

**Diskussionspapier zur Anwendung der Artikel 3 und 4 der AVMD-RL  
Fallbeispiel: Aussetzung einiger russischsprachiger Fernsehsender in Lettland und  
Litauen**

Dieses Papier wurde lediglich zu Diskussionszwecken geschrieben und ist keinesfalls als förmliche Stellungnahme in Bezug auf die Auslegung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) zu betrachten.

**1. RECHTLICHER RAHMEN**

Die AVMD-RL findet über ihre Umsetzungsvorschriften nur auf jene Fernsehveranstalter Anwendung, die der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterworfen sind. Es muss daher zunächst einmal geklärt werden, ob die fraglichen Fernsehveranstalter überhaupt der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterworfen sind (und falls ja, welches Mitgliedstaats). Unterliegt der Fernsehveranstalter dagegen der Rechtshoheit eines Drittlandes, so sind die AVMD-RL und ihre Verfahren nicht anwendbar.

Artikel 2 der AVMD-RL enthält eine Reihe von Kriterien für die rechtliche Zuständigkeit. Die rechtliche Zuständigkeit hängt davon ab, wo der Anbieter seinen Hauptsitz hat, an dem die redaktionellen Entscheidungen getroffen werden und ein wesentlicher Teil des Personals tätig ist. Falls diese Kriterien nicht greifen, sind in Artikel 2 noch der Ort genannt, an dem sich die Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke befindet oder das Land, dessen Satelliten-Übertragungskapazität genutzt wird.

Die AVMD-RL soll in erster Linie den freien Verkehr audiovisueller Programme in der EU gewährleisten. Der freie Empfang und die freie Weiterverbreitung von Mediendiensten aus anderen Mitgliedstaaten ist in Artikel 3 Absatz 1 der AVMD-RL festgeschrieben.

Für das Fernsehen gibt es zwei Ausnahmen von diesem Grundsatz:

- Wenn ein Fernsehsender aus einem anderen Mitgliedstaat in den vorangegangenen 12 Monaten zumindest zwei weitere Male in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise gegen Vorschriften über den Schutz Minderjähriger oder die Aufstachelung zum Hass<sup>1</sup> verstoßen hat, kann der Empfangsmitgliedstaat vorübergehend vom freien Empfang und der freien Weiterverbreitung abweichen (Artikel 3 Absatz 2 der AVMD-RL).

Dabei ist das in Artikel 3 Absatz 2 vorgesehene Verfahren einzuhalten, d. h. der betreffende Mitgliedstaat hat dem Fernsehveranstalter und der Kommission schriftlich die behaupteten Verstöße sowie die für den Fall erneuter Verstöße *beabsichtigten* Maßnahmen mitzuteilen. Maßnahmen dürfen nur dann ergriffen werden, wenn die Konsultationen mit dem Mitgliedstaat, der die Sendung verbreitet, und der Kommission innerhalb von 15 Tagen ab der Mitteilung zu keiner gütlichen Regelung geführt haben. Die Kommission hat ab dem Zeitpunkt der Mitteilung der Maßnahmen zwei Monate Zeit, um eine Entscheidung über die Vereinbarkeit der ergriffenen Maßnahmen mit dem Unionsrecht zu treffen („Ausnahmeverfahren“).

---

<sup>1</sup> Siehe Artikel 27 Absätze 1–2 und Artikel 6 der AVMD-RL.

- Ein Mitgliedstaat, der in den durch diese Richtlinie koordinierten Bereichen detailliertere oder strengere Vorschriften erlassen hat, kann gemäß Artikel 4 der AVMD-RL ein „Umgehungsverfahren“ einleiten, wenn er der Auffassung ist, dass sich ein Fernsehveranstalter in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen hat, um seine strengeren Vorschriften bei der auf sein Staatsgebiet gerichteten Rundfunkausstrahlung zu umgehen.

