



Umgang mit Zuständigkeitsfragen im europäischen audiovisuellen Recht: Strömungen und Spannungen

IRIS

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

IRIS 2025-02

Umgang mit Zuständigkeitsfragen im europäischen audiovisuellen Recht: Strömungen und Spannungen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2025

ISSN 2079-1062

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

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

Redaktionelles Team – Amélie Lacourt, Sophie Valais

Verfasser

Olivier Hermanns

Korrektur

Anthony Mills, Aurélie Courtinat, Barbara Grokenberger

Übersetzung

Stefan Pooth, Marco Polo Saràl

Redaktionsassistentin – N.N.

Presse und PR – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76, allée de la Robertsau, 67000 Straßburg, Frankreich

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

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Titellayout – ALTRAN, Frankreich

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Hermanns O., *Umgang mit Zuständigkeitsfragen im europäischen audiovisuellen Recht: Strömungen und Spannungen*, IRIS, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Juli 2025

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2025

Die in diesem Bericht enthaltenen Aussagen geben die Meinung der Verfasser wieder und stellen nicht unbedingt die Meinung der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats dar.

In diesem Dokument/Bericht verwenden wir zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit geschlechtsspezifische Begriffe. Wo immer möglich, streben wir eine geschlechtsneutrale Formulierung an. Bitte beachten Sie, dass alle Bezeichnungen geschlechtsneutral zu verstehen sind und alle Geschlechter gleichermaßen einschließen.

Umgang mit Zuständigkeitsfragen im europäischen audiovisuellen Recht: Strömungen und Spannungen

Olivier Hermanns



Vorwort

„Das Geheimnis des Wandels besteht darin, seine ganze Energie nicht auf die Bekämpfung des Alten zu konzentrieren, sondern auf den Aufbau des Neuen.“ Diese zeitlose Erkenntnis, die Sokrates zugeschrieben wird, gilt auch für den Wandel der Regulierung des audiovisuellen Bereichs in einer sich rasant verändernden Welt. Da sich Produktion, Konsum und Verbreitung von Inhalten durch den technologischen Fortschritt fortwährend wandeln, stehen die rechtlichen Rahmenbedingungen, die diese Prozesse einst regelten, nun vor großen Herausforderungen.

Diese Herausforderungen sind nicht nur technischer Natur, sondern haben auch rechtliche Aspekte, die neue Wege bei der grenzüberschreitenden Kooperation und Entscheidungsdurchsetzung der nationalen Regulierungsbehörden (NRBs) für audiovisuelle Medien erfordern. Darüber hinaus kann es geopolitische Folgen haben, wenn Technologien als Mittel der politischen Einflussnahme eingesetzt werden.

Gleichzeitig kann nicht genug betont werden, wie wichtig die Förderung des freien Informationsflusses ist. Der internationale Kontext für die Regulierung des audiovisuellen Bereichs ist unbestreitbar im Wandel. Im Zeitalter der Globalisierung und der digitalen Vernetzung werden traditionelle Modelle der rechtlichen Zuständigkeit durch neue Realitäten auf die Probe gestellt: Streaming-Plattformen operieren grenzüberschreitend, wenn nicht gar weltweit; Inhalte fließen ohne Rücksicht auf Landesgrenzen, und auch der Charakter von schädlichen Inhalten – etwa Desinformation oder jugendgefährdendem Material – hat sich weiterentwickelt. Daher sehen sich die Medienaufsichtsbehörden zunehmend mit der Schwierigkeit konfrontiert, nationale Interessen mit der globalen Reichweite der digitalen Medien in Einklang zu bringen.

Im Mittelpunkt dieses Dilemmas steht die Debatte zwischen dem Herkunftslandprinzip und der Ausrichtung auf bestimmte Länder. Das in vielen Regelungsrahmen der EU verankerte Herkunftslandprinzip erlaubt den Anbietern von Inhalten seit jeher, nach den Regeln ihres Heimatlandes zu operieren, doch dieser Ansatz steht zunehmend im Widerspruch zu den Befugnissen der Regulierungsbehörden, sich mit Themen wie Desinformation oder Jugendschutz zu befassen. Nun stellt sich die Frage, wie Regulierungsbehörden sicherstellen können, dass weltweit verbreitete Inhalte einer angemessenen Aufsicht unterliegen.

Der vorliegende Bericht untersucht diese komplexen Zusammenhänge und unterstreicht dabei die dringende Notwendigkeit einer verstärkten internationalen Kooperation, einschließlich gemeinsamer Mechanismen für die grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung.

Das Eröffnungskapitel gibt einen Überblick über zentrale Aspekte der grenzüberschreitenden Fragen. Kapitel 2 legt die Zuständigkeitskriterien dar und erläutert, wie die Staaten ihre Zuständigkeit für grenzüberschreitend verbreitete Inhalte und Dienste ermitteln. Kapitel 3 befasst sich mit den Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen zur Bewältigung grenzüberschreitender Herausforderungen, wobei der Schwerpunkt darauf liegt, welche Befugnisse den NRBs übertragen werden. In Kapitel 4 wird der Rahmen für die Zusammenarbeit der NRBs erörtert. Hier werden die Bemühungen um eine Behördenkooperation bei Problemen beschrieben, die in grenzüberschreitenden

Situationen auftreten. Kapitel 5 schließlich enthält abschließende Bemerkungen über die Entwicklung der Lage bei der Empfangs- und Weiterverbreitungsfreiheit.

Sokrates' weisem Rat folgend liegt der Schwerpunkt auf den ständigen Versuchen, angemessene Antworten zu finden, die robust und flexibel sind und den Anforderungen einer sich wandelnden Welt gerecht werden können.

Viel Vergnügen beim Lesen!

Straßburg, Juli 2025

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1. Kontext und Schlüsselbegriffe.....	3
2. Rechtsrahmen für die Kriterien der territorialen Zuständigkeit.....	7
2.1. Das Herkunftslandprinzip	7
2.1.1. Ein Eckpfeiler des Unionsrechts im Bereich der audiovisuellen Medien	7
2.1.2. Das Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen und die Zuständigkeitsfrage	10
2.1.3. Zuständigkeit im Vereinigten Königreich nach dem Brexit	12
2.2. Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip: der „Ziellandansatz“	14
2.2.1. Ausnahmen in der E-Commerce-Richtlinie	15
2.2.2. Ausnahmen in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste	15
2.2.3. Ausnahmen im Digital Services Act.....	17
2.2.4. Ausnahmen im European Media Freedom Act.....	17
2.3. Außerhalb der EU niedergelassene Anbieter.....	17
2.3.1. Bestimmungen des EU-Rechts.....	17
2.3.2. Ausländische Einflussnahme	19
2.4. Neuere Initiativen von EU-Mitgliedstaaten.....	21
2.5. Fallstudie: FAST-Kanäle und OTT-Dienste.....	25
3. Rechtsrahmen für das Überwachungs- und Durchsetzungssystem.....	28
4. Rechtsrahmen für die Kooperation/Amtshilfe zwischen Regulierungsbehörden	31
4.1. Mechanismen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste	32
4.2. Verfahren des European Media Freedom Act	33
4.3. Formen der Kooperation im Digital Services Act.....	33
4.4. Zusammenarbeit im Rahmen der Verordnung über politische Werbung.....	34
4.5. Mechanismen der Zusammenarbeit im Rahmen der KI-Verordnung.....	35
4.6. Verfahren der E-Commerce-Richtlinie	35
4.7. Übersicht.....	36
4.8. Kooperation nach britischem Recht.....	38
4.9. Zusammenarbeit in der EPRA.....	39
4.10. Unabhängige Beratungsgremien auf europäischer Ebene	40

5. Herausforderungen bei Zuständigkeitsfragen.....	42
5.1. Zukunft der Empfangs- und Weiterverbreitungsfreiheit	42
5.2. Kooperation innerhalb des Mediengremiums.....	45
5.3. Verbreitung von Desinformation und Beeinflussungskampagnen aus Drittländern	45

6. Liste der Abkürzungen.....	47
--------------------------------------	-----------

Abbildungen

Abbildung 1. Die Wertkette von FAST-Kanälen 25

Tabellen

Tabelle 1. Zwischen zwei Staaten geltendes Instrument..... 11

Tabelle 2. Extraterritoriale Klauseln (AVMD-Richtlinie, EMFA, DSA, Verordnung über politische Werbung, KI-Verordnung und P2B-Verordnung)..... 18

Tabelle 3. Mögliche grenzübergreifende Probleme und entsprechende Klärungsverfahren 36



Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht über Zuständigkeitsfragen im Bereich der europäischen audiovisuellen Mediendienste erscheint fünf Jahre nach der letzten Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) und dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU). Beides hatte erhebliche Auswirkungen auf den audiovisuellen Markt. Außerdem berücksichtigt die Studie das sich entwickelnde digitale Umfeld und dessen Auswirkungen auf die Zuständigkeitsregeln und die grenzüberschreitende Durchsetzung.

Sie unterstreicht das Herkunftslandprinzip, einen Eckpfeiler des europäischen Rechts für audiovisuelle Medien, auf das in wichtigen Richtlinien und Verordnungen implizit Bezug genommen wird, etwa in der AVMD-Richtlinie, der E-Commerce-Richtlinie (EC-RL), dem Digital Services Act (DSA), dem European Media Freedom Act (EMFA), der Verordnung über politische Werbung, der Platform-to-Business- (P2B-)Verordnung und der KI-Verordnung. Dieses Prinzip stellt sicher, dass Mediendiensteanbieter den Gesetzen des Mitgliedstaats unterliegen, in dem sie niedergelassen sind, und fördert so die Integrität des EU-Binnenmarktes für digitale Dienste.

Der Ziellandansatz erlaubt jedoch die Anwendung des Rechts des Landes, in dem der Dienst empfangen wird, was zu Spannungen zwischen dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs und der nationalen Rechtsdurchsetzung führt. Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip werden streng ausgelegt und müssen in einem angemessenen Verhältnis zu ordnungspolitischen Zielen stehen. Der Bericht geht auf mehrere Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip ein.

In der Folge erörtert der Bericht die extraterritoriale Anwendung von EU-Vorschriften auf außerhalb der EU niedergelassene Anbieter, insbesondere im Rahmen des DSA, der Verordnung über politische Werbung, der KI- und der P2B-Verordnung. Diese Regeln gewährleisten gleiche Wettbewerbsbedingungen und einen wirksamen Schutz der Rechte und Freiheiten in der EU.

Es lassen sich mehrere Herausforderungen ausmachen, u. a. in Bezug auf die Zukunft der Empfangs- und Weiterverbreitungsfreiheit, die Kooperation im Europäischen Gremium für Mediendienste (Mediengremium) und den Kampf gegen Desinformation und ausländische Einflussnahme. Jüngste Gesetzesinitiativen in EU-Mitgliedstaaten zielen darauf ab, diese Herausforderungen zu bewältigen, müssen aber sorgfältig geplant werden, um Missbrauch zu vermeiden und die Verhältnismäßigkeit zu wahren.

In diesem Bericht werden auch die regulatorischen Implikationen von Kanälen des kostenlosen werbefinanzierten Streaming-Fernsehens (FAST – Free Ad-Supported Streaming Television) untersucht. FAST-Plattformen können je nach redaktioneller



Verantwortung und Entscheidungsfunktion als Anbieter von linearen Kanälen oder VoD-Diensten gemäß AVMD-Richtlinie oder als Online-Plattformen gemäß DSA eingestuft werden. In Fachkreisen wird diskutiert, ob in die AVMD-Richtlinie Regeln für die Verbreitung audiovisueller Inhalte aufgenommen werden sollten, um den Herausforderungen zu begegnen, die sich durch FAST-Kanäle ergeben.

Als letztes Thema befasst sich dieser Bericht mit dem Überwachungs- und Durchsetzungssystem für audiovisuelle Mediendienste, das in erster Linie in die Zuständigkeit der nationalen Regulierungsbehörden (NRBs) fällt. Die Mechanismen für die Kooperation und Amtshilfe zwischen den Regulierungsbehörden sind für eine wirksame grenzüberschreitende Durchsetzung entscheidend. Dieser Bericht beleuchtet verschiedene Kooperationsmechanismen im Rahmen der AVMD-Richtlinie, des EMFA, des DSA, der Verordnung über politische Werbung, der KI-Verordnung und der E-Commerce-Richtlinie.

Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass das Herkunftslandprinzip zwar nach wie vor ein grundlegender Aspekt des europäischen Rechts für audiovisuelle Medien ist, die Bewältigung neuer Herausforderungen aber den Ziellandansatz und die extraterritoriale Anwendung von EU-Vorschriften erfordert. Eine wirksame Kooperation und Amtshilfe zwischen den Regulierungsbehörden ist für die Gewährleistung der Kohärenz und Wirksamkeit des EU-Medienrechts von wesentlicher Bedeutung.

1. Kontext und Schlüsselbegriffe

Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (EAI) hat sich bereits in mehreren Studien mit Fragen der Zuständigkeit befasst.¹ Diese Studien waren meist spezifischen Themen gewidmet, darunter die Verpflichtung zu Investitionen in europäische Werke, die Vorschriften für Videoplattformen oder die Kooperation zwischen den nationalen Regulierungsbehörden und -stellen (NRBs).

Obwohl jedoch immer wieder Interesse an Zuständigkeitsfragen geäußert wird, hat bisher keine EAI-Studie einen systematischen Überblick über dieses Thema geliefert. Aus mehreren Gründen erscheint dies nun aber angebracht.

Erstens ist es fünf Jahre her, dass die letzte Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) in Kraft getreten ist.² Der Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie wurde 2018 auf Video-Sharing-Plattformen ausgeweitet, und sie enthält seit Langem bestehende Vorschriften über die Zuständigkeit und die Kooperation der Regulierungsbehörden. Bei der Harmonisierung der audiovisuellen Vorschriften in der EU auf Basis des Herkunftslandprinzips war die AVMD-Richtlinie ein bedeutender Fortschritt. Da sich das digitale Umfeld jedoch ständig weiterentwickelt, ist mittlerweile fraglich, wie erfolgreich sie bei neu auftauchenden Themen wie Desinformation, Inhaltsmoderation und Jugendschutz ist. Die Europäische Kommission hat im Januar 2024 über die Anwendung der AVMD-Richtlinie im Zeitraum 2019–2022 berichtet³ und muss „spätestens am 19. Dezember 2026 [...] eine Ex-post-Bewertung [übermitteln], gegebenenfalls mit Vorschlägen für die Überarbeitung der Richtlinie, um die Wirkung dieser Richtlinie und ihren Mehrwert zu ermitteln“.⁴ Fünf Jahre sind auch seit dem Brexit vergangen,⁵ der im Vereinigten Königreich, einem wichtigen Akteur auf dem audiovisuellen Markt in Europa, zu neuen Vorschriften für den audiovisuellen Bereich geführt hat.⁶

¹ Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., „[Investitionen in europäische Werke: die Verpflichtungen der VoD-Anbieter](#)“, *IRIS Plus*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, September 2022; Cabrera Blázquez F.J., Denis G., Machet E., McNulty B., „[Medienregulierungsbehörden und die Herausforderungen der Zusammenarbeit](#)“, *IRIS Plus*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2021; „[Mapping of national rules applicable to video-sharing platforms: Illegal and harmful content online](#)“, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2021.

² [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).

³ European Commission, Commission staff working document, „[Reporting on the application of Directive 2010/13/EU 'Audiovisual Media Services Directive' as amended by Directive \(EU\) 2018/1808, for the period 2019-2022](#)“, SWD(2024) 4 final.

⁴ Artikel 33 AVMD-RL.

⁵ Cabrera Blázquez F.J., „[Post-Brexit rules for the European audiovisual sector](#)“, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2021.

⁶ Siehe in diesem Zusammenhang „[The Broadcasting \(Amendment\) \(EU Exit\) Regulations 2019](#)“ und die neuen Vorschriften im Zusammenhang mit der Änderung des Communications Act 2003 durch den Online Safety Act 2023 und den Media Act 2024.



Zweitens hat die gesellschaftliche Bedeutung digitaler Inhalte dazu geführt, dass das Bewusstsein in der öffentlichen Debatte für die Verantwortlichkeiten und Herausforderungen im Zusammenhang mit Vermittlungsdiensten (den Plattformen), aber auch die grenzüberschreitende Durchsetzung von Entscheidungen der Regulierungsbehörden für den audiovisuellen Bereich zugenommen hat. Auch wenn Vermittlungsdienste global agieren, können die Inhalte, an deren Verbreitung sie mitwirken, auf bestimmte Nutzer, Bevölkerungsgruppen oder sogar Regionen oder Nationen abzielen. In den letzten Jahren haben mehrere EU-Mitgliedstaaten nationale Vorschriften zu spezifischen Themen erlassen, etwa zu Hassbotschaften, dem Schutz Minderjähriger im Internet und den finanziellen Beiträgen, die von Mediendiensteanbietern verlangt werden, die sich an Nutzer außerhalb des Mitgliedstaats richten, in dem sie niedergelassen sind.

Drittens gibt es viele aktuelle Herausforderungen, die Auswirkungen auf Zuständigkeitsfragen haben. Seit einigen Jahren wird darüber berichtet, dass Plattformen für ausländische Beeinflussungskampagnen zur Manipulation der öffentlichen Meinung (FIMI – Foreign Information Manipulation And Interference) genutzt werden.⁷ Nach dem russischen Angriff auf die Ukraine wurden Desinformationskampagnen gestartet,⁸ die Teil eines Informationskriegs waren.⁹ Zu den europäischen Sanktionen gegen die Russische Föderation¹⁰ gehört auch ein Verbot russischer Propagandaorgane, deren Inhalte auch auf Plattformen verfügbar waren. Auch wenn diese Sanktionen nicht auf den Zuständigkeitsregeln des audiovisuellen Rechts beruhen, lässt sich eine Verbindung zur Frage der ausländischen Einflussnahme herstellen.

Viertens: Eine zusätzliche Herausforderung in diesem Bereich ist die Schwierigkeit, die sich in einer zunehmend globalen digitalen Landschaft durch ausländische Dienste ergibt. Aus der letzten Ausgabe des Berichts „Audiovisual media services in Europe“, der auf Daten aus der Datenbank MAVISE der EAI basiert,¹¹ ergibt sich, dass Ende 2024 23 % der Fernsehsender und 13 % der Abrufdienste und Video-Sharing-Plattformen auf das Publikum in mindestens einem anderen Gebiet als dem für den Anbieter rechtlich zuständigen Land abzielten, unabhängig davon, ob dieses Land auch zu den Zielgebieten gehörte oder nicht.

⁷ Ein aktuelles Beispiel findet sich in Golunova V., [„Neue Studie untersucht Auswirkungen chinesischer Einmischung und Einschüchterung auf niederländische Medienlandschaft“](#), *IRIS Merlin* 2025-1:1/11, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2025. Siehe auch die Entschließung des Europäischen Parlaments [2025/2515\(RSP\) – Need to enforce the DSA to protect democracy on social media platforms including against foreign interference and distorted algorithms](#).

⁸ Zum Thema Desinformation siehe die Website der Europäischen Beobachtungsstelle für digitale Medien (European Digital Media Observatory – EDMO), eines interdisziplinären Netzwerks zur Bekämpfung von Desinformation, www.edmo.eu. Siehe auch Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., [„Empowerment der Nutzer gegen Desinformation im Internet“](#), *IRIS Plus*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, September 2022.

