

Die Neufassung der europäischen Fernsehregulierung

→ Von der Fernseh- zur Mediendiensterichtlinie

Von Christina Holtz-Bacha*

Verkürzte Debatte über Novellierung der TV-Richtlinie

„Schleichwerbung ist erlaubt“. (1) So oder ähnlich lauteten die Überschriften, die in den letzten Monaten die öffentliche Diskussion des Entwurfes für eine abermalige Novellierung der EU-Fernsehrichtlinie begleiteten. Sie verkürzten damit die Debatte auf die ins Auge gefasste Freigabe der Produktplatzierung und lenkten die Aufmerksamkeit weg von der erheblichen Erweiterung des Regelungsgegenstandes. Damit baut die Gemeinschaft ihre Aktivitäten im Mediensektor einmal mehr aus und bestimmt damit auch die nationale Medienpolitik in den Mitgliedstaaten, obwohl ihre Kompetenz in diesem Bereich nie ganz unumstritten war. Zugleich gewinnt mit der Gemeinschaftstätigkeit eine Perspektive auf die Medien an Boden, die ökonomisch bestimmt ist und den gesellschaftlichen Auftrag an den Rundfunk vernachlässigt.

Dieser Beitrag wirft zunächst den Blick zurück auf die Intention und das Zustandekommen der ersten Fernsehrichtlinie im Jahr 1989 und deren Novellierung 1997, um dann vor diesem Hintergrund die im legislativen Prozess befindliche Neufassung darzulegen und zu beurteilen.

Die Richtlinie von 1989 und ihre Neufassung 1997

Erster Anstoß durch das Europaparlament

Als am 3. Oktober 1989 die erste „Richtlinie des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität“ (2) verabschiedet wurde, war dem eine jahrelange Vorbereitungszeit vorausgegangen. Den ersten Anstoß dafür, über eine gemeinsame Regelung für den Rundfunk in Europa nachzudenken, hatte das Europäische Parlament (EP) gegeben. Hier hatten die seit Anfang der 1980er Jahre zu verfolgenden Überlegungen zur Einrichtung eines europäischen Fernsehsenders im Interesse der besseren Integration der Völker in den Mitgliedstaaten der Einsicht Platz gemacht, dass dieses Vorhaben nicht nur schwer zu verwirklichen, sondern eine Koordinierung des durch neue Techniken nun grenzüberschreitenden Fernsehens vordringlich war. Nach einem Zwischenbericht (3) präsentierte die Kommission schließlich 1984 das Grünbuch „Fernsehen ohne Grenzen“ (4), das die Grundlinien für die angestrebte Regelung erkennen ließ. Es war wohl vor allem dieses Grünbuch, das den damals noch zehn Mitgliedstaaten die Aktivitäten in Brüssel so richtig bewusst machte. Denn dass bis zur Verabschiedung der Fernsehrichtlinie noch beinahe fünf Jahre vergingen, deutet bereits auf die Schwierigkeiten, die deren Zustandekommen begleiteten.

Es war insbesondere die Kompetenzfrage, die die Gemüter erhitzte und die nicht zuletzt in und mit Deutschland zu Auseinandersetzungen führten. Grundlegend dafür waren Differenzen in der Einordnung des Rundfunks als „Kultur oder Kommerz“. Während die Mitgliedstaaten den Rundfunk eher als ein Kulturinstrument verstanden wissen wollten, definierte die Gemeinschaft ihn als eine Dienstleistung. Denn nur so konnte die als Wirtschaftsgemeinschaft entstandene EG überhaupt die Beschäftigung mit dem Rundfunk rechtfertigen. Nicht nur Deutschland, sondern gerade auch die kleineren EG-Mitgliedstaaten favorisierten daher eine Regelung durch den Europarat, bei dem die kulturelle Aufgabe des Rundfunks in besseren Händen schien und dessen Regelungen eine geringere Verbindlichkeit für die Mitglieder haben als eine EG-Richtlinie, die Gesetzeskraft hat. Tatsächlich setzten parallel zu den Beratungen in Brüssel beim Europarat Vorbereitungen für eine Konvention zum grenzüberschreitenden Fernsehen ein.

