

23.09.16

Beschluss

des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 948. Sitzung am 23. September 2016 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission einen Vorschlag für eine überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) vorlegt, mit dem Ziel, diese an die zunehmende Konvergenz von Medienmärkten und Medientechnologien anzupassen.
2. Er wendet sich gegen eine formelle Etablierung der Gruppe der Europäischen Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) in der AVMD-Richtlinie und die damit einhergehende Beschneidung der Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Hierin liegt ein unzulässiger Eingriff in das Staatsorganisationsrecht der Mitgliedstaaten sowie in ihre Zuständigkeiten im Rat der EU und im Kontaktausschuss zur AVMD-Richtlinie. Keinesfalls kann der vorgesehenen Ausweitung der Kompetenzen der ERGA, wie sie in Artikeln 2, 3, 4, 6a, 9, 28a und 30a AVMD-Richtlinienvorschlag festgelegt wird, seitens des Bundesrates zugestimmt werden.

*) Erster Beschluss des Bundesrates vom 8. Juli 2016, BR-Drucksache 288/16 (Beschluss)

Der ERGA können allenfalls die in Artikel 30a Absatz 3 Buchstaben a, c und d AVMD-Richtlinienvorschlag vorgesehenen Aufgaben übertragen werden. Das heißt, sie kann höchstens ermächtigt werden, die Kommission zur Gewährleistung einer kohärenten Umsetzung in konkreten, die bestehenden Regelungen der AVMD-Richtlinie betreffenden Fragen zu beraten. Daneben kann sie bestenfalls als Plattform für einen Austausch von bewährten Verfahren ("best practices") und von für die Anwendung der AVMD-Richtlinie erforderlichen Informationen dienen.

Aus Sicht des Bundesrates darf die ERGA von der Kommission dagegen nicht für die Erörterung rechtspolitischer Fragen, die die Weiterentwicklung der AVMD-Richtlinie betreffen und über ihren bestehenden Regelungsgehalt hinausgehen, sowie die Erstellung insoweit unterstützender Studien in Anspruch genommen werden. Die Mitgliedstaaten müssen der direkte Ansprechpartner für die Kommission in Fragen der rechtspolitischen Fortentwicklung der AVMD-Richtlinie bleiben. Das maßgebliche Forum für derartige Erörterungen außerhalb konkreter Legislativvorschläge, die im Rat der EU und seinen Arbeitsgruppen behandelt werden, muss der Kontaktausschuss bleiben.

Der Bundesrat widerspricht auch dem Ansinnen der Kommission, der ERGA exekutive Funktionen zuzuweisen. Ihr dürfen keine Befugnisse übertragen werden, Mediendiensteanbieter zu etwas "anzuhalten", wie es in Artikel 6a Absatz 3 und Artikel 28a Absatz 7 des AVMD-Richtlinienvorschlags vorgesehen ist. Der Bundesrat spricht sich auch gegen eine aktive Rolle der ERGA im Außenverhältnis zu Dritten aus, wie sie in Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 28a Absatz 7 AVMD-Richtlinienvorschlag beabsichtigt ist. Eine obligatorische Beteiligung der ERGA in Entscheidungsverfahren der Kommission, wie sie in Artikel 2 Absatz 5b, Artikel 3 Absatz 4, Artikel 4 Absatz 4 Buchstabe c AVMD-Richtlinienvorschlag angedacht ist, lehnt der Bundesrat ebenfalls ab. Er spricht sich zudem gegen eine Beteiligung der ERGA im Rahmen der Selbst- und Koregulierung, insbesondere bei der Erstellung von Kodizes aus, wie es in Artikel 4 Absatz 7 und Artikel 28a Absatz 8 AVMD-Richtlinienvorschlag vorgesehen ist.

