

ABSCHLUSSBERICHT

**UNTERSUCHUNG ZUR ENTWICKLUNG
NEUER WERBETECHNIKEN**

CARAT CRYSTAL

BIRD & BIRD

CARAT CRYSTAL

Bruno LIESSE
bliesse@carat.be
Guy COECK
gcoeck@carat.be
Chaussée de la Hulpe 189
1170 Bruxelles

BIRD & BIRD

Agnès MAQUA
agnes.maqua@twobirds.com
Ilse HENDRIX
ilse.hendrix@twobirds.com
Rue de la Loi 15
1040 Bruxelles

INHALT

I. EINFÜHRUNG	4
II. ZIELSETZUNG DER RICHTLINIE	5
III. METHODIK.....	7
IV. ZUSAMMENFASSUNG DER UNTERSUCHUNG.....	9
1. <u>DIE GEGENWÄRTIGE LAGE AUF DEM WERBEMARKT.....</u>	9
<u>A. Wirtschaftliche Aspekte</u>	9
a. Aufstellung der Indikatoren, Beschreibung der begleitenden Berichte und ihrer Inhalte.....	9
b. Die wichtigsten Feststellungen und Tendenzen.....	11
1. <u>Messung</u> der Werbeinvestitionen in den Massenmedien.....	11
2. Entwicklung der Werbeinvestitionen in den Massenmedien.....	13
c. Die Werbeformate im Fernsehen.....	20
1. Grundlagen der „Deformatierung“ und der Dynamik der Werbeformen... 20	
2. Technische Beschreibung der Werbeformate im Fernsehen.....	25
<u>B. Rechtliche Gesichtspunkte</u>	25
a. Die Bestimmungen der Fernsehrichtlinie im Mittelpunkt der Untersuchung. 25	
1. Definitionen (Artikel 1).....	25
2. Bestimmungen zu Erkennbarkeit und Einfügen von Werbung (Artikel 10 und 11).....	32
3. Allgemeine Bestimmungen zum Inhalt (Artikel 12).....	36
4. Bestimmungen zum Anteil von Werbung (Artikel 18 Abs. 1 und 2 und Artikel 18 a).....	36
5. Eigenwerbung (Artikel 18 Abs. 3).....	39
6. Spezielle Sektoren und Zielgruppen (Artikel 13 bis 16).....	39
7. Sponsoring.....	41
b. Die Entwicklung der bestehenden Werbetechniken	43
1. Fernsehwerbung.....	44
2. Sponsoring.....	45
3. Schleichwerbung.....	47
▪ Der Begriff „Andere Formen der Werbung“:	48
▪ Sponsoring.....	48
▪ Eigenwerbung.....	51
▪ Product Placement.....	52
▪	
2. <u>ÜBERSICHT ÜBER DIE NEU ENTSTEHENDEN WERBETECHNIKEN</u>	53
<u>A. Wirtschaftliche Aspekte</u>	53
a. Entwicklung der Medientechnologien.....	53
1. Fernsehen.....	54
2. Internet.....	61
3. Mobiltelefonie.....	66
4. Rundfunk.....	68
5. Kino.....	70
b. Spezifische neuen Werbetechniken	72
1. Grenzen der verfügbaren Indikatoren.....	72
2. Neue spezifische Werbetechniken.....	74
<u>B. Rechtliche Aspekte.....</u>	75
a. Die Entwicklung neuer Werbetechniken.....	75
1. Interaktive Werbung.....	75

2. Split-Screen-Technik	79
b. Konvergenz	82
V. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	88

I. EINFÜHRUNG

Die Untersuchungen zur Entwicklung neuer Techniken im Werbesektor bilden Teil der Überprüfung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“¹ (nachstehend als „Fernsehrichtlinie“ bzw. „Richtlinie“ bezeichnet), insbesondere im Zuge der Anwendung von Art. 26 der Fernsehrichtlinie, in welchem festgelegt ist, dass die Kommission spätestens am 31. Dezember 2000 und anschließend alle zwei Jahre dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie vorlegt und erforderlichenfalls Vorschläge zu ihrer Anpassung an die Entwicklungen im Fernsehbereich macht, und zwar insbesondere im Lichte neuerer technologischer Entwicklungen.

Vor diesem Hintergrund und mit dieser Zielsetzung wurden Bird & Bird und Carat Crystal von der Kommission beauftragt, gemeinsam eine Untersuchung zur Entwicklung neuer Werbetechniken und zur Bedeutung dieser Techniken für die Überprüfung der Richtlinie durchzuführen.

* *

*

¹ Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität .

II. ZIELSETZUNG DER RICHTLINIE

Die Politik der Kommission in audiovisuellen Bereich stützt sich auf zwei Aspekte:

- den regulatorischen Aspekt, wobei die Fernsehrichtlinie als Umsetzungsinstrument dient,
- die Mechanismen der finanziellen Unterstützung der Medienprogramme.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist der regulatorische Rahmen.

Durch die Fernsehrichtlinie sollen Rahmenbedingungen für den freien Verkehr von Fernsehsendungen innerhalb der Gemeinschaft geschaffen werden (die Richtlinie gilt für jede Form von für die Öffentlichkeit bestimmten Fernsehsendungen, ausgenommen Kommunikationsdienste, mit denen Informationen oder Nachrichten auf Einzelabruf übermittelt werden).

In der Richtlinie ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten Empfang oder Weiterübertragung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten nicht aus Gründen behindern dürfen, die in die durch die Richtlinie geregelten Bereiche fallen, d. h. die Förderung von europäischen Werken oder von unabhängigen Produzenten, Werbung, Schutz von Minderjährigen und der öffentlichen Ordnung und Recht auf Gegendarstellung.

Die Richtlinie ist als Koordinierungsinstrument, nicht als Harmonisierungsinstrument angelegt, insbesondere hinsichtlich der Werbung, und soll einen freien Programmverkehr ermöglichen. Grundprinzipien der Richtlinie sind:

1. Kontrolle durch den sendenden Staat (sowohl hinsichtlich der Bestimmungen der Richtlinie als auch hinsichtlich der geltenden einzelstaatlichen Bestimmungen).
2. Empfangsfreiheit in den Mitgliedstaaten.

Die in der Richtlinie festgelegten Bestimmungen für den Bereich der Werbung gelten dem übergeordneten Ziel des Verbraucherschutzes.

Um auf europäischer Ebene einen umfassenden und angemessenen Schutz der Interessen der Verbraucher (d. h. der Fernsehzuschauer) zu gewährleisten, unterliegt die im Fernsehen ausgestrahlte Werbung bestimmten Mindestregeln. Dessen ungeachtet ist es den Mitgliedstaaten freigestellt, strengere oder detailliertere Regeln für die in ihre Zuständigkeit fallenden Fernsehsendeanstalten festzulegen.

Die Richtlinie verfolgt dem gemäß die folgenden Schutzziele:

- **Der Verbraucherschutz** wird insbesondere durch das Prinzip der Kennzeichnung von Werbung und der Trennung von Werbespots und Programmen gewährleistet (Artikel 10).
- **Der Schutz des Zusammenhangs europäischer Werke** wird dadurch gewährleistet, dass Werbespots oder Teleshopping-Sendungen zwischen den Sendebeiträgen bzw. nach den Regeln für die Unterbrechung von Programmen eingefügt werden (Artikel 11).
- **Der Schutz der Minderjährigen** wird nach den Bestimmungen von Artikel 16 gewährleistet, wonach festgelegt ist, dass die Fernsehwerbung Minderjährigen weder körperlichen noch seelischen Schaden zufügen darf und daher bestimmten Kriterien unterliegt.
- **Der Gesundheitsschutz** wird durch das Verbot der Werbung für Tabakerzeugnisse sowie durch Einschränkungen bei der Werbung für Arzneimittel, die nur auf ärztliche Verordnung erhältlich sind, sowie für alkoholische Getränke gewährleistet (Artikel 13, 14 und 15).

* *

*

III. METHODIK

Die Untersuchung zur Entwicklung neuer Werbetechniken umfasst zwei Aspekte, die gleichzeitig und parallel zueinander bearbeitet wurden;

- **durch Carat:** wirtschaftlicher Überblick für 10 europäische Länder (Deutschland, Belgien, Dänemark, Spanien, Finnland, Großbritannien, Italien, Niederlande, Schweden)² und
- **durch Bird & Bird:** rechtlicher Überblick für die 18 Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums.

Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzungen – zum einen die Analyse der gegenwärtigen Lage auf den verschiedenen nationalen Werbemärkten, zum anderen die Untersuchung der wahrscheinlichen Entwicklungstrends der Werbung, des Sponsoring und der Teleshopping-Techniken in den verschiedenen Medien (Fernsehen, Rundfunk, Kino und Internet) unter rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekten – wurde die Untersuchung in mehreren Phasen durchgeführt.

Um effiziente Ergebnisse und völlige Einheitlichkeit der Antworten zu erreichen, die von den anderen Mitgliedstaaten vorzulegen waren, wurde die erste Phase der Untersuchung in drei Mitgliedstaaten, den so genannten „Versuchsstaaten“, durchgeführt. Diese Staaten beziehen ihre besondere Bedeutung:

- aus dem hohen Entwicklungsstand des nationalen Werbemarktes (UK),
- aus ihrer besonderen kulturellen Vielfalt (B)
- aus dem Umfang der für den Werbebereich geltenden gesetzlichen Regelungen (F).

Als Ergebnis dieser ersten Phase entstand ein Rahmen für die weitere Arbeit, anhand dessen Leitlinien als Grundlage für die weitere Fortführung der Untersuchung in den übrigen Gebieten des EWR festgelegt werden konnten.

Der auf diese Weise erarbeitete Rahmen für die weitere Arbeit entspringt somit dem Bestreben, eine übersichtliche vergleichende Auswertung der verschiedenen Berichte zu ermöglichen, und weicht daher zugunsten einer angestrebten Harmonisierung von den herkömmlichen nationalen rechtlichen Schemata ab.

Anhand der Gegenüberstellung der beiden Berichte von Bird & Bird und Carat lassen sich die Auswirkungen aufzeigen, welche von den technologischen Entwicklungen hinsichtlich der gesetzlichen und ordnungspolitischen Bestimmungen ausgehen bzw. ausgehen könnten.

² Diese 10 wichtigsten Märkte decken den überwiegenden Teil der untersuchten Tätigkeiten ab und bieten die Gewähr für die korrekte Erfassung der Entwicklung neuer Kommunikationstechnologien und deren Auswirkungen auf die kommerzielle Kommunikation und die zugehörigen Sektoren.

Hierin besteht die Zielsetzung des vorliegenden Abschlussberichts, in welchem die beim Seminar vom 17. Januar 2002 aufgezeigten Leitlinien umrissen werden.

*

*

*

IV. ZUSAMMENFASSUNG DER UNTERSUCHUNG

1. DIE GEGENWÄRTIGE LAGE AUF DEM WERBEMARKT

A. Wirtschaftliche Aspekte

a. Aufstellung der Indikatoren, Beschreibung der begleitenden Berichte und ihrer Inhalte

Im Hinblick auf die Neuüberprüfung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ und im Vorgriff auf den Bericht zur rechtlichen Lage erscheint es zweckmäßig, sämtliche quantitativen Indikatoren und technischen Informationen im Überblick darzustellen, anhand derer sich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die verschiedenen Werbeformen der vier Medien – Fernsehen, Rundfunk, Kino und Internet – auf den verschiedenen untersuchten Märkten beschreiben lassen.

Mit einer auf die theoretische Beschreibung der Werbeformen und ihrer Anwendungsbereiche beschränkten Analyse hätten sich die hier wirkenden Kräfte, die Tendenzen und die Kernfragen im Zusammenhang mit den verschiedenen Aspekten der Richtlinie nicht darstellen lassen.

In die Datenerfassung wurden zehn Länder einbezogen (siehe Seite 7); ergänzend wurden begleitende Berichte mit einem umfangreichen Datenbestand für den Zeitraum 1996-2000 erstellt. Die Struktur dieser Berichte ist nachstehend beschrieben (siehe Website der Europäischen Kommission: www.europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.html).

Ziel des vorliegenden Kapitels ist nicht, den Inhalt der nationalen Wirtschaftsberichte wiederzugeben, sondern es sollen vielmehr die wichtigsten Fakten und Folgerungen aus diesen Berichten aufgezeigt werden.

Der Inhalt der begleitenden Berichte gliedert sich wie folgt:

1.1. Einführung

Die Datenreihen in den Tabellen und Schaubildern der begleitenden Berichte bilden das Rohmaterial für die Analyse und werden ohne subjektive oder rechtliche Interpretationen präsentiert. Diese „Großaufnahme“ der Märkte stützt sich auf die zugänglichen (amtlichen oder privaten) Quellen, allerdings sind hinsichtlich der neu entstehenden Werbetechniken oder der neuen Medieneinheiten, die beide in den Untersuchungen und Erhebungen fehlen, gewisse Einschränkungen festzustellen. Auch aufgrund gewisser bei den einzelnen Ländern festgestellter Unterschiede der Methodik sind die Vergleiche mitunter eher willkürlich.

Die einzelnen Berichte sind folgendermaßen strukturiert:

1.2. Allgemeine Entwicklung der für den Medienbereich aufgewandten Werbeinvestitionen

- Europaweiter Überblick
- Allgemeine Indikatoren
- Werbetreibende nach Wirtschaftszweig und Hauptinvestoren
- Vermittler

1.3. Fernsehen (Untersuchungen in 10 Ländern)

- Allgemeine Indikatoren
- Kategorien der Werbeformen: Definitionen
- Allgemeine Angaben zu den untersuchten Sendern
- Kommerzielles Angebot
- Publikum
- Werbeinvestitionen in die Medien (Details)

1.4. Rundfunk (10 Länder)

- Allgemeine Indikatoren
- Kategorien der Werbeformen: Definitionen
- Allgemeine Angaben zu den untersuchten Sendern
- Kommerzielles Angebot
- Publikum
- Werbeinvestitionen in die Medien (Details)

1.5. Kino (10 Länder)

- Allgemeine Indikatoren
- Kommerzielles Angebot
- Publikum
- Werbeinvestitionen in die Medien (Details)

1.6. Internet (10 Länder)

Introduction
Allgemeine Indikatoren
Publikum
Werbeinvestitionen in die Medien (Details)
Kommerzielles Angebot

Anmerkungen:

- Beim Inhalt der Punkte 1.3 bis 1.6 oben (Beschreibung der Daten nach Medien und nach Land) sind die begleitenden Berichte als Grundlage heranzuziehen. Diese Beobachtungen, die hier als Tabellen und Schaubilder nach einem Standardrahmen dargestellt werden, zeigen je nach Medium und untersuchtem Land extrem unterschiedliche Ergebnisse; in diesen Kapiteln sollten Bird & Bird alle Quellinformationen für den rechtlichen Teil der Untersuchung an die Hand gegeben werden. Der Leser des vorliegenden Berichts kann diese zur weiteren Vertiefung bzw. Erläuterung nach Belieben heranziehen.
- In die Untersuchung einbezogene Länder: Deutschland, Belgien, Dänemark, Spanien, Finnland, Frankreich, Italien, Niederlande, Vereinigtes Königreich und Schweden.
- Adresse der Website der Kommission:
www.europa.eu.int/comm/cvpolicy/stat/studi_en.html.

b. Die wichtigsten Feststellungen und Tendenzen

1. Messung der Werbeinvestitionen in den Massenmedien

- Die in diesem Kapitel dargestellten Gesamtzahlen stützen sich auf die **Brutto-Gebührensätze** des „Mediensektors“, nicht auf die den Werbetreibenden bzw. deren Vermittlern (Einkaufsabteilungen und Werbeagenturen) tatsächlich **in Rechnung gestellten** Investitionen. Die Spanne zwischen den tatsächlich in Rechnung gestellten Budgets und den in den amtlichen Aufstellungen veröffentlichten Informationen kann nicht nur beträchtliche Größenordnungen annehmen, sondern auch von Land zu Land bzw. von Medium zu Medium erheblich schwanken. Die tatsächlichen Einnahmen der Medienabteilungen (Vermittler für die Medien, die deren „Kunden“ sind) im Zusammenhang mit den in Rechnung gestellten Werbeplätzen gelten als nicht zugänglich.
- Diese Diskrepanz zwischen „tatsächlich fakturiertem Betrag“ und veröffentlichten Investitionen ist allerdings auch von den in den amtlichen Aufstellungen zugrundegelegten Bewertungsverfahren abhängig, d. h. davon, wie der Bruttotarif definiert wird (der „Wert des Werbeplatzes“).
- Ein Parameter, der zu erheblichen Schwankungen der Differenzen zwischen tatsächlichem Finanzmittelfluss und den in den amtlichen Aufstellungen veröffentlichten Zahlen (bzw. „Messlatten für die Werbung“)

führen kann, lautet, ob **Rabatte** irgendwelcher Art berücksichtigt werden oder nicht:

- Standard-Tarfermäßigungen (Paketangebote, Werbesonderangebote)
 - Die „Agenturprovision“ (als Prozentsatz angegebene Provision, die den Vermittlern vergütet wird, außer in Ländern, in denen Ausnahmen gelten, siehe oben)
 - Nicht standardmäßige Tarfermäßigungen (Verhandlungen bzw. Schwerpunktangebote)
 - Sondertarife: „nicht sektorenbundene“ Tarife, Kampagnen im öffentlichen Interesse, allgemein konzipierte Kampagnen, humanitäre und karitative Belange, Kampagnen der öffentlichen Hand bzw. staatlicher Stellen etc.
 - Austausch (zwischen den Medien untereinander oder als Ergebnis gemeinsamer gewerblicher Aktionen)
-
- Dieser Punkt wird hier deshalb besonders betont, weil ein erheblicher Teil der Werbeaktionen bzw. „gewerblichen Aktionen“, die nicht in **standardmäßigen** Werbeformaten erfolgen (Sponsoring ausgenommen), in den amtlichen Beobachtungen nicht erfasst wird. Gleiches gilt in den meisten Fällen auch für Austauschmaßnahmen.
 - Wenn von den Ländern Indikatoren für Nettowerbeeinnahmen angegeben werden, dann als nichtamtliche bzw. als auf der Grundlage eines begrenzten Musters des Marktes oder eines Extrapolierungsverfahrens erstellte Zahlen (allgemeine Gewichtung ohne umfassende Erfassung der Istwerte). Darüber hinaus weichen die Methodiken von Land zu Land erheblich voneinander ab, wodurch eine vergleichende Analyse – ganz abgesehen von der Frage, wie objektiv die Ergebnisse sind – unmöglich wird.
 - Es ist zu beachten, dass der Anteil der „Trägermedien“ (d.h. die Einheit eines Mediums, z. B. TF1 oder CNN beim Fernsehen) und der Werbeformen, die in den amtlichen oder privaten Barometern nicht berücksichtigt werden (wie z.B. die des IAB für den Internetbereich in mehreren Ländern), stetig zunimmt und dass ein zunehmend umfangreicherer Anteil zuverlässiger Informationen aus den Analysen herausfällt.
 - In dieser Hinsicht wäre die Frage zweckmäßig, inwieweit eine Harmonisierung der **Indikatoren** der europäischen Märkte hinsichtlich der Medieninvestitionen bzw. deren Lenkung, Koordinierung bzw. Definition ihres Rahmens durch eine öffentliche Einrichtung sinnvoll wäre. Die Fachverbände stehen an etlichen Stellen vor **methodischen, finanziellen und organisatorischen Grenzen**. Dabei sind ihre ziemlich begrenzten Einflussmöglichkeiten gegenüber den Lieferanten dieser Daten, welche die überwiegende Finanzierungsquelle darstellen, noch nicht einmal mit berücksichtigt (d. h. die Medienanstalten, die Werbetreibenden bzw. die Vermittler für Werbeflächen).
 - Erwähnt sei außerdem, dass Werbeformen, die nicht genau in den Rahmen der Fernsehrichtlinie fallen, in den Indikatoren der Werbeinvestitionen

völlig fehlen (ebenso in den Indikatoren für die Zielgruppen der Medien), so z. B. bestimmte Formen des Sponsoring, des Product Placement bzw. der Split Screens (Definition siehe Teil B). Durch dieses Phänomen wurde die Datensammlung für das vorliegende Wirtschaftskapitel erheblich beeinträchtigt, und es war keine geeignetere Lösung als die Festlegung eines Rahmens möglich, der von einer öffentlichen bzw. fachlichen Organisation entsprechend einem von der Europäischen Kommission verlangten Rahmen vorgegeben wurde.

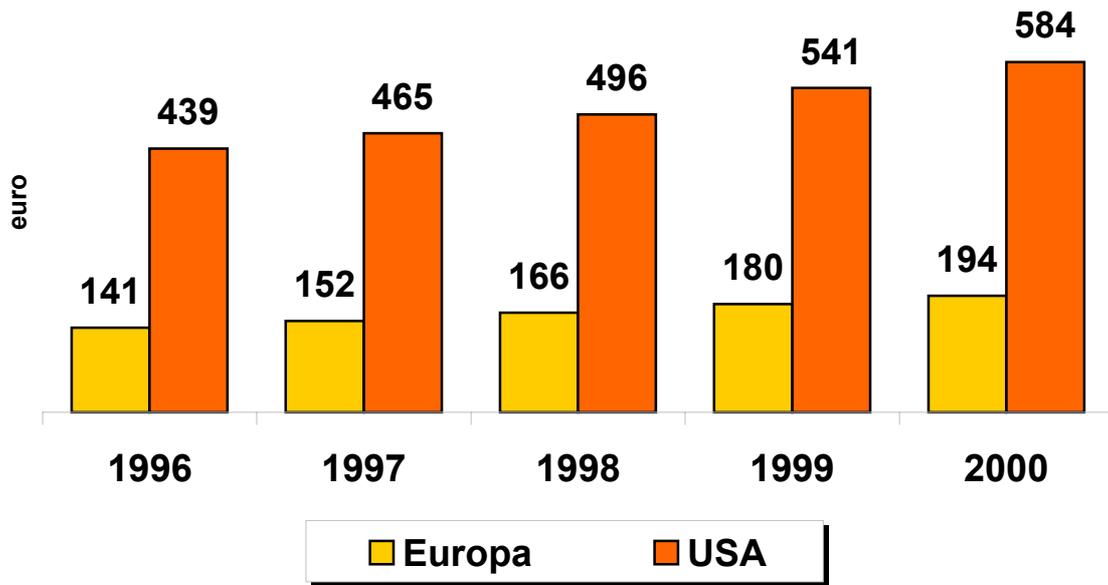
2. *Entwicklung der Werbeinvestitionen in den Massenmedien*

- Bevor auf die technischen Aspekte und die Meinungen zahlreicher Sachverständiger zur Entwicklung der audiovisuellen Medien und der Werbung eingegangen wird (Teil II, wirtschaftlicher Teil), erscheinen einige erläuternde Anmerkungen zu der rein wirtschaftlichen Tendenz der Entwicklung der Werbeeinnahmen angebracht. Die nachstehende Zusammenfassung stützt sich auf eine Auswahl allgemeiner Indikatoren, die ausreicht, um hieran die grundlegenden Faktoren aufzuzeigen (die vollständigen Daten sowie die nach Ländern aufgeschlüsselten Daten werden ebenfalls auf der Website der Kommission veröffentlicht).

Gesamtüberblick

- (Tabelle 1) Im kontinentübergreifenden Vergleich ist festzustellen, dass die Marketingaufwendungen in den USA höher als in jeder anderen Region der Welt sind: Alleine der Anteil der USA beläuft sich auf rund 50 % des jährlich in den Massenmedien investierten Werbebudgets, wobei deren Anteil außerhalb ihres eigenen Einflussgebiets nicht eingerechnet ist. Die ausschließlich als „Medienplatz“ ausgedrückten Pro-Kopf-Werbeaufwendungen (Erstellungs- und Produktionskosten sind aus diesen Beträgen ausgeklammert) wären somit in den USA dreimal so hoch wie die in Europa investierten Pro-Kopf-Beträge.

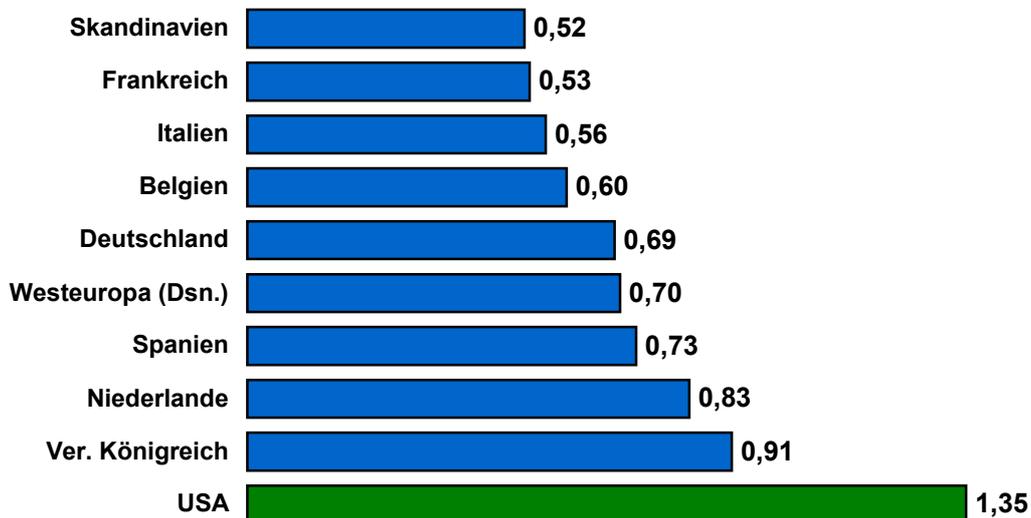
Anzeigenausgaben pro Kopf (EU15/USA) - Tabelle 1



Quelle: Carat Network

- Hierbei ist allerdings insofern eine Nuancierung notwendig, als die makroökonomischen Indikatoren der USA* in ihrer Gesamtheit höher als die europäischen Normenwerte sind, doch ist daraus eindeutig ersichtlich (Tabelle 2), dass die Werbebepression weit größer als der in Europa herrschende Druck ist.