Auch in diesem Fall sieht das Verfahren vor, dass sich der erstgenannte Mitgliedstaat zunächst mit dem Niederlassungsstaat in Verbindung setzt, um eine beiderseits zufriedenstellende Lösung zu finden. Kommt der erstgenannte Mitgliedstaat zu dem Schluss, dass die erreichten Ergebnisse nicht zufriedenstellend sind, kann er geeignete Maßnahmen gegen den betreffenden Fernsehveranstalter treffen. Das darf er allerdings erst, *nachdem* er dies der Kommission und dem anderen Mitgliedstaat mitgeteilt hat und nachdem die Kommission entschieden hat, dass seine Maßnahmen mit dem Unionsrecht vereinbar sind und seine Beurteilungen begründet sind.

## **2. AUSSETZUNG RUSSISCHSPRACHIGER FERNSEHSENDER IN LETTLAND UND LITAUEN**

Im Laufe der Monate März und April 2014 haben die für audiovisuelle Medien zuständigen nationalen Regulierungsstellen Lettlands und Litauens vor dem Hintergrund der politischen Krise in der Ukraine beschlossen, einige russischsprachige Fernsehsender in Lettland und Litauen auszusetzen.

### **2.1 Lettland**

Am 3. April verfügte der lettische Regulierer die Aussetzung der Wiederausstrahlung des Senders Rossija RTR für drei Monate.

Der lettische Regulierer stützte seine Entscheidung auf die Tatsache, dass mehrere Sendungen von Rossija RTR (zwischen dem 2. und 18. März 2014) gegen Artikel 26.3 und Artikel 26.4 des lettischen Gesetzes über elektronische Massenmedien verstoßen hatten. Laut diesen Artikel „dürfen Sendungen nicht enthalten: (...) 3) Ermunterung zur Anstachelung zum Hass oder Aufrufe zur Diskriminierung einer Person oder Personengruppe aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Staatsangehörigkeit, der religiösen Zugehörigkeit oder des Glaubens, einer Behinderung, des Alters oder anderer Umstände; 4) Anstachelung zur Auslösung eines Krieges oder militärischen Konflikts“.

### **2.2 Litauen**

Am 19. März 2014 und am 2. April 2014 erließ der litauische Regulierer zwei Verfügungen zur dreimonatigen Aussetzung der Wiederausstrahlung der Sender NTV Mir Lithuania und RTR Planeta. Die Aussetzung betraf nur jene Programmteile, die nicht in einem EWR-Staat produziert worden waren. In der Praxis bewirkten diese Verfügungen allerdings die Aussetzung der gesamten Programme, weil nur wenige Sendungen dieser Sender in einem EWR-Staat produziert wurden. Diese Verfügungen wurden später vom Regionalen Verwaltungsgerichtshof Wilna bestätigt.

Die Entscheidungen des litauischen Regulierers beruhten auf der Einschätzung des Litauischen Amtes des Inspektors für journalistische Ethik. Dieser Einschätzung zufolge enthielt eine Sendung von NTV Mir Lithuania am 10. März 2014 Aufstachelung zum Hass

und Falschinformationen, die laut Artikel 3 Absatz 3, Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 3 und Artikel 19 Absatz 2 des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit verboten sind. In ähnlicher Weise wurde ein Teil einer Sendung von RTR Planeta vom 2. März 2014 beurteilt als „tendenziös, propagandistisch und absichtlich irreführend, sie stachelt[e] zu Zwietracht und einem militärischen Klima auf“ und habe somit gegen Artikel 3 Absatz 3, Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 3 und Artikel 19 Absatz 2 des Gesetzes verstoßen.

Artikel 3 Absatz 3 schreibt vor, dass „öffentliche Informationen in den Medien in fairer, genauer und unparteiischer Weise dargestellt werden müssen“. Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 3 verbietet Inhalte, die „zu Krieg oder Hass, Verhöhnung und Erniedrigung aufstacheln, oder zur Diskriminierung, Gewalt, Gewaltanwendung gegen eine Personengruppe oder zugehörige Person aus Gründen des Alters, des Geschlechts, der sexuellen Orientierung, der ethnischen Herkunft, der Rasse, der Nationalität, der Staatsangehörigkeit, der Sprache, der Herkunft, der gesellschaftlichen Stellung, des Glaubens, der Überzeugungen, Ansichten oder Religion aufrufen“. Artikel 19 Absatz 2 verbietet die „Verbreitung von Falschinformationen und Informationen, die verleumderisch oder beleidigend für eine Person sind oder die Menschenwürde und Ehre verletzen“. Der litauische Regulierer stützte seine Verfügungen auf die beiden letztgenannten Artikel.

