

Maßvolle Anpassung der europäischen Regeln im Zeichen der Konvergenz

▶ Die Revision der AVMD-Richtlinie

Von Jan Wiesner*

Technische und inhaltliche Konvergenz erfordert Revision der AVMD-Richtlinie

Als die Europäische Kommission im Mai 2016 ihren Vorschlag zur Revision der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) vorlegte, lag die letzte Überarbeitung bereits fast zehn Jahre zurück (vgl. Tabelle 1). In der Zwischenzeit hatten sich der Markt für audiovisuelle Inhalte sowie die Nutzungsgewohnheiten der Menschen grundlegend verändert. Zwar wurde bei der vorangegangenen Änderung in den Jahren 2007 bis 2009 bereits einige der Entwicklungen antizipiert und fanden in den entsprechenden Regelungen der Richtlinie ihren Niederschlag. Dies gilt insbesondere für die Aufnahme nicht-linearer audiovisueller Mediendienste. Der tatsächliche Wandel hin zu technischer und inhaltlicher Konvergenz und veränderter Nutzung fand allerdings erst in den Jahren danach statt. Im Bereich der Dienste seien hier beispielhaft erwähnt (1): Netflix beginnt im Jahr 2007 neben der Versendung von DVDs auch mit dem Streaming von Videos im Internet, im Jahr 2012 ist es in Großbritannien zugänglich, und im Jahr 2013 in Deutschland und vielen anderen europäischen Ländern. (2) YouTube startet im Jahr 2005, als Antwort darauf starten RTL und ProSiebenSat.1 im Jahr 2006 ihre Videodienste Clipfish und MyVideo (3), und das 2005 gegründete Facebook erreicht im Jahr 2011 rund 800 Millionen Menschen. (4) Auf der Seite der technischen Entwicklung sei hier neben der sukzessiven Verbreitung von Smart-TV-Geräten beispielhaft das iPhone erwähnt, das 2007 auf den Markt kam (5) und im Hinblick auf die mobile bzw. nomadische Nutzung audiovisueller Inhalte einen entscheidenden Schritt darstellte.

Trotz der rasanten Veränderungen ließ sich die Europäische Kommission mit ihren Vorschlägen zur Änderung des audiovisuellen Rechtsrahmens Zeit. Zwar veröffentlichte sie im April 2014 ein Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt (6) und verband dies auch mit einer öffentlichen Konsultation. Aber erst die neue Europäische Kommission unter Präsident Jean-Claude Juncker kündigte im Rahmen ihrer Mitteilung „Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa“ (7) im Mai 2015 eine Überprüfung der AVMD-Richtlinie an.

Zwei Berichte des EP zu Entwicklungen im Medienbereich

Zuvor hatte sich das Europäische Parlament bereits in zwei Berichten mit den Entwicklungen im audiovisuellen Bereich und möglicherweise notwendigen Änderungen beschäftigt: Im Juni 2013

nahmen die Abgeordneten den Bericht der deutschen Sozialdemokratin Petra Kammerevert zu „Connected TV“ an. (8) Im Januar 2014 folgte der Bericht von Sabine Verheyen (EVP, Deutschland) über die „Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt“. (9) In beiden Berichten wird vor dem Hintergrund spezifischer Entwicklungen eine Überprüfung der AVMD-Richtlinie angemahnt. Beide Abgeordnete spielten dann im eigentlichen Gesetzgebungsverfahren ab 2016 als gemeinsame Ko-Berichterstellerinnen eine zentrale Rolle.

Kurz und knapp

- Die technische und inhaltliche Konvergenz im audiovisuellen Sektor macht eine Revision der europäischen AVMD-Richtlinie nötig.
- Insgesamt wird es zu einer „maßvollen“ Reform und keiner Revolution bei der europäischen Regulierung kommen.
- Erwartet werden u.a. Angleichungen bei der Regulierung linearer und nicht-linearer Dienste.
- Im Bereich Werbung ist mit einer Vielzahl von Liberalisierungen zu rechnen.
- Der Einfluss großer Unternehmen wie Netflix oder Amazon macht sich in einer „Amerikanisierung“ des Lobbyings in Brüssel bemerkbar.

Der vorliegende Artikel beleuchtet sowohl Aspekte der Vorgeschichte der Revision der AVMD-Richtlinie als auch den Gesetzgebungsprozess, die wichtigsten dort diskutierten Fragen und das beeinflussende Umfeld. Wichtig zu beachten ist allerdings, dass der Gesetzgebungsprozess bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen ist. Zwar hatten alle Beteiligten, Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Rat, ihre Positionen für die abschließenden Kompromissverhandlungen vorgelegt, endgültige Ergebnisse lassen sich aber noch nicht darstellen. Denn selbst ein halbes Jahr nach den Beschlüssen von Parlament und Rat vom Mai 2017 sind erst ca. die Hälfte der strittigen Punkte der Richtlinie im Trilog (10) besprochen worden, jedoch vielfach noch ohne eine endgültige Einigung. Besonders strittige Themen wie Werbung oder die Regeln zu Video-Sharingplattformen (VSPs) sind noch gar nicht verhandelt worden. Dem Vernehmen nach könnten sich die Verhandlungen bis März/April 2018 hinziehen. Allerdings lässt sich ausgehend von den bestehenden Positionen ein Korridor beschreiben, in dem sich das Endergebnis bewegen dürfte. Zunächst sollen jedoch kurz einige grundsätzliche Informationen zur AVMD-Richtlinie gegeben werden.

* ARD-Verbindungsbüro Brüssel.

Tab. 1 Revision der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD)

Datum		
2005	13. Dezember	Kommission schlägt Revision der AVMD-Richtlinie von 1997 vor
2007	18. Dezember	Neufassung der AVMD-Richtlinie im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht
2009	19. Dezember	Frist für Umsetzung der AVMD-Richtlinie in den Mitgliedstaaten endet
2013	24. April	Kommission veröffentlicht „Grünbuch Konvergenz“; hierzu wird eine öffentliche Konsultation durchgeführt
	10. Juni	Kammerevert-Bericht zu „Connected TV“
2014	20. Januar	Verheyen-Bericht zur „Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt“
2015	Mai	Digital-Single-Market-Strategie
2016	25. Mai	Kommission schlägt Revision der AVMD-Richtlinie von 2007 vor
	5. September	Berichtsentwurf Kammerevert/Verheyen im Kulturausschuss des Europäischen Parlaments
2017	25. April	Kulturausschuss des Europäischen Parlaments nimmt Kammerevert/Verheyen-Bericht an
	18. Mai	Plenum des Europäischen Parlaments stimmt Aufnahme von Trilog ¹⁾ -Verhandlungen auf Grundlage des Kammerevert/Verheyen-Berichts zu
	24. Mai	Rat nimmt Allgemeine Ausrichtung an und stimmt der Aufnahme von Trilog-Verhandlungen zu
	Seit Juli	Trilog-Verhandlungen
Voraussichtlich: erste Hälfte 2018		Veröffentlichung der revidierten Richtlinie im Amtsblatt der Europäischen Kommission
Voraussichtlich: erste Hälfte 2020		Ende der Frist für die Umsetzung in nationales Recht

1) Trilog = Der Begriff bezeichnet die Kompromissverhandlungen zwischen Europäischem Parlament, Rat (Mitgliedstaaten), und Europäischer Kommission im Rahmen des EU-Gesetzgebungsverfahrens.

Quelle: Eigene Darstellung.

**Einzigste EU-Regelung
explizit für audio-
visuelle Medien**

**Die AVMD-Richtlinie in der europäischen
Medienregulierung**

Im Rahmen der europäischen Gesetze, die auf den Rundfunk Einfluss haben, nimmt die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) eine besondere Stellung ein, denn sie ist im Grunde die einzige Regelung, die sich explizit mit den Inhalten audiovisueller Medien beschäftigt. (11) Daneben gibt es eine ganze Reihe anderer Gesetze, zum Beispiel im Bereich der Telekommunikationsregulierung, des Urheberrechts, des Datenschutzes oder des Verbraucherrechts, die ebenfalls Auswirkungen auf die Anbieter audiovisueller Mediendienste haben. Auch das europäische Beihilferecht darf in seiner Wirkung insbesondere auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht unterschätzt werden. Doch Regeln, die spezifisch für audiovisuelle Mediendienste gelten, finden sich im Grunde nur in der AVMD-Richtlinie. Als lex-specialis enthält sie eine ganze Reihe von Vorgaben: das allgemeine Prinzip des Binnenmarktes – das heißt, der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen in Europa – wird durch die AVMD-Richtlinie für den audiovisuellen Bereich konkretisiert und durch das der Richtlinie zugrunde liegende Herkunftslandprinzip sichergestellt. Zudem enthält die Richtlinie Vorgaben zum Jugendschutz und zum Schutz der Menschenwürde, zu qualitativen und quantitativen Werberegeln, zur Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt sowie zu vielen anderen Bereichen.

Es ist allerdings wichtig daran zu erinnern, dass es sich bei der Richtlinie um eine Mindestharmonisierung handelt. Diese gewährleistet, dass alle audiovisuellen Mediendienste in Europa ein Mindestmaß an Regeln einhalten müssen, was wiederum die Voraussetzung dafür ist, dass diese Dienste in Europa frei zirkulieren können. Erfüllt der Anbieter eines audiovisuellen Mediendienstes in einem Land die nationalen Vorgaben, die ihrerseits die Regeln der AVMD-Richtlinie berücksichtigen müssen, so darf die Verbreitung und der Empfang in der EU im Prinzip nicht eingeschränkt werden. Abweichungen hiervon regelt alleine die AVMD-Richtlinie. Da alle die gleichen Mindestauflagen erfüllen, ist zudem ein fairer Wettbewerb sowie ein ausreichender Verbraucherschutz in ganz Europa gewährleistet.

Allerdings gibt es unter bestimmten Bedingungen dennoch die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, strengere Auflagen für Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten zu machen. Dies ist dann möglich, wenn Bereiche betroffen sind, die nicht in den harmonisierten Bereich der Richtlinie fallen. So wird im Rahmen der Revision der Richtlinie aller Voraussicht nach festgelegt, dass Mitgliedstaaten Anbieter (nicht-linearer) audiovisueller Mediendienste aus anderen Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen verpflichten können, in nationale Filmförderfonds einzubezahlen, da diese Frage in der vorliegenden Richtlinie nicht geregelt ist. Insofern gelten das Herkunftslandprinzip und damit der ungehinderte Austausch nur hinsichtlich der in der Richtlinie harmonisierten Bereiche. Daneben kann es Bereiche geben, die (absichtlich) nicht europä-

**Richtlinie liefert
Mindestharmonisierung nationaler
Regeln**

**Strengere nationale
Auflagen weiter
möglich**

isch harmonisiert sind und bei denen die Mitgliedstaaten Beschränkungen oder Auflagen für Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten vorsehen können.

