deutschland gibt es Must-Carry-Auflagen für Rundfunkveranstalter, die zum Teil auch für nicht-lineare Dienste von allgemeinem Interesse gelten. Dabei handelt es sich zwar nicht um eigentliche Herausstellungsvorschriften, trotzdem tragen sie dazu bei, die Verfügbarkeit bestimmter Dienste sicherzustellen, als eine erste Bedingung, den Zuschauern die Auffindbarkeit von Kanälen zu ermöglichen. Die Französische Gemeinschaft in Belgien schreibt vor, dass den Zuschauern ein Basisangebot garantiert werden muss, und zwar durch den Zugang zu dem regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk und ausgewählten internationalen Diensten; in Kabelnetzen muss ebenfalls der Zugang zu lokalen Medien sichergestellt sein. Ähnliche Regeln gibt es in Bulgarien. Auch hier muss der Zugang zum nationalen Fernsehen und zu anderen Programmdiensten, die von der Regulierungsbehörde definiert werden, in allen Netzwerken sichergestellt sein. In Deutschland sind die beiden größten kommerziellen Fernsehsender mit den bundesweit reichweitenstärksten Fernsehprogrammen verpflichtet, regionale Programme, so genannte Regionalfenster, in ihr Programm aufzunehmen. Außerdem sind private Fernsehveranstalter verpflichtet, unabhängigen Dritten Sendezeit einzuräumen. Für infrastrukturegebundene Medienplattformen gelten besondere Bestimmungen für die Kapazitätszuordnung im Hinblick auf öffentlich-rechtliche Sender und die privaten Sender, die Regionalfenster anbieten müssen.

Seit einer aktuelleren Änderung geht der Rechtsrahmen in Deutschland weit über die Herausstellungsregelungen hinaus, die in anderen Ländern existieren. Er enthält einen Must-be-found-Ansatz für Mediendienste auf Benutzeroberflächen, das heißt, die Angebote auf Benutzeroberflächen müssen auffindbar sein, und die Dienste, die von einer solchen Auflage profitieren, gelten als Public-Value-Dienste. Diese müssen leicht auffindbar sein, und kommerzielle Rundfunkveranstalter können eine Public-Value-Einstufung beantragen, wenn sie zur Meinungsvielfalt beitragen. Über diesen Antrag entscheiden die Medienregulierungsbehörden.





In Frankreich muss die Sichtbarkeit dieser Dienste garantiert sein. Dabei handelt es sich um Dienste, die von öffentlich-rechtlichen Medienverlegern herausgegeben werden. Wie in anderen Berichtsländern kann die französische Regulierungsbehörde auch andere audiovisuelle Kommunikationsdienste unter diese Verpflichtung aufnehmen. Das Vereinigte Königreich legt den Schwerpunkt auf die Herausstellung der Kanäle, Programme und Dienste der fünf wichtigsten öffentlich-rechtlichen Sender einschließlich ihrer Abrufdienste und damit verbundener Apps.

Wie aus den obigen Abschnitten hervorgeht, sind Herausstellungsvorschriften für Dienste von allgemeinem Interesse für eine Reihe von Adressaten bindend. Unter anderem für Rundfunkveranstalter (BE (FR), BG, DE) auf allen Netzwerken (Satellit, terrestrisch, Kabel, IPTV) (BE (FR), BG), für Betreiber von On-Demand-Fernsehplattformen, zu denen auch je nach Definition Hardware-Hersteller zählen wie im Falle von Smart TV, Fernsehveranstalter, Anbieter globaler Fernsehplattformen (geplante neue Regelung im Vereinigten Königreich; teilweise DE), private Fernsehprogramme und Rundfunkveranstalter (DE), infrastrukturegebundene Medienplattformen (DE), EPG (DE, GB), „Betreiber, die die Modalitäten der Präsentation von Diensten auf Benutzeroberflächen bestimmen“ (FR) oder einfach ‚jede Plattform‘, einschließlich Hersteller von Fernseh- und Radiogeräten, Anbieter von Diensten für die Indexierung, Aggregation oder die Suche nach audiovisuellen Inhalten, und Anbieter, die entscheiden, wie Inhalte auf Benutzeroberflächen präsentiert werden (IT). In BE (FR) gelten besondere Regeln für Kabelnetze. In Frankreich gibt es bestimmte Schwellenwerte, die festlegen, welche Betreiber unter den Anwendungsbereich der Herausstellungsvorschriften fallen. Dort sind Benutzeroberflächen, die ausschließlich Dienste desselben Verlegers, seiner eigenen Tochtergesellschaften sowie der Holdinggesellschaft anbieten, vom Geltungsbereich ausgeschlossen.

