

NEUE REGELN BEIM GRENZÜBERSCHREITENDEN FERNSEH- UND RADIOEMPFANG ÜBER DAS INTERNET

Die wichtigsten Regelungen im Überblick

Das EU-Parlament und der Rat der Europäischen Union haben einem Richtlinienentwurf über Fernseh- und Hörfunkprogramme (nachfolgend Richtlinie) zugestimmt, mit dem die grenzüberschreitende Online-Verbreitung und Weiterverbreitung von Fernseh- und Radioprogrammen erleichtert werden soll.

Die Richtlinie ist Teil eines großen Maßnahmenpakets der EU-Kommission, das zum Ziel hat, einen digitalen Binnenmarkt innerhalb der EU zu schaffen. Andere Gesetzesvorhaben sind unter anderem die Portabilitätsverordnung, mit der es Verbraucherinnen und Verbrauchern¹ in der EU ermöglicht wurde, zumindest kostenpflichtig abonnierte Streaming-Dienste vorübergehend auch vom EU-Ausland aus nutzen zu können. Auch die soeben vom EU-Parlament verabschiedete Reform des Urheberrechts ist Teil des Maßnahmenpakets. Diese war, insbesondere wegen der darin enthaltenen Pflicht Uploadfilter einzuführen, in Deutschland stark umstritten.

Zentrales Problem bei der Verbreitung von urheberrechtlichen Inhalten ist die Rechtklärung. Auch Fernsehsender benötigen eine entsprechende Erlaubnis (Lizenz) von Rechteinhabern, um Inhalte ausstrahlen zu dürfen. So einfach dies in der Theorie klingt, so komplex kann eine Rechtklärung für Fernsehsender in der Praxis sein, insbesondere wenn eine Übertragung technisch ohne Probleme auch europaweit stattfinden kann. Bereits zu Beginn der neunziger Jahre hat sich die EU diesem Problem angenommen. Denn zum Beispiel über Satellitenschüsseln konnten Verbraucher schon damals im europäischen Ausland deutsche Sender empfangen, beziehungsweise ausländische Sender in Deutschland sehen. Dies veranlasste die EU über die Kabel- und Satellitenrichtlinie einen Mechanismus der vereinfachten Rechtklärung einzuführen, um so rechtssicher europaweit Inhalte verfügbar zu machen. Der positive Effekt dieser Regelung darf bis heute nicht unterschätzt werden, da die Regelung indirekt dazu beigetragen hat, in Ansätzen so etwas wie eine gemeinsame europäische Öffentlichkeit herzustellen. Nunmehr konnten Bürger der EU sehr niedrigschwellig an den Kulturen ihrer Nachbarländer teilhaben.

Mit der jetzt beschlossenen Richtlinie, versucht die EU-Kommission den Mechanismus der vereinfachten Rechtklärung in die Gegenwart zu übertragen. Denn das Pendant zur Satellitenübertragung stellt heute die Online-Verbreitung dar. Insofern

¹ Die gewählte männliche Form bezieht sich stets auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weiteren Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

lag es nahe, auch für eine bessere und rechtssichere europaweite Online-Verbreitung der Inhalte zu sorgen und das Prinzip der vereinfachten Rechtklärung zumindest für den europäischen Raum technologieneutral auch auf die Online-Verwertung auszuweiten. Ziel war so die lästigen Stoppschilder im Netz, dass die gewünschten Inhalte nicht verfügbar sind, spürbar zu reduzieren (Geoblocking).

Das nun vorliegende Ergebnis ist jedoch weitgehend ernüchternd. Vorweg lässt sich zusammenfassend konstatieren, dass die EU-Kommission mit der Richtlinie als Tiger gesprungen und als Bettvorleger gelandet ist. Die EU-Kommission hatte sich in ihrem ursprünglichen Vorschlag 2016 für eine wesentlich weitergehende Abschaffung des Geoblockings von Radio- und Fernsehsendungen ausgesprochen. Die Mehrheit im zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments sowie der Rat der Europäischen Union wollte ihr aber nicht folgen. Die Folge: Weiterhin kann nur ein Bruchteil der Inhalte europäischer Fernsehsender europaweit online empfangen werden. Das vermag zwar auf den ersten Blick das traditionelle System der territorialen Verwertung stärken, also dass zum Beispiel Filmrechte immer für jedes Land separat eingekauft werden müssen. Es dürfte jedoch mittelfristig an den Bedürfnissen der Verbraucher vorbeigehen und die steigende Abwendung, vor allem jüngerer Menschen, von Fernsehsendern beschleunigen. Hier wurde aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) eine große Chance verpasst. Mit der geplanten Richtlinie hätte die EU dafür sorgen können, dass europäische Inhalte eine bessere Verbreitung auf dem in naher Zukunft relevantesten Verbreitungsweg, der Online-Verbreitung, erhalten. Bereits jetzt profitieren Plattformen wie Netflix oder Amazon Prime gerade von der weltweiten Verfügbarkeit ihrer Inhalte. Europäische Inhalte kommen kaum vor. Obwohl die klassischen europäischen Anbieter im Vergleich viel mehr Inhalte produzieren, haben sie dem Angebot der US-amerikanischen Unternehmen nach wie vor nichts entgegenzusetzen.