Die Mindestharmonisierung der Richtlinie bedeutet zugleich, dass die EU-Mitgliedstaaten für in ihrem Land ansässige Anbieter auch strengere Regeln erlassen können. Sie dürfen zwar ausländischen Anbietern den Zugang zu ihrem Markt im Prinzip nicht verwehren, sie können aber einheimischen Unternehmen jederzeit zusätzliche Auflagen machen. Als Beispiel seien hier nur die viel strengeren Werbevorschriften für den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk genannt. Andersherum bedeutet dies aber auch, dass mögliche Lockerungen der europäischen Regeln nicht unbedingt an die Anbieter „weitergereicht“ werden. Die Richtlinie legt eben nur Mindestregeln fest, die eingehalten werden müssen; strengere Regeln sind und bleiben auf nationaler Ebene stets möglich.

Relevante Urteile des Europäischen Gerichtshofs

Zwei Entscheidungen mit Einfluss auf die AVMD-Revision

Bevor die Europäische Kommission im Mai 2016 ihren Vorschlag zur Änderung der Richtlinie vorlegte, fällte der Europäische Gerichtshof auf Grundlage der bestehenden Richtlinie zwei Entscheidungen, die nicht nur den Revisionsvorschlag beeinflussten, sondern auch ein Schlaglicht auf die zur Diskussion stehenden Fragen werfen. Ende Oktober 2015 entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH) im New-Media-Online-Fall (12), dass kurze Videos auf einer von einer Zeitung betriebenen Webseite den Regeln der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD) unterliegen können. Dies sei der Fall, wenn das Angebot in Inhalt und Funktion von der journalistischen Tätigkeit der Onlinezeitung eigenständig ist. In dem zugrundeliegenden Fall stellte die Kommunikationsbehörde Austria im Jahr 2012 fest, dass es sich bei dem „Video“-Link auf der Internetseite „Tiroler Tageszeitung Online“, der zu einem Katalog mit etwa 300 Videos führte, um einen audiovisuellen Mediendienst auf Abruf handele und dieser somit anzeigepflichtig sei. Nachdem New Media Online, Inhaber und Herausgeber der Tiroler Tageszeitung Online, dagegen in Berufung ging, legte der österreichische Verwaltungsgerichtshof die Frage nach den Kriterien der Einstufung einer Dienstleistung als audiovisueller Mediendienst dem EuGH vor.

Der EuGH kommt zu einer klaren Entscheidung: Der Begriff „Sendung“ im Sinne der Richtlinie erfasse auch die Bereitstellung kurzer Videos in einer Subdomain der Website einer Zeitung, die etwa kurzen Sequenzen aus lokalen Nachrichten, Sport oder Unterhaltung entsprächen. Zudem müsse im konkreten Fall geprüft werden, ob der Hauptzweck des Angebots die Bereitstellung von Videos sei. Dann würde es unter die AVMD-Richtlinie fallen. Auf Grundlage dieser EuGH-Entscheidung urteilte das zuständige österreichische Gericht dementsprechend und stellte fest, dass es sich bei dem Videoangebot der Zeitung um einen audiovisuellen Mediendienst im Sinne der AVMD-Richtlinie handelte.

Im Vorfeld dieses Urteils hatte jedoch der zuständige Generalanwalt nicht nur die vorgelegte Frage aus Österreich anders beantwortet, sondern in seinen Schlussanträgen die Zukunftsfähigkeit der AVMD-Richtlinie grundsätzlich in Frage gestellt. Aus seiner Sicht ging es in dieser Rechtssache um „Fragen allgemeiner Art, die die Anwendbarkeit dieser Richtlinie auf Inhalte betreffen, die über das Internet öffentlich zugänglich gemacht werden.“ (13) So seien multimediale Inhalte eine neue Erscheinungsform, die die Richtlinie nicht berücksichtige. Die Richtlinie sei insofern, anders als vom Gesetzgeber gewollt, nicht „zukunftssicher“. Aus der Richtlinie gehe hervor, dass nicht beabsichtigt gewesen sei, „Informationsportale“ im Internet dem Anwendungsbereich zu unterwerfen. Vielmehr ziele die Richtlinie auf lineare und „fernsehähnliche“ Formate ab, was deutlich mache, dass eine Ausweitung auf neue Inhalte, wie Multimedia-Webseiten, gar nicht gewollt gewesen sei. Der Generalanwalt schließt allerdings nicht aus, dass „Internetinhalte, auch audiovisueller Art“ rechtlich geregelt werden können oder dürfen. Diese Vorschriften müssten aber den „Besonderheiten des Internets, insbesondere seinem multimedialen Charakter, angepasst werden.“ Die AVMD-Richtlinie sei hierfür im Grunde ungeeignet.

In einem weiteren Urteil traf der EuGH im Februar 2016 eine weitreichende Entscheidung zur Auslegung der AVMD-Richtlinie im Hinblick auf Fernsehwerbung. (14) Das Vorabentscheidungsverfahren, das von einem finnischen Gericht vorgelegt wurde, beschäftigte sich mit Fragen der Zulässigkeit von „Splitscreen“-Werbung, der Anrechnung von Sponsorenzeichen außerhalb des gesponserten Programms auf die Werbezeit sowie mit Auslegungsfragen bei der maximal zulässigen Werbezeit. Der EuGH kam dabei zu folgenden Ergebnissen:

1. Splitscreen-Werbung am Ende einer Sendung ist grundsätzlich zulässig. Es reicht die Trennung von Inhalt und Werbung in zwei getrennten Fenstern. Ein akustisches oder optisches Signal, das die nachfolgende Werbung ankündigt, ist nicht zwingend, solange die Trennungsvorgaben des einschlägigen Artikels der AVMD-Richtlinie erfüllt sind.

2. Sponsorenzeichen außerhalb des gesponserten Programms sind bei der Werbezeit anzurechnen. Die Richtlinie legt fest, dass Sponsorenhinweise „zum Beginn, während und/oder zum Ende der Sendung“ zu platzieren sind. Werden sie an anderer Stelle platziert, müssen sie als Werbezeit gerechnet werden.

3. Zwischen redaktionellem Programm und Werbung sowie zwischen einzelnen Werbespots wird zur optischen Trennung häufig eine Schwarzblende („schwarze Sekunde“) gesetzt. Der Gerichtshof argumentiert, dass die Richtlinie maximal 20 Prozent Werbung pro Stunde zulasse, was im Umkehrschluss bedeute, dass mindestens 80 Prozent dem

Generalanwalt stellt AVMD in Frage

EuGH-Urteil zur Werbung

Programm vorbehalten sein müssten. Die „schwarze Sekunde“ müsse demnach auf die Werbezeit angerechnet werden.

Bedeutung der Urteile

In beiden Urteilen werden Fragen angesprochen, die im Rahmen der Revision der AVMD-Richtlinie wichtig sind. Zwar geht es im letztgenannten Urteil vordergründig um Fragen der Interpretation der Werbevorschriften der bestehenden Richtlinie. Dahinter steht aber die Frage, ob und inwieweit spezifische, strenge Regeln für Werbung in linearen Diensten im Vergleich zu weniger strengen Regeln für nicht-lineare Dienste überhaupt noch angemessen sind. Ganz abgesehen davon, dass Videos auf sogenannten Video-Sharingplattformen, zum Beispiel YouTube, regelmäßig die Werbevorgaben der Richtlinie unterlaufen. Die strikte Auslegung des Gerichtshofs zu Schwarzblenden und Sponsorhinweisen machte insbesondere für Vertreter des kommerziellen Rundfunks einmal mehr deutlich, dass sich im Rahmen der bestehenden Regeln kein fairer Wettbewerb mit neuen Angeboten erreichen ließe.

Grundfrage: Ist sektorspezifische Regulierung noch zeitgemäß?

Die Entscheidung im Fall New Media Online wirft einerseits die Frage nach dem Anwendungsbereich der Richtlinie auf. Der Gerichtshof macht hierbei deutlich, dass auch kurze Videos in einem Katalog auf einer Zeitungsw Webseite, soweit sie redaktionell verantwortet sind, der Richtlinie unterliegen können. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, die entsprechenden Definitionen der Richtlinie anzupassen. Noch spannender sind allerdings die Fragen, die der Generalanwalt in seinem Plädoyer stellte: Ist eine sektorspezifische Regulierung überhaupt noch geeignet, um dem Phänomen der – inhaltlichen, technischen und nutzungsmäßigen – Konvergenz gerecht zu werden? Kann eine Richtlinie, die ursprünglich aus der Fernsehwelt stammt, überhaupt so weiterentwickelt werden, dass sie in der konvergenten Medienwelt einen sinnvollen Regulierungsrahmen darstellt? Oder ist nicht eine viel umfassendere, an der Konvergenz ausgerichtete Regulierung notwendig, die ganz verschiedene Rechtsinstrumente zusammenführen müsste? Letzteres käme allerdings einer Revolution der Regulierung gleich. Wie wir sehen werden, hat sich die Europäische Kommission für den Weg der Evolution statt Revolution entschieden und fand hierbei im Grunde auch die Zustimmung von Parlament und Rat.

Die Positionen von ARD und ZDF im Vorfeld der Revision

ARD und ZDF hatten sowohl an der von der Europäischen Kommission durchgeführten Konsultation teilgenommen als auch unabhängig davon ihre wichtigsten Positionen und Forderungen hinsichtlich der Überarbeitung der Richtlinie formuliert, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

Das Ziel der AVMD-Richtlinie, audiovisuelle Medien, die einen erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung haben, zu regulieren, bleibt nach wie vor relevant. Die Fortentwicklung des Rechtsrahmens sollte deshalb neben der Schaffung eines Binnenmarkts für audiovisuelle Medien weiterhin an den Zielen der Förderung von Informations- und Meinungsfreiheit sowie kultureller Vielfalt, der Sicherung des Rechts auf Teilhabe und der Gewährleistung von Medienpluralismus ausgerichtet sein.

Das Herkunftslandprinzip ist das Kernstück der Richtlinie und hat sich bewährt. Die erwünschte grenzüberschreitende Verbreitung audiovisueller Werke setzt Rechtssicherheit für die Anbieter voraus, dazu ist die Anwendung nur eines Rechts – nämlich das des Ortes der Niederlassung – notwendig. Gleichzeitig könnte eine Optimierung der Vorschriften über Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Streitfällen und Ausnahmeregelungen für klar begrenzte Missbrauchs- und Umgehungsfälle sinnvoll sein.