Anzeigen- und Auslagenwerbung in % des BIP 2000 (Tabelle 2)



Quelle: Carat Network

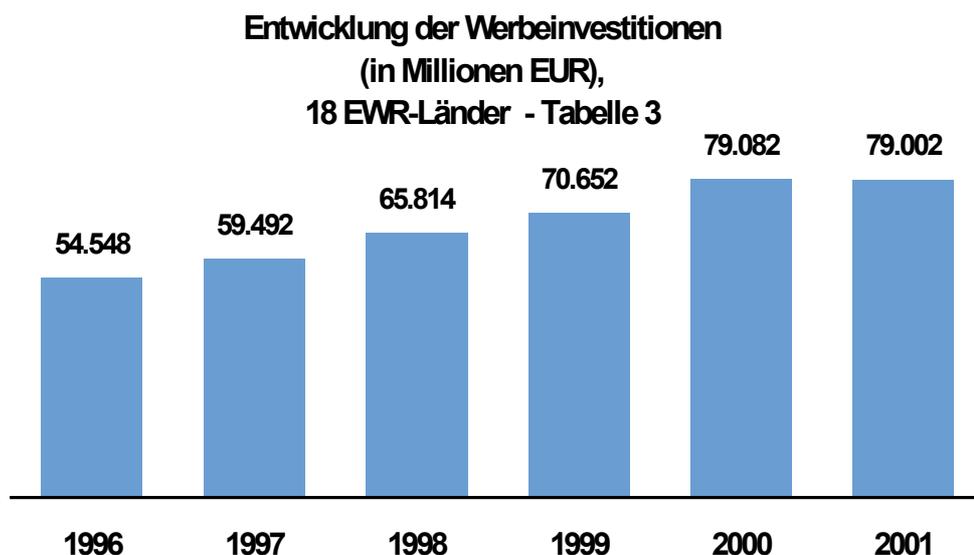
* Brutto- und Nettoeinkommen pro Einwohner, BIP pro Einwohner usw.

- Dies erklärt sich nicht aus den Kosten für Werbeplätze in den Medien, einmal abgesehen von deren **Fragmentierung** (da die Fragmentierung der Medien und damit der zugehörigen Zielgruppen unweigerlich zu einer Inflation der Werbekosten führt). Der Grund für diese Unterschiede ist vielmehr in einer fast zügellosen, aber vermutlich unumgänglichen Liberalisierung des Angebots an Werbeplätzen in den USA zu sehen, was die Folge einer ausgeprägten Nachfrage nach Marketing von „fast-moving goods“, sowie auch nach den meisten Dienstleistungen ist. Der Erfolg der Massenmedien als Werbeträger in den USA bezieht seine Grundlagen großenteils aus einem anhaltenden Wirtschaftsliberalismus, aber auch aus einer gewissen Zersplitterung der Bevölkerung und der Vertriebswege. Dieses Phänomen ist – von gewissen Regionen vielleicht abgesehen – auf unserem Kontinent weniger ausgeprägt.

Europa (EU-15)

- (Tabelle 3) Aufgrund der Entwicklung der Werbeeinnahmen hatten sich die Länder der Europäischen Union seit mehr als 15 Jahren an Zuwächse von 3 bis 10 % gewöhnt, wobei der Durchschnittswert praktisch bei 7 % pro Jahr und im Fernsbereich sogar bei fast 10 % lag. Die Entwicklung des Werbesektors übersteigt das durchschnittliche Wirtschaftswachstum und die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts somit erheblich.

Quelle: Carat Network

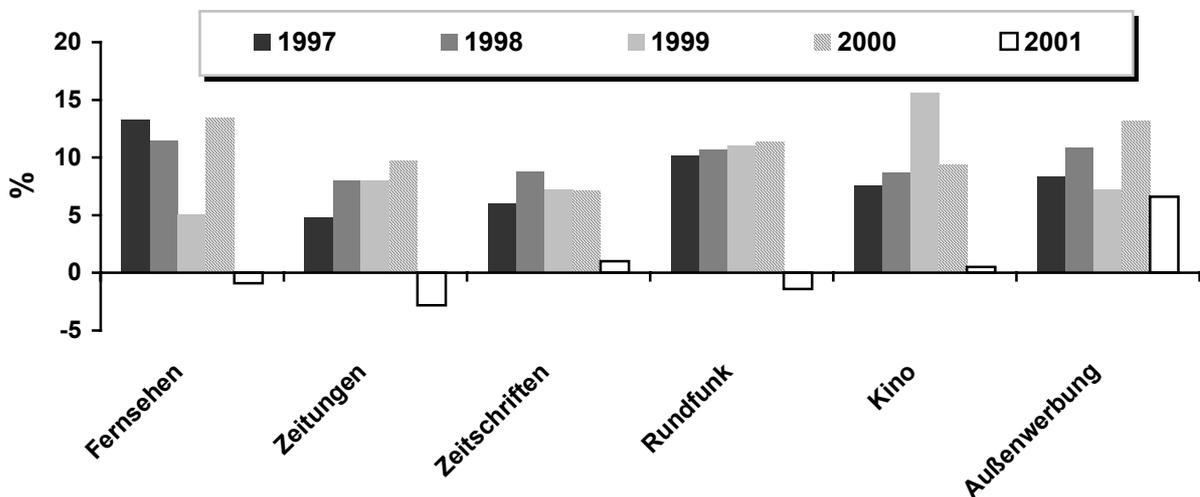


- Dies ist weitgehend durch den Umstand begründet, dass die Schwerindustrie und die primären und sekundären Industriesektoren, die in hohem Maße für das Wachstum und das BIP verantwortlich sind, praktisch überhaupt nicht auf die Massenmedien zurückgreifen und eine stabilere, maßvollere Entwicklung durchlaufen.

Von den Abschwächungen der jüngsten Zeit zu einer zukünftigen Krise der Branche

- Die Entwicklung der Werbeinvestitionen in den Massenmedien zeigt in den 10 untersuchten Ländern eine objektiv eindeutig rückläufige Tendenz. Im Lichte der ursprünglichen Prognosen für 2001 (siehe Schaubild 4) und der für das Jahr 2001 außergewöhnlich **negativen** Indexzahlen ist dies als (in negativer Hinsicht) historisches Phänomen zu betrachten. Sämtliche Medien und alle Länder der Europäischen Union hatten unter der als „Besorgnis erregend“ beurteilten weltweiten Konjunkturentwicklung des Jahres 2000 zu leiden, die sich in der Folge, nicht zuletzt auch aufgrund der Verschärfung der **konjunkturellen Lage** nach den Ereignissen des 11. September 2001, als besonders „schwach“ präsentiert. Quelle: Carat Network

**Werbeinvestitionen - Jährliches Wachstum nach Medium
18 EWR-Märkte (Tabelle 4)**



In einigen Ländern hatte die **Presse** erhebliche Verluste zu verkraften, wobei in manchen Märkten der audiovisuelle Sektor als „Fluchtwert“ galt, während in anderen Märkten die Einnahmenverluste im **audiovisuellen** Sektor am deutlichsten ausfielen. Nicht weiter eingegangen muss dabei auf das Platzen der **Internet-Blase**, wovon die Werbetätigkeit in diesem Medium mit voller Wucht getroffen wurde.

- Auch für **2002** sind die Prognosen ausgesprochen pessimistisch: Die Länder der Europäischen Union sind hiervon in unterschiedlichem Maße betroffen, stehen allerdings im Zeichen einer echten Krise (Schaubild 5); geht man von einem wahrscheinlichen Aufschwung aus, der für den Markt im Wirtschaftsjahr 2002 einen Zuwachs von rund 3 % bringt, dürfte das Wachstum in Wahrheit **praktisch ein Nullwachstum** sein. Die Inflation der Werbeplatzkosten liegt je nach Land und Medium im Allgemeinen zwischen 2 und 3 %. Diese Inflation dürfte also weitgehend die Wertschöpfung des Jahres 2002 aufzehren. Dies bedeutet im Klartext, dass

die Medienanstalten, die Produzenten, die Rundfunkanstalten und die Sender vor einem weiteren Krisenjahr stehen dürften.

Entwicklung der Anzeigeninvestitionen in Europa

Alle Angaben in Mio. EUR bei durchschnittlichen Wechselkursen für das Jahr 2001

Tabelle 5

	2000	2001	2002	2001 - 00	2002 - 01
Österreich	1.681	1.821	1.914	8,3	5,1
Portugal	1.100	1.168	1.234	6,2	5,6
Belgien	1.809	1.844	1.884	1,9	2,2
Italien	7.676	7.814	8.049	1,8	3,0
Irland	770	781	781	1,4	0,0
Niederlande	3.862	3.862	3.914	0,0	1,4
Griechenland	788	780	796	-1,0	2,0
Dänemark	787	779	787	-1,0	1,0
Deutschland	18.590	18.320	19.040	-1,5	3,9
Frankreich	8.584	8.424	8.550	-1,9	1,50
Ver. Königreich	15.002	14.582	14.950	-2,8	2,5
Spanien	5.025	4.774	4.870	-5,0	2,0
Finnland	871	827	803	-5,0	-3,0
Schweden	1.580	1.390	1.418	-12,0	2,0
Luxemburg	k.A.	k.A.	k.A.		
Gesamt	68.125	67.166	68.990	-1,4	2,7

Quelle: Carat Network

- Der Einbruch in der Folge des „11. September“ beschränkte sich nicht nur auf **direkte** Folgen, sondern zeigte auch **mittelfristige Auswirkungen**. Zudem war die Rezession in der Werbewirtschaft bereits seit etlichen Monaten zu beobachten, insbesondere in der Tagespresse und im Internet. Die finanziellen Prognosen für das Jahr 2002 dürften in Wahrheit noch pessimistischer ausfallen, als es die 2,7 % des Schaubilds oben ausdrücken.
- Der Status der wichtigsten Werbetreibenden lässt – mit Ausnahme der „öffentlichen Dienste“ – über alle Kategorien hinweg die unbestrittene Dominanz **multinationaler** Holdings unter den größten Werbetreibenden erkennen. Auf diese Holdings dürften (in den 15 Ländern der EU) durchschnittlich mehr als 70 % der Werbeinvestitionen im Medienbereich entfallen, womit diese das Gleichgewicht in diesem Bereich unmittelbar und bei rückläufiger Wirtschaftsentwicklung nachteilig beeinflussen.
- Die nach wie vor anhaltende deutliche Schrumpfung der Werbebudgets, die bei den früheren Krisen (1991-98) noch nicht von einer derartigen Rezession betroffen gewesen waren, ist auch durch **immer kürzere Entscheidungszyklen** zu erklären, die „schneller“ (weil zentraler) ablaufen, sowie durch eine ausgeprägtere Parallelbewegung der Börsenentwicklungen und des Bestrebens, die Gewinnmargen zu

beherrschen. Eine Aufwärtsentwicklung dieser Lage dürfte je nach Konjunktur und Kursentwicklung nicht vor Anfang 2003 einsetzen.

- Dieses Phänomen eines **verschärften Konzentrationsprozesses** verschärft auch das Krisenempfinden innerhalb der **Medien** und führt zu einem intensivierten Auftreten der üblichen Begleiteffekte – Massenentlassungen, Aufgabe oder „Einfrieren“ neuer oder risikobehafteter Aktivitäten, Umstrukturierungen, Fusionen, Konkurse usw. Auch im Medienbereich und in den Werbeunternehmen war eine zunehmende Internationalisierung und Globalisierung festzustellen. Mehrere integrierte Großunternehmen werden mittlerweile an der Börse notiert. Aus dem Zusammentreffen dieser beiden Faktoren (Konzentrationsprozess/Börsennotierung) resultiert als negative Begleiterscheinung, dass sich die Folgen einer ungünstigen Konjunkturentwicklung in beschleunigter und ausgeprägter Form bemerkbar machen.
- Der Zerfall der Kirch-Gruppe in Deutschland, die Pleite von ITV im Vereinigten Königreich, das Siechtum von Canal+ in Frankreich sowie des gesamten Vivendi-Konzerns oder auch die tief greifenden Schwierigkeiten von RMBi in Belgien oder die gravierenden Verluste von RTL im Jahr 2001 verdeutlichen auf drastische Weise die Anfälligkeit der Medienwelt, die sich steigenden Betriebskosten einerseits und instabilen, um nicht zu sagen unzureichenden Werbeeinnahmen andererseits gegenüber sieht.

Auswirkungen der Rezession auf die Werbetechniken und indirekter Einfluss der Regulierungsmaßnahmen

Die relative Bedeutung neuer Werbetechniken

- Die „**Deformatierung**“ der Werbung, die aus der ständigen Suche der Marketingspezialisten nach neuen Formen von Werbeaktionen in den Massenmedien – ohne Kategorisierung und ohne Standardtarife - resultiert, dürfte nach Aussage der Medienanstalten (siehe Punkt A.c.1.) der Logik dieser degressiven Entwicklung folgen und die logische Folge des Unvermögens der Medien darstellen, ihre Erträge in den üblichen Bereichen in ausreichendem Maße zu steigern. Die Entwicklung neuer Werbetechniken – egal ob als neue Werbeformen in den so genannten herkömmlichen Medien oder in Form herkömmlicher Aktionen unter Nutzung neuer Medientechnologien wie WAP oder die GPRS- oder UMTS-Protokolle – ist gleichfalls das Ergebnis der Suche nach neuen, als Ausgleich benötigten Einnahmequellen.
- Bisher ist das mit diesen neuen Werbetechniken erwirtschaftete Geschäftsvolumen allerdings noch als **ausgesprochen marginal** (je nach Land 0,5 bis 3 oder maximal 4 % der Einnahmen) zu bezeichnen. Zu beachten ist auch, dass diese Techniken bis jetzt noch nicht in amtlicher Form erfasst und aufgezeigt werden bzw. selbst beim Versuch einer Erfassung überhaupt nicht **transparent** darstellbar wären.

- Eine mögliche Überarbeitung der **Fernsehrichtlinie**, durch die bestimmte Formen von Werbeaktionen (siehe Teil IV, 2, B, rechtliche Ebene) oder bestimmte Größen wie z. B. Stundenquoten einem strengeren, restriktiveren Rahmen unterworfen würden, brächte logischerweise gravierende Auswirkungen auf das finanzielle Gleichgewicht der Medien und der Träger mit sich, die unmittelbar von ihren Werbeeinnahmen abhängig sind. Hierbei zu nennen sind insbesondere die neuen Mediensegmente (Dot.coms, Nischen- oder Spartenfernsehen, Pay-TV und interaktives Fernsehen usw.) sowie neue Trägermedien allgemein, die noch relativ jung sind und sich deshalb noch nicht „amortisiert“ haben und stärker gefährdet sind, sowie die unmittelbar von der Kaufkraft des Verbrauchers abhängigen Medien und Träger (auch hier wieder Pay-TV, ferner Kino, kostenpflichtige Websites usw.).
- In diesem Zusammenhang dürfte eine **Neudefinition** der spezifischen Rahmenbedingungen bzw. Regeln bzw. die Anpassung der bestehenden Regeln an neue, in Entwicklung befindliche Werbeformen gegenüber dem bloßen Verbot neuer Techniken oder der Einführung verschärfter Kontrollen neu entstehender Werbemittel zu bevorzugen sein (siehe Teil IV, 2, B).

c. Die Werbeformate im Fernsehen

1. Grundlagen der „Deformatierung“ und der Dynamik der Werbeformen

Hauptziel der Werbung, Quelle der Dynamik

„Werbung ist das erste sichtbare Zeichen einer Marktwirtschaft“
(Samuelson)

Zielsetzungen der Dynamik der Formate

- Die **Diversifizierung der Werbeformate** war im Rahmen der Marktwirtschaft, also des freien Wettbewerbs, zu allen Zeiten notwendig. Durch diese Dynamik wird logischerweise eine Steigerung der Effizienz der Werbebotschaften angestrebt, als deren Endziel die Förderung kommerzieller Prozesse und eine Kaufentscheidung oder zumindest die Förderung des Markenimages durch positiv besetzte Attribute stehen.
- In diesem Zusammenhang muss klar sein, dass die Absichten der Marketingabteilungen der Werbenden, auch der in der Richtlinie unter „Sponsoring“ zusammengefassten Gruppe, nicht uneigennützig sind. Bleiben die Ergebnisse aus, stellen die Werbenden eine Werbemethode, eine operative Entscheidung, ein Medium oder dessen „Träger“ schnell in Frage (siehe Punkt b.1, „Messung der Investitionen“).
- Hierfür stehen ihnen quantitative Indikatoren für die Entscheidungsfindung zur Verfügung, z. B. Messung der Publikumszahlen der Medien oder Verbraucherbefragungen zur Messung der

Werbewirksamkeit. Die Zuwächse der Werbeeinnahmen im Fernsehen in den letzten 15 Jahren verdeutlichen diesen Punkt anschaulich, allerdings wäre theoretisch in den nächsten 10 Jahren ein gänzlich anderer Verlauf denkbar, dem Veränderungen im Fernseh-Konsumverhalten oder Veränderungen der objektiven Leistungszielsetzungen oder rigidere Auflagen zugrundeliegen, die sich aus einer zunehmenden Selbstregulierung oder einem rechtlichen Rahmen ergeben, der sich hin zur Begrenzung der Werbeformen in einem bestimmten Medium entwickelt.

- Das heute bestehende Gleichgewicht steht nach wie vor – trotz des beeindruckenden Umfangs der gegenwärtigen audiovisuellen Strukturen – auf relativ schwachen Füßen (siehe Punkt b.2, „Entwicklung der Investitionen“). So hatten beispielsweise verschiedene Experten beim Aufkommen des Internet auf den großen Märkten Europas Ende der neunziger Jahre vorausgesagt, dass sich ein erheblicher Teil der Werbebudgets der primären Werbetreibenden („Fast-Moving Goods“, Waschmittel, Automobilsektor usw.) hin zu „Netvertising“ oder hin zu interaktiver Werbung im Internet verlagern werde.
- Diese Budgets sollten vor allem aus dem Fernsehbereich, dem folglich ein Ausbluten der Werbeeinnahmen bevorstünde, sowie aus der Tagespresse abwandern, der, so Bill Gates, „ein Tod innerhalb von 3 bis 4 Jahren“ prophezeit wurde. Auch der damalige Vorsitzende von Procter & Gamble äußerte sich entsprechend (Ende 2001 baute eben dieses Unternehmen freilich seine Mitarbeiterzahl im Internetsektor um 75 % ab!). Eine derartige Entwicklung wäre zwar möglich gewesen, trat aber nicht ein – zum einen, weil die Leistungsdaten hinsichtlich des Zielpublikums in diesen neuen Medien die Erwartungen bzw. Prognosen nicht erfüllen, zum anderen, weil das kaufmännische Ergebnis weit hinter den Versprechungen zurückblieb.

Zwei Entwicklungsrichtungen

- Im Rahmen der Bestrebungen um neue Einsatzmöglichkeiten der Werbung sind zwei Hauptentwicklungsrichtungen festzustellen:
 - (1) Kreativität auf der Grundlage der aktuellen Komponenten (mit geringen rechtlichen Auswirkungen): Veränderung der Dauer der Werbespots, MultiSpots oder „Duo-Spots“, „bevorzugte“ Platzierungen, Billboards (kurze Spots als Teil einer Sponsorenvereinbarung), „DRTV“ („Direct Response TV Spots“ mit Verweis auf eine Rufnummer oder eine Website) usw.
 - (2) Technisch innovative Konzepte (die häufig heikle rechtliche Fragen aufwerfen können): Zu erwähnen sind hier insbesondere „Split Screens“, Werbung in einem „Offstream“-Umfeld (nicht kontinuierliche, interaktive audiovisuelle Ausstrahlung) und virtuelle Werbeeinblendungen. In diesem Zusammenhang sei der Leser auf Teil 2 (Überblick über neu entstehende Werbetechniken) verwiesen.

Die drei beteiligten Akteure

- Die Motive für die Entwicklung kreativer Werbeformate finden sich bei mehreren verschiedenen Akteuren. Jeder dieser Akteure verfolgt eigene unternehmerische Ziele und betrachtet diese Entwicklungen als Teil seiner Kerntätigkeit. Zum Aspekt der Effizienz kommt hierbei der Begriff des Wettbewerbsdenkens: effizienter, präsender und anders als die Konkurrenz zu sein. Hieraus folgt:
 - Die **Werbetreibenden** folgen einem wettbewerbsorientierten Denken, aufgrund dessen sie differenzierte Wege der Kundenansprache beschreiten, um die Verbraucher bzw. Fernsehzuschauer zu erreichen;
 - die **Medien** und **Medienanstalten** agieren je nach Einzelfall in reaktiver bzw. proaktiver Form, spielen bei diesen Entwicklungen allerdings eine wichtige Rolle, um ihre Werbeeinnahmen – ihre Haupteinnahmequelle – zu sichern;
 - die **Werbeagenturen** und **Medienagenturen** schlagen die entsprechenden Werbeformen vor bzw. setzen sie um; die Entwicklung dieser Werbeformen ist Teil ihrer Geschäftstätigkeit und der von ihnen erwirtschafteten Wertschöpfung.

Eine folgerichtige und konstante Dynamik

- Die Entwicklung der Werbeformate ist geknüpft an:
 - (1) die Entwicklung neuer Werbemöglichkeiten, d. h. neuer Technologien (Digitalisierung, Composite Imaging), die allerdings nur ein Mittel und keinen Selbstzweck darstellen.

Synthetische Bilder oder virtuelle Bilder sind ein besonders augenfälliges Beispiel. Zunächst waren sie zur Vermittlung von Programminformationen und Inhalten (z. B. zur Darstellung von Entfernungen auf Fußballfeldern oder zur Erstellung von Werbebannern entlang von Autorennstrecken) entwickelt worden. PVR (Video Recorder Programming) bedeutet demgegenüber für die Werbetreibenden ein Hindernis (durch die mögliche Ausblendung von Werbung), zugleich aber auch einen Vorteil (Feinauswahl der Zielgruppe der Werbekampagne).
 - (2) die Entwicklung des Verhaltens der Fernsehzuschauer

In diesem Zusammenhang sind das möglicherweise fehlende Interesse an Werbeunterbrechungen („Breaks“) in den eigentlichen Programmen, der Zapping-Effekt sowie die Anziehungskraft mobiler optischer oder akustischer Elemente usw. zu nennen.
 - (3) rechtliche und durch die Selbstregulierung vorgegebene Auflagen
 - (4) die durch den Konkurrenzdruck bedingte notwendige Diversifizierung der Formen der Kommunikation mit dem Verbraucher.

- Dieser Entwicklung der Werbeformate sind allerdings (abgesehen von rechtlichen Auflagen) durch die ständige Sorge, sich auf jeden Fall das Wohlwollen des Verbrauchers/Fernsehzuschauers zu erhalten, Grenzen gesetzt. Werbeformen, die durch Aufdringlichkeit, „Einmischung“ oder Aggressivität negativ auffallen, könnten je nach den beteiligten Akteuren unterschiedliche Reaktionen auslösen:
 - ein Programm oder Medium büßt Zuschauer ein;
 - die positive Wahrnehmung einer Marke oder eines Produkts wird beeinträchtigt;
 - die Effizienz der Werbe- oder Medienberater wird in Frage gestellt.

Die Auswirkungen einer potenziellen „Ablehnung“ sind nicht aus der Luft gegriffen – von der mangelnden Rentabilität eines übermäßigen Werbedrucks ganz zu schweigen. Auch hier stehen den Werbetreibenden Untersuchungen und Bezugsgrößen zur Verfügung, anhand derer sie – meistens auf der Grundlage von Befragungen und Erhebungen – derartige Fehler vermeiden können. Anhand der Ergebnisse der Verbraucherbefragungen besteht Grund zu der Annahme, dass diese Werbeformen – nach Inhalt oder Form – von den Hauptbeteiligten gebilligt bzw. toleriert werden.

Wirksame und freiwillige Selbstregulierung

- Von unvermeidlichen Ausnahmen, die evtl. festgestellt und von den Fachverbänden auf den Index gesetzt werden, einmal abgesehen, ist im Bereich der audiovisuellen Werbung eine besonders ausgeprägte Motivation zur Selbstregulierung festzustellen - sowohl aufgrund des Entwicklungsstands dieses Sektors als auch im Bemühen um die angestrebte Wirkung.

In **quantitativer Hinsicht**: Werbetreibende, Vermittler und Medien erkennen die Regel an, dass eine Sättigung im Werbebereich nicht erfolgen darf (wie sie in der Richtlinie in den Stundenquoten ihren Niederschlag findet); ein Übermaß an Werbebotschaften würde deren marginale Wirkung beeinträchtigen.

