

IRIS
Spezial

Eine Publikationsreihe der
Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Videoabrufdienste und die Förderung europäischer Werke

IRIS Spezial: Videoabrufdienste und die Förderung europäischer Werke

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2013
ISBN: 978-92-871-7806-0
EUR 98,50

Verlagsleitung:

Dr. Susanne Nikoltchev, Geschäftsführende Direktorin der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle
E-mail: susanne.nikoltchev@coe.int

Wissenschaftliche Betreuung und Koordination:

Dr. Susanne Nikoltchev, LL.M. (Florenz/Italien, Ann Arbor/MI)

Beitragende Partnerorganisationen:

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

Franz-Mai-Straße 6
D-66121 Saarbrücken
Tel.: +49 (0) 681 99 275 11
Fax: +49 (0) 681 99 275 12
E-mail: emr@emr-sb.de
www.emr-sb.de

Institut für Informationsrecht (IViR)

Kloveniersburgwal 48
NL-1012 CX Amsterdam
Tel.: +31 (0) 20 525 34 06
Fax: +31 (0) 20 525 30 33
E-mail: website@ivir.nl
www.ivir.nl

Verlagsassistentin:

Michelle Ganter
E-mail: michelle.ganter@coe.int

Marketing:

Markus Booms
E-mail : markus.booms@coe.int

Übersetzung/Korrektur:

France Courrèges, Johanna Fell, Sabina Gorini, Paul Green, Julie Mamou, Marco Polo Traductions, Martine Müller-Lombard, Stefan Pooth, Erwin Rohwer, Christian Rozeboom, Nathalie Sturlèse

Satz/Druck:

Pointillés, Hoenheim (France)

Herausgeber:

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
76 Allée de la Robertsau
F-67000 Strasbourg
Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00
Fax: +33 (0)3 90 21 60 19
E-mail: obs@obs.coe.int
http://www.obs.coe.int

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Nikoltchev S., (Ed.) *Videoabrufdienste und die Förderung europäischer Werke*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2013.

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2013.

Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.



Videoabrufdienste und die Förderung europäischer Werke

Videoabrufdienste und die Förderung europäischer Werke

Herausgegeben von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

In Europa besteht eine starke Tradition der Förderung europäischer Werke, die wir als Europäer generell als wichtigen Teil unserer Kultur einstufen; wir sind traditionell bereit, sie gegen Blockbuster zu verteidigen und im Namen der kulturellen Vielfalt zu unterstützen. Zugleich stellt die Förderung europäischer Werke eine wichtige Investition in die Zukunft Europas dar, da die Kreativwirtschaft von finanzieller Unterstützung und einer insgesamt wohlwollenden Einstellung gegenüber europäischen Werken abhängig ist.

Diese vielschichtige Bedeutung der Förderung europäischer Werke spiegelt sich in einer Vielzahl verfügbarer Mechanismen wie dem europäischen Filmförderungsfonds Eurimages, den verschiedenen „Generationen“ des MEDIA-Programms oder den zahlreichen, sehr konkreten rechtlichen Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke im einzelstaatlichen und europäischen Recht wider. Welch hohen Stellenwert Staaten diesem Förderinstrumentarium beimessen, veranschaulicht nicht nur die Zurückhaltung der EU bei der Aufnahme von WTO GATS-Verhandlungen zu audiovisuellen Werken, sondern auch der umfangreiche Fundus an wettbewerbsrechtlichen Entscheidungen der EU, der sich in Bezug auf staatliche Beihilfen im Kulturbereich entwickelt hat.

Eine klare Differenzierung zwischen legitimer Förderung und ungerechtfertigter Bevorzugung europäischer gegenüber anderen Werken bleibt genauso schwierig wie das Bemühen herauszufinden, welche Art der Förderung den gewünschten Nutzeffekt für europäische Werke bringt. Das neue Element in dieser Gleichung ist der steigende Konsum audiovisueller Werke in Abrufdiensten. Damit hat sich der Fokus von der alleinigen Förderung europäischer Werke in traditionellen Medien dahin verschoben, sie in allen Diensten zu fördern, die potenziell in der Lage sind, künftig europäische Werke anzubieten. Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle dokumentiert regelmäßig in ihren Publikationen, wie rasch der VoD-Markt wächst. Eine vor kurzem veröffentlichte Studie der Informationsstelle hat zudem erste Erkenntnisse darüber geliefert, mit welchem Erfolg sich europäische Filme auf diesem Markt behaupten. Die vorliegende *IRIS Spezial* bietet zusätzliche Informationen zu verschiedenen Modellen der Förderung europäischer Werke bei Abrufdiensten und zu verwandten rechtlichen Fragestellungen.

Vor Kurzem stand die Förderung europäischer Filme und Fernsehserien online auch im Fokus einer von der Europäischen Kommission am 18. November 2013 in Brüssel veranstalteten Diskussionsrunde. Das Ziel dieser Anhörung bestand darin, die Effizienz bestehender Regeln zur Förderung europäischer Werke in VoD-Diensten zu bewerten – ein Ziel, welches sich in der übergreifenden Debatte über eine Überprüfung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

(AVMD-Richtlinie) wiederfindet, die durch das Grünbuch „Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“ (KOM(2013) 231 endg.) angestoßen wurde. Seit 2010 besagt Artikel 13 der AVMD-Richtlinie eindeutig, dass eine solche Förderung nötig sei; die Bestimmung wie auch viele der einzelstaatlichen Vorschriften zu ihrer Umsetzung lassen jedoch viele Fragen unbeantwortet, wie dies erreicht werden könnte. In der Anhörung im November 2013 wies die Kommission darauf hin, dass sie beabsichtige, durch die Einführung bewährter Praktiken Orientierungshilfe zu geben.

Dieses Vorhaben kann sich auf die vorliegende Publikation stützen, die einerseits bestehende Fördermodelle vorstellt und andererseits verwandte politische und gesetzgeberische Herausforderungen erörtert.

In einer Bestandsaufnahme im ersten Teil stellt diese *IRIS Spezial* fünf konkrete Beispiele für Verpflichtungen vor, die EU-Mitgliedstaaten audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf auferlegt haben, um europäische Werke zu fördern. Bei jedem werden der maßgebliche Rechtsrahmen sowie die Gründe für die Wahl des jeweiligen Systems (seien es Finanzbeiträge, Quoten, Hervorhebungsanforderungen oder ein Mix aus diesen Elementen) erörtert, und in jedem werden die Anforderungen an Abrufdienste mit den Anforderungen an das klassische Fernsehen verglichen. In einem zweiten Abschnitt wird jeweils betrachtet, wie die Verpflichtungen für Abrufdienste in der Praxis angewendet werden. Die Beispiele umfassen Italien, die Slowakei, Frankreich, die Niederlande und die Französische Gemeinschaft Belgiens. Sie wurden ausgewählt, da sie für unterschiedliche Philosophien, Traditionen, Intensität und rechtliche Instrumente bei der Förderung europäischer Werke stehen, wodurch sich die gesamte Bandbreite der gegenwärtig verfügbaren Lösungen umreißen lässt.

Der zweite Teil dieser *IRIS Spezial* behandelt und hinterfragt grundsätzliche Annahmen in Bezug auf strategische Entscheidungen, die der Förderung europäischer Werke im Allgemeinen zugrunde liegen. Zunächst wird die Frage behandelt, ob die gegenwärtigen Vorschriften ausreichend detailliert und grundsätzlich geeignet sind, den möglichen heutigen und zukünftigen Angebots- und Konsumformen für Inhalte gerecht zu werden. Entsprechend der Logik der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste konzentriert sich das Monitoring von Fördermaßnahmen auf Kataloge, während die Anbieter multipler Inheldienste und in zunehmendem Maße auch Plattformanbieter darüber entscheiden, welche Inhalte den Konsumenten erreichen. In Bezug auf die Effektivität von Fördermaßnahmen ist es zudem wichtig zu analysieren, in welchem Umfang die Erarbeitung von Inhalteempfehlungen, die sich auf Nutzervorlieben stützen (z. B. die Funktion „von anderen Nutzern am häufigsten gesehen“), innerhalb der Fördersysteme eine Verschiebung von Angebots- zu Nachfragekriterien erforderlich macht. Eine möglicherweise noch größere Herausforderung für eine effektive Förderung europäischer Werke könnte im starken Einfluss von Nicht-EU-Playern wie Netflix und Google auf den VoD-Markt liegen. Ihre Sitzländer haben in der Regel ein entspannteres Verhältnis zu Förderung und entsprechenden Monitoringsystemen. Diese Frage wird ebenfalls in dieser Publikation erörtert. Abschließend widmet sich diese *IRIS Spezial* übergeordneten wirtschaftlichen und kulturellen Interessen, indem sie untersucht, wie sie in das internationale Recht eingebettet sind und inwieweit sie sich in Fördersystemen widerspiegeln.

Der Inhalt dieser *IRIS Spezial* wurde für und während eines gemeinsam von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle und ihren Partnerorganisationen, dem Institut für Informationsrecht (IViR) und dem Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) veranstalteten Workshops zusammengestellt. Der Workshop fand am 18. März 2013 unter der gemeinsamen

Leitung von Nico van Eijk (IViR) und Susanne Nikoltchev (Informationsstelle) statt. Während des Workshops stellten Ernesto Apa (Portolano Cavallo Studio Legale), Juraj Polák (Rat für Rundfunk und Weiterverbreitung – SK), Alexandre Enraygues (seinerzeit Gide Loyrette Nouel), Marcel Betzel (Commissariaat voor de media – NL), und Jean-Francois Furnémont (Conseil supérieur de l’audiovisuel – BE) die nationalen Beispiele vor. Die schriftlichen Fassungen ihrer Präsentationen bilden den ersten Teil dieser Publikation. Alexander Scheuer (seinerzeit EMR), Jeroen Verspeek (niederländischer öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter – NPO), Thomas Roukens (Telenet), André Lange (Informationsstelle), Jenny Metzdorf (Universität Luxemburg) und Mira Burri (Welthandelsinstitut, Universität Bern) waren die Hauptakteure im zweiten Teil des Workshops, der der Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten in einem weiteren Kontext gewidmet war. Ihre mündlichen Beiträge sind ebenfalls in schriftlicher Form enthalten. Die weiteren Teilnehmer des geschlossenen Workshops waren Ross Biggam (ACT), Francisco Cabrera (Informationsstelle), Madeleine de Cock Buning (Commissariaat voor de media – NL), Harald Karl (Pepelnik & Karl Rechtsanwälte), Emmanuelle Machet (EPRA), Tarlach McGonagle (IViR), Martin Rupp (EMR), Elisabeth Sjaastad (FERA), Emmanuel Joly (DG EAC (MEDIA), Europäische Kommission) und Heiko Zysk (ProSiebenSat.1 Media AG), wobei die drei letztgenannten zusätzlich als Diskutanten auftraten. Alle Teilnehmer beteiligten sich an der allgemeinen Aussprache, die in der Zusammenfassung von Annabel Brody (IViR) im dritten und abschließenden Teil dieser IRIS *Spezial* aufbereitet wird.

Die Informationsstelle dankt allen Teilnehmern und insbesondere auch den Mitveranstaltern und der Verfasserin des Berichts über den Workshop herzlich dafür, dass sie diese Publikation ermöglicht haben.

Straßburg, Dezember 2013

Susanne Nikoltchev
Geschäftsführende Direktorin

INHALTSVERZEICHNIS

Teil I: Bestehende Förderpflichten für audiovisuelle Abrufmediendienste in ausgewählten Staaten	9
Die italienische Perspektive <i>Ernesto Apa, Portolano Cavallo Studio Legale</i>	11
Der Ansatz der Slowakischen Republik <i>Juraj Polák, Rat für Rundfunk und Weiterverbreitung</i>	21
Französische Lösungen <i>Alexandre Enraygues, Linklaters</i>	25
Der niederländische Ansatz <i>Marcel Betzel, Commissariaat voor de Media</i>	31
Neue Fragestellungen und Herausforderungen für die audiovisuelle Politik, die Filmförderung und die audiovisuellen Regulierungsstellen: Das Beispiel der französischen Gemeinschaft Belgiens <i>Jean-François Furnémont, Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), Französische Gemeinschaft Belgiens</i>	37
Teil II: Hinterfragung der wichtigsten Thesen, die der Förderung audiovisueller Werke in Abrufdiensten zugrunde liegen	47
Sind die Wächter an den richtigen Portalen postiert? Zur Geeignetheit der Regelungen über die Förderung europäischer Werke in nichtlinearen audiovisuellen Mediendiensten <i>Alexander Scheuer, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)</i>	49
Geht der Zuschauer trend zum Online-Konsum? <i>Jeroen Verspeek, NPO, der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Niederlande</i>	55
Die Förderung europäischer audiovisueller Produktionen in Flandern: Überlegungen zu den relevanten Kriterien <i>Thomas Roukens, Telenet</i>	65

**Die Umsetzung von Artikel 13 der AVMD-Richtlinie
vor dem Hintergrund der europaweiten Verbreitung
audiovisueller Abrufdienste und unternehmensfreundlicher
Standortpolitiken („ease of doing business“)**

André Lange, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle71

**Der Luxemburger Rechtsrahmen
für die Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten:
Regulierungsmodell und -kultur**

Jenny Metzdorf, Universität Luxemburg79

**Die Auswirkungen des internationalen Rechtsrahmens,
insbesondere der WTO und der UNESCO,
auf die Förderung der kulturellen Vielfalt im Internet**

Mira Burri, World Trade Institute, Universität Bern85

**Teil III: Workshop zur Förderung europäischer Werke
in audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf:
Zusammenfassung der Diskussion**

Annabel Brody, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam93

Teil I

Bestehende Förderpflichten für audiovisuelle Abrufmediendienste in ausgewählten Staaten

Die italienische Perspektive

Ernesto Apa*

Portolano Cavallo Studio Legale

I. Anbieter von Abrufmediendiensten nach italienischem Recht

Nach dem italienischen Gesetz über audiovisuelle Mediendienste (Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 177/2005, im Folgenden „AVMD-Gesetz“)¹ zur Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste 2010/13/EG (AVMD-Richtlinie) sind audiovisuelle Mediendienste² (AVMD) in Italien in Fernsehen (linear) und Abrufdienste (nichtlinear) unterteilt.

Lineare AVMD sind als audiovisuelle Mediendienste definiert, die von Mediendienstanbietern (d.h. Fernsehveranstaltern) für den zeitgleichen Empfang³ von Sendungen auf der Grundlage eines Sendeplans bereitgestellt werden.⁴ Im Gegensatz dazu sind nichtlineare AVMD als Mediendienste definiert, die für den Empfang zu dem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und auf dessen individuellen Abruf hin aus einem vom Mediendienstanbieter festgelegten Programmekatalog bereitgestellt werden.⁵

Die Regelungen im Bezug auf audiovisuelle Abrufmediendienste sind in der Verordnung im Anhang zu Beschluss Nr. 607/10/CONS⁶ (im Folgenden „VoD-Verordnung“) der italienischen Kommunikationsbehörde („AGCOM“) festgelegt⁷.

* Mein Dank gilt Francesca Fabris und Frederica De Sanctis für ihre wertvollen Beiträge.

- 1) *Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177, Testo unico della radiotelevisione*. Eine konsolidierte Fassung ist abrufbar unter: www.agcom.it/Default.aspx?DocID=593
- 2) Ein Mediendienstanbieter ist in Art. 1 Abs. 1 lit. b) des AVMD-Gesetzes definiert als „die natürliche oder juristische Person, die die redaktionelle Verantwortung für die Auswahl der audiovisuellen Inhalte des audiovisuellen Mediendienstes trägt und bestimmt, wie diese organisiert werden. Natürliche oder juristische Personen, die Sendungen, für welche die redaktionelle Verantwortung bei Dritten liegt, lediglich weiterleiten, sind aus der Definition für ‚Mediendienstanbieter‘ ausgenommen.“ Siehe auch Art 1. Abs. 1 lit. d) und Erwägungsgrund 26 der AVMD-Richtlinie.
- 3) Gemäß Erwägungsgrund 30 der AVMD-Richtlinie „sollte bei Fernsehprogrammen der Begriff des zeitgleichen Empfangs auch den quasi-zeitgleichen Empfang erfassen, da aus technischen Gründen, die durch den Übertragungsvorgang bedingt sind, bei der kurzen zeitlichen Verzögerung, die zwischen der Übertragung und dem Empfang der Sendung liegt, Schwankungen auftreten können“.
- 4) Art. 2 Abs. 1 lit. i) des AVMD-Gesetzes, der Art. 1 Abs. 1 lit e) der AVMD-Richtlinie widerspiegelt.
- 5) Art. 2 Abs. 1 lit. m) des AVMD-Gesetzes, der Art. 1 Abs. 1 lit g) der AVMD-Richtlinie widerspiegelt.
- 6) *Delibera N. 607/10/CONS, Regolamento in materia di fornitura di servizi di media audiovisivi a richiesta ai sensi dell'articolo 22-bis del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*. Der vollständige Text des Beschlusses ist abrufbar unter: www.agcom.it/Default.aspx?DocID=5417. Die VoD-Verordnung besagt, dass Anbieter von Abrufmediendiensten die folgenden Anforderungen erfüllen müssen: (i) Die Bereitstellung audiovisueller Abrufmediendienste bedarf einer allgemeinen Genehmigung, der eine Anzeige des Betreibers über die Aufnahme der Tätigkeit zugrunde liegt. Betreiber dürfen die Dienste ab dem Datum der oben genannten Anzeige anbieten, und die AGCOM kann die Fortführung der Tätigkeit binnen 30 Tagen ab der Anzeige untersagen, wenn die in der Verordnung festgelegten Anforderungen nicht eingehalten werden. Die Genehmigung erlischt 12 Jahre nach der Anzeige der Tätigkeitsaufnahme und kann um weitere 12 Jahre verlängert werden. (ii) Es wird eine Antragsgebühr von EUR 500 fällig. (iii) AVMD-Anbieter müssen ein „Programmregister“ führen, welches auf monatlicher Basis verschiedene Angaben zu den im Katalog enthaltenen Programmen ausweisen muss. (iv) AVMD-Anbieter müssen der AGCOM auf Verlangen Aufzeichnungen aller Inhalte, die dem Publikum während drei Monaten angeboten wurden, nach dem letzten Tag, an dem diese Inhalte den Nutzern zur Verfügung standen, überlassen. (v) AVMD-Anbieter müssen die Bestimmungen zum Urheberrechtsschutz sowie zu Werbung und kommerziellen Kommunikationen einhalten. (vi) AVMD-Anbieter müssen die Verpflichtungen in Bezug auf die Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Werke erfüllen.
- 7) Siehe Greppi G., „La disciplina dei servizi di media audiovisivi a richiesta,“ in *Rivista di diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, Vol. 2, 2011.

Gemäß der VoD-Verordnung fallen folgende Dienste nicht unter die Definition der „audiovisuellen Mediendienste“:⁸

- Dienste, die nicht in erster Linie der Gewinnerzielung dienen, sowie Dienste, die nicht mit Fernsehen im Wettbewerb stehen. Abrufdienste, deren jährliche Einnahmen (aus Werbung, Tele-shopping, Sponsoring, Vereinbarungen mit anderen Unternehmen, staatlichen Beiträgen und Pay-TV-Programmen) EUR 100.000 nicht übersteigen, gelten nicht als im Wettbewerb mit Fernsehen und unterliegen daher nicht der VoD-Verordnung;
- private Websites und Dienste zum Zwecke der Bereitstellung oder Verbreitung audiovisueller Inhalte, die von privaten Nutzern für die Weitergabe oder den Austausch innerhalb von Interessengemeinschaften generiert wurden (nutzergenerierte Inhalte - UGC), solange der Betreiber, der die UGC aggregiert, keine redaktionelle Verantwortung übernimmt (ungeachtet der Form der Wahrnehmung)⁹ und das Material nicht kommerziell verwertet;
- jegliche Art privater Korrespondenz einschließlich E-Mails;
- Dienste, deren Hauptzweck nicht die Bereitstellung von Programmen ist, sowie
- Dienste, bei denen der audiovisuelle Inhalt keinen Hauptzweck darstellt - dies umfasst Websites, die audiovisuelle Elemente lediglich zur Ergänzung beinhalten (etwa animierte grafische Elemente oder kurze Werbung) sowie Online-Spiele, Suchmaschinen und Online-Zeitschriften oder -Zeitungen.¹⁰

Darüber hinaus besagt die VoD-Verordnung, dass „keine eigenständige allgemeine Genehmigung erforderlich ist“ (i) für Dienste, die Kataloge anbieten, welche ausschließlich aus Programmen bestehen, die bereits in einem ordnungsgemäß genehmigten linearen Dienst angeboten wurden (d.h. Nachhol-TV-Dienste), sowie (ii) für die speziell gekennzeichnete Bereitstellung von Inhalten, die nicht eigenständig öffentlich zugänglich sind.¹¹

Der AGCOM-Beschluss 66/09/CONS vom 13. Februar 2009 zur Förderung europäischer Werke (im Folgenden „Verordnung zu EU-Quoten“)¹² mit Änderungen¹³ gilt nicht für Dienste, die aus der Definition für „audiovisuelle Mediendienste“ nach der VoD-Verordnung ausgenommen sind.¹⁴ Daher unterliegen alle Dienste, die nicht unter die AVMD-Definition fallen, auch nicht den EU-Quotenbeschränkungen.

II. Regeln zur Förderung europäischer Werke, die für Anbieter linearer und nichtlinearer audiovisueller Mediendienste gleichermaßen gelten

Nach italienischem Recht müssen AVMD-Anbieter (sowohl Rundfunkveranstalter als auch Anbieter von Abrufmediendiensten) die Produktion und Verbreitung europäischer Werke nach einem Quoten-

8) Art. 2 Abs. 1 der VoD-Verordnung.

9) Siehe Erwägungsgrund 25 der AVMD-Richtlinie: „Die Mitgliedstaaten können einzelne Aspekte der Definition der redaktionellen Verantwortung, insbesondere den Begriff der ‚wirksamen Kontrolle‘, bei der Annahme der Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie näher bestimmen.“

10) Siehe Erwägungsgründe 22 und 23 der AVMD-Richtlinie. Eine allgemeine Genehmigung ist nicht erforderlich für Online-Zeitungen und Zeitschriften (siehe AGCOM-Beschluss Nr. 607/10/CONS, S. 7, gemäß dem die Ausnahme der Einhaltung von Artikel 21 der italienischen Verfassung dient).

11) Art. 2 Abs. 3 der VoD-Verordnung.

12) *Delibera N. 66/09/CONS, Regolamento in materia di obblighi di programmazione ed investimento a favore di opere europee e di opere di produttori indipendenti adottato ai sensi degli articoli 6 e 44 del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177*, abrufbar unter: www.agcom.it/default.aspx?DocID=2872

13) Beschluss 66/09/CONS wurde geändert durch Beschluss 291/09/CONS vom 20. Mai 2009 und Beschluss 397/10/CONS vom 22. Juli 2010.

14) Art. 4-bis Abs. 7 der Verordnung zu EU-Quoten.

system fördern.¹⁵ Das System spiegelt die allgemeinen Ziele der AVMD-Richtlinie wider.¹⁶

Nach der Verordnung zu EU-Quoten sind „europäische audiovisuelle Werke“ definiert als Werke:

- die von einem oder mehreren Produzenten mit Sitz in einem oder mehreren EU-Mitgliedstaaten produziert wurden,
- die in Nicht-EU-Staaten produziert wurden, die das Europäische Übereinkommen über grenzüberschreitendes Fernsehen vom 5. Mai 1989 unterzeichnet haben, vorausgesetzt dass:
 - die Werke von einem oder mehreren Produzenten mit Sitz in einem Signatarstaat produziert wurden, oder
 - die Produktion von Werken von einem oder mehreren Produzenten mit Sitz in einem Signatarstaat beaufsichtigt und kontrolliert wurde, oder
 - Koproduzenten aus Signatarstaaten den größten Beitrag zu den gesamten Koproduktionskosten geleistet haben und die Koproduktion nicht von Produzenten mit Sitz in Nichtsignatarstaaten kontrolliert wurde,
- die in anderen als den oben genannten europäischen Staaten produziert wurden, wobei solche Werke ausschließlich (oder in Koproduktion mit Produzenten, die in einem oder mehreren Mitgliedstaaten ansässig sind) in Staaten produziert werden, mit denen die Europäische Union einen internationalen Fernsehvertrag geschlossen hat, und unter der Voraussetzung, dass solche Werke mit einem dominierenden Beitrag von Filmemachern oder Programmherstellern oder anderen Beteiligten produziert werden, die in einem oder mehreren EU-Mitgliedstaaten ansässig sind.¹⁷

Entsprechend dem Zweck der AVMD-Richtlinie bezieht sich das Kriterium zur Definition „europäischer Werke“ auf den Verantwortlichen für die Kontrolle über den produzierten Inhalt (und weniger über die Investitionen), der seinen Sitz in einem Mitgliedstaat haben und dessen Werk mit einem wesentlichen Beitrag von Autoren und Arbeitnehmern, die in der EU ansässig sind, produziert werden muss.¹⁸

Weder die Definition der AVMD-Richtlinie noch deren Umsetzung in Italien bieten jedoch im Rahmen des Konzepts „europäischer Werke“ eine Unterscheidung nach nationalen und nicht nationalen Werken. Einige Kommentatoren weisen darauf hin, dass dieser Ansatz es den Mitgliedstaaten erlaube, ausschließlich ihre eigenen nationalen Märkte zu stärken, ohne den europäischen Markt insgesamt zu fördern.¹⁹

15) Die Entwicklung der Gesetzgebung zur Förderung europäischer Werke in Italien wird beschrieben von Zaccaria R., und Valastro A., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, Padua, 2010, S. 374ff. Zur Analyse der italienischen Umsetzung der Vorschriften zur Förderung europäischer Werke in der Fernsehrichtlinie 89/552/EWG siehe Carretti P., „Riserva di opere comunitarie e nazionali,“ in Roppo, E., und Zaccaria, R., *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Giuffrè, Mailand, 1991; Rolla F., „La disciplina comunitaria dei servizi televisivi,“ in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1991, S. 213ff.

16) Siehe Artikel 13, 16 und 17 der AVMD-Richtlinie. Artikel und Bücher zur Analyse der Bestimmungen der AVMD-Richtlinie zur Förderung und Verbreitung europäischer Werke siehe Cappello M., „La revisione della direttiva televisione senza frontiere nella direttiva sui servizi media audiovisivi,“ in *Rivista di diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, Vol. I, 2009; Castendyk O., Dommering E., und Scheuer A., *European Media Law*, Kluwer Law International, Niederlande, 2008, S. 429ff.; Donati F., „La direttiva 'servizi di media audiovisivi'“, in De Minico G., Pace A., und Zaccaria R., *Mezzi di comunicazione e riservatezza. Ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Jovene, Neapel, 2008, S. 13ff.; Mastroianni R., *La direttiva sui servizi di media audiovisivi*, Giappichelli, Turin, 2009, S. 99-102; Rossi G., „Produzione audiovisiva europea ed indipendente,“ in Bassan F., und Tosi E., *Diritto degli audiovisivi, Commento al nuovo Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici così come modificato dal D. Lgs. 15 marzo 2010, n. 44*, Giuffrè, Mailand, 2012, S. 273ff.; Sammarco P., „La produzione audiovisiva europea,“ in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2010, S. 243ff. (auch veröffentlicht als Kapitel im Buch von Zeno-Zencovich V., *La nuova Televisione Europea, Commento al "Decreto Romani"*, Maggioli, San Marino, 2010, S. 59ff.); Sbrescia V. M., *I servizi di media audiovisivi nel mercato europeo della radiotelevisione, il nuovo quadro della regolamentazione tra il diritto interno e il diritto dell'Unione Europea*, Jovene, Neapel, 2012, S. 220ff.

17) Art. 1 Abs. 1 lit. d) der Verordnung zu EU-Quoten. Siehe auch Art. 2 Abs. 1 lit. cc) des AVMD-Gesetzes.

18) Guglielmetti G., „La promozione delle opere europee,“ in *Aida*, Giuffrè, Mailand, 2008, S. 86.

19) Nach Ansicht dieser Kommentatoren führt dieses System dadurch, dass AVMD-Anbieter höhere Gewinne aus Werken erzielen, die auf ihr nationales Publikum ausgerichtet sind, zu einer schärferen Trennung in nationale Märkte, was Buchstaben und Geist der Grundsätze des EU-Vertrags widerspricht: siehe Gambuto S., „La produzione audiovisiva europea,“ in Frignani A., Poddighe E., und Zeno-Zencovich V., *La televisione digitale: temi e problemi, Commento al D. Lgs. 177/05 T.U. della Radiotelevisione*, Giuffrè, Mailand, 2006, S. 361; Sammarco P., „La produzione audiovisiva europea,“ in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2010, S. 249 (auch veröffentlicht als Kapitel im Buch von Zeno-Zencovich V., *La nuova Televisione Europea, Commento al "Decreto Romani"*, Maggioli, San Marino, 2010, S. 65).

III. Überblick über die Hauptvorschriften zur Förderung europäischer Werke für lineare AVMD-Anbieter

Um die für Anbieter von Abrufmediendiensten geltenden Vorschriften besser zu verstehen, kann es hilfreich sein, kurz den für lineare AVMD-Anbieter geltenden Rechtsrahmen zur Förderung europäischer Werke zu betrachten.²⁰

Rundfunkveranstalter haben die Verpflichtungen in Bezug auf die Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Werke, wie sie in der Verordnung zu EU-Quoten niedergelegt sind, zu beachten. Die Verordnung wurde gemäß Art. 44 des AVMD-Gesetzes erlassen.

Gemäß Art. 44 des AVMD-Gesetzes sind Rundfunkveranstalter gehalten, den überwiegenden Teil ihrer Sendezeit für europäische Werke zu reservieren; dies umfasst allerdings nicht die Zeit für bestimmte Programmformen wie Nachrichten, Sportereignisse, Spielshows, Werbung, Teletextdienste und Teleshopping.

Darüber hinaus müssen Rundfunkveranstalter 10 % ihrer jährlichen Einnahmen für die Produktion, die Finanzierung, den Erwerb von Vorkaufsrechten oder den Kauf europäischer audiovisueller Werke unabhängiger Produzenten vorbehalten.

Die Förderung von Produktion und Verbreitung europäischer Werke durch Rundfunkveranstalter wird im Detail durch die AGCOM-Verordnung zu EU-Quoten und deren nachfolgende Änderungen geregelt, wie nachstehend dargestellt.

Spezielle Vorgaben (höhere Prozentanteile) gelten für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter.

1. Inhaltsquoten

Fernsehveranstalter, die italienischem Recht unterliegen, müssen einen bestimmten Anteil an europäischen Werken in ihr Programmangebot aufnehmen.

Rundfunkveranstalter sind gefordert, mehr als 50 % ihrer Übertragungszeit für europäische Werke einzusetzen. Betreibt ein Rundfunkveranstalter mehr als einen Fernsehsender, werden die Sender gemeinsam betrachtet, wengleich für jeden Sender eine Mindestquote von 20 % einzuhalten ist. Von der 50 %-Quote sind 6 % für Programme vorzuhalten, die speziell an Minderjährige gerichtet sind; weitere 20 % sind für Programme vorzusehen, die geeignet sind, dass Minderjährige sie ohne Beisein von Erwachsenen sehen können.²¹

Darüber hinaus müssen Rundfunkveranstalter und Betreiber von Diensten für den Einzelabruf mindestens 10 % ihrer Sendezeit für europäische Werke reservieren, die in den letzten fünf Jahren produziert wurden, darunter Filme, die einen „originären Ausdruck italienischer Kultur“ darstellen (unabhängig davon, wo sie produziert wurden). Dies muss Filme umfassen, die speziell an Minderjährige gerichtet sind oder sich dazu eignen, dass Minderjährige sie auch ohne Beisein von Erwachsenen sehen können.²² Die Definition von Filmen, die originärer Ausdruck italienischer Kultur sind, sowie der Anteil an der Sendezeit, den Rundfunkveranstalter für solche Filme vorsehen müssen, sind im Erlass (*decreto interministeriale*) vom 22. Februar 2013 festgelegt.

Die Verordnung zu EU-Quoten erstreckt sich nicht auf den gesamten Programmplan eines Senders, da sie die Sendezeit für bestimmte Inhalte wie Nachrichten, Sportereignisse, Spielshows, Werbung, Teletextdienste und Teleshopping ausnimmt.

Die AGCOM überprüft die Einhaltung durch die Rundfunkveranstalter jährlich.

20) Siehe Sciacchitano F., „Le quote di programmazione e di investimento in opere europee e dei produttori indipendenti,“ in *Rivista di diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, Vol. I, 2009.

21) Art. 3 Abs. 1 der Verordnung zu EU-Quoten.

22) Art. 3 Abs. 2 der Verordnung zu EU-Quoten.

2. Investitionsquoten zugunsten unabhängiger Produzenten

Rundfunkveranstalter müssen 10 % ihrer jährlichen Nettoeinkünfte für europäische Werke unabhängiger Produzenten aufwenden. Bemerkenswert ist, dass hier im Gegensatz zur AVMD-Richtlinie, die auf die Haushaltsmittel für die Programmgestaltung verweist, der Anteil auf Grundlage der Nettoeinkünfte berechnet wird.²³

Gemäß der Verordnung zu EU-Quoten und AVMD-Gesetz sind „unabhängige Produzenten“ europäische Produzenten audiovisueller Inhalte, die (i) nicht von Betreibern mit einer Rundfunklizenz oder -genehmigung kontrolliert werden oder mit solchen verbunden sind, und (ii) die nicht mehr als 90 % oder mehr der von ihnen produzierten Inhalte über einen Zeitraum von drei Jahren an einen einzigen Sender verkauft haben.

Ein adäquater Anteil der Investitionen in europäische Werke unabhängiger Produzenten ist für jüngere europäische Werke aufzuwenden (Ausstrahlung innerhalb von fünf Jahren nach der Produktion), darunter Filme, die originärer Ausdruck italienischer Kultur sind.²⁴ Der Anteil an Filmen, die originärer Ausdruck italienischer Kultur sind und in die 10 % der Investitionen aufzunehmen sind, wird durch den oben erwähnten Erlass (*decreto interministeriale*) vom 22. Februar 2013 festgelegt.

Investitionen von Unternehmen, die zur selben Gruppe wie der Rundfunkveranstalter gehören, werden bei der Erfüllung der oben genannten Verpflichtungen berücksichtigt, soweit solche Investitionen auf den italienischen Markt gerichtet sind.

Diese Vorgabe bezieht sich auf Einnahmen aus Werbung, Teleshopping, Sponsoring, sonstigen Vereinbarungen zwischen dem Rundfunkveranstalter und anderen Unternehmen, staatlichen Beiträgen und kostenpflichtigen Sendungen (mit Ausnahme von Sportsendungen), die der Rundfunkveranstalter redaktionell kontrolliert; dies umfasst auch Programme, die über eine Drittplattform verbreitet werden.

In bestimmten Fällen können Rundfunkveranstalter bei der AGCOM Ausnahmen von den Inhalts- und Investitionsquoten beantragen, wie nachstehend für Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste beschrieben ist.²⁵

IV. Förderung europäischer Werke durch Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste

Gemäß Art. 13 der AVMD-Richtlinie müssen Mitgliedstaaten die Förderung der Produktion europäischer Werke und des Zugangs hierzu durch Anbieter audiovisueller Medienabrufdienste garantieren.²⁶

Artikel 13 der AVMD-Richtlinie soll sowohl dem wirtschaftlichen als auch dem kulturellen Ziel der Stärkung der europäischen audiovisuellen Industrie dienen. Er zielt insbesondere ab auf (i) den Schutz europäischer Inhalteproduktion, die sich einer Kolonialisierung des Marktes durch in den

23) Siehe Artikel 17 der AVMD-Richtlinie.

24) Art. 4 Abs. 2 der Verordnung zu EU-Quoten.

25) Siehe unten Abschnitt IV.2.

26) Artikel 13 der AVMD-Richtlinie besagt: „1. Die Mitgliedstaaten sorgen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür, dass audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, die von ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbietern bereitgestellt werden, die Produktion europäischer Werke und den Zugang hierzu fördern. Diese Förderung könnte sich unter anderem auf den finanziellen Beitrag solcher Dienste zu der Produktion europäischer Werke und zum Erwerb von Rechten an europäischen Werken oder auf den Anteil und/oder die Herausstellung europäischer Werke in dem von diesem audiovisuellen Mediendienst auf Abruf angebotenen Programmkatalog beziehen. 2. Die Mitgliedstaaten berichten der Kommission spätestens am 19. Dezember 2011 und anschließend alle vier Jahre über die Durchführung des Absatzes 1. 3. Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen und einer unabhängigen Studie erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat über die Anwendung des Absatzes 1 Bericht und trägt dabei der Marktlage und den technischen Entwicklungen sowie dem Ziel der kulturellen Vielfalt Rechnung.“

Vereinigten Staaten produzierte audiovisuelle Inhalte gegenüber sieht, und (ii) die Förderung sowohl europäischer als auch nationaler Kulturen und Eigenheiten.²⁷

Ungeachtet der Tatsache, dass das durch die AVMD-Richtlinie für Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste eingeführte System einen großen Ermessensspielraum in Bezug auf Abrufdienste (im Vergleich zu linearen Diensten) bietet,²⁸ äußerten einige Kommentatoren Bedenken, ob protektionistische Maßnahmen geeignet seien, die Produktion qualitativ hochwertiger Inhalte zu fördern, die mit Originalwerken aus Übersee konkurrieren können. Geht man davon aus, dass qualitativ hochwertige Werke, aufgrund ihres Publikums- und Einnahmenerfolgs als solche gelten, so müssen sie nach Ansicht dieser Kommentatoren ohne Protektionsmaßnahmen mit ausländischen Werken konkurrieren können. Aufgrund obiger Aussagen argumentieren einige von ihnen, je stärker Regulierungsbehörden versuchten, den Geschmack und die Auswahl der Zuschauer zu forcieren und alle Kosten für eine solche Auswahl den europäischen AVMD-Anbietern aufzubürden, desto weniger werde die europäische Unterhaltungsindustrie in der Lage sein, erfolgreiche Werke zu schaffen.²⁹

Artikel 13 zeichnet sich durch eine hohe Flexibilität hinsichtlich der für die Förderung europäischer Werke anzuwendenden Methoden aus; er gibt lediglich Beispiele für die Umsetzung vor (etwa finanzielle Beiträge oder den Anteil und/oder die Herausstellung europäischer Werke in Katalogen).

Die AVMD-Richtlinie wurde in Italien durch die Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 44/2010 (dem nach dem damaligen Vizeminister für Kommunikation benannten Romani-Erlass) zur Änderung des italienischen AVMD-Gesetzes umgesetzt. Artikel 44 des AVMD-Gesetzes besagt nunmehr, dass die AGCOM die Förderung europäischer Werke durch Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste unter besonderer Berücksichtigung der folgenden Punkte regelt:

- finanzieller Beitrag solcher Dienste zu Produktion und Erwerb von Rechten an europäischen Werken oder
- Herausstellung europäischer Werke in den Programmkatalogen von Anbietern audiovisueller Abrufmediendienste.³⁰

Mit dem AVMD-Gesetz wurde der AGCOM (in Koregulierungsverfahren) die Regulierung der Förderung von EU-Werken durch Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste übertragen.

In Übereinstimmung mit der gesetzlichen Bestimmung erließ die AGCOM am 6. April 2011 spezielle Vorschriften für die Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Werke durch Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste. Dabei handelt es sich um Anhang A zum Beschluss 188/11/CONS zur Änderung der Verordnung zu EU-Quoten³¹; die neuen Bestimmungen traten am 5. Mai 2011 in Kraft.

Beschluss 188/11/CONS ist das Ergebnis von Diskussionen einer Gruppe interessierter Parteien zur Entwicklung von Vorschlägen zur Förderung europäischer Werke durch Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste. Er sieht spezielle Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zu und der Produktion von europäischen Werken durch Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste vor.

27) Siehe Cappello M., "La revisione della direttiva televisione senza frontiere nella direttiva sui servizi media audiovisivi," in *Rivista di diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, Vol. I, 2009, S. 26; Donati F., "La direttiva 'servizi di media audiovisivi'" in De Minico G., Pace A., und Zaccaria R., *Mezzi di comunicazione e riservatezza. Ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Jovene, Neapel, 2008, S. 13; Sbrescia V. M., *I servizi di media audiovisivi nel mercato europeo della radiotelevisione, il nuovo quadro della regolamentazione tra il diritto interno e il diritto dell'Unione Europea*, Jovene, Neapel, 2012, S. 222.

28) Siehe Rossi G., "Produzione audiovisiva europea ed indipendente," in Bassan F., und Tosi E., *Diritto degli audiovisivi, Commento al nuovo Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici così come modificato dal D. Lgs. 15 marzo 2010*, n. 44, Giuffrè, Mailand, 2012, S. 295.

29) Ebenda, S. 302.

30) Art. 44 Abs. 4 und 7 des AVMD-Gesetzes.

31) *Delibera N. 188/11/CONS, Approvazione del Regolamento riguardante la promozione della produzione e della distribuzione di opere europee da parte dei servizi di media audiovisivi a richiesta ai sensi dell'articolo 44, comma 7, del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*. Abrufbar unter: <http://www.agcom.it/default.aspx?DocID=6115>

Die geänderte Verordnung zu EU-Quoten führt eine Definition für „Katalog“ ein: „[eine] Anzahl an Programmen, die vom Anbieter nichtlinearer audiovisueller Mediendienste entsprechend vorbestimmter Kriterien geordnet wurden und die zu einer vom Nutzer bestimmten Zeit empfangen werden können“.³²

Der neue Artikel 4-bis der Verordnung zu EU-Quoten verpflichtet Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste, entweder:

- sicherzustellen, dass mindestens 20 % ihres Katalogs aus europäischen Werken bestehen, berechnet auf der Grundlage der Programmstunden insgesamt, die jedes Jahr in diesem Katalog zur Verfügung gestellt werden, oder
- einen jährlichen finanziellen Beitrag zur Produktion von oder zum Erwerb von Rechten an europäischen Werken für ihre Kataloge zu leisten, der mindestens 5 % der Einnahmen entspricht, die speziell aus der öffentlichen Bereitstellung von audiovisuellen Inhalten auf Abruf im Rahmen derselben Kataloge im Vorjahr erzielt wurden.³³ AVMD-Anbieter, die den finanziellen Beitrag um weniger als 1 % unterschreiten, müssen dies im Folgejahr nachholen.³⁴

Jegliche Abweichung von den oben genannten Grenzwerten ist von den AVMD-Anbietern zu begründen.³⁵

Für Mediendienstanbieter, die mehr als einen Katalog besitzen oder kontrollieren, werden bei der Einhaltung der beiden Vorgaben alle angebotenen Kataloge berücksichtigt. Der Anteil gemäß der ersten Vorgabe ist als der prozentuale Anteil von Stunden für europäische Werke an der Gesamtstundenzahl der in den Katalogen zur Verfügung gestellten Programme zu berechnen.³⁶ Eine solche Lösung, die große Anbieter begünstigt, die mehrere Kataloge betreiben, entspricht einer vergleichbaren Regelung für Rundfunkveranstalter, die mehr als einen Sender betreiben (wenngleich jeder Sender eine Mindestquote von 20 % erfüllen muss), was in Fachkreisen teilweise als nicht mit der AVMD-Richtlinie vereinbar betrachtet wird.³⁷

Die Verordnung zu EU-Quoten sieht nicht vor, europäische Werke innerhalb eines Katalogs in bestimmter Weise herauszustellen. Es sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich andere Mitgliedstaaten mit dem Kriterium einer angemessenen Herausstellung befassen haben, indem sie etwa die Einführung von Werbeeinschüben, separate Reiter, Zeitschriftenartikel und Werbeprogramme sowie eine angemessene Kennzeichnung europäischer Werke oder eine Angabe des Herkunftslandes fördern.³⁸

1. Zeitliche Planung der Umsetzung

Die Regulierungsbehörde sieht eine Übergangszeit vor, um eine Ungleichbehandlung zwischen bereits etablierten AVMD-Anbietern und Marktneulingen zu vermeiden.

Mediendienstanbieter können diese Vorgaben schrittweise binnen fünf Jahren, nachdem die Regulierung in Kraft getreten ist (das heißt 5. Mai 2011), umsetzen, wobei sie Marktbedingungen und Angebote an Rechten berücksichtigen.³⁹

32) Art. 1 Abs. 1 lit. r) der Verordnung zu EU-Quoten mit Änderungen durch Art. 1 Abs. 1 der Anlage A zum AGCOM-Beschluss Nr. 188/11/CONS.

33) Art. 4-bis Abs. 1 der Verordnung zu EU-Quoten mit Änderungen durch Art. 1 Abs. 3 der Anlage A zum AGCOM-Beschluss Nr. 188/11/CONS.

34) Art. 4-bis Abs. 4 der Verordnung zu EU-Quoten.

35) Art. 4-bis Abs. 5 der Verordnung zu EU-Quoten.

36) Art. 4-bis Abs. 6 der Verordnung zu EU-Quoten.

37) Siehe Mastroianni R., *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, Giappichelli, Turin, 2004, S. 154.

38) Erster Bericht über die Anwendung der Artikel 13, 16 und 17 der Richtlinie 2010/13/EU für den Zeitraum 2009–2010 Förderung europäischer Werke in nach Sendepfad und auf Abruf in der EU bereitgestellten audiovisuellen Mediendiensten, vom 24. September 2012, S. 5

39) Art. 4-bis Abs. 2 der Verordnung zu EU-Quoten.

Während der Übergangszeit muss entweder die Inhaltsquote nach der ersten Vorgabe (d.h. die Quote, berechnet auf der Grundlage der Gesamtprogrammstunden, die jedes Jahr in diesem Katalog zur Verfügung gestellt werden) mindestens 5 % pro Jahr oder die Investitionsquote nach der zweiten Vorgabe mindestens 2 % pro Jahr betragen.⁴⁰

2. Abweichungen von Inhalts- und Investitionsquoten

Anbieter von Abrufdiensten, die nicht der VoD-Verordnung unterliegen,⁴¹ brauchen die Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke nicht zu beachten.⁴² So gilt die Verordnung zu EU-Quoten folglich nicht für (i) UGC-Plattformen, (ii) Abrufdienste, deren Jahreseinnahmen unter EUR 100.000 liegen, (iii) usw. (siehe Liste der Ausnahmen oben in Abschnitt I). Es sei darauf hingewiesen, dass nach dem Jahresbericht der AGCOM für 2012 lediglich drei Anbieter von Abrufdiensten in jenem Jahr eine entsprechende Anzeige über den Betrieb eines audiovisuellen Mediendienstes nach der VoD-Verordnung übermittelten.

Entsprechend einer plausiblen Auslegung ist die Förderung europäischer Werke für Nachhol-TV-Dienste hingegen verpflichtend, da man, billigerweise davon ausgehen kann, dass Nachhol-TV-Dienste die VoD-Verordnung beachten müssen, obwohl sie keiner eigenständigen allgemeinen Genehmigung unterliegen.

Darüber hinaus können sich Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste, die der Verordnung zu EU-Quoten unterliegen, für eine Ausnahme von den Inhalts- und Investitionsquoten an die AGCOM wenden. Die AGCOM kann eine solche Ausnahme in folgenden Fällen gewähren:⁴³

- der AVMD-Anbieter hat in den vergangenen zwei Jahren keinen Gewinn erzielt, oder
- der Marktanteil des AVMD-Anbieters liegt in Bezug auf seine Einkünfte unter 1 %, oder
- der Katalog des AVMD-Anbieters ist ein Spartenkatalog, d.h. es sind mindestens 70 % der gesamten verfügbaren Programmzeit einem speziellen Thema für ein begrenztes Publikum gewidmet.⁴⁴ AVMD-Anbieter, die eine Ausnahme aufgrund eines Spartenkatalogs in Anspruch nehmen möchten, müssen nachweisen, dass europäische Werke, die in Einklang mit der redaktionellen Ausrichtung des Katalogs stehen, im Markt nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen, um die gesetzliche Anforderung zu erfüllen.

Die Ausnahme vom Quotensystem für AVMD-Anbieter mit Spartenkatalogen wurde eingeführt, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Pflicht zur Förderung europäischer Werke und dem Grundsatz für die AVMD-Anbieter, die redaktionelle Ausrichtung ihrer Kataloge frei zu wählen, zu gewährleisten. Wenngleich eine solche Ausnahme in der AVMD-Richtlinie nicht vorgesehen ist,⁴⁵ ist sie möglicherweise in der Flexibilität begründet, die in Artikel 13 der AVMD-Richtlinie zum Ausdruck kommt. Man kann in der Tat sagen, dass die Verhängung von Quoten bei Katalogen, die explizit Werken zu Spezialthemen gewidmet sind, eine übermäßige Belastung darstellt und nicht dem Geist des Schutzes von EU-Werken entspricht, der dem gesamten System der AVMD-Richtlinie zugrunde liegt.

AVMD-Anbieter können eine teilweise oder vollständige Ausnahme von Inhalts- und/oder Investitionsquoten beantragen, indem sie einen förmlichen Antrag über die AGCOM-Website einreichen. Nach Eingang des Antrags setzt die zuständige AGCOM-Abteilung den Antragsteller von der Eröffnung des Verfahrens in Kenntnis und benennt den zuständigen Sachbearbeiter. Der AVMD-Anbieter kann darum

40) Art. 4-bis Abs. 3 der Verordnung zu EU-Quoten.

41) Art. 2 Abs. 1 der VoD-Verordnung.

42) Art. 4-bis Abs. 7 der Verordnung zu EU-Quoten.

43) Art. 8 Abs. 2 der Verordnung zu EU-Quoten.

44) Nach der Definition in Art. 1 Abs. 1 lit. s) der Verordnung zu EU-Quoten.