Da die Ziele der Richtlinie relevant bleiben, muss der Anwendungsbereich überdacht werden. Zukünftige Regelungen sollten deswegen nicht mehr in erster Linie an die Form der Übertragung oder/und Präsentation beziehungsweise die Frage, ob es sich um lineare oder nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste handelt, anknüpfen. Neben Regelungen für Plattformen in spezifischen Bereichen (siehe nachfolgend), sollten insbesondere die Kriterien zur Definition eines audiovisuellen Mediendienstes wie „Fernsehähnlichkeit“, „Hauptzweck“ und „redaktionelle Verantwortung“ weiterentwickelt werden.

Das System der abgestuften Regulierung bleibt auch in Zukunft sinnvoll. Vor dem Hintergrund der gewandelten Realitäten der Medienmärkte sollte es an der gesellschaftlichen Funktion der Inhalte bzw. der Dienste ausgerichtet werden und drei Ebenen umfassen:

1. Regelungen für alle audiovisuellen Mediendienste mit einem erweiterten Anwendungsbereich, der alle Dienste mit Meinungsbildungsrelevanz umfasst und an der gesellschaftlichen Funktion der Dienste anknüpft. Regelungsgegenstand sollten Jugendschutz, Schutz der Menschenwürde, das Gegendarstellungsrecht sowie Verbraucherschutz (Werbung) sein. In diesem Zusammenhang sollten auch die Kriterien „Fernsehähnlichkeit“, „Hauptzweck“ und „redaktionelle Verantwortung“ überprüft und weiterentwickelt werden.
2. Spezifische Regelungen für das klassische Fernsehen in linearer Form im Hinblick auf Ereignisse von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung, das Kurzberichterstattungsrecht sowie weitergehende Regeln zum Verbraucherschutz, sowie
3. Neue Regelungen zu Plattformen und Benutzeroberflächen: Es sollte Mitgliedstaaten ermöglicht werden, für Plattformen, die in erster Linie den Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten ermöglichen, Regeln in den Bereichen Zugang, Auffind-

Ziel der AVMD bleibt relevant

Herkunftslandprinzip hat sich bewährt

Kriterien zur Definition von audiovisuellen Mediendiensten weiterentwickeln

Abgestufte Regulierung weiterhin sinnvoll

barkeit und Inhalteintegrität vorzusehen. Ziel ist die Sicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Plattformen für audiovisuelle Dienste. Bezüglich der Auffindbarkeit von Angeboten auf Drittplattformen sollte Angeboten von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung eine vorrangige Darstellung auf den Benutzeroberflächen ermöglicht werden können. Zusätzlich ist Signalintegrität wichtig, da Anbieter von Benutzeroberflächen in Einzelfällen schon heute Überblendungen (z. B. parasitäre Werbein- oder -überblendungen) und Skalierungen vornehmen sowie bestimmte Teile des Sendesignals (z. B. Sendungsinformationen oder zusätzliche Dienste für Barrierefreiheit) herausfiltern.

Durch die Konvergenz der Medien treffen stark regulierte lineare Inhalte auf weniger stark beziehungsweise nicht regulierte Abrufdienste. Bei der Verankerung des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde muss es für alle zukünftig einzubeziehenden Dienste zu einem hohen Schutzniveau kommen.

Die qualitativen Werberegeln sollten beibehalten und gestärkt werden, bei den quantitativen Vorgaben erscheint eine Lockerung möglich.

Die bestehenden Quotenregeln für europäische Werke und Werke unabhängiger Produzenten können beibehalten werden.

Die Mitgliedstaaten sollten verpflichtet werden, nationale Listen zu „Ereignissen von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung“ zu beschließen und bei der Kommission zu notifizieren. Die Effektivität des Systems sollte verbessert werden. Das Kurzberichterstattungsrecht muss erhalten und entsprechend der veränderten Realitäten angepasst werden.

Der barrierefreie Zugang sollte gestärkt werden. Hierzu sind aber keine europäischen Regeln notwendig, sondern dies erfolgt, wie bisher, am besten auf nationaler Ebene.

Die bestehende Zusammenarbeit nationaler Regulierungsbehörden ist positiv. Weitere europäische Vorgaben in diesem Bereich sind nicht wünschenswert.

ARD und ZDF für moderate Weiterentwicklung der Richtlinie

Insgesamt sprechen sich ARD und ZDF also für eine moderate Weiterentwicklung der Richtlinie aus. Und wie sich zeigen sollte, bewegen sie sich mit ihren Positionen weitgehend im Rahmen dessen, was tatsächlich von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wird. Die Vorschläge der Europäischen Kommission sowie die Diskussionen in Parlament und Rat sollen daher vor allem vor dem Hintergrund der Forderungen von ARD und ZDF dargestellt und analysiert werden. Doch zunächst soll ein Blick auf die politischen Rahmenbedingungen in Brüssel geworfen werden, die sowohl den Vorschlag der Europäischen Kommission als auch den Gesetzgebungsprozess beeinflussen.

Gewandeltes Lobbyumfeld

Apple, Google, Facebook u.a. in Brüssel aktiv

Die Anpassung bestehender Regeln wird neben technologischen und marktlichen Entwicklungen natürlich auch vom politischen Umfeld beeinflusst.

Auch dieses hat sich auf europäischer Ebene in den letzten zehn Jahren gewandelt. Etablierte und neue amerikanische Unternehmen haben nicht nur Dienste und Geräte entwickelt und in Europa vermarktet, sondern parallel wurden sie auch im Bereich des Lobbying aktiv. Unternehmen wie Apple, Facebook, Netflix und Google bzw. Alphabet sind nicht nur mit eigenen Lobby-Vertretern und in neu geschaffenen Verbänden in Europa aktiv. Auch in der Mitgliedschaft der Verbände aus dem klassischen Fernsehbereich ist die Anzahl US-amerikanischer Firmen gewachsen. So zählt der Verband der kommerziellen Fernsehveranstalter in Europa, ACT (15), unter anderem Discovery, Disney, Fox, Sky, Turner, Viacom und NBC Universal zu seinen Mitgliedern. Beim Verband der europäischen TV- und Radio-Werbezeitenvermarkter, egta, sind ebenfalls Discovery, Fox, NBC Universal, Sky und Viacom dabei. (16)

Durch diese neuen Marktteilnehmer ist eine zunehmende „Amerikanisierung“ des Lobbyings in Brüssel festzustellen. Dies betrifft sowohl die inhaltlichen Positionen als auch die Art und Weise der Interessenvertretung. Außerhalb und innerhalb der klassischen TV-Verbände schrumpft der Anteil derjenigen Unternehmen, die die Besonderheit audiovisueller Medien anerkennen, die Notwendigkeit eines besonderen Regulierungsregimes bejahen und folglich sowohl spezifische Beschränkungen als auch damit einhergehende Vorrechte akzeptieren. Dagegen steigt der Anteil meist US-amerikanischer Medienunternehmen, die einem besonderen Regelungsregime für audiovisuelle Medien kritisch gegenüberstehen und im Grunde für eine weitestgehende Liberalisierung eintreten. Ausgenommen hiervon bleiben in der Regel nur der Schutz grundlegendster Werte wie Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde, die nach Auffassung vieler US-Unternehmen allerdings weitgehend im Rahmen einer Selbstregulierung abgesichert werden könnten. Dementsprechend lehnen diese Unternehmen eine – auch teilweise – Ausweitung bestehender Regeln auf neue Anbieter zur Schaffung eines fairen Wettbewerbs, eines „Level-playing-fields“, ab.

Neben unterschiedlichen Auffassungen in der Sache treten verschiedene Kulturen der Interessenvertretung. Amerikanische Unternehmen werden oft als aggressiver und persistenter wahrgenommen. Im vorliegenden Fall wurde dies besonders augenfällig im Rahmen der Plenarabstimmung im Europäischen Parlament zur Erteilung eines Mandats für Kompromissverhandlungen mit den Mitgliedstaaten, dem sogenannten Trilog. Nach einer kürzlich in Kraft getretenen Änderung der Geschäftsordnung muss das Plenum des Europäischen Parlaments den Be-

Zunehmende „Amerikanisierung“ des Lobbyings

Massive Einflussnahme auf Verhandlungen im EP

schluss des federführenden Ausschusses zur Aufnahme von Verhandlungen mit dem Rat noch einmal überprüfen, falls dies von 10 Prozent der Abgeordneten beantragt wird. (17) Im Rahmen der Revision der AVMD-Richtlinie fand diese Neuerung zum ersten Mal Anwendung. Dies nutzten einige Abgeordnete, um den im federführenden Kulturausschuss gefundenen inhaltlichen Kompromiss noch einmal in Frage zu stellen. Unterstützt und angestachelt wurden sie hierbei offenbar vor allem von US-amerikanischen Internetunternehmen, denen die Positionen des Kulturausschusses deutlich zu weit gingen, beispielsweise hinsichtlich der Quotenregeln für nicht-lineare Dienste oder die Aufnahme einiger Vorgaben für Video-Sharingplattformen. Es wurden also Geschäftsordnungsverfahren genutzt, um nach der eigentlichen Sachentscheidung im Ausschuss die dort beschlossenen, inhaltlich unliebsamen Positionen in Frage zu stellen. Und dies wurde mit ungewöhnlich scharfen Worten in der Plenardebatte begleitet. Ein solches Vorgehen wäre bei vorherigen Überarbeitungen der Richtlinie undenkbar gewesen und ist offensichtlich auch eine Folge der dargestellten „Amerikanisierung“ des Lobbyings in Brüssel.

