

Stellungnahme der ANGA Verband Deutscher Kabelnetzbetreiber e.V. zu dem Entwurf der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten vom 25. Mai 2016 – AVMD Richtlinie

I. Einleitung

Die ANGA vertritt die Interessen von mehr als 200 Unternehmen der deutschen Breitbandkabelbranche, darunter Vodafone, Unitymedia, Tele Columbus, NetCologne und wilhelm.tel sowie eine Vielzahl mittelständischer Anbieter. Über Breitbandkabelnetze beziehen knapp 18 Millionen Haushalte in Deutschland ihre TV-Programme. Neben einem umfangreichen analogen und digitalen Fernsehangebot sind über Kabelanschluss auch interaktive Dienste, insbesondere Breitbandinternet und Telefonie verfügbar. Aktuell nutzen in Deutschland ca. 6,6 Millionen Haushalte ihren Kabelanschluss auch für den breitbandigen Internetzugang und 6,3 Millionen für Telefon.

Im Rahmen ihrer Strategie für einen Digitalen Binnenmarkt legte die Europäische Kommission am 25. Mai 2016 den Entwurf für eine neue AVMD Richtlinie vor, der nunmehr im Europäischen Parlament und im EU-Rat debattiert wird.

Ziel der Kommission ist es, den Regulierungsrahmen für audiovisuelle Mediendienste an die Veränderungen des Marktumfelds und der Nutzungsweisen sowie den technologischen Wandel anzupassen. Die ANGA unterstützt dieses Ziel, sieht allerdings am Entwurf der Kommission auch Anpassungsbedarf. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, zum Kommissionsentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

II. Kommentierung im Einzelnen

1. Herkunftslandprinzip

Die deutschen Kabelnetzbetreiber sprechen sich für die Beibehaltung des Herkunftslandprinzips aus. **Die ANGA unterstützt deshalb den Vorstoß der Kommission, das Herkunftslandprinzip zu stärken und zu vereinfachen.**

Das Herkunftslandprinzip gewährleistet, dass audiovisuelle Inhalte, die den rechtlichen Ansprüchen ihres EU-Herkunftslandes genügen, EU-weit verbreitet werden dürfen, ohne auch die Vorgaben der sonstigen Mitgliedsstaaten (Bestimmungsländer) erfüllen zu müssen. Hierdurch wird ein grenzüberschreitender Markt für audiovisuelle Inhalte eröffnet.

Kabelnetzbetreiber haben regelmäßig auch internationale Programme im Angebot. Das Angebot wird von den Kunden erwartet und gut angenommen. Müssten Sender künftig sicherstellen, dass sie die gesetzlichen Vorgaben jedes Bestimmungslandes einhalten, wäre eine EU-weite Vermarktung erheblich erschwert. In vielen Fällen würde sie voraussichtlich unterbleiben, weil die Hürden zu hoch wären. Das wäre weder im Interesse der Sendeunternehmen noch der Kunden und auch nicht der Kabelnetzbetreiber.

2. Quotenregelung für Video-Abrufdienste

Zur Förderung europäischer Werke schlägt die Kommission vor, Anbieter von Video-Abrufdiensten dazu zu verpflichten, mindestens 20 Prozent europäische Werke auf ihren Plattformen anzubieten und deren Herausstellung zu sichern. Europäische Filme und Serien sind bei Nutzern beliebt, sie werden gesucht und daher auch produziert und in den Katalogen der VoD-Anbieter vorgehalten. Aus Sicht der ANGA bedarf es keiner Quoten-Regelung zugunsten europäischer Werke, da der Markt selbst für die Nachfrage nach europäischen Werken sorgt. Zudem bezweifelt die ANGA, dass eine Quotenvorgabe auf Video-Abrufplattformen maßgebliche Vorteile für europäische Werke schaffen wird. Geeigneter erscheinen steuerliche Anreize, durch die die geldwerten Vorteile unmittelbar an die Produzenten fließen. **Es wäre deshalb sinnvoller, es wie bisher den Mitgliedstaaten zu überlassen, wie sie europäische Werke fördern wollen.** Sollte es bei einer Quotenregelung in der AVMD-Richtlinie bleiben, sollte diese jedenfalls in zwei Punkten angepasst werden.

