



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.4.2013
COM(2013) 231 final

GRÜNBUCH

**über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt:
Wachstum, Schöpfung und Werte**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Wachstum und Innovation	4
2.1.	Marktüberlegungen	5
2.2.	Finanzierungsmodelle	9
2.3.	Interoperabilität von Hybridfernsehen	10
2.4.	Infrastruktur und Frequenzen	11
3.	Werte	12
3.1.	Rechtsrahmen	12
3.2.	Freiheit und Pluralismus der Medien	15
3.3.	Kommerzielle Kommunikation	17
3.4.	Schutz von Minderjährigen	18
3.5.	Barrierefreiheit für Personen mit Behinderungen	19
4.	Nächste Schritte	19

GRÜNBUCH

über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte

1. EINLEITUNG¹

Dieses Grünbuch soll eine breit angelegte öffentliche Debatte über die Auswirkungen des gegenwärtigen Wandels der audiovisuellen Medienlandschaft anstoßen, der geprägt ist durch eine stetig zunehmende Konvergenz der Mediendienste und die Art, wie diese Dienste genutzt und bereitgestellt werden.

Konvergenz kann als fortschreitendes Zusammenwachsen herkömmlicher Rundfunkdienste mit dem Internet verstanden werden. Dadurch werden ergänzende Inhalte nicht nur über Fernsehgeräte mit zusätzlicher Internetanbindung durch Set-Top-Boxen zur „OTT“-Übermittlung von Videoinhalten (Over-the-Top – OTT)², sondern auch über audiovisuelle Mediendienste verfügbar, die auf PCs, Laptops oder Tablet-Computern und anderen mobilen Geräten bereitgestellt werden. Verbraucher nutzen Tablet-Computer oder Smartphones, während sie fernsehen, beispielsweise um mehr über das zu erfahren, was sie gerade sehen, um mit Freunden zu kommunizieren oder um interaktive Fernsehdienste zu nutzen.

Die Grenzen zwischen den bekannten Konsummustern des 20. Jahrhunderts, die vom linearen, für den Empfang auf Fernsehgeräten ausgestrahlten Rundfunk geprägt sind, und Diensten, die auf Abruf am Computer bereitgestellt werden, verschwimmen rasch. Darüber hinaus trägt möglicherweise jedes Smartphone, das die Konvergenz sowohl durch seine Möglichkeiten der Erstellung als auch Nutzung von Inhalten unterstützt, zu einer künftigen Verlagerung von passivem Konsum hin zu aktivem Mitmachen bei.

Es wird erwartet, dass die Zahl der internetfähigen Fernsehgeräte von 40,4 Mio. Ende 2012 so sehr ansteigen wird³, dass bis 2016 die Mehrheit der mit einem Fernsehgerät ausgestatteten Haushalte in der EU über solche Geräte verfügen wird⁴.

Nach den für das Vereinigte Königreich gemeldeten Nutzungszahlen (den höchsten in der EU) wurden die durch internetfähige Geräte zusätzlich verfügbaren Funktionen im Jahr 2012 nur bei 11 % der vorhandenen, tatsächlich genutzten Geräte – gegenüber 44 % in China, 18 % in Korea und 17 % in Indien – genutzt⁵. In den USA wird bis 2016 ein Anstieg der Zahl der US-amerikanischen Haushalte, die internetfähiges Fernsehen einschließlich OTT-Verbindungen und Spielekonsolen nutzen, von derzeit 22,5 % auf bis zu 43,1 % erwartet⁶.

Beim linearen Fernsehen liegt die generelle Fernsehdauer in der EU zwar nach wie vor bei rund 4 Stunden pro Tag⁷, doch die Konvergenz wird bei der Nutzung der Sendeangebote

¹ Ein Glossar der einschlägigen Terminologie ist unter <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connectedTV> abrufbar.

² Anbieter von Over-the-Top-Diensten bieten online audiovisuelle Inhalte an, sind selbst jedoch keine Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste oder Betreiber elektronischer Kommunikationsnetze.

³ IHS Screen Digest.

⁴ IHS Screen Digest.

⁵ <http://www.pnewswire.com/news-releases/western-viewers-fall-behind-in-the-web-connected-tv-revolution-168126616.html>

⁶ Quelle: e-marketer.

⁷ Jahrbuch der Beobachtungsstelle für audiovisuelle Medien, Band II, S. 171.

immer spürbarer und die Marktteilnehmer entwickeln neue Geschäftsmodelle bzw. passen vorhandene Modelle an die neuen Gegebenheiten an. Die Technik ermöglicht es Nutzern bereits, unabhängig von Zeit, Ort oder Gerät jegliche Art von Inhalten zu erstellen, zu verbreiten und abzufragen. Nach der Vorstellung der Kommission sollte die Chance, die dieses sich wandelnde technologische Umfeld eröffnet, genutzt werden, um allen Europäer einen möglichst umfassenden Zugang zu vielfältigen europäischen Inhalten zu bieten und eine möglichst große Palette hochwertiger Angebote zu gewährleisten. Die technische Möglichkeit, Inhalte bereitzustellen, die Zuschauern in der gesamten EU legal zugänglich sind, könnte auch Anreize für Marktteilnehmer schaffen, neuartige Inhalte zu entwickeln.

Die Notwendigkeit, dass private Wirtschaftsteilnehmer weitere Innovationen hervorbringen und politische Entscheidungsträger angemessene Rahmenbedingungen schaffen, und dass über mögliche ordnungspolitische Antworten nachgedacht wird, führt zu den folgenden Fragen:

- Wie lässt sich die Konvergenz auf einem größeren europäischen Markt in Wirtschaftswachstum und geschäftliche Innovation in Europa umsetzen (Kapitel 2)?
- Wie wirkt sich die Konvergenz auf Werte wie Medienpluralismus, kulturelle Vielfalt und Verbraucherschutz und z. B. auf bestimmte Gruppen wie Minderjährige aus (Kapitel 3)?

Da die Konvergenz im Laufe des nächsten Jahrzehnts immer weiter fortschreiten wird, könnte sie sich künftig auf eine Reihe von Rechtsinstrumenten, u. a. die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)⁸ – die im Mittelpunkt dieses Grünbuchs steht, die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr⁹ und den Rechtsrahmen für die elektronische Kommunikation¹⁰, auswirken. Die Konsultation wird ergebnisoffen durchgeführt. Langfristig aber kann sie den Weg für mögliche regulatorische und andere politische Ansätze ebnen, insbesondere durch die Verbindung von Initiativen der Kommission (z. B. der Koalition für ein kinderfreundliches und sicheres Internet¹¹, möglichen Folgemaßnahmen zum Bericht der Hochrangigen Gruppe zur Freiheit und Vielfalt der Medien¹² und der Arbeit von Selbstregulierungsinitiativen).

2. WACHSTUM UND INNOVATION

Im Jahr 2012 verwendeten 22 % der EU-Bürger Mobilgeräte für den Internetzugang¹³. Bis 2016 wird der größte Teil des von Verbrauchern verursachten Internetverkehrs voraussichtlich Videodatenverkehr sein und der größte Teil des IP-Verkehrs hauptsächlich über Wi-Fi und Mobilgeräte stattfinden¹⁴.

Schlüsseldaten – Online-Nutzung audiovisueller Inhalte nimmt zu

⁸ 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 (AVMD-Richtlinie) (ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1).

⁹ Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr) (ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1).

¹⁰ Zum Beispiel Artikel 31 der Universaldienstrichtlinie, Frequenzpolitik, Artikel 6 der Zugangsrichtlinie.

¹¹ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/creating-better-internet-kids>

¹² http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf

¹³ Eurostat 2012 Einzelpersonen – mobiler Internetzugang (isoc_ci_im_i).

¹⁴ http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/white_paper_c11-481360_ns827_Networking_Solutions_White_Paper.html

Im Jahr 2011 gaben die Verbraucher in Europa 364,4 Mio. EUR (+ 41,8 % gegenüber 2010) für digitale Videoinhalte (über das Internet abrufbare Filme und Fernsehserien) aus; das gesamte Marktvolumen für physische und digitale Videos lag bei 9493,8 Mio. EUR (- 4,6 % gegenüber 2010)¹⁵.

Die unbefriedigte Nachfrage nach Video-Abrufdiensten (Video on Demand – VoD) von Bezahlfernsehanbietern aus anderen Mitgliedstaaten dürfte zwischen 760 Mio. EUR und 1,61 Mrd. EUR jährlich liegen¹⁶.