**Wochenzeitung
Politico Europe
befördert
Skandalisierung des
politischen Prozesses**

Seine Entsprechung findet diese „Amerikanisierung“ des europäischen politischen Prozesses auf publizistischer Ebene vor allem in der seit 2015 erscheinenden politischen Wochenzeitung Politico Europe. Dieses insbesondere mit seinen Newslettern und seiner Webseite aktive Nachrichtenportal ist ein Joint Venture des amerikanischen Verlags Politico, der vor allem im Washingtoner Lobbyumfeld eine Institution ist, und des deutschen Axel Springer Verlags. Politico trägt maßgeblich zu einer Boulevardisierung, Personalisierung und Skandalisierung der Berichterstattung über den europäischen politischen Prozess bei. Im Rahmen der AVMD-Revision zeigte sich dies insbesondere an den Artikeln über die (angeblichen) Interessenkonflikte der beiden Berichterstatteerinnen Petra Kammervert und Sabine Verheyen im Europäischen Parlament. Ihnen wurde vorgeworfen, nicht unvoreingenommen, ja parteiisch zu sein, da sie als Mitglieder bzw. ehemalige Mitglieder des WDR-Rundfunkrats die Interessen eines spezifischen Unternehmens verträten. Auch die bei Politico übliche Betitelung der AVMD-Richtlinie als „Netflix-Gesetzgebung“, macht eine Veränderung deutlich, in welcher der komplexe Revisionsprozess auf die eher nebensächliche Frage der Quoten für europäische Werke in nicht-linearen Diensten reduziert wurde. (18) Dass solcherlei Verkürzungen nicht nur in Politico auftauchten, sondern auch von anderen, lange in Brüssel tätigen Nachrichtenportalen wie EurActiv, aufgenommen und repliziert wurden, unterstreicht den im Gange befindlichen Wandel. (19)

Den Höhepunkt der öffentlichen Auseinandersetzung bildete schließlich ein Beitrag der estnischen liberalen Abgeordneten Yana Thom, die im Vorfeld der Abstimmung im Plenum des Europäischen Parlaments in einem Meinungsartikel, der mit Halbwahrheiten gespickt war, die Berichterstatteerinnen scharf angriff und ankündigte alles zu tun, um den im Kulturausschuss gefundenen Kompromiss noch zu Fall zu bringen. (20) Und nach der Abstimmung im Plenum legte ein Artikel in Politico nahe, dass die Position des Parlaments auf undemokratische Weise zu Stande gekommen sei, da nur die Mehrheit von 17 Abgeordneten des Kulturausschusses die Position des Parlaments festgelegt hätten. (21) Dass ein solches Verfahren im Europäischen Parlament die Regel und nicht die Ausnahme ist, wurde allerdings nicht erwähnt.

Durch die Vielzahl der neuen „Player“, nicht nur, aber insbesondere aus den USA, sowie der Ausdifferenzierung des Marktes und der damit einhergehenden politischen Interessen, gestaltet sich auch die politische Mehrheitsfindung zunehmend schwierig. Wurde im Rahmen der letzten Revision der Bericht im federführenden Kulturausschuss noch praktisch einstimmig angenommen (22), so wurde der Bericht der beiden Abgeordneten Kammervert und Verheyen im April 2017 im Kulturausschuss mit 17 Ja-Stimmen, neun Gegenstimmen und vier Enthaltungen angenommen. Dies mag auch der größeren Zahl Abgeordneter kleinerer, auch europaskeptischer Parteien im Europäischen Parlament geschuldet sein, es ist aber vor allem Ergebnis eines ausdifferenzierten, dynamischen Marktes, in dem die Interessen der Anbieter sehr unterschiedlich sind. Dies zeigte sich ebenso bei der Schlussabstimmung im Rat zur Annahme einer gemeinsamen Position für Triolog-Verhandlungen. Die Mehrheitsfindung gestaltete sich dort ebenso schwierig; erstmalig wurden noch in der Sitzung der Minister selbst letzte Veränderungen am Text vorgenommen. Am Ende stimmten dennoch sieben Staaten gegen die gemeinsame Position. Ebenso wie die knappen Mehrheiten und Auseinandersetzungen im Parlament ist dies ein Novum im Rahmen der AVMD-Richtlinie.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission

Am 25. Mai 2016 legte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Revision zur Änderung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vor. (23) In dem gleichzeitig veröffentlichten Arbeitsdokument, dem sogenannten Impact Assessment, erläutert die Kommission die Gründe für ihren Vorschlag und gibt einen Einblick in die verschiedenen Optionen, aus denen sie ausgewählt hat. (24) Vor dem Hintergrund der umfassenden Überprüfung des bestehenden Rechtsrahmens kommt sie zu dem Schluss, dass es maßgeblich drei Problembereiche gebe, in denen Handlungsbedarf bestehe: Zum ersten sei der Schutz von Minderjährigen und Nutzer beim Konsum von Videos auf Video-Sharingplattformen (zum Beispiel YouTube) nicht gewähr-

**Mehrheitsfindung
wird schwieriger**

**Beschreibung
der Problematik
und der Optionen**

leistet. Zum zweiten mangle es an einem fairem Wettbewerb, einem Level-playing-field, zwischen traditionellen Fernsehanbietern und Anbietern nicht-linearer AV-Dienste. Drittens seien die Regeln im Bereich Werbung, Sponsoring und Produktplatzierung (im europäischen Sprachgebrauch: „kommerzielle Kommunikation“) vor dem Hintergrund einer gewandelten Medienwelt nicht länger geeignet, um die Ziele der Richtlinie zu erreichen. Darüber hinaus gebe es in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorgaben für den barrierefreien Zugang zu Mediendiensten. Ziel des Vorschlags sei insgesamt ein Level-playing-field für die verschiedenen Anbieter audiovisueller Mediendienste zu schaffen.

Vorschläge für zahlreiche Änderungen der Richtlinie

Von dieser Analyse ausgehend macht die Kommission Vorschläge für zahlreiche Änderungen der bestehenden Richtlinie. Dabei hält sie aber an einer sektorspezifischen Richtlinie, die die Regulierung audiovisueller Mediendienste zum Gegenstand hat, fest. Eine „Revolution“ im Sinne einer übergreifenden Konvergenzrichtlinie wird als nicht realistisch und auch nicht notwendig angesehen. Vielmehr soll durch eine Vielzahl von Änderungen ein zukunftsfester Rechtsrahmen geschaffen werden, der allen Marktteilnehmern einen fairen Wettbewerb ermöglicht. Gleichzeitig sollen Jugendschutz, Schutz der Menschenwürde sowie grundlegende Ziele der europäischen audiovisuellen Politik, wie Sicherung der sprachlichen und kulturellen Vielfalt und des Medienpluralismus, auch in Zukunft gewährleistet werden.

Doppelcharakter der Medien als Kultur- und Wirtschaftsgut zu berücksichtigen

Dabei muss der Doppelcharakter audiovisueller Medien als Kultur- und Wirtschaftsgut berücksichtigt werden. Die Europäische Kommission begründet die europäischen Regelungen für audiovisuelle Mediendienste mit ihrer Kompetenz für den europäischen Binnenmarkt und hat damit vor allem ihren wirtschaftlichen Charakter im Blick. Dagegen liegt die Kompetenz für die Kulturpolitik, und dazu gehört eben auch die Medienpolitik, nach wie vor bei den Mitgliedstaaten. Auf europäischer Ebene muss es daher darum gehen, mit Hilfe breiter Mehrheiten zu einer Mindestharmonisierung für 28 unterschiedliche Medienmärkte zu kommen und die unterschiedlichen Kompetenzen zu beachten. Für visionäre Vorschläge ist daher kaum Platz.

Verhandlungen über Revision noch nicht abgeschlossen

Im Folgenden werden die wichtigsten Themen des Revisionsprozesses dargestellt, wobei maßgeblich die Punkte angesprochen werden, die für ARD und ZDF von besonderer Bedeutung waren und/oder grundlegende Änderungen und Weiterentwicklungen der Richtlinie darstellen. Zum Redaktionsschluss waren die Verhandlungen zwischen Parlament, Rat und Europäischer Kommission jedoch noch nicht abgeschlossen. Daher handelt es sich bei der nachfolgenden Darstellung um eine Momentaufnahme. Auf Grundlage der verschiedenen bekannten Positionen und der bisher bekannt gewordenen Gesprächsergebnisse lässt sich jedoch der Korridor der zukünftigen Einigung erkennen.

Materieller Anwendungsbereich

Relativ unumstritten waren die Klarstellungen des Anwendungsbereichs, mit denen das Media-Online-Urteil des Europäischen Gerichtshofs im europäischen Recht kodifiziert werden soll. Künftig, so schon der Vorschlag der Kommission, sollen voraussichtlich nicht nur wie bisher Dienste, deren „Hauptzweck“ insgesamt darin besteht, Sendungen für die allgemeine Öffentlichkeit bereit zu stellen, der Richtlinie unterliegen, sondern auch ein „trennbarer Teil“ eines Gesamtangebots, wenn er in der Erbringung solcher AV-Dienste besteht. Eine „Sendung“ im Sinne der Richtlinie muss dann nicht mehr in „Form und Inhalt mit der Form und dem Inhalt von Fernsehprogrammen vergleichbar sein“, und explizit sollen „Kurzvideos“ in der Definition von „Sendung“ als ein Beispiel genannt werden. Diese Änderungen werden sowohl vom Parlament als auch den Mitgliedstaaten unterstützt.

Zu einem zentralen Streitpunkt entwickelte sich allerdings die Frage, ob und wie so genannte Video-Sharingplattformen (VSPs) in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufgenommen werden sollten. Dieser Begriff zielt auf Plattformen wie YouTube ab, auf denen vor allem user-generated Content zu finden ist, die aber durchaus auch professionelle Inhalte verbreiten und die diese Inhalte ordnen, kategorisieren, auffindbar machen und in ihrem Umfeld Werbung verkaufen. Die Europäische Kommission hatte vorgeschlagen, solche Plattformen als eigenständige Kategorie neben linearen und nicht-linearen Mediendiensten aufzunehmen und die Mitgliedstaaten zu verpflichten, vor allem mit Mitteln der Ko-Regulierung den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde zu verbessern. Darüber hinaus wollte die Kommission den Mitgliedstaaten weitere Regulierungen solcher Plattformen allerdings weitgehend untersagen. Dies ist in einer Richtlinie, die sonst nur eine Mindestharmonisierung vorsieht und es den Mitgliedstaaten stets erlaubt, strengere Regeln zu erlassen, ein Novum, ja im Grunde ein Widerspruch in sich. Offenbar fürchtete man bei der Europäischen Kommission aber, durch weitergehende Regeln so viel Widerstand bei den betroffenen Unternehmen zu erzeugen, dass dies die Verabschiedung der gesamten Richtlinie gefährdet werden könnte.

