

Eine Bilanz der digitalen  
Binnenmarktstrategie der EU

## ▶ Europäische Medienregulierung im Spannungsfeld zwischen EU- und mitgliedstaatlicher Kompetenz

Von Jürgen Burggraf\*, Christine Gerlach\* und  
Jan Wiesner\*

**Florierende digitale  
Wirtschaft wichtiges  
Ziel der EU**

Im Mai 2015 legte die Europäische Kommission eine Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa vor: ihr Arbeitsprogramm im Bereich der digitalen Wirtschaft. (1) Die Mitteilung ist Teil einer übergreifenden Strategie der Kommission unter Präsident Jean-Claude Juncker zur Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise und zielt darauf ab, Europa in unterschiedlichen Bereichen der digitalen Wirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen und damit Wirtschaftswachstum zu fördern sowie Arbeitsplätze zu schaffen. Denn bei ihrem Amtsantritt im November 2014 sah sich die EU-Kommission weiterhin mit den Folgen der 2009 ausgelösten Finanz- und Wirtschaftskrise konfrontiert. Diese Folgen zu überwinden, war und ist vorderstes Ziel der Europäischen Kommission. Eine florierende digitale Wirtschaft auf der Grundlage eines integrierten Binnenmarkts ist vor diesem Hintergrund ein wichtiges Mittel. Die Strategie für den digitalen Binnenmarkt enthält eine ganze Reihe von Vorschlägen zur Modernisierung europäischer Gesetze, unter anderem in den Bereichen des Audiovisuellen, der Telekommunikation, des Urheberrechts, der Regulierung von Plattformen sowie des Datenschutzes. Diese und weitere europäische Regularien betreffen auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk direkt oder indirekt.

**Medienregulierung  
eigentlich Sache der  
Mitgliedstaaten**

Zunächst mag ein Beitrag zur „europäischen Medienregulierung“ vielleicht verwundern, gilt in der EU doch der Grundsatz, dass Kultur- und damit auch Medienangelegenheiten Sache der Mitgliedstaaten sind, die der Europäischen Union in diesem Bereich keine originären gemeinschaftlichen Kompetenzen zugewiesen haben. Nach Artikel 167 des EU-Vertrags leistet die Europäische Union lediglich „einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen“ der Mitgliedstaaten. (2) Und nach dem sogenannten Amsterdamer Protokoll obliegt insbesondere die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ganz maßgeblich den Mitgliedstaaten. (3)

### Kurz und knapp

- Die digitale Strategie der EU soll dem Wirtschaftswachstum dienen.
- Die eingeleiteten Reformen der EU-Medienregulierung folgen einem eher behutsamen, evolutionären Ansatz.
- Wichtige Bereiche neuer Regelungen sind u.a. die AVMD-Richtlinie, das Urheberrecht, das Telekommunikationsrecht und der Datenschutz.
- Ein zentrales Thema ist auch, wie für die immer wichtiger werdenden Onlineplattformen Verhaltensregeln fixiert werden können.
- Der öffentlich-rechtliche Rundfunk setzt sich in der EU für die Sicherung von Vielfalt, freiem Zugang und journalistischer Freiheit ein.

Dennoch haben eine ganze Reihe europäischer Regeln auch Einfluss auf Medien im Allgemeinen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Besonderen. Grund hierfür ist der Doppelcharakter von Medien als Kultur- und Wirtschaftsgüter. Sie sind also auch Teil einer – zunehmend digitalen – Wirtschaft, und folglich hat die europäische Gesetzgebung, die sich in den letzten Jahren vor allem an der Strategie für den digitalen Binnenmarkt orientiert, direkten Einfluss auf die Medien und damit auch auf den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Aus diesem Umstand ergibt sich ein dynamisches, nicht immer konfliktfreies Spannungsfeld mitgliedstaatlicher und gemeinschaftlicher Politik und Gesetzgebung im Medienbereich.

Nach nunmehr fast fünf Jahren digitaler Binnenmarktstrategie und zum nahenden Ende der Legislaturperiode 2014 bis 2019 soll folgend der Versuch unternommen werden, schwerpunktmäßig diese Strategie aus der (öffentlich-rechtlichen) Medienperspektive zu bilanzieren. Aber auch jenseits dieses Kontextes fanden weitere relevante Entwicklungen statt, die hier ebenfalls behandelt werden sollen. Abschließend soll ein Ausblick auf die kommende Legislaturperiode 2019 bis 2024 unternommen werden.

### Revision der AVMD-Richtlinie

Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) hat im Rahmen der europäischen Gesetzgebung, die die Medien betrifft, eine besondere Rolle. Denn sie ist im Grunde die einzige Regelung, die sich explizit mit den Inhalten audiovisueller Medien beschäftigt. In einem früheren Beitrag wurden bereits die Vorgeschichte der aktuellen Überarbeitung der Richtlinie und die absehbaren Ergebnisse ausführlich dargestellt. (4) Nach fast zweijährigen Verhandlungen konnte im Mai 2018 ein Kompromiss zu den strittigsten Punkten erzielt werden, und im Juni haben Rat, Parlament und Kommission in einem finalen Trilog die letzten Details festgelegt. Die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten haben den Kompromisstext am 13. Juni 2018 angenommen, wobei sieben Mitgliedstaaten (Großbritannien, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg, die Niederlande und Tschechien) da-

**Doppelcharakter der  
Medien als Kultur-  
und Wirtschaftsgut**

**AVMD: Einzige  
EU-Richtlinie mit  
direktem Bezug zu  
Medieninhalten**

\* ARD-Verbindungsbüro Brüssel.

gegen stimmten. Diese Länder hatten auch schon bei der Festlegung der ursprünglichen Verhandlungsposition des Rates gegen den gemeinsamen Text gestimmt. Das Europäische Parlament hat den Kompromiss am 2. Oktober 2018 mit breiter Mehrheit angenommen. (5) Abschließend muss noch formal der Ministerrat dem Text zustimmen, dies soll Anfang November geschehen. Danach wird die Richtlinie im Amtsblatt der EU veröffentlicht und die Mitgliedstaaten haben 21 Monate Zeit, die Vorgaben in nationales Recht umzusetzen. Das heißt, die Regelungen werden voraussichtlich bis Mitte 2020 in deutsches Recht überführt sein müssen.

**Keine grundlegende Neuorientierung der EU-Medienregulierung**

Der seinerzeitige EU-Digitalkommissar Günther Oettinger hatte mit seinem Revisionsvorschlag eine moderate Überarbeitung der Richtlinie vorgeschlagen, keine grundsätzliche Neuausrichtung der Regulierung. Ziel war von Anfang an, eine maßvolle Anpassung und Erweiterung der Normen im Lichte von Digitalisierung und Konvergenz sowie sich verändernder Marktrealitäten vorzunehmen. In dieser Hinsicht sind Rat und Parlament der Kommission grundsätzlich gefolgt. Damit wurde, und das war die erklärte Absicht, eine sektorspezifische Regulierung audiovisueller Medien fortentwickelt. Das war und ist auch im Interesse der ARD.

**Erstmals auch Video-Sharingplattformen reguliert**

Insgesamt wurden bei der Revision die wichtigsten Anliegen der ARD bzw. des öffentlich-rechtlichen Rundfunks berücksichtigt: Erstmals werden sogenannte Video-Sharing-Plattformen (VSP, z. B. YouTube) durch die Richtlinie geregelt. Sie treten als eigene Kategorie neben lineare und nicht-lineare Dienste. Auch soziale Medien, wie zum Beispiel Facebook, unterfallen der Richtlinie, insoweit sie die Voraussetzungen für Video-Sharingplattformen erfüllen. Dabei sollen sie nur dann geregelt werden, wenn sie zur Bereitstellung von Sendungen oder User-Generated-Content eine „wesentliche Funktion des sozialen Netzwerks“ bilden. (6) Allerdings müssen die Plattformen nur einige Grundanforderungen im Bereich Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde sowie Basisregeln im Bereich Werbung (z. B. Erkennbarkeit von Werbung) sicherstellen. Dies soll zudem vorrangig mit Mitteln der Ko- und Selbstregulierung erfolgen. Zentral wird hier die Umsetzung in nationales Recht durch die Mitgliedstaaten sein. Positiv ist zu vermerken, dass es, anders als ursprünglich von der Kommission vorgeschlagen, den Mitgliedstaaten erlaubt bleibt, für Video-Sharingplattformen strengere Regeln als in der Richtlinie zu erlassen.

**Modifizierung des Anwendungsbereichs**

Aus Sicht der ARD zu begrüßen ist zudem, dass die Definition eines „audiovisuellen Mediendienstes“ angepasst wurde. Klargestellt wurde unter anderem, dass dieser nicht „fernsehähnlich“ sein muss und auch kurze Videos den Regelungen unterfallen. Zudem wurde klargestellt, dass auch ein abtrennbarer Teil einer Webseite den Regeln der AVMD-Richtlinie unterfallen kann, wenn er die ein-

schlägigen Kriterien erfüllt. Diese Änderungen hatte bereits die Kommission vorgeschlagen.

Im Hinblick auf die Auffindbarkeit bestimmter Dienste stellt die Richtlinie klar, dass die Mitgliedstaaten frei darin sind, entsprechende Regeln für audiovisuelle Inhalte von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung zu erlassen. Nun hängt es maßgeblich von der nationalen Ebene ab, wie diese Öffnungsklausel genutzt wird. Bei der Signalintegrität schreibt die Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass das Signal audiovisueller Mediendienste nicht ohne die Zustimmung der Anbieter verändert oder überblendet werden darf. Im Vorschlag für einen Medienstaatsvertrag in Deutschland werden beide Punkte bereits angesprochen. (7)

Schon früh im Prozess konnte sichergestellt werden, dass die Vorgaben zur Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden im audiovisuellen Bereich die spezifische Ausgestaltung der binnenpluralen Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland nicht gefährden. Auch dies konnte im endgültigen Text verankert werden.

Hinsichtlich des Zugangs von Menschen mit Behinderungen ist klargestellt, dass die entsprechenden Vorgaben für audiovisuelle Mediendienste weiterhin sektorspezifisch in der AVMD-Richtlinie und nicht in einer ebenfalls von der Kommission vorgeschlagenen allgemeinen Richtlinie zur Barrierefreiheit geregelt sind. Den Mitgliedstaaten wird eine Berichtspflicht auferlegt. Sie bleiben aber frei, vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen nationalen Situation angepasste Regeln vorzusehen.

Im Bereich der Werbung wurden, anders als vom kommerziellen Rundfunk gefordert, nur geringe Liberalisierungen vorgesehen. Dementsprechend enttäuscht zeigte sich auch der Verband der europäischen kommerziellen Fernsehanbieter, ACT, über das Ergebnis und bezeichnete die Revision als eine „verpasste Chance“, einen fairen Wettbewerb zwischen klassischen Fernseh Anbietern und neuen Plattformbetreibern herzustellen. (8)

Am wichtigsten im Bereich der Werbung sind Änderungen bei den quantitativen Regeln. So werden künftig drei Zeitfenster unterschieden: zwischen 18.00 und 24.00 Uhr darf insgesamt 20 Prozent Werbung gesendet werden; die stündliche Begrenzung entfällt. Somit wird für die Fernsehanbieter in der Primetime mehr Flexibilität geschaffen. Die gleichen Regeln gelten für die Zeit zwischen 6.00 und 18.00 Uhr. Zwischen Mitternacht und 6.00 Uhr gibt es gar keine quantitative Begrenzung mehr. Klargestellt wurde zudem, dass Cross Promotion innerhalb einer Sendergruppe und die sogenannte „schwarze Sekunde“ zwischen Werbespots sowie Produktplatzierung und Sponsoring nicht auf die Werbezeit angerechnet werden. Eine zwischen-

**Auffindbarkeit und Signalintegrität**

**Im Bereich Werbung nur geringe Liberalisierungen geplant**

**Änderungen beim Umfang der erlaubten Werbung**

zeitlich diskutierte Lockerung der Sponsorship-Regeln, auch verkaufsfördernde Hinweise zuzulassen, fand keinen Eingang in den endgültigen Text. Verschärfungen des Regelwerks, zum Beispiel im Hinblick auf Werbung für „ungesunde Lebensmittel“, blieben weitgehend aus.