Die Zahl der Internetvideo-Nutzer weltweit wird im Zeitraum 2011-2016 voraussichtlich von 792 Mio. EUR auf 1,5 Mrd. steigen¹⁷.

Im dritten Quartal 2012 gab es 306 VoD-Dienste in der EU¹⁸.

Pro Minute werden 72 Stunden Videoinhalte auf YouTube hochgeladen.

Gerätehersteller und Technologieentwickler haben die Möglichkeit, einen wachsenden Markt mit innovativen Produkten einschließlich benutzerfreundlicher Schnittstellen und Zugangsmöglichkeiten zu bedienen. Bei den Netzbetreibern wird eine verstärkte Nachfrage nach höheren Bandbreiten entstehen, was sich positiv auf Investitionen in Hochgeschwindigkeitsnetze auswirken wird. Ersteller von Inhalten können neue Wege finden, sich ein größeres Publikum zu erschließen, Erlöse aus ihren Werken zu erwirtschaften und mit kreativen Ideen für die Herstellung und Darbietung von Inhalten experimentieren. Rundfunkunternehmen stehen mehr Plattformen¹⁹ für die Verbreitung ihrer Inhalte und zur Verbesserung ihrer interaktiven Angebote zur Verfügung.

Die wichtigsten Faktoren, die für die Nutzung dieses Potenzials erforderlich sind, sind bekannt: ein für Wachstum hinreichend großer Markt, ein von Wettbewerb geprägtes Umfeld, Bereitschaft zur Anpassung vorhandener Geschäftsmodelle, Interoperabilität und eine geeignete Infrastruktur. Um die durch das Internet geprägte Zukunft der Medien zu gestalten, muss Europa diese Faktoren befördern und zugleich die Grundwerte schützen, auf die sich die Regulierung audiovisueller Mediendienste stützt.

2.1. Marktüberlegungen

Die EU zeichnet sich durch kulturelle und sprachliche Vielfalt aus. Dies ist potenziell ein Wettbewerbsvorteil auf dem Weltmarkt, wird angesichts eines Umfelds, das durch Netzeffekte gekennzeichnet ist, von manchen aber auch als Herausforderung angesehen.

Netzeffekte in den Medien und in der Welt des Internets können Betreibern und Anbietern, die rechtmäßig in einem Binnenmarkt ohne Grenzen tätig sind, einen bedeutenden komparativen Vorteil verschaffen, der es ihnen ermöglicht, beträchtliche Mittel einzusetzen und Größenvorteile zu nutzen. Marktneulinge, die audiovisuelle Inhalte ohne territoriale

¹⁵ International Video Federation, Jahrbuch 2012.

¹⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/media/docs/elecpay/plum_tns_final_en.pdf

¹⁷ <http://newsroom.cisco.com/press-release-content?type=webcontent&articleId=888280>

¹⁸ Europäische Audiovisuelle Informationsstelle; bei Berücksichtigung aller Plattformen: reines Internet, Electronic Sell-Through, Videospielkonsolen, Kabel, IPTV, spezielle Set-Top-Boxen, Smartphones, Smart TV, Push-Video-on-Demand (Satellit, terrestrisches Digitalfernsehen) außer Apps des iTunes-Stores und des Google-Play-App-Stores. Nicht dazu gehören: Archive, Trailer, Fernsehserien, Filme ohne Jugendfreigabe, berufliche Bildung, Mediatheken (Catch-up-TV) der Filmsender.

¹⁹ Plattformen können von den Herstellern in das Gerät integriert werden oder von anderen Marktteilnehmern, wie Anbietern elektronischer Kommunikationsdienste und Kabelfernsehbetreibern, Over-the-Top-Anbietern (OTT) oder Rundfunkunternehmen, angeboten werden.

Zugangsbeschränkungen anbieten, haben ein Zuschauerpotenzial von über 368 Millionen Internetnutzern²⁰ in der EU und können damit die Stellung der traditionellen Marktteilnehmer angreifen. US-amerikanische Unternehmen gehen häufig so vor und nutzen auf diese Weise erfolgreich die Möglichkeiten, die ihnen der fragmentierte EU-Markt bietet.

In Europa machen Verbraucher meist noch die Erfahrung, dass audiovisuelle Mediendienste online zu geringe Auswahlmöglichkeiten bieten und der Zugang zu solchen Diensten aufgrund geografischer Beschränkungen oft nicht möglich ist. Vorhandene Anwendungen in internetfähigen Fernsehgeräten sind aufgrund landesspezifischer Voreinstellungen und Herstellerentscheidungen oft nur eingeschränkt nutzbar und der Zugang zu Inhalten aus anderen EU-Ländern ist häufig gesperrt²¹.

Die Technik wird dazu beitragen, diese Schwierigkeiten zu überwinden. Inhalteanbieter, Untertitelungsfirmen und Wissenschaftler haben begonnen, sich zusammenzuschließen, um die verfügbaren Sprachressourcen (z. B. Untertitelkorpora²² von Produzenten) und Tools²³ gemeinsam zu nutzen.

Zukunftsaussichten für Verbraucher

a) Eine polnische Studentin, die ihr Erasmus-Semester in London verbringt, hat über ihre polnische Kreditkarte Zugriff auf alle audiovisuellen Angebote polnischer Unternehmen – genau wie zu Hause in Krakau, da polnische Dienstleistungen auch in London zur Verfügung stehen.

b) Ihr Mitbewohner kommt aus dem Vereinigten Königreich und schreibt seine Abschlussarbeit über Werke portugiesischer Regisseure. Er kann problemlos auf Material portugiesischer Anbieter audiovisueller Inhalte zugreifen. Die beiden Studenten sehen sich häufig zusammen Sportübertragungen aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten an.

Das Grünbuch über den Online-Vertrieb von audiovisuellen Werken dürfte mehr Klarheit insbesondere in Fragen schaffen, die mit dem Urheberrecht im Zusammenhang stehen²⁴. Die Kommission wird die Ergebnisse der diesbezüglichen Konsultation im Jahr 2013 veröffentlichen. Im Dezember 2012²⁵ bekräftigte die Kommission ihr Engagement für einen modernen Rechtsrahmen für das Urheberrecht und beschloss zwei parallele Handlungsansätze: einen strukturierten Dialog mit den Interessenträgern im Jahr 2013 über verschiedene Themen (u. a. die grenzüberschreitende Portabilität von Inhalten und den Zugang zu audiovisuellen Werken), in denen rasche Fortschritte erforderlich sind; den Abschluss einschlägiger Marktstudien, Folgenabschätzungen und die Ausarbeitung von Entwürfen für Rechtsvorschriften im Hinblick auf eine Beschlussfassung im Jahr 2014, ob die

²⁰ <http://www.internetworldstats.com/stats9.htm>

²¹ Studie *The economic potential of cross-border pay-to-view and listen audiovisual media services*, TNS opinion, Plum, The Futures Company, im Auftrag der Europäischen Kommission, Januar 2012, http://ec.europa.eu/internal_market/media/elecpay/index_en.htm#maincontentSec1.

²² Untertitelungsfirmen und Filmproduzenten und -verleiher verfügen über große Korpora (Datenbanken) an Untertiteln, die häufig parallel für viele verschiedene Sprachen vorliegen. Dies ist sehr wertvolles Ausgangsmaterial für die Entwicklung von am Kundenbedarf ausgerichteten maschinellen Übersetzungssystemen.

²³ Zum Beispiel SUMAT (www.sumat-project.eu) und SAVAS (www.fp7-savas.eu) und das IKT-Arbeitsprogramm 2013, S. 47, <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/docs/ict-wp2013-10-7-2013-with-cover-issn.pdf>.

²⁴ Grünbuch über den Online-Vertrieb von audiovisuellen Werken in der Europäischen Union: Chancen und Herausforderungen für den digitalen Binnenmarkt, KOM(2011) 427 endg.

²⁵ Mitteilung der Kommission über Inhalte im digitalen Binnenmarkt, COM(2012) 789 final.

daraus resultierenden Vorschläge für eine Rechtsreform vorgelegt werden sollen²⁶. Urheberrechtsfragen werden deshalb in diesem Grünbuch nicht eingehender behandelt.