In BE (FR) gibt es auch eine Vorschrift für Benutzeroberflächen/EPG und Algorithmen von Empfehlungssystemen, die transparent und neutral sein müssen, trotz der bevorzugten Behandlung europäischer audiovisueller Werke. Auch im deutschen Medienrecht wird der Grundsatz hervorgehoben, dass alle Angebote in Benutzeroberflächen „diskriminierungsfrei“ auffindbar sein müssen. Im deutschen Recht werden auch Kriterien aufgeführt, die in Bezug auf Public Value-Angebote berücksichtigt werden müssen. Auch hier wird den Regulierungsbehörden die Aufgabe übertragen, die Einzelheiten in einer eigenen Satzung zu definieren. In Frankreich sind die Berichtspflichten gegenüber der Regulierungsbehörde im Gesetz verankert, ebenso die Veröffentlichung eines regelmäßigen Überblicks durch die zuständige Regulierungsbehörde. Französisches Recht enthält auch Sanktionen bei Verstößen, die Geldstrafen von bis zu 3% des Jahresumsatzes ohne Steuer oder 5% bei wiederholten Verstößen vorsehen. Ein ähnliches System von Umsetzung und Durchsetzung ist im Vereinigten Königreich vorgesehen, sobald die betreffenden Gesetze verabschiedet und in Kraft getreten sind.

Die Maßnahmen für die Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse sind vergleichbar mit den Maßnahmen für die Herausstellung europäischer Werke. Die Berichte erwähnen leichte Auffindbarkeit durch priorisierte Präsentation, Empfehlungen an Nutzer, hervorgehobene Platzierung auf der Homepage des Anbieters,



der Benutzeroberfläche oder dem Bildschirm, Ergebnisse von nutzerinitiiertem Suchen oder auf der Fernbedienung des Geräts, über das der Zugang zu audiovisuellen Diensten erfolgt.

Allerdings sind die Vorschriften zur Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse weniger strikt. Der Grund ist der erhebliche Unterschied zwischen den beiden Regelungen. Artikel 7a AVMD-Richtlinie enthält lediglich die Option für die Einführung einer solchen Bestimmung, er enthält keine Verpflichtung und auch keine Einzelheiten, wie eine solche Regelung für Dienste von allgemeinem Interesse aussehen sollte. Außerdem darf man nicht vergessen, dass die jüngste Aktualisierung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste erst vor kurzem umgesetzt wurde. In den meisten Fällen wurde diese Gelegenheit genutzt, um neue oder umfassendere Herausstellungspflichten einzuführen oder um den Regulierungsbehörden die Aufgabe zu übertragen, einen solchen Rechtsrahmen zu schaffen. Die Umsetzung hängt häufig von weiteren Schritten ab, wie zum Beispiel der Veröffentlichung von Einzelheiten in Satzungen oder Leitlinien. Das ist in vielen Fällen noch nicht geschehen. Obwohl die entsprechenden Vorschriften eingeführt wurden, gibt es in einigen Ländern noch immer keine Definition des Begriffs „Dienste von allgemeinem Interesse“ (BE (VL), BG, IT). In BE (VL) wurden bisher noch überhaupt keine Umsetzungsmaßnahmen verabschiedet. Wahrscheinlich wird es auf ein System der Koregulierung hinauslaufen.