**Rolle der ERGA eingeschränkt**

Für den Zusammenschluss der europäischen Regulierungsstellen für audiovisuelle Medien, ERGA, hat die Richtlinie nun eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Die Rolle der ERGA wurde jedoch im Vergleich zu den ursprünglichen Vorschlägen der Kommission eingeschränkt. So kann sie nur auf spezifische Anfrage tätig werden und nur bei Fragen, die den Regelungsbereich der Richtlinie tangieren, nicht aber im Hinblick auf allgemeine medienpolitische Themen. Zudem wurde ihre Rolle im Verhältnis zum Kontaktausschuss, in dem Vertreter der Mitgliedstaaten sitzen, abgeschwächt.

**Förderung europäischer Werke**

Zukünftig sind auch Anbieter nicht-linearer Mediendienste zur Förderung europäischer Werke verpflichtet, deren Anteil in ihren Katalogen mindestens 30 Prozent betragen muss. Zudem müssen diese Werke sichtbar sein und aktiv „gefördert“ werden. Bei den Regeln für lineare Dienste (50 % europäische Werke) ändert sich nichts. Neu aufgenommen wurde die Klarstellung, dass Mitgliedstaaten AV-Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichten können, in nationale Filmförderfonds einzuzahlen. Die Richtlinie legt spezifische Regeln fest, unter welchen Bedingungen solche Beiträge möglich sind und in welcher Höhe. Dies gilt sowohl für nicht-lineare wie auch lineare Dienste. Die Ausdehnung auch auf lineare Dienste, die die Kommission ursprünglich gar nicht vorgeschlagen hatte, war in den Verhandlungen bis zuletzt sehr umstritten.

**Regeln für lineare und nicht-lineare Dienste weiter angeglichen**

Darüber hinaus wurden die Regeln für lineare und nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste weiter angeglichen, nicht zuletzt beim Jugendschutz sowie bei den Regeln zur Rechtshoheit und bei der (Einschränkung der) Weiterverbreitung von AV-Diensten, die insgesamt leicht angepasst wurden. Die Regelungen zur Ko- und Selbstregulierung wurden in einem Artikel gebündelt; künftig soll es neben nationalen auch europäische Verhaltenskodizes geben.

**Regelwerk komplizierter als vorher**

Kritisiert wird von verschiedener Seite, dass die Richtlinie nicht, wie ursprünglich geplant, vereinfacht wurde, sondern nun komplizierter sei. Dies bezieht sich nicht nur auf konkrete Formulierungen, sondern auch auf ihre Struktur, die um Regeln für Video-Sharingplattformen erweitert wurde. Aber auch etwa das neu aufgenommene Verbot der Förderung des Terrorismus und der Kinderpornografie wirft Fragen hinsichtlich des Zusammenspiels mit

anderen Regelungen auf, denn bisher waren illegale Inhalte von der AVMD-Richtlinie gar nicht erfasst.

Insgesamt bestätigt der endgültige Kompromiss die absehbare maßvolle Anpassung der bestehenden Regeln. Mit der Aufnahme von Video-Sharingplattformen ist ein erster, wichtiger Schritt zu einer konvergenten Regulierung gemacht worden. Es wird nun auch von der konkreten Umsetzung in den Mitgliedstaaten sowie von dem Zusammenwirken mit anderen europäischen Regulierungen, wie zum Beispiel der Plattform-to-Business-Verordnung (siehe unten) und einer möglichen künftigen Überarbeitung der eCommerce-Richtlinie in der kommenden Legislaturperiode, abhängen, zukunfts-feste Regeln für die Plattform-Ökonomie zu schaffen, die die gesellschaftlichen Ziele der audiovisuellen Regulierung berücksichtigen.

**Modernisierung des europäischen Urheberrechts**

Für die Landesrundfunkanstalten der ARD – als Inhaber und Nutzer von geistigen Eigentumsrechten – sind Entwicklungen im Bereich des Urheberrechts auf europäischer Ebene seit jeher von Bedeutung. Allerdings ist auch kein Themengebiet so umstritten wie das Urheberrecht, was an der Vielzahl unterschiedlicher Interessen der Betroffenen liegt. So verwundert es nicht, dass die in dieser Legislaturperiode von der Kommission vorgelegten Reformpakete weitgehend noch nicht abgeschlossen und nach wie vor hoch umstritten sind.

Bereits im Jahr 2015 hatte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Portabilitätsverordnung vorgelegt. Diese Verordnung ist die einzige größere Maßnahme des Reformpakets, die bereits in Kraft getreten ist, die aber auch weniger umstritten war. (9) Die Portabilitätsverordnung ermöglicht es Kunden, die ein Online-(Pay)Abo für einen audiovisuellen Dienst haben, diesen temporär mit ins EU-Ausland zu nehmen und dort ihre gewohnte Nutzung fortzusetzen, ohne dass diese aufgrund fehlender Lizenzen geblockt würde. Für diese Angebote wird eine Legalfiktion geschaffen, das heißt, es wird rechtlich unterstellt, dass die Nutzer sich bei der Nutzung weiterhin in ihrem Heimatland befinden. Die ARD hat die Portabilitätsverordnung als einen wichtigen Schritt begrüßt, jedoch fallen ihre Angebote nicht in den Anwendungsbereich, da ihre Mediatheken frei zugänglich sind. Deshalb forderte sie, auch für den grenzüberschreitenden Zugang für frei empfangbare Dienste einfachere Rechtklärungsmechanismen zu schaffen, um auch für solche Angebote die Nutzung zu erleichtern.

Im September 2016 hatte die Kommission sodann ihr größeres Modernisierungspaket zum Urheberrecht vorgestellt. Vorgelegt wurde eine Mitteilung zum Urheberrecht im Digitalen Binnenmarkt (10), eine Richtlinie zum Urheberrecht im Digitalen Binnenmarkt (sog. DSM-Richtlinie) (11), eine Verordnung zur Onlineverbreitung von Rundfunkdiensten

**Insgesamt maßvolle Anpassung der Regulierung**

**Themengebiet Urheberrecht ist sehr umstritten**

**Kommission stellte größeres Modernisierungspaket vor**

(Rundfunkverordnung oder KabSat-Verordnung) (12) sowie eine Richtlinie und eine Verordnung zur Umsetzung des Marrakesch-Vertrags der WIPO über urheberrechtliche Schrankenregelungen für Blinde und Sehbehinderte. (13) Mit der Reform wollte die Kommission das Urheberrecht an die digitale Entwicklung anpassen. Insbesondere sollte der grenzüberschreitende Zugang zu Inhalten im Internet verbessert, ein Leistungsschutzrecht für Verleger und gerechtere Marktbedingungen für Urheber und Kreativwirtschaft (Diskussion um das sogenannte Value Gap) geschaffen werden.

**Für ARD von besonderer Relevanz: Rundfunkverordnung und DSM-Richtlinie**

Aus Sicht der ARD von Relevanz waren und sind insbesondere die Rundfunkverordnung sowie die DSM-Richtlinie. Mit dem Verordnungsvorschlag für bestimmte Onlineübertragungen von Rundfunkunternehmen (Rundfunkverordnung) schlug die Kommission Maßnahmen zur Förderung des grenzüberschreitenden Zugangs zu Fernseh- und Radioinhalten vor, indem sie im Wesentlichen die Bestimmungen der Kabel- und Satellitenrichtlinie auf Internetangebote von Rundfunkprogrammen ausweiten wollte. So sollte das Ursprungslandprinzip auch für sendebegleitende Dienste im Internet gelten, die einen „klaren und untergeordneten Bezug zu den Rundfunkprogrammen“ haben, wie Streaming- und Catch-Up-Dienste. Die Verwertungsgesellschaftspflichtigkeit, die bisher nur für die Weitersendung von Rundfunkprogrammen über Kabel galt, sollte nunmehr auch für mobile Netzwerke und IPTV gelten. Die ARD begrüßte diese Vorschläge als einen wichtigen Schritt, den Rundfunkveranstalter einfachere Mechanismen zur Rechtklärung an die Hand zu geben, um letztlich den Bürgern in Europa mehr Inhalte (wo möglich und nicht geblockt) grenzüberschreitend zur Verfügung zu stellen und damit die europäische Integration mit den Mitteln der Medien zu fördern.

**Beispiellose Medien- und Lobbykampagne**

Allerdings formierte sich gegen diesen Vorschlag der Kommission sehr schnell eine breite und lautstarke Opposition bestehend aus Privatsendern, Hollywoodstudios und Produzenten, Sportverbänden und Gewerkschaften. Sie alle befürchteten eine Auflösung des Territorialitätsprinzips in der Rechtklärung und damit eines Stützpfilers der (Re-)Finanzierung der Produktion audiovisueller Inhalte sowie, damit verbunden, die massive Schwächung der Rechteinhaber gegenüber den Verwertern. Es folgte eine beispiellos emotionalisierte und teils sehr aggressive Medien- und Lobbyingkampagne. Am Ende unterstützten nur noch der öffentlich-rechtliche Rundfunk, die Privatradios und die Verbraucherverbände den Vorschlag der Kommission.

**Territorialprinzip durch Rundfunkverordnung nicht gefährdet**

Das Territorialitätsprinzip wäre mit dem Kommissionsentwurf allerdings mitnichten unterhöhlt worden. Vielmehr sah der ursprüngliche Vorschlag lediglich vor, dass ein Sender die Mediatheken-Rechte für eine Produktion nur für das eigene Land erwerben muss, auch wenn diese Produktion ungeblockt in seinem Onlinedienst angeboten wird –

so wie es auch für die Satellitenausstrahlung schon im Jahre 1993 bestimmt wurde. Der Vorschlag trug damit dem Umstand Rechnung, dass die Senderangebote inhaltlich und sprachlich auf das Inland ausgerichtet sind und Abrufe aus dem Ausland nur einen kleinen Anteil ausmachen. Lizenzen wären demnach selbstverständlich auch weiterhin territorial vergeben worden.

Doch die Positionen von Rat und Parlament von Ende 2017 spiegeln leider die Ablehnung des überwiegenden Teils des Sektors wider. So hat der Rat in seiner Position eine Begrenzung des Ursprungslandprinzips im Wesentlichen auf Eigenproduktionen und News & Current Affairs vorgesehen, das Europäische Parlament sogar nur auf News & Current Affairs. Diese substantielle Einschränkung des ursprünglichen Kommissionsentwurfs wird von der ARD grundsätzlich kritisch gesehen, denn es ist schon unklar, was unter News & Current Affairs überhaupt zu verstehen ist. Anstatt zu mehr Rechtssicherheit und vereinfachter Rechtklärung würde dies letztlich zu mehr Prüfaufwand bei den Rundfunkanstalten führen. Zudem stellt eine Rechtklärung nach Genres ein Novum dar.