45) Kommentatoren haben gewisse Bedenken in Bezug auf die Ausnahmen angemeldet, die die Verordnung zu EU-Quoten bei Inhaltsquoten für Fernsehspartenkanäle gewährt: siehe Mastroianni R., *Riforma del sistema radiotelevisivo italiano e diritto europeo*, Giappichelli, Turin, 2004, S. 156.

bitten, binnen 15 Tagen nach Antragstellung von der AGCOM angehört zu werden, um gegebenenfalls Klarstellungen zum Antrag zu liefern. Die Anhörung wird innerhalb der darauffolgenden sieben Tagen anberaumt, dem Antragsteller wird sie mit fünftägiger Frist mitgeteilt. Der Sachbearbeiter kann gegebenenfalls zusätzliche Informationen und Unterlagen anfordern.⁴⁶ Die Entscheidung der AGCOM über die Gewährung oder Ablehnung des Ausnahmeantrags ergeht innerhalb von 90 Tagen ab Eingang des förmlichen Antrags. Sollten weitere Erhebungen erforderlich sein, kann die AGCOM die Frist um 60 Tage verlängern.⁴⁷

Die gleichen Ausnahmen gelten für Anbieter linearer AVMD.⁴⁸

3. Überwachung und Durchsetzung

Die Kommission hat nationale Behörden, die dies bislang nicht getan haben, aufgefordert, Systeme zu installieren, welche eine Verifizierung der von den Anbietern von Abrufdiensten gelieferten Daten ermöglichen.⁴⁹

Gemäß Artikel 10 der Verordnung zu EU-Quoten liegt die Verantwortung für die Überwachung der Einhaltung der Quotenbestimmungen bei der AGCOM, die die Übereinstimmung mit diesen Regeln auf der Grundlage von (a) Informationen, die die AVMD-Anbieter bereitstellen, sowie (b) eines Programmmonitorings verifiziert.

Die Einhaltung der Inhalts- und Investitionsquoten durch Anbieter nichtlinearer AVMD wird jährlich von der AGCOM überprüft.⁵⁰

Die Verordnung zu EU-Quoten sieht jedoch keine spezifischen Kriterien für die Überwachung der Einhaltung der in Artikel 44 des AVMD-Gesetzes vorgesehenen Vorschriften durch Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste vor. Nach einer öffentlich Konsultation 2012⁵¹ verabschiedete die AGCOM diesbezüglich die Verordnung im Anhang zu Beschluss Nr. 186/13/CONS betreffend (i) Modalitäten und Kriterien für das Monitoring der Verpflichtungen von Anbietern linearer wie nichtlinearer audiovisueller Mediendienste zum Schutz europäischer und unabhängiger audiovisueller Produktionen und (ii) betreffend die Individualisierung von Kriterien für die Bewertung von Ausnahmeanträgen.

Sollte die AGCOM keine oder auch keine vollständigen Informationen zu den Inhalts- und Investitionsverpflichtungen erhalten, kann sie Geldbußen zwischen EUR 516 und EUR 103.291 verhängen.⁵² Sollten die Inhalts- und Investitionsverpflichtungen nicht eingehalten werden, kann sie Geldbußen zwischen EUR 10.329 und EUR 258.228 festsetzen.⁵³

46) Art. 8 Abs. 4 und 5 der Verordnung zu EU-Quoten.

47) Art. 8 Abs. 8 der Verordnung zu EU-Quoten.

48) Zur Anwendung der Ausnahme für Spartenkanäle durch italienische Verwaltungsgerichte siehe den Beschluss des regionalen Verwaltungsgerichtshof Latium (TAR Lazio) Nr. 3577/04 vom 27. April 2004. Siehe Bruno F., und Nava G., *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni, Radiotelevisione, comunicazioni elettroniche, editoria*, Giuffrè, Mailand, 2006, S. 753, Fußnote Nr. 758.

49) Erster Bericht über die Anwendung der Artikel 13, 16 und 17 der Richtlinie 2010/13/EU für den Zeitraum 2009–2010 Förderung europäischer Werke in nach Sendepfad und auf Abruf in der EU bereitgestellten audiovisuellen Mediendiensten, vom 24. September 2012.

50) Art. 44 Abs. 8 des AVMD-Gesetzes.

51) Die öffentliche Konsultation wurde durch den AGCOM-Beschluss Nr. 430/12/CONS vom 20. September 2012 initiiert.

52) Art. 1 Abs. 30 des Gesetzes Nr. 249/1997: „Wer nicht im Rahmen der erforderlichen Fristen und Modalitäten die von der [AGCOM] geforderten Unterlagen, Daten und Informationen vorlegt, hat eine von der [AGCOM] selbst festgesetzte Verwaltungsgebühr zwischen EUR 516 und EUR 103.291 zu entrichten.“

53) Art. 51 Abs. 2 lit g) des AVMD-Gesetzes.

Der Ansatz der Slowakischen Republik

Juraj Polák¹

Rat für Rundfunk und Weiterverbreitung

Man darf wohl als relativ sicher annehmen, dass der allgemeine Ansatz zur Förderung europäischer Werke in slowakischen Abrufdiensten in vielerlei Hinsicht als typisches Beispiel für die Mehrheit der europäischen postkommunistischen Länder dienen kann. Ungeachtet der kulturellen Unterschiede zwischen diesen Ländern und bei aller Würdigung der Anstrengungen eines jeden einzelnen fällt es dennoch schwer, unter ihnen ein Land auszumachen, in dem die Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten zweifelsfrei als „brandaktuelles“ Thema betrachtet wird. Es gibt sicherlich viele gemeinsame Faktoren in diesen Ländern, die zum gegenwärtigen Stand beitragen. Die (bislang) schleppende Entwicklung des Marktes für Abrufdienste ist sicherlich in den meisten, wenn nicht gar in all diesen Ländern der zentrale Punkt. Der vehemente Widerstand von Journalisten, Intellektuellen und Nichtregierungsorganisationen gegen (nahezu) alle Versuche der Regierung, der Industrie restriktive Maßnahmen aufzuerlegen - eine Aversion, die sich natürlicherweise daraus ergibt, dass man die neu erworbenen Freiheiten hochhält -, sollte jedoch nicht unterschätzt oder gar völlig außer Acht gelassen werden.

I. Förderung europäischer Werke in der Zeit vor Umsetzung der AVMD-Richtlinie

Vor der Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) in slowakisches Recht waren Abrufdienste gänzlich unregelt. Regulierungsbehörden und Gesetzgeber begannen erst während der Konsultationen zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie über die Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten nachzudenken. Bei linearen Diensten wurden fast ausschließlich Quoten als das traditionelle Instrument zur Förderung europäischer Werke genutzt. Investitionen als Alternative zur Erfüllung der rechtlichen Forderung nach Förderung europäischer Werke wurden nur in sehr seltenen Fällen wahrgenommen. Herausstellung erschien zu jener Zeit als ein fernes und fremdartiges Konzept.

Wie bereits erwähnt, steckte der Markt für Abrufdienste damals noch in den Kinderschuhen oder lag gar noch in den Windeln. Quoten wurden daher relativ rasch als zu restriktiv für den damaligen Stand des Marktes für Abrufdienste zurückgewiesen, und auch die Verpflichtung zu investieren wurde aus den nämlichen Gründen abgelehnt. Angesichts der langjährigen Tradition von Quoten als dem einzig vertrauten Instrument zur Förderung europäischer Werke und des allgemeinen Widerwillens gegen jegliche „Internet-Regulierung“ war eine erfolgreiche Einführung von Instrumenten der Herausstel-

1) Verantwortlicher Rechtsexperte für internationale Angelegenheiten im Büro des Rats für Rundfunk und Weiterverbreitung.

lung kaum vorstellbar. Es sei dabei darauf hingewiesen, dass die eher vage Formulierung von Artikel 13 der AVMD-Richtlinie nicht gerade hilfreich war.

Gestützt auf die Erfahrungen mit dem Ansatz der Industrie und den allgemeinen formalistischen Strukturen des slowakischen Rechtssystems war die Auffassung allgemein verbreitet, dass eine rechtliche Bestimmung, die lediglich Fördermaßnahmen verlangt, ohne dass damit konkrete Verpflichtungen verbunden wären, und die somit nicht durchsetzbar wäre, keinerlei Wirkung haben würde. All diese Faktoren führten schließlich zu einer abwartenden Haltung. Es ist allerdings auch einzuräumen, dass weder ein verlässlicher Zeitplan noch irgendwelche Indikatoren für eine tatsächliche Einschätzung der zukünftigen Marktveränderungen entwickelt wurden.

II. Förderung europäischer Werke seit Umsetzung der AVMD-Richtlinie

1. Die Situation vor der Überprüfung der Umsetzung der AVMD-Richtlinie durch die Europäische Kommission

Nach Umsetzung der AVMD-Richtlinie beinhaltete das geänderte Gesetz eine einzige Bestimmung zur Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten. Diese Bestimmung verpflichtete Dienstanbieter lediglich dazu, dem Rat für Rundfunk und Weiterverbreitung (im Folgenden „Rat“) auf Anfrage Angaben zur Anzahl der europäischen Werke in Katalogen, zu in europäische Werke investierten Mitteln sowie zu möglichen anderweitigen Maßnahmen zur Förderung europäischer Werke vorzulegen.

Aufgrund seiner eingeschränkten Ressourcen sah der Rat kein Standardverfahren dazu vor, wie er sein Recht auf Erhebung dieser Informationen wahrzunehmen gedachte. Tatsächlich wurde diese Befugnis bei der Vorbereitung des Berichts der Europäischen Kommission zur Anwendung der Artikel 13, 16 und 17 der AVMD-Richtlinie im Zeitraum 2009-2010 zum ersten Mal angewandt. Während der Datenerhebung stellte die Regulierungsbehörde fest, wie wenig die Anbieter von Abrufdiensten mit der Idee einer Förderung europäischer Werke vertraut waren. Dieser nicht wünschenswerte Zustand ist in erster Linie den spezifischen Strukturen des Marktes für Abrufdienste geschuldet.

Insgesamt wurden der Europäischen Kommission für das Jahr 2010 36 Abrufdienste gemeldet. Bei der Mehrzahl (21) handelte es sich um Mediatheken (Nachhol-TV) lokaler oder regionaler Rundfunkveranstalter. Diese Dienste stehen eindeutig nicht in direkter Konkurrenz zu linearen Rundfunkveranstaltern und bieten lediglich die Möglichkeit, zuvor im Fernsehen ausgestrahlte lokale Inhalte auch über das Internet zu konsumieren. Einige wenige Dienste konzentrieren sich auf spezielle Inhalte (etwa Pferde-TV und ein Dienst mit Inhalten für Kinder), einige bieten internetgestützte Nachrichten. Insgesamt wurden 10 solcher VoD-Dienste gemeldet; allerdings stellen auch sie keine wirkliche Konkurrenz zu linearen Angeboten dar, da sie für die Anbieter häufig nur einen geringen Teil ihrer Geschäftsaktivitäten (Kabelbetreiber usw.) ausmachen.

All diese Faktoren führten natürlich dazu, dass die Förderung europäischer Werke in der Abrufwelt fast gänzlich unbeachtet blieb. Dessen ungeachtet treibt der hohe Anteil an Diensten, die sich auf lokale Inhalte (und somit auf Inhalte, die auch europäisch sind) im slowakischen Markt für Abrufdienste konzentrieren, natürlich die Statistik in die Höhe. Im Kommissionsbericht erreichten slowakische Abrufdienste einen Wert von 93,3 %² an europäischen Werken, wenngleich die überwiegende Mehrheit inländische Werke waren. Bei zwei großen VoD-Diensten (beide von Kabelbetreibern angeboten) betrug die Gesamtdauer europäischer Werke 30 % bzw. 51,8 % der zu berücksichtigenden Sendezeit.³ Diese Zahlen belegen, dass eines der Hauptziele, die Verbreitung europäischer Werke, die allen Akteuren einen Nutzen aus einem einheitlichen europäischen audiovisuellen Markt bringen würde, nach wie vor nicht erreicht wird.

2) Punkt 2.26 des internen Arbeitspapiers zum Ersten Bericht über die Anwendung der Artikel 13, 16 und 17 der Richtlinie 2010/13/EU für den Zeitraum 2009–2010, abrufbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012SC0269:DE:NOT>

3) Gesamtdauer der angebotenen Sendungen ohne kommerzielle Kommunikationen und Nachrichten, Sportveranstaltungen und Spielshows.

2. Gesetzesänderung nach Überprüfung der Umsetzung der AVMD-Richtlinie durch die Kommission

Die Frage der Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten (oder vielmehr das Fehlen einer solchen Förderung) war bei der Bewertung der Umsetzung der AVMD-Richtlinie durch die Europäische Kommission von Anfang Thema.

Eine Quotenregelung wurde bereits in einem sehr frühen Diskussionsstadium angeregt. Wenngleich unter Berücksichtigung des Wortlauts von Artikel 13 sowie der maßgeblichen Erwägungsgründe andere Mittel zur Förderung europäischer Werke (Investitionsverpflichtungen, Instrumente der Herausstellung usw.) erwähnt wurden, favorisierte die Slowakische Republik während des gesamten Prozesses eine Quotenregelung.

Das Umfeld für Fördermaßnahmen sowie der allgemeine Ansatz der Öffentlichkeit, der Fachwelt und der Industrie (einschließlich Urheber audiovisueller Inhalte) in Bezug auf die Förderung europäischer Werke in der Slowakischen Republik lassen sich durch eine Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation zur entsprechenden Gesetzesänderung am besten darstellen. Dem Kulturministerium als dem Initiator der Änderung des Rundfunk- und Weiterverbreitungsgesetzes wurde während der gesamten Debatte kein einziger Standpunkt zugunsten einer Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten als solchen vorgetragen. Wann immer politische Maßnahmen der Regierung Quoten beinhalten, lösen sie bei denjenigen die einen Beitrag leisten sollen, kaum Begeisterung aus. Es kommt jedoch sehr selten vor, dass man selbst von den Begünstigten keinerlei positive (oder überhaupt keine) Rückmeldungen erhält, wobei an dieser Stelle außer Acht gelassen wird, ob der Beitragleistende in diesem Fall nicht auch ein Begünstigter ist.

Während der öffentlichen Konsultationen gingen beim Kulturministerium Stellungnahmen von insgesamt drei Organisationen ein. Eine wurde von der Vereinigung Hörgeschädigter, ungeachtet der Tatsache vorgelegt, dass die Vorlage keinerlei Änderungen in Bezug auf Barrierefreiheit enthielt. Die beiden anderen stammten von Nichtregierungsorganisationen, die sich mit dem audiovisuellen Markt und dessen Akteuren befassen.

In diesen Stellungnahmen wurden berechtigte Bedenken hinsichtlich einer „Überforderung“ des sich langsam entwickelnden Marktes geäußert. Dabei ging es um verfassungsrechtliche Belange (Verhältnismäßigkeit, Notwendigkeit, Effizienz usw.), wobei man darüber unterschiedlicher Auffassung sein kann, ob diese Belange wirklich von Bedeutung waren. Die Stellungnahmen befanden dessen ungeachtet, die (nicht) vorhandene Förderung europäischer Werke in slowakischen Abrufdiensten sei ausreichend, da „die Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf nach dem Gesetz auch Vertreiber audiovisueller Werke und daher gesetzlich verpflichtet sind, zum Fonds für audiovisuelle Werke beizutragen. Sie erfüllen somit bereits die durch die AVMD-Richtlinie festgelegte Verpflichtung.“ Die Bestimmung, auf die Nichtregierungsorganisationen verwiesen, besagt jedoch tatsächlich ausdrücklich, dass ein Anbieter eines Abrufdienstes kein Vertreiber eines audiovisuellen Werks und daher nicht verpflichtet ist, zum Fonds für audiovisuelle Werke beizutragen.

Während der öffentlichen Konsultation äußerten Nichtregierungsorganisationen zudem Bedenken dahingehend, dass der ursprüngliche Entwurf keine Maßnahmen vorsah, die vorgeschriebenen Quoten unter bestimmten Umständen wie wirtschaftliche Schwierigkeiten des Diensteanbieters, mangelnder Verfügbarkeit europäischer Werke oder Art des Dienstes (Dienste, die ausschließlich nichteuropäische Werke wie etwa japanische Animationsfilme, John-Wayne-Western usw. anbieten) zu senken. Gleichzeitig brachte der Rat während der internen Beratungen mit dem Ministerium identische Bedenken vor.

Auch wurde die Frage nach der „Zeiteinheit“, in der die Quoten zu erfüllen sind, während interner Beratungen (wieder) aufgeworfen. Der Rat hatte in der Vergangenheit in mehreren Fällen Gerichtsverfahren gegen Rundfunkveranstalter angestrengt, die den Standpunkt vertraten, es sei ausreichend, die vorgesehenen Quoten innerhalb eines Jahres zu erfüllen; das Gesetz machte keine expliziten Aussagen dazu, in welchem Zeitraum Quoten zu erfüllen sind. Der Rat erklärte hingegen, da eine monatliche Berichtspflicht für Quoten vorgesehen sei, seien die Quoten auch monatlich zu erfüllen. Diese Auslegung zielte darauf ab, zumindest in bestimmtem Umfang zu verhindern, dass die Quotenregelung umgangen wird, indem (möglicherweise weniger attraktive) europäische Werke vorrangig in „schwachen“ Monaten wie zum Beispiel in den Sommerferien ausgestrahlt werden.

Die neue Gesetzgebung⁴ trat am 1. Januar 2013 in Kraft und führte insbesondere die Mindestquote von 20 % an europäischen Werken für Anbieter von Abrufdiensten ein. Das Gesetz besagt nun eindeutig, dass die Quoten innerhalb eines Monats zu erfüllen sind.⁵ Die Berechnung des Anteils europäischer Werke stützt sich auf die zu berücksichtigende Sendezeit. Die Anbieter sind verpflichtet, die europäischen Werke in ihren Katalogen zu verzeichnen und diese Aufzeichnungen dem Rat auf Anfrage vorzulegen.⁶ Der Rat sieht für Verstöße gegen diese Verpflichtung Sanktionen vor, und zwar eine Verwarnung für den ersten und Geldbußen zwischen EUR 100 und EUR 10.000 für alle weiteren Verstöße. Als Reaktion auf die in öffentlichen und internen Konsultationen vorgebrachten Bedenken ist der Rat nunmehr befugt, je nach der wirtschaftlichen Situation der Diensteanbieter, der Verfügbarkeit europäischer Werke oder der Art des Dienstes vorübergehend Ausnahmen zu gewähren.⁷

Bislang wurde noch kein festes Verfahren etabliert, um die tatsächliche Umsetzung der neuen Verpflichtung zu überwachen. Im Zuge der gesetzlichen Berichtspflicht an das slowakische Parlament ist es jedoch erforderlich, die maßgeblichen Daten mindestens einmal pro Jahr zu erheben.

3. Licht am Ende des Tunnels (?)

Wie alle anderen EU-Mitgliedstaaten hat die Wirtschaftskrise auch die Slowakische Republik nicht verschont. Der allmähliche Rückgang der Mittel, die in den slowakischen audiovisuellen Sektor investiert werden, stellt eine stete Bedrohung des Marktes dar, der selbst in besseren Zeiten angesichts der starken Konkurrenz aus dem Ausland ums Überleben kämpfen musste. In Zeiten wie diesen ist es entscheidend, das Bewusstsein der Marktteilnehmer für alle Möglichkeiten zu schärfen, von denen sie profitieren könnten. Jüngst wurde ein neues und für die Slowakische Republik nahezu bahnbrechendes Geschäftsmodell entwickelt.

Das gesamte System kam mehr oder weniger zufällig zustande. Auslöser war die Zurückweisung eines umstrittenen Dokumentarfilms über die slowakische Politik durch die Betreiber von Multiplex-Kinos, die diesen als zu politisch und somit für ein Massenpublikum unattraktiv einstufen. Daraufhin entschieden sich der Anbieter des Fernsehbereichs der elektronischen Ausgabe einer slowakischen Zeitschrift und der Betreiber der einzigen bestehenden slowakischen Internet-Paywall,⁸ diesen Film als Premium-Inhalt im Rahmen des elektronischen Dienstes anzubieten, zu dem nur Paywall-Kunden Zugang haben. Der Film war mit fast 10.000 Zuschauern allein in der ersten Woche ein grandioser Erfolg.⁹

Dieser Erfolg ebnete weiteren slowakischen Dokumentarfilmen den Weg, die gegenwärtig in zwei Abrufdiensten bereitgestellt und gefördert werden. Seit Kurzem werden auch andere Genres und nicht nur Dokumentarfilme angeboten. Wenn die Inhalte bislang auch ausschließlich inländischer Natur sind, besteht die wichtige Errungenschaft doch in der Einrichtung eines lebensfähigen Geschäftsmodells und damit in der Entwicklung einer klassischen Win-Win-Situation: Anbieter von Abrufdiensten und der Paywall-Betreiber erwerben (kostenlos) attraktive Inhalte. Der Urheber gewinnt für sein Werk mehr Zuschauer und erhält zusätzliche Finanzmittel für seine künftigen Aktivitäten. Und schließlich erhält der Zuschauer zu einem angemessenen Preis neue und attraktive Inhalte über eine moderne und leicht zugängliche Technik.

4) *Zákon z 18. októbra 2012, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov*, abrufbar unter:

<http://www.zbierka.sk/sk/predpisy/342-2012-z-z-p-34900.pdf>. Auf den Verweis auf das Übereinkommen des Europarats über grenzüberschreitendes Fernsehen musste aufgrund seines Konflikts mit der AVMD-Richtlinie bei den Bestimmungen zur Rechtshoheit verzichtet werden. Weitere Einzelheiten siehe im slowakischen Länderbericht an die 37. EPRA-Sitzung in Krakow, abrufbar unter: www.epra.org/attachments/krakow-country-report-sk

5) Dies gilt auch für die oben erwähnten Quoten für lineare Dienste.

6) Eine erleichterte Regelung im Vergleich zu linearen Diensten, für die eine monatliche Berichtspflicht vorgesehen ist.

7) Die verringerte Quote kann wieder angehoben werden, wenn sich die maßgeblichen Umstände normalisiert haben.

8) Dabei handelt es sich um ein einzigartiges System, bei dem der Nutzer im Rahmen einer einheitlichen Paywall gegen eine einheitliche (wiederkehrende) Zahlung Zugang zu (gesperrten) Premium-Inhalten unterschiedlicher Internetdienste erhält. Die Einnahmen werden anschließend anteilig nach den Leserzahlen unter den Dienstbetreibern verteilt.

9) Die endgültige Zuschauerzahl stieg letztlich auf 16.000. Im Vergleich dazu lag die Gesamtzahl der Zuschauer slowakischer Filme in Kinos 2012 bei circa 90.000.

Französische Lösungen

Alexandre Entraygues*
Linklaters

Vorbemerkungen

Im Dezember 2012 veröffentlichte die Europäische Kommission („Kommission“) ihren ersten Bericht zur Förderung europäischer Werke in nach Sendepfad und auf Abruf in der EU bereitgestellten audiovisuellen Mediendiensten.¹ Der erste Teil des Berichts ist linearem Fernsehen gewidmet, während sich der zweite Teil auf Videoabrufdienste („VoD-Dienste“) konzentriert. In ihrer allgemeinen Schlussfolgerung stellt die Kommission fest, dass die für VoD-Dienste in den verschiedenen EU-Ländern geltenden Regelungen noch nicht vollständig definiert sind und daran noch gearbeitet wird. Politische Entscheidungsträger nahmen eine abwartende Haltung ein, was den flexiblen Ansatz zur Regulierung von VoD-Diensten durch die Bestimmungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste² („AVMD-Richtlinie“) widerspiegelt, die auf audiovisuelle Mediendienste auf Abruf anzuwenden sind.

In Frankreich führte die Umsetzung von Artikel 13 der AVMD-Richtlinie 2010 zu einer Diskussion zwischen der französischen Regulierungsbehörde, dem *Conseil supérieur de l'audiovisuel* („CSA“), und der Regierung. Die Regierung legte die Bestimmungen der Richtlinie weit aus und schlug die Umsetzung von Artikel 13 mittels eines Rechtsrahmens mit sehr detaillierten Vorschriften vor. Während der Konsultationsphase erhob der CSA Einwände gegen den Vorschlag der Regierung, wobei er insbesondere unterstrich, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu rigide seien und ein hohes Risiko bergen würden, die Entwicklung von Abrufdiensten zu beeinträchtigen.

Schließlich wurde Artikel 13 in Frankreich per Erlass Nr. 2010-1379 vom 12. November 2010 („Erlass“) umgesetzt.³ Der erste Teil dieses Kurzbereichs beschreibt den Rechtsrahmen für VoD-Dienste im Hinblick auf die Förderung europäischer Werke, während der zweite Teil Informationen zu den Verfahren enthält, durch die sichergestellt werden soll, dass die den Anbietern von Abruf-Videodiensten („VoDSP“) auferlegten Pflichten erfüllt werden.

* Der Autor dankt Aurelia Pons, Praktikantin, für ihre wertvolle Hilfe beim Verfassen dieses Artikels.

- 1) Erster Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung der Artikel 13, 16 und 17 der Richtlinie 2010/13/EU für den Zeitraum 2009–2010, Förderung europäischer Werke in nach Sendepfad und auf Abruf in der EU bereitgestellten audiovisuellen Mediendiensten, KOM (2012) 522 endg.
- 2) Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität in der durch 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 kodifizierten Fassung.
- 3) *Décret n° 2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande*, JORF Nr. 0264 vom 14. November 2010, Seite 20315, abrufbar unter:
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023038244&dateTexte=&categorieLien=id>

I. Beschreibung des Rechtsrahmens

1. Allgemeine Beschreibung

Der Erlass umfasst mit finanziellen Verpflichtungen und Quoten/Förderungsverpflichtungen zwei Arten von Verpflichtungen für VoDSP.

1.1. Finanzielle Verpflichtungen

Gemäß Erlass gelten finanzielle Verpflichtungen für VoDSP, solange sie einen jährlichen Nettoumsatz von mindestens EUR 10 Mio. erzielen. Dieser Grenzwert gilt nicht für Anbieter von Mediatheken (Catch-up-TV oder Nachhol-TV), für die finanzielle Verpflichtungen greifen, wenn sie pro Jahr mindestens 10 Spielfilme anbieten.

Der Erlass legt den Inhalt der finanziellen Verpflichtungen fest und sieht drei unterschiedliche Verfahren für Nachhol-TV, Bezahl-VoD und Abonnenten-VoD vor.

a) Inhalt der finanziellen Verpflichtungen

Die finanziellen Verpflichtungen bestehen in einem Beitrag zu europäischen und französischen Filmen und audiovisuellen Produktionen. Die Beiträge können insbesondere auf folgende Art und Weise erfolgen:

- Erwerb eines Produktionsanteils vor Ende der Dreharbeiten;
- Erwerb von Verwertungsrechten vor Ende der Dreharbeiten;
- Erwerb von Verwertungsrechten nach den Dreharbeiten oder Bezahlung von Urheberrechten oder
- Finanzierung der Barrierefreiheit des Werks für Hörgeschädigte oder Sehbehinderte.

Drei Viertel der Investitionen sind unabhängigen Produktionen vorzubehalten.

Bei audiovisuellen Werken gilt eine Produktion als unabhängig, wenn der Abrufdiensteanbieter kein ausführender Produzent des Werks ist und nicht mehr als 15 % des Anteilskapitals bzw. der Stimmrechte des Produktionsunternehmens und umgekehrt hält.

Bei Filmproduktionen stützt sich die Bewertung im Wesentlichen auf eine Höchstmenge an Verwertungsrechten, die der VoDSP halten darf.

b) Mediatheken

Die Anbieter von Nachhol-TV-Diensten müssen einen Beitrag zur Filmproduktion leisten, wenn ihre Einkünfte nicht von Rechts wegen mit dem Fernsehsender, an den die Mediatheken (Nachholdienste) angegliedert sind, konsolidiert werden.⁴ Werden die Einkünfte nicht konsolidiert, unterliegen die Anbieter von Mediatheken den gleichen Verpflichtungen im Hinblick auf einen Beitrag zur Filmproduktion wie die Fernsehsender, an die sie angegliedert sind.

Wenngleich dieser Verpflichtungsumfang in Bezug auf Nachhol-TV eng gesteckt ist, kann ein solcher Beitrag zur Filmproduktion zum Beispiel für SelecTV gelten, das eine Genehmigung zur digitalen terrestrischen Ausstrahlung hatte und im Sommer 2013 seinen Betrieb aufnehmen sollte.⁵

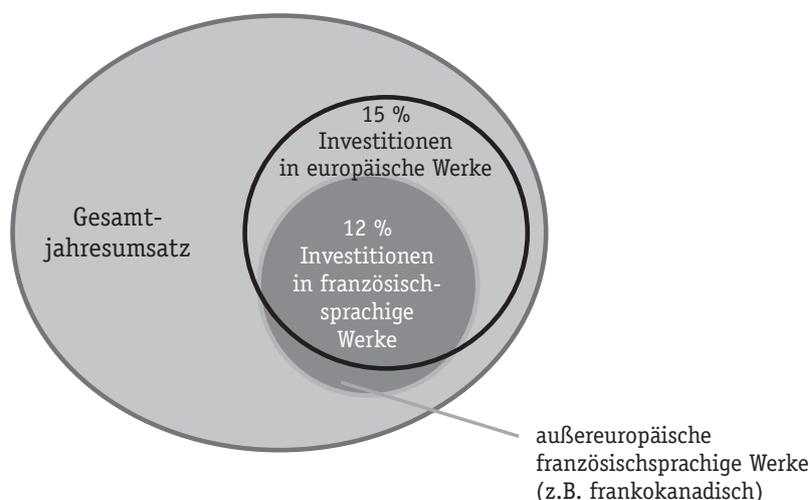
c) Bezahl-VoD

Anbieter von Bezahl-VoD müssen 15 % ihres Umsatzes für die Produktion europäischer audiovisueller und filmischer Werke verwenden; mindestens 12 % des Umsatzes sind für die Produktion französischsprachiger Werke aufzuwenden.

4) Eine solche Konsolidierung gilt für alle „Filmkanäle“.

5) SelecTV ist am 28. Februar 2013 unter Zwangsverwaltung gestellt worden.

Investitionen in französischsprachige Werke, die in Europa produziert werden und als europäische Werke gelten, beziehen sich auf beide Kategorien, wie das folgende Diagramm zeigt:



d) Abonnenten-VoD

Der Umfang der Investitionsverpflichtungen für Anbieter von Abonnenten-VoD hängt von den französischen Maßgaben zur Freigabe für die unterschiedlichen Verbreitungsmedien („Medienchronologie“) ab. Je früher Werke nach dem Kinostart auf Abruf verfügbar sind, desto höher sind die finanziellen Verpflichtungen.

Der Anteil des Jahresumsatzes, der jeweils in europäische audiovisuelle und filmische Werke sowie französischsprachige Werke zu investieren ist, liegt zwischen 15 % und 12 %, wenn der Inhalt mehr als 36 Monate nach dem Kinostart auf Abruf verfügbar gemacht wird, und beläuft sich auf 26 % bzw. 22 %, wenn der Kinostart weniger als 22 Monate zurückliegt.

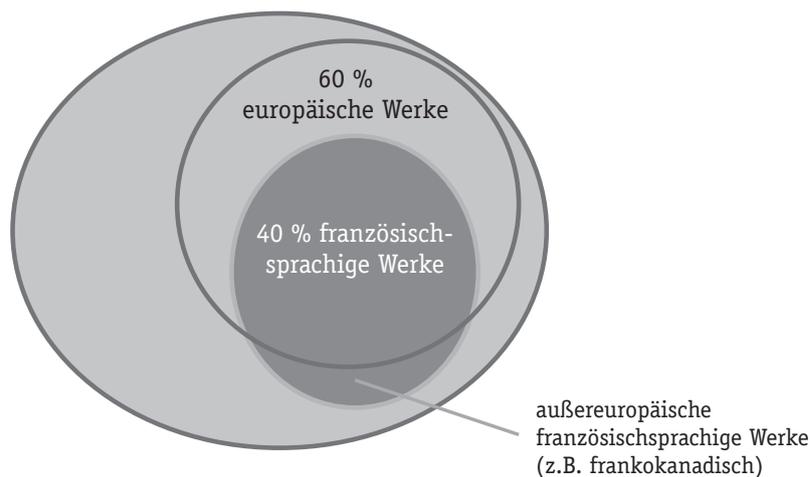
Entsprechend einem Vorschlag des CSA wurde der Erlassentwurf geändert, um eine abgestufte Umsetzung der finanziellen Verpflichtungen zu ermöglichen. Die oben ausgeführten Investitionsverpflichtungen traten erst am 1. Januar 2013 in Kraft.

1.2. Quoten und Herausstellung

Die Umsetzung der Bestimmungen von Artikel 13 der AVMD-Richtlinie in Bezug auf den Anteil und/oder die Herausstellung europäischer Werke im Katalog des Programmangebots audiovisueller Mediendienste auf Abruf führte für Anbieter von Abruf-Videodiensten (VoDSP) zu weitreichenden Verpflichtungen.

Die Bestimmungen des Erlasses zu Quoten und Herausstellung gelten lediglich für VoDSP, deren Katalog mindestens 20 Filmwerke oder 20 audiovisuelle Werke umfasst.

Der Katalog von VoDSP muss mindestens 60 % europäische Werke und mindestens 40 % französischsprachige Werke beinhalten. In den ersten drei Jahren nach Erreichen eines der oben genannten Grenzwerte in seinem Katalog gelten für einen VoDSP niedrigere Quoten (50 % beziehungsweise 35 %).



Hinsichtlich der Herausstellung sieht der Erlass vor, dass die Homepage des VoDSP einen wesentlichen Anteil an europäischen oder französischsprachigen Werken ausweisen muss. Dies sollten nicht nur durch bloße Nennung von Titeln, sondern auch durch Bildmaterial und Trailer erreicht werden.

2. Gründe für diese besondere nationale Lösung

Das System ist im Wesentlichen eine Ausweitung der auf lineare Fernsehdienste anwendbaren Regeln, die die kulturelle Vielfalt fördern sollen. Die Quotenpolitik wurde in Frankreich bereits 1970 eingeführt und gilt bis heute für alle Arten von Fernsehsendern (Vollprogramme, Filmkanäle, Spartenkanäle usw.).⁶ Die für die linearen Fernsehdienste festgesetzten Quoten entsprechen denen für VoD-Dienste, d.h. Ausstrahlung von mindestens 60 % europäischer Werke und 40 % französischsprachiger Werke.

Bei VoD-Diensten gewährleisten die Quoten, dass europäische und französischsprachige Werke neben ihrer Förderung auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Ein rein auf Förderung basierendes System wäre in der Tat nicht ausreichend, wenn man berücksichtigt, dass die Kataloge ohne Quotenregelung nur ein sehr begrenztes Angebot an europäischen und französischsprachigen Werken enthalten könnten.

Die Übertragung von für lineare Fernsehdienste konzipierte Vorschriften auf VoD-Dienste löste 2010 jedoch eine Debatte zwischen der Regierung und dem CSA aus. Der CSA befürwortete ein flexibleres Verfahren, um die Entwicklung von VoD-Diensten in Frankreich und somit die Entwicklung eines attraktiven legalen Online-Angebots nicht zu behindern.

Als Reaktion auf die Regierungskonsultation machte der CSA geltend, VoD-Dienste seien neu, noch nicht rentabel, starker, insbesondere internationaler Konkurrenz ausgesetzt und hätten Schwierigkeiten beim Zugang zu Rechten. Eines der wesentlichen Bedenken bestand darin, dass zu strikte Vorschriften die VoDSP dazu verleiten könnten, sich in Ländern mit günstigeren rechtlichen Rahmenbedingungen niederzulassen.

Der CSA erreichte, dass eine Überprüfung des Erlasses nach zwei Jahren vorgesehen wurde, um die Auswirkungen der Bestimmungen auf die Entwicklung von VoD-Diensten in Frankreich zu bewerten und gegebenenfalls Änderungen vorzunehmen. Der Bericht über die Anwendung des Erlasses, den der CSA im Januar 2013 vorlegen sollte, steht noch aus.

Darüber hinaus konnte der CSA insbesondere erreichen, dass

- finanzielle Verpflichtungen zeitlich gestaffelt werden;

⁶ Artikel 13 des Décret n°90-66 du 17 janvier 1990 pris pour l'application de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux concernant la diffusion des oeuvres cinématographiques et audiovisuelles par les éditeurs de services de télévision (Erlass Nr. 90-66 vom 17. Januar 1990 zu den Grundprinzipien für die Ausstrahlung von audiovisuellen und filmischen Werken durch Fernsehdienste).

- Quoten zeitlich gestaffelt werden;
- Nachhol-TV eigenen Verpflichtungen unterworfen wird;
- Verpflichtungen hinsichtlich der Herausstellung europäischer und französischsprachiger Werke auf der Homepage erleichtert werden.

II. Überwachung und Durchsetzung

1. Überwachung

1.1. Berichterstattung

Der Erlass sieht folgende Berichtspflichten vor:

- ein von einem Wirtschaftsprüfer zertifizierter Jahresfinanzbericht; dies gilt für alle VoDSP, die finanziellen Verpflichtungen unterliegen, d.h. deren jährlicher Nettoumsatz EUR 10 Mio. übersteigt (Ausnahme: Anbieter von Mediatheken für Nachhol-TV, die wie oben beschrieben einem anderen Verfahren unterliegen), und
- ein jährlicher Bericht zur Einhaltung von Quoten und Herausstellungspflichten (für alle VoDSP verbindlich).

Der Finanzbericht muss hinreichend detailliert sein, um dem CSA die nötigen Informationen für die Beurteilung an die Hand zu geben, ob der Dienstanbieter seinen finanziellen Verpflichtungen nachkommt.

Der Abschnitt des Berichts, der sich mit den Quotenverpflichtungen befasst, muss das festgelegte Verfahren beschreiben, mit dem sichergestellt wird, dass die Kataloge, die für die einzelnen Arten von VoD-Diensten (Nachhol-TV, Bezahl-VoD und Abonnenten-VoD) öffentlich zugänglich sind, einen angemessenen Anteil europäischer Werke und französischsprachiger Werke enthalten. Zur Unterstützung des Berichts verlangt der CSA Nachweise wie Screenshots und eine Liste mit nach Nationalitäten geordneten Werken, die im Katalog während des Berichtsjahres verfügbar waren.

Die gleichen Anforderungen gelten für den Abschnitt des Berichts, der sich mit der Herausstellung europäischer und französischsprachiger Werke auf der Homepage befasst.

1.2. Überwachung durch den CSA

Nach dem Bericht der Kommission verlässt sich die Mehrheit der Mitgliedstaaten ohne weitere Überprüfung auf die von den Abrufdiensteanbietern übermittelten Angaben. In Frankreich hat der CSA ein System installiert, bei dem sich die Überwachung auf die jährlichen Berichte von VoDSP und auf weitere Überprüfungen stützt.

Zum einen übt der CSA seine Überwachungsbefugnis durch die Einforderung jährlicher Berichte aus. Der Berichterstattungsmechanismus wird durch die Möglichkeit gestärkt, dass der CSA (i) einen zertifizierten Bericht verlangt, wenn der ausgewiesene Umsatz unter EUR 10 Mio. liegt, und (ii) die Investitionsverpflichtungen prüft, indem er Kopien der Verträge über den Erwerb von Rechten anfordert.

Darüber hinaus hat der CSA der Kommission mitgeteilt, dass er Zufalls-/Stichprobenprüfungen zum Anteil und zur Herausstellung europäischer Werke in Katalogen durchführt.

Zudem hat der CSA eine allgemeine Befugnis, audiovisuelle Mediendienste zu überwachen.

2. Durchsetzung

Der CSA kann seine allgemeine Sanktionsbefugnis gegen einen VoDSP anwenden, der nach einer formalen Aufforderung seinen Verpflichtungen nicht nachkommt.

Nach Artikel 42-1 des Gesetzes Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 reichen die Sanktionen von der Aussetzung eines Teils der vom VoDSP angebotenen Inhalte bis hin zu Geldbußen.

Der niederländische Ansatz

Marcel Betzel
Commissariaat voor de Media

In den Niederlanden sind bislang ca. 30 kommerzielle Medienabrufdienste gemeldet und bei der niederländischen Medienbehörde (*Commissariaat voor de Media* - CvdM) registriert worden. Dabei handelt es sich derzeit überwiegend um Catch-up-Angebote, Online-Filmverleihdienste und eigenständige Videotheken von Programmveranstaltern. Gemäß Art. 3.29c des niederländischen Mediengesetzes 2008¹ sind die Mediendiensteanbieter verpflichtet, die Herstellung europäischer Werke im Sinne der audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie (AVMS) und den Zugang zu diesen zu fördern.² In seinem Ende 2011 vorgelegten Bericht an die Europäischen Kommission, der den Zeitraum 2009-2010 betraf, schilderte das CvdM die Situation in den Niederlanden.

Damals war die einschlägige Dienstpalette noch relativ schmal und umfasste vor allem die typischen Catch-up-TV- und Videoverleihdienste. Mittlerweile wird die Gruppe der unter das Mediengesetz 2008 fallenden Abrufmediendienste größer, zumal das CvdM damit begonnen hat, die Mediendiensteanbieter zu kontaktieren, die ihre Abrufmediendienste bislang noch nicht angemeldet haben.

Derzeit ist das CvdM dabei, seine Politik hinsichtlich der Förderung europäischer Werke in Abrufmediendiensten weiterzuentwickeln. Dabei will die Behörde die Regelung in ihren praktischen Auswirkungen bewerten und prüfen, inwieweit sich Präsenz und Nutzung europäischer Werke in Abrufdiensten unter Verzicht auf - möglicherweise kontraproduktive - einschneidende Auflagen und Verwaltungslasten fördern lassen. Zudem soll nicht nur den Mediendiensteanbietern das Erfassen und Übermitteln der Daten leicht gemacht werden, sondern auch die Messung und Auswertung der Angaben im Rahmen der Überwachung mit dem geringstmöglichen Aufwand sichergestellt werden. Je weniger Aufwand die Datenverwaltung und das Berichtswesen erfordern, umso mehr Zeit und Aufmerksamkeit kann der Förderung und Zugänglichmachung europäischer Werke in Abrufmediendiensten gewidmet werden.

1) *Wet van 29 december, 2008, tot vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 2008)*, Staatsblad (Amtsblatt) 2008 583.

2) Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (Amtsblatt Nr. L 332 vom 18.12.2007).

I. Regulierung der Förderung europäischer und unabhängiger Werke im Bereich der linearen Dienste: das Mediengesetz 2008 und die politischen Leitlinien der niederländischen Medienbehörde

Vor Erläuterung der Frage, wie der niederländische Gesetzgeber und das CvdM die Förderung europäischer Werke im Bereich der Abrufdienste sicherstellen, lohnt sich ein genauerer Blick auf die einschlägigen Gesetze und politischen Maßnahmen zur Förderung europäischer Werke in linearen Diensten.

1. Mediengesetz 2008

Die Bestimmungen der AVMD-Richtlinie wurden praktisch wortgleich in niederländisches Recht übernommen. Artikel 2.115 des Mediengesetzes gilt für den öffentlich-rechtlichen niederländischen Fernsehsender (PSB), Artikel 3.20 dagegen für Privatsender. Im Hinblick auf die Definition des Begriffs „europäisches Werk“ beziehen sich beide Teile auf Artikel 1 der europäischen Richtlinie. Für beide – die öffentlich-rechtlichen und die privaten Fernsehsender – wurde der Anteil der ausgestrahlten europäischen Werke auf 50 % festgesetzt. Privaten Rundfunkunternehmen kann das CvdM in bestimmten Fällen befristete Ausnahmen gewähren, wobei der Anteil jedoch niemals unter 10 % liegen darf.

In Bezug auf unabhängige und neuere Produktionen³ gelten für die Privatsender und die Kanäle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks jeweils unterschiedliche Anteile: Bei letzteren beträgt der Mindestanteil 25 % (Artikel 2.116 Mediengesetz 2008), während Privatsender mindestens 10 % ihrer Sendezeit für unabhängige Produktionen bereitstellen müssen (Art. 3.21 Mediengesetz 2008). Der Begriff „unabhängiges Werk“ wird ebenfalls im Mediengesetz 2008 definiert (Art. 2.120 Mediengesetz bzgl. des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Art. 3.22 Mediengesetz bzgl. Privatsender).

Als „unabhängige Produktionen“ gelten alle Programme, die nicht von folgenden Einrichtungen produziert wurden:

- dem das Programm ausstrahlenden bzw. einem anderen Sender;
- einer juristischen Person, an der ein Sender mittel- oder unmittelbar über ein oder mehrere Tochterunternehmen mindestens 25 % Kapitalbeteiligung hält;
- einer juristischen Person, an der zwei oder mehrere Fernsehsender mittel- oder unmittelbar durch ein oder mehrere Tochterunternehmen mindestens 50 % Kapitalbeteiligung halten;
- einem Unternehmen, in dem ein Sender bzw. eines oder mehrere seiner Tochterunternehmen als aktiver Teilhaber unbeschränkt für die Schulden der Produktionsfirma haftet.

2. Politische Leitlinien des CvdM in Bezug auf Programmquoten

Die politischen Leitlinien zu den Programmquoten⁴ grenzen die Bezeichnungen „europäisches Produkt“, „unabhängiges Produkt“ und „originäres niederländisches bzw. friesisches Produkt“ weiter ein. Sie definieren die vom CvdM praktizierte Freistellungspolitik sowie das von den Fernsehsendern bei der Berichterstattung über ausgestrahlte Produktionen einzuhaltende Verfahren. Bei den Begriffsbestimmungen für europäische und unabhängige Produktionen wurde der Wortlaut der AVMD-Richtlinie übernommen.

Nach den Feststellungen des CvdM haben Rundfunkveranstalter gelegentlich Schwierigkeiten, die Produzenten von Programmen zu ermitteln; dies betrifft insbesondere älteres Sendematerial.

3) Das Gesetz schreibt vor, dass ein Drittel aller unabhängiger Werke aus neueren Produktionen bestehen, d. h. weniger als 5 Jahre alt sein müssen (Art. 2.119 Mediengesetz 2008 bzgl. PSB, Art. 3.21 Mediengesetz bzgl. Privatsender).

4) *Regeling van het Commissariaat voor de Media van 18 december 2007 houdende beleidsregels omtrent Europese, onafhankelijke, recente, Nederlandstalige of Friestalige programmaonderdelen en oorspronkelijk Nederlandstalige programmaonderdelen die voorzien zijn van ondertiteling ten behoeve van mensen met een auditieve beperking (Beleidsregels programmaquota)* (Verordnung der Medienbehörde vom 18. Dezember 2007 über die politischen Leitlinien in Bezug auf europäische, unabhängige niederländische oder friesische Programme sowie Untertitelungen [Politische Leitlinien über Programmquoten]), abrufbar unter: <http://77.87.161.243/wp-content/uploads/2013/07/Beleidsregels-programmaquota.pdf>

Die Leitlinien sehen in solchen Fällen vor, dass das CvdM das Herkunftsland nach Maßgabe des Gesellschaftssitzes des Verleihers bestimmt. Das gilt jedoch nur dann, wenn der Fernsehsender den Sitz des Produzenten nachweislich nicht ermitteln konnte.

Im Vorfeld zur Erarbeitung der Leitlinien hatte das CvdM die Definition des Begriffs „unabhängiges Produkt“ mit den Rundfunkveranstaltern diskutiert. Diese wollten die Bezeichnung auf alle Programme anwenden, die nicht vom betreffenden Fernsehsender produziert wurden. Eine solche Definition würde jedoch dazu führen, dass etwa ein in den Niederlanden ausgestrahltes BBC-Programm als unabhängiges Produkt eingestuft und angerechnet würde. Artikel 4 der politischen Leitlinien stellt indes klar, dass diese Auslegung unkorrekt ist: Von einem Programmveranstalter produzierte Programme können nicht als unabhängig eingestuft werden. Die Bestimmung stellt zudem fest, dass das Programm eines Produzenten, der in den letzten drei Jahren mehr als 90 % seiner Programme für ein und denselben Rundfunkveranstalter herstellt und in dieser Zeitspanne mehr als ein Programm oder eine Programmserie produziert hat, nicht als unabhängiges Programm gilt.

In ihren politischen Leitlinien legt die Medienbehörde ferner dar, unter welchen Umständen Rundfunkveranstalter vom Pflichtanteil an europäischen, unabhängigen und niederländischen Produktionen befreit werden können. Bei der Bearbeitung von Freistellungsanträgen berücksichtigt die Behörde die Art des Senders (z.B. Spartenkanal), die Möglichkeiten, Senderechte zu erwerben, sowie besondere wirtschaftliche Umstände (z.B. Vorlaufkosten bei einem neu gestarteten Sender). Freistellungen werden für höchstens drei Jahre gewährt, wobei der Pflichtanteil jedoch nie unter 10 % liegen darf.

Die politischen Leitlinien wurden vor kurzem geändert.⁵ Ein wichtiger Grund für die Novelle war die Einführung einer Toleranzschwelle in den kürzlich überarbeiteten Leitlinien der Europäischen Kommission.⁶ In seinen revidierten Leitlinien legt das CvdM fest, dass kommerzielle TV-Sender mit einer technischen Reichweite von weniger als 75 % der niederländischen Haushalte und einem nationalen Marktanteil von unter 0,3 % von der regulären Pflicht, alle zwei Jahre ihre Quoten mitzuteilen, ausgenommen sind. Allerdings müssen die Veranstalter dieser Kanäle die europäischen Quotenvorgaben einhalten; ungeachtet der Freistellung von der Meldepflicht können sie vom CvdM daher zum Zweck der Kontrolle der Einhaltung ihrer Verpflichtungen zur Vorlage entsprechender Angaben aufgefordert werden.

3. Die Berichterstattung in der Praxis

Das CvdM überwacht die Einhaltung des Mediengesetzes, des Medienerlasses⁷ und der von der Behörde erlassenen Verordnungen, die aus dem Mediengesetz und der Medienverordnung erwachsen, und ist somit für die Kontrolle und Anwendung aller genannten Bestimmungen verantwortlich. Alle zwei Jahre erstattet das niederländische Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft der Europäischen Kommission Bericht über die Einhaltung der für europäische und unabhängige Werke geltenden Quotenvorgaben der Richtlinie, während das CvdM für die Bereitstellung der einschlägigen Daten zuständig ist.

Das CvdM verpflichtet die Fernsehveranstalter sowie die öffentlich-rechtlichen und privaten Diensteanbieter, alle einschlägigen Daten über die Verbreitung europäischer und unabhängiger Programme des Vorjahres jährlich zu übermitteln. Privatsender und öffentlich-rechtliche Regionalsender müssen für jedes Quartal die Sendebilanz einer im Stichprobenverfahren ausgewählten Woche, also jährlich von insgesamt 4 Wochen, melden. Zur Vereinfachung ihrer Berichtspflicht stehen den Medien

5) *Wijziging Regeling van het Commissariaat voor de Media van 18 december 2007 houdende beleidsregels omtrent Europese, onafhankelijke, recente, Nederlandstalige of Friestalige programmaonderdelen en oorspronkelijk Nederlandstalige programmaonderdelen die voorzien zijn van ondertiteling ten behoeve van mensen met een auditieve beperking (Beleidsregels programmaquota)* (Änderung der Verordnung der Medienbehörde vom 18. Dezember 2007 über die politischen Leitlinien in Bezug auf europäische, unabhängige niederländische oder friesische Programme sowie Untertitelungen [Änderung der Politischen Leitlinien über Programmquoten]), abrufbar unter: www.cvdM.nl/dsresource?objectid=14010&type=org

6) Überarbeitete Leitlinien für das Monitoring zur Anwendung von Artikel 16 und 17 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) vom Juli 2011, Dok. CC AVMSD (2011) 2.

