

26. Juni 2013

## **„Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“: Stellungnahme des Deutschen Kulturrates**

*Berlin, den 26.06.2013.* Der Deutsche Kulturrat, der Spitzenverband der Bundeskulturverbände, verfolgt die aktuellen Debatten zur Entwicklung von Kultur und Medien in der digitalen Welt und hat sich seit 2008 in verschiedenen Stellungnahmen zu Einzelaspekten der Auswirkungen der Digitalisierung auf Kultur und Medien positioniert. Im Juni 2013 hat er die „Stellungnahme des Deutschen Kulturrates zu Kultur und Medien in der digitalen Welt“ verabschiedet.

Da im „Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“ urheberrechtliche Themen explizit ausgeklammert wurden, äußert sich der Deutsche Kulturrat in dieser Stellungnahme bewusst nicht zum Urheberrecht und verweist auf das im September 2012 verabschiedete Positionspapier „Zur Zukunft des Urheberrechts“, in dem die Konvergenz der Medien und die sich daraus ergebenden Fragen zum Schutz der Urheber und Rechteinhaber angesprochen werden.

Der Deutsche Kulturrat unterstreicht, dass Kulturgüter als Kultur- und Wirtschaftsgüter einen Doppelcharakter haben. Sie sind eben nicht nur eine Handelsware, sondern transportieren zugleich Werte und Traditionen. Dieser Doppelcharakter kommt unter anderem in der „UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ zum Ausdruck. Der Deutsche Kulturrat vermisst im hier zu Rede stehenden Grünbuch den Bezug zur Besonderheit von Kultur- und Mediengütern. Das Grünbuch konzentriert sich in erster Linie auf wirtschaftspolitische und technologische Fragestellungen; inhaltliche und verbraucherpolitische Fragen nehmen dagegen eine untergeordnete Rolle ein. Eine konvergente Medienwelt darf aber nicht allein unter wirtschaftlichen Wachstums- und Technikaspekten betrachtet werden, sondern muss vielmehr den Besonderheiten des Kultur- und Mediensektors Rechnung tragen.

Dies erfordert auch, das Subsidiaritätsprinzip ernst zu nehmen. Kultur- und Medienpolitik sind Prärogative der Mitgliedstaaten, die Europäische Union sollte diese achten und sicherstellen, dass auf nationaler Ebene Gestaltungsspielräume erhalten bleiben, um den kulturellen Eigenheiten und Bedürfnissen der Menschen in den Mitgliedstaaten vor Ort gerecht werden.

Der Deutsche Kulturrat nimmt im Folgenden zu den Fragekomplexen des „Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt. Wachstum,

26. Juni 2013

Schöpfung und Werte“ Stellung.

### **Marktüberlegungen**

*(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 schwer tun? Auf welche Hindernisse stoßen Unternehmen aus der EU?*

Der Deutsche Kulturrat empfiehlt zunächst Gutachten einzuholen, in denen die in der Frage suggerierte bessere Marktfähigkeit US-amerikanischer Unternehmen im Mediensektor untersucht wird. Dabei gilt es kulturelle Aspekte von wirtschaftlichen getrennt zu untersuchen. Ebenso wäre zu präzisieren, welche kulturellen Hürden gemeint sind.

*(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?*

Der Deutsche Kulturrat weist mit Nachdruck darauf hin, dass eine Orientierung an der von der EU ratifizierten „UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ die Rede als Premiuminhalte bezeichnete Angebote verbietet. Kulturelle Vielfalt spiegelt sich gerade in einem vielseitigen und unterschiedlichen Angebot, mit eben solchen Nischenangeboten, wider. Die Wahrung und Förderung dieser kulturellen Vielfalt auch im Medienbereich muss die Maßgabe und Richtschnur einer EU-Politik gerade auch mit Blick auf die Konvergenz der Medien sein. Vielfältige kulturelle und Medienangebote befriedigen die Verbraucherinteressen am besten. Horizontale Konzentrationstendenzen, die zu Gatekeeper-Positionen führen, z.B. wenn Geräteherstellung, Vertriebsplattformen und Inhalteproduktionen in einem Unternehmen kontrolliert werden, sieht der Deutsche Kulturrat mit Sorge. Ihnen ist konzentrationsrechtlich mit Schranken zur Vielfaltssicherung zu begegnen.

*(3) Gibt es Hindernisse, die eine Regulierung des Zugangs zu Plattformen erforderlich machen?*

Dem Deutschen Kulturrat ist es ein wichtiges Anliegen, dass die Vielfalt des kulturellen und audiovisuellen Schaffens für alle Menschen zugänglich ist. Grundsätzlich besteht die Gefahr, dass Plattformbetreiber, speziell wenn es sich um vertikal integrierte Konzerne

26. Juni 2013

handelt, aus wirtschaftlichem Eigeninteresse den Zugang zu Plattformen begrenzen. Der Deutsche Kulturrat unterstützt hier grundsätzlich die Möglichkeit, durch Regulierung Vielfalt und Medienpluralismus zu schützen und zu fördern.