Aus Anbietersicht herrscht in der heutigen Medienwelt ein Wettbewerb um die Aufmerksamkeit der Verbraucher. Die Marktteilnehmer (Anbieter von Bezahlfernsehen, Betreiber frei empfangbarer öffentlich-rechtlicher oder kommerzieller Sender, VoD-Anbieter und Gerätehersteller usw.) versuchen, ihr Angebot durch Premiuminhalte oder besonders attraktive Inhalte, darunter Exklusivangebote oder durch benutzerfreundliche Schnittstellen abzuheben. Ein größeres Angebot – sowohl mengenmäßig als auch im Hinblick auf die Auswahl – verändert gegenwärtig die Welt der Unterhaltungsmedien.

Im Jahr 2009²⁷ investierten europäische Rundfunkveranstalter rund ein Drittel ihrer Erlöse in Inhalte. Von den Programmausgaben der Rundfunkveranstalter in der EU in Höhe von insgesamt 34,5 Mrd. EUR entfielen rund 15,6 Mrd. EUR auf den Erwerb von Rechten – 5,8 Mrd. EUR auf Sportrechte und 9,8 Mrd. EUR auf Film- und Fernsehrechte²⁸. Premiuminhalte (große Sportveranstaltungen und erfolgreiche aktuelle Filme, sogenannte Blockbuster) erzeugen eine große Nachfrage und generieren erhebliche Einnahmen im audiovisuellen Sektor. Bei der Ausschreibung der Fernsehrechte für die Übertragung der Premier-League-Fußballspiele für die drei Spielzeiten ab 2013/2014 unter Beteiligung von British Telecom (BT) wurde die Rekordsumme von 3 Mrd. GBP – 71 % mehr²⁹ als für die Lizenz für die vorangegangenen drei Spielzeiten – erzielt. In den USA zahlte Netflix 2011/12 schätzungsweise 4,8 Mrd. USD für Streaming-Inhalte.

Der Erfolg hängt davon ab, inwiefern den Zuschauern solche Inhalte durchgängig angeboten werden können. Exklusivverträge zwischen Plattformbetreibern und Inhalteanbietern sind zwar für die Hersteller von Inhalten bisher die Grundlage für die Amortisierung ihrer Investitionen gewesen, können aber auch die Möglichkeiten Dritter einschränken, ihren Zuschauern solche Inhalte bereitzustellen. Dies kann eine Marktzutrittsschranke für neue Marktteilnehmer darstellen.

Bei vertikal integrierten Unternehmen können zudem Bedenken durch den Umstand aufkommen, dass bestimmte Plattformen eine hohe Beliebtheit bei den Benutzern genießen und für Inhalteanbieter somit zu einem wichtigen Kanal werden, über den sie ihr Publikum erreichen; dadurch besteht die Gefahr, dass diese Plattformen bestimmte Unternehmen oder ihre eigenen Dienste begünstigen könnten. Darüber hinaus können diese Plattformen durch ihren umfassenden Zugang zu Benutzerdaten einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil erlangen³⁰. Einige Mitgliedstaaten wie das Vereinigte Königreich haben geprüft, ob auf der Großkundenebene Ex-ante Veröffentlichungsverpflichtungen für Spitzensportereignisse und

²⁶ Folgende Aspekte werden behandelt: Territorialität im Binnenmarkt; Harmonisierung, Beschränkungen und Ausnahmen im Urheberrecht im digitalen Zeitalter; Fragmentierung des EU-Urheberrechtsmarkts; Wege zur mehr Wirksamkeit und Effizienz in der Rechtsdurchsetzung bei gleichzeitiger Bekräftigung ihrer Legitimität im größeren Kontext der Urheberrechtsreform.

²⁷ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen 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 Sendeplan und auf Abruf in der EU bereitgestellten audiovisuellen Mediendiensten, COM(2012) 522.

²⁸ Abschlussbericht *Final study on the implementation of the provisions of the Audiovisual Media Services Directive concerning the promotion of European works in audiovisual media services*, 13. Dezember 2011.

²⁹ <http://www.guardian.co.uk/media/2012/jun/13/premier-league-tv-rights-3-billion-sky-bt>

³⁰ Siehe auch Abschnitt 3.1 zum Datenschutz.

Erstausstrahlungen von Hollywoodfilmen eingeführt werden müssen, deren Verfügbarkeit für Wettbewerber geschäftsentscheidend sind.

Die EU-Wettbewerbsregeln werden auf nationaler und europäischer Ebene angewandt, um etwaigen Missbrauch von Marktmacht in Fällen zu unterbinden, in denen ein Unternehmen eine beherrschende Stellung auf einem relevanten Markt innehat. In diesem Zusammenhang muss sichergestellt werden, dass in einer immer stärker konvergierenden Medienwelt ein flexibler, effektiver Markt möglich ist.

Die Kommission hat mehrfach eingegriffen, um den Wettbewerb im Bereich der gemeinsamen Vermarktung von Sport-Medienrechten aufrechtzuerhalten³¹. Sie akzeptierte Abhilfemaßnahmen im Rahmen von Fusionsfällen, um sicherzustellen, dass Spielfilm- und Sportinhalte im Rahmen der jeweiligen Lizenzen zugänglich bleiben³². In diesem Zusammenhang sei auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) über die Lizenzverweigerung hingewiesen³³. Ein Unternehmen, das eine beherrschende Stellung auf einem bestimmten Markt und ein Recht des geistigen Eigentums besitzt und den Zugang zu Erzeugnissen oder Dienstleistungen verweigert, die für eine bestimmte Tätigkeit unerlässlich sind, handelt bereits dann missbräuchlich, wenn die Weigerung das Auftreten eines neuen Erzeugnisses verhindert, nach dem eine potenzielle Nachfrage der Verbraucher besteht, wenn die Weigerung nicht gerechtfertigt ist und zudem geeignet ist, jeglichen Wettbewerb auf einem abgeleiteten Markt auszuschließen. In der Rechtssache Premier League erklärte der EuGH außerdem, dass das EU-Wettbewerbsrecht zwar nicht ausschließe, dass ein Rechteinhaber einem einzigen Lizenznehmer ausschließliche Übertragungsrechte für eine Sportveranstaltung in einem oder mehreren Mitgliedstaaten erteile, der Rechteinhaber den ausschließlichen Lizenznehmern aber nicht verbieten könne, grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erbringen, die mit der Ausstrahlung der betreffenden Sportveranstaltungen in Zusammenhang stehen³⁴. Schließlich könnte dem Lizenznehmer durch ein solches Verbot absolute gebietsabhängige Exklusivität im Geltungsbereich seiner Lizenz gewährt werden, wodurch jeglicher Wettbewerb zwischen Rundfunkveranstaltern ausgeschaltet und der Binnenmarkt nach dem Geltungsbereich ausschließlicher Senderechte aufgeteilt würde.

Wettbewerbsrechtliche Fragen ergeben sich auch hinsichtlich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter weiten ihre Tätigkeiten oftmals über Anwendungen oder Websites auf das Internet aus. Während manche Marktteilnehmer diese Erweiterung begrüßen, sehen andere sie als direkten Wettbewerb mit kommerziellen Angeboten an, die nicht mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Im Jahr 2009 nahm die Kommission eine Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor dem Hintergrund der neuen technologischen Entwicklungen, u. a. der Zunahme an Verbreitungsplattformen und

³¹ Sache COMP/38.173 – Gemeinsame Vermarktung von Medienrechten der FA Premier League, Sache COMP/37.214 – Gemeinsame Vermarktung der Medienrechte an der deutschen Bundesliga und COMP/37.398 – Gemeinsame Vermarktung der gewerblichen Rechte an der UEFA Champions League.

³² Sache COMP/M.2876 Newscorp/Telepiù.

³³ Rechtssache C-418/01, IMS Health GmbH & Co. OHG/NDC Health GmbH & Co. KG, Slg. 2004, I-5039.

³⁴ Verbundene Rechtssachen C-403/08 und C-429/08 *Football Association Premier League Ltd u. a./QC Leisure u. a. und Karen Murphy/Media Protection Services Ltd*, Urteil vom 4. Oktober 2011. Siehe auch die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein kohärenter Rahmen zur Stärkung des Vertrauens in den digitalen Binnenmarkt für elektronischen Handel und Online-Dienste, 11. Januar 2012, S. 7.

