



Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen

IRIS *Spezial*

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle



IRIS Spezial 2018-2

Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2018

Verlagsleitung – Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin

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

Redaktionelles Team – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais

Wissenschaftliche Mitarbeit – Léa Chochon, Ismail Rabie

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Verfasser

Leyla Keser, Christina Etteldorf, Olivier Hermanns, Susanne Lackner, Andris Mellakauls, Kerstin Morast, Anna Olsson, Francesca Pellicanò, Gábor Polyák, Jörg Ukrow

Übersetzung

Erwin Rohwer, Roland Schmid, Sonja Schmidt, Paul Green, Michael Finn, France Courrèges, Nathalie Sturlèse

Korrektur

Udo Lücke, Aurélie Courtinat, James Drake

Verlagsassistentz - Sabine Bouajaja

Marketing – Nathalie Fundone, nathalie.fundone@coe.int

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

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Herausgeber

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
76, allée de la Robertsau F-67000 Strasbourg, France
Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00
Fax : +33 (0)3 90 21 60 19
iris.obs@coe.int
www.obs.coe.int

Beitragende Partnerorganisation

Institut für Europäisches Medienrecht e.V
Franz-Mai-Straße 6, 66121 Saarbrücken, Deutschland
Tel.: +49 681 99275 11
Fax: +49 681 99275 12
emr@emr-sb.de
www.emr-sb.de

Titellayout – ALTRAN, France

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Cappello M. (ed.), *Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2018

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Europarat), Straßburg, 2018

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

Medienrechtsdurchsetzung ohne Grenzen

Leyla Keser, Christina Etteldorf, Olivier Hermanns, Susanne Lackner,
Andris Mellakauls, Kerstin Morast, Anna Olsson, Francesca Pellicanò,
Gábor Polyák, Jörg Ukrow



Vorwort

Ich erkläre den globalen sozialen Raum, den wir errichten, als selbstverständlich unabhängig von der Tyrannei, die ihr uns auferlegen wollt.

Ihr habt kein moralisches Recht, uns zu regieren, noch besitzt ihr Methoden zur Durchsetzung, die wir wahrlich fürchten müssten.

John Perry Barlow, „Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace“¹

Die meisten Leser dieser Publikation erinnern sich wahrscheinlich noch an die guten alten Zeiten, als viele (wenn nicht alle) glaubten, das Internet sollte ein offener, unregulierter Raum sein. Wir sprechen von der Mitte der neunziger Jahre, das heißt von der Anfangsphase des Internets. Das waren die guten alten Zeiten, als es nicht möglich war, Katzenvideos auf YouTube (2005) mit den Freunden auf Facebook (2004) mit einem einzigen Klick auf dem iPhone (2007) zu teilen. Eine Welt ohne Big Data und Fake News. Es war schlicht eine andere Welt.

Die meisten Leser dieser Publikation werden vermutlich wissen, dass alles, was das Internet heute bietet, auf europäischer Ebene durch Richtlinie 2000/31/EG vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt geregelt ist. Diese Richtlinie ist eine Regulierungsantwort auf Probleme, die im Jahr 2000 aktuell waren. Wiederum eine Welt ohne Facebook, YouTube und iPhones. Eine Welt ohne Big Data und Fake News. Selbst ihr Kurzname Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr klingt überholt, passé. Alles, was diese Dienste bieten, und das, was man mit diesen kleinen Geräten anstellen kann, geht weit über bloßen „Geschäftsverkehr“ hinaus. Es geht um freie Meinungsäußerung. Es geht um die Förderung europäischer Kultur. Es geht um massenhafte Urheberrechtsverletzungen. Es geht sogar um die Wahrung freier Wahlen.

Es gibt daher einige, die die Anwendung dieser einfachen, stringenten rechtlichen Lösung (kurz gefasst: Der Diensteanbieter haftet nicht für Handlungen des Nutzers) auf eine Welt, die sehr viel komplexer geworden ist, in Frage stellen. Der Charme der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr liegt natürlich in ihrer Einfachheit. Zusätzliche Regulierungsebenen bringen zusätzliche Komplexität, was zu Verwirrung, Überschneidungen und gar zu Widersprüchen zwischen unterschiedlichen Rechtsinstrumenten führen kann.

¹ <https://www.eff.org/cyberspace-independence>.

Nehmen wir zum Beispiel das Problem der Fake News. Dieses Phänomen hat viele Länder veranlasst, Regulierungsmaßnahmen vorzuschlagen, die in jedem einzelnen Fall zu Kontroversen geführt haben, bei denen unterschiedliche Interessenträger Vorwürfe von Zensur erhoben. Die Angelegenheit ist in der Tat mit großer Vorsicht zu behandeln: Zunächst einmal machen der gegenwärtige Status von Hostinganbietern und das Verbot allgemeinen verpflichtenden Monitorings eine Regulierung in diesem Bereich sehr schwierig. Darüber hinaus lässt die Grundfreiheit der Meinungsäußerung dem Gesetzgeber wenig Gestaltungsspielraum.

Eine andere Option ist es natürlich, die Überwachung des Internets großen Unternehmen von jenseits des großen Teiches zu überlassen... wenn man ihnen dabei vertrauen will!

Wie man aber auch dazu steht, wie weitreichend Regulierung sein und wer sie anwenden sollte, ist doch eines eindeutig: Angesichts des grenzüberschreitenden Charakters des Internets gibt es keine Möglichkeit, Gesetzgebung wirksam durchzusetzen, ohne dass deren Schutz über nationale Grenzen hinaus ausgeweitet wird. Genau damit beschäftigt sich diese Publikation, die von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle in Abstimmung mit dem Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) mit Sitz in Saarbrücken (Deutschland) erstellt wurde. Diese Ausgabe von *IRIS Spezial* gibt einen umfassenden Überblick über relevante Fragen von den Herausforderungen der Durchsetzung von Rechtsvorschriften in der Onlinewelt bis zu den Interventionsmöglichkeiten zuständiger öffentlicher Stellen bei grenzüberschreitenden Aktivitäten und den Vorgehensweisen von Regulierungsbehörden. Sie enthält Beiträge von verschiedenen nationalen Experten. Ich möchte (in alphabetischer Reihenfolge) folgenden Autorinnen und Autoren danken: Leyla Keser Berber (Türkei), Christina Etteldorf (EMR), Olivier Hermanns (Belgien), Susanne Lackner (Österreich), Andris Mellakauls (Lettland), Kerstin Morast und Anna Olsson (Schweden), Francesca Pellicanò (Italien), Gábor Polyák (Ungarn) und Jörg Ukrow (Deutschland/EMR). Ihnen allen gilt unser herzlichster Dank!

Mein besonderer Dank geht an Professor Mark Cole, Wissenschaftlicher Direktor des EMR, der die Untersuchung koordiniert hat.

Straßburg, Dezember 2018

Maja Cappello

IRIS-Koordinatorin

Leiterin der Abteilung für juristische Informationen

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1. Einleitung und Überblick.....	3
2. Der Rahmen für die Rechtsdurchsetzung gegen Online-Anbieter und ausländische Inhalte-Anbieter.....	9
2.1. Die Ebene verfassungsrechtlicher Rahmensetzung	9
2.2. Rechtsdurchsetzung unter dem Blickwinkel der Grundrechte.....	10
2.3. Rechtsdurchsetzung unter dem Blickwinkel des EU-Primärrechts.....	12
2.4. Rechtsdurchsetzung unter dem Blickwinkel des EU-Sekundärrechts	13
2.4.1. AVMD-Richtlinie.....	14
2.4.2. E-Commerce-Richtlinie.....	18
2.5. Rechtsdurchsetzung unter dem Blickwinkel des Völkerrechts	20
2.5.1. Gebot/Möglichkeit der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts	22
2.5.2. Territoriale Souveränität von Drittstaaten	23
2.5.3. Interventionsverbot.....	24
2.5.4. Die genuine link Frage.....	26
3. Berichte aus der Praxis in ausgewählten Staaten.....	29
3.1. AT - Österreich.....	29
3.1.1. Einleitung und Überblick	29
3.1.2. Die Abgrenzung des Geltungsbereichs.....	32
3.1.3. Die Zusammenarbeit auf supranationaler und internationaler Ebene	33
3.1.4. Rechtsdurchsetzung im Netz.....	34
3.1.5. Interdisziplinäre Zusammenarbeit	34
3.2. BE- Belgien.....	35
3.2.1. Regulierungsrahmen	35
3.2.2. Sanktionsmöglichkeiten.....	40
3.2.3. Strafverfolgung gegen audiovisuelle (Online-)Medien – Praktische Beispiele/Erfahrung	42
3.3. DE - Deutschland	44
3.3.1. Einleitung	44
3.3.2. Insbesondere: Zur Abgrenzung von Rundfunk und Telemedien mit Blick auf die Rechtsdurchsetzung bei Angeboten im Internet.....	47

3.3.3.	Instrumente der Rechtsdurchsetzung - Sanktionsmöglichkeiten.....	48
3.3.4.	Schranken der Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Anbietern.....	50
3.3.5.	Erfahrungen mit der Rechtsdurchsetzung gegen Online-Medien	51
3.4.	HU - Ungarn	53
3.4.1.	Regulierungsrahmen	54
3.4.2.	Sanktionsmöglichkeiten.....	56
3.4.3.	Strafverfolgung gegen Online-Medien.....	59
3.5.	IT - Italien.....	60
3.5.1.	Regulierungsrahmen	60
3.5.2.	Strafverfolgung gegen audiovisuelle Online-Medien – Praktische Beispiele/Erfahrungen.....	66
3.5.3.	Schlussfolgerungen.....	69
3.6.	LV - Lettland	70
3.6.1.	Regulierungsrahmen	70
3.6.2.	Sanktionsmöglichkeiten.....	76
3.6.3.	Strafverfolgung gegen audiovisuelle Online-Medien – Praktische Beispiele/Erfahrungen.....	78
3.7.	SE - Schweden.....	82
3.7.1.	Regulierungsrahmen	82
3.7.2.	Sanktionsmöglichkeiten.....	86
3.7.3.	Strafverfolgung gegen (Online-) Medienanbieter - Praktische Beispiele und Erfahrungen	87
3.8.	TR - Türkei.....	91
3.8.1.	Regulierungsrahmen	91
3.8.2.	Sanktionsmöglichkeiten.....	94

4. Rechtsvergleichende Analyse 103

5. Schlussfolgerungen 111

Zusammenfassung

Die Art und Weise, wie das Internet und neue Kommunikationstechnologien die Verbreitung audiovisueller Inhalte über Grenzen hinweg revolutioniert haben, hat einen digitalen Cyberspace entstehen lassen, der von Inhalten sowohl legaler als auch illegaler Art geradezu überflutet wird, was wiederum neue Herausforderungen in Bezug auf Regulierung entstehen lässt. Recht und Ordnung im Internet kann daher nicht ausschließlich auf nationaler Ebene durch einzelne Staaten gewährleistet werden, wie mächtig ihre Rechtssysteme und Strafverfolgungsmaßnahmen auch sein mögen. Diese IRIS *Spezial* beschäftigt sich mit der Frage der grenzüberschreitenden Durchsetzung von Rechtsvorschriften im Bereich der audiovisuellen Onlinemedien.

Internationale Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung erfolgt auf drei Ebenen: Regulierung (in Form normativer Rechtsgrundsätze, die gemäß internationalen wie auch nationalen Gesetzen und Verordnungen anzuwenden sind), Organisation (zwischen Vollzugsbehörden/-stellen, aber auch durch Selbst- und Koregulierung mit den Interessenträgern selbst) sowie Verfahren (durch die verschiedenen bi- und multilateralen Übereinkommen und Verträge, mit denen die ordnungsgemäße und reibungslose Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden/Stellen gewährleistet werden soll).

Kapitel 1 beschreibt die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung effektiver internationaler Kooperationsmaßnahmen zur Rechtsdurchsetzung im Onlineumfeld. Es zeigt unter anderem auf, wie komplex sich die Übertragung von Rechtsinstrumenten zwischen der Offline- und der Onlinewelt gestaltet, welche Rechtsunsicherheiten aufgrund mangelnder Harmonisierung oder eines fehlenden globalisierten Verständnisses einiger grundlegender Rechtsprinzipien entstehen, was zu asymmetrischen Schutzgraden unter verschiedenen nationalen Rechtssystemen führt, insbesondere wenn es darum geht, die richtige Abwägung zwischen Grundrechten zu treffen, sollten diese kollidieren. In solchen Fällen kommt es häufig dazu, dass normative Rechtsprinzipien fehlen und rechtliche Grauzonen entstehen; die Ausübung der Hoheitsgewalt der Staaten und der Überwachung durch Regulierungsbehörden kann beeinträchtigt werden.

Auf jeden Fall sind Maßnahmen der Legislative und Exekutive zur Durchsetzung von Rechtsvorschriften in Übereinstimmung mit den Grundsätzen durchzuführen, die durch Völkergewohnheitsrecht und europäisches Recht wie zum Beispiel die Grundsätze in Verbindung mit der Meinungsfreiheit nach der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen sind. Diese Grundsätze werden durch ein Regelwerk flankiert, welches potenziell widerstreitende administrative Entscheidungen oder eine Beeinträchtigung der Souveränität eines anderen Landes vermeiden soll, indem die Frage der Rechtszuständigkeit nach spezifischen Kriterien, die als Verbindungsfaktor zu dem jeweiligen Land fungieren, geregelt wird, und indem das Herkunftslandprinzip

herangezogen wird, um grenzüberschreitende Aktivitäten sicherzustellen. **Kapitel 2** bietet einen Überblick über den Umfang der Eingriffsmöglichkeiten zuständiger öffentlicher Stellen in Fragen grenzüberschreitender Aktivitäten vor dem Hintergrund der Verpflichtungen aus dem nationalen Recht, aber auch nach internationalem und europäischem Recht.

Nach dieser Analyse betrachtet **Kapitel 3** diese Fragestellungen auf nationaler Ebene und konzentriert sich dabei in acht Länderberichten aus Belgien, Deutschland, Italien, Lettland, Österreich, Schweden, der Türkei und Ungarn auf einige Vorgehensweisen der jeweils für die Medienaufsicht zuständigen Regulierungsbehörden. Diese Auswahl ist zwar nicht erschöpfend, bietet jedoch eine aussagekräftige Momentaufnahme der unterschiedlichen Schritte und Initiativen, die die nationalen Regulierungsbehörden von Mitgliedstaaten hinsichtlich der Durchsetzung von Rechtsvorschriften gegen audiovisuelle Onlinemedien unternehmen können. Jeder Länderbericht beginnt mit einer Darstellung des nationalen rechtlichen Umfeldes, in dem audiovisuelle Mediendienste und Regulierungsbehörden agieren, wobei für Letztere der materielle und territoriale Geltungsbereich ihrer Rechtshoheit dargestellt wird. Im Weiteren beschreibt der Bericht das Arsenal an verfügbaren Werkzeugen und Sanktionen, um gegen rechtswidrige Inhalte im Internet vorzugehen. Dazu gehören üblicherweise Verwarnungen, Geldbußen sowie die Aussetzung oder der Entzug von Lizenzen. Schließlich lenkt er besondere Aufmerksamkeit auf praktische Erfahrungen in der Rechtsdurchsetzung, insbesondere im Bereich der Onlinemedien, neben maßgeblichen Beispielen für die Schwierigkeiten, die durch grenzüberschreitende Rechtsverletzungen entstehen.

Es lassen sich zwar Ähnlichkeiten bei den Herausforderungen der Regulierung audiovisueller Onlineinhalte und den in dieser Hinsicht von den jeweiligen Ländern unternommenen Schritten beobachten, dennoch bleiben viele nationale Unterschiede trotz eines gemeinsamen internationalen Rechtsrahmens erhalten. Solche Unterschiede lassen sich durch vielerlei Faktoren erklären (unter anderem kulturelle Unterschiede, unterschiedliche staatliche Interessen), sie sind jedoch in erster Linie das Ergebnis der Flexibilität, welche die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) den Mitgliedstaaten bietet. Dies erzeugt zahlreiche Schwierigkeiten für die Anwendung und Durchsetzung des Rechts, insbesondere bei der Regulierung des Umgangs mit ausländischen Diensten nach den Vorgaben der AVMD-Richtlinie. **Kapitel 4** liefert eine tiefgehende vergleichende Analyse der zentralen Erkenntnisse aus den Länderberichten. Es analysiert die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Ländern, das Wesen und den Ursprung der bestehenden Herausforderungen sowie einige praktische Lösungen, die bereits von Regulierungsbehörden umgesetzt wurden.

1. Einleitung und Überblick

Dr. Jörg Ukrow, EMR

„Da es nun mit der unter den Völkern der Erde einmal durchgängig überhand genommenen (engeren oder weiteren) Gemeinschaft so weit gekommen ist, daß die Rechtsverletzung an *einem* Platz der Erde an allen gefühlt wird ...“
Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden, Dritter Definitivartikel zum ewigen Frieden²

Wie das Eingangszitat zeigt, ist es schon seit längerer Zeit Konsens, dass viele aktuelle Probleme nicht mehr auf nationalstaatlicher Ebene gelöst werden können, da sie eine grenzüberschreitende Dimension haben. Im 21. Jahrhundert sind die Staaten mehr denn je darauf angewiesen, sich gegenüber anderen Staaten zu öffnen, um ihren Auftrag erfüllen zu können: das Gemeinwohl zu schützen und zu stärken.³

Im Zeitalter der Digitalisierung und Globalisierung ist der Schutz öffentlicher Interessen wie der Schutz von Minderjährigen oder der Schutz von Verbrauchern kein Ziel, dessen Kontaktpunkte ausschließlich innerhalb des nationalen Rechtssystems eines Staates liegen. Die Zeiten sind ein für allemal vorbei, als dieser Schutz noch überwiegend oder ausschließlich Sache des betreffenden Staates allein war. Heute spielen transnationale Ansätze eine immer größere Rolle, wenn es um die Reaktion auf kriminelles Verhalten im Bereich der Online-Medien geht. Ein Beispiel: Offensichtlich setzen immer mehr Anbieter auf Geschäftsmodelle, die gegen die Menschenwürde verstoßen, sich über den Schutz Minderjähriger hinwegsetzen oder andere Verbote missachten. Besonders auffällig ist diese Entwicklung zum Beispiel im Bereich des Glücksspiels. Hier haben viele EU-Mitgliedstaaten besondere Einschränkungen für Internet-Glücksspiele eingeführt. Trotzdem gewinnen illegale Angebote, die sich über diese Einschränkungen hinwegsetzen, immer größere wirtschaftliche Bedeutung, obwohl gleichzeitig das Phänomen der Spielsucht anerkannt wird.

Die Globalisierung wirkt sich jedoch nicht nur auf die (legale und auf die illegale) Wirtschaft aus. Auch die Nationalstaaten und die Strafverfolgungsbehörden dieser Staaten müssen sich dieser Entwicklung anpassen.⁴ Heute ist es so, dass nicht nur die

² Siehe unter http://www.gutenberg.org/files/50922/50922-h/50922-h.htm#Page_117, Deutsch siehe u.a. unter <https://homepage.univie.ac.at/benjamin.opratko/ip2010/kant.pdf>.

³ Siehe *Traudt*, Gibt es im EU-Recht ein Verfassungsprinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit?, 2017, S. 1.

⁴ Siehe *Andreas & Nadelmann*, Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations, 2006; *Paun*, Globalization of Law Enforcement. A Study of Transnational Public-Private Partnerships Against Intellectual Property Crimes, 2013.



Strafverfolgungsbehörden international zusammenarbeiten – was zu grenzüberschreitenden Netzwerken von Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung führt – wichtig ist auch die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor, und dies führt zu einer transnationalen Strafverfolgung.⁵

Bei der Zusammenarbeit in der Strafverfolgung lassen sich drei unterschiedliche Aspekte feststellen: Zusammenarbeit im Bereich der Regulierung, Zusammenarbeit im Bereich der Verfahren und Zusammenarbeit im Bereich der Organisation.

- *Normative Aspekte*, auch bekannt als „internationale Verbotsregelungen“, beziehen sich auf die Kriminalisierung bestimmter Tätigkeiten durch internationales und nationales Recht.
- *Verfahrensaspekte* beziehen sich auf das Verfahren bei der Zusammenarbeit in der Strafverfolgung. Beispiele für Verfahrensvereinbarungen sind Auslieferungsabkommen, Rechtshilfeabkommen und Vereinbarungen über die Übertragung von Strafverfahren. Solche Verträge regeln zum Beispiel die Pflicht, auf Anträge zur Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung zu reagieren und legen die Bedingungen fest, unter denen ein solcher Antrag abgelehnt werden kann.
- *Organisatorische Aspekte* der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung befassen sich mit der Frage, wie diese Art der Zusammenarbeit vereinfacht werden kann. Eine wichtige Rolle spielen dabei persönliche Kontakte zwischen Beamten der Strafverfolgung über ein System von Verbindungsbeamten und durch die Analyse kombinierter Informationen, die von mehreren Strafverfolgungsbehörden gesammelt wurden.⁶

Der digitale Raum ist weder *juristisches Niemandsland* noch *terra cognita* – zumindest nicht ganz. Das nationale Recht, das europäische Recht und das Völkerrecht gelten nicht nur offline, sondern auch online, und auch die Grundrechte und die Menschenrechte haben im Cyberspace ihre Gültigkeit. Bei der Anwendung des geltenden Rechts können sich jedoch Unterschiede zwischen dem analogen und dem digitalen Bereich ergeben – Unterschiede, die für die Anpassung der bestehenden Rechtsvorschriften an digitale Herausforderungen sprechen, nicht zuletzt, um den Schutz vitaler Interessen wie die Menschenwürde und den Schutz von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen.

Jüngste Untersuchungen der Mediennutzung bestätigen diesen Trend: Das mobile Internet gewinnt vor allem bei Jugendlichen immer mehr an Bedeutung. Ein weiterer besorgniserregender Trend ist, dass Jugendliche zunehmend von zu Hause aus Zugang zu rechtswidrigen audiovisuellen Inhalten haben. Die rasante Verbreitung des Fernsehmarktes durch Smart-TV mit Internetzugang und die Tatsache, dass Jugendliche immer häufiger über ein „Zweit-Fernsehgerät“ verfügen, tragen ebenfalls dazu bei, den unkontrollierten Zugang zu audiovisuellem Material zu verstärken, das die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen könnte. Heutzutage reichen die

⁵ Siehe *Paun*, *Globalization of Law Enforcement. A Study of Transnational Public-Private Partnerships Against Intellectual Property Crimes*, 2013, S. 13; *Slaughter*, *A New World Order*, 2004, S. 56.

⁶ Siehe *Paun*, *Globalization of Law Enforcement. A Study of Transnational Public-Private Partnerships Against Intellectual Property Crimes*, 2013, S. 14 ff.

traditionellen Kontrollmechanismen der Eltern nicht mehr aus, um die Mediennutzung ihrer Kinder zu überwachen. Es wird immer wichtiger, auch die Anbieter zu überwachen – nicht nur die Nutzer. Ein unverzichtbares Element solcher Überwachungsmechanismen ist die Strafverfolgung.

Doch gerade im Bereich der Strafverfolgung hinkt die Entwicklung der Rechtsgrundsätze und normativen Einschätzungen der digitalen Entwicklung hinterher. Sie reichen nicht mehr aus, um den Schutz der grundlegenden Interessen der Gesellschaft im Cyberspace zu gewährleisten. Der Schutz der Menschenwürde und der Schutz Minderjähriger – beides Ziele, die international anerkannt sind – sind heute grenzüberschreitend bedroht, und die nach geltendem Vertragsrecht bestehenden internationalen Grundsätze bieten keine zufriedenstellenden Lösungen für die Herausforderungen unserer Zeit. So hat zum Beispiel die Forderung nach einem ausreichenden Schutz von Kindern vor schädlichen Einflüssen der Medien nicht einmal Eingang in die UN-Konvention über die Rechte des Kindes gefunden. Und im Bereich des internationalen Gewohnheitsrechts kann man ebenso wenig von einem *ius digitalis emergens* sprechen.

Dieses Problem existiert selbst in Organisationen wie der Europäischen Union, obwohl die Harmonisierung der nationalen Rechtsrahmen in der EU relativ weit fortgeschritten ist. Für die Verbreitung von Medieninhalten – ob auf terrestrischem Weg, über Kabel, Satellit oder über das Internet – gibt es in Europa jedoch nach wie vor unterschiedliche Regeln und Normen. Eine EU-weite Harmonisierung der Regeln für die Medieninfrastruktur existiert allenfalls ansatzweise – von einer vollständigen Harmonisierung in diesem Bereich kann nicht die Rede sein. Dies gilt umso mehr, wenn man über den Rand der EU hinaus blickt. Die Koordinierungsanstrengungen auf der Ebene des Europarats sind noch weitaus bescheidener. Doch weder traditionelle Rundfunksender noch Internet-Medien machen an nationalen Grenzen halt. Ganz im Gegenteil – Medieninhalte sind über nationale Grenzen hinaus zugänglich, sowohl aus technischen als auch aus rechtlichen Gründen. Nur wenige Staaten haben Rechtsvorschriften eingeführt, die verhindern, dass Angebote, die von ihrem Hoheitsgebiet ausgehen, in Drittländer ausgestrahlt werden dürfen. Auf jeden Fall sollten die Initiatoren solcher Vorsichtsmaßnahmen verpflichtet sein, ihre Maßnahmen im Hinblick auf die weltweit anerkannte Meinungs- und Informationsfreiheit zu rechtfertigen. Häufig entsprechen Angebote aus dem Ausland nicht den Regulierungsvorschriften in dem Empfangsstaat, selbst wenn sie von dem Rechtssystem des Herkunftslands als rechtmäßig angesehen werden.

Den meisten dieser Angebote könnte man zugutehalten, dass es sich nicht um eine absichtliche Verletzung von Interessen handelt, die in dem Empfängerland geschützt werden, sondern eher um einen Kollateralschaden für die kulturelle Vielfalt, was das in dem Land vorherrschende Verständnis von beispielweise Menschenwürde und Minderheiten- oder Verbraucherschutz betrifft. Allerdings gibt es eine Vielzahl von Fällen, in denen Anbieter aus dem Ausland mit ihren Geschäftspraktiken im Empfängerland ganz bewusst und mit voller Absicht gegen die Gesetze dieses Staates verstoßen ... nicht zuletzt, indem sie sich an spezielle Gruppen durch Angebote in der Sprache des Empfängerlands wenden.



Würde die Strafverfolgung ausschließlich im Ermessen des betreffenden Staates liegen, wäre dies nicht nur politisch problematisch, sondern auch rechtlich in höchstem Maße fragwürdig. Die letzten Jahrzehnte waren geprägt von einer stetig zunehmenden Öffnung der Medienmärkte in Europa und weltweit. Würden divergierende Auffassungen über den Schutz grundlegender Interessen mit einem völligen Mangel an Reaktionsfähigkeit von Staaten mit einem höheren Schutzniveau einhergehen, müssten diese akzeptieren, dass Entscheidungen von Drittstaaten indirekt ihr Schutzniveau senken. Dies könnte die Idee einer Regulierungsphilosophie, die auf eine geografische Öffnung abzielt, beeinträchtigen. Im Lichte jüngster Urteile über die Kohärenz der Regulierungssysteme würde eine solche Asymmetrie beim Schutz der lebenswichtigen Interessen eher die Möglichkeit einer Regulierung auf supranationaler oder internationaler Ebene bedrohen und könnte eine zusätzliche Erosion des Medienrechts im audiovisuellen Bereich zur Folge haben.

Auf der anderen Seite können Regulierungsmaßnahmen gegen ausländische Anbieter nicht ausschließlich im Hinblick auf nationales Recht untersucht werden. Fragen des Völkerrechts (wie die Souveränität von Drittstaaten in persönlicher und/oder territorialer Hinsicht) und seine Grenzen spielen eine wichtige Rolle in diesem Bereich. Ein anderer wichtiger Aspekt ist die Frage, unter welchen Bedingungen nationale Regulierungsbehörden nach dem Völkerrecht grenzüberschreitende Kompetenzen für sich beanspruchen können. Außerdem müssen bei Gebieten mit harmonisierten Rechtsvorschriften auf supranationaler Ebene Einschränkungen dieser Befugnisse ebenfalls berücksichtigt werden. Das ist vor allem von Bedeutung im Hinblick auf die Anforderungen der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) und das Herkunftslandprinzip. Die Frage, unter welchen Bedingungen die Autorität des Heimatlands außer Acht gelassen werden kann, wurde bisher noch nicht ausreichend geklärt, weder in der geltenden AVMD-Richtlinie noch in der überarbeiteten. Die EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste enthält zwar Ausnahmeregelungen vom Herkunftslandprinzip. Da jedoch in diesem Bereich nur begrenzte Erfahrungen vorliegen, gibt es keine ausreichende rechtliche Klarheit und keine Sicherheit in Bezug auf das Ausmaß an Befugnissen, über die Mitgliedstaaten verfügen, um dieses Verfahren anzuwenden. Nicht klar ist zum Beispiel, wer in diesem Fall die notwendige Unterstützung oder die Argumente zur Stützung solcher Entscheidungen liefern sollte. Daher sind wir bei der Anwendung der Ausnahmen des Herkunftslandprinzips noch weit von einem eindeutigen Verfahren oder einer Routinesituation entfernt.

Aus der oben beschriebenen Situation ergibt sich ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit – nicht nur für nationale Regulierungsgremien und –behörden und nicht einmal nur für die Behörden, sondern auch für die Anbieter. Diese Rechtsunsicherheit wird noch verstärkt durch die Besonderheiten des Online-Umfelds und die besonderen Charakteristika des Internets und der Digitalisierung. Onlinemedien und –inhalte sind allein aus technischen Gründen grenzüberschreitend. Außerdem gelten für sie nur zum Teil spezielle Rechtsgrundsätze. Wenn gefährliche oder illegale Inhalte online verbreitet werden, haben wir es mit einer völlig anderen Situation zu tun als zum Beispiel bei der Verbreitung illegaler Inhalte in einer Fernsehsendung, die nur ein einziges Mal ausgestrahlt wird. Die Tatsache, dass illegale Inhalte im Internet weltweit verbreitet werden können, kann dazu führen, dass sich die Risiken und Folgen perpetuieren und möglicherweise nationale Regulierungsbehörden angesichts des Umfangs des Problems



davor zurückschrecken, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse kann nationale Regulierungsbehörden davon abhalten, ihr Mandat auszuüben, Anbieter und Inhalte zu überwachen, wenn eine wirkungsvolle und rechtzeitige Strafverfolgung zweifelhaft erscheint und die Vorschriften für eine Überwachung nicht detailliert vorgegeben sind, sondern im Ermessen der betreffenden Behörden liegen. Da im Internet eine große Menge illegaler Inhalte angeboten wird, kann nicht gegen alle Anbieter vorgegangen werden, selbst wenn man erhebliche Ressourcen nutzen könnte. Daher ist ein systematischer Ansatz der zuständigen Behörden wichtig.

Da das Prinzip der Souveränität von Staaten als sehr stark angesehen wird, führt es automatisch zu Vollstreckungsdefiziten von Staaten, wenn es um eine Situation geht, die die Souveränität eines anderen Staates berührt. Gegenüber den Herausforderungen des digitalen Zeitalters ist das bestehende Recht ein stumpfes Schwert. Wir brauchen neue Strukturen, die es den Aufsichtsbehörden ermöglichen, ihre Aufgabe zweckmäßig, sinnvoll und effizient zu erfüllen, und grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass diese neuen Strukturen in den Formen und Gesetzen des Marktes gefunden werden können. Koregulierung und Selbstregulierung sind Mittel, um auf diese Herausforderungen zu reagieren.

Das Prinzip des Rechtsstaats mit seinem verfassungsmäßigen und administrativen System beruht vor allem auf den Kategorien der Rechtsprechung und der Verantwortung. Obwohl die EU und auch der Europarat Selbstregulierung und Koregulierung als Instrumente für die Strafverfolgung anerkennen, ist eine klare Verteilung der Zuständigkeit und der Verantwortung Voraussetzung für eine legitime Ausübung von Macht, Aufsicht und Verantwortlichkeit. Dieses Verhältnis geht verloren, wenn eine klare Kompetenzverteilung durch Vereinbarungen, Deals, Allianzen, runde Tische, formale Vereinbarungen, „Gentlemen’s agreements“ und andere Formen der Zusammenarbeit ersetzt wird, die den Grundsatz der Haftung ausschließen und bei denen das Prinzip der Verantwortlichkeit von untergeordneter Bedeutung ist.

Die Globalisierung bedeutet wie jede andere Form der Internationalisierung eine Öffnung des verfassungsmäßigen Staates gegenüber der Welt; mit Blick auf die Möglichkeiten der Kommunikation bedeutet sie auch eine Einschränkung des Nationalstaates als historische Grundlage des Verfassungsstaates. Mit der Auflösung der Grenzen verliert der Nationalstaat eines seiner charakteristischen Merkmale. Dies führt automatisch zu der Frage, wie konstitutionelle und administrative Kategorien und Grundsätze, die den Nationalstaat ausmachen, in einer globalisierten Welt überleben können. Es wird sicherlich davon abhängen, wie die historisch gewachsenen konstitutionellen Werte (die in der Garantie von Freiheit und der Kontrolle der Macht zum Ausdruck kommen) unter veränderten Strukturen bewahrt werden können und wie sie vielleicht in veränderter Form weiterhin funktionieren können.⁷ Diese *IRIS Special* wird sich also auch mit den praktischen Entwicklungen im Bereich der Medienpolitik befassen, um auf die potenziellen Risiken hinzuweisen, die aus der weltweiten Verfügbarkeit von Online-Medien und Online-Inhalten entstehen.

⁷ Siehe Ossenbühl, Öffentliches Recht im Umbruch, Akademie-Journal 2/2002, S. 4 ff.



Im ersten Teil dieser Veröffentlichung befassen wir uns mit administrativen, konstitutionellen, europäischen und internationalen Aspekten. Darin wird vor allem die Frage untersucht, inwieweit nationale Regulierungsbehörden oder andere Behörden überhaupt noch gegenüber ausländischen Anbietern und Inhalten zuständig sind, die in das Land hereinkommen. Außerdem geht es um die Frage, welche Arten von Überwachungsmaßnahmen möglich sind und wie diese gegenüber grenzüberschreitenden Anbietern durchgesetzt werden können.

Der zweite Teil enthält Länderberichte aus Österreich, Belgien, Deutschland, Ungarn, Italien, Lettland, der Türkei und Schweden. Diese Länderberichte bieten Einblicke in die Praktiken der nationalen Regulierungsbehörden, die für die Überwachung der Medien zuständig sind. Im Lichte des rechtlichen Hintergrunds, der im ersten Teil dieser Veröffentlichung vorgestellt wird, aber auch als ein kurzer Überblick über die nationalen Rechtsgrundlagen für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der Inhalte und der Sanktionsmaßnahmen werden sich die Berichte auf praktische Erfahrungen in der Strafverfolgung konzentrieren, vor allem in Bezug auf Online-Medien. Darin werden sich unterschiedliche Regulierungsansätze in den einzelnen Ländern und neue Initiativen widerspiegeln, mit dem Ziel, mehr Wettbewerbsgleichheit über unterschiedliche Kanäle anzubieten.

2. Der Rahmen für die Rechtsdurchsetzung gegen Online-Anbieter und ausländische Inhalte-Anbieter

Dr Jörg Ukrow, EMR

2.1. Die Ebene verfassungsrechtlicher Rahmensetzung

Aus dem Bekenntnis der Verfassungen von Mitgliedstaaten des Europarates zur europäischen Integration bzw. aus deren Offenheit für Prozesse der Globalisierung kann nicht abgeleitet werden, dass Vollzugsbehörden gegenüber Anbietern in Drittstaaten i.S. einer umfassenden Verpflichtung zum Respekt des Verhaltens dieser Drittstaaten per se gehindert sind, Vollzugsmaßnahmen zu ergreifen. Ein solcher Ansatz würde zwar dem Grundsatz der Herkunftslandkontrolle⁸ im europäischen Rahmen zum umfassenden Durchbruch verhelfen. Zugleich würde damit in Europa die Gefahr konfligierender Verwaltungsentscheidungen nachhaltig eingedämmt – allerdings ggf. um den Preis einer unzureichenden Wahrung von Schutzgütern, denen nach der Verfassungsordnung der Staaten Verfassungsrang zukommt – wie z.B. dem Jugendschutz.

Wenn diese Gefährdung von vielfach auch in Grundrechtskatalogen der Staaten abgesicherten Schutzgütern vermieden werden soll, kann insbesondere eine informelle Duldung eines bestimmten privaten Verhaltens durch einen europäischen Drittstaat keine generelle und umfassende Sperrwirkung in Bezug auf eigenes hoheitliches Handeln entfalten.⁹

Neben diese fortdauernde Offenheit der Verfassungsordnungen für Maßnahmen gegenüber Drittstaaten tritt eine grundrechtliche Dimension, die auf eine Öffnung zu aktivem staatlichem Handeln wirkt: Die Grundrechte der EMRK wie auch der nationalen Verfassungsordnungen sind nach sich entwickelnder verfassungsrechtlicher Dogmatik

⁸ Vgl. hierzu Abschnitte 2.4.1.

⁹ Zudem besteht jedenfalls die Möglichkeit der Beschwerde bei der Kommission, die ggf. ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den anderen Mitgliedstaat einleiten kann; u.U. kann die Initiative für ein solches Verfahren sogar vom Mitgliedstaat, der von dieser Untätigkeit betroffen ist, selbst ausgehen.

nicht nur Abwehrrechte gegen unverhältnismäßige staatliche Eingriffe in den von ihnen garantierten Freiheitsraum. Der Staat ist vielmehr grundsätzlich auch zu rechtlichen Regelungen verpflichtet, die die Grundrechte seiner Bürger schützen. Derartigen Schutzpflichten genügt der Präventionsstaat nicht allein durch Leistungen, sondern auch durch staatliche Maßnahmen, die von dritten Personen ausgehende Gefährdungen der grundrechtlichen Freiheit abwehren.¹⁰

Diese grundrechtlich fundierten staatlichen Schutzpflichten richten sich nicht ausschließlich an den Gesetzgeber. Von der Schutzpflicht der staatlichen Organe kann auch eine auf Grundrechtsgefährdungen bezogene Risikovorsorge der exekutiven Staatsgewalt umfasst sein.¹¹

Über die Art und Weise, wie eine grundrechtliche Schutzpflicht zu erfüllen ist, entscheiden in erster Linie die Organe der Legislative und der Exekutive in eigener Verantwortung. Ihnen kommt eine Einschätzungsprärogative zu, welche Maßnahmen zweckdienlich und geboten sind, um einen wirksamen Schutz zu gewährleisten. Eine gerichtliche Kontrolle, sei es im nationalen Rechtsrahmen, sei es durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist deshalb auf die Prüfung beschränkt, ob die staatlichen Organen die in den Grundrechten verkörperten Grundentscheidungen evident verletzt haben.¹²

Der weite Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum wird dann unterschritten, wenn offensichtlich ist, dass die getroffenen Schutzmaßnahmen völlig unzulänglich oder ungeeignet sind. Insofern wird der Gestaltungsspielraum in eng begrenzten Ausnahmefällen durch das Untermaßverbot begrenzt. Der Staat darf die Grundrechte seiner Bürger nicht unterhalb des gebotenen Maßes sichern.¹³

2.2. Rechtsdurchsetzung unter dem Blickwinkel der Grundrechte

Nach Art. 10 Abs. 1 EMRK hat „jede Person ... das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.“

¹⁰ Vgl. hierzu insbesondere EGMR, Urteil v. 20.10.2005, 74989/01 – *Ouranio Toxo u.a. ./.* Griechenland, Rdnr. 37; Urteil v. 06.11.2012, 47335/06 – *Redfearn ./.* Vereinigtes Königreich, Rdnr. 42 ff. sowie z.B. *Daiber*, in: *Meyer-Ladewig u.a.* (Hrsg.), EMRK. Handkommentar, 4. Aufl. 2017 Art. 11 Rdnr. 60 ff.

¹¹ Vgl. BVerfGE 49, 89 (140 ff.); 52, 214 (220); 53, 30 (57).

¹² Vgl. hierzu insbesondere EGMR, Urteil v. 24.07.2012, 40721/08 – *Fáber ./.* Ungarn, Rdnr. 39 sowie z.B. *Daiber*, in: *Meyer-Ladewig u.a.* (Hrsg.), EMRK. Handkommentar, 4. Aufl. 2017 Art. 11 Rdnr. 62 und aus der nationalen Judikatur BVerfGE 4, 7 (18); 27, 253 (283); 33, 303 (333); 36, 321 (330 f.).

¹³ Vgl. hierzu auch *Moritz*, Staatliche Schutzpflichten gegenüber pflegebedürftigen Menschen, 2013, S. 115 sowie z.B. BVerfGE 56, 54 <80>; 77, 170 <215>; 92, 26 <46>; 125, 39 <78 f.>.



Die in Art. 10 Abs. 1 EMRK wie auch in parallelen verfassungsrechtlichen Bestimmungen verankerten Kommunikationsfreiheiten – die Informationsfreiheit, die Meinungsäußerungsfreiheit sowie die Freiheit der massenmedialen Kommunikation – sind grundlegend für ein freiheitliches, demokratisches Gemeinwesen. Als Abwehrrechte gegenüber dem Staat garantieren sie die Selbstbestimmung des Individuums im Bereich der Kommunikation über den Schutz vor staatlichen Eingriffen in den Kommunikationsprozess.¹⁴ Für die Prüfung, ob ein solcher Grundrechtseingriff vorliegt, ist vom modernen Eingriffsbegriff auszugehen. Darunter versteht man jedes staatliche Handeln, das ein grundrechtlich geschütztes Verhalten, ganz oder teilweise unmöglich macht. Gemeint ist folglich jede dem Staat zurechenbare Grundrechtsbeeinträchtigung.¹⁵

Die Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte reicht allerdings über diese Funktion, Eingriffe des Staates abzuwehren, hinaus. Je nach Gewährleistungsinhalt und Fallgestaltung kann die mittelbare Grundrechtsbindung Privater einer Grundrechtsbindung des Staates vielmehr nahe oder auch gleich kommen. Für den Schutz der Kommunikation kommt das insbesondere dann in Betracht, wenn private Unternehmen die Bereitstellung schon der Rahmenbedingungen öffentlicher Kommunikation selbst übernehmen und damit in Funktionen eintreten, die – wie die Sicherstellung der Post- und Telekommunikationsdienstleistungen – früher dem Staat als Aufgabe der Daseinsvorsorge zugewiesen waren.¹⁶

Die Ausübung der Kommunikationsfreiheiten des Art. 10 Abs. 1 EMRK ist allerdings nach Absatz 2 der Regelung “mit Pflichten und Verantwortung verbunden; sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.”

Sofern sich staatliche Behörden zu einer solchen Einschränkung entscheiden, müssen sie nach neuerer grundrechtlicher Dogmatik als Element der Verhältnismäßigkeit des Grundrechts- bzw. Grundfreiheiteneingriffs auch auf die Kohärenz ihrer Maßnahmen zur Sicherung von Gemeinwohlinteressen achten: Demnach ist eine grundrechtlich oder grundfreiheitlich beschränkende Maßnahme nur dann mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, ihr Ziel „in kohärenter und systematischer Weise“ zu erreichen. Die wesentliche Funktion des Kohärenzgebotes besteht in einer Motivkontrolle staatlichen Handelns, namentlich der Kontrolle, ob nicht altruistische Gemeinwohlinteressen, sondern

¹⁴ Vgl. hierzu z.B. *Gornig*, Äußerungsfreiheit und Informationsfreiheit als Menschenrechte, 1988; *Lutzhöft*, Eine objektiv-rechtliche Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der Europäischen Union?, 2012.

¹⁵ Vgl. hierzu z.B. *Hillgruber*, Grundrechtlicher Schutzbereich, Grundrechtsausgestaltung und Grundrechtseingriff, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*. Bd. IX - Allgemeine Grundrechtslehren. 3. Aufl. 2011, § 200 Rdnr. 89 ff.

¹⁶ Vgl. BVerfG, 1 BvR 699/06 vom 22.2.2011, Abs.-Nr. 59 – *Fraport*.

finanzielle oder Geschäftsinteressen eine Einschränkung von Grundrechten oder Grundfreiheiten motiviert haben.¹⁷

2.3. Rechtsdurchsetzung unter dem Blickwinkel des EU-Primärrechts

Dem Charakter der EU-Rechtsordnung als „autonomes System“ (*self-contained regime*)¹⁸ entspricht es, dass das Unionsrecht für das Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander gegenüber dem Völkerrecht *lex specialis* ist und damit das Völkerrecht überlagert. Insbesondere kann ein Mitgliedstaat nicht bei vermutetem rechtswidrigen Verhalten des anderen Mitgliedstaates unmittelbar völkerrechtliche Gegenmaßnahmen oder aus Völkerrecht ableitbare Zuständigkeiten geltend machen, wenn es vorrangige Regeln im EU-Recht gibt.¹⁹

Grundsätzlich gilt für das Verhältnis der Mitgliedstaaten der EU untereinander im EU-Binnenmarkt zum einen, dass besondere Streitbeilegungsmechanismen vorgesehen sind,²⁰ und zum anderen, dass Prinzipien wie dasjenige des Herkunftslandes den Umgang miteinander definieren.²¹ Im Rahmen der Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes ist dieser Grundsatz vor allem durch die Rechtsprechung des EuGH²² zu einem Stützpfeiler des europäischen Binnenmarktes (nicht nur für Dienstleistungen) avanciert. Das Prinzip hat konzeptionell zum Ziel, dass sich der wirtschaftliche Akteur eines Mitgliedstaates nach den Rechtsvorschriften seines Herkunftslandes und nicht zusätzlich nach den Bestimmungen des oder der Zielländer seines Angebots richten muss, insbesondere um finanziell, organisatorisch und personell zusätzlich belastende und damit den

¹⁷ Vgl. EuGH, Slg. 2009, I-7698 (Rn. 61) – *Liga Portuguesa*; Slg. 2010, I-8175 (Rn. 55 u. 64) – *Carmen Media Group*.

¹⁸ Vgl. statt vieler *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Baden-Baden 2016, Art. 47 EUV Rn. 104.

¹⁹ Vgl. etwa *Phelan*, What Is Sui Generis About the European Union? Costly International Cooperation in a Self-Contained Regime, *International Studies Review* 14 (2012), 367 (373, 375).

²⁰ Vgl. zu deren Exklusivität Art. 344 AEUV sowie z.B. *Lock*, Das Verhältnis zwischen dem EuGH und internationalen Gerichten, 2010, S. 155 ff.

Rechtsdogmatisch besonders bedeutsam erscheint insoweit vor allem das von einem Mitgliedstaat initiierte, gegen einen anderen Mitgliedstaat gerichtete Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 259 AEUV, wenngleich es in der Praxis kaum je vorkommt, da üblicherweise der Weg über die Kommission gesucht wird, wenn eine Verletzung von EU-Recht vermutet wird; vgl. hierzu z.B. *Sachs*, Die Ex-officio-Prüfung durch die Gemeinschaftsgerichte, 2008, S. 39 ff.

²¹ Allgemein zum Herkunftslandprinzip z.B. *Schilling, Katrin*, Binnenmarktkollisionsrecht, Berlin 2006, S. 74 ff.; *Waldheim, Stephan J.*, Dienstleistungsfreiheit und Herkunftslandprinzip, Göttingen 2008, S. 127 ff.

²² Für die Genese des Prinzips bedeutsam sind insbesondere die Entscheidungen EuGH, Slg. 1974, 837 ff. („*Dassonville*“) und EuGH, Slg. 1979, 649 ff. („*Cassis de Dijon*“), insbesondere im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit zudem auch EuGH, Slg. 1974, 1299, Rn. 10/12 („*van Binsbergen*“); Slg. 1981, 3305 ff. („*Webb*“).

grenzüberschreitenden Handel einschränkende Doppel- und Mehrfachkontrollen zu vermeiden.²³

Selbst wenn nach Völkerrecht etwa eine „Zweitkontrolle“ hinsichtlich einer möglichen Rechtswidrigkeit durch den Empfangsstaat beim Import einer Ware oder Empfang einer Dienstleistung auf dem eigenen Territorium durchgeführt werden könnte, gilt dies im Anwendungsbereich der (grenzüberschreitenden) Grundfreiheiten, jedenfalls der mit Blick auf audiovisuelle Medien einschließlich neuer Informations- und Kommunikationsdienste einschlägigen Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 ff. AEUV,²⁴ im Lichte des Herkunftslandsprinzips nicht. Für die Kontrolle der Legalität einer Dienstleistung ist danach grundsätzlich der Herkunftsstaat verantwortlich und eine legal in Umlauf gebrachte Dienstleistung darf dann auch grundsätzlich grenzüberschreitend angeboten und durchgeführt werden. Hintergrund ist, dass eine Sitzwahlfreiheit besteht, wonach im Binnenmarkt aufgrund der Niederlassungsfreiheit Unternehmen und Selbständige den Ort ihres Sitzes grundsätzlich frei wählen können.²⁵ Die Staaten, auf deren Territorium die Dienstleistung letztlich genutzt wird, sind nur ausnahmsweise zu einer Kontrolle und Maßnahme gegen die Dienstleistung befugt, dann nämlich, wenn ein geschriebener oder ungeschriebener Rechtfertigungsgrund zur Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit vorliegt und dieser verhältnismäßig angewandt wurde. Soweit es die Grundfreiheiten konkretisierendes Sekundärrecht gibt, sind diese harmonisierenden Regelungen vorrangig zu prüfen. Solches prioritär zu berücksichtigendes Sekundärrecht besteht namentlich in Gestalt der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr.