Für die Europäische Kommission, die den Entwurf für eine Fernsehrichtlinie erarbeitete, war indessen die Kompetenzfrage längst geklärt. Bereits im Jahr 1974 hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) im so genannten Sacchi-Urteil den Rundfunk zur Dienstleistung erklärt, weil der Vertrag keine andere Definition biete. (5) Ebenso wie der freie Verkehr von Waren, Kapital und Personen gehört die Sicherstellung des freien Verkehrs von Dienstleistungen in die Regelungskompetenz der Gemeinschaft, die damit den europäischen Binnenmarkt verwirklicht. Da sich die Mitgliedstaaten den Bereich Kultur – bis heute – vorbehalten haben, musste die Kommission, als sie anfangs, sich mit dem Rundfunk zu beschäftigen, dessen Dienstleistungscharakter stets in den Mittelpunkt ihrer Argumentation stellen. Besonders deutlich wurde das in den Auseinandersetzungen über die Quotenregelungen. Die nicht zuletzt auf Betreiben des Europäischen Parlaments, besonders aber auch Frankreichs für die Richtlinie vorgesehenen Mindestanteile für „europäische Werke“ sowie unabhängige Produktionen verteidigte die Kommission mit der Notwendigkeit einer Förderung der europäischen Filmindustrie, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten. Die Gegner, und dazu gehörte auch die deutsche Bundesregierung, sahen in einer solchen Vorgabe jedoch einen Eingriff in die Programmautonomie der Rundfunkanstalten, denn Quoten bedeuten eine Einschränkung in den Entscheidungen über das inhaltliche Angebot.

Die ökonomische Sichtweise der Kommission auf den Rundfunk und solche Grenzüberschreitungen, die sich mit der Fernsehrichtlinie, erst recht aber mit der Anwendung des wettbewerbsrechtlichen Instrumentariums des EG-Vertrages auf die Medien verbinden, musste einen anhaltenden, wenngleich in wechselnder Intensität ausgetragenen Dauer-

Fernsehen: Kulturinstrument oder Wirtschaftsgut?

EU-Ansatz: Freier Warenverkehr, Wettbewerbsfähigkeit

Kompetenzfragen auch in Deutschland

* Lehrstuhl für Kommunikationswissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg.

konflikt zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten (6) heraufbeschwören. In Deutschland hat die Richtlinie außerdem einen Bund-Länder-Streit hervorgerufen, weil in Brüssel die Bundesregierung als Verhandlungspartner auftrat, wogegen aber die Länder als Gesetzgeber in Sachen Rundfunk aufbegehrten. Als 1995 dazu das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes fiel, war das Vorgehen in Politikbereichen, für die die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern liegt, bereits durch eine Grundgesetzänderung geklärt, und seitdem treten bei solchen Fragen Bundesregierung und Länder gemeinsam auf.

Kernaspekte der Richtlinie von 1989

Kern der Fernsehrichtlinie ist das Sendestaats- bzw. Sitzlandprinzip. Die ungehinderte Verbreitung eines Fernsehprogramms wird demnach dadurch gewährleistet, dass jeweils derjenige Staat die Kontrolle über ein Angebot übernimmt, aus dem dieses gesendet wird, und die Einhaltung der Richtlinienvorschriften sicherstellt. Die anderen Mitgliedstaaten verzichten auf weitere Einschränkungen, es sei denn, es liegen schwerwiegende Verstöße gegen die Vorgaben zum Schutz Minderjähriger vor oder es handelt sich um Sendungen, die zum Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität aufstacheln. Neben Jugendschutz, Quoten und Gegendarstellungsanspruch machen vor allem die Regelungen zu Werbung, Sponsoring und Teleshopping einen großen Teil der Richtlinienvorgaben aus. Bezüglich des Umfangs von Werbung und der Beschränkungen für die Unterbrechung von Sendungen handelt es sich um Höchstvorgaben, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in nationales Recht verschärfen, jedoch nicht großzügiger handhaben können.

Wenig Veränderungen bei Revision 1997

Gegenüber der Fernsehrichtlinie von 1989 brachte die Neufassung 1997 nur wenige Veränderungen. Mehrere Kriterien präzisieren das Sendestaatsprinzip nun als Niederlassungsprinzip. Außerdem waren neue Regelungen für Teleshopping notwendig geworden, das eine Liberalisierung erfuhr; die Vorgaben zum „Schutz von Minderjährigen“ wurden ausgebaut. Die Hoffnung mancher Fernsehsender auf Streichung der Quoten für europäische Werke und Angebote unabhängiger Produzenten wurde jedoch enttäuscht. Nicht sehr erfreut waren vor allem die privat-kommerziellen Sender über eine 1997 vorgenommene Ergänzung der Richtlinie durch die so genannte Listenregelung: Diese erlaubt den Mitgliedstaaten Listen mit Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung aufzustellen, die im frei empfangbaren Fernsehen zu zeigen sind. Deutschland hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und mit einer solchen Liste dafür gesorgt, dass bestimmte Ereignisse – außer den Olympischen Spielen nur Fußballspiele – nicht ausschließlich im Bezahlfernsehen übertragen werden.

