

September 2016

### Audiovisuelle Mediendienste

*Folgenabschätzung (SWD(2016) 168, SWD(2016) 169 (Zusammenfassung)) zum Vorschlag der Kommission 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)*

#### Hintergrund

Mit diesem Dokument soll eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen der [Folgenabschätzung](#) (FA) der Kommission zu dem genannten [Vorschlag](#) abgegeben werden, der am 25. Mai 2016 angenommen wurde und an den Ausschuss des Parlaments für Kultur und Bildung weitergeleitet wurde.

Dieser Vorschlag bildet einen Bestandteil der [Strategie für den digitalen Binnenmarkt](#), die am 6. Mai 2016 angenommen wurde und in der die Kommission eine Modernisierung der [Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste](#) (AVMD-Richtlinie)<sup>1</sup> fordert, um Anpassungen an die jüngsten Veränderungen im Marktumfeld und bei den Nutzungsweisen sowie den technologischen Wandel vorzunehmen. In der Mitteilung über die Strategie für den digitalen Binnenmarkt verpflichtet sich die Kommission dazu, die AVMD-Richtlinie auf ihren Anwendungsbereich hin und „im Hinblick auf die Art der für alle Marktteilnehmer geltenden Vorschriften, insbesondere die Maßnahmen zur Förderung europäischer Werke, und die Vorschriften zum Schutz von Minderjährigen wie auch die Werbevorschriften“ zu überprüfen (Strategie für den digitalen Binnenmarkt, S. 11). Die Notwendigkeit zur Modernisierung der AVMD-Richtlinie ist eine der Schlussfolgerungen der [REFIT-Evaluierung](#), die im Rahmen des Arbeitsprogrammes der Kommission für das Jahr 2015 durchgeführt wurde<sup>2</sup>. Ein Beispiel für die bedeutsamen Veränderungen im Sektor sei die seit kurzem zunehmende Zahl von Videoabrufen durch Verbraucher, wobei die Einnahmen im Zeitraum von 2010 bis 2014 um 272 % gestiegen seien und im Jahr 2014 eine Höhe von 2,5 Mrd. EUR erreichten (FA, S. 7).

Die wesentlichen Änderungen, die durch den Vorschlag herbeigeführt werden sollen,<sup>3</sup> seien der verbesserte Schutz von Minderjährigen vor schädlichen Inhalten auf Videoplattformen, eine größere Flexibilität bei den Werbevorschriften (für Fernsehveranstalter gäbe es eine tägliche Begrenzung auf 20 %) und zusätzlich zu den Fernsehveranstaltern auch bei den Videoabrufdiensten einen Anteil von 20 % europäischer Werke. In der FA wird Einblick über den audiovisuellen Sektor in Europa gegeben, auf den im Jahr 2014 etwa 105,8 Mio. EUR entfielen. Der audiovisuelle Sektor in der EU setze sich hauptsächlich aus Großunternehmen zusammen, wobei eine absolute Mehrheit (mehr als die Hälfte) der Beschäftigten auf zehn von diesen entfalle. Mehr als 80 % des erzielten Mehrwertes in Spanien, Polen, Italien, Frankreich, Rumänien und im Vereinigten Königreich sei großen Unternehmen zuzurechnen (FA, Anhang 4, S. 89–90).

<sup>1</sup> Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste.

<sup>2</sup> Für weitere Einzelheiten zur Ex-post-Bewertung der AVMD-Richtlinie im Rahmen von REFIT, siehe Roxana Osiać, [Bewertung der Durchführung](#) durch den Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments, Juni 2016.

<sup>3</sup> Für weitere Einzelheiten zum Hintergrund des Vorschlags zur AVMD-Richtlinie siehe Ivana Katsarova, [The Audiovisual Media Services Directive](#), Legislativbriefing, Juni 2016.

## Problemstellung

In der FA werden ausgehend von den Schlussfolgerungen der REFIT-Evaluierung die folgenden drei Probleme genannt, bei denen auf EU-Ebene Handlungsbedarf bestehe:

- 1) unzureichender Jugend- und Verbraucherschutz bei der Nutzung von Videoplattformen
- 2) Fehlen einheitlicher Wettbewerbsbedingungen und Unzulänglichkeiten im Binnenmarkt
- 3) Vorschriften zur kommerziellen Kommunikation nicht mehr zweckgemäß (FA, S. 5–13)

**Problem 1:** Der unzureichende **Jugendschutz auf Videoplattformen** sei ein Problem, das sich aus dem einfachen und uneingeschränkten Zugang von Kindern zu gewalttätigen, blutrünstigen oder pornografischen Inhalten ergebe. In der FA wird die Behauptung aufgestellt, dass auch Hassreden zunehmend über Videoplattformen zugänglich seien und dass die Verbraucher geschützt werden sollten. Die AVMD-Richtlinie gelte nicht für von Nutzern erstellte Inhalte auf diesen Plattformen, da die Plattformen die Auswahl der Inhalte nicht kontrollieren würden. Die Plattformen würden der [Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr](#)<sup>4</sup> unterliegen, in der die Überwachung der Inhalte von Videoplattformen nicht vorgeschrieben sei, sondern lediglich die Entfernung illegaler Inhalte (wobei schädliche Inhalte unberücksichtigt blieben). Die wichtigsten Videoplattformen würden eigene Normen für den Schutz von Minderjährigen und Verbrauchern anwenden. Jedoch würden sich diese möglicherweise von jenen unterscheiden, die in der AVMD-Richtlinie aufgeführt werden (FA, S. 5). Mangelnde Transparenz in der Werbung falle in den Anwendungsbereich der [Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken](#)<sup>5</sup> und die Kommission führt aus, dass daher keine Notwendigkeit bestehe, dieses Problem in der Folgenabschätzung zu behandeln (FA, S. 7).