Die Verhandlungen stecken weiterhin im Trilog fest, da es noch immer zumindest einen offenen Streitpunkt gibt, nämlich die Anwendung des Ursprungslandprinzips auf sogenannte Inhouse-Produktionen von Rundfunkanstalten. Geklärt ist aber mittlerweile wohl die Einbeziehung von OTT-Diensteanbietern, die vergleichbar mit Kabelanbietern ihre Dienste anbieten, in das Weitersenderegime der künftigen Verordnung. Auch die sogenannte Direkteinspeisung ist auf Druck des Parlaments Teil einer möglichen Einigung. Direkteinspeisung bedeutet, dass der Diensteanbieter das Signal des Rundfunkunternehmens direkt zugespeist bekommt und nicht erst das Signal über Satellit abgreift, wie bei der klassischen Weitersendung üblich. Für dieses Zugeständnis verlangt der Rat allerdings, dass das Parlament einwilligt, die bisher vorgesehene Verordnung in eine Richtlinie umzuwandeln. Es bleibt abzuwarten, ob man sich im Trilog noch vor Ende der Legislaturperiode wird einigen können. Doch auch wenn die Institutionen im Trilog noch einen Kompromiss finden, ist es unwahrscheinlich, dass die Verordnung einen echten Mehrwert für die Rundfunkanstalten und letztlich die Bürger bringen wird. Vielmehr steht zu befürchten, dass sie statt zu weniger zu mehr Geoblocking von frei zugänglichen Inhalten online führen wird.

Dem Kommissionsentwurf für eine DSM-Richtlinie ergeht es derzeit nicht besser. Die Kommission schlug seinerzeit in der Richtlinie verschiedenste Maßnahmen zur Modernisierung des Urheberrechts vor, insbesondere ein Leistungsschutzrecht für Verleger, Regeln zum sogenannten Value Gap und

**Kommissionsentwurf von Rat und Parlament drastisch eingeschränkt**

**Endgültige Regelung noch offen**

**Auch DSM-Richtlinie weiter umstritten**



zum Urhebervertragsrecht. Aus Sicht der ARD waren und sind vor allem die Vorschläge zum Urhebervertragsrecht problematisch, da sie zu unnötigem und kostenintensivem Verwaltungsaufwand führen und weit über die erst kürzlich erfolgte deutsche Urhebervertragsrechtsreform hinausgehen würden. Hier ist insbesondere die jährliche Auskunftspflicht zu nennen. Anstelle von jährlichen Auskunftsansprüchen der Urheber und Leistungsschutzberechtigten gegen ihre Vertragspartner und im Bereich von Auftragsproduktionen auch gegen Dritte soll es zukünftig jährliche Reporting-Verpflichtungen der Vertragspartner gegenüber ihren Urhebern und Leistungsschutzberechtigten geben (ohne dass es der Geltendmachung von Ansprüchen bedarf), ergänzt um Auskunftspflichten in der Lizenzkette. Das heißt, die Sender müssten nicht nur einmal jährlich gegenüber all denjenigen Urhebern und Leistungsschutzberechtigten, mit denen direkte Verträge abgeschlossen wurden, von sich aus Auskunft über die Nutzungen erteilen; sie müssten auch denjenigen Firmen, über die mittelbar Urheberrechte erworben werden (Auftragsproduzenten, Filmvertriebe, von denen Lizenzen erworben wurden, Fotoagenturen, Grafikfirmen, etc.), entsprechende Auskünfte erteilen, damit diese ihren Reporting-Verpflichtungen gegenüber den von ihnen verpflichteten Urhebern und Leistungsschutzberechtigten nachkommen können.

#### **Unübersichtliche Gemengelage der Interessen und Vorschläge**

Die Diskussionen zum Urhebervertragsrecht wurden jedoch durch die kontroverse und ebenfalls sehr emotionale Auseinandersetzung um das Value Gap und das Verlegerleistungsschutzrecht marginalisiert. Mit dem Begriff des „Value Gap“ wird das Ungleichgewicht zwischen der Wertschöpfung, die Plattformen wie YouTube insbesondere mit User-Uploads von kreativen Inhalten erzielen, und der nur teilweisen Beteiligung der Urheber und Rechteinhaber an diesen Erlösen bezeichnet. Die Gemengelage in diesem Bereich ist sehr unübersichtlich, die Interessen der unterschiedlichen Verwerter und der Urheberseite sind keineswegs homogen, die auf dem Tisch liegenden Vorschläge gehen in sehr unterschiedliche Richtungen und sind vielfach in ihrer praktischen Anwendung sowie auch in ihren Begrifflichkeiten („obligation to licence“) diffus, Filteranforderungen begegnen Zensurvorwürfen usw. Die Palette der diskutierten Möglichkeiten reicht von Vorschlägen, die von der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Haftung von Plattformen zu kodifizieren oder zu verschärfen, über die gesetzliche Kodifizierung, dass „strukturierte“ Plattformen wie YouTube urheberrechtlich relevante Handlungen vornehmen, bis hin zur Einführung eines „unwaivable right of remuneration“ (14) für die Urheber, bis schließlich zu Überlegungen, den gesamten Bereich durch die Einführung einer Zwangslizenz zu regeln.

Der Bericht des federführenden Rechtsausschusses sah vor, das Recht der öffentlichen Zugänglichmachung auf Plattformen auszuweiten. Dies wurde auch von Verwerterseite vielfach gefordert. Hierdurch soll es den Verwertern bei Erhalt des Exklusivrechts ermöglicht werden, bessere monetäre Bedingungen mit den Plattformen zu verhandeln. Ein gewichtiger Teil der Urheberseite forderte für sich ergänzend ein gegen die Plattformen gerichtetes unwaivable right of remuneration, da die Verwerter sie an den Einnahmen nicht beteiligen würden. Dieser Vorschlag fand jedoch keine Mehrheit. Die öffentlich-rechtlichen Sender haben sich zum Thema Value Gap nicht geäußert. Das Leistungsschutzrecht für Verleger sieht vor, weitergehend als im deutschen Recht, den Anspruch nicht nur auf Suchmaschinenbetreiber zu beschränken und zugleich auch die Nutzung kurzer Textteile vom Anwendungsbereich zu erfassen. Die Schutzdauer soll über ein Jahr hinausgehen.

Während der Rat überraschend im Mai 2018 seine Position zur Urheberrechtsrichtlinie gefunden hatte, musste der Berichterstatter im Europäischen Parlament vor der Sommerpause eine Niederlage hinnehmen, da ihm die Mehrheit der Abgeordneten die Aufnahme von Trilogverhandlungen vorerst verweigerte. Die Abgeordneten hatten sodann die Möglichkeit, selbst noch Änderungsanträge im Plenum einzubringen und über diese erneut abzustimmen. In der Plenarsitzung am 12. September wurden schließlich Kompromissänderungsanträge und damit letztlich dann auch der gesamte Bericht angenommen. Somit konnte der erste Trilog bereits am 2. Oktober stattfinden. Nun wird sich zeigen müssen, ob die drei Institutionen es schaffen werden, in den kommenden Monaten einen tragfähigen Kompromiss für die Urheberrechtsrichtlinie zu finden.

#### **Überarbeitung des europäischen Telekommunikationsrechts**

Aus Sicht des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks geht es auf EU- wie auch auf mitgliedstaatlicher Ebene bei der telekommunikationsrechtlichen Regulierung im Wesentlichen darum, fairen, angemessenen und diskriminierungsfreien Zugang für Rundfunkdienste zu Übertragungsinfrastrukturen sicherzustellen sowie den ungehinderten Zugang der Endnutzer zu diesen Diensten, etwa über Endgeräte, zu gewährleisten. Speziell aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist ferner zu berücksichtigen, dass der Transport seiner Inhalte die technische Komponente seiner Auftragserfüllung darstellt. Insbesondere hier spielt die „dienende Funktion der Telekommunikation“ fortwährend eine wichtige Rolle. Diese „Indienstnahme“ bzw. Regulierung technischer Einrichtungen sowie die bevorrechtigte Nutzung bestimmter Kapazitäten dient dazu, Ziele der Medienregulierung, nicht zuletzt solche, die mit dem Betrieb öffentlich-rechtlichen Rundfunks einhergehen, zu verwirklichen: Informationsfreiheit und -vielfalt, Medienpluralismus

#### **Verhandlungen zwischen Rat, Parlament und Kommission über DSM-Kompromiss**

#### **Diskriminierungsfreier Zugang zu Über- tragungsinfrastruktur unverzichtbar für ö.-r. Rundfunk**

sowie sprachliche und kulturelle Vielfalt. Hinzu kommt von Seiten des Rundfunks die Forderung, mit der Förderung offener und interoperabler technischer Lösungen in der elektronischen Kommunikation fairen ökonomischen und vor allem auch publizistischen Wettbewerb zu stärken.

**Liberalisierung der Telekommunikation seit Ende der 1990er Jahre**

Schon Ende der 1990er Jahre machte sich die Europäische Union daran, die Liberalisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte einzuleiten. Mit dem sogenannten Telekom-Paket von 2002 wurden sie erstmalig einheitlichen europäischen Mindestregeln unterstellt, die dann wiederum 2009 mit ihrer ersten Revision überarbeitet und fortentwickelt wurden. (15) Eine zweite Revision hatte die Europäische Kommission im Oktober 2016 vorgeschlagen. (16) Im Trilog haben sich Europäisches Parlament, Ministerrat und Europäische Kommission im Mai 2018 auf die Inhalte des künftigen europäischen elektronischen Kommunikationskodexes geeinigt, der die bisherigen Rechtsakte des Telekom-Pakets in sich vereinen und modifizieren wird. (17) Die finale Abstimmung im Europäischen Parlament sowie die Bestätigung im Rat stehen in Kürze an. Nach der Veröffentlichung im Amtsblatt haben die Mitgliedstaaten dann zwei Jahre Zeit, die Regelungen in nationales Recht umzusetzen. (18)

**Ziel eines europäischen Binnenmarkts für Telekommunikationsnetze**

Mit ihrem Vorschlag für den neuen Kommunikationskodex verfolgt die Europäische Kommission allgemein die Ziele, einen echten europäischen Binnenmarkt für Telekommunikationsnetze und -dienste zu schaffen, Konnektivität in der „europäischen Gigabit-Gesellschaft“ zu ermöglichen, die Stärkung der Investitionen in Auf- und Ausbau der Netze zu bewirken, gleiche Regeln für gleiche Diensteanbieter (Telekom- und OTT-Anbieter) herzustellen, die stärkere Koordinierung bzw. Harmonisierung im Bereich des europäischen Frequenzmanagements voranzutreiben und die weitere Entwicklung von 5G und Industrie 4.0 zu fördern.

Mit Blick auf die medienrechtlich relevanten Bestimmungen ist es beim Übergang vom Telekom-Paket zum neuen Kodex weitgehend bei den bestehenden Regelungen geblieben, die allerdings zum Teil angepasst wurden. Hinzukommen neue Bestimmungen zum Digitalradio.