Die Vorgaben von Richtlinien sind für die Mitgliedstaaten bindend und innerhalb einer vorgegebenen Frist in nationales Recht umzusetzen. Deutschland, das gegenüber den Gemeinschaftsaktivitäten bezüglich des Fernsehens immer kritisch eingestellt war und der Richtlinie in beiden Fällen im Rat die Zustimmung verweigerte, hat die Regelungen jeweils in Änderungen des Rundfunkstaatsvertrages berücksichtigt, der in manchen Teilen wortgleich zur Fernsehrichtlinie ausfällt.

Technische Entwicklungen als Motor für neue Überlegungen

Mit der Entwicklung neuer Technologien zeigte sich auch neuer Regelungsbedarf. Insbesondere erwies sich als Problem, dass für die Übermittlung derselben Inhalte über verschiedene Kanäle unterschiedliche Regelungen bestanden: Herkömmliche Fernsehangebote, die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt sind, unterlagen der Fernsehrichtlinie bzw. den entsprechenden nationalen Gesetzen, in Deutschland also dem Rundfunkstaatsvertrag. Diese Vorschriften gelten jedoch nicht für die Verbreitung derselben Angebote zum Beispiel als Video-on-Demand. Sie stellen hier einen Abrufdienst dar, der auf der europäischen Ebene unter die E-commerce-Richtlinie fällt und in Deutschland bislang durch den Mediendienstestaatsvertrag erfasst war. Wie diffizil die Zuordnung der verschiedenen Verbreitungsformen nach der bisherigen Rechtslage sein kann, zeigte sich am Near-Video-on-Demand. Erst eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes im Juni 2005 klärte, dass es sich dabei um Fernsehen im Sinne der Fernsehrichtlinie handele und Near-Video-on-Demand damit deren Regelungen unterworfen ist.

Bereits bei der Überarbeitung der Fernsehrichtlinie im Jahr 1997 hatte es Stimmen gegeben, die die Berücksichtigung der neuen Technologien und damit eine umfassendere Revision der Richtlinie forderten. Die Kommission ließ sich darauf jedoch vorerst nicht ein. Erst allmählich setzte sich auch hier die Erkenntnis durch, dass die Beschränkung auf das herkömmliche Fernsehen nicht länger zeitgemäß war und die technische Konvergenz nahe legte, sich in Zukunft nicht mehr am Übertragungsweg, sondern am Inhalt zu orientieren. Im Frühjahr 2002 nannte die damals für Bildung und Kultur zuständige EU-Kommissarin Viviane Reding drei Alternativen für die Überarbeitung der Richtlinie: Die erste Option stellte eine „radikale sofortige Veränderung“ in Aussicht, die zweite Möglichkeit zielte auf eine „Feinabstimmung“. Option C versprach die Vorlage eines Arbeitsprogramms, das längerfristig zu einer Neuformulierung der Richtlinie führen sollte. (7) Der Ministerrat verständigte sich bald danach auf die dritte Option und wählte damit diejenige Lösung, die zwar eine umfassende Revision offen ließ, jedoch keine schnelle Veränderung versprach. Damit war auch klar, dass es zur Verabschiedung und gar Umsetzung einer neuen Richtlinie nicht mehr unter der bis 2004 im Amt befindlichen Prodi-Kommission kommen konnte.