**Problem 2:** Im Hinblick auf die **Förderung europäischer Werke und den Jugendschutz** seien die Vorschriften der AVMD-Richtlinie für Fernsehveranstalter strenger als für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf und durch diese weniger strengen Vorschriften würden der Jugendschutz und die kulturelle Vielfalt unterwandert und der **Wettbewerb verzerrt** (FA, S. 7–8). So hätten Fernsehveranstalter beispielsweise im Jahr 2013 etwa 24 % ihrer Einnahmen in die Produktion und Förderung europäischer Werke investiert, während Abrufanbieter weniger als 1 % ihrer Gesamteinnahmen investierten. Einige Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreich und Deutschland, hätten die Absicht, Gebühren bei Abrufdiensten zu erheben, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind und auf ihr Publikum ausgerichtet seien. Nach Aussage in der FA begründe dies die Notwendigkeit für einen koordinierten Ansatz in dieser Richtlinie. Die AVMD-Richtlinie beruhe auf dem Herkunftslandprinzip,<sup>6</sup> das von der Mehrheit der Mitgliedstaaten, den Regulierungsstellen und der Industrie im Rahmen der öffentlichen Konsultation im Jahr 2015 befürwortet worden sei. Zu den Problemen, die sich im Zusammenhang mit dem Herkunftslandprinzip ergäben, würden jedoch übermäßig **komplexe Vorschriften** zählen, die schwer anwendbar seien, beispielsweise um die rechtliche Zuständigkeit zu bestimmen, sowie ungenaue und ungewisse Verfahren, mittels derer die Mitgliedstaaten vom Herkunftslandprinzip abweichen können würden. In der AVMD-Richtlinie würden keine Anforderungen festgelegt, um die **Unabhängigkeit der Regulierungsstellen** in den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Jedoch sei die Unabhängigkeit der Regulierungsstellen von politischen Gremien und kommerziellen Interessen eine entscheidende Voraussetzung dafür, eine effektive Marktaufsicht sowie die ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften der Richtlinie sicherzustellen und um Medienfreiheit und Medienpluralismus zu gewährleisten (FA, S. 10).

**Problem 3:** In der FA wird angeführt, dass Fernsehveranstalter<sup>7</sup> durch **strenge Werbevorschriften**, die für diese gelten, daran gehindert werden würden, den eigenen Gewinn in Zeiten zu maximieren, in denen es Zuschauern

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern.

<sup>6</sup> Audiovisuelle Mediendienste müssten nur von dem Mitgliedstaat reguliert werden, in dem der zugehörige Anbieter niedergelassen sei (FA, S. 354).

<sup>7</sup> Höchstens 12 Minuten Werbung pro Stunde im Fernsehen (20 % pro Stunde), zulässige Häufigkeit von Unterbrechungen bei Filmen, Werken und Sendungen sowie Mindestdauer von Einblendungen für das Teleshopping (FA, S. 11).

möglich sei, zu anderen Sehgewohnheiten überzugehen, beispielsweise durch Videoabrufplattformen (FA, S. 11–12). Im Hinblick auf die Vermeidung der Einwirkung von Werbung für Alkohol und Lebensmittel mit hohem Fett-, Salz-/Natrium- und Zuckergehalt auf Minderjährige kämen in der Mehrheit der Mitgliedstaaten schon jetzt Selbst- oder Koregulierungsvorschriften zur Anwendung, um die Werbung für Alkohol zu regulieren, und bezüglich der Werbung für Lebensmittel mit hohem Fett-, Salz-/Natrium- und Zuckergehalt seien von den Interessenträgern im Rahmen von Initiativen gute Fortschritte erzielt worden. Die FA enthält die Schlussfolgerung, dass jedoch weiterhin Spielraum für Verbesserungen bestehe (FA, S. 12–13).

## Ziele des Legislativvorschlags

Mit den Zielen im Vorschlag der Kommission werden die drei in der Problemstellung genannten Probleme aufgegriffen (FA, S. 14).

**Tabelle 1: Allgemeine und spezifische Ziele (FA, S. 14)**

Allgemeine Ziele	Spezifische Ziele
Verbesserung des Verbraucher- und Jugendschutzes	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbesserung des Verbraucher- und Jugendschutzes bei der Nutzung von Videoplattformen</li> </ul>
Sicherstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen, Wahrung der Integrität des Binnenmarkts und Verbesserung der Rechtssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schaffung effektiverer und gerechterer Vorschriften für die Förderung europäischer Werke</li> <li>▪ Sicherstellung effektiverer und gerechterer Vorschriften zum Jugendschutz bei Abrufdiensten</li> <li>▪ Vereinfachung und Klarstellung der Verfahren zur Anwendung der Vorschriften für das Herkunftslandprinzip</li> <li>▪ Sicherstellung der regulatorischen Unparteilichkeit innerhalb der EU</li> </ul>
Vereinfachung des Rechtsrahmens	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schaffung von mehr Klarheit und Flexibilität bei den Vorschriften für die kommerzielle Kommunikation</li> </ul>

Die FA enthält keine operativen Ziele, obwohl in den [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung \(Better Regulation Guidelines\)](#) die Vorgabe enthalten ist, dass operative Ziele, die dort als Ergebnisse von politischen Maßnahmen definiert werden, für die bevorzugte Option festgelegt werden.