Es ist davon auszugehen, dass die Erfüllung einer 20-Prozent-Quote den meisten VoD-Plattformen zwar grundsätzlich keine Schwierigkeiten bereiten dürfte, weil diese bereits heute erhebliche Anteile an europäischen Werken anbieten. Die Einführung einer Berichtspflicht zum Nachweis der Quote könnte aber in vielen Fällen einen erheblichen administrativen Mehraufwand bedeuten. Die Ermittlung von europäischen Werken ist aufgrund ihrer komplexen Definition, die teils auch auf die meist nach außen undurchsichtigen Finanzierungsstrukturen der Werke abstellt, schwierig. Insbesondere stellen die Produzenten den VoD-Anbietern die erforderlichen Informationen nicht immer zur Verfügung. Sofern also eine Nachweispflicht für Plattformanbieter eingeführt werden sollte, müsste diese um eine Pflicht der Inhabeanbieter ergänzt werden, europäische Werke im Rahmen der mitlizenzierten Metadaten entsprechend kenntlich zu machen.

Schließlich sollte die Sortierung der Inhalte weiterhin den Plattformbetreibern überlassen bleiben, die sich am Markt und an den Nutzungsinteressen ihrer Kunden orientieren. Eine Herausstellung europäischer Werke würde die Funktionsweise von Such- und Empfehlungssystemen der Plattformbetreiber nachteilig beeinträchtigen. Diese sind darauf ausgelegt, dem Kunden die Inhalte anzuzeigen, die anhand seines bisherigen Nutzungs- und Suchverhaltens als für ihn besonders relevant eingestuft werden. Eine Priorisierung bestimmter Inhalte hätte die Folge, dass dem Kunden auch Inhalte prominent angezeigt werden müssten, die für ihn nicht relevant sind. Das hätte nicht nur einen diskriminierenden Charakter gegenüber anderen, nicht privilegierten Inhalten, sondern würde auch das Nutzungserlebnis für den Kunden verschlechtern. Im Ergebnis würde dies keine Vorteile für die Produzenten europäischer Werke darstellen.

3. Auffindbarkeit und Zugänglichkeit von Inhalten

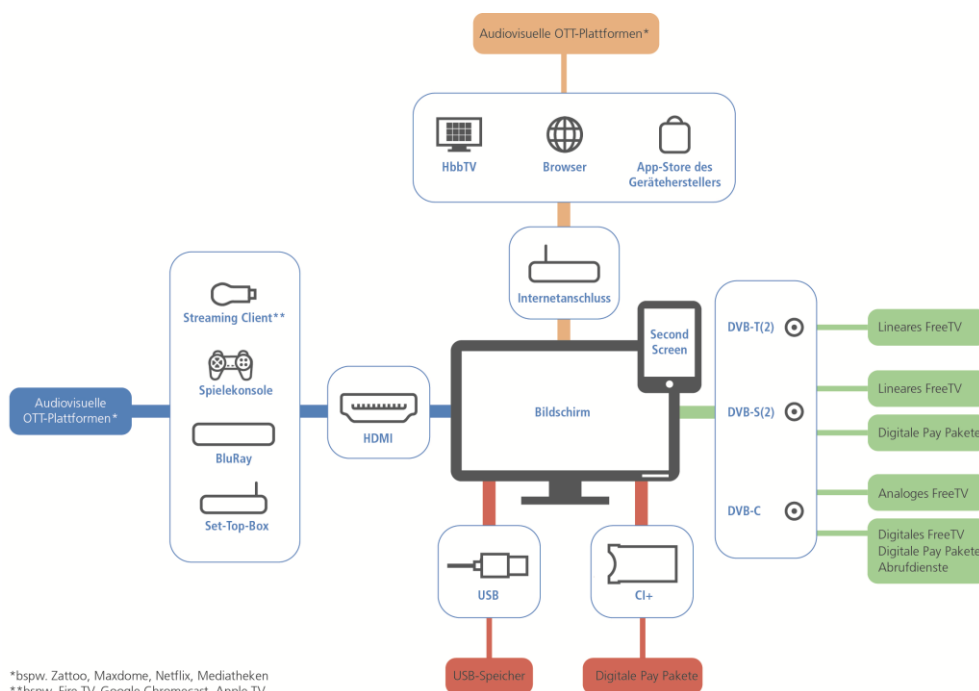
Der Richtlinienentwurf der Kommission enthält in Erwägungsgrund 38 eine Öffnungsklausel für Mitgliedstaaten dahingehend, dass diese die Möglichkeit behalten, „Verpflichtungen zur Gewährleistung der Auffindbarkeit und Zugänglichkeit von Inhalten aufzuerlegen, die nach festgelegten Zielen des allgemeinen Interesses wie Medienpluralismus, Meinungsfreiheit und kulturelle Vielfalt von allgemeinem Interesse sind“. Die Kommission schränkt diese Freiheit allerdings ein: „Solche Verpflichtungen sollten nur auferlegt werden, wenn sie nötig sind, um von Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Unionsrecht eindeutig festgelegte Ziele von allgemeinem Interesse zu erreichen. In dieser Hinsicht sollten die Mitgliedstaaten insbesondere die Notwendigkeit eines regulatorischen Eingreifens gegenüber den durch das Spiel der Marktkräfte erzielten Ergebnissen prüfen. Wenn Mitgliedstaaten beschließen, Auffindbarkeitsvorschriften zu