Richtlinie ist für Mitgliedstaaten bindend

Problem: Übermittlung derselben Inhalte über verschiedene Kanäle

Beschränkung auf herkömmliches Fernsehen nicht mehr angemessen

**2003: Zweistufiger
Regelungsansatz**

Mit ihrer im Dezember 2003 vorgelegten Mitteilung „Über die Zukunft der europäischen Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich“ präsentierte die Kommission einen „zweistufigen Ansatz“ für die Rechtsetzung bezüglich des audiovisuellen Marktes, der eine Neufassung der Richtlinie weiter hinausschob. Kurzfristig stellte die Kommission eine Mitteilung zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Fernsehwerbung in Aussicht, mittelfristig wollte sie einen Diskussionsprozess anschieben, „was eine Änderung der Fernsehrichtlinie zu einem späteren Zeitpunkt nach sich ziehen könnte“. (8) Die angekündigte Mitteilung zur Fernsehwerbung präsentierte die Kommission bereits im April 2004. (9)

**Werberegeln auf
dem Prüfstand**

Zuvor hatten die Berichte der Kommission über die Anwendung der Fernsehrichtlinie immer wieder gezeigt, dass die Einhaltung der Vorschriften für Werbung dauerhaft einen Problembereich darstellte. Insbesondere die maximal zulässige Werbezeit wurde in manchen Ländern systematisch überschritten, was schon mehrmals zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren geführt hatte. Außerdem gab es Regelungs- bzw. Harmonisierungsbedarf bei neuen, bislang in der Fernsehrichtlinie noch nicht berücksichtigten Werbetechniken wie virtueller Werbung, Split-Screen, interaktiver Werbung sowie beim Sponsoring. Schon in ihrem vierten Bericht zur Anwendung der Fernsehrichtlinie hatte die Kommission 2003 davon gesprochen, hinsichtlich der Werbung die Verhältnismäßigkeit der bestehenden Maßnahmen untersuchen und dabei insbesondere der Frage nachgehen zu wollen, ob „bestimmte quantitative Beschränkungen der Wahl- und Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer flexibler gestaltet werden können“, sowie die Möglichkeit der Selbstregulierung im Bereich der Werbung zu prüfen. (10) Insofern ließ die Kommission hier bereits erkennen, dass die Werbung bei der geplanten Revision der Fernsehrichtlinie ein Thema sein würde und sie einer Liberalisierung offen gegenüber stand. Sie antwortete damit zum einen auf die Kritik an den unübersichtlichen Vorgaben der Fernsehrichtlinie und zum anderen auf die Forderungen und Wünsche der werbetreibenden Unternehmen sowie der privat-kommerziellen Sender.

**Reformvorschläge
auf EU-Konferenz
2005 diskutiert**

Welche Überlegungen die neue Kommission unter Präsident Barroso, in der Viviane Reding für den neu gebildeten Bereich Informationsgesellschaft und Medien zuständig ist, hinsichtlich einer Neufassung der Richtlinie verfolgte, ließen fünf „Themenpapiere“ erkennen, die im Juli 2005 veröffentlicht wurden. Diese Themenpapiere legte die Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien im Vorfeld einer Konferenz zur audiovisuellen Politik vor, die im Herbst 2005 unter britischer Ratspräsidentschaft in Liverpool stattfand. (11) Sie sprachen verschiedene Punkte an, die bei der Weiterentwicklung der Fernsehrichtlinie berücksichtigt werden sollten. Dabei gingen auch die Ergebnisse eines öffentlichen Konsultationsprozesses ein, den die Kommission Ende 2003 in einer Mitteilung über die Zukunft der europäischen Regulierungs-

politik im audiovisuellen Bereich zusammengefasst hatte. (12)

In den genannten Themenpapieren stellte die Kommission ihre Überlegungen bezüglich audiovisueller Inhaltsdienste, dem Recht auf Information und Kurzberichterstattung, kultureller Vielfalt und der Förderung audiovisueller Produktionen, kommerzieller Kommunikation sowie Jugendschutz und Recht auf Gegendarstellung zur Diskussion. In diesem Zusammenhang, aber ohne Bezug zur Fernsehrichtlinie, erschien auch ein Themenpapier zur Medienvielfalt, das die Frage nach der Rolle der EU bei Medienkonzentration und Vielfaltsicherung aufwarf. Insgesamt sahen diese Papiere nur wenig Nachbesserungsbedarf für die „linearen Dienste“, also die herkömmlichen Fernsehangebote. Die Vorschriften für diesen Sektor sollten lediglich „vereinfacht“ und „modernisiert“ werden. Diskussionsbedarf wurde indessen für den Bereich der „nicht-linearen audiovisuellen Inhaltsdienste“, also On-Demand-Angebote, ausgemacht. Die Formulierung von „Grundregeln“, die für alle audiovisuellen Inhaltsdienste eingeführt werden sollten, machte bereits klar, dass die Kommission nicht nur alle audiovisuellen Dienste in einer Richtlinie zusammenfassen wollte, sondern auch inhaltliche Vorgaben für den gesamten Sektor anstrebte.