**Grundsatz der getrennten Regulierung von Infrastruktur und Inhalten**

Schon die bestehende Rahmenrichtlinie des Telekom-Pakets bestimmt, dass die Regulierung von Transportinfrastrukturen der elektronischen Kommunikation von der Regulierung der übertragenen Inhalte zu trennen ist. Damit soll sichergestellt werden, dass Netzregulierung keine (negative) Präjudizwirkung auf die Inhalteregulierung und ihre gesellschaftspolitischen Zielsetzungen (z. B. Medienpluralismus) entfalten kann. Zugleich wird aber anerkannt, dass diese Trennung nicht der Notwendigkeit zuwiderläuft, eben doch bestehenden Verbindungen zwischen beiden Regelungsbereichen Rechnung zu tragen, insbesondere im Bereich der Pluralismus- und Vielfaltssicherung sowie des Verbraucherschutzes. Das heißt, die Infrastrukturegu-

lierung darf die Ziele der Medienregulierung nicht konterkarieren, diese dürfen und sollen ihrerseits aber durchaus bei der Infrastrukturegulierung berücksichtigt werden (z. B. bei der Frequenzzuweisung, bei Must-Carry-Regeln etc.).

Auch der neue Kodex erkennt diesen Grundsatz weiterhin an und geht zugleich einen Schritt weiter. Er bestimmt, dass künftig auch Regulierungsstellen im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste (in Deutschland die Bundesnetzagentur) in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen zur Verwirklichung der Ziele des Kodexes beitragen müssen, die ihren Grund in medienrechtlichen Zielen haben. Was das im Einzelnen bedingt, bleibt abzuwarten.

Schon heute können die Mitgliedstaaten gemäß dem bestehenden Telekom-Paket (hier Zugangsrichtlinie) Betreibern elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste Auflagen machen, um den Zugang von Endkunden zu digitalen Radio- und Fernsehdiensten zu gewährleisten. Dies gilt konkret im Hinblick auf Applikationsschnittstellen und elektronische Programmführer. Ferner gilt, dass die Mitgliedstaaten frei sind, Netzbetreibern Vorschriften bezüglich der Präsentationsform elektronischer Programmführer sowie ähnlicher Auflistungs- und Navigationseinrichtungen aufzuerlegen. Auch mit dem neuen Kodex bleibt es bei diesen Regelungen. Ergänzt werden sie um die Bestimmung, dass die Mitgliedstaaten künftig auch Daten, die dem Zugang zu Connected-TV-Diensten dienen, in dieses Regelungskonzept einschließen können.

Der europäische Gesetzgeber bestätigt die europäischen Must-Carry-Regeln in ihrem Fortbestand und führt mit dem künftigen Kodex zugleich Neuerungen ein. Grundsätzlich bleibt es bei einer Kann-Vorschrift: Die Mitgliedstaaten können also Betreiber elektronischer Kommunikationsinfrastrukturen verpflichten, bestimmte Dienste zu übertragen. Dabei bleibt es auch bei spezifizierten Radio- und Fernsehdiensten sowie damit einhergehenden Zusatzdiensten. Eine Ausweitung allgemein auf audiovisuelle Dienste, mithin auch auf nicht-lineare Abrufdienste über das Internet, wurde im Gesetzgebungsprozess verworfen. Allerdings wurden auch hier Daten, die dem Zugang zu Connected-TV-Diensten dienen, mit aufgenommen.

Eine weitere Neuerung des Kodexes wird sein, dass künftig nicht nur Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze, also Unternehmen mit eigenen physischen Infrastrukturen, sondern auch elektronischer Kommunikationsdienste, also Erbringer von Transportdiensten, die zu ihrem Geschäft Übertragungskapazitäten bei Netzbetreibern anbieten, erfasst werden. Voraussetzung für solche Verpflichtungen bleibt, dass eine signifikante Anzahl von Endnutzern diese Transportwege als Haupt-

**Zugangsregulierung: Applikationsschnittstellen und EPGs**

**Must-Carry-Regeln bestätigt**

**Jetzt auch elektronische Kommunikationsdienste von Must-Carry erfasst**

mittel ihres Zugangs zu Fernseh- und Radiodiensten nutzt. Verworfen hat der europäische Gesetzgeber letztlich die vom Europäischen Parlament vorgebrachte Forderung, im künftigen Kodex auch Must-Ofen-Pflichten vorzusehen.

Es bleibt zudem auch künftig dabei, dass die Mitgliedstaaten eine angemessene Vergütung für Übertragungsleistungen vorsehen können. Sofern sie dies tun, muss dies schon heute transparent und verhältnismäßig ausgestaltet sein und vermeiden, unter ähnlichen Umständen Netzbetreiber unterschiedlich zu behandeln, das heißt untereinander zu diskriminieren. Neu ist aber, dass die Mitgliedstaaten künftig, sollten sie Vergütung für Transportleistungen im Rahmen von Must-Carry-Regimes vorsehen wollen, diese klar gesetzlich regeln müssen, einschließlich, sollte dies relevant sein, die Kriterien zur Festlegung des Preises.

#### **Frequenzspektrum ist öffentliches Gut**

Auch beim Frequenzmanagement bleibt es beim Übergang vom Telekom-Paket zum Kodex aus Rundfunksicht weitgehend bei den bestehenden Regelungen. Fortgesetzte Anerkennung findet die Tatsache, dass das Frequenzspektrum ein öffentliches Gut ist, das ökonomischen, aber eben auch sozialen und kulturellen Wert hat und effizient genutzt werden muss. Das europäische Frequenzmanagement basiert auf den Grundsätzen der Technologie- und Dienstneutralität. Gemeint ist damit, dass alle Technologien, die für die elektronische Kommunikation genutzt werden, und alle Formen elektronischer Kommunikationsdienste, die über Funkfrequenzen verbreitet werden können, in der EU prinzipiell ohne Einschränkung eingesetzt bzw. angeboten werden können sollen. Allerdings werden diese Prinzipien mit Einschränkungen versehen, so unter anderem zur Verwirklichung von Anliegen im allgemeinen Interesse, darunter auch der Förderung kultureller und sprachlicher Vielfalt sowie des Medienpluralismus, zum Beispiel mittels Erbringung von Radio- und Fernsehdiensten. Für diese Zwecke ist und bleibt es damit möglich, Rundfunkdienste vom Prinzip der Allgemeingenehmigung für die Frequenznutzung ebenso auszunehmen wie von Frequenzversteigerung und Frequenzhandel. Im Kern bleibt es mit dem künftigen Kodex auch dabei, dass Frequenzen für die Rundfunknutzung nicht europäisch harmonisierten Nutzungsbedingungen unterfallen, sondern deren Reglementierung weiterhin der frequenzpolitischen Koordination zwischen den Mitgliedstaaten unterliegt. Das ist insofern wichtig, als dass mit dem Kodex derjenige Bereich des Frequenzmanagements in der EU, der europäisch harmonisierten Regeln gehorcht, grundsätzlich ausgeweitet wird.

In Verbindung mit dem Beschluss vom 17. Mai 2017 über die Nutzung des UHF-Bandes unterhalb des 800-MHz-Bereichs in der EU (19) bedeutet dieses frequenzpolitische Arrangement insbesondere,

dass der Bereich 470-694 MHz (also unterhalb des 700-MHz-Teilbereichs) im UHF-Spektrum langfristig für die Nutzung durch digital-terrestrischen Rundfunk, das heißt DVB-T-Dienste, vorgesehen bleibt. Diese Regelung gilt ausweislich der Entscheidung bis „mindestens“ 2030, bei Überprüfung der Bestimmungen frühestens 2025. Die Vorfestlegungen der Verhandlungsinhalte der Weltfunkkonferenz 2019 (WRC-19) bestätigen bisher diese Regelung. Mit Blick auf die WRC-23 wird man jedoch die weiteren Entwicklungen abwarten müssen.

Die wirkliche Neuerung im Kodex aus Rundfunksicht ist, dass eine Norm zur Förderung der Interoperabilität von Radioempfangsgeräten eingeführt wird. Dabei wird maßgeblich auf Personenkraftfahrzeuge abgestellt. Mit Datum der Umsetzung des Kodexes in mitgliedstaatliches Recht müssen diese Fahrzeuge, wenn sie auf dem europäischen Binnenmarkt zum Kauf oder zur Miete angeboten werden, mit Empfangsgeräten ausgestattet sein, die in der Lage sind, zumindest Radiodienste zu empfangen und wiederzugeben, die über digital-terrestrischen Rundfunk ausgestrahlt werden. Die Mitgliedstaaten dürfen demnach aber auch weitere Maßnahmen ergreifen, um die Interoperabilität auch anderer Endgeräte sicherzustellen. Dies sichert zum Beispiel weitere Aktivitäten zur Förderung des digitalen terrestrischen Hörfunks im Rahmen der TKG-Novellierung in Deutschland europarechtlich ab. Von den EU-Vorgaben unberührt bleiben soll der Markt für Radioendgeräte geringen Wertes. Auch sollen Endgeräte, in denen Radioempfangskomponenten nur Zusatzfunktionen darstellen – genannt werden hier zum Beispiel Smartphones – nicht unter die Norm fallen.

Netzneutralität ist kein Regelungsgegenstand des künftigen Kodexes, war auch bisher nicht Inhalt des noch geltenden Telekom-Pakets und stellte auch keinen Programmpunkt in der digitalen Binnenmarktstrategie der Juncker-Kommission dar. Gleichwohl gehört sie als Sachfrage in den Zusammenhang der Netzregulierung und soll deshalb hier kurz angesprochen werden. Geregelt sind die EU-Bestimmungen zur Netzneutralität in der Verordnung über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen, deren Verabschiedung in die Amtszeit der Juncker-Kommission fällt. (20) Dabei versteht der (öffentlich-rechtliche) Rundfunk Netzneutralität zunächst einmal als Beitrag zur Herstellung kommunikativer Grundversorgung bzw. Chancengleichheit und insofern als Mittel zur Sicherstellung von Informations-, Meinungs- und Medienvielfalt, des Medienpluralismus sowie sprachlicher und kultureller Vielfalt im Netz.

Ziel des europäischen Gesetzgebers ist die Wahrung der gleichberechtigten und nicht-diskriminierenden Behandlung des Datenverkehrs bei der Bereitstellung von Internetzugangsdiensten und der damit verbundenen Rechte der Endnutzer. Danach haben Endnutzer das Recht, über ihren Inter-

**Digitalradio: Förderung der Interoperabilität von Empfangsgeräten**

**Sicherstellung von Netzneutralität dient auch der Medienvielfalt**

netzungsdienst beliebige Anwendungen und Dienste zu nutzen und bereitzustellen sowie dabei Endgeräte ihrer Wahl zu nutzen.

**Diensteanbieter müssen gesamten Datenverkehr gleich behandeln**

Zugleich bestimmt die Verordnung, dass Anbieter von Internetzugangsdiensten den gesamten Datenverkehr gleich behandeln müssen, also ohne Diskriminierung, Beschränkung oder Störung. Dies allerdings vorbehaltlich technisch notwendiger, transparenter und angemessener Verkehrsmanagementmaßnahmen, die aber nicht auf kommerziellen Erwägungen beruhen dürfen, sondern allein auf objektiv unterschiedlichen technischen Anforderungen an die Dienstqualität bestimmter Datenverkehrskategorien. Weder darf mit ihnen der konkrete Inhalt eines Dienstes überwacht, noch dürfen sie länger als technisch notwendig aufrechterhalten werden. Insbesondere dürfen Internetzugangsdienste-Anbieter kein Traffic Management betreiben, mit dem bestimmte Inhalte oder Anwendungen oder Inhaltskategorien blockiert, verlangsamt, verändert, eingeschränkt, gestört, verschlechtert oder diskriminiert werden – es sei denn, es gelten andere Bestimmungen oder Umstände (z. B. wenn gerichtliche Verfügungen vorliegen oder die Integrität und Sicherheit des Netzes gefährdet ist).

