

Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zur Novellierung der Fernsehrichtlinie

1. Themenpapier „Anwendungsbereich“

1.1 Zum sachlichen Anwendungsbereich:

Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt den Ansatz, in einer Richtlinie einen umfassenden Rahmen für alle Formen audiovisueller Inhalte mit abgestuftem Regelungsrahmen zu schaffen.

Der Anwendungsbereich der Fernsehrichtlinie knüpft bisher an das Tatbestandsmerkmal „Fernsehen“ an. Die Entwicklung im Multimediabereich hat jedoch deutlich gemacht, dass es Angebote – insbesondere über Internet und Mobilfunk – gibt, die eine vergleichbare Meinungsbildungsfunktion entwickeln können, aber anderen Regulierungsmaßstäben unterliegen. Dies führt einerseits zu Wettbewerbsverzerrungen und andererseits zu unterschiedlichen Schutzniveaus für die Rezipienten. Es darf daher für die Frage der Regulierungsnotwendigkeit nicht auf den Verbreitungsweg sondern auf die inhaltliche und funktionale Vergleichbarkeit ankommen. Um Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, muss sichergestellt werden, dass die Anbieter gleicher Inhalte nicht nur im jeweiligen Verbreitungsstaat, sondern im gesamten Binnenmarkt gleichen Bedingungen unterfallen.

Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt die Klarstellung, dass die Verbreitungsformen Webcasting, Live-Streaming und Near Video-on-Demand dem Begriff der linearen audiovisuellen Dienste zugeordnet werden und damit Fernsehen im Sinne der Fernsehrichtlinie sind.

Mit der vorgesehenen Abstufung der Regelung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass den Angeboten eine unterschiedliche Breitenwirksamkeit zukommt.

Die Anknüpfung an elektronische Kommunikationsnetze im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG ermöglicht die Anwendung der Richtlinie auf alle modernen Kommunikationstechnologien einschließlich mobiler Telefone.

Das Anliegen einer Content-Richtlinie – gleiche Regelungen für inhaltlich, funktional sowie in der Verbreitungsweise vergleichbare Medien zu schaffen – wird für wichtig erachtet.

Mit der vorgeschlagenen Begriffsdefinition für „audiovisuelle Inhaltsdienste“ werden zu Recht alle Arten nicht kommerzieller Kommunikation wie auch alle Arten von Individualkommunikation vom Anwendungsbereich ausgeschlossen. Ebenfalls nicht erfasst werden e-paper.

Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt, dass mit der Definition der Inhaltsdiensteanbieter an die Meinungsbildungsrelevanz des Dienstes angeknüpft werden soll. Dies wird dahingehend verstanden, dass im Umkehrschluss, an die Allgemeinheit gerichtete Homepages mit reinen Unternehmensinformationen der Richtlinie nicht unterfallen.

Das Kriterium der redaktionellen Verantwortung erscheint für eine Eingrenzung geeignet.

Den Besonderheiten der unterschiedlichen Dienste muss durch die abgestufte Regelungsdichte Rechnung getragen werden.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit dem Jugendmedienschutzstaatsvertrag und dem Mediendienstestaatsvertrag für einen abgestuften Regelungsrahmen entschieden, der im 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag weiter präzisiert werden soll. Danach unterliegen das Angebot und die Nutzung von an die Allgemeinheit gerichteten Informations- und Kommunikationsdiensten in Text, Ton oder Bild, die unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder mittels eines Leiters verbreitet werden z.Z. dem Mediendienstestaatsvertrag. Künftig wird die Abgrenzung danach erfolgen, ob Telemedien (alle Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht ausschließlich Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes und kein Rundfunk sind) sich an die Allgemeinheit richten und ob sie journalistisch- redaktionell gestaltete Angebote beinhalten.

Vorschläge zur Umsetzung in den Normen

Ergänzung der Erwägungsgründe durch Übernahme der Erwägungsgründe (1) bis (3) der Kabel- und Satellitenrichtlinie (93/83/EWG), um die Rolle der Medien für den Binnenmarkt zu verdeutlichen:

(X) Die im Vertrag niedergelegten Ziele der Gemeinschaft umfassen einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker und engere Beziehungen zwischen den Staaten der Gemeinschaft sowie die Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts ihrer Länder durch gemeinsames Handeln, das auf die Beseitigung der Europa trennenden Schranken gerichtet ist.

(Y) Zu diesem Zweck sieht der Vertrag die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und eines Raumes ohne Binnengrenzen vor. Dazu gehören insbesondere die Beseitigung der Hindernisse für einen freien Dienstleistungsverkehr und die Gewährleistung eines unverfälschten Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes. Zu diesem Zweck kann der Rat Richtlinien zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten erlassen.

(Z) Grenzüberschreitende Rundfunksendungen innerhalb der Gemeinschaft, insbesondere über Satellit und Kabel, sind eines der wichtigsten Mittel zur Förderung der vorgenannten Ziele der Gemeinschaft, die zugleich politischer, wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und rechtlicher Art sind.

Ergänzung eines weiteren Erwägungsgrundes zur Verdeutlichung Bedeutung der Zugangsfreiheit:

(X) Der freie und offene Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen für alle Anbieter audiovisueller Inhalte zu fairen, angemessenen und diskriminierungsfreien Bedingungen ist von wesentlicher Bedeutung für audiovisuelle Inhalte.

Ergänzung eines Erwägungsgrundes zur Verdeutlichung, dass die bisher der Fernsehrichtlinie unterfallenden Veranstalter weiterhin vollständig der neuen Contentrichtlinie unterfallen:

Der Richtlinie unterfallen alle bereits bisher durch die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ erfasste private ebenso wie öffentlich-rechtliche Fernsehveranstalter. Für diese gilt der Regelungsbereich der linearen Dienste. Dazu kommen die nicht-linearen audiovisuellen neuen Inhaltsdienste.

1.2 Zum territorialen Anwendungsbereich:

Hintergrund der Fragen nach dem territorialen Anwendungsbereich ist regelmäßig eine Auseinandersetzung darüber, welche gesetzlichen Standards anwendbar sein sollen, wenn zwischen mehreren EU-Ländern streitig ist, ob ein Programm Bedenken im Hinblick auf Jugendschutz, Rassismus etc. unterliegt. Ein weiterer Fall betrifft die Frage, welches Land und damit welche Standards anwendbar sind, wenn ein Programm mangels fehlender Niederlassung keinem EU-Ursprungsland zuzuordnen ist. Die in diesem Kontext erörterten Fragestellungen zeigen nach Einschätzung der Bundesrepublik Deutschland die wesentlichen Problempunkte auf.

Mögliche Maßnahmen zur Konkretisierung der Zuständigkeit bei in Europa ansässigen linearen audiovisuellen Diensten:

Als Tendenz zeichnet sich die Ausdehnung des Verfahrens nach Art. 2 a der Richtlinie auf andere Fälle als die ernsthafte Beeinträchtigung der Entwicklung von Jugendlichen ab, ohne dass die Kommission sich konkret positioniert.

Es findet keine Konkretisierung statt, welcher Weg eingeschlagen werden soll. Offen bleibt auch, auf welche Fälle das Verfahren nach Art. 2 a der Richtlinie erweitert werden soll.