⁹ Weitere Bereiche, in denen die EDMO Desinformation untersucht hat, sind z. B. der Konflikt zwischen Israel und der Hamas, verschiedene Wahlumfragen und der Klimawandel. Für ein Porträt der EDMO siehe Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., [„Empowerment der Nutzer gegen Desinformation im Internet“](#), op. cit., p. 21–23.

¹⁰ Cabrera Blázquez F.J., [„The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik“](#), European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2022.

¹¹ Tran J.-A., [„Audiovisual media services in Europe“](#), European Audiovisual Observatory, Strasbourg, Juli 2025.

Eine besonders wichtige Rolle spielt die Frage der Zuständigkeit auch in der Debatte über die Anbieter von FAST-Kanälen, da hier einerseits eine Vielzahl von Interessenträgern involviert ist und andererseits die Möglichkeit besteht, dass diese Anbieter außerhalb der EU niedergelassen sind und daher nicht in den Anwendungsbereich der harmonisierten Vorschriften der AVMD-Richtlinie fallen.

Es bietet sich daher an, über die Zuständigkeitsdynamik neu nachzudenken und zu untersuchen, wie es in der Regulierung des audiovisuellen Bereichs aktuell um die grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung steht.

Hierbei sind auch die für Diensteanbieter geltenden Zuständigkeitsgrundsätze zu berücksichtigen, wie sie in der AVMD-Richtlinie festgelegt sind, allerdings unter einem breiteren Blickwinkel. Tatsächlich hat sich der Regulierungsansatz dahingehend entwickelt, dass die fallweise Regulierung von Inhalten, die im Rahmen der audiovisuellen Regulierung angewandt wurde, durch eine systemische Regulierung ersetzt wurde,¹² bei der der Anbieter stärker in den Mittelpunkt gerückt wird und daher allgemeine Minderungsmaßnahmen ergreifen und weitere Abhilfemaßnahmen anwenden muss. Daher wird der Umfang dieses Berichts, der auf den Zuständigkeitsbestimmungen der AVMD-Richtlinie aufbaut, auf andere Bestimmungen in folgenden Instrumenten ausgedehnt:

- E-Commerce-Richtlinie (EC-RL)¹³
- Digital Services Act (DSA)¹⁴
- European Media Freedom Act (EMFA)¹⁵
- P2B-Verordnung¹⁶
- Verordnung über politische Werbung¹⁷
- KI-Verordnung¹⁸

¹² Die Verwendung des Begriffs „systemisches Risiko“ im DSA bezieht sich auf den Einfluss auf Wirtschaft und Gesellschaft, den Online-Plattformen aufgrund ihrer Größe haben. Er leitet sich aus dem Konzept des systemischen Risikos an den Finanzmärkten ab (Broughton Micova S., Calef A., [„Elements for effective systemic risk assessment under the DSA“](#), Centre on Regulation in Europe, Brussels, Juli 2023, pp. 12–13, 16–23).

¹³ [Richtlinie 2000/31/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), ABL L 178, 17.7.2000, pp. 1–16.

¹⁴ [Verordnung \(EU\) 2022/2065](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), ABL L 277, 27.10.2022, pp. 1–102.

¹⁵ [Verordnung \(EU\) 2024/1083](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz), ABL L, 2024/1083, 17.4.2024.

¹⁶ [Verordnung \(EU\) 2019/1150](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten, ABL L 186, 11.7.2019, pp. 57–79.

¹⁷ [Verordnung \(EU\) 2024/900](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, ABL L, 2024/900, 20.3.2024.

¹⁸ [Verordnung \(EU\) 2024/1689](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 300/2008, (EU) Nr. 167/2013, (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 und (EU) 2019/2144 sowie der Richtlinien



Abschließend wird in diesem Bericht der Versuch unternommen, die jüngsten Entwicklungen in der Gesetzgebung und Rechtsprechung aus einer gesamteuropäischen Perspektive zu betrachten, die auch Mitgliedstaaten des Europarats einschließt. Berücksichtigt werden dabei Anbieter von linearen und nichtlinearen Diensten, die sowohl in der Europäischen Union als auch in einem Drittland niedergelassen sind oder ihren Sitz haben (insbesondere im Fall des DSA, der Verordnung über politische Werbung, der P2B- und der KI-Verordnung).

2014/90/EU, (EU) 2016/797 und (EU) 2020/1828 (Verordnung über künstliche Intelligenz), ABl. L, 2024/1689, 12.7.2024.



2. Rechtsrahmen für die Kriterien der territorialen Zuständigkeit

In diesem Kapitel wird der Rechtsrahmen für die Kriterien der territorialen Zuständigkeit für lineare wie auch für nichtlineare Dienste beschrieben.

Die Frage der territorialen Zuständigkeit im europäischen Recht für audiovisuelle Medien hat in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen, insbesondere mit dem Aufkommen digitaler Plattformen und den Bemühungen der Europäischen Union, diese zu regulieren. Im Mittelpunkt dieser Debatte steht das Zusammenspiel zwischen dem Herkunftslandprinzip und dem Prinzip, das als Ziellandansatz bezeichnet werden könnte und bei dem das Recht des Landes angewendet werden kann, in dem der Schaden eintritt. Der Konflikt zwischen diesen beiden Grundsätzen hat Auswirkungen auf die Integrität des EU-Binnenmarktes für digitale Dienste und stellt die Regulierung von Online-Inhalten vor Herausforderungen.

2.1. Das Herkunftslandprinzip

2.1.1. Ein Eckpfeiler des Unionsrechts im Bereich der audiovisuellen Medien

Das Herkunftslandprinzip ist ein Eckpfeiler des europäischen Rechts im Bereich der audiovisuellen Medien. Es wird in den Rechtstexten zwar nicht ausdrücklich erwähnt, findet sich aber zumindest implizit in der AVMD-Richtlinie, der E-Commerce-Richtlinie, dem DSA, dem EMFA, der Verordnung über politische Werbung, der P2B- und der KI-Verordnung.

Erstens orientiert sich die AVMD-Richtlinie, die audiovisuelle Inhalte regelt, bei der Regulierung von Fernsehsendern, von Abrufdiensten und Video-Sharing-Plattformen (VSPs) am Herkunftslandprinzip.

Gemäß Artikel 2 Absätze 2 bis 4 der AVMD-Richtlinie unterliegt ein Anbieter linearer oder nichtlinearer audiovisueller Mediendienste oder einer VSP den Vorschriften des Mitgliedstaats, in dem er niedergelassen ist oder dessen Rechtshoheit er unterliegt, weil er eine in diesem Mitgliedstaat gelegene Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke oder eine diesem Mitgliedstaat gehörende Übertragungskapazität eines Satelliten nutzt, unabhängig davon, wo in der EU seine Inhalte konsumiert werden. Vor diesem Hintergrund ist bemerkenswert, dass es in einem Bericht des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2023 zu Artikel 2 Absatz 4 der AVMD-Richtlinie heißt: „Da mittlerweile Satellitenkapazitäten unkompliziert und schnell verfügbar sind sowie Uplinks leicht zugänglich und wechselbar sind, wirkt sich die Norm ungewollt zugunsten des

Drittlandanbieters aus, indem diese relativ unkompliziert und schnell (sofort) uneingeschränkt weiterverbreitet werden können, während die Frage der rechtlichen Zuordnung unter die Rechtsordnung eines Mitgliedstaats weiter streitig gestellt wird.“¹⁹

Zudem bestimmt Artikel 3 Absatz 1 der AVMD-Richtlinie: „Die Mitgliedstaaten gewährleisten den freien Empfang und behindern nicht die Weiterverbreitung von audiovisuellen Mediendiensten aus anderen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet aus Gründen, die Bereiche betreffen, die durch diese Richtlinie koordiniert sind.“

Zweitens ist das Herkunftslandprinzip auch im Zusammenhang mit den Diensten der Informationsgesellschaft von Bedeutung.²⁰ Gemäß Artikel 3 der E-Commerce-Richtlinie unterliegen Dienste der Informationsgesellschaft, die von einem in einem EU-Mitgliedstaat niedergelassenen Diensteanbieter erbracht werden, dem Recht dieses Mitgliedstaats auch dann, wenn die Dienste in anderen Mitgliedstaaten erbracht werden. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) verwendet in diesem Fall auch die Formulierung vom „in Artikel 3 Absatz 1 verankerten Grundsatz der Aufsicht im Herkunftsmitgliedstaat“.²¹ Ziel dieses Grundsatzes ist, die Integrität des Binnenmarktes für digitale Dienste zu wahren, indem die Anwendung eines Flickenteppichs nationaler Vorschriften vermieden wird.

Drittens heißt es im DSA, der für Anbieter bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne der Richtlinie (EU) 2015/1535 gilt: „Abgesehen von den Befugnissen gemäß Absatz 2, 3 und 4 verfügt der Mitgliedstaat, in dem sich die Hauptniederlassung des Anbieters von Vermittlungsdiensten befindet, über ausschließliche Befugnisse, diese Verordnung zu überwachen und durchzusetzen.“ (Artikel 56 Absatz 1 DSA). Gleichzeitig gilt der DSA „für Anbieter von Vermittlungsdiensten unabhängig von ihrem Niederlassungsort oder ihrem Sitz [...], sofern sie Dienste in der Union anbieten, belegt durch eine wesentliche Verbindung zur Union“ (Erwägungsgrund 7). Eine solche „wesentliche Verbindung zur Union“ gilt dann als gegeben, „wenn der Diensteanbieter eine Niederlassung in der Union hat, oder – in Ermangelung einer solchen Niederlassung – wenn die **Zahl von Nutzern** in einem oder mehreren Mitgliedstaaten im Verhältnis zu dessen oder deren Bevölkerung erheblich ist, oder auf Basis der **Ausrichtung von Tätigkeiten** auf einen oder mehrere Mitgliedstaaten“. Zu den Faktoren, aus denen sich eine solche Ausrichtung ableiten lassen könnte, gehören:

- die Verwendung einer in dem betreffenden Mitgliedstaat gebräuchlichen Sprache oder Währung;
- die Möglichkeit, Produkte oder Dienstleistungen zu bestellen;
- die Nutzung einer einschlägigen Domäne oberster Stufe;
- die Verfügbarkeit einer Anwendung im jeweiligen nationalen App-Store;

¹⁹ Europäisches Parlament, Bericht über die Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, 12.4.2023 (2022/2038(INI)), „3. Herausforderungen bei der Wahrung des Herkunftslandprinzips“.

²⁰ Ukrow J., „Der Rahmen für die Rechtsdurchsetzung gegen Online-Anbieter und ausländische Inhalte-Anbieter“, in Cappello M. (ed.), Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018, p. 18.

²¹ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer), Rechtssache C-376/22, 9. November 2023, *Google Ireland Limited, Meta Platforms Ireland Limited, Tik Tok Technology Limited gegen Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria)*, ECLI:EU:C:2023:835, Randnummer 47.



- die Schaltung lokaler Werbung oder von Werbung in einer im betreffenden Mitgliedstaat verwendeten Sprache;
- das Management der Kundenbeziehungen, zum Beispiel durch die Bereitstellung eines Kundendienstes in einer im betreffenden Mitgliedstaat gebräuchlichen Sprache;
- die Tatsache, dass ein Diensteanbieter seine Tätigkeit im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (6) auf einen oder mehrere Mitgliedstaaten ausrichtet (Erwägungsgrund 8).

Viertens: Der EMFA ergänzt die AVMD-Richtlinie und soll das Herkunftslandprinzip aufrechterhalten. Dies ist ausdrücklich in den Erwägungsgründen 44 und 45 und implizit in Artikel 15 Absatz 1 des EMFA festgelegt, wonach die ersuchende Behörde eines Bestimmungslandes des Dienstes ein Ersuchen an die ersuchte Behörde des Herkunftslands richten kann, und zwar „unbeschadet des Artikels 3 der Richtlinie 2000/31/EG“ (d. h. der E-Commerce-Richtlinie). Diese Bestimmung beruht auf dem Gedanken, dass „die Aufsicht über Dienste der Informationsgesellschaft [...] am Herkunftsort zu erfolgen“ hat (Erwägungsgrund 22 EC-RL).

Auch die Verordnung über politische Werbung, die KI-Verordnung und die P2B-Verordnung erwähnen das Herkunftslandprinzip nicht ausdrücklich, stützen sich aber wohl darauf.²² Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die KI- und die P2B-Verordnung, wie auch schon der DSA, einen extraterritorialen Anwendungsbereich haben und daher auch für in Drittländern niedergelassene Anbieter gelten. Die Begründung für diese Regelung lautet, dass sie notwendig ist, „um gleiche Wettbewerbsbedingungen und einen wirksamen Schutz der Rechte und Freiheiten von Einzelpersonen in der gesamten Union zu gewährleisten“.²³ Dies schließt jedoch die Beibehaltung des Herkunftslandprinzips zugunsten von in der EU niedergelassenen Anbietern nicht aus.

²² Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung über politische Werbung lautet: „Die Einhaltung dieser Verordnung durch Anbieter politischer Werbedienstleistungen und Sponsoren unterliegt der Zuständigkeit des Mitgliedstaats, in dem der Anbieter niedergelassen ist. Hat der Anbieter Niederlassungen in mehr als einem Mitgliedstaat, unterliegt er der Zuständigkeit des Mitgliedstaats, in dem er seine Hauptniederlassung hat.“ Darüber hinaus gilt die Verordnung über politische Werbung gemäß deren Artikel 2 Absatz 3 unbeschadet der Richtlinie 2000/31/EG (E-Commerce-Richtlinie), der Richtlinie 2006/123/EG (Dienstleistungsrichtlinie), der Richtlinie 2010/13/EU (AVMD-Richtlinie), der Verordnung (EU) 2022/2065 (DSA), der Verordnung (EU) 2019/1150 (P2B-Verordnung) und anderer Rechtsakte, also von Instrumenten, die auf dem Herkunftslandprinzip beruhen. In der P2B-Verordnung ist eines der konstitutiven Kriterien des Begriffs der „Online-Vermittlungsdienste“, dass es sich um Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe b der [Richtlinie \(EU\) 2015/1535](#) handelt (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a P2B-VO). Damit soll vermieden werden, dass die Mitgliedstaaten technische Vorschriften erlassen, die den freien Dienstleistungsverkehr oder die Niederlassungsfreiheit von Diensteanbietern im Binnenmarkt behindern könnten.

²³ Artikel 2 Absatz 1 und Erwägungsgründe 21 und 22 KI-VO. Im Zusammenhang mit dem Urheberrecht und verwandten Schutzrechten siehe auch Erwägungsgrund 106 KI-VO und Quintais J. P., „[Copyright, the AI Act and extraterritoriality](#)“, 28. November 2024.



2.1.2. Das Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen und die Zuständigkeitsfrage

Auf der Ebene des Europarats beruht das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF)²⁴ ebenfalls auf dem Herkunftslandprinzip (Artikel 5 Absatz 1 EÜGF).²⁵ Das EÜGF wurde durch das Protokoll von 1998 geändert, auch hinsichtlich der Bestimmungen über die Zuständigkeit.²⁶

Das EÜGF gilt jedoch nur für Anbieter linearer Dienste. Darüber hinaus sind Versuche, das Übereinkommen durch ein neues Protokoll weiter zu ändern, letztlich gescheitert.²⁷

Einige Länder sind nur dem EÜGF in seiner ursprünglichen Fassung von 1989 beigetreten, andere auch der durch das Protokoll von 1998 geänderten Fassung. Einige unterliegen nur der AVMD-Richtlinie. Einige unterliegen sowohl dem EÜGF (in der Fassung von 1989 oder 1998) als auch der AVMD-Richtlinie. In anderen Fällen gilt keines dieser Instrumente.

Die folgende Tabelle zeigt, welches Instrument (im Wesentlichen die AVMD-Richtlinie oder das EÜGF 1989) in den Beziehungen zwischen zwei Staaten anwendbar ist. Mit ihrer Hilfe lässt sich feststellen, welche Anforderungen für Rundfunkveranstalter gelten, die ihre Dienste im Ausland anbieten möchten.

²⁴ [Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen](#), SEV Nr. 132, Straßburg, 5. Mai 1989, geändert durch Protokoll SEV Nr. 71), das am 1. März 2002 in Kraft trat.

²⁵ Das Prinzip ist im EÜGF und in der AVMD-Richtlinie ähnlich definiert. „Jede sendende Vertragspartei sorgt dafür, dass alle Programme, die durch Rundfunkveranstalter unter ihrer Rechtshoheit verbreitet werden, den Bestimmungen dieses Übereinkommens entsprechen.“ (Artikel 5 Absatz 1 EÜGF). Die entsprechende Bestimmung der AVMD-Richtlinie lautet: „Jeder Mitgliedstaat sorgt dafür, dass alle audiovisuellen Mediendienste, die von seiner Rechtshoheit unterworfenen Mediendiensteanbietern übertragen werden, den Vorschriften des Rechtssystems entsprechen, die auf für die Allgemeinheit bestimmte audiovisuelle Mediendienste in diesem Mitgliedstaat anwendbar sind.“ (Artikel 2 Absatz 1 AVMD-RL). Die Zuständigkeitskriterien in Artikel 5 Absätze 2 bis 5 des EÜGF stimmen mit den Kriterien in Artikel 3 der AVMD-Richtlinie überein.

²⁶ [Änderungsprotokoll zu dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen \(SEV Nr. 171\)](#), Straßburg, 9. September 1998, Artikel 7. Die Änderung des EÜGF von 1989 diente der Entwicklung eines kohärenten Konzepts für das grenzüberschreitende Fernsehen zwischen dem EÜGF und der AVMD-Richtlinie (bzw. damals der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ in der Fassung der Richtlinie 97/36/EG).

²⁷ Standing Committee on Transfrontier Television, [Report, 44th meeting](#), 11 and 12 June 2009. Cole M.D., „[The AVMSD Jurisdiction Criteria concerning Audiovisual Media Service Providers after the 2018 Reform](#)“, Institute of European Media Law, Saarbrücken, December 2018, p. 26. See [Draft second protocol amending the European Convention on Transfrontier Television](#), Document T-TT(2009)007rev, Punkt 3, 2009. Für eine umfassende Darstellung der Diskussionen bis 2017 siehe Steering Committee on Media and Information Society (CDMSI), [Information note on the Revision of the European Convention on Transfrontier Television \(ECTT\)](#), CDMSI(2017)004, 3 March 2017. Zum Stand der Dinge in Bezug auf das EÜGF siehe Bureau of the Steering Committee on Media and Information, [Draft report 24th meeting \(13 April 2023\)](#), CDMSI-BU(2023)002, Punkt 4, p. 2.



Tabelle 1. Zwischen zwei Staaten geltendes Instrument

	Beide Länder wenden in ihren Beziehungen die AVMD-Richtlinie an.
	Beide Länder wenden in ihren Beziehungen das EÜGF 1989 an.
	Andere Situationen.