Die Beschränkung mitgliedstaatlichen Handelns gegenüber ausländischen Anbietern aufgrund des Vorrangs des Europarechts gilt im Übrigen (auch) im Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit²⁶ nur, soweit es sich um Anbieter mit Sitz in anderen EU-Mitgliedstaaten resp. in einem Drittstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum handelt. Für Anbieter, deren Sitz weder in der EU noch im EWR liegt, gelten wiederum die allgemeinen völkerrechtlichen Regelungen.

2.4. Rechtsdurchsetzung unter dem Blickwinkel des EU-Sekundärrechts

Auf dem Gebiet der audiovisuellen Medien hat das Sekundärrecht der EU zu einer weitgehenden, wenn auch weder in personeller noch in sachlicher Hinsicht umfassenden Angleichung der Rechtsgrundlagen in den Mitgliedstaaten der EU geführt. Dieser

²³ Vgl. *Haucap/Kühling*, Systemwettbewerb durch das Herkunftslandprinzip: Ein Beitrag zur Stärkung der Wachstums- und Wettbewerbsfähigkeit in der EU? – Eine ökonomische und rechtliche Analyse, 2013, S. 3 f.

²⁴ Zur Dienstleistungsfreiheit im Medienbereich vgl. etwa. *Fink/Cole/Keber*, Europäisches und Internationales Medienrecht, 2008, Rdnr. 35 ff.

²⁵ Vgl. zu diesem Konnex mit dem Sendestaatsprinzip der Fernsehrichtlinie *Harrison/Woods*, *European Broadcasting Law and Policy*, 2007, S. 174 ff.

²⁶ Anders ist dies mit Blick auf deren *erga omnes*-Wirkung für die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit der EU.

Rechtsrahmen enthält auch allgemeine, für die vorliegende Veröffentlichung relevante Bestimmungen zur Durchsetzung der materiell-rechtlichen Vorgaben dieses harmonisierten Rechts. Dies gilt insbesondere für die prozeduralen Bestimmungen der AVMD-Richtlinie und der E-Commerce-Richtlinie, die - auch in ihren teilweise voneinander abweichenden Ansätzen - im Folgenden kurz dargestellt werden.

2.4.1. AVMD-Richtlinie

Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) gibt den Regelungsrahmen vor, nach dem Mitgliedstaaten im durch die Richtlinie koordinierten sachlichen Bereich, zu dem namentlich die audiovisuelle kommerzielle Kommunikation, der Jugendschutz und die Bekämpfung von Rassenhass zählen, gegen grenzüberschreitend agierende Anbieter von linearem Fernsehen, Videodiensten auf Abruf sowie nach der bis zum 19. September 2020 von den Mitgliedstaaten umzusetzende Änderungsrichtlinie²⁷ auch von Video-Sharing-Plattformen vorgehen dürfen, soweit diese ihren Sitz in einem dritten Mitgliedstaat der EU haben.

2.4.1.1. Das Prinzip der Herkunftslandkontrolle

Das Herkunftslandprinzip (*country of origin*) gehörte von Beginn an zu den Strukturprinzipien der AVMD-Richtlinie. Danach hängt die Zulässigkeit eines bestimmten audiovisuellen Mediendienstes und zukünftig auch einer Video -Sharing-Plattform vom Recht des Sitzstaates des Anbieters ab. Um einen freien Fluss von Informationen zu ermöglichen, müssen sich die anderen Mitgliedstaaten grundsätzlich auf die Einschätzung des Herkunftslands verlassen und eine Sekundärkontrolle durch den Empfangsstaat ist nicht vorgesehen. Damit erhält zum einen der Anbieter aus anderen EU-Mitgliedstaaten Planungs- und Rechtssicherheit für den ganzen Binnenmarkt, soweit er sich an den Rechtsrahmen seines „Heimatstaates“ hält, zum anderen können die übrigen Mitgliedstaaten davon ausgehen, dass ein Mindestniveau an inhaltbezogenen Regelungen beachtet worden ist, da die Richtlinie insoweit eine (Mindest-) Harmonisierung etwa hinsichtlich jugendschützender Vorschriften vorgenommen hat.

Konkret ist das Herkunftslandprinzip in Art. 2 Abs. 1 AVMD-RL geregelt:

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.“ Hieraus folgt zunächst die Pflicht

²⁷ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, EU ABL. L 303, 28.11.2018, S. 69–92, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.303.01.0069.01.DEU&toc=OJ:L:2018:303:TOC.

jedes Mitgliedstaates, zu ermitteln, welche Anbieter unter seiner Rechtshoheit stehen und sodann zu prüfen, dass diese den in diesem Staat geltenden Regelungen entsprechend ihr Angebot gestalten und verbreiten.

Die Kriterien, wann ein Anbieter unter die Rechtshoheit des Mitgliedsstaates fällt, sind in Art. 2 Absätze 2 bis 5 festgelegt. Die Niederlassung bestimmt sich nach Absatz 3 einerseits nach der Hauptverwaltung des Mediendienstes, wenn dort auch die redaktionellen Entscheidungen getroffen werden. Wenn diese beiden Elemente auseinanderfallen, stellt die Richtlinie insbesondere auf ein quantitatives Kriterium („wesentlicher Teil“ des relevanten Personals) ab. Absatz 4 gilt, wenn die Kriterien des Absatz 3 nicht Anwendung finden können, etwa weil es keinen Verwaltungssitz innerhalb der Europäischen Union gibt, und bezieht sich auf technische Anknüpfungspunkte bei der Satellitenübertragung, die dann Anknüpfungspunkt einer Jurisdiktionshoheit sind. Kann die Frage, welcher Mitgliedstaat die Rechtshoheit ausübt, nicht nach den Absätzen 3 und 4 entschieden werden, so liegt die Zuständigkeit gemäß Absatz 5 bei dem Mitgliedstaat, in dem der Mediendiensteanbieter gemäß den Artikeln 49 bis 55 AEUV niedergelassen ist.

Soweit die Anbieter unter die Rechtshoheit fallen, müssen die (EU-) Mitgliedstaaten die Einhaltung ihres Rechtsrahmens überwachen. Dazu zählt zum einen wegen der Umsetzungspflicht die nationale Ausgestaltung aller Vorgaben aus der AVMD-RL selbst. Zum anderen gehört dazu aber auch die Einhaltung eventuell (gegenüber der Richtlinie und im von ihr harmonisierten Bereich) strengerer Bestimmungen, die die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 1 AVMD-RL jedenfalls auf Anbieter unter ihrer Rechtshoheit anwenden dürfen.

Mit der Herkunftslandkontrolle geht nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie einher, dass der Mediendiensteanbieter grundsätzlich einen Anspruch auf Weiterleitung seines Inhalts in anderen EU-Mitgliedstaaten ohne Behinderung durch den jeweiligen Empfangsstaat hat. Jedoch bestehen von dieser Pflicht die nachfolgend dargestellten Möglichkeiten zur Ausnahme.

Ferner gibt es einen Sicherungsmechanismus, um einen „*race to the bottom*“ durch *forum shopping* (das systematische Ausnutzen nebeneinander bestehender Zuständigkeiten) zu vermeiden: Soweit bestimmte Verstöße gegen die Richtlinie nicht zu Konsequenzen durch die Aufsichtsbehörde des Herkunftsstaates führen, können Behörden des Empfangsmitgliedstaates unter Beachtung eines in der AVMD-RL geregelten Verfahrens vom Weiterverbreitungsgebot abweichen. Ferner gibt es (nur) für lineare Dienste die Möglichkeit unter bestimmten Umständen von einer Umgehung der eigenen Rechtsordnung durch den Anbieter, der aus dem Ausland gezielt und nur für das Inland ausstrahlt, auszugehen und diesem gegenüber entsprechend selbst aufsichtlich tätig zu werden.

2.4.1.2. Ausnahmen vom Prinzip der Herkunftslandkontrolle nach der AVMD-Richtlinie

2.4.1.2.1. Nicht vom koordinierten Bereich erfasste Zusammenhänge

Abweichend vom Prinzip der Herkunftslandkontrolle könnten nationale Regulierungsbehörden Maßnahmen auch gegenüber ausländischen Anbietern audiovisueller Mediendienste mit Sitz in einem dritten EU-Mitgliedstaat ergreifen, wenn sie sich auf Gründe beziehen, die außerhalb des von der Richtlinie „koordinierten Bereichs“ liegen. Ob dies der Fall ist, wird allerdings in der bisherigen Rechtsprechung des EuGH sehr zurückhaltend interpretiert.²⁸

Namentlich im Bereich des Jugendmedienschutzes für audiovisuelle Mediendienste, die der Richtlinie unterfallen, dürfte eine so umfassende Harmonisierung erfolgt sein, dass Zweitkontrollen durch den Empfangsmitgliedstaat im Regelfall ausgeschlossen sein dürften.

2.4.1.2.2. Ausnahmsweise Aussetzung aufgrund von Verstößen

Eine weitere Ausnahme von der Weiterverbreitungspflicht ergibt sich aus Art. 3 Abs. 2 für lineare und Abs. 4 bis 6 AVMD-RL für nicht-lineare Dienste. Diese Ausnahme, die einem „*race to the bottom*“ durch *forum shopping* gegensteuern soll, gilt nur für „vorübergehende“, also zeitlich beschränkte Maßnahmen im Interesse des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde. Zudem ist ein bestimmtes, aufwändiges Verfahren zu beachten, was die Anwendung der Vorschrift in der Praxis schwierig macht.

Im Einzelnen ist vorgesehen, dass die Abweichung bei einem Fernsehprogramm genutzt werden kann, wenn dieses in „offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise“ gegen die Jugendschutzbestimmungen des Art. 27 Abs. 1 und 2 AVMD-RL bzw. das in Art. 6 AVMD-RL verankerte Verbot, zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Staatsangehörigkeit aufzustacheln, verstoßen hat und ein solcher Verstoß innerhalb des vergangenen Jahres bereits zweimal begangen wurde. Selbst dann sind aber zunächst Informations- und Konsultationspflichten zu erfüllen, bevor der Empfangsmitgliedstaat die Weiterverbreitung aussetzen darf. Die Aussetzung wird sodann durch die Europäische Kommission geprüft. Sofern diese feststellt, dass die Aussetzung Unionsrecht widerspricht, muss die Maßnahme sofort beendet werden. Erwägungsgrund 43 der AVMD-Richtlinie streicht zudem heraus, dass in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH davon auszugehen ist, dass diese Möglichkeit wie jede Ausnahme bzw. Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit restriktiv auszulegen ist.

Hinsichtlich non-linearer Dienste folgen Art. 3 Abs. 4 bis 6 AVMD-RL zwar dem gleichen Ansatz, aber richten sich nach der entsprechenden Verankerung in der E-

²⁸ Vgl. EuGH, Rs. C-11/95 *Kommission/Belgien*, Slg. 1996, I-4115.; verb. Rs. C-34, C-35/95 u. C-36/95, *Konsumentombudsmannen / De Agostini und TV-Shop*, Slg. 1997, I-3843.

Commerce-Richtlinie.²⁹ Zudem nehmen sie nicht ausdrücklich - wie bei den linearen Diensten - auf materielle Vorschriften der AVMD-RL Bezug. Die Maßnahmen müssen einem der genannten Ziele dienen, wobei dort neben dem Schutz der öffentlichen Ordnung, der ausdrücklich auch den Jugendschutz sowie den Schutz der Menschenwürde umfasst, auch der Verbraucherschutz genannt sind. Sie dürfen sich nur an Anbieter richten, deren Angebote eines der Schutzziele beeinträchtigen oder zumindest ernsthaft und schwerwiegend gefährden. Zudem müssen die Maßnahmen verhältnismäßig sein. Letztere Voraussetzung ist zwar in Bezug auf die Aussetzung der Weiterbreitung linearer Dienste nicht ausdrücklich genannt, aber auch dort Voraussetzung der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht, da der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu den allgemeinen Grundsätzen des europäischen Verwaltungsrechts zählt.

Anders als für lineare Dienste gibt es bei Abrufdiensten nach Abs. 5 ein Eilverfahren, wonach die Informationspflicht in Bezug auf die geplante Aussetzung unterbleiben kann, wenn dringendes Handeln erforderlich und die Information einschließlich Begründung der Eilbedürftigkeit nachgeholt wird. Die Prüfung auf Vereinbarkeit mit Unionsrecht muss die Kommission "innerhalb kürzestmöglicher Zeit" durchführen.

Vorausgesetzt die Verfahrensschritte werden beachtet und die Europäische Kommission bestätigt die Unionsrechtskonformität, kann der "Empfang" der Inhalte verhindert werden. Dies umfasst jedoch nicht Aufsichtsmaßnahmen in Form von direkt an den ausländischen Anbieter gerichteten Vollstreckungsmaßnahmen, sondern Möglichkeiten – etwa durch Anknüpfung an innerstaatliche Infrastrukturbetreiber – der Verhinderung der Verbreitung der Angebote statt etwa eines Bußgeldes.

2.4.1.2.3. Umgehungstatbestand

Die letzte Möglichkeit vom Gebot des Art. 3 Abs. 1 AVMD-RL abzuweichen, gibt Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie vor, der die "Umgehungs-Rechtsprechung" des Gerichtshofs der Europäischen Union für den Bereich linearer Mediendienste kodifiziert.

Erfasst werden sollen die Fälle, in denen ein Mitgliedstaat gegenüber der Richtlinie strengere Regelungen eingeführt hat und diese auf unter seiner Rechtshoheit stehende Anbieter anwendet. Wenn in einem solchen Fall ein Fernsehveranstalter unter der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaates „Fernsehprogramme erbringt, die ganz oder vorwiegend auf sein Gebiet ausgerichtet sind“, dann kann ein Kooperationsmechanismus eingeleitet werden, wonach zunächst der andere Mitgliedstaat um ein Handeln gebeten wird und danach ggf. einseitig vom Empfangsmitgliedstaat Maßnahmen ergriffen werden können gegen den Anbieter (als stünde dieser unter seiner Rechtshoheit).

Diese Möglichkeit ist aber an weitere Voraussetzungen gebunden. So muss vom Verfahren her neben der Unterrichtung des anderen Mitgliedstaates die Vereinbarkeit mit Unionsrecht durch die Kommission vorab durchgeführt worden sein (anders als die ex

²⁹ Vgl. hierzu Abschnitt 2.4.2.

post-Kontrolle wie im Falle der temporären Aussetzung). Ferner ist es nur möglich, wenn der handelnde Mitgliedstaat zur Überzeugung gelangt ist, dass die Motivation zur Niederlassung im anderen Mitgliedstaat darin lag, „die strengeren Bestimmungen in den von dieser Richtlinie erfassten Bereichen, denen er unterliegen würde, wenn er im erstgenannten Mitgliedstaat niedergelassen wäre, zu umgehen“. Ausdrücklich gehört zu den Bestimmungen, die von dieser Möglichkeit (also vornehmlich der Bitte an den Sendestaat aktiv zu werden) erfasst sind, auch der Jugendschutz, wie es in Erwägungsgrund 41 festgehalten ist.

Indikatoren, wann eine „Ausrichtung“ auf den Empfangsstaat gegeben ist, lassen sich aus Erwägungsgrund 42 ableiten, etwa „die Herkunft der Fernsehwerbe- und/oder Abonnemententnahmen, die Hauptsprache des Dienstes oder das Vorhandensein von Sendungen oder kommerzieller Kommunikation, die sich spezifisch an die Öffentlichkeit des Empfängerstaats richten“. Jedoch ist zu beachten, dass eine Grenzziehung, wann nicht mehr erlaubte Nutzung der Niederlassungsfreiheit, aber missbräuchliche Umgehung vorliegt, schwierig ist. Es gehört gerade zum Wesen der Niederlassungsfreiheit, dass Anbieter sich die aus ihrer Sicht „günstigere“ Sitzanknüpfung wählen, um darüber der Rechtshoheit dieses anderen Mitgliedstaates zu unterliegen.

2.4.2. E-Commerce-Richtlinie

Nicht jeder elektronische Informations- und Kommunikationsdienst, selbst nicht jeder Dienst mit audiovisuellen Elementen, unterfällt in der Rechtsordnung der EU der AVMD-Richtlinie. Namentlich die Beschränkung der AVMD-Richtlinie auf solche Dienste jenseits audiovisueller kommerzieller Kommunikation, bei denen eine redaktionelle Verantwortung für die angebotenen Inhalte besteht, zieht der Anwendung der AVMD-Richtlinie deutliche Schranken. Bei Angeboten mit audiovisuellen Elementen, die danach nicht von der AVMD-RL erfasst sind, handelt es sich allerdings regelmäßig jedenfalls um so genannte Dienste der Informationsgesellschaft³⁰, für die in der EU eine Mindestharmonisierung in der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr (E-Commerce-Richtlinie (ECRL)) im Jahr 2000 geschaffen worden ist.³¹

³⁰ Zur Definition der Dienste der Informationsgesellschaft vgl. Art. 1 Abs. 1 b) i.V.m. dem Anhang der Richtlinie 2015/1535/EU. Die Vorschrift selbst erläutert die drei Einzelbestandteile „im Fernabsatz erbrachte Dienstleistung“, „elektronisch erbrachte Dienstleistung“ und „auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung“, während der Anhang ausdrücklich bestimmte Dienste, auf die die Definition passen würde, als nicht unter die Definition fallend qualifiziert (wie z.B. Rundfunkangebote).

³¹ Im Hinblick auf etwaige Überschneidungen des Regelungsbereiches der beiden Richtlinien gibt es eine Hierarchie-Vorschrift, die im Ergebnis einen Primat der AVMD-Richtlinie begründet, in Art. 4 Abs. 8 Satz 1 AVMD-RL. Danach findet die ECRL nur Anwendung, soweit in der AVMD-Richtlinie nichts anderes vorgesehen ist. Im Falle einer Kollision zwischen einer Bestimmung den beiden Richtlinien sind die Bestimmungen der AVMD-Richtlinie maßgeblich, da in dieser Richtlinie nicht von der Abweichungsmöglichkeit nach Satz 2 der Regelung Gebrauch gemacht worden ist; vgl. hierzu *Dommering/Scheuer/Ader*, in: *Castendyk/Dommering/Scheuer*, *European Media Law*, 2008, Art. 3 AVMSD (Stricter rules/Measures against Abuse/Compliance/Co- and Self-Regulation/Relation to the E-Commerce Directive), Rdnr. 13-17.



Das Herkunftslandsprinzip zählt auch zu den grundlegenden Strukturprinzipien der ECRL³². Zwar hat es dort im Vergleich zur AVMD-Richtlinie einen weniger weit reichenden Anwendungsbereich, sieht aber gleichlautend nach Art. 3 Abs. 1 vor, dass die Mitgliedstaaten die Rechtskonformität der unter ihrer Rechtshoheit stehenden Anbieter gewährleisten müssen. Dabei wird auf eine Niederlassung des Anbieters als entscheidendes Kriterium zur Feststellung der Rechtshoheit abgestellt. Weitere qualifizierende Elemente einer Niederlassung wie bei der AVMD-Richtlinie gibt es dagegen nicht. Im Gegenzug gilt wieder nach Art. 3 Abs. 2 das Prinzip, dass Mitgliedstaaten im eigenen Territorium den Empfang von Diensten nach der E-Commerce-Richtlinie, die von einem Anbieter aus einem anderen Mitgliedstaat angeboten werden³³, nicht behindern, soweit es sich um durch die Richtlinie koordinierte Bereiche handelt.³⁴

Nach Erwägungsgrund 22 der ECRL hat die Aufsicht „am Herkunftsort zu erfolgen, um einen wirksamen Schutz der Ziele des Allgemeininteresses zu gewährleisten. Deshalb muss dafür gesorgt werden, dass die zuständige Behörde diesen Schutz nicht allein für die Bürger ihres Landes, sondern für alle Bürger der Gemeinschaft sichert“. Von dieser Vorgabe sind nach Art. 3 Abs. 3 i.V.m. dem Anhang zur Richtlinie bestimmte Bereiche wie etwa das Urheberrecht ausgenommen.³⁵ Bedeutsamer ist allerdings, dass die Richtlinie insgesamt nur wenige Aspekte harmonisiert, wie etwa das Verbot einer Zulassungspflicht durch die Mitgliedstaaten, Informationspflichten für Anbieter und nicht zuletzt Haftungsprivilegierungen für bestimmte Kategorien von Internet-Service Providern wie Access- und Host-Provider.

Bei einem etwaigen Zugriff von Behörden der EU-Mitgliedstaaten auf ausländische Angebote sind, zumindest soweit es sich um solche eines Anbieters mit Sitz bzw. Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat der EU handelt, die Beschränkungen der Verantwortlichkeit zu beachten, die durch die E-Commerce-Richtlinie der EU ausgelöst sind. Eine vergleichbare Haftungsregulierung besteht im Rahmen des Europarates nicht; die E-Commerce-Richtlinie (ECRL) gilt allerdings auch im Verhältnis der EU-Mitgliedstaaten zu den Vertragsparteien des Europäischen Wirtschaftsraums.

Namentlich haften auch ausländische Access- und Host-Provider³⁶ nach der ECRL grundsätzlich nicht für von Nutzern übermittelte bzw. gespeicherte Daten, sondern können erst ab einem gewissen Grad an Beteiligung haftbar gemacht werden. Für Access-

³² Umfassend *Kramer*, Das sekundärrechtliche Herkunftslandprinzip als Regelungstechnik des Binnenmarktes, Berlin 2005, S. 17 ff.; *Blasi*, Das Herkunftslandprinzip der Fernseh- und der E-Commerce-Richtlinie, 2004.

³³ Es geht hierbei nicht um die Herkunft des Dienstes (also etwa des Servers, von dem aus die Dienste zugänglich gemacht werden), sondern des Anbieters und seines Sitzes, vgl. *Gijrath, Serge*, in: *Büllesbach/Gijrath/Pouillet/Prins*, Concise IT, 2. Aufl. 2010, Art. 3 Dir. 2000/31/EC Rdnr. 1.

³⁴ Vgl. auch *Valcke/Dommering*, in: *Castendyk/Dommering/Scheuer*, European Media Law, 2008, Electronic Commerce (Directive 2000/31/EC), Rdnr. 31 ff.

³⁵ Ohne diese Ausnahmen sowie die Einschränkungen nach Art. 1 Abs. 4 bis 6 wäre der Anwendungsbereich der E-Commerce-Richtlinie sehr weit; vgl. zur Bedeutung der Limitierungen *Ohly*, Herkunftslandprinzip und Kollisionsrecht, GRUR Int. 50 (2001), 899 (900).

³⁶ Dabei handelt es sich um jene Dienstleister, die den Nutzern entweder den Zugang zum Internet verschaffen (sogenannte Access-Provider) oder ihnen durch das Bereitstellen von Speicherplatz eine inhaltliche Nutzung des Internets ermöglichen (sogenannte Host-Provider); vgl. *die Medienanstalten/Institut für Europäisches Medienrecht*, Europäische Medien- und Netzpolitik, 2. Aufl. 2016, S. 61.

Provider ist dies etwa eine tatsächliche Veranlassung der Übermittlung oder ein verändernder Eingriff in die zu übermittelnde Information. Ein Host-Provider haftet erst dann für durch Nutzer gespeicherte Daten, wenn er Kenntnis von einer rechtswidrigen Tätigkeit hat und nicht unverzüglich tätig wird, um die Daten zu entfernen oder den Zugang zu ihnen zu sperren.

Die Haftungsregeln erlauben es den EU-Mitgliedstaaten allerdings ausdrücklich, ihren Gerichten und Verwaltungsbehörden zu ermöglichen, vom Diensteanbieter zu verlangen, die Rechtsverletzung abzustellen oder zu verhindern. Von daher entfaltet auch die e-commerce-Richtlinie keine generelle Sperrwirkung gegenüber etwaigen Vollzugsmaßnahmen der Regulierungsbehörden eines EU-Mitgliedstaates gegen ausländische Anbieter auf der Grundlage der Rechtsordnung des Abrufmitgliedstaates eines ausländischen Angebotes.

Nicht zu den in der ECRL harmonisierten Bereichen zählen im Übrigen etwa der Schutz der Menschenwürde und der Jugendschutz. Diese Schutzgüter finden sich dagegen im Katalog der Gründe wieder, die ein Abweichen eines „Abrufmitgliedstaates“ (also des Staates, in dem Angebote ausländischer Anbieter abgerufen werden, ohne dass dieser eine Rechtshoheit über den Anbieter hat) vom Prinzip der Empfangsfreiheit erlauben. Im Hinblick auf das Verfahren der Abweichung – sowohl das Standardverfahren wie das Verfahren in Dringlichkeitsfällen – besteht eine weitgehende Parallelität zwischen ECRL und AVMD-Richtlinie

Zwar stehen beide Abweichungsoptionen unter dem Vorbehalt einer Prüfung auf die Vereinbarkeit mit Unionsrecht durch die Europäische Kommission, indessen haben die Mitgliedstaaten für durch die ECRL geregelte Angebote (auch solche ausländischer Anbieter) relativ weite eigene Handlungsbefugnisse behalten. Auch die Abweichungsmöglichkeit nach der ECRL hat allerdings nur Maßnahmen im Blick, mit denen – wie z.B. über Geoblocking – die Nichtabrufbarkeit im nationalen Raum erreicht wird. Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung gegenüber (ausländischen) Anbietern der Dienste selbst (z.B. durch Bußgelderteilung wegen Rechtsverstößen als eine Aufsichtsmaßnahme³⁷) sind demgegenüber nicht ausdrücklich geregelt.

2.5. Rechtsdurchsetzung unter dem Blickwinkel des Völkerrechts

Da das Völkerrecht von einem territorialen Staatsverständnis geprägt ist, wird Hoheitsgewalt grundsätzlich (nur) über das eigene Staatsgebiet ausgeübt. Auf dem Gebiet eines anderen Staates verbietet das Völkerrecht dem Staat grundsätzlich die Durchsetzung seiner Rechtsordnung. Diese Abschichtung ist auch bedeutsam bei der

³⁷ Vgl. zu den wenigen bislang im nationalen Raum eingeleiteten Maßnahmen gegenüber ausländischen Inhalten durch Inanspruchnahme der „Überträger“ z.B. Verwaltungsakte durch die für Internetaufsicht zuständige Bezirksregierung Düsseldorf im Jahr 2003; dazu *Engel*, Die Internet-Service-Provider als Geiseln deutscher Ordnungsbehörden, MMR Beilage 4/2003, 1 (10 ff.). Später auch Schnabel, Christoph, „Porn not found“ - Die Arcor-Sperre, K & R 2008, 26 ff.

Unterscheidung von *jurisdiction to prescribe* und *jurisdiction to enforce*. Während der sachliche Anwendungsbereich der Regulierung eines Staates, auf den hin die *jurisdiction to prescribe* ausgerichtet ist, auch jenseits dieses Staates eröffnet sein kann, ist der räumliche Geltungsbereich dieser Regulierung, auf den hin die *jurisdiction to enforce* ausgerichtet ist, regelmäßig auf das Gebiet dieses Staates begrenzt. Eine *jurisdiction to enforce* außerhalb des Gebietes dieses Staates würde nur dann eröffnet, wenn dies zum einen innerstaatlich vorgesehen würde und diese innerstaatliche Regelung zudem völkervertragsrechtlich abgesichert wäre.

Die Rechtsdurchsetzung kann im Völkerrecht Gegenstand ausdrücklicher vertraglicher Regelungen sein. Ein entsprechender völkerrechtlicher Vertrag kann z.B. besondere Regelungen zur Schlichtung von Streitigkeiten enthalten und/oder regeln, dass Streitigkeiten an den Internationalen Gerichtshof oder ein anderes internationales Gericht verwiesen werden müssen.

Sofern man davon ausgeht, dass schon heute der Schutz der Menschenwürde und der Jugendschutz zu den als schutzwürdig anerkannten elementaren Menschenrechten gehören, sind Schutz der Menschenwürde wie Jugendschutz auch in Bezug auf mediale Gefährdungslagen im Sinne der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs wegen ihrer Bedeutung für die Völkerrechtsgemeinschaft als "*concern of all States*" einzustufen.

Dieser Wertordnungsansatz öffnet das traditionelle, auf die Wahrung formal strukturierter Grundsätze wie des Gewalt- und Interventionsverbotes ausgerichtete Völkerrecht für eine Abwägung dieser Grundsätze mit kollidierenden Werten. Namentlich entzieht dieser nicht zuletzt auch menschenrechtlich geprägte Deutungsansatz der absoluten Dominanz des Integritätsinteresses jedes einzelnen Staates - auch mit Blick auf die alleinige Ausübung von Hoheitsgewalt des Staates gegenüber seinen in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Staatsangehörigen - die Basis.

Allerdings enthalten z.B. weder die Kinderrechtskonvention der UN noch die Cybercrime-Konvention oder das Zusatzprotokoll zu dieser Konvention des Europarates den ordnungsrechtlichen Vorgaben in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der EU auf der Grundlage der Umsetzung der AVMD-Richtlinie vergleichbare Bestimmungen. Während die Kinderrechtskonvention lediglich eine Verpflichtung der Vertragsparteien vorsieht, die Erarbeitung geeigneter Richtlinien zum Schutz des Kindes vor Informationen und Material, die sein Wohlergehen beeinträchtigen, zu fördern, enthalten die Cybercrime-Konvention wie auch das Zusatzprotokoll zu dieser Konvention sowie das Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie lediglich Verpflichtungen zu strafrechtlichem Tätigwerden der Staaten. Eine auch exekutives Tätigwerden umfassende Schutzpflicht mit Blick auf den Schutz der Menschenwürde und den Jugendmedienschutz ist mit keiner dieser völkervertragsrechtlichen Übereinkünfte verbunden. Indem das genannte Fakultativprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention den Vertragsstaaten allerdings auf strafrechtlicher Ebene auch das Sanktionieren von Tätigkeiten ausländischer Anbieter gebietet, weist es allerdings in die Richtung, dass ein grenzüberschreitendes jugendmedienschutzrechtliches Vorgehen gegen ausländische Anbieter nicht per se als völkerrechtswidrig eingestuft werden kann.

2.5.1. Gebot/Möglichkeit der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des nationalen Rechts

Internationale Menschenrechte richten sich grundsätzlich gegen Staaten, da diese Vertragsparteien der jeweiligen Übereinkommen sind. Eine direkte Bindung Privater, seien es natürliche Personen, seien es Unternehmen, an diese Rechte lässt sich aus diesen Übereinkommen nicht ableiten. Entsprechend lässt sich aus dem geltenden Völkerrecht z.B. auch keine direkte Bindung grenzüberschreitend agierender Privater und Unternehmen an völkerrechtlich fundierte Menschenrechte, die die Menschenwürde und den Jugendschutz im Blick haben, ableiten.³⁸ Allerdings geht auch die moderne völkerrechtliche Menschenrechtsdogmatik inzwischen davon aus, dass Menschenrechte nicht ausschließlich im Verhältnis Staat-Bürger wirken, sondern auch im Verhältnis Privater zueinander eine Rolle spielen können: Wenn mit dem Verhalten Privater eine Gefährdung von Menschenrechten einhergehen kann, ist nach dieser völkerrechtlichen Betrachtung der Staat ggf. zu regulierenden Eingriffen verpflichtet. Dazu können gesetzgeberische ebenso wie administrative Maßnahmen zählen.

Das dreidimensionale Konzept des „*protect, respect and remedy*“ ist zu einem zentralen Referenzpunkt im Diskurs über grenzüberschreitende Dimensionen des Schutzes der Menschenrechte geworden.³⁹ Das erste Element dieser Konzeption ist die staatliche Schutzpflicht („*state duty to protect human rights*“). Hieraus folgt u.a. auch die Pflicht zur Durchsetzung und zur Überprüfung staatlicher Regelungen, die von Privaten die Achtung der Menschenrechte verlangen. Zweites Element des Konzepts ist eine Unternehmensverantwortung zur Beachtung von Menschenrechten („*corporate responsibility to respect human rights*“). Mit dieser Verantwortung geht einher, dass Unternehmen sich weder an Menschenrechtsverletzungen beteiligen noch dazu beitragen dürfen und dass sie Menschenrechtsverletzungen in ihrer Geschäftssphäre verhindern und erforderlichenfalls ausgleichen sollen. Das dritte Element des Konzepts betrifft den Zugang zu Abhilfemaßnahmen („*access to remedy*“). Solche Abhilfemaßnahmen gegen negative Auswirkungen der Aktivitäten transnationaler Unternehmen können sowohl in rechtlichen als auch nicht-rechtlichen Instrumenten bestehen.

Allerdings hat sich diese Konzeption insgesamt wohl noch nicht völkergewohnheitsrechtlich durchgesetzt. Namentlich besteht weder völkervertrags- noch völkergewohnheitsrechtlich derzeit bereits eine universelle Rechtspflicht zur Regulierung des auswärtigen Handelns heimischer Unternehmen.⁴⁰

³⁸ Vgl. *Weiß*, Transnationale Unternehmen: weltweite Standards? MRM 2002, 82 (84).

³⁹ Vgl. hierzu *Human Rights Council*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, 21. März 2011, A/HRC/17/31.; *ders.*, Human rights and transnational corporations and other business enterprises, 15. Juni 2011, A/HRC/17/L.17/Rev.1.

⁴⁰ Vgl. hierzu auch *von Arnald*, Freiheit und Regulierung in der Cyberwelt: Transnationaler Schutz der Privatsphäre aus Sicht des Völkerrechts, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Internationales Recht*, Bd. 47, 2016, 1 (29).

Zur Beantwortung der Frage, ob sich Staaten durch die Unterzeichnung von völkerrechtlichen Verträgen nur verpflichtet haben, den Einzelnen vor staatlichen Übergriffen zu schützen, oder ob ihnen auch eine Schutzpflicht gegenüber dem Verhalten von privaten Dritten obliegt, ist nach inzwischen gefestigter völkerrechtlicher Betrachtungsweise⁴¹ nicht ausschließlich auf ausdrückliche diesbezügliche Schutzpflichten abzustellen. Vielmehr können sich auch dort, wo Schutzpflichten nicht ausdrücklich völkervertraglich fixiert sind, solche Schutzpflichten auf der Grundlage einer teleologischen Auslegung der völkervertraglichen Regelung ergeben.

Für den UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte stellte der Menschenrechtsausschuss in einem General Comment fest:⁴²

The Covenant cannot be viewed as a substitute for domestic criminal or civil law. However the positive obligations on States Parties to ensure Covenant rights will only be fully discharged if individuals are protected by the State, not just against violations of Covenant rights by its agents, but also against acts committed by private persons or entities that would impair the enjoyment of Covenant rights in so far as they are amenable to application between private persons or entities.”

2.5.2. Territoriale Souveränität von Drittstaaten

Souveränität im Sinne des Völkerrechts ist die von niemandem abgeleitete oder abhängige, nur punktuell durch Schranken aus der Völkerrechtsgrundordnung (Mindestanforderungen an einen minimalen Menschenrechtsschutz, Verbot der Sklaverei etc.) begrenzte, ansonsten aber uneingeschränkte rechtliche Handlungsfähigkeit des Staates im Innern und nach außen. Die Souveränität beinhaltet insbesondere das Recht und die Rechtsmacht zur freien Wahl und Ausgestaltung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung sowie die freie Wahl und Implementierung - und Verantwortung - eigener Lösungen zu allen auftretenden Sachproblemen für die politische Gemeinschaft und schließlich die freie Wahl und Ausübung - oder ggf. auch Einschränkung - der Kontakte zu anderen Staaten sowie internationalen und supranationalen Organisationen.⁴³

Ein wichtiger Bestandteil der Souveränität ist die als territoriale Souveränität verstandene Kontrolle über alle auf dem Staatsgebiet ausgeübte Hoheitsgewalt. Ohne Staatsgebiet kein Staat: Das Völkerrecht definiert den Staat bis heute als ein notwendig territoriales Ordnungsmodell. Auch die Vorgänge der Europäisierung und Globalisierung ändern daran nichts. Das Territorium bleibt das im Wortsinne fundamentale Element eines

⁴¹ Vgl. z.B. *Weilert*, Transnationale Unternehmen im rechtsfreien Raum? Geltung und Reichweite völkerrechtlicher Standards, *ZaöRV* 69 (2009), 883 (888).

⁴² Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, v. 29. März 2004, UN Doc. CCPR/C/21/ Rev.1/Add.13 (2004), Rn. 8 [Herv. v. Verf.].

⁴³ Vgl. zum völkerrechtlichen Begriff der Souveränität z.B. *von Arnald*, *Völkerrecht*, 3. Aufl. 2016, Rdnr. 89 ff., 312 ff.



Staates. Die Aufgliederung und rechtliche Ordnung der Welt erfolgt bis heute völkerrechtlich gebietsbezogen. Die gebietsbezogenen Kompetenzen des Staates äußern sich in seiner Gebietshoheit, d.h. der (Ordnungs-)Gewalt in dem Territorium des Staates, und in seiner territorialen Souveränität, d.h. der (Verfügungs-)Gewalt über dieses Gebiet. In der Staatenpraxis können beide auseinanderfallen, wenn es zur Ausübung von Hoheitsgewalt auf fremdem Staatsgebiet kommt.⁴⁴

Die territoriale Souveränität von Drittstaaten begrenzt die Reaktionsmöglichkeiten gegenüber diesen Staaten v.a. auf diplomatische Mittel und, sofern eröffnet, Staatenbeschwerden. Soweit sich ein Staat mit seinen Vollzugsmaßnahmen Hoheitsgewalt auf fremdem Staatsgebiet anmaßt, dürfte der betroffene Staat sogar Gegenmaßnahmen ergreifen.⁴⁵ Erweiterte Möglichkeiten der Einwirkung eröffnet zwar der Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Keine der bislang dem Schutz der Menschenwürde, dem Jugendschutz oder dem Verbraucherschutz gewidmeten völkerrechtlichen Kodifikationen sieht allerdings entsprechende Einwirkungsmöglichkeiten vor.

Allerdings geht mit der territorialen Souveränität auch eine völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Verantwortlichkeit einher: Das Völkergewohnheitsrecht verbietet es einem Staat zu erlauben, dass sein Territorium genutzt wird, um Schaden auf dem Gebiet eines anderen Staates zu verursachen.⁴⁶ Daraus lässt sich aus Sicht einzelner Völkerrechtler eine Pflicht des Staates ableiten, Menschenrechte extraterritorial zu respektieren und zu schützen.⁴⁷

Es deutet sich damit völkerrechtlich ein sich wandelnder Souveränitätsbegriff an, der nicht auf eine negative Abwehrseite beschränkt ist, sondern Souveränität auch als Verantwortung begreift. So verstanden verlangt Souveränität die Übernahme von Pflichten für die Wahrung zentraler Gemeinschaftsgüter auch dort, wo es um die Abwehr von Verletzungen von Schutzgütern durch Private geht.⁴⁸

2.5.3. Interventionsverbot

Das Verbot der Einmischung von Staaten in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten (Interventionsverbot) zählt zu den die völkerrechtliche Ordnung konstituierenden völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätzen. Eine präzise Bestimmung des Gehalts dieses Verbots wird dadurch erschwert, dass es weder eine universelle völker(vertrags)rechtliche Definition des Begriffs der Intervention (oder Einmischung) noch eine solche Definition

⁴⁴ Vgl. *Gornig, Gilbert H./Horn, Hans-Detlef (Hrsg.)*, Territoriale Souveränität und Gebietshoheit, Berlin 2016, S. 21 ff., 35 ff.

⁴⁵ Vgl. *von Arnould*, Freiheit und Regulierung in der Cyberwelt: Transnationaler Schutz der Privatsphäre aus Sicht des Völkerrechts, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Internationales Recht*, Bd. 47, 2016, 1 (28).

⁴⁶ Vgl. *Trail Smelter Case (U.S. v. Canada)*, 3 R.I.A.A. 1905 (1941).

⁴⁷ Vgl. *De Schutter, Olivier/Eide, Asbjørn/Khalfan, Ashfaq/Orellana, Marcos/Salomon, Margot/Seiderman, Ian*, Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, *Human Rights Quarterly*, 34 (2012), 1084-1169 (1095 f.).

⁴⁸ Vgl. *Seibert-Fohr*, Die völkerrechtliche Verantwortung des Staates für das Handeln von Privaten: Bedarf nach Neuorientierung?, *ZaöRV* 73 (2013), 37 (59 f.).

der inneren Angelegenheiten gibt.⁴⁹ Allerdings macht das umfassende Gewaltverbot nach Art. 2 Ziff. 4 der Charta auch einen erweiterten Interventionsbegriff erforderlich; eine tatbestandliche Begrenzung auf Situationen der Androhung und Anwendung militärischer Gewalt wird diesem umfassenden Gewaltverbot nicht mehr angemessen Rechnung getragen.

Besondere Beachtung verdient vor diesem Hintergrund die sog. *Friendly-Relations*-Deklaration der UN-Generalversammlung. Danach hat "kein Staat und keine Staatengruppe ... das Recht, sich aus irgendeinem Grund unmittelbar oder mittelbar in die inneren und äußeren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen. ... Kein Staat darf wirtschaftliche, politische oder irgendwelche anderen Maßnahmen anwenden oder zu deren Anwendung ermutigen, um gegen einen anderen Staat Zwang in der Absicht anzuwenden, von ihm einen Verzicht auf die Ausübung souveräner Rechte zu erreichen oder von ihm Vorteile irgendwelcher Art zu erlangen. ... Jeder Staat hat ein unveräußerliches Recht, sein politisches, wirtschaftliches, soziales und kulturelles System ohne irgendeine Form der Einmischung von Seiten eines anderen Staates zu wählen."

Die Deklaration der UN-Generalversammlung ist zwar völkerrechtlich grundsätzlich nicht verbindlich. Die häufige Berufung auf die *Friendly-Relations*-Deklaration in der nachfolgenden völkerrechtlichen Praxis spricht allerdings dafür, die vorstehend zitierten Passagen der Deklaration zum Interventionsverbot als Beschreibung des geltenden Völkergewohnheitsrechts anzusehen.⁵⁰

Das Schutzobjekt des Interventionsverbotes sind die inneren Angelegenheiten eines Staates. Dazu zählen alle die Angelegenheiten, die nicht durch völkerrechtliche Vereinbarungen aus der alleinigen staatlichen Zuständigkeit herausgehoben wurden. Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass die Verfassungsordnung, das politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle System eines Staates zu den inneren Angelegenheiten eines Staates zählen. Zu diesen inneren Angelegenheiten zählt aber auch der administrative Zugriff hoheitlicher Gewalt auf die Staatsangehörigen und Staatszugehörigen eines Drittstaates.

⁴⁹ Vor diesem Hintergrund ist der geschichtliche Ausgangspunkt des Verständnisses des Interventionsverbots von fortdauernder Bedeutung. Beachtung verdient insoweit insbesondere der im 19. Jahrhundert erkennbare Versuch der USA (über die *Monroe*-Doktrin von 1823) wie lateinamerikanischer Staaten (über die *Calvo*-Doktrin von 1868 und die *Drago*-Doktrin von 1902), die Anwendung militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen zu begrenzen. Auf der Grundlage dieser Doktrinen und der von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung getragenen Praxis ergibt sich, dass zumindest bis zum Beginn von ausländischen Eingriffen am Ende des Ersten Weltkrieges mit der Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt verbundene Einmischungen in die inneren Angelegenheiten von Staaten als völkerrechtswidrig angesehen wurden.

⁵⁰ Hierfür spricht auch das Urteil des IGH vom 27.6.1986 im Streit zwischen Nicaragua und den USA, in dem der IGH ausführt: "A prohibited intervention must ... be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty, to decide freely. One of these is the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy. Intervention is wrongful, when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones. The element is coercion, which defines, and indeed forms the very essence of, prohibited intervention, is particularly obvious in the case of an intervention which uses force, either in the direct form of military action, or in the indirect form of support for subversive or terrorist armed activities within another State."

Allerdings nimmt der Umfang der inneren Angelegenheiten immer mehr ab, da durch die zunehmende Internationalisierung zahlreiche Fragen einer völkerrechtlichen Regelung unterzogen wurden. Das betrifft gerade auch das Gebiet der Menschenrechte, das auch in Bezug auf den Schutz der Menschenwürde und den Jugendmedienschutz zumindest in Teilbereichen zu einer internationalen Angelegenheit geworden ist.⁵¹

Das Interventionsverbot setzt indessen nicht nur der Rechtsetzungsgewalt und Vollzugsgewalt eines Staates mit Bezug auf ausländische Anbieter Grenzen. Es kann zugleich mit Blick auf den Schutz inländischer Bürger vor ausländischen Einflüssen durch Internetangebote aktiviert werden.

Einen besonders markanten Ausdruck hat diese aus dem Interventionsverbot abgeleitete Pflicht zur Abstandnahme von schädigenden Einwirkungen in der Erklärung des Ministerrates des Europarates zu *Internet Governance*-Prinzipien aus 2011⁵² gefunden: Das 3. Prinzip dieser Erklärung weist darauf hin, dass Staaten in Ausübung ihrer nationalen souveränen Rechte, "Abstand nehmen sollen von Handlungen, die direkt oder indirekt Personen oder Einrichtungen außerhalb ihres Territoriums negativ beeinflussen."

2.5.4. Die genuine link Frage

Zwar gibt es in der völkerrechtlichen Praxis bereits vereinzelt rechtlich nicht bindende Aufforderungen, zum Schutz völkerrechtlich garantierter Rechtspositionen Einzelner auch über die eigenen Grenzen hinaus tätig zu werden. Aus Sicht des Völkerrechts ist ein Staat allerdings grundsätzlich nicht verpflichtet, gegen Verletzungen von Schutzgütern (wie der Menschenwürde oder dem Jugendschutz) vorzugehen, die ihren Ursprung im Ausland haben. Eine andere Frage ist es, inwieweit ein Staat Hoheitsrechte auch über sein Territorium hinaus geltend machen darf. In diesem Zusammenhang können folgende Grundsätze festgehalten werden:

- Ein Staat darf prinzipiell nur dann Hoheitsrechte jenseits seines Territoriums ausüben, wenn hierfür ein völkerrechtlich anerkannter Anknüpfungspunkt vorliegt. Ohne einen solchen *genuine link* wären hoheitliche Maßnahmen mit Wirkung jenseits seines Territoriums regelmäßig als völkerrechtswidriger Übergriff in die Souveränität des Drittstaates⁵³ und damit als Verstoß gegen das Interventionsverbot einzuordnen.
- Das völkerrechtliche Prinzip des *genuine link*, das nicht zuletzt auch aus der souveränen Gleichheit der Staaten, dem Interventionsverbot und dem Rechtsmissbrauchsverbot abgeleitet wird,⁵⁴ gebietet eine Einschränkung nationaler Kompetenzen resp. der Wahrnehmung solcher Kompetenzen. Einem

⁵¹ Vgl. Abschnitte 2.2. und 2.3.

⁵² Europarat, Erklärung des Ministerkomitees des Europarates über Internet Governance-Prinzipien, angenommen bei der Sitzung der Stellvertreter der Minister am 21.9.2011, 1121.

⁵³ Vgl. hierzu z.B. auch *Bertele*, Souveränität und Verfahrensrecht, 1998, S. 19 ff.

⁵⁴ Vgl. hierzu z.B. *Ziegenhain*, Extrritoriale Rechtsanwendung und die Bedeutung des Genuine-link-Erfordernisses, 1992, S. 47 m.w.N.



Staat sind danach völkerrechtlich nur Sachverhalte zur Regelung überantwortet, zu denen er nach einer Interessenabwägung mit den Souveränitätsinteressen anderer Staaten⁵⁵ einen hinreichend engen Bezug aufweist. Hierin findet nicht zuletzt das Willkürverbot seinen Ausdruck: Ein Staat darf Sachverhalte mit Auslandsbezug nur dann regeln, wenn dies nicht willkürlich erfolgt.⁵⁶

- -Ausgehend vom Grundsatz der Gebietshoheit sind zunächst das Territorialitäts- sowie das damit verbundene Auswirkungsprinzip als Anknüpfungstatbestände anerkannt. Darüber hinaus werden die Staatsangehörigkeit resp. - bei Unternehmen - Staatszugehörigkeit (aktives Personalitätsprinzip)⁵⁷ und der Schutz bestimmter staatlicher Interessen (passives Personalitäts- und Schutzprinzip) verwendet.⁵⁸
- Eine Ausnahme vom Erfordernis des *genuine link* besteht zwar ggf. bei Anwendungsmöglichkeit des sog. Weltrechtsprinzips, wonach jeder Staat berechtigt ist, bestimmte Verbrechen zum Schutze besonders wichtiger Rechtsgüter zu verfolgen. Mit Blick auf medienordnungsrechtliche Maßnahmen hilft dieses Prinzip allerdings nicht weiter.