Vorschläge zur Umsetzung in den Normen:

Es wird vorgeschlagen, jedenfalls die Rechtsprechung des EuGH zu den Umgehungsfällen durch Ergänzung des Art. 2 a zu kodifizieren, um noch deutlicher zu machen, dass sich die Mitgliedstaaten damit identifizieren.

„Abs. 1 a) Ein Mitgliedsstaat behält das Recht, gegen einen Veranstalter, der sich in einem anderen Mitgliedsstaat niedergelassen hat, dessen Tätigkeit aber ganz oder vorwiegend auf das Hoheitsgebiet des ersten Mitgliedsstaates gerichtet ist, Maßnahmen zu ergreifen, wenn der Veranstalter sich in der Absicht niedergelassen hat, sich den Regelungen zu entziehen, die auf ihn anwendbar wären, wenn er im Gebiet des ersten Mitgliedsstaats niedergelassen wäre.“

Mögliche Maßnahmen für eine effektivere Anwendung der Richtlinie auf Sendungen mit Ursprung außerhalb der Europäischen Union:

Dazu schlägt die Kommission vor, die beiden letzten Nebenkriterien nach Art. 2 Abs. 4 der Richtlinie umzukehren. Damit wäre vorrangig der Mitgliedsstaat zuständig, in dessen Hoheitsgebiet die Erd-Satelliten-Sendestation genutzt wird.

Die Umdrehung der Kriterien würde die Verantwortung der Mitgliedsstaaten breiter streuen, da die Erd-Satelliten-Sendestationen weiter verbreitet sind. Sie ermöglicht darüber hinaus das Verbot eines einzelnen Senders an der Station, statt des gesamten Multiplex auf dem Satelliten. Mit der Anknüpfung an die Erd-Satelliten-Sendestation werden die vertraglichen Beziehungen zwischen Programmveranstalter, Sendeanlagenbetreiber und Satellitenbetreiber besser abgebildet und so die Durchsetzung von Maßnahmen erleichtert.

Fraglich ist, ob das jetzige Kriterium in Art. 2 Abs. 4 b) der Richtlinie, wonach darauf abzustellen ist, ob der Veranstalter eine einem Mitgliedsstaat gehörende Übertragungskapazität eines Satelliten nutzt, überhaupt noch der Realität entspricht. Es ist nicht durchgängig so, dass die Satellitenbetreibern den Mitgliedsstaaten Kapazitäten einräumen. Es gibt auch Satellitenkapazitäten, die ohne Zuordnung zu einem Mitgliedsstaat vergeben werden.

Es fehlt auch eine verfahrenstechnische Verankerung des von der Kommission angeregten Austauschs mit den Regulierungsbehörden. Dabei sollten die Mitgliedsstaaten einbezogen werden. Die Arbeit des Kontaktausschusses kann dadurch nicht ersetzt werden.

Vorschläge zur Umsetzung in den Normen:

Ergänzung eines weiteren Kriteriums in Art. 2 Abs. 4:

„d) sie nutzen, sofern keines der Kriterien nach a) – c) vorliegt, die Kapazität eines Satelliten, der eine Orbitalposition nutzt, die einem Mitgliedsland zugeordnet ist.“

Ergänzung von Art. 2 a um einen neuen Abs. (4):

„(4) Es wird unter Federführung der Kommission eine gemeinsame Informationsplattform der Regulierungsbehörden und der Mitgliedsstaaten eingerichtet, um den Austausch der Praxis der Anwendung der Richtlinie in Fällen des Art. 2 Abs. 4 zu erleichtern.“

Anwendung auf Veranstalter non-linearer Dienste, die nicht in der EU niedergelassen sind:

Im Gegensatz zu den Kriterien des Art. 2 Abs. 3 der Richtlinie, die auch auf Veranstalter non-linearer Dienste, die in der EU niedergelassen sind, passen, gilt dies i.d.R. nicht für Veranstalter non-linearer Dienste außerhalb der EU. Daher schlägt die Kommission – vergleichbar der MwSt-Richtlinie – ein Registrierungsverfahren vor.

Der Vorschlag knüpft an ein – wenn auch aus einem anderen Rechtsbereich – bekanntes Verfahren an und gibt einen deutlichen Anreiz für eine Registrierung.

Ungeachtet dessen sollte intensiv geprüft werden, ob das Verfahren praktikabel und geeignet ist, weitere Bürokratisierung zu vermeiden.

Themenbereich „Recht auf Information und Recht auf Kurzberichterstattung“

Die in der EG-Fernsehrichtlinie (EG-FR) genannten Ziele der freien, grenzüberschreitenden Information und der Sicherung von Programmvielfalt bedingen eine Harmonisierung und damit einheitliche Regelung auf europäischer Ebene.

Mit der Aufnahme von Art. 3 a Abs. 1 EG-FR konnte sichergestellt werden, dass der Öffentlichkeit eines Mitgliedstaates die Möglichkeit geboten wird, Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung im frei zugänglichen Fernsehen direkt oder zeitversetzt verfolgen zu können.

Die Konsultationen der EU-Kommission (EU-KOM) zeigen, dass hinsichtlich der Notwendigkeit und der Ausgestaltung in der EG-FR ein breiter Konsens besteht, der von der Bundesrepublik Deutschland geteilt wird.

Diskutiert wird ein Änderungsbedarf in Einzelpunkten. Diese Vorschläge werden von der Bundesrepublik Deutschland nicht geteilt.

Hingegen unterstützt die Bundesrepublik Deutschland die unter 2.3 des Themenpapiers zweitgenannte Option.

2.1 Schutz von Ereignissen mit erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung:

Die Ansicht der breiten Masse der Branchenvertreter und einer Vielzahl von Sachverständigen zu Gunsten des Status Quo der bestehenden Regelung in Art. 3 a Abs. 1 EG-FR teilt auch die Bundesrepublik Deutschland.

Entsprechend den vorausgegangenen Stellungnahmen wird seitens der Bundesrepublik Deutschland weiterhin die Notwendigkeit einer verbindlichen und anfechtbaren Entscheidung der EU-KOM über die nationale Liste als notwendig erachtet. Zwar sind bisher in den Mitgliedstaaten keine wesentlichen unterschiedlichen Auslegungen in der bisherigen Anwendung dieser Vorschrift festzustellen und essentielle Fragen zu diesen Verfahren werden auch letztendlich vor dem Europäischen Gerichtshof entschieden. Dennoch würden verbindliche und konkret anfechtbare Entscheidungen zu mehr Rechtssicherheit bei den betroffenen Kreisen in den Mitgliedstaaten führen. Dies gilt umso mehr, weil von der EU-KOM notifizierte Listen der Mitgliedstaaten Rechtswirkung gegenüber den anderen Mitgliedstaaten dadurch entfalten, dass ein Zwang zur Umsetzung der Regelungen des Mitgliedstaates für das betreffende Ereignis besteht, das in der notifizierten Liste aufgeführt ist. Deshalb muss es eine Möglichkeit der rechtlichen Überprüfung geben.

Aufgrund der unterschiedlichen historischen und tatsächlichen Gegebenheiten erscheint es nicht sinnvoll, den Begriff des „bedeutenden Teil der Öffentlichkeit“ europaweit zu harmonisieren. Auch wenn es hierbei zu unterschiedlichen Auslegungen der Mitgliedstaaten gekommen sein sollte, erscheinen diese jedoch nicht als so wesentlich, als dass hierdurch der freie Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt gefährdet wäre.

