



ARBEITSGEMEINSCHAFT
PRIVATER RUNDUNK

Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk
Friedrichstraße 22 | 80801 München

Herrn
Dr. Tobias Schmid
Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen
Zollhof 2
40221 Düsseldorf

apr@privatfunk.de
www.privatfunk.de
Tel.: 0 89/45 555 855

12.08.2025
HP/ru

Stellungnahme zur Novelle der AVMD-RL

Sehr geehrter Herr Dr. Schmid,
sehr geehrte Damen und Herren,

die APR begrüßt, dass die AVMD-RL zur Überprüfung ansteht. Die Auswirkungen des Rechtsrahmens sowohl auf die ökonomischen Belange des Binnenmarktes als auch die Vielfalt audiovisueller Angebote in Europa ist zu evaluieren. Die Querbezüge zu neuem Recht in DSA, DMA und dem EMFA sind zu würdigen. Mit in den Blick zu nehmen ist, dass verschiedene urheberrechtliche Richtlinien sowie die DSGVO Normen beinhalten, die mit dem Regelungsbereich der AVMD-RL im Bezug stehen. Schließlich sind die Auswirkungen der neuen TTPW-VO – zumal in der Wechselwirkung mit den Transparenzanforderungen des EMFA für staatliche Werbeaufwendungen – in die Betrachtung einzubeziehen. Erforderlich ist ein einheitlicher und kohärenter Regelungsrahmen. Die einzelnen Bestimmungen müssen sich sinnvoll ergänzen, Unklarheiten bei überlappenden Anforderungen an die Unternehmen sind zu beseitigen.

Europäischer Binnenmarkt und Radio

Die eingangs genannten Regelungen basieren auf der Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV. Radio wird in lokalen und regionalen Märkten angeboten, nationale Angebote haben sich in Deutschland spät etabliert und sind in anderen Mitgliedsstaaten bereits länger durchgesetzt. Ein grenzüberschreitender Hörfunkmarkt hat sich nicht etabliert, wenn man von den grenzüberschreitenden regionalen Angeboten in lokalen Gebieten entlang mitgliedstaatlicher Grenzen absieht. Für diesen Befund sind nicht fehlende Binnenmarktregeln ursächlich, sondern die besondere Rolle des Radios in der gesellschaftlichen Kommunikation der Mitgliedsstaaten, die diesen Bereich im Sinne der Subsidiarität im nationalen Medienrecht ausgestaltet haben.

Aus Gründen eines Rechtsrahmens für grenzüberschreitende Radioangebote im europäischen Binnenmarkt bedarf es also keiner Ausweitung des Anwendungsbereichs der AVMD-RL auf reine Audio-Angebote. Andererseits kann eine Novellierung die Gelegenheit sein, das Verhältnis der

eingangs aufgezählten Rechtsakte zueinander im Sinne einer größeren Kohärenz zu justieren. Sollte das der Fall sein, müsste dafür gesorgt werden, dass auch Audio-Angebote von den Verbesserungen profitieren. Sollte aus derartigen Gründen Audio in die AVMD-RL aufgenommen werden, sind Besonderheiten von Hörfunk gegenüber audiovisuellen Angeboten zu berücksichtigen. Dies soll in dieser Stellungnahme nachfolgend dargestellt werden.

Auch wenn der Name des Rechtsakte bei einer Änderung des Anwendungsbereiches nicht fortgeführt werden kann, soll der Einfachheit halber nachfolgend weiterhin von der AVMD-RL die Rede sein.

Rechtsakt in Form einer Richtlinie

Auch im Fall der Novelle der AVMD-RL sollte die Form einer Richtlinie beibehalten werden. Möglicherweise wird man Änderungen oder Ergänzungen der oben genannten Rechtsakte in Form von Verordnungen aufnehmen, um eine verbesserte Kohärenz herzustellen. Der Kern der Regelungen einer neuen AVMD-RL sollte aber unverändert als Richtlinie in Kraft gesetzt werden. Sie betreffen das nationale Medienrecht, das in den einzelnen Mitgliedsstaaten entsprechend der jeweiligen kulturellen Belange und der Vielfaltsregelungen sehr unterschiedlich ausgeformt ist. Es bestehen enge Verknüpfungen zu anderen, europäischen nicht harmonisierten Teilen der Kommunikationsordnungen der Mitgliedsstaaten. Eine Richtlinie ermöglicht es diesen, neue Regelungen in ihre nationalen Rechtsordnungen bruchlos zu implementieren.

Besonderheit der Angebotsform Hörfunk

Hörfunk ist ein Medium ohne Bild, es wird nur auditiv wahrgenommen. Das klingt trivial, wird indes vielfach bei Regulierungsvorhaben übersehen, wenn diese sich ihrer Entstehungsgeschichte nach am audiovisuellen Bereich orientieren. Regelungen zur Kennzeichnung von Angeboten müssen hierauf beispielsweise Rücksicht nehmen und dürfen keine überhöhten Anforderungen stellen, die im audiovisuellen Bereich durch Inserts in den Bildanteil der Information erledigt werden können.

