



LANDESANSTALT FÜR MEDIEN NRW  
Der Meinungsfreiheit verpflichtet.



Institut für Europäisches Medienrecht  
Institute of European Media Law  
Institut du droit européen des médias

# KÜNFTIGE REGULIERUNG DER GRENZÜBERSCHREITENDEN VERBREITUNG AUDIOVISUELLER INHALTE

EINE KRITISCHE ANALYSE DES AKTUELLEN REGULIERUNGS-  
RAHMENS FÜR DIE RECHTSDURCHSETZUNG UNTER DER  
EU-RICHTLINIE ÜBER AUDIOVISUELLE MEDIENDIENSTE  
UND DES VORSCHLAGS FÜR EINEN EUROPEAN MEDIA  
FREEDOM ACT

## Überblick der Kernergebnisse

Prof. Dr. Mark D. Cole  
Ass. iur. Christina Etteldorf

## Überblick der Kernergebnisse

Die Realität der grenzüberschreitenden Verbreitung audiovisueller Inhalte erfordert eine effektive Gesetzgebung und Rechtsdurchsetzung zur Bekämpfung von Hass und Gewalt, Propaganda und Desinformation, Kinder- und Jugendgefährdung sowie weiteren problematischen Phänomenen. Die durch Grundrechte und Grundwerte der Europäischen Union abgesicherte Rechtsstellung der Unionsbürgerinnen und -bürger ist dabei Maßstab und Zielsetzung und bedingt ein sicheres, freies und vielfältiges Medioumfeld, das unabhängig von der Art seiner Gefährdung, dem Ursprung oder dem Verbreitungsweg gefährdender illegaler und schädlicher Inhalte gerade im Online-Umfeld gesichert wird.

Der aktuell anwendbare Rechtsrahmen für den Umgang mit grenzüberschreitend verbreiteten audiovisuellen Inhalten ist im Lichte eines Geflechts sowohl aus länger bestehenden und jüngst in Kraft getretenen als auch noch im Legislativprozess befindlichen EU-Rechtsakten und mitgliedstaatlichen Regelungen in Umsetzung der EU-Vorgaben bzw. durch Wahrnehmung der diesen verbleibenden Kompetenzen insbesondere im Medienrecht zu betrachten. Kern der EU-Regulierung bleibt neben den neuen Ansätzen zur Regelung von Plattformen die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL), die auch nach der letzten Revision 2018 in der Praxis zu Anwendungsproblemen führt.

Insbesondere das Verhältnis des Herkunftslandprinzips, das über die Rechtshoheit eines EU-Mitgliedstaates entscheidet, zu den für die Mitgliedstaaten ausnahmsweise möglichen Abweichungen ist weder ausreichend klar noch sind die anwendbaren Verfahren geeignet, einen effektiven Ausgleich zwischen grundsätzlicher Anwendbarkeit und ausnahmsweiser Abweichung herzustellen. Gerade für den Umgang mit EU-weit aktiven Anbietern von Online-Plattformen, für die nur ein Mitgliedstaat zuständig ist, der regelmäßig nicht derjenige ist, dessen Bevölkerung durch den Inhalt des Angebots adressiert wird, und noch mehr mit Anbietern aus Drittstaaten, die aufgrund einer lediglich technischen Verbindung mit einem Mitgliedstaat in den Schutzbereich der Binnenmarktregeln und der AVMD-RL gelangen können, bedarf es besserer Lösungen. Die Anpassungen in der letzten Revision sind unvollständig geblieben bzw. angesichts neuer Herausforderungen unzureichend, insbesondere soweit es um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten geht. Jedoch haben diese im Zusammenschluss der European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) mit der Vereinbarung eines Memorandum of Understanding eine Basis für konkretere Verfahrensabläufe in der Kooperation geschaffen, die im Rahmen der legislativen Weiterentwicklung einbezogen werden sollte.