Es würde allerdings eine nicht nur politisch problematische, sondern auch rechtlich bedenkliche Reaktion auf die völkerrechtlichen Problemstellungen bei einem Zugriff auf ausländische Anbieter darstellen, wenn eine asymmetrische Gefährdungslage durch transnationales Agieren von Anbietern ohne transnationale Reaktionsmöglichkeit und Reaktion der Regulierung befördert würde. In einer Situation, in der schon seit Jahrzehnten die europäische wie globale Öffnung von Medienmärkten nicht nur, aber auch unter Hinweis auf den völkerrechtlichen Ansatz des *free flow of information* und den europarechtlichen Ansatz der Herstellung eines Rundfunk-Binnenmarktes betrieben wurde, wäre es auf Dauer nicht nur ein erhebliches Risiko für die rechtspolitische Legitimation einer auf transnationale Marktöffnung gerichteten Regelungsphilosophie, wenn Schutzgüter, die bislang national gesichert werden konnten, der Beliebigkeit von Drittstaaten, ein vergleichbares Schutzniveau anzusteuern, anheimfallen würden. Auch dies spricht für ein dynamisches Verständnis der *genuine link*-Konzeption.

Wegen des transnationalen Charakters des Internet kann zwar die bloße Möglichkeit, auf einen Internet-Inhalt in einem anderen Staat als dem Staat, dessen Personalhoheit der Anbieter unterliegt, Zugriff zu nehmen, nicht ausreichend sein, um

⁵⁵ Vgl. *Ziegenhain*, Exterritoriale Rechtsanwendung und die Bedeutung des Genuine-link-Erfordernisses, 1992, S. 47 f.

⁵⁶ Vgl. *Dombrowski*, Extraterritoriale Strafrechtsanwendung im Internet, 2014, S. 53.

⁵⁷ Vgl. IGH, *Nottebohm*, Urt. vom 6. April 1955, ICJ Reports 1955, 4 (23); *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited, Second Phase 1970*, Urt. vom 5. Februar 1970, ICJ Reports 1970, 3 (42, Rn. 70); Bericht des Sonderberichterstatters für Menschenrechte und Unternehmen *John Ruggie* an den UN-Menschenrechtsrat, "Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts", UN Doc. A/HRC/4/035 vom 9. Februar 2007, Rn. 15; *Meng*, Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, Berlin (etc.) 1994, S. 325, 473; *Schmalenbach*, Multinationale Unternehmen und Menschenrechte, Archiv des Völkerrechts 39 (2001), 57 (73).

⁵⁸ Vgl. *Burmester*, Grundlagen internationaler Regelungskumulation und -kollision unter besonderer Berücksichtigung des Steuerrechts, 1993, S. 98 ff.; *Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 114 ff.; *Stein/v. Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht, 2017, Rdnr. 617 ff.

einen „genuine link“ zwischen der betreffenden Webseite und dem Staat, der Vollzugsmaßnahmen ergreift, zu begründen.

Eine Gestaltung des Angebots in der Sprache eines Drittstaates kann allerdings zumindest dann als auf diesen Drittstaat ausgerichtet eingestuft werden, wenn keine Elemente hinzukommen, die dafür sprechen, dass durch das Angebot lediglich die Verkehrskreise in einem weiteren Drittstaat, in dem diese Sprache gesprochen wird, angesprochen werden sollten.

Eine Auswirkung auf einen bestimmten Drittstaat ist ferner insbesondere gegeben, wenn sich ein Angebot konkret im Schwerpunkt oder ausschließlich mit der politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, wissenschaftlichen oder kulturellen Situation dieses Drittstaats in Gegenwart oder Vergangenheit befasst.

Auch wer ein eigenes Angebot in einer Plattform eines Anbieters aus einem Drittstaat platziert, zielt regelmäßig darauf, sein Angebot in diesem Drittstaat zugänglich zu machen. Damit geht ein *genuine link* zu diesem Drittstaat einher.

Gleiches gilt für einen ausländischer Anbieter, der auf den Prozess der Schaffung von Aufmerksamkeit für Inhalte mittels Aggregation, Selektion und Präsentation, namentlich bei Suchmaschinen, Einfluss ausübt, insbesondere indem er z.B. auf eine vorrangige Berücksichtigung seines Angebots bei Suchanfragen in einem Drittstaat hinwirkt.

Wird in einem Drittstaat generell oder über individualisierte Ansprache von in diesem Drittstaat Ansässigen für das Angebot eines ausländischen Anbieters geworben, so spricht dies unabhängig von der Sprache des Angebots selbst dafür, dass sich das beworbene Angebot bewusst und gewollt zumindest auch in dem Drittstaat auswirken soll. Auch in einem Drittstaat stattfindende oder auf diesen ausgerichtete kommerzielle Kommunikation für ein ausländisches Angebot begründet damit einen *genuine link* zu diesem Angebot.

3. Berichte aus der Praxis in ausgewählten Staaten

Obwohl Medienregulierungssysteme die in Teil 1 dieser Publikation dargelegten Grundsätze beachten müssen, unterscheiden sie sich, auch innerhalb der EU, durch den Einfluss nationaler Implementierungen erheblich. Welche Auswirkungen dies in der Praxis hat, insbesondere wie das Regulierungsgerüst in der Praxis gehandhabt wird und welche Probleme und Lösungen sich aus und bei der Ausgestaltung des Rechtsrahmens und der darauf basierenden Rechtsdurchsetzung ergeben, wird in folgenden Länderberichten aus ausgewählten Staaten vorgestellt.

3.1. AT - Österreich

Dr. Susanne Lackner, Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria)

3.1.1. Einleitung und Überblick

Die gesetzlichen Grundlagen für die Regulierung von in Österreich niedergelassenen Mediendienstanbietern wurden 2010 in Österreich im Zuge der Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste⁵⁹ (in der Folge „AVMD-RL“) und in Folge des ORF-Beihilfeverfahrens⁶⁰ umfassend novelliert. Gleichzeitig wurde die vormalige monokratische Behörde KommAustria zu einem unabhängigen Kollegialorgan, das zur Regulierung elektronischer Medien in Österreich berufen ist, eingerichtet.⁶¹

Die Vorschriften für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk,⁶² die im Wesentlichen die beihilfenrechtlichen Kautelen⁶³, die auch für andere öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten gelten, die einem Beihilfeverfahren unterworfen waren, umsetzen,

⁵⁹ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rats.

⁶⁰ Kommissionsverfahren „Staatliche Beihilfe E 2/2008 (ex CP 163/2004 und CP 227/2005) – Finanzierung des ORF“.

⁶¹ Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria („KommAustria“), BGBl. I Nr. 50/2010.

⁶² Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, BGBl. Nr. 50/2010.

⁶³ Vgl. dazu die Rundfunkmitteilung 2009, insbesondere Amsterdam Test bei neuen Angeboten, Nettokosten-Prinzip bei der Finanzierung, Einrichtung einer externen Aufsicht, und ähnliche (u.ä.).

weisen im zu erörternden Zusammenhang naturgemäß geringe grenzüberschreitende Herausforderungen für die Medienaufsicht auf. Demgegenüber ergeben sich solche vor allem aus den Rechtsvorschriften für private Mediendienstanbieter, die im Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz⁶⁴ (in der Folge „AMD-G“) normiert sind. Das AMD-G übernimmt hinsichtlich der in der AVMD-RL geregelten Rechtsbereiche die darin normierten Grundsätze im Wesentlichen unverändert. Weiterhin regelt dieses Gesetz die Grundlagen terrestrischen Fernsehens, das heißt die Frage der Ausschreibung und des Betriebs von Multiplexen sowie von Zusatzdiensten und Must-Carry-Bestimmungen.

Für die hier gegenständliche Publikation interessieren aber in erster Linie gesetzliche Grundlagen und Praxis im Bereich von Online-Diensten, im Besonderen von Abrufdiensten, bei denen der grenzüberschreitende Charakter naturgemäß besonders ausgeprägt ist. Anzumerken ist jedoch, dass auch im Bereich des terrestrischen Fernsehens durch die Einführung von DVB-T2 und damit verbunden das Bestehen größerer Kapazitäten insoweit die grenzüberschreitende Relevanz verstärkt wurde, da nunmehr vermehrt ausländische, vorwiegend deutsche Medienangebote, auf diesem Weg erbracht werden.

Zunächst aber kurz zu einem Abriss der Regulierungsaufgaben im Bereich audiovisueller Mediendienste:

Die durch das AMD-G betroffenen Rechtsunterworfenen bedürfen für ihr Tätigwerden entweder einer Zulassung oder einer Anzeige.

Eine Zulassung benötigen die Betreiber von Satellitenprogrammen und Anbieter terrestrischer Programme, sowie dann, wenn eine Weiterverbreitung derselben über die jeweils andere Plattform oder einen anderen Transponder erfolgt. Dabei sind die fachlichen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen, Verbreitungsvereinbarung(en) sowie Angaben zur Niederlassung glaubhaft zu machen bzw. vorzulegen und es ist darzulegen, dass den gesetzlichen Pflichten, insbesondere im Bereich der Werbung und des Jugendschutzes, Genüge getan wird. Ebenfalls erforderlich ist die Beschreibung der Eigentumsverhältnisse, dies – insbesondere im Bereich des terrestrischen Fernsehens – zum Zwecke der Einhaltung konzentrationsrechtlicher Bestimmungen. In inhaltlicher Hinsicht sind Angaben zu Programmgestaltung und -schema sowie dem Anteil der Eigenproduktionen, und Ausführungen darüber, ob ein Fensterprogramm geplant ist, zu machen. Außerdem ist ein Redaktionsstatut vorzulegen. Die Regulierungsbehörde hat eine Zulassung auf zehn Jahre zu erteilen, wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, und kann gegebenenfalls Auflagen erteilen.

Diese relativ strengeren Voraussetzungen für die Veranstaltung von Fernsehen über Satellit oder Terrestrik im Verhältnis zur Kabelverbreitung gehen vor allem auf die Annahme der Frequenzknappheit, wie sie vorwiegend im analogen Kontext bestanden hat, und damit verbunden die Notwendigkeit von Auswahlverfahren, zurück.

Für Kabelfernsehveranstalter bzw. Anbieter von (Live-) Streamingdiensten sowie Anbieter von Abrufdiensten sind die Voraussetzungen für das Tätigwerden im Verhältnis

⁶⁴ Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz, BGBl. Nr. 50/2010.

zur terrestrischen Übertragung oder zu jener über Satellit niederschwelliger. Für sie gilt lediglich eine Anzeigepflicht. Die Tätigkeit ist zumindest 14 Tage vor Aufnahme anzuzeigen, wobei auch hier die Eigentumsverhältnisse offenzulegen sind. Weiterhin müssen im Falle eines linearen Programms Angaben über Programmgattung und -schema, den Anteil an Eigenproduktionen sowie ergänzende Angaben zum Programm (Voll-, Sparten-, Fensterprogramm, u.ä.) gemacht werden. Bei Mediendiensten auf Abruf sind Angaben über den Programmkatalog, insbesondere über den Umfang der Programme und die jeweiligen Sparten, zu machen. Darüber hinaus sind noch der/die (technische/n) Verbreitungsweg/e anzugeben. Alle diese Daten sind jährlich zu aktualisieren.

Die Anzeigepflicht ist kein Selbstzweck, sie soll einerseits die Rechtsaufsicht, andererseits aber auch die Finanzierung der Regulierungsaufgaben sicherstellen. Die systematische Erfassung der Onlinemedien stellt für die Behörde eine fordernde Aufgabe dar. Die Anzeigeverpflichtung für Mediendienstanbieter bereitet auch in gewisser Weise den Boden für die Umsetzung der neuen Richtlinie⁶⁵, die die Verpflichtung der Mitgliedstaaten normiert, aktuelle Verzeichnisse der ihrer Rechtshoheit unterliegenden Anbieter zu führen, womit die Kommission befähigt wird, eine zentrale Datenbasis aller Dienste zur Verfügung zu stellen (neuer Artikel 2 Paragraph 5a).

Wie eingangs ausgeführt, ist die KommAustria die zur Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über private und öffentlich-rechtliche Mediendienstanbieter berufene Regulierungsbehörde. Sie ist weiterhin für die Regulierung von Hörfunk zuständig. Die Behörde wird dabei im Bereich der kommerziellen Medienangebote vollumfänglich von Amts wegen, aufgrund einer Beschwerde oder auf Antrag tätig. Als Sanktionsinstrumente stehen ihr die Feststellung von Rechtsverletzungen sowie die Verhängung von Verwaltungsstrafen zur Verfügung. Die Strafandrohungen sind für Verstöße gegen die Zulassungsverpflichtung bzw. gegen Verbote des Anbietens gewisser anzeigepflichtigen Dienste mit bis zu EUR 40.000,- und im Bereich der Werbung mit bis zu EUR 8.000,- am höchsten. Alle Entscheidungen sind einer Beschwerde des Anbieters beim Bundesverwaltungsgericht zugänglich,⁶⁶ das Anfang 2014 seine Arbeit aufgenommen hat.

Einen besonderen, gesetzlich vorgegebenen Schwerpunkt im Bereich der Rechtsaufsicht bildet die Beobachtung der Einhaltung der Werbebestimmungen im Bereich audiovisueller Mediendienste. Es sind jedenfalls im Rahmen repräsentativer Stichproben bei Fernsehen, Online und Radio, beim öffentlich-rechtlichen sowie dem privaten Rundfunk, zumindest monatlich zu ziehen. Dabei werden nach Festlegung der Stichprobe Aufzeichnungen der Anbieter angefordert (die Anfertigung und Aufbewahrung von Aufzeichnungen über einen Zeitraum von zehn Wochen ist verpflichtend); diese

⁶⁵ Der letzte öffentlich verfügbare Text der neuen Richtlinie ist das Schreiben des Rats an das Europäische Parlament, das die interinstitutionelle Vereinbarung über den Vorschlag für eine „Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities“ vom 13. Juni 2018 enthält.

⁶⁶ Vgl. dazu Bundesgesetz über die Organisation des Bundesverwaltungsgerichtes (Bundesverwaltungsgerichtsgesetz – BVwGG), BGBl. I Nr. 10/2013.

werden auf etwaige Gesetzesverstöße geprüft. Die Behörde muss, so sie einen solchen vermutet, das Verfahren binnen vier Wochen einleiten.

Freilich werden auch die Einhaltung anderer Verpflichtungen, wie im Bereich Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde, stichprobenartig von der Behörde geprüft. Derartige Verfahren sind jedoch notwendigerweise in erheblichem Ausmaß beschwerdegetrieben.

Was sind also – ebenso grob umrissen – die Herausforderungen speziell der Regulierung von der AVMD-RL (und AMD-G) unterliegenden Online-Angeboten?

3.1.2. Die Abgrenzung des Geltungsbereichs

Im Zusammenhang mit Abrufdiensten können sich für die Regulierungsbehörde zum Teil schwierige Abgrenzungsfragen stellen. Dies betrifft das in der AVMD-RL normierte und vieldiskutierte Kriterium der Fernsehähnlichkeit, das aus Sicht der KommAustria ein wesentliches Kriterium zur Abgrenzung des Geltungsbereichs von Gesetz und Richtlinie zu sonstigen audiovisuellen Inhalten darstellt. Die Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich in erster Linie bei den YouTube-Angeboten junger Nutzer, bei denen oft bewusst andere Stilmittel und Inszenierungen im Vergleich zum Fernsehen gewählt werden. Diese Entwicklungen sind aber ständig im Fluss bzw. unterliegen einer starken Dynamik, die von der Regulierungsbehörde eingeordnet werden muss. Zugleich müssen dem Nutzer Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsgrundlagen vermittelt werden. Erwägungsgrund 24 der AVMD-RL besagt im Hinblick auf die Fernsehähnlichkeit, dass dem Terminus der Sendung ein dynamisches Begriffsverständnis zugrunde zu legen ist. Dies kann insofern Schwierigkeiten bereiten, als die Tendenz zur Verspartung bei linearen Programmen dazu führt, dass praktisch kein Format existiert, das nicht irgendeinmal irgendwo im Fernsehen gelaufen ist, und andererseits, dass Formate auf YouTube immer stärker Eingang in neue Angebote im Fernsehen finden. Dies ist freilich Folge einer konvergenten Entwicklung, die Lösung in regulatorischer Hinsicht kann darin bestehen, dass das bei einem Abrufdienst zu beurteilende Format „typischerweise“ – und nicht ausnahmsweise – im Fernsehen vorkommen muss. Zur angesprochenen Transparenz von Entscheidungskriterien jenseits der erforderlichen Einzelfallbeurteilung ist die KommAustria dazu übergegangen, bestimmte Genres zu beschreiben, die sie als fernsehähnlich einordnet. Hierzu wurde ein unverbindlicher Leitfaden veröffentlicht.⁶⁷

Bei der KommAustria registrierte Abrufdienste⁶⁸ können grob wie folgt klassifiziert werden: Catch-up-Fernsehen bzw. Mediatheken, Video-Angebote von Zeitungen⁶⁹, bestimmte Kanäle auf Video-Sharing-Plattformen (beim Vorliegen der Kriterien der

⁶⁷ <https://www.rtr.at/de/m/InfoMDA>.

⁶⁸ <https://www.rtr.at/de/m/Abrufdienste>.

⁶⁹ Die KommAustria hat unmittelbar nach Inkrafttreten des AVMD-RL Video-Angebote von Zeitungen als anzeigepflichtige Abrufdienste im Sinne von Gesetz und Richtlinie qualifiziert und dazu eine Reihe von Verfahren geführt, wobei jenes bezüglich des Video-Angebots der Tiroler Tageszeitung zur Entscheidung des EuGH in Sachen „New Media Online“ (RS C-347/14 vom 21. Oktober 2015) geführt hat.

AVMD-RL aber auch auf anderen sozialen Netzwerken), Sportangebote oder auch Angebote öffentlicher Stellen oder sonstiger Organisationen, die nicht in hoheitlicher oder ideeller Absicht betrieben werden, sondern einen Erwerbszweck verfolgen und damit als Dienstleistungen im Sinne von Art. 57 AEUV einzuordnen sind.

Zusammenfassend und grob vereinfachend kann gesagt werden, dass die besonderen Knackpunkte bei der Beurteilung von Abrufdiensten die Qualifikation als Dienstleistung und die Fernsehähnlichkeit bilden. Letzteres Kriterium wird bekanntlich mit Inkrafttreten der neuen Richtlinie entfallen; vom Standpunkt der Vollziehung her stellt es trotz aller Abgrenzungsschwierigkeiten derzeit dennoch ein durchaus justiziables Kriterium zur Eingrenzung des Anwendungsbereichs der AVMD-Richtlinie dar.

3.1.3. Die Zusammenarbeit auf supranationaler und internationaler Ebene

Im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand dieser Publikation ist die keineswegs nur der Vollständigkeit halber zu erhebende Forderung nach einer intensivierten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden als Gebot der Stunde auch hierorts zu wiederholen. Schon die Feststellung der Rechtshoheit kann eine Behörde im Online-Kontext vor andere Ermittlungserfordernisse als bei klassischen linearen Angeboten stellen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Veranstaltung derartiger Angebote sich im Verhältnis zu linearen Programmen technisch und inhaltlich wesentlich einfacher bewerkstelligen lässt. Aus diesem Grund und in Anbetracht der technischen Möglichkeiten, die das Netz bietet, wird Forum-Shopping leichter, damit einhergehend stellt sich die Frage der Umgehung nationaler Rechtsvorschriften, jedenfalls in quantitativer Hinsicht, virulenter als bisher.

In anderen Worten kann die Ermittlung der in Art. 3 der AVMD-RL festgelegten Kriterien bei derartigen Diensten erhebliche Probleme bereiten, auch wenn vergangene Herausforderungen im analogen Umfeld nicht schöngeredet werden sollen. Es fängt ganz praktisch damit an, dass beim – oft vorkommenden – Fehlen eines Impressums bei YouTube-Diensten die Kontaktaufnahme mittels angegebener E-Mail-Adresse nicht unbedingt zum gewünschten Erfolg führt, zumal der Absender der Nachricht eine Behörde ist. Dazu kommt, dass Inhalt und Sprache dieser Dienste nicht unbedingt Aufschluss über die Herkunft des Angebots geben.

Dies wird möglicherweise in Zukunft verstärkt zu Kompetenzfragen zwischen Regulierungsbehörden führen und damit zum steigenden Erfordernis, informell und flexibel zusammenarbeiten. Darüber hinaus wird es darauf ankommen, wie auch jetzt schon der Fall, dass es zu einem verstärkten Austausch, insbesondere über das Begriffsverständnis der AVMD-RL, kommt.

Für Österreich ergibt sich aufgrund des gemeinsamen Sprachraums eine besondere, in der Praxis bestens funktionierende Notwendigkeit der Kooperation mit den deutschen Landesmedienanstalten, wenngleich auf das bereits Gesagte im Hinblick auf den Wegfall sprachlicher und sonstiger Barrieren zu verweisen und damit auch die Bedeutung der multilateralen Zusammenarbeit hervorzuheben ist. Im Rahmen bilateraler

Zusammenkünfte, bei denen oft auch Vertreter des schweizerischen Bundesamts für Kommunikation teilnehmen, werden Themen mit grenzüberschreitendem Belang, bezüglich derer sich die Erforderlichkeit effizienter Regulierung aus der sprachlichen Herkunft der Angebote ergibt, besprochen.

3.1.4. Rechtsdurchsetzung im Netz

Die Erfahrungen der KommAustria im Bereich der Online-Regulierung, besonders mit der zunehmenden Relevanz von Angeboten, die nicht von mittleren oder größeren Unternehmen mit Sachverstand im Rechtsbereich betrieben werden, zeigen, dass es aus Sicht einer Regulierungsbehörde erforderlich ist, ihr Selbstverständnis und v.a. ihre Arbeitsweise auch diesen neuen Herausforderungen anzupassen. Die klassischen Instrumente der Vollziehung müssen ohnehin Anwendung finden, werden aber systemimmanent nicht ausreichen, um die Regulierungsziele im Bereich der Medienaufsicht wirksam durchzusetzen. Vorrangig, wenn auch nicht abschließend, sind dabei im Lichte der laufenden Diskussionen, die Achtung der Menschenwürde und die Ächtung von Hass im Netz, aber auch der Konsumentenschutz, hier insbesondere die kommerzielle Kommunikation, zu nennen.

Mehr als bisher wird der Schwerpunkt der behördlichen Tätigkeit auf der Anleitung zu regelkonformem Verhalten von Anbietern von Mediendiensten zur Durchsetzung der Regulierungsziele liegen müssen (dies abgesehen von Instrumenten der Ko- und Selbstregulierung, die aber nur vom Gesetzgeber verordnet werden können).

Die KommAustria hat – wie andere Regulierungsbehörden – dazu eine Strategie gewählt, die flankierend zu der zitierten behördlichen Vorgangsweise durchgeführt wird. Neben der Förderung von Selbstregulierung im weitesten Sinn setzt sie auf breite Informationsangebote, aktives Zugehen auf Stakeholder und Kooperation mit anderen Institutionen und Behörden. Es ist aber auch angesichts der immanenten Ressourcenknappheit klar, dass es noch weiterer Denksätze bedarf, um dieses Selbstverständnis weiterzuentwickeln. Als Forum dafür erweisen sich die inter- und supranationale Zusammenarbeit auf der Ebene von ERGA und EPRA als Mittel der Wahl, mit einem besonderen Fokus auf den dort stattfindenden Austausch von „best practices“.

3.1.5. Interdisziplinäre Zusammenarbeit

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass das sich immer schneller entwickelnde digitale Umfeld erheblichen technischen Sachverstand erfordert. Dieses Verständnis ist die Vorbedingung dafür, einen Hebel für effiziente Regulierung zu orten. Auf der anderen Seite erfordert die Implementierung der Regulierungsziele im Bereich der Medien zunehmend auch die Kenntnis verwandter Rechtsbereiche, exemplarisch sei hier auf den Datenschutz verwiesen (auch die neue Richtlinie enthält hier einschlägige Bestimmungen). Das bedeutet vermutlich längerfristig auch, dass sich die Sachausstattung der Regulierungsbehörden an dieses Erfordernis anpassen müssen.

Interdisziplinär bedeutet aber auch einen Austausch mit jenen Behörden, die überlappend oder ergänzend für Online-Dienste zuständig sind.

Zusammenfassend (und pauschal) ist also festzuhalten, dass Online-Angebote, die von der AVMD-RL erfasst werden, einen strukturell anderen Regulierungsansatz erfordern. Dies bedeutet vorrangig die Förderung von Medienkompetenz der Anbieter, und damit einen präventiven Ansatz. Allerdings muss darauf verwiesen werden, dass all die genannten Ansätze nicht die Bedeutung von Sanktionsmöglichkeiten mindern.

Die gemachten Ausführungen sollen verdeutlichen, dass dabei an vielen Schrauben gedreht werden muss.

3.2. BE- Belgien

Olivier Hermanns, Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)⁷⁰

3.2.1. Regulierungsrahmen

Der Regulierungsrahmen für den audiovisuellen Bereich in Belgien besteht aus zwei unterschiedlichen Ebenen von Rechtsnormen: den bundesstaatlichen Normen (vor allem Verfassungsnormen, zivilrechtliche Bestimmungen und allgemeine strafrechtliche Bestimmungen) und den Normen der föderalen Einheiten (audiovisuelle Rechte).

Grundsätzlich untersteht der audiovisuelle Bereich den föderalen Einheiten, die als „Gemeinschaften“ bezeichnet werden. Die Unterteilung Belgiens in Gemeinschaften beruht auf der Sprache. Es gibt drei Gemeinschaften (die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft und die Deutschsprachige Gemeinschaft). Jede dieser drei Gemeinschaften ist auf ihrem Gebiet zuständig für einen bestimmten Teil des belgischen Staatsgebiets, in der Regel unter Ausschluss der anderen. Die Zuständigkeit umfasst sowohl die inhaltlichen als auch die technischen Aspekte der audiovisuellen und auditiven Mediendienste.⁷¹ Die Plattform, über die die betreffenden Dienste angeboten werden, spielt also keine Rolle. Das heißt, dass auch das Internet der Zuständigkeit der Gemeinschaften untersteht.

In der zweisprachigen Region Brüssel-Hauptstadt sind sowohl die Flämische als auch die Französischsprachige Gemeinschaft für den audiovisuellen Sektor zuständig, aber jede nur für die Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten, die in der betreffenden Region ansässig sind und aufgrund ihrer Tätigkeit als ausschließlich zu der einen oder anderen Region zugehörig angesehen werden. Für die anderen Anbieter (die zwar in dieser Region ansässig sind, jedoch aufgrund ihrer Tätigkeit als weder der Flämischen

⁷⁰ Die in diesem Beitrag zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind die persönlichen Ansichten des Autors und nicht die offizielle Position des CSA.

⁷¹ Artikel 4 Absatz 6 des Gesetzes über die institutionellen Reformen vom 8. August 1980, *Moniteur belge* vom 15. August 1980, S. 9434.

noch der Französischen Gemeinschaft zugehörig angesehen werden), sind die Bundesbehörden zuständig.⁷² Ein Anbieter audiovisueller Mediendienste in einer anderen Sprache als Niederländisch oder Französisch untersteht also immer den Bundesbehörden, wenn er in der zweisprachigen Region Brüssel-Hauptstadt seinen Sitz hat.

Die übrigen Online-Inhalte unterstehen der Restzuständigkeit des Bundesstaates.⁷³

3.2.1.1. Bundesstaatliche Rechtsnormen

3.2.1.1.1. Verfassungsnormen

Artikel 19 der belgischen Verfassung⁷⁴ garantiert die Freiheit der Meinungsäußerung, die auch die Meinungs- und Kommunikationsfreiheit umfasst. Diese Freiheit kann jedoch durch das Strafrecht eingeschränkt werden.

Der Schutz der Pressefreiheit ist in Artikel 25 der Verfassung⁷⁵ verankert. Dieser Artikel ist im Zusammenhang mit Artikel 150 zu interpretieren, der die Zuständigkeit für die Feststellung von Pressedelikten an das Geschworenengericht (cour d'assises) überträgt, mit Ausnahme der Pressedelikte, denen Rassismus oder Fremdenfeindlichkeit zugrunde liegen. Für rassistisch oder fremdenfeindlich motivierte Pressedelikte sind die ordentlichen Strafgerichte zuständig. Mit dieser Zuordnung will die belgische Verfassung sicherstellen, dass Pressedelikte eine möglichst große Publizität erhalten und dass auf diese Weise eine größere demokratische Kontrolle gewährleistet wird. Nach der Interpretation des belgischen Kassationshofs (des Obersten Gerichtshofs in Belgien) ist die Zuständigkeit der „cours d'assises“ ausschließlich auf Pressedelikte beschränkt, die definiert werden als „strafbarer Ausdruck einer Meinung in einem Text, der entweder durch Druck oder ein ähnliches Verfahren vervielfältigt wird, etwa über digitale Verbreitung.“⁷⁶ Eine Meinung, die ausschließlich über audiovisuelle Medien oder mündlich zum Ausdruck gebracht wird, kann daher im Sinne der Verfassung kein Pressedelikt darstellen. Die Verbreitung einer solchen Meinung kann allerdings eine Straftat darstellen, für die die normalen Gerichte zuständig sind, ebenso wie für rassistisch oder fremdenfeindlich motivierte Straftaten.

Die belgische Verfassung enthält in Artikel 25 auch den Grundsatz der so genannten „Kaskadenhaftung“. Das heißt, der Redakteur, Drucker oder Verteiler der

⁷² Artikel 4 des Gesetzes vom 5. Mai 2017 über die audiovisuellen Mediendienste in der zweisprachigen Region Brüssel-Hauptstadt, *Moniteur belge* vom 23. Mai 2017, S. 58970.

⁷³ Dazu siehe das belgische Wirtschaftsgesetzbuch (Code de droit économique) und das Gesetz vom 13. Juni 2005 über elektronische Kommunikation (loi relative aux communications électroniques) (*Moniteur belge* vom 20. Juni 2005, S. 28070).

⁷⁴ „Die Freiheit der Kulte, die Freiheit ihrer öffentlichen Ausübung sowie die Freiheit, zu allem seine Ansichten kundzutun, werden gewährleistet, unbeschadet der Ahnung der bei der Ausübung dieser Freiheiten begangenen Delikte.“

⁷⁵ „Die Presse ist frei; die Zensur darf nie eingeführt werden; von den Autoren, Verlegern oder Druckern darf keine Sicherheitsleistung verlangt werden. Wenn der Autor bekannt ist und seinen Wohnsitz in Belgien hat, darf der Verleger, Drucker oder Verteiler nicht verfolgt werden.“

⁷⁶ Kassationshof (2. Kammer), 6. März 2012, *Auteurs et Médias* 2012/2-3, S. 253.



Schriften ist nur dann strafrechtlich haftbar, wenn der Autor nicht in Belgien wohnhaft oder bekannt ist. Die Ausdehnung dieses Grundsatzes auf das Internet ist in höchstem Maße umstritten, was sowohl in der Rechtsdoktrin als auch in der Rechtsprechung deutlich wird.⁷⁷ Bis jetzt hat der Kassationshof hierzu keine klare Stellung bezogen. Halten wir fest: Wenn weder der Autor noch der verantwortliche Redakteur eines Artikels, der über das Internet verbreitet wird, bekannt ist, dann folgt aus dem Grundsatz der Kaskadenhaftung, dass man den technischen Vermittler verantwortlich macht. Dies ist jedoch ein Widerspruch zur E-Commerce-Richtlinie der EU. Nach der EU-Richtlinie 2000/31/EG⁷⁸ ist der Diensteanbieter eindeutig nicht für die im Auftrag eines Nutzers übermittelten oder gespeicherten Informationen verantwortlich.⁷⁹ In diesem Fall, der in der Praxis alles andere als selten vorkommt, würde der Grundsatz der Kaskadenhaftung auf jeden Fall in Frage gestellt werden.

3.2.1.1.2. Strafrechtliche Normen

Die Freiheit der Meinungsäußerung findet ihre Grenzen in verschiedenen Strafgesetzen, die auf Bundesebene erlassen wurden. Diese beziehen sich auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der guten Sitten, den Schutz von Kindern und Jugendlichen, das Verbot von Hassrede und Diskriminierung sowie das Verbot von Ehrverletzungen oder Rufschädigung.

Die Bestimmungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung sollen sowohl die nationalen Einrichtungen schützen – zum Beispiel wenn „Diener eines Kultes“ die Regierung angreifen (Artikel 268 des Strafgesetzbuchs - Code pénal - Cpén) oder ein „Mitglied der Gesetzgebenden Kammern“ oder einen Minister „schmähen“ (Artikel 275 Cpén) – als auch die Sicherheit des Staates gewährleisten (Artikel 101 ff. Cpén). Dazu zählt auch die äußere und innere Sicherheit des Staates („wissentlich der Politik oder den Absichten des Feindes dienen“, Artikel 118bis Cpén).⁸⁰

Der Schutz der guten Sitten soll Verstöße gegen die guten Sitten in der Öffentlichkeit bekämpfen (Artikel 383 bis Artikel 386 Cpén) sowie die Anwerbung von Personen „zum Zwecke der Unzucht oder Prostitution“ (Artikel 380 Cpén). Es geht dabei auch um den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Kinderpornographie (Artikel 383bis Cpén) oder dem Anbieten von „Dienstleistungen sexueller Art“ an Minderjährige (Artikel 383ter, § 1 Cpén).

⁷⁷ Jongen, François und Strowel, Alain, *Droit des médias et de la communication, Presse, audiovisuel et Internet, Droit européen et belge*, Brüssel, Larcier, 2017, §§ 951-953.

⁷⁸ 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 vom 17. Juli 2000, S. 1. Diese Richtlinie wurde durch die Artikel XII.1 bis XII.23 des Code de droit économique (Wirtschaftsgesetzbuch) in belgisches Recht umgesetzt.

⁷⁹ Artikel XII.19 des Code de droit économique (Wirtschaftsgesetzbuch).

⁸⁰ Jongen/Strowel, L.c. §§ 547-549.

Das belgische Strafrecht enthält auch Bestimmungen über Straftaten gegen die Ehre (Verleumdung und üble Nachrede (Artikel 443 ff. Cpén) oder Nachstellung (Artikel 442bis Cpén).

Abschließend wollen wir noch auf die Einschränkungen der Pressefreiheit im Falle von Hassrede und Verleumdungen eingehen: auf das Gesetz vom 30. Juli 1981 zur Bekämpfung von rassistisch oder fremdenfeindlich motivierten Straftaten und das Gesetz vom 10. Mai 2007 zur Bekämpfung bestimmter Formen der Diskriminierung. Diese Rechtsnormen sollen die Anstachelung zu Diskriminierung, Spaltung, Hass oder Gewalt bekämpfen.⁸¹

3.2.1.1.3. Zivilrechtliche Normen

Das belgische Zivilgesetzbuch schützt im Rahmen der Zivilhaftung (Artikel 1382 des Zivilgesetzbuchs) das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (wie in Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte garantiert). Wenn sich also jemand auf diesen Artikel berufen will, muss er den Nachweis erbringen, dass seine Privatsphäre verletzt wurde, dass er einen Schaden erlitten hat und dass zwischen dem Eingriff und dem Schaden ein Kausalitätszusammenhang besteht.

Das Recht auf das eigene Bild, das auch für Filme gilt, ist ebenfalls geschützt.⁸²

Andere föderale Bestimmungen sollen den Verbraucher schützen, zum Beispiel die allgemeinen Vorschriften zur Werbung (im Buch VI des Wirtschaftsgesetzbuchs, die sich auf Marktpraktiken und den Schutz des Verbrauchers beziehen), und zur Regulierung von Glücksspielen.⁸³

3.2.1.2. Rechtsnormen der Gemeinschaften

Jede der Gemeinschaften hat ihre eigenen Rechtsvorschriften (die im Allgemeinen ähnlich sind) für die Regulierung des audiovisuellen Bereichs.

Da wären in erster Linie die Bestimmungen für die audiovisuellen Mediendienste, die von den Sendern verbreitet werden können („*May-carry-Regeln*“).⁸⁴ So dürfen in der Französischen Gemeinschaft Belgiens Anbieter über Koaxialkabel und IPTV neben den

⁸¹ Dazu siehe Hoebeke, Stéphane und Mouffe, Bernard, *Le droit de la presse – Presse écrite, presse audiovisuelle, presse électronique*, 3^e édition, 2012, Limal, Anthemis, S. 425-426, n°636.

⁸² Dazu siehe vor allem Artikel XI.174 des Code de droit économique (Wirtschaftsgesetzbuch). Vgl. auch Jongen/Strowel, l.c., § 607.

⁸³ Dazu siehe vor allem das königliche Dekret vom 21. Juni 2011 über die Bedingungen, denen vor allem Telefonspiele entsprechen müssen, die im Rahmen von Fernsehsendungen veranstaltet werden (Arrêté royal du 21 juin 2011 fixant les modalités auxquelles doivent satisfaire les jeux proposés dans le cadre de programmes télévisés au moyen de séries de numéros du plan belge de numérotation et qu forment un programme complet de jeu), *Moniteur belge* vom 8. Juli 2011, S. 40609.

⁸⁴ Dazu siehe vor allem die Artikel 84 und 88 des Dekrets der Französischen Gemeinschaft über die audiovisuellen Mediendienste (décret SMA).



linearen oder nicht linearen Diensten der Diensteanbieter der Französischen Gemeinschaft folgende Dienste anbieten:

„3° die Dienste aller anderen Anbieter, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union ansässig sind;

4° die Dienste aller anderen Anbieter, die nicht in einem Mitgliedstaat ansässig sind, aber eine in einem EU-Mitgliedstaat gelegene Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke oder aber eine einem EU-Mitgliedstaat gehörende Übertragungskapazität eines Satelliten nutzen;

5° die Dienste aller Anbieter von Staaten, die Vertragsparteien des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen sind.“⁸⁵

Sie dürfen auch außereuropäische Fernsehdienste ausstrahlen, und zwar *„im Augenblick ihrer Übertragung und in ungekürzter Form“*, sofern die Anbieter *„einen Vertrag mit der Regierung geschlossen haben“* und von der Regierung dazu autorisiert worden sind.⁸⁶

Die Diensteanbieter sind lediglich verpflichtet, die Anforderungen in Bezug auf die Professionalität der Information,⁸⁷ den Schutz von Kindern und Jugendlichen⁸⁸ und Werbung⁸⁹ einzuhalten.

Die Anbieter, die der Zuständigkeit der Französischen Gemeinschaft Belgiens unterstehen, dürfen:

1° keine Sendungen ausstrahlen, die gegen das Gesetz oder gegen das allgemeine Interesse verstoßen, die die menschliche Würde oder den Grundsatz der Gleichheit zwischen Männern und Frauen verletzen oder die zu Diskriminierung, Hass oder Gewalt aufrufen, vor allem aufgrund von Rasse, ethnischer Herkunft, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Religion oder Glauben, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung oder die den Holocaust des nationalsozialistischen Regimes im Zweiten Weltkrieg oder jede andere Form des Völkermords leugnen, verharmlosen, rechtfertigen oder billigen;

2° keine Sendungen ausstrahlen, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung Minderjähriger beeinträchtigen können, vor allem Programme, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen. (...)“⁹⁰

Dieses Verbot (im Einklang mit Artikel 3 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) wird auf die im Ausland ansässigen linearen Dienste ausgedehnt, und zwar nach Artikel 159 Absatz 3 des SMA-Dekrets. Das bedeutet, dass der Conseil supérieur de l’audiovisuel de la Communauté française (CSA – die Rundfunkaufsichtsbehörde der Französischen

⁸⁵ Artikel 84 §1 des Dekrets über die audiovisuellen Mediendienste, das am 26. März 2009 koordiniert wurde, im Folgenden „SMA-Dekret“.

⁸⁶ Artikel 84 § 2 des SMA-Dekrets.

⁸⁷ Für die Französische Gemeinschaft siehe Artikel 36 § 1, 3° und Artikel 67 § 1, 8° des SMA-Dekrets sowie für die öffentlich-rechtlichen Sender Artikel 7 § 2 des Dekrets vom 14. Juli 1997 über das Statut des belgischen Hörfunks und Fernsehens der Französischen Gemeinschaft (RTBF), *Moniteur belge* vom 28. August 1997, S. 22018.

⁸⁸ Artikel 9 des SMA-Dekrets.

⁸⁹ Artikel 10 ff. des SMA-Dekrets.

⁹⁰ Artikel 9 des SMA-Dekrets.

Gemeinschaft) vorübergehend einen Mediendienst einstellen kann, wenn er innerhalb von 12 Monaten zweimal auf schwerwiegende Weise gegen diese Vorschriften verstößt. Der CSA ist verpflichtet, das Problem zunächst auf einvernehmliche Weise zu regeln und die Europäische Kommission über die Verstöße und die Maßnahmen zu informieren, die er zu ergreifen gedenkt.

Außerdem kann der CSA die nicht linearen Dienste einstellen, wenn sie gegen folgende Ziele verstoßen:

- 1° gegen die öffentliche Ordnung, vor allem gegen die Vorbeugung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten, insbesondere gegen den Schutz von Minderjährigen und gegen die Bekämpfung der Anstiftung zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Staatszugehörigkeit und gegen Angriffe auf die Würde des Menschen;*
- 2° gegen den Schutz der öffentlichen Gesundheit;*
- 3° gegen die öffentliche Sicherheit, einschließlich der nationalen Sicherheit und der Verteidigung;*
- 4° gegen den Schutz der Verbraucher, einschließlich der Investoren.*

Der CSA kann jedoch nur dann einschreiten, wenn er „vorher die zuständige Behörde der Gemeinschaft, deren Kompetenz der Herausgeber des betreffenden Dienstes untersteht, aufgefordert hat, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass diese Angriffe fortgesetzt werden und diese Maßnahmen nicht ergriffen wurden oder nicht angemessen waren.“ Auch in diesem Fall muss der CSA die Europäische Kommission und die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, deren Kompetenz der betreffende Dienst untersteht, darüber informieren (Artikel 159 § 4 des SMA-Dekrets).

Bei „europäischen“ Fernsehdiensten (unabhängig davon, ob linear oder nicht linear), die „vollständig oder hauptsächlich für die Zuschauer der französischen Gemeinschaft bestimmt sind“, muss der CSA eine begründete Anfrage an die zuständige Behörde des Staates richten, in dem der betreffende Fernsehdienst seinen Sitz hat, und diese Behörde bitten, den Dienst aufzufordern, die Bestimmungen des SMA-Dekrets für audiovisuelle Programme und Beiträge für audiovisuelle Produktionen einzuhalten (Artikel 159 §§ 5 und 6 des SMA-Dekrets).

Die Gemeinschaften haben auch Gesetze gegen Diskriminierungen erlassen, wie zum Beispiel die Französische Gemeinschaft mit ihrem Dekret vom 12. Dezember 2008 über die Bekämpfung bestimmter Formen von Diskriminierung.⁹¹

3.2.2. Sanktionsmöglichkeiten

Den Regulierungsbehörden für den audiovisuellen Sektor stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um bei Verstößen gegen die Rechtsvorschriften zu reagieren. Allerdings dürfen sie keine vorbeugenden Maßnahmen ergreifen.

⁹¹ *Moniteur belge* vom 13. Januar 2009, S. 970.



In der Französischen Gemeinschaft Belgiens kann der Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) bei Verstößen gegen die audiovisuellen Rechtsvorschriften folgende Maßnahmen ergreifen:

- „1° eine Verwarnung aussprechen;
- 2° eine Mitteilung veröffentlichen, dass das Collège d'autorisation et de contrôle einen Verstoß festgestellt hat; diese Mitteilung wird unter den Bedingungen, die der CSA festlegt, auf dem betreffenden Dienst oder in irgendeiner periodischen Veröffentlichung auf Kosten des Rechtsverletzers veröffentlicht;
- 3° die Ausstrahlung der beanstandeten Sendung aussetzen;
- 4° die betreffende Sendung einstellen;
- 5° die Genehmigung für maximal sechs Monate aussetzen;
- 6° (...), die Verbreitung des betreffenden Dienstes aussetzen;
- 7° eine Geldstrafe verhängen, die mindestens 250 Euro beträgt und 3 % des Jahresumsatzes vor Steuern nicht übersteigen darf;
Bei erneuten Verstößen innerhalb von fünf Jahren wird der Betrag auf 5 % des Jahresumsatzes vor Steuern erhöht.
Die Geldstrafe kann zusätzlich zu den anderen Strafen verhängt werden, die in diesem Paragraphen vorgesehen sind;
- 8° die Sendelizenz entziehen.“⁹²

Darüber hinaus darf der CSA „die Ausstrahlung eines Dienstes bis maximal 15 Tage aussetzen“, unbeschadet der Maßnahmen gegen Diensteanbieter, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ansässig sind, „falls ein schwerer und nur schwer wiedergutzumachender Schaden droht“ (Artikel 159 § 2 des SMA-Dekrets).

Da der CSA für Verstöße gegen andere Bestimmungen nicht zuständig ist, muss er in diesem Fall die Angelegenheit an andere Instanzen verweisen oder anderen Justizbehörden mitteilen. Für Fragen im Zusammenhang mit der journalistischen Ethik ist ein besonderer Mechanismus vorgesehen. Hierfür ist der Conseil de déontologie journalistique (CDJ) (der Rat für journalistische Ethik) zuständig. Für Verstöße im Bereich der Werbung ist ebenfalls ein anderes Selbstregulierungsorgan zuständig, die Jury d'éthique publicitaire (JEP – Jury für Werbeethik).

Wenn Privatpersonen Opfer eines Verstoßes gegen Strafgesetze oder gegen audiovisuelle Rechtsvorschriften werden oder ihre Rechte verletzt werden, können sie mehrere Möglichkeiten in Anspruch nehmen. Je nach Fall kann die strafrechtliche Haftung des Urhebers des Verstoßes oder seine außervertragliche zivilrechtliche Haftung in Anspruch genommen werden. Das Opfer hat ein Gegendarstellungsrecht, das es in Anspruch nehmen kann, „um eine oder mehrere falsche Tatsachen richtigzustellen, die es betreffen, oder um auf eine Tatsachenbehauptung oder auf Äußerungen zu antworten, die seine Ehre verletzen können.“⁹³ Darüber hinaus kann das Opfer eine Beschwerde an den CSA, den CDJ oder die JEP richten.

⁹² Artikel 159 § 1 des SMA-Dekrets.

⁹³ Artikel 7 des Gesetzes vom 23. Juni 1961 über das Gegendarstellungsrecht, *Moniteur belge* vom 8. Juli 1961, S. 5573.

3.2.3. Strafverfolgung gegen audiovisuelle (Online-)Medien – Praktische Beispiele/Erfahrung

3.2.3.1. Allgemeine Präsentation

Die meisten der audiovisuellen Mediendienste, die in der Französischen Gemeinschaft Belgiens über Kabel angeboten werden, haben ihren Sitz entweder in Belgien oder in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, einem Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums oder einem Vertragsstaat des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen.⁹⁴ Einige Dienste haben ihren Sitz in Drittstaaten (etwa Israel, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Marokko, Ägypten, Tunesien, Russland, Kanada und Kuwait). Wenn diese Dienste jedoch *„eine in diesem Mitgliedstaat gelegene Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke ... oder aber eine diesem Mitgliedstaat gehörende Übertragungskapazität nutzen“*, unterliegen sie nach Artikel 2 der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats. Lineare Fernsehdienste, die über Kabel verbreitet werden und tatsächlich rein außereuropäisch sind, gibt es, soweit der Autor feststellen konnte, in der Tat nur sehr wenige.

Weiter oben haben wir gesehen, dass Anbieter von Kabel- und Internetfernsehen das Recht haben, europäische Dienste zu verbreiten, aber auch außereuropäische Dienste, sofern ihre Anbieter eine Übereinkunft mit der Regierung der Französischen Gemeinschaft geschlossen haben. Diese Übereinkunft muss es der Regierung ermöglichen, sich zu vergewissern, *„dass diese Dienste die Bestimmungen einhalten, die für die Entwicklung und Förderung der europäischen audiovisuellen Produktion und vor allem für die Französische Gemeinschaft gelten.“*⁹⁵ Diese Übereinkunft dient also eher dem Ziel, Investitionen in die lokale audiovisuelle Produktion zu sichern. Der Abschluss eines solchen Vertrags könnte allerdings ohne Zweifel die Möglichkeit bieten, Regeln zum Schutz anderer Interessen zu schaffen.

3.2.3.2. Praktische Beispiele und Erfahrungen

Der CSA kann bei Verstößen gegen audiovisuelle Rechtsvorschriften tätig werden, wenn eine Klage eingereicht wurde, oder aber auf eigene Initiative.⁹⁶ Bei dem CSA der Französischen Gemeinschaft gehen die meisten Untersuchungen auf die Klage von Fernsehzuschauern oder Zuhörern zurück. Für die Einleitung eines Verfahrens ist ein besonderes Organ zuständig, das *„Secrétariat d’instruction“*. Es wird tätig, *„sobald eine*

⁹⁴ Convention européenne sur la télévision transfrontière, série des traités européens n° 132 – Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen. Sammlung Europäischer Verträge Nr. 132.

⁹⁵ Kommentar zum Artikel 83 des Dekrets vom 27. Februar 2003, aus dem Artikel 84 des SMA-Dekrets wurde, *Documents du Parlement de la Communauté française*, n°357-1 (2002-2003), S. 36.