erlassen, sollten sie den Unternehmen nur angemessene Verpflichtungen in Verfolgung legitimer öffentlicher Interessen auferlegen.“

Die ANGA begrüßt ausdrücklich, dass die Kommission keine weitergehende Regelung zur Auffindbarkeit in den Artikel-Katalog des Richtlinienentwurfs aufgenommen hat. Auch die Einschränkungen, die die Kommission vorsieht, unterstützt die ANGA. Die Kabelnetzbetreiber sind allerdings der Auffassung, dass die Einschränkungen noch genauer gefasst werden sollten, um sicherzustellen, dass eine derartige Regulierung nur dann eingeführt wird, wenn die Angebots- und Meinungsvielfalt durch Marktversagen nachweislich gefährdet ist.

Die Kabelnetzbetreiber sehen keine Notwendigkeit für die Einführung einer detaillierten Auffindbarkeitsregulierung. Auffindbarkeit sollte sich entsprechend dem geltenden Medienrecht auf eine transparente und diskriminierungsfreie Behandlung im Rahmen der generellen Navigation beschränken. Eine nutzerveranlasste Auswahl und Platzierung muss jederzeit zulässig sein, wobei die Nutzerautonomie ihre Grenze in der Produktgestaltung des Plattformbetreibers findet.

- **Strukturelle Auffindbarkeit** wird bereits heute von den Kabelnetzbetreibern auf ihren Benutzeroberflächen durch Programmlisten, Such- und Empfehlungsfunktionen sichergestellt. Eine regulatorische Absicherung ist angesichts des intensiven Wettbewerbs zwischen den Kabelnetzen als klassischen infrastrukturegebundenen Plattformen, OTT-Anbietern und Benutzeroberflächen nicht erforderlich.



Der durchschnittliche Kabelkunde hat ebenso wie ein Sat- oder IPTV-Kunde in aller Regel mindestens drei Möglichkeiten, seinen Konsum zu gestalten und gewünschte Inhalte aufzufinden: Die Navigation über das Angebot seines Kabelnetzbetreibers, das Portal des Endgeräteherstellers (z.B. des SmartTV) sowie OTT-Dienste im Internet über einen Browser bzw. Streaming Stick. Wie die oben stehende Grafik zeigt, ergibt sich noch eine deutlich größere Vielfalt an Plattformen, wenn man sämtliche Zugriffsoptionen betrachtet, die nebeneinander bestehen.