7) *Besluit van 29 december 2008 houdende vaststelling van een nieuw Mediabeluut (Mediabeluut 2008)* (Erlass vom 29. Dezember 2008 zur Festlegung eines neuen Medienerlasses 2008 (Medienerlass 2008)).

diensteanbietern eigens vom CvdM erstellte Formblätter zur Verfügung. Der nationale öffentlich-rechtliche Veranstalter muss seine Sendebilanz für die gesamte Ausstrahlungszeit offen legen. Die politischen Leitlinien führen im Einzelnen aus, welche Angaben in den Formularen zu machen sind.

II. Regulierung der Förderung europäischer Werke in Abrufmediendiensten: Das Mediengesetz 2008 und die Pilotstudie des CvdM

1. Mediengesetz 2008

Als Konsequenz des Gesetzes zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie⁸ übernimmt Artikel 3.29c des niederländischen Mediengesetz 2008 den Wortlaut von Artikel 13 dieser Richtlinie praktisch unverändert: "Ein Mediendiensteanbieter, der kommerzielle Mediendienste auf Abruf anbietet, fördert die Produktion audiovisueller Werke im Sinne von Artikel 1 der europäischen Richtlinie und den Zugang hierzu." In der Erläuterung⁹ zum Umsetzungsgesetz gibt der niederländische Gesetzgeber weitere Orientierungshilfen vor. So wird ausgeführt, dass das CvdM regelmäßig überprüft, ob die Mediendiensteanbieter dieser Pflicht nachkommen. Die Ergebnisse dieser Überprüfungen fließen in die Berichte ein, die alle vier Jahre an die Europäische Kommission übermittelt werden. Bei seiner Beurteilung muss das CvdM die konkrete Situation der Mediendiensteanbieter berücksichtigen, da die AVMD-Richtlinie besagt, dass die Pflicht zur Förderung europäischer Werke „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“ umzusetzen ist.

Der niederländische Ansatz zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass diese Pflicht für sämtliche kommerziellen Mediendiensteanbieter gilt. Das Mediengesetz 2008 legt keinen Mindestanteil europäischer Werke oder minimalen Finanzbeitrag fest. Die Mediendiensteanbieter sind gefordert, jedes Jahr ihre Förderhöhe für europäische Werke zu ermitteln und diese Information an das CvdM zu melden, das die vorgelegten Angaben überprüft.

2. Pilotstudie des CvdM

Zu Beginn des Jahres 2013 erstellte das CvdM ein Formular samt Hinweisen, auf die sich die Mediendiensteanbieter bei ihren jährlichen Berichten über die Förderung europäischer Werke in ihren Abrufdiensten stützen sollen. Um den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich zu halten, entschied das CvdM, von den in den aktualisierten Leitlinien der Europäischen Union zur Berichterstattung aufgeführten Kennziffern nur diejenigen zu übernehmen, die sich relativ einfach anwenden lassen. Damit soll den Mediendiensteanbietern ein möglichst zeitsparendes Verfahren zur Datenerfassung und -übermittlung geboten und gleichzeitig der Aufwand für das CvdM in Grenzen gehalten werden, das ja die Richtigkeit und Zuverlässigkeit der Angaben überprüfen und die Konformität mit den europäischen Quotenvorgaben überwachen muss.

Im Hinblick auf den Anteil der bereitgestellten europäischen Produktionen sind die Mediendiensteanbieter gehalten, jedes Jahr den Anteil europäischer Werke in ihrem Katalog an mindestens einem alljährlich stichprobenweise ausgewählten Referenztermin zu melden. Der Referenztermin kann also von Jahr zu Jahr variieren. Der Anteil wird nach der Dauer der Videos definiert. Das CvdM erläutert, welche Programmkategorien nicht angerechnet werden dürfen, weil sie als Spielsendungen, Nachrichten oder Sendungen zum aktuellen Zeitgeschehen gelten.

Hinsichtlich des Zugangs zu den Werken plant das CvdM die Anwendung von Indikatoren in Form der nachfolgenden, relativ leicht zu beantwortenden Fragen:

8) *Wet van 10 december 2009 tot wijziging van de Mediawet 2008 en de Tabakswet ter implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten* (Gesetz vom 10. Dezember 2009 zur Änderung des Mediengesetzes 2008 und des Tabakgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), *Staatsblad* (Amtsblatt) 2009 552.

9) *Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Mediawet 2008 en de Tabakswet ter implementatie van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten* (Erläuterung zum Mediengesetz 2008 und zum Tabakgesetz zur Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) TK, 2008–2009, 31 876, Nr. 3.

- Kann der Nutzer im Katalog nach Videos suchen, die als europäische Werke ausgewiesen sind? Werden beispielsweise Tags oder Kennzeichnungen hinsichtlich der Nationalität bzw. Herkunft der Werke verwendet?
- Hat der Diensteanbieter Instrumente entwickelt, um seinen Nutzern europäische Werke zu empfehlen?
- Umfasst der Katalog, die Website oder der elektronische Programmführer eine spezielle Rubrik für europäische Werke?
- Verwendet der Diensteanbieter sonstige Instrumente, die den Zugang zu europäischen Werken erleichtern?

Das CvdM hielt es für erforderlich zu prüfen, ob das System für Mediendiensteanbieter keinen zu großen Verwaltungsaufwand generierte und ob die angeforderten Daten leicht nachzuprüfen und zu bewerten waren. Zur Klärung dieser Fragen veranstaltete die Behörde im März 2013 ein Expertentreffen. Die relativ kleine, aber repräsentative Gruppe aus verschiedenen Interessenträgern begrüßte die Gelegenheit, ihre Erfahrungen und Auffassungen mit dem CvdM auszutauschen. Für das CvdM lieferte der Workshop wertvolle Erkenntnisse über mögliche Auswirkungen der Umsetzung seiner Politik.

Bei den Diskussionen während des Expertentreffens trugen die Mediendiensteanbieter folgende Anmerkungen und Beobachtungen vor:

- Am zeitaufwändigsten für die Mediendiensteanbieter ist die Beurteilung der Herkunft und Nationalität der angebotenen Inhalte, und zwar unabhängig davon, ob diese Bestandteile eines Programmschemas bzw. einer Sendung oder eines Katalogs sind und im Rahmen eines Abrufmediendienstes angeboten werden;
- Angaben über tatsächliche Nutzungen sind nicht immer einfach vorzulegen;
- Aufgrund der unterschiedlichen Geschäftsmodelle der Mediendiensteanbieter ist auch die Vorlage von Zahlenangaben über Anteile und Umsatz mit Schwierigkeiten verbunden;
- Die Mediendiensteanbieter sprachen sich mehrheitlich dafür aus, der Berichterstattung die Anzahl der Videotitel und nicht die Gesamtdauer der in den Katalogen angebotenen Videos zugrunde zu legen;
- Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die Berichtspflicht für die Förderung europäischer Werke zielführend ist;
- In Fällen, in denen ohnehin erwiesen ist, dass alle Inhalte nationaler Herkunft sind, wird die Berichterstattung über europäische Werke als überflüssig erachtet;
- Viele Diensteanbieter verweisen auf die Bedeutung fairer Wettbewerbsbedingungen gegenüber Konkurrenten aus Nicht-EU-Staaten.

III. Fazit und offene Fragen

Die Berichtspflicht im Bereich der Medienabrufdienste sollte für die Mediendiensteanbieter und für die das Konformitätsmonitoring durchführende Aufsichtsbehörde möglichst keinen erhöhten Verwaltungsaufwand oder zeitliche Mehrbelastung auslösen. Insbesondere heute, da zahlreiche Mediendiensteanbieter mit sinkenden (Werbe-)Einnahmen konfrontiert sind und sich die Mehrheit der Medienabrufdienste noch in der Gründungsphase befindet, sollte ein unangemessener, für die Förderung der Herstellung europäischer Werke möglicherweise kontraproduktiver Verwaltungsaufwand vermieden werden. Daher hat sich das CvdM für Indikatoren entschieden, deren praktische Umsetzung relativ unproblematisch ist und die dennoch Aufschluss über das tatsächliche Abschneiden der Mediendiensteanbieter geben.

Das Expertentreffen stellte einen wichtigen Meilenstein der Pilotstudie dar. Einige der diskutierten Themenschwerpunkte müssen vom CvdM während der Implementierung seiner Politik zur Förderung europäischer Werke noch eingehender betrachtet und geprüft werden. Offen bleibt u. a. die Frage, ob für Nischen- (z.B. Sparten-)Dienste ein großzügigerer Maßstab gelten sollte. Die Berichtspflicht scheint vor allem für VoD-Filmangebote (Ausleihe oder Download-to-own) und Abrufdienste angebracht, nicht aber für die vielen Nachrichtenvideodienste, da Nachrichtensendungen bei den linearen Diensten nicht auf die Quote europäischer Werke angerechnet werden. Man könnte allerdings die Frage aufwerfen, weshalb Nachrichten, Spiel- und Sportsendungen bei dieser Berechnung unberücksichtigt bleiben, obwohl die Herstellung dieser Werke ebenfalls zum europäischen audiovisuellen Sektor beiträgt.

Ferner könnte man über Ausnahmen für in Bezug auf Nutzerzahlen oder Einnahmen sehr kleiner Mediendienstanbieter nachdenken. Denkbar wäre ein mehr oder minder ähnliches Vorgehen wie bei den linearen Diensten. Nach den überarbeiteten Leitlinien der Europäischen Kommission dürfen die Mitgliedstaaten lineare Sender mit Marktanteilen von unter 0,3 % künftig von der Berichtspflicht über die Einhaltung europäischer Quoten freistellen. Es scheint weder gerechtfertigt noch fair, kleine Abrufdienstanbieter diesbezüglich strenger zu behandeln als kleine Anbieter linearer Mediendienste.

Eine erhebliche Herausforderung für die Regulierungsstellen wird in naher Zukunft die Frage sein, wie Dienste zu behandeln sind, die auf unterschiedlichen Plattformen in identischer Form angeboten werden. Ein Medienabrufdienst kann zugleich auf einer Website, im elektronischen Programmführer eines Kabelbetreibers oder IPTV-Dienstanbieters, in einem Smart-TV-Portal und als mobile Applikation verbreitet werden. In jedem einzelnen Fall kann sich dabei die Anmutung desselben Dienstes leicht oder erheblich unterscheiden. Es sollte von vornherein klar sein, welche Dienste der Berichtspflicht unterliegen und welche nicht, etwa weil sie als Zusatzangebot zu einem anderen Abrufdienst gelten.

Mehr Klarheit könnte diesbezüglich der Ansatz liefern, einen auf einer Drittplattform befindlichen Katalog, der zu einem anderen, vom selben Mediendienstanbieter angebotenen Katalog gehört, nicht als eigenständigen Dienst zu betrachten. All dies sind Fragen, zu denen sich das CvdM bei der Umsetzung seiner Politik um Antworten bemühen wird – auch unter Berücksichtigung künftiger Rückmeldungen von den betreffenden Mediendienstanbietern.

Neue Fragestellungen und Herausforderungen für die audiovisuelle Politik, die Filmförderung und die audiovisuellen Regulierungsstellen: Das Beispiel der französischen Gemeinschaft Belgiens

*Jean-François Furnémont**

Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), Französische Gemeinschaft Belgiens

„Without promotion, something terrible happens... Nothing“
P.T. Barnum

Die neuen Methoden der Verbreitung und Nutzung audiovisueller Werke sowie die damit einhergehende Erweiterung des Anwendungsbereichs der für audiovisuelle Mediendienste geltenden Regulierungsinstrumente stellen die europäische und einzelstaatliche Medienpolitik vor neue Herausforderungen. Zu den wichtigsten zählen die Sicherung von Fortbestand und Wirksamkeit dieser Politik sowie ihre Anpassung an wirtschaftliche Gegebenheiten, in denen die großen und kleinen Bildschirme – Kino, Fernsehen, Computer, mobile Abrufmedien - nicht mehr losgelöst voneinander betrachtet werden können.

I. Kontext

Die Herstellung und Förderung europäischer Werke steht seit Verabschiedung der Richtlinie über das grenzüberschreitende Fernsehen (Fernsehrichtlinie) im Mittelpunkt der audiovisuellen Politik der Europäischen Union. Die Artikel 4 und 5 der Richtlinie (nunmehr Artikel 16 und 17 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste – AVMD) präsentierten Eckpfeiler der 1989 verabschiedeten Regelung. Die neun seither von der Europäischen Kommission vorgelegten Berichte belegen, dass die drei den Rundfunkveranstaltern auferlegten Verpflichtungen (Ausstrahlung eines bestimmten Anteils europäischer Werke, Werke unabhängiger europäischer Hersteller sowie neuerer Werke unabhängiger europäischer Hersteller) insgesamt umgesetzt worden sind¹.

Man könnte also annehmen, dass alles zum Besten stehe, und die in jedem der Berichte verifizierte Wirksamkeit lasse sich auf natürliche Weise von der Welt des linearen Fernsehens auf die sich entwickelnde Welt des nichtlinearen Fernsehens übertragen, deren wirtschaftliche Bedeutung in den kommenden Jahren stetig zunehmen wird.

* Der Autor dankt Michel Gyory, Anne Libert und Paul-Eric Mosseray für ihre maßgebliche Mitwirkung an diesem Artikel sowie an sämtlichen seit 2010 zu diesem Thema durchgeführten Arbeiten des CSA.

1) Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/promotion/index_de.htm

II. Hindernisse

Diese Annahme erscheint jedoch hauptsächlich aus zwei Gründen alles andere als sicher.

Zum einen ist der für Abrufdienste seit 2007 geltende Rechtsrahmen für nichtlineare Dienste wesentlich lockerer gestaltet als derjenige für lineare Dienste - und dies wird vermutlich noch lange so sein, zieht man das Tempo in Betracht, in dem Richtlinien von der Europäischen Union überprüft und anschließend von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden. Die AVMD-Richtlinie hält die Mitgliedstaaten in der Tat lediglich an, im Rahmen des Durchführbaren zu handeln: Während Art. 16 und 17 weiterhin eine Ergebnispflicht in Form von Quoten für die Verbreitung europäischer Werke auferlegen, fordert Art. 13 die Mitgliedsstaaten nur auf, „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“ dafür zu sorgen, „dass audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, die von ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendienstanbietern bereitgestellt werden, die Produktion europäischer Werke und den Zugang hierzu fördern. Diese Förderung könnte sich unter anderem auf den finanziellen Beitrag solcher Dienste zur Produktion europäischer Werke und zum Erwerb von Rechten an europäischen Werken oder auf den Anteil bzw. die Herausstellung europäischer Werke in dem von diesem audiovisuellen Mediendienst auf Abruf angebotenen Programmekatalog beziehen“². Damit ist man von dem seit 1989 vorherrschenden System weit entfernt.

Der zweite, vielleicht fundamentalere, weil von rechtlichen Erwägungen fernere, dafür aber praxisnähere Grund ist die Tatsache, dass der Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste eine neue Rolle übernimmt, die sich von der eines Veranstalters linearer Fernsehdienste entfernt und eher der Rolle eines Kinofilmverleihers annähert, ohne dass er sich dessen unbedingt bewusst ist oder dafür über das entsprechende Know-how verfügt. „Wenn ein Film sein Publikum finden soll, muss er zwei klar zu unterscheidende Stufen durchlaufen“, erläutert der Brüsseler Rechtsanwalt und Berater der EU-Kommission, Michel Gyory. „Der erste Schritt besteht darin, Nachfrage zu generieren. Dies erfordert, dass der Inhalt des Films sein Publikum ‚anspricht‘ und dass dieses von seiner Existenz Kenntnis hat. Die inhaltliche Verantwortung liegt bei Produzent, Regisseur und Drehbuchautor, während die Verantwortung für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit im Falle einer Kinoauswertung in der Regel dem Verleiher zukommt. Bei Abrufdiensten wird ein Teil der Verantwortung für die Öffentlichkeitsarbeit auf die Anbieter dieser Dienste verlagert. Der zweite Schritt, der sowohl den Verleiher als auch den ‚Betreiber‘ (des Kinos bzw. der VoD-Plattform) betrifft, besteht in der ‚situativen Einordnung‘ des Werkes, das das Zuschauerinteresse wecken konnte; d.h., es wird Teil eines Gesamtangebots, das den an unterschiedlichen Werken interessierten Nutzer vor eine vergleichende Auswahl stellt. Die Herausstellung europäischer Werke bedeutet also für die Anbieter nichtlinearer Dienste eine in zwei Richtungen gehende aktive Herangehensweise: Neben den Produzenten, Autoren und Verleihern des Films tragen auch sie eine Mitverantwortung beim Generieren von Nachfrage; ist diese geweckt, übernehmen sie zudem die Verantwortung für die ‚situativen Einordnung‘ des Werkes in ihr an die Öffentlichkeit gerichtetes Gesamtangebot. Beide Verantwortlichkeiten unterscheiden sich dadurch, dass erstere geteilt ist und letztere nicht.“³

III. Fallstudie: die Französische Gemeinschaft Belgiens

In der Französischen Gemeinschaft Belgiens haben Gesetzgeber und Regulierungsstelle jeweils in ihren Zuständigkeitsbereichen versucht, diese beiden Herausforderungen anzunehmen, um die medienpolitischen Ziele der Europäischen Union möglichst optimal umzusetzen.

1. Der Regulierungsrahmen ...

Der Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, nur zwei der drei in der AVMD-Richtlinie angeregten Instrumente umzusetzen. In Bezug auf die Herstellung werden die Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste ähnlich wie die Veranstalter linearer Dienste zur finanziellen Beteiligung an audiovisuellen Produktionen verpflichtet; der Finanzbeitrag entspricht einem bestimmten Anteil ihres

2) Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/index_de.htm

3) Abrufbar in französischer Sprache unter: www.csa.be/documents/2044

Umsatzes. Bei der Verbreitung hingegen führt der Gesetzgeber einen neuen Mechanismus ein, der die Besonderheiten der nichtlinearen Dienste berücksichtigt: die Hervorhebung europäischer Werke. Dem liegt die Einschätzung zugrunde, dass quantitative Maßnahmen wie festgeschriebene Prozentsätze europäischer Werke in Programmkatalogen wirkungslos oder gar kontraproduktiv sind.

Die bei linearen Diensten noch offensichtliche Verbindung zwischen Programmierung und Nutzung bei nichtlinearen Diensten ist tatsächlich absolut nicht gegeben: So kann ein Anbieter audiovisueller Abrufdienste ohne Weiteres 20 oder 30 % europäischer Werke in seinen Programmkatalog aufnehmen, dabei aber auf jegliche Werbung verzichten und diese Programme in Menüs und Unter-Menüs „verlagern“, so dass sie vom Zuschauer nur noch durch mühsame Suchaktionen mithilfe seines elektronischen Programmführers (*Electronic programme guide* – EPG) auffindbar sind.

Zudem könnte sich ein Anbieter von Abrufmediendiensten, wie der Gesetzgeber in der Begründung des AVMD-Erlasses⁴ darlegt, „veranlasst sehen, beim Start oder zum Fördern seines Abrufdienstangebots zunächst auf populäre Mainstream-Inhalte (Blockbuster) zu setzen, bis er sich imstande sieht, bestimmte andere Programmtypen (für Nischenpublikum) anzubieten, die nur einen begrenzten Zuschauerkreis interessieren (siehe etwa die Praxis des DVD-Verleihs/Verkaufs per Post, wo zunächst mit Blockbustern eine kritischen Masse angestrebt wird). Die klassische Vorgabe von Quoten auf der Grundlage obligatorischer Mindestanteile würde es nicht gestatten, ein solches Projekt aufzubauen, und daher möglicherweise den Start neuer Dienste behindern, die in der Folge sicherlich einen sinnvollen Beitrag zur Förderung europäischer Werke leisten könnten“⁵.

Eine solche Quote wäre ferner dem freien und kreativen Aufbau eines Programmkatalogs durch den audiovisuellen Abrufdiensteanbieter abträglich. Regelmäßige Änderungen der Zusammenstellung oder auch die Schwierigkeit, zu bestimmten Zeiten die Verbreitungsrechte für eine ausreichende Anzahl europäischer Filme zu erwerben, könnten die Einhaltung von Quoten im Tagesgeschäft erschweren; zudem könnte die vorgeschriebene Quote den Erwerb nichteuropäischer Filme konterkarieren.

Interessanterweise wurde der Ansatz der Privilegierung dieser eher nachfrage- als angebotsorientierten Regulierungsinstrumente, der im Zuge der Umsetzung der AVMD-Richtlinie lediglich einer gewissen Vorahnung entsprang, seither insbesondere von den Autoren der von Attentional im Auftrag der Europäischen Kommission vorgelegten Studie über die Umsetzung in der AVMD-Richtlinie enthaltenen Bestimmungen zur Förderung europäischer Werke bestätigt.⁶

2. ... seine Vorteile ...

Der mit dem Übergang von der Ergebnisspflicht zur Handlungspflicht vollzogene Paradigmenwechsel erweist sich in mehrerlei Hinsicht als vorteilhaft.

Der erste Vorteil besteht darin, dass die Herausstellung der Werke im Gegensatz zu den Quoten keine einschneidende Maßnahme darstellt. Die europäischen Veranstalter leben seit knapp 25 Jahren mit einer gravierenden, zuweilen als ziemlich einschneidend erlebten, da als Angriff auf ihre redaktionelle Freiheit bewerteten Einschränkung: Sie sind verpflichtet, einen mehrheitlichen – und in bestimmten Ländern zuweilen noch höheren – Anteil ihres Programms europäischen Werken zu widmen. Dagegen bietet Art. 13 der AVMD-Richtlinie absoluten Freiraum bei der „Programmgestaltung“ (die Bezeichnung ist bei audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf im Grunde nicht ganz zutreffend, da sie letztlich durch den Zuschauer auf der Grundlage eines von seinem Anbieter angebotenen Programmkatalogs vorgenommen wird). Anders ausgedrückt: die Veranstalter können ihren Katalog nach eigenem Ermessen zusammenstellen. Die einzige „Einschränkung“ besteht in der Pflicht, europäische Werke, sofern diese in ihrem Programmkatalog vorrätig sind (was selbstverständlich der Fall ist), bei ihren Abonnenten zu bewerben.

4) *Décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, modifié par l'article 1er décret du 5 février 2009*. Eine konsolidierte Fassung ist abrufbar unter: www.csa.be/documents/1440

5) Parlament der Französischen Gemeinschaft, Doc. Parl. 634 (2008-2009) – Nr. 1, S. 23.

6) Abrufbar in englischer Sprache unter: http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/art_13/final_report_20111214.pdf

Als zweiter Vorteil des neuen Konzepts erweist sich, dass die Herausstellung – anders als die Verpflichtungen zur Beteiligung an der audiovisuellen Produktion - im Grunde kostenneutral ist. Die Herausstellung der Werke ist eine ebenso unverzichtbare Voraussetzung für die Tragfähigkeit audiovisueller Abrufdienste wie etwa die Programmbewerbung linearer Dienste. Diese Werbepaxis gehört zum Alltagsgeschäft der Veranstalter solcher Dienste; zur Gewährleistung der Rentabilität werden die Ergebnisse von den Redaktions- und Marketingteams permanent ausgewertet und interpretiert.

Der dritte Vorteil rührt daher, dass audiovisuelle Mediendienste auf Abruf imstande sind, ihren Nutzern gleichzeitig zahlreiche unterschiedliche Werke anzubieten. Im Gegensatz zu linearen Diensten, die versuchen müssen, zu einer bestimmten Sendezeit eine möglichst große Vielzahl von Zuschauern für dasselbe Programm zu gewinnen, können diese nichtlinearen Dienste theoretisch zur selben Zeit eine gleiche Anzahl von Nutzern für eine unbegrenzte Anzahl von Programmen interessieren. Auch wenn Blockbuster ein wichtiges Instrument zur wirksamen Bewerbung des Service-Angebots und zum Aufbau einer „kritischen Nutzermasse“ sind, wirkt sich die Bewerbung der anderen Programme nicht negativ auf die Zuschauerzahlen aus; vielmehr unterstützt sie diese, weil sie neben dem „Massen“-Publikum auch das „Nischen“-Publikum anspricht. Da die meisten Blockbuster im Gegensatz zur Mehrheit der Nischenfilme keine europäischen Werke sind, behindert diese Pflicht die Geschäftsaktivität der Veranstalter nicht, sondern stärkt sie vielmehr.

3. ... und Umsetzung

Auf dieser regelpolitischen Grundlage und unter Berücksichtigung ihrer Vorteile hat die Regulierungsbehörde ihrerseits eine Strategie entwickelt, um die Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste bei der Erfüllung ihres Auftrags zur Förderung europäischer Werke zu begleiten. Der gewählte Ansatz entfernt sich von der herkömmlichen Überwachungsbeziehung zwischen Regulierer und Reguliertem. An ihre Stelle treten kollaborative Verfahren und gemeinsame qualitative Ziele. Diese Herangehensweise wurde in vier Etappen umgesetzt:

- Juni 2010: Verabschiedung einer Empfehlung über die künftige Herangehensweise des CSA bei der Beurteilung der Umsetzung des vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziels zur Förderung europäischer Werke durch die Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste;
- Anfang 2011: Durchführung einer ersten Bewertung der von den Anbietern ergriffenen Maßnahmen;
- Ende 2011: Durchführung einer weiteren Bewertung der ersten Ergebnisse hinsichtlich der Bewerbung sowie der Nutzung im Sinne von Erwägungsgrund 69 der AVMD-Richtlinie;
- Juni 2012: dritte, abschließende Überprüfung nach Ablauf von zwei Jahren, die dem Gesetzgeber helfen sollte, die zwischen 2007 und 2009 im Zuge der Umsetzung der AVMD-Richtlinie getroffenen Entscheidungen auf ihre Richtigkeit hin zu beurteilen.⁷

Dieser Ansatz brachte zwei wesentliche Herausforderungen mit sich.

3.1. Wie lässt sich der Begriff „Hervorhebung“ definieren?

Die erste Herausforderung bestand in der Bestimmung des in der AVMD-Richtlinie verwendeten Begriffs „Hervorhebung“. Erwägungsgrund 69 der AVMD-Richtlinie sieht darin die „attraktive[n] Präsentation europäischer Werke bei elektronischen Programmführern“. Der Gesetzgeber der französischen Gemeinschaft Belgiens hatte den Begriff bereits durch folgende Aussage präzisiert: „... diese Herausstellung wird durch die Stärkung der Sichtbarkeit der im Katalog des Anbieters verfügbaren europäischen Werke unter Nutzung aller erdenklichen Werbemaßnahmen gewährleistet, beispielsweise in folgender Form:

- Anzeigen auf der Startseite des elektronischen Programmführers des Anbieters und auf dessen Website mit Verweisen auf die in seinem Katalog verfügbaren europäischen Werke;
- Einrichtung einer Sonderkategorie speziell für europäische Werke im elektronischen Katalog des Anbieters, was weitere Werk-Kategorien nicht ausschließt, denn der europäische Charakter der Werke kann von einem Teil des Publikums als unattraktiv angesehen werden;

⁷) Alle Dokumente sowie eine Zusammenfassung der Überprüfungsergebnisse sind abrufbar unter: <http://csa.be/breves/689>

- Verweise auf verfügbare europäische Werke seines Katalogs in den Hintergrundbeiträgen seiner Kundenmagazine bzw. -mappen, z.B. über europäische Schauspieler/Regisseure oder spezifische Veranstaltungen zur Bewerbung europäischer Werke (darunter die europäischen Filmfestivals wie Namur, Lüttich, Cannes, Berlinale, Venedig usw.);
- Verweise auf europäische Werke seines Katalogs in seinen Trailern zur Ankündigung nichtlinearer Programme“.⁸

Zusätzlich zu diesen Möglichkeiten fügte der CSA einige weitere Anregungen hinzu; so empfiehlt er beispielsweise eine erhebliche Präsenz dieser Werke

- in Schlagzeilen vom Typus „Neuheiten“, „Letzte Chance“ „Große Klassiker“ „Unsere Empfehlungen“ usw.;
- in Angeboten zum Vorzugstarif bzw. Geschenk-Aktionen;
- in der Eigenwerbung des VoD-Dienstes als solchem.

Der CSA verwies ferner auf weitere Faktoren, die sich, ohne an die eigentliche Herausstellung gebunden zu sein, auf das beabsichtigte Ziel auswirken können, insbesondere in der Phase der „situativen Einordnung“ der Werke. Hierzu zählen:

- das Datum der Aufnahme eines Werkes in den Katalog;
- die Dauer seines Verbleibs im Katalog;
- die Vielfalt der Werke hinsichtlich Genre, Nationalität, Darsteller, Regisseure usw.

3.2. Wie ist zu prüfen?

Die zweite Herausforderung ergab sich aus der Schwierigkeit der Evaluierung der Maßnahmen nicht nur mit Blick auf die Hervorhebung, sondern auch mit Blick auf die Nutzung. Diesbezüglich stellte die Empfehlung von Juni 2010 fest, es schein „auf den ersten Blick ziemlich schwierig, innerhalb ein und desselben Angebots die etwaige Wirkung einer einzelnen Maßnahme auf das Nutzerverhalten herauszufiltern. Dagegen dürfte es aufschlussreich sein, die von unterschiedlichen VoD-Diansteanbietern oder parallelen Märkten wie DVD-Verleih oder Fernsehausstrahlung in Bezug auf ein und denselben Film verfolgten Strategien zu vergleichen. Zudem muss die Bewertung zwischen dem spezifischen Bemühen um Hervorhebung durch die VoD-Plattform und den üblichen Werbemaßnahmen der Filmverleiher zum Zeitpunkt des Kinostarts differenzieren.“⁹

3.2.1. Gegenstand der Überprüfung

Zu diesem Zweck konzentrierte der CSA seine Arbeit auf fiktionale Werke und kreative Dokumentarfilme im Angebot audiovisueller, von linearen Diensten unabhängiger Abrufmedienveranstalter.

Nach Erwägungsgrund 27 der AVMD-Richtlinie umfassen nichtlineare Nachhol-TV-Dienste dieselben Programme wie lineare Dienste. Da letztere insbesondere aufgrund der Ausstrahlungsquoten strengeren Auflagen unterliegen, wurde nach dem Grundsatz „wer mehr kann, kann auch weniger“ verfahren, so dass als akzeptiert gilt, dass Nachhol-TV-Dienste de facto die Vorgaben für die Förderung europäischer Werke erfüllen, wenn ihre linearen Pendanten ihre Ausstrahlungsquoten einhalten.

Die Auswahl der zu bewertenden Programme erfolgte durch den CSA auch mit Blick auf fiktionale Werke und kreative Dokumentarfilme, für die Folgendes gilt:

- Diese Programme stellen derzeit die große Mehrheit der in den betreffenden Diensten verfügbaren Werke dar;
- Diese Werke repräsentieren das europäische Schaffen besonders symbolkräftig und anschaulich;
- Diese Programme tragen auf natürliche Weise zu den in der AVMD-Richtlinie verankerten Zielen der Förderung der kulturellen Vielfalt und des kulturellen Erbes bei;
- Sie erfordern wesentlich höhere Produktionsbudgets als für eine einmaligen Ausstrahlung hergestellte Angebote;

8) Parlament der Französischen Gemeinschaft, Doc. Parl. 634 (2008-2009) – Nr. 1, S. 23-24.

9) <http://csa.be/documents/1313>

- Diese Auswahl entspricht dem Tenor der Artikel 16 und 17 der AVMD-Richtlinie, die die auf Nachrichten, Sportberichte, Spielshows, Werbeleistungen, Programminformationen und Teleshopping entfallende Sendezeit ausklammern.

3.2.2. Beteiligung an der Überprüfung

Bei der Durchführung dieser Evaluierungen stützte sich der CSA auf die von den verschiedenen Marktbeteiligten übermittelten Informationen.

Die Diensteanbieter legten folgende Angaben vor:

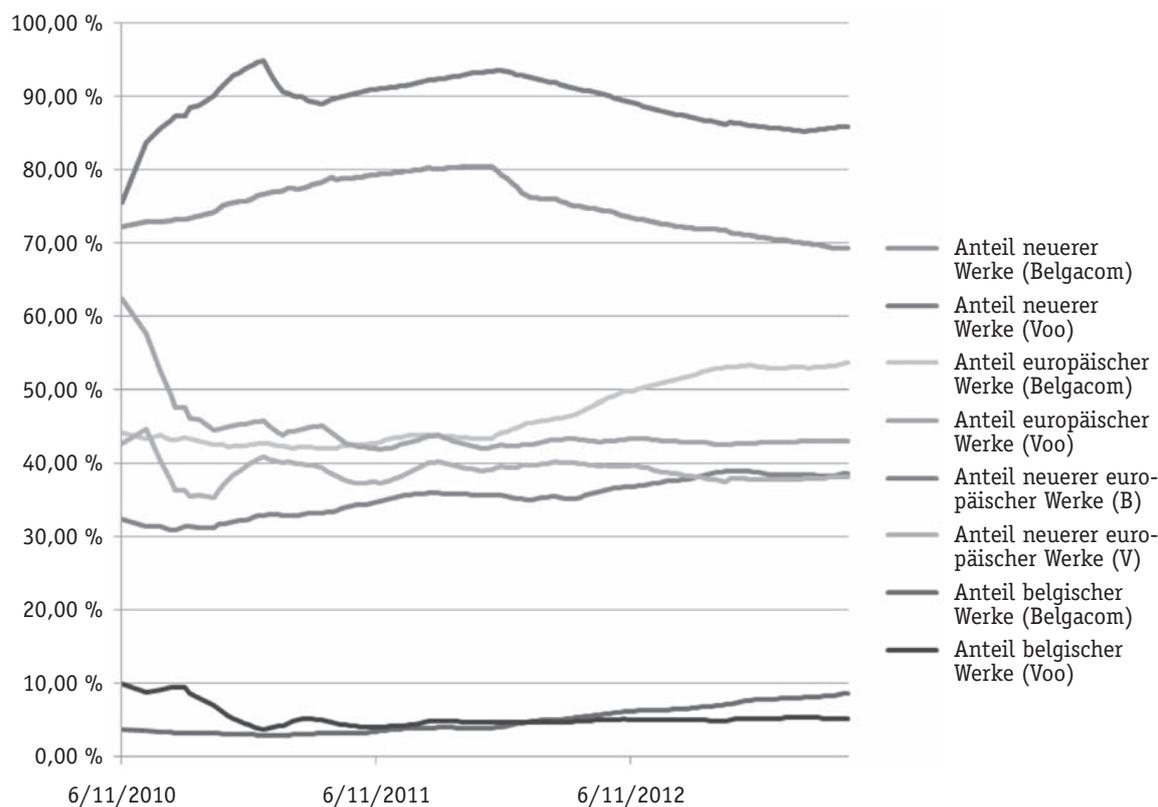
- Zusammensetzung ihres Katalogs an einem bestimmten Tag (Filmtitel, Genre, Herkunft, Produktionsjahr, Beginn und Ende der Laufzeit der Ausstrahlungsrechte);
- Nutzung der Filme (Gesamtnutzung zu einem bestimmten Zeitpunkt, Top-50-Hitliste der besten Filmtitel in den sechs Monaten vor dem angegebenen Zeitpunkt);
- eingesetzte Werbemittel (Tabs, Magazine, Sendungen zur Programmbewerbung usw.);
- Zusammenhang zwischen Programmbewerbung und Nutzung (in qualitativen Studien erfasste generelle Trends, Einfluss des Wetters auf die Filmnutzung im Allgemeinen usw.).

Der CSA stellte seinerseits die von jedem Anbieter audiovisueller Abrufmediendienste veranlassten Werbehinweise (betreffende Kalenderwoche, beworbene Filmtitel, Herkunft, Produktionsjahr, Platzierung des Werbehinweises) zusammen.

Ferner übermittelte die Filmfachzeitschrift *Moniteur du film en Belgique* dem CSA die Rangliste der Kinoeinspielergebnisse in Belgien.

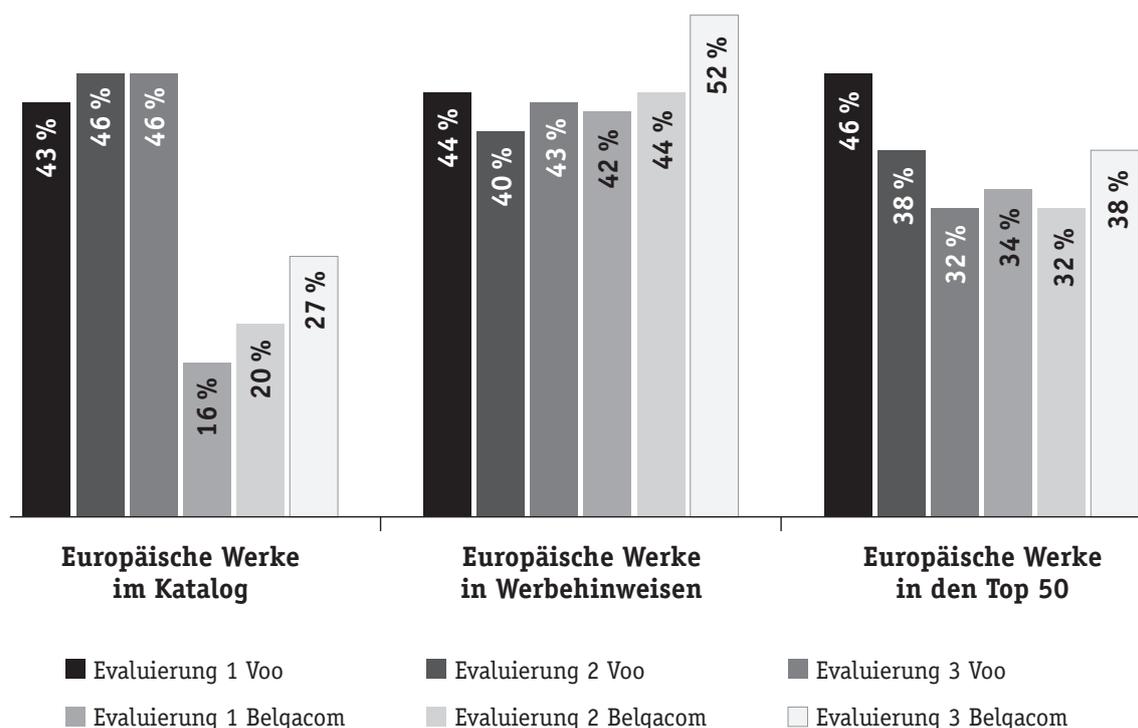
Diese Angaben wurden anschließend mit der gängigen Praxis eines Veranstalters und darüber hinaus mit den verschiedenen VoD-Diensteanbietern sowie den Kinokartenverkäufen abgeglichen. Auf diese Weise versuchte der CSA, Tendenzen und Zusammenhänge zwischen Bewerbung und Nutzung der auf den VoD-Plattformen bereitgestellten Filme sowie in Bezug auf die Bewerbung von Filmen anlässlich ihres Kinostarts abzuleiten.

3.2.3. Ergebnisse der Überprüfung



Diese Übersicht über die zwischen Juni 2010 und April 2013 für europäische, neuere und belgische Werke durch Belgacom und VOO (die beiden wichtigsten Anbieter von VoD-Diensten mit Geschäftssitz in der Französischen Gemeinschaft Belgiens) veranlassten Werbemaßnahmen zeigt Folgendes:

- eine starke Repräsentanz neuerer Werke, d.h. Werke, die in den letzten fünf Jahren vor ihrer Aufnahme in den VoD-Katalog produziert wurden (ohne Differenzierung nach Nationalität);
- eine zufriedenstellende Repräsentanz (mehrheitlich neuerer) europäischer Werke;
- dagegen eine schwache Präsenz einheimischer Werke, auch wenn sich dieser Trend mit der Zeit leicht zu verbessern scheint.



Die zweite Graphik setzt die Angaben über die Präsenz europäischer Werke im Angebot audiovisueller Abrufmediendienste in Relation zu ihrer Bewerbung und einem Nutzungsindikator. Dabei wird Folgendes deutlich:

- Europäische Werke erfahren bei Werbemaßnahmen tatsächlich eine „positive Diskriminierung“; diese Maßnahmen entsprechen dem Anteil europäischer Werke in den Katalogen oder übersteigen ihn;
- Die unterschiedliche Politik hinsichtlich der Präsenz europäischer Werke in den Katalogen scheint keine unmittelbare Auswirkung auf die Nutzung dieser Werke zu haben, was darauf hindeutet, dass Quoten nicht das wirksamste Mittel sind;
- Wenn sich (vor allem bedingt durch die Vielzahl der Einflussfaktoren) eine unwiderlegbare Kausalbeziehung zwischen der Bewerbung eines Films und dessen Nutzung auch nur schwer herstellen lässt, scheint sich die Herausstellung der Werke dennoch als effizient zu erweisen: Beträgt der Anteil europäischer Werke im Katalog durchschnittlich 33 %, so erreicht er bei den meistabgerufenen Filmen durchschnittlich 37 % und liegt damit über dem Anteil europäischer Werke, die im Kino gesehen werden; dieser schwankte im selben Zeitraum zwischen 25 % und 28 %.¹⁰

10) Abrufbar unter: http://www.obs.coe.int/en/press/individual-press-releases/2012/-/asset_publisher/WZG5qzdbE32H/content/eu-box-office-inches-to-record-high-in-2011-as-european-comedies-provide-welcome-relief-and-3d-matures. Allerdings beziehen sich diese Aussagen aus praktischen Gründen und Gründen der Datenverfügbarkeit auf die Präsenz europäischer Werke in den Hitlisten und nicht auf die Nutzung europäischer Werke im Allgemeinen; dabei wären diesbezügliche Angaben angesichts des zuweilen eher kleinen Publikumskreises bestimmter europäischer Filme oder auch des für die VoD-Auswertung zulässigen „Long Tail“, der Filmen mehr Zeit gibt, ihr Publikum zu finden, durchaus relevant.

Über diese allgemeinen Datensammlungen hinaus meldeten die Veranstalter genreübergreifend einige Schulbeispiele europäischer Filme, die im Katalog vorhanden waren, jedoch nicht besonders beworben wurden, und deren Nutzung nach Aufnahme in die Werbemaßnahmen um bis zu 1500 % anstieg.

IV. Folgerungen

Die Prüfungsergebnisse weisen darauf hin, dass die Favorisierung von Werbemaßnahmen zulasten von Katalogquoten insofern eine positive Wirkung erzielte, als europäische Filme dadurch ihr Publikum finden konnten. Diese Feststellung ist um so bedeutsamer, wenn man bedenkt, dass diese Dienste einen wachsenden Marktanteil erringen und Werke der europäischen Kultur verbreiten, was sich nur positiv auf die kulturschaffenden Industrien Europas auswirken kann.

Neben den angeführten Ergebnissen verdeutlichte der Überprüfungsprozess zwei wichtige Gesichtspunkte:

1. die Bedeutung der Zusammenarbeit

Der erste wichtige Gesichtspunkt ist die Zusammenarbeit. Ganz offensichtlich reichen Einzelmaßnahmen nicht aus, um europäischen Werken eine günstige Ausgangsposition gegenüber anderen (teilweise sehr wirksam beworbenen) Werken zu sichern. Dieses Ziel müssen die zuständigen öffentlichen Institutionen weiter gemeinsam verfolgen, insbesondere:

- die Europäische Kommission – sowohl die GD Bildung und Kultur als auch die GD Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien – damit sichergestellt ist, dass die audiovisuelle Wertschöpfungskette in ihrer Gesamtheit (Herstellung, Bewerbung und Nutzung auf allen Bildschirmen) berücksichtigt wird;
- die in der Förderung der Werke bestens bewanderten europäischen Filmförderungseinrichtungen;
- die europäischen Regulierungsstellen als Garanten der Umsetzung von Artikel 13 der AVMD-Richtlinie.

Im ersten Kommissionsbericht über die Anwendung von Artikel 13 in den Mitgliedstaaten wird allerdings folgende Bilanz gezogen: „Bis zum Jahresende 2010 hatten 14 Mitgliedstaaten den Wortlaut der AVMD-Richtlinie übernommen, ohne aber Abrufdiensteanbietern konkrete Verpflichtungen aufzuerlegen (...) In Bezug auf die Überwachung verdeutlicht die Studie, dass sich die Mehrzahl der Mitgliedstaaten ohne jede Nachprüfung einfach auf die von den Abrufdiensteanbietern übermittelten Angaben verlässt. Eine unabhängige Überwachung findet lediglich in zwei Mitgliedstaaten statt, und in vier anderen Mitgliedstaaten werden die Angaben der Abrufdiensteanbieter nachgeprüft.“¹¹ Diese Situation, auf die sich der Markt offensichtlich eingestellt hat, bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die tatsächliche Einhaltung von Artikel 13: Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle schätzt in der Tat, „dass mehr als 52 % der in einem EU-Land empfangbaren Abrufdienste ihren Sitz in einem anderen Land haben. Diese Entwicklung der grenzüberschreitenden Verbreitung audiovisueller Abrufdienste, die bei den Spielfilmdiensten besonders ausgeprägt ist, kann die von besonders strengen nationalen Bestimmungen geforderte Werbung für europäische Werke oder die Finanzierungsbeteiligung an der Produktion erschweren.“¹²

Diesbezüglich empfiehlt Punkt 64 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. September 2012 über den Online-Vertrieb von audiovisuellen Werken in der Europäischen Union, „die Art zu überwachen, wie europäische Werke, insbesondere Filme und Dokumentarfilme, in den verschiedenen öffentlich zugänglichen audiovisuellen Mediendiensten tatsächlich präsent sind und hervorgehoben werden, und betont die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden mit den Filmfinanzierungseinrichtungen“¹³.

11) Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/promotion/index_de.htm

12) Abrufbar unter: www.obs.coe.int/-/more-than-3-000-on-demand-services-in-europe

13) Abrufbar unter: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0324&language=DE

2. Rechtzeitiges Handeln

Der zweite wichtige Gesichtspunkt ist das Bewusstsein für die Dringlichkeit einer solchen Kooperation, sollen die erhofften Ergebnisse erreicht werden; immerhin sieht die AVMD-Richtlinie vor, dass Berichte nur noch alle vier Jahre vorgelegt werden.

Nach Erwägungsgrund 69 der AVMD-Richtlinie besitzen audiovisuelle Mediendienste auf Abruf das Potenzial, Fernsehprogramme teilweise zu ersetzen. Dieses Potenzial hat sich bei Weitem noch nicht bestätigt. Dennoch ist schon jetzt klar, dass das angekündigte Wachstum der Abruf-Nutzungen teilweise zu Lasten der Sehdauer für lineare Dienste gehen wird.

Dabei könnten Fernsehbildschirm und Kinoleinwand auf ähnliche Weise betroffen sein: Die Nutzung von Abrufdiensten im Wohnzimmer wird teilweise auch auf Kosten der Kinobesuche gehen.

Auch wenn der Umfang der heute im audiovisuellen Mediensektor vollzogenen Veränderungen noch unklar ist, ist offensichtlich, dass wir uns an einem kritischen Punkt befinden. Die letzte vergleichbare Schlüsselperiode in der Filmindustrie war für die europäische Filmindustrie problematisch und für das Kino in manchen Ländern katastrophal. Die historische Abfolge ist bekannt: dramatisch sinkende Besucherzahlen, steigende Kinopreise, Besucherrückgang - und die strategische und äußerst schlagkräftige Reaktion der amerikanischen Filmstudios, die der Krise das Konzept der „Blockbuster“ entgegensetzten und zur Herstellung einer geringeren Anzahl von Filmen mit hohem Produktionsaufwand, vor allem aber mit gigantischen Werbebudgets übergingen und sich dadurch trotz stark rückläufiger Kartenabsätze ihre Zuschauerschaft bewahren konnten. Doch dieser Trend hatte vor allem zur Folge, dass er die Kinobetreiber in finanzielle Abhängigkeit von den Filmstudios trieb, die ihnen anschließend ihre Strategie der Blockverkäufe und der Monopolisierung auf Kosten europäischer Produktionen aufnötigen konnten¹⁴.

Zukunftsprognosen zum audiovisuellen Mediensektor waren bislang (so) stark verfehlt (man denke an die angekündigte Revolution des persönlichen Mobilfernsehens und deren vernichtenden Fehlschlag), dass eine Zukunftsprognose über den audiovisuellen Abrufdienste-Sektor zu gewagt erscheint.

Dennoch dürfte die Warnung vor den Gefahren einer Marginalisierung des audiovisuellen Schaffens in den Angeboten der audiovisuellen Abrufdienste, wie dies im Kinosektor in den 1960er und 70er Jahren der Fall war, nicht unberechtigt sein. Es ist immer effektiver, noch während der Herausbildung eines Marktes einzugreifen, als erst dann zu reagieren, wenn dieser bereits stabilisiert oder gar für Korrekturen bereits zu festgefügt ist. Zudem scheint die Überprüfung zu belegen, dass die öffentlichen Regulierungsstellen und die Marktbeteiligten des audiovisuellen Sektors heute über Instrumente zur Herausstellung des audiovisuellen Schaffens verfügen, mit denen sie in ihrem Handeln Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Effizienz verbinden können. Diese Instrumente dienen einem Ziel, das jedermann mittragen könnte: darauf hinzuwirken, dass europäische Werke nicht nur weiterhin produziert und im Kino gezeigt werden, sondern auch im Wohnzimmer über sämtliche Digitalplattformen und auf allen Endgeräten, ob linear oder auf Abruf, beworben und angeschaut werden können.

14) Die Gesamtheit dieses historischen Ablaufs schildert Michel Gyory in seinem Artikel „*La mise en valeur des œuvres européennes sur les services non-linéaires. Enjeux et perspectives*“, abrufbar in französischer Sprache unter: www.csa.be/documents/2044

Teil II

**Hinterfragung der wichtigsten Thesen,
die der Förderung audiovisueller Werke
in Abrufdiensten zugrunde liegen**

Sind die Wächter an den richtigen Portalen postiert?

