



Brüssel, den 30. April 2015
(OR. en)

8351/15

AUDIO 9
DIGIT 23
COEST 127
CONSOM 69
JAI 256

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	8115/15 AUDIO 8 DIGIT 17 COEST 121 CONSOM 65 JAI 242
Betr.:	Die künftige europäische audiovisuelle Politik im Rahmen des digitalen Binnenmarkts: das Funktionieren der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste im Kontext der aktuellen geopolitischen Situation – <i>Orientierungsaussprache</i> (Öffentliche Aussprache gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Rates [Vorschlag des Vorsitzes])

Nach Anhörung der Gruppe "Audiovisuelle Medien" hat der Vorsitz das beiliegende Diskussionspapier ausgearbeitet, das als Grundlage für die Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates (Bildung, Jugend, Kultur und Sport) am 18./19. Mai 2015 dienen soll.

**Die künftige europäische audiovisuelle Politik im Rahmen des digitalen Binnenmarkts:
das Funktionieren der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste im Kontext der aktuellen
geopolitischen Situation**

Diskussionspapier des Vorsitzes

Hintergrund

1. Da die Bedeutung des digitalen Wandels und seiner Transformationswirkung auf alle Arten von Tätigkeiten des Menschen auf der höchsten politischen Ebene in der EU anerkannt wurde, muss nun eine umfassende Strategie ausgearbeitet werden, um aus diesen Entwicklungen den größtmöglichen Nutzen zu ziehen. Die Medienkonvergenz schreitet schnell voran und bringt neue Möglichkeiten für Industrie und Verbraucher sowie neue Herausforderungen für die politischen Entscheidungsträger und die Regulierungsbehörden mit sich.
2. Die Schaffung des digitalen Binnenmarkts ist inzwischen eine der obersten Prioritäten der Kommission. Dies wird durch die Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa bestätigt, deren Annahme die Kommission für den 6. Mai angekündigt hat. Wie Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker ausgeführt hat, gehört zu diesem neuen vernetzten digitalen Binnenmarkt und seiner Strategie auch eine "erfolgreiche europäische Medien- und Inhaltebranche". Das digitale Umfeld sollte verbraucherfreundlich sein und auf Grundsätzen wie "der Informationsfreiheit, der Freiheit und dem Pluralismus der Medien, der Offenheit des Internets und der kulturellen und sprachlichen Vielfalt" beruhen, während zugleich die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele der Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten sind.
3. Dazu muss der Zugang der Bürger zu kulturell reichhaltigen, hochwertigen Inhalten und neuen, vielfältigen Diensten erleichtert werden und der Industrie müssen Wachstumsmöglichkeiten geboten werden, indem Nutzen aus der Konvergenz von traditionellen und Online-Medien gezogen wird; zugleich muss ein Missbrauch der durch die Regulierung des europäischen audiovisuellen Markts, insbesondere die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ¹ (AVMD-Richtlinie), garantierten Freiheiten verhindert werden.

¹ Richtlinie 2010/13/EU (ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1).

4. Die Kommission nimmt derzeit eine Überprüfung (REFIT-Evaluierung) ² der AVMD-Richtlinie vor, die bis Ende 2015 abgeschlossen sein soll. Dabei wird das wirksame Funktionieren der Richtlinie in einer konvergenten Medienlandschaft einschließlich der Herausforderungen aufgrund der aktuellen geopolitischen Realitäten geprüft.

Kontext

5. Die Freiheit der Meinungsäußerung in Europa ist in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Einerseits wird sie von denjenigen bedroht, die kritische Stimmen zum Schweigen bringen wollen. Allein in diesem Jahr gab es im Januar die furchtbaren Mordanschläge auf die französische Zeitschrift *Charlie Hebdo* und im April den Cyber-Angriff auf den französischen öffentlichen Fernsehsender *TV5 Monde* durch Personen, die sich selbst der Organisation Da'esh zurechnen. Andererseits wird die Freiheit der Meinungsäußerung missbraucht, um Hassbotschaften zu verbreiten und die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung zu bedrohen.
6. Die Freiheit der Meinungsäußerung ist nicht absolut. Sie beinhaltet nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten und Verantwortung. Kriegspropaganda und Hetze sind durch das Völkerrecht verboten. Staaten dürfen die Ausübung der freien Meinungsäußerung einschränken, wenn sie eine Bedrohung der nationalen Sicherheit, der territorialen Integrität oder der öffentlichen Ordnung darstellt. ³

² Mitteilung der Kommission über das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT), Dok. 10648/14.

³ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 19 und 20. Europäische Menschenrechtskonvention, Artikel 10.

7. Die Minister werden sich an die Entscheidung des französischen Conseil d'Etat von 2004 erinnern, mit der die Gesellschaft Eutelsat mit Sitz in Frankreich angewiesen wurde, den mit der Hisbollah verbundenen Sender *Al-Manar* ⁴ wegen Verbreitung antisemitischer Inhalte zu schließen. Dasselbe war der Fall bei *Roj TV* ⁵, einem in Dänemark zugelassenen kurdischen Sender, der sich jedoch an die türkische und die kurdische Gemeinschaft in Deutschland richtet, bei dem der Europäische Gerichtshof feststellte, dass es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt ist, in Anwendung allgemeiner Rechtsvorschriften Maßnahmen gegen einen in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Fernsehveranstalter mit der Begründung zu treffen, dass die Tätigkeiten und die Ziele dieses Veranstalters dem Verbot des Verstoßes gegen den Gedanken der Völkerverständigung zuwiderlaufen. 2014 bestätigte der Oberste Gerichtshof Dänemarks ein Urteil, die Zulassung des Senders mit der Begründung zu widerrufen, dass er das Sprachrohr der in Europa, den Vereinigten Staaten und der Türkei verbotenen Kurdischen Arbeiterpartei (PKK) ist.
8. Nach der russischen Aggression in der Ukraine und dem Einsatz der direkt oder indirekt staatseigenen russischen Medien für militärische und politische Ziele ist die EU nunmehr damit konfrontiert, dass die Medien nicht mehr nur der Information, der Bildung und der Unterhaltung dienen. Durch die Manipulation der öffentlichen Meinung werden sie auch für politische Ziele wie die Unterminierung der Einigkeit der EU und des sozialen Zusammenhalts in den Mitgliedstaaten eingesetzt.
9. Das Europäische Parlament ⁶ hat Russlands aggressive Expansionspolitik entschlossen verurteilt, die es als potenzielle Bedrohung der EU selbst betrachtet. Der Rat (Auswärtige Angelegenheiten) hat auch die Gefahr der von Russland verbreiteten Desinformation anerkannt. ⁷

⁴ Conseil d'Etat, Entscheidung vom 13. Dezember 2004, Nr. 274757 (liegt nur auf Französisch vor).

⁵ Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22. September 2011 in den verbundenen Rechtssachen C-244/10 und C-245/10.

⁶ EP-Entschließung vom 15. Januar 2015.

⁷ Schlussfolgerungen des Rates zur Ukraine vom 29. Januar 2015, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/01/council-conclusions-ukraine/>

10. Der Europäische Rat hat die Notwendigkeit betont, Russlands laufenden Desinformationskampagnen entgegenzuwirken, und die Hohe Vertreterin ersucht, einen Aktionsplan über strategische Kommunikation auszuarbeiten.⁸

