

Produzentenallianz | Kronenstraße 3, 10117 Berlin
Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

Alexander Thies
Vorsitzender des Gesamtvorstands
Prof. Dr. Oliver Castendyk
Direktor / Mitglied der Geschäftsleitung
Kronenstraße 3
10117 Berlin
T +49 (0)30 2067088-0
F +49 (0)30 2067088-44

Zweite Anhörung zum Medienstaatsvertrag: Stellungnahme der Allianz Deutscher Produzenten – Film & Fernsehen e.V.

Die Allianz Deutscher Produzenten – Film & Fernsehen e.V. („Produzentenallianz“) vertritt ca. 270 Produktionsunternehmen, die mehr als 80 % des Marktumsatzvolumens auf sich vereinigen; sie ist damit der maßgebliche Produzentenverband und die zentrale Ansprechpartnerin für Politik und Verwaltung mit Bezug auf Fragen der Film- und Fernsehproduktionswirtschaft.

Nachfolgend nehmen wir Stellung zum Medienstaatsvertrag in der Fassung des überarbeiteten Vorschlags der Rundfunkkommission vom Juli 2019. Unmittelbar relevant für die deutsche Film- und Fernsehproduktionswirtschaft sind die Regelungen zur Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Werke.

1. Ausgangssituation

Die Europäische Union hat auch in der novellierten AVMD-Richtlinie 2018 unverändert an dem Konzept der Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Werke festgehalten. Sie besteht aus zwei Säulen: Quoten und Sonderabgaben bzw. Investitionsverpflichtungen. Dieses Modell aus der linearen Welt des klassischen Fernsehens wurde auf die non-lineare Welt der Abrufdienste erweitert und in diesem Zusammenhang nochmals präzisiert.

Die Ziele der Quotenregelung in den Art. 13 ff. AVMD-Richtlinie haben sich ebenfalls nicht verändert. Sie sollen die kulturelle Vielfalt in Europa schützen und entsprechende nationale Schutzvorschriften ermöglichen. Um dieses Ziel zu erreichen, braucht die europäische Programmproduktionswirtschaft eine langfristige Entwicklungsperspektive. Denn die nationalen Filmmärkte in Europa sind oft zu klein, um ohne Förderung und besondere Rahmenbedingungen die erforderlichen Investitionen zu amortisieren (vgl. Erwägungsgrund 65 der AVMD-Richtlinie von 2008).

Die schwierige Ausgangssituation für nationale Produktionsunternehmen wird sich weder mittel- noch langfristig verbessern. Netzwerkeffekte und andere komparative Vorteile begünstigen im Bereich der Abrufdienste einige wenige große, weltweit tätige Anbieter. In diesem Bereich sind dies Unternehmen wie Netflix, Prime Video, Apple oder Disney, mit deren Plattformen und Investitionen in Inhalte deutsche Anbieter kaum konkurrieren können.

Allianz Deutscher Produzenten – Film & Fernsehen e.V.

Geschäftsstelle Berlin
Kronenstraße 3
10117 Berlin
T +49 (0)30 2067088-0
info@produzentenallianz.de
www.produzentenallianz.de

Geschäftsstelle München
Brienner Straße 26
80333 München
T +49 (0)89 28628385
geschaefsstelle-
muenchen@produzentenallianz.de

Bankverbindung:
Commerzbank AG
IBAN: DE10 7004 0041 0214 0796 00
BIC: COBADEFFXXX
Steuer-Nummer: 127/620/58820
Amtsgericht Charlottenburg, VR 27800 B

Diese Unternehmen haben zwar auch einige nationale Produktionen im Angebot. Sie bleiben jedoch die Ausnahme von der Regel, nach der vor allem internationale Angebote den Kern ihres Angebots ausmachen. So betragen 2017 die Programminvestitionen von Netflix in Deutschland weniger als 1 % der Gesamtinvestitionen von rund 8 Mrd. US-Dollar (vgl. Produzentenstudie 2018, S. 67). Das Gros der in Deutschland zugelassenen Fernsehveranstalter investiert momentan deutlich stärker in europäische audiovisuelle Werke als Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf (vgl. Erwägungsgrund 37 der AVMD-Richtlinie von 2018). In Deutschland lag das Investment deutscher TV-Sender in deutsche Auftrags- und Koproduktionen im Jahr 2017 bei fast 3 Mrd. EUR und damit bei mehr als dem 20-fachen der Streaming-Dienste (Produzentenstudie 2018, a.a.O.).