Nicht geteilt wird von der Bundesrepublik Deutschland auch der Vorschlag, allen Mitgliedstaaten die Erstellung einer Liste von Ereignissen von erheblicher Bedeutung zwingend vorzuschreiben. Aus Gründen der Subsidiarität muss diese Entscheidung jedem Mitgliedstaat selbst vorbehalten werden.

2.2 Kurzberichterstattungsrecht:

Aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland ist ein Recht auf Zugang zu Programmausschnitten, die als Nachrichten genutzt werden, grundsätzlich erforderlich.

Die immer stärker werdende Vermarktung und Kommerzialisierung öffentlicher Veranstaltungen und die zunehmende Vergabe von Exklusivrechten für alle Arten von öffentlichen Ereignissen an große, finanzstarke Unternehmen gefährden die Möglichkeiten der anderen zum Teil finanzschwächeren Unternehmen, über Ereignisse mit hohem Nachrichtenwert angemessen zu berichten. Es muss sichergestellt werden, dass grundsätzlich allen interessierten Anbietern der Zugang zu Veranstaltungen und Ereignissen mit erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung für eine nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung grenzüberschreitend gewährleistet wird, unabhängig davon, ob diese Gegenstand einer „nationalen Liste“ nach Art. 3 a Abs. 1 EG-FR sind. Dieses trägt zur pluralistischen Vielfalt und unabhängigen Berichterstattung bei. Grundsätzlich sind hierbei rechtlich verschiedene Wege offen. Anstelle einer urheberrechtlichen Lösung hat sich der deutsche Gesetzgeber für die nachfolgend skizzierte Lösung entschieden, die sich bisher bewährt hat.

Danach beträgt die Berichterstattung im Regelfall, insbesondere im Bereich des Sports, 90 Sekunden. Im Bereich der Kultur hingegen wurde die Obergrenze auf 180 Sekunden ausgedehnt. Eine Überschreitung dieser Obergrenzen ist nur in begründeten Ausnahmefällen erlaubt.

Ebenfalls bewährt hat sich in der Bundesrepublik Deutschland die Regelung zur Aufwandsentschädigung in § 5 Abs. 6 Rundfunkstaatsvertrag, welche aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes in einem Beschwerdeverfahren, in den Staatsvertrag aufgenommen wurde. Danach sind die Aufwendungen, die dem Veranstalter und Rechteinhaber aufgrund des öffentlichen Interesses entstanden sind, vom Veranstalter, der von seinem Recht auf Kurzberichterstattung Gebrauch macht, zu ersetzen.

Eine konkrete Klarstellung in der Richtlinie ist aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland, aufgrund der Bedeutung des Rechts der Öffentlichkeit auf Information auf der einen Seite und der Verpflichtung der Rechteinhaber auf der anderen Seite, wünschenswert. Aus diesem Grunde empfiehlt die Bundesrepublik Deutschland eine Erweiterung der Norm wie folgt:

Es wird folgender neuer Art. 3 b EG-FR eingefügt:

1. Das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung über Veranstaltungen und Ereignisse, die öffentlich zugänglich und von allgemeinem Informationsinteresse sind, steht jedem in Europa zugelassenen Fernsehveranstalter zu eigenen Sendezwecken zu. Dieses Recht schließt die Befugnis zum Zugang, zur kurzzeitigen Direktübertragung, zur Aufzeichnung, zu deren Auswertung zu einem einzigen Beitrag und zur Weitergabe unter den Voraussetzungen der Nummern 2 bis 9 ein.
2. Die unentgeltliche Kurzberichterstattung ist auf eine dem Anlass entsprechende nachrichtenmäßige Kurzberichterstattung beschränkt. Die zulässige Dauer bemisst sich nach der Länge der Zeit, die notwendig ist, um den nachrichtenmäßigen Informationsgehalt der Veranstaltung oder des Ereignisses zu vermitteln. Bei kurzfristig und regelmäßig wiederkehrenden Veranstaltungen vergleichbarer Art beträgt die Obergrenze der Dauer in der Regel eineinhalb Minuten. Werden Kurzberichte über Veranstaltungen vergleichbarer Art zusammengefasst, muss auch in dieser Zusammenfassung der nachrichtenmäßige Charakter gewahrt bleiben.
3. Das Recht auf Kurzberichterstattung muss so ausgeübt werden, dass vermeidbare Störungen der Veranstaltung oder des Ereignisses unterbleiben. Der Veranstalter kann die Übertragung oder die Aufzeichnung einschränken oder ausschließen, wenn anzunehmen ist, dass sonst die Durchführung der Veranstaltung in Frage gestellt oder das sittliche Empfinden der Veranstaltungsteilnehmer gröblich verletzt würde. Das Recht

auf Kurzberichterstattung ist ausgeschlossen, wenn Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegenstehen und diese das öffentliche Interesse an der Information überwiegen. Unberührt bleibt im übrigen das Recht des Veranstalters, die Übertragung oder die Aufzeichnung der Veranstaltung insgesamt auszuschließen.

4. Für die Ausübung des Rechts auf Kurzberichterstattung kann der Veranstalter das allgemein vorgesehene Eintrittsgeld verlangen; im übrigen ist ihm Ersatz seiner notwendigen Aufwendungen zu leisten, die durch die Ausübung des Rechts entstehen.
 5. Für die Ausübung des Rechts auf Kurzberichterstattung über berufsmäßig durchgeführte Veranstaltungen kann der Veranstalter ein dem Charakter der Kurzberichterstattung entsprechendes billiges Entgelt verlangen.
 6. Reichen die räumlichen und technischen Gegebenheiten für eine Berücksichtigung aller Anmeldungen nicht aus, haben zunächst die Fernsehveranstalter Vorrang, die vertragliche Vereinbarungen mit dem Veranstalter oder dem Träger des Ereignisses geschlossen haben. Darüber hinaus steht dem Veranstalter oder dem Träger des Ereignisses ein Auswahlrecht zu. Dabei sind zunächst solche Fernsehveranstalter zu berücksichtigen, die eine umfassende Versorgung der Mitgliedstaaten sicherstellen, in dem die Veranstaltung oder das Ereignis stattfindet.
 7. Fernsehveranstalter, die die Kurzberichterstattung wahrnehmen, sind verpflichtet, das Signal und die Aufzeichnung unmittelbar denjenigen Fernsehveranstaltern gegen Ersatz der angemessenen Aufwendungen zur Verfügung zu stellen, die nicht zugelassen werden konnten.
 8. Trifft der Veranstalter oder der Träger eines Ereignisses eine vertragliche Vereinbarung mit einem Fernsehveranstalter über eine Berichterstattung, hat er dafür Sorge zu tragen, dass mindestens ein anderer Fernsehveranstalter eine Kurzberichterstattung wahrnehmen kann.
 9. Die für die Kurzberichterstattung nicht verwerteten Teile sind spätestens drei Monate nach Beendigung der Veranstaltung oder des Ereignisses zu vernichten; die Vernichtung ist dem betreffenden Veranstalter oder Träger des Ereignisses schriftlich mitzuteilen. Die Frist wird durch die Ausübung berechtigter Interessen Dritter unterbrochen.
3. **Themenbereich „Medienvielfalt – Welche Rolle sollte die Europäische Union spielen?“**

Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt die Absicht der Kommission, die grundlegende Revision des Rechtsrahmens für audiovisuelle Dienste zum Anlass zu nehmen, die Rolle der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft bei Sicherung und Förderung von Medienvielfalt zu klären. Gemeinsames Ziel ist es, Medienvielfalt zu sichern und Medienkonzentration zu verhindern.