-technologien, an. In der Mitteilung wird die Einführung einer Vorabprüfung verlangt. Dies beinhaltet eine öffentliche Konsultation bei Einführung wichtiger neuer Dienste durch öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter und ermöglicht den Mitgliedstaaten somit, die Auswirkungen eines neuen Dienstes auf den Markt zu beurteilen und sie gegen seinen Nutzen für die Gesellschaft abzuwägen.

FRAGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE KONSULTATION:

- (1) Auf welche Faktoren ist es zurückzuführen, dass sich US-amerikanische Unternehmen trotz sprachlicher und kultureller Hürden erfolgreich auf dem fragmentierten EU-Markt etablieren können, während Unternehmen aus EU-Mitgliedstaaten sich diesbezüglich schwertun? Auf welche Hindernisse stoßen Unternehmen aus der EU?
- (2) Welche Faktoren stellen derzeit ein Hindernis für die Verfügbarkeit von Premiuminhalten dar? Gibt es gegenwärtig Praktiken im Zusammenhang mit Premiuminhalten auf der Großkundenebene, die sich negativ auf den Marktzugang und auf eine nachhaltige Geschäftstätigkeit auswirken? Wenn ja, wie wirkt sich dies auf die Verbraucher aus? Sind über die Anwendung des geltenden Wettbewerbsrechts hinausgehend Regulierungsmaßnahmen erforderlich?
- (3) Gibt es Hindernisse, die eine Regulierung des Zugangs zu Plattformen erforderlich machen?

2.2. Finanzierungsmodelle

Die fortschreitende Konvergenz, Veränderungen im Verbraucherverhalten³⁵ und neue Geschäftsmodelle haben Auswirkungen auf die Finanzierung audiovisueller Produktionen.

Die Formate von Fernsehprogrammen und -serien³⁶ werden zunehmend in Europa gehandelt – und zum Teil auf den jeweiligen einheimischen Geschmack zugeschnitten – und in andere Teile der Welt exportiert³⁷. Die Zusammenarbeit bei Produktionen ohne größere Sprachbarrieren (z. B. bei Kindersendungen und Dokumentarfilmen) scheint ausbaufähig. Neben den von professionellen Produzenten hergestellten Fernsehsendungen, könnten auch nutzergenerierte Inhalte, wenn sie etwa von den Rundfunkveranstaltern in ihr lineares Programm integriert werden, beträchtliche Zielgruppen erreichen. Darüber hinaus könnten OTT-Anbieter eigene Serien und Livesendungen anbieten und Lizenzen für Premiuminhalte erwerben.

Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Methoden zur Förderung europäischer Werke entwickelt, u. a. verschiedene Möglichkeiten zur Unterstützung der Produktion und

³⁵ Die Konsumausgaben für DVD sanken zwischen 2010 und 2011 um 7,7 %, während die Konsumausgaben für VoD um 20,1 % auf insgesamt 1,2 Mrd. EUR anstiegen. The European Video Yearbook, 2012, S. 7. Zwischen 2008 und 2010 verdoppelte sich der Konsum von Videoinhalten im Vereinigten Königreich auf 31 Minuten pro Tag; in Frankreich stieg er um 104 % auf 24 Minuten pro Tag an. Quelle: Cimscore.

³⁶ Siehe Fußnote 27: Laut der Studie über die Umsetzung der AVMD-Richtlinie über die Förderung europäischer Werke im Zeitraum 2006-2008 wurden Sendeformate im Umfang von 5084 Stunden von Europa nach Nordamerika, Südamerika und Asien exportiert; der innereuropäische Handel mit Sendeformaten belief sich auf 19 995 Programmstunden. Der Export von Formaten von Europa nach Nordamerika betrug 2213 Stunden gegenüber 8363 Stunden, die aus Nordamerika nach Europa importiert wurden.

³⁷ Beispiele für weltweit exportierte Formate, die gebietsspezifisch angepasst werden, sind Programme wie „Wer wird Millionär“ und „Der Millionen-Deal“ und Serien wie „Kommissarin Lund – Das Verbrechen“ und „Die Brücke – Transit in den Tod“.

Finanzierung sowie der Distribution an ein breiteres Publikum. Die AVMD-Richtlinie schreibt verbindliche Zahlen für den Anteil an europäischen und unabhängigen Werken vor, die Rundfunkveranstalter in der EU senden müssen. Für nichtlineare audiovisuelle Mediendienste ist die Verpflichtung zur Förderung europäischer Werke flexibler formuliert und es besteht die Möglichkeit, Finanzbeiträge zur Förderung der Produktion europäischer Werke von Rundfunkveranstaltern und Abrufdiensteanbietern zu erheben. Obwohl die Mitgliedstaaten die geltenden rechtlichen Anforderungen weitgehend erfüllen, konzentrieren sie sich vornehmlich auf inländische Produktionen. Nichteinheimische europäische Werke machen lediglich 8,1 %³⁸ der Sendestunden in der EU aus.

Angesichts des bei VoD-Plattformen zu beobachtenden Trends, in Originalinhalte zu investieren, ist davon auszugehen, dass diese neuen Marktteilnehmer als potentielle neue Investoren für audiovisuelle Inhalte auftreten werden. Aufgrund des dynamischen Zuwachses bei VoD-Diensten und des derzeitigen Beitrags der Rundfunkveranstalter zur Produktion europäischer Werke erörtern einige Mitgliedstaaten gegenwärtig die Möglichkeit eines Beitrags zur Finanzierung von Inhalten seitens der neuen, über das Internet tätigen Marktteilnehmer, die diese Inhalte direkt verwerten. Dies könnte Fragen im Hinblick auf Beiträge außereuropäischer Marktteilnehmer aufwerfen.

FRAGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE KONSULTATION:

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

2.3. Interoperabilität von Hybridfernsehen

Hybridfernsehgeräte und -dienste („Connected TV“) unterliegen einer Vielzahl von Normen im Rundfunk-, IT- und Telekommunikationssektor³⁹. Mit der Konvergenz stellt sich erneut die Frage, welcher Normungsansatz verfolgt werden sollte. Dabei sind Vorteile (mögliche Skaleneffekte und Interoperabilität) und Nachteile (mögliche Innovationsbremse) gegeneinander abzuwägen.

HbbTV ist eine ETSI-Norm, die von einigen Rundfunkveranstaltern, Inhalteanbietern, Netzbetreibern und Endgeräteherstellern in Europa⁴⁰ verwendet wird, um Rundfunk- und Breitbandinhalte miteinander zu verbinden. Eine⁴¹ Funktion von HbbTV bietet die Möglichkeit, Breitbandinhalte über das Rundfunksignal einzuspeisen. Ein anderer Ansatz ist

³⁸ Siehe Fußnote 27.

³⁹ Dazu gehören die DVB-Übertragungsnormen und das Internet-Protokoll für die Bereitstellung von Inhalten. Andere wie MPEG 25 und HTML-5 für die Darstellung von Inhalten könnten künftig eine wachsende Rolle spielen.

⁴⁰ Nach den zum Zeitpunkt der Ausarbeitung dieses Grünbuchs vorliegenden Informationen wird HbbTV in CZ, DK, FR, DE, NL, PL und ES bereits regulär genutzt; CH, AT, FI, NO, SE und TR haben angekündigt, HbbTV einzuführen, bzw. testen HbbTV derzeit. Auch außerhalb Europas besteht Interesse.

⁴¹ Es gibt außerdem Portale von Netzbetreibern und Herstellern, die auf HbbTV oder unabhängigen Anwendungen basieren.

eine vollständige Plattformlösung, bei der, wie z. B. im Vereinigten Königreich bei YouView⁴², Rundfunkveranstalter und Netzbetreiber zusammenarbeiten. In Italien wird aus traditionellen Gründen der MHP-Standard⁴³ für das Hybridfernsehen verwendet.

Derzeit können die Einstellungen von in einem Mitgliedstaat gekauften Hybridfernsehgeräten häufig nicht so geändert werden, dass Dienste aus anderen Mitgliedstaaten empfangen werden können⁴⁴; außerdem können die Geräte die Signalisierungsdaten für den Empfang von rechtmäßig übermittelten Rundfunksignalen aus anderen Mitgliedstaaten nicht verarbeiten.