Land	Albanien	Andorra	Armenien	Österreich	Aserbaidschan	Belgien	Bosnien und Herzegowina	Bulgarien	Kroatien	Zypern	Tschechien	Dänemark	Estland	Finnland	Frankreich	Georgien	Deutschland	Griechenland	Ungarn	Island	Irland	Italien	Lettland	Liechtenstein	Litauen	Luxemburg	Malta	Republik Moldau	Monaco	Montenegro	Niederlande	Nordmazedonien	Norwegen	Polen	Portugal	Rumänien	San Marino	Serbien	Slowakei	Slowenien	Spanien	Schweden	Schweiz	Türkiye	Ukraine	Vereinigtes Königreich			
Albanien																																																	
Andorra																																																	
Armenien																																																	
Österreich																																																	
Aserbaidschan																																																	
Belgien																																																	
Bosnien und Herzegowina																																																	
Bulgarien																																																	
Kroatien																																																	
Zypern																																																	
Tschechien																																																	
Dänemark																																																	
Estland																																																	
Finnland																																																	
Frankreich																																																	
Georgien																																																	
Deutschland																																																	
Griechenland																																																	
Ungarn																																																	
Island																																																	
Irland																																																	
Italien																																																	
Lettland																																																	
Liechtenstein																																																	
Litauen																																																	
Luxemburg																																																	
Malta																																																	
Republik Moldau																																																	
Monaco																																																	
Montenegro																																																	
Niederlande																																																	
Nordmazedonien																																																	
Norwegen																																																	
Polen																																																	
Portugal																																																	
Rumänien																																																	
San Marino																																																	
Serbien																																																	
Slowakei																																																	
Slowenien																																																	
Spanien																																																	
Schweden																																																	
Schweiz																																																	
Türkiye																																																	
Ukraine																																																	
Vereinigtes Königreich																																																	

Quelle: Ausarbeitung des Verfassers; Stand: 8. März 2025

2.1.3. Zuständigkeit im Vereinigten Königreich nach dem Brexit

Das Vereinigte Königreich (UK) ist Vertragspartei des EÜGF 1998. Dies ist wichtig, weil das UK die EU im Jahr 2020 verlassen hat. Zu den Folgen des Brexits gehört auch die Abkehr vom Herkunftslandprinzip und der Freizügigkeit.²⁸ Der audiovisuelle Sektor ist von den Post-Brexit-Regelungen des Austrittsabkommens zwischen EU und UK²⁹ und des Handels- und Kooperationsabkommens (Trade and Cooperation Agreement, TCA) nicht betroffen.³⁰ Das UK hat seine „Broadcasting Regulations“ (einschließlich des Communications Act 2003³¹) durch die Broadcasting (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019³² und die Audiovisual Media Services (Amendment) (EU Exit) Regulations 2020 geändert.³³

Eine Suche in der Datenbank MAVISE der EAI gibt Aufschluss über die Umzüge von Anbietern audiovisueller Mediendienste seit dem Brexit.³⁴ Offenbar zielen die meisten Sender aus dem UK, die bis 2020 in die EU³⁵ umgezogen sind, auf Zuschauer in EU-Mitgliedstaaten ab. „Die Hälfte der Sender, die in Europa außerhalb ihres Herkunftslandes (gemäß der Definition in den europäischen Verordnungen) verfügbar sind, fiel 2018 unter britische Rechtshoheit, während es Ende 2020 nur noch 10 % sind.“³⁶ Zwischen 2019 und 2020 kam es auf dem Angebotsmarkt für Fernsehsender zu erheblichen Verschiebungen im Zusammenhang mit dem Brexit. Viele grenzüberschreitende Fernsehsender aus dem UK sind umgezogen, um ihre Verbreitung außerhalb des UK zu erhalten, und stützen sich seit dem Brexit auf das EÜGF. Wichtigste Zielländer beim Umzug von Sendergruppen waren Spanien, die Niederlande, Deutschland, Schweden und Tschechien, wobei Luxemburg das Hauptziel von Sendern war, die dort Bodenstationen oder Übertragungskapazität von Satelliten nutzten. Zu denjenigen, die ihren Standort verlegt haben, gehören große transnationale Sendergruppen wie Warner Bros., Discovery, Disney, Viaplay, NBC, Paramount, Antenna und SPI International sowie die auf ausländische Märkte

²⁸ Da audiovisuelle Mediendienste aus dem UK nicht im TCA berücksichtigt sind, wurden sie von der diskriminierungsfreien Behandlung ausgeschlossen. Zu dieser Frage siehe Harcourt A., „[Brexid and the Digital Single Market](#)“, Oxford University Press, 2023. Siehe insbesondere Kapitel 2 mit dem Titel „Audio-Visual Media Services: The New Regulatory Environment“.

²⁹ [Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft](#), ABL L29, 31.1.2020, pp. 7–187. Harcourt A., [Brexid and the Digital Single Market](#), Oxford University Press, 2023.

³⁰ [Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits](#), ABL L 149, 30.4.2021, pp. 10–2539.

³¹ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>.

³² <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/224/contents/made>. Siehe Cabrera Blázquez F.J., „[Post-Brexit rules for the European audiovisual sector](#)“, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2021.

³³ <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/1536/contents/made>.

³⁴ EAI, [MAVISE – Database on audiovisual services and their jurisdiction in Europe](#).

³⁵ Vor allem in die Niederlande, nach Luxemburg und Spanien.

³⁶ EAI, „[70 % der grenzüberschreitenden Fernsehsender fallen nun gemäß AVMD-Richtlinie unter die Rechtshoheit der Niederlande, Luxemburgs und Spaniens](#)“, Pressemitteilung, 17. Juni 2021.

ausgerichteten Versionen von Sky und BBC. Der Markt stabilisierte sich im Jahr 2021, kehrte auf das Vor-Brexit-Niveau zurück und blieb in der ersten Jahreshälfte 2022 unverändert.³⁷

Darüber hinaus enthält die britische Gesetzgebung nach dem Brexit mehrere Zuständigkeitskriterien.

- Eines der Kriterien für „unabhängige Fernsehdienste“ ist, dass sie „von Orten im Vereinigten Königreich aus bereitgestellt“ werden müssen. Dies gilt für Fernsehrundfunkdienste, eingeschränkte Fernsehdienste und zusätzliche Fernsehdienste.³⁸
- Zwei der Kriterien für einen „Programmdienst auf Abruf“ sind, dass die Person, die die redaktionelle Verantwortung für den Dienst trägt, ihren Hauptsitz im Vereinigten Königreich hat und dass redaktionelle Entscheidungen über den Dienst im Vereinigten Königreich getroffen werden.³⁹
- Damit es sich bei einem Dienst (oder abtrennbaren Teil eines Dienstes) laut gesetzlicher Definition um einen „Nicht-UK-Programmdienst auf Abruf“ handelt, müssen unter anderem die Mitglieder der Öffentlichkeit, für deren Nutzung er bereitgestellt wird, Mitglieder der Öffentlichkeit im Vereinigten Königreich sein oder umfassen.⁴⁰
- Eines der Kriterien für einen „Video-Sharing-Plattform-Dienst“ ist, dass die Person, die ihn anbietet, die erforderliche Verbindung zum Vereinigten Königreich hat.⁴¹

Darüber hinaus sieht die britische Gesetzgebung nach dem Brexit das Konzept der „freigestellten ausländischen Dienste“ vor (Section 211B des Communications Act 2003). „Dienste aus Ländern, die das EÜGF nicht unterzeichnet und ratifiziert haben, benötigen eine Lizenz des Ofcom, um im UK empfangen zu werden. Alternativ kann der Sender seine Arbeitsweise so ändern, dass er in die Zuständigkeit eines anderen EÜGF-Lands fällt. Aufgrund seiner Verpflichtungen aus dem Karfreitagsabkommen muss das UK den lizenzfreien Empfang von TG4, RTÉ1 und RTÉ2 weiter ermöglichen.“⁴² Der Media Act 2024 enthält zudem „Änderungen des Broadcasting Act 1990, des Broadcasting Act 1996 und des Communications Act 2003, um Unzulänglichkeiten des beibehaltenen EU-Rechts und andere Mängel zu beheben, die sich aus dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union ergeben“ (Section 51 Media Act 2024).

³⁷ EAI, „[Abwanderung registrierter grenzüberschreitender Fernsehkanäle auf dem Stand vor dem Brexit](#)“, Pressemitteilung, 1. September 2022.

³⁸ [Section 211 des Communications Act 2003](#).

³⁹ [Section 368A\(1\) \(e\)\(f\) des Communications Act 2003](#).

⁴⁰ [Section 368AA of the Communications Act 2003](#).

⁴¹ [Section 368S of the Communications Act 2003](#). Zum UK siehe auch <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/75609/pdf/>.

⁴² James S., „[Government publishes updated guidance on broadcasting and video on-demand services between the UK and EU](#)“, 11. Januar 2021.



2.2. Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip: der „Ziellandansatz“

Dem Herkunftslandprinzip steht ein Prinzip gegenüber, das als „Ziellandansatz“ bezeichnet werden könnte. Nach diesem Prinzip kann das Recht des Landes, in dem der Dienst empfangen wird, – und manchmal auch des Landes, in dem der Schaden eintritt – angewandt werden, selbst wenn der Dienst von einem Unternehmen mit Sitz im Ausland bereitgestellt wird.

Dadurch entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs (Artikel 56 AEUV) und der Durchsetzung nationaler Gesetze in den Bestimmungsländern.

Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip finden sich in mehreren Bestimmungen des Unionsrechts:

- im Hinblick auf einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft (Artikel 3 Absatz 4 EC-RL);
- im Hinblick auf audiovisuelle Mediendienste durch Aussetzung im Zielmitgliedstaat (Artikel 3 Absatz 2 AVMD-RL) oder durch das „Umgehungsverfahren“ (Artikel 4 AVMD-RL);⁴³
- um Mediendienstanbietern, die auf Zuschauer im Inland abzielen, einen finanziellen Beitrag aufzuerlegen (Artikel 13 Absatz 2 AVMD-RL);
- durch grenzüberschreitenden Erlass von Anordnungen an Anbieter von Vermittlungsdiensten (Artikel 9 DSA).

Da es sich bei solchen Ausnahmen um Abweichungen von dem Prinzip handelt, sind sie nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union eng auszulegen. Darüber hinaus müssen laut der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Mai 2023 zu der Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste „jede Abweichung im Zusammenhang mit dem Herkunftslandprinzip und die Schaffung neuer Hindernisse und Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs, wie sie in den Artikeln 56–62 AEUV festgelegt sind, anhand der Garantien der Verhältnismäßigkeit, Flexibilität, Vorhersehbarkeit und Nichtdiskriminierung bewertet werden“.⁴⁴

⁴³ Situationen, die nicht unter den koordinierten Bereich der AVMD-Richtlinie fallen und in denen ein Mitgliedstaat Maßnahmen gegen einen Anbieter eines audiovisuellen Mediendienstes ergreift, der der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterliegt, könnten ebenfalls als Ausnahme vom Herkunftslandprinzip der AVMD-Richtlinie betrachtet werden, siehe Ukrow J., „Der Rahmen für die Rechtsdurchsetzung gegen Online-Anbieter und ausländische Inhalte-Anbieter“, in Cappello M. (ed.), *Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen, IRIS Spezial*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018, p. 15.

⁴⁴ [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Mai 2023](#) zur Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (2022/2038(INI)).



2.2.1. Ausnahmen in der E-Commerce-Richtlinie

Gemäß Artikel 3 Absatz 4 der E-Commerce-Richtlinie können die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die im Hinblick auf einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft vom Herkunftslandprinzip abweichen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

Diese Maßnahmen müssen zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Gesundheit oder der Verbraucher erforderlich sein. Sie müssen einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft betreffen und in einem angemessenen Verhältnis zu den vorgenannten Schutzziele stehen.

2.2.2. Ausnahmen in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Gemäß Artikel 3 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie kann ein audiovisueller Mediendienst, der von einem Mediendienstanbieter erbracht wird, der der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterworfen ist, in besonders schwerwiegenden Fällen im Zielmitgliedstaat vorübergehend ausgesetzt werden. Zu diesen Fällen gehören:

- offensichtliche, ernste und schwerwiegende Aufstachelung zu Gewalt oder Hass (Verstöße gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a AVMD-RL) oder das Fehlen von Maßnahmen zur Einschränkung der Verfügbarkeit schädlicher Inhalte, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können (Verstöße gegen Artikel 6a Absatz 1 AVMD-RL) und
- Dienste, die eine Beeinträchtigung oder eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr der Beeinträchtigung für die öffentliche Gesundheit darstellen.

Artikel 3 Absatz 3 der AVMD-Richtlinie erlaubt eine weitere Abweichung, wenn ein audiovisueller Mediendienst aus einem anderen Mitgliedstaat

- in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise gegen das Verbot der öffentlichen Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b AVMD-RL) verstößt oder
- eine Beeinträchtigung oder eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr der Beeinträchtigung für die öffentliche Sicherheit sowie für die Wahrung nationaler Sicherheits- und Verteidigungsinteressen darstellt.

An beiden Verfahren ist die Europäische Kommission beteiligt. Sie entscheidet darüber, ob die in Abweichung vom Herkunftslandprinzip getroffenen Maßnahmen mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

Artikel 4 der AVMD-Richtlinie sieht ein „Umgehungsverfahren“ gegen einen Mediendienstanbieter vor, der der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterliegt und einen audiovisuellen Mediendienst erbringt, der ganz oder vorwiegend auf das eigene



Hoheitsgebiet ausgerichtet ist. In Fällen, die die Zielländer Belgien und Schweden betrafen, wurde die Anwendung dieses Verfahrens bereits beantragt. Auch hier muss die Europäische Kommission entscheiden, ob die Maßnahmen mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

- Im belgischen Fall ging es um die Frage, welches Land – Belgien oder Luxemburg – für audiovisuelle Mediendienste zuständig war. Von 1987 bis 2005 war das belgische Unternehmen TVi (heute RTL Belgium) bei der belgischen CSA registriert. Für dieselben Fernsehsender erhielt 1995 das luxemburgische Unternehmen CLT von der luxemburgischen Regierung eine Konzession „mit internationaler Reichweite“.⁴⁵ Die CSA war der Ansicht, hierbei sei es darum gegangen, die strengeren belgischen Vorschriften zu umgehen.
- Im schwedischen Fall wollten die schwedischen Behörden ein Alkoholwerbeverbot gegen die beiden britischen Sender MTG und Discovery verhängen, die sich mutmaßlich im UK niedergelassen hatten, um die strengeren schwedischen Vorschriften zu umgehen, obwohl die Sendungen auf Schwedisch oder mit schwedischen Untertiteln ausgestrahlt wurden und somit auf Schweden ausgerichtet waren. Bei dieser Gelegenheit hat die Europäische Kommission ihre erste Entscheidung auf der Grundlage von Artikel 4 der AVMD-Richtlinie erlassen.⁴⁶ Sie kam zu dem Schluss, dass die Maßnahmen, die Schweden der Kommission gemeldet hatte, nicht mit dem Unionsrecht vereinbar waren.

Nach Artikel 13 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie können Mitgliedstaaten, die ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendiensteanbieter dazu verpflichten, finanziell zur Produktion europäischer Werke beizutragen, auch Mediendiensteanbieter, die auf Zuschauer in ihrem Gebiet abzielen, aber in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, können sie zur Leistung solcher Beiträge verpflichten. Jeder finanzielle Beitrag darf dabei nur auf den Einnahmen beruhen, die in den betreffenden Zielmitgliedstaaten erzielt werden, und muss mit dem Unionsrecht vereinbar sein.

⁴⁵ Die Anwendung des Verfahrens wurde gemäß der früheren Fassung von Artikel 4 der AVMD-Richtlinie beantragt, d. h. vor der Überarbeitung der Richtlinie im Jahr 2018. Im [Sechsten Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie 89/552/EWG „Fernsehen ohne Grenzen“](#), KOM/2007/0452 endgültig, wird der Streit wie folgt zusammengefasst: „Ähnliche Probleme gab es bei der Feststellung der Rechtshoheit über die Fernsehdienste ‚RTL-TVi‘, ‚Club RTL‘ und ‚Plug TV‘, nämlich ob Belgien oder Luxemburg zuständig sei. Auf der Sitzung des Kontaktausschusses am 15. November 2006 legte die belgische Delegation ihren Vorschlag zur Lösung dieser Frage vor. Es folgte eine Diskussion mit anderen interessierten Delegationen. Die Delegationen verständigten sich auf eine bessere Zusammenarbeit, um konkrete Lösungen für solche Probleme zu finden.“

⁴⁶ European Commission, [Decision of 31.1.2018 on the incompatibility of measures notified by the Kingdom of Sweden pursuant to Art. 4 \(5\) of Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services](#), COM(2018) 532 final, 31.1.2018. Yakovleva S., [„Europäische Kommission: Schwedisches Alkoholwerbeverbot für zwei britische Rundfunkveranstalter nicht EU-rechtskonform“](#), IRIS Merlin 2018-4:1/8, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2018.



2.2.3. Ausnahmen im Digital Services Act

Sind nationale Justiz- oder Verwaltungsbehörden der Zielmitgliedstaaten von Vermittlungsdiensten befugt, auf der Grundlage des geltenden Unionsrechts oder des nationalen Rechts im Einklang mit dem Unionsrecht gegenüber Anbietern von Vermittlungsdiensten Anordnungen zum Vorgehen gegen einen oder mehrere bestimmte rechtswidrige Inhalte zu erlassen, haben die Anbieter diese Behörden über die Ausführung der Anordnung zu informieren (Artikel 9 DSA).⁴⁷ Das Herkunftslandprinzip wird in Erwägungsgrund 38 des DSA erwähnt.

Die Anordnungen müssen bestimmte Elemente enthalten, ihr räumlicher Geltungsbereich muss auf das zur Erreichung des Ziels unbedingt erforderliche Maß beschränkt sein und sie müssen in der vom Anbieter von Vermittlungsdiensten angegebenen Sprache oder in einer anderen bilateral vereinbarten Sprache abgefasst oder von einer Übersetzung begleitet sein.

2.2.4. Ausnahmen im European Media Freedom Act

In Artikel 15 des EMFA ist ein Verfahren festgelegt, das die Durchsetzung von Verpflichtungen der Video-Sharing-Plattform-Anbieter gemäß der AVMD-Richtlinie gewährleisten soll. Dieser neue spezifische Mechanismus wurde als Reaktion auf folgenden Sachverhalt konzipiert: „In der spezifischen Situation, dass Video-Sharing-Plattformen pornografische Inhalte verbreiten, haben einige Mitgliedstaaten das in Artikel 28a Absatz 5 der AVMD-Richtlinie in Verbindung mit Artikel 3 der E-Commerce-Richtlinie vorgesehene Ausnahmeverfahren angewandt, wenn sie der Ansicht waren, dass die Behörde des Herkunftslandes nicht ausreichend tätig wurde.“⁴⁸

2.3. Außerhalb der EU niedergelassene Anbieter

2.3.1. Bestimmungen des EU-Rechts

Einige EU-Vorschriften können auch für außerhalb der EU niedergelassene Anbieter gelten. Die AVMD-Richtlinie, der EMFA, der DSA, die Verordnung über politische Werbung, die KI-Verordnung und die P2B-Verordnung enthalten extraterritoriale Klauseln, die das Unionsrecht auf bestimmte Anbieter aus Drittländern anwendbar machen.

⁴⁷ Siehe auch Erwägungsgrund 31 DSA.