Zur Geeignetheit der Regelungen über die Förderung europäischer Werke in nichtlinearen audiovisuellen Mediendiensten

Alexander Scheuer*

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

Die Ausdehnung des sachlichen Anwendungsbereichs der 1989 erlassenen Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ im Zuge ihrer zweiten Revision im Jahre 2007¹ auf bestimmte Video-on-Demand-(VOD-)Dienste blieb für das von Beginn an verfolgte Konzept² zur Förderung europäischer Werke nicht ohne Folgen: Art. 13 Abs. 1 AVMD-RL sieht nunmehr vor, dass Anbieter in ihren audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf die Produktion europäischer Werke und den Zugang hierzu fördern. Geschehen soll dies „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“.

Seit dem Erlass der AVMD-RL beobachten wir nicht nur eine stark beschleunigte Konvergenzentwicklung in den Sektoren der Medien und der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), sondern insbesondere auch eine weitere Ausdifferenzierung und Marktdurchdringung unterschiedlichster audiovisueller Inhalte, inklusive der von diesen Inhalten genutzten Verbreitungsplattformen (Stichwort: *Connected TV*).³ Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage nach der Geeignetheit (oder auch: Zukunftsfestigkeit) des verfolgten Regulierungsansatzes.

Vorausgesetzt der politische Wille zumindest zur Beibehaltung der im Sinne des Allgemeininteresses hiermit verfolgten Zielsetzung besteht fort, ist zu überlegen, welche Aspekte bei einer eventuellen

* Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Beitrags war der Verfasser Geschäftsführer und Mitglied des Direktoriums des Instituts für Europäisches Medienrecht e.V. (EMR), Saarbrücken/Brüssel. Er verantwortet nunmehr die „Medienregulierung und Medienpolitik“ im Zentralbereich Group Public & Regulatory Affairs in der Konzernzentrale der Deutschen Telekom AG, Bonn.

1) Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. L 298 vom 17. Oktober 1989, S. 23 [in der Fassung der Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997, ABl. L 202 vom 30. Juli 1997, S. 60], ABl. L 332 vom 18. Dezember 2007, S. 27 (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste; im Folgenden: AVMD-RL). Die AVMD-RL wird hier, soweit nicht anderweitig ausgewiesen, in der durch die 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, ABl. L 95 vom 15. April 2010, S. 1, kodifizierten Fassung zitiert.

2) Vgl. dazu Scheuer A., „Transparenz der Quoten“ in *10 Jahre Transparenz im audiovisuellen Sektor*, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2003, S. 79 ff.

3) Siehe im Einzelnen Scheuer A., „Konvergente Endgeräte, Plattformen, Dienste für audiovisuelle Medien – durch vernetztes Fernsehen (*Connected TV*) aufgeworfene Herausforderungen an den EU-Rechtsrahmen“ in Nikoltchev S. (Ed.), *Konvergente Medien: Gleiche Inhalte, unterschiedliches Recht?*, IRIS plus 2013-3, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2013, S. 7-25.

Überprüfung bzw. Anpassung des Rechtsrahmens bedacht werden sollten. Dieser Frage geht der vorliegende Beitrag nach. Einleitend hierzu wird zunächst das Bild des EU-Gesetzgebers von der Welt audiovisueller Abrufmedien ermittelt, jedenfalls soweit es sich aus dem Inhalt der AVMD-RL ableiten lässt. Sodann werden drei mögliche Konfliktfelder beschrieben, die auf eine in Zukunft mangelnde Geeignetheit der Regelungen hindeuten könnten.

I. Die Sicht auf die Welt audiovisueller Abrufmediendienste zum Zeitpunkt der Abfassung der AVMD-RL

Die Regulierung ist grundlegend dadurch geprägt, dass *ein* (einziger) audiovisueller Mediendienst (AVMD), den *ein* (bestimmter) Mediendiensteanbieter verantwortet, als Ausgangs- und Bezugspunkt gewählt wurde. Aus den Erwägungsgründen 22 ff. der Richtlinie ergibt sich, dass dabei verschiedene Dienste nicht als AVMD gelten sollen. Ausgenommen sind etwa Angebote, deren Hauptzweck nicht in der Verbreitung audiovisueller Inhalte besteht. Ferner werden in den Erwägungsgründen aus dem sachlichen Anwendungsbereich Suchmaschinen, eigenständige elektronische Programmführer (EPG) und elektronische Ausgaben von Zeitungen bzw. Zeitschriften ausgeklammert. Wesentliches Charakteristikum eines audiovisuellen Mediendienstes auf Abruf, beispielsweise von VOD, ist seine Fernsehähnlichkeit. Von einem linearen AVMD unterscheidet sich der nichtlineare AVMD in der Hauptsache (nur) durch gesteigerte Kontroll- und Auswahlmöglichkeiten der Nutzer im Vergleich zu den nicht über Kataloge, sondern entlang eines Sendepfades verbreiteten Fernsehhalten. Die Richtlinie spricht in Erwägungsgrund 59 an, dass insbesondere bei Abrufmedien neue Herausforderungen entstehen, die aus neuen Plattformen und neuen Produkten resultieren. In Erwägungsgrund 57 wird auf die Praxis von Fernsehveranstaltern Bezug genommen, live im Fernsehen ausgestrahlte Nachrichtensendungen anschließend auf Abruf zur Verfügung zu stellen.

Neben diesen allgemeinen, im Jahre 2006, als die AVMD-RL im Wesentlichen ausverhandelt war, vom EU-Gesetzgeber beschriebenen Merkmalen von Abrufmedien sind für die vorliegende Thematik insbesondere folgende spezifischere Wahrnehmungen relevant: In Anbetracht ihres Potenzials, Fernsehprogramme teilweise zu ersetzen, sollen nichtlineare AVMD einen aktiven Beitrag zur Förderung der kulturellen Vielfalt leisten. Dies kann beispielsweise dadurch geschehen, dass europäische Werke einen Mindestanteil an den VOD-Katalogen aufweisen und/oder in EPGs in attraktiver Form präsentiert werden (Erwägungsgrund 69). Zudem geht dieser Erwägungsgrund darauf ein, dass die tatsächliche Nutzung der von Abrufmediendiensten angebotenen europäischen Werke ein wichtiger Faktor ist. Dies alles sowie die Marktlage und die technischen Entwicklungen sind Elemente, welche die Europäische Kommission bei Erfüllung der ihr durch Art. 13 Abs. 3 AVMD-RL auferlegten Pflicht zu beachten hat, über die Anwendung von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie zu berichten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vorstellung des Richtliniengabers von dem technischen und wirtschaftlichen Umfeld, in dem audiovisuelle Mediendienste auf Abruf verbreitet werden, sowie über die solche Dienste kennzeichnenden Elemente stärker grundsätzlicher Art und insoweit eher rudimentär ist. Dennoch werden bereits die Bedeutung von Plattformen sowie die Möglichkeit angesprochen, die Aufmerksamkeit der Nutzer auf bestimmte Inhalte zu lenken und ihre tatsächlichen Nutzungspräferenzen zu analysieren.

II. Potenzielle Herausforderungen für den gewählten Regulierungsansatz

Die mittlerweile eingetretene Diversifizierung des Angebots an audiovisuellen Abrufmedien und insbesondere der zu ihrer Verbreitung eingesetzten Plattformen sowie der Vermarktungsmodelle legt es nahe, die Frage, ob sich für das derzeitige Modell der Förderung europäischer Werke in den hier relevanten Diensten neue Herausforderungen ergeben, anhand von Beispielen zu erörtern. In allen drei hier zu betrachtenden Beispielfällen wird notwendig auch das Regelungskonzept der AVMD-RL diskutiert, das den sachlichen und persönlichen Anwendungsbereich gleichermaßen bestimmt wie es ihn eingrenzt. In Fortführung des oben (unter I.) als „Sicht der Richtlinie“ auf die Welt nichtlinearer AVMD Dargestellten geht es nun auch um den Ersten Anwendungsbericht der Europäischen Kommission zu den Bestimmungen betreffend die Förderung von u. a. europäischen Werken im Fernsehen und

in Abrufmedien.⁴ Dieser Bericht nebst zugehörigem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (*Commission Staff Working Document – CSWD*)⁵ aus dem Jahr 2012 verdeutlicht, dass die Wahrnehmung des Angebots (umfelds) der vorliegend interessierenden Dienste fortentwickelt wurde; Grundlage hierzu war die von der Kommission gemäß Art. 13 Abs. 3 AVMD-RL in Auftrag gegebene Studie zur Umsetzung der Fördervorgaben.⁶

1. Betrachtung des Gesamtangebots anstelle eines einzelnen Dienstes?

Ausgangspunkt der hier zunächst anzustellenden Überlegung ist die Frage, wie sich eine Plattform für audiovisuelle Medien-, Kommunikations- und/oder Informationsdienste aus der Sicht des Nutzers⁷ darstellt. Beispielsweise ist ein VOD-Portal vor allem dadurch charakterisiert, dass es dem Nutzer Zugang zu einer Mehrzahl verschiedener und durchaus auch unterschiedlicher audiovisueller Angebote eröffnet. Ein Fernsehveranstalter etwa bietet auf seiner Internet-Einstiegsseite die Möglichkeit, aus folgenden Angeboten auszuwählen:

- Catch-up-TV,
- Mediathek,
- Clips von Sendungen,
- Zusatzmaterialien, und
- Zugriff auf Premium-Angebote, etwa auf noch nicht im Fernsehen ausgestrahlte Folgen von Serien, bereits gezeigte, aber nicht über die kostenlos zugängliche Mediathek abrufbare Spielfilme etc.

Besteht bei derart auf einer Plattform verbundenen Angeboten aber die Notwendigkeit fort, den zur Förderung europäischer Werke von einem Mediendiensteanbieter erbrachten Beitrag für jeden von ihm verantworteten audiovisuellen Mediendienst auf Abruf separat zu beurteilen? Oder sollte vielmehr das Gesamtangebot betrachtet und anhand dessen die Adäquanz der ergriffenen Maßnahmen beurteilt werden?

Anhaltspunkte für eine solche (geänderte) Betrachtungsweise liefert das CSWD, das zum einen neben reinen Formen von Catch-up-TV- und von VOD-Diensten das Vorhandensein sog. „gemischter Dienste“ thematisiert (Ziff. 1.2). Daneben stellt es in die Überlegung verschiedene Indikatoren ein, von denen einige auf die vorliegende Thematik besonders zu passen scheinen (vgl. Ziff. 1.3). Bei der Beurteilung der Frage, ob europäische Werke in angemessener Form präsentiert werden, sollen laut CSWD Hinweise auf diese Inhalte, die der Anbieter auf seiner Homepage platziert, miteinbezogen werden; es soll untersucht werden, ob es dezidiert „europäischen Produktionen“ gewidmete Unter rubriken (Sektionen) gibt oder ob zugehörige Trailer (Werbespots für ein bestimmtes europäisches Werk) zur Verfügung gestellt werden. Schließlich sieht das CSWD in dem Umstand, dass der Anbieter eine von ihm betriebene Benutzeroberfläche zum Hinweis auf europäische Werke nutzt, einen Indikator für vorhandene Förderung.

2. Einbeziehung von Plattformanbietern und Anbietern „gebündelter Dienste“?

Es stellt sich in recht grundsätzlicher Form die Frage, ob es weiterhin sachgerecht ist, allein den Mediendiensteanbieter in die Pflicht zu nehmen. Dies vor allem deshalb, weil die ihm zu Gebote stehenden Einflussmöglichkeiten auf die Art und Weise, wie von ihm verbreitete Inhalte den Nutzern

4) Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Erster Bericht über die Anwendung der Artikel 13, 16 und 17 der Richtlinie 2010/13/EU für den Zeitraum 2009–2010, Förderung europäischer Werke in nach Sendepfad und auf Abruf in der EU bereitgestellten audiovisuellen Mediendiensten, KOM(2012) 522 endg., vom 24. September 2012.

5) Commission Staff Working Document, Promotion of European works in EU scheduled and on-demand audiovisual media services, Part I on the application of Article 13 of Directive 2010/13/EU for the period 2009-2010, SWD(2012)269 endg., vom 24. September 2012.

6) Attentional u.a., *Study on the implementation of the provisions of the Audiovisual Media Services Directive concerning the promotion of European works in audiovisual media services*, Schlussbericht vom 13. Dezember 2011, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm

7) Auch aus Sicht anderer Beteiligter, etwa der Medienaufsichts- bzw. Regulierungsbehörden, können diese Überlegungen gelten.

dargeboten werden, zumindest teilweise schwinden. In der konvergenten Welt von Medien und IKT profitieren die Nutzer von unterschiedlichsten Zugangsmöglichkeiten zu einem bestimmten audiovisuellen Inhalt, die nicht alle durch den Mediendiensteanbieter „beherrscht“ werden.⁸ Auf konvergenten Endgeräten wird dies besonders anschaulich, vor allem dann, wenn eine übergreifende Suchmaschine zur Lokalisierung einer Sendung eingesetzt wird und bei der Suche eine Vielzahl von Plattformen einbezieht. Auch dann, wenn ein Portal zur Verfügung steht, das Zugang zu Mediatheken verschiedener Anbieter vermittelt, wird deutlich, dass die Maßgabe, der Mediendiensteanbieter habe „europäische Werke“ prominent und attraktiv zu platzieren, nicht immer realisierbar sein dürfte.

Die AVMD-RL ist im Hinblick auf die Einbeziehung von Plattformanbietern in ihren Anwendungsbereich nicht sehr eindeutig. Erwägungsgrund 26 hält fest, dass (nur) diejenigen nicht als „Mediendiensteanbieter“ zu qualifizieren sind, deren Tätigkeit in nichts anderem als der reinen „Weiterleitung“ von Sendungen besteht, für die die redaktionelle Verantwortung bei einem Dritten liegt. Damit stellt sich die Frage, wann nicht mehr von einem reinen Weiterleiten gesprochen werden kann. Oder anders ausgedrückt: Es wird das Kriterium der „redaktionellen Verantwortung“ relevant. Dies interpretiert die AVMD-RL im Fall eines audiovisuellen Mediendienstes auf Abruf als die Ausübung einer in zweierlei Hinsicht bestehenden, wirksamen Kontrolle über Sendungen, und zwar bei deren Zusammenstellung und bezüglich ihrer Bereitstellung mittels eines Katalogs.⁹

Diese schwierig zu beantwortende Frage leitet unmittelbar zu einem weiteren, in anderer Hinsicht bereits oben (unter I.1.) behandelten Aspekt über: Sollte die Betrachtung auch zukünftig einem bestimmten Dienst (in seiner integralen Form) verhaftet bleiben oder bietet es sich vielmehr perspektivisch an, auch „gebündelte Dienste“ einzubeziehen? Im Kontext von „Empfehlungssystemen“, die durch die Funktionalitäten bei Plattformen für die Bestellung von Büchern und Musik seit Längerem bekannt und zunehmend auch für audiovisuelle Inhalte einsetzbar sind, wird die Bedeutung von Katalogen unter Umständen stark relativiert. Wenn das „Menü“ nicht mehr vom Anbieter, sondern durch Aktivitäten der Nutzer auswertende Algorithmen zusammengestellt wird, ist schwer auszumachen, wer die Zusammenstellung bzw. Bereitstellung wirksam kontrolliert.

Auch zu dieser Frage deutet sich eine fortgeschriebene Wahrnehmung an. Das bereits zitierte CSWD nennt als Indikatoren möglicher Förderinstrumente für europäische Werke den Einsatz von Inhaltsbeschreibungen, spezifische Suchoptionen, Empfehlungen generierende Werkzeuge und die Vermarktung über andere Medien(angebote).

3. Unterscheidung zwischen kostenlos bereitgestellten Inhalten und Bezahlangeboten?

Die AVMD-RL gilt im Prinzip unterschiedslos für alle Arten von Diensten, gleichgültig ob für deren Nutzung ein Entgelt zu entrichten ist oder ein solches nicht anfällt. Eine einzige Ausnahme, bei der eine Differenzierung vorgenommen wird, besteht für die Regelung zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung (Art. 14 AVMD-RL)¹⁰ und – wenn man in Ansehung der in der Praxis am relevantesten Konstellationen so will¹¹ – für den Jugendmedienschutz (vgl. Art. 12 und 27 Abs. 2 AVMD-RL).

Würde die Förderung europäischer Werke eventuell einen Anwendungsfall darstellen, für den sich eine (weitere) Differenzierung zwischen frei empfangbaren Inhalten und Bezahlangeboten anbietet?

8) Das EU-Telekommunikationsrecht beinhaltet zwar verschiedene Ansätze, mit denen sichergestellt werden soll, dass der Inhalt und die Darstellungsform von Fernsehangeboten durch Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze und/oder Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste sowie zugehöriger Einrichtungen nicht verändert werden. Diese decken aber die vorliegend unter Umständen als problematisch zu beurteilenden Konstellationen nicht vollständig ab.

9) Vgl. dazu im Detail Nikoltchev S. (Ed.), *Redaktionelle Verantwortung*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2008.

10) Die Richtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die alleinige Ausstrahlung gesondert zu benennender Inhalte auf Ausschließlichkeitsbasis zugunsten einer Berichterstattung im frei empfangbaren Fernsehen zu untersagen.

11) In Bezug auf die Verbreitung ernsthaft entwicklungsbeeinträchtigender Inhalte in nichtlinearen AVMD bzw. die Ausstrahlung „einfach“ entwicklungsbeeinträchtigender Sendungen im linearen Programmangebot geht es darum, dass der Einsatz technischer Mittel Voraussetzung ist, um den Zugang Minderjähriger zu verhindern; diese Vorkehrungen werden traditionell vor allem im Pay-TV-Segment eingesetzt.

Wie könnte die Differenzierung aussehen und welche Gründe ließen sich dafür anführen? Könnte man etwa die Überlegung ins Feld führen, dass ein Dienst, der von seinen Nutzern ein besonderes Entgelt für den Zugang erhebt, möglicherweise seine Ressourcen besser in eine Richtung steuern kann, die Investitionen in den Erwerb von Verbreitungsrechten für europäische Werke maßgeblich ermöglicht? Derzeit erscheint vor allem fraglich, ob sich der Markt in einer Weise entwickelt, die eine strengere Regelung in Bezug auf Bezahlabrufdienste rechtfertigen würde. Gegen einen nach „ohne“ oder „für Entgelt“ unterscheidenden Ansatz könnte ferner eingewendet werden, dass er zu einem Bruch mit der bisherigen Regulierungstradition führen würde. So zeigt etwa Art. 17 AVMD-RL (zuvor: Art. 5 Fernsehrichtlinie), dass bei der Förderung von Werken unabhängiger Produzenten nicht auf die Herkunft der entsprechenden Haushaltsmittel für Programmaufwendungen abgestellt wird, soweit diese Förderung in Form einer zumindest 10prozentigen Investitionsquote zu erfüllen ist. Ebensowenig finden sich in Erwägungsgrund 69, der die für Anbieter von audiovisuellen Abrufmediendiensten in Art. 13 AVMD-RL niedergelegte Förderverpflichtung erläutert, entsprechende Anhaltspunkte für eine solche Differenzierung.

III. Verbleibende allgemeine Überlegung und Fazit

Ein grundsätzliches Problem scheint in jedem Fall zu verbleiben: Was meint die Richtlinie in Erwägungsgrund 27 genau, wie definiert sich die Reichweite des dort verankerten Gedankens?

„Im Allgemeinen sollten für Fernsehprogramme oder einzelne Sendungen, die zusätzlich als audiovisuelle Mediendienste auf Abruf von demselben Mediendienstanbieter angeboten werden, die Anforderungen dieser Richtlinie mit der Erfüllung der Anforderungen für die Fernsehausstrahlung, d. h. die lineare Übertragung, als erfüllt gelten.“

Im vorliegenden Kontext könnte daraus abzuleiten sein, dass es ausreichte, wenn ein Fernsehveranstalter in seinem Programm den Hauptteil der qualifizierenden Sendezeit mit europäischen Werken bestreitet (vgl. Art. 16 AVMD-RL). Er könnte seine Sendungen dann als audiovisuelle Abrufmediendienste anbieten, ohne weitere – auf die Förderung dieser Werke mittels Produktion oder Zugang gerichtete – Schritte unternehmen zu müssen. Dies stünde in recht deutlich wahrnehmbarem Kontrast zu den Aussagen in Erwägungsgrund 69 der AVMD-RL. Dort hebt nämlich der Richtliniengeber sowohl die potenzielle Ersetzung von Fernsehdiensten durch Abrufmediendienste als auch die Zielbestimmung hervor, dass die letztgenannten Angebote mittels ihrer Förderanstrengungen ebenfalls einen Beitrag zur Herstellung und Verbreitung europäischer Werke leisten sollen und damit aktiv fördernd die kulturelle Vielfalt unterstützen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt mag es verfrüht erscheinen, über die Fortentwicklung des einschlägigen Rechtsrahmens nachzudenken. Dies gilt einerseits eingedenk der Tatsache, dass mehrere EU-Mitgliedstaaten Bestimmungen zur Förderung europäischer Werke in AVMD auf Abruf erst vor relativ kurzer Zeit eingeführt haben. Wie die in diesem Band versammelten Beiträge zu verschiedenen nationalen Regelungen zeigen, divergieren die dabei verfolgten Ansätze erheblich. Dies, und andererseits auch der Umstand, dass insgesamt kaum nennenswerte Erfahrungen zu den damit jeweils erzielten Erfolgen vorliegen, bietet zunächst wenig tatsächliche Grundlage zur Beurteilung eines etwaigen Reformbedarfs. Dennoch verdeutlichen die aufgeworfenen Fragen, die sich aus der Gesamtentwicklung bei der Verbreitung und Vermarktung audiovisueller Dienste ergeben, insbesondere im Zusammenhang mit konvergentem Fernsehen, Folgendes: Erstens gibt es klaren und nicht auf den vorliegenden Kontext beschränkten Anlass, über die allgemeinen Regelungskonzepte der AVMD-RL nachzudenken. Zweitens findet man bereits jetzt Hinweise, die es angeraten erscheinen lassen, eine graduelle Fortschreibung der hier konkret behandelten Bestimmungen in Betracht zu ziehen. Dies alles unter der Voraussetzung, dass die medienpolitische Zielsetzung der Förderung europäischer Werke auch in audiovisuellen Abrufmediendiensten als solche erhalten bleibt.

Geht der Zuschauer trend zum Online-Konsum?

Jeroen Verspeek

NPO, der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Niederlande

Die zentrale Frage und eine erste Antwort

Dieser Artikel beginnt mit einer ersten Antwort auf die zentrale Frage, die im Titel aufgeworfen wird, um bereits einen Hinweis auf das Fazit zu geben. Zudem wird der Kontext erläutert, für den die Antwort formuliert wird, nämlich die Situation in den Niederlanden, obwohl sich dieser Kontext eigentlich von der Lage in den unmittelbaren Nachbarstaaten oder anderen europäischen Ländern kaum unterscheidet. Es werden zahlreiche Beobachtungen, sowohl zur Nutzung des Rundfunks als auch der Breitbandmedien vorgestellt. Und natürlich endet der Artikel mit einer Zusammenfassung und einem Versuch einer abschließenden Antwort.

Die zentrale Frage lautet also: „Geht der Zuschauer trend zum Online-Konsum?“ Die ersten Antworten und Beobachtungen erscheinen etwas schizophren: „Nein, kaum“ und „Ja, allerdings“.

Daher wird diese erste Antwort an den Anfang gestellt. Zu diesem Thema liegt eine Fülle von Artikeln, Berichten und Vorträgen mit Ergebnissen, Erkenntnissen, Schlussfolgerungen, Vorhersagen, Visionen usw. aus aller Welt vor, von denen viele zum selben Schluss zu führen scheinen: Alles wird sich ändern – und zwar schnell. Selbst die Chefs großer niederländischer Medienunternehmen sagen diese Entwicklung heute voraus.

Es könnte jedoch sinnvoll sein, auf diese Schlussfolgerung zurückhaltend zu reagieren, denn möglicherweise ist die Situation nicht ganz so einfach. Wäre sie so einfach, müssten wir lediglich herausfinden, wie sich der erwartete Wandel vollziehen wird. Dann könnte jedes Medienunternehmen seine Strategie mit dem nötigen Tempo darauf einstellen. Doch die Antwort auf die Frage, ob der Zuschauer trend zum Online-Konsum geht oder nicht, ist viel komplexer. Breitband wird den Rundfunk nicht verdrängen. Stattdessen werden beide einen Weg finden, nebeneinander zu bestehen, vermutlich in einer Weise, die sich ständig verändert.

Dies führt zu einer weiteren Vorbemerkung: Einiges ändert sich, zumindest in absehbarer Zukunft, aber gleichzeitig bleibt vieles auch, wie es war, zumindest in absehbarer Zukunft, und die dauert länger, als man meinen könnte.

I. Kontext

Geht es um Online-Medien, ist der niederländische Medienmarkt recht fortschrittlich. Ein Breitband-Internetzugang ist für die Mehrheit der niederländischen Haushalte heutzutage praktisch selbstverständlich. Zudem sind mobiles Internet und Tablets rasant auf dem Vormarsch.

Nach Angaben von Intomart GfK (Trends in digital media, Dezember 2012) besitzen 58 % der niederländischen Bevölkerung einen Laptop, 58 % ein Smartphone und bereits 34 % ein Tablet. Bei den

Tablets steigen die Zahlen schnell. Zusätzlich zu denjenigen, die bereits eines besitzen, beabsichtigen rund 14 % der Bevölkerung, sich in den nächsten Monaten ein Tablet zu erwerben.

Beim digitalen Fernsehen sind die Niederlande moderat fortschrittlich: Wir befinden uns weder an vorderster Front, noch liegen wir weit hinten: In den Niederlanden ist das Fernsehen das führende Medium. Die Statistiken von KijkOnderzoek (SKO) | CKO (NPO KLO) für die vergangenen 13 Jahre zeigen keine Abnahme der Sehdauer. 2012 betrug die Zeit, die für das Fernsehen aufgewendet wurde, 3 Stunden und 16 Minuten täglich gegenüber 2 Stunden und 40 Minuten im Jahr 2002.

Die Sehdauer der jüngeren Zuschauer ist geringer. Der Fernsehkonsum der jüngeren Altersgruppen könnte erstmals zurückgehen. Historisch gesehen haben jüngere Menschen aber immer weniger ferngesehen als die älteren Generationen.

Zahlen aus dem Media Standard Survey (MSS 2012) zeigen, dass 76 % der Haushalte über digitales Fernsehen verfügen. Das bedeutet, dass ein typischer Haushalt die Wahl zwischen 40 bis 80 Kanälen hat. Die zehn größten Kanäle der Niederlande hatten jedoch 2012 noch immer einen Marktanteil von über 80 % (SKO). Es gab also in den vergangenen 13 Jahren trotz der Verfügbarkeit zahlreicher Kanäle keine wirkliche Fragmentierung. Der Grund dafür könnte in der analogen Ära liegen. Seit den frühen 1980er Jahren spielt das Kabelfernsehen in den Niederlanden eine wichtige Rolle. Die Niederländer sind also seit über 30 Jahren an die Wahl zwischen vielen Kanälen gewöhnt. Bis zu den 1980er Jahren war auch eine beachtliche Auswahl an verschiedenen Kanälen verfügbar, vor allem weil man öffentlich-rechtliche Kanäle aus den Nachbarländern empfangen konnte. Hinzu kommen heute zahlreiche (ausländische) kommerzielle Kanäle. Daher ist der niederländische Fernsehmarkt im Gegensatz zu anderen westlichen Ländern (außer Flandern) trotz des Zugang zu 40 bis 80 Kanälen für den typischen Haushalt nicht sonderlich fragmentiert.

Die Hörfunklandschaft ist in den Niederlanden einigermaßen fortschrittlich. Es besteht ein klar fragmentierter Hörfunkmarkt¹ mit einem breiten Spektrum öffentlich-rechtlicher und kommerzieller Sender, die stark miteinander konkurrieren. Auch hier hat das Publikum bereits seit langer Zeit eine große Auswahl. Auch aufgrund dieses breiten Spektrums an Hörfunkangeboten wird die Hördauer nach den Statistiken des *Nationaal Luister Onderzoek* (NLO 2012) nicht geringer. Im Durchschnitt hört eine Person ab 10 Jahren täglich 3 Stunden und 5 Minuten Radio. Auch hier sind die Zeiten beim jüngeren Publikum geringer.

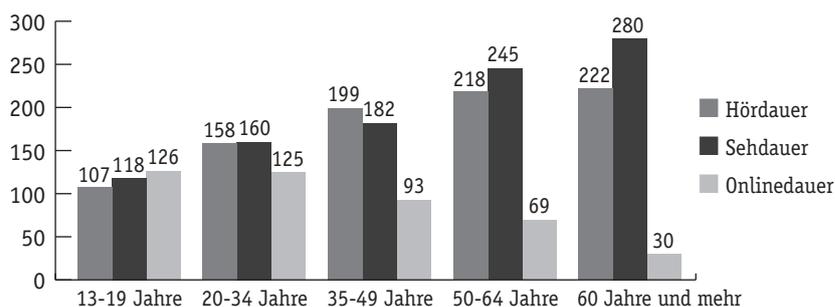
II. Feststellungen

Dieser Teil des Artikels beleuchtet anhand verschiedener neuerer Medienuntersuchungen einige Feststellungen zur Verlagerung von Rundfunk zu Breitband.

1. Für Medien aufgewendete Zeit nach Altersgruppen

Die erste Feststellung betrifft die Zeit, die für die drei großen audiovisuellen Medien aufgewendet wird. Eine Prüfung der Zahlen für die verschiedenen Altersgruppen zeigt einige klare Unterschiede zwischen diesen Altersgruppen. Betrachtet man das Publikum ab 35 Jahren, kann man folgern, dass dieser Teil vor allem noch das (traditionelle) Radio und Fernsehen nutzt. Beim jüngeren Publikum ist das Internet ebenso wichtig wie Radio und Fernsehen und könnte in seinen Augen sogar noch wichtiger sein.

1) Während auf dem Fernsehmarkt 10 Kanäle einen Publikumsanteil von über 80 % auf sich vereinigen, verteilt sich dieser Prozentsatz beim Hörfunk auf rund 15 Kanäle.



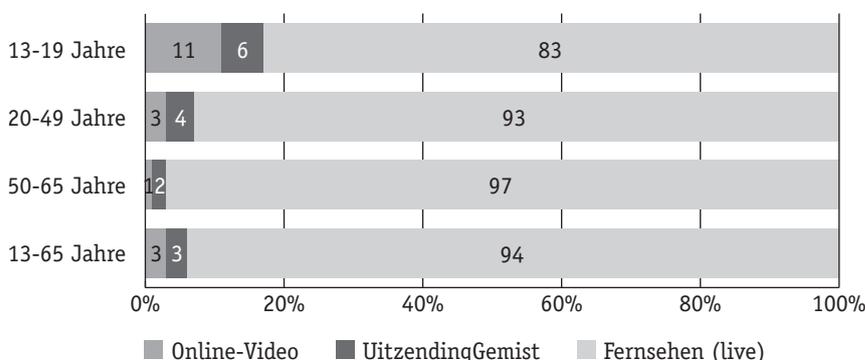
Quelle: NLO (Radio), SKO (Fernsehen), MSS (Online)

2. Die Auswirkungen nichtlinearer Videoangebote

Die folgenden Daten für 2012 zeigen die Auswirkungen des nichtlinearen TV-Konsums. Unterteilt man die gesamte Sehdauer in Fernsehen, zeitversetztes Sehen und sonstigen Online-Konsum, erreichen sowohl das zeitversetzte Sehen als auch das sonstige Online-Sehen 3 % der gesamten Sehdauer. Dies ist kein hoher Anteil. Im Grunde weicht der Prozentsatz kaum von der Frühzeit des digitalen Zeitalters ab. Selbst zu Zeiten der Videokassette erreichte das Ansehen der Aufnahmen einen ähnlichen Prozentsatz der Sehdauer. Vor 15 Jahren (1997) entfielen etwa 6 % der Sehdauer auf den Konsum von VHS-Aufnahmen.

Die jüngeren Zuschauer haben jedoch deutlich andere Sehgewohnheiten. Zusammengenommen sind die Zahlen für zeitversetztes Fernsehen und Online-Video hier etwa dreimal so hoch wie in anderen Altersgruppen. Auch hier ist ein klarer Unterschied zwischen den älteren und den jüngeren Altersgruppen erkennbar.

% der gesamten Sehdauer



UitzendingGemist ist der Markenname eines neuen Dienstes für zeitversetztes Fernsehen vom NPO

Quelle: SPOT Time Budget Study 2012

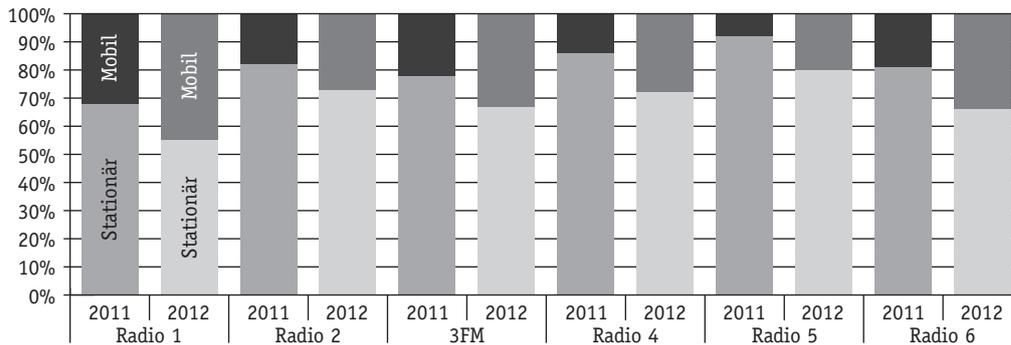
3. Genutzte Audiogeräte/Plattformen

Ältere Generationen nutzen Hörfunk über UKW (Auto/Radiogerät) und Kabel (Stereoanlage/Fernsehgerät), die traditionellen Wege in den Niederlanden. Natürlich nutzen auch jüngere Menschen diese Plattformen, aber sie greifen zusätzlich auf verschiedene andere wie etwa IP zurück, sodass ihre Quellen tendenziell viel stärker fragmentiert sind. Viel mehr als das ältere Publikum nutzen sie auch PCs, Laptops, Smartphones, iPods, digitale Settop-Boxen und Tablets.

4. Stationäres oder mobiles Streamingradio

IP wird als Verbreitungsplattform für den Hörfunk immer wichtiger. Im letzten Jahr gab es bei der IP-Hörfunknutzung jedoch eine deutliche Verschiebung. Bei allen Hörfunksendern der niederländischen öffentlich-rechtlichen Medien verlagert sich die Zahl der angeforderten Streams vom stationären zum mobilen Internet (Web und Apps).

Angeforderte Streams von NPO-Hörfunksendern (stationär/mobil)



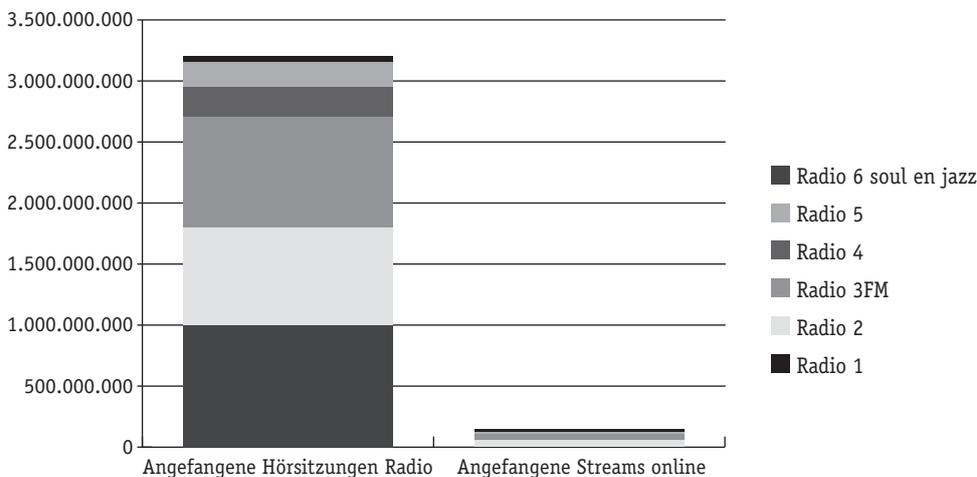
Quelle: NPO, Abt. Audience Research (KLO)

5. IP-Radio versus traditioneller Hörfunk (UKW/Kabel)

Auch wenn Online-Hörfunk stark genutzt wird, sind diese Zahlen im Gesamtbild zu betrachten. Im Vergleich zum traditionellen Hörfunk (UKW/Kabel) ist der Anteil der IP-Hörfunknutzung noch relativ gering (am größten ist er für 3FM, den jüngsten NPO-Kanal).

Vergleicht man die Anzahl der angefangenen Hörfunk-Ereignisse (vor allem UKW und Kabel) aus dem NLO mit den angefangenen Streams, die online gemessen werden, wird deutlich, wie gering der Anteil von IP gegenüber UKW und Kabel ist.

Angefangene Hör-Ereignisse / angefangene Streams 2012 Zielgruppe ab 10 Jahre – ganzer Tag



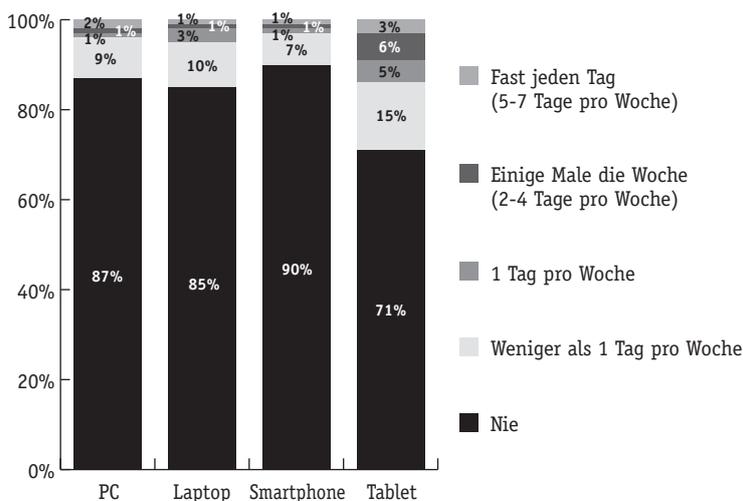
Quelle: NPO, Abt. Audience Research (KLO)

6. Häufigkeit pro Gerät

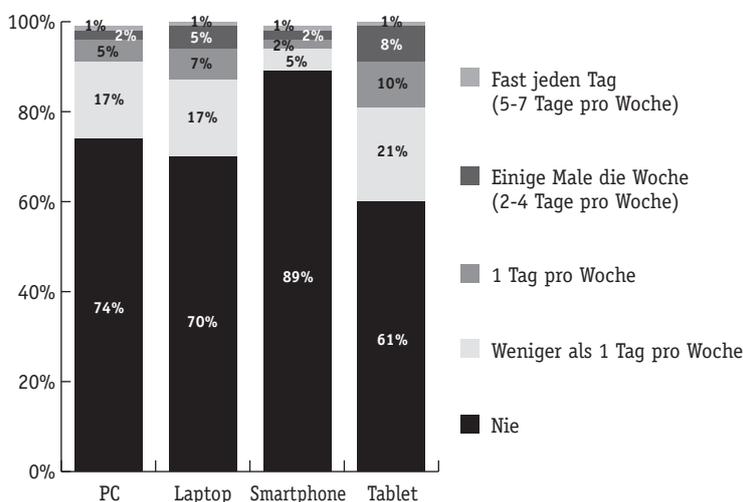
Auf die Frage nach dem TV-Konsum über verschiedene Geräte antwortet die überwältigende Mehrheit, sie fernsehe weder live noch zeitversetzt jemals auf dem PC, dem Laptop, dem Smartphone oder dem Tablet.

Die relativ neue Einführung der Tablets zeitigt jedoch bereits gewisse Auswirkungen auf das Live-Fernsehen (erste Grafik). Es lässt sich auch beobachten, dass zeitversetztes Fernsehen überwiegend zu Hause, auf PCs, Laptops und Tablets erfolgt und (noch) nicht auf Smartphones (zweite Grafik). Beim Fernsehen, sei es live oder zeitversetzt, scheinen Smartphones also keine große Rolle zu spielen.

Häufigkeit des Live-TV-Konsums pro Gerät



Häufigkeit des zeitversetzten TV-Konsums pro Gerät

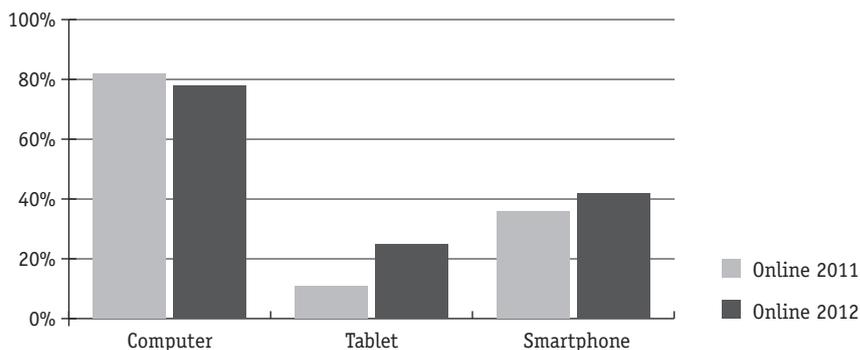


Quelle: Intomart GfK Trends in digital media | Dezember 2012

7. Audiovisuelles Material außer außerhalb des Fernsehens

Mit Smartphones wird neben Live- und zeitversetztem Fernsehen auch anderes audiovisuelles Material konsumiert. Gleichzeitig wächst die Bedeutung der Tablets. Daher geht die Bedeutung von Computern erstmals leicht zurück.

% der niederländischen Bevölkerung, die AV-Material konsumieren (gelegentlich)

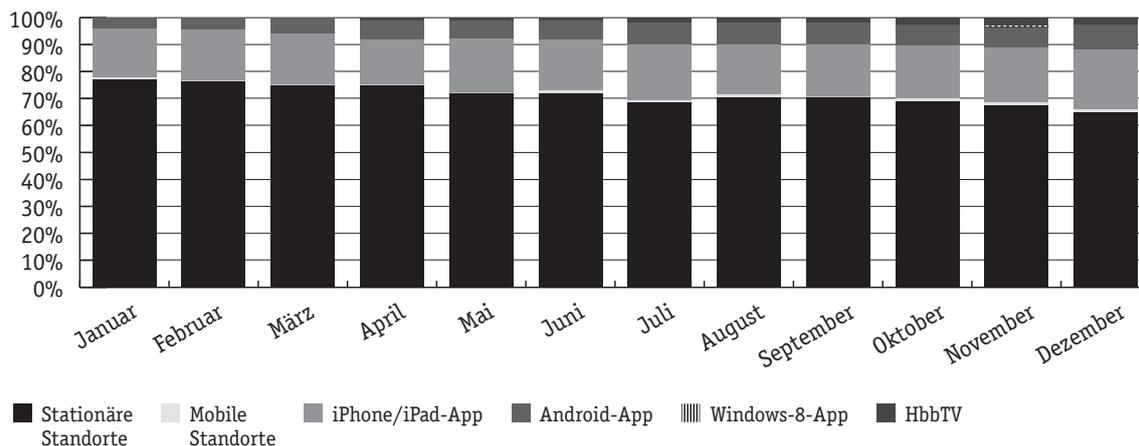


Quelle: SKO Moving Pictures 2012

8. Zeitversetztes Fernsehen auf verschiedenen Plattformen

Die Statistiken über angefangene Streams für UitzendingGemist (wörtlich: „Sendung verpasst“), den zeitversetzten Dienst von NPO, zeigen ein ähnliches Bild. Auch hier wächst die Bedeutung der mobilen Geräte, einschließlich der Android-Plattform bzw. -Geräte, schnell. Wachstum verzeichnet aber auch HbbTV (vernetztes Fernsehen).

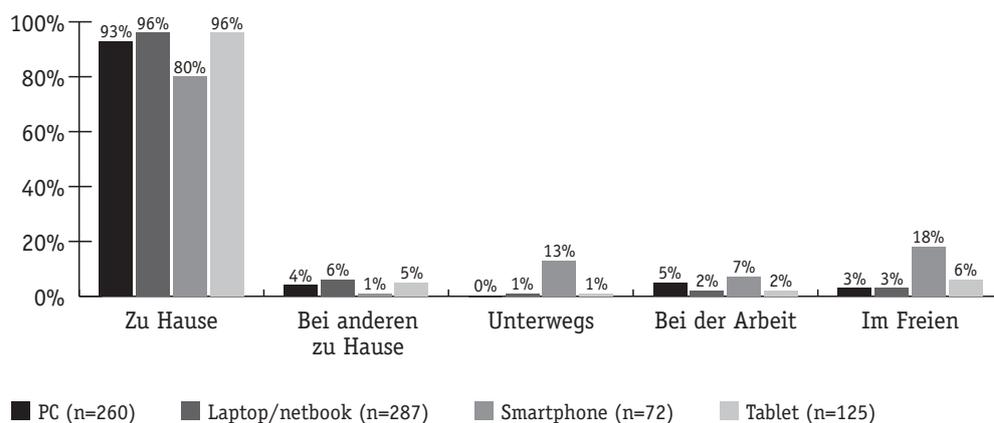
**Angefangene Streams UitzendingGemist (zeitversetztes Fernsehen)
über stationäre Standorte, iOS-App, Android-App, Windows-8-App und HbbTV 2012**



Quelle: comScore Stream Sense and Triple IT

9. Wo wird geschaut?

Fernsehen oder Online-Video wird vor allem zuhause geschaut. Für die relativ wenigen Gelegenheiten, in denen audiovisuelles Material außer Haus gesehen wird, zum Beispiel unterwegs im Zug oder im Park, wird für Online-Videos, die nicht zuvor für eine Fernsehausstrahlung produziert wurden, hauptsächlich das Smartphone genutzt (wie die früheren Zahlen zeigten).

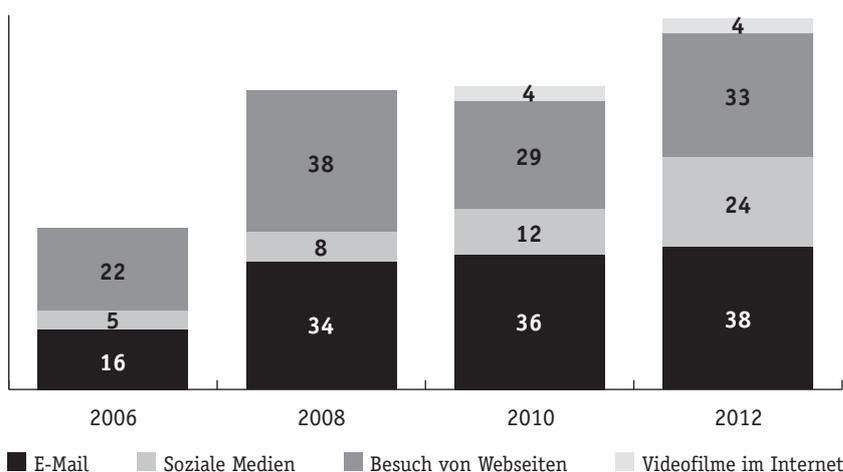


Quelle: SKO Moving Pictures 2012

10. Nutzung des Internets

Dieser Abschnitt enthält einige Beobachtungen zum Internet und seinen Funktionen im Hinblick auf Rundfunk und Breitband und somit vor allem zu audiovisuellen Inhalten. Vergleicht man die online verbrachte Zeit mit der Zeit, die mit Audio und Video verbracht wird, geht man leicht in die Irre, denn das Internet ist nur zum Teil audiovisuell. Auch trotz des einfachen Zugangs über Breitbandinternet entfällt bislang der größte Teil der Internetnutzung - wenn auch vielleicht nicht in Bezug auf die genutzte Bandbreite - auf E-Mails, Surfen und soziale Medien. Die Nutzung sozialer Medien nimmt sehr rasch zu. Die Nutzung von Online-Video (mit Ausnahme von zeitversetztem Fernsehen) wächst ebenfalls, aber bei weiten nicht so rasant wie andere Funktionen.

20-65 Jahre, Minuten pro Tag



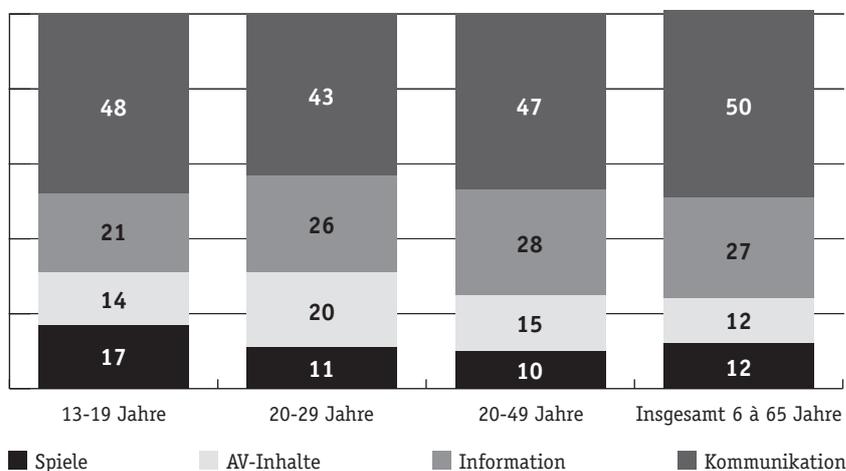
Quelle: SPOT Time Budget Study 2012

11. Soziale Medien

Mehr als die Hälfte der Internetnutzung ist (zwischenmenschliche) Kommunikation. Etwa ein Viertel der Nutzung entfällt auf die Suche nach Informationen. Bei der aufgewendeten Zeit konkurriert die Nutzung audiovisueller Inhalte mit Spielen.

Für die jüngste Altersgruppe sind Spiele wichtiger, für Nutzer in ihren Zwanzigern dagegen audiovisuelle Inhalte.

% der Online-Nutzung



Quelle: SPOT Time Budget Study 2012

12. Nutzung von Funktionen auf Smartphones und Tablets

Zahlen zur täglichen Reichweite zeigen die Stellung audiovisueller Medien im mobilen Internet. Die Nutzung des Internets wächst, doch wie festzustellen war, ist das Internet nicht notwendigerweise ein (primär) audiovisuelles Medium, sondern kombiniert ein breites Spektrum unterschiedlicher Funktionen.