## 6. Schlussfolgerungen und Ausblick

*Mark D. Cole, Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht, Universität Luxemburg und wissenschaftlicher Direktor am Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)*

Diese Ausgabe von IRIS Spezial befasst sich mit dem Begriff der Herausstellung, wie er im Zusammenhang mit der Regulierung audiovisueller Mediendienste verwandt wird, in erster Linie in der Gesetzgebung der Europäischen Union zu diesem Thema. In einer Welt, in der immer mehr audiovisuelle Inhalte über eine Vielzahl unterschiedlicher Zugangspunkte verfügbar sind, ist es wichtig für den Nutzer, dass er auch findet, was er sucht. Früher war es einfach: Man brauchte nur den Fernseher anzuschalten, zwischen ein paar Dutzend Fernsehsendern zu wählen, die alle linear verbreitet wurden. Es war vorab festgelegt, was man sehen konnte und zu welcher Zeit, und man musste nur wissen, welche Sender öffentlich-rechtlich und welche kommerziell waren, welcher Kanal ein Special-interest-Kanal war oder welcher Kanal Teleshopping anbot. Heute ist das Ganze sehr viel schwieriger und komplexer. Es gibt viele Möglichkeiten, Inhalte zu finden, über Suchfunktionen auf verschiedenen Geräten und mit unterschiedlichen Funktionen. Es kann sein, dass man den gesuchten Dienst findet (einschließlich dem gesuchten Inhalt), es kann aber auch sein, dass man den Inhalt isoliert findet. Diese Situation ist nicht nur für den Nutzer schwierig, sie stellt auch die Regulierer vor enorme Herausforderungen. Hier stellt sich die Frage, ob eine Priorisierung bestimmter Dienste oder Inhalte in der Präsentation möglich ist, zum Beispiel in der Auflistung der Suche, und wie solche potenziellen Verpflichtungen den Anbietern auferlegt werden können und welche Anbieter hierfür in Frage kommen.

Das ist genau die Frage, die in der EU unter dem Stichwort Herausstellung bestimmter Inhalte oder Dienste diskutiert wird. Die Idee der Herausstellung ist auf zwei Arten in der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste verankert: in Form von Quoten für europäische Werke und in Form der Hervorhebung. Als eine besondere Art der Förderung europäischer Werke müssen Anbieter von VoD-Diensten nicht nur einen Mindestanteil in ihren Katalogen für europäische Werke reservieren, ähnlich wie Quoten für das Fernsehen, sie müssen auch sicherstellen, dass diese europäischen Werke besonders herausgestellt werden. Da eine große (oder größere) Zahl von Titeln allein noch nicht automatisch zu einem höheren Konsum dieser Titel führt, wird die Vorschrift ergänzt durch die Forderung, die Aufmerksamkeit des Kunden gezielt auf europäische Werke zu lenken. Bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbieter sich an diese Verpflichtung halten, ohne dass die Richtlinie selbst bindende Vorschriften für die Umsetzung der Herausstellung festlegt. Unter dem betreffenden Erwägungsgrund werden lediglich Beispiele aufgeführt, wie man den



direkten Zugang zu europäischen Werken in den Katalogen sicherstellen kann, etwa über einen speziellen Bereich auf der Homepage des Dienstes, über Suchfunktionen, die eine gezielte Suche nach europäischen Werken ermöglichen, oder über eine bestimmte Art der Werbung für europäische Werke. Da die Herausstellungspflicht erst mit der letzten Aktualisierung der Richtlinie im Jahr 2018 eingeführt wurde und viele Mitgliedstaaten die Richtlinie erst mit – zum Teil erheblicher – Verspätung umgesetzt haben, ist es noch zu früh, die Anwendung der neuen Regelung und die Effizienz der von den VoD-Anbietern eingesetzten Maßnahmen zu bewerten.