⁴⁸ European Commission, Commission staff working document, [Reporting on the application of Directive 2010/13/EU „Audiovisual Media Services Directive“ as amended by Directive \(EU\) 2018/1808, for the period 2019-2022](#), SWD(2024) 4 final, p. 7.



Diese Klauseln legen Kriterien für die Verbindung zur EU fest. Solche Kriterien können die Nutzung einer Satellitenverbindung oder -kapazität, die Ausrichtung auf Personen in der EU, das Inverkehrbringen innerhalb der EU oder das Anbieten von Waren oder Dienstleistungen gegenüber Verbrauchern in der EU sein.

Tabelle 2. Extraterritoriale Klauseln (AVMD-Richtlinie, EMFA, DSA, Verordnung über politische Werbung, KI-Verordnung und P2B-Verordnung)

Anbieter aus Drittländern	Anknüpfungskriterium	Quelle im Unionsrecht
Mediendienstanbieter	Nutzung einer in einem Mitgliedstaat gelegenen Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke oder einer diesem Mitgliedstaat gehörenden Übertragungskapazität eines Satelliten	Artikel 2 Absatz 4 AVMD-RL
Mediendienstanbieter	Bereitstellung von Mediendiensten, die unabhängig von der Art der Verbreitung oder des Zugangs auf Zuschauer in der Union abzielen oder diese erreichen	Artikel 17 Absatz 1 EMFA
Anbieter von Vermittlungsdiensten ⁴⁹	Eine „wesentliche Verbindung zur Union“, die sich aus besonderen faktischen Kriterien ergibt, etwa aus einer erheblichen Zahl von Nutzern des Dienstes oder einer Ausrichtung von Tätigkeiten auf EU-Mitgliedstaaten	Artikel 3 Buchstabe e DSA
Anbieter ⁵⁰ oder Sponsoren ⁵¹ politischer Werbedienstleistungen	Die politische Anzeige wird in der Union verbreitet , wird in einem oder mehreren Mitgliedstaaten veröffentlicht oder ist auf Unionsbürger ausgerichtet	Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung über politische Werbung
Anbieter	Inverkehrbringen oder Inbetriebnahme von KI-Systemen oder Inverkehrbringen	Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a KI-VO

⁴⁹ Bei den Herausgebern politischer Werbung kann es sich auch um sehr große Online-Plattformen und sehr große Online-Suchmaschinen im Sinne der Verordnung (EU) 2022/2065 handeln (Verordnung über politische Werbung, Erwägungsgrund 46).

⁵⁰ „Damit ein breites Spektrum relevanter Diensteanbieter im Zusammenhang mit politischen Werbedienstleistungen abgedeckt wird, sollte der Begriff der Anbieter von politischen Werbedienstleistungen auch Anbieter umfassen, die an der Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung politischer Anzeigen beteiligt sind. Beispielsweise können Anbieter politischer Werbedienstleistungen im Namen von Sponsoren agieren, indem sie in ihrem Namen politische Werbedienstleistungen initiieren.“ (Verordnung über politische Werbung, Erwägungsgrund 38).

⁵¹ „Ein Sponsor sollte als die Person oder Einrichtung definiert werden, in deren Namen eine politische Anzeige ausgearbeitet, platziert, gefördert, veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet wird, z. B. ein einzelner Kandidat bei einer Wahl oder eine politische Partei, und bei der es sich in der Regel um die Person oder Einrichtung handelt, die im Austausch für politische Werbedienstleistungen ein Entgelt leistet.“ (Verordnung über politische Werbung, Erwägungsgrund 40).



	von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck in der Union ⁵²	
Anbieter und Betreiber von KI-Systemen	Die vom KI-System hervorgebrachte Ausgabe wird in der Union verwendet	Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c KI-VO
Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und Online-Suchmaschinen	Anbieten von Waren oder Dienstleistungen über diese Dienste oder Suchmaschinen gegenüber in der Europäischen Union befindlichen Verbrauchern	Artikel 1 Absatz 2 P2B-VO

2.3.2. Ausländische Einflussnahme

Aus dem Grundsatz der Souveränität, zu dem auch die territoriale Souveränität gehört, ergibt sich, dass ein Zielland bei der Reaktion auf Maßnahmen von Drittländern Schranken zu beachten hat. Andererseits verbietet das Völkerrecht Interventionen, also Einmischungen in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten.⁵³

In den letzten Jahren gab es mehrere Fälle, in denen sich in anderen Ländern der Union niedergelassene Fernsehsender mit Sendungen, die zum Hass aufstacheln, an Zuschauer in den baltischen Staaten richteten:

- Der Sender NTV Mir Lithuania aus dem UK richtete sich an die russischsprachige Minderheit in Litauen.
- Der russischsprachige Fernsehsender RTR Planeta aus Schweden richtete sich an Litauen.
- Der russischsprachige Fernsehsender Rossiya RTR aus Schweden richtete sich an Lettland.

Daraufhin ergriffen die Zielmitgliedstaaten unterschiedliche Maßnahmen: im ersten Fall die Verpflichtung, in Litauen nur in Form von Pay-to-View-Paketen zu senden, und im zweiten und dritten Fall die Aussetzung der Weiterverbreitung des Senders in Litauen bzw. Lettland für einen Zeitraum von zwölf Monaten.

⁵² Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck müssen gemäß Artikel 53 Absatz 1 Buchstabe c der KI-Verordnung auch eine Strategie zur Einhaltung des Urheberrechts der Union und damit zusammenhängender Rechte auf den Weg bringen. „Jeder Anbieter, der ein KI-Modell mit allgemeinem Verwendungszweck in der Union in Verkehr bringt, sollte diese Pflicht erfüllen, unabhängig davon, in welchem Hoheitsgebiet die urheberrechtlich relevanten Handlungen, die dem Training dieser KI-Modelle mit allgemeinem Verwendungszweck zugrunde liegen, stattfinden. Dies ist erforderlich, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für Anbieter von KI-Modellen mit allgemeinem Verwendungszweck sicherzustellen, unter denen kein Anbieter in der Lage sein sollte, durch die Anwendung niedrigerer Urheberrechtsstandards als in der Union einen Wettbewerbsvorteil auf dem Unionsmarkt zu erlangen.“ (Erwägungsgrund 106 KI-VO).

⁵³ Ukrow J., „Der Rahmen für die Rechtsdurchsetzung gegen Online-Anbieter und ausländische Inhalte-Anbieter“, in Cappello M. (ed.), *Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen, IRIS Spezial*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018, pp. 22–25.

In allen Fällen ging es um den Grundsatz der Empfangs- und Weiterverbreitungsfreiheit.⁵⁴

Im ersten Fall stellte der EuGH in einer Vorabentscheidung fest, dass eine solche Maßnahme nicht der Weiterverbreitung im eigentlichen Sinne der Fernsehsendungen des von dieser Maßnahme betroffenen Fernsehkanals aus einem anderen Mitgliedstaat im Hoheitsgebiet des Empfangsmitgliedstaats entgegensteht. Somit fällt eine solche Maßnahme nicht unter Artikel 3 Absätze 1 und 2 der AVMD-Richtlinie.⁵⁵

Im zweiten und dritten Fall haben sowohl die litauische Regulierungsbehörde Lietuvos Radijo ir Televizijos Komisija als auch die lettische Regulierungsbehörde National Electronic Mass Media Council das in Artikel 3 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie vorgesehene Verfahren angewandt und die Europäische Kommission unterrichtet, die daraufhin die Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) um eine Stellungnahme ersuchte. In beiden Fällen entschied die Europäische Kommission, dass die Aussetzung der Weiterverbreitung verhältnismäßig und gerechtfertigt war.^{56 57}

Vor diesem Hintergrund ist anzumerken, dass in mehreren Erwägungsgründen des EMFA die „Risiken der ausländischen Informationsmanipulation und Einmischung“ (FIMI) erwähnt werden. In diesen Erwägungsgründen geht es um die Herausforderung durch die missbräuchliche Nutzung der Freiheiten des Binnenmarktes,⁵⁸ die Bedeutung hochwertiger Mediendienste als Gegenmittel gegen Desinformation und ausländische

⁵⁴ Diese Fälle sind zu unterscheiden von der Verhängung von Sanktionen gegen Russland nach Artikel 29 EUV, Artikel 215 AEUV sowie Artikel 2f und Anhang XV der [Verordnung \(EU\) Nr. 833/2014](#) über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren. Zu diesem Thema siehe Radel-Cormann J., [„Durchführungsverordnung \(EU\) 2022/994 des Rates vom 24. Juni 2022 zur Durchführung der Verordnung \(EU\) 2022/879 des Rates zur Änderung der Verordnung \(EU\) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren“](#), *IRIS Merlin* 2022-7:1/2, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2022; Cabrera Blázquez F.J., [„Gerichtshof der Europäischen Union weist Eilantrag von RT France auf Aufhebung der EU-Sanktionen ab“](#), *IRIS Merlin* 2022-4:1/2, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2022; Cabrera Blázquez F.J., [„Europäische Kommission: Verbot von Russia Today und Sputnik“](#), *IRIS Merlin* 2022-3:1/6, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2022; Richter A., [„Sanction law against Russian and Belarusian audiovisual media“](#), European Audiovisual Observatory, Strasbourg, November 2022; Cabrera Blázquez F.J., [„The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik“](#), European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2022.

⁵⁵ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer), [Baltic Media Alliance gegen Lietuvos radijo ir televizijos komisija](#), Rechtssache C-622/17, 4. Juli 2019, ECLI:EU:C:2019:566, Randnrn. 82 und 83. Siehe auch Ó Fathaigh R., [„Gerichtshof der Europäischen Union: EU-Mitgliedstaat darf Verbreitung eines ausländischen Fernsehsenders beschränken“](#), *IRIS Merlin* 2019-8:1/3, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2019.

⁵⁶ European Commission, [Decision on the compatibility of the measures adopted by Latvia pursuant to Article 3\(2\) of Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council to restrict retransmission on its territory of an audiovisual media service from another Member State](#), C(2021) 3162 final, 7.5.2021. Siehe auch Ó Fathaigh R., [„Europäische Kommission: Sendeverbote für Rossiya RTR in Lettland mit AVMD-Richtlinie vereinbar“](#), *IRIS Merlin* 2021-7:1/26, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2021. Zum Verfahren siehe Latvian National Electronic Mass Media Council, [Decision No. 68/1-2 On the Restriction of Distribution of the Programme „Rossiya RTR“ in the territory of Republic of Latvia](#), 8 February 2021. ERGA, [Opinion on decision No. 68/1-2 of the Latvian National Electronic Mass Media Council restricting the retransmission of the channel Rossiya RTR in the territory of Latvia for 12 months](#), 10 Juli 2020. Die ERGA wurde durch das Europäische Gremium für Mediendienste ersetzt, das am 10. Februar 2025 gegründet wurde.

⁵⁷ European Commission, [Commission Decision of 4.5.2018 on the compatibility of the measures adopted by Lithuania pursuant to Article 3 \(2\) of Directive 2010/13/EU](#), C(2018) 2665 final.

⁵⁸ DSA, Erwägungsgrund 4.



Informationsmanipulation und Einmischung⁵⁹ oder die Bedrohung durch systematische internationale Kampagnen mit dem Ziel, die Union als Ganzes oder einzelne Mitgliedstaaten zu destabilisieren.⁶⁰ Die „Überwachung“, die eine unabhängige Bewertung der Risiken für das Funktionieren des Binnenmarktes für Mediendienste ermöglichen soll, umfasst auch die Risiken der ausländischen Informationsmanipulation und Einmischung (Artikel 26 DSA). Darüber hinaus wurde in dem bereits erwähnten Bericht des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2023 vor einem Missbrauch der Zuständigkeitsregeln nach Artikel 2 Absatz 4 der AVMD-Richtlinie bei Nutzung von Satellitenkapazitäten und Uplinks zugunsten von Anbietern aus Drittländern gewarnt.⁶¹

2.4. Neuere Initiativen von EU-Mitgliedstaaten

In den letzten Jahren wurden in vielen Mitgliedstaaten Gesetzesinitiativen zur Umsetzung von Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip im europäischen Sekundärrecht ergriffen. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten auf die Gefahr hin, das Herkunftslandprinzip zu umgehen, eine Regulierung von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Online-Diensteanbietern eingeführt oder vorgeschlagen.

So hat etwa Österreich die beiden folgenden Gesetze verabschiedet:

- Das Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz – KoPl-G)⁶² sieht eine Abweichung vom Herkunftslandprinzip vor, indem es generell-abstrakte Maßnahmen einführt, die sich auf eine allgemein umschriebene Kategorie bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft beziehen und unterschiedslos für alle Anbieter dieser Kategorie von Diensten gelten. Das Gesetz war Gegenstand eines Urteils des EuGH (Google Ireland u. a.)⁶³, wonach solche Maßnahmen nicht unter die Ausnahmeregelung in Artikel 3 Absatz 4 der E-Commerce-Richtlinie fallen. Das Gesetz wurde am 16. Februar 2024 außer Kraft gesetzt.
- Das Hass-im-Netz-Bekämpfungsgesetz (HiNBG).⁶⁴

In Belgien hat die französischsprachige Regulierungsbehörde für audiovisuelle Medien (CSA) im Jahr 2020 eine Debatte über die Bekämpfung von Hassbotschaften angestoßen.⁶⁵ Darüber hinaus haben sowohl die Französische Gemeinschaft als auch die

⁵⁹ DSA, Erwägungsgrund 14.

⁶⁰ DSA, Erwägungsgrund 47.

⁶¹ Europäisches Parlament, „[Bericht über die Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste](#)“, 12.4.2023 ([2022/2038\(INI\)](#)), „3. Herausforderungen bei der Wahrung des Herkunftslandprinzips“.

⁶² Bundesgesetzblatt I Nr. 151/2020.

⁶³ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer), 9. November 2023, [Google Ireland u. a. gegen Kommunikationsbehörde Austria](#), C-376/22, EU:C:2023:835.

⁶⁴ BGBl. I Nr. 148/2021.

⁶⁵ Conseil supérieur de l'audiovisuel, [Note d'orientation du CSA sur la lutte contre certaines formes de contenus illicites sur Internet, en particulier le discours de haine](#), 2020. Siehe Hermanns O., Carrere S., „[Vorschläge zur Ko-](#)



Flämische Gemeinschaft Dekrete erlassen, wonach ausländische VoD-Anbieter finanzielle Beiträge zur Produktion audiovisueller Werke zu leisten haben. Allerdings sind beim Verfassungsgericht aktuell Nichtigkeitsklagen gegen diese Dekrete anhängig.⁶⁶

Ein weiteres Beispiel für die Umsetzung von Artikel 13 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie findet sich im dänischen [Lov om visse medietjenestedyderes bidrag til fremme af dansk kultur \(kulturbidragsgoven\)](#) (Gesetz über den Beitrag bestimmter Mediendienstanbieter zur Förderung der dänischen Kultur – Kulturbbeitragsgesetz).⁶⁷

Auch Frankreich hat mehrere Instrumente verabschiedet:

- Die [Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet](#) (Gesetz Nr. 2020-766 vom 24. Juni 2020 zur Bekämpfung der Hassinhalte im Internet – Loi Avia); viele Bestimmungen wurden per Verfassungsgerichtsurteil für verfassungswidrig erklärt.⁶⁸
- Artikel 10⁶⁹ des [Décret no 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande](#) (Dekret Nr. 2021-793 vom 22. Juni 2021 über audiovisuelle Mediendienste auf Abruf) über den finanziellen Beitrag zur Produktion audiovisueller Werke.
- Artikel 6-I.8 der [Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique](#) (Gesetz Nr. 2004-575 vom 21. Juni 2004 über das Vertrauen in die digitale Wirtschaft) in der Vorgängerversion der im Gesetz Nr. 2021-1109 vom 24. August 2021 enthaltenen Fassung).⁷⁰

[Regulierung mit Blick auf die Bekämpfung illegaler Inhalte auf Content-Sharing-Plattformen](#)“, IRIS Merlin 2020-3:1/17, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2020.

⁶⁶ Teilnichtigkeitsklage der niederländischen Gesellschaft „Netflix International bv“ gegen das [Décret du 7 décembre 2023 modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos](#) (Dekret vom 7. Dezember 2023 zur Änderung des Dekrets vom 4. Februar 2021 über audiovisuelle Mediendienste und Video-Sharing-Plattformen; [Amtsblatt](#)). Teilnichtigkeitsklage von Tik Tok Limited, Google Ireland Limited und Meta Platforms Ireland Limited gegen das [Decreet van 1 maart 2024 tot wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft het stimuleren van de audiovisuele sector door financiële bijdragen aan de productie van audiovisuele werken](#) (Dekret vom 1. März 2024 zur Änderung des Dekrets vom 27. März 2009 über Radio und Fernsehen hinsichtlich der Förderung des audiovisuellen Sektors durch finanzielle Beiträge zur Produktion audiovisueller Werke; siehe die Liste „[Hangende zaken](#)“ unter Nr. 8331, 8332 und 8334). Zur flämischen Gesetzgebung siehe Stolle L., [Investitionsverpflichtungen für Streaming- und Videoplattformen](#)“, IRIS Merlin 2024-4:1/17, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2024.

⁶⁷ Foged T., [„Dänisches Kulturbbeitragsgesetz sieht Umsatzabgabe von 2 % für VoD-Dienstanbieter sowie zusätzliche 3 % bei Investitionen in neue dänische Inhalte unter 5 % vor“](#), IRIS Merlin 2024-2:1/22, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2024.

⁶⁸ Conseil constitutionnel, [Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020](#).

⁶⁹ « Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux services de médias audiovisuels à la demande, y compris ceux qui ne sont pas établis en France et ne relèvent pas de la compétence de la France au sens de l'article 43-2 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée mais visent le territoire français, qui répondent aux conditions suivantes : (...) » („Die Bestimmungen dieses Kapitels gelten für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, einschließlich solcher, die nicht in Frankreich niedergelassen sind und nicht der Rechtshoheit Frankreichs im Sinne von Artikel 43-2 des oben genannten Gesetzes vom 30. September 1986 unterliegen, aber auf das französische Hoheitsgebiet ausgerichtet sind und die folgenden Bedingungen erfüllen: (...).“)

⁷⁰ Blocman A., [„Antrag auf Sperrung einer pornografischen Website: Es ist möglich gegen Internetprovider vorzugehen, ohne vorher gegen den Host, den Herausgeber oder den Urheber der Inhalte vorgegangen zu sein“](#), IRIS Merlin 2023-10:1/11, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2023.