## Umfang der erwogenen Optionen

Zusätzlich zum Szenario für die Beibehaltung des Status quo werden in der FA acht Optionen, die sich wechselseitig ergänzen und nicht klar voneinander unterscheiden, als Lösungen für die angegebenen Probleme vorgestellt und anhand des Problems, das damit gelöst werden soll, in drei Kategorien gegliedert.

**Tabelle 2: Probleme und vorgeschlagene Optionen**

Problem	Optionen
<b>Kategorie 1: unzureichender Jugend- und Verbraucherschutz bei der Nutzung von Videoplattformen</b>	
Unzureichender Jugend- und Verbraucherschutz bei der Nutzung von Videoplattformen	In der Option A wird eine Selbstregulierung für Videoplattformen für den Jugend- und Verbraucherschutz vorgestellt, die sich auf sämtliche audiovisuellen Inhalte innerhalb der redaktionellen Verantwortung eines Anbieters erstreckt. Die Anforderung der „Fernsehähnlichkeit“ <sup>8</sup> wird gestrichen. Die Auslegung des Kriteriums des „Hauptzweckes“ im Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in der Rechtssache <i>New Media Online GmbH</i> werde in Gesetzesform gegossen.

<sup>8</sup> In der Folge des Urteils des EuGH in der Rechtssache *New Media Online GmbH* könnten kurze Videos als fernsehähnlich gelten (FA, S. 17).

Problem	Optionen
	<p>Mithin würden auch andere Arten von Inhalten, insbesondere einzelne Videoabschnitte auf den Websites von Zeitungen, erfasst (FA, S. 17–18).</p> <p>In der <b>Option B</b> wird das Erfordernis einer Koregulierung für Videoplattformen eingeführt. Dabei hat die Industrie die Wahl, welche Mechanismen, wie beispielsweise Systeme zur Altersverifizierung, Inhaltsbeschreibungen und Altersbewertungssysteme, für den Schutz von Minderjährigen vor schädlichen Inhalten sowie den Schutz von Verbrauchern vor Hassreden gewählt werden. Die Anforderung der Fernsehähnlichkeit und das Kriterium des Hauptzwecks bleiben wie in der Option A gleich. In dieser Option sollten die Anbieter von den Mitgliedstaaten nicht generell dazu verpflichtet werden, eine Ex-ante-Überwachung der Inhalte vorzunehmen. Für Fälle einer Nichteinhaltung sollte ein Beschwerdemechanismus vorgesehen sein (FA, S. 19–20).</p>
<b>Kategorie 2: Fehlen einheitlicher Wettbewerbsbedingungen und Unzulänglichkeiten im Binnenmarkt</b>	
I. Förderung europäischer Werke	<p>In der Option A werden Fernsehveranstalter verpflichtet, mindestens 50 % ihres Programmbudgets in europäische Werke zu investieren oder den größeren Teil der Sendezeit für europäische Werke vorzuhalten (oder beides), während für Abrufdiensteanbieter die Verpflichtung bestünde, europäische Werke zu fördern, entweder durch einen Anteil davon, deren Herausstellung in den Katalogen oder durch einen finanziellen Beitrag.</p> <p>In der <b>Option B</b> wird der Status quo für Fernsehveranstalter beibehalten. Jedoch werden dabei die Regeln für Anbieter von Abrufdiensten verschärft, indem von ihnen verlangt wird, dass mindestens ein Anteil von 20 % in ihren Katalogen auf europäische Werke entfällt, dass diese Werke herausgestellt werden und dass sie bezüglich der Einhaltung gegenüber der Kommission Bericht erstatten müssen. Für die Mitgliedstaaten bestünde die Möglichkeit, von Abrufdiensteanbietern, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, aber auf Verbraucher in ihrem Hoheitsgebiet ausgerichtet sind, einen Beitrag (für die Produktion europäischer Werke) zu verlangen.</p>
II. Jugendschutz bei der Nutzung von Abrufdiensten	In der <b>Option A</b> wird das Schutzniveau erhöht, indem der Zugang zu jeder Art von schädlichen Inhalten sowohl bei Abrufdiensten als auch bei Fernsehveranstaltern eingeschränkt wird. Zudem wird der Begriff des schädlichen Inhalts vereinfacht und die Koregulierung in der EU bei Inhaltsdeskriptoren gefördert.
III. Herkunftslandprinzip	In der <b>Option A</b> werden die Zuständigkeitsregeln und die Verfahren der Zusammenarbeit vereinfacht und verbessert.
IV. Unabhängigkeit der Regulierungsstellen	In der <b>Option A</b> besteht für Mitgliedstaaten die Verpflichtung zur Einsetzung einer unabhängigen Regulierungsstelle und zur Festlegung von Anforderungen zur Förderung ihrer Unabhängigkeit und Wirksamkeit. Die koordinierende und beratende Rolle der Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) wird gestärkt und in der AVMD-Richtlinie verankert.
<b>Kategorie 3: fehlende Zweckmäßigkeit der Vorschriften für die kommerzielle Kommunikation</b>	
Fehlende Zweckmäßigkeit der Vorschriften für die kommerzielle Kommunikation	In der <b>Option A</b> werden die Vorschriften für die audiovisuelle kommerzielle Kommunikation flexibler gestaltet, indem die Vorschrift für einen Werbeanteil von 20 % pro Stunde in eine auf den Tag bezogene Vorschrift umgewandelt wird.