Die Bedeutung audiovisueller Medien auf Smartphones ist in gewisser Weise noch begrenzt. Audiovisuelle Inhalte (Fernsehen, Video und Radio) stellen nur kleine Stückchen des ganzen Kuchens der Internetnutzung über Smartphones dar. Dasselbe gilt für die Nutzung von Tablets, die vor allem zum Surfen, für E-Mails, soziale Medien, Spiele, Fotos usw. genutzt werden.

Bei Apps auf Smartphones und Tablets hat NPO im Vergleich zu anderen audiovisuellen Apps eine recht gute Marktposition, während sie in Relation zu allen Apps, einschließlich nicht audiovisueller Apps, deutlich schwächer ausfällt.

13. Nutzung der Second Screen

Noch nicht in diesem Artikel ist bislang das Modewort der letzten zwei Jahre gefallen: Second Screen (zweiter Bildschirm). Man kann bereits eine recht intensive Nutzung der Second Screen beobachten, doch nur ein kleiner Teil betrifft das Fernsehen.

Öffentlich-rechtliche Medienorganisationen müssen (wie alle Rundfunkveranstalter) kritisch entscheiden, welche Rolle sie aktiv spielen wollen, wenn es um Second-Screen-Funktionen geht, und welche Rolle anderen Diensten/Anbietern zugewiesen werden sollte.

14. Qualitative Online-Forschung über das junge Publikum

Alle bisherigen Beobachtungen wurden im Hinblick auf „gesichtslose“, „anonyme“ Personen gemacht. Anfang 2013 befand sich die NPO-Abteilung Research mitten in einer qualitativen Online-Studie über ein junges Publikum, bei der diesem Publikum eine direkte Stimme und ein Gesicht gegeben wurden. NPO bat junge Teilnehmer (zwischen 18 und 35 Jahren) in einer Online-Forschungsgemeinschaft, Bilder und Zitate ihres Multitasking-Medienverhaltens hochzuladen, wobei sich zwei Dinge zeigten: Tragbare, persönliche, mobile Medien sind präsent, doch gleichzeitig bleibt der große Bildschirm ebenfalls präsent, wenn auch im Hintergrund. Bei den jüngeren Zuschauern ergaben sich die selben Resultate.

Einige Zitate von Teilnehmern:

- „Während ich auf meinem Laptop an meiner Website arbeite, sehe ich mir einen Film an und kuschle mit meiner kleinen Tochter; mein iPhone hält mich über alle sozialen Medien auf dem Laufenden, Bruno Mars hält mich wach.“
- „Fernsehen, das Internet checken, Nägel lackieren und meine Mailbox abhören. Ist das Multitasking oder was?“
- „Das Medienzentrum ist immer bereit, sodass wir eine Serie sehen können, während wir auf dem Samsung Tablet 2 (neben dem Fernseher) unseren Sohn über eine Webcam überwachen. Ich checke Facebook auf meinem Samsung Galaxy S2, und mein Mann sieht sich bei www.youtube.nl einen lustigen Film an, den ich eine Weile mit anschau :).“

III. Fazit

All diese Beobachtungen führen zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Ein sehr großer Teil der älteren Zuschauer (das wichtigste Publikum der öffentlich-rechtlichen Medien) verändert sein Nutzungsverhalten kaum.
- Das jüngere Publikum ändert sein Verhalten bei den verschiedenen Funktionen in unterschiedlichem Maße, verdrängt aber das bestehende Verhalten nicht vollständig. Das jüngere Publikum nutzt neben den audiovisuellen Medien das Internet für andere Funktionen aller Art.

- Bei den Plattformen sehen wir, dass das ältere Publikum das Internet noch nicht in großem Umfang entdeckt hat, während das jüngere Publikum bereits vom stationären zum mobilen Internet und von der 1:1-Kommunikation zu sozialen Medien umschwenkt, als ob es nie etwas anderes gegeben hätte (was für diese Altersgruppe ja auch zutrifft).
- Gleichzeitig gibt es keinen (gravierenden) Rückgang bei der Nutzung linearer Medien, nicht einmal beim jüngeren Publikum. Lineare Medien spielen beim Medienkonsum noch immer eine wichtige Rolle. Das jüngere Publikum erweitert sein Repertoire um das Medienverhalten (Multitasking).
- Eine gewisse Einschränkung ist bei der Unterscheidung zwischen „jüngeres Publikum“ und „älteres Publikum“ zu machen, da diese gelegentlich etwas künstlich ist: Auch ältere Menschen können in ihrem Medienverhalten fortschrittlich sein, ebenso wie Jüngere sich wie ältere „Generationen“ verhalten können.

In der zentralen Frage „Geht der Zuschauererwerb zum Online-Konsum?“ könnte man zu der Schlussfolgerung gelangen, dass diese Verschiebung, d.h. das Umschwenken zur mobilen Nutzung und zu sozialen Medien, das jüngere Publikum betrifft. Man darf aber nicht vergessen, dass auch in einer Online-Welt der Mangel (sowohl physisch als auch im Denken) ein Problem bleibt.

IV. Abschließende Antwort

Die erste Antwort auf die zentrale Frage war eine zweifache: „Nein, kaum“ und „Ja, allerdings“. Sie hat sich in der Tat kaum verändert. Man könnte natürlich auch auf eine schwarzweiße Antwort zurückgreifen, vorausgesetzt, es würden noch einige Nuancen angefügt.

Die schwarzweiße Version der abschließenden Antwort würde lauten: „Nein, das Publikum insgesamt bewegt sich nicht, es hält an den traditionellen audiovisuellen Medien fest“. Um eine weitere Dimension hinzuzufügen, würde man sagen: „Ja, das jüngere Publikum schon, aber das ältere nicht“. Und um schließlich noch eine weitere Nuance ins Spiel zu bringen, wäre die Antwort: „Ja, das jüngere Publikum fügt dem traditionellen linearen audiovisuellen Konsum mit unterschiedlichem Tempo den Online-Konsum hinzu.“

Außerdem kann noch folgende Frage aufgeworfen werden: „Bedeutet Hinzufügen dasselbe wie die Verlagerung der Nutzung?“. Breitband verdrängt den Rundfunk nicht. Stattdessen werden beide einen Weg finden, nebeneinander zu bestehen, vermutlich in einer Weise, die sich ständig verändert. Dieser Artikel kann also einstweilen mit einigen Antworten enden, aber eine abschließende Antwort hält er nicht bereit. Dies tut jedoch – ungeachtet dessen, was manche denken mögen, – die absehbare Zukunft: „Wir erkennen Tendenzen, aber weder ändert sich alles noch nichts.“

Die Förderung europäischer audiovisueller Produktionen in Flandern: Überlegungen zu den relevanten Kriterien

Thomas Roukens
Telenet¹

1. Einleitung

Flandern, die nördliche Region Belgiens, hat in den vergangenen zehn Jahren bei der Verbreitung von Fernsehen eine bemerkenswerte Entwicklung erlebt. Im Jahr 2004 wurden über die Kabelnetze, die zu dieser Zeit wichtigste Plattform für Fernsehen in Flandern, ausschließlich analoge Fernsehsender verbreitet. Während man in Nachbarländern bereits Ende der 1990er mit der digitalen Verbreitung begonnen hatte, ließ die Einführung von Digitalfernsehen in Flandern noch bis zum Sommer 2005 auf sich warten. Der flämische Rundfunkmarkt war also deutlich im Rückstand.

Im Jahr 2009 erfolgte eine grundlegenden Überarbeitung des Medienerlasses,² die in erster Linie durch die damals aktuelle Rechtsprechung zu Fragen der rechtlichen Zuständigkeit inspiriert war. Die Rechtsprechung stellte klar, welche belgische Regionalregierung für Medienangelegenheiten zuständig ist und welche Mediendienste folglich vom *Vlaamse Regulator voor de Media* (flämische Medienregulierungsbehörde - VRM)³ reguliert werden können. Seit der Verabschiedung des neuen Medienerlasses werden in Flandern mithin Abrufdienste/nichtlineare Dienste (öffentlicher Natur)⁴ reguliert.

Wenngleich Flandern die Regulierung nichtlinearer Mediendienste somit bereits frühzeitig aufnahm, wurde dies nicht unverzüglich mit Kriterien oder Quoten für europäische audiovisuelle Produktionen verknüpft. Da diese Dienste neu waren und beträchtliche Investitionen erforderten, galt es anfangs als nicht opportun, irgendeine Art von Regulierung in Bezug auf die Förderung europäischer audiovisueller Produktionen für diese Dienste einzuführen.⁵

Als die AVMD-Richtlinie⁶ von 2007 im Jahr 2009 umgesetzt werden musste, war bereits eine erhebliche Marktentwicklung erfolgt. Digitalfernsehen war fest etabliert; der Empfang wurde auf 47 % der flämischen Haushalte geschätzt.⁷ Eine am 29. Juli 2009 verabschiedete Änderung des Medienerlasses brachte in der Folge eine Reihe von Kriterien für die Förderung europäischer audiovisueller Produktionen in nichtlinearen Diensten in Übereinstimmung mit der AVMD-Richtlinie von 2007 mit sich.

1) Thomas Roukens arbeitet für Telenet als Manager für Regulierungsangelegenheiten.

2) *Decreet betreffende de radio-omroep en de televisie van 27 maart 2009* („Medienerlass“), jüngste Änderungen veröffentlicht im belgischen Staatsanzeiger am 17. August 2012.

3) Vlaamse Regulator voor de Media, www.vlaamseregulatormedia.be/nl/home.aspx

4) „Öffentlich“ bedeutet hier nichtvertrauliche Kommunikation im Gegensatz etwa zu E-Mail-Verkehr.

5) *Ontwerp van decreet houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995, en van sommige andere bepalingen betreffende de radio-omroep en de televisie*, 24. Februar 2004, S. 8.

6) 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 (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl. L 95, 15. April 2010, S. 1-24.

7) Digimeter, Erster Bericht 2009.

Historisch betrachtet war die Förderung europäischer audiovisueller Produktionen für lineare Rundfunkdienste bereits in früheren Fassungen des Medienerlasses verankert, für den flämischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter VRT galten sogar noch strengere Maßstäbe.⁸ Memoranden zur Medienpolitik, die über viele Jahre hinweg von den verschiedenen Medienministern herausgegeben worden waren, betonten immer wieder die Bedeutung europäischer audiovisueller Produktionen.⁹

Diese diversen Vorschriften, Maßnahmen und Marktentwicklungen führten bis Anfang 2013 zu einer erstaunlich starken Präsenz europäischer Werke, insbesondere lokaler Produktionen im Fernsehen und bei nichtlinearen Mediendiensten in Flandern.¹⁰

2. Rechtlicher und politischer Rahmen für die Förderung europäischer audiovisueller Produktionen in Flandern

Der flämische Medienerlass

Die Artikel 154 bis 157 des Medienerlasses enthalten die Bestimmungen für die Förderung europäischer Produktionen. Anbieter linearer Mediendienste (Fernsehen) sollen sich bemühen:

- ihre Sendezeit überwiegend mit europäischen Produktionen zu belegen, wobei Nachrichten, Sportberichte, Werbung, Spielshows, Videotextangebote und Teleshopping unberücksichtigt bleiben (Art. 154 Abs. 1);
- einen wesentlichen Teil hiervon europäischen Produktionen in niederländischer Sprache vorzubehalten (Art. 154 Abs. 2);
- mindestens 10 % ihrer Sendezeit für unabhängige europäische Produktionen zu verwenden, wobei Nachrichten, Sportberichte, Werbung, Spielshows, Videotextangebote und Teleshopping unberücksichtigt bleiben (Art. 155 Abs. 1);
- einen wesentlichen Teil hiervon jüngeren Produktionen vorzubehalten, die nicht älter als fünf Jahre sind (Art. 155 Abs. 2).

Anbieter nichtlinearer Mediendienste (Abrufmediendienste) wie VoD sollen sich bemühen:

- die Schaffung von und den Zugang zu europäischen Produktionen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln zu fördern. Eine derartige Förderung kann finanzielle Beiträge beinhalten oder durch einen bestimmten Anteil und/oder die Hervorhebung europäischer Produktionen im nichtlinearen Katalog erreicht werden (Art. 157 Abs. 1);
- die Fördermaßnahmen überwiegend für europäische Produktionen in niederländischer Sprache einzusetzen (Art. 157 Abs. 2).

In Bezug auf diese Maßgaben kann die flämische Regierung strengere Maßstäbe vorsehen; sie kann etwa Quoten oder sonstige Fördermaßnahmen vorgeben, hat von diesem Recht jedoch nie konkret Gebrauch gemacht. In seinem jüngsten Memorandum zur Medienpolitik schlug der flämische Medienminister allerdings vor, ein Finanzbeitragsystem für Verbreitungsplattformen einzuführen.¹¹

Abgesehen vom Sprachenkriterium hält sich der Medienerlass eher eng an die entsprechenden Artikel¹² der AVMD-Richtlinie von 2007 und darf im Ansatz als flexibel betrachtet werden.¹³ Die Ver-

8) Etwa *VRT Beheersovereenkomst 2007-2011*.

9) Etwa *Beleidsnota Media 2004-2009*.

10) Im Januar 2013 waren die 20 meistgesehenen Fernsehprogramme allesamt europäische Produktionen, 18 davon flämische Produktionen, Centrum voor Informatie over de Media (CIM), www.cim.be

11) Siehe unten.

12) Art. 16 und 17 für lineare und Art. 13 für nichtlineare Dienste.

13) Wenngleich der Bericht *Study on the implementation of the provisions of the Audiovisual Media Services Directive concerning the promotion of European works in audiovisual media services* (Untersuchung zur Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in Bezug auf die Förderung europäischer Werke in audiovisuellen Mediendiensten) vom 13. Dezember 2011 („Bericht zu europäischen Werken“), S. 72, wahrscheinlich aufgrund des Sprachenkriteriums die flämischen Bestimmungen in diesem Zusammenhang als „präskriptiv“ beschreibt. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/art_13/final_report_20111214.pdf

pflichtung zur Überwachung¹⁴ der Fördermaßnahmen gilt nur für linearen Rundfunk, und die jährlich von den Rundfunkveranstaltern erhobenen Daten dienen lediglich zur Information der Europäischen Kommission und werden von der VRM nicht gesondert veröffentlicht.

*Memorandum zur flämischen Medienpolitik*¹⁵

Das Memorandum legt einen besonderen Schwerpunkt auf flämische Produktionen und deren Förderung durch Subventionen und Steuererleichterungen, verweist gleichzeitig aber auch auf die Einführung einer Investitionsverpflichtung für alle Fernsehverbreitungsplattformen. Diese vorgesehene Investitionsverpflichtung entspricht nicht den Maßgaben der AVMD-Richtlinie, nach der zwar ein Finanzbeitragsystem für lineare und nichtlineare audiovisuelle Mediendienste eingerichtet werden kann, es auf Verbreitungsplattformen an sich jedoch nicht ausgeweitet werden darf. Aus diesem Grund wurde dieser medienpolitische Vorschlag wohl auch bislang nicht umgesetzt.

*VRT-Vereinbarung*¹⁶

Der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter VRT soll mindestens 25 % seines Produktionsbudgets für externe (unabhängige) Produktionen aufwenden. Entsprechend sollen 65 % der Hauptsendezeit¹⁷ flämischen Produktionsgesellschaften und Koproduktionen vorbehalten werden. Dies und die medienpolitische Zielsetzung offenbaren eine klare Leitvorstellung zur Förderung europäischer lokaler Produktionen.

3. Angebotsüberblick auf Verbreitungsplattformen

Über drei Jahrzehnte wurde dem flämischen Fernsehzuschauer ein breites Spektrum an nationalen und ausländischen europäischen Fernsehkanälen geboten. Flämische, niederländische, französische, englische, deutsche und italienische öffentlich-rechtliche Rundfunksender sind seit den 1970er Jahren im Angebot der Kabelbetreiber enthalten. Mit dem Aufkommen des kommerziellen Fernsehens 2004 wuchs die Zahl der Sender auf rund 34 an; hiervon sind mehr als die Hälfte keine belgischen Kanäle. Durch das Digitalfernsehen steigerte sich die Zahl noch einmal auf mehr als 40 nichtbelgische Sender unter den rund 75 Kanälen im Fernsehgrundangebot,¹⁸ wobei konkurrierende Plattformen, d.h. IPTV, einen ähnlichen Kanalmix bieten. Der Wettbewerb zwischen den Fernsehplattformen hat sich seit 2005 erheblich verstärkt. Heute ist insbesondere IPTV ein starker Wettbewerber im Hinblick auf Inhaltsangebot und Qualität. Als Folge verliert das Kabel Fernsehkunden; über 20 % der Haushalte in Flandern sind bereits zu IPTV übergegangen.

Der nichtlineare Bereich bietet neben einem umfassenden Katalog an Filmen und Serien auf Abruf auf den unterschiedlichen interaktiven Digitalplattformen eine große Vielfalt an rundfunkähnlichen Inhalten, die überwiegend von belgischen flämisch- und französischsprachigen Kanälen angeboten werden. Im Sinne einer europäischen Produktion ist ein rundfunkähnlicher nichtlinearer Inhalt insoweit als lokal zu betrachten, als er Rundfunkdiensten ähnelt. Selbst bei Katalogen für Filme auf Abruf, die in Flandern normalerweise von US-Inhalten dominiert werden, stammen drei der zehn am häufigsten gesehene Filme aus lokaler Produktion.¹⁹ Darüber hinaus fördern die verschiedenen Verbreitungsplattformen ihre nichtlinearen Kataloge, indem sie den Zuschauern Vorschläge und Empfehlungen unterbreiten.²⁰

14) Art. 156 Medienerlass.

15) Memorandum zur Medienpolitik 2009-2014. *“Geen enkele aanbieder kan een divers en kwalitatief aanbod opmaken zonder goed audiovisueel materiaal. Er zijn dan ook belangrijke hefboomen nodig voor nieuwe audiovisuele creaties. De Vlaamse Regering heeft in het regeerakkoord in die context een investeringsverplichting ingeschreven voor de distributeurs. Dit komt er op neer dat de distributeurs verplicht zullen worden om een deel van hun inkomsten door te storten aan de audiovisuele sector. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier niet over het doorstorten van de auteursrechten, wat nu al wettelijk geregeld is. De modaliteiten hiervan zullen uitgewerkt worden in een besluit van de Vlaamse Regering.”*, S. 19 -20.

16) VRT Beheersovereenkomst 2012-2016.

17) Zwischen 18:00 und 22:00 Uhr.

18) D.h. Basisfernsehabonnement.

19) Zahlen von Telenet Ende 2012.

20) Dies ist jedoch nicht speziell auf die Förderung europäischer Produktionen gerichtet.

Hinsichtlich der Popularität verbuchen flämische Rundfunkveranstalter bei linearen Kanälen mehr als 80 % der Zuschauerzeit.²¹ Für den Konsum rundfunkähnlicher Angebote lässt sich ein ähnliches Muster ausmachen: Auch hier entfallen rund 80 % auf flämische Produktionen.²²

4. Förderung europäischer Produktionen unter anderem Blickwinkel

Wenngleich lineare Verbreitungsplattformen nicht unter die oben genannten Regulierungsmaßnahmen fallen, spielen sie eindeutig eine wichtige Rolle, den Inhalt zum Zuschauer zu bringen. Nach dem Bericht „Untersuchung zur Umsetzung der Bestimmung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in Bezug auf die Förderung europäischer Werke in audiovisuellen Mediendiensten“ liegt der Anteil europäischer nichteinheimischer Produktionen bei flämischen Rundfunkveranstaltern knapp über dem EU-Durchschnitt.²³ Betrachtet man dies jedoch im Hinblick auf Plattformen, so gewährleistet die hohe Zahl an europäischen nichteinheimischen Kanälen eine sehr viel höhere Verfügbarkeit europäischer nichteinheimischer Produktionen für die flämischen Zuschauer. Wie jedoch bereits dargelegt, werden lokale Produktionen deutlich häufiger konsumiert als europäische nichteinheimische Produktionen. Einer der Gründe hierfür könnte die Wirkung des beschriebenen spezifischen niederländischen Sprachenkriteriums sein.

Telenet verpflichtete sich Ende 2012 in Bezug auf die Förderung europäischer Werke freiwillig dazu, über einen Zeitraum von vier Jahren freiwillig EUR 30 Mio. in den flämischen audiovisuellen Produktionssektor zu investieren, um in erster Linie lokale Initiativen zu finanzieren.²⁴

Flämische Rundfunkveranstalter wiederum liegen innerhalb der EU bei den Kanälen mit den meisten Ausstrahlungen europäischer Werke an erster Stelle.²⁵ Auch VRT mit seinem oben beschriebenen strengeren Ansatz zeigt eine eindeutig positive Entwicklung im Bezug auf die Ausstrahlung europäischer Werke.²⁶ In den vergangenen fünfzehn Jahren hat VRT im Grunde anderen flämischen kommerziellen Rundfunkveranstaltern als Anreiz gedient, in lokal produzierte qualitativ hochwertige Inhalte zu investieren und sie für Zuschauer attraktiv zu machen. Dies führte darüber hinaus zu einem starken Rückgang der Zuschauerzahlen bei den Kanälen des niederländischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters.

Durch eine starke Vision bezüglich der Bekanntheit seiner Marke, vergleichbar mit der BBC im Vereinigten Königreich, konnte VRT seinen Zuschaueranteil von 28 % Ende der 1990er Jahre auf über 40 % Ende 2012 steigern.²⁷ Im Zuge dieses Anstiegs hat der Anbieter damit den flämischen kommerziellen Rundfunkveranstaltern und den unabhängigen flämischen Produktionsgesellschaften seither zu geschäftlichem Erfolg verholfen.

5. Aktueller Stand

Der flämische audiovisuelle Markt ist in recht guter Verfassung. Der Zeitumfang, den die Zuschauer für den Konsum linearer Mediendienste aufwenden, steigt nach wie vor, während bei der lokalen Fernsehproduktion gleichzeitig erneut ein Anstieg zu verzeichnen ist.²⁸ Nicht nur die Verbreitungsplattformen wetteifern hart um jeden Fernsehhaushalt, sondern auch der Konkurrenzkampf zwischen lokalen Rundfunkveranstaltern erreichte 2011 mit der Übernahme von SBS Belgium durch De Vijver Media einen Höhepunkt.²⁹ Die drei großen Rundfunkveranstalter in Belgien (VRT, VMMA und SBS), die zusammen für mehr als 80 % der Sendezeit verantwortlich zeichnen, sind nunmehr in den Händen lokaler Investoren mit einem speziellen Fokus auf lokale Inhalte. Woenstijnvis, die Produktionsgesellschaft hinter einem der drei Investoren bei SBS Belgium, hat ihren exklusiven Fernsehproduktions-

21) CIM, Messung der Zuschauerzahlen 2012.

22) Zahlen von Telenet, rundfunknahe Abrufangebote, Ende 2012.

23) Bericht zu europäischen Werken, S. 146.

24) <http://blog.telenet.be/2012/10/telenet-investeert-extra-30-miljoen-euro-in-vlaamse-audiovisuele-producties/>

25) Bericht zu europäischen Werken, S. 134.

26) *VRM Toezichtsrapport VRT 2011*.

27) *VRM mediacontractierapport 2012*, S. 150.

28) *VRM mediacontractierapport 2012*.

29) www.demorgen.be/dm/nl/996/Economie/article/detail/1253210/2011/04/20/De-Vijver-koopt-VT4-en-Vijftv.dhtml

vertrag mit VRT verloren und beliefert VRT nicht mehr. Seither konzentriert sie sich daher sehr stark auf die Entwicklung der neuen SBS-Kanäle. Gleichermaßen mussten die neuen SBS-Kanäle einen größeren Anteil am Fernsehwerbemarkt in Flandern erreichen, um die Übernahme von 2011 zu finanzieren. Die Methode im Wettbewerb um Werbung stützte sich vorrangig darauf, mehr lokale Inhalte zu schaffen, da Woestijnvis, eine der bekanntesten Fernsehproduktionsgesellschaften in Flandern, Gesellschafter von SBS ist.

Der Anteil qualitativ hochwertiger Inhalte im Fernsehen ist so stark angestiegen, dass Fernsehzuschauer diese Programme verstärkt mit Videorekordern aufzeichnen,³⁰ was wiederum den Druck auf lokale kommerzielle Rundfunkveranstalter und lokale Fernsehproduktionsgesellschaften in Bezug auf qualitativ hochwertige Inhalte erhöht. Das Konsumieren von Aufzeichnungen ähnelt Fernsehnachholddiensten³¹ insofern, als dass beide ein Überspringen von Werbung ermöglichen, sie unterscheiden sich andererseits jedoch erheblich, da Rundfunkveranstalter im Fall des Konsums aufgezeichneter Programme keine Kontrolle mehr über ihre Sendungen haben. Folglich können sie eine solche Nutzung nur in geringerem Umfang vermarkten. Im Gegensatz dazu werden Nachholddienste zum größten Teil von den Rundfunkveranstaltern verwaltet und kontrolliert.

Angesichts der mangelnden Kontrolle bei nichtlinearer Nutzung brachten die lokalen Rundfunkveranstalter einen Änderungsvorschlag zum Medienerlass ein, um sicherzustellen, dass nicht nur das Sendesignal, sondern alle von den Verbreitungsplattformen bereitgestellten Funktionalitäten zu den Rundfunksendern unter der alleinigen Kontrolle des Rundfunkveranstalters bleiben. Um eine Funktionalität anbieten zu können, sollte es der vorherigen ausdrücklichen Genehmigung des betroffenen Rundfunkveranstalters bedürfen.³² Der Staatsrat kritisierte den Änderungsvorschlag zum Medienerlass jedoch als nicht ausgewogen und als Verstoß gegen den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs.³³ Auch war er der Ansicht, er behindere Innovation und sollte eher auf EU-Ebene verhandelt werden.³⁴

Auf EU-Ebene initiierte die Europäische Kommission Ende April 2013 eine öffentliche Konsultation mittels des Grünbuchs „Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“.³⁵ Dem Grünbuch liegt die Frage zugrunde, ob die AVMD-Richtlinie überprüft werden muss, damit die technische und marktliche Entwicklung im Mediensektor innerhalb des geltenden Regulierungsrahmens angemessen berücksichtigt wird. Fragen der Förderung europäischer Werke werden ebenfalls angesprochen, insbesondere für nichtlineare Diensteanbieter. Darin wird auf einen finanziellen Beitrag nichtlinearer Akteure als eine mögliche Option verwiesen, das Förderungsziel für die Zukunft zu wahren.³⁶ Interessierte Parteien konnten bis Ende August 2013 ihre Anmerkungen zum Grünbuch vorbringen. Man geht davon aus, dass interessierte Parteien im Rahmen dieser Konsultation auch den beschriebenen „flämischen“ Vorschlag ansprechen würden.

6. Überlegungen für die Zukunft

Eine Zusammenfassung der gegenwärtigen Situation in Flandern führt im Hinblick auf die Förderung europäischer audiovisueller Produktionen zu folgenden Beobachtungen:

Vom rechtlichen Standpunkt aus hat Flandern alle maßgeblichen europäischen Bestimmungen zur Förderung europäischer audiovisueller Produktionen umgesetzt und ein zusätzliches niederländisches Sprachenkriterium hinzugefügt. Bei der Förderung sowohl linearer als auch nichtlinearer Mediendienste wird auf den Grundsatz „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen

30) www.demorgen.be/dm/nl/2909/tv/article/detail/1523925/2012/10/26/Uitgesteld-kijken-zorgt-voor-revolutie-op-tv.dhtml

31) www.schole.fr/television-de-ratrapage/

32) www.apache.be/2013/04/25/het-geld-van-televisiekijkend-vlaanderen/

33) <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2011-2012/g1703-2.pdf>

34) Zwischenzeitlich wurde der Erlass am 19. Juli 2013 vom flämischen Parlament verabschiedet und im belgischen Staatsanzeiger am 13. August 2013 veröffentlicht.

35) <http://ec.europa.eu/digital-agenda/public-consultations-media-issues#green-paper---preparing-for-a-fully-converged-audio>

36) „(4) Sind die derzeitigen Anforderungen der AVMD-Richtlinie die beste Möglichkeit, Herstellung, Distribution, Verfügbarkeit und Marktattraktivität europäischer Werke zu fördern? und (5) Wie wird die Konvergenz und ein sich wandelndes Verbraucherverhalten das derzeitige System der Inhaltsfinanzierung beeinflussen? Wie tragen die verschiedenen Akteure in der neuen Wertschöpfungskette zur Finanzierung bei?“

Mitteln“ verwiesen, wodurch Rundfunkveranstalter und nichtlineare Diensteanbieter ermutigt werden, die genannten Ziele zu erfüllen, jedoch ohne konkrete Sanktionen, sollten sie dies nicht tun.

Die Überwachung der Anwendung dieser Bestimmungen ist begrenzt, lediglich Rundfunk wird erfasst. Die VRM veröffentlicht gegenwärtig keine Ergebnisse der jährlichen Überwachung.³⁷

Daneben haben die für Medienangelegenheiten zuständigen Minister über die Jahre beständig die Bedeutung europäischer audiovisueller Produktionen, wiederum mit dem Schwerpunkt lokale audiovisuelle Produktionen, unterstrichen. Die Anforderungen in Bezug auf lokale Produktionen sind auch für den VRT in den letzten 20 Jahren hoch geblieben. Er war eindeutig die treibende Kraft bei der Aufnahme europäischer Werke in die Sendepläne. Lokale Produktionen sind in der Folge sowohl in linearen als auch nichtlinearen Mediendiensten sehr populär geworden. Die Ausstrahlung und Zugänglichmachung (lokaler) europäischer Produktionen haben somit für die Gewinnung und Bindung eines wertvollen Publikums für flämische Rundfunkveranstalter und lokale Verbreitungsplattformen essenzielle Bedeutung erlangt.

Dadurch wurde ein sehr eigenständiger flämischer Medienmarkt geschaffen, der durch einen Wettbewerb der Verbreitungsplattformen und starke direkte und indirekte Investitionen in lokale Produktionen gestützt wird. Einheimische und nichtflämische europäische Produktionen stehen den flämischen Zuschauern dank einer Kombination aus Investitionen flämischer Rundfunkveranstalter und der Verfügbarkeit vieler europäischer Kanäle aus anderen Mitgliedstaaten in breitem Umfang zur Verfügung.³⁸

Die lokalen Rundfunkveranstalter und Verbreitungsplattformen vermarkten darüber hinaus intensiv (lokale) europäische Produktionen. Staatliche Subventionen sind in höherem Maße für lokale europäische Produktionen verfügbar,³⁹ auch aufgrund freiwilliger Beiträge der Verbreitungsplattformen. Daher ist die im Regierungsmemorandum zur Medienpolitik 2009-2014 vorgeschlagene Investitionsverpflichtung möglicherweise nicht (mehr) erforderlich und liegt dann möglicherweise sogar außerhalb des gegenwärtigen Regulierungsrahmens.

Wären eventuell andere rechtliche Maßgaben wie die vorherige Zustimmung zu jeglichen Fernseh-funktionalitäten hilfreich, um die Verfügbarkeit europäischer Werke weiter zu stärken? Höchstwahrscheinlich nicht, da dies rasch einen negativen Einfluss auf Innovation und freien Dienstleistungsverkehr haben könnte, insbesondere wenn solche Maßnahmen lediglich auf Flandern beschränkt wären und die notwendigen kommerziellen Geschäfte zwischen Rundfunkveranstaltern und Verbreitungsplattformen zum Erliegen brächten.

Wäre eine weitere Feinabstimmung der bestehenden Vorschriften eine Option für Flandern? Bislang unklar. Was jedoch sichergestellt werden könnte, ist eine regelmäßige Veröffentlichung der Erkenntnisse zur Erfüllung der Vorgaben für die Förderung europäischer Werke, unter anderem für nicht-lineare Dienste. Dies ermöglicht eine bessere Analyse und Einschätzung zur Erarbeitung zukünftiger politischer und regulatorischer Maßnahmen.

37) Flandern ist nicht die einzige Gebietskörperschaft, die keinen Bericht zur Anwendung von Art. 13 zu nichtlinearen Diensten erstellt. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ersten Bericht über die Anwendung der Artikel 13, 16 und 17 der Richtlinie 2010/13/EU für den Zeitraum 2009–2010 Förderung europäischer Werke in nach Sendeplan und auf Abruf in der EU bereitgestellten audiovisuellen Mediendiensten, {SWD (2012) 269 endg.}, S. 6.

38) Auch unterstrichen in Fußnote 270 des Berichts zu europäischen Werken.

39) www.vaf.be/mediafonds/

Die Umsetzung von Artikel 13 der AVMD-Richtlinie vor dem Hintergrund der europaweiten Verbreitung audio- visueller Abrufdienste und unternehmens- freundlicher Standortpolitiken („ease of doing business policies“)

*André Lange
Europäische Audiovisuelle Informationsstelle*

Die Umsetzung der AVMD-Richtlinie im Bereich audiovisuelle Abrufdienste ist insbesondere mit Blick auf die rechtliche Interpretation der verwendeten Begriffe bereits umfassend in der Fachliteratur erörtert worden. Der nachfolgende Beitrag untersucht die Anwendung der in Artikel 13 enthaltenen Bestimmungen über die Förderung europäischer Werke durch audiovisuelle Mediendienste auf Abruf nicht in normativer Hinsicht, sondern hinterfragt die Modalitäten ihrer Umsetzung angesichts der „Marktlage“, eines seinerseits etwas vagen Begriffs. Eine Untersuchung der „Marktlage“ würde voraussetzen, dass vorab gemeinsam definiert wird, was unter dem Medienabrufdienste-Markt zu verstehen ist – oder vielmehr *den* Medienabrufdienste-Märkten, denn eine Wirtschaftsanalyse nach wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten käme vermutlich zu dem Ergebnis, dass es nicht nur einen, sondern mehrere Märkte für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf gibt.

Der vorliegende Beitrag untersucht, inwieweit sich die unternehmensfreundliche Standortpolitik, die von einigen Mitgliedstaaten unter formaler Einhaltung der minimalistisch in nationales Recht umgesetzten Richtlinie betrieben wird, auf die Strukturierung des gesamteuropäischen Marktes auswirkt. Seit der Fernsehrichtlinie aus dem Jahr 1989 beruht die europäische Regulierung der audiovisuellen Mediendienste auf dem Ursprungsland-Prinzip, nach dem ein in einem Mitgliedstaat mit ordnungsgemäßer Richtlinienumsetzung ansässiger Dienst ohne weitere rechtliche Einschränkungen in anderen Ländern verbreitet werden kann: Kein Staat darf sich der Verbreitung eines in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Dienstes auf seinem Hoheitsgebiet entgegenstellen. Artikel 3 der AVMD-Richtlinie behält diesen Grundsatz bei, führt jedoch in Absatz 4 eine Reihe möglicher Ausnahmen ein, die allerdings nicht die Einhaltung der Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke betreffen.

Attraktive Standortpolitiken im Bereich der audiovisuellen Mediendienste

Der Begriff „ease of doing business policies“ (Schaffung unternehmensfreundlicher Rahmenbedingungen) wurde von der Weltbank geprägt, die einen weltweiten Vergleichsindex zur Beurteilung der

Wirksamkeit nationaler Gesetze, Vorschriften und Einrichtungen bei der Erleichterung einheimischer oder ausländischer Investitionen geschaffen hat¹.

Die im Index der Weltbank aufgeführten Messkriterien erfassen sämtliche Wirtschaftsbranchen. Für die Zwecke des vorliegenden Beitrags wird das Konzept der „geschäftsfreundlichen Politik“ auf die herausgeberische Tätigkeit audiovisueller Dienste übertragen. Als geschäftsfreundlich kann eine einzelstaatliche Politik gelten, die in einem oder mehreren der nachfolgenden Bereiche einen gelockerten Regulierungsrahmen vorsieht:

- Regulierungsgrad für Inhalte;
- Anforderungsgrad hinsichtlich der Förderung europäischer Werke;
- Regulierungsgrad für kommerzielle Mitteilungen;
- Jugendschutzanforderungen;
- urheberschutzrechtliche Anforderungen;
- Maß an Regulierungsaufsicht.

Es ist durchaus möglich, in einem oder mehreren dieser Bereiche keinerlei Regelung vorzusehen. Ebenso lassen sich diese spezifischen Maßnahmen mit anderweitigen Anreizen zur Erleichterung der Geschäftstätigkeit kombinieren, insbesondere:

- Steuerpolitik („Steuerparadies“, „Regulierungs-oase“, „rechtliche Oase“);
- vereinfachte Verfahren zur Registrierung und Rechnungsführung von Unternehmen;
- Schaffung attraktiver Infrastrukturen im Bereich Technologie und Kommunikation.

Für die Anbieter audiovisueller Abrufdienste erachten wir die Niederlassung in einem Land, das Artikel 13 der Richtlinie nur minimal umgesetzt hat, als einen Wirtschaftsvorteil.

Europaweite Strategien im Bereich der Video-Abrufdienste

Einige Mitgliedstaaten haben bereits im Fernsehbereich geschäftsfördernde Rahmenbedingungen geschaffen. Da jedoch die wichtigsten Fernsehsender meist im Land ihrer Ausstrahlung ansässig sind, waren diese Maßnahmen praktisch nur die für Ansiedlung der - von den Marktanteilen her eher zweitrangigen - Spartenkanäle von Belang. Anders verhält es sich dagegen bei der Entwicklung von Video-Abrufdiensten (VoD),² deren wichtigste Anbieter teilweise außerhalb des jeweiligen Verbreitungslandes ansässig sind. Nach den von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle aus der MAVISE-Datenbank gewonnenen Angaben³ hatten im April 2013 52 % der VoD-Angebote ihren Ursprung in einem anderen Land als dem ihrer Verbreitung.

Die meisten VoD-Dienste sind geolokalisiert, entweder aufgrund der nationalen Ausrichtung der Distributionsplattformen der von Kabel-, Satelliten-, IPTV- oder DVB-T-Betreibern bereitgestellten VoD-Dienste oder via IP-Adressen- oder Kreditkartennummer-Identifikation bei Online-Diensten. Diese Geolokalisierung steht nicht im Widerspruch zu den europa- oder gar weltweiten Implementierungsstrategien der großen Betreiber.

Bei der Analyse der Europa-Strategien der wichtigen Betreiber kristallisieren sich unterschiedliche Modellansätze in Bezug auf die Aufteilung des europäischen Marktes heraus:

1) „Das *Doing Business*-Projekt misst die Effizienz und Wirkungsmacht von Gesetzen, Vorschriften und Einrichtungen, die für inländische Klein- und mittelständische Unternehmen im Verlaufe ihres Lebenszyklus relevant sind. Durch die Erfassung und Auswertung umfassender quantitativer Daten zum langfristigen Vergleich des Wirtschaftsregulierungsrahmens in den verschiedenen Branchen ermutigt *Doing Business* die Länder zur Umsetzung wirksamerer Vorschriften; es bietet Messkriterien für Reformen und dient als Informationsquelle für Wissenschaftler, Politiker, Journalisten, Privatunternehmen, Manager und sonstige am Geschäftsklima jedes Landes Interessierte“, siehe Website der World Bank und der IFC: www.doingbusiness.org

2) Video-Abrufdienste stellen eine besondere Kategorie der audiovisuellen Abrufdienste dar. Anders als die Catchup-TV-Angebote, deren Kataloge sich an die Fernsehprogramme anlehnen und die in der Regel entweder kostenlos oder zusätzlich zu einem VoD-Abonnement bereitgestellt werden, existieren die Film- oder sonstigen Programmangebote der Video-Abrufdienste losgelöst von jedweder Fernseh-Vorabausstrahlung.

3) <http://mavise.obs.coe.int>

- *Modell der lokalen Ansiedlung*: Einige Betreiber siedeln ihre Dienste im Empfangsland an. Diese Strategie wählen Unternehmensgruppen, die in mehreren Ländern präsent sind, deren Fernsehdienste jedoch lokal ausgerichtet sind. So bietet die CME-Gruppe in mehreren mittel- und osteuropäischen Ländern verschiedene VoD-Dienste an, die unter derselben Marke (Voyo), jedoch in jedem Land von der dort ansässigen Tochter der Holding vertrieben werden. Nach diesem Modell operieren auch die von Kabelbetreibern (Liberty Global), Satellitenplattform Providern (Sky) oder IPTV-Anbietern (Deutsche Telekom, Orange, Telefonica usw.) bereitgestellten Dienste;
- *Zentrale Basis in einem Land, Verbreitung von Sprach- oder Landesfassungen in anderen Staaten unter derselben Marke*: Dieses Modell eignet sich besonders für Online-VoD-Dienste (s.u.);
- *Mix aus beiden Modellen*: Diese Mischform gilt z.B. für das Serviceangebot Lovefilm (Amazon-Gruppe) mit seiner teils zentralen Organisation (so erfolgt die Verbreitung ins Vereinigte Königreich und in die nordischen Ländern von London aus), teils örtlichen Ansiedlung (in Deutschland bereitgestellte Dienste).

In der Europäischen Union werden vier Länder als Standorte von VoD-Diensten bevorzugt

Das zentrale Organisationsmodell mit länderspezifischen Angeboten ist das von den Betreibern von VoD-Onlinediensten mit europäischer Strategie am häufigsten genutzte Modell. Vier europäische Länder genießen die besondere Gunst dieser internationalen Betreiber: das Großherzogtum Luxemburg, das Vereinigte Königreich, die Tschechische Republik und Schweden.

Das Großherzogtum Luxemburg hat insbesondere in den Bereichen Musik, Video und Online-Spiele günstige Rahmenbedingungen für elektronische Online-Dienste geschaffen, die von der öffentlich-rechtlichen Agentur „Luxembourg for business“⁴ beworben und bekannt gemacht werden.

Zu den wichtigsten im Großherzogtum ansässigen VoD-Diensten gehören:

- iTunes SARL mit seinem Netz aus 112 iTunes Stores zum Vertrieb in ebenso vielen Hoheitsgebieten in Europa, Nordafrika, dem Mittleren Osten und Asien (mit Ausnahme von Japan). Jeder Store bietet eine Auswahl von Musikwerken an. Im März 2013 vertrieben 75 von ihnen Filmkataloge, drei (in Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich) boten TV-Programmkataloge und den Zugriff auf Kataloge von „studios and networks“ an. Im Jahr 2011 erzielte iTunes SARL einen Umsatz von EUR 1,5 Milliarden. Eine Aufschlüsselung nach Verbreitungsgebiet oder Produkttyp ist leider nicht möglich;⁵

4) Siehe auch die diesen Diensten gewidmete Website „Luxembourg for business“: <http://ict.investinluxembourg.lu/ict/music-video-and-games-platforms> (Abruf am 25. September 2013). Für die Einrichtung elektronischer Musik-, Video- und Online-Spiele-Plattformen wird mit folgenden Angeboten geworben: „low latency hub Europe, Luxembourg Commercial Internet exchange, Data Center Europe, central location, Incubators, business-friendly legal framework, fiscal considerations, top legal, financial and technical skills“. Der geschäftsgünstige Rechtsrahmen wird mit u.a. mit dem Argument beworben, dass „die Regulierungsvorschriften in Luxemburg generell auf dem Grundsatz der Marktoffenheit, der Ursprungsland-Regelung und des freien Dienstleistungsverkehrs beruhen.“ Die Betrachtung der luxemburgischen Steuerpolitik in ihrer Anreizwirkung für ausländische Investitionen wäre eine ausführliche Studie wert, die den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde. Ein Artikel der New York Times untersuchte die Mittel und Wege, mit denen Apple die steuerlichen Standortvorteile Luxemburgs im Rahmen seiner Gesamtstrategie zur Minimierung der Steuerlast nutzt: Duhigg C. and Kocienewski D., „How Apple Sidesteps Billions in Taxes“, *New York Times*, 28. April 2012, abrufbar unter: www.nytimes.com/2012/04/29/business/apples-tax-strategy-aims-at-low-tax-states-and-nations.html.

Auf diesen Artikel folgte eine offizielle Gegendarstellung durch Schmit G., Executive Director, Luxembourg Trade and Investment Office San Francisco, „iTunes in Luxembourg“, *New York Times*, 7. Mai 2012, abrufbar unter: www.nytimes.com/2012/05/08/opinion/itunes-in-luxembourg.html?partner=rssnyt&emc=rss&_r=0

5) Nach dem im Tätigkeitsbericht von iTunes SARL veröffentlichten Prüfbericht von Ernst and Young kommuniziert die Firma unter Verweis auf Artikel 65(1) 8° des in Abänderung bestimmter anderer Rechtsvorschriften verabschiedeten luxemburgischen Gesetzes vom 19. Dezember 2002 über das Handels- und Unternehmensregister sowie die Buchführung und Jahresrechnung von Unternehmen keine Angaben über die Aufteilung ihres Umsatzes nach Geschäftsbereichen und geografischen Märkten. Nach besagtem Artikel muss der Anhang zur Unternehmensrechnung „die Aufschlüsselung des Nettoumsatzes im Sinne von Artikel 48 nach Geschäftskategorie sowie nach geografischem Markt [ausweisen], sofern diese Kategorien und Märkte sich in Bezug auf die Organisation der unternehmenstypischen Produktverkäufe und Dienstleistungserbringungen stark voneinander unterscheiden“. Augenscheinlich stellen der Vertrieb von Musik in der Republik China und von E-Books in Kap Verde, der Verkauf von Electronic-Apps in der Slowakei und der Vertrieb von Filmen im Vereinigten Königreich für iTunes SARL keine erheblich unterschiedlichen Marktkategorien dar.

- Sechs von Netflix SARL betriebene Video-Abo-Abrufdienste (subscriptionsbasiertes Video on demand – SVoD) zur Verbreitung im Vereinigten Königreich, Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland und (seit September 2013) in den Niederlanden;
- Die von Microsoft Luxembourg SARL betriebenen Plattformen „XboX Live Services“ unterhalten Angebote in 20 europäischen Ländern, von denen 13 auf diverse VoD-Kataloge der amerikanischen Studios und auf einige der großen europäischen Betreiber zugreifen können. Bezeichnenderweise stuften die luxemburgischen Behörden XboX Live Services nicht als Abrufdienste, sondern als Distributionsplattformen für diese Dienste ein. Angaben über das Niederlassungsland der auf diesen Plattformen angebotenen Dienste sind nicht erhältlich.

Das Vereinigte Königreich zieht seit Mitte der 1980er Jahre bewusst grenzüberschreitende Sendeunternehmen an – ein Anspruch, dem das Land durch die sehr kulante Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen zur Ausstrahlung europäischer Werke gerecht werden will. Dennoch konnte das Vereinigte Königreich die Plattformen von iTunes, XboX und Netflix nicht für sich gewinnen und befindet sich daher in der einzigartigen Situation, dass die wichtigsten Dienste, die auf dem einheimischen Markt verbreitet werden, ihren Ursprung im Ausland haben. Die einzigen europäisch ausgerichteten VoD-Dienste mit Sitz im Vereinigten Königreich sind Sony Entertainment Network (neun Sprachfassungen, bereitgestellt von Sony Network Entertainment Europe Ltd.), Vevo (vier von der gemeinsamen Sony- und Vivendi-Tochter Vevo UK Ltd. gelieferte Sprachfassungen) und die vier Viaplay-Service-Angebote von Viasat Broadcasting Ltd., die ähnlich wie die Bezahlendienste von Viasat zur Verbreitung in den nordischen Ländern bestimmt sind.

Schweden fungiert - wie früher bereits für verschiedene TV-Angebote - auch bei den VoD-Diensten als Niederlassungsbasis. Die Albert-Bonnier-Gruppe gründete dort die vier Versionen des Cmore-Angebots und die vier Varianten von SF Anytime. Auch die vier VoD-Dienste des Einzelfachhandelskonzerns CDON sind in Schweden ansässig.

Die Tschechische Republik dient als Niederlassungsland für die in neun Sprachfassungen angebotenen Dienste von HBO OnDemand und die zehn Sprachfassungen von HBO GO, die in Mittel- und Osteuropa sowie in den Niederlanden verbreitet werden. Die Entscheidung des Anbieters, Tschechien als Niederlassungsbasis seiner audiovisuellen Dienste zu wählen, ist offensichtlich von steuerrechtlichen Erwägungen bestimmt.⁶

Internationale Dienste mit Sitz in der Schweiz und den USA

In zwei Nicht-EU-Staaten können VoD-Dienstbetreiber von weniger strengen rechtliche Rahmenbedingungen profitieren: in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten.

Als Nichtmitglied der Europäischen Union ist die Schweiz nicht zur Umsetzung der AVMD-Richtlinie und insbesondere von Artikel 13 verpflichtet. Um ihre Teilnahme am MEDIA-Programm 2007-2013 der Europäischen Union zu ermöglichen, hatte die Schweiz – nicht ohne Schwierigkeiten – die Bestimmungen der Fernsehrichtlinie umgesetzt und wollte zudem ihre nationalen Vorschriften im Bereich Abrufdienste im Lichte der vom Europarat erwogenen Überarbeitung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen ändern, die jedoch auf Eingreifen der EU-Kommission im Oktober 2009 vorerst eingestellt wurde.⁷ Im Hinblick auf die Teilnahme der Schweiz an dem von der Europäischen Union aufgelegten MEDIA-Nachfolgeprogramm „Kreatives Europa“ sind Neuverhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union geplant, wobei vermutlich auch Pflichten zur Umsetzung bestimmter AVMD-Richtlinienvorschriften, darunter möglicherweise auch Artikel 13, verhandelt werden.