- Dasselbe Gesetz Nr. 2004-575 in der Fassung der Loi n° 2024-449 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (Gesetz Nr. 2024-449 vom 21. Mai 2024 zur Sicherung und Regulierung des digitalen Raums), das die Zugänglichkeit pornografischer Inhalte für Minderjährige regelt und den räumlichen Geltungsbereich des Gesetzes auf lineare und nicht-lineare Dienste ausdehnt, die in Frankreich ausgestrahlt werden und nicht zu einem Mitgliedstaat der EU, des EWR oder des EÜGF gehören.⁷¹
- Das Décret n° 2021-1306 du 7 octobre 2021 relatif aux modalités de mise œuvre des mesures visant à protéger les mineurs contre l'accès à des sites diffusant un contenu pornographique (Dekret Nr. 2021-1306 vom 7. Oktober 2021 über die Modalitäten der Durchführung von Maßnahmen zum Schutz von Minderjährigen vor dem Zugang zu Websites, die pornografische Inhalte verbreiten),⁷² im Hinblick auf die Anwendung von Artikel 23 des Gesetzes Nr. 2020-936 vom 30. Juli 2020 zum Schutz der Opfer von häuslicher Gewalt. Artikel 23 dieses Gesetzes wurde jedoch aufgehoben und durch das im Gesetz Nr. 2024-449 vom 21. Mai 2024 zur Sicherung und Regulierung des digitalen Raums vorgesehene System ersetzt.⁷³
- Der Entwurf für „Legislative Bestimmungen zur Sicherung und Regulierung des digitalen Raums (Notifizierung: 2023/0461/FR⁷⁴) zur Änderung des Gesetzes vom 21. Juni 2004 über das Vertrauen in die digitale Wirtschaft“.

Auch Deutschland hat mehrere Instrumente zu Medienvermittlern verabschiedet, die für außerhalb Deutschlands niedergelassene Anbieter gelten. Die Europäische Kommission hat dazu Vorbehalte geäußert und Kommentare abgegeben.⁷⁵ Insbesondere das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG)⁷⁶ und der Medienstaatsvertrag (MStV)⁷⁷ in der

⁷¹ Siehe Blocman A., „Neues Gesetz zur Sicherung und Regulierung des digitalen Raums“, *IRIS Merlin* 2024-6:1/15, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2024; Blocman A., „Zugang von Minderjährigen zu pornografischen Seiten: Der Conseil d'Etat legt dem EuGH drei Fragen zur Vorabentscheidung vor“, *IRIS Merlin* 2024-4:1/12, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2024.

⁷² Décret n° 2021-1306 du 7 octobre 2021 relatif aux modalités de mise œuvre des mesures visant à protéger les mineurs contre l'accès à des sites diffusant un contenu pornographique, JORF n°0235, 8. Oktober 2021.

⁷³ Blocman A., „Antrag des ARCOM-Präsidenten auf Sperrung pornografischer Websites: Gericht setzt Verfahren bis zum Ausgang der Klage vor dem Staatsrat aus“, *IRIS Merlin* 2023-8:1/22, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2023.

⁷⁴ European Commission, Reaction of the Commission to the response of a Member State/Country notifying a draft regarding comments(5.2)/request for supplementary information, TRIS/(2024) 0683.

⁷⁵ Notifizierungen 2020/26/D, 2020/813/D, 2021/39/D, 2021/45/D, 2021/204/D, 2021/38/D und 2021/159/D.

⁷⁶ Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) vom 1. September 2017, BGBl. I, p. 3352. Ursprüngliche Fassung: https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/BGBl/BGBl_NetzDG.pdf?blob=publicationFile&v=3. Für eine allgemeine Darstellung des Gesetzes siehe Ukrow J., Deutschland, in Cappello M. (ed.), „Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen“, *IRIS Spezial*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018, pp. 49–50. Siehe auch Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., „Empowerment der Nutzer gegen Desinformation im Internet“, op. cit., p. 26.

⁷⁷ Zur rechtlichen Tragweite des Begriffe „Medienintermediäre“ siehe § 1 Abs. 8 MStV: „(...) Medienintermediäre, Medienplattformen oder Benutzeroberflächen sind dann als zur Nutzung in Deutschland bestimmt anzusehen, wenn sie sich in der Gesamtschau, insbesondere durch die verwendete Sprache, die angebotenen Inhalte oder Marketingaktivitäten, an Nutzer in Deutschland richten oder in Deutschland einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Refinanzierung erzielen. (...)“. Solche Medienintermediäre, Medienplattformen oder Benutzeroberflächen müssen nicht in Deutschland niedergelassen sein, um in den Anwendungsbereich des Medienstaatsvertrags zu fallen.

Fassung vom April 2020 standen in der Kritik, da die Europäische Kommission und deutsche Gerichte⁷⁸ in beiden Instrumenten Verstöße gegen das in der E-Commerce-Richtlinie verankerte Herkunftslandprinzip sahen.⁷⁹

Auch Italien hat mehrere Rechtstexte verabschiedet. Erwähnenswert ist erstens das Gesetz Nr. 178 vom 30. Dezember 2020.⁸⁰ Dieses Gesetz sah unter Bezugnahme auf die P2B-Verordnung 2019/1150 vor, dass sich Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und Online-Suchmaschinen, die Dienste in Italien anbieten, auch wenn sie dort nicht niedergelassen sind, in das von der AGCOM geführte Kommunikationsbetreiberregister eintragen lassen müssen. Außerdem waren diese Anbieter verpflichtet, einen finanziellen Beitrag an die AGCOM zu leisten. Dieses Gesetz wurde dem EuGH zur Vorabentscheidung über die Auslegung der Verordnung (EU) 2019/1150 vorgelegt. Der Gerichtshof urteilte, dass Artikel 3 der E-Commerce-Richtlinie Maßnahmen entgegensteht, die ein Mitgliedstaat, wie in diesem Fall Italien, „mit dem erklärten Ziel erlassen hat, für eine angemessene und wirksame Durchsetzung der Verordnung (EU) 2019/1150 zu sorgen“.⁸¹

Zweitens änderte Italien im Anschluss an eine 2023 von der Regulierungsbehörde AGCOM eingeleitete öffentliche Konsultation⁸² im Jahr 2024 sein Decreto legislativo vom 8. November 2021,⁸³ – auch bekannt unter dem Akronym TUSMA (testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi / konsolidierter Text für die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste) –, u. a. in Bezug auf den finanziellen Beitrag zur Produktion europäischer Werke. Der Änderungsentwurf von 2024 wurde der Europäischen Kommission gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 notifiziert.⁸⁴ Die Kommission stellte fest, dass der

⁷⁸ Etteldorf C., „Neue NetzDG-Bestimmungen laut VG Köln teilweise unionsrechtswidrig“, *IRIS Merlin* 2022-4:1/23, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2022.

⁷⁹ Cornils M., „Unionele und mitgliedstaatliche Intermediärregulierung. Zur unionsrechtlichen Beurteilung möglicher Überschneidungen der Vorschriften über Medienintermediäre im Medienstaatsvertrag (§§ 91 ff. MStV) mit Rechtsakten der Europäischen Union“, Oktober 2020. Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Neuer Medienstaatsvertrag in Deutschland im November in Kraft getreten, 25. November 2020.

⁸⁰ Legge n. 178 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021–2023 (Gesetz Nr. 178 vom 30. Dezember 2020 über den veranschlagten Staatshaushalt für das Haushaltsjahr 2021 und den Mehrjahreshaushalt für den Dreijahreszeitraum 2021–2023). Dieses Gesetz diente der Änderung der Legge n. 249 – Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Gesetz Nr. 249 zur Einrichtung der Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen und von Normen für Telekommunikation und Rundfunk) vom 31. Juli 1997.

⁸¹ Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer), 30. Mai 2024, Airbnb Ireland UC und Amazon Services Europe Sàrl gegen Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, verbundene Rechtssachen C-662/22 und C-667/22. Siehe Radel-Cormann J., „Schlussanträge von Generalanwalt Szpunar in den verbundenen Rechtssachen Airbnb, Amazon und andere“, *IRIS Merlin* 2024-2:1/16, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2024.

⁸² Di Giorgi F., „AGCOM startet öffentliche Konsultation zu Video-Sharing-Plattformen: mehr Schutz für italienische Plattformnutzer“, *IRIS Merlin* 2023-5:1/5, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2023.

⁸³ Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, in der Fassung des Decreto legislativo 25 marzo 2024, n. 50, Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante il testo unico dei servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, in attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 di modifica della direttiva 2010/13/UE.

⁸⁴ Europäische Kommission, Ausführliche Stellungnahme zur Notifizierung 2023/554/IT, C(2023) 9083 final.



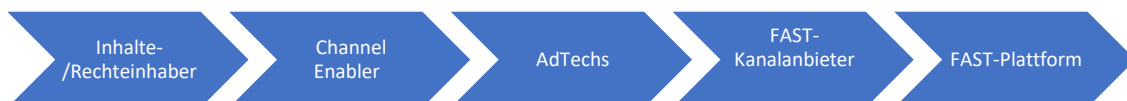
notifizierte Entwurf eine Investitionsverpflichtung für Mediendienstanbieter vorsah, die nicht in Italien niedergelassen sind, sich aber an Zuschauer in Italien richten.⁸⁵

2.5. Fallstudie: FAST-Kanäle und OTT-Dienste

Kostenloses werbefinanziertes Streaming-Fernsehen (FAST – Free Ad-Supported Streaming Television)⁸⁶ ist eine neuere Erscheinungsform linearer audiovisueller Inhalte, die „over-the-top“ (OTT) verfügbar sind. Im Vergleich zu den traditionellen linearen TV-Kanälen sind die FAST-Kanäle eher thematisch ausgerichtet, und häufiger handelt es sich um temporäre Pop-up-Kanäle.⁸⁷ Sie werden von FAST-Plattformen aggregiert und/oder verbreitet. Diese Plattformen sind entweder „reine“ FAST-Plattformen (die FAST-Kanäle zuerst auf dem audiovisuellen Markt eingeführt haben) oder „gemischte“ FAST-Plattformen⁸⁸ (die ihr bestehendes Portfolio um FAST-Kanäle ergänzt haben und auf starke konvergente Angebote abzielen, um wettbewerbsfähig zu bleiben). FAST-Plattformen stellen in der Regel auch Programme von FAST-Kanälen auf Abruf zur Verfügung.

Unabhängig von der Art der Plattform kann der Weg zum Markt kürzer oder länger sein, je nach den Finanzströmen und Arbeitsabläufen zwischen den Teilnehmern und der Wertkette. Dies bedeutet, dass ein und derselbe Akteur in der Wertkette zuweilen mehrere Rollen spielen kann. So können beispielsweise sowohl Rechteinhaber als auch FAST-Plattformen Anbieter von FAST-Kanälen sein. Zudem können FAST-Plattformen auch Rechteinhaber sein.

Abbildung 1. Die Wertkette von FAST-Kanälen



FAST-Plattformen können als Anbieter von linearen Kanälen⁸⁹ und/oder VoD-Dienstanbieter im Sinne der AVMD-Richtlinie eingestuft werden, sofern sie die Kriterien erfüllen, dass sie die redaktionelle Verantwortung haben und über die Organisation des Dienstes entscheiden (in den meisten Fällen sind solche Anbieter die Eigentümer des

⁸⁵ [Mitteilung der Kommission](#) – TRIS/(2023) 2914.

⁸⁶ In diesen Abschnitt ist ein Austausch mit Laura Ene eingeflossen, Analytikerin für TV- und VoD-Märkte, die in der Abteilung für Marktinformationen der EAI die Datenbank MAVISE verwaltet.

⁸⁷ Vortrag von Laura Ene bei einem Workshop der EAI am 12. März 2025 zu FAST-Kanälen.

⁸⁸ TVoD, SVoD, BVoD (Broadcast Video-on-Demand, d. h. Video-on-Demand-Dienste, die von Sendern auf deren eigener Plattform angeboten werden (TF1+, RTL+, ARD Mediathek, RTBF Auvio, BBC iPlayer usw.)), AVoD, HVoD, CTV, VSP, Pay-TV-VoDs usw. Eine umfassende Liste der gängigsten Abkürzungen ist in Abschnitt 6 dieses Berichts zu finden.

⁸⁹ Für ein Beispiel aus Italien siehe AGCOM, [„Prime autorizzazioni per canali Fast channels“](#), Pressemitteilung, 20. März 2025.



audiovisuellen Mediendienstes). In diesen Fällen unterliegen sie der Rechtshoheit des Mitgliedstaats, in dem sie niedergelassen sind.

Im Folgenden einige Beispiele:

- Rakuten TV hat sowohl seine linearen (FAST-Kanäle) als auch seinen VoD-Dienst in Spanien angemeldet.
- Pluto TV hat sowohl seine linearen (FAST-Kanäle) als auch seinen VoD-Dienst in Schweden und Deutschland angemeldet.
- Molotov hat seinen VoD-Dienst in Frankreich angemeldet.

Solche Situationen sind mit denen anderer OTT-Dienste vergleichbar: Welcher Mitgliedstaat für den jeweiligen Mediendiensteanbieter zuständig ist, richtet sich in erster Linie nach Artikel 2 Absatz 3 der AVMD-Richtlinie, also danach, ob der Anbieter in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist. Das zweite in Artikel 2 Absatz 4 der AVMD-Richtlinie genannte Anknüpfungskriterium, also ob der Anbieter eine in dem Mitgliedstaat gelegene Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke oder eine dem Mitgliedstaat gehörende Übertragungskapazität eines Satelliten nutzt, ist nicht anwendbar. Ist das erste Anknüpfungskriterium, also die Niederlassung des Anbieters im EWR, nicht erfüllt, gelten die Kriterien des Vertrags (Artikel 2 Absatz 5 AVMD-RL).⁹⁰ In einigen Fällen wird es überhaupt keine Anknüpfungskriterien geben, weil weder Artikel 2 Absatz 4 noch Artikel 2 Absatz 5 der AVMD-Richtlinie auf diese über das Internet verbreiteten Mediendienste aus Drittländern anwendbar wären. Wie die Europäische Kommission in ihrem Bericht von 2024 über die Anwendung der AVMD-Richtlinie feststellt, können solche Dienste daher „von jedem Mitgliedstaat, in dem sie empfangen werden können, nach dem jeweiligen nationalen Recht reguliert werden. Die Durchsetzung kann in diesen Fällen allerdings schwierig sein, wie einige Mitgliedstaaten berichtet haben.“⁹¹

In anderen Fällen können FAST-Plattformen aber auch nur FAST-Kanäle und VoD-Dienste von Dritten verbreiten. In solchen Fällen könnten sie als Anbieter von Online-Plattformen im Sinne des DSA⁹² gelten und unabhängig von ihrer Niederlassung den Vorschriften des DSA unterliegen.

⁹⁰ Dies bezieht sich auf die Niederlassungskriterien in den Artikeln 49 bis 55 AEUV in der Auslegung des Gerichtshofs der Europäischen Union.

⁹¹ European Commission, Commission staff working document, [Reporting on the application of Directive 2010/13/EU „Audiovisual Media Services Directive“ as amended by Directive \(EU\) 2018/1808, for the period 2019-2022](#), SWD(2024) 4 final, p. 5.

⁹² Der rechtlichen Definition zufolge bezeichnet der Ausdruck „Online-Plattform“ einen Hosting Dienst, der im Auftrag eines Nutzers Informationen speichert und öffentlich verbreitet, sofern es sich bei dieser Tätigkeit nicht nur um eine unbedeutende und reine Nebenfunktion eines anderen Dienstes oder um eine unbedeutende Funktion des Hauptdienstes handelt, die aus objektiven und technischen Gründen nicht ohne diesen anderen Dienst genutzt werden kann, und sofern die Integration der Funktion der Nebenfunktion oder der unbedeutenden Funktion in den anderen Dienst nicht dazu dient, die Anwendbarkeit dieser Verordnung zu umgehen“ (Artikel 3 Buchstabe i DSA). Sehr große Online-Plattformen (VLOPs) im Sinne dieser Verordnung sind Plattformen, die aufgrund der Anzahl der Nutzer ihres Dienstes eine erhebliche Reichweite haben. Sie unterliegen zusätzlichen Verpflichtungen, sofern sie von der Europäischen Kommission als VLOPs eingestuft werden (Erwägungsgründe 75 bis 78 und Artikel 33 DSA).

Während unter den traditionellen Verbreitern audiovisueller Mediendienste nur einige (d. h. Veranstalter von Pay-TV-Paketen) eigene Kanäle verbreiten, tendieren FAST-Plattformen stärker oder häufiger dazu. Darüber hinaus scheinen letztere häufiger an der Kuratierung von Inhalten beteiligt zu sein als an der bloßen Zusammenführung vollwertiger Kanäle. Dies könnte erklären, warum einige Experten FAST-Plattformen als „Aggregatoren“ bezeichnen und nicht als bloße „Verbreiter“.⁹³

Ganz allgemein stellt sich durch das Phänomen der FAST-Kanäle die Frage, ob Regeln für die Verbreitung audiovisueller Inhalte künftig in die AVMD-Richtlinie aufgenommen werden sollten. In der Tat werfen FAST-Kanäle Fragen auf, unter anderem hinsichtlich ihrer Identifizierung und Überwachung durch die NRBs.

⁹³ So definiert das französische Recht den Begriff „Diensteverbreiter“ („distributeur de services“) als „eine Person, die vertragliche Beziehungen mit Diensteherausgebern eingeht, um ein Angebot für Dienstleistungen der audiovisuellen Kommunikation zu erstellen, das der Öffentlichkeit über ein elektronisches Kommunikationsnetz im Sinne des Artikel L. 32 Absatz 2 des Code des postes et des communications électroniques [Gesetz über das Postwesen und elektronische Kommunikation] zur Verfügung gestellt wird.“ Und weiter heißt es dort: „Als Diensteverbreiter gilt auch, wer ein solches Angebot erstellt, indem er vertragliche Beziehungen mit anderen Verbreitern eingeht.“ (Artikel 2-1 der [Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication](#) (Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit)). Ähnlich, aber nicht gleich, definiert die Französische Gemeinschaft Belgiens den „Diensteverbreiter“ als „eine juristische Person, die der Öffentlichkeit einen oder mehrere audiovisuelle Mediendienste in irgendeiner Form zur Verfügung stellt, einschließlich terrestrischer Ausstrahlung, über Satellit oder über ein Kabelfernsehnetz. Das Dienstangebot kann von der juristischen Person selbst und von Dritten, mit denen sie vertragliche Beziehungen eingeht, veröffentlichte Dienste umfassen. Jede juristische Person, die ein Dienstangebot erstellt, indem sie vertragliche Beziehungen zu anderen Händlern eingeht, wird ebenfalls als Diensteverbreiter betrachtet.“ (Artikel 1.3-1 Ziffer 12 des [Dekrets vom 4. Februar 2021 über audiovisuelle Mediendienste und Video-Sharing-Dienste](#)). Eine sehr ähnliche Definition findet sich im flämischen [Dekret vom 27. März 2009 über Radio und Fernsehen](#), Artikel 2 Ziffer 7. Wenn ein „Aggregator“ als ein Dienst definiert würde, der webbasierte Streaming-Medieninhalte aus mehreren Quellen [over-the-top](#) an ein breites Publikum verbreitet, unterscheidet er sich von anderen Arten von „Verbreitern“ im Sinne solcher nationalen Bestimmungen nur dadurch, dass er sich auf das Internet und nicht auf die Ausstrahlung per Terrestrik, Satellit oder Kabel stützt.



3. Rechtsrahmen für das Überwachungs- und Durchsetzungssystem

Die nationalen Regulierungsbehörden (NRBs) oder -stellen sind befugt, die Tätigkeit von Anbietern audiovisueller Mediendienste zu überwachen. Darüber hinaus kann jeder Regulierer bei Verstößen gegen nationales Recht alle Rechtsmittel oder Sanktionen anwenden, die nach nationalem Recht für den betreffenden Verstoß vorgesehen sind, und so zur Durchsetzung der Vorschriften beitragen. Eine weitere Folge des Herkunftslandprinzips ist, dass das Überwachungs- und Durchsetzungssystem grundsätzlich in den Händen des Mitgliedstaats liegt, dessen Rechtshoheit der betreffende Mediendienstanbieter unterworfen ist.