In der Zwischenzeit hat GEREK, der Zusammenschluss der mitgliedstaatlichen Regulierungsbehörden im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste, umfängliche Leitlinien zur Anwendung der Bestimmungen der TSM-Verordnung erarbeitet, die die nationalen Regulierungsbehörden konkret und detailliert in ihrer Regulierungspraxis unterstützen. (21)

#### **Regulierung von Online-Intermediären im Binnenmarkt**

**EU-Vorschlag für P2B-Verordnung vom April 2018**

Onlineplattformen sind aus der heutigen Welt kaum mehr wegzudenken und haben bereits jetzt eine herausragende Stellung im digitalen Binnenmarkt. Auch die ARD ist auf Onlineplattformen vertreten und hat für das Jugendangebot funk den ausdrücklichen Auftrag, auf ihnen präsent zu sein, um Jugendliche dort abzuholen, wo sie sich medial am häufigsten aufhalten. Daher verfolgt die ARD den Vorschlag der Kommission vom 26. April 2018 für eine Verordnung, also unmittelbar geltendes europäisches Recht, zur Förderung von Fairness und Transparenz für das Geschäftsverhältnis zwischen Online-Vermittlungsdiensten und gewerblichen Nutzern (auch Plattform-to-Business- oder P2B-Verordnung genannt) mit großem Interesse. (22) Darin finden sich unter anderem Regeln hinsichtlich der AGB von Plattformen, der Suspendierung oder Beendigung von Diensten, zu Ranking, Bevorzugung von bestimmten Diensten, Zugang zu Daten und Mediationsverfahren.

**Minimum an Verhaltensregeln soll für Intermediäre sichergestellt werden**

Aus Sicht der ARD ist der Verordnungsvorschlag im Grundsatz begrüßenswert, soll er doch dafür sorgen, ein Minimum an Verhaltensregeln für Intermediäre im Binnenmarkt zu schaffen, die faireren

Wettbewerb sicherstellen sollen. Er bedarf jedoch noch einiger Klarstellungen und Anpassungen, so insbesondere zu folgenden Punkten:

Die Verordnung muss klarstellen, dass bestehende und künftige sektorspezifische Regelungen auf europäischer und nationaler Ebene weiterhin möglich sind. Es ist aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wichtig, dass zum Beispiel eine medien spezifische Regulierung, die über die sehr allgemeinen Regeln der Verordnung hinausgeht, auch künftig möglich bleibt, so etwa die neuen Regelungen in der AVMD-Richtlinie zu Video-Sharingplattformen sowie zur Auffindbarkeit (siehe oben). Auch muss sichergestellt werden, dass sämtliche Transaktionen unter den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, egal ob kommerziell oder nicht. Denn würde der Anwendungsbereich hier eng verstanden werden – in den Erwägungsgründen wird nur von kommerziellen Transaktionen gesprochen – so wären die freien und nicht-kommerziellen Angebote etwa des öffentlich-rechtlichen Rundfunks außerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung, obwohl sie gleichermaßen von den AGB der Plattformen betroffen sind wie kommerzielle Angebote.

Bei der Aussetzung und Beendigung von Vermittlungsdiensten oder der Entfernung von Inhalten auf Plattformen sollten die europäischen Grundrechte respektiert werden. So sollte zum Beispiel bei Angeboten von Medien genau geprüft werden, ob hier gegebenenfalls die Informations- oder Meinungsfreiheit betroffen ist. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Absendererkennbarkeit gewährleistet ist. Dies bedeutet, dass eine Plattform jederzeit zu gewährleisten hat, dass der Konsument weiß, von welchem Unternehmen ein(e) bestimmte(r) Dienst/Ware stammt. Zum Beispiel sollte beim Sprachassistenten Alexa die Quelle von Nachrichten stets genannt werden.

Auch das Ranking auf Plattformen muss transparent ausgestaltet sein. Das Auffinden von Angeboten im Internet hängt – insbesondere bei jungen Nutzern – mehr und mehr von Ranking-Resultaten ab. Daher ist Transparenz über die Kriterien, die das Ranking determinieren, besonders wichtig, etwa für die Auffindbarkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkangebote und letztlich auch für die Medienfreiheit und -vielfalt. Aber nicht nur Transparenz ist hier wichtig, sondern auch eine effektive Überwachung der Einhaltung der künftigen Transparenz-anforderungen.

Parlament und Rat sind mitten in ihren Beratungen zum Verordnungsvorschlag und wollen diesen noch vor Ende der Legislaturperiode zum Abschluss bringen. Ob das gelingt, wird der nun anstehende Verhandlungsprozess zeigen.

**Ranking auf Plattformen muss transparent sein**



### Europäischer Datenschutz

**Wachsende  
Bedeutung von  
„Big Data“ auch im  
Medienbereich**

Wie in allen Bereichen der Wirtschaft spielt „Big Data“ bzw. die Nutzung von Daten zur Verbesserung von Dienstleistungen auch im Bereich der audiovisuellen Medien eine zunehmend wichtige Rolle. Beispielhaft genannt seien hier nur die Empfehlungs-Algorithmen von Netflix, YouTube & Co. (23) Auch die ARD hat angekündigt, in der neuen Version ihrer Mediathek künftig Programmempfehlungen auf Basis von Nutzerdaten anzubieten. (24) Mit der Datennutzung gehen aber auch Fragen des Datenschutzes einher, ein Politikbereich der ebenfalls maßgeblich auf europäischer Ebene geregelt ist.

**EU-Datenschutz-  
Grundverordnung seit  
Mai 2018 in Kraft**

Zu Beginn dieser Legislaturperiode konnte nach jahrelangen zähen Verhandlungen die EU-Datenschutz-Grundverordnung verabschiedet werden, die Ende Mai 2018 in Kraft trat. (25) Die Verordnung gilt gleichermaßen für alle Stellen, die persönliche Daten verarbeiten, also auch für alle Medienunternehmen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses war für den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk maßgeblich ein medienpezifischer Aspekt von Interesse, die sogenannte „journalistische Ausnahme“, eine Regelung, die auch bereits in der vormaligen Richtlinie verankert war. Im Kern geht es dabei um die Aufgabe, das (europäische) Grundrecht auf Datenschutz mit dem (europäischen) Grundrecht auf Meinungs- und Informationsfreiheit in Einklang zu bringen. Wie bisher sind nach Artikel 85 der Verordnung auch künftig die Mitgliedstaaten dafür zuständig, entsprechende Regelungen vorzusehen. Dabei ist es ihnen erlaubt, im Bereich des Journalismus von bestimmten Regelungen der Verordnung abzuweichen. Damit wurde das Hauptziel der ARD in diesem Reformprozess erreicht.

**ePrivacy-Verordnung:  
Regeln für Erhebung  
von Daten**

Im Bereich des Datenschutzes für die Medien ebenfalls relevant ist der Vorschlag der Kommission für Regeln zur Sicherung der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, die sogenannte ePrivacy-Verordnung. (26) Diese soll eine bestehende Richtlinie, die bisher Teil des Telekompakts ist (siehe oben), ersetzen und modernisieren und die Vorschriften in Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung bringen. Während die Datenschutz-Grundverordnung jedoch die Verarbeitung persönlicher Daten regelt, gibt die ePrivacy-Verordnung maßgeblich den Rahmen für die Erhebung solcher Daten im Bereich der elektronischen Kommunikation vor (also z. B. in Telefonie, Messengerdiensten oder anderen Internetangeboten).

Relevant werden die Regelungen der ePrivacy-Verordnung insbesondere bei der Nutzung von Angeboten ohne vorherige Anmeldung (Login). Denn akzeptiert der Nutzer im Rahmen eines Vertrags und damit einhergehender Registrierung bestimmte Nutzungsbedingungen, kann die Erhebung und Verwendung persönlicher Daten vertraglich weitgehend frei vereinbart werden. (27) Anders sieht

es allerdings aus, wenn beispielsweise beim Besuch von Webseiten Nutzerdaten mit Hilfe von Cookies oder anderer Software erhoben werden oder das Nutzerverhalten gegebenenfalls sogar über mehrere Internetseiten hinweg – beispielsweise mittels Tracking-Cookies – verfolgt und analysiert wird und auf dieser Grundlage personalisierte Werbung oder Angebote gemacht werden. Zentral ist in diesem Zusammenhang die Frage der (vorherigen) freiwilligen Einwilligung des Nutzers und entsprechender Ausnahmen hiervon. Denn diese Einwilligung ist laut der Datenschutz-Grundverordnung sowie dem Entwurf zur ePrivacy-Verordnung in der Regel notwendig, um solche Cookies zu setzen. Allerdings sehen beide Gesetze auch entsprechende Ausnahmen vor, um deren Ausgestaltung im Gesetzgebungsprozess intensiv gerungen wird.

Für die Medienindustrie stehen hierbei maßgeblich Fragen der (personalisierten) Werbung im Internet im Vordergrund: Unter welchen Voraussetzungen ist solche Werbung künftig zulässig? Darf die Nutzung von (werbefinanzierten) Webseiten gesperrt werden, wenn der Nutzer keine Cookies akzeptiert (sogenannte Cookie-Walls)? Wo verläuft die definitorische Linie zwischen Werbung und Direktmarketing, das ebenfalls von der Verordnung umfasst ist? Oder allgemeiner formuliert: Wie geht es mit den werbebasierten Geschäftsmodellen von Onlinemedien weiter?

Da der deutsche Gesetzgeber die öffentlich-rechtlichen Onlineangebote von ARD und ZDF werbefrei ausgestaltet hat, gebrauchen ARD und ZDF die Nutzerdaten allerdings nicht für Zwecke der Werbung. Vielmehr dienen diese Daten ausschließlich dazu, die Webseiten und die damit verbundenen Angebote im Hinblick auf Effektivität und Effizienz zu verbessern und dem Nutzer einen noch besseren Service zu bieten. Vor diesem spezifischen Hintergrund sieht der deutsche öffentlich-rechtliche Rundfunk insbesondere in drei Bereichen Verbesserungsbedarf am Vorschlag der Kommission.

Erstens sollte klargestellt werden, dass es auch weiterhin möglich bleibt, ein drittes Unternehmen mit der Messung der Internetnutzung zu beauftragen. (28) Dies ist ein übliches Vorgehen der Auftragsdatenverarbeitung, das auch von ARD und ZDF angewandt wird. Da das beauftragende Unternehmen in diesem Fall weiterhin für die Datenverarbeitung verantwortlich bleibt und dies auch vertraglich abgesichert ist, ist eine solche Beauftragung datenschutzrechtlich unbedenklich.