### **3. ZU PRÜFENDE FRAGEN**

#### **3.1 Zuständigkeit**

a) Im Fall Litauens beruft sich der Regulierer darauf, dass seine Entscheidungen Sendungen von Kanälen russischen Ursprungs betreffen und dass die redaktionelle Verantwortung im Hoheitsgebiet der Russischen Föderation wahrgenommen wird. Nach der Beurteilung des litauischen Regulierers unterliegen diese Sendungen der rechtlichen Zuständigkeit Russlands, so dass die Bestimmungen zur Gewährleistung des freien Empfangs nicht gelten.

In Bezug auf *NTV Mir Lithuania* behauptet der litauische Regulierer, dass der Hauptteil des Programms aus einer Wiederausstrahlung des russischen Senders NTV bestehe und dass die redaktionellen Entscheidungen über die Inhalte des Senders gar nicht in London getroffen werden. Außerdem legt er dar, dass das Unternehmen „Baltic Media Alliance, Ltd.“ zwar eine Lizenz des britischen Regulierers (Ofcom) für den Sender NTV Mir Lithuania innehat, im Vereinigten Königreich aber nur einen Angestellten beschäftige und eine Anschrift habe, unter der mehr als 200 weitere Unternehmen registriert sind. Andererseits beschäftige ein anderes Unternehmen – „Baltic Media Alliance“ – in Riga 200 Personen, um diesen und vier weitere Kanäle zu verbreiten, für die „Baltic Media Alliance Ltd.“ eine Ofcom-Lizenz habe. Die Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke befinde sich ebenfalls in Riga. Ofcom zufolge ist die Baltic Media Alliance im Vereinigten Königreich mit einer Ofcom-Lizenz niedergelassen.

Wie dem auch sei, falls sich – wie vom litauischen Regulierer dargelegt – die Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke in einem EU-Mitgliedstaat befindet, liegt die rechtliche Zuständigkeit jedenfalls innerhalb der EU.

Der Sender *RTR Planeta* ist nach der Mavise-Datenbank, die von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle geführt wird, in Russland eingetragen. Es ist jedoch strittig, ob dieser Sender nicht eher der schwedischen Zuständigkeit unterliegt, da seine Inhalte anscheinend die gleichen sind wie die des Senders Rossija RTR, der für die Aufwärtsstrecke

eine Satelliten-Bodenstation in Schweden nutzt. Es könnte sich auch um einen eigenständigen Sender handeln, der in Russland ansässig ist, aber eine Satelliten-Bodenstation in einem EU-Mitgliedstaat nutzt.

b) Im Fall Lettlands nutzt der Sender *Rossija RTR* eine Satelliten-Bodenstation in Schweden und unterliegt somit der rechtlichen Zuständigkeit Schwedens. Dem hat der lettische Regulierer auch nicht widersprochen.

*Diskussionspunkte:*

- *Zeit, die erforderlich ist, um innerhalb der in Artikel 3 und 4 festgelegten Fristen die rechtliche Zuständigkeit festzustellen;*
- *Informationsaustausch zwischen den Regulierern und der Kommission.*

### **3.2 Materieller Streitgegenstand**

Artikel 52 AEUV sieht die Möglichkeit von Ausnahmen von der Dienstleistungsfreiheit aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit vor. Eine Berufung auf Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit setzt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs „eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung voraus, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Wie bei allen Abweichungen von einem Grundprinzip des Vertrages ist jedoch auch bei der Berufung auf die öffentliche Ordnung eine enge Auslegung geboten.“<sup>2</sup> Allerdings ist eine Berufung auf ein öffentliches Interesse nach Auffassung des Gerichtshofs nicht zulässig, wenn Maßnahmen zum Schutz ähnlicher Interessen auf Gemeinschaftsebene harmonisiert worden sind<sup>3</sup>.