Eine Quotenregelung ist auch mit nationalem Verfassungsrecht vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht hatte im Rahmen der Prüfung der Fernsehrichtlinie lediglich gerügt, dass die Länder bei der Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zur Fernsehrichtlinie nicht ausreichend eingebunden gewesen seien (BVerfG NVwZ 1996, 1093 ff.). Diesen Bedenken wurde seitdem Rechnung getragen. Die grundsätzlichen Einwände gegen eine Medien- bzw. Kulturkompetenz der EU, die damals die Länder zur Klage bewogen hatten, sind heute überholt. Dies gilt auch für Regelungen zur Förderung der Herstellung und Verbreitung europäischer Programme, soweit sie überhaupt noch an deutschem Verfassungsrecht zu messen wären.

2. Regelungsvorschlag

Der überarbeitete Vorschlag der Rundfunkkommission vom Juli 2019 will die Quotenregelung mit Bezug auf Abrufdienste in Art. 13 der AVMD-Richtlinie 2018 umsetzen. Die Passage in § 58 Abs. 7 des Entwurfs der Rundfunkkommission lautet:

Zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum und zur Förderung von europäischen Film- und Fernsehproduktionen stellen Anbieter fernsehähnlicher Telemedien sicher, dass der Anteil europäischer Werke in ihren Katalogen mindestens 30 vom Hundert entspricht. Satz 1 gilt nicht für Anbieter fernsehähnlicher Telemedien mit geringen Umsätzen oder geringen Zuschauerzahlen oder wenn dies wegen der Art oder des Themas des fernsehähnlichen Telemediums undurchführbar oder ungerechtfertigt ist. Werke nach Satz 1 sind in den Katalogen herauszustellen. Die Landesmedienanstalten regeln die Einzelheiten zur Durchführung der Sätze 1 bis 3 durch eine gemeinsame Satzung.

Der Regelungsvorschlag bleibt in mehrfacher Hinsicht hinter den Vorgaben der AVMD-Richtlinie 2018 zurück:

a. Ausnahmen und Fernsehähnlichkeit

Art. 13 der AVMD-Richtlinie 2018 sieht lediglich zwei Ausnahmen bzw. Untergrenzen von der Quotenverpflichtung von 30 % des Angebots vor: Gemäß Art. 13 Abs. 6 Satz 1 AVMD-Richtlinie 2018 gelten die Verpflichtungen aus Absatz 1 nicht für Anbieter mit geringen Umsätzen oder mit geringen Zuschauerzahlen. Diese Ausnahmen sind verpflichtend.

Darüber hinaus *können* Mitgliedstaaten (vgl. Art. 13 Abs. 6 Satz 2 AVMD-Richtlinie 2018) von den Verpflichtungen oder Anforderungen nach Absatz 1 absehen, wenn diese wegen der Art oder des Themas der audiovisuellen Mediendienste undurchführbar oder ungerechtfertigt wären.

Aus unserer Sicht besteht derzeit kein Grund, diese „Kann-Ausnahme“ aus der Richtlinie in nationales Medienrecht zu übernehmen. Beispielfälle, die diese Regelung für sich nutzen könnten, sind nicht ersichtlich.

Sollten sich die Länder dennoch für diese Ausnahmeregelung entscheiden, sollte zumindest durch einen Zusatz im Gesetz oder in der amtlichen Begründung durch Beispiele klargestellt werden, welche Fallgruppen die Landesgesetzgeber im Auge haben. In Betracht kämen z.B. Angebote, die nur ein bestimmtes Genre bedienen. Bei einigen sehr wenigen Genres – so ist es auch bei linearen Diensten anerkannt – gibt es ein zu geringes europäisches Angebot, um ein ausreichend großen Katalog von europäischen Werken anbieten zu können, etwa bei „Western“. Nicht ausreichend aber sollte sein, dass ein Abrufdienstanbieter nur das Programm-Portfolio eines großen Vertriebs in seinen Katalog

stellen möchte. Denn würde man dies als Ausnahme akzeptieren, dann würde die Quotenverpflichtung sehr leicht zu umgehen sein. Zumindest als Anhaltspunkt für die Landesmedienanstalten, die eine entsprechende Satzung entwickeln müssen, wären Hinweise in der Begründung hilfreich.