Zweitens sieht der Kommissionsentwurf eine weitere Ausnahme von einer vorherigen Zustimmung des Nutzers vor, wenn die Erhebung von Daten „zur Bereitstellung eines vom Endnutzer gewünschten Dienstes der Informationsgesellschaft nötig“ ist. (29) Bei dieser Ausnahme ist aus Sicht von ARD und ZDF zu präzisieren, dass dies unter

**Relevanz für  
(personalisierte)  
Werbung im Internet**

**ARD und ZDF sehen  
Verbesserungsbedarf  
in drei Bereichen**

**Dritte sollen mit  
Messung der  
Onlinenutzung  
beauftragt werden  
dürfen**

**Besondere  
Bedeutung der  
Empfehlungssysteme**

bestimmten Voraussetzungen auch Empfehlungssysteme umfasst. Empfehlungssysteme sind in einer Welt der zunehmend personalisierten Medienutzung wichtig, damit öffentlich-rechtliche Inhalte die Zuschauer erreichen und ihr Interesse für neue Inhalte geweckt werden kann. Dabei basieren Empfehlungssysteme regelmäßig auf der Nutzung aller User, die anonymisiert oder pseudonymisiert erfasst werden. Aus der Summe dieser so gewonnenen Daten werden Empfehlungen berechnet. Dementsprechend sollte in der Verordnung sichergestellt werden, dass individualisierte Programmempfehlungen in einem eng umgrenzten Rahmen möglich und von der vorgesehenen Ausnahmeregelung umfasst sind.

**Einholung von  
Einwilligungen so  
benutzerfreundlich  
wie möglich  
gestalten**

Drittens soll die Verordnung regeln, dass die Einholung der Einwilligung des Endnutzers so benutzerfreundlich wie möglich erfolgt. Deswegen soll die Einwilligung durch die entsprechende Einstellung beispielsweise in einem Internet-Browser erteilt werden können. (30) Es sollte aber klargestellt werden, dass die Browservoreinstellung nur eine Möglichkeit darstellt, eine solche Einwilligung abzufragen, eine zusätzliche individuelle Abfrage auf der jeweiligen Webseite aber nicht ausgeschlossen ist. Hintergrund dieser Forderung ist die Überlegung, dass Nutzer beispielsweise den Angeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch im Hinblick auf den Datenschutz aus guten Gründen ein besonderes Vertrauen entgegenbringen. Insofern wäre es wünschenswert, wenn es möglich wäre, restriktive Voreinstellungen im Browser, mit denen zum Beispiel Cookies nur sehr eingeschränkt erlaubt werden, für bestimmte Webseiten, denen der Nutzer besonders vertraut, anzupassen.

**Einigung zu ePrivacy  
bis Ende der  
Legislaturperiode  
fraglich**

Ob es in der laufenden Legislaturperiode, das heißt bis Ostern 2019, zu einer Einigung zwischen Mitgliedstaaten und Parlament zur ePrivacy-Verordnung kommen wird, ist derzeit nicht absehbar. Zwar hatte das Parlament bereits im Oktober 2017 seine Position festgelegt. Dieser Einigung war allerdings eine sehr polarisierte Debatte vorausgegangen, die nicht zuletzt durch massives Lobbying angetrieben wurde. (31) Dieses spielt nun auch bei den Beratungen der Mitgliedstaaten eine Rolle. So haben eine Vielzahl von Internetunternehmen und europäische Verlegerverbände in einem gemeinsamen Brief die Mitgliedstaaten bereits aufgefordert, die Reform nicht unnötig schnell voranzutreiben, ohne dass eine fundierte gemeinsame Position vorliegt. (32) Ob die Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten zu einer gemeinsamen Position finden und dann auch noch eine Einigung mit dem Parlament bis zum Frühjahr 2019 schaffen, ist fraglich.

**Enger inhaltlicher  
Zusammenhang  
zwischen  
Datenschutz und  
ePrivacy**

Problematisch an diesem Zustand ist allerdings unter anderem, dass ein enger inhaltlicher und rechtlicher Zusammenhang zwischen der Datenschutz-Grundverordnung und der ePrivacy-Verordnung besteht. Zum Teil gibt es sogar direkte Ver-

weise des einen Gesetzes auf das andere. Daher war es auch das ursprüngliche Ziel der Kommission, die Überarbeitung der ePrivacy-Verordnung bis zum Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung im Mai 2018 abzuschließen. Nun steht also eine modernisierte Datenschutz-Grundverordnung der noch geltenden und gleichermaßen veralteten ePrivacy-Richtlinie aus dem Jahr 2009 gegenüber, was auch zu juristischen Unklarheiten führt.

**Außenhandelspolitik der EU**

Bei TTIP, TISA, CETA oder JEFTA denkt man gemeinhin weniger an Medien und vielmehr an klassische handelspolitische Themen wie das Beseitigen von Zöllen oder sonstigen Handelsbarrieren sowie an zuletzt auch öffentlich sehr kontrovers debattierte Themen, wie Investorenschutz, Liberalisierung öffentlicher Dienste, Import genmanipulierter Lebensmittel usw. Aber audiovisuelle Dienste stehen spätestens seit Abschluss der sogenannte Uruguay-Runde (1986-1994), die die achte im Rahmen des GATT durchgeführte Welt handelsrunde war und neben anderen Ergebnissen die Gründung der WTO und die Verabschiedung von GATS und TRIPS zur Folge hatte, auch auf der Tagesordnung internationaler Handelsliberalisierung. (33)

Bereits in der Uruguay-Runde entschied sich die EU (bzw. seinerzeit die EG) für den Ansatz, bezüglich audiovisueller Dienste keinerlei Liberalisierungszugeständnisse (bei Marktzugang und Inländerbehandlung) anzubieten und sich zugleich umfangreiche Ausnahmen vom Prinzip der Meistbegünstigung einräumen zu lassen. Dieses „Heraus-schneiden“ (sog. Carve Out) audiovisueller Dienste aus der internationalen Handelsliberalisierung stellt auch aktuell weiterhin die zentrale Praxis der EU im Hinblick auf audiovisuelle Dienste und internationale Handelspolitik dar. Dabei ist es unerheblich, ob der Handlungskontext ein multi-, pluri- oder bilateraler ist. Mit dem Beitritt der EU und aller ihrer Mitgliedsstaaten zum UNESCO-Übereinkommen über Schutz und Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen von 2005 wurde diese Praxis auch noch einmal völkerrechtlich bestätigt. (34)

Mit ihrer Politik des Carve Outs behält die Kommission in Außenhandelskontexten der EU und ihren Mitgliedstaaten unabhängig von handelsrechtlichen Verpflichtungen das Recht vor, im Hinblick auf audiovisuelle Dienste Regeln zu erlassen oder sonstige Maßnahmen zu ergreifen, zum Beispiel im Bereich finanzieller Förderinstrumente oder der öffentlichen Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die dem Zweck dienen, Informations- und Medienfreiheit bzw. -vielfalt, Pluralismus sowie kulturelle und sprachliche Vielfalt mit den Mitteln audiovisueller Dienste zu schützen und zu fördern. Der Carve Out sichert also für den Bereich des in-

**Internationale  
Handelsliberalisierung  
seit Jahrzehnten  
verhandelt**

**EU-Position: Keine  
Liberalisierung  
im Bereich audio-  
visueller Medien**

**EU behält sich Recht  
zur Förderung von  
Medienfreiheit und  
-pluralismus vor**

ternationalen Handels die Zukunft des europäischen audiovisuellen Modells inklusive des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit ab.

Gegner dieser Verhandlungsposition kritisieren, die EU und ihre Mitgliedstaaten könnten auch unter der Maßgabe der Liberalisierung audiovisueller Dienstleistungen die deklarierten Ziele erfolgreich verfolgen. Die EU widerspricht dieser Behauptung aber regelmäßig mit Verweis auf den Grundsatz „progressiver Liberalisierung“ im GATS, der bestimmt, dass einmal „geöffnete“ Märkte fortwährend weiter liberalisiert werden müssen und ein Verweigern dessen mit zu weitreichenden Zugeständnissen in anderen Bereichen „erkauft“ werden müsste. Dies müsste die etablierte EU-Politik letztlich unterminieren, und daher wird der Ansatz des Carve Out beibehalten.

**Seit 2001 stagnieren multilaterale Verhandlungen im Rahmen der WTO**

Seit der sogenannten Doha-Runde (initiiert bei der 4. WTO-Ministerkonferenz 2001 in der Hauptstadt Katars) stagnieren die multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO. Das hat dazu geführt, dass sich verschiedene WTO-Mitglieder zu bilateralen oder plurilateralen Verhandlungsprozessen zusammengefunden haben, um Fortschritte zu erzielen. Zur ersten Kategorie zähl(t)en TTIP (EU-USA), CETA (EU-Kanada) (35) und JEFTA (EU-Japan) (36) sowie etwa laufende Verhandlungen der EU mit Australien, Neuseeland u.a. Zur zweiten Kategorie zählt das Trade in Services Agreement (TiSA). Im CETA- und JEFTA-Abkommen wurden die oben skizzierten Verhandlungsmaximen berücksichtigt, folglich beinhalten sie keinerlei Liberalisierungsverpflichtungen der EU im Bereich audiovisueller Dienste. Im Hinblick auf die Verhandlungen etwa mit Neuseeland und Australien haben sie im Verhandlungsmandat der Europäischen Kommission eindeutig ihren Niederschlag gefunden. Grundsätzlich galt bzw. gilt dies auch für TTIP und TiSA, sowohl hinsichtlich der Verhandlungsmandate als auch hinsichtlich der soweit erfolgten Verhandlungsprozesse. Aufgrund der handelspolitischen Position der Trump-Regierung in den USA sind diese beiden Verhandlungsprozesse aber faktisch zum Erliegen gekommen. Ob sie revitalisiert werden können, ist sehr zweifelhaft. Zuletzt gab es Spekulationen darüber, TTIP neu aufzulegen, dann aber eher als Abkommen zur Liberalisierung allein des Warenhandels (trade in goods). Hiervon wären dann audiovisuelle Dienste (trade in services) gänzlich unberührt.

**Was bedeutet „audiovisuelle Ausnahme“ angesichts der Digitalisierung?**

Zuletzt wurde in Fachkreisen diskutiert, was eine audiovisuelle Ausnahme angesichts von Digitalisierung und Konvergenz auch der Medien denn materiell ausmache – wie weit sie also etwa in angrenzende Sektoren (z. B. Computer- oder computerbezogene Dienste, E-Commerce) hineinwirken müsste, wo sie aber zugleich auch ihre definitorische Grenze finden müsste (jenseits derer dann Liberalisierung erfolgen könne). Die Europäische

Kommission widersetzt sich gleichermaßen einer solchen Definition sowie der Eingrenzung des Begriffs und Konzepts audiovisueller Dienste. Im Einklang mit der Fortentwicklung relevanten europäischen Rechts will sie „audiovisuell“ dynamisch und damit entwicklungs offen verstanden wissen. In Verbindung mit ihrer Praxis des Carve Outs, also des Nicht-Verhandelns audiovisueller Dienste, bewahrt sie der EU und ihren Mitgliedstaaten somit ihre diesbezügliche Handlungsfreiheit, diese Dienste adäquat zu regulieren.

**Europäisches Beihilfe- und Wettbewerbsrecht**

Da das europäische Beihilferecht zentrale Fragen der Definition, Beauftragung und Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks berührt, verfolgt die ARD seit Langem die relevanten Entwicklungen in diesem Bereich. Der deutsche Beihilfekompromiss (37) von 2007, basierend auf beihilferechtlichen Beschwerden gegen ARD und ZDF in Brüssel, hat in der Vergangenheit zu grundlegenden Veränderungen im deutschen Medienrecht geführt und zugleich auch maßgeblichen Einfluss auf die Fortentwicklung der sogenannten Rundfunkmitteilung der Kommission von 2009 (38) entfaltet.