Das Paket der bevorzugten Optionen setzt sich folgendermaßen zusammen: Option B aus der ersten Kategorie und der zweiten Kategorie Unterkategorie I und sämtliche sonstigen einzelnen Optionen A, wie fett hervorgehoben in der Tabelle 2. Die bevorzugten Optionen werden offenbar eingehender erläutert als die anderen und der bevorzugten Gruppe von Optionen wird keine wirklich alternative Gruppe von Optionen zu Vergleichszwecken entgegengestellt. So gibt es beispielsweise in den Optionen oder als mögliche Unteroption für den Jugend- und Verbraucherschutz auf Videoplattformen keinen anderen Mechanismus als den beschwerdebasierten. Zudem wird in der FA nicht erläutert, auf welchen Grundlagen die Beschwerdemechanismen beruhen sollen, ob diese bereits vorhanden sind und sich als wirksam erwiesen haben beziehungsweise wie die Verbraucher über deren Anwendung informiert werden sollen. Ein weiteres Beispiel betrifft die Option A im Zusammenhang mit der Förderung europäischer Werke, für die in der FA angegeben wird, dass es fraglich sei, ob eine flexible Anforderung für Abrufdienste effektiv wäre. (FA, S. 26). Auffallend ist, dass offenbar kein Versuch unternommen wurde, mit einer alternativen anstelle der bevorzugten Option auf das Problem der einheitlichen Wettbewerbsbedingungen für die Branche einzugehen: Offenbar wurde die angeführte Notwendigkeit zur Schaffung von einheitlichen Wettbewerbsbedingungen für Fernsehveranstalter und Abrufdiensteanbieter in der FA nicht in gebührendem Umfang berücksichtigt. So wird Abrufdiensteanbietern in der Option A für die Förderung europäischer Werke offenbar mehr Flexibilität eingeräumt als Fernsehveranstaltern.

## Umfang der Folgenabschätzung

Die FA enthält eine eher oberflächliche Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen. Die wirtschaftlichen Folgen werden weiter untergliedert in Einhaltungskosten, Verwaltungskosten, Folgen für den Binnenmarkt, Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit und Folgen für KMU (siehe zugehörige Abschnitte weiter unten). Die Beschreibung der Folgen ist zuweilen inkohärent und beschränkt sich hauptsächlich auf bestehende Probleme ohne Einzelheiten zu den erwarteten Folgen zu enthalten.

Im Hinblick auf die **Kosten** enthält die Zusammenfassung der FA den Hinweis, dass die „Kosten der bevorzugten Option [...] im Wesentlichen von Abrufdiensten und Videoplattformen getragen [würden].“ In der nachstehenden Tabelle 3 wird der Versuch unternommen, die Kostenfolgen für Diensteanbieter auf der Grundlage der Informationen in den Tabellen der FA zum Vergleich der Optionen und im Text der FA zusammenzufassen.

**Tabelle 3: Einhaltung- und Verwaltungskosten für Diensteanbieter**

Gegenstand		Folgen der Optionen im Hinblick auf die Einhaltungskosten
Jugendschutz auf Videoplattformen	auf	<p><b>Option A:</b> nicht quantifiziert (Selbstregulierung)</p> <p><b>Option B:</b> abhängig von der Größe des Unternehmens und den gewählten Mechanismen (zwischen 100 000 EUR und 320 000 EUR, möglicherweise mehr für weiter entwickelte Systeme zur Moderation von Inhalten)</p>
Förderung europäischer Werke	europäischer	<p><b>Option A:</b> Die Kosten der Berichterstattung würden sich auf 200 000 EUR für sämtliche Fernsehveranstalter in der EU und auf 110 000 EUR für sämtliche Abrufdienste in der EU belaufen.</p> <p><b>Option B:</b> zwischen 5,8 und 8,2 Mio. EUR jährlich für einen großen EU-Anbieter (Beiträge außerhalb des Hoheitsgebietes), zwischen 4,7 und 11,7 Mio. EUR jährlich für alle EU-Anbieter (nur Gebühren).</p>
Jugendschutz Abrufdiensten	bei	<p><b>Option A:</b> eingeschränkt bei den meisten Abrufdiensten (in einigen Mitgliedstaaten sei eine gewisse Form von Schutz erforderlich)</p>

Hinsichtlich der Folgen für den **Binnenmarkt** geht aus der FA hervor, dass die bevorzugten Optionen im Allgemeinen zu einer Verhinderung beziehungsweise zu einem Abbau der Fragmentierung führen und einen Beitrag zur Harmonisierung des Binnenmarktes leisten würden, ohne dass hierzu viele Einzelheiten aufgeführt werden.