Der vzbv hat nachfolgend die wichtigsten Regelungen aus Verbrauchersicht zusammengefasst und bewertet. Im Wesentlichen beinhaltet die Richtlinie vor allem zwei Regelungsaspekte: die Erweiterung des Ursprungslandprinzips, sowie die Weiterverbreitung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen:

NEGATIV: DIE SEHR EINGESCHRÄNKTE ERWEITERUNG DES URSPRUNGS- LANDPRINZIPS

Die mit großem Abstand umstrittenste aber auch zentrale Regelung der Richtlinie sah eine Ausweitung der vereinfachten Rechtklärung über das bereits erfolgreich in der Kabel- und Satellitenrichtlinie etablierte Ursprungslandprinzip vor.

Ursprungslandprinzip bedeutet, dass die Klärung und der Erwerb der Rechte, die erforderlich sind, um bestimmte Programme über die Online-Dienste der Rundfunkveranstalter bereitzustellen, nur für das Land der Hauptniederlassung des Rundfunkveranstalters erfolgt (anstelle aller Mitgliedstaaten, in denen der Rundfunkveranstalter seine Programme anbieten möchte)².

² Vgl. hierzu Europäische Kommission – Factsheet Fragen und Antworten: Richtlinie über Fernseh- und Hörfunkprogramme http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-1889_de.htm zuletzt abgerufen am 03.04.2019

Der vzbv unterstützt den Ansatz der EU. Es ist richtig, Rundfunkveranstaltern endlich einen Mechanismus der vereinfachten Rechtklärung an die Hand zu geben, um so für eine leichtere grenzüberschreitende Verbreitung von Inhalten zu sorgen.

Sehr problematisch ist jedoch, dass im Gesetzgebungsprozess der Anwendungsbereich der vereinfachten Rechtklärung extrem reduziert wurde.

Lediglich vollständig finanzierte Eigenproduktionen, Nachrichtensendungen oder Beiträge zum aktuellen Zeitgeschehen dürfen in allen Mitgliedstaaten ohne technische Blockaden von den Sendern angeboten werden.

Damit aber nicht genug: Die neuen Regelungen gelten zudem nur für die zeitgleiche Übertragung von Sendungen im Internet und begrenzt nur für Inhalte in Mediatheken, die für einen bestimmten Zeitraum zeitversetzt zur ursprünglichen Übertragung zu sehen sind (Sendungsbezug). Inhalte von Rundfunkveranstaltern, die zum Beispiel nicht vorher im Fernsehen ausgestrahlt wurden, sind somit außen vor. Zudem sind Fernsehübertragungen von Sportveranstaltungen ausgeschlossen.

Der vzbv hatte sich hingegen dafür eingesetzt, auch Dienste der Rundfunksender zu erfassen, die nur online verbreitet werden und keinen unmittelbaren Bezug zur linearen Ausstrahlung aufweisen, wie es beispielsweise bei FUNK, dem Online-Jugendangebot von ARD und ZDF, der Fall ist. Dies wäre wichtig gewesen, um auch europaweit jüngere Zielgruppen besser erreichen und die Zukunftsfähigkeit sicherstellen zu können.

Insbesondere die Filmwirtschaft befürchtete jedoch finanzielle Einbußen. Durch einen solchen Vorschlag, so die Angst, würde die Axt an die Grundpfeiler ihrer Finanzierung gelegt: den Verkauf von Lizenzrechten in jedem einzelnen EU-Land. Mit dieser Sichtweise hat sich die Wirtschaft im Ergebnis durchgesetzt.

Das ist aus Sicht des vzbv enttäuschend. Insgesamt wurde in der Richtlinie nicht ausreichend beachtet, dass eine große und stabile Mehrheit der EU-Bürger ein auf sie angepasstes Angebot an audiovisuellen Inhalten erhalten möchte und dass eine Ausweitung der vereinfachten Rechtklärung nicht das Ende einer nationalen Vermarktung von digitalen Inhalten bedeuten würde.

❖ Nach wie vor müssen in vier der fünf größten EU-Märkte Filme für die Veröffentlichung synchronisiert werden³.

❖ Die große Mehrheit der Verbraucher (62 Prozent) will Medieninhalte nur in ihren nationalen Sprachfassungen sehen⁴.