In **qualitativer Hinsicht**: Auch die neuen Werbeformate müssen die Empfindlichkeiten des Verbrauchers berücksichtigen, der – zumindest in Westeuropa – als zunehmend kritischer gilt bzw. in zunehmendem Maße „Verbraucherinteressen“ vertritt.

Dessen ungeachtet bräuchte – aus wirtschaftlichen Sicht – die strikte Einhaltung der Quotenregelung in Verbindung mit dem praktisch völligen Wegfall jeglicher Evolution bzw. Entwicklung von Werbeformaten verschiedene Nachteile mit sich.

- (1) Die festen und variablen Betriebskosten der Medien und Medienanstalten, die diese vertreten, sind durch eine überdurchschnittlich steile Inflationskurve gekennzeichnet. Dies gilt in gleichem Maße für die großen Sender (durch die galoppierenden

Preisanstiege für Ausstrahlungsrechte und Produktionsmittel) wie auch für neue „Nischen“- bzw. Themensender, die analog produzieren und senden bzw. Experimente im Digitalbereich unternommen haben und unter dem Zwang stehen, ihre kurzfristige finanzielle Überlebensfähigkeit beweisen zu müssen.

- (2) Die neuen Technologien gelten aus Verbrauchersicht (infolge der notwendigen Änderungen an den Empfangsgeräten) als besonders kostenintensiv. Falls interaktives Fernsehen oder interaktive Dienste sich nicht mehrheitlich oder zur Gänze durch Werbung finanzieren lassen, erreichen sie nur eine soziale Elite, die im Übrigen an einem erheblichen Teil dieser Dienste nur geringes Interesse zeigt.
- (3) An den Werbeinvestitionen lässt sich über Jahre hinweg eine rückläufige Tendenz ablesen. Auch in diesem Fall ist diese Lage für die fest etablierten „Free-to-air“-Fernsehsender genauso schwer zu verkraften wie für erst in jüngerer Zeit etablierte und spezialisierte Sender. Erstere büßen in unterschiedlichem Umfang einen Teil ihrer Zuschauer und damit ihrer Werbeeinnahmen ein, letzteren gelang für das Haushaltsjahr 2001 nur in seltenen Fällen ein finanziell ausgeglichenes Ergebnis, wobei das Jahr 2002 sich noch schwieriger gestalten dürfte.

2. Technische Beschreibung der Werbeformate im Fernsehen

- Die den nationalen Wirtschaftsberichte vermitteln einen Überblick über die wichtigsten Werbeformate, die eingesetzt werden und in den Ländern der Europäischen Union erfasst wurden (zum Zeitpunkt des Abschlusses der Analyse im Dezember 2001). Zu beachten sind auch – wie unten erläutert - die erheblichen Unterschiede hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen; was im einen Land erlaubt ist, ist nicht unbedingt auch überall anderswo in Europa erlaubt. Anzutreffen sind hier neue werbliche Ausdrucksformen, die entweder auf neuen technologischen Möglichkeiten oder auf kreativen Leistungen der beteiligten Werbeentwickler basieren. Hierin konkretisiert sich die eingetretene Entwicklung, die ihren Niederschlag insbesondere in den Maßnahmen und Normen der EGTA findet und den Ausgangspunkt für Untersuchungen und Überlegungen zu einer möglichen Weiterentwicklung der Richtlinie bildet. Diese Berichte sind auf der Website der Europäischen Kommission nachzulesen (www.europa.eu.int/comm/cvpolicy/stat/studi_en.html).

B. Rechtliche Gesichtspunkte

a. Die Bestimmungen der Fernsehrichtlinie im Mittelpunkt der Untersuchung

Die Grundregeln der Fernsehrichtlinie für den Bereich der Werbung sind – mit Ausnahme der in Artikel 1 aufgeführten Definitionen – in Kapitel IV der Richtlinie zusammengefasst .

Insbesondere handelt es sich hierbei um :

- Definitionen (Artikel 1)
- Regeln für Erkennbarkeit und Einfügung von Werbung (Artikel 10 und 11)
- Allgemeine Regeln zum Inhalt (Artikel 12)
- Regeln zum Umfang (Artikel 18 und 18b)
- Sektoren und spezielle Zielgruppen (Artikel 13 bis 16)
- Sponsoring (Artikel 17)

1. Definitionen (Artikel 1)³

Die gegenwärtig in der – überarbeiten – Richtlinie von 1989 enthaltenen Definitionen, die voraussichtlich im Hinblick auf die Entwicklung neuer Werbetechniken überarbeitet werden, sind nachstehend näher beschrieben.

³ Die in den Textkästen aufgeführten Regeln enthalten eine Zusammenfassung des Texts der Fernsehrichtlinie, nicht aber den vollständigen Wortlaut der Richtlinie.

„FERNSEHSENDUNG“:

- Erstsendung:
 - drahtgebunden/drahtlos
 - terrestrisch/durch Satelliten vermittelt
 - verschlüsselt/unverschlüsselt
- Fernsehprogramme
- zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt

Durch diese Definition sollen sämtliche Formen der Fernsehsendungen abgedeckt werden, die von der Allgemeinheit empfangen werden können, einschließlich NVOD oder Teletext; ausgenommen sind Kommunikationsdienste, die auf individuellen Abruf Informationen übermitteln (z. B. VOD, interaktive Dienste wie z. B. Videokonferenzen, Videotext, elektronische Datenbanken usw.).

In diesem Zusammenhang sei die Frage aufgeworfen, inwieweit in dieser Definition die einbezogenen bzw. ausgeschlossenen Dienste weiterhin anhand von Beispielen aufgeführt werden sollen, die keineswegs vollständig sind).

Gleichzeitig sei darauf hingewiesen, dass – auch wenn die Übermittlung bestimmter Dienste als „Fernsehtätigkeit“ betrachtet werden kann – die in Kapitel IV enthaltenen Regeln zur Werbung hierauf nicht notwendigerweise anwendbar sind, da diese für die Ausstrahlung von Werbebotschaften als Anhang zu „regulären“ Fernsehprogrammen aufgestellt worden waren (Beispiel: Teletext enthält keine Fernsehprogramme).

Um rechtliche Unsicherheiten oder Klassifizierungsprobleme zu umgehen, wäre zu empfehlen, in die Richtlinie eine präzise Definition der Fernsehprogramme aufzunehmen. Immerhin ist unstrittig, dass sich die Richtlinie an herkömmliche lineare audiovisuelle Programme wendet.

Auf diese Weise ließen sich die Fernsehprogramme gegenüber anderen über den Fernseher zugänglichen oder von Fernsehsendern angebotenen Diensten abgrenzen. Diese Dienste könnten allen oder einem Teil der Bestimmungen der Richtlinie unterworfen werden.

„FERNSEHVERANSTALTER“:

- Die Person,
- welche die redaktionelle Verantwortung für die Zusammensetzung der ausgestrahlten Fernsehprogramme trägt
- und die diese sendet oder von Dritten senden lässt

Der Begriff der „Zusammensetzung der Fernsehprogramme“ wäre anhand der Inhalte zu prüfen, die der Allgemeinheit bereitgestellt werden bzw. werden sollen, ohne dass diese notwendigerweise vom Fernsehveranstalter in eine Sendetabelle aufgenommen werden.

„FERNSEHWERBUNG“:

- Jede Form einer über Fernsehen ausgestrahlte Botschaft,
- entweder
 - gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung
 - oder als Eigenwerbung
- durch einen öffentlich-rechtlichen/privaten Veranstalter bei der Ausübung eines Handels/Gewerbes/Handwerks oder freien Berufs
- mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen – einschließlich unbeweglicher Sachen -, Rechte oder Verpflichtungen zu fördern.

Die extrem weit gefasste Definition wurde bei der Überarbeitung 1997 um die Eigenwerbung ergänzt.

Es stellt sich die Frage, ob nicht eine eigene Definition der Eigenwerbung zweckmäßig wäre. Die Einstufung von Eigenwerbung als Werbung könnte insofern als unangebracht gelten, als hinsichtlich der Berechnung der Werbezeiten die Eigenwerbung aus der Ermittlung der maximalen Werbezeiten ausgeklammert wird. Dies ist insbesondere angesichts des Umstands der Fall, dass Eigenwerbespots im Allgemeinen deutlich von den üblichen Werbespots abgegrenzt werden.

Darüber hinaus kommt der Eigenwerbung durch und für den Sender umso größere Bedeutung zu, als dieser im Allgemeinen nur seinen eigenen Kanal zur Bewerbung seiner Fernsehtätigkeit nutzen kann.

„SCHLEICHWERBUNG“:

- Mündliche oder optische Darstellung von
 - Waren
 - Dienstleistungen
 - Namen
 - Warenzeichen
 - oder Tätigkeiten
- ,- eines Herstellers von Waren oder Erbringers von Dienstleistungen in Programmen,
- wenn
 - die absichtliche Darstellung durch den Fernsehveranstalter
 - zu Werbezwecken
 - zu einer Irreführung der Allgemeinheit führen kann.

Schleichwerbung ist nach der Richtlinie untersagt, da sie zur Irreführung der Allgemeinheit führen kann.

Diese Bestimmung der Richtlinie dient also – wie noch zahlreiche weitere Bestimmungen der Richtlinie – dem Ziel des Verbraucherschutzes.

Gleiches gilt für „Product Placement“, das im Allgemeinen als verbotene Schleichwerbung gilt. Erwähnt sei allerdings, dass es sich hierbei um kumulative Bedingungen handelt die dann anwendbar sind, wenn die Ausstrahlung in den Sendungen zu Werbezwecken erfolgt.

„SPONSORING“:

- Beitrag eines nicht im Bereich der Ausstrahlung von Fernsehsendungen oder der Produktion von audiovisuellen Werken tätigen öffentlichen oder privaten Unternehmens
- zur Finanzierung von Fernsehprogrammen
- mit dem Ziel, seinen Namen, sein Warenzeichen, sein Erscheinungsbild, seine Tätigkeit oder seine Leistung zu fördern.

Sponsoring wird also eindeutig als eine gegenüber der Fernsehwerbung abgegrenzte Werbetechnik definiert. Charakteristisches Merkmal dieser Technik ist die Finanzierung von Fernsehprogrammen.

Dessen ungeachtet kommt es nicht selten vor, dass ein Sponsor kein bestimmtes Programm finanziert bzw. dass er erst im Nachhinein als Sponsor angeworben wird, nachdem das Programm bereits produziert wurde.

Der unmittelbare Zusammenhang zwischen Sponsor und Finanzierung des gesponsorten Programme besteht somit in bestimmten Fällen nur auf dem Papier.

„TELESHOPPING“:

- Ausstrahlung direkter Angebote an die Öffentlichkeit
- für den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen
- gegen Entgelt

Die für die Werbung geltenden Bestimmungen wurden in der Richtlinie von 1989 festgelegt; die Aufnahme des Teleshopping bildet demgegenüber eine der wesentlichsten Neuerungen der Änderung von 1997.

Die Bestimmungen für die Ausstrahlung von Teleshopping-Sendungen werden im vorliegenden Bericht nicht untersucht, da derartige Sendungen keine Werbetechnik darstellen. Eine wichtige Rolle spielt die Definition des Teleshopping allerdings bei der Einstufung von Werbespots für Teleshopping, die bei der Berechnung der Werbezeit berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang ist zu untersuchen, ob die Definition des Begriffs „direkte Angebote an die Öffentlichkeit“ nicht weiter gefasst werden müsste. In der Praxis stellt das Angebot für den Verkauf von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen mit Nennung des Preises und Angabe einer Telefonnummer oder sogar einer Website für die Bestellung durchaus ein direktes Angebot an die Öffentlichkeit dar.

Im Vereinigten Königreich verweigerte das ITC einer Kette, die Immobilien vertreibt, sowie einem Werbesender die Lizenz für einen Teleshopping-Sender mit der Begründung, dass ein „direktes Angebot“ fehle. Die ITC vertritt die Auffassung, dass derartige Sender nicht der Definition von Teleshopping-Sendern bzw. Eigenwerbungssendern entsprechen und auch die Möglichkeit zum Erhalt einer Lizenz erhalten müssten.

Zusammenfassend lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass die in den Mitgliedstaaten geltenden Definitionen mitunter wesentlich detaillierter als die in der Richtlinie verankerten Definitionen sind.

Als Beispiele seien genannt:

- **In Griechenland** fallen unter die Fernsehaktivität auch Dienste auf individuellen Abruf, wenn diese zusammen mit audiovisuellen Werken gesendet werden.
- **In den Niederlanden** fallen unter Fernseh-Werbesendungen nicht nur Werbebotschaften als solche, sondern auch werbliche Ausdrucksformen, durch die die Allgemeinheit gegenüber einem bestimmten gewerblichen Produkt oder Handel positiv eingenommen werden soll.

Hinsichtlich der bestehenden Werbetechniken sind wir der Auffassung, dass die gegenwärtigen Definitionen in ihrer allgemein gehaltenen Form beibehalten werden sollten, da diese Definitionen zur Abdeckung dieser Techniken ausreichen.

Demgegenüber stellt sich die Frage, ob im Hinblick auf das Aufkommen neuer Werbetechniken neue Definitionen aufgenommen werden sollten. Auf diesen Punkt gehen wir im Kapitel zu den neuen Techniken noch näher ein.

*

2. Bestimmungen zur Erkennbarkeit und zum Einfügen von Werbung (Artikel 10 und 11)

Gegenstand dieser Bestimmungen ist der Schutz der Verbraucherinteressen, um Verwechslungen von Werbung und Programmen zu vermeiden, sowie der Schutz der Rechteinhaber, um den Zusammenhang des Werks zu wahren.

„BESTIMMUNGEN FÜR DIE ERKENNBARKEIT“: Artikel 10

Werbung und Teleshopping:

- müssen auf einfache Weise erkennbar sein (und durch optische und/oder akustische Mittel unterschieden werden können)
- dürfen nur in Ausnahmefällen isoliert dargestellt werden
- dürfen keine sublimialen Techniken nutzen
- Schleichwerbung ist verboten

Die Bestimmungen für die Erkennbarkeit von Werbung dürften ausreichend sein, insbesondere da sie dem Mitgliedstaat und damit auch dem unter die jeweilige Zuständigkeit fallenden Sender eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der optischen Trennung (räumlich oder zeitlich) bieten.

In dieser Hinsicht ist in der Fernsehrichtlinie die Gegenüberstellung von Programmen und Werbung nicht untersagt, solange diese unterschiedlichen Beiträge eindeutig als solche gekennzeichnet sind (Beispiel: Einfügen des Hinweises „Werbung“) und eindeutig vom Rest des Programms (z. B. durch einen speziellen Rahmen) abgehoben werden. Bei den Bestimmungen für die Erkennbarkeit von Werbung ist also eine „zeitliche“ Trennung nicht erforderlich; eine räumliche Trennung gilt vielmehr als ausreichend.

Diese Definition dürfte der Split-Screen-Technik entgegenkommen, auf die weiter unten noch eingegangen wird (Kap. IV, 2, B, a, 2).

**„BESTIMMUNGEN FÜR DAS EINFÜGEN VON WERBUNG –
ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN“:**

(ARTIKEL 11, Abs. 1)

- Werbung wird ZWISCHEN den Sendungen eingefügt
- Einfügen von Werbung WÄHREND der Sendungen ist in bestimmten Fällen zulässig:
 - unter Einhaltung der besonderen Bestimmungen gemäß Abs. 2 bis 5 dieses Artikels
 - unter Einhaltung der fünf Kriterien, durch die die Wahrung der Rechte der Rechteinhaber gewährleistet werden soll

Werbung und Teleshopping-Spots müssen zwischen den Sendungen eingefügt werden.

So lautet das Grundprinzip. Allerdings ist es möglich, Werbung oder Teleshopping-Spots WÄHREND der Sendungen einzufügen, sofern bestimmte besondere Bestimmungen eingehalten werden und der Zusammenhang des ausgestrahlten Werks nicht beeinträchtigt wird.

Darüber hinaus enthält die Richtlinie Bestimmungen für das Einfügen von Werbung

- in Sendungen, die aus eigenständigen Teilen bestehen,
- in audiovisuellen Werken.

**„BESTIMMUNGEN FÜR DAS EINFÜGEN VON WERBUNG –
BESONDERE BESTIMMUNGEN“:**

(Artikel 11, Abs. 2 – Sendungen, die aus eigenständigen Teilen bestehen)

- Anwendungsbereich:
 - Sendungen, die aus eigenständigen Teilen bestehen
 - Sportsendungen und
 - Sendungen über ähnlich strukturierte Ereignisse mit Pausen
- Grundsätzlich gilt: Einfügen von Werbung während der Sendung ist möglich, allerdings zwischen den eigenständigen Teilen

Die Frage nach der genauen Bedeutung des Begriffs „Eigenständige Teile“ ist durchaus angebracht. Allerdings dürfte sich dieser Begriff angesichts der Vielfalt der Sendungen und Veranstaltungen, um die es hier geht, kaum in eine einengende Definition zwingen lassen.

**„BESTIMMUNGEN FÜR DAS EINFÜGEN VON WERBUNG –
BESONDERE BESTIMMUNGEN“:**

(Artikel 11, Abs. 3 – audiovisuelle Werke)

- Anwendungsbereich: audiovisuelle Werke. Beispiele: Kinospielefilme und Fernsehfilme.
- Ausdrücklich ausgeklammert sind aus der Definition audiovisueller Werke:
 - Serien
 - Reihen
 - Unterhaltungssendungen
 - Dokumentarfilme

Die – im Übrigen ziemlich komplexe – Bestimmung gemäß Artikel 11, Abs. 3, lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Audiovisuelle Werke < 45 min	keine Werbeunterbrechung
Audiovisuelles Werk > 45 min < 90 min	1 Unterbrechung
Audiovisuelles Werk > 90 min	2 Unterbrechungen
Audiovisuelles Werk > 90 min + 20 min	3 Unterbrechungen

Das Geflecht an Bestimmungen für Werbeunterbrechungen ist zugegebenermaßen komplex und sollte vereinfacht werden.

**„BESTIMMUNGEN FÜR DAS EINFÜGEN VON WERBUNG –
BESONDERE BESTIMMUNGEN“:
(Artikel 11, Abs. 4 – Abstand zwischen den Unterbrechungen)**

- Innerhalb der Sendung sollte ein Abstand von mindestens 20 Minuten zwischen den Unterbrechungen liegen
- Diese Bestimmung gilt für sämtliche Sendungen mit Ausnahme von:
 - Sendungen, die aus eigenständigen Teilen bestehen
 - Sportsendungen
 - ähnlich strukturierten Ereignissen und Darbietungen mit Pausen

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten einen Mindestabstand von 20 Minuten zwischen den Werbeblocks in Sendungen, die sich nicht aus eigenständigen Teilen zusammensetzen, vorgeschrieben ist.

**„BESTIMMUNGEN FÜR DAS EINFÜGEN VON WERBUNG –
BESONDERE BESTIMMUNGEN“:
(Artikel 11, Abs. 5 – spezielle Verbote)**

- Gottesdienste: keine Unterbrechungen
- Nachrichten, Magazine über das aktuelle Zeitgeschehen, Dokumentarfilme, Sendungen religiösen Inhalts, Kinderprogramme:
 - Weniger als 30 Minuten: keine Werbeunterbrechung
 - 30 Minuten und länger: siehe Artikel 11, Abs. 1 und Abs. 2

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Bestimmungen über die Erkennung von Fernsehwerbung und Teleshopping ein akzeptables Bild bieten, dass aber die Bestimmungen hinsichtlich der Werbeunterbrechungen vereinfacht werden sollten.

Im Übrigen handelt es sich bei der Fernsehrichtlinie um eine Richtlinie zur Koordinierung verschiedener Bestimmungen über die Ausübung der Fernsehsendetätigkeit. Sie räumt den Mitgliedstaaten die notwendige Flexibilität ein, um unter Einhaltung der Bestimmungen des EG-Vertrags (Artikel 3) selbst detailliertere oder strengere Bestimmungen in den durch die Richtlinie abgedeckten Bereichen vorzuschreiben.

In zahlreichen Mitgliedstaaten wurden hinsichtlich der Werbeunterbrechungen weiterführende, in den meisten Fällen detailliertere Bestimmungen erlassen.

Erwähnenswert sind hierbei folgende Beispiele:

- **Niederlande:**

Die Werbeunterbrechungen müssen mindestens 2 Minuten dauern.

- **Portugal:**

Auf dem Bildschirm, der Werbungen vom Programm trennt, muss der Hinweis „Werbung“ erscheinen.

- **Frankreich:**

Entsprechend der überarbeiteten Fassung des Gesetzes vom 30. September 1986 dürfen audiovisuelle Werke nur ein einziges Mal unterbrochen werden, sofern nicht auf Antrag des Senders von der CSA eine Ausnahmegenehmigung erteilt wird. Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung ist nur für Werke mit einer Ausstrahlungsdauer von mehr als 2 h 30 min möglich.

- **Belgien** sowie insbesondere in der flämischen Gemeinschaft:

Untersagt sind:

- Werbeunterbrechungen in Kindersendungen
- die Ausstrahlung von Werbung innerhalb von 5 Minuten vor oder nach Kindersendungen.

- **Österreich, Norwegen, Deutschland und Schweden :**

Werbeunterbrechungen in Kindersendungen sind unabhängig von deren Dauer unzulässig.

- **Dänemark :**

Die Unterbrechung von Programmen ist generell verboten.

Nachstehend soll auf die Vereinbarkeit der Einhaltung dieser Bestimmungen über Werbeunterbrechungen mit der Entwicklung neuer Werbetechniken (und umgekehrt) eingegangen werden.

3. Allgemeine Bestimmungen zum Inhalt (Artikel 12)

Verboten sind:

- Verletzungen der Menschenwürde
- Diskriminierungen nach Rasse, Geschlecht oder Nationalität
- die Förderung von Verhaltensweisen, die eine Gefährdung
- der Gesundheit oder Sicherheit
 - der Umwelt darstellen.

In dieser Bestimmung sind die Grundprinzipien zusammengefasst, die bereits in den meisten Mitgliedstaaten bestehen und Teil der Europäischen Menschenrechtskonvention bilden.

4. Bestimmungen zum Anteil von Werbung (Artikel 18 Abs. 1 und 2 und Artikel 18 a)

Diese Bestimmungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

(siehe Tabelle auf der folgenden Seite)

MAXIMALER WERBEANTEIL

Anteil / Tag (Artikel 18 Abs. 1)		Anteil / Stunde (Artikel 18 Abs. 2)	Teleshopping (Artikel 18 a)
<ul style="list-style-type: none"> • Teleshopping-Spots • Werbespots • „Sonstige Formen der Werbung“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Werbeausstrahlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Teleshopping-Spots • Werbespots 	<ul style="list-style-type: none"> • Teleshopping-Fenster in Teleshopping-Sendungen (Mindestdauer 15 Minuten)
20 % der täglichen Sendezeit	15 % der täglichen Sendezeit	20 % pro Stunde	3 h pro Tag; max. 8 Fenster pro Tag

Abschließend seien noch einige Beispiele für die in einzelnen Mitgliedstaaten geltenden gesetzlichen Regeln angeführt:

- **Frankreich:**

Bei terrestrischen Sendern darf der Anteil der Werbung im Tagesdurchschnitt 6 Minuten pro Sendestunde nicht überschreiten.

- **Großbritannien:**

Für die Ausstrahlung von Teleshoppingfenstern in terrestrischen Fernsehsendern ist keine zusätzliche Sendezeit über den maximalen täglichen Anteil von 20 % hinaus zulässig.

- **Österreich:**

Für die öffentlichen Rundfunksender sind gesetzlich werbefreie Sendetage vorgeschrieben: hierunter fallen gemäß Gesetz der Karfreitag, der 1. November und der 24. Dezember.

5. Eigenwerbung (Artikel 18 Abs. 3)

- Definition : Von einer Rundfunksendeanstalt ausgestrahlte Sendungen zu:
- ihren eigenen Programmen
 - zugehörigen, mit diesen Programmen unmittelbar zusammenhängenden Produkten
- Form der Fernsehwerbung
- Aus Werbevolumen ausgeklammert

In diesem Zusammenhang sei auf die bei den Definitionen formulierte Anmerkung (siehe oben, Abs. III, B, a, 1) zur Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen Eigenwerbung und Werbung verwiesen.

6. Spezielle Sektoren und Zielgruppen (Artikel 13 bis 16)

In der Richtlinie sind bestimmte Sonderbestimmungen für die Bereiche Tabakerzeugnisse, alkoholische Getränke und Arzneimittel verankert.

- **TABAKERZEUGNISSE**
Werbung und Teleshopping-Sendungen hierfür sind untersagt.
- **ARZNEIMITTEL UND ÄRZTLICHE BEHANDLUNGEN**
Verschreibungspflichtige Arzneimittel: Werbung untersagt
Arzneimittel: Teleshopping untersagt
- **ALKOHOLISCHE GETRÄNKE**
Werbung ist unter Beachtung bestimmter Auflagen (insbesondere zum Schutz von Minderjährigen) zulässig

In entsprechender Form enthält die Richtlinie spezielle Regeln für den Schutz von Minderjährigen.