### **Finanzierungsmodelle**

*(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 der neuen Wertschöpfungskette zur Finanzierung bei? Interoperabilität von Hybridfernsehen*

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

Offene und interoperable Standards bieten Gewähr für einen freien und ungehinderten Zugang zu Inhalten. Sie zu fördern und zu unterstützen, kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Konzentration einerseits und Marktfragmentierungen andererseits zu beseitigen und den Austausch von Inhalten über europäische Grenzen hinaus zu fördern.

### **Infrastruktur und Frequenzen**

*(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 zur Erbringung von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse?*

Kunst und Kultur haben eine eigenständige Bedeutung und müssen auch auf den neuen konvergenten Plattformen verbreitet werden. Um auch in der Zukunft den Zugang zu Inhalten von Kultur, Bildung und Information zu gewährleisten und um kulturelle Vielfalt und Medienpluralismus zu schützen und zu fördern, sollte die Europäische Union sich und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit offen halten, nach demokratischen und sozialen Bedürfnissen und entsprechend der Entwicklung von Märkten und Technik Verpflichtungen zur Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auf allen Plattformen und Übertragungswegen einzuführen.

*(8) Mithilfe welcher Modelle für die Frequenzzuweisung und gemeinsame Frequenznutzung*

## Positionen

26. Juni 2013

*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?*

Auch hier geht es im Kern nicht um eine technische, sondern um eine gesellschaftspolitische Fragestellung. Zentral ist dabei die Frage, welche Rolle der Rundfunk als typisches Massenmedium in der Gesellschaft spielen soll. Bei Frequenzzuweisungen ist generell zu beachten, dass die technische Qualität von Rundfunk erhalten bleiben muss. Ein Forschungsbedarf besteht nicht allein mit Blick auf die technischen Fragen, sondern vor allem hinsichtlich der kulturellen und gesellschaftspolitischen Auswirkungen.

## Rechtsrahmen

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

Bislang hat sich durch die Konvergenz an der Massenattraktivität des Fernsehens nichts geändert. In Zukunft wird die bisherige abgestufte Regelungsdichte der AVMD-Richtlinie, die z.B. bei Jugendschutz, Schutz der Menschenwürde, Förderung europäischer Werke und Werberegulungen danach unterscheidet, ob ein Angebot linear oder nicht-linear empfangen wird, auf seine Grenzen stoßen. Mittelfristig sollten medienregulatorische Lösungen erarbeitet werden. Schwerpunkte sollten im Bereich der Sicherstellung des Zugangs und der Auffindbarkeit von Diensten liegen, die dem Schutz und der Förderung kultureller Vielfalt und Medienpluralismus dienen. Außerdem gilt es Inhalte vor Veränderung und Überlagerung durch Dritte (z.B. Werbeüberblendungen) zu schützen.

*(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 Werte auf andere Weise geschützt werden? Welche Bereiche sollten schwerpunktmäßig der Selbst- bzw. Koregulierung unterliegen?*

Der Deutsche Kulturrat begrüßt den Beginn einer differenzierten Auseinandersetzung mit dem Begriff „audiovisuelle Mediendienste“. Dabei sind die Ziele der Sicherung der

26. Juni 2013

kulturellen Vielfalt und des Medienpluralismus, Schutz der Menschenwürde, Jugend- und Verbraucherschutz auch plattformübergreifend grundsätzlich zu sichern. Für den Deutschen Kulturrat ist dabei zentral, dass die kulturelle Vielfalt durch die Einschränkung oder gar Verhinderung von Veröffentlichungsmöglichkeiten nicht leiden darf. Weiter sollen die nationalen Spielräume bei der Interpretation und Umsetzung der AVMD-Richtlinie genutzt werden können.

*(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?*

Die Vermittlung von Medienkompetenz ist zuerst eine Aufgabe auf der lokalen und regionalen Ebene. Hier bestehen in Deutschland bereits vielfältige Aktivitäten, die es zu stärken und auszubauen gilt. Dabei sollte die Vermittlung von Medienkompetenz als Teil der Kulturellen Bildung begriffen und hier noch stärker verankert werden. Hier gilt es insbesondere übergreifende Modellprojekte zur Befähigung von Bildungseinrichtungen wie Schulen, Bibliotheken und Institutionen der Erwachsenenbildung zu initiieren, um die Vermittlung von Medienkompetenz als festen Bestandteil Kultureller Bildung zu intensivieren.