Die **sozialen Folgen** werden außer im Hinblick auf die Vorschriften für die kommerzielle Kommunikation und die Förderung europäischer Werke positiv betrachtet. Hinsichtlich der Frage der kommerziellen Kommunikation ginge mit der vorgeschlagenen Option die Möglichkeit einher, dass die Zuschauer zu Spitzenzeiten häufiger Werbung

ausgesetzt sein würden und dass Pausen häufiger stattfänden, durch welche die Integrität kinematografischer Werke in Mitleidenschaft gezogen werden könnte. Bezüglich der Förderung europäischer Werke hätte die bevorzugte Option eine positive Auswirkung auf die Schaffung europäischer audiovisueller Inhalte und kleine unabhängige Produzenten (keine Einzelheiten in der FA enthalten) und jedoch eine negative Auswirkung auf kleine Anbieter, die nicht in der Lage sind, die finanziellen Beiträge wiederzuerlangen.

## Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit

Die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit werden in der Begründung des Vorschlags erörtert (S. 4–5). Im Hinblick auf die **Subsidiarität** sei der Eingriff der EU aufgrund der zunehmenden grenzüberschreitenden Dimension des audiovisuellen Marktes berechtigt: Fernsehsender würden immer internationaler und Onlinedienste würden immer größer. Die Subsidiarität wird in den Tabellen zum Vergleich der Optionen der FA eingehender analysiert, wobei die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die bevorzugte Option gerechtfertigt ist. Die **Verhältnismäßigkeit** wird mit der Tatsache begründet, dass im Vorschlag das Mindestharmonisierungskonzept erhalten bleibe, bei dem für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit bestehe, nach Maßgabe nationaler Gegebenheiten strengere Vorschriften zu erlassen. Aus der Begründung geht hervor, dass die Vorschriften insbesondere im Hinblick auf die Begriffsbestimmung für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, die Einrichtung nationaler Regulierungsstellen, die Förderung europäischer Werke, den Jugendschutz und die kommerzielle Kommunikation angepasst werden könnten.

Mehrere nationale Parlamente haben den Vorschlag einer Prüfung unterzogen. Jedoch wurde von keinem eine begründete Stellungnahme mit Einwendungen bezüglich der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit abgegeben. Die Einreichungsfrist lief am 27. Juli 2016 ab.

## Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen

In der Zusammenfassung der FA wird darauf hingewiesen, dass sich die „wichtigsten Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden [...] aus der Durchführung der Koregulierung beim Jugendschutz auf Videoplattformen und aus der Einführung der rechtlichen Verpflichtung nationaler Regulierungsstellen zur Unabhängigkeit sowie einer Reihe von Mindestanforderungen an Aufsichtsbehörden ergeben“ würden. In der folgenden Tabelle 4 werden die Kosten ausgehend von den Informationen in den Tabellen zum Vergleich der Optionen zusammengefasst. Bezüglich der Förderung europäischer Werke gibt es offenbar eine Unstimmigkeit zwischen der Tabelle für den Vergleich und dem Anhang 16: In der Tabelle werden die jährlichen Kosten auf 220 000 EUR beziffert, während im Anhang 16 in einer Fußnote der Hinweis enthalten ist, dass sich der Betrag in Höhe von 220 000 EUR aller zwei Jahre ergeben würde (S. 317). Darüber hinaus können die Kosten für die EU, die in den Tabellen zum Vergleich angegeben werden, verwirrend sein, da in der Begründung der Hinweis enthalten ist, dass der „Vorschlag [...] keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt“ habe (S. 11).

**Tabelle 4: Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen (Einhaltungskosten und Verwaltungskosten)**

Gegenstand	Auswirkungen der Optionen auf die EU, EU-Regulierungsstellen und die Haushalte der Mitgliedstaaten
Jugendschutz auf Videoplattformen	<b>Option A:</b> zwischen 100 000 EUR und 3,1 Mio. EUR jährlich für die EU; <b>Option B:</b> 600 000 EUR jährlich für EU-Regulierungsstellen (beschwerdebasierter Mechanismus); zwischen 100 000 EUR und 3,1 Mio. EUR pro Jahr für die EU (nutzergeneriertes Bewertungssystem oder Moderationssystem bei einer großen Plattform); zwischen 250 000 EUR und 1 Mio. EUR jährlich je Mitgliedstaat (Kosten für die Koregulierungsstruktur)
Förderung europäischer Werke	<b>Option A:</b> 220 000 EUR jährlich für sämtliche EU-Regulierungsstellen (Überwachung der Fernsehveranstalter); Status quo für Abrufdienste <b>Option B:</b> 220 000 EUR jährlich für sämtliche EU-Regulierungsstellen (Überwachung der Fernsehveranstalter); 2 000 EUR pro Jahr (Überwachung von Abrufdiensten in Frankreich)
Jugendschutz Abrufdiensten	<b>Option A:</b> 2 Mio. EUR pro Jahr für die EU (Kosten der Selbstregulierungsprogramme für Inhaltsinformationen)

<b>Gegenstand</b>	<b>Auswirkungen der Optionen auf die EU, EU-Regulierungsstellen und die Haushalte der Mitgliedstaaten</b>
<b>Herkunftsland</b>	<b>Option A:</b> Kosten für die Stellungnahmen der ERGA (keine Angabe); 51 630 EUR für den Betrieb der Datenbank MAVISE für die EU
<b>Unabhängigkeit der Regulierungsstellen</b>	<b>Option A:</b> 200–250 Vollzeitäquivalente (maximale Personalaufstockung für unterbesetzte <b>Regulierungsstellen</b> )

## KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit

Für KMU und Kleinstunternehmen sei im Hinblick auf den Anteil europäischer Werke in Höhe von 20 % bei Videoabrufdiensten eine zwingend vorgeschriebene Ausnahme von den Vorschriften vorgesehen (FA, S. 27 und 339). Die Erläuterung der Gründe in der FA, aus denen sich die Kommission bei der Vorschrift zu den europäischen Werken für einen Anteil in Höhe von 20 % entschied, beruht auf den Interessen von KMU, die möglicherweise weniger europäische Werke in ihren Katalogen führen würden als die großen Videoabrufkataloge und Kataloge von Videoabruf-Abonnementdiensten in der EU<sup>9</sup> (FA, S. 27). Daher ist unklar, warum der Anteil europäischer Werke auf 20 % festgesetzt wurde, um dabei zu berücksichtigen, dass die Bereitstellung eines höheren Anteils europäischer Werke für KMU eine Herausforderung darstellen könnte, wenn KMU letztendlich von dieser Vorschrift ausgenommen werden.

In der FA wird kurz auf die Auswirkungen der Optionen für KMU eingegangen und darauf hingewiesen, dass die Optionen im Zusammenhang mit dem Jugendschutz zur Entstehung von Zusatzkosten führen könnten, die nicht beziffert werden.

Im Hinblick auf die **Wettbewerbsfähigkeit** geht aus der FA hervor, dass sich die Wettbewerbsbedingungen durch die bevorzugten Optionen im Allgemeinen einheitlicher gestalten würden. Die Flexibilität bei den Vorschriften für audiovisuelle kommerzielle Kommunikation würde positive Auswirkungen für Fernsehveranstalter haben und jedoch möglicherweise auch negative Auswirkungen für die Printmedienbranche (FA, S. 51).

## Vereinfachung und sonstige Regelungswirkungen

In der FA wird erläutert, dass die Übereinstimmung mit anderen geltenden Rechtsvorschriften bei der Ausarbeitung des vorliegenden Vorschlags berücksichtigt wurde. Einige Aspekte, die mit dem Vorschlag in Zusammenhang stehen, werden bereits in anderen Rechtsvorschriften geregelt und daher wird in der FA davon ausgegangen, dass sich der neue Vorschlag mit folgenden komplementär ergänzt:

- In der [Richtlinie 2000/31/EG](#) über den elektronischen Geschäftsverkehr seien Regelungen zur Entfernung illegaler Inhalte aus Videoplattformen nach deren Anzeige enthalten. Die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr wird in der FA als weniger strenger Regelungsrahmen betrachtet, da sie sich nicht mit schädlichen Inhalten (FA, S. 5 und 17), sondern lediglich mit illegalen Inhalten beschäftigt. Im neuen Vorschlag werde nach Aussage der Kommission ein höherer Standard für den Schutz von Minderjährigen vor schädlichen Inhalten vorgegeben (Artikel 28a).
- In der [Richtlinie 2003/33/EG](#) über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen werde im Hinblick auf die Werbung zugunsten von Tabakerzeugnissen der erforderliche Verbraucherschutz sichergestellt (FA, S. 7).
- Die [Richtlinie 2005/29/EG](#) über unlautere Geschäftspraktiken sei für irreführende Geschäftspraktiken und die bestehenden Selbstregulierungs- beziehungsweise Regulierungspraktiken in den Mitgliedstaaten für den Umgang mit diesem Problem anwendbar (FA, S. 7).
- Nichtregulatorische Initiativen der Kommission für ein sicheres Internet für Minderjährige, im Hinblick auf die Bekämpfung von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie (Einzelheiten im Anhang 18 der FA, S. 335).

<sup>9</sup> Der durchschnittliche Anteil von EU-Filmen habe im Jahr 2015 in 75 großen Videoabrufkatalogen in der EU bei 27 % und in den Katalogen von 16 großen Videoabruf-Abonnementdiensten bei 30 % gelegen; EAO-Studie, Daten aus 2014 und 2015 (FA, S. 27).

- Fragen der Zugänglichkeit werden in der FA nicht behandelt, da die Kommission im Dezember 2015 einen [Vorschlag für einen Europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit](#)<sup>10</sup> mit Vorgaben für die Zugänglichkeitsanforderungen für eine große Zahl von Produkten und Dienstleistungen einschließlich audiovisueller Mediendienste angenommen habe (FA, S. 4).

## Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen

Bei der Ausarbeitung der FA habe sich die Kommission auf eine große Vielzahl von Belegen in zahlreichen Berichten und Studien gestützt, insbesondere auf: eine REFIT-Analyse, Anwendungsberichte der bestehenden AVMD, Empfehlungen anderer EU-Institutionen, Studien und Stellungnahmen der ERGA, acht externe Studien sowie zwei Berichte der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle (FA, Anhang 1, S. 63–67).