**„MINDERJÄHRIGE“
(Artikel 16)**

- Fernsehwerbung darf Minderjährigen weder körperlichen noch seelischen Schaden zufügen
- Sie unterliegt daher folgenden Kriterien:
 - Minderjährige dürfen nicht unmittelbar zum Kauf eines Produkts oder einer Dienstleistung aufgefordert werden
 - Sie soll Minderjährige nicht auffordern, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf zu bewegen
 - Sie darf nicht das besondere Vertrauen ausnutzen, das Minderjährige zu Eltern, Lehrern und anderen Vertrauenspersonen haben.
 - Minderjährige dürfen nicht in gefährlichen Situationen gezeigt werden.
- Teleshopping darf Minderjährige nicht dazu anhalten, Kauf- oder Miet- bzw. Pachtverträge für Waren oder Dienstleistungen zu schließen.

Für bestimmte Produkte gelten in verschiedenen Mitgliedstaaten noch strengere Maßstäbe:

Alkoholische Getränke

- **Frankreich:**

Fernsehwerbung für alkoholische Getränke mit mehr als 1,2 Prozent Alkohol ist untersagt (Erlass vom 27. März 1992)

- **Finnland:**

Direkte oder indirekte Werbung für hochprozentige alkoholische Getränke ist untersagt

Arzneimittel

Werbung für verschreibungspflichtige Arzneimittel ist untersagt, allerdings sind bestimmte Arzneimittel in manchen Mitgliedstaaten verschreibungspflichtig, in anderen dagegen nicht.

Minderjährige

In diesem Zusammenhang sei auf die „Studie über die Auswirkung von Fernsehwerbung und Teleshopping auf Minderjährige“ auf der Website der Kommission verwiesen (www.europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm#finalisedstudies).

7. Sponsoring

Gesponsorte Programme müssen folgende Bedingungen erfüllen:

- Keine Einflussnahme des Sponsors auf den Inhalt
- Eindeutige Kennzeichnung des Sponsors durch Name/Logo am Anfang und Ende des Programms
- Keine Kaufaufforderung (keine gezielten Werbehinweise auf eine Ware bzw. eine Dienstleistung)

Durch die europäische Gesetzgebung, die um die legitime Bedeutung des Sponsoring für die Programmfinanzierung weiß, wurden bestimmte Beschränkungen mit dem Ziel erlassen,

- den Zusammenhang des ausgestrahlten Werkes zu gewährleisten und
- Verwirrungen zu vermeiden.

In der Fernsehrichtlinie ist folglich eine eindeutige Benennung des Sponsors vorgesehen. Allerdings ist zwar die Nennung des Sponsors als Hinweis für den Verbraucher, dass es sich um eine gesponsorte Sendung handelt, zwingend vorgeschrieben, doch handelt es sich hierbei lediglich um eine Mindestvorschrift.

Anders ausgedrückt, der Sponsor kann auch im Verlauf der gesponsorten Sendung wiederholt genannt werden, ohne dass hiermit eine Einflussnahme des Sponsors auf den Inhalt und die Programmgestaltung vorläge und damit Unabhängigkeit und redaktionelle Verantwortung der Fernsehsendeanstalt beeinträchtigt werden.

In der Richtlinie bestehen also keine Einwände gegen folgende Techniken:

- | | |
|---------------------|--|
| „ Inserts “ | Einblendungen (auch durch virtuelle Techniken) als Hinweis im Laufe der Sendung. |
| „ Reminder “ | Hinweise vor oder nach einer Werbeunterbrechung. |
| „ Trailer “ | Hinweise in den Programmvorschauen. |

Der Wortlaut von Artikel 17 entspricht gegenüber dem allgemeinen Inhalt der Koordinierungsrichtlinie, die ihrem Wesen nach einen Bestand an Mindestanforderungen enthält, in angemessener Weise den Formen des Sponsoring, die zur direkten oder indirekten Finanzierung der Fernsehprogramme in unterschiedlichster Form vorkommen.

In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass bei der Ausstrahlung von Spielesendungen, deren Preisgewinne aus Produkten oder Dienstleistungen des Sponsors bestehen, die punktuelle mündliche oder optische Nennung des Namens/Logos/Produkts/der Dienstleistung unter der Voraussetzung zulässig ist, dass diese Nennung die geltenden einzelstaatlichen Bestimmungen für derartige Präsentationen von Preisen einhält. In den meisten einzelstaatlichen Gesetzen ist festgelegt, dass die Präsentation des vom Sponsor für das Spiel

gestifteten Preises nicht mit Product Placement gleichzusetzen ist, sofern die einzelstaatlichen Gesetze eingehalten werden.

„SPONSORING“:

- Einschränkungen/Sponsoren:

- Unternehmen der Tabakindustrie: Sponsoring verboten
- Unternehmen der Arzneimittelindustrie: nur zur Förderung von Namen und Image des Unternehmens

- Einschränkungen/Programme:

Nachrichtensendungen und Sendungen zur politischen Information dürfen nicht gesponsort werden

- Aus Werbevolumen ausgeklammert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Techniken des Sponsoring von Fernsehprogrammen und Fernsehsendungen – wie nachstehend noch aufgezeigt wird – seit der Überarbeitung der Richtlinie im Jahr 1997 auf zunehmendes Interesse stoßen.

Sponsoring erhält in diesem Zusammenhang für die Sendeanstalten sowie für den gesamten Produktionskreislauf von Fernsehprogrammen, die nach Finanzierungsmöglichkeiten suchen, besondere Bedeutung, insbesondere beim zu Spritzenpreisen erworbenen Erstausstrahlungsrecht von audiovisuellen Werken oder Sportveranstaltungen.

Für alle beteiligten Akteure ist es also von größter Bedeutung, diese Finanzierungsmöglichkeit zu erhalten und gegenüber dem Fernsehzuschauer, der eindeutig darauf hingewiesen werden muss, ein Höchstmaß an Transparenz zu wahren und zugleich die Rechte der Rechteinhaber zu wahren.

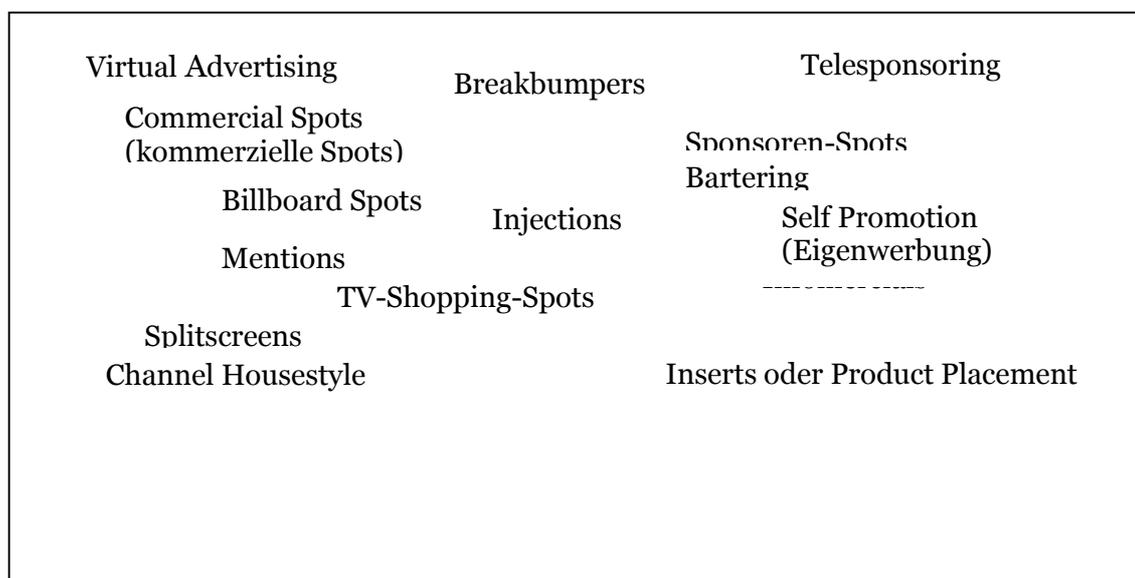
Der gegenwärtige Wortlaut von Artikel 17 dürfte dieser Zielsetzung entsprechen.

Zur weiteren Information sei an dieser Stelle auf die in verschiedenen Mitgliedstaaten geltenden detaillierteren Bestimmungen verwiesen (siehe Beispiele unten).

b. Die Entwicklung der bestehenden Werbetechniken

Bevor neue Werbetechniken (virtuelle Werbung, interaktive Werbung bzw. Split-Screen-Technik) im Detail dargestellt werden, sei einleitend erwähnt, dass bei der vorliegenden Untersuchung eine weit reichende Diversifizierung der Formate⁴ (sowohl für Werbung als auch für Sponsoring) festgestellt wurde.

Insbesondere konnten wir eine Vielzahl neuer Werbe- bzw. Sponsoringformate in den kommerziellen Angeboten der verschiedenen untersuchten Länder feststellen. Hieran lässt sich ein außerordentlich hohes Maß an Einfallsreichtum der Werbegestalter bei der Diversifizierung dieser Formate in den vergangenen Jahren ablesen.



⁴ Technischer Hinweis zur Verwendung der englischen Sprache : Die überwiegende Zahl dieser Definitionen stützt sich auf technische und nicht etwa rechtliche Kriterien. Daher werden gemeinhin englische Bezeichnungen verwendet, da sie aus der internationalen Werbesprache stammen, in der das Englische als Lingua Franca gilt.

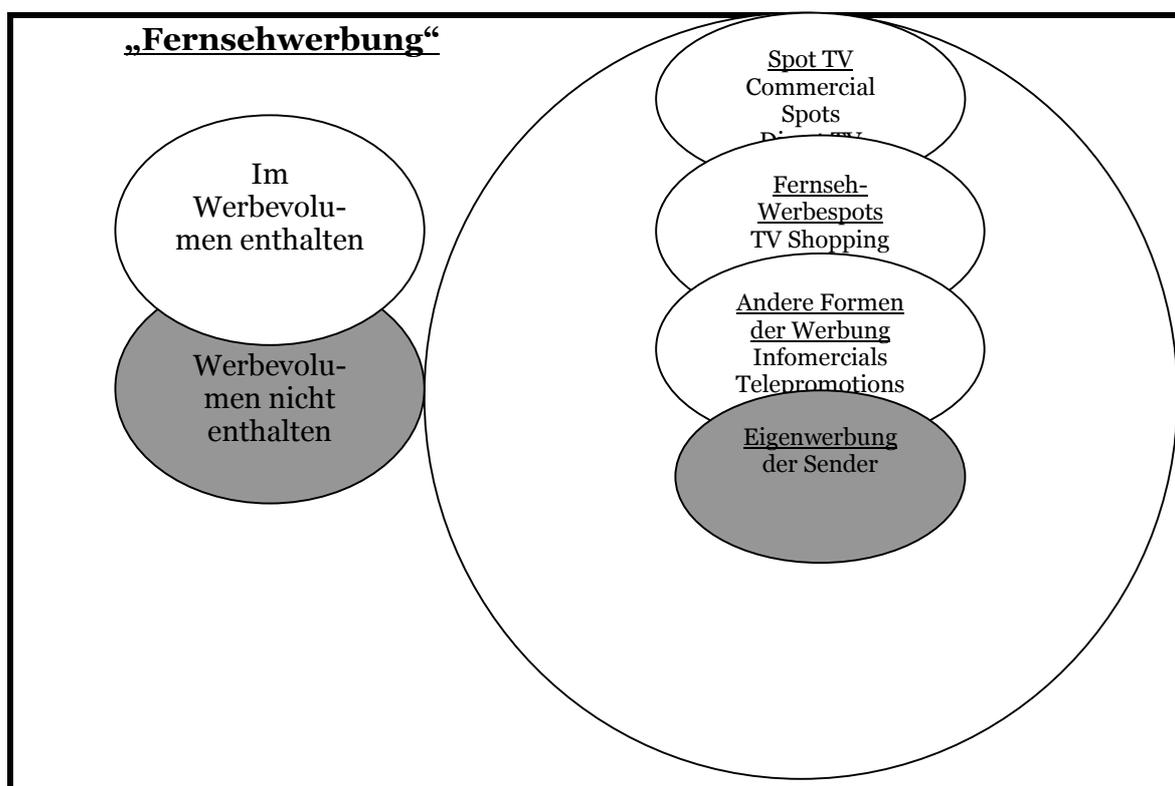
Da nach den Bestimmungen der Fernsehrichtlinie zwischen Fernsehwerbung einerseits und Sponsoring andererseits unterschieden werden muss, stellt sich die Frage, wie nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsvorschriften in der Europäischen Gemeinschaft diese Vielfalt an Werbeformaten kategorisiert wird.

Falls ein bestimmtes Werbeformat sich nicht in eine dieser Kategorien einstufen lässt, besteht die Gefahr, dass es als Schleichwerbung und somit als verbotene Werbeform gilt.

1. Fernsehwerbung

Wie oben angegeben, fallen unter die Definition der Fernsehwerbung (Artikel 1) auch Werbespots, Teleshopping-Spots, weitere Formen der Werbung sowie Eigenwerbung.

Folglich werden die Werbeformate – je nach der Kategorie, der sie zuzurechnen sind – teilweise in die Berechnung des nach Artikel 18, Abs. 1 und 2 der Fernsehrichtlinie maximal zulässigen Werbevolumens einbezogen, teilweise aber auch nicht.



Dem Begriff „Andere Formen der Werbung“ kommt besondere Bedeutung zu, insbesondere bei längeren Werbefilmen, z. B. „Dauerwerbesendungen“, „Telepromotions » oder „Infomercials“.

Im Falle der Eigenwerbung der Sender für ihre Programme sowie für zugehörige Produkte, die bei der Berechnung der Werbezeiten nicht angerechnet wird, ist zu prüfen, inwieweit gegenüber der Fernsehwerbung, der diese Technik – angesichts des Problems des auf europäischer Ebene stark fragmentierten Marktes audiovisueller Techniken – nicht gleichgestellt werden kann, eine abgegrenzte Definition erforderlich ist. Wenn Senderketten entstehen, die ausschließlich der Eigenwerbung eines Senders, einer Sendergruppe oder von Werbetreibenden (Senderketten, die ausschließlich Werbung ausstrahlen) dienen, müssten die Verbraucher über die besonderen Eigenschaften derartiger Sender eindeutig informiert werden.

2. Sponsoring

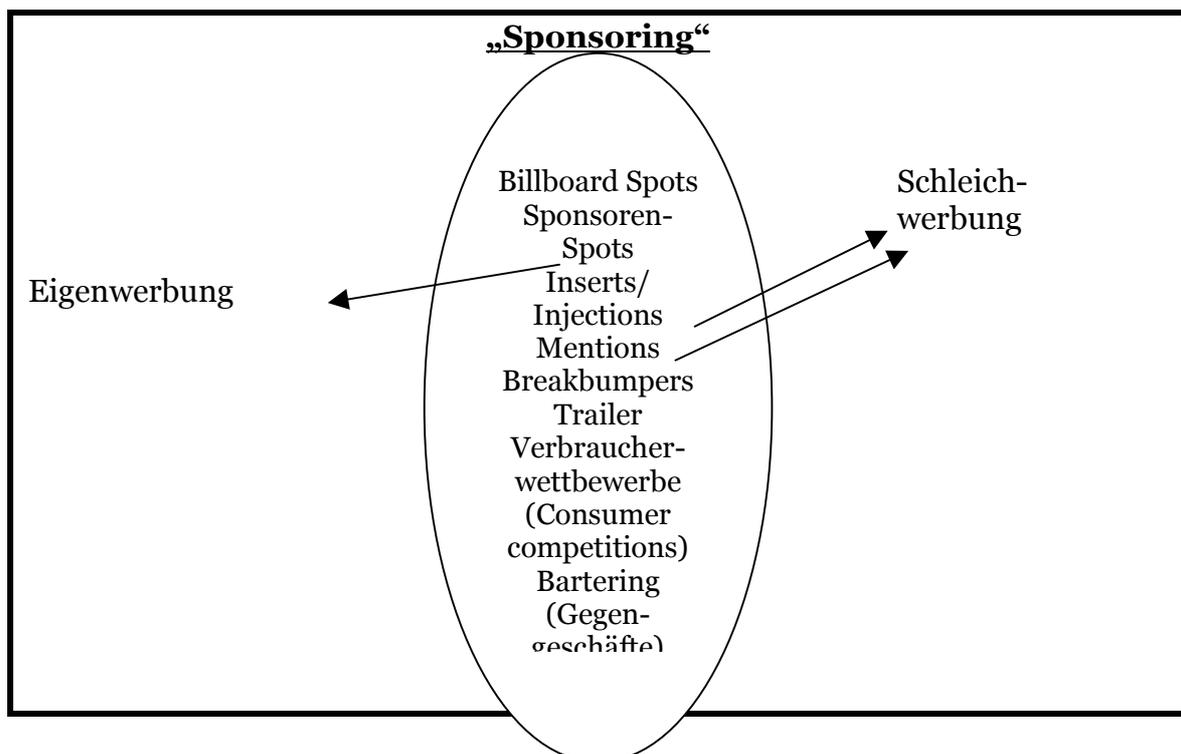
Über die zum Thema „Sponsoring“ bereits angestellten Überlegungen hinaus fällt mittlerweile eine besondere Vielzahl und Vielfalt der Erscheinungsformen des Sponsoring auf, die in den letzten Jahren durch ein besonders rasch zunehmendes Wachstum geprägt waren.

Als besondere Formen des Sponsoring sind insbesondere folgende Formate zu nennen: „Billboards“, Sponsoring-Spots, „Reminders“, „Inserts“, „Injections“, „Trailers“, „Mentions“, „Breakbumpers“, „Verbraucherwettbewerbe“ („Consumer Competitions“) und „Bartering“ („Gegengeschäfte“).

Diese unterschiedlichen Formate wurden in der von Carat durchgeführten Wirtschaftsstudie aufgezeigt und definiert. In diesem Zusammenhang wurden die einzelnen Definitionen durch die EGTA für diese Branche erarbeiteten Definitionen gegenübergestellt.

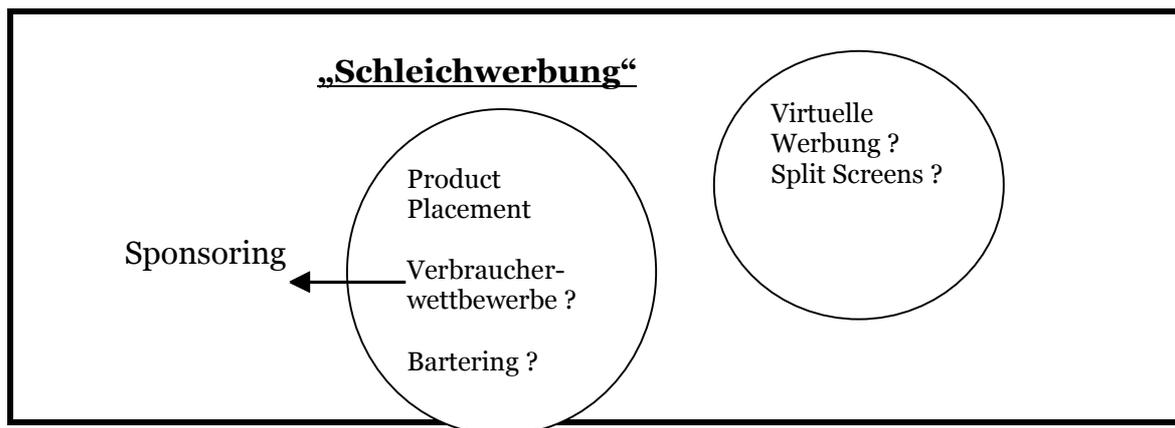
Im Falle des „Bartering“ („Gegengeschäfte“) und der „Verbraucherwettbewerbe“ („Consumer Competitions“) ist besondere Vorsicht geboten. Nach dem gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung könnten diese beiden Formate als Schleichwerbung gelten, wenn sie unter Bedingungen ablaufen, welche die für das Sponsoring geltenden Vorschriften gemäß Artikel 17 der Fernsehrichtlinie nicht erfüllen.

Die Eigenwerbungs-„Trailer“ stehen an der Schnittstelle zwischen Sponsoring und Eigenwerbung, was insofern ohne besondere Konsequenzen ist, als weder Eigenwerbung noch Sponsoring in die Berechnung der Werbesendezeiten einfließen.



3. Schleichwerbung

Werbung gilt dann als Schleichwerbung, wenn die werbemäßige Präsentation der Waren bzw. der Dienstleistung gezielt erfolgt und geeignet ist, den Verbraucher hinsichtlich des Charakters dieser Präsentation irrezuführen. (Artikel 10.4). Dies ist häufig beim „Product Placement“ der Fall, das in den meisten Mitgliedstaaten als Schleichwerbung gilt, da das Prinzip, dass Werbung als solche zu kennzeichnen ist, dabei nicht eingehalten wird.



Schleichwerbung ist keine Werbetechnik, sondern eine Bewertung bzw. Einstufung der Werbung, aus der das Verbot derartiger Werbung folgt. Dies gilt für sämtliche Formen der Werbung, welche die gesetzlichen Auflagen nicht erfüllen.

Das Prinzip der Trennung zwischen redaktionellem Inhalt und Werbeinhalt scheint oft unterlaufen zu werden. Noch weiter verschwimmen dürfte diese Abgrenzung im Zuge der Entwicklung virtueller Techniken, mit denen der Einbau eines Produkts in jeden beliebigen Bestandteil eines Programms besonders einfach ist.

Gleiches gilt für interaktive Werbung, durch die der Fernsehzuschauer interaktiv eingreifen könnte, wenn er die in den Fernsehsendungen vorgestellten Programme erwerben will (z. B. Sportwagen, Kleidungsstücke oder Trikots prominenter Stars oder Sportler usw.).

Die Unterscheidung zwischen redaktionellem Inhalt und Werbeinhalten dürfte noch schwieriger werden, wenn erst einmal problemloser Internetzugang über das Fernsehen möglich ist.

Das Ziel besteht nicht darin, dadurch ein rechtliches Vakuum zu schaffen, dass eine Trennung zwischen dem Begriff des Programms und dem Begriff anderer Fernsehdienste vorgenommen wird. Gegenwärtig werden jedenfalls sämtliche Arten von Fernsehsendungen durch die Fernsehrichtlinie geregelt, und zwar selbst bei interaktiver Werbung, solange man sich dabei nach wie vor im Bereich der Fernsehaktivität bewegt.

Zusammenfassend drängen sich angesichts der Entwicklung der bestehenden Werbetechniken verschiedene Anmerkungen zum gegenwärtigen Text der Fernsehrichtlinie (Fassung von 1997) auf:

▪ **Der Begriff „Andere Formen der Werbung“:**

Der Begriff „Andere Formen der Werbung“ wird in der Richtlinie nirgends definiert, obwohl dieser Begriff in Artikel 18.1 im Zusammenhang mit der Berechnung des täglichen Anteils von Werbung an der Sendezeit ausdrücklich genannt wird.

Dieser Begriff, der bei der Berechnung der Werbedauer pro Stunde Sendezeit nicht angerechnet wird, dürfte in hinreichendem Maße dem Wunsch nach Flexibilität entgegenkommen, die gerade in diesem Sektor notwendig ist, der hinsichtlich des Fernsehangebots und der Auflockerung der Formate des Werbeangebots eine rasante Entwicklung durchläuft.

In diesem Zusammenhang ist in der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur „Telepromozione“ (Entscheidung vom 12. Dezember 1996, RTI und andere gegen Ministeri delle Poste et Telecomunicazioni) ein Hinweis auf den Begriff „andere Formen der Werbung“ zu finden. Der Gerichtshof stellt „Telepromozione“-Aktionen Werbeaktionen in Form eines direkten Angebots an die Allgemeinheit gleich.

In der Entscheidung wird ausgeführt: *„Die Fernsehrichtlinie (in ihrer Fassung von 1989), „und insbesondere ihre Artikel 1 Buchstabe b und 18, sind dahin auszulegen, dass dem Ausdruck „Werbeformen wie direkte Angebote für die Öffentlichkeit“ in Artikel 18 im Rahmen der Gemeinschaftsregelung im Hinblick auf die Möglichkeit der Anhebung der Obergrenze für die Gesamtzeit für Werbung pro Tag auf 20 v.H. der täglichen Sendezeit beispielhafte Bedeutung zukommt, so dass auch andere Formen der Verkaufsförderung wie die Telepromotions umfasst sein können, die ebenso wie direkte Angebote an die Öffentlichkeit wegen der Art und Weise ihrer Darbietung mehr Zeit in Anspruch nehmen als Werbespots.“*

Eine weiter gefasste Definition scheint somit nach dem gegenwärtigen Sachstand nicht zweckmäßig.

▪ **Sponsoring**

In Artikel 17 der Richtlinie sind die erforderlichen Modalitäten für ein rechtskonformes Sponsoring festgelegt. Insbesondere wird verlangt, dass die gesponsorten Fernsehprogramme durch den Namen und/oder das Logo des Sponsors am Anfang und/oder Ende der Programme eindeutig als solche gekennzeichnet werden (siehe oben).

Artikel 17 der Richtlinie stellt das notwendige Minimum dar, wobei die Mitgliedstaaten strengere oder detailliertere Bestimmungen erlassen können. Dies ist z. B. der Grund, warum Formate wie „Inserts“, „Mentions“ oder „Trailers“ in einigen Mitgliedstaaten häufig eingesetzt werden.

Aus dieser Untersuchung zeichnen sich somit verschiedene Möglichkeiten für die Nennung des Sponsors entsprechend den besonderen einzelstaatlichen Bestimmungen ab.