Deutschland teilt die Einschätzung der Kommission, dass derzeit zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede bei den Regulierungsansätzen und –methoden zur Sicherung eines Medienpluralismus bestehen, die im Wesentlichen durch die unterschiedliche Medienlandschaft bedingt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Harmonisierung weder sachgerecht noch zeitnah umsetzbar. Die Bundesrepublik Deutschland weist ausdrücklich darauf hin, dass es bereits eine Reihe von Instrumenten auf europäischer Ebene gibt, die Medienpluralismus sowie sprachliche und kulturelle Vielfalt direkt und indirekt fördern. Dazu zählt aus deutscher Sicht die Hervorhebung der Sonderrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch das Amsterdamer Protokoll für die Sicherung eines meinungspluralen Angebots. Ein weiteres Beispiel auf sekundärrechtlicher Ebene ist die Möglichkeit von Must-Carry-Regeln bei der Vergabe begrenzter Übertragungsressourcen.

a) Die Bundesrepublik Deutschland hält es nach wie vor für richtig, dass – wie bereits in der Stellungnahme des Bundesrates zum Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 24. September 2004, Drucksache 466/04, dargelegt – kein Handlungsbedarf auf europäischer Ebene besteht.

Die nationalen Regelungen verfolgen sehr unterschiedliche Ansätze. In Deutschland wurde neben der Konzentrationskontrolle durch das Bundeskartellamt (BkartA) nach dem allgemeinen Wettbewerbsrecht ein medienbezogenes Modell mit einer Expertenkommission zur Kontrolle der Konzentration im Privaten Rundfunk (KEK) verwirklicht. Die Kommission stellt zu Recht die bedeutende Rolle der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten bei der Wahrung der Medienvielfalt heraus. Dort, wo kein starker und unabhängiger öffentlich-rechtlicher Rundfunk in einem Mitgliedstaat die Funktion der Grundversorgung der Bevölkerung übernimmt und damit Meinungspluralismus fördert, müssen viel strengere Anforderungen an die Sicherung der Medienvielfalt in der privaten SENDERLANDSCHAFT gestellt werden.

Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt aber in diesem Zusammenhang das Anliegen der Kommission, zur Unterstützung der nationalen Aufsicht mehr Datentransparenz im Bereich der Besitzverhältnisse, Marktanteile etc. zu schaffen. Die Abstimmung eines modernen Datenerfassungssystems und des öffentlichen Zugangs zu Informationen (wie z.B. Verbreitungsgrad und Zuschauerquoten) zwischen allen Mitgliedstaaten verbessert die Entscheidungsgrundlagen der auf nationaler Ebene zuständigen Kontrollbehörden.

b) Die Sicherung des Medienpluralismus kann sowohl durch die Förderung verschiedener Angebote als auch durch die Kontrolle der Medienkonzentration erfolgen. Das gilt besonders für die Inhalte einer Regulierung, die Förderung und Einschränkung gegenüber stellen. Als Instrumente sind Verbote einer Konzentration ebenso zu berücksichtigen

wie vielfaltsichernde Auflagen. Außenplurale und binnenplurale Modelle können in gleicher Weise dem Ziel Rechnung tragen.

Für eine europäische Erfassung eignen sich nur grenzüberschreitende Verflechtungen zwischen Medienanbietern, die sich dem Zugriff nationaler Regelung entziehen.

Im Übrigen müssen die nationalen Stellen in die Lage versetzt werden, auf hinreichender Tatsachenbasis angemessen handeln zu können. Dazu bedarf es nicht der Schaffung einer einheitlichen Beobachtungsstelle, die die Datensammlung und Konzentrationskontrolle EU-weit übernimmt. Vielmehr genügen hier Informationsrechte und Konsultationspflichten zwischen den nationalen Strukturen und die Unterstützung einer einheitlichen Datenerfassung.

c) Die Bundesrepublik Deutschland würde die Einführung von Vergleichen im Sinne von „best practice“ begrüßen. Diese Form des Informationsaustauschs könnte zur Vereinheitlichung und Beschleunigung der effektiven Medienkonzentrationskontrolle und der Wahrung der Medienvielfalt innerhalb der EU beitragen.

In Deutschland erfüllt die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) die Aufgabe, die Einhaltung der Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Fernsehen zu überprüfen und die entsprechenden Entscheidungen zu treffen. Dabei werden in Zulassungsverfahren Beteiligungsverhältnisse an Fernsehveranstaltern regelmäßig beurteilt und Veränderungen dokumentiert, die selbstverständlich international abgerufen werden können.

Grenzüberschreitende Konzentrationskontrolle darf nationale Kulturinteressen nicht beschädigen. Gerade eine europäische Betrachtungsweise muss diesen sozio-kulturellen Aspekt der Vielfalt beachten.

4. **Themenbereich „Kulturelle Vielfalt und Förderung von europäischen und unabhängigen audiovisuellen Produktionen“**

Art. 4 der Richtlinie in der derzeit geltenden Fassung zielt darauf ab, den Anteil der Sendungen europäischer audiovisueller Werke am Programm der Fernsehveranstalter in den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Art. 5 soll darüber hinaus die Stellung von Produzenten europäischer audiovisueller Werke stärken, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind. Ihnen gegenüber soll eine angemessene Präsenz bei der Programmgestaltung gewährleistet werden. Besondere Berücksichtigung finden dabei Werke, die nicht älter als fünf Jahre sind. Durch diese Regelungen sollen mehr KMU im europäischen Binnenmarkt zum Engagement für audiovisuelle Produktionen animiert, mehr Arbeitsplätze im Kultursektor geschaffen und mehr kreatives Potential ausgeschöpft werden.

Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt die Absicht der Kommission, einen Betrag zur Förderung der kulturellen Vielfalt zu leisten. Sie bekennt sich ferner zu dem Ziel, die Verbreitung europäischer audiovisueller Werke unter der besonderen Berücksichtigung unabhängiger Produzenten zu fördern. Unbeschadet dessen bekräftigt sie ihre Auffassung, dass die Wirksamkeit der Quotenvorgaben für die nationale Programmindustrie nicht belegt ist. Auf ihre Stellungnahme zum 4. Bericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie KOM(2002)778 weist sie ausdrücklich hin. Weniger belastend für die nationale Programmindustrie wäre eine Überprüfungs Klausel, wonach die Kommission in bestimmten Zeitabständen prüft, ob die Anbieter audiovisueller Dienste einen angemessenen Beitrag zur Verbreitung europäischer Werke unter der besonderen Berücksichtigung unabhängiger Produzenten leisten. Die bisherigen Quoten könnten als Maßstab für die Überprüfung dienen und als Richtwerte in die „Vorgeschlagenen Leitlinien für die Überwachung der Durchführung der Art. 4 und 5“ vom 11.6.1999 Eingang finden.

Jedenfalls aber wären die Anbieter von Spartenprogrammen von der Verpflichtung der Erfüllung der Quotenvorgaben zu befreien, deren inhaltliches Profil nicht auf die Ausstrahlung von europäischen Werken ausgerichtet ist. Da die Anzahl der Spartenprogramme zunimmt, sollten die Ansätze für Sonderregelungen in der Richtlinie (Teleshopping) für diese Programme fortentwickelt und auf eine breitere Basis gestellt werden.