Einige dieser Befugnisse in Bezug auf die Überwachung und Durchsetzung sind bereits in Rechtsinstrumenten der Union verankert.⁹⁴

Nach der AVMD-Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten beispielsweise eine Liste der ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbieter (Artikel 2 Absatz 5b AVMD-RL) und der in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen oder als niedergelassen geltenden Video-Sharing-Plattform-Anbieter (Artikel 28a Absatz 6 AVMD-RL) erstellen und auf dem neuesten Stand halten. Zudem betrauen die Mitgliedstaaten die nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen mit der Bewertung der Maßnahmen der Video-Sharing-Plattform-Anbieter zum Schutz von Minderjährigen und der Allgemeinheit (Artikel 28b Absatz 5 AVMD-RL). Diese in einer Richtlinie niedergelegten Verpflichtungen sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, doch steht es jedem Adressaten frei zu wählen, wie er das Ziel erreichen will. In der Praxis neigen die Mitgliedstaaten dazu, ein Überwachungs- und Durchsetzungssystem auf Basis unabhängiger NRBs einzurichten, die auf den audiovisuellen Sektor spezialisiert sind. Dies hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, Regulierungsbehörden einzurichten, die die Aufsicht über verschiedene Sektoren führen (Artikel 30 Absatz 1 Satz 2 AVMD-RL). In jedem Fall müssen die Mitgliedstaaten die Zuständigkeiten und Befugnisse ihrer Regulierungsbehörden sowie die Art und Weise, wie diese zur Rechenschaft gezogen werden können, eindeutig gesetzlich regeln (Artikel 30 AVMD-RL).

Laut DSA dagegen erfolgt die Durchsetzung durch:

- die Europäische Kommission,
- die Koordinatoren für digitale Dienste (Digital Services Coordinators – DSCs), die im Prinzip „für alle Fragen im Zusammenhang mit der Überwachung und Durchsetzung“ des DSA in den einzelnen Mitgliedstaaten zuständig sind,⁹⁵ und

⁹⁴ Cappello M. (ed.), *Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018. Dieser Bericht enthält eine Darstellung der praktischen Erfahrungen aus ausgewählten EU-Ländern und Türkiye.

⁹⁵ Artikel 49 Absatz 2 DSA: „Die Mitgliedstaaten benennen eine der zuständigen Behörden als ihren Koordinator für digitale Dienste. Der Koordinator für digitale Dienste ist für alle Fragen im Zusammenhang mit der



- potenziell die Medien-NRBs, sofern diese gemäß Artikel 49 Absatz 1 DSA als nationale zuständige Behörden benannt wurden, die für die Beaufsichtigung der Anbieter von Vermittlungsdiensten und die Durchsetzung des DSA zuständig sind (Artikel 49 und Erwägungsgründe 32 und 123 DSA).

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission bilaterale Verwaltungsvereinbarungen mit NRBs unterzeichnet, die die Durchsetzung des DSA unterstützen sollen. Die bisher beteiligten NRBs sind Arcom (Frankreich), Coimisiún na Meán (Irland), AGCOM (Italien) und ACM (Niederlande). Diese Vereinbarungen verpflichten die NRBs, Beweise für die Verbreitung rechtswidriger Inhalte durch VLOPs und VLOSEs in ihrem Hoheitsgebiet zu sammeln und diese Beweise mit der Kommission zu teilen. Zudem hat die Kommission Vereinbarungen mit der ERGA, dem australischen eSafety Commissioner und dem Ofcom (UK) unterzeichnet.⁹⁶ Mit der ERGA wurde im Juni 2024 eine Kooperation aufgenommen, in deren Mittelpunkt die Überwachung der benannten VLOPs und VLOSEs stehen soll.⁹⁷

Im Rahmen des EMFA sind die nationalen Regulierungsbehörden für den audiovisuellen Bereich mit der Durchsetzung von Kapitel III des EMFA betraut, das den „Rahmen für die Zusammenarbeit in Regulierungsfragen und einen gut funktionierenden Binnenmarkt für Mediendienste“ vorgibt (Artikel 7 EMFA).

Die Verordnung 2024/900 über politische Werbung sieht vor, dass die zuständigen Behörden, die die Mitgliedstaaten für die Anwendung und Durchsetzung dieser Verordnung (mit Ausnahme der Verpflichtungen aus den Artikeln 7 bis 17 und 21) benennen, mit den NRBs für den audiovisuellen Sektor identisch sein können (Artikel 22 Absatz 4 der Verordnung über politische Werbung). Ihre Befugnisse sind in Artikel 22 Absatz 5 dieser Verordnung aufgeführt.

In der KI-Verordnung heißt es: „Nationale Behörden oder öffentliche Stellen, die die Einhaltung des Unionsrechts zum Schutz der Grundrechte, einschließlich des Rechts auf Nichtdiskriminierung, in Bezug auf die Verwendung der (...) Hochrisiko-KI-Systeme beaufsichtigen oder durchsetzen, sind befugt, sämtliche auf der Grundlage dieser Verordnung (...) erstellte oder geführte Dokumentation anzufordern und einzusehen (...)“

Überwachung und Durchsetzung dieser Verordnung in diesem Mitgliedstaat zuständig, es sei denn, der betreffende Mitgliedstaat hat bestimmte besondere Aufgaben oder Sektoren anderen zuständigen Behörden übertragen. Der Koordinator für digitale Dienste ist in jedem Fall dafür zuständig, die Koordinierung dieser Angelegenheiten auf nationaler Ebene sicherzustellen und zu einer wirksamen und einheitlichen Überwachung und Durchsetzung dieser Verordnung in der gesamten Union beizutragen.

Zu diesem Zweck arbeiten die Koordinatoren für digitale Dienste untereinander sowie mit anderen nationalen zuständigen Behörden, dem Gremium und der Kommission zusammen, unbeschadet der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Mechanismen für die Zusammenarbeit und einen regelmäßigen Meinungsaustausch zwischen dem Koordinator für digitale Dienste und anderen nationalen Behörden vorzusehen, sofern dies für die Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben von Bedeutung ist.

Benennt ein Mitgliedstaat neben dem Koordinator für digitale Dienste eine oder mehrere zuständige Behörden, so stellt er sicher, dass die jeweiligen Aufgaben dieser Behörden und des Koordinators für digitale Dienste klar definiert sind und dass sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben eng und wirksam zusammenarbeiten.“

⁹⁶ Europäische Kommission, [Der Rahmen für die Zusammenarbeit im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste](#), 12. Februar 2025.

⁹⁷ European Commission, [„Commission services and ERGA partner in support of Digital Services Act enforcement“](#), Press release, 4. Juni 2024.

(Artikel 77 Absatz 1 KI-VO). Die Regulierungsbehörden für audiovisuelle Medien sind in der jeweiligen nationalen Liste der Behörden oder öffentlichen Stellen zum Schutz der Grundrechte aufgeführt, z. B. in Österreich,⁹⁸ Belgien,⁹⁹ Irland,¹⁰⁰ Luxemburg,¹⁰¹ Malta,¹⁰² und Rumänien.¹⁰³

Gemäß der P2B-Verordnung haben die Mitgliedstaaten für die Durchsetzung zu sorgen. Sie können damit bereits bestehende Behörden betrauen.¹⁰⁴

Demgegenüber ist für die Durchsetzung im UK das OFCOM zuständig. Es hat die Aufgabe, Fernsehdienste zu regulieren.¹⁰⁵

Ein herausragendes Beispiel für die Überwachung und Durchsetzung betrifft den finanziellen Beitrag zu europäischen Werken gemäß Artikel 13 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie. Die Anforderung, einen finanziellen Beitrag zu leisten, kann Direktinvestitionen in Inhalte, Produktion oder Rechteerwerb sowie Beiträge zu nationalen Fonds umfassen. Wie bereits erwähnt, können die Mitgliedstaaten von Mediendiensteanbietern, die auf Zuschauer in ihrem Gebiet abzielen, aber in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, verlangen, dass sie einen finanziellen Beitrag leisten. In der Praxis kann dies zu Problemen bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung führen. Insbesondere die Messung der Zuschauerzahlen kann eine Herausforderung darstellen, da Mediendiensteanbieter mit geringen Zuschauerzahlen den Anforderungen der Richtlinie nicht unterliegen (Artikel 13 Absatz 6 AVMD-RL).¹⁰⁶

⁹⁸ KommAustria. Siehe <https://www.digitalaustria.gv.at/Themen/KI/Artikel-77-AI-Act.html>.

⁹⁹ VRM, CSA und Medienrat. Siehe <https://economie.fgov.be/fr/themes/line/intelligence-artificielle>.

¹⁰⁰ Coimisiún na Meán. Siehe <https://www.gov.ie/en/press-release/edfbf-minister-calleary-announces-key-milestone-in-the-implementation-of-the-eu-regulation-on-ai/>.

¹⁰¹ ALIA. Siehe <https://smc.gouvernement.lu/dam-assets/art77-aia-liste-web.pdf>.

¹⁰² Malta Broadcasting Authority. Siehe <https://mdia.gov.mt/services/artificial-intelligence/>.

¹⁰³ Consiliul Național al Audiovizualului. Siehe <https://www.adr.gov.ro/lista-autoritatilor-publice-nationale-care-supravegheaza-sau-asigura-respectarea-obligatiilor-in-temeiul-dreptului-uniunii-care-protejeaza-drepturile-fundamentale-in-conformitate-cu-art-77-al-regula/>.

¹⁰⁴ Artikel 15 und Erwägungsgrund 46 P2B-VO.

¹⁰⁵ Section 211 des Communications Act 2003.

¹⁰⁶ ERGA, „Report on the transposition and implementation of Article 13 (1) (Prominence of European Works), Article 13(2) (Financial contribution to the production of European Works) and Article 13 (6) (concerning the low audience exemption)“, Part II, pp. 30-37, insbesondere p. 34.



4. Rechtsrahmen für die Kooperation/Amtshilfe zwischen Regulierungsbehörden

Die „Wirksamkeit der und das Vertrauen in die Verfahren nach Artikel 3 und 4“ der AVMD-Richtlinie, die die Bestimmungen zur Beilegung von Zuständigkeitsstreitigkeiten enthalten, hängt entscheidend von ihrem „schnellen und effizienten Vollzug“ ab.¹⁰⁷ Diese Feststellung lässt sich auch auf andere Bestimmungen des Unionsrechts übertragen, bei denen nationale Regulierungsbehörden involviert sind. Nicht behandelt wird in diesem Bericht, trotz ihrer Bedeutung, die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zur Erreichung einer allseits zufriedenstellenden Lösung gemäß Artikel 4 der AVMD-Richtlinie.¹⁰⁸

Mechanismen für Kooperation und Amtshilfe zwischen den Regulierungsbehörden sind aufgrund grenzübergreifender Probleme im Laufe der Jahre immer unverzichtbarer geworden.¹⁰⁹ Solche Mechanismen hat das Unionsrecht eingeführt und manchmal auch verbessert. Im Jahr 2024 hat die ERGA eine Beschreibung der einzelnen Mechanismen vorgelegt.¹¹⁰

Diese Mechanismen gelten für alle Mitgliedstaaten des EWR. Jenseits der Grenzen des EWR wird Amtshilfe grundsätzlich auf freiwilliger Basis geleistet.¹¹¹

In Artikel 19 des EÜGF, in dem es um die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien geht, heißt es jedoch: „Die Vertragsparteien kommen überein, sich gegenseitig bei der Durchführung dieses Übereinkommens zu unterstützen.“ Eine von einer Vertragspartei benannte Behörde muss im Rahmen der geforderten Amtshilfe unter anderem

- „Informationen über das innerstaatliche Recht und die innerstaatlichen Gepflogenheiten in den von [dem] Übereinkommen erfassten Bereichen“ liefern und
- generell kooperieren, „namentlich, wenn dies die Wirksamkeit der zur Durchführung [des] Übereinkommens getroffenen Maßnahmen fördern kann“.

¹⁰⁷ Europäisches Parlament, *Bericht über die Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste*, 12.4.2023, (2022/2038(INI)), „3. Herausforderungen bei der Wahrung des Herkunftslandprinzips“.

¹⁰⁸ Cabrera Blázquez F.J., Denis G., Machet E., McNulty B., *„Medienregulierungsbehörden und die Herausforderungen der Zusammenarbeit“*, IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2021.

¹⁰⁹ Siehe zum Beispiel Erwägungsgrund 43 EMFA.

¹¹⁰ ERGA Subgroup 4, *EU regulation of digital services – implementation, enforcement and the role of audiovisual regulators. Deliverable 1. The implementation and cross-border enforcement of the European legal framework for digital and audiovisual media services*, 2024.

¹¹¹ Ukrow J., Deutschland, in Cappello M. (ed.), *Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018, p. 49.



4.1. Mechanismen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Auch wenn sich Artikel 3 der AVMD-Richtlinie formal an die Mitgliedstaaten richtet, ist die Durchsetzung in der Praxis Aufgabe der jeweils zuständigen nationalen Medienaufsichtsbehörde.

Für den Fall, dass ein Regulierer von einem seiner Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbieter darüber unterrichtet wird, dass er einen Dienst erbringen wird, der ganz oder vorwiegend auf Zuschauer eines anderen Mitgliedstaats ausgerichtet ist, muss nach Artikel 30a der AVMD-Richtlinie der Regulierer in dem die Rechtshoheit innehabenden Mitgliedstaat sein Pendant im Zielmitgliedstaat darüber unterrichten. Dies soll es dem Regulierer des betreffenden Mitgliedstaats ermöglichen, gegebenenfalls ein Ersuchen betreffend die Tätigkeiten dieses Anbieters zu übermitteln. Der Regulierer, an den dieses Ersuchen gerichtet ist, muss dann alles in seiner Macht Stehende unternehmen, um dem Ersuchen (grundsätzlich) innerhalb von zwei Monaten nachzukommen. Dabei können gemäß der AVMD-Richtlinie auch strengere Fristen gelten.

Die NRBs, die Mitglied der ERGA sind, haben in ihrem (freiwilligen, nicht bindenden) Memorandum of Understanding vom 3. Dezember 2020¹¹² vereinbart, sich bei der Um- und Durchsetzung der AVMD-Richtlinie Amtshilfe zu leisten. Eine solche Amtshilfe erfordert ein förmliches Ersuchen.

Solche Ersuchen können „jeden Bereich“ betreffen, der von der AVMD-Richtlinie koordiniert wird, einschließlich:

- „(a) Zuständigkeitsfragen (Artikel 2 und 28a)
- (b) Fragen im Zusammenhang mit Empfangsfreiheit und Umgehungsfällen (Artikel 3 und 4)
- (c) Fälle, in denen ein grenzüberschreitender Schaden entstehen könnte (insbesondere Artikel 6, 6a, 9–11 und 19–24)
- (d) Fragen im Zusammenhang mit Barrierefreiheit (Artikel 7)
- (e) Fragen im Zusammenhang mit der Um- und Durchsetzung grenzüberschreitender finanzieller Beiträge (Artikel 13 Absatz 2) (...)
- (f) Fragen im Zusammenhang mit der Um- und Durchsetzung der Artikel 28a und 28b (Video-Sharing-Plattform-Dienste) (...)“¹¹³

In dringenden oder sehr wichtigen Situationen kann „beschleunigte Amtshilfe“ angefordert werden.¹¹⁴

Spezifische Vereinbarungen betreffen die Kooperation in Bezug auf Artikel 28b der AVMD-Richtlinie über die Durchsetzung der Verpflichtungen für Video-Sharing-Plattform-

¹¹² ERGA, [Memorandum of understanding between the National Regulatory Authority Members of the European Regulators Group for Audiovisual Media Services](#) (MoU), 3 December 2020, Ziff. 2.1.3.

¹¹³ ERGA, MoU, op. cit., Ziff. 2.1.3.4.

¹¹⁴ ERGA, MoU, op. cit., Ziff. 2.1.4.

Anbieter und in Bezug auf Artikel 13 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie über den finanziellen Beitrag zur Produktion europäischer Werke.¹¹⁵

4.2. Verfahren des European Media Freedom Act

Neben der AVMD-Richtlinie sieht auch der EMFA mehrere Kooperationsverfahren vor.

Artikel 14 des EMFA sieht einen Mechanismus der sogenannten „strukturierten Kooperation“ vor, der den Austausch von Informationen und die gegenseitige Unterstützung umfasst. Dieser Mechanismus kann zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie genutzt werden. Wenn sich keine Einigung über das Kooperationsersuchen erzielen lässt und eine Behörde die Angelegenheit an das Europäische Gremium für Mediendienste (im Folgenden „Gremium“) verweist, muss dieses eine Stellungnahme abgeben. Die „strukturierte Zusammenarbeit“ als verbindlicher Rahmen, der auf dem freiwilligen MoU der ERGA aufbaut, „ist von entscheidender Bedeutung, um das Herkunftslandprinzip [...] zu wahren“.¹¹⁶

Artikel 15 des EMFA legt ein spezifisches Kooperationsverfahren für die Durchsetzung der den Video-Sharing-Plattform-Anbietern im Rahmen von Artikel 28b der AVMD-Richtlinie auferlegten Verpflichtungen fest.

Artikel 17 des EMFA sieht ein neues Verfahren vor, das die Verbreitung von oder den Zugang zu Mediendiensten betrifft, die von außerhalb der EU oder von außerhalb der EU niedergelassenen Mediendiensteanbietern bereitgestellt werden (unter anderem ausländische Einflussnahme – wichtig im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine).¹¹⁷ Auf Ersuchen koordiniert das Gremium die einschlägigen Maßnahmen der betreffenden NRBs. Das Gremium muss zudem „eine Liste von Kriterien“ erstellen, die die NRBs bei der Ausübung ihrer Befugnisse gegenüber außerhalb der EU ansässigen Mediendiensteanbietern heranziehen können.

4.3. Formen der Kooperation im Digital Services Act

Nach Artikel 9 Absätze 3 und 4 des DSA gilt ein Kooperationsverfahren unter Beteiligung der Koordinatoren für digitale Dienste (DSCs) der beteiligten Mitgliedstaaten. Dieses Verfahren besteht in der Übermittlung von Informationen.

¹¹⁵ ERGA, MoU, op. cit., Ziff. 2.2.1 und 2.2.2

¹¹⁶ EMFA, Erwägungsgrund 44.

¹¹⁷ „Einige russische Medien, die sich in staatlichem Besitz befinden oder eng mit der russischen Regierung verbunden sind, haben versucht, ihre Inhalte über Satellit in Mitgliedstaaten zu verbreiten, die diese Medien zuvor nach den Verfahren gemäß Artikel 3 der AVMD-Richtlinie in ihrem Hoheitsgebiet ausgesetzt hatten (...). Das Fehlen eines Mechanismus in der AVMD-Richtlinie, um die Verbreitung solcher Inhalte unionsweit einzuschränken, wurde von einem Mitgliedstaat als Regelungslücke bezeichnet.“ European Commission, Commission staff working document, [„Reporting on the application of Directive 2010/13/EU „Audiovisual Media Services Directive“ as amended by Directive \(EU\) 2018/1808, for the period 2019-2022“](#), SWD(2024) 4 final, p. 7.