Gegenstand dieser Bestimmungen können sein:

- Platzierung der Sponsorenbotschaft:

im Vor- bzw. Abspann des gesponsorten Programms, vor und/oder nach dem Programm oder den Werbeunterbrechungen, in einem Nachrichtenbanner für das gesponsorte Programm, in einem Eigenwerbespot oder sogar während des gesponsorten Programms.

- Inhalt der Sponsorenbotschaft:

Angabe des Namens und /oder Logos des Sponsors, Darstellung der Produkte des Sponsors, Informationen über den Sponsoren oder seine Produkte (Anschrift, Öffnungszeiten, Website usw.), Assoziierung des Sponsors mit einer optischen oder akustischen Botschaft, Assoziierung mit Stand- oder Bewegtbildern oder auch einem Slogan.

- Dauer der Botschaft:

Begrenzt bzw. unbegrenzt.

Im Rahmen der Untersuchung traten auch verschiedene markante Unterschiede zutage:

- Platzierung der Botschaft

- **Deutschland, Belgien (flämische Gemeinschaft), Vereinigtes Königreich, Dänemark:**
Die Verwendung von Bewegtbildern ist durch die einzelstaatliche Gesetzgebung ausdrücklich gestattet.
- **Portugal, Schweden, Deutschland, Vereinigtes Königreich, Irland (BCI-Codes), Belgien:**
In der einzelstaatlichen Gesetzgebung ist ausdrücklich festgelegt, dass die Botschaft am Anfang und/oder Ende des Programms oder als „Breakbumper“ während der Werbeunterbrechungen eingefügt werden darf .
- **Deutschland und Belgien:**
Die Einfügung in die Trailer/Programmvorschaueen ist zulässig.
- **Frankreich:**
Die Einfügung der Sponsorenangabe (z. B. dessen Logo) während des Programms ist zulässig, sofern sie in diskreter Form erfolgt.

- Dauer der Botschaft:

- **Vereinigtes Königreich:**
 - Nennung des Sponsoren am Anfang des Programms (max. 15 Sekunden bei einem einzigen Sponsor und max. 20 Sekunden bei mehreren Sponsoren);
 - Nennung des Sponsoren am Programmende und im Vor- bzw. Abspann zur Unterbrechung des gesponsorten Programms (max. 10 Sekunden);

- **Irland (RTE) :**
 - Max. 10 Sekunden bei einem einzigen Sponsor, 15 Sekunden bei mehreren Sponsoren.
 - Max. 7 Sekunden bei Werbeunterbrechungen.

- **Belgien (flämische Gemeinschaft):**
 - Max. 5 Sekunden bei einem einzigen Sponsor.
 - Max. 10 Sekunden insgesamt.

- **Belgien (französische Gemeinschaft):**
 - Max. 10 Sekunden.
 - Max. 6 Botschaften pro Stunde.

- **Deutschland:**

Die Sponsorenbotschaft muss angemessen kurz gehalten werden.

- Nennung des Produkts oder eines Slogans:

- **Vereinigtes Königreich:**

Die Nennung eines Produkts ist zulässig, wenn dies zur Klarstellung der Beziehung zwischen Sponsor und Programm beiträgt.

- **Irland (RTE) :**

Die Verwendung eines Slogans ist nicht zulässig, die Präsentation eines Produkts des Sponsors ist jedoch zulässig.

- **Belgien (flämische Gemeinschaft):**

Die Präsentation eines Produkts und die Verwendung optischer oder akustischer Zeichen, die mit dem Sponsoren assoziiert werden, ist zulässig.

- Pflicht zur Offenlegung der Beziehung zum Sponsoren

gültig in **Deutschland, Irland (RTE)** und im **Vereinigten Königreich**

- Verwendung des Sponsorennamens als Titel eines Programms (oder als Teil des Programmtitels)

Diese Technik findet in verschiedenen Ländern bereits Anwendung (z. B. Toyota, dessen Name Teil von Abenteuer-/Natursendungen ist).

- In **Deutschland** ist z. B. die Nennung des Namens oder der Marke eines Sponsors im Titel einer Fernsehsendung ausdrücklich zugelassen. Diese Technik eignet sich in besonderem Maße für die Förderung von Presseergebnissen, indem eine Sendung unter dem Namen einer Zeitung oder Zeitschrift ausgestrahlt wird. Die Bedeutung dieser Technik ist dann besonders groß, wenn der Fernsehsender zu einer Mediengruppe gehört, die auch Presseergebnisse umfasst.
- **Im Vereinigten Königreich** wurde eine neue Bestimmung zur Regulierung so genannter „Masthead programmes“ verabschiedet. Diese Sendungen werden von Presseverlagen produziert bzw. finanziert. Die Bestimmungen der ITC zielen darauf ab, dass die übermäßige Medienpräsenz eines einzelnen Titels verhindert wird und zudem darauf geachtet wird, dass die Sendung nicht zu einer Fernsehversion einer bestimmten Ausgabe gerät. So darf in der Fernsehsendung weder auf den Inhalt des Presseergebnisses verwiesen werden und es sind auch nur in begrenztem Umfang Nennungen des Titels zulässig.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Rahmen der Untersuchung Sponsoring in einer Vielzahl verschiedener Erscheinungsformen festgestellt (*Billboards*, Sponsoren-Spots, *Reminders*, *Inserts/Injections*, *Trailer*, Namensnennungen, *Breakbumpers*, *Consumer competitions* (Verbraucherwettbewerbe) usw.), die übrigens in allen Staaten und bei allen Sendern als begehrte Möglichkeit zur Finanzierung ihrer Programme gelten (z. B. durch Erwerb bestimmter Programme, Produktion von Programmen usw.).

Der Einsatz dieser verschiedenen Formen des Sponsoring muss sich stets nach den in der Richtlinie festgelegten Bedingungen für ein legales Sponsoring richten.

Die Praxis stellt sich so dar, dass Sponsoren bereits im Vorfeld tätig werden können, wenn das Programm noch nicht produziert wurde, oder aber im Nachgang, wenn das Programm komplett finanziert wird. In diesem Fall stellt sich allerdings die Frage nach der Beziehung zwischen Sponsor und Programm.

▪ **Eigenwerbung**

In der Richtlinie wird lediglich auf „Hinweise des Fernsehveranstalters auf eigene Programme und Begleitmaterialien, die direkt von diesen Programmen abgeleitet sind“, verwiesen (Artikel 18, Abs. 3, Ziffer 1). Wie steht es aber um die

Eigenwerbung des Fernsehsenders im eigentlichen Sinne? Wäre nicht eine ergänzende Definition der Eigenwerbung oder sogar eine Überarbeitung von Artikel 18, Abs. 3 der Richtlinie bzw. von Artikel 19a notwendig?

Insbesondere im Zusammenhang mit reinen Eigenwerbekanälen ist in Artikel 19a der Richtlinie in einer bewusst offenen Form festgelegt, dass die hier maßgebliche Bestimmung „insbesondere ... nach Artikel 26 überprüft“ wird. Die in der Richtlinie nicht ausdrücklich definierte Eigenwerbung kann nicht nur sämtliche Werbemaßnahmen des Fernsehveranstalters oder einer Gruppe von Fernsehveranstaltern für die eigenen Programme umfassen, sondern auch die Eigenwerbung eines Werbetreibenden für die eigenen Produkte im eigenen Sender.

Im gegenwärtigen Wortlaut der Richtlinie scheint nach unserer Auffassung diese Interpretation und somit auch die Einrichtung von reinen Eigenwerbekanälen für die Bewerbung von Produkten ein und desselben Werbetreibenden nicht ausgeschlossen zu sein.

▪ **Product Placement**

Trotz des Tabus, das dieses Werbeformat, das von einigen Mitgliedstaaten als eine Form der Schleichwerbung eingestuft wird, im Fernsehen umgibt, wird diese Technik in anderen Medien wie z. B. im Kino oder im Internet (siehe oben) in großem Umfang eingesetzt.

Zusammenfassend sei festgehalten, dass sich mit dem Aufkommen neuer Techniken (interaktive Werbung, virtuelle Werbung) im Fernsehen die Möglichkeiten für das Product Placement um ein Vielfaches ausweiten. Daher stellt sich die Frage, ob die Legalisierung dieser Technik – unter bestimmten Auflagen – nicht angebracht wäre.

2. ÜBERSICHT ÜBER DIE NEU ENTSTEHENDEN WERBETECHNIKEN

A. Wirtschaftliche Aspekte

a. Entwicklung der Medientechnologien

Dieser Teil der Untersuchung stützt sich im Wesentlichen auf eine Erhebung „auf eigene Initiative“, die in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei den primären Entscheidungsträgern in den Bereichen Fernsehausstrahlung, Vertrieb von Medienwerbepätzen und Werbung durchgeführt wurde. Ziel dieser (nicht repräsentativen) Erhebung war, die Wirtschaftsberichte auf der Grundlage lokaler Indikatoren (Berichte der zehn untersuchten Länder aus Teil I) durch die Stellungnahmen von Experten zu untermauern, anhand derer die **Entwicklungstendenzen** und **Perspektiven** der neuen, nachstehend untersuchten Technologien aufgezeigt werden können.

Weitere Informationen zur Entwicklung der Techniken und der Sendepaxis sind auch in der Untersuchung von Arthur Andersen zu finden (www.europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm).

1. Fernsehen

- **Entwicklung des digitalen interaktiven Fernsehens (Bezahl- oder frei zugängliches Fernsehen) und von dessen Potenzial**

Die Ausweitung des Angebots wird aus sehr **ausgeprägt** eingeschätzt. Allerdings sind hierbei zahlreiche Nuancierungen notwendig, denn eine Steigerung der Zahl der Sender geht nicht unbedingt mit einer entsprechenden Steigerung der Nachfrage, also der Abonnenten- und Zuschauerzahlen, einher. Die Zahl der angebotenen digitalen interaktiven Dienste und Senderketten würde rasch das erwünschte Niveau überschreiten; das Internet bildet im Zeitraum 2000 bis 2001 in diesem Sinne ein typisches, allerdings negatives Beispiel. Die Steigerung der Zuschauerzahlen des digitalen interaktiven Fernsehens (DITV) für die nächsten 3 bis 4 Jahren wird als „**mäßig bis hoch**“ eingestuft, wobei allerdings kein wirklicher Konsens der einzelnen Märkte und Informationsquellen festzustellen ist.

Erläuternde Anmerkungen:

- **Stand der Sendetechnologie und der Betriebsbereitschaft der Dienste**

- Zwei Gedanken werden hier deutlich: einerseits das Prinzip, wonach die Technologie bereitsteht und die Sender betriebsbereit sind (bzw. sogar mäßige bis deutliche Fortschritte verzeichnen), andererseits der Umstand, dass sich diese Entwicklungen hinsichtlich Angebot und Nachfrage in bestimmten Ländern deutlich „langsamer“ vollziehen.

- Das Angebot dieser Sender über **Satellit** stellt eine wichtigere Wachstumsplattform als das über *digitale terrestrische Sender* ausgestrahlte Sendeangebot dar. Die Multiplikation der Vertriebskanäle erleichtert allerdings auch den Zugang zu diesen neuen Ketten, auch wenn diese Zugangsmöglichkeiten von Land zu Land in der Europäischen Union noch erheblich divergieren;

- In den nächsten zwei bis drei Jahren dürfte angesichts der technischen Komplexität und der Höhe der Investitionen, die zur Aktivierung dieses „Tools“ erforderlich sind, nur **eine begrenzte Anzahl Sender** im Bereich interaktiver Dienste den *Stand der Technik* anbieten können, d. h. ein umfassendes und funktionsfähiges Dienstprogramm. Auch hier ist wiederum eine Entwicklung zu erkennen, die Parallelen zur Entwicklung der mobilen Telekommunikation für die breite Öffentlichkeit zeigt; es ist eine gewisse *Marktbereinigung* zu erwarten, die sich über die Verbraucherentscheidungen und das Gesetz der Rentabilität auf natürliche Weise vollziehen dürfte.

- In diesem Zusammenhang ist auch der weiter unten folgende Abschnitt zur Entwicklung der Online-Dienste zu beachten.

- **Entwicklung der Zielgruppen und der Abonnentenzahlen**
- Der Inhalt dieser Ketten sowie das Profil ihrer Zielgruppen (Fernsehzuschauer/Zielpublikum) sind in der näheren Zukunft **genau zielgerichtet** und nicht etwa „allgemein konzipiert“, auch wenn in Ländern wie dem Vereinigten Königreich und Spanien bereits einige Gegenbeispiele hierzu existieren. Je nach Märkten und Abonnentenprofil herrscht eine Nachfrage nach digitalem **Bezahlfernsehen** und **spezialisierten** Programmen. Der Umfang der Abonnentenzahlen in den nächsten drei oder vier Jahren dürfte sich entsprechend der Relation zwischen **Investitionskosten und Erwartungen** des Publikums entwickeln und von Land zu Land erheblich variieren. Eine genaue Prognose der Zahlen ist nicht möglich, da die Entwicklung der Abonnementsgebühren eine grundlegende, aber gegenwärtig noch unbekannte bzw. außerordentlich instabile Größe darstellt.
- Der überwiegende Teil der Allgemeinheit ist gegenwärtig mit den „frei zugänglichen“ (bzw. über eine Jahresgebühr bzw. –abgabe) empfangbaren Sendern zufrieden; dieser Trend wird auch durch eine gewisse **Trägheit** des Marktes gegenüber dem Zusatznutzen begünstigt, den das digitale interaktive Fernsehen bietet, der aber gegenwärtig **noch keine Anerkennung findet**. Als Vorbehalt ist zu nennen, dass möglicherweise eine gewisse Enttäuschung hinsichtlich der Programmgestaltung der großen „Generalisten“ unter den Sendern besteht (ein Phänomen, das in mehreren Ländern bereits eine **Tatsache**, aber im gegenwärtigen Stadium noch **nicht kritisch** ist). Die Entwicklung der Sender, die interaktive Dienste anbieten, erhält in diesen Fällen zusätzlichen Auftrieb, ihr Potenzial ist allerdings auf ganz bestimmte Bevölkerungsgruppen begrenzt.
- Darüber hinaus ist auch eine zahlenmäßige Zunahme der **gebührenfrei** zu empfangenden Themensender über den Fortbestand der „Generalisten“ und die Ausweitung des Angebots an „Pay-TV“-Sendern hinaus festzustellen. In mehreren Ländern der Europäischen Union könnte man von einer Sättigung des audiovisuellen Sendeangebots sprechen.
- **Finanzielle und wirtschaftliche Faktoren**
- Theoretisch kann Werbung je nach Senderstrategie (bzw. „*Business model*“, das sich z. B. ausschließlich aus Abonnementseinnahmen und evtl. Zuschüssen finanziert) bei bestimmten Sendern auch komplett fehlen oder die Werbepression kann weniger ausgeprägt als in frei empfangbaren Kanälen sein. Zwar ist der **Umfang** herkömmlicher Werbung durchweg **geringer** als bei herkömmlichen Sendern, doch ist zugleich auch eine „individuellere“ und virtuell interaktivere Werbung möglich. In Werbefachkreisen besteht Interesse an der Möglichkeit, die Werbekampagnen anhand eines bestimmten sozio-demografischen oder sozioökonomischen Profils **zielgerichteter** auf eine nach diesen Kriterien besser eingrenzbar Zielgruppe auszurichten. Nicht berücksichtigt sind

hierbei Werbeaktionen in anderer Form als durch Sendungen im Linear-Video-Format (siehe Teil B.a.1., „Interaktive Werbung“).

- Die derzeitige **Konjunkturkrise** bedeutet gegenwärtig und noch bis Ende 2002 eine Bremse für die Weiterentwicklung des digitalen interaktiven Fernsehens (DITV), allerdings lässt sich Umfang und Dauer dieser Bremswirkung insofern nicht genau definieren, als sich die Schwierigkeiten des DITV, ein finanzielles Gleichgewicht zu erreichen, trotz günstigerer Entwicklung der grundlegenden makroökonomischen Indikatoren noch weiter verschärfen könnten.
- Für den überwiegenden Teil der Haushalte wäre außerdem eine Neuanschaffung der **Geräte** notwendig, wobei der Durchschnittsverbraucher allerdings derartigen Investitionen relativ konservativ und zurückhaltend gegenübersteht, vor allem in Zeiten ungünstiger Konjunkturaussichten.

Der **wirtschaftliche** Faktor gewinnt hier – neben allen logistischen und technischen Aspekten – also überragende Bedeutung. Die Inbetriebnahme **unverschlüsselter** Sender über terrestrische digitale Sendetechniken (oder beliebige andere Sendeformen) könnte sich vor diesem Hintergrund logischerweise nachhaltig auf die Entwicklung dieser Technik auswirken und die pessimistischen Prognosen ins Gegenteil verkehren. Diese Sendeform könnte zudem von einer denkbar großen Zuschauerzahl empfangen werden. Andererseits stünde ein derartiges „*Business Model*“ angesichts der geringen Werbeeinnahmen, die diese Sender in ihren ersten Geschäftsjahren erwirtschaften, für ein außerordentlich aufwändiges Programmgestaltungs- und Sendeinstrument auf relativ **wackligen** Beinen.

Egal ob digitales interaktives Fernsehen gebührenfrei oder gebührenpflichtig betrieben wird, nach Ansicht der Experten sind auf dem Weg zu einer **ausgewogenen Finanzierung** zunehmende Schwierigkeiten zu erwarten. In Frankreich werden beispielsweise hinsichtlich der kurzfristigen Überlebensfähigkeit zahlreicher neuer Sender erhebliche Bedenken laut. Im Vereinigten Königreich löste das Scheitern von ITV eine wahre Lawine auf dem Markt aus. Insbesondere die gebührenfrei zu empfangenden digitalen Sender sind unmittelbar von ihren Werbeeinnahmen **abhängig**, die gebührenpflichtigen Sender von ihren Abonnentenzahlen (von eventuellen Zuwendungen und Beihilfen einmal abgesehen). Aus der gegenwärtigen Lage (Canal+, BskyB, RTL-Gruppe, Kirch usw.) wird deutlich, auf welch **schwachen Beinen** diese beiden Einnahmequellen stehen und welche Schwierigkeiten sich ergeben, wenn der Markt ein Überangebot verkraften muss: die übertriebene Fragmentierung der Senderketten führt zwangsläufig zu einem Rückgang der entsprechenden Einnahmen. Darüber hinaus ist auch zu erwähnen, dass auch staatliche Eingriffe (*Government Fundings*) bei der virtuellen Verbreitung des digitalen Fernsehens eine entscheidende Rolle spielen.

In Fachkreisen gilt es sogar als durchaus denkbar, dass sich das Platzen der **Internetblase** im digitalen Bezahlfernsehen wiederholen könnte. Nach Ansicht dieser Experten wäre ein Crash Ende 2003 oder Anfang 2004, vielleicht sogar noch vorher, möglich.

Die Märkte könnten sich folglich freiwillig oder weniger freiwillig in Oligopolen oder Monopolen zusammenfinden, wobei nicht ganz klar ist, inwieweit der Staat daran interessiert ist, derartige Situationen durch entsprechende Interventionen gar nicht erst aufkommen zu lassen (z. B. durch Aufstockung der Beihilfen für gefährdete Unternehmen oder rechtliche Abwehrmaßnahmen gegen Versuche einer Kontrolle des Marktes). Die zunehmenden bzw. sogar übermäßigen Dimensionen der Sender gehen im Kern auf eine **wenig durchdachte Liberalisierung** dieses Geschäftszweigs zurück. Wäre die Praxis der Sendelizenzvergabe restriktiver gehandhabt worden und umfangreichere **Garantien und Grundlagen** für den **zukünftigen wirtschaftlichen Erfolg** verlangt worden, wäre die Zahl der Aktionen in diesem Bereich kleiner und das Problem des Gleichgewichts dieses Sektors nähme weniger bedenkliche Züge an.

- **Entwicklung interaktiver Onlinedienste**

- Ausstrahlung von Pay-per-View-Programmen
- Die Entwicklungsperspektiven der Nachfrage nach audiovisuellen „Online“-Diensten sind analog zu den obigen Ausführungen ebenfalls eher gedämpft, d. h. die Entwicklung dürfte sich in den nächsten 3 bis 4 Jahren **auf durchschnittlichem Niveau** bewegen. Insgesamt werden die Perspektiven eher pessimistisch beurteilt, da diese Dienste unmittelbar von der weiteren Verbreitung des digitalen interaktiven Fernsehens in den Zuschauerhaushalten abhängig sind.
- Alles wäre letzten Endes von der Attraktivität der Inhalte und der Entwicklung der Geräteausstattung in den Haushalten abhängig. Die Verbreitung von ADSL-Anschlüssen (oder anderen digitalen Empfangsformen) verläuft nach Ansicht der meisten Experten eher **langsam und allmählich** und ist einstweilen auf Verbraucher mit relativ hohem Einkommen beschränkt, die gegenüber kulturellen „Innovationen“ aufgeschlossen sind. Dieser Ausblick erstreckt sich allerdings nur auf einen kurzfristigen Zeitraum, d. h. bis Ende 2003 oder Mitte 2004. Die eigentliche Expansion könnte sich bis zum Jahr 2010 vollziehen, wenn die Geräte und die eigentlichen Dienste von der Preisgestaltung her auch für die mittleren und unteren Einkommensschichten erschwinglich geworden sind. Als Anhaltspunkt hierfür kann die Verbreitung des Internet dienen.
- Neben den Möglichkeiten und der Motivation der Haushalte, in die Erneuerung ihres Gerätebestands zu investieren, ergeben auch die Vielfalt der Verkabelungspläne und die Fähigkeiten der Betreiber/Händler, gegenüber der Konkurrenz attraktive Angebote zu bieten, von Land zu Land ein sehr unterschiedliches Bild, was den Entwicklungsprozess erheblich bremst.
- Erinnerung sei auch daran, dass die Telekommunikationsbetreiber, die bei dieser Technik eine Mittlerrolle spielen, sicher sein wollen, dass diese Dienste rentabel gestaltet werden können, bevor sie Investitionen tätigen. Ihre derzeitige „Empfindlichkeit“ hinsichtlich der Ertragslage könnte zu

einer Verzögerung bzw. – je nach Land – zu einer Beschleunigung dieser Entwicklung beitragen.

- Online-Wareninformationen und Online-Kauf von Waren und Dienstleistungen (**ohne „Streaming Video“**).

Fachleute beurteilen die Perspektiven für dieses Anwendungsgebiet einhellig pessimistisch. In den nächsten 3 bis 4 Jahren ist nur mit einer schwachen Entwicklung zu rechnen, die zudem vor allem von der Entwicklung der „Plattformen“ für diese **Dienste der Informationsgesellschaft** (siehe Punkt B.a.1.) abhängig ist. Zwar ist dies nicht das einzige Kriterium, wohl aber der unumgängliche Ausgangspunkt.

- Die **Technologie** dürfte u. a. hinsichtlich der Bandbreiten, der Nachfragesteuerung und Sicherheitsaspekte noch längst nicht betriebsbereit sein. Unter *Sicherheitsaspekten* ist die Verwaltung persönlicher Daten sowie „Online“-Zahlungen beim Kauf von Waren oder Dienstleistungen zu verstehen.
- Greifbare Fortschritte scheinen nicht möglich, solange sich die technischen Netze (die „Plattformen“) nicht grundlegend weiterentwickeln, dass aber mittelfristig ein mehr oder weniger umfangreiches Potenzial an interessierten Verbrauchern existiert, ist unstrittig.
- Als Anhaltspunkt sei der **E-Commerce** über Internet genannt, an dem sich eine zunehmende Nachfrage nach Online-Einkäufen ablesen lässt. Allerdings beschränkt sich die Nachfrage vor allem auf bestimmte Einzelbereiche (Publishing, Datenverarbeitung, Spiele, Börse, Informationen, Reisen) und Benutzerprofile (Personen mit höherem Einkommen, Berufsangehörige aus den entsprechenden Bereichen, Studenten).

Zu beobachten ist auch eine Enttäuschung bzw. sogar Unzufriedenheit der Gewerbetreibenden in diesem Bereich: die ursprünglichen Prognosen hatten weit über den in Europa „erwirtschafteten“ Zahlen gelegen. In den Jahren 2000 und 2001 kam es zu zahlreichen *Crashes*, zudem hatten ganze Wirtschaftszweige unter tief greifenden Finanzkrisen zu leiden.

- Die Wirtschaftszweige für den Warenvertrieb über digitales Fernsehen und Online-Dienste ergeben ein sehr vielfältiges Bild: Ausstattungshäuser (für Wohnungen und Büros), Pflegeprodukte, Reisen, Elektro- und Elektronikgeräte, Geschenkartikel, Nahrungsmittel usw. stehen im Mittelpunkt.
- Die fortschreitende Verbreitung und Nutzung des Internet in den Privathaushalten setzt sich in der Europäischen Union weiter fort, und auch die Medien und Dienste in diesem Sektor profitieren trotz der verhaltenen Entwicklung von einem Vorsprung, der kurzfristig von digitalen interaktiven Fernsehsendern, die auf diese Dienste setzen, aus den zahlreichen in diesem Kapitel aufgeführten Gründen nur schwer aufzuholen sein dürfte.