Auch die Bundesrepublik Deutschland erwartet von den Anbietern nichtlinearer audiovisueller Dienste, dass sie im Rahmen ihrer praktischen Möglichkeiten zur Verbreitung europäischer und unabhängiger Produktionen beitragen. Allerdings darf eine Einbeziehung nichtlinearer audiovisueller Dienste in den Geltungsbereich der Richtlinie nicht dazu führen, dass deren Anbieter Quoten zu erbringen haben. Die Bundesrepublik Deutschland befürchtet, dass die Entwicklung neuer Angebote dadurch behindert würde. Außerdem wäre der Kontrollaufwand hinsichtlich der Erfüllung der Verpflichtung nicht leistbar. Wenn schon die Quotenvorgaben für lineare Dienste aus deutscher Sicht sehr kritisch betrachtet werden, wäre jedenfalls im Rahmen eines zweistufigen Regelungssystems dafür Sorge zu tragen, dass die Quotenregelungen auf der ersten Stufe noch nicht greifen.

Wie den bisher veröffentlichten Quotenberichten zu entnehmen ist, haben die deutschen Fernsehveranstalter ihre Verpflichtungen aus Art. 4 und 5 der Richtlinie deutlich übererfüllt. Das gilt sowohl für die öffentlich-rechtlichen als auch für die privaten Fernsehveranstalter. Vor diesem Hintergrund sieht die Bundesrepublik Deutschland keine Veranlassung für Maßnahmen auf nationaler oder europäischer Ebene, die Einhaltung der Bestimmungen von Art. 4 und 5 „systematischer zu kontrollieren bzw. durchzusetzen“. Hilfsweise befürwortet sie eine Überarbeitung der „Vorgeschlagenen Leitlinien für die Überwachung der Durchführung der Artikel 4 und 5“ vom 11. Juni 1999, sofern sie dem Ziel der Vereinfachung der Kontrollabläufe und des Bürokratieabbaus dient. Allerdings ist auf Grund der Vorschläge der Kommission nicht nachvollziehbar, in welcher Weise die Einschaltung

einer weiteren Prüfungsinstanz (unabhängige Stelle) geeignet sein könnte, den Prüfungsaufwand zu verringern. Die Kommission hat auch nicht ausgeführt, welche Bedeutung sie der Kenntnisnahme der Produzentenverbände von den zu übermittelnden Daten beimisst. Abzulehnen ist in jedem Fall die Annahme, dass Sender, die ohne stichhaltige Begründung keine Daten übermitteln, keine europäischen oder unabhängigen Produktionen ausgestrahlt haben. Die von der Bundesrepublik Deutschland veröffentlichten Quotenberichte zeigen, dass diese Annahme als Druckmittel unangemessen ist.

Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt die Absicht der Kommission zu prüfen, die Berichterstattungspflicht im Zweijahres-Rhythmus abzuschaffen. Sie stimmt mit der Kommission darin überein, dass diese Art der Kontrolle mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist. Allerdings vermag sie nicht zu erkennen, inwiefern die Umstellung auf Ex-post-Kontrollen auf Stichprobenbasis zum Bürokratieabbau beitragen könnte. Da die Durchführung von Stichprobenkontrollen in der Regel nicht vorhersehbar ist, müssten die Anbieter audiovisueller Dienste ihre Datenbestände laufend aktualisieren, um entsprechende Auskunftersuchen auch bedienen zu können. Der Kontrollaufwand würde sich dadurch voraussichtlich sogar erhöhen. Sofern Kontrollen nicht verzichtbar sind, schlägt die Bundesrepublik Deutschland eine Verlängerung der Berichtsintervalle von 2 auf 4 Jahre unter Beibehaltung des derzeitigen Systems für linearere audiovisuelle Dienste vor. Nichtlineare Dienste sollten aus den oben genannten Gründen jedenfalls insoweit von der Berichtspflicht ausgenommen werden, als dass eine vollständige Erfassung und eine Übermittlung von Statistiken verlangt werden.

Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt ferner die Absicht der Kommission, Anreize zur Förderung der Herstellung und des Vertriebs europäischer Koproduktionen ins Auge zu fassen. Allerdings hält sie nicht die Richtlinie für den geeigneten Rahmen sondern das MEDIA-Programm. Der Vorschlag des neuen Programms MEDIA 2007 beschreibt als Ziel u.a. die Förderung der Digitalisierung europäischer audiovisueller Werke. Dieses Ziel soll zum Beispiel durch Förderung des Online-Vertriebs solcher Werke mit Hilfe fortgeschrittener Vertriebsdienste und der neuen Medien (Internet, Video-on-demand, Pay-per-view) erreicht werden. Inwieweit diese Ansätze fortentwickelt werden sollen, ist allerdings im Rahmen des MEDIA-Programms unter Berücksichtigung der Subsidiarität zu den nationalen Filmförderungen zu entscheiden.

Die Bundesrepublik Deutschland lehnt eine Präzisierung des Begriffs „unabhängiger Produzent“ auf europäischer Ebene ab, weil eine solche Harmonisierung den Besonderheiten nationaler und kulturell geprägter Produktionsstrukturen und Förderbedürfnisse nicht ausreichend Rechnung trüge. Sie ist nicht der Auffassung, dass dem Kriterium des „Eigentums an Sekundärrechten“ der Vorrang gegenüber anderen Kriterien bei der Definition einzuräumen ist. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat ein

erhebliches Interesse daran, dass Zweitverwertungsrechte bei den Produzenten verbleiben. Allerdings setzt die Beurteilung der „Unabhängigkeit“ anhand dieses Kriteriums eine detaillierte Überprüfung einzelner Vertragsgestaltungen voraus, die im Hinblick auf das Ziel der Vereinfachung und des Bürokratieabbaus als kontraproduktiv angesehen wird.

Vorschlag zur Umsetzung in den Normen:

Art. 4

- (1) Die Mitgliedstaaten wirken darauf hin, dass Anbieter von linearen und nichtlinearen audiovisuellen Diensten (*Verweisung auf Legaldefinition*) einen angemessenen Beitrag zur Verbreitung europäischer Werke im Sinne des Art. 6 leisten. Der Beitrag bemisst sich auf der Grundlage entweder des Inhalts des jeweiligen Angebots oder der Mittel, die für die Gestaltung des Angebots aufgewendet werden unter Berücksichtigung der Verantwortung der Anbieter gegenüber den Nutzern in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung. (*Das, was als angemessener Beitrag zu betrachten ist, wäre in den Leitlinien zu konkretisieren.*)
- (2) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission alle vier Jahre einen Bericht, aus dem hervorgeht, inwieweit die Ziele der Artikel 4 und 5 erreicht werden konnten. Der Bericht enthält eine statistische Übersicht über die Anteile europäischer Werke sowie solcher gemäß Artikel 5 am Programm der der Rechtshoheit des betreffenden Mitgliedstaates unterworfenen linearen audiovisuellen Angebote. Der Bericht enthält auch Ausführungen dazu, welche Maßnahmen zur Steigerung des Anteils europäischer Werke am Gesamtangebot jeweils getroffen wurden oder werden sollen, bzw. warum keine derartigen Maßnahmen möglich oder beabsichtigt sind. Die Kommission bringt diese Berichte – ggf. zusammen mit einer Stellungnahme – den übrigen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament zur Kenntnis. Sie wirkt darauf hin, dass der vorliegende und der Artikel 5 gemäß den Bestimmungen des Vertrages beachtet werden.
- (3) ~~Wie~~ bisheriger Abs. 4