Das Merkmal der „Fernsehähnlichkeit“ ist in der Definition eines audiovisuellen Mediendienstes auf Abruf nicht (mehr) enthalten. Es ist deswegen nicht EU-rechtskonform, in § 58 des Entwurfs auf „fernsehähnliche Telemedien“ abzustellen.

b. Investitionsverpflichtungen

Art. 13 Abs. 2 der AVMD-Richtlinie 2018 sieht die Möglichkeiten von Investitionsquoten vor. Diese sind effektiver als Quoten, die lediglich eine – ggf. herausgestellte - Präsenz in Programmkatalogen vorschreiben. So hielt auch die letzte ausführliche Studie zur Evaluation der Quotenregelungen in den Art. 13, 15 ff. AVMD-Richtlinie 2008 zur Förderung der Herstellung und Verbreitung von europäischen Werken (*Graham et.al., Study on the implementation of the provisions of the Audiovisual Media Services Directive concerning the promotion of European works in audiovisual media services, 2011*) Investitionsquoten für die zukunftsfähigere Quoten-Regulierung als sog. „airtime“-Quoten, die einem Anbieter vorschreiben, wie viele europäische Werke er zu senden habe. Investitionsquoten hätten außerdem den Vorteil, dass sie europäische TV-Sender nicht benachteiligen würden, die derzeit mit Abstand die Hauptinvestitionen in europäisches Programm tätigten.

Bisher enthält lediglich § 153 FFG eine Abgabepflicht. Diese Regelung war rechtlich umstritten, wurde jedoch vom EuGH schon auf der Basis des vor 2018 bestehenden EU-Medienrecht für zulässig gehalten und durch Art. 13 Abs. 2 der AVMD-Richtlinie 2018 nochmals bestätigt. Die Sonderabgaben nach dem FFG kommen jedoch nur dem Kinofilm zugute. Es gibt keinen Grund, vergleichbare Abgabe- oder Investitionspflichten nicht auch zugunsten von Fernsehproduktionen vorzusehen.

Eine Abgabepflicht wie im FFG würde außerhalb des FFG-Kontextes mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden sein, weil eine entsprechende Inkassoinstitution, wie die Filmförderungsanstalt, erst geschaffen werden müsste. Die Produzentenallianz hält deshalb eine klassische Investitionsverpflichtung, wie sie in Frankreich und Spanien seit vielen Jahren mit Bezug auf das lineare Fernsehen existieren, für zielführender.

Der Europäische Gerichtshof hatte sich in einem Urteil vom 05.03.2009 (ZUM 2009, 395) anhand einer spanischen Regelung mit der Rechtmäßigkeit dieser Investitionsquoten befasst; er stellte klar, dass der nationale Gesetzgeber berechtigt war, TV-Veranstalter zu verpflichten, 5 % ihrer Betriebseinnahmen auf die Finanzierung europäischer Spiel- und Fernsehfilme zu verwenden. Auch eine Quote zugunsten der Produktion in einer nationalen Sprache verstoße nicht gegen europäisches Recht, sondern sei von der Bestimmung der EG-Fernsehrichtlinie gedeckt gewesen. Darüber hinaus stelle eine derartige Regelung keine staatliche Beihilfe zugunsten der Filmindustrie dar und sei daher auch nicht am Maßstab des Beihilferechts zu messen.

Der Bundesgesetzgeber hat mit § 153 Abs. 2 FFG bewiesen, dass Abgabeverpflichtungen auch bei ausländischen Anbietern von Abrufdiensten mit einem deutschsprachigen Angebot in Bezug auf in Deutschland erzielte Umsätze möglich sind.

c. Überprüfung der Einhaltung der Quoten

Art. 13 der AVMD-Richtlinie 2018 sieht in Absatz 4 vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum 19. Dezember 2021 und anschließend alle zwei Jahre über die Durchführung der Absätze 1 und 2 berichten.