Manche Hersteller konfigurieren ihre Geräte so, dass nur auf bestimmte Dienste und Anwendungen zugegriffen werden kann. Einige Mitgliedstaaten haben auf HbbTV basierende nationale Spezifikationen entwickelt. In manchen Fällen sind nach diesen nationalen Spezifikationen entwickelte Anwendungen nicht in vollem Umfang mit den Geräten in anderen Ländern kompatibel. Auch werden aufgrund der Erwartungen von Marktbeteiligten in einzelnen Mitgliedstaaten gelegentlich besondere technische Mechanismen (z. B. Verwaltung digitaler Rechte) in die Geräte integriert. Für Anwendungsentwickler bedeutet dies, dass sie wegen der Verwendung unterschiedlicher Normen ihre Produkte jeweils eigens für die verschiedenen Geräte anpassen müssen⁴⁵.

FRAGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE KONSULTATION:

- (6) Sind Maßnahmen der EU erforderlich, um die tatsächliche oder potentielle Fragmentierung zu beseitigen und grenzübergreifende Interoperabilität zu gewährleisten? Besteht auf den Markt ein Bedarf an neuen oder angepassten Normen?

2.4. Infrastruktur und Frequenzen

Angebote an vielfältigen audiovisuellen Inhalten in (extrem) hochauflösendem Format (UHDTV bzw. HDTV), einschließlich paralleler Nutzung und 3D, werden selbst mit verbesserter Kompressionstechnik voraussichtlich eine höhere Bandbreite von bis zu 100 Mbps erforderlich machen, damit diese Inhalte über das Internet abgerufen werden können. Die Kommission hat in der Digitalen Agenda für Europa⁴⁶ eine umfassende Strategie zur Förderung des Breitbandausbaus festgelegt sowie den Vorschlag für die Fazilität „Connecting Europe“ zur Förderung gezielter Infrastrukturinvestitionen auf europäischer Ebene vorgelegt⁴⁷. Die Kommission hat außerdem kürzlich eine öffentliche Konsultation zu besonderen Aspekten der Transparenz, des Datenverkehrsmanagements und des Anbieterwechsels in einem offenen Internet durchgeführt und beabsichtigt, weitere Orientierungshilfen⁴⁸ zu diesem Thema zu geben.

⁴² YouView wurde im Juli 2012 gegründet, mit einem eigenen Unternehmensökosystem in dessen Rahmen mehrere Firmen zusammenarbeiten. Wie andere vertikale Marktplattformen, ist die Architektur von YouView nicht vollständig genormt.

⁴³ MHP (Multimedia Home Platform) lässt sich als eine Reihe von Anweisungen beschreiben, die es dem Betriebssystem eines Digitalreceivers ermöglichen, eine von ihm empfangene interaktive Fernsehanwendung zu verarbeiten; http://www.dvb.org/technology/fact_sheets/DVB-MHP_Factsheet.pdf.

⁴⁴ In Sitzungen mit Interessenträgern erörtert.

⁴⁵ Mehrere Marktteilnehmer haben sich zum Ziel gesetzt, dieses Problem zu beheben, z. B. <http://www.smarttv-alliance.org/>; Open IPTV Forum.

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/digital-agenda>

⁴⁷ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility>

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/line-public-consultation-specific-aspects-transparency-traffic-management-and-switching-open>

Mit den reservierten Frequenzen verfügen Rundfunkveranstalter über ein wertvolles öffentliches Gut, das die Grundlage für ihre eigene Programmgestaltung sowie die anderer Rundfunkveranstalter bildet. Ein erheblicher Nettonutzen ergab sich aus der Neuzuteilung eines Teils der durch die Abschaltung des analogen terrestrischen Fernsehens frei gewordenen Frequenzen („digitale Dividende“) – des 800-MHz-Bandes –, die dem Ausbau drahtloser Breitbandanschlüsse in entlegenen Regionen zugute kommt. Bestätigt wurde dies durch das Programm für die Frequenzpolitik⁴⁹, in dem als Ziel ein Frequenzbereich von 1200 MHz für drahtlose Breitbandanschlüsse gesetzt wird, wodurch ein noch größerer Druck besteht, die verfügbaren Funkfrequenzen zu nutzen. Das vorhandene Frequenzspektrum kann die terrestrische und satellitengestützte Übertragung audiovisueller Inhalte und die Einrichtung interaktiver Funktionen für die Bereitstellung von Inhalten und zusätzlichen Diensten erleichtern. Durch die Konvergenz stellt sich die Frage, welche Rolle der terrestrische Rundfunk bei der Erbringung dieser Dienstleistungen künftig spielen wird. In der Branche werden zunehmend Hybridmodelle erprobt, die die Vorteile der Breitbandkommunikation im Hinblick auf individuelle Angebote an online abrufbaren Inhalten mit der Effizienz des Rundfunks im Hinblick auf die Herstellung von Inhalten (z. B. Liveübertragungen von Sport- oder Unterhaltungsveranstaltungen) kombinieren, die zeitgleich einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen.

FRAGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE KONSULTATION:

- (7) Wie groß sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Plattformen, über die die Inhalte angeboten werden (z. B. terrestrischer und satellitengestützter Rundfunk, leitungsgebundenes Breitband (einschließlich Kabelfernsehen), mobiles Breitband), für das Kundenerlebnis des Verbrauchers und im Hinblick auf Verpflichtungen zu Erbringung von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse?
- (8) Mithilfe welcher Modelle für die Frequenzzuweisung und gemeinsame Frequenznutzung kann die Entwicklung von Rundfunk, mobilem Breitband und anderen Anwendungen (wie Produktionsausrüstungen) innerhalb derselben Frequenzbänder vorangebracht werden?
- (9) Besteht ein spezifischer Forschungsbedarf im Hinblick auf das Frequenzspektrum, der berücksichtigt werden sollte, um eine solche Entwicklung zu unterstützen?

3. WERTE

Die Werte, die der Regulierung audiovisueller Mediendienste in Europa zugrunde liegen, haben zum Erlass von Vorschriften zur Förderung der Meinungsfreiheit und des Medienpluralismus, der Förderung der kulturellen Vielfalt⁵⁰ und des Schutzes personenbezogener Daten sowie des Verbraucherschutzes, u. a. schutzbedürftiger Personen wie Minderjähriger oder Personen mit Behinderungen, geführt. Die Herausforderung besteht darin, die Achtung dieser Werte in einem konvergierenden Umfeld durch angemessenes politisches Handeln zu fördern.

3.1. Rechtsrahmen

Das Hauptargument für die Regulierung audiovisueller Mediendienste auf EU-Ebene ist der Binnenmarkt, wobei das Herkunftslandprinzip im Mittelpunkt steht. Dieser „europäische Fernsehinnenmarkt“ bringt ein Mindestmaß an gemeinsamen Regeln zu Aspekten wie

⁴⁹ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/118>

⁵⁰ Ein Grundwert, der nach Artikel 167 AEUV zu schützen ist.

Werbung, dem Schutz von Minderjährigen und der Förderung europäischer audiovisueller Werke mit sich.

Der technologieneutrale Ansatz der AVMD-Richtlinie bedeutet, dass dieselben Dienstleistungen in derselben Weise reguliert werden, unabhängig davon, auf welchem Gerät sie empfangen werden. Allerdings unterscheidet die AVMD-Richtlinie zwischen linearen (Fernseh-) und nichtlinearen (Abruf-⁵¹) Diensten, weil Abrufdienste eine viel stärkere Kontrolle seitens der Verbraucher ermöglichen, was in bestimmten Bereichen eine weniger strenge Regulierung rechtfertigt.

Die Bestimmungen der AVMD-Richtlinie gelten nur für die Anbieter von Mediendiensten. Die Definition dieses Ausdrucks basiert auf dem Begriff der redaktionellen Verantwortung⁵². Solange ein Anbieter die Verantwortung für die Auswahl der Inhalte trägt und bestimmt, wie diese organisiert werden, unterliegen seine Dienstleistungen der AVMD-Richtlinie, selbst wenn die Inhalte über das Internet bereitgestellt werden.