- In diesem Zusammenhang äußern sich Werbefachleute hinsichtlich der **Werbeaktionen** im digitalen interaktiven Fernsehen ausgesprochen skeptisch und zurückhaltend; nach dem in letzter Zeit eingetretenen Niedergang des Netvertising (Werbung auf den Websites) und den Zweifeln, die an dessen Wirkung aufkamen, verfolgen die Akteure mittlerweile eine pragmatischere Linie; ein Entstehen einer neuen „Blase“, deren finanzielle Konsequenzen verheerend wären, sehen sie allerdings nicht.
- Die **Inhalte** (angebotenes Dienstespektrum, mögliche Anwendungen, verfügbares Informationsspektrum) spielen bei dieser Entwicklung eine ähnlich wichtige Rolle; bis jetzt sind sie – von Ausnahmen abgesehen - noch nicht in ausreichendem Maße **ausgereift**. Produzenten und Händler scheinen Investitionen in diese Anwendung erst zu planen, wenn die Netze einwandfrei aufgebaut sind und eine ausreichende Zuschauergruppe erschlossen werden kann, damit die Investitionen auch amortisiert werden können. Einstweilen ist dies allerdings noch nicht der Fall.
- Nach Auffassung verschiedener Seiten bleiben die übrigen Kommunikations- und Vertriebsformen noch auf längere Sicht dominierend und auch **wettbewerbsfähiger**. Selbst bei Vorhandensein einer tauglichen Technologie müssen diese neuen Werbeformen im Vergleich zu den bereits vorhandenen Formen einen echten Mehrwert mit sich bringen. Fachleute erinnern in diesem Zusammenhang an die rasche Verbreitung von **Teleshopping**-Sendungen (und –Sendern) in den letzten Jahren und den Erfolg dieser Werbeform.
- Eine Grundvoraussetzung ist nach Ansicht verschiedener Fachleute darüber hinaus, dass diese Dienste, damit sie eine Überlebenschance erhalten, **unentgeltlich** zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang wird außerdem darauf verwiesen, dass diese Angebote den Angeboten anderer Kommunikationswege überlegen sein müssen.
- **Entwicklung der Konvergenz von Fernsehen und Internet**

Die Prognosen sind auch in diesem Bereich zurückhaltend: Die Nutzung dieser Dienste dürfte sich mittelfristig **nur wenig ausweiten**. Aus den vorliegenden Informationen ist nicht auf eine nennenswerte Nachfrage nach diesen bereits lieferbaren Geräten zu schließen.

- Die Struktur der Inhalte der Websites ist gegenwärtig noch nicht auf die Nutzung des Fernsehers als mögliches Zugangsmedium aufgebaut. Die Verbindung dieser beiden Medien scheint nicht gewollt zu sein, weshalb diese Technologie **noch weitgehend funktionsunfähig ist**.
- Mögliche „Transfers“ sind selten und machen keinen nennenswerten Marktanteil aus. Nach Ansicht der befragten Fachleute sind diese beiden Endgeräte (PCs und Fernseher) nach wie vor streng voneinander getrennt und bedienen unterschiedliche Bedürfnisse; der Markt glaubt kaum an eine Konvergenz beider Medien, noch weniger an eine Fusion beider *Endgeräte*,

obwohl in der Presse und in den entsprechenden Branchen immer wieder auf entsprechende Entwicklungen verwiesen wird.

- Ausnahmefälle sind allerdings mittelfristig denkbar, so z. B. die Anbindung von Videospielekonsolen über das Fernsehkabel (oder eine andere Verbindung) an eine Website. Diese Entwicklung würde, selbst als Randerscheinung, automatisch zu entsprechendem Interesse der Werbetreibenden führen und eventuell Fragen hinsichtlich der Regulierung der „Veränderungen im Medienumfeld“ aufwerfen.
In diesem Zusammenhang wird auf Punkt B.a.1. zur „interaktiven Werbung“ verwiesen.
- Aus Tests und Studien geht hervor, dass sich die Öffentlichkeit (laut der internationalen Direktion von Zenith Media) nur in minimalem Umfang für diese Technik interessiert. Hervorzuheben ist das Problem des relativ geringen Anteils der Haushalte, die über zwei Fernsehgeräte oder mehr verfügen: Beim gleichzeitigen Betrachten eines Programms ist in der Praxis kein Übergang zu einem „Non-Streaming Video“ möglich, egal ob zu einer Umgebung mit „digitalen interaktiven“ Fernsehseiten oder zu Websites.

2. Internet

- Entwicklung der Konvergenz von Internet und Fernsehen

- Entwicklung der Ausstrahlung von audiovisuellen Programmen über Websites

- Die Integration dieser Technik ist abhängig vom Zugang der Haushalte bzw. – was wahrscheinlicher sein dürfte – der Büros zu **Hochleistungstechnologien**. Der Konsum von Fernsehprogrammen (in Streaming Video-Technik) über einen PC gilt als Sonderform und dürfte mittelfristig nur für **einige wenige Programmarten** in Frage kommen: selektive Nachrichtensendungen, „short programmes“ usw.

Kurzfristig dürfte mit keiner **nennenswerten Steigerung** des Konsumumfangs derartiger Angebote zu rechnen sein, auch aufgrund der mangelnden Eignung der technischen Netzstrukturen des Internet. Nach Ansicht der befragten Fachleute dürfte diese Technik frühestens in 3 bis 4 Jahren aktuell werden.

- Wie oben erläutert, ist – bis auf wenige Sonderfälle – das Ersatzmedium für die Ausstrahlung von audiovisuellen Programmen (also der herkömmliche Fernseher) mehr als wettbewerbsfähig. Wenn eine Innovation leistungsmäßig hinter einer bereits vorhandenen Technologie zurückbleibt, besteht eigentlich kein objektiver Grund für ihre weitere Entwicklung. Zudem sind sich die Fachleute darin einig, dass die sehr hohen Datenleistungen, die für einen „Video stream“ auf dem Bildschirm eines PC notwendig sind, nur **„langfristig“** denkbar sind, d. h. über 4 bis 5 Jahre bis zu einem etwaigen Anlauf. Darüber hinaus müsste die mögliche Expansion dieser Technologie gemessen werden, da diese sich auf bestimmte, präzise eingegrenzte Zielgruppen beschränken könnte.

Hinsichtlich der Inhalte entspräche der Zugriff auf „Video stream“-Programmierung über PC (nicht zu verwechseln mit dem passiven Betrachten eines Videodokuments, z. B. im MPEG-Format, das aus vorab aufgezeichneten Programmen besteht) nicht den **Erwartungen** privater Verbraucher. Die weitere Verbreitung dieser Technik dürfte also auch nach Überwindung der technischen Hindernisse nur begrenzten Umfang zu erwarten sei.

- Diese Entwicklung muss über hohe Leistungen führen, aber auch über den vollständigen Austausch der in Privathaushalten vorhandenen Datenverarbeitungsgeräte.
- *Video-Stream*-Programme stehen in gewissem Umfang und mit gewisser Reichweite (allerdings ist dieses Programmvolumen nicht identifizierbar und außerordentlich begrenzt) – direkt oder zeitversetzt – bereits heute über Internet zur Verfügung und werden für unterschiedliche Werbeformen genutzt. Im Zusammenhang mit derartigen Anwendungen verweisen Fachleute nachdrücklich auf die Problematik der **Regulierung** von

Werbeaktionen sowie auf die Auswirkungen hinsichtlich der Verwaltung der Programmrechte.

- Die Selbstregulierung in diesem Bereich gilt allerdings als **ausreichend**, insbesondere angesichts des geringen Umfangs der in Frage kommenden Zielgruppe. Diese Selbstregulierung variiert allerdings je nach Land, wobei die großen Märkte „die Beispiele vorgeben.“
- Ein weiteres Thema ist die Konvergenz von **Rundfunk** und Internet, die als ein **vordringlicheres** Faktum gilt, da hier eine höhere Komplementarität festzustellen ist und diese Entwicklung offenkundig einem bestehenden Bedarf und der existierenden Technologie entspricht. In diesem Bereich fehlt es zugegebenermaßen noch an der notwendigen Regulierung, was auch die Existenz von Piratensendern erklärt, die sich jeglichen Regeln (in rechtlicher oder gewerblicher Hinsicht) entziehen.
- **Entwicklung der Werbetechniken im Internet**
 - Weiterentwicklung dieser Werbetechniken in den nächsten 3 bis 4 Jahren

Diese Entwicklung wird für das Geschäftsjahr 2001 als „ausgeprägt bis sehr ausgeprägt“ und auch für die kurzfristige Zukunft in ähnlicher Weise beurteilt.

- Die Wirkung dieser Werbeformen würde mit zunehmender Interaktivität, Originalität und somit zunehmender Präsenz weiter zunehmen (siehe Punkt 1.A.c.1., „Grundlagen der Deformatierung und Dynamik der Werbeformen“). In sämtlichen Ländern der Europäischen Union besteht ein **ausgeprägter** Wille zur Diversifizierung dieser Werbeformen und ihres Inhalts durch eigenständige Mittel, insbesondere mit dem Ziel, wirtschaftlich tragfähige Ergebnisse zu erwirtschaften. Diese lassen sich z. B. durch folgende Quoten messen:
 - Online-Kaufabschlüsse von Waren oder Dienstleistungen;
 - Teilnahme an angebotenen Spielen;
 - Abfragen von Informationen über Waren oder Dienstleistungen;
 - Anmeldungen (über Formulare) für verschiedene weiterführende Anwendungen.
- Die Werbeformen unterscheiden sich also in den meisten Fällen von „herkömmlicher“ Werbung, wie sie im Kino, Rundfunk oder Fernsehen anzutreffen ist (wobei die Techniken des digitalen interaktiven Fernsehens und dessen Dienste außerhalb des Streaming Video ausgeklammert sind). Die Grenze zwischen Valorisierung eines Produkts oder einer Marke und dem Kaufprozess ist praktisch aufgehoben.
- „Bannering“ (Werbepbanner) hat nach Aussagen der Branche mittlerweile seinen Status als Referenztechnik eingebüßt. Der Anteil der nach dieser Werbetechnik durchgeführten Werbeaktionen geht erkennbar zurück; diese

Tendenz setzt sich auch in den nächsten Monaten und Jahren zugunsten interaktiverer und komplexerer Techniken fort.

- „Rich media“ (Animationen in audiovisueller Technik) gelten als bevorzugte Werbetechnik und stehen im Mittelpunkt der gegenwärtigen Maßnahmen. Die Ausstrahlung von Werbespots, die mit dem klassischen Werbespotformat vergleichbar sind, dürfte in dem Maße weiter expandieren, wie sich die (Hochleistungs-)Plattformen weiterentwickeln und die Bedürfnisse in bestimmten Bevölkerungssegmenten weiter zunehmen.

- Beurteilung der Selbstregulierung dieser Werbetechniken

- Dieser Bereich gilt nach Aussagen zahlreicher Fachleute als „weitgehend reguliert“ (Progressively regulated), nicht aber als „ausreichend reguliert“. Einige Stimmen halten die Selbstregulierung für ausreichend, allerdings sind hier je nach Land und Art der Tätigkeit der befragten Fachleute Unterschiede auszumachen.
- Die extrem starke Fragmentierung des Mediums und die hohe Zahl und hochgradige Diversifizierung der Werbe- bzw. kommerziellen Aktionen führen zu Problemen bei der Erkennung komplexer Missbrauchsformen und zu immer längeren Reaktionszeiten.
- Die Arbeiten der EGTA und IAB in diesem Bereich werden allgemein als wichtig und wirksam gewürdigt.
- Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Werbeaktionen auf Sites außerhalb der Länder der Europäischen Union nur schwer zu kontrollieren sind und Sanktionen bis zu einem gewissen Grad unmöglich sind.
- In den Rechtsvorschriften ist auch ohne direkten Zusammenhang mit dem Internet ein umfassender Schutz der Verbraucher vorgesehen. Das gemeine Recht gilt als ausreichend, z. B. in Form der Gesetze über irreführende oder wahrheitswidrige Werbung. Nach Aussagen der befragten Fachleute ist die Reglementierung der Inhalte der Werbebotschaften im Internet ausreichend weit fortgeschritten, allerdings sei die Kontrolle insbesondere aufgrund des **technischen** Aufbaus des Mediums schwierig und Verstöße somit möglich. Zudem sind nicht alle Sites mit „lokaler Werbeanbindung“ (die die Aufnahme von Werbung im Zusammenhang mit einem bestimmten, geografisch umrissenen Markt ermöglichen) bei den Fachverbänden erfasst. Außerdem befindet sich der Sitz mancher Sites außerhalb der Europäischen Union. Die Selbstregulierung könnte hierdurch geschwächt werden.

- **Internetzugriff über mobile Endgeräte**

Einleitende Bemerkung: Seit kurzem ist der Internetzugang über verschiedene Kommunikationsmedien über mobile „Supports“ oder Endgeräte über WAP- oder GPRS-Zugangsprotokolle möglich. Internetzugang ist gegenwärtig über Handyterminals, Laptop-PCs und neue Hardware-Trägerformen (PDA, „Personal Digital Assistant“) möglich.

- Weiterentwicklung dieser Zugangsarten in den nächsten 3 bis 4 Jahren

Die Weiterentwicklung ist in diesem Bereich deutlich feststellbar, fällt bisher aber bescheiden aus. In einigen Ländern wird der Bevölkerungsanteil mit Internetzugang über das bestehende GSM-Protokoll mit 20 bis 30 Prozent angegeben. In den gleichen Ländern wird der offenkundige Rückstand bei der Einführung der GPRS-Technologie, mit der frühestens Anfang 2003 zu rechnen sei, betont.

- Aufgrund der mangelnden Eignung der gegenwärtig von den Endkunden verwendeten Geräte (ähnlich wie bei digitalem interaktivem Fernsehen oder bei Hochleistungsgeräten für das Internet) ist eine völlige Erneuerung des Bestands an Endgeräten erforderlich. Diese Erneuerung der Verbraucherendgeräte ist Voraussetzung für die Erschließung neuer Internet-gestützter Werbeaktionen über Handy-Displays, wobei der Kostenfaktor als zentrale Größe hinzukommt. Diese neuen Geräte sind in den meisten europäischen Märkten bereits im Handel und kommen vor allem bei einkommensstarken Bevölkerungsschichten und bei jüngeren Menschen (16 bis 25 Jahre) besonders gut an.
- Nach Meinung verschiedener Experten bieten die neuen Protokolle (G2/G3) noch keine Gewähr für einwandfreie Funktion bzw. sind noch weit von flächendeckenden Einsatzmöglichkeiten oder von echter Wettbewerbsfähigkeit der Internetanwendungen im Handy- und PDA-Bereich entfernt. Die Mehrzahl der Befragten geht von einer Trennung und Spezialisierung der Anwendungen (auf Handy und PDA) oder einer völligen Konvergenz beider Plattformen (je nach Bevölkerungs- bzw. Anwendergruppen) aus.
- Nach Ansicht von Fachleuten wird es rund 10 Jahre dauern, bis eine allgemeine Verbreitung von PDA mit permanentem Internetanschluss erreicht ist, d.h. eine Durchdringung des Erwachsenenmarktes zu mindestens 25 %.
- Das WAP-Protokoll scheint sich in mehreren Ländern vielleicht nicht technisch, wohl aber wirtschaftlich als Fehlschlag zu erweisen. Hieraus lassen sich auch Misstrauen und Zweifel vieler hinsichtlich der Zugangsformen der neuen Generationen erklären. Der Fehlschlag des WAP ist auch auf das Fehlen WAP-geeigneter Inhalte zurückzuführen. Die Einführung der Technologie erfolgte lange vor den entsprechenden Inhalten, so dass das Verbraucherinteresse an der Nutzung dieser neuen Technologie folgerichtig ausblieb.
- Im Zuge der bevorstehenden Einführung der UMTS-Norm arbeiten die Betreiber, die aus diesem Fehlschlag ihre Lehren gezogen haben, parallel zur Schaffung der Infrastrukturen mit den Content-Anbietern bereits an der Ausarbeitung einer Palette von Diensten, die entsprechendes Interesse der Verbraucher finden sollen.

- Ein Hindernis für die WAP-Anwendungen bildete auch die geringe Bandbreite des Protokolls. Mit dem Aufkommen von UMTS, während WAP noch kaum betriebsfähig war, wurde dieser Umstand rasch augenfällig. Für die Betreiber und deren Content-Partner war es somit nur folgerichtig, das neue UMTS-Protokoll mit seiner erheblich größeren Bandbreite abzuwarten, um Doppelinvestitionen zu vermeiden. Somit war das WAP-Konzept aufgrund der geringen Entwicklungsgeschwindigkeit noch vor seiner eigentlichen Einführung bereits überholt.

3. Mobiltelefonie

Für kommerzielle bzw. Werbezwecke genutzte Verbindungen zwischen den Benutzern der Mobiltelefonendgeräte und Betreiber bzw. dem über den Betreiberdienst beteiligtem Unternehmen.

- **Auf Rechnung des Betreibers über SMS übermittelte Werbung**
- Das Fortschreiten dieser Entwicklung wird von allen befragten Personen als „rasch bzw. sehr rasch“ beurteilt. Einige Spezialisten erweitern das Angebot um verschiedene Sprachanwendungen über die Messagefunktionen der Endgeräte.
- Fast alle europäischen Telekommunikationsbetreiber stehen vor finanziellen Schwierigkeiten. Die Aktionen, durch die eine bessere Kundenbindung erreicht werden soll, werden aus diesen Gründen bis Ende 2005 fortgesetzt.
- Die **Grenze** zwischen den Informationen des Telekommunikationsbetreibers über seine eigenen Dienste und Produkte einerseits und der Werbung andererseits ist nicht eindeutig geklärt. Manche Aktionen sind eindeutig als Geschäftsanbahnung und nicht als reine Informationsübermittlung zu betrachten.
- **Auf Rechnung Dritter (Werbetreibender) über SMS übermittelte Werbung**
- Diese Form der Werbebotschaften und entsprechender Konzepte findet zunehmenden Erfolg.
- Die oben angesprochene kritische finanzielle Lage der Betreiber dürfte für einen Teil dieser Betreiber Anlass sein, ihre Einnahmen durch die „zeitlich befristete Vermietung“ ihrer Teilnehmerleitungen zu steigern, wobei diese Werbeeinnahmen den Einnahmen aus dem Verkauf von „Medienplatz“ gleichzusetzen wären.
- Bevorzugte Zielgruppe der Werbefachleute und Werbetreibenden sind bei dieser Technik vor allem Jugendliche und junge Erwachsene.
- **Ständig oder vorübergehend auf dem Display angezeigte Werbebanner**
- Hierunter fallen Werbebotschaften, die vom Betreiber selbst oder von Dritten produziert wurden. Mit der Einblendung „externer“ Werbung kann eine Senkung der Gesprächsgebühren einhergehen („cross-subsidiation“) oder es werden Gratis-Gesprächsminuten (*airtime*) angeboten oder Preise verlost.
- Diese Werbetechnik gilt als weniger verbreitet und ihr wird ein geringeres Entwicklungspotenzial als den oben beschriebenen SMS-Aktionen zugeschrieben, da sich die Geräte der Endnutzer hierfür kurzfristig kaum

eignen. Eine weitere Verbreitung dieser Technik ist erst mit der Entwicklung geeigneter Displays zu erwarten, weshalb es für eine Beurteilung dieses Trends einstweilen noch zu früh ist.

- **Prognosen für die Selbstregulierung dieser Werbetechniken**

- Diese Aktionsbereiche werden als „weit reichend reguliert“ bzw. „ausreichend reguliert“ eingestuft. Durch die nationalen Rechtsrahmen ist in sämtlichen Ländern der Europäischen Union ein umfassender bis „sehr weit reichender“ Schutz der personenbezogenen Daten sowie ein grundlegender Schutz der Privatsphäre gewährleistet. Durch diese beiden Rahmenvorgaben könnte die mögliche Entwicklung dieser Werbetechniken in ausreichendem Maße umrissen werden.
- Darüber hinaus gehen die Werbefachleute von dem Prinzip aus, dass ein Sendebetreiber niemals gezielt Verstimmungen seiner Kunden bzw. Abonnenten heraufbeschwören möchte, sondern vielmehr eine dauerhafte Kundenbindung anstrebt. Über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften hinaus wird konsequent das „Opt-in“- bzw. „Opt-out“-Prinzip angewandt (das für interaktive Werbetechniken im Internet entwickelt wurde), um Irritationen seitens des Verbrauchers zu vermeiden, da diese dazu führen könnten, dass er sein Abonnement kündigt, sobald er eine gewisse Werbeübersättigung verspürt.
- Allerdings wird darauf verwiesen, dass die Verbraucherdaten häufig ohne vorherige Unterrichtung der Verbraucher weiterverwendet werden (in ähnlicher Form wie die Nutzung von E-Mail-Adressen über das Internet). Selbstkontroll- und gesetzliche Regulierungsinstanzen stehen hier abermals vor technischen Schwierigkeiten bei dem Problem, Missbrauch aufzudecken.

4. Rundfunk

- Werbetexte auf den Displays der Empfangsgeräte

- Anmerkungen zur Weiterentwicklung dieser Werbetechniken in den nächsten 3 bis 4 Jahren

Die zu erwartende Weiterentwicklung dürfte auf *unerheblichem* Niveau verharren, da diese Technik für die Werbestrategien **ungeeignet** sein dürfte. Auf die Gefahr einer Wiederholung hin (siehe unsere Anmerkungen zum GSM, zum Internet und zum interaktiven Digitalfernsehen) ist festzuhalten, dass auch die Plattformen und der Aufbau der Empfänger in den Ländern der Europäischen Union für derartige Werbeausstrahlungen bis jetzt keinen höheren Entwicklungsstand erreicht haben.

Bei der Vertriebsform für diese Art der Werbetechniken ist ein Paradoxon festzustellen:

- Das Ablesen von Texten auf Rundfunkempfängern in Fahrzeugen wäre in der Praxis schwierig und für den Fahrer mit Gefahren verbunden; somit könnte nur der Beifahrer die Texte einwandfrei ablesen ;
- die Rundfunkhörergewohnheiten zu Hause oder am Arbeitsplatz lassen keine Bereitschaft des Hörers erkennen, die Geräteskala zu betrachten: „radio is based on listening, not on viewing“ („Im Rundfunk geht es ums Hören, nicht ums Sehen“).

Diese Anwendungsmöglichkeit ist somit normalerweise auf nichtkommerzielle Informationsmitteilungen beschränkt, die mit dem ausgestrahlten Programm in Zusammenhang stehen (Angabe des Künstlers, dessen Werk gerade gesendet wird, Wetter- oder Staumeldungen usw.). Werbeaktionen wurden in Erhebungen zwar bereits verzeichnet, doch stellen sie vom Umfang her eine nicht quantifizierbare Randerscheinung dar.

Interaktive Dienste und andere Werbetechniken in digitalen Rundfunkempfangsgeräten

- Anmerkungen zur Weiterentwicklung dieser Werbetechniken in den nächsten 3 bis 4 Jahren
- In Fachkreisen wird keine nennenswerte Weiterentwicklung dieser Art der Dienste erwartet, insbesondere da im Vergleich zu herkömmlichen Werbemitteln und anderen neu entstehenden Mitteln die Notwendigkeit und Wettbewerbsfähigkeit fehlt.
- Wie bei anderen neu entstehenden Medientechnologien sind diese Dienste und Werbetechniken unmittelbar von der Bereitstellung geeigneter Sende- und Empfangsgeräte abhängig, also davon, dass die Sender und die Verbraucher bereit sind, die notwendigen Mittel für die Anschaffung dieser neuen Geräte aufzubringen. Bisher stellen Fachkreise nur geringes

Hörerinteresse am digitalen Radio fest. Die Möglichkeit zur individuellen Programmgestaltung käme eventuell den Bedürfnissen eines gewissen Teils der Hörer entgegen, allerdings bleiben die Werbetechniken hiervon unbeeinflusst.

5. Kino

- „Off-screen“-Werbeaktionen

- Anmerkungen zur Weiterentwicklung dieser Werbeaktionen in den nächsten 3 bis 4 Jahren

Die Entwicklung in diesem Bereich wird überwiegend als „gering entwickelt“ bzw. – ja nach Markt – in Einzelfällen als „entwickelt“ eingestuft.