6) Zu den Investitionsstandortvorteilen der Tschechischen Republik siehe u. a. KPMG, *Investment in the Czech republic*, Februar 2013, abrufbar unter: www.kpmg.com/CZ/cs/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Factsheets/Documents/KPMG-Investment-in-the-Czech-Republic-2013.pdf

7) Zeller F. und Ramsauer M., „Nouvelles règles pour les services audiovisuels à la demande: situation bloquée“, *OFCOM Infomailing* n°21, 25. Mai 2010, abrufbar unter: www.bakom.admin.ch/dokumentation/Newsletter/01315/03452/03456/index.html?lang=fr

Auch wenn sich nur schwer nachweisen lässt, dass dies auf das Fehlen eines strengen Rechtsrahmens zurückzuführen ist, fällt auf, dass drei Unternehmen die Schweiz als Niederlassungsland für ihre europäisch ausgerichteten VoD-Dienste gewählt haben:

- Viewster AG bietet seit 2007 in 18 europäischen Ländern Online-VoD-Dienste in zehn Sprachen an. Der Dienst ist außerdem als Applikation auf Tablets oder über Smart TV abrufbar. Mit seinem teilweise kostenfreien Angebot erlebte der Dienst 2013 in den angelsächsischen Ländern einen Durchbruch;⁸
- Acetrax AG wurde 2006 gegründet. Der Anbieter stellte in neun europäischen Ländern einen kostenpflichtigen VoD-Online-Dienst in vier Sprachfassungen bereit. Die Firma hatte mit den wichtigsten amerikanischen Studios sowie mit den größten Herstellern von Smart-TV-Geräten, Computern und Tablets Vereinbarungen getroffen. Im Juni 2012 gab der Anbieter an, 282 Millionen Haushalte in 48 Ländern zu erreichen. Nach dem Kauf durch BskyB im Juni 2012 wurde der Dienst im März 2013 bei der britischen Selbstregulierungseinrichtung ATVOD angemeldet.⁹ Am 21. Juni 2013 wurde der Dienst geschlossen und in das Angebot von SkyGo und Now TV integriert.¹⁰ Über die Reichweite von Acetrax liegen nur wenige Angaben vor; nach Einschätzung von Kantarmedia Worldpanel¹¹ machte er 2012 3 % des Online-Videoverleihs im Vereinigten Königreich aus;
- Die Firma Transmedia Communication S.A. bietet den VoD-Musikdienst i-Concert in drei Sprachen (Französisch, Italienisch, Englisch) an. Der Dienst ist online und in Form von Apps auf bestimmten Tablets und Smart-TV-Geräten abrufbar. Zudem wird er von IPTV-Betreibern (u. a. in Frankreich und Lettland) weiterverbreitet.

Die USA sind das als Niederlassungsland von VoD-Diensten außerhalb der Europäischen Union die Nummer zwei. Im September 2013 waren dort 180 VoD-Dienste gemeldet, die in einen oder mehrere EU-Staaten verbreitet werden,¹² insbesondere:

- die VoD-Angebote des Google-Konzerns: Google Play Movies (ein Dienst von Google Inc., der in den großen europäischen Staaten bereitgestellt wird¹³) und Youtube Movies (ein Angebot von Youtube LLC, das in Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich verbreitet wird);
- die Serviceangebote von MUBI (in Englisch, Französisch, Deutsch, Türkisch);
- die Kataloge der Studios sowie unterschiedlicher Netzwerke, die von der luxemburgischen Plattform Xbox von Microsoft Luxembourg SARL¹⁴ verbreitet werden;
- diverse VoD-Abo-Dienste, die seit Mai 2013 über die Plattform YouTube abrufbar sind (die Angabe der Abonnementpreise in Euro zeugt davon, dass diese Dienste zur Verbreitung in der Europäischen Union bestimmt sind).

Die Niederlassung in den USA platziert diese verschiedenen Dienste grundsätzlich außerhalb der europäischen Rechtshoheit und befreit sie insbesondere von den Vorschriften nach Artikel 13 der AVMD-RL. Daher enthalten die meisten dieser Angebote mit Ausnahme der von MUBI, einem auf

8) Viewster, „Viewster breaks into top rankings in the US and UK“, Pressemitteilung, 22. Mai 2013, abrufbar unter: www.corp.viewster.com/news/press/comscore.aspx. Mit jeweils 8,3 Mio. bzw. 3,7 Mio. Besuchern rangierte Viewster Media im Februar 2013 erstmalig unter den Top 50 der US-amerikanischen Online-Videosites von Comscore Video Metrix und den Top 20 des Vereinigten Königreichs. Nach internen Angaben verzeichnete der Anbieter weltweit insgesamt 29 Mio. Unique Visitors.

9) ATVOD, *ATVOD Newsletter, Issue 21*, 7. Juni 2013, abrufbar unter: www.atvod.co.uk/uploads/files/Newsletter_21_-_June_2013.pdf

10) Briel R., „Sky closing down Acetrax Movies“, *Broadband TV News*, 28. Mai 2013, abrufbar unter: www.broadbandtvnews.com/2013/05/28/sky-closing-down-acetrax-movies

11) Zitiert in *BVA Yearbook 2013*.

12) Unberücksichtigt bleiben hierbei die zahlreichen in den USA ansässigen UGC-Dienste wie YouTube, Vimeo usw., die über die Plattform YouTube abrufbaren „branded channels“ vieler amerikanischer Betreiber, die in verschiedenen europäischen Sprachen verbreiteten Dienste zur Übertragung von Sportereignissen wie z.B. das mehrsprachige Angebot der National League of Hockey oder auch die zahlreichen Dienste für Erwachsene, die meist eine Mischung aus Bezahldiensten und UGC-Angeboten umfassen und knapp 50 % der Online-Videobrufer auf den großen europäischen Märkten darstellen.

13) Nach Einschätzung von Kantar Worldpanel (zitiert in *BVA Yearbook 2013*) hielt Google Play Store 2012 7,5 % des Online-VoD-Marktes (gemessen am Geschäftsvolumen) des Vereinigten Königreichs.

14) Es fehlen transparente Angaben über die diese Kataloge bereitstellenden Firmen. Es ist anzunehmen, dass diese Dienste direkt von den Muttergesellschaften der Studios und nicht von ihren europäischen Töchtern verwaltet werden. Nach Einschätzung von Kantar Worldpanel stellten die Dienste von Xbox Live Marketplace, gemessen am Aufkommen der Internet-VoD-Abrufe, 2012 4,9 % des Marktes im Vereinigten Königreich dar.

Autorenfilme spezialisierten Dienst nahezu ausschließlich amerikanische Titel. Nach Erhebungen der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle auf der Grundlage der MAVISE-Datenbank hatten 32 % der in der Europäischen Union verfügbaren VoD-Angebote im April 2013 ihren Ursprung in den USA.

Die Bedeutung der luxemburgischen Regelung

Sieht man von den Diensten mit Sitz in der Schweiz oder den USA ab, sind die führenden VoD-Online-Anbieter in Europa (iTunes im Bereich Verkauf und Netflix im Segment VoD-Abonnement¹⁵) in Luxemburg niedergelassen. Insofern sind die im Großherzogtum geltenden Regulierungsvorschriften¹⁶ von herausragender Bedeutung.

Seltsamerweise wies der erste, 2012 vorgelegte Kommissionsbericht über die Umsetzung der Artikel 13, 16 und 17 der AVMD-Richtlinie für das Jahr 2009 keinen in Luxemburg registrierten audiovisuellen Abrufdienst aus. Dabei wurden im Dezember 2008 in zehn iTunes Stores Filmkataloge angeboten; Screen Digest deklarierte iTunes bereits 2008 zum Online-VoD-Marktführer in Europa¹⁷. Allerdings wurde Artikel 13 der AVMD-Richtlinie erst im Dezember 2010 in luxemburgisches Recht umgesetzt.¹⁸ Im September 2011 forderte die Europäische Kommission Luxemburg auf, Informationen über die Umsetzung der AVMD-Richtlinie nachzureichen.¹⁹

Audiovisuelle Mediendienste auf Abruf mit Sitz in Luxemburg sind bei der Abteilung Medien und Kommunikation des luxemburgischen Staatsministeriums registriert.²⁰ iTunes und Netflix werden genannt, allerdings ohne Angaben über die von den Diensten angebotenen Länder- oder Sprachfassungen, was zu der Schlussfolgerung veranlasst, dass diese Fassungen, auch wenn sie sich in den jeweiligen Katalogen unterscheiden, letztlich ein und denselben Dienst darstellen.

Über die Einhaltung der Vorschriften zur Förderung europäischer Werke wacht der *Conseil national des Programmes* (Nationaler Programmrat – CNP). Die Frage, ob der CNP seiner Aufsichtspflicht nachkommen kann, war im Mai 2012 Gegenstand einer politischen Debatte im luxemburgischen Parlament,²¹ die sich nach Veröffentlichung eines Entwurfs zur Bildung einer Regulierungsbehörde

15) Aufgrund der fehlenden Offenlegung durch die Betreiber liegen keine verlässlichen Daten über die Marktanteile in den verschiedenen Ländern vor. Die über das Vereinigte Königreich (Kantar Worldpanel), Frankreich (GfK/NPA und CNC) und Deutschland (GfK) verfügbaren Angaben wurden anhand von Panelumfragen und nicht auf der Grundlage genauer Geschäftsangaben gewonnen. So entfiel nach Einschätzung von Kantar Worldpanel 2012 der Löwenanteil der Verkäufe im britischen Online-VoD-Markt - auf iTunes: 81,9 % wertmäßig, 74,9 % vom Volumen her. Obwohl Netflix seine Tätigkeit auf dem britischen Markt erst im März 2012 begonnen hatte, konnte die Firma im selben Jahr bereits 42 % des VoD-Abonnementmarktes erobern. Der Start von Netflix in den nordischen Ländern im Oktober 2012 gab dem dortigen SVoD-Markt enormen Auftrieb, führte jedoch auch zur Einstellung der Dienste von Lovefilm. Siehe „Netflix Effect Hits Nordic Countries“, *eMarketer*, 26. August 2013, www.emarketer.com/Article/Netflix-Effect-Hits-Nordic-Countries/1010160

16) Anmerkung des Herausgebers: Siehe auch den Artikel von Jenny Metzendorf in dieser Veröffentlichung.

17) „iTunes drives online movie sales“, *Screen Digest*, Londres, Juli 2008.

18) *Règlement grand-ducal du 17 décembre 2010 portant modification du règlement grand-ducal du 5 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de contenu en œuvres européennes et en œuvres de producteurs indépendants des programmes de télévision réputés relever de la compétence du Luxembourg conformément à la directive européenne „Télévision sans frontières“* (Verordnung zur Änderung der Verordnung vom 5. April 2001 über die Vorschriften zum Anteil europäischer Werke und Werke unabhängiger Produzenten in den Fernsehprogrammen, die gemäß der europäischen Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ als der luxemburgischen Rechtshoheit unterworfen gelten), *Mémorial A*, Nr. 241 vom 24. Dezember 2010, abrufbar unter: www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0241/a241.pdf#page=15. Artikel 7 dieser Verordnung besagt: „Nach Artikel 5 der genannten Verordnung vom 5. April 2001 wird ein Artikel 5a mit folgendem Wortlaut eingefügt: Art. 5a. Förderung europäischer Werke in den audiovisuellen Mediendiensten.“

(1) Die Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf fördern im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln die Produktion europäischer Werke sowie den Zugang hierzu.

(2) Die Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf berichten der Abteilung Medien und Kommunikation spätestens zum 30. September 2011 und anschließend alle vier Jahre über die Umsetzung von Absatz (1).“

19) „Die Kommission bittet acht Mitgliedstaaten, darunter Luxemburg, um Informationen über die Umsetzung der Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste“, *Europaforum.lu*, 1. September 2011, abrufbar unter: www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2011/09/comm-directive-sma/

20) Das Portal Medien und Kommunikation, audiovisuelle Mediendienste auf Abruf: www.mediacom.public.lu/medias/television/concessions_programmes/VOD/index.html (letzte Aktualisierung: 5 September 2013).

21) „Le Luxembourg paradis audiovisuel“, *Le Quotidien*, 15. Mai 2012, abrufbar unter: www.lequotidien.lu/politique-et-societe/34651.html

(ALIA) durch das Kommunikationsministerium am 15. Oktober 2012 fortsetzte.²² Im derzeitigen, durch das geänderte Gesetz über die elektronischen Medien vom 27. Juli 1991 geregelten System wird die Aufsicht von drei unterschiedlichen Stellen gewährleistet:

- Die Abteilung Medien und Kommunikation (*Service des médias et des communications* – SMC) des Staatsministeriums überwacht die Vorschriften über Werbung in Fernsehprogrammen;
- Der nationale Programmrat (CNP) überwacht den Inhalt der Fernsehprogramme;
- Die Unabhängige Rundfunkkommission (*Commission indépendante de la radiodiffusion* – CIR) beaufsichtigt den Hörfunk.

Künftig sollen die zwischen den drei Stellen aufgeteilten Befugnisse in einer einzigen unabhängigen Behörde mit Namen „Luxemburgische unabhängige Medienbehörde (ALIA)“ zusammengefasst werden. Laut Entwurf hat die Behörde insbesondere den Auftrag, „die ihrem Zuständigkeitsbereich unterstehenden Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf zu ermuntern, darauf zu achten, dass die von ihnen angebotenen Abrufdienste im Rahmen des praktisch Durchführbaren mit angemessenen Mitteln die Produktion europäischer Werke und den Zugang hierzu fördern“.

In seiner Stellungnahme vom 25. Februar 2013 räumte der CNP ein, dass die Vorschriften im Bereich europäische Programme minimalistisch umgesetzt worden seien²³, und verweist auf die durch den Personalmangel bedingten praktischen Schwierigkeiten bei der Überwachung. Das *Loi du 27 août 2013 portant création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel* (Gesetz zur Gründung der neuen Behörde) wurde am 27. August 2013 verabschiedet und ist Anfang Dezember 2013 in Kraft getreten.²⁴ Es bleibt abzuwarten, ob diese neue Behörde über ausreichende Mittel verfügt, um die Überprüfung der Umsetzung von Artikel 13 durch die ihrer Zuständigkeit unterliegenden Dienste sicherzustellen.

Fazit

Die Schaffung geschäftsfördernder Rahmenbedingungen durch den einen oder anderen EU-Mitgliedstaat stellt vermutlich noch keinen Verstoß gegen die Regeln des Binnenmarktes dar. Doch eine Politik, die in punkto Förderung europäischer Werke, Versteuerung und transparente Rechnungsführung über die Vermarktung audiovisueller Dienste nur minimale Regulierungsanforderungen stellt, kann den Wettbewerb verzerren und Diensteanbieter benachteiligen, die strengeren Vorschriften unterliegen. Inländische Anbieter auf stärker regulierten Märkten dürften die Präsenz ausländischer Wettbewerber (aus EU- oder Drittländern), die geringeren Einschränkungen unterliegen, logischerweise als Argument nutzen, um von den nationalen Regulierungsstellen eine Lockerung der Auflagen zu fordern. Für die audiovisuellen Abrufdienste dürfte sich daher die tatsächliche Erfüllung der Zielvorgaben hinsichtlich der Förderung europäischer Werke noch schwieriger gestalten, als dies für die Fernsehsender der Fall war.

22) Präsentation des Gesetzesentwurfs zur Gründung der neuen Luxemburgischen unabhängigen Medienbehörde (*Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel* - ALIA), aktueller Artikel auf der Website der luxemburgischen Regierung, 15. Oktober 2012, abrufbar unter: www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2012/10-octobre/15-biltgen/

23) „Gleiches gilt für die Quoten hinsichtlich europäischer Produktionen: Die Kommission erwartet von den Regulierungsstellen, dass sie gegenüber den Diensteanbietern die Förderung europäischer Werke verstärkt durchsetzen. Auch wenn die Regierung, wie sie es seit langem gewohnt ist, die Konformität mit der AVMD-Richtlinie unter Beschränkung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner sicherstellt, ist festzustellen, dass zahlreiche europäische Länder bei der Umsetzung weiter gehen.“ „L'ALIA: l'avis du CNP“, 25. Februar 2013, abrufbar unter: <http://cnpl.lu/fr/2013/02/lalia-lavis-du-cnp/#more-3416>

24) *Loi du 27 août 2013 portant création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel*, Mémorial, 9. September 2013, abrufbar unter: www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/150/288/124897.pdf

Der Luxemburger Rechtsrahmen für die Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten: Regulierungsmodell und -kultur

Jenny Metzdorf¹
Universität Luxemburg

Einführung

Der luxemburgische Markt für audiovisuelle Mediendienste ist ungewöhnlich, nicht zuletzt aufgrund der geografischen, sozialen und demografischen Situation Luxemburgs. Das Land im Herzen Europas, dessen Name sich von der Burg *Lucilinburhuc* (wörtlich „kleine Burg“) herleitet, ist traditionell offen für Zugereiste, was sich auch an der multikulturellen Bevölkerung und den drei Amtssprachen zeigt. Diese Elemente haben, neben anderen, den audiovisuellen Markt geprägt, der sich durch eine Vielfalt an Inhalten auszeichnet, die teilweise auch von Nachbarländern aus verbreitet werden.² Mit einem großen europäischen Fernsehveranstalter, der RTL Group, und SES als einem weltweit führenden Anbieter von Satellitendiensten, die beide ihren Sitz in Luxemburg haben, hat sich das Land zu einem Zentrum der Medienwirtschaft entwickelt. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch internationale Anbieter von Abrufdiensten wie Apple oder Netflix, die sich in Luxemburg niedergelassen haben, um von hier aus den europäischen Markt zu bedienen. Die Präsenz dieser weltweit dominierenden Diensteanbieter wirft verschiedene Fragen auf: Welche wirtschaftlichen Folgen hat die Präsenz dieser Unternehmen in Luxemburg für andere europäische Diensteanbieter und neu aufkommende Geschäftsmodelle? Welche Auswirkungen hat sie auf grenzüberschreitende Dienste? Wie kann die Einhaltung des EU-Rechts durch diese Anbieter sichergestellt werden, insbesondere die in Artikel 13 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) vorgesehene Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Werke? Der vorliegende Beitrag beleuchtet daher den allgemeinen Rechtsrahmen³ für audiovisuelle Mediendienste in Luxemburg und insbesondere die Umsetzung von Artikel 13 AVMD-RL. Damit sollen die Grundsatzentscheidungen der luxemburgischen Regierung in einen größeren Kontext eingeordnet werden.

1) Die Verfasserin ist Doktorandin an der Fakultät für Rechts-, Wirtschafts- und Finanzwissenschaften der Universität Luxemburg. Sie arbeitet dort an einem vergleichenden Forschungsprojekt zur Untersuchung der innerstaatlichen Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (www.medialaw.lu) unter der Leitung von Dr. Mark D. Cole, außerordentlicher Professor für das Recht der neuen Informationstechnologien, Medien- und Kommunikationsrecht.

2) Zur Regulierung der Marktmacht im Markt für audiovisuelle Mediendienste in Luxemburg siehe Cole M. und Metzdorf J., „Luxemburg“, in: Nikoltchev S. (Ed.), *Konvergierte Märkte - konvergierte Macht? Regulierung und Fallrecht*, IRIS Spezial, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2012, S. 123-131.

3) Siehe auch Cole M. „Luxemburg“, in Hans Bredow Institut, *INDIREG Final Report - Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive*, abrufbar unter: www.indireg.eu/wp-content/uploads/Annex_II_-_CountryTables_Luxembourg.pdf

I. Der Rechtsrahmen für die Medien: Gesetzgebung und Akteure

Das Gesetz über elektronische Medien (EMG),⁴ der Eckpfeiler des luxemburgischen Rechtsrahmens für die Medien, wurde 1991 verabschiedet und später novelliert, um die Veränderungen nachzuvollziehen, die sich durch die Fernsehrichtlinie, die Vorgängerin der AVMD-Richtlinie, ergaben. Das EMG verpflichtet die Exekutive, großherzogliche Verordnungen zu erlassen, in denen die Einzelheiten der Regulierung bestimmter Aspekte wie der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation festzulegen sind. Insbesondere wurde im Dezember 2010 eine großherzogliche Verordnung zu den Vorschriften für den Inhalt europäischer Werke und unabhängiger Produktionen⁵ (nachstehend „die Verordnung“) zur Umsetzung der Artikel 13 und 16–18 AVMD-RL verabschiedet. Darüber hinaus hat das EMG verschiedene Institutionen geschaffen, von denen zwei hier relevant sind. Der *Service des Médias et des Communications* (Medien und Kommunikationsdienst – SMC) ist an die luxemburgische Regierung angeschlossen; er ist für die Regelung des Marktzutritts (Meldungen und Lizenzvergabe), die audiovisuelle kommerzielle Kommunikation und die Förderung europäischer Werke zuständig.⁶ Nach Artikel 23ter EMG müssen Diensteanbieter, die Abrufdienste anbieten wollen, dies dem SMC spätestens 20 Tage vor Beginn des Dienstes anzeigen. Gemeldet werden müssen die Bezeichnung des Diensteanbieters und des geplanten Dienstes sowie eine Beschreibung des Dienstes.

Darüber hinaus wird dem *Conseil National des Programmes* (Nationaler Programmrat – CNP), einer unabhängigen Behörde, die inhaltliche Regulierung von Programmen übertragen.⁷ Der CNP wird aufgrund seiner begrenzten Finanzausstattung und vor allem wegen des Fehlens wirksamer Sanktionsbefugnisse von manchen als nicht mächtig genug empfunden und hat sich sogar selbst als „zahnlosen Tiger“ beschrieben.⁸ Er hat sich daher immer für eine Reform der Regulierungsstrukturen ausgesprochen, die seit Jahren auf der Agenda der Regierung steht. Im Jahr 2008 lehnte der luxemburgische *Conseil d'Etat* (Staatsrat) die Initiative zur Zusammenfassung der Umsetzung der AVMD-Richtlinie und der Gründung einer neuen Regulierungsbehörde in einem Gesetz ab. Der Gesetzentwurf wurde daher zurückgezogen.⁹ Die luxemburgische Legislative setzte die Richtlinie daher in einem eigenen Gesetz zur Änderung des EMG um, und im Oktober 2012 wurde ein Entwurf für ein Gesetz zur Gründung einer neuen Medienbehörde mit dem geplanten Namen *Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel* – ALIA formuliert.¹⁰ Im Frühjahr 2013 hatte der Gesetzentwurf die letzten Phasen des Gesetzgebungsverfahrens erreicht.¹¹ Die ALIA würde das Regulierungssystem vollständig verändern

-
- 4) Siehe *Loi du 17 décembre 2010 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques*, Mémorial A-41 vom 24. Dezember 2010, S. 4024, abrufbar unter: www.mediacom.public.lu/institutions/Institutions_nationales/smc/loi_medias_electroniques_memorial/Loi_m_dias_texte_modif_2010_M_m_A_241_du_24_d_c_2010a241.pdf. Eine kodifizierte Fassung in französischer Sprache ist abrufbar unter: www.mediacom.public.lu/legislation/textes_nat_vig/loi_media_coord_18_mars_2010.pdf. Eine Version des kodifizierten Gesetzes in englischer Sprache ist abrufbar unter: www.uni.lu/recherche/fdef/droit_des_medias/audiovisual_media_services_directive/national_execution_measures/luxembourg
- 5) Siehe *Règlement grand-ducal du 17 décembre 2010 portant modification du règlement grand-ducal du 5 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de contenu en œuvres européennes et en œuvres de producteurs indépendants des programmes de télévision réputés relever de la compétence du Luxembourg conformément à la directive européenne « Télévision sans frontières »*, Mémorial A-41 vom 24. Dezember 2010, S. 4037, abrufbar unter: www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0241/a241.pdf#page=15. Eine Version der kodifizierten großherzoglichen Verordnung in englischer Sprache ist abrufbar unter: www.medialaw.lu unter dem Link „Texts“.
- 6) Siehe Artikel 29 EMG und *Règlement grand-ducal du 17 décembre 1991 fixant l'organisation interne du Service des médias et de l'audiovisuel créé par l'article 29 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques*, Mémorial A-91 vom 31. Dezember 1991, S. 2011, geändert durch das *Règlement grand-ducal du 14 novembre 2008 fixant l'organisation du Service des médias et de l'audiovisuel créé par l'article 29 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques*, Mémorial A-169 vom 24. November 2008, S. 2368.
- 7) Siehe Artikel 31 EMG und *Règlement grand-ducal du 27 février 1992 fixant les dispositions sur le fonctionnement interne du Conseil National des Programmes, créé par l'article 31 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques*, Mémorial A-13 vom 19. März 1992, S. 657.
- 8) Siehe *Avis du Conseil National des Programmes du 11.1.2013 zum Projet de Loi 6487*, Abs. 3, S. 5, abrufbar unter: www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/189/198/118987.pdf
- 9) Siehe *Projet de Loi n° 5959 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, dépôt le 26.11.2008*.
- 10) Siehe Cole M., „Gesetz zur Einrichtung einer neuen Medienbehörde“, IRIS 2013-1/28, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2013, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/1/article28.de.html>
- 11) Siehe *Projet de Loi n° 6487 portant création de l'établissement public "Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel" et modification 1. De la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques; 2. De la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et 3. De la loi du 6 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques, dépôt: le 15.10.2012*, abrufbar unter: www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServletImpl/?path=/export/exped/sexdpata/Mag/160/135/115394.pdf

und wäre mit genau festgelegten Sanktionsbefugnissen ausgestattet. Der CNP verweist in seiner Stellungnahme zum ALIA-Gesetzesentwurf auf den Reformbedarf und kritisiert das Konzept der Regierung für die Anwendung der Kriterien zur Definition eines audiovisuellen Mediendienstes (beispielsweise im Hinblick auf elektronische Versionen von Zeitungen), die Medienkompetenz, den Jugendschutz im Online-Umfeld und die Durchsetzung der Vorschriften zur Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten.¹² Der CNP weist also auf wichtige Aspekte hin, mit denen andere Mitgliedstaaten gleichermaßen ringen. Gleichzeitig sind seine Ausführungen vor dem Hintergrund eines Reformprozesses zu sehen, den der Rat in seiner bisherigen Form nicht überleben wird.

II. Die Förderung europäischer Werke in nichtlinearen Diensten

1. Die Umsetzung von Artikel 13 AVMD-RL

Die Umsetzung von Artikel 13 AVMD-RL erfolgte in Artikel 27 EMG in Verbindung mit Artikel 5bis der Verordnung. In Analogie zu Artikel 13 AVMD-RL Satz 1 verlangt Artikel 5bis der Verordnung, dass Abrufdiensteanbieter „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln [...] die Produktion europäischer Werke und den Zugang hierzu fördern“. Der Wortlaut der Verordnung spiegelt die Formulierung der Richtlinie wider, deren Ungenauigkeit und Zweideutigkeit die Mitgliedstaaten darin bestärkt, unklare Festlegungen vorzunehmen. Bei der Verabschiedung der Richtlinie hatte die Kommission den Mitgliedstaaten davon abgeraten, stark von deren Wortlaut abzuweichen. Mit der Umsetzung der Richtlinie in das EMG, das im Dezember 2010 in Kraft trat, ist Luxemburg diesem Ansatz grundsätzlich gefolgt; die Vorschriften zur Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten bilden hier keine Ausnahme. Die Umsetzung im Kopier- und Einfüge-Stil wurde auch von anderen Mitgliedstaaten gewählt.¹³ Ebenso scheinen die meisten Mitgliedstaaten Artikel 13 Absatz 1 AVMD-RL (einschließlich Satz 2) lediglich zu reproduzieren und somit keine spezifischen (größenordnungsmäßigen) Verpflichtungen festzulegen.¹⁴ Andere Mitgliedstaaten¹⁵ sind dagegen über die Bestimmungen der Richtlinie hinausgegangen. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 AVMD-RL dürfen Mitgliedstaaten in den von der Richtlinie koordinierten Bereichen grundsätzlich strengere oder ausführlichere Bestimmungen einführen. Da die Richtlinie ein Mindestmaß an Harmonisierung festlegt, genügen die Mitgliedstaaten dem EU-Recht, wenn sie das Mindestmaß als ausreichend erachten und keine zusätzlichen Maßnahmen ergreifen.

Darüber hinaus fordert Artikel 5 bis Absatz 2 der Verordnung, dass Diensteanbieter regelmäßig über die Maßnahmen berichten, die sie zur Förderung europäischer Werke ergriffen haben. Der erste Bericht der Anbieter war im September 2011 fällig. Diese Berichte helfen der Regierung, den Markt und die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen zu beurteilen. Das Fehlen von Daten zum Luxemburger Markt im Anwendungsbericht vom September 2012 ist damit zu erklären, dass dieser Bericht die Jahre 2009 und 2010 abdeckt, während in Luxemburg niedergelassene Diensteanbieter ihre nichtlinearen Dienste erst ab Dezember 2010 melden und im September 2011 erstmals über Fördermaßnahmen berichten mussten. Da das geänderte EMG erst Ende 2010 in Kraft trat, waren im Kommissionsbericht keine Daten zum Luxemburger Markt enthalten. Die Richtlinie regelt im Übrigen auch nicht, wie die Mitgliedstaaten Daten über die Fördermaßnahmen der Anbieter nichtlinearer Dienste zu sammeln haben, sondern stellt die verwendeten Mittel und Methoden in das Ermessen der Mitgliedstaaten. Im

12) Siehe *Avis du Conseil National des Programmes* vom 11. Januar 2013 zum *Projet de Loi 6487*, S. 5-8.

13) Siehe z. B. § 10 der dänischen Rechtsverordnung zur Programmproduktion, Artikel 16 Absatz 3 des geänderten finnischen Gesetzes über den Fernseh- und Hörfunkbetrieb, Artikel 23 Absatz 5 des lettischen Gesetzes über elektronische Medien, Artikel 40 Absatz 1 des geänderten litauischen Gesetzes über die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit und Artikel 3.29c des geänderten niederländischen Mediengesetzes von 2008. Die nationalen Umsetzungen sind abrufbar unter: www.medialaw.lu im Abschnitt „Audiovisual Media Services Directive“ und anschließend „National Execution Measures“.

14) Siehe z. B. Artikel 157 des geänderten Dekrets über Hörfunk und Fernsehen der Flämischen Gemeinschaft Belgiens, Artikel 40 des geänderten Dekrets über den Rundfunk und die Kinovorstellungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Artikel 19 Absatz 2 f. des geänderten bulgarischen Hörfunk- und Fernsehgesetzes, Artikel 14 des griechischen Umsetzungsgesetzes, § 11 Absatz 1 der irischen Verordnungen über audiovisuelle Mediendienste von 2010, Artikel 44 Absatz 7 des geänderten italienischen Gesetzesdekrets Nr. 177/2005 über audiovisuelle Mediendienste, § 16N. Absatz 2 des geänderten maltesischen Rundfunkgesetzes und Artikel 23 Absatz 1 des geänderten rumänischen Audiovisuellen Gesetzes.

15) Siehe insbesondere die Beiträge von Jean-François Furnémont über die Französische Gemeinschaft Belgiens und von Alexandre Enraygues zu Frankreich in dieser Ausgabe.

Licht der Erwägungsgründe 65 und 67 AVMD-RL verpflichtet Artikel 13 AVMD-RL die Mitgliedstaaten lediglich, der Kommission einen Bericht über die Anwendung der Maßnahmen vorzulegen. Hierzu hat der SMC enge Kontakte zu den Diensteanbietern unterhalten, was für den Pragmatismus der Regierung spricht. Wie in vielen anderen Mitgliedstaaten verpflichtet Artikel 5bis der Verordnung die Regierung nicht, die Berichte der Diensteanbieter zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung dieser Berichte würde zwar die Transparenz fördern, doch sie können sensible Geschäftsdaten enthalten.

2. Der Luxemburger Markt für Abrufdienste

Trotz der geringen Landesfläche zeichnet sich Luxemburgs Markt für Abrufdienste dadurch aus, dass einerseits Dienste aus Nachbarländern über die Grenze dringen und andererseits im Land einige recht große Anbieter aktiv sind. Konkret betätigen sich in diesem Bereich die Entreprise des Postes & Télécommunications, iTunes, Numéricable, Netflix und Tango mit angemeldeten Diensten.¹⁶ Nach Artikel 2 Absatz 5 EMG ist unter einem luxemburgischen Anbieter audiovisueller Mediendienste ein Anbieter zu verstehen, der eines der relevanten, in Artikel 2bis EMG (mit dem Artikel 2 Absatz 1–4 AVMD-RL umgesetzt wird) genannten Kriterien erfüllt oder gemäß Artikel 49–55 AEUV in Luxemburg niedergelassen ist. Auf dieser Grundlage hat die luxemburgische Regierung die Zahl der in ihrem Gebiet niedergelassenen Anbieter ermittelt. Im Fall iTunes beispielsweise ist die Frage berechtigt, ob alle iTunes-Stores, die in der gesamten EU und für Drittländer bereitgestellt werden, jeweils einen eigenständigen Abrufdienst darstellen und daher einzeln zu melden wären. Eine gemeinsame Meldung als ein einziger Dienst ließe sich umgekehrt ebenso rechtfertigen, weil die in verschiedenen Ländern angebotenen Kataloge relativ deckungsgleich sind und eine ausreichende Differenzierung zwischen verschiedenen iTunes Stores fehlt. Daher müsste eine Einzelprüfung der Merkmale jedes einzelnen iTunes-Store unter Berücksichtigung der Begriffsbestimmungen in Artikel 2 Absatz 5, 10, 13 und 15 EMG erfolgen. Diese Prüfung müssten die luxemburgischen Regulierungsbehörden vornehmen, da sie am besten in der Lage sind, die Art der angebotenen Dienste zu beurteilen. Selbst wenn man zu dem Schluss käme, dass iTunes zahlreiche eigenständige Abrufdienste anbietet, wäre noch die Frage zu klären, ob sie alle die Anforderungen von Artikel 27 EMG in Verbindung mit Artikel 5bis der Verordnung erfüllen müssen. Tatsächlich gelten die Anforderungen in Artikel 27 EMG nämlich „nicht für luxemburgische audiovisuelle Mediendienste, die ausschließlich zum Empfang in Drittländern bestimmt sind und die nicht unmittelbar oder mittelbar von der Allgemeinheit mit handelsüblichen Endgeräten für Verbraucher in einem oder mehreren Mitgliedstaaten empfangen werden“.¹⁷ Hieraus folgt, dass an den Nahen Osten, Afrika oder Asien gerichtete iTunes-Stores lediglich die Vorschriften zum Verhetzungsverbot und zum Jugendschutz erfüllen müssen.

Darüber hinaus kann die Zahl der Diensteanbieter mit Sitz in Luxemburg schwanken, weil sich die Geschäftsmodelle schnell weiterentwickeln. Der Ende 2012 eingeführte Dienst Xbox von Microsoft beispielsweise wird vom SMC derzeit als Plattform eingestuft und fällt somit nicht in den Geltungsbereich des EMG. Sollte sich der Dienst (insbesondere der momentan noch in den Kinderschuhen steckende Videobereich) jedoch einem audiovisuellen Mediendienst auf Abruf annähern, müsste er gemeldet werden. Diese Beispiele zeigen, dass sich der Markt für Abrufdienste noch in der Entwicklung befindet und tatsächlich weitgehend von Angebot und Nachfrage in Bezug auf europäische Werke gekennzeichnet ist. Diensteanbieter bieten naturgemäß Inhalte an, die die Verbraucher ansprechen. In vielen Fällen enthalten die Kataloge daher eine Unzahl von Werken verschiedener Genres und unterschiedlicher Herkunft. Die meisten Anbieter, die sich an nationale (europäische) Märkte richten, können es sich nämlich nicht leisten, nur Hollywood-Produktionen anzubieten, da die Beschaffung der betreffenden Urheberrechte hohe Kosten verursacht. Daher streuen sie ihre Investitionen, indem sie Rechte an „hausgemachten“ audiovisuellen Werken erwerben und Eigen- oder Koproduktionen finanzieren. Aufgrund der wirtschaftlichen Realitäten im Hinblick auf den Geschmack und die Interessen der Verbraucher in einem bestimmten Markt müssen internationale Diensteanbieter die Nachfrage nach „lokalen Inhalten“ durch Investitionen in deren Produktion und Vertrieb befriedigen. Aus einer globalen Perspektive könnten solche „lokalen“ oder europäischen Produktionen auch in Kataloge aufgenommen werden, die sich im Wesentlichen an nichteuropäische, z. B. asiatische oder südamerikanische Drittstaaten richten. Dadurch können europäische Werke exportiert und jenseits

16) Siehe die Liste der audiovisuellen Mediendienste auf Abruf, die unter der Rechtshoheit Luxemburgs angeboten werden, abrufbar unter: www.mediacom.public.lu/medias/television/concessions_programmes/VOD/index.html

17) Siehe Artikel 26 Absatz 2 EMG, mit dem Artikel 2 Absatz 6 AVMD-RL umgesetzt wird.

der europäischen Grenzen beworben werden. Die Tatsache, dass sich internationale Unternehmen in Luxemburg niedergelassen haben, könnte zudem auch als Chance aufgefasst werden, ihre grundsätzliche und wirtschaftliche Entscheidungen im Sinne der allgemeinen Prinzipien der AVMD-Richtlinie und des Binnenmarktes zu beeinflussen. Würden sich diese Unternehmen in Drittstaaten niederlassen und an das Publikum in der EU richten, wären die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung europäischer Standards begrenzt. Ein Ansatz, wie ihn die luxemburgische Regierung verfolgt, dient somit dem Ausgleich zwischen der wirtschaftlichen Freiheit der Diensteanbieter und der Notwendigkeit des Schutzes kultureller Werte. Anders als in anderen Mitgliedstaaten besteht die Regulierung in Luxemburg nicht allein in der legislativen oder exekutiven Regelsetzung, bei der konkrete Indikatoren für die Förderung europäischer Werke festgelegt werden. Stattdessen unterhalten die luxemburgischen Behörden enge Verbindungen zu Wirtschaftsakteuren, um ausländische Diensteanbieter darauf aufmerksam zu machen, welche „europäischen“ Anforderungen im Zusammenhang mit der Quotenregelung gelten und dass sicherzustellen ist, dass sie in vergleichbarer Weise auf das On-Demand-Umfeld übertragen werden.

Als Fazit ist festzuhalten, dass die wörtliche Übernahme von Artikel 13 AVMD-RL in Luxemburg vor dem Hintergrund des allgemeinen Konzepts der luxemburgischen Regierung für die Umsetzung der AVMD-Richtlinie zu betrachten ist. Vor allem hat die luxemburgische Regierung in Zeiten des Wandels, der sich durch die grundlegende Umstrukturierung ihrer Regulierungsstellen ergibt, dem Bereich der Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten und der Frage nach deren Messung keine Priorität zugemessen. Dennoch ist das Thema keineswegs irrelevant, und die Regierung verstärkt ihre Anstrengungen, wie der ALIA-Gesetzentwurf verdeutlicht. Die ALIA würde ausdrücklich beauftragt, Diensteanbieter gemäß dem neuen Artikel 35 Absatz 2 Buchstabe e EMG darin zu bestärken, europäische Werke im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln zu fördern. Es bleibt abzuwarten, wie die ALIA nach der Gründung ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllt und ob sie ihre Sanktionsbefugnisse nutzt (Verwarnung, Verwarnung mit Verpflichtung zur Ausstrahlung einer Mitteilung, Geldstrafen in unterschiedlicher Höhe).¹⁸ Überhaupt ist die Regulierung verschiedener Aspekte der Bereitstellung nichtlinearer Dienste noch in der Entwicklung, und zwar nicht nur in Luxemburg.¹⁹ Dies zeigt sich beispielhaft am Phänomen der Medienkonvergenz und den damit verbundenen Problemen, die sich unter anderem in hybriden Diensten (vernetztes Fernsehen) und in der Notwendigkeit eines wirksamen Jugendschutzes (elterliche Kontrollen oder Altersverifikationssysteme) kristallisieren.²⁰ Die Gegenwart lässt sich also am besten als eine Beobachtungsphase beschreiben, in der die Mitgliedstaaten und ihre zuständigen Behörden mit innovativen Ansätzen und der Eignung ihrer Regulierungsmodelle für die Entwicklung geeigneter Verfahren („best practices“) „experimentieren“. Luxemburg ist in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Um den verschiedenen Herausforderungen zu begegnen, haben die luxemburgischen Behörden einen Dialog mit der Branche über Maßnahmen angestrebt, die einerseits zur Vielfalt der europäischen Kultur beitragen und andererseits von den Diensteanbietern realistischerweise umgesetzt werden können, ohne Innovationen bei Geschäftsmodellen und Diensten zu behindern.

18) Die Sanktionen sind in Artikel 21 des ALIA-Gesetzentwurfs beschrieben, mit dem ein neuer Artikel 35sexies EMG eingeführt werden soll.

19) Siehe Gyory M., *Promotion of European works in non-linear services, what is at stakes?*, 28. Juni 2012, abrufbar unter: www.csa.be/documents/1915

20) Siehe etwa Europäische Kommission, *Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte*, 24. April 2013, KOM(2013)231 final, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0231:FIN:DE:PDF>

Die Auswirkungen des internationalen Rechtsrahmens, insbesondere der WTO und der UNESCO, auf die Förderung der kulturellen Vielfalt im Internet

Mira Burri

World Trade Institute, Universität Bern

I. Schnittstellen zwischen EU-Medienpolitik und bestehenden internationalen Instrumenten

1. Die Welthandelsorganisation (WTO)

Wirtschaftliche mit nicht wirtschaftlichen Zielen in Einklang zu bringen, ist schon auf nationaler Ebene eine heikle und hochpolitische Aufgabe.¹ Auf internationaler Ebene, auf der die unterschiedlichen Interessen verschiedener Staaten ins Spiel kommen und oft kollidieren, gilt dies folglich um so mehr. Diese Tendenz lässt sich im Bereich des Medienrechts und der Medienpolitik besonders gut beobachten und hat zu dem oft beschworenen Konflikt zwischen Handel und Kultur geführt.² In der Vergangenheit brachte dieser Konflikt die Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986–1994), die zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) führte, fast zum Scheitern. Später veranlasste er die internationale Gemeinschaft, nach anderen geeigneten Plattformen zur Erörterung der Fragen in Zusammenhang mit der kulturellen Souveränität zu suchen. Letztlich fand man ein solches Forum in der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und erreichte schließlich 2005 die Verabschiedung des UNESCO-Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt des kulturellen Ausdrucks.³ Geht es um den politischen Spielraum, der der Europäischen Union (EU) in der Kultur- und Medienpolitik, auch im Internet, zur Verfügung steht, ist eine Betrachtung des Rechtsrahmens der WTO, des UNESCO-Übereinkommens und der tatsächlichen Beziehung zwischen den beiden rechtlich bindenden internationalen Instrumenten zwingend.

Im Hinblick auf die WTO lässt sich feststellen, dass der bestehende Spielraum der EU und verschiedener anderer WTO-Mitglieder groß und intakt ist.⁴ Dies liegt zum einen an der relativen Flexibilität des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und zum anderen daran,

1) Craufurd Smith R., „The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of Cultural Expressions: Building a New World Information and Communication Order?“, *International Journal of Communication* 1, 2007, S. 24-55.

2) Voon T., *Cultural Products and the World Trade Organization*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007; Burri M., „Trade versus Culture in the Digital Environment: An Old Conflict in Need of a New Definition“, *Journal of International Economic Law* 12:1, 2009, S. 17-62.

3) Burri, ebd.

4) Roy M., „Audiovisual Services in the Doha Round: Dialogue de Sourds, the Sequel?“, *Journal of World Investment and Trade* 6 (2005), 923-952; Burri M., „Trade versus Culture: The Policy of Cultural Exception and the World Trade Organization“, in Pauwels C., Donders K. und Loisen J. (Ed.), *Palgrave Handbook of Media Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK, 2013.

dass die EU und ihre Mitgliedstaaten im audiovisuellen Bereich keine Zusagen gemacht und umfangreiche Ausnahmen von der Meistbegünstigungsregelung eingebracht haben.⁵ Dies ermöglicht es der EU und ihren Mitgliedstaaten, ihre kulturpolitischen Pakete für die Medien beizubehalten und gleichzeitig neue Maßnahmen sowohl für „alte“ analoge bzw. Offline- Medien und „neue“ digitale Medien einzuführen. Nach wie vor besteht Unsicherheit darüber, ob digitale Produkte als Waren oder Dienstleistungen einzustufen sind und welche Kategorien von Dienstleistungen ggf. in Frage kommen (z. B. Mehrwert-Telekommunikationsdienstleistungen, Unterhaltungsdienste, Computer- und verwandte Dienste oder audiovisuelle Dienste), doch die EU beharrt nachdrücklich auf einer Einstufung als audiovisuelle Dienste, eben weil sie in dieser Kategorie die wenigsten Zusagen gemacht hat.⁶

Zu beachten ist hierbei jedoch, dass der Spielraum für die EU-Politik in Zukunft begrenzt sein könnte. Dies liegt nicht so sehr an den tatsächlichen Liberalisierungsanstrengungen der Doha-Verhandlungsrunde, sondern an anderen Entwicklungen, die gewisse Nebenwirkungen haben könnten. Zwei dieser Entwicklungen stehen unter der Federführung der WTO – die wichtigste davon ist das geplante plurilaterale Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (TISA), das – zumindest bisher – weitergehende Regelungen zum Handel mit Dienstleistungen und eventuell auch zu Beihilfen vorsieht.⁷ Die USA unterstützen dieses Abkommen sehr stark, und auch die EU beteiligt sich umfassend. Während die Entwicklungsländer dagegen sind, hat das TISA bereits eine Reihe wichtiger Unterstützer. Seine Weiterentwicklung und seine endgültige Beziehung zum GATS müssen genau beobachtet werden. Die Ausweitung des Übereinkommens über die Informationstechnologie (ITA) kann ebenfalls gewisse Auswirkungen mit sich bringen, da dessen ambitionierteste Vorschläge auch die Einbeziehung einiger IT-Dienste vorsehen.⁸

Die zweite wichtige Entwicklung, die Auswirkungen auf die Möglichkeiten der EU haben könnte, kulturell orientierte Maßnahmen in neuen Medien zu verfolgen, ist die Digitale Agenda der USA. Diese ist untrennbarer Bestandteil der US-Handelspolitik, und seit 2002 enthalten alle Freihandelsabkommen der USA Bestimmungen über den elektronischen Handel mit liberalen Zusagen in Form einer Negativliste (im Gegensatz zum positiven „Auswahlverfahren“ des GATS)⁹ und eine Reihe detaillierter Regulierungsbestimmungen zu Problemen des geistigen Eigentums im digitalen Umfeld.¹⁰ Interessanterweise haben die USA hierbei einen gewissen Respekt vor den kulturell geleiteten Maßnahmen ihrer Freihandelspartner im Bereich der audiovisuellen Dienste gezeigt und ihnen den für diese Maßnahmen nötigen politischen Spielraum zugestanden – allerdings mit zwei entscheidenden Einschränkungen: Die Maßnahmen müssen auf ihrem jetzigen Stand „eingefroren“ werden, und sie dürfen sich nur auf konventionelle „Offline-Technologien“ beziehen.¹¹ Die Strategie der US-Freihandelsabkommen könnte die Möglichkeiten der EU beim Abschluss von Verträgen mit einigen Partnerländern einschränken, die für verschiedene Sektoren bereits Zusagen gemacht haben und/oder andere Vereinbarungen mit den USA eingegangen sind.

5) Sauv  P. und Steinfatt K., „Towards Multilateral Rules on Trade and Culture: Protective Regulation or Efficient Protection?“ in: Productivity Commission and Australian National University (Ed.), *Achieving Better Regulation of Services*, AusInfo, Canberra, 2000, S. 323-346.

6) Wunsch-Vincent S., *The WTO, the Internet and Trade in Digital Products*, Hart, Oxford, 2006.

7) Sauv  P., „A Plurilateral Agenda for Services? Assessing the Case for a Trade in Services Agreement (TISA)“, *NCCR Working Paper* 39, 2013.

8) Lee-Makiyama H., „Future-Proofing World Trade in Technology: Turning the WTO IT Agreement (ITA) into the International Digital Economy Agreement (IDEA)“, *ECIPE Working Paper* 4, 2011.

9) Dies ist ein entscheidender Unterschied im Liberalisierungsansatz. Wahrend das GATS nur die Sektoren und Untersektoren auflistet, in denen Zusagen gemacht wurden (positiver Ansatz), wird beim Negativansatz (wie beim NAFTA) alles liberalisiert, sofern es nicht durch Vorbehaltslisten ausgenommen wird, die normalerweise bestehende nichtkonforme und zukunfftige Maßnahmen abdecken. Siehe Roy M., Marchetti J. und Lim H., „Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further than the GATS?“, *World Trade Organization Staff Working Paper* ERS-2006-07, 2006.

10) Wunsch-Vincent S., „Trade Rules for the Digital Age“, in Panizzon M., Pohl N. und Sauv  P. (Hrsgg.), *GATS and the Regulation of International Trade in Services*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, S. 497-529.

11) Wunsch-Vincent S., „The Digital Trade Agenda of the US: Parallel Tracks of Bilateral, Regional and Multilateral Liberalization“, *Aussenwirtschaft* 1, 2003, S. 15-16; ferner Voon T., „A New Approach to Audiovisual Products in the WTO: Rebalancing GATT and GATS“, *UCLA Entertainment Law Review* 14:1, 2007, S. 25-26.

2. UNESCO

Es gab viele Spekulationen über die Beziehung zwischen dem UNESCO-Übereinkommen über kulturelle Vielfalt und den WTO-Verträgen, da eine der treibenden Kräfte hinter der Verabschiedung des Übereinkommens, wie bereits erwähnt, eben der Widerstand gegen die als wirtschaftslastig empfundenen Regelungen der WTO war.¹² Die Rechtssache *China – Audiovisuelle Produkte* von 2009 scheint diese Beziehung zum Nachteil des UNESCO-Übereinkommens deutlich gemacht zu haben. In dem betreffenden Fall hatte China versucht, sich mit Hilfe des Übereinkommens zu verteidigen; das Panel und das Berufungsgremium akzeptierten dies zwar, erklärten aber, das UNESCO-Übereinkommen selbst besage, dass es nichts an den Rechten und Pflichten der Parteien aus anderen Verträgen ändert.¹³ Daher scheint das WTO-Recht über dem Übereinkommen zu stehen. Obwohl beide Instrumente einen ähnlichen, bindenden rechtlichen Status haben, ist die Beziehung zwischen ihnen asymmetrisch, zum einen aufgrund des soliden Pakets von Verpflichtungen in den WTO-Regelungen,¹⁴ vor allem aber aufgrund der fortgeschrittenen justizähnlichen Durchsetzungsmechanismen der WTO.¹⁵

Das UNESCO-Übereinkommen bekräftigt das Recht von Staaten, in ihren inneren und äußeren Angelegenheiten kulturpolitische Maßnahmen zu verabschieden und umzusetzen. Es gibt kaum einen Hinweis darauf, welches diese Maßnahmen sein könnten. Alle Maßnahmen einschließlich derjenigen, die für digitale Medien gelten, werden von dem äußerst weit ausgeworfenen Netz des Übereinkommens erfasst. Wichtig ist, dass das Übereinkommen keine Verpflichtungen vorsieht. In diesem Sinne bleibt es weitgehend der EU und ihren Mitgliedstaaten überlassen zu entscheiden, auf welchen Wegen die Umsetzung des Übereinkommens erfolgen soll, insbesondere in ihren inneren Angelegenheiten, denn in Bezug auf die internationale Zusammenarbeit und die Beziehungen zu Entwicklungsländern gibt es einige, wenn auch knappe, Hinweise und Verpflichtungen (Artikel 16 und 17 des UNESCO-Übereinkommens).

