



## AUDIOVISUELLE POLITIK UND MEDIENPOLITIK

Die audiovisuelle Politik in der EU ist durch die Artikel 167 und 173 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelt. Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste stellt die wichtigste EU-Rechtsvorschrift in diesem Bereich dar, die derzeit (2017) überarbeitet wird. Die Kultur- und Kreativwirtschaft – insbesondere die Filmindustrie – wird von der EU vor allem durch das Unterprogramm MEDIA des Programms „Kreatives Europa“ unterstützt. Gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind die „Freiheit der Medien und ihre Pluralität“ zu achten.

### RECHTSGRUNDLAGE

Die Römischen Verträge enthielten keine Bestimmungen, gemäß denen die EU im Bereich audiovisuelle Politik und Medienpolitik unmittelbare Befugnisse hat, und der AEUV enthält auch keine. Die Zuständigkeit für die Medienpolitik zur Festlegung von Maßnahmen für die verschiedenen Bereiche der Medien- und Kommunikationstechnologie leitet sich vielmehr aus verschiedenen Artikeln des AEUV ab. Dies ist angesichts der komplexen Natur der Güter und Dienstleistungen im Bereich Medien, die nicht ausschließlich als kulturelle Güter oder Wirtschaftsgüter zu kategorisieren sind, auch erforderlich. Die Rechtsgrundlage für diese Politik ist im AEUV in den folgenden Artikeln enthalten: 28, 30, 34 und 35 (freier Warenverkehr), 45-62 (freier Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr), 101-109 (Wettbewerbspolitik), 114 (technologische Harmonisierung oder Verwendung ähnlicher technologischer Standards, beispielsweise in Internetproduktionen), 165 (allgemeine Bildung), 166 (berufliche Bildung), 167 (Kultur) und 173 (Industrie).

### ZIELE

Gemäß Artikel 167 AEUV fördert die EU die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt bzw. ergänzt gegebenenfalls deren Vorgehen im Bereich des künstlerischen und literarischen Schaffens, was auch den Bereich audiovisuelle Medien einschließt. Im Bereich der audiovisuellen Politik besteht die Rolle der EU darin, einen europäischen Binnenmarkt für audiovisuelle Dienstleistungen zu schaffen. Darüber hinaus muss die EU bei all ihren politischen Maßnahmen auch kulturellen Aspekten Rechnung tragen. Die Beschlussfassung erfolgt im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.

### ERFOLGE

#### A. Rechtsrahmen

##### 1. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)

In den 1980er-Jahren entstanden in Europa dank neuer Entwicklungen in der Rundfunktechnik eine Reihe privatrechtlicher Fernsehsender, die man in mehreren Ländern empfangen konnte. Daher wurden gemeinsame Mindeststandards benötigt, die dann in der Richtlinie „Fernsehen

ohne Grenzen“ (Richtlinie 89/552/EWG, „Fernsehrichtlinie“) erstmals festgelegt wurden. Bei der ersten Überarbeitung 1997 wurde das „Ursprungslandprinzip“ eingeführt, gemäß dem Rundfunkanstalten der Rechtshoheit des Mitgliedstaats unterstehen, in dem sie ansässig sind. Neue Dienste wie etwa Video-auf-Abruf-Dienste im Internet wurden bei der Überarbeitung im Jahre 2007 hinzugefügt. Die Richtlinie wurde 2010 kodifiziert und in „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ (AVMD-Richtlinie) umbenannt. Ihre Hauptbestandteile sind: 1) Schaffung eines umfassenden Rahmens, durch den der Regelungsaufwand verringert wird, gleichzeitig aber alle audiovisuellen Mediendienste abgedeckt werden; 2) modernisierte Vorschriften über Fernsehwerbung, durch die die Finanzierung audiovisueller Inhalte verbessert wird; 3) Verpflichtung, Anbieter von Mediendiensten anzuhalten, Menschen mit Sehbeeinträchtigungen bzw. Hörschädigungen den Zugang zu ihren Diensten zu ermöglichen.

Im Bericht der Kommission von 2012 über die Anwendung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und im Zuge der Debatten nach der Veröffentlichung des Grünbuchs der Kommission von 2013 „über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“ wurde deutlich, dass audiovisuelle Mediendienste konvergieren und sich der Konsum und die Erbringung dieser Dienste entsprechend den technischen Entwicklungen ständig verändern.