- Werbefachleute sehen hierin eine interessante Alternative zu den in Massenvertriebskanälen etablierten Werbeaktionsformen, vor allem im Hinblick auf die gezielte Auswahl und effiziente Ansprache.
- Diese Werbeform ist bisher noch kaum strukturiert und kann nicht als Medium im eigentlichen Sinne gelten. Auf verschiedenen Märkten ist immerhin eine gewisse Organisation zu beobachten; ein erhebliches Aktionspotenzial dürfte noch vorhanden sein, die Weiterentwicklung vollzieht sich allerdings nur langsam.
- Vertrieb und Kinobetreiber können hierdurch neue Werbeeinnahmequellen erschließen, z. B. durch die unter Punkt 3 erwähnten Marketinganwendungen (von Telekommunikationsbetreibern für Dritte als Werbetreibende zugelassene Werbung). Nachdem die Konjunkturerwicklung des Kinosektors in Europa als „schwach“ beurteilt wird, dürfte die Motivation der Kinovertriebsgesellschaften für „Off-screen“-Aktionen besonders ausgeprägt sein.
- **Entwicklung der Ausstrahlung von Kinofilmen in Digitalformat**
- Ab 2004 oder 2005 könnten nach besonders optimistischen Prognosen verschiedene Komplexe in den Großstädten diese neue Ausstrahlungsform aufgreifen, allerdings dürfte sich das Engagement in diesem Bereich je nach dem jeweiligen Innovationswillen punktuell auf die größten Großkinos bzw. auf den großen Märkten beschränken. Die wichtigste Rolle dürften dabei die Vorreiterstaaten, d. h. Deutschland, das Vereinigte Königreich und Frankreich, spielen.
- Die Technologie ist bereits einsatzfähig, ihre praktische Umsetzung ist allerdings vom Kinofilm-Produktionsprozess als Ganzes abhängig, wobei die Filmverleihe, die die entsprechenden Geräte anschaffen müssen, im Vordergrund stehen.
 - *Durch das Problem gemischter Produktionen wären die Betreiber gezwungen, zwei verschiedene Wiedergabegeräte anzuschaffen, was zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch wenig realistisch ist. Noch weiter gebremst wird die Entwicklung durch die schwierige konjunkturelle Lage des Kinos in Europa.*

- *Seit dem Jahr 2000 läuft in einigen Ländern eine „Testphase“, allerdings wurde die Entwicklung dort nicht weiter vorangetrieben. Diese Digitalprojektionen wirken eher als Werbeaktionen und entspringen mehr dem Wunsch zur Aufwertung dieser Multiplexkinos als einem greifbaren Willen zur Popularisierung dieser Technik.*
- Theoretisch ist mit der digitalen Aufführung längerfristig eine gezieltere Ausstrahlung von Werbung je nach Filminhalt, Kinokomplex oder Kinosaal bzw. je nach Aufführungszeitpunkt möglich. Etwaige Regulierungsmaßnahmen in diesem Bereich werden in der Branche insofern nicht befürchtet, als die mögliche Selektion der Werbebotschaften zu einem geringeren Gewicht bei den Zuschauern führen würde. Zudem dürfte das finanzielle Gleichgewicht dieses Projekts – anders ausgedrückt, seine Rentabilität – nach Ansicht von Fachkreisen eher zweifelhaft sein.
- Darüber hinaus dürfte sich auch die Beschaffenheit der in dieser neuen Form ausgestrahlten Werbespots verändern: Eine Interaktion zwischen der Werbebotschaft auf der Leinwand und den Zuschauern im Saal dürfte zwangsläufig nicht in Frage kommen.

b. Spezifische neuen Werbetechniken

1. Grenzen der verfügbaren Indikatoren

Wie aus den Berichten zu Teil I hervorgeht, stützen sich die Indikatoren, die den Medien- und Werbefachleuten sowie den Fachverbänden und den Behörden zur Verfügung stehen, auf zwei inhaltliche Hauptgrößen:

- (1) Indizes, die auf den **Publikumszahlen der Medien** basieren und aus denen wie im Fernsehen eine *quantifizierte* Werbeexposition der Zuschauer abgeleitet werden kann; in sämtlichen Ländern der Europäischen Union stehen hierfür untereinander vergleichbare amtliche und als zuverlässig anerkannte Messinstrumente zur Verfügung, mit denen die Zuschauerzahlen der Programme nach Kategorie sowie die erfassten Werbearten ermittelt werden können (Sponsoring und „klassische“ Werbung bilden die beiden erfassten Arten der Werbebotschaften);
- (2) Allgemein vereinbarte Indizes für die „valorisierten“ **Werbeinvestitionen** („gross budgets“), d. h. Indizes, die auf der Grundlage der offiziellen Gebühren des untersuchten Medienplatzes und nicht etwa anhand des dem Werbetreibenden oder dem für den Einkauf von Werbekampagnen zuständigen Vermittler tatsächlich in Rechnung gestellten Betrags berechnet werden;

Leider werden bei diesen Indikatoren die unterschiedlichen Formen neu entstehender Werbetechniken **nicht berücksichtigt**, so z. B. interaktive Werbung, Split Screens oder „virtuelle“ Werbe-Inserts.

- Per Definition haben die technischen Innovationen mit erheblichen Wartezeiten zu kämpfen, bevor sie in die üblichen Indikatoren aufgenommen werden können, da zuerst Verfahren und Instrumente zur Erhebung der Daten vor Ort **angepasst** werden müssen. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass die **Motivation** für die „Nachverfolgung“ der Zuschauerzahlen und der Höhe der Werbeinvestitionen bei **Split Screens** oder **virtueller Werbung** nicht ganz klar ist, da es sich bei diesen Verfahren um begrenzte Sonderfälle handelt, die in einem bis dato unsicheren ordnungsrechtlichen Rahmen operieren.
- Auf jeden Fall erreichen diese beiden Anwendungsformen im Untersuchungszeitraum (1998 bis einschließlich 2001) nur marginale Bedeutung und beschränken sich auf seltene Marktkonstellationen, Bereiche (bzw. Programmarten) und Sender. Falls die Nutzung von **Split Screens** für Werbezwecke ausgeweitet würde (siehe nächsten Punkt), könnte diese Technik zu einem Werbestandard werden und sich damit in die Zuschauermessinstrumente und die „Monitoren“ zur Überwachung der Investitionen einfügen.
- Damit bliebe noch das Problem, Publikumsdaten für **virtuelle Bildeinblendungen** zu erheben, da diese Einblendungen häufig nach dem

Zufallsprinzip in unvorhersehbarer Form erfolgen. Diese Verfahrensweise lässt sich nicht in Einklang bringen mit den gegenwärtig in der Europäischen Union eingesetzten *Zuschauermessinstrumenten*, die nach dem „Zeitstempel“-Prinzip funktionieren (nach diesem Verfahren sind Erhebungen nur bei Programmen möglich, die vorab eindeutig festgelegt wurden und automatisch „gestoppt“ werden können).

- Interaktive Werbung lässt sich demgegenüber ohne weiteres in die für das Internet einsetzbaren Zuschauerermessinstrumente integrieren, in gewissem Umfang auch für das Fernsehen (in diesem Fall müssen Zeitstempel vorhanden sein, die auf die Digitalempfangstechnologie abgestimmt sind). Da es sich allerdings um ein nichtlineares, interaktives Umfeld handelt (das in den meisten Fällen nicht von der Tätigkeit des Senders des audiovisuellen Ausgangsprogramms abhängig ist), liegt kein Grund vor, warum die betreffende Werbung in den offiziellen Statistiken der Fernsehketten berücksichtigt werden sollte.

2. Neue spezifische Werbetechniken

Wie nachstehend in der Untersuchung von Bird & Bird („Interaktive Werbung“) ausgeführt, verlassen wir den Geltungsbereich der Fernsehrichtlinie, sobald der Fernsehzuschauer sein Medioumfeld wechselt und aus dem linearen in den interaktiven Bereich wechselt.

Demgegenüber erfüllen die Basissender, die den Transfer eines linearen Programms zu „Diensten für die Informationsgesellschaft“ ermöglichen, damit (wie auch ihre Programme) die für den Status eines „Rundfunksenders“ geltenden Kriterien. In diesem Umfeld finden die herkömmlichen Indikatoren, Bestimmungen und Rechtsrahmen Anwendung.

Wie obenstehend bereits erwähnt, wird interaktive Werbung (ohne Berücksichtigung von Linear-Video-Technik) durch die bestehenden Messinstrumente nach wie vor nicht berücksichtigt; zudem spielt sich deren Tätigkeit außerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie ab. Aus diesen Gründen war eine eingehendere Behandlung wirtschaftlicher Gesichtspunkte weder notwendig noch möglich, da die Problematik im rechtlichen Bereich liegt.

B. Rechtliche Aspekte

a. Die Entwicklung neuer Werbetechniken

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden drei neue Werbetechniken aufgezeigt und deren Anwendungsweise und Reglementierung in den einzelnen Mitgliedstaaten untersucht.

Hierbei handelt es sich um:

- Interaktive Werbung
- Split Screens
- Virtuelle Werbung

Dabei wird sofort deutlich, dass die Sachlage hinsichtlich der Nutzung und tatsächlichen Bedeutung bestimmter Techniken sowie der (teils laxen, teils restriktiven) Einstellung der staatlichen Behörden von Land zu Land erhebliche Unterschiede aufweist. Dass gezielte Bestimmungen existieren, mit denen eine Reglementierung dieser neuen Techniken erreicht werden soll, ist eher die Ausnahme.

1. Interaktive Werbung

Durch interaktive Werbung kann der Fernsehzuschauer Informationen direkt über eine Rückleitung an den Sender/Werbetreibenden übermitteln bzw. in einem vorgegebenen oder interaktiv aufgebauten Umfeld agieren (d. h. indem er aktiv die Inhalte (Informationen oder Werbung) auswählt, die er ansehen möchte, und zwar für die jeweils gewünschte Zeitdauer). Diese Technik findet ihren Niederschlag im digitalen Fernsehen, aber auch in anderen Umfeldern außerhalb des Sendebetriebs, z. B. im Internet oder im Mobilfunk.

Auf die beiden letzten Medien (mit Ausnahmen, z. B. Fernsehen im Internet) ist die Fernsehrichtlinie nicht anwendbar, wohl aber andere Richtlinien und Bestimmungen :

- Allgemeine Verbraucherschutzbestimmungen einschließlich der für sämtliche Medien geltenden Bestimmungen für den Werbesektor,
- Bestimmungen zum Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten,
- Europäische Richtlinie zum elektronischen Handel,
- Selbstregulierungsbestimmungen usw.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde nur die Nutzung interaktiver Werbung im Digitalfernsehen im Detail untersucht.

Durch das Digitalfernsehen kann der Fernsehzuschauer über elektronische Programmführer (Electronic Program Guides - EPG) von einem übertragenen linearen Fernsehprogramm oder einem Werbespot aus (normalerweise der letzte in einer Werbeunterbrechung) unmittelbar auf interaktive kommerzielle Dienste zugreifen.

Die zentrale Frage lautet: Im welchem Umfang findet die Fernsehrichtlinie auf interaktive Werbung im digitalen Fernsehen Anwendung?

Digitales Fernsehen bietet dem Zuschauer eine breite Palette an Diensten. Natürlich ist die Fernsehrichtlinie auf digitales Fernsehen in gleicher Weise anwendbar, allerdings gelten die Bestimmungen, denen die Werbung unterliegt, nicht unbedingt für sämtliche vom digitalen Fernsehen angebotenen Dienste. Soweit diese Dienste von der Gesetzgebung des betreffenden Mitgliedstaats abgedeckt sind, hat dieser auch darauf zu achten, dass die Sender die geltenden Gesetze einhalten.

Ausgehend von den rechtlichen Definitionen in den europäischen Richtlinien kann eine Unterscheidung zwischen „Fernsehtätigkeit“ und „Diensten der Informationsgesellschaft“ getroffen werden:

- **„Dienste der Informationsgesellschaft“** (auch als neue Mediendienste bezeichnet) werden in der Richtlinie 98/34 vom 22.06.1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (geändert durch die Richtlinie vom 20.07.1998) definiert. In der Richtlinie für den „elektronischen Geschäftsverkehr“ wird diese Definition als Ausgangspunkt aufgegriffen.

Diese Dienste werden wie folgt definiert: „Jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung.“

Als Beispiel gelten: VOD, Online-Warenverkauf, Videotext, gewerbliche Kommunikation über E-Mail.

- In der Fernsehrichtlinie wird **„Fernsehtätigkeit“** als „drahtlose oder drahtgebundene oder durch Satelliten vermittelte, unverschlüsselte oder verschlüsselte Erstsending von Fernsehprogrammen, die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist,“ definiert.

Einbezogen sind in diese Definition u. a. Fernsehsendungen, NVOD, Teletext (die nicht auf individuellen Abruf bereitgestellt werden).

Die entscheidende Trennung zwischen „Diensten der Informationsgesellschaft“ und „Fernsehsendung“ ergibt sich aus der Bestimmung des Dienstes, der im ersteren Fall auf individuellen Abruf erbracht wird, im zweiten Fall dagegen zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist.

Darüber hinaus spielt der Begriff der „Fernsehprogramme“ ebenfalls eine wichtige Rolle, da sich das lineare Fernsehprogramm eindeutig von anderen vom Sender angebotenen Diensten unterscheidet.

Das Hauptproblem hinsichtlich der Reglementierung hängt damit zusammen, dass die Fernsehzuschauer, die interaktiv teilnehmen möchten, bewusst ein lineares Fernsehprogramm verlassen, um sich in einem interaktiven (kommerziellen) Umfeld zu bewegen.

Der Wechsel des Umfelds (z. B. von linearen zu interaktiven Sendungen) könnte als Grenze des Anwendungsbereichs der Fernsehrichtlinie interpretiert werden, da diese nicht mehr anwendbar ist, sobald sich der Fernsehzuschauer (individuell) dazu entscheidet, den linearen Sendemodus zu verlassen. Allerdings ist genau auf die Art der Dienste zu achten, zu denen der Fernsehzuschauer im Rahmen des neuen interaktiven Umfelds Zugang erhält.

Dabei ist festzuhalten:

- Wenn diese interaktiven Dienste als „Dienste der Informationsgesellschaft“ gelten: Sobald der Zuschauer selbst aktiv handeln muss und diese Dienste auf individuellen Abruf erbracht werden, ist die Fernsehrichtlinie nicht mehr anwendbar.

In Schweden wurden beispielsweise die im terrestrischen digitalen Fernsehen angebotenen digitalen Dienste von der zuständigen Behörde überprüft und dabei festgestellt, dass die interaktiven Shoppingdienste auf individuellen Abruf hin bereitgestellt werden und somit nicht den Bestimmungen für den audiovisuellen Sektor unterliegen.

- Falls einige dieser interaktiven Dienste als „für den gleichzeitigen Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt“ eingestuft werden, wäre die Fernsehrichtlinie anwendbar.

Bei der Frage, inwieweit Bestimmungen für Werbeausstrahlungen gemäß Kapitel IV der Fernsehrichtlinie auf diese interaktiven Dienste anwendbar sind, herrscht der Eindruck vor, dass diese Dienste ausschließlich für lineare Fernsehprogramme entwickelt wurden und nicht auf alle vom digitalen Fernsehen angebotenen Dienste anwendbar sind. Gleiches gilt insbesondere für die Bestimmungen zum maximal zulässigen Werbeumfang.

Die Problematik besteht also darin, festzustellen, ob die für die Festlegung des Geltungsbereichs der Fernsehrichtlinie (auf individuellen Abruf angebotene Dienste oder für den Empfang durch die Allgemeinheit erbrachte Dienste) geltenden Kriterien vorgegebenen Kriterien beibehalten und auf die gesamte Bandbreite der Dienste angewandt werden können, die für das interaktive Fernsehen angeboten werden, oder ob auch die Art der angebotenen Dienste berücksichtigt werden muss, die in diesem Fall definiert und ausdrücklich in die Richtlinie einbezogen werden könnten.

Auf jeden Fall ist aufgrund der eng nebeneinander existierenden Fernsehprogramme und sonstiger interaktiver, über Digitalfernsehen ausgestrahlter Dienste davon auszugehen, dass die Vorschriften für den audiovisuellen Bereich Anwendung finden, sobald der Zugriff auf einen interaktiven kommerziellen Dienst von einem linearen Fernsehprogramm aus erfolgt oder ein ausgestrahltes Fernsehprogramm und ein Inhalt bzw. kommerzielle Links gleichzeitig auf ein und demselben Bildschirm erscheinen (über Split-Screen-Technik).

Gegenwärtig verfügt das **Vereinigte Königreich** als einziger Mitgliedstaat über eigene Rechtsvorschriften für interaktive Werbung.

Die von der ITC erlassene Vorschrift (ITC Guidance Note on Interactive TV) ist eigentlich eher ein Orientierungspapier für Fernsehsender, anhand dessen diese die bestehenden Bestimmungen an das interaktive Fernsehen anpassen können.

Grundsätzlich werden in diesem Orientierungspapier die Grundprinzipien für Werbung im Fernsehen aufgegriffen, deren wichtigste Bestimmungen wie folgt lauten:

- Die Art der verschiedenen Formen der Inhalte muss für den Zuschauer stets in transparenter Form erkennbar sein.
- Es muss eine klare Trennung zwischen Werbung und ausgestrahltem Programm erfolgen (bei interaktivem Fernsehen kann die Trennung räumlich sein; sie darf nicht zeitlich begrenzt sein, die Verwendung der Split-Screen-Technik ist also zulässig).

Eine weitere wichtige Bestimmung der Guidance Note lautet, dass der Fernsehzuschauer nicht direkt von einem linearen Fernsehprogramm zu einem rein gewerblichen Inhalt gelenkt werden darf. Wird erstmals die Taste für interaktiven Modus gedrückt, muss dem Zuschauer ein Zwischenbildschirm angezeigt werden, der mindestens 50 % redaktionellen Inhalt enthalten muss. Dieser redaktionelle Inhalt (z. B. das ausgestrahlte Programm wird auf einem Teil des Bildschirms gezeigt) kann von kommerziellen Inhalten oder Links umgeben sein. Beim zweiten Anklicken des Links wird der Fernsehzuschauer zu einem rein kommerziellen Inhalt weitergeleitet (bei dem es sich z. B. um die Website eines Inserenten handeln kann).

Abschließend seien **auch die Selbstregulierungsbestimmungen der EGTA** für in allen Medien angebotene interaktive Dienste erwähnt. Diese Bestimmungen umfassen einen Bestand an Grundregeln, die nach Ansicht der Werbeindustrie ein ausreichendes Schutzniveau für die Benutzer bieten sollen, wobei auch die bestehenden Bestimmungen – egal ob allgemeiner oder spezifischer (d. h. branchenspezifischer) Art – zur Anwendung kommen.

Mit Ausnahme der Vorschriften der ITC und der EGTA-Bestimmungen existieren keine spezifischen, auf interaktive gewerbliche Dienste anwendbare Bestimmungen, da sich die interaktive Werbung in der überwiegenden Mehrzahl der Mitgliedstaaten noch im Versuchsstadium befindet.

Aus den Umfragen bei den Medienfachleuten geht außerdem hervor, dass nach Ansicht dieser Fachleute interaktive Werbung:

- einer lockeren Kontrolle und flexiblen Regeln unterliegen müsse, durch die eine Weiterentwicklung dieser neuen Technik und des digitalen Fernsehens als Ganzes möglich ist,

- auf die gezielten Wünsche der Fernsehzuschauer eingehen müsse, die sich aus einem passiven Umfeld bewusst in ein interaktives Umfeld begeben und dort die gesuchten Informationen finden,
- unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten bei allen Medien einheitlich behandelt werden sollte und dass die im Fernsehen angebotenen interaktiven Dienste keinen strengeren Auflagen unterworfen werden sollten, als wenn sie in einem anderen Medium als dem Internet angeboten werden.

* *

*

2. Split-Screen-Technik

Diese Technik ermöglicht die gleichzeitige Darstellung redaktioneller Inhalte und gewerblicher Informationen auf ein und demselben, zweigeteilten Bildschirm. Diese Technik findet naturgemäß im Internet und im Digitalfernsehen Anwendung, aber auch im Analogfernsehen.

Split Screens werden in interaktivem Modus im Internet eingesetzt und werfen im Allgemeinen keine rechtlichen Probleme auf, da die Fernsehrichtlinie nicht zur Anwendung kommt bzw. nur auf jenen Teil des Bildschirms angewendet wird, über den das lineare Fernsehprogramm ausgestrahlt wird. Für das Digitalfernsehen stellt sich die Frage, in welchem Umfang die Fernsehrichtlinie auf interaktive Sendeangebote anwendbar ist.

Bei der Ausstrahlung linearer Fernsehprogramme kommt die Fernsehrichtlinie allerdings unstrittig zur Anwendung, insbesondere Kapitel IV mit seinen Bestimmungen hinsichtlich Werbung, Sponsoring und Teleshopping.

Diese Split-Screen-Technik könnte so ausgelegt werden, dass sie dem Prinzip der Trennung von Werbung und Programmteilen (Artikel 10 der Fernsehrichtlinie) und den Bestimmungen über die Einfügung von Fernsehwerbung (Artikel 11 der Fernsehrichtlinie) zuwiderläuft.

Diese Überlegungen bilden die Grundlage für das Verbot dieser Sendetechnik in mehreren Mitgliedstaaten (**Niederlande, Portugal, Schweden, Norwegen und Frankreich**). Hinweis: Dieses Verfahren kann allerdings für Werbebotschaften des Sponsors genehmigt werden, wenn nach der im jeweiligen Land geltenden Gesetzgebung die Nennung des Sponsors während des Vorspanns eines Fernsehprogramms zulässig ist).

In anderen Ländern ist dieses Verfahren zugelassen, z. B. im **Vereinigten Königreich** und **in Deutschland**.

Deutschland verfügt als einziges Land über spezielle Rechtsvorschriften für diesen Bereich. Demnach bestehen folgende gesetzlichen Bestimmungen:

- Die Werbung muss durch optische Mittel eindeutig vom Programm getrennt sein,
- die Werbung muss durch das Wort „Werbung“ in dem Bereich des Bildschirms, den sie einnimmt, gekennzeichnet sein,
- die Dauer der Werbung wird in vollem Umfang für die Berechnung der maximalen Gesamtdauer der Werbeanteile mit angerechnet,
- Split-Screen-Werbung ist während religiösen Sendungen sowie in Kinder- und Jugendprogrammen unzulässig.

Im Vereinigten Königreich wurde die Split-Screen-Technik durch die ITC in strenger begrenztem Umfang genehmigt (während der Werbung dürfen Programminformationen eingeblendet werden, allerdings nur in Form von Textanzeigen).

* *

*

Bei den im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Befragungen der einzelstaatlichen Behörden und Werbefachleute war kein Konsens hinsichtlich der Entwicklung und des erwarteten Erfolgs der Nutzung dieser Technik zu erkennen. Aus der wirtschaftlichen Untersuchung geht allerdings hervor, dass der Erfolg dieser Technik je nach Sender als „hoch bis sehr hoch“ eingestuft wird.

Nach den ermittelten Erkenntnissen vertreten jene Behörden, die diese Technik verbieten, die Auffassung, dass zwischen Werbung und Programmteil eine zeitliche und räumliche Trennung bestehen müsse. Wir sind allerdings der Ansicht, dass nach der Richtlinie keine zeitliche Trennung vorgeschrieben ist, damit die Bestimmungen der Artikel 10 und 11 erfüllt sind. Eine räumliche Trennung genügt demzufolge, während eine zeitliche Trennung nicht erforderlich ist.

Nach Artikel 11.1 hat der Sender die Möglichkeit, Werbung in folgender Form WÄHREND der Sendungen einzufügen:

- sofern Zusammenhang und Wert des Programms nicht beeinträchtigt werden,
- unter Berücksichtigung der natürlichen Programmunterbrechungen (bei eigenständigen Programmen), der Dauer der Programme (audiovisuelle Werke – eigenständige Programme) sowie deren Art (Sendungen, audiovisuelle Werke, spezifische Programme),
- sowie in einer Form, dass nicht gegen die Rechte von Rechteinhabern verstoßen wird.

Somit steht eindeutig fest, dass vor Einsatz dieser Werbetechnik zunächst die ausdrückliche Genehmigung der Inhaber der Urheberrechte (und damit zusammenhängender Rechte) an den Programmen eingeholt werden muss,

deren Ausstrahlung auf einen Teil des Bildschirms eingeschränkt wird und die zeitgleich mit einer Werbebotschaft ausgestrahlt werden sollen.

Hierin ist auch der Grund zu sehen, warum die Split-Screen-Technik in Deutschland nur in Programmen eingesetzt wird, bei denen der Sender alleiniger Inhaber der Rechte ist (Sportsendungen, Eigenproduktionen).

Zwar ist es durchaus angebracht, den Entwicklungsmöglichkeiten der Split-Screen-Technik Platz einzuräumen, doch sollte die Kommission zweckmäßigerweise eine Klarstellung der Auslegung der Richtlinie vornehmen und eindeutig feststellen, dass eine räumliche Trennung von Werbung und Programmen ausreicht, um auf diese Weise etwaige Rechtsunsicherheit oder abweichende Interpretationen der in Artikel 10 der Richtlinie festgelegten Grundprinzipien zu vermeiden.

* *

*

3 . Virtuelle Werbung (oder virtuelles „Sponsoring“)

Virtuelle Werbung (oder virtuelles „Sponsoring“) ist in Sportsendungen weit verbreitet. Durch diese Technik können Werbebotschaften oder Sponsorenhinweise elektronisch in das Programm eingeblendet werden.

Diese Technik kann auch als Ersatz für herkömmliche Werbung Anwendung finden, z. B. indem die Werbung, die am Veranstaltungsort vorhanden ist, durch auf das Ausstrahlungsland zugeschnittene Werbung ersetzt wird.

In den einzelnen Mitgliedstaaten findet diese Technik unterschiedliche Resonanz. In einigen Staaten ist sie verboten, in anderen ist sie ausdrücklich zugelassen und unterliegt bestimmten Vorschriften, andernorts wird sie wiederum durch die Behörden des Landes toleriert.

- In **Italien, Frankreich, Portugal** und **Norwegen** herrscht die Auffassung vor, dass virtuelle Werbung den Prinzipien zuwiderläuft, denen die Einfügung von Werbung in den ausgestrahlten Programmen unterliegt. Folglich ist sie unzulässig.
- Im **Vereinigten Königreich** und in **Deutschland** bestehen spezielle Vorschriften, infolge derer die Nutzung dieser Technik bestimmten Auflagen unterliegt:
 - Die in Deutschland erlassenen Bestimmungen orientieren sich an den EBU-Bestimmungen zur virtuellen Werbung, wonach diese Werbeform zulässig ist, solange der Zuschauer hierauf hingewiesen wird und die Werbung ausschließlich als Ersatz für bereits vorhandene Werbung genutzt wird. Darüber hinaus ist in den Rechtsvorschriften Deutschlands festgelegt, dass die virtuelle Werbetechnik nicht für Product Placement in Fernsehserien oder Fernsehfilmen eingesetzt werden darf.