Lineare und nichtlineare Dienste werden zunehmend auf ein und denselben Bildschirm konkurrieren, manchmal werden sogar zwei Kanäle denselben Inhalt für dasselbe Publikum anbieten. Mit neuen Formen abrufbarer Inhalte, die eher wie passiv zu konsumierende lineare Inhalte erscheinen, könnten die Grenzen zwischen linearen und nichtlinearen Diensten aus der Sicht des Verbrauchers verschwimmen. Wenn die lineare und die nichtlineare Bereitstellung ähnlicher Inhalte in einer konvergierenden Welt als konkurrierend behandelt würden, dann könnten die derzeitigen Unterschiede in der rechtlichen Regelung diese Beziehung eindeutig verzerren. Bleibt die Möglichkeit der Steuerung durch den Verbraucher dagegen als wichtiges Benutzerelement erhalten, so bliebe die unterschiedliche Regelung in gewissem Maße gerechtfertigt. Deshalb müssen sich die politischen Entscheidungsträger mit der Frage beschäftigen, wie sich diese Veränderungen sowohl auf die Wahrnehmung der empfangenen Dienste seitens der Verbraucher als auch auf die Wirksamkeit der derzeitigen Instrumente auswirken.

Die AVMD-Richtlinie gilt nur für Anbieter, die dem EU-Recht unterliegen. Werden audiovisuelle Mediendienste über Satellit bereitgestellt, fallen sie unter mitgliedstaatliches Recht, sofern die Satellitenbodenstation sich in dem betreffenden Mitgliedstaat befindet oder eine „diesem Mitgliedstaat gehörende“⁵³ Übertragungskapazität des Satelliten genutzt wird. Diese Bestimmungen erstrecken sich nicht auf Inhalte, die zwar aus Ländern außerhalb der EU über das Internet bereitgestellt werden, aber für die EU bestimmt sind.

Da über Internet und Satellit zunehmend Mediendienste aus Drittstaaten verfügbar werden, müsste im Rahmen von Bemühungen, die rechtlichen Zuständigkeiten in Bezug auf diese Dienste zu regeln, zunächst mit geprüft werden, ob etwaige Überschneidungen bei den Zuständigkeitsbereichen behoben werden müssten. Ähnliche Fragen werden im Bereich des Datenschutzes diskutiert.

⁵¹ AVMD-Richtlinie Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe g: „audiovisueller Mediendienst auf Abruf“ (d. h. ein nichtlinearer audiovisueller Mediendienst) [bezeichnet] einen audiovisuellen Mediendienst, der von einem Mediendienstanbieter für den Empfang zu dem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und auf dessen individuellen Abruf hin aus einem vom Mediendienstanbieter festgelegten Programm katalog bereitgestellt wird“.

⁵² „Mediendienstanbieter“ [bezeichnet] die natürliche oder juristische Person, die die redaktionelle Verantwortung für die Auswahl der audiovisuellen Inhalte des audiovisuellen Mediendienstes trägt und bestimmt, wie diese gestaltet werden“ (Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d der AVMD). Ausgenommen sind natürliche oder juristische Personen, die Sendungen, für welche die redaktionelle Verantwortung bei Dritten liegt, lediglich weiterleiten.

⁵³ Artikel 2 Absatz 4 der AVMD-Richtlinie.

Die Bereitstellung nichtlinearer Dienste unterliegt auch der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr. In einem konvergierenden Umfeld wird die Beziehung dieser Richtlinie zu der AVMD-Richtlinie deutlicher⁵⁴. Gleiches gilt für die Datenschutzvorschriften, da die Verarbeitung personenbezogener Daten oftmals Voraussetzung für ein ordnungsgemäßes Funktionieren neuer Dienste ist, selbst wenn die Betroffenen sich häufig nicht in vollem Umfang der Tatsache bewusst sind, dass personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet werden. Sobald Daten, die während der Nutzung audiovisueller Mediendienste anfallen, sich auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person beziehen, handelt es sich um personenbezogene Daten, die folglich unter den Anwendungsbereich der EU-Datenschutzrichtlinie (95/46/EG)⁵⁵ fallen. Ein weiterer Regulierungsbereich ist der Verbraucherschutz⁵⁶.

Angesichts des globalen und komplexen Wesens des Internets scheint sich die Selbstregulierung als angemessene Ergänzung zum Regulierungsansatz anzubieten. Im Jahr 2012 leitete die Kommission einen Dialog⁵⁷ mit Unternehmen und anderen Interessenträgern zur Entwicklung eines Verhaltenskodex für Selbst- und Koregulierungsmaßnahmen ein. In der Folge wurden Grundsätze für eine bessere Selbst- und Koregulierung ausgearbeitet, die eine größere Wirksamkeit gewährleisten sollen⁵⁸.

Sie sollten als Richtschnur für die bereits in der AVMD-Richtlinie⁵⁹ genannten Selbst- und Koregulierungsmaßnahmen dienen.

In einer Welt der fortschreitenden Konvergenz wird Medienkompetenz unabhängig vom Alter auch für das Publikum immer wichtiger. Die Kommission hat mehrere politische Initiativen zur Förderung der Medienkompetenz ausgearbeitet, die über diejenigen der AVMD-Richtlinie⁶⁰ hinausgehen. Unter Medienkompetenz wird im Allgemeinen die Fähigkeit verstanden, Medien zu nutzen, die verschiedenen Aspekte der Medien und Medieninhalte zu verstehen und kritisch zu bewerten sowie selbst in vielfältigen Kontexten zu kommunizieren⁶¹.

FRAGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE KONSULTATION:

- (10) Gibt es angesichts der Konvergenz der Medien bereits Anzeichen für Marktverzerrungen, die auf die Unterscheidung zwischen linearen und nichtlinearen

⁵⁴ Siehe insbesondere die „Binnenmarktklausel“ in Artikel 3 sowie Artikel 4 und die Artikel 6 bis 8.

⁵⁵ Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31).

⁵⁶ Die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken schützt Verbraucher z. B. vor irreführendem oder aggressivem Marketing und gewährleistet, dass alle Ansprüche von Händlern in der EU eindeutig, korrekt und begründet sein müssen; die Richtlinie 2011/83/EU über Verbraucherrechte regelt mehrere Bereiche des Verbraucherrechts und legt die Harmonisierung einiger dieser Bereiche fest. Informationen über digitale Produkte zum Herunterladen oder Streamen werden präzise Angaben zu Interoperabilität und Funktionalität enthalten müssen.

⁵⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), KOM(2011) 681 endg., <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2011:0681:fin:de:pdf>.

⁵⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice>

⁵⁹ Artikel 4 Absatz 7.

⁶⁰ Artikel 33.

⁶¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein europäisches Konzept für die Medienkompetenz im digitalen Umfeld, KOM(2007) 0833 endg.

Diensten im Rechtsrahmen zurückzuführen sind? Wenn ja, wie könnten diese Verzerrungen am besten behoben werden, ohne die dem EU-Rechtsrahmen für audiovisuelle Mediendienste zugrunde liegenden Werte zu verletzen?

- (11) Muss die Definition des Anbieters von audiovisuellen Medien und/oder der Geltungsbereich der AVMD-Richtlinie angepasst werden, um einen Teil der oder alle Verpflichtungen der AVMD auch für diejenigen einzuführen, die gegenwärtig nicht unter die Richtlinie fallen, oder können die Werte auf andere Weise geschützt werden? Welche Bereiche sollten schwerpunktmäßig der Selbst- bzw. Koregulierung unterliegen?
- (12) Wie würden sich Veränderungen des Regulierungsansatzes im audiovisuellen Bereich auf das Herkunftslandprinzip und damit auf den Binnenmarkt auswirken?
- (13) Auf welche neue Art und Weise und in welchen Bereichen wird das Verhältnis zwischen den Bestimmungen der AVMD-Richtlinie und denen der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr durch die zunehmende Konvergenz auf die Probe gestellt? Bitte geben Sie konkrete Beispiele.
- (14) Welche Initiativen könnten auf europäischer Ebene zu einer verbesserten Medienkompetenz in ganz Europa beitragen?

3.2. Freiheit und Pluralismus der Medien⁶²

Die Freiheit und Pluralität der Medien sind in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert. Die AVMD-Richtlinie⁶³ und die Wettbewerbsvorschriften tragen sowohl auf der Ebene der EU als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene zum Erhalt des Medienpluralismus bei.

Durch das Internet haben Bürger über nationale Angebote hinaus Zugang zu einer beispiellosen Menge an Informationen und Inhalten und können an der Meinungsbildung mitwirken. Dies fördert die Meinungsfreiheit und trägt zu einer größeren Meinungsvielfalt bei.