Zuweilen erweist sich die Lektüre der FA als eigenständiges Dokument als schwierig. Sie beruht weitgehend auf Ergebnissen der REFIT-Analyse, mit denen der Leser vertraut sein muss, um die Probleme und die in der FA zur Analyse vorgestellten Optionen zu verstehen. In den zahlreichen Anhängen sind viele wertvolle Informationen enthalten, wobei es möglicherweise sinnvoller gewesen wäre, diese in die Beschreibungen der Optionen und die Analyse der Auswirkungen einzubinden, um eine bessere Lesbarkeit zu erreichen. Das Verständnis der FA wird zuweilen durch eine fehlende Genauigkeit und Kohärenz beeinträchtigt. Beispiele hierfür sind die Gründe für die Berücksichtigung der Bedürfnisse von KMU bei der Entscheidung für den Anteil europäischer Werke in Höhe von 20 % und die hierauf folgende Befreiung von KMU von der Vorschrift für den Anteil und die Herausstellung europäischer Werke oder die Ungereimtheiten in den Kostenkalkulationen beim Vergleich der Beschreibung der wirtschaftlichen Auswirkungen und der Zusammenfassungstabellen nach jedem Abschnitt zu den vorgestellten Optionen.

In der Zusammenfassung der REFIT-Evaluierung (S. 2) wird erklärt, dass robuste wirtschaftliche Daten zur Unterstützung der Evaluierung schwer zu finden gewesen sein wären. Dennoch werden in der FA erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Kostenkalkulationen zu verschiedensten Auswirkungen mit einem Einfluss auf verschiedene Interessenträger zur Verfügung zu stellen.

Die Begriffe und Abkürzungen werden nicht immer erläutert. Auch wenn der FA ein Glossar beigefügt ist, wurden viele Abkürzungen darin nicht aufgenommen (was sind beispielsweise CAGR, AVCC, UGC, ECD und OTT?). Einige fachspezifische Begriffe wurden in der FA beziehungsweise in den Anhängen nicht erläutert, beispielsweise die „Fernsehähnlichkeit“ und das Urteil des EuGH in der Rechtssache *New Media Online GmbH*.

## Konsultation der Akteure

Im Rahmen der REFIT-Evaluierung fand von Juli bis September 2015 eine öffentliche Konsultation zur AVMD-Richtlinie mit dem Titel [„Eine Mediengesetzgebung für das 21. Jahrhundert“](#) statt. Im Anhang 2 der FA (S. 68–77) ist eine detaillierte Übersicht über diese Konsultation in Form einer Zusammenfassung des Berichts enthalten. Darin werden öffentliche und kommerzielle Fernsehveranstalter, Werbeunternehmen, nationale Regulierungsstellen, NGO und Verbraucherorganisationen, IKT-, Digital-, Telekommunikations-, Presse- und Verlags- sowie Internetunternehmen sowie die davon abhängigen Branchen als interessierte Interessenträger erwähnt (insgesamt 438 Teilnehmer). Die allgemeinen Trends, die in der Zusammenfassung des Berichts vorgestellt werden, schlagen sich offenbar den Interessen der verschiedenen Kategorien von Interessenträgern nieder: Im Sektor der Fernsehveranstalter wird die Sicherstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen gefordert. Die Verbraucherorganisationen fordern eine Stärkung des Verbraucherschutzes und die Internet-, Telekommunikations- und IKT-Branchen fordern die Kommission auf, für den Erhalt von Innovation auf eine neue Verordnung zu verzichten. Die wesentlichen Schlussfolgerungen lauten, dass die Interessenträger zustimmen, dass es notwendig sei, die Vorschriften zum Anwendungsbereich der Richtlinie möglicherweise zu ändern, sodass damit die geltenden Vorschriften zu verschiedenen Themen (Herkunftslandprinzip, Übertragungspflichten/Auffindbarkeit,<sup>11</sup> barrierefreie Zugänglichkeit für Personen mit Behinderungen, Ereignisse

<sup>10</sup> Gegenwärtig Gegenstand der Diskussion im IMCO-Ausschuss, Berichterstatter Robert Rochefort (ALDE, Frankreich).

<sup>11</sup> Wird auch als „Entdeckbarkeit“ bezeichnet.

von erheblicher Bedeutung für die Gesellschaft, Kurzberichterstattung und das Recht auf Gegendarstellung) unterstützt werden. Jedoch besteht kein klarer Konsens in Bezug auf kommerzielle Kommunikation, Jugendschutz und die Förderung europäischer Werke.

## Überwachung und Bewertung

Im Hinblick auf die Überwachung wurden den Zielen im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt offenbar mehr Aufmerksamkeit gewidmet als dem Ziel im Zusammenhang mit dem Jugend- und Verbraucherschutz: In der Tabelle auf Seite 57 der FA sind 21 Wirkungsindikatoren für den Binnenmarkt und lediglich ein Indikator für einen verbesserten Jugend- und Verbraucherschutz enthalten. Zudem beruht der für den Jugend- und Verbraucherschutz vorgeschlagene Indikator auf der Anzahl der Beschwerden, die von den durch die Mitgliedstaaten benannten Stellen registriert werden. Auch wenn in der FA eingeräumt wird, dass Beschwerden nicht den besten Indikator darstellen würden (Beschwerden würden häufig als Indikator verwendet werden, um die Leistung eines Selbst- oder Koregulierungsprogrammes zu erfassen. Dabei würde es sich jedoch um einen vergleichsweise uneindeutigen Indikator handeln – FA, S. 6, Fußnote 23), wurde kein weiterer Indikator für den Jugend- und Verbraucherschutz vorgeschlagen. Eine Ex-post-Bewertung sei spätestens zehn Jahre nach der Annahme der Richtlinie vorgesehen (FA, S. 58).

## Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle (RSB) überprüfte die FA zweimal und gab nach einer zweiten Lesung der FA eine [positive Stellungnahme](#) ab, die auf der Annahme beruhte, dass der Bericht im Hinblick auf die zum Ausdruck gebrachten Empfehlungen weiter verbessert werde: weitere Klarstellung des Kontextes und Umfangs der Initiative, stärkere Ausarbeitung der Verbindung zu den Ergebnissen der Evaluierung, präzisere Darstellung der Optionen und verbesserte Analyse ihrer Auswirkungen, und Hervorhebung der Aspekte der Initiative, die auf REFIT beruhen. Vergleichbare Kritikpunkte wurden in der ersten, negativen Stellungnahme (nicht verfügbar auf der Website der RSB der Kommission) vorgetragen. Offenbar wurde im endgültigen Bericht über die FA der Versuch unternommen, die Mehrzahl der Empfehlungen des RSB zu berücksichtigen. Jedoch erweist sie sich offenbar im Hinblick auf die präzisere Darstellung der Optionen und die verbesserte Analyse ihrer Auswirkungen bisweilen als oberflächlich, ungenau oder inkohärent.

## Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag der Kommission und der Folgenabschätzung

Im Großen und Ganzen stimmen die FA und der Vorschlag offenbar miteinander überein. Aus Artikel 9 Absatz 2 des Vorschlags geht hervor, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission „die Aufstellung von Verhaltenskodizes im Rahmen der Selbst- und Koregulierung in Bezug auf unangebrachte audiovisuelle kommerzielle Kommunikation, die Sendungen mit beträchtlicher kindlicher Zuschauerschaft begleitet oder darin enthalten ist, zugunsten von Lebensmitteln und Getränken, die Nährstoffe oder Substanzen mit ernährungsbezogener oder physiologischer Wirkung enthalten [...], fördern]“. Auch wenn von diesem Artikel eine positive Auswirkung auf die Gesundheit von Kindern ausgehen könnte, wurde dies im Abschnitt der FA zu den sozialen Folgen offenbar nicht diskutiert. Dasselbe gilt für die Werbung zugunsten alkoholischer Getränke, die in Artikel 9 Absatz 3 erwähnt wird. Lediglich in der Fußnote 202 (S. 47 der FA) ist ein Verweis auf den Artikel 9 enthalten, in dem jedoch keine substanziellen Informationen enthalten sind.

## Schlussfolgerungen

Bei der Ausarbeitung der FA wurde auf zahlreiche und umfassende Hintergrundinformationen, Studien und faktesichere Grundlagen zurückgegriffen. Jedoch wurden viele wertvolle Informationen in den Anhängen ergänzt, bei denen es möglicherweise sinnvoller gewesen wäre, diese an entsprechender Stelle in die Erläuterungen zu den vorgestellten Optionen und in die Bewertung ihrer Folgen aufzunehmen.

In der FA werden das **Problem** und seine Einflussfaktoren mit zahlreichen Beispielen und Statistiken zur Verdeutlichung der gegenwärtigen Situation in einer klaren und verständlichen Weise vorgestellt. Die **Ziele** sind

ebenfalls sehr klar und stehen mit den benannten Problemen im Einklang. In der FA hätte jedoch eine **größere Vielzahl von Optionen**, die zur Auswahl stehen, untersucht werden können, insbesondere im Hinblick auf das Problem des Jugendschutzes, da es sich hier um ein entscheidend wichtiges Problem handelt, bei dem sich nach Aussage in der FA angesichts der zunehmenden Beliebtheit von Videoplattformen bei Minderjährigen wahrscheinlich Verschlechterungen ergeben werden. Insgesamt wird die Kohärenz der FA durch einige **Ungenauigkeiten und Inkonsistenzen** beeinträchtigt, die eine Abwägung der Folgen des Vorschlags bisweilen erschweren.

---

*In diesem vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzungen für den Ausschuss für Bildung und Kultur (CULT) des Europäischen Parlaments erstellten Dokument wird analysiert, ob die Folgenabschätzung den Hauptkriterien der eigenen Leitlinien für Folgenabschätzungen der Kommission sowie den zusätzlichen Faktoren, die das Parlament in seinem Handbuch zu Folgenabschätzungen herausstellt, gerecht wird. Es wird kein Anspruch auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Vorschlag erhoben. Das Themenpapier wurde zu Informationszwecken und als Hintergrundinformation konzipiert und soll die entsprechenden parlamentarischen Ausschüsse und Mitglieder bei ihrer Arbeit unterstützen.*

E-Mail-Kontaktadresse des Referats Ex-ante-Folgenabschätzungen: [EPRS-ExAnteImpactAssessment@ep.europa.eu](mailto:EPRS-ExAnteImpactAssessment@ep.europa.eu)

Redaktionsschluss: September 2016 Brüssel, © Europäische Union, 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (Internet) – [www.eptthinktank.eu](http://www.eptthinktank.eu) (Blog) – [www.eprs.sso.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.sso.ep.parl.union.eu) (Intranet)