Artikel 49 Absatz 2 Unterabsatz 2 des DSA schreibt allgemein vor, dass die Koordinatoren für digitale Dienste untereinander sowie mit anderen nationalen zuständigen Behörden, dem Gremium und der Kommission zusammenarbeiten.

In den Artikeln 57 bis 60 DSA sind die Anforderungen an die gegenseitige Amtshilfe zwischen den DSCs und der Europäischen Kommission (Artikel 57) und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den DSCs auf Aufforderung (Artikel 58) festgelegt. In speziellen Situationen können zusätzliche Verfahren angewandt werden: die Möglichkeit der Befassung der Europäischen Kommission (Artikel 59) oder gemeinsamer Untersuchungen, die vom DSC am Niederlassungsort unter Beteiligung eines oder mehrerer anderer betreffender DSCs eingeleitet werden (Artikel 60).

Darüber hinaus besteht eine Zusammenarbeit in Form einer Prüfaufforderung des DSC des Bestimmungslandes an die Europäische Kommission, wenn ein Diensteanbieter „gegen die Bestimmungen des Kapitels III Abschnitt 5 verstoßen hat oder systematisch gegen Bestimmungen [des DSA] verstößt und diese Zuwiderhandlung schwerwiegende Auswirkungen auf die Nutzer in seinem Mitgliedstaat hat“ (Artikel 65 DSA).

4.4. Zusammenarbeit im Rahmen der Verordnung über politische Werbung

Die Verordnung über politische Werbung erweitert die Aufgaben des DSC auf die Koordinierung auf nationaler Ebene in Bezug auf Anbieter von „Vermittlungsdiensten“ im Sinne des DSA (Artikel 22 Verordnung (EU) 2024/900).

Bemerkenswert ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass ihre nationalen zuständigen Behörden „bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben eng und wirksam zusammenarbeiten“ (Artikel 22 Absatz 9 der Verordnung über politische Werbung), also innerhalb des jeweiligen Mitgliedstaats, ähnlich wie bei den Verpflichtungen nach dem DSA.

Die Mechanismen der grenzüberschreitenden Kooperation und die entsprechenden Verfahren sind in Form von Unterstützungs- oder Informationssuchen festgelegt. Eine nationale zuständige Behörde eines Mitgliedstaats kann die zuständige Behörde am Ort der Hauptniederlassung des Anbieters benachrichtigen, wenn sie einen Verstoß vermutet (Artikel 23 und Erwägungsgrund 98¹¹⁸ der Verordnung über politische Werbung).

¹¹⁸ Erwägungsgrund 98 der Verordnung über politische Werbung: „Bei der Ausübung ihrer Aufsichts- und Durchsetzungsbefugnisse sollten die zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und einander bei Bedarf unterstützen. Betrifft ein mutmaßlicher Verstoß gegen diese Verordnung nur die zuständige(n) Behörde(n) an einem Ort, an dem der Anbieter politischer Werbedienstleistungen nicht seine Hauptniederlassung hat, so sollte(n) die jeweils zuständige(n) Behörde(n) die zuständige(n) Behörde(n) am Ort der Hauptniederlassung davon in Kenntnis setzen, die die Angelegenheit entsprechend prüfen und gegebenenfalls die erforderlichen Untersuchungs- und Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen sollte(n).“



4.5. Mechanismen der Zusammenarbeit im Rahmen der KI-Verordnung

Eine zuständige Behörde kann Anbietern von Hochrisiko-KI-Systemen eine begründete Anfrage übermitteln (Artikel 21 KI-VO).

Die Basis des mit der KI-Verordnung eingeführten Systems bilden die nationalen zuständigen Behörden. Jeder Mitgliedstaat muss mindestens eine notifizierende Behörde und mindestens eine Marktüberwachungsbehörde benennen (Artikel 70 KI-VO). Die notifizierenden Behörden sind „für die Einrichtung und Durchführung der erforderlichen Verfahren für die Bewertung, Benennung und Notifizierung von Konformitätsbewertungsstellen und für deren Überwachung zuständig“ (Artikel 28 Absatz 1 KI-VO). Die notifizierten Behörden führen Konformitätsbewertungstätigkeiten zu Hochrisiko-KI-Systemen durch (Artikel 31 KI-VO).

Zur Erleichterung ihrer harmonisierten Durchführung sieht die KI-Verordnung die Einrichtung eines Europäischen Gremiums für Künstliche Intelligenz vor (Artikel 65 und 66 sowie Erwägungsgrund 149 KI-VO). Neben anderen Aufgaben kann dieses Gremium

- „zur Koordinierung zwischen den für die Anwendung [der KI-Verordnung] zuständigen nationalen Behörden beitragen“,
- „gegebenenfalls mit anderen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, einschlägigen Sachverständigengruppen und Netzwerken der EU insbesondere in den Bereichen Produktsicherheit, Cybersicherheit, Wettbewerb, digitale und Mediendienste, Finanzdienstleistungen, Verbraucherschutz, Datenschutz und Schutz der Grundrechte zusammenarbeiten“ und
- „zur wirksamen Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden von Drittstaaten und mit internationalen Organisationen beitragen“ (Artikel 66 Buchstaben a, h und i KI-VO).

4.6. Verfahren der E-Commerce-Richtlinie

Beabsichtigt ein Bestimmungsmitgliedstaat, Maßnahmen zu ergreifen, die die Freiheit zur Erbringung von Diensten der Informationsgesellschaft in einem anderen Mitgliedstaat einschränken, muss er den Herkunftsmitgliedstaat zur Ergreifung von Maßnahmen auffordern. Sollte dieser Schritt nicht zufriedenstellend sein, muss der Bestimmungsmitgliedstaat die Kommission und den Herkunftsmitgliedstaat von seiner Absicht unterrichten, solche Maßnahmen zu ergreifen (Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe b EC-RL).

4.7. Übersicht

Die folgende Tabelle zeigt, welche Verfahren bei grenzübergreifenden Problemen mit Auswirkungen auf die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste angewendet werden können.¹¹⁹

- Verfahren nach Artikel 3 AVMD-RL
- Verfahren nach Artikel 9 DSA
- Verfahren nach Artikel 14 EMFA
- Verfahren nach Artikel 15 EMFA
- Verfahren nach Artikel 17 EMFA
- Verfahren nach Artikel 58, 59, 60 DSA
- Verfahren nach Artikel 65 DSA
- Verfahren nach Artikel 3 EC-RL

Einige dieser Verfahren gelten nur, wenn die NRB auch der DSC ist. Das nationale Recht kann einen Rahmen vorsehen, der es den nationalen zuständigen Behörden ermöglicht, ihren nationalen DSC zu benachrichtigen und ihn zu bitten, das Verfahren in ihrem Namen anzuwenden (in Belgien z. B. legt ein Rechtsinstrument des kooperativen Föderalismus, ein sogenanntes „Zusammenarbeitsabkommen“, einen solchen Rahmen für die Beziehung zwischen NRBs und DSCs fest).¹²⁰

Tabelle 3. Mögliche grenzübergreifende Probleme und entsprechende Klärungsverfahren

Mögliche grenzübergreifende Probleme			
Problem	Betroffenes materielles Recht	Name des Verfahrens	Rechtsgrundlage des Verfahrens
Inhalte, die gegen die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie verstoßen (audiovisuelle Mediendienste, die zu Gewalt oder Hass aufstacheln, eine öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat enthalten oder die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen (einschließlich grundloser Gewalt und Pornografie), nicht	Artikel 6 Absatz 1, 6a Absatz 1, 9 Absatz 1 AVMD-RL	Kooperationsersuchen	Artikel 14 EMFA

¹¹⁹ Für eine grafische Darstellung all dieser Verfahren siehe ERGA Subgroup 4, *EU regulation of digital services – implementation, enforcement and the role of audiovisual regulators, Deliverable 1, The implementation and cross-border enforcement of the European legal framework for digital and audiovisual media services*, 2024.

¹²⁰ Siehe Hermanns O., „*Letzte Maßnahmen zur Umsetzung der EU-Verordnung über digitale Dienste (DSA)*“, *IRIS Merlin* 2025-1:1/16, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2025.



erkennbare kommerzielle Kommunikation)			
Audiovisueller Mediendienst, der zu Gewalt oder Hass aufstachelt, die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigt (einschließlich grundloser Gewalt und Pornografie) oder eine Beeinträchtigung oder eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr der Beeinträchtigung für die öffentliche Gesundheit darstellt	Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a, 6a Absatz 1 AVMD-RL + öffentliche Gesundheit	Verfahren der vorübergehenden Abweichung I	Artikel 3 Absatz 2 AVMD-RL
Audiovisueller Mediendienst, der eine öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat enthält oder eine Beeinträchtigung oder eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr der Beeinträchtigung für die öffentliche Sicherheit sowie für die Wahrung nationaler Sicherheits- und Verteidigungsinteressen darstellt	Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b + öffentliche Sicherheit sowie nationale Sicherheits- und Verteidigungsinteressen	Verfahren der vorübergehenden Abweichung II	Artikel 3 Absatz 3 AVMD-RL
Audiovisueller Mediendienst, der eine öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat enthält oder eine Beeinträchtigung oder eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr der Beeinträchtigung für die öffentliche Sicherheit sowie für die Wahrung nationaler Sicherheits- und Verteidigungsinteressen darstellt	Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b + öffentliche Sicherheit sowie nationale Sicherheits- und Verteidigungsinteressen	Verfahren der vorübergehenden Abweichung in dringenden Fällen	Artikel 3 Absatz 5 AVMD-RL
Spezifische Inhalte, die gegen EU-Recht oder gegen nationales Recht im Einklang mit EU-Recht verstoßen	Artikel 9 DSA	Anordnung zum Vorgehen gegen Inhalte	Artikel 9 DSA
Verstoß gegen die Sorgfaltspflichten eines Anbieters eines Vermittlungsdienstes	Kapitel III DSA	Grenzüberschreitende Kooperation zwischen DSCs	Artikel 58 DSA
Verstoß gegen die Sorgfaltspflichten eines Anbieters eines Vermittlungsdienstes	Kapitel III DSA	Befassung der Europäischen Kommission	Artikel 59 DSA
Verstoß gegen die Sorgfaltspflichten eines Anbieters eines Vermittlungsdienstes	Kapitel III DSA	Gemeinsame Untersuchungen (Bestimmungsland-DSC + andere betroffene DSCs)	Artikel 60 DSA
Verpflichtungen der VSP-Anbieter (geeignete Maßnahmen zum Schutz von Minderjährigen vor Programmen, nutzergenerierten Videos und audiovisueller	Artikel 28b Absatz 1, 2 und 3 AVMD-RL	Ersuchen auf Durchsetzung	Artikel 15 EMFA



kommerzieller Kommunikation, die ihre körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung beeinträchtigen können, sowie der Allgemeinheit vor Inhalten, die zu Gewalt oder Hass aufstacheln oder eine Straftat nach EU-Recht verbreiten (Kinderpornografie und Rassismus/Fremdenfeindlichkeit)			
VSP-Anbieter (als Anbieter eines Dienstes der Informationsgesellschaft)	Siehe Artikel 28a Absatz 5	Abweichung vom Herkunftslandprinzip	Art. 3 EC-RL
Systematische Verstöße gegen den DSA durch Anbieter von VLOPs oder VLOSEs („unzureichende Inhaltsmoderation, systematische Nichteinhaltung der mit Anordnungen nach Artikel 9 DSA verbundenen Pflichten“)	DSA	Begründete Aufforderung an die Kommission, die Angelegenheit zu prüfen	Artikel 65 Absatz 2 DSA Nur für DSCs
Mediendienste, die von außerhalb der EU oder von außerhalb der EU niedergelassenen Mediendiensteanbietern bereitgestellt werden und eine Beeinträchtigung oder eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr der Beeinträchtigung für die öffentliche Sicherheit darstellen	Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit	Koordinierung von Maßnahmen	Artikel 17 EMFA
Rechtswidrige Inhalte in Vermittlungsdiensten, wenn eine Anordnung zum Vorgehen nach Artikel 9 DSA vom Vermittler ignoriert wird		Abweichung vom Herkunftslandprinzip	Artikel 3 EC-RL

Quelle: Ausarbeitung des Autors auf Basis der Typologie gemäß ERGA Subgroup 4-2024, Deliverable 1, The implementation and cross-border enforcement of the European legal framework for digital and audiovisual media services, p. 4.

4.8. Kooperation nach britischem Recht

Das Vereinigte Königreich hat neue Bestimmungen über die Kooperation mit EWR-Staaten in Section 368Z12 des Communications Act in der durch den Online Safety Act 2023

ersetzten Fassung¹²¹ und in Section 368OA des Media Act 2024 eingeführt.¹²² Diesen Bestimmungen zufolge kann das OFCOM mit den EWR-Staaten, die der AVMD-Richtlinie unterliegen, und mit den NRBs dieser EWR-Staaten zusammenarbeiten, um dem OFCOM oder den NRBs der EWR-Staaten unter anderem die Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Bezug auf Programmdienste auf Abruf bzw. Video-Sharing-Plattform-Dienste gemäß dem Communications Act 2003 bzw. der AVMD-Richtlinie zu erleichtern.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass Section 335A des Communications Act 2003 in der durch The Broadcasting (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019 ersetzten Fassung unter dem Titel „Zusammenarbeit mit anderen Vertragsparteien des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen“ wie folgt lautet: „Das OFCOM kann alles tun, was nach Artikel 19 Absatz 3 des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen eine nach Absatz 2 desselben Artikels benannte Behörde zu tun hat.“ Diese Bestimmung spiegelt die neue Bedeutung des EÜGF für das UK vor dem Hintergrund des Brexits wider. Artikel 19 des EÜGF ist zwar knapp gehalten, regelt aber effektiv den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den NRBs.

4.9. Zusammenarbeit in der EPRA

Die Europäische Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA) dient dazu, zwischen den 56 vertretenen NRBs relevante Informationen, bewährte Verfahren, Erfahrungen und Fachwissen auszutauschen und sich über neue Entwicklungen zu informieren, die die Medien betreffen.¹²³

Trotz nationaler und institutioneller Unterschiede haben die EPRA-Mitglieder gemeinsame regulatorische Anliegen. In ihrem jährlichen Arbeitsprogramm legt die EPRA Prioritäten fest, die auf den von ihren Mitgliedern geäußerten Bedürfnissen basieren. Die Prioritäten für 2025 sind der Schutz von Kindern im Internet, der Medienpluralismus, evidenzbasierte Regulierungsbehörden und die Festlegung von Strategien in einem sich schnell verändernden Umfeld. Die Tätigkeit der EPRA ergänzt die Arbeit anderer Regulierungsnetzwerke.

¹²¹ „Das OFCOM kann mit EWR-Staaten, die der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste unterliegen, und mit den nationalen Regulierungsbehörden dieser EWR-Staaten zu folgenden Zwecken zusammenarbeiten:

(a) Erleichterung der Wahrnehmung der Aufgaben des OFCOM gemäß diesem Teil oder
(b) Erleichterung der Wahrnehmung der Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden der EWR-Staaten in Bezug auf Video-Sharing-Plattform-Dienste gemäß jener Richtlinie in der jeweils im EU-Recht geltenden Fassung.“

¹²² „Das OFCOM kann mit EWR-Staaten, die der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste unterliegen, und mit den nationalen Regulierungsbehörden dieser EWR-Staaten zu folgenden Zwecken zusammenarbeiten:

(a) Erleichterung der Wahrnehmung der Aufgaben des OFCOM gemäß diesem Teil oder
(b) Erleichterung der Wahrnehmung der Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden der EWR-Staaten in Bezug auf Programmdienste auf Abruf gemäß der Richtlinie in der jeweils im EU-Recht geltenden Fassung.“

¹²³ Für eine Vorstellung des EPRA-Netzwerks und seiner Ziele siehe Cabrera Blázquez F.J., Denis G., Machet E., McNulty B., [„Medienregulierungsbehörden und die Herausforderungen der Zusammenarbeit“](#), IRIS Plus, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, Dezember 2021. In diesen Abschnitt ist ein Austausch mit Emmanuelle Machet eingeflossen, der Koordinatorin des EPRA-Sekretariats.

Da die EPRA ein europaweites Netzwerk ist, dem auch NRBs aus EU-Beitrittsländern angehören, können Herausforderungen, mit denen NRBs aus EU-Mitgliedstaaten wie auch aus anderen europäischen Ländern konfrontiert sind, wie etwa Zuständigkeitsfragen, gemeinsam angegangen werden.

Im Jahr 2023 machte es die EPRA möglich, dass unter ihren Mitgliedern ein Fragebogen des Europarats zu einer möglichen Modernisierung des EÜGF verteilt wurde.¹²⁴ Während mehrere Regulierungsbehörden als Problem anführten, dass ihnen Propaganda und Desinformation von Nichtunterzeichnern des EÜGF begegnet seien, berichteten andere von keinen größeren Problemen, die nicht durch eine informelle oder formelle Kooperation zwischen den zuständigen NRBs hätten gelöst werden können.

Darüber hinaus kann die EPRA durch praktische Diskussionen über spezifische Themen, etwa über Hassbotschaften oder den Schutz von Minderjährigen im Internet, Brücken bauen und für die Zeit, in der die EU-Beitrittsländer den DSA noch nicht in nationales Recht umgesetzt haben, einen sicheren Raum für den informellen Austausch bieten. Dies könnte ihnen helfen, die Verbreitung von rechtswidrigen Inhalten und Desinformation zu bekämpfen.¹²⁵

Die EPRA hat sich kürzlich damit befasset, dass auf VSPs Inhalte veröffentlicht werden, die sich (auch) an Zuschauer in EU-Beitrittsländern richten. In den Jahren 2022¹²⁶ und 2024¹²⁷ haben Experten und Regulierungsbehörden speziell über Hassbotschaften diskutiert.

4.10. Unabhängige Beratungsgremien auf europäischer Ebene

Zuletzt wurden durch verschiedene europäische Verordnungen unabhängige Beratungsgremien eingerichtet:

- Das Europäische Gremium für digitale Dienste (Artikel 61 DSA).
- Das Europäische Gremium für Mediendienste (Artikel 8 EMFA), „ex-ERGA“, nach der Streichung von Artikel 30b AVMD-RL (Artikel 8 Absatz 2 und 28 EMFA). Die konstituierende Sitzung des Mediengremiums fand am 11. Februar 2025 statt.¹²⁸ Am 11. April 2025 nahm es seine Geschäftsordnung und sein Arbeitsprogramm für 2025 an.¹²⁹ In Bezug auf die Arbeit der ERGA für den Zeitraum 2019–2022 wird im

¹²⁴ Council of Europe, Steering Committee on Media and Information Society (CDMSI), *Meeting report, 14-15 Juni 2023*, Punkt 10, p. 8.

¹²⁵ Europäische Kommission, „*Kommission unternimmt erste Schritte der Zusammenarbeit mit den Kandidatenländern bei der Regulierung von Online-Plattformen*“, Pressemitteilung, 27. Juni 2024.