Die Vorschrift zur Herausstellung europäischer Werke in den Katalogen von VoD-Anbietern ist bindend. Jeder Mitgliedstaat muss sicherstellen, dass alle, seiner Rechtshoheit unterliegenden, Anbieter diese Verpflichtung einhalten. Die Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse dagegen, die ebenfalls in der AVMD-Richtlinie erwähnt wird, hat einen anderen rechtlichen Charakter. Mitgliedstaaten können diese Verpflichtung umsetzen, müssen aber nicht. Sie sind nicht verpflichtet, Maßnahmen einzuführen, um die Herausstellung dieser Dienste sicherzustellen. Diese sehr offen formulierte Bestimmung stellt nicht nur keine Verpflichtung dar, sie legt auch nicht fest, welche Anbieter unter diese Verpflichtung fallen. Und sie legt nicht fest, nach welchen Kriterien entschieden wird, ob es sich um einen Dienst von allgemeinem Interesse handelt. Nicht zuletzt lässt diese Formulierung auch die Frage offen, unter welchen Umständen die Herausstellung als angemessen anzusehen ist. Auf eine eher deklamatorische Art erkennt die AVMD-Richtlinie damit die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in dieser Frage an – vielleicht kann man dies sogar als Aufforderung an die Mitgliedstaaten verstehen, ihre Kompetenz in diesem Bereich zu nutzen – , um solche Regeln beizubehalten oder neu einzuführen. Um festzulegen, was von „allgemeinem Nutzen“ für ihre Bevölkerung ist, verweisen manche Mitgliedstaaten auf den Begriff „Public Value“. Aber nicht einmal der betreffende Erwägungsgrund in der Richtlinie enthält ausführlichere Angaben, welche Bedingungen für die Herausstellung von Diensten von allgemeinem Interesse erfüllt sein müssen. Was er erwähnt, ist die Rechtfertigung für die Einführung solcher Regeln, vor allem im Hinblick auf die Bedeutung von Medienpluralismus, Freiheit der Meinungsäußerung und kulturelle Vielfalt. Auf diese Weise wird diese Herausstellung mit der Herausstellung europäischer Werke verknüpft, die begründet wird mit der Vielfalt des Angebots und der Förderung von Pluralismus. Wenn bestimmte Inhalte oder Dienste hervorgehoben werden, wird die Aufmerksamkeit der Nutzer oder Zuschauer automatisch auf diese Dienste gelenkt, gleichzeitig wird auch das Ziel erreicht, einige Bereiche im Gegensatz zu anderen hervorzuheben, ein Ziel, das auf den Grundrechten beruht. Interessant ist, dass die Forderung nach einer Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse in dem Artikel der Richtlinie und im Erwägungsgrund unterschiedlich formuliert wird.

Was jedoch wichtiger ist: Mit dieser Bestimmung wird die Zahl der Adressaten der AVMD-Richtlinie ausgeweitet. Die Herausstellung von Diensten von allgemeinem Interesse gilt auch für VoD-Anbieter, aber wahrscheinlicher ist, dass die Mitgliedstaaten andere Arten von Diensten einbeziehen werden, zum Beispiel Benutzeroberflächen (vor allem elektronische Programmführer), Suchportale, Smart TVs oder App-Menüs, Betreiber von Netzwerk-Infrastrukturen und andere. Der Erwägungsgrund betont daher, dass die



Mitgliedstaaten diese Regeln nur einführen sollten, wenn sie verhältnismäßig sind, das heißt notwendig, um eines der genannten Ziele zu erreichen, und nicht zu belastend für Unternehmen sind, die unter diese Verpflichtung fallen. Die Mitgliedstaaten, die bereits solche Verpflichtungen eingeführt haben bzw. im Begriff sind, dies zu tun und Anbieter verpflichten, bestimmte Dienste angemessen herauszustellen, haben in der Regel mindestens einige der öffentlich-rechtlichen Dienste oder alle in die privilegierte Gruppe aufgenommen. In einigen Beispielen wurden auch andere Dienste einbezogen, etwa kommerzielle Sender, die Regionalprogramme anbieten. Einige dieser Regelungen legen bereits fest, welche Dienste betroffen sind, andere haben Verfahren eingeführt, in denen jeder Anbieter, der bestimmte Bedingungen erfüllt, eine Einstufung als Dienst von allgemeinem Interesse beantragen kann. Aus den Bewerbern werden einige Dienste ausgewählt, und erst danach sind Anbieter von Kanälen verpflichtet, diese Vorauswahl zu respektieren.