Vor allem stellte sich aus Sicht der Kommission in diesem Bereich aber die Frage nach dem Verhältnis der AVMD-Richtlinie zur sogenannten e-Commerce-Richtlinie aus dem Jahr 2000. (25) Gemäß dieser Richtlinie sind sogenannte „Vermittler“ nicht verpflichtet, die über ihre Netzwerke laufenden Inhalte zu überwachen („reine Durchleitung“). Zudem sind Vermittler, insbesondere die Betreiber sogenannter Hostingdienste, von der Haftung für die bei ihnen gespeicherten rechtswidrigen Inhalte befreit, so

„Trennbarer Teil“ eines Angebots soll künftig der Richtlinie unterfallen können

Streitpunkt Video-Sharingplattformen (VSPs)

Verhältnis von AVMD zur eCommerce-Richtlinie

lange sie keine Kenntnis davon haben. Die Frage war also im Kern: Inwieweit sind Video-Sharing-Plattformen durch die e-Commerce-Richtlinie vor Regulierung geschützt, und wo gehen ihre Aktivitäten gegebenenfalls über die reine „Vermittlung“ hinaus, womit sie weitergehenden Regeln unterworfen werden könnten. Sowohl das Europäische Parlament als auch die Mitgliedstaaten vertreten hier eine andere Position als die Europäische Kommission und gehen in ihren Vorschlägen beispielsweise nicht nur über die von der Kommission vorgeschlagenen Ko-Regulierung hinaus, sondern schlagen auch bestimmte Verpflichtungen, beispielsweise im Bereich Werbung, vor.

VSPs bleiben wohl als eigenständige Kategorie erhalten

So schlugen die Berichterstellerinnen Petra Kammerervert und Sabine Verheyen zunächst sogar vor, die VSPs im Prinzip vollständig in die Richtlinie mit einzubeziehen und sie, ebenso wie lineare und nicht-lineare Dienste, einer abgestuften Regulierung zu unterwerfen. (26) Dieser sehr weitgehende Ansatz fand jedoch weder im Parlament eine Mehrheit, noch wurde er im Rat aufgegriffen. So bleiben die Video-Sharing-Plattformen aller Voraussicht nach als eigenständige Kategorie enthalten, doch wird die Einigung in diesem Bereich wahrscheinlich deutlich über die Vorschläge der Kommission hinausgehen: Vor allem soll es den Mitgliedstaaten explizit erlaubt bleiben, auf nationaler Ebene über die AVMD-Richtlinie hinausgehende Regeln zu erlassen. Zudem sollen die Video-Sharing-Plattformen verpflichtet werden, bei derjenigen Werbung, die sie um die Videos herum platzieren, einige Grundregeln in Bezug auf kommerzielle Kommunikation einzuhalten.

Aus Sicht von ARD und ZDF ist zudem klar, dass, wie schon unter der bestehenden Richtlinie, ein Unterschied zwischen der Verantwortung von Plattformanbietern einerseits und den Anbietern von Videos auf diesen Plattformen andererseits gemacht werden kann und muss. Denn Anbieter von Videos können durchaus schon heute den Regeln der Richtlinie unterliegen, wenn sie einen „audiovisuellen Mediendienst“ nach der Definition der Richtlinie anbieten. Die derzeitigen Auseinandersetzungen der Landesmedienanstalten mit einzelnen Anbietern auf YouTube auf Grundlage des bestehenden Rechts zeigen dies. (27)

Schwierige Frage des Umgangs mit Social-Media-Plattformen

Eine besonders schwierige Diskussion entstand hinsichtlich der Frage, wie andere Social-Media-Plattformen, beispielsweise Facebook, behandelt werden sollten, auf denen zunehmend audiovisuelle Inhalte zugänglich sind und die ihre geschäftliche Zukunft selbst bei audiovisuellen Inhalten sehen. (28) Hier überschneiden sich verschiedene Fragen: Ist die AVMD-Richtlinie in einer Welt der umfassenden Konvergenz tatsächlich das richtige Regulierungsinstrument? (29) Lässt sich, ähnlich

wie bei der Definition von Mediendiensten, von einem „trennbaren“ Video-Teil auf solchen Plattformen sprechen? Mitgliedstaaten und Europäisches Parlament bejahen im Prinzip beide Fragen. So sollen nach dem Willen des Rats künftig soziale Medien den Regeln für Video-Sharing-Plattformen unterliegen, „wenn die Bereitstellung von Sendungen und Nutzern erstellten Videos eine wesentliche Funktion eines sozialen Mediums darstellt.“ (30) Auch das Europäische Parlament geht in eine ähnliche Richtung.

Im Vergleich zu den ursprünglichen Vorschlägen der Europäischen Kommission ist abzusehen, dass der endgültige Kompromiss zu Video-Sharing-Plattformen einen wegweisenden Schritt zu einer Ausweitung des materiellen Anwendungsbereichs der Richtlinie darstellt. Ähnlich der Aufnahme nicht-linearer Dienste im Rahmen der letzten Revision, die sich als zukunftsweisend herausstellte, wird einmal mehr der wichtige Versuch unternommen, grundlegenden Zielen der europäischen audiovisuellen Politik auch im Zeitalter der Konvergenz Geltung zu verschaffen.

Angleichung der Regeln für lineare und nicht-lineare Dienste

Veränderungen werden sich voraussichtlich auch hinsichtlich der Angleichung der Regeln für lineare und nicht-lineare Dienste ergeben. In der bestehenden Richtlinie gelten im Rahmen der sogenannten abgestuften Regelungsdichte zwar einige grundlegende Vorgaben für beide Dienstarten, aber in einem zentralen Bereich, wie dem Jugendschutz, gelten für nicht-lineare Dienste durchweg weniger strenge Regeln. Zudem differieren auch die Vorschriften im Hinblick auf die Erbringung und mögliche Einschränkung von Diensten aus anderen EU-Mitgliedstaaten (Artikel 3 und 4 der Richtlinie) zwischen linearen und nicht-linearen Diensten. All diese Regeln sollen im Rahmen der Revision der Richtlinie nun angeglichen werden. Nicht zuletzt beim Jugendschutz hatte die Europäische Kommission ja Probleme gesehen, denen mit den Neuregelungen nun begegnet werden soll.

Weiterhin unterschiedlich werden jedoch aller Voraussicht nach die Regeln in einigen Teilbereichen bleiben, so im Hinblick auf qualitative Vorschriften im Bereich der Alkoholwerbung, beim Gegendarstellungsrecht, bei den Quoten für europäische Werke und Werke unabhängiger Produzenten sowie hinsichtlich des Kurzberichterstattungsrechts und der Listenregelung für Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung. Naturgemäß finden auch die quantitativen Werberegeln für TV-Programme keine Anwendung auf Abrufdienste. Dagegen werden allerdings die Quotenregeln für nicht-lineare Dienste verschärft werden (siehe dazu auch unten) und den Regeln für lineare Dienste näher gebracht. Und im Bereich der Werbung (siehe unten) werden die Regeln zur Trennung von Werbung und Programm bei nicht-linearen Diensten vermutlich ebenfalls verschärft.

Weitgehende Angleichung geplant

Weiter unterschiedliche Regeln in Teilbereichen

Kommission will faire Wettbewerbsbedingungen schaffen	<p>Werbung, Sponsoring und Produktplatzierung</p> <p>Ein ganz wesentliches Ziel der Europäischen Kommission bei der Revision der AVMD-Richtlinie war die Schaffung eines Level-playing-field, das heißt fairer Wettbewerbsbedingungen für alle Anbieter audiovisueller Mediendienste. Den Regelungen im Bereich der kommerziellen Kommunikation, das heißt Werbung, Produktplatzierung und Sponsoring, kommt hierbei eine zentrale Rolle zu. In ihrem Impact Assessment stellt die Kommission klar, dass sie die geltenden Vorschriften für nicht mehr angemessen hält. (31) Dies gilt zum einen im Hinblick auf die gestiegene Bedeutung und Nutzung nicht-linearer Dienste, die naturgemäß keinerlei quantitativen Werberegeln (wie die linearen Dienste) unterliegen. Zum anderen muss hier aber auch das Verhältnis von linearen und nicht-linearen audiovisuellen Mediendiensten zu Angeboten auf Video-Sharingplattformen in den Blick genommen werden. Teilweise haben diese ebenfalls ein Millionenpublikum und werden kommerziell betrieben. Sie unterliegen zwar im Grunde jetzt schon den Regeln für kommerzielle Kommunikation für (nicht-lineare) audiovisuelle Mediendienste, wenn sie auch die anderen Kriterien der Definition eines audiovisuellen Mediendienstes erfüllen. In der Praxis werden diese Regeln aber durch die Regulierungsbehörden kaum durchgesetzt. Das Publikum unterscheidet allerdings nicht, ob es (nicht-lineare) Inhalte konventioneller Anbieter konsumiert, die entsprechende Regeln zum Beispiel im Hinblick auf Produktplatzierung bzw. Schleichwerbung einhalten müssen, oder ob es sich um so genannten user-generated Content handelt, bei dem die entsprechenden Gesetze in der Regel nicht durchgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund erschien eine Lockerung der Vorgaben im Bereich der kommerziellen Kommunikation ein wichtiger Schritt zu einem fairen Wettbewerb auf dem Markt audiovisueller Inhalte.</p>
Vielzahl von Liberalisierungen zu erwarten	<p>Es ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl von Liberalisierungen vorgenommen werden wird. Die Diskussionen auf dem Weg waren allerdings sehr kontrovers und veranlassten egta, ACT, VPRT und andere Verbände noch Ende Februar 2017 zu einem offenen Brief, in dem sie mit Blick auf die im Parlament eingebrachten Änderungsanträge vor negativen Folgen aufgrund strikterer Werberegulierung bzw. mangelnder Liberalisierung für die klassischen Medienanbieter warnten. (32)</p> <p>Im Folgenden sollen die wichtigsten Punkte aus dem Bereich Werbung kurz dargestellt werden, immer mit der Einschränkung, dass hierüber die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen sind.</p>
Werbezeit: 20 Prozent der täglichen Sendedauer	<p>Im Hinblick auf die maximale Werbezeit wird die neue Richtlinie vermutlich eine Flexibilisierung vorsehen: Künftig soll Werbung 20 Prozent der Sendezeit pro Tag (nicht mehr pro Stunde) ausmachen dürfen. Allerdings wird vermutlich eine Primetime geführt, innerhalb der die Werbung nicht mehr als 20 Prozent betragen darf. Generell sollen künftig</p>

nicht zur Werbung gerechnet werden: Self- und Crosspromotion einer Sendergruppe beziehungsweise eines Medienunternehmens bezüglich eigener Programme, Produkte und audiovisueller Mediendienste, die damit in direktem Zusammenhang stehen, die so genannte schwarze Sekunde zwischen Werbespots und zwischen Spots und redaktionellen Inhalten (33) sowie Bekanntmachungen zu öffentlichen oder karitativen Zwecken. Einzelspots werden vermutlich generell zulässig, nicht wie bisher nur bei Sportsendungen. Im Hinblick auf die Unterbrechung von Fernseh- und Spielfilmen wird es allerdings wahrscheinlich bei der 30-Minuten-Regel bleiben.