Dabei ist zu erwägen, Mindestanforderungen bezüglich der Erstellung redaktioneller Inhalte, wie sie Basis für Zulassungsentscheidungen im linearen Bereich waren und sind, einer Harmonisierung zuzuführen. Mindestens sind aber die Reaktionsmöglichkeiten von Mitgliedstaaten, auf die ein Inhalt ausgerichtet ist, innerhalb des Systems des Herkunftslandprinzips durch klare Abweichungsmöglichkeiten zu stärken und die Praxis des Umgehungsverbotstatbestandes handhabbarer zu machen. Materiell gilt dieser Handlungsbedarf unabhängig von der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit für die genauere Ausgestaltung bei der Erfüllung bestimmter Mindestanforderungen zum Schutz der Jugend oder der Allgemeinheit durch die unterschiedlichen Anbieter in den unterschiedlichen Angebotsformen, so wie es auch bei den Neuregelungen für die Video-Sharing-Plattform-Dienste in der AVMD-RL angelegt ist. Ein Beispiel wäre die Kodifizierung bestimmter Mindestbedingungen bei der Verbreitung von für Minderjährige problematischen Inhalten wie etwa die Notwendigkeit von (Alters-)Zugangsbeschränkungen bei pornographischen Angeboten, um einen gemeinsamen Standard bei der Rechtsdurchsetzung zu erreichen.

Daneben bieten sich weitere Ansätze für einen höheren Harmonisierungsgrad auf EU-Ebene an, die teilweise in mitgliedstaatlichen Regelungen erprobt sind und helfen können, Anwendungsprobleme zu vermeiden. So gibt es etwa für Nachrichtenangebote Vorgaben zur Einhaltung verbindlicher Standards, um ein Mindestmaß an genauer, unparteilicher und unabhängiger Berichterstattung zu garantieren, wobei Verstöße gegen solche etwa im ehemaligen Mitgliedstaat Vereinigtes Königreich von der dortigen Regulierungsbehörde gegenüber linearen Anbietern sogar mit einem Widerruf der Zulassung geahndet werden können.

Unabhängige Inhalte werden auch durch die Unabhängigkeit der Anbieter garantiert, weshalb in Deutschland zur Gewährleistung der Freiheit und Unabhängigkeit des Rundfunks das vom Bundesverfassungsgericht als Verfassungsprinzip abgeleitete Prinzip der Staatsferne gilt. Weil die Staatsgewalt in all ihren Teilen der Kontrolle und Kritik durch die Allgemeinheit unterliegt, muss auch die mediale Information der Öffentlichkeit frei von staatlicher Einflussnahme sein. Zwar bestehen unterschiedliche Vorstellungen über das Konzept – insbesondere bei der Ausgestaltung der

Finanzierung und Struktur öffentlich-rechtlicher bzw. public service-Medien – aber der Grundwert der Unabhängigkeit ist auch auf Unionsebene unbestritten und bereits in der Garantie der staatsfernen Aufsichtsstrukturen in der AVMD-RL angelegt. Er sollte auch in inhaltlicher Hinsicht in der Zukunft weiter konkretisiert werden.

Dazu zählt auch die Einbeziehung von Ko-Regulierungsansätzen, die regelmäßig dem betroffenen Sektor die Entwicklung von Standards, Detailregeln und bewährten Praktiken überlässt, diese aber an Regulierungseinrichtungen rückbindet. Solche Ansätze bestehen nicht nur im medienrechtlichen Kontext, sondern auch im Datenschutzrecht, in dem Verhaltenskodizes in einer EU-weiten Harmonisierung zu finden sind. Vergleiche hierzu sind besonders relevant, weil das Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten ähnliche Anforderungen an die Unabhängigkeit der Aufsicht stellt wie die Grundrechte der Medien- und Meinungsfreiheit bei Medieninhalten, weshalb auch Instrumente der datenschutzspezifischen Zertifizierungsverfahren, Datenschutzsiegel und -prüfzeichen als mögliche Vorbilder heranzuziehen sind.

Von besonderer Bedeutung ist die weitere Stärkung des institutionellen Systems. Wenngleich Elemente der Rechtsdurchsetzung aus anderen Regulierungsfeldern wegen der medienpezifischen Besonderheiten nicht ohne Weiteres übertragbar sind, können sie als Erfahrungsquellen dienen, insbesondere wenn sich Schnittmengen mit der Medienregulierung ergeben und es bereits Anwendungserfahrung beim Umgang mit grenzüberschreitenden Sachverhalten gibt. Besonders wichtig ist bei der zunehmenden Vervielfältigung institutioneller Strukturen, insbesondere relevant im Fall der Neuregelungen des Digital Services Act (DSA), dass die Arbeit der zuständigen nationalen Regulierungseinrichtungen und die bereits existierenden Zusammenarbeitsstrukturen wie die ERGA berücksichtigt werden und die Mitgliedstaaten die Möglichkeit behalten und nutzen, ihre Ausgestaltungsbefugnis für die Regulierungsbehörden und deren Verfahren durch eine möglichst koordinierte Herangehensweise in Bezug auf grenzüberschreitende Sachverhalte insbesondere bei der Online-Inhalteverbreitung umzusetzen. Ein vergleichender Blick in das System der Datenschutzgrundverordnung mit der Einbindung der Aufsichtsbehörden im Europäischen Datenschutzausschuss zeigt Ansätze, die in ähnlicher Weise auch innerhalb der ERGA umgesetzt werden könnten, wobei zu beachten ist, dass die Verordnung im Gegensatz zur AVMD-RL dem Marktortprinzip folgt und daher die Behörde des Niederlassungsmitgliedstaates nicht allein, sondern nur federführend zuständig ist.