⁹⁶ Für die Fernsehdienste von Anbietern, die der Französischen Gemeinschaft unterstehen, muss man die Verfahren gegen Verstöße hinzufügen, die im Rahmen der jährlichen Kontrollen durch den CSA eingeleitet werden.

Klage beim CSA eingegangen ist oder der CSA über Verstöße (...) informiert wurde.⁹⁷ Das „Secrétariat d’instruction“ entscheidet anschließend darüber, ob die Klage zulässig ist: Es kann entweder beschließen, das Verfahren ohne Ergebnis einzustellen oder aber Ermittlungen einzuleiten. In diesem Fall erstellt es einen Untersuchungsbericht, der einer anderen Instanz vorgelegt wird, dem Collège d’autorisation et de contrôle du CSA. Dieses Gremium entscheidet dann endgültig über das weitere Vorgehen, nachdem es dem Rechtsverletzer seine Beschwerden vorgelegt und ihn angehört hat.

Bisher ist der CSA noch nicht gegen außereuropäische audiovisuelle Mediendienste vorgegangen. Allerdings werden die außereuropäischen Dienste hauptsächlich über Kabel in der Region Brüssel-Hauptstadt angeboten. Das heißt, sie würden aufgrund der Aufteilung der Kompetenzen im audiovisuellen Bereich in Belgien ohnehin der Zuständigkeit einer Bundesbehörde unterstehen, und zwar dem IBPT (dem belgischen Institut für Postdienste und Telekommunikation).

Dennoch sollen hier einige Beispiele aus der Praxis des CSA in den letzten Jahren aufgeführt werden.

Für die europäischen Dienste gelten die Verfahren, die im Rahmen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste eingeführt und durch Artikel 159 des SMA-Dekrets umgesetzt wurden.

Das Secrétariat d’instruction des CSA befasste sich 2015 mit der Klage eines Fernsehzuschauers über die Lautstärke der Sendungen des National Geographic, ein Sender mit Sitz in den Niederlanden. Der CSA hat die Klage an die holländische Regulierungsbehörde CVDM weitergeleitet.

2016 ging eine Klage gegen eine Dokumentationsendung ein, die über Arte ausgestrahlt wurde. Für Arte ist weder Frankreich noch Deutschland zuständig.

Ein anderer umstrittener Fall ist die Zuständigkeit für die Fernsehsender von RTL Belgium, für die eigentlich das Großherzogtum Luxemburg zuständig sein müsste, da es sich dabei um eine in Luxemburg ansässige Gesellschaft handelt. Diese Interpretation wird jedoch vom CSA in Frage gestellt. Im Juli 2017 hat der CSA angekündigt, er wolle in Zukunft keine Klagen gegen luxemburgische Sender mehr an die luxemburgische Regulierungsbehörde ALIA weiterleiten. Dieser Fall zeigt nach Ansicht des CSA, wie schwierig es ist, die Vorschriften von Artikel 4 der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste einzuhalten. Der CSA hat daher gefordert, die Kriterien für die Zuordnung der Kompetenzen in dieser Richtlinie klarer zu fassen.⁹⁸

2017 hat der CSA sich mit drei Klagen gegen Netflix befasst (dabei ging es um Aufstachelung zu Hass und Diskriminierung und um Werbung). Für Netflix sind die Gerichte in den Niederlanden zuständig. Der CSA erklärte sich daher für nicht zuständig. Dieser Fall zeigt, dass es bei der Behandlung der Klagen keinen Unterschied macht, ob der betreffende Beitrag über traditionelle Plattformen wie Kabel oder Satellit ausgestrahlt oder im Internet veröffentlicht wurde. Das Verfahren ist in allen Fällen ähnlich. Trotzdem ist es in einigen Fällen schwierig, festzustellen, welche Behörde zuständig ist.

⁹⁷ Artikel 161, § 1, Absatz 1 des SMA-Dekrets.

⁹⁸ Siehe <http://www.csa.be/pages/266>, Datum der Recherche: 10. September 2018.

3.2.3.3. Fazit

Die Zahl der Fälle, in denen sich der CSA mit außereuropäischen Fernsehdiensten befassen musste, ist eher gering.

Was die europäischen Fernsehdienste betrifft, so konzentrieren sich die Fragen eher auf die Kriterien für die Einhaltung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Eine Klärung dieser Fragen im Rahmen der Überarbeitung dieser Richtlinie würde vom CSA begrüßt werden.

3.3. DE - Deutschland

Dr. Jörg Ukrow, Landesmedienanstalt Saarland (LMS)

3.3.1. Einleitung

Die Rundfunkregulierung in Deutschland findet ihren verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach „(d)ie Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film ... gewährleistet (werden)“. Unter Zugrundelegung eines dynamischen Verständnisses dieses verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs fordert das Bundesverfassungsgericht eine positive Ordnung des Rundfunks, die nicht zuletzt auch die Medienvielfalt dauerhaft sichert.

Die in Ausfüllung dieses verfassungsgerichtlichen Ordnungsauftrages erlassenen gesetzlichen Grundlagen für die Regulierung von in Deutschland niedergelassenen privaten Mediendiensteanbietern, die nach deutschem Rundfunkrecht Rundfunkveranstalter⁹⁹ (d.h. Fernseh- und Hörfunkveranstalter) oder Anbieter von Telemedien¹⁰⁰ sind, finden sich im Rundfunkstaatsvertrag (RStV)¹⁰¹ sowie im Jugendmedienschutzstaatsvertrag (JMStV)¹⁰². Beide Regelwerke der in Deutschland für die Rundfunkordnung zuständigen Länder dienen auch dazu, die Vorgaben der AVMD-

⁹⁹ Rundfunk ist gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV „ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendeplans unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen.“

¹⁰⁰ Telemedien sind nach § 2 Abs. 1 Satz 3 RStV alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk sind.

¹⁰¹ Abrufbar unter https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf.

¹⁰² Abrufbar unter https://www.kjm-online.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/JMStV_Genese/Jugendmedienschutz-Staatsvertrag_JMStV_in_der_Fassung_des_19_RA_StV.pdf.

Richtlinie in deutsches Recht umzusetzen. Sie gelten auch für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, namentlich das ZDF, das Deutschlandradio und die neun in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, werden insoweit allerdings durch Staatsverträge bzw. Gesetze zur Errichtung dieser Anstalten ergänzt.

Für private Fernsehveranstalter gelten RStV, JMStV und die landesrechtlichen Vorschriften nach § 1 Abs. 3 Satz 1 RStV, wenn sie in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen sind. Ein Fernsehveranstalter gilt gemäß § 1 Abs. 3 Satz 2 RStV nach den in Art. 2 Abs. 3 und 4 AVMD-Richtlinie genannten Kriterien als in der Bundesrepublik Deutschland niedergelassen; abgestellt wird dabei insbesondere auf (1.) den Sitz der Hauptverwaltung, (2.) den Ort, an dem die redaktionellen Entscheidungen über das Programm getroffen werden, und (3.) den Standort, an dem ein wesentlicher Teil des mit der Bereitstellung des Programms betrauten Personals tätig ist.

Für ausschließlich landesweit, regional oder lokal verbreitete private Rundfunkprogramme gelten ergänzend zum Rundfunkstaatsvertrag Landesmediens- bzw. Landesrundfunkgesetze – je nachdem, ob diese Regelwerke auch Bestimmungen für die Presse enthalten.

Mit der vorgesehenen Weiterentwicklung des Rundfunkstaatsvertrages in einen Medienstaatsvertrag¹⁰³ sollen zukünftig auch Medienplattformen und Intermediäre in dessen Anwendungsbereich fallen. Beiden Gruppen von Akteuren – seien es in der ersten Gruppe z.B. Kabelnetzbetreiber oder Anbieter einer Benutzeroberfläche bei SmartTV, seien es in der zweiten Gruppe z.B. Betreiber einer Suchmaschine - kommt im Prozess der Bündelung von Angeboten bzw. des Aggregierens, Selektierens und allgemein zugänglichen Präsentierens von Inhalten Dritter ggf. auch eine Rolle bei der Rechtsdurchsetzung im Internet zu.

Zusätzliche landesrechtliche Regelungen für Rundfunkveranstalter, deren Programm lediglich landesweit, regional oder lokal verbreitet wird, können im Folgenden unberücksichtigt bleiben. Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seiner Binnenkontrolle hat sich zumindest bislang als stabil gegenüber etwaigen grenzüberschreitenden Herausforderungen für die Aufsicht gezeigt.¹⁰⁴ Die nachfolgenden Ausführungen können sich vor diesem Hintergrund auf den privaten Pfeiler der deutschen Medienordnung beschränken.

Während Anbieter von Telemedien, zu denen gemäß § 58 Abs. 3 RStV Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf zählen, nach § 54 Abs. 1 Satz 1 RStV anmelde- und zulassungsfrei sind, bedürfen private Rundfunkveranstalter nach § 20 Abs. 1 Satz 1 RStV grundsätzlich einer Zulassung, deren Voraussetzungen für bundesweiten Rundfunk in § 20a ff. RStV geregelt sind. Lediglich ein Hörfunkveranstalter, der sein

¹⁰³ Der aktuelle Entwurf dieses Medienstaatsvertrages ist abrufbar unter https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Medienstaatsvertrag_Online_JulAug2018.pdf.

¹⁰⁴ Eine allmähliche Auflösung der Grenzen der Deutschen Welle (des öffentlich-rechtlichen Auslandsrundfunks in Deutschland), deren Angebot zunehmend auch für den Empfang in Deutschland bereitgehalten wird, löst ebenso wenig grenzüberschreitende Konflikte aus wie das zunehmende Engagement staatlicher Stellen im Bereich neuer medialer Informationskanäle.

Programm ausschließlich im Internet verbreitet, bedarf nach § 20b RStV keiner Zulassung. Er hat das Angebot der zuständigen Landesmedienanstalt anzuzeigen.

Im vorliegenden Zusammenhang interessieren in erster Linie die Rechtsgrundlagen und die Aufsichtspraxis für Telemedien, insbesondere audiovisuelle Abrufdienste, bei denen sich aus der Grenzüberschreitung ergebende Fragestellungen besonders naheliegen.

Allerdings ist auch für den Fernseh- und Hörfunkbereich grenzüberschreitende Relevanz weder unter inhaltlichem noch unter technischem Blickwinkel vollständig ausschließbar. Zwar ist die Verbreitung von Rundfunk in digitalen terrestrischen und Kabelnetzen geographisch auf das Gebiet Deutschlands beschränkt: Eine grenzüberschreitende Frequenzplanung bzw. Netzkonfiguration ist zumindest bislang noch nicht feststellbar, was infrastrukturell das Entstehen, Bewahren und Fortentwickeln von transnationalen Kommunikationsräumen in Grenzregionen hemmt. Allerdings hat der Prozess der Digitalisierung von Terrestrik und Kabel die Einbindung ausländischer Angebote auf den betreffenden technischen Plattformen erleichtert. Diese Einbindung ist auf Satelliten-Plattformen sowie bei der IP-Verbreitung von Hörfunk und Fernsehen ohnedies üblich. Inhaltlich stellt sich das Problem der Grenzüberschreitung nicht zuletzt bei der Einbindung auf einen Drittstaat ausgerichteter Werbefenster in die Programme insbesondere der großen privaten Senderfamilien RTL und ProSiebenSat.1.

Die Aufsicht über öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten erfolgt durch Gremien der jeweiligen Anstalt, in denen gesellschaftlich relevante Gruppen vertreten sind; der Einfluss von Staat und Parteien ist nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts begrenzt.

Die Aufsicht über private Rundfunkveranstalter, die bundesweit tätig sind, erfolgt (a) für den Bereich der Durchsetzung der allgemeinen Rechtsgrundsätze nach §§ 3, 10 und 41 RStV und des Werbe-, Sponsoring- und Teleshoppingrechts nach den §§ 7 bis 8 und 44 bis 45a RStV gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 6 RStV durch die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK), (b) für den Bereich des Schutzes der Menschenwürde und des Jugendschutzes nach §§ 4 bis 10 JMStV gemäß §§ 14, 16 JMStV (unbeschadet der Befugnisse von anerkannten Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle) durch die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM). Der KJM obliegt diese Aufgabe zur Kontrolle der Einhaltung des JMStV und zur diesbezüglichen Rechtsdurchsetzung auch in Bezug auf sonstige länderübergreifende private Rundfunkangebote sowie in Bezug auf sämtliche Telemedienangebote.

ZAK und KJM handeln bei ihrer auf Rechtsdurchsetzung gerichteten Tätigkeit gemäß § 35 Abs. 2 Satz 2 RStV als Organ der örtlich zuständigen Landesmedienanstalt. Örtlich zuständig ist dabei nach § 36 Abs. 1 Satz 2 RStV mit Blick auf die ZAK die Landesmedienanstalt, die dem Veranstalter die Zulassung erteilt hat. Dies gilt mit Blick auf die Rundfunkaufsicht gemäß § 20 Abs. 6 Satz 1 JMStV auch für die KJM. Für die Telemedienaufsicht der KJM ist nach dieser Regelung die Landesmedienanstalt des Landes zuständig, in dem der Anbieter des Telemediums seinen Sitz, Wohnsitz oder in Ermangelung dessen seinen ständigen Aufenthalt hat. Ergibt sich danach keine Zuständigkeit, was bei Aufsichtsmaßnahmen der KJM gegenüber ausländischen Rundfunk- und Telemedienanbietern der Fall ist, so ist gemäß § 20 Abs. 6 Satz 2 JMStV diejenige

Landesmedienanstalt zuständig, in deren Bezirk der Anlass für die Amtshandlung hervortritt.

Die KJM wird nach § 17 Abs. 1 Satz 1 JMStV von Amts wegen tätig; leitet ihr eine Landesmedienanstalt oder eine oberste Landesjugendbehörde einen Prüffall zu, hat sie ein Prüfverfahren einzuleiten. Die Tätigkeit der ZAK setzt demgegenüber grundsätzlich die Einleitung eines Aufsichtsverfahrens durch die örtlich zuständige Landesmedienanstalt voraus; jede Landesmedienanstalt kann allerdings nach § 38 Abs. 1 Satz 1 RStV gegenüber der zuständigen Landesmedienanstalt anzeigen, dass ein bundesweit verbreitetes Programm gegen den RStV verstößt. Die zuständige Landesmedienanstalt ist dann nach § 38 Abs. 1 Satz 2 RStV verpflichtet, sich durch die ZAK mit der Anzeige zu befassen.¹⁰⁵

Die Aufsicht über landesweite, regionale und lokale Rundfunkveranstalter sowie über Telemedienangebote außerhalb der Durchsetzung des JMStV obliegt dem durch das jeweilige Landesrecht bestimmten Organ der örtlich zuständigen Landesmedienanstalt. Dies ist bei Rundfunkveranstaltern regelmäßig dessen „Medienrat“ als ein aus Vertretern von gesellschaftlich relevanten Gruppen zusammengesetztes Organ, bei Telemedienanbietern vielfach das Exekutivorgan der Anstalt.

Die Landesmedienanstalten werden regelmäßig durch Beschwerden Dritter, insbesondere über das Beschwerdeportal www.programmbeschwerde.de, sowie durch stichprobenartige Kontrolle der Angebote, u.a. auch im Rahmen von jährlichen bundesweit vereinbarten Schwerpunktanalysen, auf Rechtsverstöße aufmerksam. Im Bereich des Jugendschutzes und Schutzes der Menschenwürde im Internet werden die Landesmedienanstalten in ihrer Kontrolle gemäß § 18 JMStV durch die von den obersten Landesjugendbehörden eingerichtete gemeinsame Stelle Jugendschutz aller Länder („jugendschutz.net“) unterstützt, die organisatorisch an die KJM angebunden ist.

3.3.2. Insbesondere: Zur Abgrenzung von Rundfunk und Telemedien mit Blick auf die Rechtsdurchsetzung bei Angeboten im Internet

Die Medienanstalten haben auf entsprechenden Antrag des jeweiligen Anbieters bereits zahlreiche Web-TV-Streaming-Angebote als Rundfunk zugelassen. 2017 haben allerdings insbesondere zwei Fälle öffentliche Aufmerksamkeit in Deutschland gefunden, in denen eine Beanstandung wegen fehlender Zulassung erfolgte:

¹⁰⁵ Allerdings sieht § 7 Abs. 1 Nr. 2 der Satzung über die Zugangsfreiheit zu digitalen Diensten und zur Plattformregulierung gemäß § 53 Rundfunkstaatsvertrag (abrufbar unter https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Satzungen_Geschaefts_Verfahrensordnungen/Zugangs-und_Platformsatzung.pdf) eine Prüfung der ZAK von Amts wegen vor, ob ein Plattformanbieter gegen die gesetzlichen Vorschriften des RStV für Plattformen verstößt.

- Im Januar 2017 wurde von der ZAK das Handball WM-Streamingangebot der DKB beanstandet, weil es aus Sicht der ZAK als Rundfunk zu qualifizieren war und keine Zulassung hatte.
- Im März 2017 beanstandete die ZAK, dass das Internetangebot „PietSmietTV“ als Rundfunkangebot einzustufen und daher eine Zulassung zu beantragen sei. Bei dem Angebot handelte es sich um einen Streaming-Kanal, der an sieben Tagen pro Woche über 24 Stunden überwiegend „Let’s Plays“, die das Spielen von Computerspielen zeigen, verbreitet.

Im Zusammenhang mit diesen Beanstandungen betonte die ZAK, dass nicht jedes Live-Streaming zulassungspflichtiger Rundfunk sei. Insbesondere dann, wenn Live-Events 1:1 abgefilmt werden, ohne dass diese Übertragung redaktionell gestaltet wird, handelt es sich aus Sicht der ZAK nicht um Rundfunk. Auch wenn sporadisch, unregelmäßig und/oder anlassbezogen live gestreamt wird und so keine regelmäßigen, häufigen Livestreams angeboten werden, ist dies kein Rundfunk.

Der Rundfunkbegriff ist zwar technologieneutral, d.h. welcher Übertragungsweg für das Rundfunkangebot genutzt wird ist irrelevant. Somit können auch audiovisuelle Onlineangebote betroffen sein. Audiovisuelle Bewegtbildangebote werden seitens der ZAK aber nur dann als Rundfunk eingestuft, wenn sie

- linear, also live verbreitet werden,
- von mehr als 500 Zuschauern/Users gleichzeitig gesehen werden können,
- redaktionell gestaltet sind und
- „entlang eines Sendeplans“ regelmäßig und wiederholt verbreitet werden.

Ein Anbieter kann seinen audiovisuellen Mediendienst immer auch so gestalten, dass er die Schwelle zum Rundfunk nicht überschreitet. Dann entfällt auch die Zulassungspflicht. Das ist bei den meisten YouTube-Angeboten der Fall, bei denen Inhalte nur on Demand, also nicht linear verfügbar sind.

Ein „Sendeplan“ liegt nicht vor, wenn nur vereinzelt, sporadisch, unregelmäßig und/oder nur gelegentlich anlassbezogen live gestreamt wird.¹⁰⁶

3.3.3. Instrumente der Rechtsdurchsetzung - Sanktionsmöglichkeiten

Stellt die zuständige Landesmedienanstalt über die ZAK oder die KJM fest, dass ein privater Rundfunkveranstalter gegen die Bestimmungen des RStV oder des JMStV verstoßen hat, trifft sie gemäß § 38 Abs. 2 Satz 1 RStV bzw. § 20 Abs. 1 JMStV die erforderlichen Maßnahmen. Zu diesen zählen nach § 38 Abs. 2 Satz 2 RStV insbesondere

¹⁰⁶ Vgl. ZAK, Rundfunk oder nicht? Erläuterungen zur PietSmiet TV-Entscheidung der ZAK, 2017 (abrufbar unter <https://www.die-medienanstalten.de/atrium/rundfunk-oder-nicht-erlaeuterungen-zur-pietsmiet-tv-entscheidung-der-zak/>).



Beanstandung, Untersagung, Rücknahme und Widerruf der Zulassung. Ein Widerruf der Zulassung kommt dabei nach § 38 Abs. 4 Nr. 1 Buchst. b) RStV in Betracht, wenn der Rundfunkveranstalter gegen seine Verpflichtungen aufgrund dieses Staatsvertrages oder des JMStV wiederholt schwerwiegend verstoßen und die Anweisungen der zuständigen Landesmedienanstalt innerhalb des von ihr bestimmten Zeitraums nicht befolgt hat.

Im Falle der Verletzung bestimmter, für Telemedien geltender Regelungen – insbesondere der Impressumspflichten nach § 55 Abs. 1 RStV, der Datenschutzbestimmungen nach § 57 Abs. 1 RStV, der für Werbung und Sponsoring geltenden Vorschriften des § 58 RStV sowie der Bestimmungen des JMStV – durch den privaten Anbieter eines Telemediums sieht § 59 Abs. 3 Satz 2 RStV (ggf. in Verbindung mit § 20 Abs. 4 JMStV) vor, dass die örtlich zuständige Landesmedienanstalt insbesondere Angebote untersagen und deren Sperrung anordnen kann. Die Untersagung darf nach § 59 Abs. 3 Satz 3 RStV nicht erfolgen, wenn die Maßnahme außer Verhältnis zur Bedeutung des Angebots für den Anbieter und die Allgemeinheit steht. Eine Untersagung darf nach § 59 Abs. 3 Satz 4 RStV nur erfolgen, wenn ihr Zweck nicht in anderer Weise erreicht werden kann. Die Untersagung ist, soweit ihr Zweck dadurch erreicht werden kann, gemäß § 59 Abs. 3 Satz 5 RStV auf bestimmte Arten und Teile von Angeboten oder zeitlich zu beschränken. Bei journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, in denen ausschließlich vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergegeben werden, ist eine Sperrung nach § 59 Abs. 3 Satz 6 RStV nur unter den Voraussetzungen des § 97 Abs. 5 Satz 2 und des § 98 der Strafprozessordnung, d.h. insbesondere unter Beachtung eines grundsätzlichen Richtervorbehalts für die Anordnung der Sperrung, zulässig.

Zudem sind bei Maßnahmen gegenüber Anbietern von Telemedien die Regelungen zur Begrenzung der Verantwortlichkeit von Anbietern, namentlich des Access- und des Host-Providers, durch die §§ 7 bis 10 Telemediengesetz zu beachten, die ihrerseits der Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie der EU dienen.¹⁰⁷

Bei Verletzung der Vorgaben des RStV bzw. des JMStV durch private Rundfunkveranstalter oder Telemedienanbieter steht der zuständigen Landesmedienanstalt zudem regelmäßig nach § 49 RStV und § 24 JMStV auch die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens als Instrument zur Rechtsdurchsetzung zur Verfügung. Die Geldbuße, die dabei verhängt werden kann, reicht in Einzelfällen bis zu EUR 500.000,-.

Für die verwaltungsrechtliche wie die Rechtsdurchsetzung mit Instrumenten des Ordnungswidrigkeitenrechts gilt, dass die betreffenden Maßnahmen einer Landesmedienanstalt einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen können, im ersten Fall durch die zuständigen Verwaltungsgerichte, im Falle der Verhängung einer Geldbuße durch die ordentliche Gerichtsbarkeit. Zur Wahrung der bundesweiten Rechtseinheit im Rahmen der Rechtsdurchsetzung im föderalen Aufsichtsverbund sehen § 48 RStV und § 22 JMStV vor, dass in einem gerichtlichen Verfahren die Revision zum Bundesverwaltungsgericht auch darauf gestützt werden kann, dass das angefochtene Urteil auf der Verletzung der Bestimmungen dieses Staatsvertrages beruhe.

¹⁰⁷ Vgl. hierzu Abschnitt 2.4.2

Im Übrigen können als Instrumente der Rechtsdurchsetzung ggf. auch strafrechtliche Instrumente, nicht zuletzt auch im Bereich der Bekämpfung der Leugnung von NS-Verbrechen,¹⁰⁸ sowie im Sinne einer dezentralen Kontrolle zivilrechtliche Instrumente, insbesondere auch im Blick auf die Wahrung des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes eines durch einen Beitrags in den Medien Betroffenen oder eines lauterer Wettbewerbs, zum Einsatz kommen.

3.3.4. Schranken der Rechtsdurchsetzung gegenüber ausländischen Anbietern

Deutsche Behörden wie die Landesmedienanstalten können nicht ohne weiteres und jederzeit um Amts- bzw. Rechtshilfe im Ausland ersuchen. Auch insoweit bedürfen sie hierzu jeweils einer Rechtsgrundlage. In den meisten Bundesländern fehlen auch weiterhin ausdrückliche Regelungen zur Vollstreckungshilfe; in diesen Ländern werden die Bestimmungen der Verwaltungsverfahrensgesetze über die Amtshilfe und Art 35 Abs. 1 GG als Rechtsgrundlage für die Vollstreckungshilfe genutzt. Fehlen – wie mit Blick auf die im JMStV geregelten Sachmaterien - völkervertragsrechtliche Regelungen, richten sich Amtshilfepflichten und -rechte nach den Grundsätzen der völkerrechtlichen Courtoisie. Allerdings hat sich insoweit noch kein eindeutiger Standard entwickelt. Der ersuchte ausländische Staat kann im Übrigen seinerseits durchaus Amts-, Rechts- und Vollstreckungshilfe leisten, wenn er will, auch ohne dass die Rechtshilfe völkervertrags- oder völkergewohnheitsrechtlich vorgegeben ist. Ob der ersuchte Staat eine solche überobligationsmäßige Hilfe leistet, liegt dann allerdings ausschließlich in seinem Ermessen.

Die Bundesrepublik Deutschland gewährt im Rahmen der völkerrechtlichen Courtoisie Amtshilfe nur, wenn die Gegenseitigkeit verbürgt ist. In vergleichbarer Weise handhaben es alle anderen Staaten in der Welt, wobei bislang eine aktive Praxis wechselseitiger Vollstreckung in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts nicht nachgewiesen werden kann.

Bei der Frage, ob die Landesmedienanstalten unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel zum Vollzug des JMStV gegenüber ausländischen Anbietern mit Blick auf die auswärtige Gewalt des Bundes bzw. die Regulierungskompetenz der Länder in Bezug auf die Medienordnung berechtigt sind, ist der besonderen Rechtsstellung der Landesmedienanstalten als partiellen Grundrechtsträgern Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang ist auch bedeutsam, dass die verfassungsrechtlich gebotene Staatsferne der Rundfunkaufsicht unter den modernen Bedingungen von Digitalisierung und Globalisierung nicht nur im Internum der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch bei Sachverhalten mit Auslandsbezug verfassungsrechtlich vorgegeben ist.

¹⁰⁸ Vgl. hierzu jüngst BVerfG, Beschlüsse vom 22.06.2018, 1 BvR 2083/15 (http://www.bverfg.de/e/rk20180622_1bvr208315.html) und 1 BvR 673/18 (http://www.bverfg.de/e/rk20180622_1bvr067318.html).

Auch wenn der Vollzug des JMStV gegenüber ausländischen Anbietern nicht von der Pflege der auswärtigen Beziehungen im Sinne des Art. 32 Abs. 1 GG erfasst wird, so kann eine entsprechende Vollzugsmaßnahme dennoch im Einzelfall den außenpolitischen Interessen des Gesamtstaates entgegenstehen. In solchen Fällen ist es denkbar, dass die prinzipiell bestehende Befugnis (bzw. im Lichte der des Schutzpflichten-Ansatzes möglicherweise sogar bestehende Pflicht) zu grenzüberschreitenden Vollzugsmaßnahmen durch das Gebot der Bundestreue eingeschränkt wird. Die Landesmedienanstalten haben deshalb bei auf den JMStV gestützten Vollzugsmaßnahmen gegen ausländische Anbieter Rücksicht zu nehmen, wenn erhebliche außenpolitische Auswirkungen zu erwarten sind; die Bundestreue wirkt insoweit als Schranke für das Ob und das Wie der Ausübung der Vollzugsbefugnis.

3.3.5. Erfahrungen mit der Rechtsdurchsetzung gegen Online-Medien

3.3.5.1. Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz

Um die Anbieter sozialer Netzwerke zu einer zügigeren und umfassenderen Bearbeitung von Beschwerden insbesondere von Nutzerinnen und Nutzern über Hasskriminalität und andere strafbare Inhalte anzuhalten, werden durch das Gesetz (des Bundes) zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) von 2017¹⁰⁹ gesetzliche Compliance-Regeln für soziale Netzwerke eingeführt, die seit dem 01.01.2018 in Kraft sind. Bei Anbietern sozialer Netzwerke handelt es sich gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 NetzDG um Telemediendiensteanbieter, die mit Gewinnerzielungsabsicht Plattformen im Internet betreiben, die dazu bestimmt sind, dass Nutzer beliebige Inhalte mit anderen Nutzern teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich machen. Letzteres ist z.B. bei Google, Facebook, YouTube oder Twitter der Fall.

Vorgesehen sind eine halbjährliche Berichtspflicht für soziale Netzwerke über den Umgang mit Hasskriminalität und anderen strafbaren Inhalten und ein wirksames Beschwerdemanagement. Allerdings sind Anbieter eines sozialen Netzwerks von diesen Pflichten nach den §§ 2 und 3 NetzDG befreit, wenn das soziale Netzwerk im Inland weniger als zwei Millionen registrierte Nutzer hat.

Zudem haben Anbieter eines sozialen Netzwerkes gemäß § 5 NetzDG einen inländischen Zustellungsbevollmächtigten zu benennen, soweit es sich nicht i.S. des § 1 Abs. 1 Satz 2 und 3 NetzDG um Plattformen mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, die vom Diensteanbieter selbst verantwortet werden, oder um Plattformen

¹⁰⁹ Abrufbar unter

https://www.bmju.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_NetzDG.pdf?_blob=publicationFile&v=2. Die Vereinbarkeit des NetzDG mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes sowie dessen Grundrechten ist derzeit Gegenstand mehrerer verfassungsgerichtlicher Verfahren.



handelt, die zur Individualkommunikation oder zur Verbreitung spezifischer Inhalte bestimmt sind.

Verstöße gegen diese Pflichten können gemäß § 4 NetzDG mit Bußgeldern gegen das Unternehmen und die Aufsichtspflichtigen geahndet werden. Außerdem wird Opfern von Persönlichkeitsrechtsverletzungen im Netz ermöglicht, aufgrund gerichtlicher Anordnung die Bestandsdaten der Verletzer von Diensteanbietern zu erhalten.

Für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 30. Juni 2018 liegen nunmehr erste Berichte zur Löschpraxis vor.¹¹⁰ Deutlich ist danach ein gravierend unterschiedliches Aufkommen von Beschwerden, das ggf. auf die unterschiedlich benutzerfreundliche Auffindbarkeit und Ausgestaltung der Beschwerdeformulare zurückgeführt werden kann:

Soziales Netzwerk	Gemeldete Inhalte	Gelöschte Inhalte	Löschquote
Facebook	1.704	362	21,24 %
Google	2.769	1.277	46,12 %
Twitter	264.818	28.645	10,82 %
YouTube	214.827	58.297	27,14 %

3.3.5.2. Weitere Aktivitäten auf Länderebene – eine Auswahl

Die bisher bei vielen Plattformbetreibern und Medienunternehmen vorherrschende Praxis, rechtsverletzende Äußerungen auf Online-Plattformen zu löschen oder zu verbergen, hat einen wesentlichen Nachteil: Täter haben selbst bei rechtsverletzenden Äußerungen kaum juristische Folgen zu befürchten, geltendes Recht wird online nicht konsequent genug durchgesetzt.

Ein koordiniertes Vorgehen gegen strafrechtlich relevante Hassrede im Netz, um so der zunehmenden Verrohung der Netzkommunikation entgegenzutreten, ist vor diesem Hintergrund das Ziel einer Anfang 2017 in Nordrhein-Westfalen ins Leben gerufenen Initiative „Verfolgen statt nur Löschen – Rechtsdurchsetzung im Internet“ einer Arbeitsgruppe von Strafverfolgungsbehörden, Medienunternehmen und der Medienaufsicht.¹¹¹ Sie verfolgt dabei einen generalpräventiven Ansatz: Indem justiziable

¹¹⁰ Vgl.

- für Facebook: https://fbnewsroomus.files.wordpress.com/2018/07/facebook_netzdg_juli_2018_deutsch-1.pdf;
- für Google: <https://transparencyreport.google.com/netzdg/googleplus>;
- für Twitter: <https://cdn.cms-twdigitalassets.com/content/dam/transparency-twitter/data/download-netzdg-report/netzdg-jan-jun-2018.pdf>;
- für YouTube: <https://transparencyreport.google.com/netzdg/youtube>.

¹¹¹ An der Initiative „Verfolgen statt nur Löschen – Rechtsdurchsetzung im Internet“ sind neben der Landesmedienanstalt in Nordrhein-Westfalen (LfM) die Zentral- und Ansprechstelle Cybercrime der Justiz NRW (ZAC NRW), das Landeskriminalamt (LKA NRW), das Polizeipräsidium Köln sowie die Medienunternehmen Rheinische Post und Mediengruppe RTL Deutschland beteiligt. Die Beteiligten setzen auf konkrete Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, kurze Kommunikationswege und Schulungen, um eine effektive Strafverfolgung auch im Netz zu gewährleisten.

Äußerungen nicht nur gelöscht, sondern die Verfasserinnen und Verfasser auch online konsequent zur Verantwortung gezogen werden, soll ein Lerneffekt erzielt und das Unrechtsbewusstsein der Nutzerinnen und Nutzer geschärft werden.¹¹²

Im Saarland wurde durch eine Änderung des Saarländischen Mediengesetzes (SMG)¹¹³ im Interesse einer effektiven Rechtsdurchsetzung die Verpflichtung zur Bestellung eines inländischen Zustellungsbevollmächtigten erweitert: Anbieter sozialer Netzwerke, deren Angebote sich auch auf das Saarland richten und die im Saarland mindestens 50.000 registrierte Nutzer haben, müssen einen Zustellungsbevollmächtigten in Deutschland benennen und auf ihrer Plattform in leicht erkennbarer und unmittelbar erreichbarer Weise auf ihn aufmerksam machen. An diese Person können Zustellungen in Verfahren nach dem SMG, dem RStV oder dem JMStV wegen der Verbreitung rechtswidriger Inhalte bewirkt werden.

3.4. HU - Ungarn

Dr. Gábor Polyák, Universität Pécs

Im Hinblick auf das Herkunftslandprinzip könnte man den Medienmarkt in Ungarn als Verlierer bezeichnen. Nur acht von über 100 ungarisch-sprachigen Fernsehsendern haben ihren Sitz in Ungarn; die übrigen verbreiten ihre Programme von anderen europäischen Staaten aus.¹¹⁴ Die rechtlichen Rahmenbedingungen haben viele Rundfunkveranstalter dazu veranlasst, das Land zu verlassen, als Ungarn 2004 der EU beitrat.¹¹⁵ Die im Jahr 2010 eingeführten neuen Mediengesetze führten zu keiner Umkehr dieses Trends. Die beiden nationalen kommerziellen Fernsehsender haben jeweils im Ausland Kanäle gestartet, deren inhaltliche Schwerpunkte in den letzten acht Jahren auf Unterhaltung lagen.¹¹⁶

¹¹² Seit dem 1. Februar 2018 haben die Medienhäuser und die Landesanstalt für Medien NRW in mehr als 130 Fällen Hasspostings bei der ZAC NRW angezeigt. Bei einer Mehrzahl der Verstöße handelt es sich um Online-Kommentare, die im Verdacht stehen, den Tatbestand der Volksverhetzung zu erfüllen. In diesen Fällen hat die ZAC NRW Ermittlungsverfahren eingeleitet. Vgl.

<https://www.medienanstalt-nrw.de/service/pressemitteilungen/pressemitteilungen-2018/2018/april/verfolgen-statt-nur-loeschen-zieht-erste-bilanz.html>.

¹¹³ Abrufbar unter http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/gesamt/Medieng_SL.htm#Medieng_SL_rahmen.

¹¹⁴ Eine Auflistung der nationalen Fernsehsender unter ungarischer Rechtshoheit findet sich unter: http://nmhh.hu/dokumentum/163974/bejelentes_alapjan_mukodo_orzagos_linearis_audiovizualis_mediaszolgalattalok.pdf.

¹¹⁵ Gábor Polyák, László Gergely Szöke: The Country of Origin Principle and Regulatory Régimes for Media Competition in East Central Europe, *Central European Journal of Communication* (2009), 83-99.

¹¹⁶ Die Kabelkanäle von RTL sind in Luxemburg angesiedelt, diejenigen von TV2 in Rumänien.

3.4.1. Regulierungsrahmen

Die rechtlichen Bedingungen für die Verbreitung von Medieninhalten und den Betrieb von Mediendiensten gehen auf zwei 2010 verabschiedete Mediengesetze zurück. Das Gesetz CIV von 2010 über die Freiheit der Presse und die Grundregeln über Medieninhalte (Smtv)¹¹⁷ enthält sämtliche wichtigen Regelungen für Medieninhalte und Bestimmungen zum rechtlichen Status von Journalisten. Das Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendienstleistungen und Massenmedien (Mttv)¹¹⁸ enthält Bestimmungen zum Aufbau und zur Struktur des Mediensystems. Dieser Rechtsrahmen wurde von mehreren internationalen Organisationen heftig kritisiert.¹¹⁹ Die jüngste kritische Bewertung der Gesetze, in der es auch um Aspekte der Durchsetzung ging, wurde von der Venedig-Kommission 2015¹²⁰ veröffentlicht.

Gegenstand der Mediengesetze von 2010 sind nicht nur Rundfunk-Mediendienste (Fernsehen und Hörfunk) auf Abruf, sondern auch Print- und Online-Pressemedien. Im Gesetz über Mediendienstleistungen und Massenmedien (Mttv) werden Presseerzeugnisse definiert als einzelne Ausgaben von Zeitungen oder Zeitschriften, als Online-Zeitungen und Nachrichtenportale, die als wirtschaftliche Dienstleistungen unter der redaktionellen Verantwortung natürlicher oder juristischer Personen angeboten werden und deren Hauptzweck darin besteht, der Allgemeinheit Inhalte mit Texten und/oder Bildern (zur Information, Unterhaltung oder Bildung) in gedruckter Form oder über elektronische Kommunikationsnetze bereitzustellen.¹²¹ Das Gesetz enthält jedoch keine Definitionen der Begriffe Zeitschrift, Online-Zeitung oder Nachrichtenportal. Online-Übertragungen von Rundfunkveranstaltern werden nicht gesondert definiert; sie fallen unter die Definition von audiovisuellen Mediendiensten - werden somit als Programme, bestehend aus bewegten und unbewegten Bildern (mit oder ohne Ton), betrachtet. Mediendienstleistungen sind wirtschaftliche Dienstleistungen, die darauf ausgerichtet sind, die Allgemeinheit zu informieren, zu bilden oder zu unterhalten, und die über elektronische Netzwerke erbracht werden; die Erbringung erfolgt dabei unter der redaktionellen Verantwortung eines Mediendiensteanbieters, bei dem als Hauptzweck die Bereitstellung von Programmen vorliegt, wobei die Erbringung entweder (i) kommerziell

¹¹⁷ Abrufbar (in Englisch) unter: http://nmhh.hu/dokumentum/162262/smtv_110803_en_final.pdf.

¹¹⁸ Abrufbar (in Englisch) unter: http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv_110803_EN_final.pdf.

¹¹⁹ Vgl. eine Zusammenfassung der Kritik dazu: Mertek Media Monitor, Forced Maneuver: Proposals and Expectations toward the Amendment of the Media Act (2012) <http://mertek.eu/en/article/forced-maneuver-proposals-and-expectations-toward-the-amendment-of-the-media-act>.

Die umfassendste Analyse enthält das Gutachten des Europarats, worin im Wesentlichen eine Revision sämtlicher Mediengesetze empfohlen wird. Siehe: Eve Salomon/ Joan Barata, Expertise by Council of Europe. Experts on Hungarian Media Legislation: Act CIV of 2010 on the Freedom of the Press and the Fundamental Rules on Media Content and Act CLXXXV of 2010 on Media Services and Mass Media (2012) abrufbar unter: http://www.mediajogfigyelo.hu/uploads/files/0_Council_of_Europe_Hungary_Media_Acts_Analysis_-_Final_14-05-2012.pdf. Vgl. auch Karol Jakubowicz, Analysis and assessment of a package of Hungarian legislation and draft legislation on media and telecommunications, commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of Media, Warsaw, 2010, abrufbar unter: <http://www.osce.org/fom/71218?download=true>.

¹²⁰ European Commission for Democracy Through Law (2015): Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, Strasbourg.

¹²¹ Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendienstleistungen und Massenmedien Art. 203 Abs. 60.

oder (ii) nicht-kommerziell als Wirtschaftsbeteiligter mit Gewinnerzielungsabsicht erfolgen kann.¹²²

Aufgrund dieser Definition des Anwendungsbereichs des Gesetzes über Mediendiensteleistungen und Massenmedien (Mttv) erweiterten sich die Befugnisse und Zuständigkeiten der ungarischen Regulierungsbehörde (des Medienrats der Nationalen Medien- und Infokommunikationsbehörde, NMHH; im Folgenden Medienrat) und umfassen nunmehr Erzeugnisse der Print- und Online-Medien. Die im Gesetz über Mediendiensteleistungen und Massenmedien (Mttv) vorgesehenen Sanktionen sind somit auch auf Online-Dienste anwendbar, selbst dann, wenn kein Bezug zu audiovisuellen Inhalten gegeben ist. Obwohl der Medienrat eine Einrichtung der NMHH ist, verfügt er über eigene Entscheidungsbefugnisse und Einrichtungen, die sich teilweise von denjenigen der NMHH unterscheiden. Die NMHH ist eine „integrierte/konvergente Behörde“, in der die Aufsicht über die Telekommunikations- und Medienmärkte unter einem Dach zusammengefasst ist. Nach dem Gesetz über Mediendiensteleistungen und Massenmedien (Mttv) ist das Büro (der Verwaltungsapparat) der NMHH ferner befugt, in bestimmten Fällen, die Anbieter von Mediendiensten betreffen, eigene Entscheidungen zu treffen.

Die Regelung, wonach die Aufsicht im Bereich Medienregulierung¹²³ sowohl für Print- als auch für Online-Medien durch eine Medienbehörde erfolgt, wurde vom Verfassungsgericht, das im Zuge eines Verfahrens die Mediengesetze von 2010 zu prüfen hatte, generell nicht als verfassungswidrig bezeichnet. Das Verfassungsgericht „schloss die Möglichkeit einer Regelung, die inhaltsbezogen ist oder die bei Printmedien zu staatlichen Maßnahmen führen könnte, nicht kategorisch aus“; weiter verwies das Gericht darauf, dass „eine rückwirkende, systematische Kontrolle von Amts wegen sowie die Möglichkeit von Sanktionen ohne Zweifel Einschränkungen der Pressefreiheit bedeuten, doch die schiere Möglichkeit von Sanktionen kann - [sofern] eine wirksame und umfassende gerichtliche Kontrolle gewährleistet ist - nicht als verfassungswidrig betrachtet werden“.¹²⁴ Das Urteil des Verfassungsgerichts bedeutet, dass die Bestimmungen im Hinblick auf die Einhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung, das Verbot der abwertenden Darstellung schutzbedürftiger Personen und das Verbot, Hass zu schüren, weiterhin für alle Arten von Medienerzeugnissen und -diensten gelten.

In Bezug auf den geografischen Anwendungsbereich der Mediengesetze findet das Herkunftslandprinzip der AVMD-Richtlinie natürlich auch in Ungarn Anwendung. Das Gesetz über Mediendiensteleistungen und Massenmedien (Mttv) enthält ein separates Kapitel mit Bestimmungen für Verfahren, die der Medienrat gegen Medienanbieter mit Sitz in anderen EU-Staaten führen kann. Ein weiteres Kapitel trifft Regelungen für die Fälle, in denen das Herkunftslandprinzip missbraucht wird, um nationale Regelungen zu umgehen.

¹²² Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendiensteleistungen und Massenmedien Art. 203 Abs. 1a und 40.

¹²³ Neben dem Mttv enthält auch das Gesetz CIV von 2010 über die Freiheit der Presse und die Grundregeln über Medieninhalte wichtige Bestimmungen für Medieninhalte.

¹²⁴ Verfassungsgericht Urteil Nr. 165/2011. (XII. 20.) AB, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A11H0165.AB&txtreferer=A1000185.TV>.

Einer der von der Europäischen Kommission gegen die Mediengesetze von 2010¹²⁵ angeführten Kritikpunkte bezog sich jedoch auf eine fehlende Harmonisierung des Herkunftslandprinzips: Die Kommission war der Auffassung, dass das im Mttv vorgesehene Recht, gegen ausländische Medienanbieter Geldstrafen zu verhängen, nicht mit EU-Grundsätzen vereinbar sei. In der ursprünglichen Fassung des Gesetzes war die Möglichkeit einer vorübergehenden Abweichung von der Pflicht, den freien Empfang zu gewährleisten und die Weiterverbreitung von audiovisuellen Mediendiensten aus anderen Mitgliedstaaten nicht einzuschränken, für den Fall vorgesehen, dass der Medienrat der Auffassung ist, dass deren Inhalte gegen Vorschriften zum Schutz der Jugend verstoßen und zu Hass anstacheln - vorausgesetzt, dass die fraglichen Maßnahmen von der Kommission geprüft und als mit EU-Recht vereinbar (im Besonderen hinsichtlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit) bewertet worden sind. In Bezug auf diese Regelung führte die Kommission aus: „Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass derartige Maßnahmen eine Abweichung vom Herkunftslandprinzip darstellen und dass sie in Situationen zum Tragen kämen, in denen die relevanten Behörden des Mitgliedstaats, in dem der Medienanbieter seinen Sitz hat, keinen Verstoß gegen die Bestimmungen zum Jugendschutz und gegen das Verbot der Anstachelung zum Hass festgestellt haben, bestehen seitens der Dienststellen der Kommission Zweifel, ob die in den Artikeln 176 und 177 [Mttv] anscheinend vorgesehenen Geldstrafen als verhältnismäßige Maßnahmen zu bewerten sind.“¹²⁶

Die ungarische Regierung stellte diese Feststellung nicht in Frage und änderte den Wortlaut des Mttv-Gesetzes. Es handelte sich hier um das erste Mal, dass sich die Kommission zur Auslegung des Herkunftslandprinzips der AVMD-Richtlinie veranlasst sah, und dabei zeigte sich auch, dass aus dem Wortlaut der AVMD-Richtlinie nicht klar hervorgeht, welche Art von „Maßnahmen“ im Rahmen von Artikel 3 Absatz 2 bei vorübergehenden Abweichungen vom Prinzip angewandt werden können.

3.4.2. Sanktionsmöglichkeiten

Wie oben ausgeführt schließen der Anwendungsbereich der ungarischen Mediengesetze und die Aufsichtsbefugnisse des Medienrats Online-Mediendienste ein. Der Medienrat und das Büro der Nationalen Medien- und Infokommunikationsbehörde (NMHH) teilen sich die Aufsichts- und Sanktionsbefugnisse.¹²⁷ Laut Mttv-Gesetz hat das Büro die Zuständigkeit für weniger schwerwiegende Verstöße, während der Medienrat in den übrigen Fällen befugt ist, gegen die fraglichen Anbieter vorzugehen. Bei Entscheidungen des Büros gegen Anbieter hat dieser das Recht, beim Medienrat gegen die Entscheidung Widerspruch einzulegen.

¹²⁵ Das Schreiben von EU-Kommissarin Neelie Kroes wurde hier veröffentlicht:

http://mediajogfigyelo.hu/uploads/files/1037_Neelie_Kroesmagyarul.pdf.

Die englische Fassung ist hier abrufbar: <http://nol.hu/media/file/attach/61/10/00/000001061-1855.pdf>.

¹²⁶ Seite 2 des Schreibens von EU-Kommissarin Neelie Kroes.

¹²⁷ Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendiensteleistungen und Massenmedien (Mttv) Art. 184.

Das System der Sanktionen ist komplex und differenziert nach Art des betroffenen Mediendienstes und der Schwere des jeweiligen Verstoßes. Der Medienrat kann folgende Sanktionen verhängen:¹²⁸

- Er kann feststellen, dass ein Verstoß vorliegt, und eine Verwarnung aussprechen, in der der Verletzer aufgefordert wird, das unrechtmäßige Verhalten einzustellen und in Zukunft zu unterlassen (in Fällen, in denen der Verstoß als nicht wesentlich bewertet wird und keine Wiederholung vorliegt bzw. zu erwarten ist).
- Er kann den Verletzer von Ausschreibungsverfahren im Zusammenhang mit der Unterstützung der Tätigkeit von Medienanbietern oder der Herstellung von Programmen für eine bestimmte Zeitdauer ausschließen.
- Er kann eine Geldstrafe gegen den Verletzer verhängen, wobei es bestimmte Grenzen gibt, die je nach Art des Mediendienstes variieren (bei Verstößen in Verbindung mit Online-Presseerzeugnissen beispielsweise kann sich der Betrag bis auf 25 Mio. Forint (HUF) belaufen).
- Er kann den betreffenden Anbieter anweisen, einen Hinweis oder die gesamten Regelungen des Medienrats auf seiner Website, in einem Presseerzeugnis oder während eines bestimmten Programms zu veröffentlichen, wobei sich Art und Dauer der Veröffentlichung aus der Anordnung ergeben.
- Er kann das Recht zur Verbreitung von Mediendiensten (basierend auf einer entsprechenden erteilten Lizenz) aussetzen.
- Er kann den Veranstalter aus dem Register (für die Weiterverbreitung) von Kabel- und Satellitenrundfunkveranstaltern streichen (ein Mediendienst ist nach dem Entzug der Registrierung nicht mehr öffentlich zugänglich).
- Er kann den öffentlichen Auftrag zur Bereitstellung terrestrischer Rundfunkdienste kündigen (im Falle wiederholter, schwerer Verstöße).