Für beide Ansätze – die Herausstellung europäischer Werke und die Herausstellung audiovisueller Dienste von allgemeinem Interesse – wurde den Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle zugewiesen, wie die Kapitel dieser IRIS Spezial zeigen. Sie sind für die weitere Ausgestaltung des Rechtsrahmens zuständig, zum Beispiel müssen sie Maßnahmen definieren, für die Anbieter sich entscheiden können, sie wählen die Liste von Diensten aus, die in Frage kommen und überwachen die Einhaltung der Verpflichtungen. Regulierungsbehörden spielen auch deshalb eine wichtige Rolle in dieser Regelung, weil in einigen Fällen mit der Herausstellung auch eine Auswahl der Inhalte verbunden ist, zwar nicht für einzelne Punkte und *ex post*, aber trotzdem wird vorher festgelegt, welche Dienste als Dienste von allgemeinem Interesse oder als Public-Value-Dienste in Frage kommen. Eine solche Entscheidung muss von unabhängigen Einrichtungen außerhalb der normalen Verwaltung getroffen werden, wenn sie nicht im Gesetz festgelegt wurden. Wenn Regulierungsbehörden einbezogen werden, gibt es auch eine Garantie, dass die Mittel und Instrumente flexibler an die zukünftige Entwicklung – sowohl an die technische Entwicklung als auch an die Entwicklung des Marktes – angepasst werden können. In Anbetracht der Interdependenz von ausgewählten Herausstellungsinstrumenten und Funktionen eines speziellen Dienstes und seiner Gesamtgestaltung ist es nicht überraschend, dass die Auswahl der angemessenen Lösung weitgehend den Anbietern überlassen bleibt. Die Einhaltung der Vorschriften (im Augenblick ist eine solche Überprüfung nur bei der Pflicht zur Herausstellung europäischer Werke möglich, da die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, der Kommission Bericht zu erstatten und diese Daten daher auch gemessen werden können) wird zunächst anhand der Selbstauskunft der Anbieter überprüft. Nur in Verdachtsfällen erfolgt eine weitere Untersuchung. Wenn Verstöße gegen die Verpflichtung zur Herausstellung europäischer Werke gefunden werden, können die Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten Sanktionen verhängen, die in einigen Staaten mit erheblichen Geldstrafen verbunden sind.

Weil Lösungen in der neuen digitalen Umgebung, bei denen „Medienintermediäre“ an der Schnittstelle zwischen Produktion und Konsum von Inhalten eine wichtige Rolle spielen, besonders relevant sind, wird die Einführung von Herausstellungsverpflichtungen für solche Anbieter zugunsten bestimmter Inhalte und Dienste auch im Rahmen des



Europarats diskutiert. Neben Empfehlungen des Ministerkomitees, die sich eher allgemein auf diese Idee beziehen, gibt es einen neuen Leitfaden des Europarats über die Priorisierung von Public-Interest-Content im Internet („Guidance Note on the Prioritisation of Public Interest Content Online“), der im Dezember 2021 vom Steuerungsausschuss für Medien und die Informationsgesellschaft (Steering Committee for Media and Information Society) angenommen wurde. Dieser Leitfaden enthält Anregungen für die Mitgliedstaaten, wie sie die Einführung solcher Regeln in Betracht ziehen können.

Je wichtiger Intermediäre und Dritte sind, die sich in einer Position zwischen dem Endnutzer (bei audiovisuellen Medien der Zuschauer) und dem ursprünglichen Produzenten von Inhalten oder Anbietern eines Dienstes befinden, desto wichtiger werden die Vorschriften für das Auffinden, Entdecken und den direkten Zugang zu Diensten und Inhalten. Das ist besonders relevant, um sicherzustellen, dass ein Minimum an vergleichbaren Inhalten weite Teile der Gesellschaft erreicht und hilft, zu vermeiden, dass bestimmte gesellschaftliche Gruppen in ihrer „Filterblase“ verharren. Das Thema der „Herausstellung“, das in dieser IRIS *Spezial* untersucht wird, ist daher eine Momentaufnahme der aktuellen Ansätze, und in Zukunft werden diese Möglichkeiten, die von der AVMD-Richtlinie geboten werden, noch weiter untersucht werden. Die Frage der Herausstellung wird uns also auch in Zukunft in der Medienpolitik begleiten.

Eine Publikation  
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