Produktplatzierung war nach der bisherigen Richtlinie verboten, es galten aber weitreichende Ausnahmen von diesem Verbot. Es ist absehbar, dass nach der Neuregelung Produktplatzierung künftig prinzipiell erlaubt sein wird, aber bestimmten Regeln unterliegen wird. So darf das Produkt wahrscheinlich nach wie vor nicht zu stark herausgestellt werden („undue prominence“). Allerdings muss vermutlich künftig nur noch am Anfang und am Ende der Sendung, nicht aber nach den Werbepausen auf Produktplatzierung hingewiesen werden. Das Verbot von Produktplatzierung in Kinderprogrammen wird ebenso erhalten bleiben wie das für Tabakwaren, das noch auf elektronische Zigaretten ausgeweitet wird.

Ob der bestehende Erwägungsgrund zur Produktbeistellung/Produktionshilfe, der diese von der Produktplatzierung abgrenzt, erhalten bleiben wird, ist bisher noch unklar. Eine Streichung könnte allerdings zu Rechtsunsicherheit führen, beispielsweise für die deutschen öffentlich-rechtlichen Sender, denen Produktplatzierung zwar verboten ist, die Produktionshilfe unter bestimmten Bedingungen jedoch einsetzen können.

Beim Sponsoring wird die Vorschrift, dass keine speziellen, verkaufsfördernden Hinweise enthalten sein dürfen, vermutlich gestrichen. Dies könnte einen etwas größeren Spielraum bei der Gestaltung von Sponsorhinweisen eröffnen. Darüber hinaus wird Werbung künftig vermutlich auch in nicht-linearen Diensten „unterscheidbar“ vom redaktionellen Inhalt, und nicht nur „erkennbar“ sein müssen.

Trotz vielfacher anderslautender Forderungen vor allem aus den Reihen der EU-Abgeordneten bleiben im Bereich Werbung für „ungesunde Lebensmittel“ und Alkohol wirkliche Verschärfungen aller Voraussicht nach aus. Allerdings werden die Vorgaben für Verhaltenskodizes für Werbung für „ungesunde Lebensmittel“ vermutlich deutlich detaillierter und sie müssen zudem das Ziel verfolgen,

Produktplatzierung künftig wohl erlaubt

Mehr Spielraum bei Gestaltung von Sponsorhinweisen

Wohl keine Verschärfung bei „ungesunden Lebensmitteln“

den Einfluss solcher Werbung auf Kinder wirkungsvoll zu verringern beziehungsweise zu beschränken. Insgesamt wird aber auch weiterhin von „Kinderprogrammen“ statt von Programmen mit einer „signifikanten kindlichen Zuschauerschaft“ gesprochen. Letzteres hatte die Kommission vorgeschlagen. Dies hätte aber Einschränkungen und unnötige Interpretationsspielräume mit sich bringen können.

Die bisher in der Richtlinie verstreuten Vorschriften zur Ko- und Selbstregulierung, die insbesondere im Bereich der Werbung eine große Rolle spielte, sollen in einem eigenen Artikel zusammengefasst werden.

Auch VSPs sollen bestimmte Werbe-regeln einhalten

Darüber hinaus werden, wie oben erwähnt, auch Video-Sharingplattformen vermutlich verpflichtet werden, bestimmte Regeln im Bereich der kommerziellen Kommunikation einzuhalten. Für die Werbung, für die sie selbst verantwortlich sind, müssen sie einige der grundlegenden Regeln erfüllen. Welche genau, ist noch nicht klar. Zudem soll den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet werden, VSPs dazu zu verpflichten, in ihren Geschäftsbedingungen die Nutzer auf bestehende Beschränkungen zum Beispiel im Hinblick auf Produktplatzierung hinzuweisen und diese auch einzufordern.

Insgesamt weitreichende Lockerungen vor allem für lineare Dienste

Insgesamt ist festzustellen, dass im Bereich von Werbung, Sponsoring und Produktplatzierung weitreichende Lockerungen der Regeln insbesondere für lineare Dienste absehbar sind. Dies war ein erklärtes Ziel sowohl der Europäischen Kommission als auch weiter Teile der Industrie. Dementsprechend zufrieden zeigten sich bereits vor der endgültigen Einigung auch Vertreterinnen des VPRT. (34)

Signal- und Inhalteintegrität und Auffindbarkeitsregeln

EP erkennt Notwendigkeit von Regeln an

ARD und ZDF hatten sich schon im Vorfeld der Revision der AVMD-Richtlinie für die Aufnahme von Regeln zur Signal- und Inhalteintegrität und zu Auffindbarkeitsregeln eingesetzt. Hinsichtlich der Signal- und Inhalteintegrität hatte die Europäische Kommission allerdings keine entsprechenden Vorschläge im Rahmen der AVMD-Revision gemacht und dieses wichtige Thema nicht einmal im Rahmen ihres Impact Assessment geprüft. Allerdings machte sich das Europäische Parlament die Forderung nach entsprechenden Regeln, die sowohl von Seiten der öffentlich-rechtlichen als auch der kommerziellen Rundfunkveranstalter geäußert wurden, zu eigen. In einem neuen Artikel 7b schlug das Parlament vor, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen sollen, „dass Sendungen und Dienstleistungen der Mediendienstanbieter ohne ihre ausdrückliche Zustimmung nicht verändert oder überlagert werden, mit Ausnahme von Diensten, die vom Emp-

fänger zum privaten Gebrauch angefordert werden“. (35) Dies dient aus Sicht des Parlaments auch der Durchsetzung der Regeln der Richtlinie selbst. (36) Denn beispielsweise würde eine Überblendung von Inhalten mit Werbung durch Dritte nicht nur die Signalintegrität und damit die redaktionelle Verantwortung des Mediendienstanbieters in Frage stellen, sondern könnte auch die Werberegeln der Richtlinie, zum Beispiel bestimmte Werbeverbote, untergraben. Es bleibt abzuwarten, ob sich das Parlament mit seiner Position durchsetzen kann.

Im Hinblick auf die Schaffung von Auffindbarkeitsregeln entschied sich die Europäische Kommission ebenfalls, keine Änderungen in den Artikeln der Richtlinie vorzusehen, die diese Frage auf europäischer Ebene harmonisieren würde. (37) Allerdings stellt sie in ihrem Vorschlag in einem Erwägungsgrund klar, dass die Mitgliedstaaten frei sind, Vorgaben zur Auffindbarkeit und Zugänglichkeit von Inhalten festzulegen, die den Zielen des Medienpluralismus, der Meinungsfreiheit und der kulturellen Vielfalt dienen. (38) Aus Sicht von ARD und ZDF ist der Vorschlag eines solchen Erwägungsgrunds ausreichend, denn er stellt klar, dass entsprechende Regeln nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Damit sind die Mitgliedstaaten nicht nur frei, solche Gesetze zu erlassen, sondern vor allem findet auch das in der Richtlinie verankerte Herkunftslandprinzip keine Anwendung. Damit wäre es den Mitgliedstaaten sogar möglich, nicht nur eigenen nationalen Anbietern entsprechende Auflagen zu machen, sondern auch Anbietern aus anderen Mitgliedstaaten, insoweit diese auf das eigene Territorium abzielen.

Mit den Regeln zur Signal- und Inhalteintegrität sowie zur Auffindbarkeit und Zugänglichkeit könnten aus Sicht des europäischen und des deutschen Rundfunks wichtige Neuerungen aufgenommen werden, die in einer konvergenten Medienwelt zum einen eine unabdingbare Voraussetzung für einen fairen Wettbewerb sind und zum anderen die Bedeutung gesellschaftlich besonders relevanter Inhalte anerkennen.

Quotenregelung und Filmförderung

Ein Ziel der Richtlinie ist die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in Europa. Diesem Ziel dienen neben dem Herkunftslandprinzip vor allem die in der Richtlinie enthaltenen Quotenregelungen für europäische Werke und Werke unabhängiger Produzenten. Bei linearen Diensten müssen mindestens 50 Prozent der Sendezeit, die nicht auf Nachrichten, Sportberichterstattung, Spielformen und kommerzielle Kommunikation entfallen, europäischen Werken vorbehalten sein. Dagegen waren die bisherigen Regelungen für nicht-lineare Dienste sehr viel weicher formuliert: Die Produktion europäischer Werke und ihr Zugang sollte „im Rahmen des praktisch durchführbaren“ „gefördert“ werden. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung nicht-linearer Anbieter wie beispielsweise Netflix

Kommission überlässt Regelung von Auffindbarkeit den Mitgliedstaaten

Auch nicht-lineare Dienste sollen Quote für europäische Werke erfüllen

erschien es sinnvoll, auch für nicht-lineare Dienste strengere Regeln zu erlassen. Dies sowohl, um die kulturellen Ziele der Richtlinie zu erreichen, als auch um einen fairen Wettbewerb zwischen traditionellen Medien und neuen Anbietern zu schaffen. Die Kommission schlug zu diesem Zweck einen Mindestanteil europäischer Werke von 20 Prozent in den entsprechenden Katalogen und die Herausstellung solcher Inhalte gegenüber dem Nutzer vor.

**Auch Parlament
und Mitgliedstaaten
für Quote**

Wie oben bereits erwähnt, wurde die Frage europäischer Quoten in der öffentlichen Debatte als ein zentrales Thema im Rahmen der Revision überhöht und die gesamte Richtlinie als „Netflix-Bill“ betitelt. Doch weder die Mehrheit im Europäischen Parlament noch der Rat ließen sich hiervon beirren. Zumal allgemein davon ausgegangen wurde, dass beispielsweise bei Netflix in Europa schon heute fast 30 Prozent der Inhalte europäischen Ursprungs sind. Dementsprechend sprachen sich sowohl das Parlament als auch die Mitgliedstaaten für einen Mindestanteil von 30 Prozent europäischer Werke in den Katalogen nicht-linearer Dienste aus, eine Zahl, die vermutlich auch Eingang in den endgültigen Text der neuen Richtlinie finden wird.

**Kontroverse
über nationale
Filmförderabgaben**

Ebenso kontrovers wurde die Debatte um nationale Filmförderabgaben geführt. Unter anderem im Rahmen eines Beihilfeverfahrens bei der Generaldirektion der Europäischen Kommission zum deutschen Film-Fördergesetz (FFG) waren entsprechende Fragen aufgetaucht. (39) Strittig war, ob es zulässig ist, auch Anbieter nicht-linearer audiovisueller Mediendienste aus anderen Mitgliedstaaten zu verpflichten, in nationale Filmförderfonds einzuzahlen, wenn diese Unternehmen in Deutschland ihre Inhalte vermarkten, oder ob dies dem der AVMD-Richtlinie zugrundeliegenden Herkunftslandprinzip widerspräche, nach dem strengere Regeln nur nationalen Anbietern auferlegt werden können. In ihrer Beihilfeentscheidung sah die Generaldirektion Wettbewerb keinen Verstoß gegen die AVMD-Richtlinie, das heißt, entsprechende Abgaben sind zulässig. Sie empfahl aber eine entsprechende Klarstellung im Rahmen der anstehenden Revision.