Insgesamt bedarf es mittelfristig einer Anpassung im anwendbaren Rechtsrahmen, um eine bessere grundrechtsgebundene Rechtsdurchsetzung auch in grenzüberschreitenden Fällen der Verbreitung audiovisueller Inhalte zu ermöglichen. Kurzfristig ist über den Weg der Vereinbarung gemeinsamer Mindeststandards zwischen den Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der ERGA eine Verbesserung bei den als besonders drängend erkannten Durchsetzungsschwierigkeiten zu suchen. Dazu zählt insbesondere der Umgang mit den „technischen Kriterien“ bei der Rechtshoheit, deren Streichung bei einer weiteren Revision der AVMD-RL zu diskutieren ist oder die mindestens mit zusätzlichen Anforderungen einer auch redaktionellen Anbindung an den Rechtsraum der EU zu versehen sind. Die Einigung zwischen den Mitgliedstaaten auf Mindestanforderungen hinsichtlich einer unabhängigen und von staatlicher Beeinflussung freien Angebotslandschaft bei audiovisuellen Inhalten sollte einhergehen mit einer Klarstellung, dass eine ausreichende Distanz von staatlicher oder hoheitlicher Einflussnahme die Kontrolle durch weisungsgebundene Behörden ausschließt. Zugleich ermöglicht diese Herangehensweise bei fehlender Unabhängigkeit der Medienanbieter selbst oder bei der Nichterfüllung inhaltlicher Mindeststandards eine robuste Reaktionsmöglichkeit durch die zuständigen (staatsfernen) Einrichtungen, ggf. auch in einem Kooperationsmechanismus auf EU-Ebene, um gegen die weitere Verbreitung solcher Dienste bzw. Angebote zum Schutz der Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten vorzugehen.

Diese Form der Zusammenarbeit bei der Rechtsdurchsetzung in grenzüberschreitenden Fällen bedingt, dass im Zusammenspiel mit dem Herkunftslandprinzip bestimmte Herausforderungen gemeinsam von den mitgliedstaatlichen Behörden und Einrichtungen bewältigt werden können. Dazu sind formalisierte sowie – für die Zukunft weiter auszugestaltende – rechtlich verbindliche Mechanismen zur Zusammenarbeit und gemeinsamen Entscheidungsfindung anzustreben. Auch wenn der Vorschlag für einen European Media Freedom Act (EMFA) dies teilweise aufgreift, ist im weiteren Verlauf des Legislativprozesses eine kritische Prüfung vorzunehmen, inwieweit die Anpassungen ausreichend und mit der materiellen Basis in der AVMD-RL abgestimmt sind oder ob letztere nicht ebenfalls einer weiteren Revision zugeführt werden muss. Auch ist zu beachten, dass die inhaltlichen Neuregelungen des EMFA jeweils mit der AVMD-RL und dem weiteren anwendbaren Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Verbreitung audiovisueller Inhalte harmonisieren müssen, um eine kohärente Regulierung als Basis effektiver Rechtsdurchsetzung sicherzustellen.

# Impressum

**Herausgeberin:**

Landesanstalt für Medien NRW  
Zollhof 2  
D-40221 Düsseldorf  
T +49 211 77007-0  
F +49 211 727170  
info@medienanstalt-nrw.de  
www.medienanstalt-nrw.de

**Verantwortlich:**

Dr. Tobias Schmid  
Direktor der Landesanstalt für Medien NRW

**Koordination und inhaltliche Begleitung:**

Dr. Meike Isenberg  
Leiterin Medienpolitik und Forschung  
Landesanstalt für Medien NRW

**Herausgegeben:**

Februar 2023