Die Besonderheit des Hörfunks ist beispielsweise auch bei den Regelungen zur Barrierefreiheit zu beachten. Audio ist eine Angebotsform, die für einen bestimmten Personenkreis mit Einschränkungen bei der optischen Rezeption der ideale Weg ist, um barrierefrei an Informationsangeboten teilzuhaben. Umgekehrt kann Audio keinen barrierefreien Zugang für solche Personen ermöglichen, deren Einschränkung bei der akustischen Informationsaufnahme besteht.

Sollten also Audio-Angebote in den Anwendungsbereich der AVMD-RL aufgenommen werden, bedarf es bei einer Vielzahl von Regelungen differenzierender Details. Es genügt nicht, lediglich den

formalen Anwendungsbereich des bisherigen Rechts zu erweitern und es im Übrigen unbesehen bei den Detailnormen zu belassen.

Hervorhebung journalistischer Angebote

Die Auffindbarkeit journalistischer Inhalte bei digitalen Angeboten, auf Endgeräten und ihren Betriebssystemen sowie Benutzeroberflächen ist essentiell. Das hat ökonomische Gründe, da abgesehen von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sich alle journalistischen Angebote durch Werbung finanzieren, die nur dann vergütet wird, wenn sie wahrnehmbar ist. Zugleich hat die Auffindbarkeit wesentlichen Einfluss auf die Vielfalt der Medienangebote, da keinerlei Zusammenfassung verschiedener Medien etwa mittels einer auf KI basierenden Anwendung die unterschiedlichen Ansätze und Nuancen der jeweiligen journalistischen Berichterstattung abbilden kann.

Wir erleben derzeit, dass Algorithmen und KI-generierte Zusammenfassungen die Originalquellen ersetzen. Wer bei einer großen, alles in allem marktbeherrschenden Suchmaschine Anfragen eingibt, wird inzwischen mit einem Text bedient, der scheinbar journalistisch gemacht, in Wahrheit aber KI-generiert ist. Die ersten Marktuntersuchungen deuten darauf hin, dass die verwendeten Quellen allenfalls nach einer größeren Anzahl gesponserter Links weiter unten angezeigt werden – sie werden jedoch so versteckt nicht aufgerufen. Das ist eine leider konsequente Fortführung dessen, was etwa in sozialen Medien durch Algorithmen schon in der Vergangenheit stattfand, dass nämlich journalistische Angebote aussortiert werden mit dem scheinbar freiheitlichen Argument, man bediene nur die Wünsche des jeweiligen Nutzers, wie sie sich aus seinem Nutzungsverhalten ergeben – wobei man dieses Nutzungsverhalten selbst erzeugt.

Die bisherige Regelung in der AVMD-RL zur Hervorhebung entsprechender Inhalte bedarf der Diskussion. Sie scheint der Entstehungsgeschichte der AMVD-RL entsprechend aus der Zeit der Belegung von Stationstasten oder vergleichbaren Listen in Benutzerführungen des Fernsehens her gedacht, wenn es darum ging, besondere Programme auf den ersten Belegungsplätzen hervorzuheben. Im digitalen Umfeld von Suchmaschinen, Dashboards in Autos, Social Media und Betriebssystemen ist eine differenzierte Herangehensweise notwendig. Die deutsche Regelung, die nicht nur für audiovisuelle Angebote gilt, hat Erfahrungen zu Tage gefördert, die ausgewertet und in die Diskussion um die Novelle der AVMD-RL eingeführt werden sollten, wenn hierzu je nach Regelungstiefe des neuen Rechtes Bedarf besteht.

Wichtig ist, dass im Sinne verstärkter Kohärenz mit Blick auf DSA und DMA klargestellt wird, dass medienrechtlich motivierte Regelungen zur Hervorhebung von Angeboten zulässig sind und nicht durch anderes Sekundärrecht blockiert werden.

Werberecht

Die Werberegungen der bisherigen AVMD-RL werden von Audio-Angeboten erfüllt. Werbebeschränkungen finden sich auch in anderen Rechtsquellen bis hin zum harmonisierten Wettbewerbsrecht. Es bedarf keiner neuen materiellen Werbebeschränkungen aus Anlass der Novelle der AVMD-RL.