Auf jeden Fall ist keine Bestrafung durch die im Rahmen des UNESCO-Übereinkommens eingesetzten Institutionen vorgesehen, wenn eine Partei nicht entsprechend handelt.¹⁶ Der Schaden wäre, wenn überhaupt, ein rein politischer Reputationsschaden. Immerhin kann die EU ein Beispiel für angemessene und innovative Wege zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt setzen, gerade angesichts ihres starken Engagements für Kultur und Kreativität und ihres kürzlich formulierten Ziels, ihre Anstrengungen in diesem Bereich in Zukunft tatsächlich zu verstärken.¹⁷

Es ist unwahrscheinlich, dass das UNESCO-Übereinkommen zu kulturbezogenen Maßnahmen und Veränderungen innerhalb des WTO-Rechts führen wird. Trotz der beeindruckenden Zahl von Staaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben,¹⁸ ist es kaum denkbar, dass sich innerhalb der WTO ein Verhandlungsblock bilden wird, der sich für stärker kulturorientierte Lösungen einsetzt – etwa die Aufnahme einer Art „kultureller Ausnahme“, eine ausdrückliche Klausel für Kultur im Rahmen der allgemeinen Ausnahmestimmungen des GATT (Artikel XX) und des GATS (Artikel XIV), oder die Aufnahme der kulturellen Vielfalt als eines der Ziele der WTO in der Präambel des WTO-Abkommens. Dies ergibt sich aus dem derzeitigen Stand der Handelsgespräche, die 2001 im Rahmen der Doha-Entwicklungsagenda aufgenommen wurden.¹⁹ Erwartet wird vor allem eine Bestätigung des Status

12) Graber B.C., „The New UNESCO Convention on Cultural Diversity: A Counterbalance to the WTO“, *Journal of International Economic Law* 9:3, 2006, S. 553-574; Craufurd Smith, *siehe oben* Fußnote 1.

13) WTO Appellate Body Report, *China–Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products (China–Publications and Audiovisual Products)*, WT/DS363/AB/R, verabschiedet am 21. Dezember 2009, bestätigt in wesentlichen Punkten den Bericht des WTO-Panels, *China–Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products (China–Publications and Audiovisual Products)*, WT/DS363/R, verabschiedet am 12. August 2009 mit Verweis auf Artikel 20 des UNESCO-Übereinkommens.

14) Burri, *siehe oben* Fußnote 2; Craufurd Smith, *siehe oben* Fußnote 1.

15) Helfer L. R., „Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking“, *The Yale Journal of International Law* 29, 2004, S. 1-83.

16) Schlimmstenfalls kann ein Staat vom Zwischenstaatlichen Ausschuss oder von der Konferenz der Vertragsparteien auf der Grundlage der alle vier Jahre vorzulegenden Berichte des betroffenen Staates kritisiert werden. Siehe Artikel 9(a) UNESCO-Übereinkommen; Craufurd Smith, *siehe oben* Fußnote 1, S. 39.

17) Siehe z. B. Europäische Kommission, *Eine europäische Kulturagenda im Zeichen der Globalisierung*, KOM(2007) 242 endg., 10. Mai 2007.

18) Bis zum 25. April 2013 hatten 127 Länder das Übereinkommen ratifiziert, siehe www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=31038

19) WTO, *Doha Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/W/1, 2010.

quo,²⁰ der zum einen durch die alte Trennlinie zwischen der EU mit ihrer kultur- und den USA mit ihrer handelsfreundlichen Position gekennzeichnet ist, will man sie einmal grob einordnen,²¹ und zum anderen durch das Vorhandensein verschiedener kleinerer Ländergruppen, die ihre Meinungen weniger lautstark vortragen.

Dennoch stellt das UNESCO-Übereinkommen ein wichtiges Instrument dar - weniger weil es den Handelsregelungen etwas entgegengesetzten könnte, sondern weil es das Konzept der kulturellen Vielfalt als übergreifendes politisches Ziel, dem auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene Rechnung zu tragen ist, entschieden gefördert hat. Die Umsetzungsmuster, die sich nun in den Berichten der Parteien des Übereinkommens einschließlich der EU für 2012 abzeichnen, zeigen gemischte Ergebnisse mit vergleichsweise geringen Umsetzungsaktivitäten. Es gibt nur wenige Neuerungen, und nur wenige Maßnahmen zielen auf Online-Medien.²²

Ein Modell, das durch sein innovatives Design und seine möglicherweise weiterreichende Wirkung hervorsteicht, ist das der Protokolle über kulturelle Zusammenarbeit, die die Europäische Kommission im Namen der EU und ihrer Mitgliedstaaten ausgehandelt hat. Die Protokolle stellen einerseits einen direkten Versuch zur Umsetzung des UNESCO-Übereinkommens dar, sind andererseits aber auch als Antwort auf größere Änderungen in der EU-Außenpolitik zu verstehen. Diese Änderungen betreffen die erweiterten Kompetenzen der Union in Fragen der gemeinsamen Handelspolitik nach dem Lissabon-Vertrag sowie insbesondere die Neupositionierung der EU im Hinblick auf neue regionale und bilaterale Vereinbarungen, bei denen es auch um die wirtschaftliche Integration geht.²³ Letztere sieht insbesondere vor, dass audiovisuelle Dienste (einschließlich der inhaltlichen Auswirkungen des elektronischen Handels) vom Geltungsbereich solcher Handelsabkommen ausgenommen sein und dass audiovisuelle und andere kulturelle Dienste im Rahmen spezieller Kooperationsrahmen eine Sonderbehandlung erfahren sollten.²⁴

Obwohl die EU nicht ausdrücklich neuen Marktzusagen gibt, fördern die Protokolle in vielerlei Hinsicht den Zugang zum EU-Markt, insbesondere den zeitlich begrenzten Zugang natürlicher Personen und die Behandlung der Kulturindustrie. Wichtig für die derzeitige Diskussion ist die Zusage in den EU-CARIFORUM- und den EU-Korea-Protokollen, durch die Koproduktionen als „europäische Werke“ im Sinne der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)²⁵ gelten und daher von den verschiedenen Quoten und anderen Fördermechanismen der EU profitieren können, insbesondere von der Quotenregelung in Artikel 16 AVMD-RL. Diese Vorzugsbehandlung gilt potenziell auch für die Soft-Law-Regel zur Förderung europäischer Produktionen in nichtlinearen audiovisuellen Mediendiensten.

II. Anmerkungen zur aktuellen Lage und den Zukunftsaussichten, insbesondere für Kulturinstrumentarien im Internet

Wie dargelegt, erlegt der bestehende internationale Rechtsrahmen der EU und ihren Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre kulturpolitischen Programme für die Medien kaum Einschränkungen auf. Die EU besteht schon seit Beginn der Diskussion über Handel und Kultur unnachgiebig auf der Erhaltung ihres politischen Spielraums und hat daher über die Jahre einiges unternommen, um diesen zu sichern, - indem sie im Rahmen der WTO praktisch keine Zusagen für audiovisuelle Dienste gegeben hat, und zum anderen außerhalb der WTO mit dem UNESCO-Übereinkommen, das die staatliche Sou-

20) Craufurd Smith, *siehe oben* Fußnote 1, S. 53-54.

21) Siehe z. B. Moran B. I., „United States' Trade Policy and the Exportation of United States' Culture“, *Vanderbilt Journal of Entertainment Law and Practice* 7, 2004, S. 42-60; Bruner C. M., „Culture, Sovereignty, and Hollywood: UNESCO and the Future of Trade in Cultural Products“, *International Law and Politics* 40, 2008, S. 351-436.

22) Burri M., „The UNESCO Convention on Cultural Diversity: An Appraisal Five Years after its Entry into Force“, *NCCR Working Paper* 1, 2013.

23) Europäische Kommission, *Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt*, KOM(2006) 567 endgültig, 4. Oktober 2006.

24) European Commission, *Quadrennial Periodic Report on Behalf of the European Union on Measures to Protect and Promote the Diversity of Cultural Expressions in the Framework of the 2005 UNESCO Convention, Accompanying the Document Report on Measures to Protect and Promote the Diversity of Cultural Expressions in the Framework of the 2005 UNESCO Convention*. SWD(2012) 129 final, 23. Mai 2012, S. 24.

25) 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 (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl. L 95/1, 15. April 2010.

veränität in kulturellen Angelegenheiten bekräftigt und in der internationalen Gemeinschaft breite Unterstützung genießt. Die Ausweitung kultureller Maßnahmen für nichtlineare Mediendienste auf digitale Umgebungen, ist folglich möglich und steht zumindest rechtlich nicht unter besonderem Druck.

Dennoch könnte von politischer Seite her ein gewisser Druck entstehen – wenn nicht sofort, dann eben später. Mit Veränderungen ist allerdings noch nicht so bald zu rechnen, da die Unterstützung für „kulturelle Ausnahmen“, d.h. die Bereitschaft, zwischen wirtschaftlichen und kulturellen Zielen zu unterscheiden und kulturelle Waren und Dienstleistungen von Handelsregelungen auszunehmen, erwiesenermaßen weiterhin sehr breit ist.²⁶ An diesen pfadabhängigen Diskurs erinnerte kürzlich eine Entscheidung des EU-Parlaments über die Eröffnung der Verhandlungen über eine Transatlantische Handels- und Investment-Partnerschaft (TTIP) zwischen der EU und den USA. Das Europäische Parlament gab zwar grünes Licht für die TTIP, forderte jedoch unter dem starken Einfluss Frankreichs ausdrücklich, dass kulturelle und audiovisuelle Dienste, einschließlich Online-Dienste, vom Verhandlungsmandat ausgeschlossen werden sollten, um die „exception culturelle“ zu schützen und die kulturelle und sprachliche Vielfalt der EU-Länder zu bewahren.²⁷ Zudem unterzeichneten 15 Mitgliedstaaten beim Kultur- und Bildungsrat Mitte Mai 2013 einen Brief, der an die Notwendigkeit erinnert, kulturelle und audiovisuelle Dienste von den bevorstehenden Verhandlungen auszunehmen. Die Kampagne bezieht sich auch auf eine öffentlichkeitswirksame Petition, die von etwa 5.000 Regisseuren, Autoren, Technikern, Produzenten, Verleihern und Kinobetreibern in ganz Europa unterzeichnet wurde und so illustre Namen wie Wim Wenders, Michael Haneke, Mike Leigh, Stephen Frears und Pedro Almodóvar umfasst.²⁸

Die Entschließung des EU-Parlaments ist zwar nicht bindend, doch die Herausnahme der Kultur zeigt, dass hinter dem Erhalt der „kulturellen Ausnahme“ als Status quo und sogar ihrer Ausweitung auf Onlinedienste in der EU starke Kräfte stehen. Gleichzeitig verdeutlicht sie, wie schwierig es ist, kulturelle und kommerzielle Interessen zu vereinen, sogar zwischen zwei industrialisierten Partnern und trotz der allgemeinen Begeisterung für das geplante bilaterale Handelsabkommen.²⁹

Angesichts dieser Pfadabhängigkeit und der starken Unterstützung durch die Politik, die Kreativindustrie und die Öffentlichkeit kann man sich fragen, warum und wie sich Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der kulturellen Vielfalt überhaupt ändern können. Der Anstoß für Veränderungen könnte im Umfeld der neuen Medien selbst liegen.

Bisher gab es in Bezug auf digitale Medien kaum Neuerungen. Die Maßnahmen werden im Wesentlichen noch immer als Erweiterung linearer Regelungen gesehen,³⁰ wie die Empfehlung der AVMD-RL für einen höheren Anteil online abrufbarer europäischer Werke (Artikel 13) verdeutlicht. Aber der digitale Bereich hat seine Eigenheiten, so etwa neue Möglichkeiten, Inhalte zu schaffen und zu verbreiten, auf sie zuzugreifen und sie zu konsumieren, mit speziellen Eigenschaften wie unbegrenzten Kapazitäten, einer Fülle von Inhalten und anderer Organisation.³¹ Zudem sind in dieser Phase viele Schwankungen und Unsicherheiten zu konzedieren. Anscheinend wissen wir noch viel zu wenig darüber, wie Änderungen in der Bereitstellung und im Konsum von Nachrichten und anderen Medieninhalten das öffentliche Bewusstsein, die Meinung und das gesellschaftliche und kulturelle Engagement beeinflussen. Auch kann „die Möglichkeit, Aktivitäten und Inhalte im Internet quantitativ zu messen, sowohl die Relevanz der Frage, wie Zuschauer Offline- und Online-Medienquellen kombinieren, als auch die Untersuchung der Frage, welche Informationen online fehlen können, verschleiern. Berücksichtigt werden muss auch, wie sich die Informationsbedürfnisse der Millionen ..., die die Nutzung von Online-Medien in den kommenden Jahren aufnehmen oder erweitern, von denen unterscheiden, die diese schon länger nutzen“.³²

26) Burri M., „Cultural Diversity as a Concept of Global Law: Origins, Evolution and Prospects“, *Diversity* 2, 2010, S. 1059-1084; siehe auch Burri, siehe oben Fußnote 4.

27) Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Verhandlungen der EU mit den Vereinigten Staaten von Amerika über ein Handels- und Investitionsabkommen (2013/2558(RSP)), Absätze 11-12. Die Abstimmung über die Bestimmung zur kulturellen Ausnahme ergab eine Mehrheit von 381 zu 191 Stimmen bei 17 Enthaltungen.

28) Rosser M., „MEPs Vote for ‚Cultural Exception‘“, *ScreenDaily*, 24. Mai 2013.

29) Kanter J., „European Parliament Moves to Limit Scope of Eventual U.S. Trade Deal“, *The New York Times*, 23. Mai 2013.

30) Burri M., „Cultural Protectionism 2.0: Updating Cultural Policy Tools for the Digital Age“, in Pager S. und Candeub A. (Ed.), *Transnational Culture in the Internet Age*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011, S. 182-212.

31) Ein Überblick findet sich bei Burri, ebd.

32) Miel P. und Farris R., *News and Information as Digital Media Come of Age*, Cambridge, MA: The Berkman Center for Internet and Society, 2008, S. 1.

Diese Unsicherheiten erfordern möglicherweise regelmäßige Überprüfungen der Lage und die Einführung eines Verfahrensmechanismus, wie ihn die AVMD-RL in Artikel 13(3) faktisch vorsieht. Dort wird eine vierjährige Überprüfung der Umsetzung von Artikel 13 vorgeschrieben, wobei „der Marktlage und den technischen Entwicklungen sowie dem Ziel der kulturellen Vielfalt Rechnung“ zu tragen ist. Ein Element, das sicherlich genau zu analysieren ist und das unter den Bedingungen des digitalen Mediumfelds weniger auffällt, ist der kausale Zusammenhang zwischen der Bestimmung, die europäischen Werken Vorrang gibt, und dem tatsächlichen Konsum dieser Werke sowie dem weiter gefassten Ziel, die kulturelle Vielfalt zu fördern.

Dieser Zusammenhang war nicht ohne weiteres festzustellen, auch nicht unter der (jetzt in Artikel 16 AVMD-RL enthaltenen) „strengen“ Quotenvorgabe für Fernsehdienste, obwohl die Daten kontinuierlich hohe Anteile europäischer Werke zeigten, weit oberhalb des geforderten „Hauptanteils“ der Sendezeit.³³ Im Laufe der Jahre konnte beispielsweise nicht belegt werden, dass ohne Artikel 4 und 5 der Fernsehrichtlinie³⁴ (jetzt Artikel 16 und 17 AVMD-RL) das Handelsdefizit mit den USA größer gewesen wäre und die Maßnahmen zur Förderung der Verbreitung von Programmen innerhalb der EU auch zu einer Förderung der Exporte geführt hätten.³⁵ Auch eine jüngere Studie von Attentional et al. betont, dass „trotz wiederholter Analysen über die letzten drei Studien keine klaren Beziehungen zwischen der Strenge oder Flexibilität der Umsetzung der Regelungen für europäische Inhalte und dem Anteil europäischer Inhalte, die in irgendeinem Mitgliedstaat gesendet wurden, festgestellt werden konnten“.³⁶

Wie die Studie über die Auswirkungen weiter ausführt, besteht ein deutlicher Unterschied zwischen dem Bereich der Online- und der Offline-Medien. Vor allem scheint der halbautomatische Zusammenhang zwischen der Ausstrahlung und dem Konsum von im Fernsehen gezeigten Inhalten schwächer zu werden. Dies ist nur natürlich, da in den frühen Jahren des Rundfunks die Kapazität sehr begrenzt war: Da die Gegebenheiten die Verbreitung nur einiger weniger Kanäle zuließen, war der TV-Konsum stark durch die verfügbaren Inhalte bestimmt. Wenn also mehr europäische Inhalte gesendet wurden, wurden auch mehr europäische Inhalte gesehen. In diesem Sinne war es auch sinnvoll, sich bei der Regulierung zum wirtschaftlichen und kulturellen Schutz europäischer Werke auf die Verbreitung zu konzentrieren.³⁷ Ganz anders ist die Situation bei nichtlinearen Diensten und in der praktischen Realität der Mischung linearer und nichtlinearer Dienste, wo sich die Konsummuster auf eine Vielzahl von Anbietern verteilen und sich bei verschiedenen Alters- und Bevölkerungsgruppen, Berufen und Fähigkeiten erheblich unterscheiden können.³⁸ Bisher gibt es nur wenige gesicherte Erkenntnisse über die Beziehung zwischen Online-Vertrieb und -Nutzung und Handelshemmnissen.³⁹

Da der kausale Zusammenhang zwischen einer breiteren Verfügbarkeit europäischer Werke und ihrem Konsum nun fehlen könnte oder zumindest geschwächt ist, könnte eine rechtliche Neuregelung erforderlich werden. Es ist eine ganze Reihe offener Fragen und Probleme anzugehen: Muss die Defini-

33) Siehe zuletzt Europäische Kommission, Erster Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie 2010/13/EU), COM(2012) 203 final, 4. Mai 2012.

34) Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, ABl. L 298/23, 17. Oktober 1989, geändert durch Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, ABl. L 202/60, 30. Juli 1997.

35) David Graham and Associates, *Impact Study of Measures (Community and National) Concerning the Promotion of Distribution and Production of TV Programmes Provided for under Article 25(a) of the TV Without Frontiers Directive, Final report prepared for the European Commission*, 24. Mai 2005, Abschnitt 8.5.

36) Attentional et al., *Study on the Implementation of the Provisions of the Audiovisual Media Services Directive Concerning the Promotion of European Works in Audiovisual Media Services, Preliminary final study report prepared for the European Commission*, 7. September 2011, S. 201, Fußnote 234.

37) Attentional et al., ebd., S. 194, 200-205.

38) Für eine allgemeine Kritik an Kulturquoten siehe Burri M., „The New Audiovisual Media Services Directive: Television without Frontiers, Television without Cultural Diversity“, *Common Market Law Review* 44, 2008, S. 1689-1725.

39) Es gibt jedoch eine neue, sehr interessante Studie, die feststellt, dass (i) die Wirkung der Online-Weitergabe durch inhaltliche Quoten in den Ländern, die diese durchsetzen, verstärkt wird, (ii) solche Quoten einen unerwünschten Status quo darstellen, wenn die Online-Weitergabe aus technischen oder politischen Gründen nicht blockiert oder streng bestraft werden kann, und (iii) die Online-Weitergabe langfristig eine Bedrohung für die kulturelle Vielfalt darstellt. Siehe Hervas-Drane A., und Noam E., *Peer-to-Peer File Sharing and Cultural Trade Protectionism*, Arbeitspapier, abrufbar unter: <http://ssrn.com/abstract=1793131>

tion „europäischer Werke“ überdacht werden? Muss der kausale Zusammenhang zwischen den angewandten Instrumenten und der tatsächlich erreichten Vielfalt deutlicher gemacht werden? Sollten Maßnahmen, die auf das neue Umfeld mit einzeln abgerufenen Inhalten zielen, weniger auf die Vielfalt des *Angebots* als vielmehr auf die Vielfalt der *Nachfrage* abstellen und schließlich versuchen, die sogenannte „Vielfalt der Exponierung“ („*exposure diversity*“)⁴⁰ sicherzustellen – das heißt die Vielfalt der tatsächlich konsumierten Inhalte?⁴¹ Der politische Wille, sich mit diesen unbequemen Fragen zu befassen, scheint momentan nicht sehr ausgeprägt zu sein, doch sowohl auf EU-Ebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten könnten ein Überdenken der bestehenden kulturpolitischen Maßnahmen im Medienbereich und die Entwicklung moderner medienpolitischer Instrumentarien erforderlich sein, um kulturelle Vielfalt sicherzustellen.

Natürlich steht der gegenwärtige internationale Rechtsrahmen einer solchen politischen Erneuerung nicht im Weg, und tatsächlich scheint das UNESCO-Übereinkommen eine neue und effiziente Kulturpolitik zu fördern.

40) Siehe z. B. Helberger N., „Media Diversity from the User’s Perspective: An Introduction“, *Journal of Information Policy* 1, 2011, S. 241-245; Napoli P. M., „Exposure Diversity Reconsidered“, *Journal of Information Policy* 1, 2011, S. 246-259; Napoli P. M., „Diminished, Enduring, and Emergent Diversity Policy Concerns in an Evolving Media Environment“, in Pager S. und Candeub A. (Ed.), *Transnational Culture in the Digital Age*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2012, S. 165-181.

41) Die AVMD-RL behandelt diesen Parameter nicht, erkennt aber seine Bedeutung an: „Bei der Berichterstattung gemäß dieser Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten insbesondere auch auf den finanziellen Anteil solcher Dienste an der Produktion europäischer Werke und am Erwerb von Rechten an europäischen Werken, den Anteil europäischer Werke an den Katalogen audiovisueller Mediendienste sowie die tatsächliche Nutzung der von solchen Diensten angebotenen europäischen Werke eingehen.“ (Erwägungsgrund 69 AVMD-RL; Hervorhebung der Verfasserin).

Teil III

Workshop zur Förderung europäischer Werke in audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf: Zusammenfassung der Diskussion

Workshop zur Förderung europäischer Werke in audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf: Zusammenfassung der Diskussion

Annabel Brody¹

Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam

Einführung

Auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene tätige Regulierer haben spezifische Herausforderungen im Zusammenhang mit der Förderung europäischer Werke in audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf benannt.² Die Frage, welche unterschiedlichen Methoden zurzeit angewandt werden, um europäische Werke in Abrufdiensten zu fördern, und welche Herausforderungen an solche Förder-systeme künftig zu stellen sind, war Gegenstand eines vom Institut für Informationsrecht (IViR) und der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle mit Unterstützung des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) für geladene Teilnehmer organisierten Experten-Workshops, der sich mit der Förderung europäischer Werke in audiovisuellen Abrufdiensten befasste.³ An der am 18. März 2013 am IViR in Amsterdam durchgeführten Veranstaltung nahmen Vertreter von Medienregulierern aus verschiedenen Ländern, der Europäischen Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA), der Abruf-diensteanbieter, des Verbands europäischer Filmregisseure (FERA), der Europäischen Kommission und öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten aus Mitgliedstaaten sowie eine Reihe führender Wissen-schaftler im Bereich Medienregulierung teil.

Der erste Teil des Workshops bestand aus einer Vorstellung konkreter Beispiele für die bestehenden Verpflichtungen für audiovisuelle Mediendienste aus den Fallstudien zu fünf Mitgliedstaaten: Italien, der Slowakei, Frankreich, den Niederlanden und der Französischen Gemeinschaft in Belgien (nachfolgend „Belgien (FR)“). Die zweite Vortragsrunde befasste sich mit der Umsetzung dieser Verpflichtungen. Jeder Sitzung folgte eine Diskussion mit allen Teilnehmern. Die Nachmittagssitzung widmete sich der Hinterfragung der wichtigsten Thesen; dabei wurden vier Schwerpunkte erörtert:

- 1) Sind die bestehenden Regelungen detailliert genug und sind sie geeignet, den heutigen und künftig zu erwartenden Formen des Angebots/Konsums von Inhalten zu begegnen?
- 2) Besteht eine Notwendigkeit, von Angebots- zu Nachfragekriterien überzugehen?
- 3) Probleme im Zusammenhang mit „sicheren Häfen“;
- 4) Übergeordnete wirtschaftliche/kulturelle Interessen und deren Einbindung in internationales Recht.

1) Die Verfasserin dankt Dr. Tarlach McGonagle (IViR) für seine hilfreichen Kommentare zu früheren Entwürfen für diesen Bericht. Dr. Annabel Brody ist Forscherin und Redakteurin am IViR.

2) Siehe den Ersten Bericht über die Anwendung der Artikel 13, 16 und 17 der Richtlinie 2010/13/EU für den Zeitraum 2009–2010 Förderung europäischer Werke in nach Sendeplan und auf Abruf in der EU bereitgestellten audiovisuellen Mediendiensten /* COM/2012/0522 final */ vom 24. September 2012, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0522:FIN:DE:PDF>

3) Der Workshop wurde geleitet von Dr. Susanne Nikoltchev, damals Leiterin der Abteilung für Juristische Informationen der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, und Professor Nico van Eijk, Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam.

Dieser Workshopbericht enthält eine Zusammenfassung der Länderberichte, die in der vorliegenden Veröffentlichung enthalten sind, sowie der anschließenden Diskussionen und der wichtigsten Fragen, die im Laufe des Workshops aufgeworfen wurden.⁴ Hierbei geht er thematisch vor.

Aus den Beispielen in den Länderberichten und den anschließenden Diskussionen zu den derzeit wichtigsten Problemen wurde deutlich, dass die Regulierung audiovisueller Mediendienste auf Abruf als Thema mit Vorsicht zu behandeln ist. Abrufdienste sind innerhalb des digitalen Ökosystems noch immer ein junger Markt. Die Länderberichte zeigen, dass die meisten Regulierer zögern, diesen Diensten allzu restriktive Verpflichtungen aufzuerlegen. Eine der größten Herausforderungen für die Zukunft wird darin bestehen sicherzustellen, dass die Förderung europäischer Werke und ähnliche Regulierungsziele unabhängig von der technischen Entwicklung weiterhin in effektiver Weise erreicht werden können.

I. Der Rechtsrahmen

Kulturelle Vielfalt wird durch verschiedene internationale und europäische Instrumente geschützt und gefördert. Die europäischen Länder sind sich darin einig, dass ihre unterschiedlichen Kulturen gewahrt werden müssen, und beteiligen sich daher an internationalen und europäischen Übereinkommen, die diesem Grundsatz Ausdruck verleihen. Konkrete Maßnahmen zur Förderung europäischer Werke in audiovisuellen Abrufdiensten stammen aus solchen Übereinkommen. Daher folgt an dieser Stelle ein kurzer Überblick über den übergeordneten Rechtsrahmen zum Schutz der kulturellen Vielfalt auf internationaler und europäischer Ebene.

1. Internationale Ebene

Die kulturelle Vielfalt wird – wenn auch nur implizit – durch eine Reihe internationaler Instrumente gefördert, die das Spektrum der für die kulturelle Vielfalt aufgegebenen Schutzmaßnahmen illustrieren. Artikel 27 Absatz 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) besagt: „Jeder hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich an den Künsten zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Errungenschaften teilzuhaben.“

Nach Artikel 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpr) darf Angehörigen ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten „nicht das Recht vorenthalten werden, ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen“.

Artikel 15 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr) formuliert das Recht eines jeden Menschen, am kulturellen Leben teilzunehmen.

Audiovisuelle Mediendienste haben eine Doppelfunktion im wirtschaftlichen und kulturellen Bereich. Dies spiegelt sich in einer Reihe internationaler Instrumente wider, darunter das Allgemeine Übereinkommen der Welthandelsorganisation über den Handel mit Dienstleistungen (WTO-GATS) und das UNESCO-Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen.

Das WTO-GATS trat 1995 in Kraft. Es zielt auf die Schaffung eines verlässlichen Systems internationaler Handelsregeln, die Sicherstellung einer fairen und gleichen Behandlung aller Beteiligten, die Anregung der wirtschaftlichen Aktivitäten und die Förderung von Handel und Entwicklung ab.

Die Förderung der kulturellen Vielfalt ist für das UNESCO-Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen von 2005 von zentraler Bedeutung. Zu den Zielen des Übereinkommens zählen der Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, die Förderung des interkulturellen Respekts, die Entwicklung des kulturellen Austauschs, die Schaffung von Bewusstsein für den Wert der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen auf lokaler, natio-

4) Grundsätzlicher Zweck des Workshops war es, ein offenes Forum zur Diskussion der Möglichkeiten zur Förderung europäischer Werke in audiovisuellen Abrufdiensten bereitzustellen, ohne dass die Meinungen einzelnen Teilnehmern zugeschrieben werden können.

naler und internationaler Ebene, und die Bekräftigung der souveränen Rechte der Staaten, Grundsätze und Maßnahmen beizubehalten, zu beschließen und umzusetzen, die sie für den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen in ihrem Hoheitsgebiet als angemessen erachten.

Wie sich das WTO-GATS und das UNESCO-Übereinkommen auf die Ziele der kulturellen Vielfalt in Europa bei den Abrufdiensten auswirken, wird in diesem Bericht untersucht.

2. Europäische Ebene⁵

Eine Reihe von Regulierungsbestimmungen auf europäischer Ebene fördert ebenfalls die kulturelle Vielfalt.

2.1. Europarat

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sieht keinen expliziten Schutz für kulturelle Rechte vor, gewährt ihn in der Praxis jedoch weitgehend. Dies ergibt sich aus einer Untersuchung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (dem Straßburger Gerichtshof) in diesem Bereich. Der Gerichtshof befand wiederholt, der Staat sei der „letzte Garant“ des Pluralismusprinzips, auch „in Bezug auf audiovisuelle Medien“.⁶ Der Gerichtshof hat auch immer wieder erklärt, dass jedes Mitglied der Allgemeinheit in der Lage sein muss, ein breites Spektrum an Informationen zu erhalten.⁷

Das Europäische Kulturabkommen fördert ebenfalls die kulturelle Vielfalt. Es wurde entwickelt, „um die europäische Kultur zu wahren und ihre Entwicklung zu fördern“ und „unter den Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten... das Studium der Sprachen, der Geschichte und der Zivilisation der anderen sowie auch ihrer gemeinsamen Kultur zu fördern“.⁸

Kulturelle Vielfalt wird auf europäischer Ebene auch durch den Schutz und die Förderung des kulturellen und des audiovisuellen Erbes gefördert. Zwei Verträge des Europarats, die sich speziell mit diesen Themen befassen, sind die Rahmenkonvention über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft⁹ und das Europäische Übereinkommen zum Schutz des audiovisuellen Erbes¹⁰

Artikel 10 Absatz 1 des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF) fördert die kulturelle Vielfalt auf europäischer Ebene, insbesondere in Bezug auf europäische Werke. Artikel 10 Absatz 1 verpflichtet die Vertragsparteien dazu sicherzustellen, dass Rundfunkveranstalter unter ihrer Rechtshoheit den Hauptanteil ihrer Sendezeit europäischen Werken vorbehalten, wobei die für Nachrichten, Sportereignisse, Spielshows, Werbung, Teletext- oder Teleshopping-Dienste vorgesehene Sendezeit ausgenommen ist. Artikel 10 Absatz 3 fordert die Staaten zudem auf, „nach den geeignetsten Mitteln und Verfahren zu suchen, um ohne Benachteiligung einzelner Rundfunkveranstalter die Tätigkeit und die Entwicklung der europäischen Produktion zu unterstützen, insbesondere in Vertragsparteien mit geringer Produktionskapazität für audiovisuelle Werke oder begrenztem Sprachraum.“

5) Eine detailliertere Diskussion über die Förderung der kulturellen Vielfalt auf europäischer Ebene findet sich bei McGonagle T., Die Förderung der kulturellen Vielfalt durch neue Medientechnologien: Eine Einführung in die Herausforderungen der Operationalisierung, IRIS plus, 2008-6, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2008.

6) Siehe *Informationsverein Lentia und andere gegen Österreich*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 24. November 1993, Serie A, Nr. 276, Randnr. 38. Weitere Diskussionen zum Thema in McGonagle T., *Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas*, UK, Intersentia, 2011, S. 497.

7) Siehe *Khurshid Mustafa und Tarzibachi gegen Schweden*, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Dritte Sektion) vom 16. Dezember 2008, Randnr. 44. Weitere Erörterungen siehe McGonagle, 2011. Siehe auch Voorhoof D., „Rechtssache Khurshid Mustafa und Tarzibachi gegen Schweden“, IRIS 2009-4/1, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2009, abrufbar unter: http://merlin.obs.coe.int/cgi-bin/article.php?iris_r=2009%204%201

8) Europäisches Kulturabkommen, SEV Nr. 18, 19. Dezember 1954 (in Kraft getreten am 5. Mai 1955), Präambel (Erwägungsgrund 4 und 5).

9) Rahmenkonvention des Europarates über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft, SEV Nr. 199, 27. Oktober 2005 (in Kraft getreten am 1. Juni 2011).

10) Europarat, Europäisches Übereinkommen zum Schutze des audiovisuellen Erbes, SEV Nr. 183, 8. November 2001 (in Kraft getreten am 1. Januar 2008).

2.2. Europäische Union

2.2.1. EU-Verträge

Die kulturelle Vielfalt wird durch eine Reihe von EU-Verträgen gefördert.

Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) lautet: „Sie [die Union] wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas“.

Artikel 151 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), seit dem Vertrag von Lissabon nunmehr Artikel 167 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), schützt das kulturelle Erbe und die kulturelle Vielfalt. Artikel 167 Absatz 1 lautet: „Die Union leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.“ In Artikel 167 Absatz 4 heißt es weiter: „Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.“

Artikel 22 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist betitelt „Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen“ und lautet: „Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen.“

2.2.2. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Artikel 16 und 17 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste¹¹ (nachfolgend AVMD-Richtlinie bzw. AVMD-RL) befassen sich mit der Förderung europäischer und unabhängiger Produktionen in Bezug auf lineare Dienste und wurden mit dem Ziel formuliert, kulturelle Werte zu schützen, so etwa Medienpluralismus und -vielfalt. Gemäß Artikel 16 sind Fernsehveranstalter verpflichtet, „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“ den Hauptanteil ihrer Sendezeit europäischen Werken vorzubehalten. Artikel 17 verpflichtet die Fernsehveranstalter, ebenfalls „im Rahmen des praktisch Durchführbaren,“ mindestens 10 % ihrer Sendezeit oder ihrer Haushaltsmittel europäischen Werken *unabhängiger Hersteller* vorzubehalten. Sowohl nach Artikel 16 als auch nach Artikel 17 schließt die Sendezeit die Zeiten aus, die auf Nachrichten, Sportberichte, Spielshows, Werbeleistungen, Videotextleistungen und Teleshopping entfallen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der Kommission zudem alle zwei Jahre einen Bericht über die Umsetzung von Artikel 16 und 17 vorzulegen. Im Jahr 2011 veröffentlichte die Europäische Kommission für die Mitgliedstaaten Leitlinien für die Überwachung der Anwendung der Artikel 16 und 17 der AVMD-Richtlinie. Darin gibt die Kommission „zu bedenken, dass die in Artikel 16 und 17 verwendete Formulierung ‚im Rahmen des praktisch Durchführbaren‘ den Mitgliedstaaten ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Anwendung der in diesen Bestimmungen enthaltenen Verpflichtungen zugesteht, welches es den nationalen Behörden erlaubt, in spezifischen Fällen und auf begründeten Antrag der betroffenen Fernsehveranstalter, kleine Fernsehveranstalter, denen die Erfüllung der Berichtspflicht sachliche Schwierigkeiten bereitet, hiervon auszunehmen.“¹²

Aufgrund der Konvergenz der audiovisuellen Medien wurde der Geltungsbereich der AVMD-Richtlinie auf nichtlineare Dienste ausgeweitet. Artikel 13 AVMD-RL sieht vor, dass nichtlineare (Abruf-) Dienste die Produktion europäischer Werke sowie den Zugang hierzu fördern sollen. Gemäß Erwägungsgrund 24 AVMD-RL ist „ein typisches Merkmal der Abrufdienste, dass sie ‚fernsehähnlich‘ sind, d. h. dass sie auf das gleiche Publikum wie Fernsehsendungen ausgerichtet sind und der Nutzer aufgrund der Art und Weise des Zugangs zu diesen Diensten vernünftigerweise einen Regelungsschutz im Rahmen dieser Richtlinie erwarten kann.“ Erwägungsgrund 27 AVMD-RL besagt zudem Folgendes:

11) 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 (kodifizierte Fassung), ABl. L 95/1 vom 15. April 2010.

12) Siehe Überarbeitete Leitlinien für die Überwachung der Anwendung der Artikel 16 und 17 der Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie (AVMD-RL), Dok CC AVMSD (2011) 2, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/tvwf/eu_works/guidelines_2011_de.pdf

„... Video-on-demand ein audiovisueller Mediendienst auf Abruf ist. Im Allgemeinen sollten für Fernsehprogramme oder einzelne Fernsehsendungen, die zusätzlich als audiovisuelle Mediendienste auf Abruf von demselben Mediendiensteanbieter angeboten werden, die Anforderungen dieser Richtlinie mit der Erfüllung der Anforderungen für die Fernsehausstrahlung, d. h. die lineare Übertragung, als erfüllt gelten. Wenn jedoch verschiedene Arten von Diensten, bei denen es sich um eindeutig unterscheidbare Dienste handelt, parallel angeboten werden, so sollte diese Richtlinie auf jeden dieser Dienste Anwendung finden.“¹³

In Artikel 13 heißt es:

„Die Mitgliedstaaten sorgen im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür, dass audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, die von ihrer Rechtshoheit unterworfenen Mediendiensteanbietern bereitgestellt werden, die Produktion europäischer Werke und den Zugang hierzu fördern.“

Artikel 13 führt einige Beispiele dafür an, wie europäische Werke in Abrufdiensten gefördert werden können:

„Diese Förderung könnte sich unter anderem auf den finanziellen Beitrag solcher Dienste an der Produktion europäischer Werke und am Erwerb von Rechten an europäischen Werken oder auf den Anteil und/oder die Herausstellung europäischer Werke in dem von diesem audiovisuellen Mediendienst auf Abruf angebotenen Programm katalog beziehen.“

In Erwägungsgrund 69 AVMD-RL finden sich weitere Beispiele dafür, wie audiovisuelle Abrufdienste die Produktion und den Vertrieb europäischer Werke fördern können. Dort heißt es:

„Diese Unterstützung für europäische Werke könnte zum Beispiel in einem finanziellen Beitrag solcher Dienste zur Produktion europäischer Werke und zum Erwerb von Rechten an europäischen Werken, einem Mindestanteil europäischer Werke in Katalogen für Video on Demand oder in der attraktiven Präsentation europäischer Werke bei elektronischen Programmführern bestehen. Es ist wichtig, die Anwendung der Bestimmungen über die Förderung europäischer Werke und Werke unabhängiger Produzenten durch audiovisuelle Mediendienste regelmäßig zu überprüfen. Bei der in dieser Richtlinie vorgesehenen Berichterstattung sollten die Mitgliedstaaten insbesondere auch auf den finanziellen Anteil solcher Dienste an der Produktion europäischer Werke und am Erwerb von Rechten an europäischen Werken, den Anteil europäischer Werke an den Katalogen audiovisueller Mediendienste sowie die tatsächliche Nutzung der von solchen Diensten angebotenen europäischen Werke eingehen.“

Artikel 13 fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, der Kommission alle vier Jahre Bericht zu erstatten. Artikel 13 Absatz 3 sieht ein zweistufiges Bewertungsverfahren auf Seiten der Kommission vor, das auf den von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen und einer unabhängigen Studie basiert. Die Informationen aus den Mitgliedstaaten und die unabhängigen Studien müssen „der Marktlage und den technischen Entwicklungen sowie dem Ziel der kulturellen Vielfalt Rechnung“ tragen.

Die Europäische Kommission hat ihren ersten Bericht über die Anwendung der Artikel 13, 16 und 17 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste mittlerweile veröffentlicht.¹⁴ Der Bericht umfasste erstmalig die Anwendung von Artikel 13, der die Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten durch die Mitgliedstaaten betrifft. Die Beurteilung der Anwendung von Artikel 13 durch die Europäische Kommission erfolgte auf der Grundlage einer unabhängigen Studie¹⁵ sowie der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten. Eines der Ziele der Studie war die Analyse der Umsetzung von Artikel 13 in den Mitgliedstaaten. Es zeigte sich, dass während des Berichtszeitraums (2009–2010)

13) Die Definition nichtlinearer Dienste ist wesentlich komplexer, jedoch nicht Thema dieser IRIS *Spezial*. Siehe Nikoltchev S. (Ed.), *Die Regulierung audiovisueller Abrufdienste: Chaos oder Kohärenz?*, IRIS *Spezial* 2011, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2011.

14) Oben, Fußnote 3.

15) Siehe Studie über die Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in Bezug auf die Förderung europäischer Werke in audiovisuellen Mediendiensten – SMART 2010/0002, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/avpolicym/docs/library/studies/art_13/final_report_20111214.pdf

nur sehr wenige Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt, d. h. Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten eingeführt hatten.¹⁶ Im Rahmen der Studie wurde ermittelt, dass die von den nationalen Berichten bereitgestellten Daten unvollständig und von den nationalen Behörden nicht systematisch überprüft worden waren. Verlässliche Schlüsse über die Anwendung von Artikel 13 konnten daher nicht gezogen werden.¹⁷

Die Rechtsrahmen der europäischen Länder, die in dem Workshop diskutiert wurden, haben alle, in unterschiedlichem Umfang, Auflagen für Abrufdienste erlassen, um Artikel 13 AVMD-RL umzusetzen. Der Schwerpunkt des Workshops lag jedoch nicht nur bei diesen Maßnahmen und bei der Frage, wie eine „korrekte“ Umsetzung aussehen sollte, sondern eher darin herauszufinden, welche Ansätze möglich sind, um das Gesamtziel der Förderung zu erreichen.

Da die bestehenden rechtlichen Mechanismen zur Förderung europäischer Werke sowohl für lineare als auch für nichtlineare Dienste gelten, ist ein Blick auf die Herausforderungen interessant, vor die die sich schnell entwickelnden On-Demand-Medien die Regulierung stellen. Eine der größten Aufgaben für die Zukunft wird dem Workshop zufolge darin bestehen, dass die bestehenden Gesetze und Regelungen mit der technologischen Entwicklung Schritt halten müssen.

II. Länderberichte

1. Bestehende Verpflichtungen für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf

Im ersten Teil des Workshops wurden konkrete Beispiele für die bestehenden Verpflichtungen für audiovisuelle Informationsdienste aus den Fallstudien von fünf Mitgliedstaaten vorgestellt.¹⁸ Die Vorträge zielten darauf ab, anhand von Beispielen Möglichkeiten aufzuzeigen, die Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten sicherzustellen. Die Beispiele umfassen 1) Quoten, 2) Hervorhebung, 3) Investitionspflichten und 4) Indikatoren.¹⁹

In Italien, Frankreich und Belgien (FR) gelten für Abrufdienste mehrere Verpflichtungen. Nach dem italienischen System müssen Abrufdienste entweder die Quotenverpflichtung oder die Investitionsverpflichtung erfüllen. Das französische System sieht für die Anbieter von Abrufdiensten Finanzverpflichtungen sowie Quoten und Hervorhebungspflichten vor. Das System in Belgien (FR) schließlich umfasst sowohl Investitions- als auch Hervorhebungspflichten.

In der Slowakei müssen sich Abrufdienste lediglich an ein Quotensystem halten. Das System in den Niederlanden setzt auf die Verwendung von Indikatoren.

1.1. Quoten

Die Einführung von Quoten zur Sicherstellung der Förderung europäischer Werke wurde in drei der fünf Mitgliedstaaten – Italien, Slowakei und Frankreich – auf unterschiedliche Weise umgesetzt.

In Italien wurde die AVMD-RL durch das Gesetzesdekret Nr. 44/2010 umgesetzt, mit dem das italienische AVMD-Gesetz geändert wurde.²⁰ Gemäß Artikel 44 des AVMD-Gesetzes ist die *Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM) für die Regulierung der Förderung europäischer Werke durch audiovisuelle Abrufdienste mithilfe von Koregulierungsmaßnahmen verantwortlich. Im April 2011 veröffentlichte die AGCOM die Entschließung 188/11/CONS zur Förderung der Produktion euro-

16) Bis zum Mai 2012 hatten 25 Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung der Richtlinie gemeldet.

Siehe http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-306_de.htm

17) Siehe Jasserand C., „Bericht über die Förderung europäischer Werke und unabhängiger Produktionen“, IRIS 2012-9/9, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2012, abrufbar unter:

http://merlin.obs.coe.int/cgi-bin/article.php?iris_r=2012%209%209

18) Italien, Slowakei, Frankreich, Niederlande und Belgien (FR).

19) Siehe die Artikel über die fünf Fallstudien in dieser Veröffentlichung.

20) Siehe Artikel von Ernesto Apa in dieser Veröffentlichung. Siehe auch Mastroianni R. und Arena A., „Entwurf für eine Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“, IRIS 2010-2/25, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2010, abrufbar unter: http://merlin.obs.coe.int/cgi-bin/article.php?iris_r=2010%202%2025

päischer Werke durch Anbieter audiovisueller Abrufdienste, die im Mai 2011 in Kraft trat.²¹ Nach dem italienischen System haben Abrufdienste die Wahl zwischen der Verpflichtung auf inhaltliche Quoten und der Investitionspflicht. Abrufdienste unterliegen geringeren Verpflichtungen als lineare Dienste, denen sowohl inhaltliche als auch finanzielle Verpflichtungen auferlegt sind.²² Nach der Quotenverpflichtung müssen Abrufdienste mindestens 20 % eines Abrufkatalogs europäischen Werken vorbehalten. Diese inhaltliche Quote wird anhand der Gesamtzahl der jährlich angebotenen Stunden berechnet. Verpflichtungen für Abrufdienste gelten nicht für Dienste, die nicht im Wettbewerb mit dem Fernsehen stehen. Hierzu zählen Dienste mit jährlichen Einnahmen unter EUR 100.000.

In der Slowakei wurde für Abrufdienste mit Gesetz Nr. 308/2012 Slg. über Rundfunk und Weiterverbreitung (slowakisches Rundfunkgesetz)²³ im Oktober 2012 eine monatliche Mindestquote von 20 % eingeführt. Die Bestimmung trat im Januar 2013 in Kraft. Auch für lineare Dienste gilt die Quote von 20 %. Die Berechnung basiert auf der kombinierten Länge aller Programmzeiten im Katalog des Dienstes. Die Änderung sieht auch vor, dass diese Quote jeden Monat erfüllt werden muss (nicht jährlich). Diese Regelung wurde aufgenommen, um zu verhindern, dass die Diensteanbieter europäische Werke in Monaten mit geringeren Zuschauerzahlen, wie im Sommer ins Programm nehmen. Im Gegensatz zu Italien haben Abrufdiensteanbieter in der Slowakei nicht die Alternative, europäische Werke etwa durch Investitionen zu fördern. Nach Aussage des slowakischen Experten J. Polak wurde das Quotensystem eingeführt, weil man glaubte, es sei leichter durchsetzbar als ein System, das auf Hervorhebungen oder finanzielle Verpflichtungen für Abrufdiensteanbieter setzt.²⁴

Gemäß *Décret no 2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux service de médias audiovisuels à la demande* (Dekret von 2010) sieht das französische System eine Quotenverpflichtung für Abrufdienste vor, derzufolge der Katalog von Abrufdiensteanbietern mindestens 60 % europäische Werke und 40 % französischsprachige Werke enthalten muss.²⁵

In Belgien (FR) entschied sich das Parlament gegen die Einführung eines Quotensystems für Abrufdienste, da ein Anteil audiovisueller Werke in der nichtlinearen Welt sinnlos sei, weil die Diensteanbieter die Möglichkeit hätten, diesen Anteil so in ihrem Katalog zu verstecken, dass er nicht so leicht zu finden oder zu bewerben sei. Ein Quotensystem stelle für die Anbieter zudem eine unverhältnismäßige Belastung dar. Es könne unter Umständen die Entwicklung neuer Dienste behindern und sich somit als kontraproduktiv erweisen.²⁶

Die Verfassungsmäßigkeit verpflichtender Quoten für Abrufdienste wurde von den Teilnehmern aus der Sicht der Meinungsfreiheit betrachtet. In der Slowakei kam die Frage der Verfassungsmäßigkeit verpflichtender Quoten für Abrufdienste während des Konsultationsverfahrens auf. Es wurde jedoch entschieden, dass Quoten in diesem Fall gerechtfertigt seien, da ihr Zweck im öffentlichen Interesse liege. Ein Teilnehmer fügte hinzu, die Frage müsse lauten, ob das Quotensystem funktioniere. Sei dies nicht der Fall, könne die Rechtfertigung eines Quotensystems verfassungsrechtlich problematisch sein.

1.2. Hervorhebung

Ein Hervorhebungssystem für europäische Werke als Mittel zu deren Förderung wurde in zwei der fünf untersuchten Länder eingeführt: Frankreich und Belgien (FR).

In Frankreich müssen Abrufdiensteanbieter nach dem Dekret von 2010 einen hohen Anteil an europäischen oder französischsprachigen Werken zeigen. Dies kann sowohl durch Anzeigen der Werk-titel an prominenter Stelle als auch durch das Zeigen von Bildern und Trailern der Werke erfolgen.²⁷

21) Weitere Informationen im Artikel von Ernesto Apa in dieser Veröffentlichung.

22) Ibid.

23) Siehe Artikel von Juraj Polak in dieser Veröffentlichung. Siehe auch Polak J., „Förderung europäischer Werke bei audiovisuellen Abruf-Mediendiensten“, IRIS 2013-2/36, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2013, abrufbar unter: http://merlin.obs.coe.int/cgi-bin/article.php?iris_r=2013%202%2036

24) Siehe Artikel von Juraj Polak in dieser Veröffentlichung.

25) Die Quote von 40 % für französischsprachige Werke kann auf die 60 %-Quote für europäische Werke angerechnet werden.

26) Dieses Problem wurde von den Teilnehmern bei verschiedenen Gelegenheiten angesprochen, siehe Abschnitt „Junge Märkte“ (nachstehend).

27) Siehe Artikel von Alexandre Enraygues in dieser Veröffentlichung.