¹²⁶ EPRA, *A systemic approach to hate speech and the challenges of practical application*, 29 June 2022.

¹²⁷ EPRA, *Fighting hateful content*, 25 October 2024;

¹²⁸ Europäische Kommission, „*Kommission begrüßt neues Europäisches Gremium für Mediendienste*“, Pressemitteilung, 11. Februar 2025.

¹²⁹ European Commission, „*The Media Board stands ready to uphold the implementation of the European Media Freedom Act*“, Press release, 21. April 2025.



Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen von 2024¹³⁰ hervorheben, dass die ERGA „der Kommission wertvolles technisches Fachwissen zur Verfügung gestellt und die konsequente Umsetzung der AVMD-Richtlinie gefördert hat“ (S. 22). Im Jahr 2024 hat die ERGA an den Kooperationsmechanismen zur Durchsetzung des EU-Rechts¹³¹ und an der Umwandlung des Verhaltenskodex (Code of practice) zur Bekämpfung von Desinformation in einen Verhaltenskodex (Code of conduct) gemäß Artikel 45 DSA gearbeitet.¹³²

- Das Europäische Gremium für Künstliche Intelligenz (Artikel 65 KI-VO).
- Das Netz der nationalen Kontaktstellen, das „als Plattform für den regelmäßigen Informationsaustausch, bewährte Verfahren und die strukturierte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Kontaktstellen und der Kommission zu allen Aspekten dieser Verordnung“ dient (Artikel 22 Absatz 8 der Verordnung über politische Werbung).

Die Verordnung über politische Werbung sieht zudem eine Zusammenarbeit der für die Aufsicht in Bezug auf die Verordnung zuständigen Behörden „sowohl auf Unionsebene als auch auf nationaler Ebene“ vor. Bei dieser Zusammenarbeit sollen sie „die bestehenden Strukturen bestmöglich nutzen, unter anderem nationale Kooperationsnetze, das in der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 12. September 2018 zu Wahlkooperationsnetzen, zu Online-Transparenz, zum Schutz vor Cybersicherheitsvorfällen und zur Bekämpfung von Desinformationskampagnen im Zusammenhang mit Wahlen zum Europäischen Parlament genannte Europäische Kooperationsnetz für Wahlen, das gemäß der Verordnung (EU) 2022/2065 eingerichtete Europäische Gremium für digitale Dienste und die gemäß der Richtlinie 2010/13/EU eingesetzte Gruppe Europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste, soweit angemessen.“¹³³

¹³⁰ European Commission, *Commission staff working document, Reporting on the application of Directive 2010/13/EU „Audiovisual Media Services Directive“ as amended by Directive (EU) 2018/1808, for the period 2019-2022*, SWD(2024) 4 final, pp. 18–20.

¹³¹ ERGA Subgroup 4, *EU regulation of digital services – implementation, enforcement and the role of audiovisual regulators, Deliverable 1, The implementation and cross-border enforcement of the European legal framework for digital and audiovisual media services*.

¹³² ERGA, *ERGA Statement on the progress and challenges within the Code of Practice on Disinformation*, November 2024. Siehe auch Hermanns O., „Kommission und EBDS befürworten die Integration des Verhaltenskodexes zur Bekämpfung von Desinformation in das DSA“, *IRIS Merlin* 2025-2:1/3, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2025.

¹³³ Verordnung über politische Werbung, Erwägungsgrund 100.



5. Herausforderungen bei Zuständigkeitsfragen

Die territoriale Zuständigkeit im europäischen Recht für audiovisuelle Medien ist ein komplexes Thema, das sich laufend weiterentwickelt. Das Zusammenspiel zwischen Herkunftslandprinzip und Ziellandansatz schafft Herausforderungen für die Regulierung von Online-Inhalten, insbesondere in sensiblen Bereichen wie Hassbotschaften und Jugendschutz, aber auch in Bezug auf den finanziellen Beitrag zu europäischen Werken, die Verbreitung von Desinformation oder die ausländische Einflussnahme.

Nationale Versuche, digitale Dienste zu regulieren, könnten in einem Spannungsverhältnis zu den Grundsätzen der EU-Harmonisierung stehen, doch die AVMD-Richtlinie, der DSA, der EMFA und andere neuere europäische Verordnungen stellen Bemühungen dar, diese Herausforderungen anzugehen.

Drei Herausforderungen aus dem Themenbereich dieses Berichts lohnen eine nähere Betrachtung:

- a) Die Zukunft der Empfangs- und Weiterverbreitungsfreiheit
- b) Kooperation innerhalb des Mediengremiums
- c) Drittländer und die Maßnahmen gegen Desinformation und ausländische Einflussnahme

5.1. Zukunft der Empfangs- und Weiterverbreitungsfreiheit

Die Freiheit des Empfangs und der Weiterverbreitung audiovisueller Mediendienste unabhängig von den verwendeten technischen Übertragungsmitteln basiert auf Europarats- wie auch EU-Recht.

Sie findet sich in den Übereinkommen des Europarats, nämlich in Artikel 4 des EÜGF und Artikel 11 Absatz 2 der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen ([SEV Nr. 148](#)),¹³⁴ in Bezug auf die Interaktion zwischen den jeweiligen Vertragsparteien

¹³⁴ „Die Vertragsparteien verpflichten sich, den freien direkten Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen aus Nachbarländern in einer Sprache zu gewährleisten, die in derselben oder ähnlicher Form wie die Regional- oder Minderheitensprache gebraucht wird, und die Weiterverbreitung von Hörfunk- und Fernsehsendungen aus Nachbarländern in einer solchen Sprache nicht zu behindern. Sie verpflichten sich ferner, sicherzustellen, dass die Freiheit der Meinungsäußerung und die freie Verbreitung von Informationen in den Printmedien in einer Sprache, die in derselben oder ähnlicher Form wie die Regional- oder Minderheitensprache gebraucht wird, keiner Einschränkung unterworfen werden. Da die Ausübung der erwähnten Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer unentbehrlich sind, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten.“



dieser Übereinkommen. Die Empfangs- und Weiterverbreitungsfreiheit hat ihren Ursprung im EÜGF (allerdings beschränkt auf Fernsehsendungen, da Abrufdienste damals noch nicht existierten). Das EÜGF, das 1989 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde und 1993 in Kraft trat, zielt darauf ab, den freien Fluss von Ideen und Meinungen zu fördern.¹³⁵ Im Anwendungsbereich der Charta der Regional- oder Minderheitensprachen betrifft die Weiterverbreitung Hörfunk- und Fernsehsendungen aus Nachbarländern in einer Sprache, die in derselben oder ähnlicher Form wie die Regional- oder Minderheitensprache gebraucht wird.

Im Unionsrecht ist sie in der AVMD-Richtlinie verankert und gilt daher auch zwischen EWR-Mitgliedstaaten (Artikel 3 Absatz 1 AVMD-RL). Die Überarbeitung der Richtlinie 89/552/EWG¹³⁶ durch die Richtlinie 2007/65/EG,¹³⁷ die den Weg für die aktuelle AVMD-Richtlinie ebnete, hat den Europarat veranlasst, ein neues Übereinkommen über grenzüberschreitende audiovisuelle Mediendienste zu erarbeiten.¹³⁸ Der Entwurf zu diesem Übereinkommen wurde jedoch nie zur Ratifizierung aufgelegt. Die Europäische Kommission war der Auffassung, dass die in dem Übereinkommensentwurf behandelten Themen weitgehend mit den von der Richtlinie erfassten Themen übereinstimmen und dass die Mitgliedstaaten „nicht allein internationale Abkommen schließen dürfen, die sich auf Themen beziehen, die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen“.¹³⁹

Vor dem Hintergrund des Brexits und der Tatsache, dass auch EU-Beitrittsländer Vertragsparteien des EÜGF sind, könnte sich die Frage stellen, ob letztere neues Interesse wecken und die Diskussionen über die Annahme eines neuen, aktualisierten Übereinkommens des Europarats im Bereich der Freiheit des Empfangs und der Weiterverbreitung audiovisueller Mediendienste wieder in Gang bringen können.

Erstens berücksichtigen mehrere Bestimmungen des britischen Rechts das EÜGF oder verweisen darauf. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang die folgenden Beispiele:

- Der Begriff „ÜGF-Rundfunkveranstalter“ („CTT broadcaster“) bezeichnet gemäß Section 12 des Broadcasting Act 1996 in der durch die Broadcasting (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019 geänderten Fassung „eine Person, die für die Zwecke des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen der Rechtshoheit eines ÜGF-Staats mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs

¹³⁵ Fink U., „Medienregulierung im Europarat“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 74 (2014), pp. 505-520.

¹³⁶ 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, pp. 23–30.

¹³⁷ 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, pp. 27–45.

¹³⁸ Fink U., „Medienregulierung im Europarat“, op. cit., p. 510.

¹³⁹ Cole M.D., „The AVMSD Jurisdiction Criteria concerning Audiovisual Media Service Providers after the 2018 Reform“, op. cit., p. 26. Fink U., „Medienregulierung im Europarat“, op. cit., p. 510. Mac Sithigh D., „Death of a Convention: Competition between the Council of Europe and European Union in the Regulation of Broadcasting“, Edinburgh School of Law Research Paper No 2013/26, 2013. Beide beziehen sich auf ein unveröffentlichtes Schreiben D(09)1713 vom 23. Oktober 2009 an die Mitgliedstaaten, unterzeichnet von Kommissarin Viviane Reding.



unterliegt“. Diese Rundfunkveranstalter können digitale Programmdienste anbieten, die im Vereinigten Königreich im Rahmen einer Multiplexlizenz ausgestrahlt werden.

- Der Begriff „freigestellter ausländischer Dienst“ („exempt foreign service“) in Section 211 des Communications Act 2003 bezeichnet unter anderem „einen Dienst, der von einer Person bereitgestellt wird, die für die Zwecke des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen der Rechtshoheit eines ÜGF-Staats mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs unterliegt“. ¹⁴⁰
- Der Secretary of State ist befugt, auf Meldung des OFCOM hin inakzeptable ausländische Fernseh- und Hörfunkdienste zu verbieten, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt und mit den internationalen Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs vereinbar ist. Ein Dienst kann vom OFCOM als inakzeptabel eingestuft werden, wenn er Sendungen mit bedenklichem Material enthält und wenn dies wiederholt vorkommt. Section 329 des Communications Act 2003 in der durch die Broadcasting (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019 geänderten Fassung legt die Kriterien für die Zuständigkeit fest und nimmt dabei unter anderem auf die Zuständigkeit des Vereinigten Königreichs für die Zwecke des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen Bezug.

Zweitens können Beitrittsländer, die bereits Vertragspartei des EÜGF sind, an den Diskussionen beteiligt werden. Dies könnte ein neuer Schritt zu einer verstärkten Harmonisierung sein. Nach den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Beitrittsländern besteht jedoch deren erste Verpflichtung darin, ihre Rechtsvorschriften an das EU-Recht anzugleichen. Unter Umständen sind solche Abkommen mit Blick auf die Empfangs- und Weiterverbreitungsfreiheit nicht ausreichend verbindlich und harmonisierend. ¹⁴¹ Darüber hinaus beinhalten die auf den Abschluss von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen folgenden Assoziierungsverhandlungen die schrittweise Angleichung der Rechtsvorschriften des Beitrittslands. Die vollständige Einhaltung des Unionsrechts im audiovisuellen Bereich wird jedoch nicht immer vollständig erreicht. ¹⁴²

Zu guter Letzt schlug die ERGA im Jahr 2024 – im Hinblick auf eine mögliche Überarbeitung der AVMD-Richtlinie – vor, den Geltungsbereich der Empfangsfreiheit in Artikel 3 Absatz 1 der AVMD-Richtlinie auf die „Nutzung audiovisueller Mediendienste“ auszuweiten. Damit sollte der technologieneutrale Ansatz der Vorschrift gestärkt und ihr Wortlaut präzisiert werden. Die ERGA führt an, dass eine solche Änderung dazu beitragen würde, Probleme im Zusammenhang mit Erstübertragungen per Satellit oder Internet zu

¹⁴⁰ Section 211B(1) und (3) des Communications Act 2003.

¹⁴¹ Fink U., „[Medienregulierung im Europarat](#)“, op. cit., pp. 514-515.

¹⁴² Siehe z. B. European Commission, *Commission Staff Working Document, [Bosnia and Herzegovina 2024 Report](#)*, SWD(2024) 691 final, p. 14, wo es heißt: „Die Empfehlungen der Kommission aus dem letzten Jahr wurden nicht umgesetzt und bleiben gültig. Im kommenden Jahr sollte Bosnien und Herzegowina insbesondere: (...) ein Gesetz über elektronische Kommunikation und elektronische Medien im Einklang mit dem EU-Acquis ausarbeiten und verabschieden und insbesondere seine Rechtsvorschriften an den Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation und die Richtlinie über audiovisuelle und Mediendienste angleichen.“ Bosnien und Herzegowina ist sowohl Beitrittsland als auch Vertragspartei des EÜGF 1989.



lösen, an denen kein Vermittler beteiligt ist, was die Durchsetzung von Ausnahmen von der Regel des freien Empfangs erschwert.¹⁴³

5.2. Kooperation innerhalb des Mediengremiums

Für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des Mediengremiums gibt es mehrere Verfahren, die innerhalb des EU-Rahmens nebeneinander bestehen.

Die ERGA ist der Auffassung, dass in einigen Fällen eine engere Angleichung der Verfahren sinnvoll wäre. Sie erwähnt einen Fall, in dem die AVMD-Richtlinie so geändert werden sollte, dass sie

„anerkennt, dass die Behörden in einem Bestimmungsland vom Mediengremium koordinierte Maßnahmen im Bestimmungsland durchsetzen können, wenn ein Dienst in ihrem Land verbreitet wird. Dies kann der Fall sein, sobald ein Dienst durch Online-Verbreitung verfügbar ist. Dies könnte durch die Aufnahme einer neuen Bestimmung erreicht werden, die es den Behörden der Mitgliedstaaten ermöglicht, den Zugang zu Mediendiensten zu sperren, wenn mindestens zwei andere Behörden in ihrem Hoheitsgebiet dieselben Verstöße gegen die Bestimmungen der AVMD-Richtlinie festgestellt haben oder wenn das Mediengremium eine Stellungnahme gemäß Artikel 17 EMFA abgibt, in der es ein geeignetes Vorgehen gegen einen Dienst vorschlägt. Die ERGA ist der Auffassung, dass solche Maßnahmen auch dann möglich sind, wenn der Verstoß von der Behörde im Herkunftsland nicht festgestellt wurde. Wenn ein solches Verfahren in Betracht gezogen würde, müsste es jedoch mit äußerster Sorgfalt geplant werden, um vor Missbrauch ausreichend geschützt zu sein und sicherzustellen, dass die Maßnahmen stets verhältnismäßig sind.“¹⁴⁴

5.3. Verbreitung von Desinformation und Beeinflussungskampagnen aus Drittländern

Besonders groß sind die Spannungen im Zusammenhang mit Desinformation sowie ausländischer Informationsmanipulation und Einmischung (FIMI – Foreign Information Manipulation And Interference). Mehrere Bestimmungen des Unionsrechts enthalten Ansatzpunkte für die Lösung dieses Problems.

Die ERGA erwähnt Artikel 7a der AVMD-Richtlinie über die angemessene Herausstellung der audiovisuellen Mediendienste von allgemeinem Interesse, dessen nationale Umsetzung fakultativ ist, und erklärt, dass

¹⁴³ ERGA Subgroup 4 Deliverable 1, op. cit., p. 16.

¹⁴⁴ ERGA Subgroup 4 Deliverable 1, op. cit., p. 17.



„diese Bestimmung die Bemühungen zum Schutz des demokratischen Diskurses und zur Förderung einer informierten öffentlichen Debatte unterstützt und es der Desinformation dadurch erschwert, Fuß zu fassen“.¹⁴⁵

Darüber hinaus befasst sich Artikel 17 des EMFA mit der Koordinierung von Maßnahmen in Bezug auf Mediendienste von außerhalb der Union. Er sorgt für einen neuen Impuls im Kampf gegen ausländische Desinformation und Beeinflussungskampagnen aus Drittländern. Kein Ziel ist dagegen die Harmonisierung geltender nationaler Vorschriften für Mediendienstanbieter aus Drittländern.

Weitere Initiativen aus neuerer Zeit spiegeln die Bedeutung dieses Themas in der politischen Debatte in Europa wider. So hat beispielsweise der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats einen Bericht über die ausländische Einmischung in Kommunal- und Regionalwahlen angenommen, der auch Empfehlungen enthält.¹⁴⁶ In diesem Bericht heißt es:

„Informationsmanipulation stammt zwar größtenteils aus inländischen Quellen, aber es wird immer deutlicher, dass auch ausländische Akteure sehr stark daran beteiligt sind, für die lokale Demokratie schädliche Narrative zu verbreiten, auch durch Bots und Trolle“.

¹⁴⁵ ERGA Subgroup 4 Deliverable 1, op. cit., p. 18.

¹⁴⁶ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Committee on the Monitoring of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government and on the Respect of Human Rights and the Rule of Law at Local and Regional Levels (Monitoring Committee), [„Foreign interference in electoral processes at local and regional levels“](#), Report CG(2025)48-10, 26 March 2025.



6. Liste der Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AVMD-RL	Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste
AVoD	Advertising-Based Video on Demand (werbefinanziertes Video-on-Demand)
BVoD	Broadcast Video on Demand (Video-on-Demand von Fernsehveranstaltern)
CTV	Connected TV (internetfähiges Fernsehgerät, „Smart-TV“)
DSA	Digital Services Act („Gesetz über digitale Dienste“)
DSC	Koordinator für digitale Dienste
EAI	Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
EBU	European Broadcasting Union (Europäische Rundfunkunion)
EC-RL	E-Commerce-Richtlinie („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“)
EÜGF	Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EMFA	European Media Freedom Act („Europäisches Medienfreiheitsgesetz“)
EPRA	European Platform of Regulatory Authorities (Europäische Plattform der Regulierungsbehörden)
ERGA	European Regulators Group for Audiovisual Media Services (Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste)
EU	Europäische Union
FAST	Free Ad-Supported Streaming Television (kostenloses werbefinanziertes Streaming-Fernsehen)
FIMI	Foreign Information Manipulation And Interference (ausländische Informationsmanipulation und Einmischung)
HVoD	Hybrid Video on Demand (hybrides Video-on-Demand)
KI-VO	Verordnung über künstliche Intelligenz
Mediengremium	Europäisches Gremium für Mediendienste
MoU	Memorandum of Understanding (Absichtserklärung)
NRB	Nationale Regulierungsbehörden oder -stellen
OTT	Over-the-top
P2B-VO	Platform-to-Business-Verordnung
SVoD	Subscription Video on Demand (Video-on-Demand auf Abonnementbasis)
TCA	Trade and Cooperation Agreement (Handels- und Kooperationsabkommen)
TVoD	Transactional Video on Demand (Video-on-Demand auf Transaktionsbasis)
UK	United Kingdom (Vereinigtes Königreich)
VLOP	Very Large Online Platform (sehr große Online-Plattform)
VLOSE	Very Large Online Search Engine (sehr große Online-Suchmaschine)
VoD	Video-on-Demand (Abrufvideo)
VSP	Video-Sharing-Plattform

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