3. Der Bundesrat betont, dass die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsstellen zwingend ist und nicht in Frage gestellt werden soll. Er widerspricht jedoch den in Artikel 30 Absatz 1 Satz 2 bis Absatz 7 AVMD-Richtlinienvorschlag enthaltenen detaillierten und verpflichtenden Vorgaben, da diese dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufen, unverhältnismäßig in die

ationale Organisationshoheit eingreifen und nicht geeignet sind, das von der Kommission angestrebte Ziel zu erreichen. Vielmehr werden dadurch die Möglichkeiten des nationalen Gesetzgebers unzulässig beschränkt, die konkrete Ausgestaltung der nationalen unabhängigen Regulierungsstellen selbst vorzunehmen. Gerade im Hinblick auf die kulturelle Bedeutung der Medien ist die Union gehalten, sich gemäß Artikel 167 AEUV auf unterstützende und fördernde Maßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung zu beschränken und den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten nicht zu beschneiden.

4. Der Bundesrat lehnt die im Richtlinienvorschlag enthaltenen, kumulativ zu erfüllenden Vorgaben für die Gewährleistung der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsstellen auch inhaltlich ab. Die Auswahl der aufgeführten Kriterien ist willkürlich und berücksichtigt nicht, dass die notwendige Unabhängigkeit auch durch andere Kriterien gewährleistet werden kann. Die gewachsenen Aufsichtsstrukturen in Deutschland über den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk, die sich bewährt haben, belegen dies. Dies gilt insbesondere für das Zusammenwirken von binnenpluraler Gremienkontrolle und - aufgrund der Staatsferne des Rundfunks - beschränkter staatlicher Rechtsaufsicht.
5. Mit Blick auf Artikel 30 Absatz 1 Satz 2 AVMD-Richtlinienvorschlag ist der Bundesrat der Auffassung, dass die Worte "rechtlich getrennt und funktionell" gestrichen und insofern nur auf die Unabhängigkeit abgestellt werden sollte. Näheres regeln die Mitgliedstaaten.
6. Der Bundesrat begrüßt darüber hinaus, dass die umfassenden Jugendschutzbestimmungen künftig für lineare und nichtlineare audiovisuelle Mediendienste gleichermaßen gelten sollen. Er hält es für richtig, dass in Artikel 12 AVMD-Richtlinienvorschlag das hohe Niveau beim Jugendschutz durch ein abgestuftes Schutzniveau nach der Schwere der möglichen Beeinträchtigung beibehalten wird. In diesem Zusammenhang begrüßt der Bundesrat auch die Intention der Kommission, den Jugendmedienschutz in Artikel 6a AVMD-Richtlinienvorschlag zu intensivieren, indem der technische Jugendschutz und die Kompatibilität von Jugendschutzprogrammen sowie das Beschwerdemanagement der Diensteanbieter hinsichtlich unzulässiger Inhalte gestärkt werden.

7. Der Bundesrat erkennt an, dass sich die Kommission offen zeigt, den Anwendungsbereich der Richtlinie durch Einfügung von Artikel 28a und 28b AVMD-Richtlinienvorschlag auf Videoplattformen auszuweiten. Er widerspricht jedoch der in Bezug auf diese besondere Form von Plattformen geplanten Vollharmonisierung im Wege der Selbst- und Koregulierung unter Anerkennung des Haftungsprivilegs der Artikel 14 und 15 der 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" - "e-commerce-Richtlinie").

Vielmehr sollen die Mitgliedstaaten mit angemessenen Mitteln dafür Sorge tragen, dass Videoplattformanbieter unter Zurückdrängung des Haftungsprivilegs der Artikel 14 und 15 der e-commerce-Richtlinie gewährleisten, dass die von Nutzern erstellten und auf den Videoplattformen bereitgestellten Videos nicht zu Gewalt oder Hass im Sinne des AVMD-Richtlinienvorschlags aufstacheln und Minderjährige vor Inhalten geschützt werden, die ihre körperliche, geistige oder sittliche Entwicklung beeinträchtigen können. Die Wahl der hierzu geeigneten Mittel sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, wobei Mittel der Selbst- und Koregulierung gefördert werden sollten.