Kabelnetzbetreiber bieten ihren Kunden nicht mehr nur einfache Programmlisten mit fortlaufenden Nummern und ggf. Kategorien an. Es gibt vielmehr zunehmend Empfeh-

lungssysteme (sog. Recommendation Engines) und Suchfunktionen, die abgestimmt auf das Kundenverhalten oder die Kundensuche Empfehlungen im Hinblick auf die individuell relevanten Inhalte liefern. Hierbei können neben linearem Fernsehen und VoD-Angeboten auch OTT-Inhalte berücksichtigt werden, um dem Kunden ein möglichst umfassendes Bild der Medienlandschaft zu bieten. Der einzelne Nutzer profitiert von einer Navigation, die seinen Bedürfnissen und Interessen zielgenau gerecht wird.

Die weitere Detaillierung z.B. im Hinblick auf Sortierung, Listungskriterien, Suche o.ä. sollte der praktischen Ausgestaltung im Dialog von Anbietern und Regulierungsbehörden vorbehalten bleiben. Eine detaillierte Festschreibung beispielsweise von Struktur und Reihenfolge oder einzelner Listungskriterien ist aus Sicht der ANGA nicht zielführend. Zum einen zeigen die seit geraumer Zeit geführten Diskussionen wie schwierig generell die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Möglichkeiten des Bewegtbildkonsums ist. Zum anderen geht die Entwicklung im Markt in immer schnelleren Schritten vorstatten, so dass sich Detailregelungen hinsichtlich einer diskriminierungsfreien Auffindbarkeit relativ schnell als überholt herausstellen dürften. In Betracht käme daher allenfalls die Festschreibung eines allgemeinen regulatorischen Grundsatzes in der AVMD-Richtlinie, der anschließend durch eine freie, diese Prinzipien umsetzende Gestaltung seitens der einzelnen Betreiber ausgefüllt werden kann, die wiederum einer (ex-post) Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden unterliegt.

Eine hierüber hinausgehende Verpflichtung zur Gewährung privilegierter Auffindbarkeit wäre aus ordnungs- und gesellschaftspolitischer Sicht in hohem Maße fragwürdig. Hier gilt bereits oben bei der Pflicht zur Herausstellung europäischer Werke auf VoD-Plattformen gesagtes: Eine Herausstellung bestimmter Inhalte würde die Funktionsweise von Such- und Empfehlungssystemen der Plattformbetreiber nachteilig beeinträchtigen. Diese sind darauf ausgelegt, dem Kunden die Inhalte anzuzeigen, die anhand seines bisherigen Nutzungs- und Suchverhaltens als für ihn besonders relevant eingestuft werden. Eine Priorisierung bestimmter Inhalte hätte die Folge, dass dem Kunden auch Inhalte prominent angezeigt werden müssten, die für ihn nicht relevant sind. Das hätte nicht nur einen diskriminierenden Charakter gegenüber anderen, nicht privilegierten Inhalten sondern würde auch das Nutzungserlebnis für den Kunden verschlechtern.

4. Signalintegrität und Schutz der Darstellung von Inhalten

Die ANGA begrüßt, dass der Entwurf der Kommission keine Vorgabe zur Signalintegrität oder zum Schutz der Darstellung von Inhalten beinhaltet. **Entsprechende Regelungen sind nicht erforderlich.**

Die Signalintegrität ist bereits heute geschützt. Es geht daher bei den aktuellen Forderungen nach einer Untersagung von Skalierung oder Überblendungen in erster Linie um den Schutz der Darstellung auf dem Bildschirm und gerade nicht um die Integrität des Signals. Über die Vorgaben zum Signalschutz hinausgehende Vorgaben zum Schutz der Darstellung auf dem Bildschirm wären aber angesichts der Weiterentwicklung des Marktes für hybride Angebote eher innovationshemmend. Zudem sind Nutzer auf Grund des Umgangs mit digitalen Inhalten am Computer daran gewöhnt, mit mehreren Fenstern und unterschiedlichen Inhalten auf einem Bildschirm umzugehen; es ist nicht einzusehen, weshalb sie das nicht auf dem viel größeren Fernsehbildschirm ebenfalls können sollen.