Gegen die Herausgeber von Print- und Online-Presseerzeugnissen können Geldstrafen verhängt werden, verbunden mit der Auflage, einen Hinweis auf den Verstoß und die entsprechende Sanktion zu veröffentlichen. Weitere Sanktionsmöglichkeiten bestehen nur für lineare audiovisuelle Mediendienste und solche auf Abruf.

Im Mttv-Gesetz ist geregelt, wann ein Verstoß als Wiederholung zu werten ist. Eine Wiederholung eines Verstoßes liegt dann vor, wenn der Verletzer innerhalb eines Zeitraums von 365 Tagen wiederholt gegen dieselbe Rechtsvorschrift verstößt (gilt nicht für geringfügige Verstöße).¹²⁹ Im Gesetz sind einige Grundsätze aufgeführt, die bei der Verhängung von Sanktionen zu beachten sind. So müssen sich der Medienrat und das Büro an die Grundsätze der Gleichbehandlung, Abstufung und Verhältnismäßigkeit halten, und die juristischen Folgen einer verhängten Sanktion müssen der Schwere und der Häufigkeit des Verstoßes angemessen sein.

Nach dem Mttv-Gesetz ist der Medienrat auch befugt, Sanktionen gegen Mitglieder der Geschäftsführung von Medienunternehmen und Vermittlungsdiensten zu

¹²⁸ Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendienstleistungen und Massenmedien (Mttv) Art. 186 -187.

¹²⁹ Im Zusammenhang mit Verstößen gegen europäische und ungarische Werke liegt eine Wiederholung dann vor, wenn der Verstoß innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren mehrfach begangen wird.



verhängen. Im Falle wiederholter Verstöße können gegen Mitglieder der Geschäftsführung Strafen verhängt werden - nämlich Geldstrafen in Höhe von bis zu 2 Mio. HUF. Weiter hat der Medienrat die Befugnis, sog. „Anbieter von Vermittlungsdiensten“ anzuweisen, die Verbreitung von Online-Presseerzeugnissen oder Mediendiensten auszusetzen oder zu beenden.¹³⁰ Die Arten der im Gesetz erfassten Anbieter von Vermittlungsdiensten entsprechen denjenigen in der E-Commerce-Richtlinie genannten.¹³¹ Die Dienste dieser Vermittler beziehen sich lediglich auf die Durchleitung und den Netzwerkzugang sowie auf Caching und Hosting (im ungarischen Gesetz zur Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie¹³² sind auch Suchmaschinen eingeschlossen). Sämtliche Arten von Vermittlungsdiensten können verpflichtet werden, die Verbreitung von Online-Presseerzeugnissen auszusetzen, aber nur, wenn der Verleger die Auflagen einer endgültigen und vollstreckbaren Entscheidung des Medienrates nicht erfüllt. Bisher gibt es in der Online-Datenbank¹³³ der NMHH keine Entscheidung, in der diese Bestimmungen zur Anwendung gekommen sind.

Der Medienrat und das Büro sind darüber hinaus mit weitreichenden Befugnissen hinsichtlich der Bewertung relevanter Fakten jedes einzelnen Falls ausgestattet.¹³⁴ So sind sie beispielsweise befugt, sämtliche Medien, die Daten, Dokumente und schriftliche Unterlagen enthalten, die einen Bezug zu Mediendiensten aufweisen, einzusehen, zu prüfen und Kopien und Auszüge davon anzufertigen - auch wenn diese Geschäftsgeheimnisse enthalten. Diese Zuständigkeiten beinhalten die Befugnis, nicht nur den Anbieter und die anderen Parteien eines Verfahrens, sondern auch Dritte, zu Aussagen zu verpflichten und Daten und Informationen herauszugeben. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Inhalt der Kommunikation zwischen Rechtsvertreter und Mandant offenzulegen ist, oder dass in einschlägigen Fällen Angaben zu Informanten von Journalisten zu machen sind, die die Identität dieser Personen offenbaren.

Das Mttv-Gesetz trifft Regelungen für ein spezifisches System der Koregulierung - als Alternative zu einer behördlich vorgegebenen Aufsicht und Kontrolle. Das Gesetz sieht eine Ausnahme für Fernseh- und Hörfunkdienste vor und gibt Medienanbietern die Möglichkeit, im Rahmen von Einrichtungen der Selbstregulierung, die hierfür über die ausschließliche rechtliche Zuständigkeit verfügen, Vorschriften für Medieninhalte anzuwenden.¹³⁵ Laut Mttv-Gesetz kann der Medienrat mit diesen Einrichtungen der Selbstregulierung eine „Verwaltungsvereinbarung“ schließen. Diese Vereinbarung muss einen berufsbezogenen Verhaltenskodex enthalten, der von der jeweiligen Einrichtung der Selbstregulierung zu entwickeln ist. Die Einrichtung der Selbstregulierung entscheidet dann auf Grundlage des Verwaltungsabkommens über ihre eigenen Fälle, bei denen ein Bezug zum Verhaltenskodex vorliegt. Dabei besteht gegenüber der vom Medienrat in eigener Verantwortung ausgeübten Tätigkeit Vorrang. Der Medienrat ist jedoch

¹³⁰ Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendienstleistungen und Massenmedien Art. 188.

¹³¹ Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt.

¹³² Gesetz CVIII von 2001 über den elektronischen Geschäftsverkehr und Dienste der Informationsgesellschaft.

¹³³ http://nmhh.hu/tart/kereses?HNDTYPE=SEARCH&name=doc&fld_compound=&fld_compound_target=allfields.

¹³⁴ Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendienstleistungen und Massenmedien Art. 155 (Mttv).

¹³⁵ Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendienstleistungen und Massenmedien Art. 190-202/A.

verpflichtet, sämtliche Entscheidungen der Einrichtung der Selbstregulierung zu prüfen, und der Medienrat ist auch die Stelle, bei der Rechtsmittel gegen Maßnahmen der Einrichtung der Selbstregulierung eingelegt werden können. Seit 2011 wirken vier Organisationen an dieser Koregulierung mit: der ungarische Verlegerverband, der Verband der ungarischen Medienanbieter, der Verband der ungarischen Anbieter elektronischer Programme und der ungarische Werberat.¹³⁶

In ihrer Bewertung der ungarischen Mediengesetze äußerte die Venedig-Kommission scharfe Kritik an der Sanktionsregelung und am institutionellen Rahmen zur Rechtsdurchsetzung: „Es steht außer Zweifel, dass die Höchstbeträge der im Mediengesetz vorgesehenen Geldstrafen extrem hoch sind, selbst wenn die Größe und die wirtschaftliche Lage des potenziellen Rechtsbrechers berücksichtigt wird. Und die abschreckende Wirkung wird noch verstärkt durch den Umstand, dass sämtliche Mitglieder des Medienrats, unabhängig von ihrer Qualifikation oder anderen Kriterien, zu einem Zeitpunkt in dieses Gremium berufen worden sind, als die Koalitionsregierung über eine große Mehrheit im Parlament verfügte, und daher, zu Recht oder zu Unrecht, der Eindruck entstand, dass sie der derzeitigen Regierung zu nahe stehen.“¹³⁷ Nach Auffassung der Venedig-Kommission schaffen die Sanktions- und Untersuchungsbefugnisse (aber auch die strukturellen Schwächen) des Medienrats ein rechtliches Umfeld, in dem es leicht zu Missbrauch kommen kann.

3.4.3. Strafverfolgung gegen Online-Medien

Weder bei der praktischen Tätigkeit des Medienrats noch bei der Koregulierung liegt der Schwerpunkt auf Online-Diensten. Der Medienrat hat im Zusammenhang mit Artikeln, die in einer Zeitung veröffentlicht wurden und online zugänglich waren, zwei Entscheidungen getroffen. In beiden Fällen prüfte der Medienrat gedruckte und ins Netz gestellte Texte, in denen zu Hass gegen bestimmte gesellschaftliche Gruppen angestachelt wurde.¹³⁸ Der Medienrat verhängte in beiden Fällen eine Geldstrafe gegen den Herausgeber und wies in der Begründung seiner Entscheidung darauf hin, dass sich die Geldstrafe sowohl auf die gedruckte als auch auf die Online-Fassung der beanstandeten Artikel beziehe, wobei jedoch bei der Festlegung der Höhe der jeweiligen Strafe die Nichteinhaltung der Vorschriften für Online-Inhalte (im Vergleich zu den Bestimmungen für gedruckte Inhalte) den Ausschlag gegeben habe. Im Besonderen verwies der Medienrat auf die wiederholten Verstöße gegen Vorschriften für Online-Inhalte. Die beanstandeten Artikel stehen jedoch weiterhin online zur Verfügung, ohne einen Hinweis auf deren Rechtswidrigkeit.¹³⁹

¹³⁶ Vgl. sämtliche verwendeten Kodizes: <http://mediajogfigyelo.hu/index.php?do=a&id=1575>. Vgl. auch <http://tarsszabalyozas.hu/>.

¹³⁷ European Commission for Democracy Through Law (2015): Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary, Strasburg, 11.

¹³⁸ Vgl. Entscheidung Nr. 802/2013. (V. 8.) und Nr. 551/2016. (V. 17.) des Medienrats.

¹³⁹ Vgl. <http://magyarhirlap.hu/cikk/40438/9066> und <http://www.magyarhirlap.hu/ki-ne-legyen>.

Bisher liegen keine weiteren Entscheidungen des Medienrats zu Online-Inhalten vor. Unter Bezug auf die Website¹⁴⁰ der jeweiligen zuständigen Koregulierungsstelle lässt sich sagen, dass es im Rahmen der Regelungen für Koregulierung zu keinem Verfahren mit einem Bezug zu Online-Inhalten kam.

Der Medienrat arbeitet mit zentraleuropäischen Medienbehörden zusammen. Das Forum Zentraleuropäischer Regulierungsstellen (CERF) ist eine Organisation von Regulierungsstellen aus der Tschechischen Republik (Rundfunkrat), Ungarn (Medienrat der Nationalen Medien- und Infokommunikationsbehörde), Polen (Nationaler Rundfunkrat), Rumänien (Nationaler Audiovisueller Rat), Serbien (Agentur für Rundfunk der Republik Serbien) und der Slowakei (Rat für Weiterverbreitung von Inhalten der Slowakischen Republik). Das Ziel des Forums liegt in der Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsstellen der zentraleuropäischen Länder; dazu gehören auch Maßnahmen zur Rechtsdurchsetzung gegenüber Medienanbietern, die in Ländern niedergelassen sind, die nicht im CERF vertreten sind. Der Medienrat arbeitet auch mit anderen europäischen Regulierungsstellen zusammen. Ein wichtiger Partner ist die Luxemburger Aufsichtsbehörde (*Autorité Luxembourgeoise Indépendante de l'Audiovisuel*), da die ungarischen Kabelkanäle der deutschen RTL-Gruppe ihren Sitz in Luxemburg haben.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Rechtsrahmen im Hinblick auf die Durchsetzung von Rechten komplex ist und die Regelungen wegen ihrer abschreckenden Wirkung in der Kritik standen. Doch die Anwendung dieser Regelungen ist nicht von großer Relevanz. Tatsächlich sind die Befugnisse der ungarischen Aufsichtsbehörde sehr begrenzt, da die überwältigende Mehrheit der ungarisch-sprachigen Mediendienste in anderen EU-Staaten angesiedelt ist.

3.5. IT - Italien

*Francesca Pellicanò, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)*¹⁴¹

3.5.1. Regulierungsrahmen

Der italienische Regulierungsrahmen für Abrufdienste und Online-Mediendienste wird von der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vorgegeben. Da die EU-Richtlinie jedoch nur ein Minimum an Harmonisierung vorsieht, blieb noch genügend Raum für die Entwicklung eigener Besonderheiten.

In diesem Kapitel wollen wir uns zunächst die „klassische“ Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht näher ansehen. Hier sind besonders zwei Initiativen der

¹⁴⁰ <http://tarsszabalyozas.hu/category/beszamolo/>.

¹⁴¹ Dieser Artikel gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten der Autorin wieder und nicht die der *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*.

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM – der italienischen Medienregulierungsbehörde) von Bedeutung, die von der Medienregulierungsbehörde auf der Grundlage der vorhandenen rechtlichen Instrumente und der Regulierungsinstrumente gestartet wurden. Dabei handelt es sich um (i) die Verordnung zum Urheberrecht im Internet und (ii) die Gründung des Runden Tisches zu Pluralismus auf Online-Plattformen.

Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) wurde durch die Legislativverordnung Nr. 44/2010 in italienisches Recht umgesetzt. Mit dieser Verordnung wurde die Vorläufer-Verordnung Nr. 177/2005 (das so genannte „AVMD-Gesetz“) geändert und aktualisiert. Diese Verordnung hat einen großen Teil der Bestimmungen der AVMD-Richtlinie praktisch wörtlich übernommen, zumindest, was die Definitionen der relevanten Rechtsbegriffe betrifft; allerdings wurde im Zuge des Umsetzungsprozesses der AVMD-Richtlinie in italienisches Recht ein neuer Artikel eingefügt: Artikel 32(a). Dieser Artikel legt fest, dass die Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte respektieren müssen. Außerdem erhält die AGCOM das Mandat, eine neue Verordnung zu diesem Thema zu erlassen.

Artikel 21 Absatz 1(a) und Artikel 22(a) geben der AGCOM ein Mandat für zwei Verordnungen: eine Verordnung über das Angebot von nicht linearen Diensten (Beschluss Nr. 607/10/CONS¹⁴²) und eine Verordnung über das Angebot linearer audiovisueller Mediendienste über elektronische Kommunikationsnetze mit Ausnahme von Koaxialkabel, Satellit und terrestrischen Plattformen¹⁴³ (Beschluss Nr. 606/10/CONS¹⁴⁴).

Beschluss Nr. 606 beschränkt sich auf die Regulierung linearer Dienste für die Öffentlichkeit (also IPTV und Internet-Fernsehen); er legt für diese Dienste eine wöchentliche Sendezeit von mindestens 24 Stunden fest und gilt nicht für Kabelfernsehen in bestimmten Bereichen, für CCTV oder Informationssendungen in Bahnhöfen, Metrostationen, Flughäfen oder Unternehmen.

Die Regulierung für Abrufdienste beschränkt sich auf Kataloge, die für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Sie gilt nicht für „Catch-up TV“ oder Speicherdienste für Inhalte, die bereits linear ausgestrahlt wurden. Diese werden von der AGCOM als Zusatzdienste für lineare Dienste bewertet. Für On-Demand-Radiosendungen wurden keine Vorschriften festgelegt.

¹⁴² AGCOM Beschluss Nr. 607/10/CONS, https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_assetEntryId=854396&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_type=document.

¹⁴³ Für diese gelten eigene Verordnungen, auf die die Umsetzung der AVMD-Richtlinie keine Auswirkungen hat.

¹⁴⁴ AGCOM Beschluss Nr. 606/10/CONS, https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_assetEntryId=686964&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_type=document.

Beide Verordnungen bestehen aus drei Teilen. Teil 1 legt die Vorschriften für die Genehmigung (von VoD) und die Lizenzvergabe (für IPTV, Internet-Fernsehen) fest; Teil 2 enthält die Bestimmungen über die Einhaltung der Grundrechte, und Teil 3 definiert die Grundsätze des AVMD-Systems (zusammen mit den Übergangsvorschriften).

In diesem Zusammenhang wollen wir uns auf Teil 2 der Verordnung konzentrieren, der für die Zwecke dieses Beitrags eher von Belang ist. Danach ist ein Lizenznehmer verpflichtet, den Inhalt des betreffenden Katalogs (falls es sich um nicht lineare Inhalte handelt) oder des Programms (falls es sich um lineare Inhalte handelt) für drei Monate zu speichern, beginnend ab dem Datum, an dem die Inhalte zur Verfügung gestellt wurden. Die Registrierung muss die eindeutige Identifizierung der Informationen über Datum und Uhrzeit der Verbreitung der betreffenden Inhalte ermöglichen. Die Anbieter müssen die Urheberrechte, die Vorschriften für die kommerziellen Kommunikation und den Schutz von Kindern und Jugendlichen respektieren sowie (gegebenenfalls) europäische Werke fördern.

3.5.1.1. Die Verordnung über den Schutz des Urheberrechts im Internet

Am 12. Dezember 2013 hat die AGCOM gemäß dem AVMD-Gesetz und der E-Commerce-Richtlinie die Verordnung 680/13/CONS¹⁴⁵ über den Schutz des Urheberrechts in elektronischen Kommunikationsnetzen erlassen.

Die Zuständigkeit der AGCOM für den Schutz des Urheberrechts im Internet basiert auf mehreren Rechtsvorschriften: auf dem Urheberrechtsgesetz, dem AVMD-Gesetz und der Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr. Nach dem Urheberrechtsgesetz ist die AGCOM zuständig für die Überwachung des Urheberrechts in ihrem Kompetenzbereich (elektronische Kommunikationsnetze). Artikel 32(a) des AVMD-Gesetzes überträgt der AGCOM Regulierungsaufgaben in diesem Bereich, und die Verordnung zur Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie stattet die Medienregulierungsbehörde mit Überwachungskompetenzen aus. So kann sie zum Beispiel Internetservice-Provider zwingen, einen Urheberrechtsverstoß zu beenden oder weitere Verstöße zu verhindern. Die AGCOM ist die Behörde, die im Bereich des Urheberrechts mit Überwachungsfunktionen ausgestattet ist.

Diese Verordnung stellt den Abschluss eines längeren Prozesses dar, der 2010 seinen Anfang genommen hat und in dessen Rahmen drei öffentliche Konsultationen durchgeführt wurden (2010, 2011 und 2013), außerdem ein Workshop im Mai 2013, auf dem die unterschiedlichen Modelle zum Schutz des Urheberrechts von Online-Inhalten verglichen werden sollten, die weltweit im Einsatz sind. Die AGCOM setzt beim Schutz des Urheberrechts im Internet auf zwei unterschiedliche Ansätze: Auf der einen Seite ist sie bemüht, legale audiovisuelle Inhalte zu schützen und die Öffentlichkeit stärker für das

¹⁴⁵ AGCOM Beschluss Nr. 680/13/CONS,
https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_assetEntryId=771920&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_type=document

Thema Urheberrechtsschutz zu sensibilisieren; auf der anderen Seite verfügt sie über Durchsetzungsverfahren, falls das Urheberrecht verletzt wird. Der Entwurf der Verordnung wurde, wie in der EU-Richtlinie 2015/1535 vorgesehen¹⁴⁶ (die das Verfahren für die Information auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften enthält), an die Europäische Kommission übermittelt. Innerhalb der „Stillhaltefrist“ (90 Tage) teilte die EU-Kommission der AGCOM ihre Bemerkungen mit, die in der endgültigen Verordnung nahezu vollständig berücksichtigt wurden.

Die Verordnung besteht aus fünf Kapiteln. Kapitel 1 enthält die Definition der rechtlichen Begriffe und skizziert das Ziel und den Geltungsbereich der Verordnung (sie gilt nicht für Peer-to-Peer Programme zum File-Sharing zwischen Nutzern und auch nicht für Endnutzer). Kapitel 2 befasst sich mit den von der AGCOM vorgeschlagenen Maßnahmen zur Förderung und Entwicklung legaler Angebote digitaler Werke: Die AGCOM unterstützt die Sensibilisierung der Nutzer (vor allem junger Nutzer) für das Problem des Urheberrechtsschutzes im Internet und ermutigt zur Nutzung legaler Online-Inhalte und zur Entwicklung innovativer und wettbewerbsfähiger kommerzieller Angebote audiovisueller Inhalte. Zu diesem Zweck hat die Verordnung einen Ausschuss eingesetzt, der legale Angebote digitaler Werke fördern und überwachen soll; der Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Branche zusammen – Verbraucher, Autoren, Künstler, Produzenten, Anbieter audiovisueller Mediendienste und Internetservice-Provider, sowie aus Vertretern italienischer Einrichtungen, die im Bereich Urheberrechtsschutz zuständig sind.

Kapitel drei und vier der Verordnung beschreiben die Mahnverfahren, die zum Einsatz kommen, wenn Urheberrechte (i) im Internet oder über audiovisuelle Mediendienste (oder auch Radiodienste) verletzt werden und (ii) legt fest, dass diese Verfahren nur auf Klage von Rechteinhabern in Gang gesetzt werden können. Bei Verstößen gegen das Urheberrecht kann die AGCOM zu unterschiedlichen Maßnahmen greifen, je nachdem, wo der Server seinen Sitz hat. Das Verfahren stellt sicher, dass alle interessierten Parteien (also die Anbieter der Dienste, Einrichtungen, die digitale Werke hochladen und die Inhaber der betroffenen Webseite) an dem Verfahren beteiligt werden. Befindet sich der Server in Italien, kann die AGCOM den Host-Provider auffordern, die digitalen Inhalte von seiner Website oder aus seinem Katalog oder seinem Programm zu entfernen. Bei massiven Urheberrechtsverletzungen kann sogar der Zugang zu den betreffenden digitalen Werken gesperrt werden. Befindet sich der Server im Ausland, kann die AGCOM lediglich die Anbieter auffordern, den Zugang zur Webseite zu sperren. Kommen die Anbieter einer solchen Aufforderung nicht nach, kann die AGCOM gemäß Artikel 1 Absatz 31 des Gesetzes Nr. 249/1997¹⁴⁷ (mit dem die AGCOM gegründet wurde) Geldstrafen zwischen 10.000 EUR und 250.000 EUR verhängen.

Die Dauer des Verfahrens beträgt bis 35 Tage ab dem Datum, zu dem die Rechteinhaber Klage eingereicht haben; es gibt auch ein „Dringlichkeitsverfahren“ von bis

¹⁴⁶ Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, siehe unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:JOL_2015_241_R_0001.

¹⁴⁷ <http://www.camera.it/parlam/leggi/97249L.htm>.

zu 12 Tagen bei massiven oder besonders schwerwiegenden Urheberrechtsverletzungen. Alle Entscheidungen werden online bekannt gegeben.¹⁴⁸

Die Verordnung schreibt vor, dass die Reaktion der Behörde rasch und ausgewogen sein muss und dass es sich dabei um eine abgestufte Reaktion handeln muss, die im Verhältnis zu der Urheberrechtsverletzung stehen muss. So kann die AGCOM zum Beispiel, wenn es sich nur um ein einzelnes Werk handelt, dessen Verbreitung gegen das Urheberrecht verstößt und das sich auf einem Server im Ausland befindet, lediglich den italienischen Internetservice-Providern vorschreiben, den Zugang zu dieser Webseite zu sperren. Es wäre in diesem Fall unverhältnismäßig, den Zugang zu der gesamten Seite zu sperren. Daher beschloss die AGCOM, von der Einleitung eines Verfahrens abzusehen und stattdessen die italienische Postpolizei und die Gerichtsbehörden über die Urheberrechtsverletzung zu informieren.

Im Dezember 2017 wurde der nationale Rechtsrahmen für den Schutz des Urheberrechts im Internet durch das sogenannte „europäische Gesetz“¹⁴⁹ geändert (das europäische Gesetz wird jährlich vom italienischen Parlament verabschiedet, um sicherzustellen, dass die europäischen Rechtsvorschriften vollständig in nationales Recht umgesetzt werden). Im Zuge dieser Änderungen wurden auch die Befugnisse der AGCOM in diesem Bereich gestärkt. Dieses Gesetz ermöglicht es der AGCOM, vor allem in zwei Bereichen zu intervenieren: Zum einen kann sie Präventivmaßnahmen gegen Webseiten ergreifen, die gegen das Urheberrecht verstoßen (sofern Gefahr droht, dass die Urheberrechtsverletzung irreparable Folgen für die Rechte von Rechteinhabern hat); zum anderen erhält die AGCOM das Recht, Maßnahmen zu ergreifen, um wiederholte Verstöße zu verhindern, die bereits in einem früheren AGCOM-Beschluss festgestellt worden waren. Die AGCOM hat die Aufgabe diese Vorschriften in ihrer eigenen Verordnung umzusetzen. Daher hat die AGCOM im Januar 2018 Änderungen der Verordnung zum Schutz des Urheberrechts im Internet vorgeschlagen. Sie hat die Europäische Kommission gemäß Richtlinie 2015/1535 über ihre Vorschläge informiert und einen öffentlichen Konsultationsprozess für eine eingehende Diskussion über das Thema eingeleitet. Die Verordnung wurde am 16. Oktober 2018 angenommen.¹⁵⁰

Neu an dieser Verordnung ist vor allem die Möglichkeit, innerhalb von drei Tagen nach Eingang der Klage der Rechteinhaber Dringlichkeitsmaßnahmen in Form vorbeugender Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wenn die Gefahr besteht, dass Rechteinhabern ein irreparabler Schaden zugefügt wird.¹⁵¹ Im Falle eines Widerspruchs gegen die Entscheidung der AGCOM muss der Vorstand der Regulierungsbehörde in den folgenden 7 Tagen eine Entscheidung treffen. Die Bestimmung versucht, ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit einer raschen Intervention gegen

¹⁴⁸ Alle AGCOM-Beschlüsse sind auf der Webseite www.ddaonline.it gespeichert.

¹⁴⁹ Gesetz Nr. 167/2017, siehe unter <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/11/27/17G00180/sg>.

¹⁵⁰ AGCOM-Beschluss Nr. 490/18/CONS, <https://www.agcom.it/documents/10179/12343059/Delibera+490-18-CONS/875626ba-5956-400f-baf4-86fd6ffbe073?version=1.1>.

¹⁵¹ Hier geht es zum Beispiel um einen Kinofilm (ein Fall, mit dem sich die AGCOM tatsächlich befassen musste), der noch nicht in den Kinos angelaufen war, aber auf einer Piraten-Webseite illegal zur Verfügung gestellt wurde.

Urheberrechtsverletzungen im Internet und der Beteiligung aller interessierten Parteien zu schaffen.

Die AGCOM kann auch die Internetservice-Provider auffordern, die geeignetsten Maßnahmen zu ergreifen, je nachdem, welche Rolle sie spielen,¹⁵² um zu verhindern, dass es wiederholt zu Urheberrechtsverletzungen kommt und dass ihre Maßnahmen umgangen werden. Im Einklang mit den jüngsten Richtlinien der nationalen Rechtsprechung und des Gerichtshofs der Europäischen Union aktualisiert die AGCOM innerhalb von drei Tagen nach Eingang der Forderung die Liste der Webseiten, zu denen der Zugang aus Italien gesperrt werden soll und bei denen die Sperrung durch die Änderung des Domain-Namens umgangen wird. Weitere Maßnahmen können auch in „Notice-and-Staydown“-Verfahren bestehen, um zu verhindern, dass bereits gelöschte Inhalte erneut hochgeladen werden können.

3.5.1.2. Alte Instrumente für neue Herausforderungen: Der Umgang mit Fake News

Im November 2017 hat die AGCOM damit begonnen, ihre eigenen Maßnahmen zur Bekämpfung der sogenannten Fake News und der Verbreitung von Desinformation im Netz umzusetzen. Dazu nutzt sie vorhandene Regulierungsinstrumente.

Auf der Grundlage einer Analyse, die in den letzten Monaten über das Online-Informationssystem durchgeführt wurde (welche die Auswirkungen der Debatte über die Entwicklung des Internet sowie die zunehmende Nutzung sozialer Netzwerke im Wahlkampf und bei Referenden und die Verbreitung von Desinformationen über digitale Plattformen deutlich gemacht hat), hat die AGCOM den Beschluss Nr. 423/17/CONS¹⁵³ verabschiedet, mit dem ein „technischer Runder Tisch“ zum Thema Desinformation im

¹⁵² Die Maßnahmen der AGCOM im Bereich des Urheberrechtsschutz im Internet richten sich gegen eine Vielzahl extrem unterschiedlicher Anbieter, zum Beispiel Filesharing-Plattformen, Cyberlocker, Cloud-Anbieter und Speicherdienste. Es geht dabei auch um unterschiedliche technische Instrumente, die eingesetzt werden können. Das bedeutet, dass unterschiedliche Arten von Instrumenten gegen die illegale Verbreitung digitaler Werke zum Einsatz kommen, zumal die technologische Entwicklung ständig weitergeht und immer neue technische Funktionen und Tools entwickelt werden. Die AGCOM ist daher der Meinung, dass es kontraproduktiv wäre, die Maßnahmen, die Service-Provider umsetzen müssen, um wiederholte Urheberrechtsverletzungen zu verhindern, detailliert festzulegen: Es bestünde nämlich die Gefahr, dass die Verordnung nicht flexibel genug wäre und sich nicht auf zukünftige Entwicklungen anwenden ließe, abgesehen davon, dass es zu unangemessenen Eingriffen in die unternehmerische Freiheit kommen würde. Die Maßnahmen werden daher von Fall zu Fall detailliert ausgestaltet, um sie an die aktuelle Situation anzupassen und die Vertreter der Internetservice-Provider mit ins Boot zu nehmen, wenn es um die Identifizierung geeigneter Maßnahmen für die einzelnen Kategorien geht.

¹⁵³ AGCOM Beschluss Nr. 423/17/CONS, „Einrichtung eines Fachausschusses für die Garantie von Informationsvielfalt und Richtigkeit der Informationen auf digitalen Plattformen, siehe unter https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_assetEntryId=8971542&_101_INSTANCE_2fsZcpGr12AO_type=document.

Internet eingesetzt wurde („Technischer Runder Tisch zur Garantie von Informationsvielfalt und *Richtigkeit* der Informationen auf digitalen Plattformen“).

Der Runde Tisch hat am 1. Dezember 2017 seine Arbeit aufgenommen und soll das Phänomen der Desinformation im Internet untersuchen, das ein Produkt gezielter Strategien ist. Die AGCOM spielt dabei die Rolle eines „Vermittlers“ und soll die Koordinierung der einzelnen Stakeholder sicherstellen, die im Bereich Online-Informationen arbeiten, um eine Selbstregulierung auf freiwilliger Basis zu fördern. Auf diese Weise soll das Phänomen Desinformation im Allgemeinen bekämpft werden und die Fairness, Unparteilichkeit und Vielfalt der Information im Internet sichergestellt werden.

Der Runde Tisch verfolgt unterschiedliche Ziele: kurzfristige Ziele (z.B. hat die AGCOM mit Blick auf die italienischen Parlamentswahlen vom März 2018 zusammen mit Google und Facebook eine Reihe von Richtlinien angenommen); mittelfristige Ziele (die Schaffung einer Methodik für die Klassifizierung und Feststellung von Fake News im Internet, die Entwicklung von Präventionsstrategien (einschließlich der Instrumente für die Meldung von Fake News und nach Möglichkeit auch der Löschung solcher Inhalte, Studien über Wirtschaftsströme, auch im Zusammenhang mit Internetwerbung) und langfristige Ziele (die Einführung konsolidierter Best-Practice-Maßnahmen und von Selbstregulierungsinstrumenten sowie Verhaltenskodizes, um Fairness, Vielfalt und Unparteilichkeit der Internetinformationen sicherzustellen).

3.5.2. Strafverfolgung gegen audiovisuelle Online-Medien – Praktische Beispiele/Erfahrungen

Wie bereits im Zusammenhang mit den Strafverfolgungsaktivitäten der Regulierungsbehörde erwähnt, sind zwei Fälle besonders bemerkenswert: Der erste Fall bezieht sich auf Verfahren gegen zwei Piratenfernsehsender; der zweite Fall war Ziel der kurzfristigen Strategie des technischen Runden Tisches über Desinformation im Internet.

3.5.2.1. TV-Piratensender im Internet

Am 19. Oktober 2017 hat die AGCOM im Einklang mit ihrer Verordnung über den Schutz des Urheberrechts im Internet italienische Internetservice-Provider aufgefordert, den Zugang zu zwei Piratensendern zu sperren, die massive Urheberrechtsverletzungen begangen hatten. Vorausgegangen waren zwei Verfahren im Anschluss an eine Klage des Medienkonzerns Mediaset Premium S.p.A. vom 10. Oktober 2017. Mediaset hatte geklagt, weil das gesamte Pay-TV-Angebot des Senders systematisch über Content Delivery Network (CDN) Selectors im Internet zur Verfügung gestellt worden war. Der nicht autorisierte Zugang zu dem Fernsehprogramm wurde gegen eine Gebühr angeboten, die erheblich unter den Abonnementsgebühren des Pay-TV-Senders lag. Sobald die Nutzer die Gebühr für den Zugang bezahlt hatten und ihre Authentifizierung über die Anmeldedaten überprüft worden war, die direkt in jede der URL eingebettet war, erhielten sie eine Liste der URL, die den Zugang zum Live Streaming von Fernsehsendungen über HTTP-Protokolle freigab. Anschließend wurden die Nutzer zu den sogenannten

„Streaming-Servern“ weitergeleitet. Auf diese Weise hatten Nutzer auf allen Geräten (z.B. PCs, Smart-TVs, Smartphones, Tablets) Zugang zu einem großen Teil des kostenpflichtigen Fernsehprogramms von Mediaset.

Außerdem stellte die AGCOM während der Verfahren fest, dass die Webseiten, die für diese illegalen Angebote genutzt wurden, auch die Fotos und Logos der audiovisuellen Mediendienste nutzten (ohne Genehmigung). Darüber hinaus standen die Programme, die über den Piratensender zur Verfügung gestellt wurden, häufig ganz oben bei den Suchergebnissen von Suchmaschinen, sogar als gesponserte Inhalte. Diese Tatsache sowie die hohe Qualität der Bilder dürften wahrscheinlich auch der Grund gewesen sein, warum viele Nutzer glaubten, dass es sich dabei um ein legitimes Angebot handelte. Die AGCOM kam im Rahmen ihrer Untersuchungen zu dem Schluss, dass in diesem Fall eine massive und schwerwiegende Verletzung des Urheberrechts vorlag. Daher waren im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit die Voraussetzungen gegeben für eine Sperrung des Zugangs zu den Webseiten mit Hilfe von DNS-Blocking (Domain Name System). Die italienischen Internetservice-Provider waren verpflichtet, diesen Beschluss innerhalb von zwei Tagen umsetzen, nachdem sie über die Ergebnisse des Verfahrens informiert worden waren.

3.5.2.2. Eine Kurzzeitstrategie: Leitlinien für die Sicherstellung des gleichberechtigten Zugangs zu Online-Plattformen während des Wahlkampfs 2018

Bei den Leitlinien zur Sicherstellung des gleichberechtigten Zugangs zu Online-Plattformen während der Parlamentswahlen vom März 2018¹⁵⁴ handelt es sich um eine Selbstregulierungsinitiative, die von der AGCOM im Rahmen des Auftrags des technischen Runden Tisches über die Informationsvielfalt und Richtigkeit der Information auf digitalen Plattformen gestartet worden war (eingrichtet mit Beschluss Nr. 423/17/CONS). So wurden vor allem auf der Grundlage der vom Runden Tisch diskutierten Initiativen und unter Berücksichtigung der institutionellen Aufgaben der AGCOM im Hinblick auf die Sicherstellung des gleichberechtigten Zugangs zu den Medien in Wahlzeiten einige allgemeine Grundsätze festgelegt. Diese Grundsätze gelten für alle Informationsmedien, auch für digitale Plattformen. In diesem Zusammenhang ergeben sich einige besonders relevante Bemerkungen, wenn man die Grundsätze, die in Gesetz Nr. 28¹⁵⁵ vom 22. Februar 2000 festgelegt sind, auf die digitale Umwelt anwendet.

(i). Gleichberechtigter Zugang: Wie bereits in Gesetz Nr. 28/2000 in Bezug auf Offline-Informationen festgelegt, muss allen politischen Akteuren nach dem Grundsatz der Unparteilichkeit und Fairness und unter einheitlichen Bedingungen Zugang zu politischen Informationen und zu Kommunikationstools auf digitalen Plattformen gewährt werden (vor allem Google und Facebook). Das Gesetz Nr. 28/2000 enthält besondere

¹⁵⁴ <https://www.agcom.it/documents/10179/9478149/Documento+generico+01-02-2018/45429524-3f31-4195-bf46-4f2863af0ff6?version=1.0>.

¹⁵⁵ Gesetz vom 22. Februar 2000, Nr. 28 – Bestimmungen über den gleichberechtigten Zugang zu den Informationsmedien während des Wahlkampfs.

Bestimmungen in Bezug auf den Zugang zu Radio und Fernsehen, um allen politischen Akteuren gleichberechtigten Zugang zu gewähren. Dieses Gesetz kann zwar nicht auf digitale Plattformen ausgedehnt werden, aber diese sollten sich nach Möglichkeit ebenfalls an diese Grundsätze halten. Um zu definieren, wer als politischer Akteur gelten kann, nimmt die AGCOM Bezug auf Artikel 2 des Gesetzes Nr. 28/2000. Danach sind „politische Akteure“ in der ersten Phase des Wahlkampfes Personen oder Kräfte, die bereits in den betreffenden Einrichtungen vertreten sind. In der zweiten Phase geht es um die Listen und Koalitionen von Listen, die sich zur Wahl stellen, sofern landesweit mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten von der Wahl betroffen ist.

Politische Akteure müssen über die Instrumente informiert werden, die ihnen Online-Plattformen zur Verfügung stellen können, um ihnen zu helfen, ihre Wahlwerbung online zu verbreiten. Selbstverständlich entscheiden die politischen Akteure selbst darüber, ob sie diese Möglichkeiten nutzen.

Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sind die Plattformen weitgehend frei in ihrer Wahl der technologischen und rechtlichen Instrumente sowie der Marktinstrumente.

(ii). Transparenz in der Wahlwerbung: Wahlwerbung, die von Kandidaten oder politischen Parteien in Auftrag gegeben wird, muss klar als Wahlwerbung gekennzeichnet werden, wie bereits im Gesetz Nr. 28/2000 für Wahlwerbung in Printmedien gefordert.

Diese Informationen können entweder direkt in die Wahlwerbung integriert werden oder auf einer Webseite angegeben werden, auf die sich die Wahlwerbung bezieht.

(iii). Illegale Inhalte und Inhalte, deren Verbreitung gesetzlich verboten ist (wie Meinungsumfragen): Hier ist es besonders wichtig, die Verfahren festzulegen, die befolgt werden müssen, wenn es um die Ahndung von Gesetzesverstößen geht. Dies folgt aus der Legislativverordnung Nr. 70/2003, (mit der die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr in italienisches Recht umgesetzt wurde). Bei Wahlwerbung oder Videos, die gegen das Gesetz verstoßen, muss sofort eingeschritten werden – also bei Wahlwerbung, deren Inhalt illegal ist, die die Ehre oder den Ruf anderer Kandidaten verletzt, die Äußerungen von Politikern verzerrt wiedergibt oder einem Kandidaten falsche Äußerungen oder Stellungnahmen unterstellt, die nicht der Wahrheit entsprechen oder die diffamierend sind.

Ebenso ist es notwendig, Verfahren festzustellen, die es der AGCOM erlauben, Online-Plattformen zu verwarnen, wenn diese die Ergebnisse von Wahlumfragen zwei Wochen vor der Wahl verbreiten. Dies ist nach Artikel 8 des Gesetzes Nr. 28/2000 ausdrücklich verboten.

(iv). Institutionelle Kommunikation: Artikel 9 des Gesetzes Nr. 28/2000 enthält einen Grundsatz, der sich ohne Weiteres auf den digitalen Bereich anwenden lässt. Darin geht es um ein Verbot der institutionellen Kommunikation. Dieses Verbot kann auf die Nutzung sozialer Medien ausgedehnt werden, die sich im Besitz von öffentlichen Einrichtungen befinden. Die italienische Regierung hat bereits allen Behörden empfohlen, ihre Internet-Auftritte so zu nutzen, dass die im Gesetz festgelegten Grundsätze im Hinblick auf Wahlen gewahrt werden.

(v). Verbot der Wahlwerbung unmittelbar vor der Abstimmung: „Am Tag vor der Abstimmung und am Tag der Abstimmung selbst dürfen auch private Rundfunksender keine Wahlwerbung verbreiten“. Das ist im Gesetz Nr. 28/2000 festgelegt, das nicht nur jede Form der Fernsehwerbung unmittelbar vor der Abstimmung verbietet, sondern auch Wahlreden in der Öffentlichkeit. Politische Akteure sollten auf Online-Plattformen jede Art der Wahlwerbung unterlassen, um die Wähler nicht zu beeinflussen.

(vi). Faktencheck: Die AGCOM empfiehlt in ihren Leitlinien auch, Initiativen für das Überprüfen von Fakten zu intensivieren, wie sie bereits von Google und Facebook während der Konferenzen des Runden Tisches vorgeschlagen wurden.

3.5.3. Schlussfolgerungen

Der neue Ansatz der AGCOM zeigt, wie die vorhandenen Regulierungsinstrumente zusammen mit der Bereitschaft zur Zusammenarbeit von Seiten der Internetservice-Provider und der Online-Plattformen genutzt werden können, um ein harmonisiertes Regelwerk für den Urheberrechtsschutz und den Schutz vor Falschinformationen im Internet zu schaffen, auch ohne dass ein neuer Rechtsrahmen geschaffen wurde.

Allerdings sind Initiativen zur Bekämpfung illegaler Inhalte in den meisten Fällen vom guten Willen und der Bereitschaft zur Zusammenarbeit seitens der sozialen Medien abhängig. Dies führt häufig dazu, dass nur begrenzte Interventionen erfolgen oder dass unterschiedliche Schutzmaßnahmen zum Einsatz kommen, je nachdem, welche Maßnahme für den Internetservice-Provider am bequemsten ist. Dieses System nennt sich „Selbstregulierung“. In der Praxis handelt es sich jedoch eher um eine Art Flickenteppich, dem ein einheitlicher Ansatz für die Branche fehlt. Derzeit ist es so, dass einzelne Anbieter bereit sind, Inhalte mit Desinformationen zu filtern oder zu löschen, während andere diese einfach nach unten verschieben, mit unterschiedlichen Arten von Reaktionen für dieselben Nutzer.

Ein solcher Ansatz, der auch leicht auf andere Bereiche als Desinformationen im Internet anwendbar ist, könnte eine Antwort auf die vieldiskutierte Frage geben, die sich Regulierungsbehörden heute immer wieder stellen: Sollen wir uns überhaupt um einen harmonisierten Ansatz bemühen? Sollten Regulierungsbehörden solche Initiativen erleichtern, indem sie sie fördern oder wenigstens Mindeststandards festlegen?

3.6. LV - Lettland

*Andris Mellakauls, Kulturminister, Lettland*¹⁵⁶

3.6.1. Regulierungsrahmen

In Lettland gibt es zwei Gesetze, die speziell für die Medienregulierung zuständig sind: das „Gesetz über die Presse und andere Massenmedien“ („das Pressegesetz“)¹⁵⁷ und das Gesetz über die elektronischen Massenmedien („EMML“)¹⁵⁸. Aber es gibt auch noch eine Reihe anderer Gesetze, die ebenfalls auf die Medien Anwendung finden. Zum Beispiel das Gesetz über die Dienste der Informationsgesellschaft, das Gesetz über Werbung, das Urheberrechtsgesetz, das Gesetz über den Schutz der Rechte von Kindern und Jugendlichen, das Gesetz über die Bearbeitung personenbezogener Daten, das Gesetz über die Bekämpfung von Pornographie und das Gesetz über Glücksspiele und Lotterien.

3.6.1.1. Das Gesetz über die Presse und andere Massenmedien

Das lettische Pressegesetz geht zurück auf das Jahr 1991, aber obwohl es seitdem mehrmals geändert wurde, ist es in vielen Bereichen überholt. Ein Beispiel: Die Definition des Begriffs „Masseninformationsmittel“ ist unklar, außerdem ist die Definition rechtlich nicht verbindlich:

Unter ‚Presse und anderen Massenmedien‘ sind folgende Medien zu verstehen: Zeitungen, Zeitschriften, Newsletter und andere periodische Veröffentlichungen (die mindestens alle drei Monate veröffentlicht werden, mit einer einzigen Auflage von mehr als 100 Exemplaren), aber auch elektronische Massenmedien, Wochenschauen, Agenturmeldungen und Bild-/Tonaufnahmen, die für die Verbreitung in der Öffentlichkeit bestimmt sind. Eine Internetseite kann sich ebenfalls als Massenmedium registrieren lassen.

Nach dieser Definition zählen sowohl Verleger (im weiteren Sinne) als auch ihre Veröffentlichungen zu den „Massenmedien“. Die offensichtlichen Widersprüche in dieser Definition lösen sich auf, wenn man Artikel 30 des Gesetzes liest, der sich mit internationalen Verträgen und Vereinbarungen befasst:

Die internationale Zusammenarbeit von Massenmedien unterliegt den Verträgen und Vereinbarungen, denen die obersten staatlichen Behörden und Verwaltungsgremien der Republik, die Massenmedien, [und] Journalistenorganisationen oder

¹⁵⁶ Bei den Ansichten, die in diesem Beitrag zum Ausdruck gebracht werden, handelt es sich ausschließlich um die persönlichen Ansichten des Autors und nicht unbedingt um die Meinungen des Kulturministeriums.

¹⁵⁷ *Latvijas Republikas likums Par presi un citiem masu informācijas līdzekļiem*, verfügbar in Lettisch unter <https://likumi.lv/ta/id/64879-par-presi-un-citiem-masu-informacijas-lidzekliem>.

¹⁵⁸ *Elektronisko plašsaziņas līdzekļu likums*, in Lettisch siehe unter <https://likumi.lv/doc.php?id=214039>.

Künstlerorganisationen im Einklang mit den Gesetzen der Republik Lettland und den Normen des Völkerrechts beigetreten sind.

Man kann davon ausgehen, dass der Gesetzgeber dabei wohl kaum an eine „Zusammenarbeit“ zwischen Wochenschau und Bild-/Tonaufnahmen gedacht hat und dass die Definition sich ausschließlich auf Verlage (und nicht auf ihre Veröffentlichungen) bezieht.

Der Verweis auf Webseiten, der in einer Ergänzung 2011 hinzugefügt wurde, könnte sich als problematisch für den Nationalen Rat für elektronische Massenmedien (NEMMC) erweisen, wenn es um Beschwerden geht. Denn es ist nicht immer klar, welche Einrichtung für Beschwerden zuständig ist. (Ist es der NEMMC? Oder die Polizei oder der Datenschutzbeauftragte oder die Verbraucherschutzzentrale?) Die Tatsache, dass die Registrierung von Webseiten als „elektronische Massenmedien“ freiwillig ist (selbst wenn diese sich ausschließlich als „elektronische Medien“ bezeichnen), hat zur Folge, dass für die Webseiten, die sich nicht registriert haben, nicht die besonderen Vorschriften des Gesetzes über elektronische Massenmedien gelten, also etwa der Schutz von Minderjährigen oder die Kennzeichnung von Werbung und ihre Einschränkung, Sponsoring und Produktplatzierung. Es kann sogar nicht einmal ausgeschlossen werden, dass nicht registrierte Portale nicht einmal dem Pressegesetz unterliegen. Allerdings hat das Oberste Gericht Lettlands in einem interessanten Urteil 2012 einen anderen Standpunkt vertreten. Dabei ging es um eine Verleumdungsklage gegen den führenden lettischen Telekommunikationsanbieter Lattelecom in Bezug auf einen Artikel, der auf ihrem Online-Portal Apollo.lv. veröffentlicht worden war (das Verfahren begann 2007, also noch vor den Änderungen zum Pressegesetz, durch die das Gesetz auch auf das Internet ausgedehnt wurde). Das Gericht wies die Äußerungen der Antragsgegnerin zurück, die argumentiert hatte, das Pressegesetz gelte nicht für Internetportale mit der Begründung: „Auch wenn das Internet in Artikel 2 dieses Gesetzes nicht erwähnt wird, ... sollten die Normen ihrem Sinn nach und nicht nach dem Buchstaben des Gesetzes interpretiert werden. Angesichts der rasanten Entwicklung des Internet und der elektronischen Technologien in den letzten zehn Jahren kann die Liste der Massenmedien, die in Artikel 2 des Gesetzes über die Presse und andere Massenmedien aufgeführt werden, nicht erschöpfend sein. Diese Vorschrift gilt im Einklang mit anderen Zielen des Gesetzes für alle Medien, auch für Online-Medien...¹⁵⁹ Für sie gilt auf jeden Fall auch das Gesetz über die Dienste der Informationsgesellschaft,¹⁶⁰ durch das die EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr in nationales Recht umgesetzt wurde.

Das Pressegesetz verbietet die Veröffentlichung bestimmter Informationen, etwa von Staatsgeheimnissen, die Anstiftung zum Aufruhr, zur Gewalt oder zu Verbrechen, Kriegspropaganda oder Hassrede, diffamierendem Material sowie Veröffentlichungen, die

¹⁵⁹ *Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Civillietu departamenta 2012. gada 17. oktobra spriedums Lietā Nr. SKC-637/2012* [4.4].