Die AVMD-Richtlinie, die freie Übertragung und die Frage der Rechtshoheit

11. Aus der Präambel der AVMD-Richtlinie geht eindeutig hervor, dass "das Herkunftslandprinzip als Kernbestandteil dieser Richtlinie angesehen werden sollte, da es für die Schaffung des Binnenmarkts unverzichtbar ist" (Erwägungsgrund 33). Dies bedeutet im Grunde genommen, dass jeder Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten unter die Rechtshoheit eines einzigen EU-Mitgliedstaats fällt. Dadurch sollen der freie Fluss von Informationen und audiovisuellen Programmen im Binnenmarkt und die Rechtssicherheit gewährleistet werden, die Diensteanbieter benötigen, um neue Geschäftsmodelle für grenzüberschreitende Dienste zu entwickeln.
12. Die Richtlinie enthält Mindestregeln, und es ist Sache der Mitgliedstaaten, strengere nationale Vorschriften anzunehmen, wenn sie dies wünschen. Diese können jedoch nur auf Anbieter unter ihrer Rechtshoheit angewandt werden. In Ausnahmefällen können die Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen und nach einem bestimmten Verfahren⁹ die Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen aus einem anderen Mitgliedstaat vorübergehend aussetzen, wenn sie "in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise" gegen die Vorschriften über den Jugendschutz oder die Hetze verstoßen.

⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20. März 2015, EUCO 11/15.

⁹ Artikel 3 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie.

Herausforderungen

13. Zweifelsohne hat das Herkunftslandprinzip die Freiheit der Weiterverbreitung audiovisueller Mediendienste über die Grenzen hinweg in hohem Maße gefördert: es gibt ca. 9 000 in den Mitgliedstaaten registrierte Sender und beinahe 2 000 Sender, die sich an andere Staaten als denjenigen richten, in dem sie ansässig sind ¹⁰. Dies hat eindeutig zu einem größeren Medienpluralismus und einer breiteren Auswahl für die Verbraucher beigetragen. Gelegentlich sind jedoch bei der Durchführung der Richtlinie Fragen aufgetreten.
14. Aufgrund des Wandels des Sicherheitsumfelds der Union sind zwei Aspekte der Richtlinie in den Mittelpunkt des Interesses gerückt: erstens die Frage der Rechtshoheit über in einem Mitgliedstaat zugelassene Dienste mit Herkunft außerhalb der EU, die sich an ein Publikum in einem anderen Mitgliedstaat wenden, und zweitens das Verfahren, das die Mitgliedstaaten einhalten müssen, wenn sie Ziel inakzeptabler Inhalte aus anderen Mitgliedstaaten sind.
15. Das in der Richtlinie vorgesehene Verfahren ermöglicht bei Fernsehprogrammen keine schnelle Reaktion in dringenden Fällen und kann bis zu zwei Monate dauern. Anders sieht es bei Abrufdiensten aus, bei denen ein "Dringlichkeitsverfahren" vorgesehen ist und die Empfangsstaaten über mehr Gründe verfügen, um tätig zu werden, beispielsweise die öffentliche Ordnung, den Schutz der öffentlichen Sicherheit einschließlich der Wahrung nationaler Sicherheits- und Verteidigungsinteressen. In den im November 2014 angenommenen Schlussfolgerungen des Rates ¹¹ wird auch die abgestufte Regulierung zur Sprache gebracht und die Kommission ersucht, zu bewerten, ob die derzeitige regulatorische Unterscheidung zwischen nicht linearen und linearen audiovisuellen Mediendiensten im Kontext des digitalen Zeitalters noch angemessen ist.

¹⁰ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle. Jahrbuch 2014, S. 125.

¹¹ Schlussfolgerungen des Rates zur europäischen audiovisuellen Politik im digitalen Zeitalter (ABl. C 433 vom 3.12.2014, S. 2).