Die Debatte über den Entwurf für eine neue Richtlinie

Mitte Dezember 2005 präsentierte die Kommission ihren ersten Vorschlag für die weiterentwickelte Richtlinie und forderte interessierte Gruppen zu Stellungnahmen auf. (13) Wie schon nach Vorlage der Themenpapiere meldeten sich zahlreiche Akteure zu Wort, um ihre Interessen zu vertreten. Dazu gehörten vor allem Fernseh-, Mediendienste- und Telediensteanbieter, (Mitglied-)Staaten bzw. Ministerien, Aufsichtsinstanzen des Kommunikationssektors, Werbe-, Journalisten-, Zeitungs- und Zeitschriften- sowie Sportverbände. Der größte Teil der Stellungnahmen (14) entfiel auf die Regelungen für die audiovisuellen Inhaltsdienste, das heißt auf die sachliche und die territoriale Zuständigkeit, sowie auf den Bereich der kommerziellen Kommunikation. Diskussionsgegenstand hinsichtlich der sachlichen Zuständigkeit waren zunächst vor allem die Begrifflichkeit und die vorgesehene abgestufte Regelungsdichte. Letztere fand auch die Unterstützung der deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie der Landesmedienanstalten; beide befürworteten bei der Unterscheidung der Mediendienste die Berücksichtigung von deren Meinungsbildungsrelevanz. Ebenfalls Thema war hier die Frage, ob der Hörfunk in den Geltungsbereich der Richtlinie einbezogen werden sollte. Während kommerzielle Hörfunkveranstalter dieses ablehnten, sprachen sich Akteure des audiovisuellen Sektors und Satellitenbetreiber für die Einbeziehung der Hörfunks aus.

In Anbetracht dauernder Klagen über die Werbebeschränkungen für das Fernsehen erstaunt nicht, dass viele Akteure zum Regelungsbereich Kom-

Forderung nach Liberalisierung vor allem der Werberegeln

merzielle Kommunikation Stellung bezogen. Der allgemeine Tenor bezüglich Werbung und Tele-shopping lautete Liberalisierung, also Lockerung der Vorschriften zur stündlichen und täglichen Begrenzung der Werbezeiten, bei den Werbeunterbrechungen, beim Product Placement sowie Abschaffung des Blockwerbegebots. Während sich die deutschen öffentlich-rechtlichen und die kommerziellen Fernsehanbieter einig waren in ihrer Forderung nach Lockerung der Werbevorschriften, unterschieden sie sich aber bei ihrer Haltung zur Produktplatzierung. ARD und ZDF sprachen sich für das Verbot aus, der VPRT dagegen für die Zulässigkeit von Produktplatzierungen unter bestimmten Voraussetzungen.

Bundestag und Bundesrat begrüßen Reform

Im Dezember 2006 sollte das Europäische Parlament über den Richtlinienvorschlag diskutieren. Bis kurz vorher blieben mehrere Punkte des Richtlinienentwurfs zwischen den Mitgliedstaaten umstritten. So bestand keineswegs Konsens über den Anwendungsbereich, also die Ausdehnung der Richtlinie auf die nicht-linearen Dienste. Divergenzen gab es außerdem bezüglich des Herkunftslandprinzips wegen bestehender Umgehungsmöglichkeiten, bezüglich der Ko-Regulierung sowie hinsichtlich der geplanten Änderungen bei der Werbung und der Freigabe der Produktplatzierung. Mit Blick auf die Übernahme der Ratspräsidentschaft durch Deutschland zum 1. Januar 2007 zeigte sich schließlich auch die deutsche Delegation zu Zugeständnissen bereit. In einer Entschließung des Bundesrates vom Oktober 2006 stellte dieser fest, dass sich die deutschen Positionen bislang nicht voll hatten durchsetzen lassen, ermächtigte aber dennoch die Vertreter der Länder, „von den ursprünglichen Positionen im Interesse einer Revision der EG-Fernsehrichtlinie abzuweichen“. (15) Auch der Bundestag begrüßte Anfang November 2006 die Neufassung der Richtlinie, meldete jedoch noch Diskussionsbedarf an. (16)