(Urteil des Obersten Gericht der Republik Lettland, Abteilung Zivilrecht, vom 17. Oktober 2012 in der Rechtssache Nr. SKC-637/2012 [4.4]) siehe unter: <http://www.at.gov.lv/downloadlawfile/3096> (in Lettisch).

¹⁶⁰ *Informācijas sabiedrības pakalpojumu likums*, (Gesetz über die Presse und andere Massenmedien) (in Lettisch) siehe unter <https://likumi.lv/doc.php?id=96619>.

gegen die Bestimmungen zum Schutz Minderjähriger verstoßen. Obwohl nicht ausdrücklich erwähnt, gilt das Pressegesetz ausschließlich für Medien, die in Lettland zugelassen sind;¹⁶¹ Inhalte von audiovisuellen Medien in anderen Ländern, die nach Lettland weiterverbreitet werden, fallen nicht unter dieses Gesetz.

3.6.1.2. Gesetz über die elektronischen Massenmedien

Das EMML wurde 2010 verabschiedet und setzt die Bestimmungen einer Reihe europäischer Richtlinien in nationales Recht um: die Richtlinie über die audiovisuellen Mediendienste (2010/13/EG) und die betreffenden Teile der Richtlinie über den Universaldienst (2002/22/EG), die Änderungen dieser Richtlinie durch Richtlinie 2009/136/EG; ferner Richtlinie 2002/58/EG über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation; die Verordnung über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden (2006/2004); und die Richtlinie über die Herstellung, Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen (2014/40/EU). Der Geltungsbereich des Gesetzes umfasst Radio- und Fernsehsendungen auf allen Plattformen, On-Demand-Dienste und die Weiterverbreitung lokaler und ausländischer Dienste (sowie alle Internet-Dienste, wenn sie als elektronische Dienste registriert sind oder wenn sie einen Dienst anbieten, der einen Rundfunk- oder Weiterübertragungsdienst erfordert).

Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) sieht vor, dass die Übertragung nicht behindert werden darf. Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip – also etwa Einschränkungen der Weiterübertragung von Diensten aus anderen EU-Mitgliedstaaten – sind nur zulässig, wenn mit einem Fernsehprogramm aus einem anderen Mitgliedstaat in „offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise“ gegen die Vorschriften zum Schutz Minderjähriger (Artikel 27 Absatz 1 oder Absatz 2) und gegen das Verbot der Aufstachelung zu Hass verstoßen wird (Art.6).¹⁶² Bei der Umsetzung der Richtlinie hat Lettland von der Option in Artikel 4 der AVMD-Richtlinie Gebrauch gemacht. Danach können Mitgliedstaaten „Mediendienstanbieter, die ihrer Rechtshoheit unterliegen, verpflichten, strengeren oder ausführlicheren Bestimmungen nachzukommen.“ Artikel 6 des EMML verbietet daher neben der Aufstachelung zu Hass:

- Inhalte, die grundlose Gewalttätigkeit zeigen;
- Pornografie;
- Aufruf zum Krieg oder zu militärischen Konflikten;

¹⁶¹ Artikel 9 des Pressegesetzes schreibt vor, dass Massenmedien im Unternehmensregister der Republik Lettland registriert sein müssen.

¹⁶² Bei On-Demand-Anbietern können die Mitgliedstaaten noch aus weiteren Gründen Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip im öffentlichen Interesse zulassen, einschließlich der nationalen Sicherheit und Verteidigung (Art. 3 Absatz 4.a.i). Die Abweichungen zwischen den Vorschriften für lineare und nicht lineare Dienste gehen darauf zurück, dass die Vorschriften für On-Demand-Dienste aus der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr abgeleitet wurden. Dies wird in der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste korrigiert werden.



- Aufruf zum Aufruhr oder zum gewaltsamen Umsturz des politischen Systems, zur Zerstörung der territorialen Integrität des Staates oder zu anderen Verbrechen oder
- Inhalte, welche die staatliche Souveränität verletzen und die nationalen Symbole Lettlands verhöhnen.

Bis 2016 gab es im EML kein Verfahren für Abweichungen vom Herkunftslandprinzip. Wenn Einschränkungen der Übertragung von Diensten aus anderen Mitgliedstaaten in Erwägung gezogen wurden, musste sich der Rat für elektronische Massenmedien an den Text der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste halten. Das Gesetz wurde 2016 geändert. Jetzt gibt es ein ausführliches und sehr detailliertes neues Kapitel, das Einschränkungen der Übertragung elektronischer Mediendienste aus anderen Ländern regelt. Es gibt Artikel, die sich mit linearen Diensten befassen und Artikel, die sich auf nicht lineare Artikel beziehen, auf Dienste, die in EU-Mitgliedstaaten und EWR-Mitgliedstaaten ansässig sind, und Dienste, die in Vertragsstaaten des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen ansässig sind.

Das EML enthält eine sehr wichtige Bestimmung über die Verantwortung für den Inhalt von Diensten, die aus einem anderen Land weiterübertragen werden. Mediendiensteanbieter mit einer Genehmigung für die Weiterübertragung von Sendern, die nicht aus einem EU-Mitgliedstaat oder aus Vertragsstaaten des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen stammen, sind verantwortlich dafür, dass die Inhalte dieser Sender mit den Anforderungen des EML in Einklang stehen (Art. 19 Absatz 4). Das heißt, dass lettische Kabelanbieter oder Satellitenbetreiber für die Rechtmäßigkeit von Programmen von Sendern wie CNN und Al Jazeera verantwortlich sind; und was für Lettland von besonderer Bedeutung ist: dies gilt auch für Sender aus Russland, die in der EU registriert sind, vor allem im Vereinigten Königreich und Schweden.¹⁶³

Im Juni 2018 angenommene Änderungen des EML sind in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse, denn sie enthalten Maßnahmen für die Behandlung von zwei Problemen im grenzüberschreitenden Kontext. Das erste Problem (das für die Branche von besonderer Bedeutung ist) ist die Piraterie – in diesem Fall das unautorisierte und daher illegale Angebot audiovisueller Mediendienste. Eine Studie im Auftrag der Nichtregierungsorganisation For Legal Content¹⁶⁴ stellt fest, dass 2017 80 000 Haushalte in Lettland (von insgesamt 707 000 Fernsehhaushalten) illegales Fernsehen nutzten (also etwa Cardsharing-Dienste, den illegalen Verkauf von Satellitenpaketen aus Drittstaaten und der entsprechenden Ausrüstung und dem illegalen Streaming von Fernsehserien und Filmen, Musik oder Sportsendungen).¹⁶⁵ Der Studie zufolge gehen dem lettischen Staat dadurch jährlich mindestens 9,6 Millionen EUR an Steuereinnahmen

¹⁶³ Die russischen Fernsehsender NTV Mir und REN TV senden mit einer Lizenz der Ofcom im Vereinigten Königreich, und Rossiya RTR wird aus Schweden übertragen.

¹⁶⁴ <http://www.parlegalusaturu.lv/en/>.

¹⁶⁵ Arnis Sauka, *Nelegālās maksas TV apraides apjoms Latvijā 2015* (Das Ausmaß des illegalen Pay-TV in Lettland 2015), 2016, Stockholm School of Economics, Riga/BASE. Siehe unter: http://www.parlegalusaturu.lv/media/TV_un_Internets_zinojums_FINAL.pdf.



verloren. Die Änderungen von 2016 verbieten bereits die Weiterübertragung von audiovisuellen Mediendiensten ohne Genehmigung. Der Anbieter muss entweder die Weiterübertragung einstellen oder innerhalb von 15 Tagen eine Genehmigung für die Weiterübertragung beantragen. Ist dies nicht der Fall, nimmt die Regulierungsbehörde ihre Überwachungsfunktion wahr, wie im Gesetz über die Dienste der Informationsgesellschaft definiert, und ergreift weitere Maßnahmen. Obwohl nicht ausdrücklich erwähnt, impliziert der Verweis auf das Gesetz über die Dienste der Informationsgesellschaft, dass die illegale Weiterübertragung im Internet erfolgt. Dies wird auch durch die Änderungen des Jahres 2018 bestätigt. Mit diesen Änderungen erhält der Rat für elektronische Massenmedien das Recht, den Zugang zu diesen Webseiten in Lettland zu sperren, wenn sie Rundfunksendungen ohne eine Weiterübertragungsgenehmigung ausstrahlen. In diesem Fall können sie die Nutzung des Domain-Namens für einen Zeitraum bis zu sechs Monaten sperren.

Das zweite Problem ist die Weiterverbreitung illegaler Inhalte – vor allem Hassrede und Kriegspropaganda – durch Fernsehsender, die der Rechtshoheit anderer EU-Mitgliedstaaten unterliegen. Wie bereits oben erwähnt, hat das EMML nun klar definierte Verfahren für Abweichungen vom Herkunftslandprinzip eingeführt. Die Änderungen von 2018 verpflichten die Regulierungsbehörde, einzugreifen, wenn ein EU-Mitgliedstaat oder ein Mitgliedstaat des Europäischen Wirtschaftsraums die Weiterverbreitung audiovisueller Mediendienste verboten hat, weil damit gegen die Vorschriften zu Hassrede und dem Jugendschutz verstoßen wurde. Wenn das Verbot noch in Kraft ist, sollte die Regulierungsbehörde mit der betreffenden Behörde des Staates zusammenarbeiten, um festzustellen, ob die nach Lettland weiterverbreiteten Programme dieselben Verstöße enthalten. Ist dies der Fall, kann die Regulierungsbehörde die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen im Einklang mit dem vorgeschriebenen Verfahren verbieten – d.h. dem Verfahren, das in der AVMD-Richtlinie vorgesehen ist und in lettisches Recht umgesetzt wurde. Obwohl diese Änderung der Regulierungsbehörde keine neuen Befugnisse überträgt, fördert sie die Zusammenarbeit mit den Regulierungsbehörden anderer Mitgliedstaaten und macht es einfacher, festzustellen, ob illegale Inhalte weiterverbreitet wurden.

3.6.1.3. Gesetz über die Dienste der Informationsgesellschaft

Mit diesem Gesetz¹⁶⁶ wird in erster Linie die EU-Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr umgesetzt (2000/31/EG), und es gilt für audiovisuelle Mediendienste, die über das Internet verbreitet werden. Wie zu erwarten war, sind Vermittler, die lediglich die „reine Durchleitung“ von Inhalten übernehmen, nicht verantwortlich für die übermittelten Inhalte, wenn sie diese Übermittlung nicht veranlasst, den Adressaten der übermittelten Informationen nicht auswählt oder die übermittelten Informationen nicht ausgewählt oder verändert haben. Ähnlich sind auch Anbieter von Hosting-Diensten nicht für die gespeicherten Informationen verantwortlich, wenn der Anbieter keine tatsächliche Kenntnis von dem rechtswidrigen Charakter hat und effiziente Maßnahmen ergriffen hat,

¹⁶⁶ *Informācijas sabiedrības pakalpojumu likums* (Law on Information Society Services), siehe unter: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/96619-law-on-information-society-services>.

um die Information zu entfernen oder den Zugang zu diesen Informationen zu sperren, sobald er davon Kenntnis erlangt hat.

Aufsichtsbehörden haben das Recht, Dienste einzuschränken, die eine ernsthafte Gefahr darstellen für:

- die öffentliche Ordnung – insbesondere Verhütung, Ermittlung, Aufklärung und Verfolgung von Straftaten, einschließlich des Jugendschutzes und der Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen der Rasse, des Geschlechts, der Religion oder der ethnischen Herkunft und der Bekämpfung von Verleumdung,
- die öffentliche Sicherheit – einschließlich der Wahrung nationaler Sicherheits- und Verteidigungsinteressen,
- den Schutz der öffentlichen Gesundheit,
- Schutz der Verbraucher.

Was auffällt ist, dass im Gegensatz zu der Richtlinie dieses Gesetz nicht ausdrücklich die Hetze als Grund für Einschränkungen nennt. Es wäre sinnvoll, auch den Tatbestand der Hassrede als eine Form der Diskriminierung anzusehen.¹⁶⁷

Als Aufsichtsbehörden gelten im Rahmen dieses Gesetzes die „Verbraucherschutzzentrale, die Datenschutzbehörde und andere Aufsichts- und Überwachungsgremien“. In diesem Gesetz wird der Nationale Rat für elektronische Massenmedien nicht ausdrücklich als Aufsichtsbehörde erwähnt. Dieser Status wurde jedoch dem Rat durch die Änderungen des Gesetzes über die elektronischen Massenmedien von 2016 verliehen.

3.6.1.4. Weitere spezielle Gesetze

Das Gesetz über die Einschränkung von Pornografie¹⁶⁸ verbietet die Verbreitung von pornografischem Material oder Informationen über die Zugänglichkeit von derartigem Material in der elektronischen Umgebung an eine unbestimmte Zahl von Adressaten oder in Fällen, in denen die Einwilligung des Adressaten nicht eingeholt wurde.

Das Wahlkampfgesetz¹⁶⁹ sieht in Paragraph 13 vor, dass Anbieter elektronischer Medien, die ausländische Sender in Lettland verbreiten, in den Vertrag mit dem ausländischen Sender eine Klausel einfügen müssen, dass Sendungen, die während des Wahlkampfs nach Lettland übertragen werden, keinerlei Wahlkampfmaterial zu politischen Parteien, Verbänden und Wählervereinigungen enthalten dürfen.

¹⁶⁷ Artikel 20.2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte legt fest: „Jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, wird durch Gesetz verboten.“ Englische Originalfassung siehe:

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. Deutsche Übersetzung siehe: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html>.

¹⁶⁸ *Pornogrāfijas ierobežošanas likums* (Law on Pornography Restrictions), siehe unter: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/157638-law-on-pornography-restrictions>.

¹⁶⁹ *Priekšvēlēšanu aģitācijas likums* (Pre-election Campaign Law), siehe unter: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/253543-pre-election-campaign-law>.



Das Gesetz über Glücksspiele und Lotterien¹⁷⁰ verbietet in Paragraph 41 Glücksspielwerbung außerhalb lizenzierter Räume. Online-Glücksspiele sind zulässig, aber der Dienst muss von der Aufsichtsbehörde für Lotterien und Glücksspiele zugelassen sein. Regierungsverordnungen¹⁷¹ sehen die Sperrung nicht genehmigter Glücksspiel-Webseiten vor.

3.6.2. Sanktionsmöglichkeiten

Die Sanktionen für Verstöße gegen die Gesetze für audiovisuelle Medien reichen von Verwarnungen und Geldstrafen bis hin zu einer Aussetzung der Verbreitung oder Weiterverbreitung und als letztes Mittel der Aufhebung der Sende- und Weiterverbreitungsgenehmigung.

3.6.2.1. Gesetz über elektronische Massenmedien

Im grenzüberschreitenden Kontext hat die Regulierungsbehörde das Recht, die Weiterverbreitung ausländischer Sender auf das lettische Staatsgebiets zu verbieten. Allerdings muss die Behörde die Verfahren einhalten, die von der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste bei Fernsehsendern vorgegeben sind, die der Rechtshoheit anderer EU- oder EWR-Staaten unterliegen, und die Vorschriften des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen, wenn die betreffenden Staaten nicht EU-Mitglieder sind. Die beiden wichtigsten Rechtsvorschriften, die Geldstrafen und andere Sanktionen als die Aussetzung der Verbreitung und den Entzug der Sendegenehmigung enthalten, sind das Verwaltungsstrafgesetz und das Strafgesetz.¹⁷²

3.6.2.2. Verwaltungsstrafgesetz

Das Verwaltungsstrafgesetz¹⁷³ legt fest, welche Verstöße der Zuständigkeit des Rates unterstehen, zusammen mit den verfügbaren Sanktionen (die von einer bloßen Verwarnung bis zu einer Geldstrafe von maximal 14 000 EUR reichen). Im grenzüberschreitenden Kontext zählen hierzu Verstöße gegen die Vorschriften über:

¹⁷⁰ *Azartspēļu un izložu likums* (Gesetz über Glücksspiele und Lotterien), siehe unter: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/122941-on-gambling-and-lotteries>.

¹⁷¹ *Ministru kabineta noteikumi Nr.291 (2014) Kārtība, kādā Izložu un azartspēļu uzraudzības inspekcija sagatavo un nosūta lēmumu par piekļuves ierobežošanu Latvijā nelicencētu interaktīvo azartspēļu organizētāju interneta mājaslapām* (Regierungsverordnung Nr. 291 (2014) über das Verfahren für eine Einschränkung des Zugangs zu Internetseiten für nicht genehmigtes interaktives Glücksspiel in Lettland durch die Aufsicht für Glücksspiele), siehe unter:

<https://likumi.lv/ta/id/266884-kartiba-kada-izlozu-un-azartspelu-uzraudzibas-inspekcija-sagatavo-un-nosuta-lemumu-par-piekluves-ierobezosanu-latvija-nelicence> (in Lettisch).

¹⁷² *Krimināllikums* (Strafgesetzbuch) siehe unter: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/88966-the-criminal-law>.

¹⁷³ *Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss* (Lettisches Verwaltungsstrafgesetz), siehe unter: <https://likumi.lv/ta/id/89648-latvijas-administrativo-parkapumu-kodekss> (in Lettisch).



- die Verbreitung von pornografischem Material und die Werbung für solches Material (Geldstrafen bis höchstens 3 600 EUR);
- die Tätigkeit von Massenmedien (z.B. Senden oder Weiterverbreitung von Sendungen ohne die entsprechende Genehmigung; hier können die Geldstrafen bis 14 000 EUR betragen);
- den Vorwahlkampf (Höchststrafe von 1 400 EUR).

3.6.2.3. Strafgesetz

Im Folgenden werden die wichtigsten Bestimmungen des lettischen Strafrechts aufgeführt, gegen die ausländische Mediendienste verstoßen können, wenn ihre Sendungen nach Lettland weiterverbreitet werden.

Aufstachelung zum Völkermord kann mit Freiheitsstrafen bis zu acht Jahren geahndet werden (Paragraph 71¹).

Für folgende Verstöße können Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren verhängt werden (oder gemeinnützige Arbeiten bzw. Geldstrafen) (Paragraph 74¹): öffentliche Verherrlichung von Völkermord, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, von Verbrechen gegen den Frieden oder Kriegsverbrechen, die Verherrlichung von Krieg, die Leugnung oder Verharmlosung von Völkermord, von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Verbrechen gegen den Frieden oder Kriegsverbrechen (einschließlich Völkermord), die von der UdSSR oder Nazideutschland gegen die Republik Lettland und ihre Bevölkerung begangen wurden.

Der öffentliche Aufruf zu einem Angriffskrieg oder zur Auslösung eines bewaffneten Konflikts kann mit Freiheitsstrafen bis zu acht Jahren bestraft werden (Paragraph 77).

Die Aufstachelung zu national, ethnisch, rassistisch oder religiös motiviertem Hass oder Feindschaft kann mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren belegt werden (oder mit gemeinnütziger Arbeit oder Geldstrafe). Wurden diese Verstöße von einer Gruppe von Personen oder einem Beamten begangen oder dem verantwortlichen Repräsentanten eines Unternehmens oder einer Organisation oder mit Hilfe eines automatisierten Datenverarbeitungssystems, beträgt die Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahre (oder gemeinnützige Arbeit oder Geldstrafe). Geht die Aufstachelung von einer organisierten Gruppe aus und ist mit Gewalt oder Androhung von Gewalt verbunden, dann kann die Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahre betragen. An dieses Urteil kann sich eine Überwachung der Bewährungsmaßnahmen für einen Zeitraum bis zu drei Jahren anschließen (Paragraph 78).

Die öffentliche Verherrlichung oder Rechtfertigung von Terrorangriffen (oder der öffentliche Aufruf zu Terrorangriffen) oder die Verbreitung von entsprechendem Material wird mit Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren bestraft (oder mit gemeinnütziger Arbeit oder einer Geldstrafe), gefolgt von einer Überwachung der Bewährungsmaßnahmen für einen Zeitraum bis zu drei Jahren (Paragraph 79⁶).

Öffentliche Aufrufe zu Angriffen auf die nationale Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität, die Befugnisse des Staates oder die Verwaltungsordnung der Republik Lettland auf eine Art und Weise, die in der Verfassung nicht vorgesehen ist (oder

die Verbreitung von entsprechendem Material) können mit einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft werden (oder mit gemeinnütziger Arbeit bzw. mit einer Geldstrafe), gefolgt von einer Überwachung der Bewährungsmaßnahmen bis zu einem Zeitraum von drei Jahren (Paragraph 81).

Verleumdung in den Massenmedien kann mit einer Freiheitsstrafe oder gemeinnütziger Arbeit oder Geldstrafe bestraft werden (Paragraph 157).

3.6.3. Strafverfolgung gegen audiovisuelle Online-Medien – Praktische Beispiele/Erfahrungen

Die lettischen Behörden haben bisher nur zweimal Erfahrungen mit der Strafverfolgung grenzüberschreitender audiovisueller Mediendienste gemacht, und zwar in den Jahren 2014 und 2016. Beide Male ging es um eine befristete Aussetzung der Sendegenehmigung des russischen Fernsehsenders Rossiya RTR (aus Schweden übertragen). Die Strafe war wegen Aufstachelung zu Hass und Kriegspropaganda verhängt worden.

2014 setzte die Regulierungsbehörde die Weiterverbreitung des Senders für drei Monate aus. In seiner Entscheidung führte der Rat für nationale elektronische Massenmedien zehn Fälle auf (mit präziser Angabe von Datum und Uhrzeit), in denen der russische Sender „nicht nur einseitige Informationen verbreitet hatte, sondern auch eine militärische Aggression unterstützt hat, indem er sich selbst als Kriegsinstrument positioniert hatte“.¹⁷⁴ „Die Befürworter der Demokratie in der Ukraine“, so die Entscheidung der Medienaufsichtsbehörde, „und die legitime Regierung der Ukraine wurden stets mit den Anhängern der Ideologie von Nazideutschland verglichen. Die Sendungen verglichen die Ereignisse in der Ukraine mit den Naziverbrechen im Zweiten Weltkrieg und vermittelten so die Botschaft, dass diese Kräfte, würden sie an die Macht gelangen, die Naziverbrechen wiederholen würden.“ Der Rat kam zu dem Schluss, dass „nach Bewertung der Berichterstattung im Kontext sowie der einzelnen Äußerungen kein Zweifel besteht, dass es sich hier um Aufrufe zum Krieg oder militärischen Konflikt handelt, aber auch zur Förderung von Hass aus Gründen der Volkszugehörigkeit und Staatsangehörigkeit“. Dies müsse natürlich im Zusammenhang mit der illegalen Annexion der Krim durch Russland und den Ereignissen auf dem Maidan-Platz gesehen werden. In diesem Fall hielt Lettland sich nicht an das Verfahren, das von der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vorgeschrieben wird, sondern rechtfertigte sein Handeln mit dem Argument, dass eine Demokratie das Recht habe, sich zu verteidigen. Der Rat berief sich auf Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und andere übergeordnete Rechtsinstrumente, einschließlich der Europäischen Konvention zum

¹⁷⁴ *Lēmums Nr.95 (03.04.2014) Par programmas "Rossija RTR" retranslācijas ierobežošanu Latvijas teritorijā* (Entscheidung Nr. 95 (03.04.2018) über die Einschränkung der Weiterverbreitung von Rossiya RTR in Lettland). Siehe unter: <https://neplpadome.lv/en/assets/documents/anglu/NEMC%20Decision%20Nr%20%2095.doc>. Dazu siehe auch Ieva Andersone, Rat für elektronische Medien prüft Möglichkeiten zur Einschränkung der Weiterverbreitung, IRIS 2014-5:1/25, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2014/5/article25.de.html>.

Schutz der Menschenrechte und dem Internationalen Übereinkommen über zivile und politische Rechte. Wir sollten auch nicht vergessen, dass 2014 das Gesetz über die elektronischen Massenmedien noch nicht das besondere Verfahren enthielt, das in diesem Fall zu befolgen war (wie in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vorgeschrieben). Stattdessen bezog es sich auf die lettische Verfassung, auf Völkerrechtsnormen und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Obwohl die Europäische Kommission kein Vertragsverletzungsverfahren einleitete, wurde das Problem in der Sitzung des Kontaktausschusses zur AVMD-Richtlinie im November 2014 diskutiert. Das von der Kommission vorgelegte Diskussionspapier kritisierte, dass „der lettische Regulierer überhaupt keinen Kontakt zu den Dienststellen der Kommission aufnahm“ und dass Lettland „es unterließ, das ‚Umgehungsverfahren‘ gemäß Artikel 4 zu befolgen. So setzte sich der Regulierer nicht zuerst mit Schweden in Verbindung, um eine beiderseits zufriedenstellende Lösung zu finden“.¹⁷⁵

2016 setzte der Rat erneut die Weiterverbreitung von Rossiya RTR aus, diesmal für einen Zeitraum von sechs Monaten.¹⁷⁶ Die Gründe für die Aussetzung waren praktisch dieselben wie 2014 – Aufruf zu Hass und zur militärischen Intervention in der Ukraine und zur Bombardierung der Türkei und Auslöschung ihrer Streitkräfte. Der Sender hatte die Ukraine als einen „faschistischen und degenerierten Staat“ beschrieben, der Völkermord an den Russen und anderen Einwohnern begehe und hatte dazu aufgefordert, sie militärisch zu zerstören, da die Ukraine der „Aggressor“ sei, mit dem keine Verhandlungen möglich seien.

Diesmal hielt sich die Medienregulierungsbehörde an das von der AVMD-Richtlinie festgelegte Verfahren und:

- stellte drei ernsthafte Verstöße gegen die Vorschriften fest, die Aufstachelung zu Hass verbieten (Art. 6);
- informierte bereits vorab die Europäische Kommission über zwei Verstöße und die Absicht der Regulierungsbehörde, die Weiterverbreitung des Senders im Falle weiterer Verstöße auszusetzen;
- informierte die schwedische Rundfunkbehörde über die Verstöße und die Möglichkeit, eine für beide Seiten zufriedenstellende Lösung zu finden sowie über die Absichten des Rates im Falle weiterer Verstöße;

¹⁷⁵ Diskussionspapier zur Anwendung der Artikel 3 und 4 der AVMD-RL Fallbeispiel: Aussetzung einiger russischsprachiger Fernsehsender in Lettland und Litauen, https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/40_discussion_paper_4_rev_de.pdf.

¹⁷⁶ *Lēmums Nr.77 (07.04.2016) Par programmas "Rossija RTR" retranslācijas ierobežošanu Latvijas teritorijā* (Entscheidung Nr. 77 (07.04.2016) über die Einschränkung der Weiterverbreitung des Senders Rossiya RTR nach Lettland. Siehe unter:

[https://neplpadome.lv/lv/assets/documents/Lemumi/Lemums%20Par%20Izplatisanas%20Ierobezosanu_final_pdf%20\(1\).pdf](https://neplpadome.lv/lv/assets/documents/Lemumi/Lemums%20Par%20Izplatisanas%20Ierobezosanu_final_pdf%20(1).pdf) (in Lettisch).

Dazu siehe auch Ieva Andersone, Ausstrahlung eines russischen Fernsehsenders in Lettland ausgesetzt, IRIS 2016-6:1/19, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2016/6/article19.de.html>. Dazu siehe auch die Information auf der Webseite des Rates: *NEPLP restricts rebroadcasting and distribution of Rossiya RTR in Latvia for six months*, <https://neplpadome.lv/en/home/news/news/neplp-restricts-rebroadcasting-and-distribution-of-rossiya-rtr-in-latvia-for-six-months.html>.

- informierte den betreffenden Mediendienstanbieter (NCP "RUSSMEDIACOM") über die Verstöße und räumte ihm ein Recht auf Gegendarstellung ein.

Der Rat akzeptierte nicht die Begründung des Service-Providers, dass das Material in einer Diskussionsendung ausgestrahlt worden sei, weil der Anbieter eines Programms für den Inhalt verantwortlich ist. (Die Produzenten der Show müssen sich in vollem Umfang bewusst sein, was sie erwartet angesichts der vorherigen Äußerungen eines der Teilnehmer zum Thema der Sendung.) Schwedisches Recht erlaubt es der Regulierungsbehörde nicht, gegen audiovisuelle Mediendienste vorzugehen, die in andere Staaten weiterverbreitet werden und nicht für schwedische Zuschauer bestimmt sind.¹⁷⁷

Der Rat berief sich auch auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie auf die internationalen Rechtsinstrumente. In beiden Fällen gab es keine Probleme bei der Aussetzung, aber sie führte auch nicht dazu, dass der russische Sender seine redaktionelle Politik änderte.

Was die beiden russischen Fernsehsender NTV Mir und REN TV betrifft, die mit einer Lizenz der Ofcom im Vereinigten Königreich senden und ihre Programme auch nach Lettland ausstrahlen, so waren bereits 2011 bei der Ofcom Beschwerden darüber eingegangen, dass die Zuschauer aufgefordert wurden, eine Petition für ein Referendum zu unterschreiben, das Russisch zur zweiten Amtssprache in Lettland machen sollte. Der 20-sekündige Spot zeigte das Logo der lettischen Wahlkommission und vermittelte so den Eindruck, dass die Werbespots von der Wahlkommission entweder gesponsert oder zumindest gebilligt wurden. In zwei getrennten Entscheidungen, die 10 bzw. 13 Monate nach der Ausstrahlung der betreffenden Sendungen getroffen wurden, stellte die Ofcom zahlreiche Verstöße gegen den Rundfunkkodex¹⁷⁸ fest, insbesondere:

- eine in die Irre führende Darstellung von Tatsachen in Sendungen (2.2);
- den Nicht-Ausschluss persönlicher Ansichten und Meinungen des Moderators der Sendung über politisch kontroverse Themen, die sich auf die aktuelle Politik beziehen (5.4);
- die Nichteinhaltung des Grundsatzes der Unparteilichkeit bei Themen von wirtschaftlicher oder politischer Bedeutung (5.11 und 5.12);
- eine unfaire Behandlung (7.1);
- keine klare Trennung zwischen Werbung und redaktionellem Teil der Sendung (9.2).¹⁷⁹

Obwohl derzeit noch nicht absehbar, können sich nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union bei grenzüberschreitenden audiovisuellen

¹⁷⁷ Kapitel 16 Paragraph 2 des Radio- und Fernsehgesetzes erklärt: „Sendungen, die im Rahmen einer Weiterverbreitungslizenz gemäß Kapitel 4 Paragraph 7 ausgestrahlt werden, unterliegen nicht der Aufsicht der Rundfunkkommission.“ Siehe unter:

<http://www.mprt.se/documents/styrdokument/radio%20and%20television%20act.pdf>.

¹⁷⁸ <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code>.

¹⁷⁹ Ofcom Broadcast Bulletins Nr. 214 (24.09.2012),

https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/47928/obb214.pdf und

Nr. 220 (17.12.2012), https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0017/45611/obb220.pdf.



Mediendiensten schwierige rechtliche Probleme ergeben. Es gibt mehr als 500 Fernsehsender und fast 100 On-Demand-Anbieter, die der Rechtshoheit des Vereinigten Königreichs unterstehen und in andere Mitgliedstaaten senden, Lettland eingeschlossen.¹⁸⁰ Derzeit ist es so, dass alle EU-Mitgliedstaaten an die Bestimmungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste gebunden sind, und Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten (zum Beispiel Fragen der Rechtshoheit und Streitigkeiten in Bezug auf mutmaßliche Umgehungen) durch Hinzuziehung der Europäischen Kommission und Einschaltung des Gerichtshofs der EU gelöst werden können. Nach dem Brexit wird dies nicht mehr möglich sein, wenn es um Streitfälle geht, bei denen das Vereinigte Königreich eine der Konfliktparteien ist. 21 EU-Mitgliedstaaten, auch das Vereinigte Königreich und Lettland, haben das Europäische Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen unterzeichnet, und es wäre denkbar, dass diese 21 Mitgliedstaaten sich bei Auseinandersetzungen an das Ständige Komitee des Übereinkommens wenden, um die Auseinandersetzung beizulegen. Dieses Übereinkommen ist jedoch völlig überholt im Vergleich zur Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (so gilt es zum Beispiel nicht für On-Demand-Dienste, ganz zu schweigen von Video-Sharing-Plattformen und Social Media). Und die Arbeiten für eine Revision des Übereinkommens wurden 2010 unterbrochen. Außerdem hat der Europarat keinerlei Haushaltsmittel für die Arbeit des Ständigen Ausschusses. Das bedeutet, dass es nach dem Brexit keinen Mechanismus mehr für die Beilegung von Streitigkeiten geben wird (ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wäre sehr langwierig). Da es eine Reihe von Fernsehsendern gibt, die im Vereinigten Königreich registriert sind und nach Lettland senden, könnte dies in Zukunft zu einem Problem werden, wenn das Vereinigte Königreich und die EU sich nicht auf einen neuen Mechanismus für die Beilegung von Streitigkeiten im Bereich der audiovisuellen Medien einigen können.¹⁸¹

¹⁸⁰ European Audiovisual Observatory *Brexit in context: The UK in the EU28 audiovisual market*, May 2018, <https://rm.coe.int/brexit-in-context/16808b868c>.

¹⁸¹ Die Frage stellt sich, wie in Zukunft Streitigkeiten zwischen dem Vereinigten Königreich und den EU-Mitgliedstaaten gelöst werden sollen, die keine Vertragsstaaten des Übereinkommens sind, also etwa Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland, Luxemburg, die Niederlande und Schweden.

3.7. SE - Schweden

Anna Olsson und Kerstin Morast, Rechtsberaterinnen der schwedischen Presse- und Rundfunkbehörde

3.7.1. Regulierungsrahmen

3.7.1.1. Grundlegende Bestimmungen

Nach dem schwedischen Grundgesetz über die Freiheit der Meinungsäußerung (im Folgenden: das Grundgesetz¹⁸²) hat jeder schwedische Bürger¹⁸³ gegenüber öffentlichen Einrichtungen das Recht, seine Gedanken, Meinungen und Einstellungen öffentlich zu äußern, und im Allgemeinen hat er das Recht, Informationen zu beliebigen Themen im Fernsehen und in ähnlichen Medien zu kommunizieren. Einschränkungen dieser Freiheit sind nur in den im Grundgesetz genannten Fällen möglich.¹⁸⁴

Das Grundgesetz gilt für Übertragungen von Rundfunkprogrammen,¹⁸⁵ die an die Allgemeinheit gerichtet sind und die unter Einsatz technischer Hilfsmittel empfangen werden können. Die Bereitstellung von Live-Sendungen und von gesondert in Auftrag gegebenen Programmaufzeichnungen fällt unter das Grundgesetz, sofern der Empfänger keinen Einfluss auf Beginn und Inhalt der Programme hat. Für Rundfunkprogramme, die aus Schweden stammen und über Satellit verbreitet werden, gelten die Bestimmungen des Grundgesetzes für Rundfunkprogramme im Allgemeinen. Für Rundfunkprogramme, die hauptsächlich für den Empfang im Ausland bestimmt sind, können gesetzliche Bestimmungen Ausnahmen vom Grundgesetz vorsehen.¹⁸⁶

Für die zeitgleiche und unveränderte Weiterverbreitung von aus dem Ausland stammenden Rundfunkprogrammen in Schweden bzw. für nicht aus Schweden stammende Programme, die per Satellit nach Schweden übertragen werden, gelten lediglich einige Bestimmungen des Grundgesetzes - z.B. die Regel, nach der eine vorherige Prüfung unzulässig ist.¹⁸⁷

Darüber hinaus ist im Grundgesetz das Recht vorgesehen, Rundfunkprogramme über ein Festnetz zu verbreiten. Diese Freiheit, die sog. „Niederlassungsfreiheit“, darf nur

¹⁸² Abrufbar unter:

http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/yttrandefrihetsgrundlag-19911469_sfs-1991-1469 (Englische Fassung 2015 abrufbar unter: <https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-fundamental-law-on-freedom-of-expression-2015.pdf>).

¹⁸³ Nach Kapitel 11 Artikel 1 Grundgesetz sind ausländische Staatsangehörige in Bezug auf das Recht auf Meinungsfreiheit schwedischen Bürgern gleichgestellt, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

¹⁸⁴ Grundgesetz Kapitel 1 Artikel 1.

¹⁸⁵ Der Begriff „Rundfunkprogramm“ schließt Fernsehprogramme ein.

¹⁸⁶ Grundgesetz Kapitel 1 Artikel 6.

¹⁸⁷ Grundgesetz Kapitel 1 Artikel 7.



in den im Grundgesetz genannten Fällen eingeschränkt werden.¹⁸⁸ Das Recht der Verbreitung von Rundfunkprogrammen in anderen als Festnetzen kann in einem Rechtsakt mit Bestimmungen zur Lizenzierung und mit Bedingungen hinsichtlich der Übertragung geregelt werden.¹⁸⁹

Das schwedische Rundfunkgesetz (Radio and Television Act, RTA)¹⁹⁰, mit dem Teile der AVMD-Richtlinie umgesetzt wurden, gilt für Fernsehprogramme (d.h. lineare Programme) und Fernsehprogramme auf Abruf (nicht-lineare Programme),¹⁹¹ die in einem beliebigen EWR-Staat zu empfangen sind, sofern der Anbieter des Mediendienstes in Schweden niedergelassen ist bzw. andere Kriterien¹⁹² anzuwenden sind.¹⁹³

On-Demand-Fernsehdienste sind im Rundfunkgesetz definiert als Dienste, über die ein Mediendiensteanbieter der Öffentlichkeit Fernsehprogramme zum Zweck der Information, Unterhaltung oder Bildung anbietet, wobei elektronische Kommunikationsnetze zum Einsatz kommen, über die der Nutzer zu einem von ihm gewählten Zeitpunkt ein Programm aus einem vom Anbieter zusammengestellten Programm katalog auswählt.¹⁹⁴

Eine Lizenz ist nur für eine Verbreitung über terrestrische Frequenzen erforderlich.¹⁹⁵ Auch für Rundfunkveranstalter, die der Rechtshoheit eines anderen EWR-Staates unterliegen, besteht nach der AVMD-Richtlinie eine Lizenzierungspflicht. Derartige Lizenzen können sich jedoch auch nur auf Aspekte der Festlegung und Regulierung technischer Bedingungen beziehen.¹⁹⁶ Ein Mediendiensteanbieter, der eine Rundfunk-tätigkeit ausübt, für die keine Lizenz erforderlich ist, oder der On-Demand-Fernsehdienste anbietet, muss sich bei der schwedischen Behörde für Presse und Rundfunk (Swedish Press and Broadcasting Authority, SPBA) registrieren lassen.¹⁹⁷

Obwohl die inhaltsbezogenen Regelungen des Rundfunkgesetzes für ausländische Rundfunkveranstalter nicht gelten, muss die SPBA die Inhalte ausländischer Rundfunkprogramme, die auf Schweden ausgerichtet sind, überwachen.¹⁹⁸

Die schwedische Rundfunkkommission (Swedish Broadcasting Commission, SBC) ist ein unabhängiges Entscheidungsgremium innerhalb der SPBA. Die SBC prüft nach erfolgter Ausstrahlung, ob die im schwedischen Hoheitsgebiet über das Fernsehen oder über Abrufdienste verbreiteten Programme den einschlägigen inhaltsbezogenen Vorgaben

¹⁸⁸ Grundgesetz Kapitel 3 Artikel 1.

¹⁸⁹ Grundgesetz Kapitel 3 Artikel 2.

¹⁹⁰ In Schwedisch abrufbar unter: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/radio--och-tv-lag-2010696_sfs-2010-696.

¹⁹¹ Das Rundfunkgesetz enthält auch Regelungen für Teletext und Radioprogramme; RTA, Kapitel 1 Art. 1.

¹⁹² Das RTA findet auch dann Anwendung, wenn der Mediendiensteanbieter keine Niederlassung in Schweden hat oder seinen Sitz in einem anderen EWR-Staat hat, aber einen Satelliten-Uplink in Schweden nutzt oder Satellitenkapazitäten nutzt, die Schweden gehören.

¹⁹³ RTA, Kapitel 1 Art.2 und 3.

¹⁹⁴ RTA, Kapitel 3 Art. 1.

¹⁹⁵ RTA, Kapitel 4 Art. 2.

¹⁹⁶ RTA, Kapitel 1 Art. 3 und Kapitel 4 Art. 9.

¹⁹⁷ RTA, Kapitel 2 Art. 2.

¹⁹⁸ In Verordnung (2010:1062) sind die Aufgaben der SPBA beschrieben, Art. 3.

des Rundfunkgesetzes bzw. den inhaltsbezogenen Lizenzbestimmungen entsprechen.¹⁹⁹ Im Folgenden soll ein Überblick über die Regulierung von Inhalten im Rahmen der Überprüfung durch die Rundfunkkommission gegeben werden.

3.7.1.2. Regulierung von Inhalten

Einige inhaltsbezogene Bestimmungen wie Unparteilichkeit, Richtigkeit, Wirkung des Mediums²⁰⁰ und das Recht auf Privatsphäre können bei einem Mediendienst nur durchgesetzt werden, wenn sie Gegenstand der Rundfunklizenz sind. Programme, für die die Anforderung der Unparteilichkeit besteht, dürfen keine von Dritten in Auftrag gegebene Botschaften enthalten, mit denen um politische oder religiöse Unterstützung geworben wird, oder in denen Meinungen zu Aspekten des Arbeitsmarkts vertreten werden.²⁰¹ Da Lizenzen nur für die Ausstrahlung von terrestrischen Fernsehdiensten erforderlich sind, gilt diese Regelung nicht für eine Verbreitung über Satellit, Festnetz²⁰² oder Abrufdienste.

Die inhaltsbezogenen Bestimmungen des Rundfunkgesetzes enthalten die allgemeine Anforderung an Anbieter von Fernsehdiensten,²⁰³ dass der Mediendienst sich insgesamt an die grundlegenden Konzepte einer demokratischen Verfassung hält: Es gilt der Grundsatz, dass alle Menschen gleich und die Freiheit und Würde jedes einzelnen Menschen zu achten sind.²⁰⁴ Diese Bestimmung gilt jedoch in Bezug auf einen Mediendienst als Ganzes und kann nicht unmittelbar auf einzelne Programme angewandt werden. Sie gibt einem Rundfunkveranstalter die Möglichkeit, diskriminierende oder rassistische Äußerungen abzulehnen bzw. darauf zu reagieren, ohne mit der Anforderung der Unparteilichkeit in Konflikt zu geraten. Ferner ist die Regelung so zu verstehen, dass sie auch die Pflicht enthält, sich von antidemokratischen Einlassungen zu distanzieren bzw. darauf zu reagieren.

Das Rundfunkgesetz enthält darüber hinaus die Bestimmung, nach der die in einem Fernsehprogramm verbreiteten Informationen, die keine kommerzielle Werbung sind, richtiggestellt werden müssen, falls sich dies als erforderlich erweist. Diese Regel

¹⁹⁹ RTA, Kapitel 16 Art. 2.

²⁰⁰ Terrestrische Rundfunkdienste haben die Wirkung des jew. Mediums zu berücksichtigen; dies gilt hinsichtlich Format, Thema und Sendezeit. Diese Bestimmung gilt im Hinblick auf Programme, die einen Bezug zu Themen wie Gewalt, Sex und Drogen aufweisen bzw. diese Themen behandeln; sie ist als Aufforderung an die Rundfunkveranstalter zu verstehen, hier Vorsicht walten zu lassen. Programme, die als Anstiftung zur Ausübung einer Straftat gewertet werden können, sind unzulässig. Unzulässig sind auch Beiträge, die für die Vertreter beider Geschlechter eindeutig beleidigend sind; gleiches gilt für Programme, die Menschen einer bestimmten Hautfarbe, Nationalität, Religion oder sexuellen Orientierung diskriminieren. Bei der Anwendung der Bestimmung ist beispielsweise zu berücksichtigen, ob es sich bei dem Programm oder Beitrag um Satire oder Humor handelt.

²⁰¹ RTA, Kapitel 5 Art. 6.

²⁰² Der Begriff Festnetz schließt das traditionelle Kabel ein, aber auch das Internet.

²⁰³ Insbesondere Anbieter von Fernsehdiensten, On-Demand-Fernseh- oder Teletextdienste und Veranstalter von Rundfunkprogrammen mit einer Lizenz der Regierung.

²⁰⁴ RTA, Kapitel 5 Art. 1 und Kapitel 14 Art. 1.

gilt sowohl für Fernsehprogramme, die über Kabel empfangen werden, als auch für Programme, die über andere Wege als Kabel übertragen werden.²⁰⁵

In bestimmten Fällen unterscheiden sich die inhaltsbezogenen Anforderungen geringfügig, je nachdem, ob es sich um lineare oder nicht-lineare Dienste handelt. Beispiele sind Programme mit realistischen Darstellungen von Gewalt oder mit pornografischen Bildern. Anbieter von Fernsehdiensten dürfen bei solchen Programmen den Zeitpunkt und die Art der Ausstrahlung nicht so gestalten, dass die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass Kinder die Programme sehen; dies gilt nicht in Fällen, in denen besondere Gründe für eine Ausstrahlung sprechen. Bei On-Demand-Fersehdiensten dürfen diese Programme nicht so dargeboten werden, dass die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass Kinder sie sehen; bei Vorliegen spezifischer, vertretbarer Gründe kann hiervon abgewichen werden. Bei Fernsehdiensten wird bei solchen Sendungen entweder vor Beginn der Sendung ein Warnhinweis ausgesprochen oder während der gesamten Dauer der Sendung ein schriftlicher Warnhinweis eingeblendet.²⁰⁶ Bei Abrufdiensten könnten als geeignete Maßnahmen PIN-Codes oder Filtersysteme Verwendung finden.

Mit dem Rundfunkgesetz wurden die Bestimmungen der AVMD-Richtlinie hinsichtlich Produktplatzierung, Sponsoring sowie kommerzieller bzw. anderer Arten von Werbung umgesetzt. Wie oben dargestellt kann es bei den inhaltsbezogenen Anforderungen geringfügige Unterschiede geben, je nachdem, ob es sich um lineare oder nicht-lineare Dienste handelt.²⁰⁷

Ferner gibt es im Rundfunkgesetz einen Artikel, der vorschreibt, dass Fernsehprogramme, die keine kommerzielle Werbung sind, nicht der unangemessenen Förderung wirtschaftlicher Interessen dienen dürfen. Das bedeutet, dass in Sendungen nicht für den Kauf oder das Mieten von Gütern und Dienstleistungen geworben werden darf, dass Sendungen keine Werbeelemente enthalten und Produkte oder Dienstleistungen nicht unangemessen gefördert werden dürfen.²⁰⁸

Bei Werbung, die sich an Kinder richtet, und Alkoholwerbung hat Schweden strengere Regeln als die AVMD-Richtlinie. Kommerzielle Werbung in Sendungen oder auf Abrufdiensten darf nicht auf Kinder unter 12 Jahren ausgerichtet sein.²⁰⁹ Es besteht ein allgemeines Werbeverbot für Alkohol im Fernsehen und bei Abrufdiensten.²¹⁰

3.7.1.3. Informationspflichten

Nach den Bestimmungen des Rundfunkgesetzes sind bestimmte Parteien verpflichtet, der SPBA auf Verlangen bestimmte Informationen vorzulegen. Jede Person, die eine Tätigkeit ausübt, für die laut Rundfunkgesetz eine Lizenz erforderlich ist, hat die Pflicht, den

²⁰⁵ RTA, Kapitel 5 Art. 4.

²⁰⁶ RTA, Kapitel 5 Art. 2 und 3.

²⁰⁷ RTA, Kapitel 5, 6, 7 und 8.

²⁰⁸ RTA, Kapitel 5 Art. 5.

²⁰⁹ RTA, Kapitel 8 Art. 7.

²¹⁰ Schwedisches Alkoholgesetz (2010:1622), Kapitel 7 Art. 3.

Behörden Angaben zu machen und Unterlagen vorzulegen, aus denen hervorgeht, dass die Ausübung der Tätigkeit in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Rundfunkgesetzes erfolgt und im Übrigen den Auflagen und Bestimmungen in Verbindung mit der erteilten Lizenz entspricht. Der Lizenzinhaber ist ferner verpflichtet, der SPBA die Angaben zu machen, die es der Rundfunkkommission ermöglichen, die Höhe der Sondergebühr (vgl. 3.7.2.) festzulegen.²¹¹

Eine Person, die Fernsehprogramme über Satellit überträgt, hat Angaben zum Eigentümer der Gesellschaft und zur Art der Finanzierung dieser Tätigkeit zu machen.²¹² Ein Satellitenbetreiber muss Angaben zu seinem Kunden machen: Adresse des Kunden, Name des Programmdienstes und Angaben zur Art der Durchführung der Satellitenübertragungen.²¹³

3.7.1.4. Pflicht zur Vorlage aufgezeichneter Programme

Veranstalter von Fernsehprogrammen und Anbieter von On-Demand-Fernsehdiensten sind verpflichtet, sämtliche Programme aufzuzeichnen. Aufzeichnungen von Programmen sind für die Dauer von mindestens sechs Monaten nach dem Zeitpunkt der Ausstrahlung bzw. dem Ende der Bereitstellung der fraglichen Information vorzuhalten. Das aufgezeichnete Programm ist der SPBA auf einfache Aufforderung kostenlos vorzulegen.²¹⁴

3.7.2. Sanktionsmöglichkeiten

Eine Lizenz für terrestrische Fernsehdienste kann widerrufen werden. Eine solche Entscheidung kann nur getroffen werden, wenn unter angemessener Berücksichtigung des Grunds für die Maßnahme diese als nicht zu streng erscheint.²¹⁵ Im Falle von Rundfunkdiensten oder Abrufdiensten, für die keine Lizenz erforderlich ist, sind im Rundfunkgesetz keine Regelungen vorgesehen, die es zulassen, die Tätigkeit eines Mediendiensteanbieters zu sperren.