Diese nahm die Europäische Kommission in ihrem Revisionsvorschlag denn auch in Artikel 13 der Richtlinie vor. Sie stellte heraus, dass solche Abgaben nicht der Richtlinie unterliegen, das heißt, dass in diesem Bereich nicht das Herkunftslandprinzip gilt. Demnach könnten Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen (nicht-linearen) Mediendienstanbietern, die aus einem anderen Mitgliedstaat ihre Angebote vertreiben, entsprechende Regeln auferlegen. Von den Gegnern wurde dies als Unterminierung des Herkunftslandprinzips gebrandmarkt; dies verkennt aber sowohl die Bedeutung audiovisueller Mediendienste als Kulturgut, die Abweichungen vom Marktprinzip zulässig machen als auch die Logik der Richtlinie, die auch aus diesem Grund eben keine Vollharmonisierung vorsieht, sondern nur in bestimmten, zentralen Bereichen eine Mindestharmonisierung ist.

Regulierungsbehörden und ERGA

Eine zentrale Neuerung im Rahmen des Revisionsvorschlags der Europäischen Kommission stellen Regeln zu den nationalen Regulierungsbehörden dar, die ihre Unabhängigkeit sichern sollen, sowie zur Zusammenarbeit dieser Regulierungsbehörden im Rahmen der Gruppe der Europäischen Regulierungsbehörden im audiovisuellen Bereich (ERGA). Zwar gibt es eine Verbindung zwischen beiden Vorschriften, denn eine europäische Zusammenarbeit macht nur Sinn, wenn es auch entsprechende Regulierungsbehörden gibt. Die beiden Regelungen können und sollten aber auch unabhängig voneinander betrachtet werden.

Das übergeordnete Ziel der Europäischen Kommission in diesem Bereich war die Stärkung der nationalen Regulierungsbehörden und deren Unabhängigkeit sowie die Stärkung der europäischen Zusammenarbeit. Diese Ziele hatte die Europäische Kommission bereits in anderen Politikbereichen, die einer zunehmenden europäischen Harmonisierung unterliegen, verfolgt, beispielsweise im Bereich der Telekommunikation oder des Energiesektors. Dahinter steht die Vorstellung, dass den Regulierungsbehörden in von schnellen technologischen und wettbewerblichen Veränderungen geprägten Märkten eine immer größere Rolle zukommt – nicht zuletzt, da der Gesetzgeber aufgrund dieser schnellen Veränderungen oftmals nur einen Prinzipien-basierten Rechtsrahmen schaffen kann, der dann von den Regulierungsbehörden konkretisiert werden muss. Um dabei für eine möglichst einheitliche Umsetzung europäischer Vorgaben zu sorgen, ist wiederum eine Koordinierung und Synchronisierung der Arbeit der Regulierungsbehörden notwendig. Diese Logik sollte nach dem Willen der Europäischen Kommission auch auf den audiovisuellen Sektor übertragen werden.

Hinzu kam die Beobachtung – vor allem in Mitgliedstaaten wie Polen oder Ungarn – dass der Zugriff des Staates auf die audiovisuellen Medien auch mit Hilfe des Einflusses auf die Regulierungsbehörden geschieht. Der besorgniserregenden Unterhöhlung der Unabhängigkeit der Medien durch staatlichen Einfluss sollte auch mit Hilfe der Regeln zu den Regulierungsbehörden begegnet werden. In der Analyse dieses Problems gab es auch keine grundsätzlich verschiedenen Einschätzungen. Unterschiedliche Sichtweisen gab es allerdings vor allem in der Frage, ob und wie weit im Bereich der audiovisuellen Politik, die als Teil der Kulturpolitik auch entsprechend der europäischen Verträge maßgeblich von den Mitgliedstaaten gestaltet wird, die Europäische Kommission Vorgaben machen darf. Insbesondere Deutschland und Österreich stellten sich im Rat gegen eine entsprechende Einmischung in nationale Zuständigkeiten.

**Kommission
will nationale
Regulierungsbehörden
stärken**

**Unabhängigkeit
der Medien sichern**

**Sonderproblem
binnenplurale
Aufsicht bei ARD
und ZDF**

Für ARD und ZDF ergaben sich vor dem Hintergrund der Ausgestaltung der binnenpluralen Aufsicht im deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk noch ganz spezifische Probleme mit dem Vorschlag. Denn nach der Vorstellung der Europäischen Kommission konnten Regulierungsbehörden nur dann tatsächlich unabhängig sein, wenn sie als „separate juristische Personen eingerichtet sind“ (40). Dies ist bekanntermaßen im Modell der binnenpluralen Aufsicht bei den ARD-Landesrundfunkanstalten und beim ZDF nicht der Fall. Hier konnte man sich allerdings schon früh im Verfahren mit der Kommission einigen, und es wird aller Voraussicht nach klargestellt, dass die Aufsichtsbehörden vor allem unabhängig von der Regierung sein müssen.

Und auch in den anderen Punkten werden Parlament und Rat vermutlich Einigkeit mit der Europäischen Kommission erzielen. So werden Rolle und Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden voraussichtlich gestärkt, unter anderem hinsichtlich ihrer tatsächlichen Unabhängigkeit von der Politik, bei der Ernennung und Entlassung ihrer Mitglieder und ihrer Leitung, sowie durch die Sicherstellung ausreichender finanzieller und personeller Ausstattung. Andererseits wird eine zu starke Einmischung in nationale Gegebenheiten aber vermieden.

Insbesondere Deutschland und Österreich kritisierten ebenfalls die weitgehenden Zuständigkeiten, die die Europäische Kommission der ERGA, dem europäischen Zusammenschluss der Regulierer, geben wollte. Nach dem Willen der Kommission sollte ERGA künftig im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie und die diesbezügliche Beratung der Europäischen Kommission eine zentrale Rolle bekommen. Dies sollte auch zu Lasten des Einflusses des sogenannten Kontaktausschusses gehen, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht. Die Europäische Kommission hatte mit der ERGA, die sie durch einen Beschluss im Jahr 2014 geschaffen hatte, gute Erfahrungen gemacht. Unter anderem hatte sie in mehreren ausführlichen und mit großem Sachverstand erarbeiteten Berichten zu den Themen Jugendschutz, Regulierungsbehörden und Anwendungsbereich wertvollen Input zum Revisionsprozess der Richtlinie gegeben. Diesen, von der mitgliedstaatlichen Politik unabhängigen und inhaltlich wertvollen Input wollte sich die Kommission auch für die Zukunft sichern.

**Zunahme der
„Bürokratisierung“
der Politik befürchtet**

Die von der Europäischen Kommission forcierte Stärkung der Regulierungsbehörden könnte allerdings auch zu einer zunehmenden „Bürokratisierung“ der Politik beitragen. Damit ist hier gemeint, dass Rolle und Einfluss der Behörden nicht nur bei der Umsetzung von Gesetzen, sondern auch bei ihrer Weiterentwicklung gestärkt werden. Denn Berichte der Regulierungsbehörden fließen in diesem Modell in künftige Gesetzgebungsvorschläge ein. Damit wird die Rolle von nicht demokratisch

legitimierten Experten gestärkt, die Rolle der Politik aber potenziell geschwächt. Aus Sicht der Europäischen Kommission ist ein solches Vorgehen nachvollziehbar, da dann maßgeblich Verwaltungen mit Verwaltungen reden, was die Verständigung erleichtert. Vor einem demokratietheoretischen Hintergrund ist eine solche Entwicklung jedoch als problematisch einzuschätzen.

**Barrierefreier Zugang, Kurzberichterstattung
und Listenregeln**

Ein weiteres Thema, das im Rahmen der AVMD-Richtlinie intensiv diskutiert wurde, und das sowohl für den öffentlich-rechtlichen als auch den kommerziellen Rundfunk in Europa von Bedeutung ist, ist der barrierefreie Zugang zu audiovisuellen Mediendiensten. Die Europäische Kommission hatte vorgeschlagen, den entsprechenden Artikel 7 der AVMD-Richtlinie ganz zu streichen, denn sie hatte bereits im Dezember 2015 einen Vorschlag für eine horizontale Richtlinie über die Barrierefreiheit für Produkte und Dienstleistungen vorgelegt, die für eine Vielzahl von Sektoren übergreifende Regeln festlegen sollte. (41) Diesen sollten künftig auch audiovisuelle Mediendienste unterliegen. Hiergegen regte sich jedoch sowohl im Europäischen Parlament als auch im Rat Widerstand, denn man war der Ansicht, dass sich der bestehende sektorspezifische Ansatz bewährt habe und der Besonderheit audiovisueller Mediendienste besser gerecht werde. Dieser Argumentation widersetzte sich im Laufe der Debatte auch die Europäische Kommission nicht. Allerdings werden in der AVMD-Richtlinie die entsprechenden Vorschriften voraussichtlich verschärft und differenziert, unter anderem soll eine regelmäßige Berichtspflicht der Mediendienstanbieter eingeführt werden.

Zudem deutet sich im Rahmen der Beratungen zur horizontalen Barrierefreiheits-Richtlinie an, dass zwar nicht audiovisuelle Mediendienste selbst geregelt werden, also zum Beispiel Vorschriften in Hinblick auf Untertitelung, Gebärdensprache oder Audiodeskription gemacht werden, dass aber durchaus Regeln im Hinblick auf die technische Zugänglichkeit zu solchen Diensten via Elektronischen Programmführern, Apps oder Webseiten erlassen werden. (42)

Keinerlei Änderungen wird es bei den Regeln zum Kurzberichterstattungsrecht und bei der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Listen von Ereignissen von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung zu erstellen, die im frei empfangbaren Fernsehen zugänglich sein müssen, geben. Anders als unter anderem von ARD und ZDF gefordert, sah die Europäische Kommission keine Notwendigkeit zu Änderungen. Die schon im Rahmen der Konsultation zum Grünbuch vorgebrachten Argumente, dass insbesondere vor dem Hintergrund eines sich radikal veränderten Rechtsmarktes und Rechteerwerbs durch internationale Unternehmen, die oftmals nicht aus der audiovisuellen Branche kommen, eine Anpassung nötig sei, blieben ungehört.