### **Freiheit und Pluralismus der Medien**

*(15) Sollte die Möglichkeit der Festlegung von Auswahlmöglichkeiten durch Filtermechanismen, u.a. bei Suchfunktionen durch öffentliches Eingreifen auf EU-Ebene geregelt werden?*

Auffindbarkeit und Zugang zu Angeboten kristallisiert sich als eine der zentralen Fragen einer konvergenten Medienwelt heraus. Hier gilt es Maßnahmen zur Vielfaltsicherung zu ergreifen. Künstlerische und kulturell bedeutsame Inhalte müssen schnell und unkompliziert gefunden werden können. Das Suchen und Finden von Inhalten darf nicht von ökonomischen Interessen abhängig gemacht werden. Der Deutsche Kulturrat unterstützt daher Regelungsansätze, die eine angemessene Vorrangstellung von Inhalten mit kultureller, die Vielfalt sichernder Bedeutung auf hybriden Plattformen sicherstellen. Eine

26. Juni 2013

Weiterentwicklung der existierenden „Must-Carry“-Regelungen zu „Must-be-found“-Regelungen auch für Portale und elektronische Programmführer (EPGs) sollte deshalb aus Sicht des Deutschen Kulturrates in Betracht gezogen werden. Der Deutsche Kulturrat sieht daneben das Erfordernis, die Notwendigkeit einer öffentlich-rechtlichen Suchmaschine zu diskutieren.

*(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?*

Die besondere Herausforderung an eine künftige Medienregulierung liegt darin, wo besondere Gefahren für Meinungsfreiheit, Medienpluralismus und kulturelle Vielfalt bestehen, positive medienspezifische Schutzvorkehrungen zu treffen. Das beinhaltet den diskriminierungsfreien Zugang zu Infrastrukturen, Plattformen und Portalen und die Auffindbarkeit von meinungsbildenden und vielfaltsfördernden Inhalten.

### **Kommerzielle Kommunikation**

*(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 geben?*

*(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?*

Anbieter von werbefreien Angeboten, dazu zählen auch Künstler und Kulturschaffende, müssen plattformübergreifend in der Lage sein zu verhindern, dass ihr Angebot von Werbung überlagert wird. Die Nutzer sollten selbst entscheiden können, ob sie kommerzielle Einblendungen auf ihrem Bildschirm sehen wollen.

### **Schutz von Minderjährigen**

*(20) Sind die derzeitigen Bestimmungen der AVMD-Richtlinie geeignet, um den Herausforderungen im Bereich des Schutzes von Minderjährigen in einer konvergierenden*

26. Juni 2013

*Medienwelt zu begegnen?*

*(21) Obwohl zunehmend Tools verfügbar sind, die eine elterliche Kontrolle auf Geräten und Plattformen ermöglichen, über die auf Inhalte zurückgegriffen wird, werden diese bisher scheinbar kaum genutzt. Wie können Eltern gezielter auf diese Instrumente aufmerksam machen?*

*(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 Übertragungswege 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 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 ein adäquates Feedback erhalten?*

Die AVMD-Richtlinie sieht aktuell nur repressive Jugendmedienschutzvorschriften vor. Mit ihnen allein kann den Herausforderungen einer konvergenten Medienwelt allerdings nicht begegnet werden. Präventiver Jugendschutz (z.B. in Form von Anreizsystemen, Gütesiegeln etc.) ist eine Möglichkeit um im Bereich der Online-Medien ein besseres Schutzniveau zu erreichen. Klassifikationstools, die die Eltern in ihrer Verantwortung beim Schutz von Minderjährigen vor schädlichen Inhalten unterstützen sollen, steht der Deutsche Kulturrat allerdings mit Skepsis gegenüber. Jugendschutzvorschriften sind stark kulturell geprägt. Eine grenzübergreifende Vereinheitlichung von Filtermechanismen die auch plattformübergreifend wirken soll, ist daher problematisch. Der Deutsche Kulturrat sieht in der Förderung der Medienkompetenz ein Instrument, das nicht allein für die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, sondern für alle Lebensalter relevant ist. Dazu gehört auch, die Elternbildung zu stärken und sichere Angebote zu unterstützen, in denen Kinder und

**Positionen**

26. Juni 2013

Jugendliche sich ausprobieren und Erfahrungen sammeln können.

**Barrierefreiheit für Personen mit Behinderungen**

*(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?*

Aus Sicht des Deutschen Kulturrates sind keine neuen Normierungsbemühungen in diesem Bereich erforderlich, sondern vielmehr eine Schärfung des Bewusstseins für Zugangsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen. Angesichts der hohen Kosten für barrierearme Angebote ist weniger eine zusätzliche Normierung als vielmehr die Bereitstellung von finanziellen Mitteln für solche Angebote erforderlich.

Copyright: Alle Rechte bei Deutscher Kulturrat