Im Vereinigten Königreich ist in den Vorschriften der ITC festgelegt, dass die Bildqualität erhalten bleiben muss; außerdem ist den Sendern die Beteiligung am Verkauf von Werbeplätzen für virtuelle Werbung untersagt.

- In anderen Mitgliedstaaten wie **Griechenland** oder **Spanien** gestatten die Medienaufsichtsbehörden die Nutzung virtueller Werbung, ohne dass allerdings spezifische Vorschriften hierfür bestehen.

Bei den Befragungen der Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten und der Werbefachleute, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführt wurden, war keinerlei Konsens festzustellen.

Somit ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt außerordentlich schwierig, festzustellen, ob diese Technik für die einzelnen Akteure von Interesse ist, und dazu Stellung zu beziehen, ob die Aufnahme gesonderter Bestimmungen in die Richtlinie notwendig ist.

Es stellt sich allerdings die Frage, wie diese virtuelle Technik genau einzustufen ist, nachdem sie durchaus – und übrigens in der Mehrzahl aller Fälle – eher als virtuelles Sponsoring denn als virtuelle Werbung gelten kann.

Immerhin wird diese Technik nach dem gegenwärtigen Entwicklungsstand während Sportsendungen in großem Umfang eingesetzt, um ein Logo oder eine Marke eines Werbeträgers einzublenden, der als Sponsor der Sendung gelten kann.

Im Sinne dieser Annahme und vorbehaltlich der Rechte, die bei den Rechteinhabern der Veranstaltungen liegen, für die virtuelle Werbung dieser Art eingesetzt wird, dürfte die Nutzung virtueller Techniken anstelle der gegenwärtig von den Sendern angewandten Techniken für die Einblendung von Sponsorennennungen keine Probleme aufwerfen, solange die Bestimmungen aus Artikel 17 der Richtlinie eingehalten werden.

Virtuelle Werbung kann zwar mit Fug und Recht als Sponsoring betrachtet werden, doch steht ihr Einsatz dennoch im Widerspruch zu zahlreichen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten läuft die Verwendung virtueller Werbung sogar den für das Sponsoring geltenden Rechtsvorschriften dieser Länder zuwider, die strenger bzw. detaillierter als in der Richtlinie formuliert sind.

* * *

b. Konvergenz

Durch die konvergente Entwicklung der Medien ist die Ausstrahlung identischer Inhalte und Dienste über mehrere verschiedene Plattformen möglich.

Interaktives digitales Fernsehen bietet die Möglichkeit, über die einseitig gerichtete, reine Signalübermittlung an passive Zuschauer noch einen Schritt hinauszugehen. Mit diesem Medium erschließt sich eine breite Palette interaktiver Dienstangebote, so z. B. Spiele, Kaufangebote, Internetabfragen sowie zahlreiche weitere Kommunikationsdienste. Technisch ist auch die Ausstrahlung audiovisueller Inhalte über das Internet oder der Empfang dieser Inhalte über das Handy möglich.

Angesichts der konvergenten technologischen Entwicklung ist offensichtlich, dass keine einheitlichen Rechtsvorschriften für die unterschiedlichen Trägermedien existieren.

Für bestimmte Trägermedien existieren eigene Rechtsvorschriften; im Vergleich zu anderen Medien unterliegt die Rundfunk- und Fernsehausstrahlung weit reichender Reglementierung, vor allem im Bereich der Werbung.

Dieser Umstand ist dadurch begründet, dass das Fernsehen ein extrem weit verbreitetes Massenkommunikationsmittel mit erheblichem Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung ist. Darüber hinaus vertrauen die Fernsehzuschauer diesem Medium und hegen hohe Erwartungen hinsichtlich des Umfangs des ihnen hier gebotenen Schutzes.

Andere Medien wie z. B. das Internet unterliegen hingegen nicht derartigen komplexen und spezifischen Rechtsvorschriften.

In sämtlichen Mitgliedstaaten bestehen allerdings noch weitere Rechts- bzw. Selbstregulierungsvorschriften, die unabhängig von den genutzten Medien auf gewerbliche Kommunikationen Anwendung finden (z. B. allgemeine Bestimmungen hinsichtlich irreführender Werbung, vergleichender Werbung, Gesetze zum Schutz personenbezogener Daten, Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr, zu Fernvertriebskanälen, sowie allgemeine oder spezifische Selbstregulierungsvorschriften usw.).

Aufgrund der technischen Möglichkeit, der Öffentlichkeit über unterschiedliche Medien gleiche Inhalte zu vermitteln, wurde wiederholt vorgeschlagen, neue Rechtsvorschriften zu verabschieden, die die Inhalte – unabhängig davon, wie diese Inhalte übermittelt werden – zum Gegenstand haben. Damit wäre die Ungleichbehandlung der Medien aufgehoben und die Flucht bestimmter Inhalte (insbesondere der Werbung) aus dem hochgradig reglementierten Fernsehen in andere, weniger streng reglementierte Medien wäre aufgehoben.

Drei verschiedene Lösungsansätze wären hierfür denkbar:

- I. Ausweitung der Fernsehrichtlinie auf andere Medien.
- II. Anpassung bestehender vertikaler Vorschriften für Telekommunikation, Fernsehen, Dienste der Informationsgesellschaft usw. an neue Werbetechniken oder neue Mediendienste bzw. in letzter Konsequenz die Klärung, wie diese Vorschriften anzuwenden sind.

- III. Umgestaltung der gegenwärtigen Rechtsvorschriften, um horizontale Bestimmungen in Kombination mit vertikalen Bestimmungen einführen zu können.

MÖGLICHKEIT I

Die erste Hypothese, in deren Mittelpunkt die Ausweitung sämtlicher Bestimmungen der Fernsehrichtlinie auf andere Medien steht, lässt sich in dieser Form nicht verwirklichen. Offenkundig lassen sich die Bestimmungen von Kapitel IV der Richtlinie zu Menge und Verteilung der Werbung zwar auf Fernsehprogramme, nicht aber auf andere Dienste anwenden, da diese Bestimmungen auf die besondere Struktur der Programmgestaltung des herkömmlichen Fernsehens zugeschnitten sind, also auf kontinuierliche Ausstrahlung.

Der Rundfunk bildet hierbei eine Ausnahme: In den meisten Mitgliedstaaten unterliegt der Rundfunk ähnlichen Bestimmungen, häufig allerdings in weniger restriktiver und weniger detaillierter Form.

Beispiel: der Sonderfall der Ausstrahlung von Fernsehsendungen über das Internet: Theoretisch unterliegt die Ausstrahlung von Fernsehprogrammen über das Internet den Rechtsvorschriften für den audiovisuellen Bereich. In einigen Mitgliedstaaten wurde die Programmausstrahlung über das Internet ausdrücklich in die rechtliche Definition des Sendebetriebs mit einbezogen. Dies ist insbesondere in **Griechenland** der Fall.

In der Praxis ist die Ausstrahlung von Fernsehprogrammen über das Internet allerdings noch nicht weit entwickelt. Die Verbraucher hängen nach wie vor sehr an ihren Gewohnheiten und betrachten den PC noch nicht als möglichen Fernseher. Die Behauptung, dass sich diese Einstellung in naher Zukunft ändert, wäre zum jetzigen Zeitpunkt vielleicht etwas gewagt, denn nach wie vor sind zahlreiche technische Probleme angesichts des Umstands zu überwinden, dass geeignete PCs in den meisten Haushalten noch nicht vorhanden sind und noch keine ausreichende Videobildqualität möglich ist.

Denkbar ist auch, dass eine Reglementierung des Fernsehens im Internet von manchen einzelstaatlichen Regulierungsbehörden nicht mit größerer Priorität behandelt wird (so z. B. bei der ITC im **Vereinigten Königreich**). Im Allgemeinen gilt das Internet mehrheitlich noch als eigenständiges Trägermedium mit anderem Funktionsumfang als das Fernsehen.

MÖGLICHKEIT II

Gegenstand dieser zweiten Option ist ein schrittweises Vorgehen, das auf einer regelmäßigen Überwachung des Marktes und darauf basiert, dass bestimmte vertikale Rechtsvorschriften an neue Mediendienste angepasst werden, wenn sich dies als notwendig erweist.

Dies könnte seinen Niederschlag beispielsweise in der Anpassung der rechtlichen Definition der Fernsehaktivität oder in der Einführung bestimmter

Kategorien neuer Fernsehdienste finden, auf welche die Vorschriften für Werbung im Fernsehen ganz oder teilweise anwendbar sind.

Außerdem könnten erforderlichenfalls bestimmte neue Werbetechniken ebenfalls in der Richtlinie behandelt werden.

Eine weitere Lösung bestünde darin, eine Klarstellung herbeizuführen, wie die bestehende Rechtsprechung auf neue Werbetechniken anzuwenden ist. In diesem Fall ist eine kurzfristige Änderung der Vorschriften nicht erforderlich; dies ist ein Vorteil, wenn die betreffenden Techniken sich noch im Versuchsstadium befinden oder noch nicht weit entwickelt sind.

MÖGLICHKEIT III

Die Einführung neuer horizontaler Rechtsvorschriften für die Inhalte bietet den Vorteil, dass die Vorschriften dann auf alle Medien gleichermaßen anwendbar wären und diese Lösung sich technisch neutral verhielte. Eine Diskriminierung einzelner Medien würde vermieden und es entstünde ein einheitlicher Rechtsrahmen. Vorstellbar ist ein Mindestbestand an Vorschriften über die Inhalte, wie sie gegenwärtig in den Artikeln 12-16 der Fernsehrichtlinie vorliegen.

Das Problem liegt darin, dass die verschiedenen betroffenen Sektoren des Branche zum jeweiligen Ausgangszeitpunkt in sehr unterschiedlichem Maße reguliert sind (die Fernsehsender unterliegen seit jeher strengen Regulierungen, für das Internet gelten hingegen weniger detaillierte Normen, außerdem ist das Internet weitgehend der Selbstregulierung der Branche überlassen). Möglicherweise setzen bestimmte Bereiche der Branche neuen, „für alle Medien gleichermaßen geltenden“ Rechtsvorschriften entschiedenen Widerstand entgegen.

Erschwert wird die Schaffung eines wirksamen europäischen Rechtsrahmens darüber hinaus durch die globale bzw. internationale Struktur des Internet. Häufig wird eine Selbstregulierung der Branche auf internationaler Ebene als geeigneteres Mittel empfunden.

Hinzu kommen Kompetenzprobleme: In den meisten Mitgliedstaaten gelten vertikale Rechtsvorschriften, die durch Fachbehörden überwacht werden, welche nur für einen bestimmten Bereich wie das Fernsehen, den Rundfunk oder Telekommunikationswesen zuständig sind. Einzelstaatliche „medienübergreifende“ Behörden, welche für eine einheitliche Anwendung dieser neuen Verordnung sorgen könnten, existieren praktisch nicht.

So liegt beispielsweise **in Deutschland** die Zuständigkeit für den Rundfunk und die Mediendienste bei den Bundesländern, die Zuständigkeit für Teledienste dagegen beim Bund. Wahrscheinliche Konflikte zwischen den Zuständigkeiten der Regionalregierungen und des Staats sind auch in anderen Ländern wie z. B. in **Belgien** zu erwarten.

V. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die für die Zukunft zu erwartenden konvergenten Entwicklungstrends sind kaum vorhersehbar. Gegenwärtig finden die Besonderheiten der verschiedenen Medien in den meisten Mitgliedstaaten Berücksichtigung, wobei diese Staaten die Auffassung vertreten, dass die bestehenden vertikalen, sektoral ausgerichteten Rechtsvorschriften am geeignetsten und wirkungsvollsten sind, soweit diese Rechtsvorschriften auf die Besonderheiten der Medien abgestimmt sind.

Vor dem Hintergrund dessen, was in naher Zukunft technisch machbar ist, und der Prognosen, im welchem Tempo die breite Öffentlichkeit interaktives Digitalfernsehen und neue Internetdienste nutzen wird, besteht bei manchen Industrievertretern und politischen Verantwortlichen das Bedürfnis, bereits jetzt – auch angesichts einer bis jetzt noch weitgehend unbekanntem Zukunft - Vorschriften einzuführen bzw. die bestehenden Rechtsvorschriften anzupassen.

Vor dem Hintergrund einer vollständig konvergenten Entwicklung bietet die vorstehend aufgezeigte dritte Option zahlreiche Vorteile.

Allerdings dürfte beim gegenwärtigen Entwicklungsstand eine auf die Hypothese einer vollständig konvergenten Entwicklung und einer allgemeinen Nutzung dieser Dienste durch die Allgemeinheit gestützte Reglementierung nach unserer Auffassung gewisse Risiken bergen, zumal manche Fachleute die Auffassung vertreten, dass dieses Zukunftsszenario überhaupt nicht oder aber wesentlich später eintritt, als es manche beteiligte Akteure glauben.

Eine andere weit verbreitete Meinung befürwortet allerdings eine regelmäßige Überwachung der Entwicklung des Marktes und eine Anpassung der bestehenden spezifischen vertikalen Rechtsvorschriften entsprechend den Erfordernissen (etappenweises Vorgehen).

Angesichts der eher langsamen Entwicklungsgeschwindigkeit, mit der sich neue Technologien durchsetzen, und der erheblichen Unterschiede der Mitgliedstaaten untereinander (so ist z. B. die Lage des Digitalfernsehens im Vereinigten Königreich gänzlich anders als in anderen Mitgliedstaaten) sowie der unsicheren Zukunft mancher Dienste (z. B. Fernsehen im Internet) dürfte die zweite Option (regelmäßige Überwachung und etappenweises Vorgehen) besser geeignet sein.

Aus der wirtschaftlichen Untersuchung geht hervor, dass die gegenwärtigen vertikalen Rechtsvorschriften, die für das Fernsehen gelten, noch mindestens während der nächsten sieben Jahre in angepasster Form bestehen bleiben und wirksam angewandt werden. Damit sollen gewisse Änderungen an der Fernsehrichtlinie nicht ausgeschlossen werden (beispielsweise die Klarstellung der Bestimmungen bzw. Aktualisierung bestimmter Definitionen zu Werbung

und Eigenwerbung). Als interessante Lösung wäre auch eine Klarstellung der Auslegungen denkbar, wodurch die Anwendung der Richtlinie in ihrer gegenwärtigen Form auf neue Werbetechniken vereinfacht würde und die Auslegungen auf nationaler Ebene harmonisiert werden könnten.

Bei der Annahme neuer Bestimmungen bzw. der Überarbeitung bestehender Bestimmungen werden auf jeden Fall gewisse Grundprinzipien mit berücksichtigt:

- Die Rechtsvorschriften müssen sich auf das notwendige Minimum beschränken, mit dem die vorgegebenen Ziele erreicht werden können (was durch Selbstregulierung wirksam reguliert werden kann, sollte der Verantwortung der Industrie überlassen bleiben),
- durch die Bestimmungen muss die Rechtssicherheit erhalten bleiben bzw. ausgeweitet werden,
- die Anwendung der Rechtsvorschriften und Zwangsmaßnahmen zur Einhaltung dieser Rechtsvorschriften müssen auf wirksame Weise möglich sein,
- entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip darf eine Regulierung auf europäischer Ebene nur in jenen Bereichen erfolgen, in denen eine einzelstaatliche Reglementierung durch die Mitgliedstaaten nicht wirksam möglich ist.

Übergeordnetes Ziel bei der Annahme bzw. Anpassung der Rechtsvorschriften muss die Suche nach einem angemessenen Gleichgewicht zwischen einer optimalen wirtschaftlichen Entwicklung der europäischen Medienindustrie und dem öffentlichen Interesse wie z. B. dem Verbraucherschutz (vor allem dem Schutz der Minderjährigen), der Wahrung des Pluralismus, der Förderung kultureller Vielfalt sowie der Einhaltung der Wettbewerbsbestimmungen des EG-Vertrags sein.

Angesichts der Entwicklung der bereits existierenden Werbetechniken sowie neuer Werbetechniken in der in der vorliegenden Studie aufgezeigten Form empfehlen wir, beim gegenwärtigen Entwicklungsstand zu überlegen, auf welche Weise eine Klarstellung der Anwendung oder eine maßvolle Überarbeitung der Fernsehrichtlinie möglich ist, ohne dass nach dem gegenwärtigen Stand versucht wird, eine für sämtliche Medien geltende Richtlinie zu konstruieren.

Bei den neuen Werbetechniken, die sich in der Mehrzahl nach wie vor in der Testphase befinden, ist festzustellen, dass offenbar keine dieser Techniken im eindeutigen Widerspruch zur Fernsehrichtlinie steht. Vielmehr scheint ein enger Zusammenhang zwischen diesen Techniken und der Richtlinie zu bestehen.

Nimmt man die Empfehlungen der ITC für die Einführung **interaktiver Werbung** als Ausgangspunkt, sollte im Interesse des Verbraucherschutzes der

Verbraucher nicht unmittelbar mit interaktiven Werbebotschaften konfrontiert werden. So darf der Fernsehzuschauer niemals direkt von einem linearen Fernsehprogramm zu einem reinen Werbeinhalt geleitet werden. Der Verbraucher muss stets eine bewusste, freiwillige Entscheidung treffen können (durch „Anklicken“), auf die hin ein Zwischenbildschirm mit mindestens 50 % redaktionellem Inhalt erscheint. Voraussetzung für den sicheren Übergang von linearem Fernsehen zu interaktivem Fernsehen ist folglich notwendigerweise die Einführung der **Split-Screen-Technik** bzw. zumindest die Einblendung eines vom Zuschauer eindeutig identifizierbaren oder erkennbaren Symbols.

In diesem Zusammenhang erscheint es uns zweckmäßig, der potenziellen Entwicklung dieser Technik freien Lauf zu lassen, allerdings sind rechtliche Unsicherheiten oder widersprüchliche Auslegungen der durch die Richtlinie festgelegten Grundsätze, insbesondere Artikel 11, zu vermeiden. Wir halten also eine eindeutige Interpretation oder die Überarbeitung der gegenwärtigen Bestimmungen für angebracht, wobei vor allem zu berücksichtigen ist, dass die Fernsehwerbung zwischen eigenständigen Programmteilen oder auch während dieser Teile eingeblendet werden kann, so z. B. bei Sportsendungen, bei denen die Split-Screen-Technik häufig eingesetzt wird.

Unser einziger Vorbehalt in diesem Zusammenhang besteht hinsichtlich der Art der Sendungen, in denen diese Technik zum Einsatz kommt, da der Sender vorab im Besitz der notwendigen Genehmigungen sein muss bzw. diese beizubringen hat, um Werbebotschaften und redaktionellen Inhalt in gleichem Kontext zu präsentieren.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit dieser Technik mit dem Wortlaut von Artikel 10 der Richtlinie dürften die Bestimmungen dieser Vorschrift insofern ausreichend sein, als damit eine unzweideutige Trennung möglich ist. Diese kann rein räumlicher Art sein, muss aber nicht zugleich auch zeitlicher Art sein.

Im Zusammenhang mit der **virtuellen Werbung** sollte nach unserer Ansicht auch das virtuelle Sponsoring angesprochen werden. Allerdings halten wir es – auch insbesondere vor dem Hintergrund der Bestimmungen der EBU – für angebracht, den Zuschauer darauf hinzuweisen, wenn eine Sendung mit virtuellem Sponsoring ausgestrahlt wird. Auch die Tauglichkeit der Techniken für die Einfügung bzw. Einblendung von Werbebotschaften der Sponsoren in den Sendungen scheint nach unserer Ansicht nicht von der Richtlinie abhängig zu sein, sondern vielmehr von Absprachen der beteiligten Betreiber untereinander: Sendeanstalten/Drittbetreiber als Entwickler virtueller Techniken/Ausrichter von Veranstaltungen, insbesondere von Sportveranstaltungen.

Vorbehaltlich der Rechte, die bei den Rechteinhabern der Veranstaltungen liegen, in denen die Technik des virtuellen Sponsoring eingesetzt wird, dürfte demnach der Einsatz virtueller Techniken statt der gegenwärtig von den Sendeanstalten für die Einblendung von Sponsorenwerbung praktizierten Werbeeinblendetechniken keine Bedenken auslösen, sofern die in der Richtlinie formulierten Bedingungen, unter denen Sponsoring zulässig ist, eingehalten werden.

Nach der gegenwärtigen Sachlage lässt sich nicht behaupten, dass virtuelles Sponsoring der Richtlinie zuwiderläuft. Dessen ungeachtet ist allerdings festzuhalten, dass der Einsatz einer derartigen Technik im Zuge von Sportsendungen im Allgemeinen den detaillierteren einzelstaatlichen Bestimmungen für das Sponsoring widerspricht.

Im Bereich der interaktiven Werbung verdeutlicht das Beispiel des Vereinigten Königreichs, dass die Grundprinzipien (Trennung zwischen redaktionellem Inhalt und Werbung) auf diese Werbetechnik Anwendung finden können und dem Zuschauer ein ausreichendes Maß an Schutz bieten. Da der Zuschauer aktiv eingreift und freiwillig kommerzielle Informationen aufruft, wären allzu restriktive Rechtsvorschriften nicht gerechtfertigt.

Darüber hinaus fallen die kommerziellen interaktiven Dienste und Informationen, die auf gezielten Abruf des einzelnen Zuschauers angeboten werden, offensichtlich nicht in den Geltungsbereich der Fernsehrichtlinie. Zudem wäre es schwierig bzw. gar unmöglich, diese neue Werbetechnik Bestimmungen für den maximal zulässigen Werbeanteil bzw. Bestimmungen für die Einblendung von Werbung zwischen und während der Sendungen zu unterwerfen.

Grundsätzlich ist eine allzu rigide Reglementierung zu vermeiden, durch welche die Entwicklung der Digitalfernsehtechnik im Allgemeinen behindert würde.

Zusammenfassend sind nachstehend die nach unserer Ansicht in der Richtlinie erforderlichen Anpassungsmaßnahmen aufgeführt:

ARTIKEL DER RICHTLINIE	VORGESCHLAGENE ÄNDERUNGEN
Artikel 1, Ziffer a: Definition der Fernsehaktivität	Es stellt sich die Frage, ob es zweckmäßig ist, in dieser Definition die Beispiele, die keinen Vollständigkeitscharakter haben, für die einbezogenen bzw. ausgeklammerten Dienste beizubehalten.
Artikel 1: Definition	Aufnahme einer Definition des Begriffs: - „Fernsehprogramm“, - „Eigenwerbung“. Folglich sollte dieser Begriff aus der Definition der Fernsehwerbung herausgehoben werden. Klarstellung des Begriffs „direktes Angebot“ in der Definition des Teleshopping. Neben dem Begriff der Teleshopping-Kette sollte ein neuer Begriff der „Werbekette“ eingefügt werden
Artikel 10: Kennzeichnungsvorschriften	Die gegenwärtigen Kennzeichnungsvorschriften dürften ausreichen, um die Entwicklung neuer Werbetechniken zu ermöglichen.
Artikel 11, Abs. 2: Bestimmungen für die Einfügung von Werbung: „eigenständige Teile“	Es stellt sich die Frage nach dem Sinn einer Definition des Begriffs „eigenständige Teile“. Es dürfte angesichts der Vielfalt der Sendungen und Veranstaltungen, die hierunter fallen, schwierig sein, diesen Begriff in eine restriktive Definition einzubinden. Um eine zweifelsfreie Zulassung der Split-Screen-Technik zu ermöglichen, erscheint es allerdings sinnvoll, Werbebotschaften während eigenständigen Teilen zuzulassen.

<p>Artikel 11: Bestimmungen für die Einfügung von Werbung</p>	<p>Die Bestimmungen für Werbeunterbrechungen sind erwiesenermaßen komplex; eine Vereinfachung wäre sinnvoll.</p>
<p>Artikel 11, Abs. 4: Abstand zwischen den Werbeunterbrechungen</p>	<p>Auffällig ist, dass in der französischen, englischen und deutschen Fassung hier das Konditional verwendet wird („devrait“, „should“ bzw. „sollte“). Es wäre ggf. sinnvoll, diese Empfehlung in eine Mindestverpflichtung umzuwandeln.</p>
<p>Artikel 17 : Sponsoring</p>	<p>Die Bestimmungen gemäß Artikel 17 eignen sich in ausreichendem Maße für die verschiedenen Formen des Sponsoring. Die Möglichkeit eines Sponsoring von Sendern sollte zugelassen werden.</p>
<p>Artikel 18 und 18a: Bestimmungen für den Umfang der Werbung</p>	<p>Nach unserer Ansicht ist der Begriff „andere Formen der Werbung“ durch eine eigene Definition zu umreißen.</p>

Brüssel, den 21. Mai 2002

CARAT CRYSTAL

Bruno LIESSE
bliesse@carat.be
 Guy COECK
gcoeck@carat.be
 Chaussée de la Hulpe 189
 1170 Bruxelles

BIRD & BIRD

Agnès MAQUA
agnès.maqua@twobirds.com
 Ilse HENDRIX
ilse.hendrix@twobirds.com
 Rue de la Loi 15
 1040 Bruxelles