2015 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation der Interessenträger durch, infolge der sie am 25. Mai 2016 einen Vorschlag für eine REFIT-Bewertung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vorlegte. Im Zusammenhang mit dieser Bewertung soll der Rechtsrahmen aktualisiert und den neuesten Entwicklungen Rechnung getragen werden. Einige Kernelemente des Vorschlags sind nachstehend aufgeführt: 1) Änderung der Obergrenze für kommerzielle Kommunikation von 12 Minuten pro Stunde auf 20 % täglich zwischen 7.00 und 23.00 Uhr; 2) Schutz von Minderjährigen vor Inhalten, die sie „beeinträchtigen“ könnten, wobei für den traditionellen Rundfunk dieselben Regelungen gelten wie für Abrufdienste; 3) Ausweitung der Bestimmungen für europäische Produktionen auf Anbieter von Abrufdiensten, die in ihren Katalogen einen Mindestanteil von 20 % für europäische Werke vorbehalten und diese entsprechend in den Vordergrund stellen müssen; 4) Aufnahme von Videoplattformen in den Anwendungsbereich der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, um Hetze zu unterbinden und Minderjährige vor schädlichen Inhalten zu schützen.

Das Europäische Parlament und der Rat prüfen derzeit den Vorschlag der Kommission. Aktuell (2018) finden die Verhandlungen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens statt; sie sollen so bald wie möglich abgeschlossen werden.<sup>[1]</sup> Die Richtlinie enthält sowohl in Bezug auf den herkömmlichen Rundfunk als auch im Hinblick auf Video-auf-Abruf-Dienste konkrete Bestimmungen zum Schutz von Minderjährigen. Diese Bestimmungen wurden durch die Empfehlungen aus den Jahren 1998 und 2006 über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde ergänzt. 2012 wurde die „Europäische Strategie für ein besseres Internet für Kinder“ angenommen. Sie wird im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ durch das Programm „Besseres Internet für Kinder“ (ehemals „Mehr Sicherheit im Internet“) gefördert.

## 2. Das Urheberrecht im digitalen Binnenmarkt

Die EU arbeitet derzeit an der Modernisierung des Urheberrechts im digitalen Binnenmarkt, um mehrere grundlegende Ziele zu erreichen: 1) Ausbau des grenzüberschreitenden Zugangs zu Online-Inhalten; 2) Ausbau von Möglichkeiten, [urheberrechtlich geschützte Unterlagen in den Bereichen Bildung, Forschung und kulturelles Erbe zu nutzen](#); 3) Schaffung eines besser funktionierenden Markts für Urheberrechte; 4) Umsetzung des [Vertrags von Marrakesch](#) im

---

[1]Das Verfahrensdossier [2016/0151\(COD\)](#) enthält weitere Informationen.

Unionsrecht. Es finden Verhandlungen statt, bei denen das Paket zum Urheberrecht besprochen werden soll.

### **3. Europäisches Filmerbe**

Die EU fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zur Erhaltung und zum Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung (Artikel 167 AEUV). Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, das europäische Filmerbe systematisch zu sammeln, zu katalogisieren, zu bewahren und wiederherzustellen, sodass es an künftige Generationen weitergegeben werden kann. Die Mitgliedstaaten der EU sind aufgefordert, der Kommission alle zwei Jahre über entsprechende Maßnahmen Bericht zu erstatten, und die Kommission arbeitet auf der Grundlage dieser Informationen einen Umsetzungsbericht aus.

#### **B. Kreatives Europa**

Das Unterprogramm MEDIA des Programms „Kreatives Europa“ ist das fünfte mehrjährige Programm seit 1991, das zur Unterstützung der audiovisuellen Industrie durchgeführt wird. Dabei wird auf dem Erfolg der Vorgängerprogramme MEDIA und MEDIA Mundus (2007-2013) aufgebaut. Für das Programm „Kreatives Europa“ steht ein Gesamtetat von 1,46 Mrd. EUR (2014-2020) zur Verfügung; im Vergleich zu den Vorgängerprogrammen bedeutet dies eine Mittelerhöhung um 9 %. Mindestens 56 % dieses Betrags sind für das Unterprogramm MEDIA vorgesehen. Durch dieses Programm werden Film- und Fernsehprojekte, Kinonetzwerke, Filmfestivals und die Bereiche Publikumsentwicklung und Schulungsmaßnahmen für Fachkräfte des Bereichs audiovisuelle Medien, der Marktzugang, der Vertrieb, die Entwicklung von Videospielen, der Online-Vertrieb und internationale Koproduktionen gefördert. Die Kommission wird bis Ende 2017 einen obligatorischen Halbzeitüberprüfungsbericht über das aktuelle Programm „Kreatives Europa“ (2014-2020) veröffentlichen.