Gelangt die Rundfunkkommission SBC zur Überzeugung, dass ein Programm Darstellungen von Gewalt oder pornografische Bilder enthält, hat sie dies dem Justizkanzler anzuzeigen. Der Justizkanzler kann dann gegenüber der betroffenen Partei die Anordnung erlassen, den Zeitpunkt und die Art der Ausstrahlung solcher Programme nicht mehr so zu gestalten, dass die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass Kinder die Programme sehen. Dasselbe gilt für Parteien, die wiederholt und ohne vertretbaren Grund On-Demand-Fernsehprogramme auf eine Weise bereitstellen, bei der die

²¹¹ RTA, Kapitel 16 Art. 10.

²¹² RTA, Kapitel 16 Art. 7.

²¹³ RTA, Kapitel 16 Art. 8.

²¹⁴ RTA, Kapitel 16 Art. 11.

²¹⁵ RTA, Kapitel 18 Art. 2.

Wahrscheinlichkeit groß ist, dass Kinder die Programme sehen. Die Anordnung kann mit einer Geldbuße verbunden sein.²¹⁶

Stellt die Rundfunkkommission fest, dass eine Partei die programmbezogenen Lizenzbedingungen (wie oben erwähnt: Unparteilichkeit, Richtigkeit, Wirkung von Medien und Recht auf Privatsphäre) oder die Pflicht zur Berichtigung nicht einhält, kann die Kommission den Veranstalter dazu verpflichten, die Entscheidung der Rundfunkkommission in angemessener Weise öffentlich zu machen. Gegenstand einer solchen Entscheidung kann jedoch nicht sein, dass eine derartige Ankündigung in einem der Programme des Veranstalters zu erfolgen hat. Die Entscheidung kann mit einer Anordnung in Verbindung mit einer Geldstrafe verbunden sein.²¹⁷

Parteien, die sich nicht an Bestimmungen und Auflagen im Zusammenhang mit kommerzieller Werbung, Sponsoring und Produktplatzierung, unangemessener Hervorhebung usw. halten, können auf Antrag der Rundfunkkommission von einem Verwaltungsgericht zur Zahlung einer speziellen Sondergebühr verurteilt werden. Bei der Frage, ob eine solche Gebühr erhoben werden soll, hat das Gericht die Art, die Dauer und das Ausmaß des Verstoßes zu berücksichtigen.²¹⁸ Die Höhe der Gebühr beträgt mindestens fünftausend Schwedische Kronen (SEK) und höchstens 5 Mio. (entspricht ca. EUR 500 bzw. EUR 500 000). Die Gebühr sollte jedoch nicht mehr als 10% des Jahresumsatzes des vorausgegangenen Geschäftsjahres ausmachen. Bei der Festlegung der Höhe der Gebühr sind die allgemeinen Umstände des Verstoßes, der Anlass zur Frage war, ob ein Bußgeld erhoben werden soll oder nicht, sowie die geschätzten Erlöse, die der Veranstalter aufgrund des Verstoßes erzielt hat, zu berücksichtigen.²¹⁹

Kommt eine Partei ihren Pflichten - z.B. der Pflicht, auf Aufforderung der SPBA bestimmte Informationen und Programmaufzeichnungen vorzulegen - nicht nach, ist die Behörde befugt, die entsprechenden Informationen und Programme sicherstellen zu lassen. Eine solche Anordnung kann mit einer Geldstrafe verbunden sein.²²⁰

3.7.3. Strafverfolgung gegen (Online-) Medienanbieter - Praktische Beispiele und Erfahrungen

Im Zusammenhang mit Fragen der Rechtsdurchsetzung in einer Online-Umgebung sind im Besonderen die großen Herausforderungen zu erwähnen, vor denen die schwedische Rundfunkkommission SBC stand; dies gilt insbesondere für die von der SPBA initiierten Prüfung von Online-Fernsehdiensten auf Abruf und im Hinblick auf die Aufgabe, zu beurteilen, ob es sich bei einem Dienst um einen Abrufdienst handelt oder nicht.

²¹⁶ RTA, Kapitel 17 Art. 13.

²¹⁷ RTA, Kapitel 17 Art. 10.

²¹⁸ RTA, Kapitel 17 Art. 5.

²¹⁹ RTA, Kapitel 17 Art. 6.

²²⁰ RTA, Kapitel 17 Art. 11.

In den letzten Jahren hat sich die Rundfunkkommission mit mehreren Fällen beschäftigt, in denen es um Videodienste ging, die auf den Webseiten verschiedener schwedischer Zeitungen verfügbar waren. Dabei handelte es sich um die Bestimmungen zur unangemessenen Hervorhebung wirtschaftlicher Interessen, Produktplatzierung, Sponsoring und Werbung.

Zunächst hatte die Rundfunkkommission darüber zu befinden, ob die Bereitstellung von Programmen auf den Internetseiten von Zeitungen ein im Verhältnis zu anderen Materialien auf der Webseite - wie Presseartikeln - separates oder eigenständiges Dienstangebot darstellt. Entscheidend war in diesen Fällen, ob die Programme als untergeordnete Teile eines größeren Gesamtkontexts zu bewerten sind. Die Frage, die sich stellte, war, ob die Programme zugänglich waren und ob es möglich war, sich die Programme unabhängig von anderen Inhalten auf der fraglichen Webseite anzusehen. Dazu prüfte die Rundfunkkommission, ob die Programme in einer besonderen Subdomain präsentiert wurden oder ob sie unter Tabs mit Bezeichnungen wie „Video“ oder „TV“ zur Verfügung standen. Weiter prüfte die Kommission, ob es möglich war, die Programme unabhängig von den Presseartikeln zu betrachten - d.h. ob die Programme als unabhängig vom begleitenden Textmaterial zu bewerten waren. In den meisten Fällen kam die Rundfunkkommission zu dem Ergebnis, dass die Videoangebote auf den Webseiten der Zeitungen Abrufdienste sind, die unter den Anwendungsbereich des Rundfunkgesetzes fallen. Dabei nahm die Rundfunkkommission Bezug auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus dem Jahr 2015.²²¹

Die Rundfunkkommission hat sich daneben auch mit mehreren Fällen mit Bezug zu eher herkömmlichen Film- und Fernsehdiensten beschäftigt, wobei der Schwerpunkt auf Maßnahmen der Mediendienstanbieter zum Jugendmedienschutz - z.B. Schutz vor Gewaltdarstellungen - lag.

In einem Fall²²² ging es um ein Online-Filmportal, bei dem es sich nach Auffassung der Rundfunkkommission um einen audiovisuellen Mediendienst auf Abruf handelte, und um einen Trailer für die Filme „Playing with Dolls“ und „The Hateful Eight“. Die Rundfunkkommission war der Auffassung, dass Trailer und Film detaillierte, realistische Gewaltdarstellungen enthielten. Um sich Filme in voller Länge auf der Webseite ansehen zu können, musste der Nutzer zunächst ein Konto mit einem Passwort anlegen, sich dann in das Konto einloggen und für jeden einzelnen Film mit Kreditkarte, Rechnung oder Textnachricht bezahlen. Die SBC betrachtete diese Maßnahmen als ausreichend, um Kinder davon abzuhalten, sich diesen gewalttätigen Film anzusehen. Auf der Website war der Trailer jedoch kostenlos verfügbar, und der Nutzer konnte ihn betrachten, ohne sich einloggen zu müssen. Für die Rundfunkkommission stand damit fest, dass der Diensteanbieter keine ausreichenden Maßnahmen getroffen hat, um Kinder davon abzuhalten, sich den gewalttätigen Trailer anzusehen.

Die Rundfunkkommission hat sich auch mit Fällen beschäftigt, die Abrufdienste eines der schwedischen öffentlich-rechtlichen Veranstalter betreffen. In einem Fall ging es um zwei Folgen der Drama-Reihe mit dem Titel „Gomorra“. Die SBC war der

²²¹ C-347/14 (ECLI:EU:C:2015:709).

²²² SPBA-Fallnummer 16/01711.



Auffassung, dass die Folgen von „Gomorra“ detaillierte, realistische Gewaltdarstellungen enthielten.²²³ Die Programme konnte man sich kostenlos ansehen - ohne Nutzerkonto und ohne Log-in. Die Programme waren als „Für Kinder nicht geeignet“ gekennzeichnet, und es bestand vor dem Start des Programms die Möglichkeit, den „Kinderschutz“ mit einem vierstelligen PIN-Code zu aktivieren. Nach Aktivierung des Kinderschutz-Mechanismus ist es ohne Eingabe des Codes nicht möglich, Programme, die nicht für Kinder geeignet sind, anzusehen. Da es jedoch möglich war, das Programm unmittelbar durch Drücken auf „Play“ zu starten, wenn der Nutzer den Kinderschutz nicht aktiviert hatte, gelangte die Rundfunkkommission zu der Auffassung, dass die getroffenen Maßnahmen in diesem Fall nicht ausreichend waren. Die Rundfunkkommission meldete die Verstöße dem Justizkanzler.²²⁴

Unter den grenzüberschreitenden Themen (allerdings ohne Online-Bezug) ist ein Fall von Interesse, bei dem es um Alkoholwerbung in Schweden²²⁵ ging; betroffen waren Kanäle von Rundfunkveranstaltern mit Sitz im Vereinigten Königreich. Die Veranstalter verfügen über eine Sendelizenz für das schwedische terrestrische Netz; ihre Programme sind auf schwedisches Hoheitsgebiet ausgerichtet; die Sendungen werden in schwedischer Sprache ausgestrahlt bzw. sind schwedisch untertitelt und enthalten auf schwedische Märkte ausgerichtete Werbung.

Der Fall war der erste dieser Art und führte dazu, dass sich die Europäische Kommission veranlasst sah,²²⁶ erstmals Artikel 4 der AVMD-Richtlinie anzuwenden. Nach Artikel 4 haben die Mitgliedstaaten, die sich im Allgemeininteresse für ausführlichere oder strengere Bestimmungen entschieden haben, die Möglichkeit, angemessene Maßnahmen gegen Fernsehveranstalter, die der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats unterworfen sind, zu treffen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Kurz gesagt: Fernsehwerbung für alkoholische Getränke ist in Schweden verboten, nicht aber im Vereinigten Königreich. Im Januar 2018 kam die Europäischen Kommission zu dem Schluss, dass Schweden nicht nachweisen konnte, dass die Veranstalter sich im Vereinigten Königreich zum Zweck der Umgehung strengerer Bestimmungen niedergelassen haben.

In anderen Fällen mit grenzüberschreitender Thematik, mit denen sich die Rundfunkkommission SBC zu beschäftigen hatte, ging es um einen russischen Satellitenkanal. Der Anbieter mit Sitz in Russland verwendet einen Satelliten-Uplink in

²²³ SPBA-Fallnummer 16/02905.

²²⁴ Der Justizkanzler kann dann gegenüber der betroffenen Partei die Anordnung erlassen, den Zeitpunkt und die Art der Ausstrahlung solcher Programme nicht mehr so zu gestalten, dass die Wahrscheinlichkeit groß ist, dass Kinder die Programme sehen. Die Anordnung kann mit einer Geldbuße verbunden sein.

²²⁵ SPBA-Fallnummer 11/00567; vgl. Erik Ullberg and Michael Plogell, Swedish Authorities Want to Stop Alcohol Advertising and Sponsorship in UK Broadcasts, IRIS 2015-2:1/31, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2015/2/article31.en.html>.

²²⁶ Europäische Kommission, Beschluss der Kommission vom 31.1.2018 über die Unvereinbarkeit der vom Vereinigten Königreich Schweden mitgeteilten Maßnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste, COM (2018) 532 final, abrufbar unter

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-decides-swedish-ban-alcohol-advertising-not-compatible-eu-rules>.

Schweden, und der Sender ist auf die baltischen Länder ausgerichtet. Medienbehörden in Lettland und Litauen haben sich darüber beschwert, dass der Sender unter anderem Hassreden verbreitet, was einen Verstoß gegen die AVMD-Richtlinie darstellt - und einen erheblichen Verstoß gegen die jeweiligen nationalen gesetzlichen Bestimmungen im Hinblick auf Unparteilichkeit und Richtigkeit. Da der Anbieter einen Uplink in Schweden nutzt, fällt der Sender unter schwedische Rechtshoheit, und die beiden baltischen Medienanstalten wandten sich in Übereinstimmung mit Artikel 3 AVMD-Richtlinie an die schwedische Rundfunkkommission SBC, um die Weiterverbreitung der Sendungen einzuschränken.²²⁷ Die Rundfunkkommission SBC gelangte zu der Überzeugung, dass die fraglichen Sendungen keinen Verstoß gegen geltende Bestimmungen für Sendungen darstellen, weil im Rundfunkgesetz RTA für Satellitenkanäle keine Bestimmungen im Hinblick auf Unparteilichkeit und Richtigkeit vorgesehen sind. Themen wie beispielsweise Verstöße gegen die Freiheit der Meinungsäußerung werden von der Rundfunkkommission SBC nicht behandelt. Mit Themen dieser Art beschäftigt sich jedoch der Justizkanzler; er ist der Staatsanwalt, der für Verstöße gegen die Meinungsfreiheit die alleinige Zuständigkeit hat.

Der Justizkanzler kam jedoch zu dem Ergebnis, dass die Sendungen keinen Verstoß im Sinne des Grundgesetzes darstellen, weil die Programme weder von Schweden aus verbreitet werden, noch auf einen Empfang in Schweden ausgerichtet sind.²²⁸ Mutmaßliche Verstöße, die nicht unter das Grundgesetz oder in den Zuständigkeitsbereich des Justizkanzlers fallen, können von der Polizei und der Staatsanwaltschaft verfolgt werden. Und die schwedische Polizei gelangte zu der Überzeugung, dass keine Hinweise auf eine Straftat vorliegen, die Ermittlungen nach schwedischem Recht erforderten.

Hier noch der Hinweis, dass die schwedische Rundfunkkommission und die SPBA mit der britischen Rundfunkbehörde Ofcom zusammenarbeiten, wenn es um Beschwerden über Fernsehkanäle geht, die vom Vereinigten Königreich aus in Schweden verbreitet werden. Mehrere Fernsehprogramme, die in Schweden ausgestrahlt werden, fallen unter britische Rechtshoheit, da die Sender ihren Sitz im Vereinigten Königreich haben und von dort aus nach Schweden ausgestrahlt werden. Beschwerden über von diesen Sendern verbreitete Inhalte, die bei der SPBA eingehen, werden entsprechend einer Vereinbarung zwischen SPBA und Ofcom zur Begutachtung an die britische Behörde weitergeleitet. Die SPBA informiert die Beschwerdeführer über die Weiterleitung der Beschwerde, und Ofcom unterrichtet die SBPA über die Ergebnisse des Verfahrens. Die Entscheidungen der Ofcom werden in ihrem „Broadcast and On Demand Bulletin“ veröffentlicht.

²²⁷ RTA, Kapitel 1 Art. 3 und AVMD-Richtlinie Artikel 2(1) und 2(3)(a).

²²⁸ Grundgesetz Kapitel 1 Artikel 6 und 7.

3.8. TR - Türkei

Leyla Keser, Universität İstanbul Bilgi University

3.8.1. Regulierungsrahmen

Dieser Bericht beleuchtet den Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste (wie auch die Art und Weise seiner Anwendung in der Türkei) durch aktuelle Beispiele. Um die Situation in der Türkei richtig einzuordnen, sind insbesondere der Kandidaturprozess der Türkei für eine EU-Mitgliedschaft und die dafür unternommenen Anstrengungen sowie der jüngste Übergang zum Präsidialsystem zu berücksichtigen.

Die Türkei bewarb sich ursprünglich 1959 offiziell um den Beitritt zur EU. Zwar wurde nach dem Ankara-Übereinkommen von 1963 eine „Road Map“ entworfen, in der der Weg der Türkei zur EU-Vollmitgliedschaft vorgezeichnet wurde, verschiedene Fragen führten jedoch mehrfach zur Unterbrechung dieser Reise. 1995 läutete das Abkommen zur Zollunion eine neue Ära für die Türkei auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft ein. Gemäß dem Abkommen wurde von der Türkei erwartet, dass sie ihren Regulierungsrahmen durch einen umfassenden Gesetzgebungsprozess überarbeitet. 2004 wurde die Kandidatur der Türkei für eine EU-Vollmitgliedschaft schließlich anerkannt, Verhandlungen zwischen der EU und der Türkei begannen 2005. Nach deren Aufnahme musste die Türkei eine Reihe abgestufter Maßnahmen ergreifen, um ihre öffentlichen Einrichtungen zu modernisieren und ihre Gesetzgebung mit dem Rechtsrahmen der EU in Einklang zu bringen. Sie startete daraufhin einen weitreichenden gesetzgeberischen Prozess zur Reformierung ihres Rechts, der sowohl auf die Umsetzung bestehenden EU-Rechts in türkisches Recht als auch auf eine gesteigerte Verantwortlichkeit und Funktionalität ihrer öffentlichen Einrichtungen gerichtet war.

Neben den erwähnten Anstrengungen zur Harmonisierung der türkischen mit der EU-Gesetzgebung startete die Türkei (nach den Parlamentswahlen im Juni 2018) eine weitere tiefgreifende Umgestaltung, um das Land in ein neues Präsidialsystem zu überführen. Im Einklang mit den Ergebnissen einer Volksabstimmung im Jahr 2017 wurden Verfassungsänderungen verabschiedet. Die meisten neuen Gesetzesinitiativen nach den Wahlen vom Juni 2018 können als strukturelle und organisatorische Änderungen betrachtet werden, die der Umsetzung der jüngst geänderten Regierungsstruktur dienen (zum Beispiel die Schaffung neuer staatlicher Behörden und Einrichtungen, darunter Verwaltungsbehörden und verbundene Einrichtungen, sowie die Ausweitung der Rollen und Pflichten bestimmter Ministerien). Daher ist es sicher richtig, dass ein großer Teil der jüngsten Gesetzgebungstätigkeit in der Türkei den Harmonisierungsanstrengungen des Landes im Rahmen der Verhandlungen mit der EU entspringt; in den letzten Monaten hat sich die Türkei aber auch auf ihren Übergang zum Präsidialsystem konzentriert.

Der Verhandlungsprozess zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie wurde vom Obersten Hörfunk- und Fernsehrat („RTÜK“), der zuständigen Behörde für medienbezogene Dienste, geleitet. Der RTÜK wurde 1994 als eine in administrativer und finanzieller Hinsicht autonome und neutrale öffentlich-rechtliche Behörde zur

Regulierung und Beaufsichtigung von Hörfunk- und Fernsehdiensten (heute auch On-Demand-Mediendiensten) gegründet. Nach den Wahlen im Juni 2018 und im Zuge des Strukturwandels für den Übergang zum Präsidialsystem wurde der RTÜK dem Ministerium für Kultur und Tourismus angeschlossen und verlor seine autonome Stellung.

Mitarbeiter des RTÜK nahmen an verschiedenen Treffen mit Vertretern der EU und der Türkei noch vor Beginn der offiziellen Beitrittsverhandlungen teil, unter anderem an der Sitzung der Erweiterungsgruppe des Europäischen Rates in Brüssel 2008. Vertreter der Mitgliedstaaten prüften den vom RTÜK vorbereiteten Aktionsplan der Türkei zu „Informationsgesellschaft und Medien“ und befanden, die im Aktionsplan dargelegten Verpflichtungszusagen seien für den Bereich „Informationsgesellschaft und Medien“ zufriedenstellend. Entsprechend ist der RTÜK laut den abschließenden Bemerkungen der Sitzung von 2008 für die Umsetzung folgender Maßnahmen verantwortlich:

- Die Türkei muss die Gesetzgebung im audiovisuellen Bereich verabschieden - insbesondere zur Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste - welche Maßnahmen beinhaltet, die die Harmonisierung des Rechtsrahmens gewährleisten, so zum Beispiel die Freiheit, Fernsehsendungen zu empfangen und weiterzuverbreiten.
- Die Türkei muss ein Konsultationsforum mit den maßgeblichen Seiten einrichten, um die Auswirkungen der Maßnahmen zu diskutieren, die zur Gewährleistung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde und der Transparenz des audiovisuellen Prozesses getroffen werden.

Aufgrund des oben genannten Rahmens und um die obigen Erwartungen zu erfüllen, wurde die AVMD-Richtlinie im Zuge des Harmonisierungsprozesses durch Gesetz Nr. 6112 über die Einrichtung von Hörfunk- und Fernsehunternehmen („HF-Gesetz“), welches im März 2011 in Kraft trat, in türkisches Recht umgesetzt.²²⁹

Gemäß Artikel 1 des HF-Gesetzes besteht sein Zweck darin, Hörfunk- und Fernsehdienste sowie On-Demand-Mediendienste zu regulieren und zu beaufsichtigen, um die Meinungs- und Informationsfreiheit zu gewährleisten, Verfahren und Grundsätze in Bezug auf die administrativen, finanziellen und technischen Strukturen festzulegen, die Pflichten von Mediendiensteanbietern zu definieren und die Pflichten, Vollmachten und Verantwortlichkeiten des RTÜK zu begründen und zu gestalten.

Aufgrund aktueller Entwicklungen wurde das HF-Gesetz am 21. März 2018 um Artikel 29/A²³⁰ ergänzt, um über das Internet zur Verfügung gestellte Medien- und

²²⁹ Das HF-Gesetz wurde im Amtsblatt Nr. 27863 vom 3. März 2011 veröffentlicht und ist abrufbar unter <https://kms.kayis.gov.tr/Home/Goster/34819>. Die englische Fassung des HF-Gesetzes, welche die letzten Änderungen nicht enthält (Art. 29/A; siehe folgende Fußnote), ist abrufbar unter <https://www.rtuk.gov.tr/en/audio-visual-media-law/5350/5139/the-law-no6112-on-the-establishment-of-radio-and-television-enterprises-and-their-media-services-march-3-2011.html>.

²³⁰ Artikel 29/A des HF-Gesetzes:

(1) Mediendiensteanbieter, welche ein befristetes Senderecht und/oder eine Rundfunklizenz vom RTÜK erhalten, können ihre Rechte, Lizenzen und Rundfunkdienste gemäß diesem Gesetz und Gesetz Nr. 5651 zur Regulierung des Rundfunks im Internet und zur Bekämpfung von Straftaten durch Internetrundfunk vom 04.05.2007 auch über das Internet wahrnehmen. Mediendiensteanbieter, die eine Genehmigung für Hörfunk,

Rundfunkdienste zu regeln. Laut dem geänderten Artikel des HF-Gesetzes müssen Mediendiensteanbieter, welche Fernsehen, Hörfunk und On-Demand-Rundfunkdienste über das Internet bereitstellen, eine Rundfunklizenz oder (im Fall von Verbreitungsplattformen) eine Weiterverbreitungsgenehmigung vom RTÜK erwerben. Der Zugang zu Plattformen, die solche Dienste ohne Lizenz anbieten, wird gesperrt. Es sei zudem darauf hingewiesen, dass dieser Artikel nicht nur in der Türkei ansässige Mediendiensteanbieter und Plattformbetreiber betrifft, sondern auch solche mit Sitz außerhalb der Türkei (ohne jede geografische Begrenzung).

Die Verfahren und Grundsätze zum Erwerb einer Rundfunklizenz und einer Weiterverbreitungsgenehmigung für Plattformbetreiber, die Prüfung solchen Rundfunks und die Umsetzung des geänderten Artikels werden in einer Verordnung näher ausgeführt, die gemeinsam vom RTÜK und der Behörde für Informationstechnologien und

Fernsehen und On-Demand-Rundfunkdienste zur ausschließlichen Verbreitung über das Internet beantragen, sind verpflichtet, eine Rundfunklizenz vom RTÜK zu erwerben, und Plattformbetreiber, welche eine Genehmigung zur Weiterverbreitung dieser Sendungen über das Internet beantragen, müssen ebenfalls eine solche Genehmigung vom RTÜK einholen.

(2) Sollte der RTÜK feststellen, dass Rundfunkdienste über das Internet verbreitet werden, die von natürlichen und juristischen Personen bereitgestellt werden, die nicht im Besitz befristeter Rundfunkrechte und/oder von Lizenzen des RTÜK sind oder deren Rechte und/oder Lizenzen aufgehoben wurden, kann entschieden werden, dass der Inhalt der fraglichen Sendung auf Verlangen des RTÜK per Beschluss eines Friedensrichters entfernt und/oder gesperrt wird. Ein solcher Beschluss wird der Behörde für Informationstechnologien und Kommunikation zur Umsetzung übersandt. Der Friedensrichter erlässt seine Anordnung zum Antrag des RTÜK auf Sperrung/Entfernung binnen vierundzwanzig Stunden und ohne jedwede Anhörung. Einsprüche gegen derartige Anordnungen können gemäß den Bestimmungen des Strafprozessgesetzes Nr. 5271 vom 04.12.2004 eingebracht werden. Die Absätze 3 und 5 von Artikel 8/A des Gesetzes Nr. 5651 finden bei solchen Entscheidungen über Entfernung oder Sperrung Anwendung.

(3) Die Bestimmungen des zweiten Absatzes finden Anwendung in Bezug auf die Pflichten des RTÜK, falls internationale Abkommen vorliegen, denen die Republik Türkei beigetreten ist, auch wenn (i) der Inhalt aus dem Ausland stammt oder der fragliche Hostinganbieter im Ausland ansässig ist, oder (ii) die Verbreitung der Rundfunkdienste der Mediendiensteanbieter oder Plattformbetreiber, welche gegen die gesetzlichen Bestimmungen verstoßen haben, der Rechtshoheit eines anderen Landes unterliegt (wird vom RTÜK festgelegt) oder (iii) bei Rundfunkinstitutionen, welche über das Internet in die Türkei in türkischer Sprache ausstrahlen oder welche auf die Türkei gerichtete kommerzielle Kommunikationen ausstrahlen, obwohl die Sendesprache nicht Türkisch ist. Damit diese Organisationen die Ausstrahlung über das Internet fortsetzen können, sind sie wie jede andere Einrichtung unter der Rechtshoheit der Republik Türkei verpflichtet, eine Rundfunklizenz einzuholen und eine entsprechende Genehmigung zur Weiterverbreitung für Plattformbetreiber vom RTÜK zu erwerben.

(4) Unter Vorbehalt der Rechte der Behörde für Informationstechnologien und Kommunikation werden individuelle Kommunikationen im Rahmen dieses Artikels nicht bewertet. Hörfunk, Fernsehen und Plattformen, welche On-Demand-Rundfunkdienste anbieten und keine On-Demand-Rundfunkdienste über das Internet verbreiten, sowie natürliche und juristische Personen, welche lediglich Hosting für Hörfunk, Fernsehen und On-Demand-Rundfunkdienste anbieten, sind nicht als Plattformbetreiber im Sinne dieses Artikels zu betrachten.

(5) Verfahren und Grundsätze für die Ausstrahlung von Hörfunk, Fernsehen und On-Demand-Rundfunkdiensten im Internet, die Weiterverbreitung solcher Dienste, die Vergabe einer Rundfunklizenz an Mediendiensteanbieter und die Vergabe einer Weiterverbreitungsgenehmigung an Plattformbetreiber, die Aufsicht über derartigen Rundfunk sowie die Umsetzung dieses Artikels werden in einer Verordnung festgelegt, die gemeinsam vom RTÜK und der Behörde für Informationstechnologien und Kommunikation binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Artikels herausgegeben wird.

Kommunikation („BITK“)²³¹ binnen sechs Monaten nach der Änderung des HF-Gesetzes herauszugeben war. Gemäß der Bestimmung aus Artikel 29/A veröffentlichte der RTÜK am 27. September 2018 einen Verordnungsentwurf zu Hörfunk, Fernsehen und On-Demand-Rundfunk über eine Internetplattform („Verordnungsentwurf“),²³² welcher zahlreiche Verpflichtungen enthält - angefangen bei der Pflicht von Mediendiensteanbietern und Plattformbetreibern, eine Lizenz einzuholen - und darauf abzielt, über das Internet angebotene Rundfunkdienste zu regulieren. Der RTÜK veröffentlichte den Verordnungsentwurf auf seiner eigenen Website, um die öffentliche Meinung dazu auszuloten. Die Meinungen erwiesen sich als ziemlich kontrovers, insbesondere von Seiten internationaler Unternehmen, sodass noch nicht klar ist, ob der Verordnungsentwurf vor seiner endgültigen Verabschiedung überarbeitet wird, um die eingegangenen Reaktionen zu berücksichtigen.

Zusätzlich zum HF-Gesetz legt das Gesetz Nr. 5651 zur Regulierung von Sendungen über das Internet und zur Verhinderung von Straftaten, die durch solche Sendungen begangen werden, („Gesetz Nr. 5651“)²³³ die Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten von Inhaltenanbietern, das heißt Hostinganbietern, Zugangsanbietern und der Vereinigung der Internetdiensteanbieter (siehe unten), sowie die Grundsätze und Verfahren in Bezug auf die Bekämpfung bestimmter Straftaten, die im Internet durch Inhalte-, Hosting- und Zugangsanbieter begangen werden, fest.

3.8.2. Sanktionsmöglichkeiten

Gesetz Nr. 5651 regelt die unterschiedlichen Bedingungen und Gründe für die Sperrung des Zugangs zu einzelnen Inhalten oder einer ganzen Plattform. Wenngleich das Gesetz in erster Linie darauf abzielt, (aus Gründen der Verhältnismäßigkeit) den Zugang lediglich zu bestimmten Inhalten zu sperren, ist es immer noch einfach, den Zugang zu einer ganzen Plattform/Webseite zu sperren, da es bestimmten Bestimmungen im HF-Gesetz an Eindeutigkeit mangelt und der Regulierungsbehörde technische Ausstattung fehlt.

Artikel 8 des Gesetzes Nr. 5651 enthält eine Auflistung von Straftaten und besagt, dass die BITK Sperrmaßnahmen ergreifen kann (Einzelheiten siehe unten), falls ein hinreichender Verdacht besteht, dass eine Plattform/Webseite derartige Straftaten begangen hat. Entsprechend werden Sendungen über das Internet gesperrt, bei deren

²³¹ Gemäß Artikel 10 des Gesetzes Nr. 5651 ist es unter anderem Aufgabe der BITK, (i) Studien durchzuführen, um durch Förderung der Koordination von staatlichen Behörden, Institutionen, NGOs, Strafverfolgungskräften und den maßgeblichen Inhalte-, Hosting- und Zugangsanbietern Tätigkeiten und Sendungen mit illegalen Inhalten zu verhindern, (ii) die im Internet verfügbaren Sendungen zu überwachen und Maßnahmen zur Sperrung des Zugangs zu solchen Sendungen zu ergreifen, deren Inhalt nach dem Gesetz strafbar ist, und (iii) die zeitliche Gestaltung, den Grad und die Form der Überwachung von im Internet verfügbaren Sendungen festzulegen.

²³² Der auf der RTÜK-Website veröffentlichte Verordnungsentwurf ist abrufbar unter:

<https://www.rtuk.gov.tr/assets/Galeri/Haberler/radyo-televizyon-ve-istege-bagli-yayinlarin-internet-ortamindan-sunumu-hakkinda-yonetmelik-taslami.pdf>.

²³³ Gesetz Nr. 5651, welches im Amtsblatt Nr. 26530 vom 23. Mai 2007 veröffentlicht wurde, ist abrufbar unter <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5651.pdf>.

Inhalten man vernünftigerweise davon ausgehen kann, dass sie einen oder mehrere der Straftatbestände, die im türkischen Strafgesetzbuch²³⁴ (Anstiftung zum Selbstmord, Darstellung von Kindesmissbrauch, Begünstigung des Konsums von Drogen oder anderen Rauschmitteln oder Lieferung von gesundheitsgefährdenden Substanzen, Verbreitung von Obszönitäten, Begünstigung von Prostitution und Bereitstellung der Mittel und Möglichkeiten für Glücksspiel) oder im Gesetz zu Straftaten gegen Kemal Atatürk, den ersten Präsidenten der Türkei (zum Beispiel Hetze gegen Atatürk), aufgeführt sind, erfüllen.

Nach Artikel 8/A des Gesetzes Nr. 5651 können Beschlüsse zur Sperrung des Zugangs und/oder Entfernung von Inhalten darüber hinaus auch zu dem Zweck getroffen werden, das Recht auf Leben sowie die Sicherheit von Leben und Eigentum zu schützen, die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung zu bewahren und kriminelle Handlungen zu verhindern. Aufsichtsbehörden im Bereich Glücksspiel können ebenfalls einen Beschluss zur Zugangssperre erwirken, wenn sie feststellen, dass Straftaten im Internet begangen werden, die in ihre Zuständigkeit fallen. Wenngleich also Inhalte, die vernünftigerweise mit bestimmten Straftaten in Zusammenhang gebracht werden können, einen Beschluss zur Sperrung des Zugangs oder Entfernung von Inhalten auslösen (wie oben aufgeführt), räumt das Gesetz den Behörden einen Ermessensspielraum ein, ob bestimmte Inhalte eine Gefahr für das Recht auf Leben, für die nationale Sicherheit usw. darstellen.

Zusätzlich zu Gesetz Nr. 5651 verpflichtet das HF-Gesetz Mediendienstanbieter ebenfalls, ihre Mediendienste in einer Art und Weise anzubieten, die ein grundsätzliches Verständnis für öffentliche Verantwortung zeigt, wie weiter in Artikel 8 des HF-Gesetzes ausgeführt wird. Entsprechend sehen bestimmte Abschnitte von Artikel 8 vor, dass Mediendienste zum Beispiel:

- die Existenz und Unabhängigkeit der Republik Türkei nicht verletzen dürfen,
- die Gesellschaft nicht zu Hass und Feindseligkeit durch Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Sprache, des Geschlechts, der Klasse, der Region, der Religions- oder Glaubenszugehörigkeit aufstacheln dürfen,
- keinen Hass in der Gesellschaft schüren dürfen,
- sich nicht gegen die Menschenwürde und den Grundsatz des Rechts auf Privatsphäre im persönlichen Leben stellen dürfen,
- sich (über angemessene Kritik hinaus) keiner erniedrigenden, abfälligen und verleumderischen Ausdrucksweisen gegenüber Personen und Körperschaften/Organisationen bedienen dürfen,
- keinen Terrorismus verherrlichen oder fördern dürfen,
- keine Sendungen ausstrahlen und fördern dürfen, die Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, Nationalität, Geschlecht, Behinderung, politischen und philosophischen Ansichten oder Glaubens- oder ähnlichen Gründen betreiben,
- keine Sendungen ausstrahlen und fördern dürfen, welche Menschen erniedrigen,

²³⁴ Das türkische Strafgesetzbuch ist abrufbar unter: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5237.pdf>.



- sich nicht den nationalen und sittlichen Werten der Gesellschaft entgegenstellen dürfen,
- die Verübung einer Straftat, Straftäter oder kriminelle Organisationen nicht verherrlichen dürfen,
- keine kriminellen Techniken lehren dürfen,
- keinen Missbrauch von Kindern oder hilflosen und behinderten Menschen darstellen oder zu Gewalt gegen diese aufstacheln dürfen,
- kein Glücksspiel oder den Konsum von Suchtmitteln wie Alkohol, Tabak oder Drogen fördern dürfen,
- keine Gewalt fördern oder verharmlosen dürfen.

Die obigen Beispiele zeigen sehr deutlich, dass das HF-Gesetz relativ weit gefasst ist und breiten Raum für Auslegung lässt.

Nach Artikel 8/2 dürfen Hörfunk- oder Fernsehsendungen, die die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Jugendlichen und Kindern beeinträchtigen könnten, nicht zu Zeiten ausgestrahlt werden, zu denen diese Zuschauergruppen wahrscheinlich zuschauen, auch wenn eine solche Sendung mit einem Warn- oder Schutzhinweis gekennzeichnet ist. In ähnlicher Weise besagt Artikel 8/3, dass On-Demand-Mediendienstanbieter sicherstellen müssen, dass Mediendienste, welche die körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung von Jugendlichen und Kindern beeinträchtigen könnten, derart bereitgestellt werden, dass diese solche Dienste unter normalen Umständen nicht hören oder sehen.

Nach dem HF-Gesetz ist es darüber hinaus verboten, Gewinne oder Bonusleistungen auszuloben oder ein Produkt zu vermarkten, zu verkaufen oder zu präsentieren, indem elektronische Mehrwerttelefonnummern, lokale Nummern mit speziellen Inhaltswerten wie Servicenummern und andere Festnetz- oder Mobilfunknummern verwendet werden, für die besondere Tarife gelten und die nur für einen bestimmten Wettbewerb, ein Wettspiel, eine Lotterie oder ähnliche Veranstaltungen genutzt werden, ungerechtfertigte Gewinne erzielen und für Zuhörer und Zuschauer irreführend sind.

Der RTÜK kann in Übereinstimmung mit dem HF-Gesetz Bußgelder verhängen und Verwarnungen aussprechen. Entsprechend wird gegen Mediendienstanbieter, welche mit ihrem Rundfunk gegen bestimmte oben genannte Unterabsätze des Artikels 8/1²³⁵ verstoßen, Bußgelder zwischen 2 % und 5 % der Bruttowerbeeinnahmen aus dem Monat, der dem Monat vorausging, in dem der Verstoß stattfand, verhängt. Der RTÜK kann solche Bußgelder unter Berücksichtigung der Schwere des Verstoßes sowie des Mediums und der Reichweite der Sendung verhängen.²³⁶ Mediendienstanbieter, die mit ihren Sendungen

²³⁵ (a), (b), (d), (f), (g), (ğ), (h), (n), (ö), (s), (ş) und (t).

²³⁶ Gemäß dem Beschluss 2017/49 des RTÜK dauerte eine Kusszene in der Fernsehserie „Çukur“ zu lang, außerdem wurden Nahaufnahmetechniken verwendet, die über den Zweck der Szene hinausgingen und eine negative Wirkung auf Kinder und Teenager entfalten könnten; entsprechend verstieß die Szene gegen Artikel 8 des Gesetzes. Der RTÜK verhängte ein Bußgeld in Höhe von TRY 260.000 (circa EUR 35.000) gegen die Rundfunkgesellschaft. Der Beschluss ist abrufbar unter <https://www.rtuk.gov.tr/ust-kurul-kararlari/6112-sayili->



wiederum gegen die Grundsätze, Verpflichtungen oder Verbote aus den weiteren Unterabsätzen von Artikel 8/1 und anderen Bestimmungen des HF-Gesetzes verstoßen, erhalten eine Verwarnung. Bei wiederholten Verstößen nach einer Verwarnung kann gegen den Mediendienstanbieter ein Bußgeld zwischen 1 % und 3 % der Bruttowerbeeinnahmen aus dem Monat, der dem Monat vorausging, in dem der Verstoß stattfand, verhängt werden. Bei der Festlegung des Mediums und der Reichweite der Sendung, um die Höhe des Bußgeldes zu bestimmen, berücksichtigt der RTÜK, ob der Dienst regional oder landesweit angeboten wird. Eine „landesweite“ Sendung muss über 70 % der Bevölkerung erreichen. Die Höhe des Bußgeldes für On-Demand-Mediendienstanbieter muss mindestens TRY 10.000 (circa EUR 1.700) betragen.

Es sei angemerkt, dass die Unterabsätze von Artikel 8/1 zur Vereinbarkeit von Medieninhalten mit den nationalen und sittlichen Werten der Gesellschaft (Unterabsatz (f)) und zur Darstellung von Suchtmitteln wie Alkohol, Tabak und Drogen oder von Glücksspielen (Unterabsatz (h)) die Fragestellungen beinhalten, die am häufigsten auftreten, und vom RTÜK relativ weit ausgelegt werden.

Der RTÜK ist darüber hinaus berechtigt, Bußgelder auch gemäß anderen einschlägigen Gesetzen zu verhängen. So sieht zum Beispiel Artikel 3/6 des Gesetzes Nr. 4207 zum Schutz vor Schaden und zur Kontrolle von Tabakwaren²³⁷ - welches den Einsatz von Tabakwaren in Sendungen, Filmen, Shows, Musikvideos, Werbung und im Fernsehen gezeigten Filmvorschauen verbietet - ein Bußgeld von mindestens TRY 10.000 (circa EUR 1.700) und zwischen 1 % und 3 % der Bruttoeinnahmen vor. Laut Beschluss Nr. 2017/16²³⁸ beinhaltete ein Cartoon, der im Fernsehsender Disney Channel-Disney Televizyon Yayincılık A.Ş. gezeigt wurde, eine Figur, die ständig rauchte, und die rauchende Figur wurden von der Rundfunkgesellschaft nicht verschwommen dargestellt. Der RTÜK urteilte folglich, die Rundfunkgesellschaft habe gegen Artikel 3/6 des Gesetzes Nr. 4207 verstoßen, und verhängte ein Bußgeld von TRY 12.070 (circa EUR 2.050).

Auch Artikel 6/1 und 7 des Gesetzes Nr. 4250 zum Monopol auf Spirituosen und alkoholische Getränke²³⁹ verbieten diese Art von Darstellung in Bezug auf alkoholische Getränke und sehen ein Bußgeld zwischen TRY 5.000 und TRY 200.000 (circa EUR 850 und EUR 34.000) vor. Laut RTÜK-Beschluss Nr. 2016/10²⁴⁰ wurde einem Film vorgeworfen, den Konsum alkoholischer Getränke als gesellschaftliche Norm (durch Aussagen wie „Du hast Geburtstag, natürlich trinken wir darauf“) und als ein Mittel zur Entspannung

[kanunun-8inci-maddesinin-ikinci-fikrasinin-ihlali-nedeniyle-idari-para-cezasi-show-tv-aks-televizyon-reklamcilik-ve-filmcilik-san-ve-tic-a-s/24385?Aciklama=%C3%B6p%C3%BC%C5%9Fme.](#)

²³⁷ Das Gesetz Nr. 4207 zum Schutz vor Schaden und zur Kontrolle von Tabakwaren, das im Amtsblatt Nr. 22829 vom 7. November 1996 veröffentlicht wurde, ist abrufbar unter:

<https://www.tobaccocontrol.org/files/live/Turkey/Turkey%20-%20Law%20No.%204207.pdf>.

²³⁸ Abrufbar unter: <https://www.rtuk.gov.tr/ust-kurul-kararlari/4207-sayili-kanunun-3uncu-maddesinin-altinci-fikrasinin-ihlali-nedeniyle-idari-para-cezasi-disney-channel-disney-televizyon-yayincilik-a-s/23617?Aciklama=t%C3%BCt%C3%BCn>.

²³⁹ Das Gesetz zum Monopol auf Spirituosen und alkoholische Getränke, das im Amtsblatt Nr. 5130 vom 12. Juni 1942 veröffentlicht wurde, ist abrufbar unter:

http://www.tapdk.gov.tr/mevzuat/kanunlar/kanun_4250.pdf.

²⁴⁰ Abrufbar unter: <https://www.rtuk.gov.tr/ust-kurul-kararlari/4250-sayili-kanunun-6-nci-maddesinin-birinci-fikrasinda-yer-alan-televizyonlarda-yayinlanan-dizi-fi/6360?Aciklama=alkol>.

dargestellt zu haben. Zudem spricht eine Figur im Film unflätig zu anderen Figuren, nachdem sie Alkohol getrunken hat. Der RTÜK urteilte daher, der fragliche Film habe gegen Gesetz Nr. 4250 verstoßen, indem er den Konsum alkoholischer Getränke gefördert habe, und verhängte ein Bußgeld von TRY 5.000 (circa EUR 850) gegen die Rundfunkgesellschaft.

3.8.2.1. Strafverfolgung gegen audiovisuelle (Online-)Medien - praktische Beispiele/Erfahrungen

Wie oben ausgeführt, regelt Gesetz Nr. 5651 unterschiedliche Bedingungen und Gründe für die Sperrung des Zugangs zu einzelnen Inhalten oder einer ganzen Plattform/Webseite und legt die Grundsätze fest, die Mediendienste einzuhalten haben. Verstöße dagegen können zu Bußgeldern führen.

Wenngleich Gesetz Nr. 5651 in erster Linie darauf gerichtet ist, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit (siehe oben) einzelne Inhalte zu sperren, kann in der Praxis der Zugang zu einer Plattform insgesamt aufgrund der unzureichenden Formulierung der maßgeblichen Bestimmungen leicht gesperrt werden. In ihnen ist nicht ausdrücklich spezifiziert, wann einzelne Inhalte entfernt werden sollten und wann eine gesamte Webseite, die problematische Inhalte enthält, nach Gesetz Nr. 5651 gesperrt werden sollte. Der Mangel an technischer Ausstattung auf Seiten der Regulierungsbehörde, die für eine selektive Sperrung des Zugangs zu bestimmten rechtsverletzenden Inhalten erforderlich wäre, führt darüber hinaus unweigerlich zu einer Sperrung des Zugangs zur gesamten fraglichen Webseite, wie unten erklärt wird. Gesetz Nr. 5651 wird auch in diesem Kontext unten erklärt, einzelne Artikel und deren Umsetzung werden untersucht.

3.8.2.2. Katalogstraftaten - Artikel 8 des Gesetzes Nr. 5651

Sperranordnungen in Bezug auf Straftaten, die in Artikel 8 des Gesetzes Nr. 5651 aufgelistet sind (auch als „Katalogstraftaten“ bekannt) sind von einem Richter zu erlassen, oder in dringenden Fällen von einem Staatsanwalt, solange ein Friedensrichter die fragliche Anordnung binnen 24 Stunden bestätigt. Sperranordnungen aufgrund von Artikel 8 des Gesetzes Nr. 5651 sind der BITK zur Umsetzung, die binnen höchstens vier Stunden zu erfolgen hat, weiterzuleiten. Der Wortlaut dieses Artikels verlangt dabei nicht ausdrücklich, dass Gerichte einen Beschluss zur Sperrung einzelner Inhalte fassen. Aufgrund der mangelnden Klarheit führt die Umsetzung von Artikel 8 in der Praxis üblicherweise dazu, dass die fragliche Plattform insgesamt gesperrt wird. Kommt andererseits eine Plattform der Umsetzung einer Sperranordnung nach Artikel 8 des Gesetzes Nr. 5651 nicht nach, kann sie mit einer gerichtlichen Geldstrafe in Höhe eines Tagessatzes zwischen TRY 500 und TRY 3.000 belegt werden. Es gab darüber hinaus Fälle, in denen Plattformen, die individuelle Sperranordnungen nicht umsetzten, gemäß Art. 8/A Abs. 3 schließen mussten.

So war zum Beispiel der Zugang zu YouTube in der Türkei von Januar 2008 bis März 2011 gesperrt, weil ein Video auf der Plattform eine Verleumdung von Kemal Atatürk darstellte (eine der Katalogstraftaten, die in Artikel 8 des Gesetzes Nr. 5651 aufgeführt sind).²⁴¹ Die Zugangssperre zur Plattform wurde aufgehoben, nachdem eine in Deutschland ansässige Lizenzgesellschaft das Urheberrecht an dem fraglichen Video von dessen Eigentümer erworben und das Video kurz darauf von der Plattform entfernt hatte. Als der Inhalt, der eine Verleumdung Atatürks darstellte, entfernt war, ließ die BITK den Zugang zu YouTube wieder zu.

Vor dem Hintergrund der Medienkritik, der die Türkei in den letzten Jahren in dieser Hinsicht ausgesetzt war, haben andererseits Gerichte begonnen, Beschlüsse zu einzelnen Inhalten zu fassen, solange die fragliche Plattform insgesamt nicht eine der Katalogstraftaten begeht. So sind zum Beispiel Webseiten nach Artikel 8 des Gesetzes Nr. 5651 gesperrt, die sich komplett der Ermöglichung oder Förderung von Prostitution widmen. Gibt es allerdings nur einzelne Inhalte, die Prostitution fördern, auf einer Plattform, die nicht speziell auf ein solches Angebot ausgerichtet ist, fassen Gerichte nun jedoch Beschlüsse, die auf den problematischen Inhalt anstatt auf die gesamte Plattform abheben.

3.8.2.3. Artikel 8/A des Gesetzes Nr. 5651

Artikel 8/A des Gesetzes Nr. 5651 bietet den weitesten Rahmen für breit angelegte Sperrmaßnahmen, da er Anordnungen zur Sperrung von Plattformen aus einer großen Vielzahl von Gründen ermöglicht. Nach diesem Artikel kann in dringlichen Fällen der Zugang zu einzelnen Inhalten oder einer Plattform als Ganzes gesperrt werden, um das Recht auf Leben, die Sicherheit von Leben und Eigentum sowie die nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung zu schützen, die Verübung von Straftaten zu verhindern oder die öffentliche Gesundheit zu schützen. „Öffentliche Ordnung“ und „öffentliche Sicherheit“ sind im türkischen Recht nicht gesondert definiert, da sie sich je nach Fall oder Situation ändern können. Das türkische Strafgesetzbuch regelt darüber hinaus verschiedene Straftaten derart, dass die „Verhinderung der Verübung von Straftaten“ nach Artikel 8/A des Gesetzes Nr. 5651 jede der oben aufgeführten Straftaten betreffen könnte. In der Praxis kann daher jeder Vorfall (wie die Diffamierung des Präsidenten oder Filmaufnahmen eines Bombenangriffs) mit Maßnahmen nach Artikel 8/A geahndet werden.