**Vorschriften zum
barrierefreien Zugang
werden wohl
verschärft**

**Keine Änderungen bei
Kurzberichterstattung
und Listen**

Maßvolle Modernisierung der AVMD-Richtlinie, grundlegende Ziele bleiben erhalten	Fazit Eine Einigung über die Revision der AVMD-Richtlinie ist erst im Frühjahr 2018 zu erwarten. Es ist aber absehbar, dass die zentralen europäischen Regeln im Bereich audiovisueller Medien maßvoll modernisiert werden. Vor dem Hintergrund eines sich schnell veränderten Medienmarktes tut dies auch Not. Denn die gesellschaftlichen Ziele der Richtlinie, Jugendschutz, Schutz der Menschenwürde, Verbraucherschutz, Medienpluralismus und kulturelle Vielfalt sowie ein fairer und funktionierender Binnenmarkt bleiben auch in einer zunehmend konvergenter Medienwelt relevant.
Weitere Angleichung der Regeln für lineare und nicht-lineare Dienste	Mit der Aufnahme von Video-Sharingplattformen in den Anwendungsbereich und einer weiteren Angleichung der Regeln für lineare und nicht-lineare Dienste wird ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung gemacht. Auch bei der Werbung zeichnet sich ein Regelwerk ab, das den Wettbewerb zwischen klassischen und neuen Anbietern audiovisueller Mediendienste berücksichtigt. Gleiches gilt für die Förderung europäischer Werke auch in nicht-linearen Diensten. Ob neue Regeln zu zentralen Herausforderungen der digitalen Fernsehwelt wie Auffindbarkeit und Signalintegrität in die Richtlinie Eingang finden werden, oder gegebenenfalls maßgeblich der nationalen Ebene überlassen werden, bleibt abzuwarten.
Wandel der Medienwelt erfordert regelmäßige Anpassung der Richtlinie	In einer sich extrem schnell wandelnden Medienwelt muss der Gesetzgeber den Regulierungsrahmen permanent anpassen. Die eine große Lösung, mit der sich alle Herausforderungen für viele Jahre meistern lassen, ist dabei kaum realistisch. Insofern erscheint die maßvolle Angleichung der Regeln im Rahmen der jetzigen Revision sinnvoll und zielführend. Wissend, dass die Überlegungen zur nächsten Überarbeitung schon kurze Zeit nach Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten beginnen müssen.
	Anmerkungen:

- 1) Weitere Zahlen zur veränderten Nutzung audiovisueller Medien finden sich beispielsweise in der ARD/ZDF-Onlinestudie 2017. Quelle: <http://www.ard-zdf-online-studie.de> (abgerufen am 11.10.2017); oder im Digitalisierungsbericht 2017 der Landesmedienanstalten: <http://www.die-medienanstalten.de/publikationen/digitalisierungsbericht.html> (abgerufen am 5. 9 2017).
- 2) Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Netflix> (abgerufen am 5.9.2017).
- 3) Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/YouTube>. (abgerufen am 29.8.2017).
- 4) Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Facebook> (abgerufen am 29.8.2017).
- 5) Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/IPhone> (abgerufen am 29.8.2017).
- 6) Vgl. Europäische Kommission: Green Paper Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values. COM (2013) 231 final. Brüssel, 24.4.2013.
- 7) Vgl. Europäische Kommission: Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschaftsausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM (2015) 192 final. Brüssel, 6.5.2015.

- 8) Europäisches Parlament: Bericht über „Connected TV“ (2012/2300/INI) vom 10. Juni 2013. Ausschuss für Kultur und Bildung. Berichterstatterin: Petra Kammerevert. (A7-0212/2013).
- 9) Europäisches Parlament: Bericht über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt (2013/2180/INI) vom 28. Januar 2014. Ausschuss für Kultur und Bildung. Berichterstatterin: Sabine Verheyen. (A7-0057/2014).
- 10) Der Begriff „Trilog“ bezeichnet die Kompromissverhandlungen zwischen Europäischem Parlament, Rat (Mitgliedstaaten), und Europäischer Kommission im Rahmen des EU-Gesetzgebungsverfahrens. Man unterscheidet zwischen einem „formellen Trilog“, der am Ende des regulären Gesetzgebungsverfahrens steht und dem „informellen Trilog“, der bereits nach einer ersten Positionierung von Rat und Parlament stattfindet. Die Zahl der „informellen Trilog“ hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Dies soll den Gesetzgebungsprozess beschleunigen, führt aber auch zu weniger Transparenz, da Kompromissverhandlungen schon zu einem frühem Stadium in einem kleinen Kreis hinter verschlossenen Türen stattfinden.
- 11) Vgl. zur Bedeutung der AVMD-Richtlinie und anderer für den Rundfunk relevanter europäischer Gesetzgebung u.a.: Dörr, Renate/Jan Wiesner: Zwischen Wirtschaft und Kultur: 20 Jahre EU-Fernsehrichtlinie. Grundlinien europäischer Medienpolitik. In: Media Perspektiven 10/2009, S. 544-553.
- 12) Vgl. EuGH: Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 21. Oktober 2015. New Media Online GmbH gegen Bundeskommunikationssenat. Rechtssache C-347/14.
- 13) Vgl. EuGH: Schlussanträge des Generalanwalts M. Szpunar vom 1. Juli 2015. Rechtssache C-347/14 - New Media Online GmbH.
- 14) Vgl. EuGH: Urteil des Gerichtshofs (Vierte Kammer) vom 17. Februar 2016. Rechtssache C-314/14- Sanoma Media Finland Oy – Nelonen Media gegen Viestintävirasto.
- 15) Association of Commercial Television in Europe. Quelle: www.acte.de (abgerufen am 4.9.2017).
- 16) Association of television and radio sales houses. Quelle: www.egta.com (abgerufen am 4.9.2017).
- 17) Vgl. § 69c der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments. Quelle: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=DE&reference=TOC#T2R1> (abgerufen am 21.9.2017).
- 18) Vgl. Spillane, Chris: MEPs crafting Netflix legislation sit on board of German public broadcaster. In: Politico vom 19.5.2017. Quelle: <http://www.politico.eu/article/meps-crafting-netflix-legislation-sit-on-board-of-german-public-broadcaster/> sowie: <http://www.politico.eu/article/parliament-committee-power-grab-crowds-out-most-meps/> (beide abgerufen am 4.9.2017).
- 19) Vgl. Stupp, Catherine: Lobbyists swamp MEPs over 'Netflix bill'. In: Euractiv vom 10.6.2016. Quelle: <https://www.euractiv.com/section/digital/news/lobbyists-swamp-meps-over-netflix-bill/> (abgerufen am 4.9.2017).
- 20) Vgl. Toom, Yana: EU audiovisual reform will create a nanny state. In: euobserver vom 16.5.2017. Quelle: <https://euobserver.com/opinion/137918> (abgerufen am 4.9.2017).
- 21) Vgl. Plucinska, Joanna: Parliamentary committee's tech power grab. In: Politico vom 28.5.2017. Quelle: <http://www.politico.eu/article/parliament-committee-power-grab-crowds-out-most-meps/> (abgerufen am 4.9.2017).
- 22) 31 Ja-Stimmen, eine Nein-Stimme, keine Enthaltung. Vgl. Endgültiger Bericht des Kulturausschusses vom 22.11.2006 (A6-9999/2006), S. 244.

- 23) Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten. COM(2016)287 final.
- 24) Vgl. Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of 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 in view of changing market realities. SWD(2016)168 final.
- 25) Vgl. 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“).
- 26) Vgl. Europäisches Parlament – Ausschuss für Kultur und Bildung: Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten (COM(2016)0287 – C8-0193/2016 – 2016/0151 (COD)).
- 27) Vgl. z.B. Klein, Torsten: Rundfunklizenzen für Streamer: Medien sind keine Schraubenfabriken. In: heise online vom 21.8.2017. Quelle: <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Rundfunklizenzen-fuer-Streamer-Medien-sind-keine-Schraubenfabrik-3808740.html> (abgerufen am 5.9.2017).
- 28) Vgl. Zuckerberg, Mark: Within Five Years, Facebook Will Be Mostly Video. Quelle: <http://www.popsci.com/mark-zuckerberg-within-five-years-facebook-will-be-mostly-video> (abgerufen am 5.9.2017).
- 29) Vgl. die Argumentation des Generalanwalts im New-Media-Online-Verfahren (Anm. 13).
- 30) Rat der Europäischen Union: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten (erste Lesung) – Allgemeine Ausrichtung. Dok. 9691/17 vom 24. Mai 2017, Erwägungsgrund 3b.
- 31) Vgl. Europäische Kommission (Anm. 24), S. 4.
- 32) Vgl. Statement by the ACT, CRTV, COBA, EGTA, and VPRT on the Review of the AVMS Directive vom 27.2.2017. Quelle: <http://www.vprt.de/verband/presse/pressemitteilungen/content/statement-act-coba-crtv-egta-and-vprt-review-avms-directiv?c=4> (abgerufen am 18.9.2017).
- 33) Vgl. EuGH (Anm. 14).
- 34) Vgl. Beaujean, Daniela/Elke Nußbaum: Faire Chancen für alle AV-Anbieter. Trilog-Verhandlungen über die Revision der AVMD-Richtlinie. In: pro media 8/2017, S. 21-22.
- 35) Vgl. Europäisches Parlament – Ausschuss für Kultur und Bildung: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten (COM(2016)0287 – C8-0193/2016 – 2016/0151(COD)). Dok. A8-0192/2017 vom 25. April 2017.
- 36) Vgl. ebd. Erwägungsgrund 13a.
- 37) Vgl. Europäische Kommission (Anm. 24), S. 53f.
- 38) Vgl. Erwägungsgrund 38 in: Europäische Kommission (Anm. 23).
- 39) Vgl. Beschluss der Kommission 2016/2042 vom 1.9.2016 über die Beihilferegulierung SA.38418 - 2014/C (ex 2014/N), die Deutschland zur Förderung der Filmproduktion und des Filmvertriebs durchzuführen beabsichtigt. Gegen diesen Beschluss klagt nun u.a. Netflix vor dem Europäischen Gerichtshof (Rechtssache T-818/16).
- 40) Vgl. Europäische Kommission (Anm. 23), Erwägungsgrund 33.
- 41) Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen vom 2.12.2015. COM(2015)615 final.
- 42) Vgl. Europäisches Parlament: Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 14. September 2017 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen (COM(2015)0615 – C8-0387/2015 – 2015/0278(COD)).