#### **C. Medienkompetenz und Pluralismus der Medien**

Medienkompetenz ist die Fähigkeit, Medien zu nutzen, die verschiedenen Aspekte der Medien und Medieninhalte zu verstehen und kritisch zu bewerten sowie sie in vielfältigen Zusammenhängen für das eigene Kommunikationsrepertoire einzusetzen. Diese Kompetenz ist sowohl für junge Menschen als auch für Erwachsene eine grundlegende Fähigkeit. Für die EU ist Medienkompetenz eine wichtige Voraussetzung dafür, sich in der heutigen Informationsgesellschaft aktiv als Staatsbürger beteiligen zu können. In den Schlussfolgerungen des Rates vom 30. Mai 2016 zur Entwicklung der Medienkompetenz und des kritischen Denkens durch allgemeine und berufliche Bildung wird herausgestellt, dass Medienkompetenz im Zeitalter des Internets und der sozialen Medien so wichtig ist wie nie zuvor und umfassend in alle Ebenen der allgemeinen und der beruflichen Bildung einfließen muss.

Angesichts des Pluralismus der Medien muss die europäische Medienlandschaft transparent, frei und vielfältig sein. Anfang 2012 hat die EU am Robert-Schuman-Zentrum, einer Forschungsinitiative am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, das Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit eingerichtet, das durch Mittel der EU mitfinanziert wird. Das Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit ist ein weiterer Schritt im Rahmen der anhaltenden Bemühungen der Kommission, den Medienpluralismus und die Medienfreiheit in Europa besser zu schützen und die Maßnahmen festzulegen, die auf europäischer oder nationaler Ebene zur Förderung dieser Ziele zu ergreifen sind.

#### **D. Weitere Initiativen**

Bei den Filmfestspielen in Cannes veranstaltet die EU Diskussionsrunden und Foren zu verschiedenen Themen wie Filmfinanzierung und -verbreitung, Publikumsentwicklung und

Innovationen. Das [Europäische Filmforum](#) fand 2015 erstmals statt und dient als Plattform für einen strukturierten Dialog zwischen den politischen Entscheidungsträgern und dem Bereich audiovisuelle Medien. Im Jahr 2004 wurde ein Preis für „Neue Talente in der Europäischen Union“ eingeführt, um junge europäische Regisseure bekannt zu machen, die an einer über MEDIA geförderten Fortbildung teilgenommen haben. Der Musikpreis [European Border Breakers Award](#) wird aufstrebenden Künstlern verliehen und durch das Programm „Kreatives Europa“ mitfinanziert.

## **ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

Das Europäische Parlament hat betont, dass die EU das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit im Bereich audiovisuelle Medien fördern und zugleich seine weiterreichende Bedeutung für den Schutz der kulturellen Vielfalt anerkennen müsse.

### **1. Audiovisuelle Industrie in Europa**

Aufbauend auf seiner EntschlieÙung vom 16. November 2011 zum europäischen Kino im digitalen Zeitalter<sup>[2]</sup> erklärte das Europäische Parlament in seiner EntschlieÙung vom 28. April 2015 zum europäischen Film im digitalen Zeitalter<sup>[3]</sup> nachdrücklich, dass es die europäischen Filmemacher unterstütze, und betonte, dass die finanzielle Unterstützung durch das Unterprogramm MEDIA des Programms „Kreatives Europa“ von großer Bedeutung sei. Zudem betonte es, dass Filmkompetenz und die Publikumsentwicklung von besonderer Bedeutung seien.

In seiner EntschlieÙung vom 11. September 2012 zum Online-Vertrieb von audiovisuellen Werken in der Europäischen Union<sup>[4]</sup> erörtert das Europäische Parlament Gesichtspunkte des Urheberrechts und die Herausforderungen in Bezug auf die Wahrung der Urheberrechte, die sich daraus ergeben, dass audiovisuelle Werke in digitaler Form bereitgestellt werden. Im Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT) wurde im Januar 2017 über einen Umsetzungsbericht zum Programm „Kreatives Europa“ und entsprechend auch über das Unterprogramm MEDIA abgestimmt; die entsprechende EntschlieÙung wurde am 2. März 2017 im Plenum angenommen.<sup>[5]</sup> In der EntschlieÙung wurde hervorgehoben, dass ein angemessener Etat und vereinfachte Verwaltungsverfahren notwendig sind, um eine größere Wirkung zu erzielen. Die Mitglieder betonten außerdem, wie wichtig es sei, den Zugang zu Finanzmitteln für kleine Organisationen oder Projekte zu erleichtern. Die Schlussfolgerungen dieser EntschlieÙung zum Programm „Kreatives Europa“ werden in den Halbzeitüberprüfungsbericht einfließen, der von der Kommission bis Ende 2017 vorzulegen ist.