Damit gewährleisten bereits die Sprachfassungen eine ausreichende Begrenzung auf deutschsprachige Abrufgebiete. Es gibt nach wie vor starke kulturelle Unterschiede in der EU. Dies spiegelt sich auch in unterschiedlichen Sehgewohnheiten wieder. Insofern bedarf es nationaler Anpassungen, wie Synchronisation und Untertitel, aber auch genauso maßgeschneiderte Pakete, wie die Zusammenstellung

³ Vgl. die Studie des Europaparlaments: *Combating Consumer Discrimination in the Digital Single Market: Preventing Geo-Blocking and other Forms of Geo-Discrimination* S. 18 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587315/IPOL_STU\(2016\)587315_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587315/IPOL_STU(2016)587315_EN.pdf).

⁴ Flash Eurobarometer 411, S.81

von Filmkatalogen durch Streaming-Anbieter⁵. Das Schreckensszenario der Filmwirtschaft hält einer genaueren Überprüfung nicht stand.

Der Gegenschluss, dass es keinen Bedarf an grenzüberschreitenden Zugang an audiovisuellen Inhalten gibt, trifft aus Sicht des vzbv ebenfalls nicht zu. Die Ermöglichung grenzüberschreitend Inhalte aus dem EU-Ausland zu konsumieren, ist notwendig:

- ❖ Mittlerweile gibt es über 15 Millionen EU-Bürger, die dauerhaft nicht mehr in ihrem Herkunftsland leben⁶.
- ❖ In vielen grenznahen Regionen leben zudem sprachliche Minderheiten (wie zum Beispiel die dänisch sprechende Minderheit in Schleswig-Holstein).
- ❖ Diese und noch weitere Millionen von EU-Bürgern, die sich für eine andere Sprache und Kultur interessieren, müssen mit der fortwährenden Einschränkung bei Rundfunkanbietern leben, dass die meisten digitalen Inhalte weiterhin blockiert werden.

NEUTRAL: DIE WEITERVERBREITUNG VON FERNSEH- UND HÖRFUNKPROGRAMMEN

Bislang profitierten nur Weiterverbreitungsdienste, wie zum Beispiel Dienste, die Kabelfernsehen anbieten, von einer vereinfachten Rechteklärung eingeführt durch die Kabel- und Satellitenrichtlinie. Damit konnten Weiterverbreitungsdienste beispielsweise auch Fernsehsender aus anderen EU-Staaten in das Kabelnetz einspeisen. Mittlerweile gibt es eine Vielzahl von Betreibern von Weiterverbreitungsdiensten, die andere Technologien (zum Beispiel Satellit, IPTV, digitales terrestrisches Fernsehen, Mobilfunknetze, Internet) nutzen. Die bisherigen Vorschriften zur Erleichterung der Klärung und des Erwerbs der Rechte waren jedoch nicht technologieneutral formuliert, sodass neuere Weiterverbreitungsdienste nicht von der Regelung profitieren konnten.

Diesem Missstand wurde nun begegnet, indem die vereinfachte Rechteklärung nunmehr auch auf Weiterverbreitungsdienste, die auf andere Technologien aufsetzen, erweitert wurde.

Diese Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen, da es nun leichter möglich sein wird, dass zum Beispiel IPTV-Anbieter Sender aus anderen Mitgliedsländern in ihre Pakete aufnehmen können. Auch OTT-Anbieter, wie Zattoo, könnten ebenfalls von der Neuregelung profitieren. Hierfür müssen sie aber sicherstellen, dass sie ihre Dienste zum Beispiel passwortgeschützt in einer kontrollierten Umgebung anbieten.

Im Ergebnis handelt es sich hier zwar um eine überfällige Regelung. Dennoch vermag diese nicht, die Grundproblematik zu lösen, dass insbesondere jüngere Verbraucher verstärkt einen direkten Zugriff auf Inhalte von Rundfunkveranstaltern zum Beispiel über ihre Mediatheken wünschen. Dies wird weiterhin nur in einem sehr begrenzten Umfang möglich sein.

⁵ CEPS Studie im Auftrag des EP: Implementation, Application and Effects of the EU Directive on Copyright, S.63

⁶ Eurostat (2016) Population by five year age group, sex and citizenship, http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/MIGR_POP1CTZ

POSITIV: ÜBERPRÜFUNG DER REGELUNGEN

Sechs Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie soll überprüft werden, ob eine Erweiterung des Anwendungsbereichs notwendig ist.

Grundsätzlich ist es aus Sicht der Verbraucher zu begrüßen, dass ein Mechanismus zur vereinfachten Rechtklärung, wenn auch nur sehr rudimentär, endlich in der EU implementiert wurde. Es ist ein erster, wenn auch sehr kleiner, Schritt hin zur Etablierung des Ursprungslandprinzips bei der Online-Verbreitung von Inhalten. Umso wichtiger ist es, dass die Auswirkungen der Richtlinie überprüft werden, um zum Beispiel bei dem sehr engen Anwendungsbereich nachzusteuern.

Kontakt

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Digitales und Medien*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

digitales@vzbv.de