Derzeit ist nicht absehbar, in welcher Form und welchem Umfang Rundfunkangebote künftig auf Hybridplattformen integriert werden. Tendenziell ist davon auszugehen, dass ein beidseitiges Interesse von Inhaltenanbietern und Plattformbetreibern besteht, Rundfunkinhalte auf Hybridplattformen zu integrieren, um sowohl die Verbreitung der Inhalte als auch die Attraktivität der Plattformen zu steigern. Überblendung oder Ska-

lierung bieten neue Möglichkeiten der Inheldarstellung mit hohem Zusatznutzen für die Rezipienten. Durch den Nutzer veranlasste Änderungen an der Darstellung müssen deshalb in jedem Fall zulässig bleiben. Eine zusätzliche Autorisierung durch den Inheldanbieter sollte nicht erforderlich sein. Überblendung, Skalierung oder eine sonstige Veränderung der Darstellung des Bildes sollten vielmehr zulässig sein, wenn die Maßnahme vom Inheldanbieter oder vom Endnutzer autorisiert bzw. gesteuert wird.

5. Must-Offer

Es wäre mit dem Schutzziel des Medienrechts, ein möglichst vielfältiges Programmangebot für Endkunden zu gewährleisten, nicht zu vereinbaren, wenn Inheldanbieter willkürlich verhindern könnten, dass Netzbetreiber Inhalte, insbesondere solche mit Meinungsbildungsrelevanz, den von ihnen angeschlossenen Haushalten zur Verfügung stellen können. Der intensive Wettbewerb der Medienplattformen führt zu einer deutlich stärkeren Machtposition der Sender. Die Medienpolitik muss daher künftig sicherstellen, dass Plattformbetreiber nicht in diskriminierender Weise vom Angebot besonders nachgefragter Inhalte abgeschnitten werden. Gerade solche Inhalte, die aus Nutzersicht besonders relevant sind, sind für ein umfassendes Inheldangebot und damit für die Wettbewerbsfähigkeit einer Plattform unverzichtbar. Hier müssen geeignete Instrumentarien geschaffen werden, um den Missbrauch von Inheldemonopolen zu verhindern: **Es bedarf einer „Must Offer“-Verpflichtung, die zur Rechtsharmonisierung in der AVMD-Richtlinie angelegt werden sollte.** Diese könnte als Gegenstück zur Öffnungsklausel für eine nationale Auffindbarkeitsregulierung in Erwägungsgrund 38 aufgenommen werden.

6. Barrierefreiheit

Die Kommission spricht sich in ihrem Entwurf dafür aus, Vorgaben zur Barrierefreiheit aus der AVMD-Richtlinie herauszunehmen und den Bereich einheitlich in einem europäischen Rechtsakt zur Barrierefreiheit (EAA) zu regeln.

Die ANGA spricht sich für die **Beibehaltung des sektoralen Ansatzes in der AVMD-Richtlinie** aus. Der EAA ist in seiner jetzigen Form noch sehr unklar ausgestaltet. Es sollen unterschiedliche Branchen unter dieselbe Regulierung fallen, die aufgrund ihrer eigenen Anforderungen differenziert behandelt werden sollten. Daher ist eine sektorspezifische Regulierung einer allgemeinen Richtlinie vorzuziehen. Die AVMD-Richtlinie hat sich im Hinblick auf den Schutz der Rechte der Menschen mit Behinderung im Bereich der audiovisuellen Medien bewährt. Seit dem Bestehen haben die Anbieter ihre barrierefreien Angebote stetig ausgebaut. Bei einer Streichung der Pflichten zur Barrierefreiheit aus dem Regelungskatalog der AVMD-Richtlinie droht für die audiovisuellen Medien ein Regulierungsdefizit bis zur Umsetzungszeit des EAA.

Berlin/Köln, den 8. Juli 2016