Notwendig erscheint jedoch, die Schnittstellen zur TTPW-VO und zum EMFA, dort den Regelungen zu staatlichen Aufwendungen für Werbung zu schärfen. Der EMFA geht davon aus, dass der Staat Informationen bezahlt und in Medien platzieren darf, allerdings in Bezug auf die getätigten Aufwendungen Transparenz herstellen muss, damit ausgeschlossen wird, dass einzelne journalistische Angebote in besonderer Weise profitieren und der Staat in die gesellschaftliche Kommunikation eingreift. Das ist eine sinnvolle Regelung, die voraussetzt, dass der Staat sich neutral äußert und keine politische Werbung im Anwendungsbereich der TTPW-VO schaltet. Denn das ist nicht seine Aufgabe, er ist kein politischer Akteur, sondern umgekehrt bewerben sich die politischen Akteure im Rahmen von Wahlen um die Mehrheit in staatlichen Institutionen. Was diesem Konzept fehlt, ist die Abgrenzung, wann staatliche Information in unzulässige politische Werbung umschlägt und wer dies feststellt und gegebenenfalls wem gegenüber sanktioniert. Da dies eine Frage sein dürfte, die in den Mitgliedsstaaten je nach politischer Streitkultur unterschiedlich gesehen wird, verbietet sich mit großer Wahrscheinlichkeit eine europäische Harmonisierung – aber auch eine Kontrollfunktion der Medienaufsicht im Detail. Sinnvoll erscheint eine Regelung, die Kohärenz der unterschiedlichen Rechtsakte in der Weise herstellt, dass die Medienaufsicht dann aktiv werden darf und auch muss, wenn schwerwiegende Ungleichgewichte etwa beim Mitteleinsatz oder dem Inhalt der Information im politischen Sinn erkennbar sind, wohingegen eine Bewertung des staatlichen Informationsverhaltens im Detail durch die Medienaufsicht ausscheidet.

Europäischer Markt von Audio und insbesondere Musik

Die derzeitige AVMD-RL beinhaltet eine Regelung zu europäischen Werken, die für audiovisuelle Produktionen (Film) gedacht ist und nicht auf den Hörfunk übertragbar ist. Die bisherigen Regelungen wollen Europa als Produktionsstandort stützen und stehen jedenfalls ökonomisch im Zusammenhang mit der mitgliedsstaatlichen Filmförderung. Die bestehenden Regeln beinhalten keine Vorschriften zu bestimmten Sprachfassungen, die in bestimmten Regionen angeboten werden müssen; es handelt sich insoweit nicht um eine Regelung für kulturelle Identitäten, was eindeutig eine mitgliedsstaatliche Regelungskompetenz wäre, eine europarechtliche Harmonisierung würde ausscheiden.

Der Markt für Audioproduktionen ist völlig anders aufgestellt. Es gibt in Europa über die Mitgliedsstaaten verteilt und regional, sogar lokal unterschiedlichen Audioproduktionen,

insbesondere aus dem Bereich der Musik. Spezielle Regelungen, einen solchen Markt zu schaffen oder zu stärken, bedarf es nicht. Auch spielt die Sprache bei Audio eine sehr unterschiedliche Rolle. Im Bereich der journalistischen Angebote kommt es auf die Sprache an, die im Empfangsgebiet gesprochen wird. Anderssprachige Angebote sprechen dort entweder eine vorhandene Minderheit an oder bleiben (willkommene) Nischenangebote. Anders ist es mit der Musik, die auch in fremder Sprache konsumiert wird, wie ein Blick auf Audio-Angebote, die von Hörern nach ihrer eigenen Präferenz auf Abruf gestaltet werden können, zeigt.

— In der Konsequenz ist die bestehende Regelung zu europäischen Werken auf den audiovisuellen Bereich zu beschränken, auch wenn die AVMD-RL zukünftig auf Audio ausgeweitet werden sollte.

Kurzberichterstattung

Die Regelungen zum Recht der Kurzberichterstattung haben im Fernsehen scheinbar eine nur geringe Relevanz. Tatsächlich aber waren sie Anlass für die Marktbeteiligten, praxistaugliche Absprachen untereinander zu treffen, die die Anwendung der rechtlichen Instrumente im Streitfall nicht notwendig machte. Für den Hörfunk gilt das Recht der Kurzberichterstattung jedenfalls in Deutschland nicht. Sinnvoll ist, den Hörfunk einzubeziehen, so dass die Erwartung bestehen kann, dass sich auch hier die Berichterstattung und damit die Vielfalt begünstigende Absprachen am Markt durchsetzen.

Ausnahmen für KMU

— In bestimmtem Umfang gibt es in der bisherigen AVMD-RL Ausnahmen für lokale Angebote. Bei der Novelle, zumal bei der Ausweitung des Anwendungsbereiches, sollte darüber nachgedacht werden, diese Form der Ausnahme beziehungsweise Erleichterung beizubehalten. Da lokale und regionale journalistische Angebote oft von kleinen Unternehmen erstellt werden, kann dies auch in der Form von Sonderregelungen für KMU bewerkstelligt werden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Holger Paesler'.

Prof. Dr. Holger Paesler
Geschäftsführer