16. Mitunter sind Sender aus Drittländern in einem Mitgliedstaat an eine Einrichtung lizenziert, die kein Mediendienstanbieter im Sinne der AVMD-Richtlinie ist, d.h. diese übt weder eine echte Kontrolle über den Inhalt dieser Sender aus noch ist sie an einer Übertragungstätigkeit beteiligt; eigentlich ist sie eine "Briefkasten"-Firma. Die ordnungsgemäße Umsetzung der AVMD-Richtlinie durch alle Mitgliedstaaten ist wesentlich, um sicherzustellen, dass die Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt nur Mediendienstanbietern zugute kommt, die tatsächlich in der EU gemäß dem EU-Recht niedergelassen sind.
17. In der AVMD-Richtlinie wird vorausgesetzt, dass der Sendeinhalt bereits mit den Vorschriften des Zulassungsstaats im Einklang steht und keinen weiteren Überprüfungen unterzogen werden muss. Demzufolge ist die Regulierungsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats dafür verantwortlich, zu gewährleisten und erforderlichenfalls zu überwachen¹², dass der Inhalt aller Sender unter seiner Rechtshoheit dem nationalen Recht und der AVMD-Richtlinie entspricht, egal in welcher Sprache er abgefasst ist. Dies dürfte jedoch in der Praxis nicht immer möglich sein.
18. Die Lage wird komplizierter, wenn empfindliche nationale Fragen betroffen sind und der kulturelle und geschichtliche Zusammenhang für den Staat der Rechtshoheit vielleicht nicht vollständig nachzuvollziehen ist. Es wurde vorgeschlagen, dass Sendeinhalte (nicht nur) im derzeitigen geopolitischen Kontext aus der Perspektive sowohl des Empfangsstaats als auch des Mitgliedstaats der Rechtshoheit analysiert werden sollten. In diesem Fall versteht es sich wohl von selbst, dass der engen und wirksamen Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Regulierungsbehörden höchste Bedeutung zukommt.

¹² Überwachung bedeutet in diesem Zusammenhang die Analyse der bereits ausgestrahlten Inhalte und darf nicht mit Zensur oder vorheriger Einschränkung verwechselt werden, worunter das Verbot von noch zu verbreitendem Inhalt zu verstehen ist. Die Überwachung von Inhalten ist erforderlich, um beispielsweise die Einhaltung der Regeln für Werbung, den Jugendschutz, die Quote für europäische Werke usw. sicherzustellen.

Aussprache der Minister

19. Die Mitgliedstaaten haben ihre Unterstützung und ihr Interesse dafür bekundet, wichtige Einzelaspekte der AVMD-Richtlinie zu erörtern, die sich auf die Entwicklung des digitalen Binnenmarkts auswirken. Der Vorsitz erachtet es als wichtig, auf politischer Ebene das Funktionieren der Richtlinie vor dem Hintergrund der aktuellen geopolitischen Herausforderungen zu erörtern, die die freie Meinungsäußerung und die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele der Sicherheit und Stabilität berühren.
20. Diese Aussprache ist besonders wichtig, da es Sache der für audiovisuelle Politik zuständigen Minister ist, in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten die wichtigsten Weichenstellungen für die künftige europäische Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich vorzunehmen.
21. Nach Ansicht des Vorsitzes ist eine Orientierungsaussprache im Rat nunmehr an der Zeit und wird diese einen wertvollen Beitrag zur laufenden REFIT-Evaluierung leisten. In Anbetracht der obigen Ausführungen werden die Minister um Beantwortung folgender Frage gebeten:

Wie lässt sich im Rahmen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ein Gleichgewicht zwischen der freien Meinungsäußerung und den im öffentlichen Interesse liegenden Zielen der Sicherheit und Stabilität herstellen und zugleich eine kulturell vielfältige und hochwertige europäische audiovisuelle Landschaft erhalten?

22. Angesichts der von der Kommission angekündigten Einleitung der Strategie für den digitalen Binnenmarkt für Europa können die Minister außerdem folgende Frage zur Sprache bringen, wenn sie dies wünschen:

Welche Schritte sollten unternommen werden, um sicherzustellen, dass kulturell vielfältige und hochwertige audiovisuelle Inhalte bei der Durchführung der Strategie für den digitalen Binnenmarkt gefördert werden?

Die Minister sollten sich in ihren Beiträgen von den vorgenannten Fragen leiten lassen und werden ersucht, sich mit Fragen, Kommentaren oder konkreten Vorschlägen für künftige Maßnahmen frei, ohne schriftlich vorbereitete Beiträge, zu Wort zu melden. Es wird eine einzige Tischumfrage stattfinden, in der beide Fragen behandelt werden.

Damit alle Minister Gelegenheit erhalten, einen Beitrag zu leisten, werden die Wortmeldungen auf höchstens drei Minuten begrenzt.