Artikel 3 Absatz 2 der AVMD-RL legt die Gründe und das Verfahren für ein Abweichen vom freien Empfang und von der freien Weiterverbreitung linearer Mediendienste fest. Die einzigen Gründe, die hier geltend gemacht werden können, beziehen sich auf die Anstachelung zum Hass und den Schutz Minderjähriger. Abweichungen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, der nationalen Sicherheit oder der Verteidigung sind in Artikel 3 Absatz 2 nicht vorgesehen<sup>4</sup>.

In Artikel 3 Absatz 4 der AVMD-RL, der sich auf audiovisuelle Mediendienste auf Abruf bezieht, ist dagegen der „Schutz der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Wahrung

---

<sup>2</sup> Urteil vom 9. März 2000, *Kommission/Belgien* (C-355/98, Slg. 2000, I-1221, Randnr. 28).

<sup>3</sup> „Jede nationale Regelung in einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, ist nicht anhand der Bestimmungen des Primärrechts, sondern anhand dieser Harmonisierungsmaßnahme zu beurteilen (vgl. insbesondere die Urteile *Deutscher Apothekerverband* (C-322/01, Slg. 2003, I-14887, Randnr. 64), und *Citroën Belux* (C-265/12, Slg. 2013, noch nicht veröffentlicht, Randnr. 31). Siehe das Urteil *Kommission/Frankreich* (C-389/05, Slg. 2008, I-05337, Randnrn. 74 und 79).

<sup>4</sup> Erwägungsgrund 43 der AVMD-RL: „Unbeschadet des Herkunftslandprinzips gestattet diese Richtlinie den Mitgliedstaaten die Ergreifung von Maßnahmen, die eine Einschränkung der freien Erbringung von Fernsehdiensten bedeuten, allerdings nur nach den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen und Verfahren. Der Gerichtshof betont jedoch in seiner ständigen Rechtsprechung, dass Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit, ebenso wie alle Ausnahmen von einem Grundsatz des Vertrags restriktiv auszulegen sind.“

nationaler Sicherheits- und Verteidigungsinteressen“ als einer der Aussetzungsgründe aufgeführt.

### *3.2.1 Nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung*

Der lettische Regulierer beruft sich in seiner Verfügung auf das „staatliche Interesse am Schutz der nationalen Sicherheit, territorialen Einheit und öffentlichen Sicherheit“ als rechtmäßige Gründe für eine Einschränkung der Meinungsfreiheit. Teilweise stützen sich die Verfügungen auch auf das Verbot der „Anstachelung zur Auslösung eines Krieges oder militärischen Konflikts“.

Ein ähnliches Argument findet sich in den Erklärungen des lettischen Regulierers, der beispielsweise darlegt, dass die von RTR Planeta ausgestrahlten Sendungen nicht nur irreführend und tendenziös seien, sondern auch „zu Zwietracht und einem militärischen Klima aufstacheln“ würden.

### *3.2.2 Aufstachelung zum Hass*

Nach Artikel 3 Absatz 2 der AVMD-RL müssen Vorschriften über die Anstachelung zum Hass in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise verletzt worden sein.

Ein Schüren von Hass ist im Einzelfall schwer zu beurteilen. Hassreden müssen nämlich sorgfältig gegen die Meinungsfreiheit abgewogen werden. Die Schwierigkeit besteht darin, den Kippunkt zu finden, an dem eine heftige Diskussion, Widerspruch, Kritik und Parteinahme in Hasstiraden umschlagen.

In früheren Fällen (Al Sahar und Al Manar) unter französischer Rechtshoheit enthielten die Sendungen Antisemitismus und Holocaustleugnung. Im Fall von Al Manar ging es auch um die Verherrlichung von Gewalt und Selbstmordanschlägen, die als geeignete Mittel zur Erreichung politischer und religiöser Ziele befürwortet wurden.