Art. 5

Die Mitgliedstaaten wirken darauf hin, dass Anbieter von linearen und nichtlinearen audiovisuellen Diensten einen angemessenen Beitrag zur Verbreitung europäischer Werke von Herstellern leisten, die von den Anbietern unabhängig sind. Der Beitrag bezieht Werke unabhängiger Produzenten in angemessenem Umfang mit ein, deren Herstellung nicht länger als fünf Jahre zurückliegt. Der Beitrag bemisst sich auf der Grundlage entweder des Inhalts des jeweiligen Angebots oder der Mittel,

die für die Gestaltung des Angebots aufgewendet werden, unter Berücksichtigung der Verantwortung der Anbieter gegenüber den Nutzern in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung. *(Das, was als angemessener Beitrag zu betrachten ist, wäre in den Leitlinien zu konkretisieren.)*

5. **Themenbereich „Jugendschutz und Wahrung der Menschenwürde/Recht auf Gegendarstellung“**

Die Bundesrepublik Deutschland teilt die Auffassung der Kommission, dass die Bestimmungen über den Jugendschutz und die Wahrung der Menschenwürde wichtige Grundprinzipien der Fernsehrichtlinie sind, die für audiovisuelle Dienste aller Art gelten müssen. Für den Bereich des Fernsehens haben sich die Regelungen der Fernsehrichtlinie zum Jugendschutz und zur Wahrung der Menschenwürde bewährt.

Aus deutscher Sicht ist eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Fernsehrichtlinie aufgrund der Konvergenz der Medien eine unausweichliche Entwicklung. Deutschland befürwortet eine stärkere Kohärenz der Bewertungsmaßstäbe für Fernsehen, Kino, Video, Internetdienste und Videospiele und spricht sich für die Anerkennung von Selbstkontrolle und Koregulierungen aus.

a) Die Bundesrepublik Deutschland stimmt mit der Auffassung der Kommission überein, dass sich der derzeitige Wortlaut von Artikel 22 der Fernsehrichtlinie für lineare audiovisuelle Dienste bewährt hat und nicht notwendigerweise geändert werden muss. Gleichfalls befürwortet wird die Ausdehnung der Schutzvorschriften auf nicht lineare audiovisuelle Dienste, wie sie von der Kommission unter 1.2 vorgeschlagen wird mit dem Ziel der Schaffung eines einheitlichen Schutzniveaus.

Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt die Absicht der Kommission, auch die künftige Regelung derart zu gestalten, dass es weiterhin den Mitgliedstaaten obliegt, den Begriff der Aufstachelung zum Hass im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht und ihren moralischen Werten zu definieren und Maßnahmen in dieser Hinsicht sorgfältig gegenüber dem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung abzuwägen.

Aus deutscher Sicht sind auch die Regelungen nach Artikel 23 in Bezug auf das Gegendarstellungsrecht zufriedenstellend. Die Ausweitung der Grundsätze auf alle audiovisuellen Inhaltssdienste erscheint im Hinblick auf den Grundsatz der „better regulation“ noch nicht hinreichend begründet. Eine Ausweitung kommt ohnehin nur für meinungsrelevante Angebote in Betracht.

b) Mit dem Inkrafttreten des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages in Deutschland am 1. April 2003 werden Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen), sonstige Rundfunk nahe Angebote und sämtliche Internetangebote in

einem Regelungsrahmen erfasst und einer einheitlichen Aufsicht unterstellt. Die Regelung weist Elemente einer regulierten und kontrollierten Selbstkontrolle auf, die sich nach ersten Erfahrungen gut bewährt hat. Koregulierungs- oder Selbstregulierungssysteme sollten nicht allein für lineare Inhaltsdienste sondern für alle audiovisuellen Dienstleistungen aufgenommen werden. Auf die Stellungnahme von 2003 wird Bezug genommen.

Wie die jüngsten Diskussionen angesichts der Aufstachelung zum Hass in außereuropäischen Sendungen und insbesondere die Fälle „Al Manar“ und „Sahar 1“ gezeigt haben, ist die Ausdehnung des Schutzes auf alle audiovisuellen Dienstleistungen erforderlich. Ein verstärkter gegenseitiger Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ist ein wichtiges unterstützendes Element.

c) Die Bundesrepublik Deutschland schlägt folgende geänderte Fassung von Artikel 22 vor:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen angemessene Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass audiovisuelle Inhalte nicht in einer Art und Weise verbreitet werden, die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können (insbesondere solche, die Pornographie oder grundlose Gewalttätigkeiten zeigen). *Die Mitgliedstaaten prüfen, Koregulierungs- oder Selbstregulierungssysteme sowie in Bezug auf nicht lineare audiovisuelle Inhaltsdienste Verfahren zur Filterung und Altersprüfung und zur Kennzeichnung und Einstufung von Inhalten einzuführen.*“

Artikel 22 a könnte wie folgt gefasst werden:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass audiovisuelle Inhaltsdienste nicht zu Hass aufgrund von Geschlecht, Rasse, Nationalität oder ethnischer Herkunft, Religion oder Glauben, Behinderung, Alter oder sexueller Veranlagung aufstacheln.

Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen für einen verstärkten Informationsaustausch untereinander.“

Problematisch erscheint der Bundesrepublik Deutschland jedoch insbesondere die in Art. 2a niedergelegten Regelungen zur Weiterverbreitung von audiovisuellen Dienstleistungen. Die Bundesrepublik Deutschland vertritt die Auffassung, dass präziser niedergelegt werden sollte, was „mitgeteilt“ werden muss (Art. 2 a Abs. 2 Buchst. c), um die Zweimonatsfrist in Gang zu setzen. Aufgrund der Gefährdungslage und der Notwendigkeit rascher Entscheidung sollten die Anforderungen nicht zu hoch sein. Um zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt Rechtssicherheit zu schaffen, sollte das Konsultationsverfahren mit einer verbindlichen Entscheidung über die Zulässigkeit der Maßnahme enden. Der Schwebezustand des Art. 2 a Abs. 2 Satz 2 und 3 bis zur Entscheidung der Kommission ist insoweit für die Praxis nicht geeignet.

Zudem ist eine angemessene zeitliche Verfahrensabfolge sicherzustellen. Zwischen den sehr kurzen Fristen des Art. 2 a und dem zeitlichen Aufwand für die Mitteilung sind Wertungswidersprüche zu vermeiden. In einem konkreten Fall führte der Einwand, die Mitteilung sei nicht vollständig, weil das Ergebnis einer nationalen obergerichtlichen Gerichtsentscheidung noch ausstand, zu erheblichen Verzögerungen. Umgekehrt wird dann aber den Ländern für die Konsultation nach Art. 2 a Abs. 2 Buchstabe d) nur 15 Tage Frist eingeräumt.