### **2. LUX-Filmpreis**

Der LUX-Filmpreis wurde vom Europäischen Parlament ins Leben gerufen und wird seit 2007 vergeben. Ziel ist die Förderung der Verbreitung europäischer Werke in der gesamten EU. Zu diesem Zweck werden Mittel für die Untertitelung von Filmen in den 24 Amtssprachen der Union – einschließlich in der Originalsprache des Films sowie für Hörgeschädigte – bereitgestellt. Anlässlich des zehnten Jubiläums der Vergabe des LUX-Filmpreises im Jahre 2016 wurde der Film „[Mustang](#)“ (LUX-Filmpreis 2015) in der gesamten EU zeitgleich vorgeführt, und Ken Loach, international ausgezeichneter Regisseur, sprach vor dem CULT-Ausschuss zum Thema „Rolle des europäischen Kinos im Europa von morgen“.

---

[2]ABl. C 153 E vom 31.5.2013, S. 102.

[3]ABl. C 346 vom 21.9.2016, S. 10.

[4]ABl. C 353 E vom 3.12.2013, S. 64.

[5]Angenommene Texte, [P8\\_TA\(2017\)0062](#).

### 3. Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)

In den Entschlüssen des Europäischen Parlaments der 1980er- und der frühen 1990er-Jahre zum Fernsehen wurden immer wieder gemeinsame technische Standards für Direktübertragungen über Satellit und für das hochauflösende Fernsehen (HDTV) gefordert. Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ wurde 1989 angenommen und wird seither nachdrücklich vom Europäischen Parlament unterstützt. Die Richtlinie wurde 1997 und 2007 überarbeitet und dann in „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ (AVMD-Richtlinie) umbenannt. Nach Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat, bei denen die meisten der vom Europäischen Parlament in der ersten Lesung vorgebrachten Bedenken berücksichtigt wurden, wurde die Richtlinie angenommen.

Das Europäische Parlament verfolgt die Umsetzung der AVMD-Richtlinie aufmerksam. In seiner Entschlüsselung vom 22. Mai 2013 zur Anwendung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste<sup>[6]</sup> brachte das Europäische Parlament einige Bemerkungen und Empfehlungen vor. Diese betrafen insbesondere die Themen Zugänglichkeit, Förderung europäischer audiovisueller Werke, Schutz von Minderjährigen, Werbung sowie künftige Herausforderungen und internationaler Wettbewerb.

In seiner Entschlüsselung vom 4. Juli 2013 zu „Connected TV“<sup>[7]</sup> (Hybridfernsehen) forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, zu evaluieren, inwieweit es erforderlich ist, die AVMD-Richtlinie und weitere bestehende Vorgaben aus der Netz- und Medienregulierung (z. B. das Telekommunikationspaket) zu überarbeiten. Insbesondere die Regelungen zur Auffindbarkeit und zum diskriminierungsfreien Zugang zu Plattformen für Inhalteanbieter und Inhalteentwickler sowie für Nutzer – unter Erweiterung des Plattformbegriffs – erfordern eine Überarbeitung. Dasselbe gilt für die Anpassung der vorhandenen Instrumentarien an neue Konstellationen, etwa die Entwicklung des Hybridfernsehens („Connected TV“).

Am 12. März 2014 nahm das Europäische Parlament als Reaktion auf das Grünbuch der Kommission zum selben Thema eine Entschlüsselung zur Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der audiovisuellen Welt<sup>[8]</sup> an. In dieser Entschlüsselung erkannte das Europäische Parlament die Konvergenz der Märkte an und betonte, dass der Zugang und die Auffindbarkeit gewahrt werden müssen sowie dass auch künftig für Vielfalt und für Finanzierungsmodelle gesorgt sein muss. Zudem wurden die Infrastruktur und die Frequenzen, die Werte und der Regulierungsrahmen bewertet.

Im Nachgang dieser parlamentarischen Entschlüsselungen und angesichts der dynamischen Entwicklung im Bereich audiovisuelle Medien legte die Kommission am 25. Mai 2016 einen Vorschlag zur Änderung der AVMD-Richtlinie vor. Der CULT-Ausschuss hat im April 2017, in seiner Funktion als federführender Ausschuss, im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens über seinen [Bericht](#) zu diesem Thema abgestimmt und beschlossen, interinstitutionelle Verhandlungen mit dem Rat aufzunehmen.

Katarzyna Anna Iskra  
04/2018

---

[6]ABl. C 55 vom 12.2.2016, S. 71.

[7]ABl. C 75 vom 26.2.2016, S. 141.

[8]ABl. C 378 vom 9.11.2017, S. 140.