Im vorliegenden Fall betrachtet Litauen die russische Propaganda und Falschinformation über die Ukraine-Krise als absichtlich irreführend. In den Sendungen wird die Lage in der Ukraine als chaotisch beschrieben und es werden schwere Vorwürfe gegen die ukrainische Streitkräfte erhoben. Außerdem werden Litauen oder die EU als Hauptverantwortliche für die Ausweitung des Konflikts dargestellt oder es wird behauptet, sie würden sogar ukrainische Sonderkräfte ausbilden. Darüber hinaus wird Russland darin als Kämpfer gegen Nazis und Faschisten dargestellt. Nach litauischer Ansicht führt diese Falschinformation über Tatsachen zu Zwietracht und einem „militärischen“ Klima.

Ähnliches gilt für Lettland. Nach Ansicht des lettischen Regulierers erwecken diese Medien mit ihrer einseitigen Darstellung der Lage in der Ukraine den Eindruck, dass in der Ukraine faschistische Kräfte auf illegale Weise die Macht ergriffen hätten und dass jene, die ihnen Widerstand leisten (die pro-russischen Kräfte), den Faschismus bekämpfen würden. Solche Berichte werden als Verletzung lettischer Sicherheitsinteressen bewertet, weil sie die Gesellschaft spalten, und zwar sowohl im Hinblick auf die Haltung zur Lage in der Ukraine als auch in Bezug auf die außen- und innenpolitische Lage in Lettland.

*Diskussionspunkte:*

- *Bedenken der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung in Bezug auf das Fernsehen;*
- *Ziehen einer Grenze zwischen Propaganda und Schüren von Hass; die jeweiligen Rollen im politischen Kontext.*

### **3.3 Verfahren**

Die Aussetzungen wurden von den Regulierern in Lettland und Litauen einseitig und ohne vorherige Kontaktaufnahme zum britischen bzw. schwedischen Regulierer oder der Kommission verfügt. Kontakte und Zusammenkünfte zwischen den Regulierern und der Kommission gab es erst, nachdem die Entscheidungen gefallen waren.

Im Fall Litauens teilte der Regulierer – was die Einbeziehung der Kommission angeht – erst im Nachhinein eine der Verfügungen mit (zu NTV Mir Lithuania mit Schreiben vom 14. April 2014). Der lettische Regulierer nahm überhaupt keinen Kontakt zu den Dienststellen der Kommission auf.

Die litauischen Behörden teilten weder dem Fernsehveranstalter noch der Kommission schriftlich die behaupteten Verstöße oder die *beabsichtigten* Maßnahmen mit, wie es gemäß Artikel 3 erforderlich gewesen wäre. Lettland unterlies es, das „Umgehungsverfahren“ gemäß Artikel 4 zu befolgen. So setzte sich der Regulierer nicht zuerst mit Schweden in Verbindung, um eine beiderseits zufriedenstellende Lösung zu finden.

Diesbezüglich ist anzumerken, dass die in Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 4 vorgesehenen Verfahren kein schnelles Eingreifen in dringenden Fällen erlauben. Die kürzestmögliche Reaktionszeit betrage 15 Tage bei Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d bzw. zwei Monate bei Artikel 4 Absatz 2. Bei den Diensten auf Abruf stellt sich die Lage anders dar, weil Artikel 3 Absatz 4 ein „Dringlichkeitsverfahren“ vorsieht. Die Mitgliedstaaten dürfen hier nämlich in dringenden Fällen vom normalen Verfahren abweichen, sofern sie die ergriffenen Maßnahmen unverzüglich der Kommission und dem rechtlich zuständigen Mitgliedstaat mitteilen.

#### *Diskussionspunkte:*

- *Wichtigkeit der Einhaltung beider Verfahren, die es der Kommission ermöglichen, die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Unionsrecht und insbesondere mit der freien Ausstrahlung von Fernsehsendungen zu beurteilen;*
- *Dringende Fälle bei der Fernsehausstrahlung und insbesondere die praktische Anwendbarkeit der Mindestfristen, die in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d und in Artikel 4 vorgeschrieben sind.*