In Belgien (FR) besagt das *Décret sur les services de médias audiovisuels 2009* (Dekret von 2009),²⁸ dass Video-on-Demand-Anbieter europäische Werke hervorheben müssen, indem sie für eine „attraktive Präsentation europäischer Werke“ sorgen; dies entspricht dem Wortlaut von Erwägungsgrund 69 der AVMD-RL.²⁹ Andere Beispiele für die Hervorhebung werden in der Erklärung zum Dekret von 2009 und vom *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA – nachfolgend CSA (BE)) genannt und sind in dem Beitrag über Belgien (FR) in dieser Veröffentlichung erläutert. In Belgien (FR) wurde ein Koregulierungsansatz zum Hervorhebungssystem verabschiedet. Die Zusammenarbeit zwischen dem CSA (BE) und den Anbietern von Abrufdiensten hat sich für die Förderung europäischer Werke als erfolgreich erwiesen. Dieser Ansatz ist stark durch die Bedeutung beeinflusst, die der kulturellen Vielfalt beigegeben wird, insbesondere im Hinblick auf französischsprachige Werke in Belgien (FR).³⁰

Zum Thema Hervorhebung erklärte einer der Teilnehmer, die Anbieter könnten überhaupt nicht für alle europäischen Werke werben, weil der Platz hierfür in Abrufdiensten begrenzt sei. Die Frage wurde an die Teilnehmer weitergegeben: Wie legen Diensteanbieter fest, welche Werke zu fördern sind?

Ein Teilnehmer erklärte, der CSA (BE) habe sich bei der Festlegung, welche Werke zu fördern sind, für ein systematisches Ausprobieren entschieden. Beispielsweise bitte der CSA (BE) die Diensteanbieter, neben einem großen Blockbuster für drei oder vier kleinere europäische Werke zu werben und zu beobachten, wie die Ergebnisse nach ihrem Bewertungssystem aussehen. Erweist sich die Maßnahme als nicht zielführend, testen der CSA (BE) und die Diensteanbieter eine andere Methode.

1.3. Investitionspflichten

Finanzielle Verpflichtungen werden den Abrufdiensten in drei der fünf Länder auferlegt: in Italien, Frankreich und Belgien (FR). In allen Fällen gilt eine Mindestgrenze im Verhältnis zu den Jahreseinnahmen eines Abrufdiensteanbieters (siehe II.1.1).

Wie bereits erwähnt, können Abrufdienste nach dem italienischen System zwischen der Quotenverpflichtung und der Investitionsverpflichtung wählen. Für die Einhaltung der Investitionsverpflichtungen müssen Abrufdienste einen jährlichen Beitrag von mindestens 5 % der Einnahmen investieren, die im Vorjahr für die Bereitstellung von Abrufdiensten im Rahmen derselben Kataloge ausgewiesen wurden.

Das französische System der finanziellen Verpflichtungen ist recht kompliziert. Abrufdiensteanbieter unterliegen den finanziellen Verpflichtungen nur bei einem jährlichen Umsatz über EUR 10 Mio. Dieser Grenzwert gilt jedoch nicht für Anbieter von Catch-up-TV („Nachholfernsehen“), die der finanziellen Verpflichtung nur dann unterliegen, wenn sie mehr als 10 Spielfilme pro Jahr anbieten.³¹ Das Dekret von 2010 sieht für die Anbieter von Catch-up-TV, Bezahl-VoD und Abonnenten-VoD drei verschiedene Systeme vor. Sie werden in dem Beitrag zu Frankreich in dieser Veröffentlichung erläutert. Finanzielle Verpflichtungen bestehen aus einem Beitrag zu europäischen und französischen Kinowerken.³² Dem Dekret zufolge müssen drei Viertel der finanziellen Verpflichtung für unabhängige Werke aufgewendet werden. Ferner bestehen zwei verschiedene finanzielle Verpflichtungen: eine für europäische und eine für französischsprachige Werke.³³

In Belgien (FR) sind alle Mediendiensteanbieter laut Dekret von 2009 verpflichtet, sich finanziell an der audiovisuellen Produktion zu beteiligen.³⁴ Diese Verpflichtung gilt auch für Abrufdienste. Bei der Umsetzung der AVMD-RL wurde jedoch eine Grenze eingeführt, sodass die Regelung für Abrufdienste mit Einnahmen unter EUR 300.000 nicht gilt. Sinn dieser Maßnahme war es, neue Dienste nicht übermäßig mit Verpflichtungen zu belasten.

28) Siehe Artikel von Jean-François Furnémont in dieser Veröffentlichung.

29) Ibid.

30) Ibid.

31) Siehe Artikel von Alexandre Entraygues in dieser Veröffentlichung.

32) Ibid.

33) Ibid.

34) Siehe Artikel von Jean-François Furnémont in dieser Veröffentlichung.

1.4. Indikatoren

Der niederländische Ansatz für die Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten erfolgt über Indikatoren, die das *Commissariaat voor de Media* (CvdM) aufgestellt hat. Das Konzept des Einsatzes von Indikatoren zur Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten stammt aus den Berichterstattungsleitlinien der Europäischen Kommission,³⁵ die ursprünglich für die Förderung europäischer Werke in linearen Diensten erstellt wurden. Die Leitlinien enthalten eine Reihe von Fragen und Indikatoren, auf die Mitgliedstaaten bei der Überwachung der Anwendung von Artikel 13 zurückgreifen können. Anhand dieser Fragen und Indikatoren können die Mitgliedstaaten feststellen, welche nicht-linearen Dienste unter ihre Rechtshoheit fallen, welchen Anteil europäische Werke im Gesamtkatalog eines Dienstes haben, welcher Anteil der Ausgaben in europäische Werke investiert wird und wie wirksam die Hervorhebung europäischer Werke ist.³⁶

Das CvdM wählte vier Indikatoren aus den Berichterstattungsleitlinien aus, die die geringste Belastung für Anbieter von Abrufdiensten darstellten. Nach dem *Mediawet 2008* (niederländisches Mediengesetz)³⁷ werden Mediendiensteanbietern vier Fragen gestellt, um den Zugang zu europäischen Werken und deren Hervorhebung festzustellen. Die Diensteanbieter müssen nur mit ja oder nein antworten. Die Fragen lauten:

- 1) Kann der Nutzer im Katalog nach Videos suchen, die als europäische Werke gekennzeichnet sind? Werden beispielsweise Hinweise auf die Nationalität bzw. Herkunft verwendet?
- 2) Hat der Diensteanbieter Werkzeuge entwickelt, um Nutzern europäische Werke zu empfehlen?
- 3) Gibt es im Katalog, auf der Website oder im EPG einen speziellen Bereich für europäische Werke?
- 4) Nutzt der Diensteanbieter irgendwelche anderen Instrumente, um den Zugang zu europäischen Werken zu erleichtern?

Insgesamt geben die fünf Länderberichte einen detaillierten Überblick über die verschiedenen Möglichkeiten zur Förderung europäischer Werke. Die Berichte zeigen auch, dass die Regulierer meist nicht bereit sind, den Anbietern von Abrufdiensten restriktive Verpflichtungen aufzuerlegen, damit sich der aufstrebende On-Demand-Markt entwickeln kann.

2. Durchsetzungsmechanismen

In der zweiten Vortragsrunde ging es um die Durchsetzung der in den vorhergegangenen Vorträgen dargestellten Verpflichtungen, sei es durch Überwachung der Einhaltung, die Verhängung von Geldbußen oder ein kooperatives System. Die Vorträge zeigten auch einige der Stärken und Schwächen dieser Systeme auf.

2.1. Überwachung

In Italien überwacht die AGCOM die Umsetzung der Quotenverpflichtungen für Anbieter von Abrufdiensten.

In der Slowakei überwacht der *Rada pre Vysielanie a Retransmisii* (Rat für Rundfunk und Weiterverbreitung) das Quotensystem aufgrund von Haushaltsengpässen nicht. Der Regulierer verlässt sich auf die Aufzeichnungen der Diensteanbieter. Diensteanbieter sind gesetzlich verpflichtet, Aufzeichnungen über die Umsetzung des Quotensystems zu führen und dem Regulierer auf Anfrage vorzulegen.

Nach dem französischen System hat der französische Regulierer *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA, nachfolgend CSA (FR)) die allgemeine Befugnis zur Beaufsichtigung der Diensteanbieter. Diese

35) Siehe Artikel von Marcel Betzel in dieser Veröffentlichung.

36) Studie über die Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste in Bezug auf die Förderung europäischer Werke in audiovisuellen Mediendiensten – SMART 2010/0002, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/art_13/final_report_20111214.pdf

37) Siehe Gerritsen J., „Mediengesetz 2008“, IRIS 2009-18/29, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg, 2009, abrufbar unter: http://merlin.obs.coe.int/cgi-bin/article.php?iris_r=2009%203%2029

Befugnis umfasst Zufallskontrollen und die Anforderung von Informationen. Abrufdiensteanbieter müssen dem CSA (FR) ferner jährlich einen Bericht über die Einhaltung ihrer Verpflichtungen vorlegen.

In den Niederlanden ermittelt der Regulierer CvdM die Ergebnisse der Förderung europäischer Werke durch die Abrufdiensteanbieter mit einem Indikatorensystem.

In Belgien (FR) setzt der CSA (BE) bei der Überwachung der Umsetzung der Verpflichtungen auf einen kooperativen Ansatz. Er wurde in vier Stufen umgesetzt. Zunächst wurde im Juni 2010 eine Empfehlung darüber verabschiedet, wie der CSA (BE) die Bemühungen der Anbieter audiovisueller Abrufdienste zur Umsetzung des vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziels der Förderung europäischer Werke beurteilen soll. Als Zweites erfolgte Anfang 2011 eine erste Beurteilung der Maßnahmen der Abrufdiensteanbieter zur Förderung europäischer Werke. Als Drittes fand Ende 2011 eine zweite Beurteilung der ersten Ergebnisse, die in Bezug auf die Förderung und den Konsum europäischer Werke erzielt wurden. Schließlich folgte im Juni 2012 eine dritte Beurteilung, die dem Gesetzgeber helfen sollte, die während des Umsetzungsverfahrens in den Jahren 2008 und 2009 getroffenen Entscheidungen zu bewerten.³⁸ Dieses Bewertungsverfahren ist nun in den Jahresbericht integriert, den die Diensteanbieter dem CSA (BE) vorlegen müssen.³⁹

2.2. Sanktionen

In Italien kann die AGCOM bei Nichtbeachtung der Verpflichtungen Strafen von bis zu EUR 250.000 verhängen. Dies kam bisher jedoch noch nicht vor.⁴⁰

In der Slowakei hat der Regulierer ebenfalls die Befugnis, Diensteanbieter zu verwarnen und zu bestrafen, wenn sie ihre Zielquoten von 20 % nicht erreichen.⁴¹ Die Strafen für die Nicht-einhaltung der Quotenverpflichtung liegen zwischen EUR 100 und EUR 10.000.

Weder in den Niederlanden noch in Belgien (FR) existiert ein Sanktionssystem im Hinblick auf die Nichteinhaltung der Verpflichtungen. In diesen Ländern wird ein kooperativer Ansatz favorisiert.

2.3. Kooperativer Ansatz

Einer der Teilnehmer erbat nähere Ausführungen zu den Praktiken, die beim kooperativen Ansatz in Belgien (FR) Anwendung finden, insbesondere die Benchmarking-Methode für Förderstrategien. Er führte als Beispiel das *Creative Diversity Network*⁴² in Großbritannien an, das bestimmte Zusagen zur Förderung der Vielfalt gibt. Es hat eine Art No-Roll-Back-Klausel, wonach ein in einem Jahr erfolgreiches Vorgehen die Grundlage für das darauffolgende Jahr bildet.⁴³ Es handelt sich also um ein progressives System. Der Teilnehmer war daran interessiert zu erfahren, ob der belgische (FR) Ansatz Ähnlichkeit mit diesem System habe.

Hierzu wurde erläutert, dass der Regulierer in Belgien (FR) ein Vertrauensverhältnis zu den Diensteanbietern aufgebaut habe, das es beiden Seiten ermögliche, sich an einen Tisch zu setzen, Daten auszutauschen und der Konventionalität zu vertrauen. Im Gegenzug überwache der CSA (BE) die Förderinstrumente. Die Anbieter könnten diese Förderinstrumente dann mit ihren Ergebnissen abgleichen. Das Verfahren schaffe eine für alle Beteiligten profitable Situation, da es dem CSA helfe, die Umsetzung eines ordnungspolitischen Instruments zu beurteilen, und es gleichzeitig den Diensteanbietern ermögliche, ihre Förderung europäischer Werke auf den Prüfstein zu stellen. Es sei kontraproduktiv, Diensteanbietern Ergebnisse oder feste Ziele vorzuschreiben. Die wichtigste Frage sollte sein, ob die Hervorhebung funktioniert oder nicht.

38) Siehe Avis no. 11/2012 – *Evaluation du dispositif de mise en valeur des oeuvres européennes et de la Fédération Wallonie Bruxelles dans les services de vidéo à la demande – article 46 du décret SMA*, insbesondere S. 23.

39) Siehe Artikel von Jean-François Furnémont in dieser Veröffentlichung.

40) Siehe Artikel von Ernesto Apa in dieser Veröffentlichung.

41) Siehe Artikel von Juraj Polak in dieser Veröffentlichung.

42) Siehe die Website von Creative Diversity Network at: <http://creativediversitynetwork.com/>

43) Siehe die Zusicherung des Creative Diversity Network, abrufbar unter: <http://creativediversitynetwork.com/resource/diversity-pledge/>

III. Hinterfragung der wichtigsten Thesen

Im zweiten Teil widmete sich der Workshop der Hinterfragung der wichtigsten Thesen. Ein Vortrag von Alexander Scheuer (Institut für Europäisches Medienrecht) befasste sich mit der Eignung der heutigen Regelungen für die Förderung europäischer Werke in nichtlinearen audiovisuellen Mediendiensten. Darin analysierte er, welche Vorstellungen bei der Formulierung der AVMD-RL im Jahr 2006 über die Online-Umgebung bestanden und wie sich diese seither verändert hat. Scheuer wies auf die Herausforderungen hin, die sich durch neue Plattformen und neue Produkte ergeben.⁴⁴ Diese Herausforderungen, um die sich dann eine Diskussion zwischen den Teilnehmern entspann, wurden der Übersichtlichkeit halber in folgende Kategorien unterteilt: 1) Verbraucherverhalten; 2) Geltungsbereich und Definitionen; 3) wirtschaftlicher Wert und 4) Wertekette.

1. Verbraucherverhalten

Nach dem Vortrag von A. Scheuer wurden zunächst die Nutzergewohnheiten erörtert. Ein Teilnehmer vertrat die Ansicht, der Schwerpunkt sollte weiterhin auf der Förderung europäischer Werke im linearen Fernsehen liegen, da die Mehrheit der europäischen Bevölkerung nach wie vor in erster Linie lineare Fernsehdienste und nicht Abrufdienste nutze. In den Niederlanden etwa sähen lediglich 3 % der Verbraucher On-Demand- oder Catch-up-TV, und die große Mehrheit konsumiere noch immer vor allem lineares Fernsehen, was auch dem europäischen Durchschnitt entspreche.⁴⁵ Diese Statistiken überraschten einige Teilnehmer des Workshops. Die Mehrheit der Menschen halte an alten Sehgewohnheiten fest, so die Erklärung des Teilnehmers, und die Umfrage aus den Niederlanden zeige, dass beim Sehverhalten zwischen jungem und altem Publikum eine Kluft bestehe. Ein anderer Teilnehmer verwies darauf, dass die Zahl weit höher läge, wenn man bei diesen Umfragen auch den zeitversetzten Konsum linearer Inhalte, etwa durch den Einsatz von Aufzeichnungsgeräten, berücksichtigt hätte.

Ein anderer Teilnehmer befand, der Schwerpunkt müsse bei der Festlegung des Regulierungsniveaus für bestimmte Abrufdienste darauf liegen, wie der Zuschauer die Medien erlebe. Es müssten generationenübergreifende Nutzungsmuster untersucht werden, um zu sehen, ob diese sich parallel zur Zunahme der On-Demand-Angebote ändern oder ob die Annahmen über die Flexibilität dieser On-Demand-Umgebung und deren künftige Veränderungen falsch seien.

Im Übrigen wurde darauf verwiesen, dass bei der Regulierung von On-Demand-Onlinediensten zu bedenken sei, dass jeder am Online-Markt teilhaben kann; dies stelle einen Paradigmenwechsel im Verhältnis zur linearen Welt dar.

2. Geltungsbereich und Definitionen

Die Frage nach dem Geltungsbereich der Richtlinie wurde von Scheuer in seinem Vortrag und während des gesamten Workshops auch von Teilnehmern mehrfach thematisiert. Die Problematik der Anwendung strenger Definitionen auf Dienste, die sich in ständigem Wandel befinden, löst derzeit große Bedenken aus und erschwert die Feststellung, für welchen Diensteanbieter welche konkreten Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke gelten. Viele Abrufdienste können etwa einen Mix aus nutzergenerierten Inhalten, semiprofessionellen Inhalten, von Dritten kontrollierten redaktionellen Inhalten, durch Regulierung kontrollierten redaktionellen Inhalten und linearen Online-Übertragungen umfassen.

Im Anschluss wurden Probleme bei der Regulierung von Catch-up-TV diskutiert. Zum einen werden Catch-up-Fernsehdienste, wie von A. Scheuer bereits in seinem Vortrag ausgeführt und aus den Länderberichten ersichtlich, in den Mitgliedstaaten unterschiedlich behandelt, vor allem weil die Definition für Catch-up-Dienste unklar ist. Beispiele für den Regulierungsansatz für Catch-up-Fernsehdienste werden in den Länderberichten beschrieben. Einige Gründe für solche Ansätze

44) Siehe Artikel von Alexander Scheuer in dieser Veröffentlichung.

45) Siehe Artikel von Jeroen Verspeek in dieser Veröffentlichung.

wurden näher ausgeführt: In Italien ist für Catch-up-TV keine Genehmigung durch die Regulierungsbehörde erforderlich und daher werden solchen Diensten auch keine Verpflichtungen auferlegt. Da die Programme, die in Catch-up-Diensten bereitgestellt würden, bereits auf Grundlage einer anderen Genehmigung verbreitet worden seien, gehe man davon aus, dass diese Angebote ohnehin die Bestimmungen für den linearen Dienst erfüllen, bei dem die Programme zuerst übertragen wurden.

Ein Problem bei diesem Ansatz, auf das ein Teilnehmer hinwies, betrifft das Wesen von Catch-up-Fernsehdiensten. Nicht alles aus den linearen Diensten werde für den Catch-up-Dienst ausgewählt; in Bezug auf das Argument der fehlenden Gewinnerzielung wurde angemerkt, dass die Einnahmen wohl steigen, sodass Abrufdienste den Schwellenwert für finanzielle Verpflichtungen erreichen könnten. Gemäß der AVMD-RL haben Abrufdienste das Potenzial, Fernsehprogramme teilweise zu ersetzen, was darauf hindeuten dürfte, dass die Grenzwertregulierung auch für Catch-up-Dienste gelten sollte.

Daraufhin sprach ein Teilnehmer die verschiedenen Konzepte für Catch-up-Fernsehdienste an. Als Beispiel nannte er den BBC iPlayer. Er sei ein Einzelprodukt und ein Dienst, den man direkt ansteuert. Dies sei bei den meisten Catch-up-Diensten, die mehr oder weniger versteckt seien, nicht der Fall. Catch-up-TV werde im Allgemeinen nicht als eigenständiger Dienst vermarktet, der gesondert geregelt werden solle, vielmehr handle es sich um einen Dienst, über den man eine Aufzeichnung einer linearen Sendung sehen könne. Ein anderer Teilnehmer fügte hinzu, dass nicht-europäische Inhalte üblicherweise nicht über Catch-up-Fernsehen zugänglich seien, da die Veranstalter für die Catch-up-Fernsehdienste ihre eigenen, lokal produzierten Angebote nutzten. Nicht-europäische Sender wie etwa populäre amerikanische Programme, so ein weiterer Teilnehmer, seien bei bestimmten Catch-up-Fernsehdiensten kostenlos verfügbar. Welche Programme sowohl von linearen als auch von Catch-up-Diensten übertragen würden, hänge von der Kaufkraft des Veranstalters ab.

In Bezug auf den Ausschluss der Catch-up-Dienste von Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke verwiesen die Teilnehmer auf verschiedene Probleme. Zum einen gebe es keine klare Definition für Catch-up-TV. Wie eine Reihe von Teilnehmern anmerkte, bestünden sehr unterschiedliche Arten von Catch-up-Diensten und Geschäftsmodellen. In einigen Mitgliedstaaten wie etwa der Slowakei sei Catch-up-TV sehr unterentwickelt. Die Sender würden nur einen sehr kleinen Teil ihrer eigenen Programme einbeziehen, weil es schwierig sei, Rechte für die Nutzung anderer Programme im Internet zu erwerben. Andererseits gäbe es in anderen Mitgliedstaaten viel weiter entwickelte Catch-up-Fernsehdienste, die alle Arten von Programmen zeigten, darunter auch nicht-europäische Werke. Des Weiteren fielen Catch-up-Fernsehdienste aus rechtlicher Sicht eindeutig unter die Definition von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf im Sinne der AVMD-RL. Zur Perspektive der Verbraucher wurde auch darauf verwiesen, dass für diesen der Konsum von Catch-up-TV auf vernetzten Fernsehgeräten in der gleichen Umgebung erfolge wie lineares Fernsehen. Wäre Catch-up-TV nicht reguliert, wäre dies auch nicht mit der Zielsetzung des Instrumentariums zur Förderung europäischer Werke wie der Quoten- oder der Hervorhebungsverpflichtung vereinbar.

3. Wirtschaftlicher Wert

Ein weiterer Teilnehmer merkte an, die Überwachung von Catch-up-Fernsehen sei sowohl für die Fernsehveranstalter als auch für die Regulierer problematisch, weil es sich ständig erneuere. Zudem stelle die Regulierung von Catch-up-Diensten keinen zusätzlichen Marktwert dar und bringe der europäischen Industrie keinerlei Vorteile, denn die Mehrheit der heutigen europäischen Catch-up-Dienste sei nicht profitabel. Derartige Dienste würden in der Regel kostenlos von den öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern oder von kommerziellen Fernsehveranstaltern angeboten, wobei das wachsende Werbeaufkommen so unbedeutend sei, dass jede Form von Investitionsverpflichtung für einen Catch-up-Dienst verschwindend gering wäre. Da es zur Zeit der Verhandlungen über die AVMD-RL oder die nationalen Regulierungen noch kein Catch-up-Fernsehen gegeben habe, müssten die Regulierer die Richtlinie für etwas umsetzen, das damals noch nicht existiert habe. Die ersten Catch-up-Dienste wurden etwa zwei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie eingeführt.

Ein Teilnehmer verglich den Wert von Catch-up-TV und Video-on-Demand-Diensten, die jährlich circa EUR 250 Mio. Werbeeinnahmen generierten, mit den Werbeeinnahmen im linearen Fernsehen,

die sich auf EUR 12 Mrd. summieren. Der Teilnehmer schätzte die Zeitspanne, bis sich hier eine deutliche Veränderung ergebe, auf fünf bis sieben Jahre. Diese Umstände könnten Auswirkungen auf Entscheidungen haben, Catch-up-Fernsehdiensten Verpflichtungen aufzuerlegen.

4. Wertekette

Scheuer argumentierte in seinem Vortrag, angesichts der sich ständig ändernden Medienumgebung könnte die Regulierung von Diensteanbietern gegenüber der Regulierung einzelner Dienste der angemessene Ansatz sein. Wenn Zuschauererwartungen an die Regulierung und den Umfang des Schutzes durch Regulierung in einigen Bereichen der Richtlinie berücksichtigt würden, sei zu fragen, warum dies nicht auch hier der Fall sein sollte. Die Grundfrage müsse lauten, wie sich eine Mediendienstplattform dem Zuschauer oder Nutzer tatsächlich präsentiert. Ein Teilnehmer vertrat die Ansicht, das generelle Problem für die Regulierer bestehe darin, wie man dieselben Dienste auf unterschiedlichen Plattformen behandeln solle, also in den Unterschieden zwischen Katalogen im Internet und in den EPGs (elektronischen Programmführern) von Kabelanbietern und Anbietern von IPTV (Internet Protocol Television), Portalen von Smart-TVs und mobilen Anwendungen. Biete derselbe Mediendiensteanbieter eine Reihe unterschiedlicher Dienste an, wäre es sinnvoll, sich bei der Regulierung eher an dem Anbieter zu orientieren als an den einzelnen Diensten.

Dies stieß unter den Teilnehmern auf allgemeine Zustimmung. Ein Teilnehmer fügte hinzu, die Zuschauerdienste würden sich im Laufe der kommenden Jahre zwangsläufig ändern, und daher sei zu fragen, wie ein Zuschauerdienst in fünf Jahren aussehen werde. Ferner sei es problematisch, auf Dienste, die sich in der Medienumgebung laufend weiterentwickeln, strenge Definitionen anzuwenden. Daher sei ein an einzelnen Diensten orientierter Ansatz kritisch zu sehen.

Ein weiterer Teilnehmer, der ebenfalls die Auffassung vertrat, dass die Wertschöpfungskette wichtiger sei als die einzelnen Komponenten, erklärte ergänzend, dass Regulierungsinitiativen wie die zur Förderung europäischer Werke vor allem auf einzelne Elemente der Wertschöpfungskette zielten. In einem konvergierenden audiovisuellen Sektor seien unterschiedliche Akteure auf verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette beteiligt, von der Ausstrahlung eines Programms im linearen Fernsehen bis zu seiner Verfügbarkeit für Zuschauer auf Abruf. So gesehen werde die derzeit geltende Regulierung bis zu einem gewissen Grad immer am Kern der Sache vorbeigehen, weil sie diese Wertschöpfungskette ignoriere und weil zwischen den Diensten ein Substitutionsverhältnis bestehe.

Schließlich werde in dieser sich schnell ändernden Medienumgebung die größte Herausforderung darin liegen, die bestehenden Gesetze und Bestimmungen laufend zu aktualisieren, um Regulierungsziele wie die Förderung europäischer Werke zu erreichen. Es sollten daher keine Vermutungen über Abrufdienste angestellt und keine strengen Definitionen festgelegt werden. Regulierungsansätze für Abrufdienste sollten diesen in der Entwicklung befindlichen Markt nicht behindern und flexibel genug sein, um die weitere Entwicklung dieser Dienste zu erleichtern.

IV. Besteht eine Notwendigkeit, von Angebots- zu Nachfragekriterien zu wechseln?

Als nächstes Thema an diesem Nachmittag wurde die Frage erörtert, ob ein Wechsel von Angebots- zu Nachfragekriterien erforderlich sei, sodass sich die Förderung europäischer Werke an Zuschauer-trends orientieren würde. Hierbei lassen sich zwei Aspekte unterscheiden: die Förderung europäischer Inhalte und die wachsende Macht der Zuschauer.

1. Förderung europäischer Inhalte

Thomas Roukens von Telenet, einem der größten Kabelfernsehanbieter Belgiens, informierte die Teilnehmer in seinem Vortrag über eine Reihe wichtiger Zuschauer-trends.⁴⁶ Er erläuterte Details der

46) Siehe Artikel von Thomas Roukens in dieser Veröffentlichung.

Lösung der Flämischen Gemeinschaft Belgiens (nachfolgend „Belgien (NL)“) für die Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten. In Belgien (NL) sieht das *Decreet betreffende de radio omroep en de televisie van 27 maart 2009* („Mediendekret“) für Anbieter von Abrufdiensten keine strengen rechtlichen Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke vor.⁴⁷ Das belgische System besteht aus einer kommerziellen Zusammenarbeit zwischen Fernsehveranstaltern und Vertriebsplattformen, wodurch europäische Werke auf verschiedenen Plattformen gefördert werden. Roukens verwies in seinem Vortrag auch auf ein freiwilliges Modell zur Förderung lokaler Inhalte, in dessen Rahmen Telenet jährlich knapp EUR 10 Mio. in die Produktion von Filmen, audiovisuellen Werken und unabhängigen Produktionen investiere. Telenet verfolge den Ansatz, Zuschauerrends nachzugehen und lokale Inhalte auf möglichst vielen Plattformen bereitzustellen und zu fördern.⁴⁸

Nach Roukens Vortrag erklärten einige Teilnehmer, man müsse den Zweck der Regulierung betrachten. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die Aufnahme von Anbietern und Plattformen von Abrufdiensten in die Wertschöpfungskette auch ein wichtiges Mittel sei, um die Nachfrage nach europäischen Werken auch künftig sicherzustellen. Verbinde man die Investitionsverpflichtung mit der Verpflichtung zur Hervorhebung, ergebe sich ein natürlicher Reflex, das zu fördern, worin man investiert hat. Die Wirksamkeit der Hervorhebung als Instrument zur Sicherstellung der Förderung europäischer Werke wurde auch an dieser Stelle nochmals unterstrichen. Es wurde kurz auf neue Möglichkeiten hingewiesen, die Hervorhebung für solche Ziele einzusetzen. Genannt wurden hier die redaktionelle Auswahl im Katalog, das Kuratieren von Inhalten und die Verbindung europäischer Werke mit anderen, populäreren Werken.

2. Wachsender Einfluss der Zuschauer

Die Diskussion widmete sich dann der redaktionellen Kontrolle über Kataloge und dem Trend zur Erstellung von Katalogen anhand des Abrufverlaufs des Nutzers, bei der es keine redaktionelle Kontrolle über die Kataloge gibt, sondern eine Art Resonanzraum.⁴⁹ Der Amazon-Dienst, der einen On-Demand-Dienst für Bücher anbietet, wurde als Beispiel dafür genannt, wie der Abrufverlauf des Konsumenten genutzt werden kann, um persönliche Kataloge zu erstellen. In seinem System bewirbt Amazon Bücher anhand des Abrufverlaufs des Nutzers. Auf der Amazon-Website und auf anderen vom Nutzer besuchten Websites werden Daten über die Sehgewohnheiten des Nutzers gesammelt. Das System von Amazon setzt keine Verkaufsförderprogramme ein. Stattdessen wird anhand der Sehgewohnheiten der Nutzer sichergestellt, dass die Werbung den Interessen der einzelnen Nutzer entspricht.

Ernste Bedenken äußerten die Teilnehmer in Bezug auf die Vielfalt der Inhalte. In der wissenschaftlichen Diskussion kursierten für dieses Problem zuletzt Lösungen wie die Idee öffentlich-rechtlicher Navigatoren,⁵⁰ die verschiedene öffentlich-rechtliche Inhalte kuratieren und verbinden könnten, um ein vielfältiges Medienangebot zu gewährleisten.

V. Probleme im Zusammenhang mit „sicheren Häfen“

Als nächstes standen Probleme im Zusammenhang mit sicheren Häfen auf der Agenda. Die Diskussion zu diesem Thema wurde wie folgt kategorisiert: Maßnahmen zur Erleichterung der Geschäftstätigkeit und junge Märkte.

47) Ibid.

48) Ibid.

49) Ein Resonanzraum ist eine Situation, in der Menschen sich darauf beschränken, Informationen zu erhalten, die ihre eigenen Ansichten wiedergeben. Weitere Informationen über Resonanzräume finden sich in Sunstein, Cass R., *Republic.com 2.0*, USA, Princeton University Press, 2009.

50) Ein öffentlich-rechtlicher Navigator soll eine Navigations- oder Wegweiserfunktion für öffentlich-rechtliche Medieninhalte erfüllen.

1. Maßnahmen zur Erleichterung der Geschäftstätigkeit

Den Vortrag über „Probleme im Zusammenhang mit sicheren Häfen“ hielt André Lange von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle. Im Mittelpunkt standen Maßnahmen zur Erleichterung der Geschäftstätigkeit im Bereich audiovisueller Dienste und deren Auswirkungen auf die Förderung audiovisueller Werke. Ziel von Maßnahmen zur Erleichterung der Geschäftstätigkeit ist es, inländische Investitionen oder ausländische Direktinvestitionen zu vereinfachen. Man kann davon ausgehen, dass ein Land über Maßnahmen zur Erleichterung der Geschäftstätigkeit im Bereich audiovisueller Dienste verfügt, wenn es einen weniger anspruchsvollen Regulierungsrahmen für folgende Themen bietet: Inhalteregulierung, Anforderungen an die Förderung europäischer Werke, Werbung, Jugendschutz, Schutz geistiger Eigentumsrechte und Überwachung. Solche Rahmenbedingungen können durch weitere Maßnahmen zur Erleichterung der Geschäftstätigkeit verstärkt werden, etwa durch steuerliche Regelungen, einfache Gesellschaftsregistrierung und Rechenschaftsregulierung sowie die Schaffung einer günstigen Infrastruktur für die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT).⁵¹ In seiner Präsentation nannte Lange die Fallstudie über Luxemburg als Beispiel für ein Land mit einer Strategie zur Erleichterung der Geschäftstätigkeit im Bereich audiovisueller Dienste.⁵² Die audiovisuelle Regulierung in Luxemburg beruht allgemein auf dem Prinzip der offenen Märkte, dem Ursprungslandprinzip und dem Prinzip der Dienstleistungsfreiheit. Lange nannte in seiner Präsentation Beispiele für die Auswirkungen von Maßnahmen zur Erleichterung der Geschäftstätigkeit auf die Förderung europäischer Werke, darunter Probleme wie die fehlende Transparenz der verschiedenen nationalen Märkte, das Fehlen vergleichbarer Daten zu Katalogen und die Entstehung einer faktischen Marktverzerrung in anderen Ländern, in denen sich die nationalen Diensteanbieter einem Wettbewerb mit weniger regulierten oder gänzlich unregulierten Diensten ausgesetzt sehen.

Die Fallstudie zu Luxemburg als Land mit Maßnahmen zur Erleichterung der Geschäftstätigkeit ist im Artikel von Jenny Metzendorf von der Universität Luxemburg weiter ausgeführt.⁵³ Darin beschreibt Metzendorf die Auswirkungen dieser Maßnahmen zur Erleichterung der Geschäftstätigkeit auf den luxemburgischen Markt für audiovisuelle Mediendienste. Diese Rahmenbedingungen bewogen einen großen Fernsehveranstalter, die RTL Group, und einen weltweit führenden Anbieter von Satellitendiensten, SES, sich in Luxemburg niederzulassen. Ebenso wählten internationale Anbieter von Abrufdiensten wie Apple oder Netflix Luxemburg als ihren Geschäftssitz, um von dort aus den europäischen Markt zu bedienen. Metzendorf beleuchtet verschiedene Themen wie die Auswirkungen dieser Strategie auf andere europäische Diensteanbieter und junge Geschäftsmodelle, die Auswirkungen der grenzüberschreitenden Bereitstellung von Diensten und die Frage, wie die Einhaltung des EU-Rechts sichergestellt werden kann, insbesondere in Bezug auf Artikel 13 AVMD-RL.

2. Junge Märkte

Wie sich die Einführung von Verpflichtungen für einen jungen Markt, d. h. für audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, in den Mitgliedstaaten auswirkt, erläuterte Heiko Zysk (ProSiebenSat.1 Media AG). Zysk erklärte, die Einführung von Verpflichtungen werde negative Auswirkungen auf europäische Diensteanbieter haben, die gegenüber nicht-europäischen Diensteanbietern benachteiligt würden, die auf demselben Markt tätig sind, aber nicht denselben regulatorischen Maßgaben unterliegen. Nach Einschätzung von Zysk wird eine strengere EU-Regulierung für Abrufdienste dazu führen, dass bestehende Firmenzentralen in der EU geschlossen werden und die Geschäftstätigkeit in ein Nicht-EU-Land verlegt werde, meist in die USA. Jede Regelung, die nicht allgemein durchsetzbar sei, könne europäischen Abrufdiensten schaden und die Konkurrenz außerhalb der Europäischen Union stärken. Mit einem Anteil von weniger als 5 % am gesamten Videomarkt in Deutschland befänden sich Abrufdienste noch immer in der Phase eines aufstrebenden Marktes. Eine gesetzliche Regelung mit strengen Quoten und Regeln zur Hervorhebung europäischer Werke sei nach Einschätzung von Zysk als Mittel zur Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten ungeeignet.

51) Siehe Artikel von André Lange in dieser Veröffentlichung.

52) Ibid.

53) Siehe Artikel von Jenny Metzendorf in dieser Veröffentlichung.

VI. Übergeordnete wirtschaftliche/kulturelle Interessen und deren Einbindung in internationales Recht

Als letztes Thema wurden übergeordnete wirtschaftliche/kulturelle Interessen und deren Einbindung in internationales Recht behandelt. Aufgrund der Diskussion zwischen den Teilnehmern wurde die Thematik in zwei Bereiche unterteilt: die Auswirkungen des WTO-GATS und des UNESCO-Übereinkommens, sowie die fehlende Innovation bei den Ansätzen zur Regulierung von Abrufdiensten.

1. Die Auswirkungen des WTO-GATS und des UNESCO-Übereinkommens

Emmanuel Joly (Europäische Kommission) sprach als Privatperson in seinem Vortrag über das Thema übergeordneter wirtschaftlicher/kultureller Interessen und deren Einbindung in internationales Recht. Er verwies darauf, dass audiovisuelle Mediendienste eine Doppelfunktion im wirtschaftlichen und kulturellen Bereich hätten, was die Schaffung und den Vertrieb europäischer Werke rechtfertige. Daher müssten Fördersysteme in Europa sowohl die audiovisuelle Wirtschaft stärken als auch kulturellen Zielen dienen. Joly erläuterte in seinem Vortrag die Auswirkungen des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen der Welthandelsorganisation (WTO-GATS) und des Übereinkommens über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) auf Ziele der kulturellen Vielfalt in Europa. Mira Burri (World Trade Institute der Universität Bern) erläuterte die Auswirkungen der WTO und der UNESCO auf die Verfolgung von Zielen der kulturellen Vielfalt in der Online-Welt. Burri diskutierte den verfügbaren politischen Raum, in dem die EU ihre Online-Kultur- und Medienpolitik im Rahmen des WTO-GATS und des UNESCO-Übereinkommens verfolgen muss. Das WTO-GATS ist flexibel genug, um seinen Mitgliedern bei der Verfolgung solcher Ziele viel Spielraum zu lassen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben keine Zusagen für den audiovisuellen Sektor gegeben und umfangreiche Ausnahmen für das Meistbegünstigungsprinzip eingebracht.⁵⁴ Die Mitgliedstaaten dürfen daher ihre kulturpolitischen Initiativen beibehalten und neue Maßnahmen für die „alten“ analogen Offline-Medien wie auch die „neuen“ digitalen Medien ergreifen.⁵⁵ Burri warnte jedoch, dass aufgrund von Entwicklungen im Rahmen der WTO, die gewisse Nebenwirkungen haben könnten, der Spielraum für die EU-Politik in Zukunft womöglich kleiner werde. Sie nannte Details einiger Vereinbarungen, die Auswirkungen auf EU-Initiativen im audiovisuellen Bereich haben könnten, die in ihrem Artikel in dieser Veröffentlichung ausgeführt werden. Darin geht Burri auch näher auf die Auswirkungen des UNESCO-Übereinkommens auf die audiovisuelle Politik der EU ein. Das UNESCO-Übereinkommen bekräftigt das Recht von Staaten, in ihren inneren und äußeren Angelegenheiten kulturpolitische Maßnahmen zu verabschieden und umzusetzen. Das Übereinkommen gibt kaum Leitlinien vor, wie diese Maßnahmen auszusehen haben. Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens wie die Förderung europäischer Werke bleiben der EU und ihren Mitgliedstaaten überlassen.⁵⁶

2. Fehlende Innovation bei der Lösung des Problems

Als ein wesentliches Problem stuft Burri die mangelnde Innovation bei der Regulierung digitaler Medien ein. Bislang bestand der Ansatz in dem Versuch, Modelle von Regulierungsansätzen für analoge Offline-Medien auf neue Medien zu übertragen. Das Augenmerk sollte dabei dem kausalen Zusammenhang zwischen Maßnahme und Ziel gelten. Die Frage muss nicht lauten, wie die Richtlinie umgesetzt werden kann, sondern ob die Richtlinie das geeignete Mittel ist, um das Ziel zu erreichen. Anhand der Annahme, es sei ein Ziel von öffentlichem Interesse, ein kulturelles Medienziel zu haben, zeigte Burri auf, dass der kausale Zusammenhang bei linearen Diensten immer recht schwach war. Früheren Aufzeichnungen zufolge ist unklar, ob Quoten mit der Verfügbarkeit und dem Konsum europäischer Inhalte in Zusammenhang stehen. Unklar ist auch, ob Quoten zu einem geringeren US-Einfluss führen. Es wurde unterstrichen, wie wichtig die Schaffung eines kausalen Zusammenhangs in Bezug auf Regulierungsansätze für Medien auf Abruf ist.

54) Siehe Artikel von Mira Burri in dieser Veröffentlichung.

55) Ibid.

56) Ibid.

Auf die Frage, welche Art von innovativen Ansätzen auf die Abrufmedien angewendet werden sollten, befand eine Teilnehmerin, die Einführung von Quoten zur Förderung europäischer Werke sei nicht der richtige Weg. Bei dem Versuch, Handel und kulturelles Denken zu vereinbaren, seien Quoten zu unflexibel. Burri empfahl den Einsatz von Beihilfen, um die Förderung europäischer Werke sicherzustellen. Bei der Förderung bestimmter Inhalte von öffentlichem Interesse und auch für den internationalen Handel sei der Einsatz von Beihilfen die Maßnahme, die den Markt am wenigsten verzerre.

Fazit

Die Länderberichte, die bei diesem Workshop vorgelegt wurden, zeigten das breite Spektrum nationaler Lösungen für die Förderung europäischer Werke in audiovisuellen Abrufdiensten. Die Berichte wiesen auch auf Anwendungs- und Umsetzungsprobleme von Lösungen auf nationaler Ebene hin. In den Vorträgen über Schlüsselthemen bei aktuellen und weiteren Diskussionen wurden verschiedene Herausforderungen benannt, die von der Regulierung der Abrufmedien ausgehen.

Abrufdienste befinden sich im Wandel, und die Anwendung strenger Definitionen ist für solche Dienste somit sinnlos. Daher sollten über Abrufdienste keine Vermutungen angestellt werden. Ein großes Problem, das während des Workshops angesprochen wurde, ist die fehlende Innovation bei der Regulierung der Abrufmedien. Bisher bestand der Ansatz darin, Modelle von Regulierungsansätzen für lineare Medien auf Abrufmedien zu übertragen. In den Länderberichten zeigt sich eine gewisse Zurückhaltung im Hinblick auf die Einführung restriktiver Verpflichtungen für die Anbieter von Abrufdiensten und eine Bereitschaft, Regulierungsmethoden einzusetzen, die es Abrufdiensten ermöglichen, mit anderen Abrufdiensten außerhalb Europas zu konkurrieren, die keiner Regulierung unterliegen. Aus den Berichten wird zudem deutlich, dass ungern Strafen gegen Diensteanbieter verhängt werden, die sich nicht an die Verpflichtungen halten. Die Länderberichte wie auch das von Telenet angeführte Beispiel zeigen einen Trend zu einem kooperativen Regulierungssystem, bei dem die Zusammenarbeit mit den Medienanbietern ein wesentliches Merkmal darstellt.

Während der Diskussion wurde betont, der Zweck, dem die Regulierung diene, müsse im Mittelpunkt stehen. Schließlich werde in der sich stetig ändernden Medienumgebung die größte Herausforderung darin liegen, die bestehenden Gesetze und Regulierungen laufend zu aktualisieren, um ordnungspolitische Ziele wie die Förderung europäischer Werke zu erreichen. Regulierungsansätze für Abrufdienste sollten diesen in der Entwicklung befindlichen Markt nicht behindern und müssten flexibel genug sein, die weitere Entwicklung dieser Dienste zu erleichtern.



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

Informationsdienstleistungen für den audiovisuellen Sektor

Der Auftrag der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle ist die Schaffung von mehr Transparenz im europäischen audiovisuellen Sektor. Die Umsetzung dieses Auftrags erfordert die Sammlung, Bearbeitung und Verbreitung von aktuellen und relevanten Informationen über die verschiedenen audiovisuellen Industrien.

Die Informationsstelle hat sich für eine pragmatische Definition des Begriffs des audiovisuellen Sektors entschieden. Die wichtigsten Arbeitsbereiche sind: Film, Fernsehen, Video/DVD, audiovisuelle nicht lineare Mediendienste, staatliche Maßnahmen für Film und Fernsehen. Auf diesen fünf Tätigkeitsfeldern bietet Sie Informationen im juristischen Bereich sowie Informationen über Märkte und Finanzierungsmöglichkeiten an. Die Informationsstelle erfasst und analysiert Entwicklungen in ihren Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene. Wenn es angebracht erscheint, werden darüber hinaus auch außereuropäische Länder, die für Europa relevant sind, in die Beobachtung einbezogen. Die verschiedenen Phasen bis zur Informationsbereitstellung umfassen die systematische Sammlung, Analyse und Aufbereitung von Informationen und Daten. Die Weitergabe an die Nutzer erfolgt in Form von Publikationen, Online-Informationen, Datenbanken und Verzeichnissen von Internet-Links sowie Konferenzvorträgen. Die Arbeit der Informationsstelle stützt sich in hohem Maße auf internationale und nationale Quellen, die relevante Informationen bereitstellen. Zu diesem Zweck hat die Informationsstelle ein Netzwerk aus Partnerorganisationen und -institutionen, Informationsdienstleistern und ausgewählten Korrespondenten aufgebaut. Die primären Zielgruppen der Informationsstelle sind Fachleute im audiovisuellen Sektor: Produzenten, Verleiher, Kinobetreiber, Rundfunkveranstalter und Anbieter anderer Mediendienste, Mitarbeiter internationaler Organisationen im audiovisuellen Bereich, Entscheidungsträger innerhalb der verschiedenen Medienbehörden, nationale und europäische Gesetzgeber, Journalisten, Wissenschaftler, Juristen, Investoren und Berater.

Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle wurde im Dezember 1992 gegründet und ist dem Europarat als ein „Erweitertes Teilabkommen“ angegliedert. Ihr Sitz befindet sich in Straßburg, Frankreich. Die Mitglieder der Informationsstelle sind zurzeit 40 Staaten sowie die Europäische Union, vertreten durch die Europäische Kommission. Jedes Mitglied entsendet einen Vertreter in den Exekutivrat. Das internationale Team der Informationsstelle wird von einer Geschäftsführenden Direktorin geleitet.

Die Produkte und Dienstleistungen der Informationsstelle lassen sich in vier Gruppen unterteilen:

- **Publikationen**
- **Online-Informationen**
- **Datenbanken und Verzeichnisse**
- **Konferenzen und Workshops**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle

76 Allée de la Robertsau – F-67000 Strasbourg – France
Tel.: +33 (0) 3 90 21 60 00 – Fax: +33 (0) 3 90 21 60 19
www.obs.coe.int – E-mail: obs@obs.coe.int



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Videobrufrdienste und die Förderung europäischer Werke

Die Förderung europäischer audiovisueller Produktionen, insbesondere europäischer Filme, ist seit langem ein wichtiges Ziel der Kulturpolitik in Europa. Welchen Stellenwert diese Förderung hat, kommt in der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste klar zum Ausdruck und wurde jüngst wieder unterstrichen, als das Europäische Parlament im Zusammenhang mit der Eröffnung der Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA ausdrücklich den Ausschluss von kulturellen und audiovisuellen Diensten forderte – Kulturgüter unterliegen nach europäischem Verständnis nicht den gleichen wirtschaftsrechtlichen Regeln wie sonstige Waren und Dienstleistungen.

Die Instrumente zur Förderung europäischer Werke in linearen audiovisuellen Diensten sind bekannt und es gibt dazu vielfältige Erfahrungen. Aber mit zunehmender Popularität nichtlinearer Dienste auf Abruf (z. B. Video-on-Demand Dienste) stellt sich die Frage, wie eine effiziente Förderung bei diesen neuen Angebotsformen gestaltet werden kann. Diese Ausgabe der *IRIS Spezial* stellt sich dieser Frage.

Der erste Teil befasst sich mit konkreten Beispielen für die bestehenden Verpflichtungen zur Förderung europäischer Werke in Abrufdiensten aus fünf EU-Mitgliedstaaten: Italien, die Slowakei, Frankreich, die Niederlande und die französische Gemeinschaft Belgiens. Die Beispiele umfassen vier Arten möglicher Maßnahmen:

Quoten, Hervorhebung, Investitionspflichten und Indikatoren. Darüber hinaus werden unterschiedliche Durchsetzungsmechanismen dieser Maßnahmen diskutiert.

Der zweite Teil erörtert die Frage der Förderung in einem breiteren politisch-juristischen und wirtschaftlichen Kontext. Wie sieht das globale Umfeld für die Förderung in Europa aus (WTO, UNESCO)? Inwieweit sind die Regelungen über die Förderung europäischer Werke in nicht-linearen audiovisuellen Mediendiensten hinreichend und zielführend? Ergeben sich aus den Förderungsvorschriften Nachteile für EU-Akteure gegenüber nicht in der EU ansässigen Mitbewerbern? Wie stark ist der Trend hin zu den Abrufmediendiensten?

Der dritte Teil fasst die Ergebnisse eines Workshops zusammen, in dem die Inhalte dieser *IRIS Spezial* diskutiert wurden. Der Workshop war mit Experten aus Industrie, der Regulierungsinstanzen, der Informationsstelle sowie ihren Partnerorganisationen und somit mit der Sachkenntnis besetzt, die – wie im Bericht dargelegt – zu einer in- und konstruktiven Auseinandersetzung mit diesem spezialisierten Thema unerlässlich ist.

Diese *IRIS Spezial* gibt eine umfassende Übersicht zur aktuellen Praxis der Förderung europäischer Werke in nicht-linearen audiovisuellen Mediendiensten und bereichert so die Diskussion über die Möglichkeiten ihrer Fortentwicklung.

Die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle hat weitere Titel veröffentlicht, die für das Thema Förderung von audiovisuellen Werken von Bedeutung sind:

**IRIS plus:
Die Zukunft staatlicher
Beihilfen**

45 Seiten - Mai 2012 - EUR 24,50
ISBN 978-92-871-7380-5

**Öffentliche Förderung
von Film- und Fernsehwerken
in Europa**

156 Seiten - Oktober 2011 - EUR 135
ISBN 978-92-871-7232-7

**IRIS plus:
Einblick in ausgewählte
Filmfördersysteme**

48 Seiten - April 2011 - EUR 24,50
ISBN 978-92-871-7088-0

Ihre permanente Berichterstattung zu allen Themen des Medienrechts:

IRIS, Rechtliche Rundschau der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Der Bezug ist kostenlos unter <http://merlin.obs.coe.int/newsletter.php>