Um Rechtssicherheit zu schaffen, sollte das Verfahren zudem mit einer verbindlichen Entscheidung über die Zulässigkeit der Maßnahmen definitiv nach zwei Monaten enden. Ein über die zwei Monate hinausgehender Schwebezustand bis zur tatsächlichen Entscheidung der Kommission nach Art. 2 a Abs. 2 Satz 2 und 3 ist für die Praxis nicht hinnehmbar. Um eine angemessene zeitliche Verfahrensabfolge sicherzustellen, sollte die Maßnahme des Mitgliedstaates als zulässig gelten, wenn die Kommission nicht binnen zwei Monaten eine Entscheidung trifft.

6. Themenbereich „Kommerzielle Kommunikation“

Zu I. Gemeinsame Vorschriften für alle Arten audiovisueller kommerzieller Kommunikation

Frage 1: Das Konzept der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation

Die Bundesrepublik begrüßt die Überlegungen der Kommission, technologieneutrale Regelungen zu erlassen, die sowohl die linearen Übertragungsdienste als auch die nichtlinearen audiovisuellen Dienste abdecken. Dabei sollte, wie später weiter ausgeführt wird, ein gemeinsamer Bestand an qualitativen Vorschriften für alle audiovisuellen kommerziellen Kommunikationen geschaffen werden, deren Anwendungsmodalitäten an die jeweilige Kategorie audiovisueller Inheldienste angepasst werden könnten. Vergleichbare Regelungen finden sich bereits im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder.

Aus hiesiger Sicht sind die Definitionen der Fernsehrichtlinie grundsätzlich weiterhin anwendbar. Eine Einführung zusätzlicher Definitionen für neue Werbeformen wie „Werbepot“ wird nicht für notwendig gehalten. Die Entwicklung in diesem Bereich ist fließend und zu schnell, um gesetzgeberisch angemessen und zeitnah darauf reagieren zu können. Dies gilt insbesondere für den Bereich der „interaktiven Werbung“. Die gesetzgeberische Einzelfallregelung einzelner Werbetechniken würde ein ständiges Nachbessern und Aktualisieren der entsprechenden Vorschriften erfordern. Eine Einführung zusätzlicher Definitionen könnte zu einer Auslegung führen, die den technischen Status Quo bei den Werbeformen zementiert und neue Werbeformen, die noch nicht explizit erwähnt sind, behindern. Für die Bundesrepublik besteht gegenwärtig noch Klärungsbedarf, was eine Neudefinition des Begriffs „audiovisuelle kommerzielle Kommunikation“ für das Regelungsregime im Bereich der Werberegulierung zu leisten vermag.

Frage 2: Vorschriften über Menschenwürde und Jugendschutz

Die Bundesrepublik Deutschland spricht sich dafür aus, an den in Art. 12 und 16 festgehaltenen inhaltlichen Standards festzuhalten. Die Regeln zum Schutz Minderjähriger wirken den besonderen Gefahren entgegen, denen Minderjährige, die wegen ihrer Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit gesteigerten Schutzes bedürfen, durch Werbung ausgesetzt sein könnten. Da Art. 12 und 16 primär auf die Wirkungsweise von Werbung abzielen, müssen die hier normierten Kriterien unabhängig von der Werbeform Geltung beanspruchen. Die Bundesrepublik Deutschland stimmt daher mit dem Ziel der Kommission, dass derartige Vorschriften für alle Arten audiovisueller kommerzieller Kommunikation – egal ob linear oder nichtlinear – gelten sollte, überein. Für solch einen Regelungsrahmen spricht, wie von der Kommission angeführt, dass auf diese Weise mehr Rechtssicherheit geschaffen und die freie Verbreitung audiovisueller kommerzieller Kommunikation im Binnenmarkt stärker mit dem Schutz grundlegender Prinzipien in Einklang gebracht werden könnten.

Frage 3: Vorschriften in Bezug auf öffentliche Gesundheit (Tabak, Alkohol, Arzneimittel)

Die in den Artikeln 13, 14 und 15 geregelten Beschränkungen bei der Werbung für bestimmte Produkte gehören zu den inhaltlich anerkannten unverzichtbaren Standards und müssten folglich auch mit Blick auf neue technische und wirtschaftliche Entwicklungen uneingeschränkt gelten. An ihnen ist daher auch für neue Werbetechniken festzuhalten. Da Art. 13, 14 und 15 primär auf die Wirkungsweise von Werbung abzielt, müssen auch die hier normierten Kriterien wiederum unabhängig von der Werbeform Geltung beanspruchen¹.

Im Zusammenhang mit der virtuellen Werbung ist darauf hinzuweisen, dass diese besonders geeignet ist, die Schutzwirkung der Art. 13, 14 und 15 zu verstärken, da gegebenenfalls am Ort der Übertragung vorhandene Produktwerbungen, die mit diesen Vorschriften nicht vereinbar sind, ausgetauscht werden können.

Frage 4: Kenntlichmachung kommerzieller Kommunikation im Allgemeinen, einschliesslich Werbebotschaften von Sponsoren

Gegenwärtig verbietet Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie Schleichwerbung und entsprechende Praktiken im Teleshopping. Um Schleichwerbung handelt es sich, wenn die Erwähnung oder Darstellung von Waren, Dienstleistungen, Namen, Marke oder Tätigkeiten eines Herstellers von Waren oder eines Erbringers von Dienstleistungen in Programmen kumulativ drei Voraussetzungen erfüllt: Der Fernsehveranstalter muss absichtlich handeln, sein Handeln muss auf die Erzielung einer Werbewirkung ausgerichtet sein und es muss die Gefahr bestehen, dass die Allgemeinheit hinsichtlich des Zwecks der Erwähnung oder Darstellung irreführt wird. Dieser Begriffsbestimmung ist zu entnehmen, dass die Richtlinie nicht jede Erwähnung oder Darstellung der Waren, Dienstleistungen, Marken oder Namen bestimmter Hersteller von Waren oder Erbringer von Dienstleistungen verbietet. Im Rahmen der

¹ Die in dem Verfahren von der Bundesrepublik Deutschland gegen die EU-Tabakwerberichtlinie vertretenen Rechtspositionen bleiben hiervon unberührt.

Meinungsfreiheit muss die Möglichkeit gegeben sein, Marken als Teil der Lebenswirklichkeit abzubilden.

Entsprechend ihrer bisherigen Haltung und dem laufenden Konsultationsprozess sieht die Bundesrepublik weiterhin Bedarf, am Trennungsgebot festzuhalten, d. h. Werbung muss erkennbar und deutlich vom Programm getrennt sein. Gleiches gilt dafür, dass die Allgemeinheit nicht irregeführt werden darf. Die bestehenden qualitativen Schutzstandards sollen daher im Interesse eines in Europa einheitlichen Schutzes der Verbraucher beibehalten werden.

Bei einer Revision der Fernsehrichtlinie könnten die Regelungen über Form und Darstellung der Fernsehwerbung dazu genutzt werden, eine Klarstellung in Bezug auf die Zulässigkeit neuer Werbeformen wie Splitscreen und virtueller Werbung vorzunehmen. Denkbar ist beispielsweise eine Regelung mit folgendem Wortlaut:

„Eine Teilbelegung des ausgestrahlten Bildes mit Werbung ist zulässig, wenn die Werbung von übrigen Programm eindeutig optisch getrennt oder als solche gekennzeichnet ist.“

„Die Einfügung virtueller Werbung in Sendungen ist zulässig, wenn am Anfang und am Ende der betreffenden Sendung darauf hingewiesen wird und durch sie eine am Ort der Übertragung ohnehin bestehende Werbung ersetzt wird.“

Bei einer solchen Regelung sollte darüber hinaus darauf verwiesen werden, dass die Vorschriften über das Verbot von Werbung und Teleshopping bei der Übertragung von Gottesdiensten und die Regelung über die Unterbrechung von Nachrichten, Magazinen, Kindersendungen etc. entsprechend anwendbar sind.