Gleichzeitig verändert sich die Art, wie die Menschen mit Informationen umgehen. Filtermechanismen wie personalisierte Suchergebnisse ermöglichen es den Menschen, Nachrichten zu erhalten, die eher auf ihre Interessen zugeschnitten sind und aus einem Blickwinkel dargeboten werden, der dem ihren entspricht. Einerseits können solche Filter- und Personalisierungsmechanismen zweifellos die Handlungsfähigkeit der Bürger stärken, indem sie es ihnen ermöglichen, sich in der für das digitale Umfeld typischen Informationsflut zurechtzufinden, und auf sie zugeschnittene Dienstleistungen für ihren individuellen Bedarf zu erhalten. Andererseits könnte dies die Rolle der Medien als Redakteure im öffentlichen Raum schwächen und die Rolle der Plattformbetreiber, z. B. Online-Unternehmen, stärken. Letztere können nicht nur bestimmen, welche Inhalte zugänglich sind, sondern auch – z. B. durch die Hervorhebung bestimmter Inhalte, starre Menüvorgaben oder die Beschränkung bestimmter Anwendungen – Einfluss darauf nehmen, welche Entscheidungen der Nutzer trifft. Dies könnte einen Einfluss auf das Spektrum des Medienangebots, das Bürgern tatsächlich zur Auswahl steht, und der damit verbundenen Meinungsvielfalt haben und kann

⁶² Siehe auch die öffentliche Konsultationen zu Freiheit und Pluralismus der Medien unter <http://ec.europa.eu/digital-agenda>.

⁶³ Die AVMD-Richtlinie unterstützt den Medienpluralismus, indem sie auf der Grundlage des Herkunftslandprinzips und z. B. durch Artikel 14 den freien Verkehr audiovisueller Mediendienste im Binnenmarkt vorsieht. Dies fördert – zusammen mit den besonderen Bestimmungen über die Förderung europäischer Werke – den Pluralismus der Medien.

dazu führen, dass die Position der Bürger potenziell geschwächt wird, ohne dass diese sich dessen bewusst sind. Die Verfügbarkeit verschiedener Plattformen, die hochwertige Inhalte für Nutzer anbieten, und die Offenheit dieser Plattformen sind eine wichtige Voraussetzung für eine lebendige Medienlandschaft.

Die Mitgliedstaaten können Netzbetreibern zumutbare Pflichten zur öffentlichen Übertragung bestimmter Fernsehkanäle auferlegen, wenn eine erhebliche Anzahl an Zuschauern diese Netze als Hauptmittel für den Empfang dieser Kanäle nutzt⁶⁴. In Fällen, in denen für die Übertragung von Inhalten, die ein größeres Publikum erreichen sollen, nur knappe Übertragungskapazitäten zur Verfügung stehen, kann auf diese Weise gewährleistet werden, dass bestimmte Kanäle bereitgestellt werden, wenn die Verfügbarkeit bestimmter Inhalte von den Mitgliedstaaten als erforderlich für die Verfolgung von Zielen von allgemeinem Interesse angesehen wird. Im Breitbandbereich wirkt sich die Übertragungskapazität weniger beschränkend auf die Wahl der von Zuschauern abrufbaren Inhalte aus.

Der Zugang zu „Inhalten von allgemeinem Interesse“ könnte auch im Online-Umfeld de facto durch Unternehmensentscheidungen beschränkt werden, z. B. seitens der Gerätehersteller und/oder der Betreiber von Plattformen, zu denen die Geräte dieser Hersteller den Zugang ermöglichen, oder auch durch die Inhalteanbieter selbst⁶⁵.

Die Mitgliedstaaten können auch bestimmen, dass der Zugang zu bestimmten digitalen Rundfunkdiensten gewährt werden muss; die nationalen Regulierungsbehörden können wiederum Betreibern die Verpflichtung auferlegen, Zugang zu elektronischen Programmführern zu gewähren⁶⁶.

Doch selbst wenn Inhalte zugänglich sind, kann es für Zuschauer unter Umständen eine Herausforderung sein, in einem modernen, von einer Vielzahl von Kanälen geprägten Umfeld „Inhalte von allgemeinem Interesse“ zu finden. Deshalb haben die Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit, Verpflichtungen hinsichtlich der Gestaltung elektronischer Programmführer sowie ähnlicher Anzeige- und Navigationshilfen aufzuerlegen⁶⁷.

FRAGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE KONSULTATION:

- (15) Sollte die Möglichkeit der Festlegung von Auswahlmöglichkeiten durch Filtermechanismen, u. a. bei Suchfunktionen, durch öffentliches Eingreifen auf EU-Ebene geregelt werden?
- (16) Wie weit sollte der Geltungsbereich der bestehenden Regulierung des Zugangs (Artikel 6 der Zugangsrichtlinie) und des Universaldienstes (Artikel 31 der Universaldienstrichtlinie) angesichts der zunehmenden Konvergenz von linearen und nichtlinearen Diensten auf gemeinsamen Plattformen gefasst werden? Gibt es in dem konvergierenden Rundfunk-/Breitbandumfeld ein besonderes Erfordernis, den Zugang zu „Inhalten von allgemeinem Interesse“ und die Möglichkeit einer mühelosen Suche nach diesen Inhalten zu regeln?

⁶⁴ Artikel 31 der Universaldienstrichtlinie, geändert durch die Richtlinie 2009/136/EG über Nutzerrechte.

⁶⁵ Bei digitalen Fernsehgeräten könnte Artikel 24 der Universaldienstrichtlinie angewandt werden, um Interoperabilität sicherzustellen. Anhang VI gewährleistet gegenwärtig, dass z. B. unverschlüsselte Signale auf Geräten angezeigt werden, die verschlüsselte Sendungen entschlüsseln können.

⁶⁶ Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b der Zugangsrichtlinie 2002/19/EG, geändert durch die Richtlinie 2009/140/EG.

⁶⁷ Artikel 6 Absatz 4 der Zugangsrichtlinie 2002/19/EG, geändert durch die Richtlinie 2009/140/EG.

3.3. Kommerzielle Kommunikation

Die AVMD-Richtlinie enthält Beschränkungen für die Dauer von Fernsehwerbung (z. B. 12 Minuten pro Stunde) und Kriterien in Bezug auf die Werbung für bestimmte Produkte bzw. Werbung in Bezug auf Minderjährige. Qualitative Vorschriften gelten in ähnlicher Weise sowohl für lineare als auch für nichtlineare Dienste, während die quantitativen Vorschriften lediglich auf lineare Dienste anwendbar sind. Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs zwischen linearen und nichtlinearen Diensten und der Tatsache, dass nichtlineare Dienste von Anbietern bereitgestellt werden können, die nicht dem EU-Recht unterliegen, befürchten europäische Rundfunkveranstalter, dass eine solche Asymmetrie eine Benachteiligung darstellen könnte.

Im Kontext der Konvergenz stellen bestimmte innovative Werbetechniken die bestehenden Vorschriften auf den Prüfstand. Der Kommission wurden Bedenken hinsichtlich kommerzieller Einblendungen (Overlays⁶⁸) mitgeteilt, die innerhalb der linearen Dienste der Rundfunkveranstalter angezeigt werden, und die Frage gestellt, ob dies die Werberegulierung an sich in Frage stellen könnte, und insbesondere, ob diese Einblendungen mit oder ohne Einwilligung der Nutzer und Rundfunkveranstalter gezeigt werden dürften. Des Weiteren könnte verschleierte kommerzielle Kommunikation im Online-Umfeld Probleme bereiten.

Eine Personalisierung angebotener Inhalte kann Verbrauchern und Werbetreibenden zugutekommen; dies gilt allerdings nur, wenn die dafür verwendeten Mittel den Schutz personenbezogener Daten nicht beeinträchtigen. Die europäischen Datenschutzbestimmungen⁶⁹ können das Vertrauen der Verbraucher in innovative Geschäftsmodelle stärken; dies ist das erklärte Ziel der im Januar 2012 vorgelegten Vorschläge der Kommission für eine Reform des EU-Rechtsrahmens⁷⁰. Die Werbebranche hat ein Selbstregulierungssystem⁷¹ für verhaltensorientierte Werbung im Internet eingeführt, das künftig neben der Bannerwerbung auch auf Video-Werbung ausgedehnt werden könnte. Normungsinitiativen der Branche wie „Do Not Track“ (DNT)⁷² sollten ebenfalls berücksichtigt werden.

FRAGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE KONSULTATION:

- (17) Werden die derzeitigen Bestimmungen der AVMD-Richtlinie über die kommerzielle Kommunikation nach wie vor angemessen sein, wenn die Konvergenz immer mehr zur Realität wird? Könnten sie einige konkrete Beispiele angeben?
- (18) Welche regulatorischen Instrumente würden sich als Reaktion auf die sich rasch wandelnden Werbetechniken am besten eignen? Gibt es noch mehr Spielraum für die Selbst-/Koregulierung?
- (19) Wer sollte letztlich bestimmen, ob kommerzielle Einblendungen oder andere neuartige Techniken am Bildschirm akzeptiert werden sollen?

⁶⁸ Visuelle Elemente, die während einer Sendung auf dem Bildschirm erscheinen.

⁶⁹ Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation und der Vorschlag für eine Datenschutzverordnung zur Änderung der derzeitigen Datenschutzrichtlinie.

⁷⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), COM(2012) 11.

⁷¹ Eine europaweiter Selbstregulierungsrahmen für verhaltensbezogenen Online-Werbung: <http://www.iabeurope.eu/news/self-regulation-framework.aspx>.

⁷² Eine weltweite DNT-Norm würde die technischen Details eines „Signals“ spezifizieren, das Nutzer von ihren Online-Geräten, u. a. ihrem Webbrowser, an Betreiber übermitteln können. Das Signal gibt Auskunft über ihre Tracking-Einstellungen. <http://blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes/donottrack/>

3.4. Schutz von Minderjährigen

Die kontinuierliche Verbreitung von Inhalten über unterschiedlich geregelte lineare und nichtlineare Übertragungskanäle verringert die Wirksamkeit der derzeitigen Regulierung des Zugangs von Kindern zu linearen Inhalten. Eine wirksame Altersüberprüfung, auch hinsichtlich des Zugangs Jugendlicher zu bestimmten Inhalten, ist weiterhin eine Herausforderung. Zudem können Zuschauer angesichts der unterschiedlichen regulatorischen Ansätze bei den verschiedenen Arten an verbreiteten Inhalten nur schwer feststellen, bei welcher Behörde sie sich gegebenenfalls beschweren können⁷³.

In ihrer im Mai 2012 ins Leben gerufenen Initiative „Eine europäische Strategie für ein besseres Internet für Kinder“⁷⁴ plädiert die Kommission dafür, mehr hochwertige Inhalte für Kinder zu entwickeln und Kinder auch bei der Internetnutzung zu schützen. 31 führende Unternehmen aus allen Stufen der Wertschöpfungskette haben sich zu einer Koalition zusammengeschlossen, die im Wege der Selbstregulierung im Rahmen von fünf Leitaktionen geeignete Maßnahmen entwickeln soll: i) einfache und solide Meldemöglichkeiten für Benutzer; ii) altersgerechte Datenschutzeinstellungen; iii) breitere Inhaltsklassifizierung; iv) Stärkung der elterlichen Kontrollmöglichkeiten und v) wirksame Entfernung von Material mit Darstellungen von Kindesmissbrauch. Einige dieser Maßnahmen betreffen die AVMD-Richtlinie und könnten durch Änderung der Bestimmungen unterstützt werden. Kollektive Ergebnisse und Zusagen wurden veröffentlicht, u. a. Empfehlungen für bewährte Praktiken. Einzelne Unternehmen haben Stellungnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlungen abgegeben. Die Kommission wird weiterhin mit der Koalition als Plattform zur Erörterung weiterer Fortschritte bis 2013 zusammenarbeiten.

FRAGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE KONSULTATION:

- (20) Sind die derzeitigen Bestimmungen der AVMD-Richtlinie geeignet, um den Herausforderungen im Bereich des Schutzes von Minderjährigen in einer konvergierenden Medienwelt zu begegnen?
- (21) Obwohl zunehmend Tools verfügbar sind, die eine elterliche Kontrolle auf Geräten und Plattformen ermöglichen, über die auf Inhalte zugegriffen wird, werden diese bisher scheinbar kaum genutzt. Wie könnten Eltern gezielter auf diese Instrumente aufmerksam gemacht werden?
- (22) Welche Maßnahmen würden eine wirksame Altersüberprüfung bei Nutzern audiovisueller Online-Inhalte ermöglichen?
- (23) Sollten durch eine Änderung der AVMD-Richtlinie insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Bewertung von Inhalten, der Klassifikation von Inhalten sowie mit Tools für die elterliche Kontrolle für alle Übertragungskanäle geregelt werden?
- (24) Sollten Nutzer besser darüber informiert werden, wo und wie Sie sich zu Inhalten äußern oder sich über sie beschweren können, und sollten Sie besser darüber aufgeklärt werden, wie sie diese Möglichkeiten am besten nutzen können? Sind die derzeitigen Beschwerdemechanismen angemessen?
- (25) Sind die Mittel, mit denen Beschwerden bearbeitet werden (finanzielle, rechtliche oder andere Mittel), angemessen, um ein adäquates Feedback auf Meldungen über schädliche oder illegale Inhalte zu gewährleisten, insbesondere wenn Kinder

⁷³ Ein Beispiel dafür, wie dieses Thema angegangen werden kann, ist Parent Port.

⁷⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-445_de.htm

betroffen sind? Welche Aufgaben/Zuständigkeiten sollten den Behörden, nichtstaatlichen Organisationen und Anbietern von Produkten und Dienstleistungen übertragen werden, damit sichergestellt ist, dass Personen, die schädliche oder illegale Inhalte melden oder Beschwerden einreichen, in ordnungsgemäßer Weise adäquates Feedback erhalten?

3.5. Barrierefreiheit für Personen mit Behinderungen

Die Technik bietet heute mehr Möglichkeiten zur Unterstützung von Sehbehinderten, Hörgeschädigten und Menschen mit kognitiven Behinderungen als je zuvor. Diese Möglichkeiten blieben jedoch ungenutzt, wenn es keine entsprechenden Inhalte, d. h. Untertitelung, Übersetzung in Gebärdensprache oder Audiodeskription, gibt oder diese dem Endnutzer nicht zur Verfügung gestellt werden.

Die AVMD-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten bereits dazu, Anbieter von Mediendiensten dazu anzuregen, ihre Dienste allmählich für Sehbehinderte und Hörgeschädigte zugänglich zu machen. Die Umsetzung dieser Bestimmung verläuft in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Zugangserleichternde Dienste können auch in die von den Mitgliedstaaten auferlegten Übertragungspflichten aufgenommen werden.

Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Richtlinie über den barrierefreien Zugang⁷⁵ vorgelegt und prüft derzeit, wie die Situation im Bereich der barrierefreien Waren und Dienstleistungen auf dem EU-Markt weiter verbessert werden kann; in dem künftigen europäischen Rechtsakt über die Barrierefreiheit sollen allgemeine Anforderungen für die Barrierefreiheit festgelegt werden. Für Ende 2013 wird außerdem eine europäische Norm erwartet, die auch Fragen im Zusammenhang mit audiovisuellen Medien und Barrierefreiheit betreffen wird.

FRAGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE KONSULTATION:

- (26) Halten Sie zusätzliche Normungsbemühungen in diesem Bereich für erforderlich?
- (27) Welche Anreize könnten für Investitionen in innovative Dienste für Menschen mit Behinderungen geschaffen werden?

4. NÄCHSTE SCHRITTE

Alle interessierten Kreise werden gebeten, zu den in diesem Grünbuch aufgeworfenen Ideen unter Beantwortung der einzelnen Fragen Stellung zu nehmen. Die Antworten sind zu richten an:

CNECT-CONVERGENCE-AV@ec.europa.eu

Europäische Kommission

Generaldirektion Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien

Referat G1

Büro BU25 05/181

1049 Brüssel

BELGIEN

⁷⁵ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den barrierefreien Zugang zu Websites öffentlicher Stellen, COM(2012) 721 final.

In diesem Zusammenhang kann die Kommission Treffen mit Interessenträgern (Wirtschaftsvertreter, Verbraucher, Investoren, Mitglieder des Europäischen Parlaments und des Rates usw.) organisieren bzw. an solchen Treffen teilnehmen.

Bitte übermitteln Sie uns Ihre Stellungnahmen bis zum 31.8.2013. Die eingegangenen Beiträge werden auf der Website der GD CONNECT veröffentlicht, sofern der Konsultationsteilnehmer dem nicht widerspricht. Bitte lesen Sie die für diese Konsultation geltende spezielle Datenschutzerklärung, die Informationen zur Verarbeitung personenbezogener Daten und zur Behandlung der Beiträge enthält.