Sperranordnungen nach Artikel 8/A des Gesetzes Nr. 5651 werden entweder von einem Richter (Friedensrichter) oder der BITK auf Anforderung des Premierministers oder verbundener Ministerien erlassen. Wird eine solche Anordnung von der BITK ausgesprochen, muss sie sie binnen 24 Stunden einem Friedensrichter zur Bestätigung vorlegen. Ungeachtet der Stelle, die die Sperranordnung erlässt, ist diese jedoch binnen höchstens vier Stunden umzusetzen.

²⁴¹ Vgl. Selcuk Akkas, Gericht verhängt Sperre gegen YouTube, IRIS 2007-5:19/33, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/5/article33.de.html>.

Artikel 8/A nennt als erste zu ergreifende Maßnahme die Sperrung des Zugangs zu einem einzelnen Inhalt, der das Recht auf Leben, die Sicherheit des Lebens, des Eigentums, die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Gesundheit bedroht oder die Verübung von Straftaten fördert. Wenn jedoch der Zugang zu einem einzelnen Inhalt aus technischen Gründen nicht gesperrt werden kann oder wenn der Verstoß nicht durch Sperrung eines bestimmten einzelnen Inhalts verhindert werden kann, wird in Übereinstimmung mit Art. 8/A Abs. 3 des Gesetzes Nr. 5651 der Zugang zur Plattform als Ganzes gesperrt.

Da die BITK nicht über die technische Infrastruktur verfügt, den Zugang zu einem speziellen Inhalt, der über eine HTTPS-Verbindung bereitgestellt wird, zu sperren, fordert die BITK die fragliche Plattform selbst auf, die Anordnung umzusetzen, wenn ein spezieller Link über eine solche sichere HTTPS-Verbindung zugänglich ist. Anderenfalls wird die Plattform gesperrt und mit einem Bußgeld zwischen TRY 50.000 und TRY 500.000 (circa EUR 8.500 bis 85.000) belegt. So wurde zum Beispiel Twitter in der Türkei mehrfach gesperrt, nachdem der Dienst Sperranordnungen nach Artikel 8/A nicht binnen vier Stunden umgesetzt hatte. Darüber hinaus wurde Twitter von der BITK mit einem Bußgeld von TRY 150.000 belegt, weil der Dienst eine solche Anordnung nicht eingehalten hatte.

3.8.2.4. Schutz von Persönlichkeitsrechten - Artikel 9 des Gesetzes Nr. 5651

Nach Artikel 9 des Gesetzes Nr. 5651 ist der Verband der Internetdiensteanbieter (ISPU)²⁴² die einzige Stelle, die Beschlüsse zu Zugangssperren durchsetzen kann, die von Friedensrichtern im Fall einer Verletzung von Persönlichkeitsrechten gefasst wurden. Solche Beschlüsse sind dem ISPU weiterzuleiten und dann binnen höchstens vier Stunden umzusetzen. Da der ISPU jedoch bestimmte Anordnungen (zum Beispiel Sperrung des Zugangs zu Inhalten über eine HTTPS-Verbindung) - wegen derselben technischen Defizite, die auch die BITK hat - nicht umsetzen kann, werden solche Anordnungen, die nicht unmittelbar vom ISPU umgesetzt werden, zur Ausführung an die betroffenen Plattformen weitergeleitet, bei denen sich die beanstandeten Inhalte finden.

Unter normalen Umständen verlangt Artikel 9 des Gesetzes Nr. 5651 die Sperrung des Zugangs zu einem einzelnen Inhalt. Wenn der Verstoß jedoch durch die Sperrung des Zugangs zu diesem einzelnen Inhalt nicht verhindert wird, kann nach Artikel 9 der Zugang zu der Plattform insgesamt gesperrt werden. So wurde zum Beispiel Twitter zum ersten Mal in der Türkei mit der Begründung gesperrt,²⁴³ dass Hunderte von gerichtlichen Anordnungen auf der Grundlage von Artikel 9 des Gesetzes Nr. 5651 ergangen waren und Twitter nicht eine davon befolgt hatte. Nach der Sperrung überprüfte Twitter all diese Anordnungen und befolgte die meisten davon. Die Plattform wurde zwei Wochen nach Verhängung der Sperre wieder freigegeben.

²⁴² Die maßgebliche Webseite ist abrufbar unter: <https://www.esb.org.tr/>.

²⁴³ Der Zugang zu Twitter wurde 2014 per Beschluss der Generalstaatsanwaltschaft in Istanbul vom 20.03.2014 gesperrt.

Artikel 9 ist der bei Sperranordnungen am häufigsten angeführte Artikel. Mit anderen Worten, da die Erwirkung einer Sperranordnung aufgrund einer Verletzung von Persönlichkeitsrechten relativ einfach ist (Gerichte verlangen keine Gebühr für eine solche Beantragung und Sperranträge müssen von den Gerichten binnen 24 Stunden bearbeitet werden), gab es eine große Zahl an Sperranordnungen auf der Grundlage von Artikel 9 des Gesetzes, verglichen mit denen, die aufgrund von Artikel 8, 8A und 9A des Gesetzes erlassen wurden.

3.8.2.5. Schutz des Rechts auf Privatsphäre im persönlichen Leben - Artikel 9/A des Gesetzes Nr. 5651

Artikel 9/A des Gesetzes Nr. 5651 sieht die Sperrung des Zugangs zu Inhalten vor, um das Recht auf Privatsphäre im persönlichen Leben zu wahren. Entsprechend können Personen, die ihre Rechte auf Privatsphäre im persönlichen Leben durch einen Inhalt einer Sendung im Internet verletzt sehen, sich direkt an die BITK wenden und die Sperrung des Zugangs zu dem fraglichen Inhalt verlangen. Der Präsident der BITK leitet ein solches Verlangen unverzüglich dem ISPU zur Umsetzung weiter; der Zugang zu solchen Inhalten ist binnen höchstens vier Stunden zu sperren. Im Fall einer Verzögerung kann die BITK die Anordnung auch selbst ohne Weiterleitung an den ISPU umsetzen. In jedem Fall muss die BITK aber bei einem Gericht binnen 24 Stunden nach einer solchen Sperrmaßnahme die Bestätigung dieser Sperranordnung einholen.

Wiederum unter normalen Umständen verlangt Artikel 9/A des Gesetzes die Sperrung des Zugangs lediglich in Bezug auf einzelne Inhalte. Da es einfacher ist, eine Sperranordnung aufgrund einer Verletzung von Persönlichkeitsrechten nach Artikel 9 als aufgrund einer Verletzung des Rechts auf Privatsphäre im persönlichen Leben zu erwirken, wird Artikel 9/A in der Praxis selten bemüht. Mit anderen Worten, da jede Verletzung der Privatsphäre auch als Verletzung von Persönlichkeitsrechten aufgefasst werden kann, greifen Bürger häufiger auf Artikel 9 des Gesetzes Nr. 5651 (Verletzung von Persönlichkeitsrechten) als auf Artikel 9/A zurück.



4. Rechtsvergleichende Analyse

Christina Etteldorf, Institut für Europäisches Medienrecht

Die vorliegenden Länderberichte zeichnen ein Bild des europäischen audiovisuellen Sektors bezüglich der Rechtsdurchsetzung gegenüber inländischen und ausländischen Mediendienstanbietern, das trotz einheitlicher völkerrechtlicher und teilweise auch europarechtlicher Rahmenbedingungen viele nationale Färbungen enthält. Während im Kern häufig gleiche oder ähnliche tatsächliche Problemstellungen als Herausforderung für die Regulierung von (Online-)Medieninhalten benannt werden, ergeben sich auch nationale Besonderheiten, die u.a. auf spezielle geografische und sprachliche Umstände, aber nicht zuletzt auch auf kulturelle Besonderheiten des jeweiligen Regulierungsumfeldes zurückzuführen sind. Um einen Gesamtüberblick über die Gemengelage in Bezug auf die Rechtsdurchsetzung auf dem europäischen audiovisuellen Markt zu erhalten - der auch unabhängig von einem gemeinsamen regulatorischen Dach in Form der Europäischen Union und des ‚Digital Single Market‘ aus Sicht der Rezipienten, Medienanbieter und Kreativschaffenden ein einheitlicher ist - sind sowohl das nationale Regulierungsumfeld in Form gesetzlicher Anforderungen und Sanktionierungsmöglichkeiten der (aufsichtsführenden) Regulierer als auch in den Länderberichten genannte nationale Herausforderungen und Lösungsansätze rechtsvergleichend zu betrachten.

Bereits im ersten Teil der Publikation wurde beschrieben, dass für den Bereich der audiovisuellen Medien und deren Regulierung ein gemeinsamer völkerrechtlicher Rahmen besteht, an dem sich Gesetzgeber, Behörden und Mediendienstanbieter orientieren müssen. Zudem zeigt sich, dass in Bezug auf die Rahmenbedingungen in Europa eine weitreichende Harmonisierung stattgefunden hat. Während diese Rechtsangleichung auf EU-Ebene maßgeblich von der AVMD-Richtlinie und der E-Commerce-Richtlinie vorangetrieben wird, erfolgt sie für Nicht-EU-Mitgliedstaaten sowohl durch die Vorgaben aus dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen als auch durch nationale Bestrebungen der Teilhabe am europäischen Markt. Beispielhaft für letzteres wird auf den Länderbericht aus der Türkei hingewiesen, der insbesondere den Versuch der Implementierung der Bestimmungen der AVMD-Richtlinie vor dem Hintergrund der Beitrittsbestrebungen hervorhebt.²⁴⁴

Die Entwicklung eines gesamteuropäischen Medienrechts, das die Rechtsdurchsetzung in Europa erleichtert, betrifft vor allem eine inhaltliche

²⁴⁴ Hieran haben auch die jüngsten erheblichen Spannungen zwischen der EU und der Türkei nichts geändert, die im Nachgang zum gescheiterten Militärputsch in der Türkei und den nachfolgenden innertürkischen Repressionen und Änderungen in der verfassungsrechtlichen Ordnung aufgetreten sind.



Harmonisierung etwa in Form von Regelungen zur Darstellung von Gewalt und Hassrede oder Werbevorschriften insbesondere im Bereich von Produktplatzierungen, Sponsoring und qualitativen Werberestriktionen wie den Beschränkungen von Tabak- und Alkoholwerbung auch vor dem Hintergrund des Jugendmedienschutzes.

Dennoch divergieren die nationalen Regularien in gewissem Maße, was auf EU-Ebene auf die Einräumung von nationalen Gestaltungsspielräumen durch die AVMD-Richtlinie zurückzuführen ist, insbesondere auf Art. 4 Abs. 1 AVMD-Richtlinie, der besagt, dass die Mitgliedstaaten Anbieter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, verpflichten können, strengeren oder ausführlicheren Bestimmungen in den von dieser Richtlinie koordinierten Bereichen nachzukommen, sofern diese Vorschriften im Einklang mit dem Unionsrecht stehen. So bestehen beispielsweise in Schweden strengere Vorschriften im Hinblick auf die Werbung gegenüber Kindern oder in Bezug auf alkoholische Produkte im Bereich audiovisueller Medien.

Darüber hinaus sind Medienangebote teilweise auch Sonderbestimmungen unterworfen, die aus kulturellen Traditionen, einschließlich Traditionen der politischen Kultur, aber auch aus einem unterschiedlich stark ausgeprägten und in medialer Hinsicht differenziert ausgeformten Staatsschutzinteresse resultieren. So dürfen Medienangebote in der Türkei beispielsweise „nicht der Existenz und Unabhängigkeit des Staates der Republik Türkei, der unteilbaren Integrität des Staates mit seinem Territorium und seiner Nation, den Prinzipien und Reformen Atatürks entgegenstehen“.²⁴⁵

Besonderheiten ergeben sich aber nicht nur aus dem speziellen Recht für audiovisuelle Medien, sondern auch aus strafrechtlichen Bestimmungen, die auch für den Inhalt von audiovisuellen Medien Geltung beanspruchen. Eine Harmonisierung im Sinne einer Europäisierung des Strafrechts²⁴⁶ findet bislang außerhalb der Kompetenz der EU im Bereich der besonders schweren Kriminalität in grenzüberschreitenden Dimensionen nach dem Vertrag von Lissabon und der Implementierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im AEUV nicht statt. Trotz etwaiger, teils aus historischen Gegebenheiten erwachsener Gemeinsamkeiten, bestehen auf nationaler Ebene daher nicht koordinierte Strafgesetze. Diese werden teils mit der Zielsetzung des Schutzes der öffentlichen Ordnung und der staatlichen Integrität häufig von unbestimmten Rechtsbegriffen geprägt, die einer Auslegung zugänglich sind und dadurch einen Ermessensspielraum für den Rechtsanwender bereitstellen. So zielen beispielhaft die Bestimmungen des belgischen Code pénal (Art. 383 ff.) darauf ab, die öffentliche Missachtung der guten Sitten im Sinne eines Schutzes der Moral²⁴⁷ zu verhindern. Was gegen die öffentliche Ordnung oder die guten Sitten verstößt, wird aber von Staat zu Staat unterschiedlich und vor allem unterschiedlich streng bewertet.²⁴⁸ Aber auch in

²⁴⁵ Artikel 8 Abs. 1 a) RT Law.

²⁴⁶ Vgl. zum Begriff Bernd Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 3. Auflage. Springer, Berlin 2010, Rn. 5 ff.

²⁴⁷ *La protection des bonnes mœurs*; Vgl. Kapitel 3.1.2.

²⁴⁸ Wenngleich nicht vor einem strafrechtlich relevanten Hintergrund, zeigen sich beispielhaft unterschiedliche nationale Implikationen an in den Länderberichten aus der Türkei und Schweden ausgeführten Beispielen zum Jugendmedienschutz: Während in der Türkei ‚bereits‘ eine zu lange und zu nahe gezeigte Kusszene in der Form als jugendgefährdend eingestuft wurde, wurde in Schweden ‚erst‘ bei der realistischen Gewaltdarstellung in Trailern von Filmen wie „The Hateful Eight“ über geeignete Jugendschutzmechanismen diskutiert.



nationalen Gesetzen verankerte Besonderheiten, wie etwa die Strafbarkeit des Verwendens von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen nach § 86a des deutschen Strafgesetzbuches, spielen hier mit ein. Durch dieses unterschiedliche regulatorische Umfeld, wenngleich innerhalb der EU auch nur Nuancen betroffen sein können, und die daraus resultierenden unterschiedlichen Bedingungen für Anbieter, können vergleichbar mit sog. Steueroasen bestimmte Länder als Strafrechtsasen attraktiver und andere weniger attraktiv für eine Niederlassung sein.

Für die Rechtsdurchsetzung im europäischen Kontext bedeutsam ist zudem das Ursprungslandprinzip, das ggf. eine Flucht aus nationaler Regulierungs- und Rechtsdurchsetzungskompetenz ermöglicht. So bezeichnet beispielsweise der Länderbericht aus Ungarn das Land als ‚Verlierer des Ursprungslandprinzips‘, da von 100 ungarisch-sprachigen TV-Sendern nur 8 tatsächlich dort niedergelassen sind – ein Beispiel für die tatsächliche Präsenz des ‚Forum Shopping‘. Nimmt man zu diesen zahlreichen Variablen noch hinzu, dass die Mediengesetze der Länder auch verschiedene Diensteanbieter adressieren – zum Beispiel werden vom Gesetz Nr. 6112 in der Türkei auch On-Demand-Videodienste im gleichen Umfang wie andere Rundfunkinhalte erfasst oder in Ungarn (Online-)Presse und audiovisuelle Medien parallel in einem Gesetz geregelt, während beispielsweise im deutschen Recht Telemedien und Rundfunk im Rahmen des Rundfunkstaatsvertrages weiterhin unterschiedlichen Regelungen unterliegen, genau wie im schwedischen Recht lineare und nicht-lineare Programme – wird deutlich, dass zwar eine Angleichung des Regulierungsniveaus stattfindet, aber der Teufel sprichwörtlich im Detail steckt.

Auf der Ebene divergierender Sanktionierung von Rechtsverstößen in (audiovisuellen) Medien ist zunächst zu beachten, dass es im Bereich strafrechtsrelevanter Inhalte Möglichkeiten für Polizei und Justiz gibt, auch länderübergreifend – im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit – gegen Inhalteanbieter vorzugehen. Insofern setzen allerdings sowohl die fortdauernden Begrenzungen der Befähigung von Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung von Cyberkriminalität wie auch die Bedenken gegen eine transnationale strafrechtliche Rechtsdurchsetzung aus Souveränitätsgründen einer effektiven Kooperation Grenzen.

Die vorliegenden Länderberichte fokussieren sich auf die Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung durch Regulierer, wobei es auch für diese in bestimmten Fällen im Rahmen einiger Rechtsordnungen notwendig sein kann, ein Gericht im Rahmen ihres grundsätzlichen Aufgabenbereichs in die Rechtsdurchsetzung einzubinden.²⁴⁹ Die untersuchten Regulierer – KommAustria (Österreich), CSA (Belgien), die Landesmedienanstalten (Deutschland), AGCOM (Italien), NEMMC (Lettland), SPBA (Schweden), RTUK (Türkei) und NMHH (Ungarn) – haben jeweils ähnliche Möglichkeiten, gegen Anbieter und deren Inhalte vorzugehen.

²⁴⁹ So beispielsweise in Schweden bei einem Verstoß gegen Werb Bestimmungen, oder in der Türkei bei einem Verstoß gegen die in Artikel 8 des Gesetzes Nr. 5651 aufgelisteten Katalogtaten.



Dabei ist zunächst voranzuschicken, dass für die Veranstaltung von Rundfunk im Allgemeinen in den untersuchten Ländern jeweils eine Lizenz oder Genehmigung,²⁵⁰ die vom erteilenden Regulierer teils auch an bestimmte inhaltliche wie technische und organisatorische Bedingungen geknüpft werden kann, oder jedenfalls eine Anzeige oder Registrierung erforderlich ist. Für welche Medienangebote jenseits des Rundfunks, namentlich bei Abruf- und Onlinediensten, diese Lizenzierungs- bzw. Anzeigepflicht gilt, ist demgegenüber national unterschiedlich. Ähnlich zum deutschen Recht ist etwa in Österreich eine Zulassungspflicht für Betreiber von Satellitenprogrammen und Anbieter terrestrischer Programme vorgesehen, wohingegen Kabelfernsehveranstalter bzw. Anbieter von (Live)-Streamingdiensten lediglich eine Anzeigepflicht trifft. Regeln für die Genehmigungen (für VOD) und die Lizenzierung (für IPTV, Web-TV und ähnliche) sind in Italien sogar in vom Regulierer selbst erlassenen Verordnungen enthalten. On-Demand-Fernsehdienste müssen sich in Schweden bei der SPBA registrieren lassen.

Sofern eine Lizenz oder Genehmigung notwendig ist, besteht auch die entsprechende Möglichkeit für die Regulierer diese unter bestimmten Bedingungen auszusetzen oder zu widerrufen, was die weitere Übertragung oder Verbreitung des betreffenden Angebots rechtswidrig macht. Teilweise (wie zum Beispiel in Deutschland) gegenüber Telemedien, aber nicht immer (so zum Beispiel nicht in Schweden) gibt es auch die Möglichkeit für die Regulierer, nicht lizenzierungspflichtige Angebote zu untersagen. Solche Maßnahmen sind auf nationaler Ebene größtenteils als Ultima Ratio (wie beispielsweise in Deutschland und Belgien) ausgestaltet, eventuell unter bestimmten Bedingungen auch an vorherige Warnungen²⁵¹ geknüpft, was aber letztlich auch dem Verständnis und der Auslegung durch den jeweiligen Regulierer unterworfen ist. Dabei können sowohl die Schwere des Verstoßes als auch der konkrete Verbreitungsweg – bspw. analog oder digital²⁵² – für die Auswahl und das Maß des Sanktionsmittels eine Rolle spielen. Auch an dieser Stelle sei auf unter Umständen auch kulturell begründete Unterschiede parallel zu den Besonderheiten bei der gesetzlichen Ausgestaltung hingewiesen. Während solche nationalen Unterschiede häufig beim Vergleich des zur Sanktion in konkreten, im Ausgangspunkt der Verletzungshandlungen parallelen Einzelfällen gewählten Instruments sichtbar werden, zeigen sie sich bei einem Vergleich gesetzlich möglicher Maximalgeldbußen auch generalisierend ganz deutlich: Verstöße gegen Inhaltsbestimmungen können in Lettland von der NEMMC mit bis zu 14.000 Euro geahndet werden, während den deutschen und schwedischen Behörden ein Strafraum von bis zu 500.000 Euro zur Verfügung steht. Dies kann, insbesondere gegenüber ausländischen Anbietern, einen mangelnden Rahmen darstellen, der dem Forum Shopping weiter Vorschub leistet. Ob dies der Fall ist, ist auch davon abhängig, gegen wen der Regulierer seine Sanktionsmaßnahmen richten kann (Anbieter oder Verbreiter?), was auf EU-Ebene nur teilweise harmonisiert ist.

²⁵⁰ In Ungarn gibt es Verträge, die zwischen Anbietern von terrestrischem Rundfunk und dem nationalen Regulierer zu schließen sind.

²⁵¹ Vgl. etwa in der Türkei und Belgien.

²⁵² So enthält etwa der ungarische Länderbericht einen Hinweis darauf, dass etwa vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit und teilweise Unvergänglichkeit von digitalen Inhalten im Internet unter Umständen gegenüber Printinhalten ein höheres Strafmaß vom Regulierer in Betracht gezogen wird.



Aus den vorangegangenen Ausführungen im Hinblick auf die nationalen und übertragungswegabhängigen Unterschiede werden die daraus resultierenden (grenzüberschreitenden) Herausforderungen für Rechtsanwendung und -durchsetzung bereits offenbar, die auch in den Länderberichten betont werden. Als eine der zentralen Herausforderungen, etwa besonders hervorgehoben in den Länderberichten aus Lettland und Belgien, stellt sich weiter auch die Handhabe der Regelungen zum Umgang mit ausländischen Angeboten rund um das Verfahren des Art. 4 Abs. 1 und 2 der AVMD-Richtlinie in Verbindung mit dessen jeweiligen Ausprägungen im nationalen Recht als Modifikation des Ursprungslandprinzips dar. Die Auslegung dieser Bestimmung bereitet in der Praxis im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit auf „der Rechtshoheit eines anderen Staates unterworfenen Anbieter“ und der konkreten Umsetzung eines Verfahrens zur Kooperation mit der ausländischen Regulierungsbehörde zur Findung einer „beiderseits zufriedenstellenden Lösung“ besondere Schwierigkeiten, wenn und soweit keine näheren (nationalen) Konkretisierungen vorhanden sind. An dieser Stelle sei auf die umfassenden Ausführungen vor allem im lettischen Länderreport verwiesen. Ähnliches zeigt sich auch bei der Vorschrift des Art. 3 Abs. 1 AVMD-Richtlinie, deren Formulierung die Praxis ebenfalls bereits vor Herausforderungen bei der vorübergehenden Sperrung von Fernsehprogrammen gestellt hat (vgl. Ungarn).

Eine Auslegungsproblematik ergibt sich für die Regulierer zudem - sozusagen aus definitorischen Gründen vorgelagert - bei der Einordnung von Angeboten, vor allem solcher im Internet, die letztlich auch für die Einordnung des für das Angebot relevanten Rechtsrahmens und damit auch für die mögliche Sanktionierung maßgeblich ist. So stellt sich etwa beim Angebot von Videodiensten auf dem Internetauftritt von beispielsweise Pressemedien die Frage nach deren Einordnung als Video-On-Demand-Service (vgl. Schweden) oder bei (Live-)Streaming-Angeboten bspw. auf Twitch und YouTube die Frage nach deren Qualifikation als Rundfunk bzw. deren Fernsehähnlichkeit (vgl. Österreich und Deutschland).

Während sich diese Fragestellungen auf rechtliche Ursprünge zurückführen lassen, ergeben sich aber auch tatsächliche und technische Herausforderungen für Regulierer. Zu ersteren zählen sicherlich die Besonderheiten des Digitalen Zeitalters, die aus den Bedingungen des Internets in Form seines grenzüberschreitenden Charakters und seiner Anonymität und dem steten Zerfall von Sprachbarrieren²⁵³ folgen. Online sind Geschäftsmodelle leichter und mit geringeren Mitteln zu etablieren, benötigen insbesondere regelmäßig keine Befassung mit der vorhandenen technischen Infrastruktur zum Transport von Inhalten wie beim Rundfunk, sodass auch Angebote von ‚Laien‘ große Reichweiten erzielen können. Wie etwa im österreichischen Länderbericht beschrieben, steigt die Bedeutung der Kommunikation mit dieser neuen Art von Anbietern, insbesondere, wenn man die wachsende Prominenz und Präsenz einzelner ‚Influencer‘ beispielsweise auf YouTube bedenkt. Daran schließen sich auch Fragestellungen an der Schnittstelle von Technik und Recht in unterschiedlichen Ausprägungen an - wie zum Beispiel die Ermittlung des für das Angebot Verantwortlichen bei fehlenden Angaben (vgl.

²⁵³ Hier sind insbesondere Übersetzungstools, automatische Untertitel und die stärkere Etablierung des Englischen als ‚Weltsprache‘ zu nennen.

Österreich) oder die Umsetzung von Sanktionierungsmaßnahmen bei (gesicherten) Webseiten (vgl. Türkei).

Somit ist es auch eine in den Länderberichten wiederholt betonte Aufgabe der Regulierer, nachhaltige Lösungen einer effektiven Rechtsdurchsetzung zu finden, was sowohl rechtliche als auch technische und sonstige fachliche Kompetenzen i.S. eines interdisziplinär fundierten Ansatzes der Rechtsdurchsetzung mehr und mehr voraussetzt. Die zuvor erwähnten Möglichkeiten der Digitalisierung bieten dabei nicht nur Perspektiven für Medienanbieter, sondern auch für die Regulierer: Auch sie können von dem Wegfall sprachlicher und länderbegrenzender Barrieren profitieren, was insbesondere auf Kooperationsebene umgesetzt werden kann.

Konkrete Lösungsansätze werden in den Länderberichten sowohl auf Regulierungsebene, wobei auch Modelle der Selbst- und Ko-Regulierung vorgestellt werden, als auch im Bereich der Kooperation und Förderung von Medienkompetenz und -bildung präsentiert.

Die Problematiken bezüglich des Verfahrens beim Vorgehen gegen ausländische Anbieter (Art. 4 Abs. 2 AVMD-Richtlinie) werden bereits im Rahmen der Reformierung der AVMD-Richtlinie, also auf regulatorischer Ebene aufgegriffen, was einen auch in den Länderberichten (vgl. Belgien) begrüßten Schritt in die richtige Richtung darstellt. Ergänzend können nationale Regelungen (vgl. Lettland) der Vereinfachung von Verfahren im Bereich der internationalen Zusammenarbeit dienen. Konkrete Rechtsgrundlagen zur Amts- und Vollstreckungshilfe, die speziell für den medialen Bereich nicht vorhanden sind, werden diese aber wohl nicht ersetzen können (vgl. Deutschland). Lediglich bei strafrechtlich relevanten Inhalten verbleibt eine Rückgriffsmöglichkeit auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit im europäischen Raum, die allerdings nicht durch die (teils sachnäheren) Regulierer beeinflusst werden kann. Modelle wie das im italienischen Länderbericht beschriebene System der stärkeren Einbindung und Befugnisweiterung des (sachnäheren) Regulierers – hier in Bezug auf die Online-Durchsetzung von Urheberrechten – zeigen, dass dabei auf nationaler Ebene auch teilweise Sonderwege unter Beteiligung aller involvierten Stakeholder beschritten werden, die auch auf europäischer und internationaler Ebene Vorbildcharakter haben könnten. Die Involvierung unabhängiger Institutionen und deren Ausstattung mit eigenen Kompetenzen - ergänzend oder teilweise überlagernd zu den Aufgaben des Regulierers vor dem Hintergrund eines Ko-Regulierungssystems - bieten dabei einerseits Möglichkeiten, bergen aber andererseits auch Gefahren (vgl. hierzu die Ausführungen im ungarischen Länderbericht zum dortigen Medienrat).

Problemen bei der Auslegung des nationalen, des europäischen wie des internationalen Rechts begegnen die Regulierer mit selbst entwickelten Leitlinien und unter Hinweis auf Best Practices²⁵⁴, teilweise auch unter Beteiligung der relevanten Interessengruppen²⁵⁵, deren Einbindung in die Diskussion auch auf europäischer und internationaler Ebene etwa bei der ERGA oder EPRA befürwortet wird. Begleitet wird

²⁵⁴ Vgl. etwa die Leitlinien der KommAustria und der ZAK zu den Einordnungskriterien für Inhalte.

²⁵⁵ Vgl. auch Italien oder Deutschland.

sowohl die gemeinsame Entwicklung als auch die Veröffentlichung solcher Leitlinien auch von einer größeren Transparenz und Akzeptanz gegenüber Anbietern.

Vorhandene Sanktionierungsmöglichkeiten werden von den Regulierern bereits ergriffen, sind aber, vor allem im Online-Sektor, nur begrenzt effektiv. So wird aus der Türkei berichtet, dass, auch mangels technischer Möglichkeiten selbst einzelne Inhalte zu sperren, der Zugriff auf ganze Plattformen für heimische Rezipienten gesperrt wird.²⁵⁶ Abgesehen von den erheblichen Gefahren, die sich daraus für die Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit ergeben, kann man auch die Effektivität einer solchen Vorgehensweise prinzipiell in Frage stellen, da dadurch zwar ein größeres Druckmittel gegen die jeweiligen Anbieter geschaffen wird, der rechtsverletzende Inhalt aber dadurch nicht vollständig verschwindet, sondern lediglich für bestimmte Teile der Bevölkerungen des europäischen Rechtsraums nicht mehr erreichbar ist. In Bezug auf transnationale Problemlagen wird z.B. auch in Deutschland ein zweiter Regulierungsansatz, nämlich das bloße Löschen von Inhalten, im Hinblick auf dessen Effektivität hinterfragt. Am Beispiel der Entwicklungen rund um das NetzDG zeigt sich, dass zwar die Anzahl rechtswidriger Inhalte im Netz auch mithilfe der verantwortlichen Einbindung der Anbieter für den jeweiligen Moment verringert werden kann, sich aber dadurch das Grundproblem in Form des stetigen Anstiegs neuer rechtswidriger Inhalte nicht löst. Täter haben dabei regelmäßig keine realen Konsequenzen zu befürchten.

Sowohl im Hinblick auf die Ergreifung auch vorbeugender Maßnahmen als auch hinsichtlich der Durchsetzung konkreter Maßnahmen steht daher folgerichtig die Kooperation auf verschiedenen Ebenen im Fokus der Länderberichte. Neben der Teilnahme an Foren wie der ERGA und EPRA erfolgt eine Art von Zusammenarbeit zunächst durch eine reine Weitergabe von Beschwerden über Medienangebote.²⁵⁷ Eine tatsächliche bi- und multilaterale Kooperation unterhalb der EU-Ebene, die häufig von äußeren Umständen wie der sprachlichen Verbundenheit der Medienlandschaft (Deutschland und Österreich) oder der Programmausrichtung ausländischer Anbieter (Vereinigtes Königreich und Schweden) beeinflusst wird, findet allerdings ebenso statt. So wird beispielsweise seitens der KommAustria über bilaterale Zusammenkünfte unter Beteiligung der Schweiz und der deutschen Landesmedienanstalten berichtet. Die Bedeutung einer Kooperation auch im konkreten Einzelfall zeigt sich jedoch beispielhaft an dem im lettischen Länderbericht beschriebenen Fall des russischen, in Schweden lizenzierten Fernsehsenders RTR, der vom lettischen Regulierer schließlich gesperrt wurde.

Letztlich wird auch die Bedeutung sowohl der Einbindung von und der Transparenz gegenüber den Beteiligten als auch der Förderung von Medienkompetenz in den Länderberichten hervorgehoben, die in Form von breiten Informationsangeboten (vgl. Österreich) oder durch längerfristig angelegte Initiativen unter Beteiligung der jeweiligen Akteure (vgl. Deutschland) ausgestaltet werden kann. Eine solche Zusammenarbeit kann sowohl themenbezogen auf Basis bestimmter Gefährdungslagen unter beratender

²⁵⁶ Vgl. den beschriebenen Fall zur Sperrung von YouTube von 2008 bis 2010.

²⁵⁷ Vgl. etwa die Weiterleitung von Netflix-Beschwerden durch die CSA an die niederländischen Behörden oder die Weitergabe von SPBA an OFCOM.

Beteiligung der Regulierer (vgl. Italien in Bezug auf die Initiative im Bereich der Online-Desinformation) stattfinden, als auch in Form generalisierender Beteiligungsforen.

Trotz all dieser Lösungsansätze zeigt sich im Ergebnis jedoch sowohl, dass eine Generallösung für alle Problematiken im Bereich der (in- und ausländischen) Rechtsdurchsetzung gegenüber (Online-)Mediananbietern noch nicht gefunden wurde, als auch, dass sich die Suche danach vorwiegend auf die nationale Ebene beschränkt. Das digitale Umfeld wird jedoch, auch zur Abwehr von Gefahren für den Jugendschutz, das geistige Eigentum, das demokratische System gerade vor dem Hintergrund von Fake News sowie schließlich auch die Meinungs- und Informationsfreiheit insgesamt, in naher Zukunft zur Findung solcher vor allem internationaler Lösungen zwingen. Die national beschrittenen Wege können diesen Prozess jedoch unterstützend begleiten.

5. Schlussfolgerungen

Dr. Jörg Ukrow, Christina Etteldorf

Im Zeitalter der Digitalisierung verlieren physische Grenzen weiter an Bedeutung und der technische Möglichkeitshorizont wird ständig erweitert. Ob nun im Hinblick auf die Vielzahl der Übertragungswege, die Ausdifferenzierung von Inhalten, die Vielgestaltigkeit an Plattformen, die Entwicklungen im Konsumverhalten oder die Möglichkeiten bei der Informationsvermittlung muss auch die digitale Welt ein Ort sein, an dem auch die Medien ihren festen Platz bei der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung und bei demokratischen und gesellschaftlichen Willensbildungsprozessen haben. Das geht sowohl mit Chancen als auch mit Risiken für die Interessen und Rechte aller am Prozess der medialen Informationsvermittlung, Bildung, Beratung und Unterhaltung Beteiligten einher – von Rezipienten über Vermittler oder Intermediäre bis hin zu Medienunternehmen und schließlich einzelnen Kreativschaffenden/Journalisten. Dabei gilt es, das Schutzniveau insbesondere in Bezug auf die Menschenwürde, aber auch in den Bereichen des Jugendschutzes und des Verbraucherschutzes, das über Jahrzehnte hinweg im analogen Bereich (weiter)entwickelt wurde, auch auf das neue digitale Umfeld zu übertragen und ggf. anzupassen und auszubauen. Dies ist besonders relevant, weil der grenzüberschreitende Bezug und Vertrieb von Inhalten über Online-Dienste erheblich an Bedeutung gewonnen bzw. zum Regelfall geworden ist. Ein solcher für das digitale Umfeld geeigneter Schutz entsteht in einem Zusammenspiel zivilrechtlicher, strafrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Reaktionsmöglichkeiten auf aktuelle Verletzungen und potentielle Gefährdungslagen. Einzelheiten dieses Zusammenspiels sind nicht zuletzt auch von rechtlichen und kulturellen Traditionen in den einzelnen Staaten abhängig. Hierbei darf es bereits im Hinblick auf völkerrechtliche Vorgaben wie die Cybercrime-Konvention auch im Internet keine strafrechtsfreien Räume geben, wobei allerdings auch unterhalb der Ebene der Strafrechtsrelevanz in den Medien kein Platz für Aufrufe zu oder positive Darstellung von Hass und Gewalt sein sollte insbesondere vor dem Hintergrund des Schutzes der Menschenwürde und des Jugendmedienschutzes. Die Interessen von Verbraucher sind ebenfalls zu wahren was zum Beispiel Bestimmungen über kommerzielle Kommunikation und unlautere Geschäftspraktiken betreffen kann. Kreativschaffende sollten angemessen entlohnt und daher jedenfalls vor Beeinträchtigungen ihrer (Urheber)Rechte geschützt werden. Schließlich ist auch den Medienunternehmen vor dem Hintergrund ihrer Berufs- und Unternehmerfreiheit Raum für eine Entfaltung zu geben, was nicht nur den Eingang neuer Unternehmen in den Markt betrifft, sondern auch neue (und nicht mehr ganz so neue) Geschäftsmodelle, die sich – vielleicht teilweise unter dem Radar der Gesetzgeber – bereits seit einigen Jahren als fester Bestandteil der Medienwelt etabliert haben. Dies alles ist primär Aufgabe des alten

oder eines neuen (Medien-)Rechts sowie derer, die mit dessen Fortentwicklung, Anwendung, Umsetzung und schließlich Durchsetzung betraut sind.

Im Rahmen der Publikation wurde gezeigt, dass vorhandene Regularien in Form von internationalem, europäischem und beispielhaft nationalem Recht einschließlich der auf diesen Rechtsebenen jeweils garantierten Grund- und Menschenrechte zwar sowohl online als auch offline, sowohl in analogen wie in digitalen Zusammenhängen Geltung beanspruchen. Im Medienbereich, insbesondere im audiovisuellen Sektor, gibt es aber nicht, nicht überall oder nicht umfassend Regelungen, die einen zufriedenstellenden Umgang mit Medieninhalten und Medienanbietern vor dem Hintergrund der zuvor genannten, teilweise widerstreitenden Interessen ermöglichen. Insbesondere sind bei Rechtsanwendung und -durchsetzung bei unterschiedlichen medialen Erscheinungsformen im digitalen Umfeld im Vergleich zur ‚analogen Zeit‘ Unterschiede vorhanden, die von tatsächlichen, technischen und benutzergenerierten Strukturvariablen bedingt werden. Sowohl der völkervertragsrechtliche Rahmen als auch das Völkergewohnheitsrecht bieten zwar eine Basis und verpflichten zur Einhaltung allgemeiner Prinzipien, enthalten aber keine Spezifika für moderne Herausforderungen in einer grenzüberschreitenden Gefährdungslage.

Zur Beantwortung der Frage, ob sich Staaten durch die Unterzeichnung von völkerrechtlichen Verträgen nur verpflichtet haben, den Einzelnen vor staatlichen Übergriffen zu schützen, oder ob ihnen auch eine Schutzpflicht gegenüber dem Verhalten von transnational agierenden privaten Dritten obliegt, ist nach inzwischen gefestigter völkerrechtlicher Betrachtungsweise auch auf Schutzpflichten auf der Grundlage einer teleologischen Auslegung der völkervertraglichen Regelung abzustellen. Dabei setzen die territoriale Souveränität und das Interventionsverbot der Rechtsetzungs- und Vollzugsgewalt bei grenzüberschreitendem Bezug grundsätzlich völkerrechtliche Schranken. Eine diesbezügliche Ausnahme bedarf mangels Völkergewohnheitsrecht zu diesem Sachverhalt einer völkervertragsrechtlichen Regelung. Eine solche Durchbrechung begegnet dann keinen Bedenken, wenn sie unter Wahrung der Grund- und Menschenrechte erfolgt und an ein *genuine link* wie z.B. die Staatsangehörigkeit des Anbieters oder eine spezifische ausländische Adressierung des Angebots anknüpft.

Es wäre in einer Situation, in der schon seit Jahrzehnten die europäische wie globale Öffnung von Medienmärkten betrieben wird, eine rechtlich bedenkliche Reaktion auf die völkerrechtlichen Problemstellungen bei einem Zugriff auf ausländische Anbieter, wenn eine asymmetrische Gefährdungslage durch transnationales Agieren von Anbietern ohne transnationale Reaktionsmöglichkeit und Reaktion der Regulierung befördert würde. Ein ausländischer Anbieter, auf den von einer Vertragspartei des Europarates wegen einer Verletzung materiell-rechtlicher Vorgaben dieses Drittstaates durch ein in diesem Staat abrufbares Angebot Zugriff genommen wird, kann sich zwar gegen die betreffenden Rechtsakte auf Konventionsrechte der EMRK stützen. Sofern es demgegenüber um etwaige Vollstreckungsmaßnahmen des Sitzstaates dieses Anbieters auf der Grundlage entsprechender völkerrechtlicher Abreden zwischen Sitzstaat des Anbieters und Drittstaat gehen sollte, scheidet eine Berufung auf die Grundrechtecharta der EU und/oder die EMRK vor Gerichten des Sitzstaates zumindest dann aus, wenn der Sitzstaat nicht seinerseits EU-Mitgliedstaat und/oder Vertragspartei der EMRK ist.



Die Staaten, auf deren Territorium eine Dienstleistung aus einem dritten EU-Mitgliedstaat letztlich genutzt wird, sind nur ausnahmsweise zu einer Kontrolle und Maßnahme gegen die Dienstleistung befugt. Dies ist der Fall, wenn ein Rechtfertigungsgrund zur Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit vorliegt und dieser verhältnismäßig angewandt wurde. Soweit es die Grundfreiheiten konkretisierendes Sekundärrecht gibt, sind diese harmonisierenden Regelungen vorrangig zu prüfen.

Im Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie, der aktuell lineares Fernsehen und Videodienste auf Abruf und zukünftig auch Video-Sharing-Plattformen erfasst, ist das Herkunftslandprinzip (*country of origin*) ausdrücklich verankert. Soweit ein Anbieter unter die Rechtshoheit eines EU-Mitgliedstaates fällt, muss dieser die Einhaltung seines Rechtsrahmens überwachen. Im Gegenzug zur Herkunftslandkontrolle hat der Mediendienstanbieter grundsätzlich einen Anspruch auf Weiterleitung seines Inhalts in anderen EU-Mitgliedstaaten ohne Behinderung durch den jeweiligen Empfangsstaat. Die AVMD-Richtlinie enthält nicht nur ein ausdifferenziertes Verfahrensregime für eine zeitweilige Aussetzung der Weiterverbreitung bei linearen und nicht-linearen Diensten. Sie weist in der Begründung der Rezeption der Umgehungs-Rechtsprechung des EuGH auch auf Kriterien hin, die auch im Zusammenhang mit der *genuine link*-Debatte fruchtbar gemacht werden können. Auch im Anwendungsbereich der E-Commerce-Richtlinie ist das Herkunftslandprinzip verankert. Allerdings kann ein Mitgliedstaat der EU zum Schutz bestimmter Rechtsgüter wie der Menschenwürde oder des Jugendschutzes bezüglich eines Dienstes der Informationsgesellschaft von seiner Verpflichtung, die Weiterverbreitung eines solchen Dienstes nicht zu behindern, in einem zeitlich aufwendigeren Standard-, ggf. aber auch in einem Dringlichkeitsverfahren abweichen, wenn eine Beeinträchtigung der Schutzgüter droht oder eingetreten ist. Indessen ist in beiden Verfahren nur eine Maßnahme zur Erreichung der Nichtabrufbarkeit im nationalen Raum zulässig (wie z.B. hinsichtlich eines Infrastrukturbetreibers etwa unter Zuhilfenahme von Geo-Blocking). Nicht ausdrücklich geregelt ist demgegenüber, ob sich dies auch auf Aktionen gegenüber den (ausländischen) Anbietern der Dienste selbst (z.B. durch Bußgelderteilung wegen Rechtsverstößen als eine Aufsichtsmaßnahme) erstrecken soll.

Die Herausforderungen, die sich für Regulierer in Bezug auf diese unterschiedlichen Ausgangssituationen in der Anwendung (auch unterschiedlichen) Rechts stellen, sind aber durchaus ähnlich, was die Länderberichte gezeigt haben. Die Einordnung von Angeboten vor allem aus dem Internet, um den anzuwendenden Rechtsrahmen festzulegen, die technische Handhabung von Online-Angeboten, der Umgang mit ausländischen Anbietern und die Schaffung von Medienkompetenz in Bezug auf neue Akteure und Geschäftsmodelle sind Fragestellungen, mit denen sich Regulierer, wenngleich unabhängig voneinander, im gesamteuropäischen Raum beschäftigen. Die Länderberichte haben allerdings mit der Veranschaulichung des jeweiligen nationalen Rechtsrahmens und der Sanktionierungsmöglichkeiten gezeigt, dass sowohl das Umfeld für Medienanbieter und Rezipienten als auch der Handlungsrahmen für Regulierer von Staat zu Staat divergieren. Das genannte Recht schafft nur begrenzte, auch internationale Zugriffsmöglichkeiten auf ausländische Anbieter, vor allem, im Hinblick auf dessen Vereinbarkeit mit internationalen und europäischen Vorgaben etwa aus der AVMD-Richtlinie, deren Aussagegehalt bislang noch nicht abschließend und einheitlich geklärt ist. Während dieses Problem mangelnder Zugänglichkeit der vorhandenen Regulierung im Reformierungsprozess der AVMD-Richtlinie zumindest angegangen wurde, haben

nationale Gesetzgeber und Regulierer vorwiegend auf nationalem Wege nach neuen Strukturen gesucht, die eine funktionale, sinnvolle und effektive Aufgabenerfüllung der Regulierer auch gegenüber neuen Angebotsformen, die nicht unbedingt vom Anwendungsbereich der AVMD-Richtlinie erfasst sind, ermöglichen könnten. Wie aus den Länderberichten hervorgeht konzentrieren sich die gewählten Optionen vorrangig auf verschiedene Kooperationsformen sowohl mit den Anbietern und beteiligten Interessengruppen als auch mit ausländischen Regulierern. Diese Ansätze wurden allerdings bislang nicht auf einer supranationalen Ebene zusammengeführt, sondern beschränken sich regelmäßig – durch die tatsächliche Struktur des Medienangebots bestimmt – auf einen bestimmten geografischen Bereich. Ansätze der Co-Regulierung und Selbstregulierung spielen sich ebenso auf dieser Ebene ab. Auch im Zusammenhang mit der Stärkung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in den europäischen Verträgen, mit der Ausdehnung des Anwendungsbereichs der AVMD-Richtlinie sowie mit der in der Richtlinie vorgesehene Stärkung der Stellung der ERGA steht allerdings zu erwarten, dass mit dem Blick auf die zunehmende grenzüberschreitende Dimension der Verbreitung von Video- und Audio-Content der Bedarf nach einer intensiveren Kooperation der nationalen Aufsichts- und Rechtsdurchsetzungsbehörden sowohl im strafrechtlichen wie im medienrechtlichen Bereich anerkannt und sukzessive in verstärkte tatsächliche transnationale Kooperation umgesetzt wird. Denn nur eine konsistente und kohärente gesamteuropäische Anwendung und Durchsetzung der relevanten Regeln insbesondere im Bereich des Schutzes der Menschenwürde und des Jugendschutzes ist im Stande, die grundlegenden Werte nachhaltig zu schützen, die der Medienregulierung in der EU wie im Europarat zugrunde liegen.

Abschließend lässt sich daher feststellen, dass die Rechtsdurchsetzung gegenüber (Online-) Medienanbietern nicht nur vor einem theoretischen und rechtswissenschaftlichen Hintergrund eine interessante Thematik ist, sondern sie steigende praktische Bedeutung erlangt. Nachdem die Debatte zum Internet als Rechtsproblem über lange Jahre insbesondere von der Frage dominiert wurde, wie dessen Entwicklungspotentiale durch regulatorische Rahmenbedingungen, die eine Verantwortlichkeit der Akteure auf den verschiedenen Ebenen der Netz-Infrastruktur begrenzen, bestimmt wurde, gewinnen in jüngerer Zeit Fragen nach der Vereinbarkeit von Phänomenen wie ‚Fake News‘ und Desinformation oder illegale Inhalte im Netz als Beispielen für Fehlentwicklungen verstärkte Aufmerksamkeit. Die Rechtsdurchsetzung im Internet erweist sich in der Praxis als langwierig und aufwendig. Verstöße gegen geltendes Medienrecht auf Webseiten und in Profilen auf sozialen Netzwerken sind ein Massenphänomen geworden – unabhängig davon, ob es um Verstöße gegen Jugendschutzbestimmungen, Gebote und Verbote im Bereich audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder Grundsätze zur Wahrung eines demokratie- und gesellschaftsverträglichen öffentlichen Dialogs über Medien geht. Sicher ist: Die Rechtsdurchsetzung im Netz stellt die Medienaufsicht in den europäischen Staaten vor neue quantitative wie qualitative Herausforderungen. Sie wird zu einem Thema, das die Aufsichtsfähigkeit unter den Bedingungen der Digitalisierung und Globalisierung insgesamt auf den Prüfstand stellt. Je besser der Informationsaustausch zwischen den Aufsichtsbehörden unter Beachtung datenschutzrechtlicher Rahmenbedingungen ist, umso stärker kann Aufsichtstätigkeit in einem digitalen und globalen Umfeld gelingen. Die vorliegende Studie leistet hierzu einen zusätzlichen Impuls.

Eine Publikation
der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