Eine stärkere Inpflichtnahme dieser speziellen Form von Plattformdiensten im Rahmen der AVMD-Richtlinie als "lex specialis" im Verhältnis zur e-commerce-Richtlinie ist aus Sicht des Bundesrates deshalb gerechtfertigt, weil Videoplattformanbieter den von Nutzern erstellten Videos gerade nicht neutral gegenüberstehen, sondern die Organisation und Präsentation der gespeicherten Inhalte bestimmen und wirtschaftlichen Nutzen aus diesem Geschäftsmodell ziehen. Darüber hinaus verfügen sie über die technischen Möglichkeiten, Videos mit schädlichem Inhalt selbst zu identifizieren und zu beseitigen. Eine stärkere Inpflichtnahme von Videoplattformanbietern ist auch aus Gründen einer wirksamen Terrorismusbekämpfung erforderlich. Terroristische Organisationen nutzen gerade diese Form von Plattformdiensten dazu, ihre Aufrufe zu Gewalt und Hass sowie zur Verherrlichung ihrer Organisationen zu verbreiten.

Da kommerzielle Kommunikation Teil ihres Geschäftsmodells ist, sollten Videoplattformanbieter, soweit sie Videoanzeigen schalten, aus Gründen des Verbraucherschutzes und der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen zudem denselben qualitativen Anforderungen an audiovisuelle kommerzielle Kommunikation unterliegen wie Mediendiensteanbieter.

8. Der Bundesrat unterstützt, dass die Kommission nach dem Richtlinien-vorschlag weiterhin in Artikel 2 AVMD-Richtlinie am Herkunftslandprinzip für alle Dienstarten als einem Grundpfeiler der Richtlinie festhält, sodass auch künftig ausschließlich das Recht desjenigen Mitgliedstaates anzuwenden ist, in dem das Unternehmen seine Niederlassung hat. Er bezweifelt jedoch die Erforderlichkeit und Praktikabilität der in Artikel 2 Absatz 5a AVMD-Richtlinienvorschlag eingeführten Listen, aus denen hervorgehen soll, welcher Mediendienstanbieter welcher Rechtshoheit unterworfen ist. Derartige Listen sind für die Mitgliedstaaten mit einer umfangreichen Rechtshoheitsprüfung verbunden, deren Gültigkeit aufgrund des schnellen Wandels im Medienbereich nicht kontinuierlich gewährleistet werden kann. Für den Fall des Festhaltens an einer solchen Bestimmung ist es jedoch erforderlich, dass diese Listen von der Kommission aufgestellt und durch die jeweiligen Mitgliedstaaten genehmigt sowie öffentlich gemacht werden.
9. Er bedauert, dass die Kommission der grundlegenden Forderung Deutschlands zur Aufgabe der Unterscheidung von linearen und nichtlinearen Diensten und dem damit verbundenen Ansatz für eine abgestufte, inhaltebezogene und entwicklungsoffene Regulierung nicht durchgehend gefolgt ist. Damit wird der Konvergenz der Medientechnologien und Medienmärkte und künftigen fairen Wettbewerbsbedingungen zu wenig Rechnung getragen. Er setzt sich daher für einen Regelungsansatz ein, der sich am Inhalt und nicht am Verbreitungsweg orientiert.
10. Der Bundesrat erkennt den Schritt der Kommission an, die bisher unterschiedlichen Verfahren hinsichtlich der ausnahmsweisen Einschränkung des freien Empfangs im Hinblick auf lineare und nichtlineare Dienste unter Zugrundelegung der bisherigen Grundsätze in Artikel 3 AVMD-Richtlinien-vorschlag zu vereinheitlichen. Es ist hervorzuheben, dass die Kommission der Forderung Deutschlands gefolgt ist, das Kriterium der "Fernsehähnlichkeit" bei der Definition der "Sendung" in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b AVMD-Richtlinienvorschlag aufzugeben. Dieses ist nicht mehr zeitgemäß und widerspricht der Technologieneutralität.