Aktuell liegen in Brüssel keine beihilferechtlichen Beschwerden gegen die ARD und/oder das ZDF vor. Wie der Presse zuletzt aber zu entnehmen war, haben die deutschen Zeitungsverleger mehrmals damit „gedroht“, zum Streit um die Tagesschau-App bzw. die Tätigkeiten der ARD im Internet allgemein in Brüssel vorstellig zu werden, bisher aber dann doch davon Abstand genommen. Es bleibt abzuwarten, ob das Thema mit der einschlägigen Revision des Rundfunkstaatsvertrags in Deutschland vom Tisch ist. Mit Blick auf andere EU-Mitgliedstaaten und dortige öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind aber weiterhin Beschwerden bei der Kommission anhängig. Finale Entscheidungen in solchen Fällen haben immer das Potenzial, über kurz oder lang auch Folgen in der gesamten EU zu zeitigen.

Im Bereich des europäischen Wettbewerbsrechts gab es in dieser Legislaturperiode einige Entscheidungen und Prozesse im Medienbereich von Interesse für die ARD. So hatte die Kommission im Januar 2014 ein förmliches Kartellverfahren eingeleitet, um die Klauseln in Pay-TV-Vereinbarungen zwischen Sky UK und großen US-amerikanischen Filmstudios unter die Lupe zu nehmen (39). Im Juli 2015 erließ die Kommission eine Mitteilung der Beschwerdepunkte (40), in der sie die vorläufige Auffassung vertrat, dass bestimmte Klauseln dieser Vereinbarungen unter anderem den sogenannten passiven Verkauf der Pay-TV-Dienste von Sky UK einschränkten. Die Untersuchung der Kommission in Bezug auf das Verhalten von Disney, NBC Universal, Sony, Twentieth Century Fox, Warner Bros. und Sky ist aber noch nicht abgeschlossen. Lediglich Paramount Pictures hat im Jahr 2016 eine Verpflichtungszusage abgegeben, um das Verfah-

**Beihilferecht berührt zentrale Fragen des ö.-r. Rundfunks**

**Aktuell keine Beschwerden gegen ARD oder ZDF anhängig**

**EU-Kartellverfahren gegen Sky UK sowie US-Firmen**

ren gegen sich zu beenden. Gegen die daraufhin erfolgte Einstellungsentscheidung der Kommission (41) hat Canal+, unterstützt von weiteren Unternehmen und Produzenten, eine Nichtigkeitsklage beim EuG eingereicht (42). Auch dieses Verfahren ist noch offen. Für die ARD ist der gesamte Prozess von Interesse, da hier letztlich auch Fragen des Urheberrechts und der Territorialitätspraxis berührt sind.

#### Laufende Konsultation zu Wettbewerbspolitik

Derzeit führt die Generaldirektion Wettbewerb von Kommissarin Margrethe Vestager eine Konsultation zur „Wettbewerbspolitik im Zeitalter der Digitalisierung“ durch. Im Rahmen der Konsultation möchte die Kommission vor allem Stellungnahmen zu den Themen Daten, Privatsphäre und Künstliche Intelligenz, Marktmacht digitaler Plattformen und Erhalt digitaler Innovation durch Wettbewerbspolitik einholen. Diese drei Themenblöcke spiegeln exakt die Themen wider, die bei einer großen, für den 17. Januar 2019 angekündigten Konferenz behandelt werden sollen. Außerdem befasst sich derzeit eine von Wettbewerbskommissarin Vestager eingesetzte Expertenkommission mit diesen Fragestellungen und wird bis zum 31. März 2019 einen Bericht zu den Herausforderungen der Wettbewerbspolitik im digitalen Zeitalter vorlegen. Auch für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Europa sind diese Themen von Relevanz (siehe oben P2B-Verordnung).

#### Einschränkung des Quellen- und Informantenschutzes befürchtet

##### Absicherung journalistischer Freiheit

Die Absicherung unabhängiger journalistischer Arbeit im Kontext teils medienferner Regulierungskontexte ist immer wieder Thema in Brüssel. So haben Parlament und Rat gerade ihre Arbeit zu einem Verordnungsvorschlag der Kommission über europäische Herausgabe- und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen aufgenommen. Hierbei geht es darum, dass Justizbehörden in der EU mittels dieser Anordnungen Diensteanbieter in der elektronischen Kommunikation unmittelbar, im Wege direkter grenzüberschreitender Anordnung, anhalten können sollen, Daten, die Beweismittel sind, zu sichern bzw. herauszugeben. Die Daten, um die es dabei geht, werden im Verordnungsvorschlag der Kommission sehr weit definiert: Teilnehmer-, Zugangs-, Transaktions- und sogar Inheldaten. Als Nutzer der Dienste elektronischer Kommunikation, zum Beispiel einer Cloud, in der ein Journalist Recherchematerial speichert, können die Medien in der EU vom Inhalt der Verordnung unmittelbar betroffen sein. Hiermit aber können Eingriffe in das Redaktionsgeheimnis drohen, ebenso Konflikte mit Schutzmechanismen wie dem journalistischen Zeugnisverweigerungsrecht oder dem Beschlagnahmeverbot. Mithin droht hier die Einschränkung des Quellen- und Informantenschutzes sowie der Presse- und Medienfreiheit. Folglich muss hier Abhilfe geschaffen werden. Dafür setzt sich gegenwärtig ein breites deutsches Bündnis aus ARD und ZDF, BDZV, DJV, Presserat, VDZ und anderer in Deutschland und Brüssel ein.

Ziel muss eine adäquate Einschränkung des Anwendungsbereichs der künftigen Verordnung sein.

In eine ähnliche Richtung geht der Fall des Verordnungsvorschlags der Kommission zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Inhalte online, der Mitte September 2018 veröffentlicht wurde. Damit sollen Diensteanbieter der elektronischen Kommunikation a) durch „kompetente Stellen“ aufgefordert werden können, terroristische Inhalte innerhalb einer Stunde zu entfernen bzw. den Zugang zu ihnen zu sperren, und b) die Diensteanbieter selbst veranlasst werden, Maßnahmen zu ergreifen, die die Verbreitung terroristischer Inhalte verhindern sollen. Die Kommission betont, die Bestimmungen ihres Verordnungsvorschlages müssten unter besonderer Beachtung der Grundrechte, insbesondere auch der Informations- und Meinungsfreiheit in demokratischen Gesellschaften durchgeführt werden. Auch hier aber stellt sich erneut die Frage einer möglichen Kollision zwischen den Online-Antiterrormaßnahmen der Verordnung und der Presse- und Medienfreiheit, mithin der Freiheit journalistisch-redaktionellen Arbeitens. Denn das allgemeine grundrechtliche Beachtungsgebot scheint kaum ausreichend, den skizzierten Bedenken zu begegnen. Mithin muss auch hier über eine mögliche Ausnahme zugunsten journalistischer Tätigkeit nachgedacht werden.

Das skizzierte Grundthema ist nicht neu. Schon vor einigen Jahren wurde in Brüssel die EU-Richtlinie über den Schutz von Geschäftsgeheimnissen, ihrem rechtswidrigen Erwerb bzw. ihrer rechtswidrigen Nutzung und Offenlegung behandelt (sie befindet sich in Deutschland gerade im Verfahren der Umsetzung in innerstaatliches Recht). Hier wurde letztlich auf europäischer Ebene unter großen Anstrengungen eine Ausnahmeregelung zugunsten der Presse- und Medienfreiheit erstritten. Sie war wesentlich, um investigativen Journalismus in diesem Kontext abzusichern.

Schließlich befindet sich gegenwärtig im EU-Gesetzgebungsverfahren eine Richtlinie zum Schutz sogenannter Whistleblower. Diese sind wichtige Informanten der Gesellschaft über Missstände, Rechtsbrüche oder den Missbrauch des Rechts. Sie sind zugleich bedeutende Quellen des investigativen Journalismus. Mit der Richtlinie sollen Regeln definiert werden, nach denen Whistleblowern Schutz gegen Nachteile ihres Handelns zuteilwerden soll. Dabei ist der Ansatz der Kommission unter anderem deshalb fragwürdig, weil sie diesen Schutz zunächst nur dann erfahren sollen, wenn sie zuerst intern – in Unternehmen, Verbänden, Parteien etc. – ihr Wissen offenlegen und erst dann, sollte dies nicht möglich sein oder nicht den intendierten Zweck erfüllen, extern ihr Wissen mitteilen sollen, etwa an Medien. Zugleich beschränkt die Kommis-

#### Auch Antiterrormaßnahmen berühren journalistisches Arbeiten

#### Richtlinie zum Schutz von Whistleblowern in Vorbereitung



sion die Richtlinie in ihrem Entwurf auf Angelegenheiten des Rechtsbruchs bzw. -missbrauch. Fehlverhalten unterhalb dieser Schwelle wird nicht erfasst. Diese und andere Defizite des Kommissionsansatzes veranlassen die ARD dazu, den EU-Gesetzgeber, Rat und Parlament, dazu aufzufordern, diese und andere Beschränkungen zu streichen. Im Parlament finden diese Forderungen vermehrt Gehör. Zahlreiche Mitgliedstaaten im Rat scheinen allerdings der restriktiven Linie der Kommission folgen zu wollen.

#### **Legislaturperiode 2019 bis 2024: Anstehende Themen**

**Wie sind  
Online-Intermediäre in  
EU-Regelungsrahmen  
zu integrieren?**

Zentrales Thema der künftigen Medienregulierung auf europäischer Ebene dürfte die Frage werden, wie die sogenannten Online-Intermediäre in einen adäquaten Regelungsrahmen in der EU einzufügen sind, der ihrer wachsenden ökonomischen, politisch-gesellschaftlichen und auch medialen bzw. kulturellen Bedeutung entspricht. Neue Verantwortung ist zum Beispiel bei der Eindämmung von Urheberrechtsverletzungen, der Beteiligung der Kultur- und Kreativindustrien an den Erlösen der Online-Intermediation der von ihr geschaffenen Werke und Inhalte (Value Gap), bei der Bekämpfung von Kinderpornographie und Terrorismus im Netz, der Begrenzung der Wirkung von Fake News auf den demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu konstatieren. Schon in dieser Legislaturperiode, das zeigen die obigen Ausführungen, ist der Einstieg in entsprechende Regulierungsprozesse in der EU vollzogen worden. (43)

**Überarbeitung der  
E-Commerce-  
Richtlinie von  
2000 notwendig**

In diesem Kontext ist der Beginn einer öffentlichen Debatte in der EU auszumachen, die sich mit der Frage beschäftigt, ob dazu auch die E-Commerce-Richtlinie aus dem Jahr 2000 evaluiert und gegebenenfalls überarbeitet werden muss. (44) Die Richtlinie stellt Online-Intermediäre unter bestimmten Voraussetzungen von der Haftung für Inhalte frei, die auf ihre Plattformen von Dritten hochgeladen werden. Hier werden nun verstärkte Prüf- und Handlungspflichten der Intermediäre diskutiert. Zugleich agieren Intermediäre aber auch immer mehr als Produzenten und Distributoren bzw. Aggregatoren, Selektoren und Editoren von eigenen und/oder Drittinhalten. Hierbei nehmen sie im Hinblick auf Inhalte bestimmenden Einfluss auf Auswahl, Zugang, Auffindbarkeit usw.. Damit rücken sie verstärkt in das Blickfeld medienrechtlicher Rahmensezung.