Frage 5: Konkrete Kenntlichmachung der gesponserten Inhalte

Die Bundesrepublik begrüßt die in der 2004 veröffentlichten Mitteilung zu Auslegungsfragen hinsichtlich der Fernsehwerbung vorgenommene Klarstellung über die Möglichkeit, nicht nur den Hinweis auf den Namen oder das Logo des Sponsors zu nennen, sondern auch seine Produkte oder Dienstleistungen, sofern keine unzulässige Hervorhebung stattfindet. Auch die Bundesrepublik ist mit der Interpretation durch die Mitteilung zu Auslegungsfragen aus dem Jahr 2004 insgesamt einverstanden.

Frage 6: Anwendung der Vorschriften

Die Bundesrepublik begrüßt, dass die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm auch das Zusammenspiel von hoheitlicher Regelung, Koregulierung und Selbstregulierung erörtert. Die Bundesrepublik hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, dass in der fortentwickelten Richtlinie Selbstkontrollmechanismen als mögliche Instrumente der Umsetzung bzw. des Vollzugs der Richtlinienbestimmungen Erwähnung finden sollten und dass bei Anerkennung einer noch verbleibenden staatlichen Aufsicht deren Subsidiarität gegenüber Maßnahmen der effektiven Selbstkontrolle anerkannt werden sollte. Die Bundesrepublik hat mit dem

Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder bereits positive Erfahrungen mit Ko-Regulierungsmechanismen (Selbstregulierung im Rahmen staatlicher Vorgaben) gemacht. Dies gilt auch für die Werbung.

Zu II. Quantitative Vorschriften für die Fernsehwerbung

Im linearen Bereich setzt sich die Bundesrepublik für eine Deregulierung der quantitativen Werberegulungen ein. Die in den letzten 10 Jahren erheblich gestiegene Angebotsvielfalt, der Wettbewerb verschiedener Medien bei der Präsentation gleicher Inhalte und insbesondere die steigenden Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer machen eine Flexibilisierung der Werbezeitbeschränkungen und der Vorschriften über die Einfügung von Werbung erforderlich, um den beteiligten Unternehmen bestmögliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Eine Beeinträchtigung von Verbraucherinteressen ist durch eine solche Deregulierung nicht gegeben. Der historische Grund für die ausführlichen Einfügevorgaben und die quantitativen Beschränkungen für Werbung in der Fernsehrichtlinie war der Schutz des Verbrauchers, der früher nur eingeschränkte Ausweichmöglichkeiten auf andere Programme hatte. Angesichts der Vielzahl von Fernsehangeboten und neuen audiovisuellen Diensten ist diese Situation heute eine andere. Der Verbraucher kann nun selbst bestimmen, wann er welche Dienste zeitgleich oder zeitversetzt nutzen will. Sofern die Dauer der Werbung oder die Art ihrer Einfügung die Akzeptanzgrenze des Nutzers überschreitet, wird er auf bestimmte Programme nicht mehr zugreifen, was nicht im Interesse des Veranstalters ist. Verbraucherenschutz muss sich heutzutage nicht mehr darauf konzentrieren, den Zuschauer vor einem Übermaß an Werbung zu schützen. Werberegulierung muss sich vielmehr darauf konzentrieren, den Zuschauer in die Lage zu versetzen, Werbung als solche zu erkennen und gewisse inhaltliche Vorgaben zu machen. Aus diesem Grund sollte sich die Regulierung im Werbebereich auf das Festschreiben von Grundprinzipien wie etwa der Trennung von Werbung und Programm, der Erkennbarkeit von Werbung und inhaltliche Standards konzentrieren.

Frage 1: Stündliche und tägliche Begrenzung der Werbezeit

Die Bundesrepublik spricht sich weiter für eine weitgehende Deregulierung der quantitativen Werbezeitbeschränkungen aus. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf ihre Aussagen in ihrer Stellungnahme zum 4. Bericht der Kommission zur Revision der Fernsehrichtlinie. Angesichts der wachsenden Konvergenz zwischen den einzelnen medialen Erscheinungsformen ist die strenge Handhabung der Werbezeitbeschränkungen für das Fernsehen schwer haltbar. Die Bundesrepublik teilt die Auffassung der Kommission, dass auf Grund des unterschiedlichen technischen Umfelds und der andersartigen Nutzergewohnheiten im Rahmen einer künftigen „Content“-Richtlinie das bestehende Regelungsregime der Werbezeitbegrenzungen nicht auf „On Demand“-Dienste erweitert werden kann.

Frage 2: Tägliche und stündliche Begrenzung für Teleshopping

Trotz der Forderung der Bundesrepublik nach Abschaffung von quantitativen Werbebeschränkungen, sollte die Vorschrift des Art. 18 a Abs. 2 Satz 2 aufrechterhalten werden. Diese Regelung bestimmt, dass die Gesamtdauer von Teleshopping-Fenstern nicht mehr als drei Stunden betragen darf. Diese Vorschrift wurde ursprünglich weniger aus Gründen des Verbraucherschutzes aufgenommen, als zu dem Zweck, den Bestand von Fernsehvollprogrammen zu sichern und diese gegenüber reinen Teleshoppingkanälen als Dienste der Informationsgesellschaft abzugrenzen. Sie dient dazu, einen angemessenen Ausgleich zwischen den wirtschaftlichen Interessen des Veranstalters und dem gesetzlichen Programmauftrag zu schaffen. Dieser Zweck wurde mit der Vorschrift erfüllt. Sie sollte deshalb beibehalten werden. Die in Art. 18 bis 19 a enthaltenen quantitativen Werbezeitbeschränkungen sollten deshalb mit der hier beschriebenen Ausnahme gestrichen werden.

Frage 3: Werbeunterbrechungen

Auch die Bundesrepublik ist der Auffassung, dass die Regelungen zur Einfügung von Werbung unter Beachtung des Werkschutzes flexibler gestaltet werden sollten. Die Bundesrepublik begrüßt den Vorschlag, die starre Vorgabe, das Programm nur alle 20 Minuten unterbrechen zu können, durch eine Höchstzahl von drei Unterbrechungen pro Stunde zu ersetzen. Die Gesamtmenge der Werbung wird dadurch nicht erhöht und der Spielraum der Unternehmen zugleich erhöht. Art. 11 sollte daher insgesamt auf einzelne Regelungselemente aus den Absätzen 1, 2 und 5 reduziert werden. Eine Beschränkung der Unterbrecherwerbung auf natürliche Unterbrechungen (Pausen bei Sportveranstaltungen oder Handlungswechsel) ist als qualitative Vorschrift grundsätzlich ausreichend. Die speziellen Beschränkungen des Abs. 5 sollten jedoch nach Ansicht der Bundesrepublik im Interesse der journalistischen Unabhängigkeit, im Hinblick auf die besonderen Schutzwirkungen der Vorschrift für Kinder und zur Wahrung des religiösen Charakters der Übertragung von Gottesdiensten beibehalten werden.