Die Berichtspflicht entspricht der für lineare Angebote in Art. 16 Abs. 3 AVMD-Richtlinie 2018, die schon in der ersten Fernsehrichtlinie von 1989 vorgesehen war und die 1990 in deutsches Rundfunkrecht umgesetzt wurde. Diese Berichtspflicht ist nach unserer Kenntnis zunehmend in Vergessenheit geraten. Darüber hinaus basieren die Berichte aus Deutschland auf ungeprüften,

eigenen Angaben derjenigen TV-Sender, die überhaupt bereit sind, derartige Angaben zu liefern und die Berichte werden, anders als in der AVMD-Richtlinie vorgesehen, nicht für jeden in Deutschland zugelassenen Anbieter gesondert, sondern nur allgemein für alle Anbieter zusammengenommen erstellt. All dies hat zu dem beschämenden Ergebnis geführt, dass die Bundesrepublik Deutschland schon bis 2010 keine validen Aussagen zur Einhaltung der Quotenregelungen in Deutschland machen konnte (*Graham et.al.*, a.a.O., S. 36 f.)!

Nach unserer Kenntnis wurde der EU-Kommission seit 2014 gar kein Quoten-Bericht mehr aus Deutschland erstattet. Sollte dies anders sein, bitten wir um entsprechende Mitteilung und Übersendung des Berichts.

Insgesamt ist dieser Zustand aus Sicht der von der Regelung geschützten Kreativbranchen – seien es Filmurheber, ausübende Künstler oder Produktionsunternehmen – extrem unbefriedigend. Da ein effektives Monitoring der Quotenregelung, das den europäischen Vorgaben entsprechen würde, einen gewissen Aufwand mit sich bringt, regt die Produzentenallianz an, die Zuständigkeit für die zweijährlich zu erstattenden Berichte auf die Aufsichtsbehörden und bei den (ohne jede Quotenregelung übererfüllenden) öffentlich-rechtlichen Anbietern auf ihre Aufsichtsgremien zu verlagern und die Berichtspflicht sowohl der TV-Sender als auch der fernsehhähnlichen Telemedien-Anbietern ebenfalls im Medienstaatsvertrag zu verankern.

d. Systematischer Zusammenhang

Schließlich halten wir die Quoten-Regelung für Telemedien bei den Werberegeln für audiovisuelle Mediendienste in § 58 RStV für systematisch nicht ganz gelungen. Aus unserer Sicht ist die Quotenregelung in der allgemeinen Quotenregelung in § 6 RStV besser platziert. In diesem Fall könnte auch die Regelung, mit dem das Berichtswesen zur Einhaltung der Quotenregelung für lineare und non-lineare Angebote neu und europarechtskonform organisiert wird, als weiterer Absatz hinzugefügt werden.

3. Signalintegrität

Wir schließen uns der Initiative von VAUNET und Sky zur Signalintegrität an. Sie wendet sich gegen die Live-TV-Piraterie, die einen erheblichen Schaden durch die illegale Nutzung von Bewegtbildinhalten verursacht. Um dies zu erreichen, bedarf es lediglich kleiner Anpassungen des bestehenden Entwurfs im Bereich der Medienplattformen und Benutzeroberflächen:

So sollten auch sonstige Dritte wie zum Beispiel Netzbetreiber als „ultima ratio“ seitens der Medienanstalten zur Mitwirkung bei der Bekämpfung von illegal öffentlich zugänglich gemachten Inhalten und der unzulässigen Verbreitung geschützter Rundfunkprogramme verpflichtet werden können. Hierzu wären § 52 a Abs. 2 und 3 MStV-E entsprechend anzupassen. In gleichem Maße sollte die Kompetenz der Medienanstalten im Bereich des Verfahrens (§ 52 h Abs. 1 MStV-E) abgesichert werden, um verhältnismäßige Maßnahmen auf Basis des Rundfunkrechts gegenüber jenen sonstigen Dritten erlassen zu können.

Berlin, den 09.08.2019



Alexander Thies
Vorsitzender des Gesamtvorstands



Prof. Dr. Oliver Castendyk
Direktor / Mitglied der Geschäftsleitung