**Umgang mit  
„illiberalen  
Demokratien“**

Ein weiteres Thema, das schon seit einiger Zeit schwelt, könnte der Umgang mit der Entwicklung „illiberaler Demokratien“ in der EU sein, die auch Einfluss auf die Sicherstellung von Informations- und Medienfreiheit hat. Regierungen von Mitgliedstaaten, die den autoritären Umbau ihrer Gemein-

wesen betreiben, streben auch danach, die Medien „auf Linie“ zu bringen. Dies steht gegenwärtig – noch – nicht im Fokus der von der Kommission gegen Ungarn und Polen angestrebten Verfahren nach Art. 7 EUV, mit denen der „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte“ entgegengewirkt werden soll. Dabei ist es aber so, dass der EU-Vertrag hier unter anderem den Pluralismus in den Wertekanon der Europäischen Union als einen Grundwert mit aufgenommen hat, der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte absichert. Da die Demokratien der EU Mediendemokratien sind, sich mithin der demokratische Diskurs in ihnen maßgeblich über Medien vermittelt, ist zu folgern, dass auch gerade der Medienpluralismus zu den Stützen der europäischen Demokratie gehört. In dieser Logik stellt sich die Frage, wie die EU angesichts der Tatsache zu verfahren gedenkt, dass einzelne ihrer Mitgliedstaaten unfähig oder geradezu unwillig sind, Medienpluralismus zu gewährleisten, ja, seine Gewährleistung sogar absichtlich unterminieren. Die Beantwortung der Frage ist auch gerade angesichts der Tatsache relevant, dass der EU – zumindest bisher – eben keine genuin medienrechtlichen Gestaltungskompetenzen zukommen.

#### **Fazit**

Fast fünf Jahre digitale Binnenmarktstrategie haben zu substantiellen Überarbeitungen einschließlich Neuerungen der europarechtlichen Rahmengestaltung für die Medien in der EU geführt. Die Entwicklungen standen unter der Prämisse der Evolution, nicht der Revolution. Gerät dieser Regelungsansatz angesichts rasanter technologischer, ökonomischer, medialer oder konsumtiver Veränderungsprozesse und auch aufgrund gesellschaftspolitischer Umbrüche an seine Grenzen? Braucht es für die digitale, konvergente, plattformgesteuerte Medienwelt und zugleich für eine EU der Zukunft, in der nicht mehr alle Mitgliedstaaten gleiche elementare Wertvorstellungen teilen, neue Regulierungsphilosophien und -modelle? Darauf und auf andere Fragen werden in der kommenden Amtszeit der EU-Institutionen Antworten gefunden werden müssen.

**Gerät evolutionärer  
Ansatz der  
EU-Medienregulierung  
an seine Grenzen?**

#### **Anmerkungen**

- 1) Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa. COM (2015) 192 final.
- 2) Vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung). In: Amtsblatt Nr. C 326 vom 26.10.2012, S. 0001-0390, hier: Artikel 167, Abs. 1.
- 3) Vgl. Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Protokoll (Nr. 29) über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten. In: Amtsblatt Nr. C 326 vom 26.10.2012, S. 312.
- 4) Vgl. Wiesner, Jan: Die Revision der AVMD-Richtlinie. Maßvolle Anpassung der europäischen Regeln im Zeichen der Konvergenz. In: Media Perspektiven 11/2017, S. 567-580.

- 5) Abstimmungsergebnis: 452 Ja-Stimmen, 132 Nein-Stimmen und 65 Enthaltungen. Der Text ist zu finden unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0364+0+DOC+PDF+V0//DE>. (abgerufen am 11.10.2018) Eine hilfreiche Übersicht über die Artikel des Kompromisstexts im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag, der Parlaments- sowie der Ratsposition gibt eine Synopse des Instituts für Europäisches Medienrecht: <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2018/06/EMR-Synopsis-AVMS-2706.pdf> (abgerufen am 11.10.2018).
- 6) Vgl. ebd., Erwägungsgründe 4 und 5.
- 7) Vgl. [https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/04\\_MStV\\_Online\\_2018\\_Fristverlaengerung.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/04_MStV_Online_2018_Fristverlaengerung.pdf) (abgerufen am 11.10.2018).
- 8) Vgl. <https://acte.be/mediaroom/150/31/ACT-sees-AVMSD-Review-as-a-missed-opportunity?type=press-release> (abgerufen am 11.10.2018).
- 9) Vgl. Verordnung (EU) 2017/1128 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 zur grenzüberschreitenden Portabilität von Online-Inhalte-diensten im Binnenmarkt. Amtsblatt der Europäischen Union vom 30. Juni 2017, L 168, S. 1ff.
- 10) Mitteilung: Für eine faire, effiziente und wettbewerbsfähige auf dem Urheberrechtsschutz beruhende europäische Wirtschaft im digitalen Binnenmarkt. COM (2016) 592 final.
- 11) Vgl. Verordnung mit Vorschriften für die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten in Bezug auf bestimmte Online-Übertragungen von Rundfunkveranstaltern und die Weiterverbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen. COM (2016) 594 final.
- 12) Vgl. Richtlinie über den Urheberrechtsschutz im digitalen Binnenmarkt. COM (2016)593 final.
- 13) Verordnung über den grenzüberschreitenden Austausch von Kopien bestimmter urheberrechtlich oder durch verwandte Schutzrechte geschützter Werke und sonstiger Schutzgegenstände in einem zugänglichen Format zwischen der Union und Drittländern zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen. COM (2016)595 final.  
Richtlinie über bestimmte zulässige Formen der Nutzung urheberrechtlich oder durch verwandte Schutzrechte geschützter Werke und sonstiger Schutzgegenstände zugunsten blinder, sehbehinderter oder anderweitig lesebehinderter Personen und zur Änderung der Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft. COM (2016)596 final.
- 14) „Unwaivable right of remuneration“ bedeutet, dass Künstler und Autoren dieses Recht nicht abtreten können sollen. Plattformen wie Netflix oder itunes müssten dann ebenfalls auch an sie eine angemessene Vergütung für die On-Demand-Nutzung zahlen.
- 15) Vgl. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f591fe54-809f-418f-8c15-fd006a539f5e/language-en> (abgerufen am 29.8.2018).
- 16) Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation. COM (2016) 590 final.
- 17) Der Text ist auf der Webseite des Rats zu finden unter: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10692-2018-INIT/en/pdf> (abgerufen am 28. 8 2018).
- 18) Wobei für einige spezifische Vorgaben andere Umsetzungsfristen gelten.
- 19) Beschluss (EU) 2017/899 vom 17. Mai 2017 über die Nutzung des Frequenzbandes 470-790 MHz in der Union. Amtsblatt der Europäischen Union vom 26.11.2015, L 138, S. 131ff.
- 20) Vgl. Verordnung (EU) 2015/2120 vom 25. November 2015 über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten sowie der Verordnung (EU) 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen der Union. Amtsblatt der Europäischen Union vom 26. November 2015, L 310, S. 1ff.
- 21) Vgl. BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules. Quelle: [https://bereg.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/bereg/regulatory\\_best\\_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules](https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/regulatory_best_practices/guidelines/6160-berec-guidelines-on-the-implementation-by-national-regulators-of-european-net-neutrality-rules) (abgerufen am 29. 8 2018).
- 22) Vgl. Kommissionsentwurf für eine Verordnung zur Förderung der Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten. COM(2018)238 final.
- 23) Vgl. zum Beispiel auch die Big-Data-Initiative der EBU. Quelle: <https://www.ebu.ch/big-data> (abgerufen am 14.8.2018).
- 24) Die Marken des ARD-Verbunds werden klar transportiert. Interview mit Volker Herres, Programmdirektor Das Erste. In: Promedia 8/2018.
- 25) Vgl. Verordnung EU 2016/679 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinien 95/46/EWG (Datenschutz-Grundverordnung). In: Amtsblatt der Europäischen Union vom 4.5.2016, L119/1-88.
- 26) Vgl. Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats über die Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten in der elektronischen Kommunikation und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/58/EG (Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation).
- 27) Gegebenenfalls sind die Regeln der Datenschutz-Grundverordnung zu beachten.
- 28) Vgl. Artikel 8, Abs. 1 d) des Verordnungsvorschlags.
- 29) Vgl. Artikel 8, Abs. 1 c) des Verordnungsvorschlags.
- 30) Vgl. Artikel 9 und 10 sowie Erwägungsgrund 22 des Verordnungsvorschlags.
- 31) Das Lobbying um die Datenschutz-Grundverordnung und die ePrivacy-Verordnung wurde bereits als „größte Lobby-Schlacht der EU“ bezeichnet. Vgl. Dachwitz, Ingo: ePrivacy: die Lobbymacht der Datenindustrie. Veröffentlicht am 21. Oktober 2017 auf Netzpolitik.org: <https://netzpolitik.org/2017/eprivacy-die-lobbymacht-der-datenindustrie/> (abgerufen am 14.8.2018).
- 32) Vgl. <http://epceurope.eu/joint-industry-letter-on-the-future-of-the-eprivacy-regulation/> (abgerufen am 14.8.2018).
- 33) Vgl. zu diesem Themenbereich auch Pauwels, Caroline/Jan Loisen: Von GATT zu GATS und darüber hinaus. Die Bedeutung der WTO für die audiovisuelle Politik. In: Media Perspektiven 10/2004, S. 489-499 sowie Metz-Mangold, Verena/Christine M. Merkel: Magna Charta der internationalen Kulturpolitik. Die UNESCO-Kulturkonvention vor der Ratifizierung. In: Media Perspektiven 7/2006, S. 362-373.
- 34) Vgl. <https://en.unesco.org/creativity/convention/texts> (abgerufen 29.8.2018).
- 35) Vgl. <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/> (abgerufen am 15.10.2018).
- 36) Vgl. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1684> (abgerufen am 29.8.2018).
- 37) Vgl. Entscheidung der Kommission E 3/2005 – Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland – vom 24.4.2007 (K (2007) 1761 endg.).
- 38) Vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Amtsblatt der Europäischen Union vom 27.10.2009, C 257, S. 1 ff.
- 39) Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 13.1.2014; [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-15\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-15_de.htm) (abgerufen am 29.8.2018).
- 40) Vgl. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5432\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5432_de.htm) (abgerufen am 29.8.2018).

- 41) Vgl. Zusammenfassung des Beschlusses der Kommission vom 26.7.2016 (Case AT.40023 – Grenzübergreifender Zugang zu Pay-TV-Inhalten), veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union vom 25.11.2016, C 437, S. 5-7.
- 42) Vgl. Groupe Canal+/Kommission, Rechtssache T-873/16.
- 43) Die Europäische Kommission hat zudem einen Gesetzentwurf angekündigt, der Plattformanbieter dazu verpflichten soll, terroristische Inhalte innerhalb einer Stunde vom Netz zu nehmen; Quelle: <https://www.politico.eu/article/eu-regulation-on-removal-of-terrorist-content-set-for-mid-september/> (abgerufen am 27.8.2018).
- 44) Vgl. Richtlinie 2000/31/EG über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 178 vom 17.7.2000, S. 1ff.
- 