11. Der Bundesrat widerspricht dem Kommissionsvorschlag, soweit die Streichung der Barrierefreiheitsanforderungen des Artikels 7 AVMD-Richtlinie betroffen ist. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Aufgrund der medienspezifischen Besonderheiten sollte der Regelungsstandort weiterhin in der AVMD-Richtlinie sein und nicht im "European Accessibility Act".
12. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission die Forderung Deutschlands aufgegriffen hat und in Artikel 20 Absatz 2 und Artikel 23 AVMD-Richtlinienvorschlag quantitative Beschränkungen der Werbung teilweise flexibler gestaltet.
13. Er betont die Notwendigkeit, dass Werbung auch in Zukunft klar von Programminhalten abgegrenzt wird, Artikel 9 AVMD-Richtlinie.
14. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Ersatz des Begriffs "Kindersendung" durch die Formulierung "Sendungen mit beträchtlicher kindlicher Zuschauerschaft" in Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 11 Absatz 2 AVMD-Richtlinienvorschlag im Zusammenhang mit unangebrachter kommerzieller Kommunikation nicht praktikabel ist und zu mehr Rechtsunsicherheit führt. Es wird die Rückkehr zum heutigen Begriff der "Kindersendungen" für sinnvoll gehalten.
15. Der Bundesrat spricht sich gegen den Vorschlag der Kommission aus, Produktplatzierungen grundsätzlich in allen audiovisuellen Mediendiensten zuzulassen. Die von der Kommission in Artikel 11 Absatz 2 des AVMD-Richtlinienvorschlags formulierten Ausnahmen enthalten erhebliche Interpretationsspielräume. Deren Ausnutzung lässt befürchten, dass die Vertrauenswürdigkeit der audiovisuellen Medien insgesamt Schaden nehmen würde. Er widerspricht zum Schutz der redaktionellen Unabhängigkeit und der Vermeidung einer Irreführung der Verbraucherinnen und Verbraucher dem Bestreben der Kommission, die bislang geltenden hohen qualitativen Beschränkungen im Hinblick auf die Möglichkeit zu Produktplatzierungen zu senken. Das Verbot, ein Produkt zu stark herauszustellen, sollte ebenfalls erhalten bleiben.

16. Der Bundesrat hält daran fest, dass über die Ausgestaltung der Förderung europäischer Werke allein die Mitgliedstaaten entscheiden.
17. Der Bundesrat hat Verständnis für den von der Kommission in Artikel 4 Absatz 7 AVMD-Richtlinienvorschlag verankerten Ansatz, verstärkt auf Selbst- und Koregulierung zu setzen. Er fordert jedoch, dass die Möglichkeiten der staatlichen Regulierung nicht eingeschränkt werden dürfen: Wesentliche Fragen müssen mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip, das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip sowie die Kulturhoheit der Mitgliedstaaten dem Gesetzgeber des Mitgliedstaates vorbehalten bleiben. In diesem Zusammenhang sind die in Artikel 30a AVMD-Richtlinienvorschlag geschaffenen Möglichkeiten zu weitgehend, unter Mitwirkung der ERGA Regulierungsdetails im Wege von untergesetzlichen EU-Kodizes vorzunehmen: Da in diesen Prozessen keine Einbindung der für die Gesetzgebung zuständigen Mitgliedstaaten vorgesehen ist, droht die Gesetzgebungskompetenz der Mitgliedstaaten ausgehöhlt zu werden. Auf die Ausführungen in Ziffer 2 dieser Stellungnahme wird verwiesen.
18. Diese Stellungnahme ist von der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 5 Satz 2 GG und § 5 Absatz 2 EUZBLG maßgeblich zu berücksichtigen, weil bei dem Vorhaben der Revision der AVMD-Richtlinie im Schwerpunkt die Befugnisse der Länder zur Gesetzgebung im Hinblick auf die Ausgestaltung des Rundfunkrechts in und für Deutschland betroffen sind. Insoweit besitzt der Bund nach ständiger verfassungsrechtlicher Rechtsprechung kein Recht zur Gesetzgebung. Vielmehr besteht insoweit die Rechtsetzungskompetenz der Länder gemäß Artikel 30 und 70 GG. Der Bundesrat fordert zudem, dass die Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 6 GG und § 6 Absatz 2 EUZBLG bei den Beratungen der Ratsarbeitsgruppen und des Ministerrates die Verhandlungsführung auf die Länder überträgt.
19. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.