Endgültige Verabschiedung bis Ende 2007 erwartet

Am 13. Dezember 2006 fand im Europäischen Parlament die erste Lesung statt. Da es sich um ein Verfahren der Mitentscheidung handelt, besteht für das Parlament neben dem Rat ein Mitwirkungsrecht, das heißt, das Parlament tritt als Mitgesetzgeber auf. Den Beratungen im Parlament lag der Entwurf für eine Entschließung mit 151 Änderungsanträgen zugrunde, der mit einem Bericht des in dieser Sache federführenden EP-Ausschusses für Kultur und Bildung über den Kommissionsvorschlag präsentiert worden war. (17) Dieser Bericht berücksichtigte auch die Stellungnahmen und Änderungsvorschläge von fünf anderen EP-Ausschüssen. Berichterstatteerin des Kulturausschusses war die deutsche EP-Abgeordnete Ruth Hieronymi (CDU). Ein Mitte November 2006 unter finnischem Ratsvorsitz vorgelegtes Kompromisspapier, dem aber immer noch mehrere Mitgliedstaaten die Unterstützung verweigerten (darunter Österreich, Schweden, Irland und Belgien), hatte bereits einige Dis-

kussionspunkte aufgegriffen, die sich auch in den Änderungsvorschlägen des Parlaments finden. Der Rat, der über die neue Richtlinie mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, wird im Februar über die vom EP vorgenommenen Änderungen debattieren und voraussichtlich im Mai einen Gemeinsamen Standpunkt verabschieden, über den das Parlament in zweiter Lesung im Herbst berät. Kommt es dort wiederum zu Abänderungen, die der Rat nicht akzeptiert, stünde ein Vermittlungsverfahren an. Mit der endgültigen Verabschiedung ist also erst zum Jahresende zu rechnen.

Bereits die Umbenennung in „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ macht die Erweiterung des Anwendungsbereiches gegenüber der Fernsehrichtlinie deutlich. Wiewohl von der Kommission lange angekündigt und von vielen Seiten angemahnt, gab es in den Mitgliedstaaten über diesen Schritt auch einige Skepsis. Diese bezog sich einerseits auf die damit verbundene Ausdehnung des Einflussbereiches der Gemeinschaft im audiovisuellen Sektor und brachte andererseits die Sorge darüber zum Ausdruck, dass eine Regulierung des neuen Marktes der Abrufdienste dessen Entwicklung behindern könnte.

Grundlegend ist die Unterscheidung in lineare und nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste. Lineare Dienste meinen das herkömmliche Fernsehen, bei dem der Anbieter den zeitlichen Ablauf des Programms festlegt und der Nutzer keinen Einfluss auf den Zeitpunkt der Übertragung nehmen kann. Nicht-lineare Dienste dagegen erlauben es dem Nutzer, aus einem Angebot auszuwählen und den Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem ein bestimmtes Programm übertragen, also abgerufen wird. Artikel 1 des Vorschlags schreibt explizit fest, dass es sich bei den audiovisuellen Mediendiensten um eine Dienstleistung im Sinne der Binnenmarktartikel 49 und 50 EG-Vertrag handelt. Die Begründung für ihr Tätigwerden bezieht die Kommission auf Art. 47 Absatz 2 (Koordinierung der Vorschriften über Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten) und Artikel 55 (Anwendung des Niederlassungsrechts auf das Gebiet der Dienstleistungen) des EG-Vertrages. Ausdrücklich sind dabei auch die öffentlich-rechtlichen Anbieter einbezogen, nicht jedoch „nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten“ wie private Webseiten und E-Mail. Ebenfalls ausgeschlossen von der Richtlinie bleiben die elektronischen Ausgaben von Zeitungen und Zeitschriften.

Was die Überarbeitung der Fernsehrichtlinie bewirken soll, hebt Erwägungsgrund 1 hervor: Ausgelöst durch die Entwicklung neuer Übertragungstechniken für audiovisuelle Mediendienste gehe es darum, „den Auswirkungen des Strukturwandels und der technologischen Entwicklungen auf die Geschäftsmodelle und insbesondere auf die Finanzierung des gewerblichen Rundfunks Rechnung zu tragen und optimale Wettbewerbsbedingungen für die europäischen Unternehmen und Dienste im Bereich der Informationstechnologien und der Medien zu schaffen“. Ergänzend dazu betont Erwä-

Erweiterung des Anwendungsbereiches auf „Mediendienste“

Unterscheidung zwischen linearen und nicht-linearen Diensten

Reaktion auf Strukturwandel und technische Entwicklung

gungsgrund 5 die Notwendigkeit, den Unternehmen Rechtssicherheit zu bieten und Verzerrungen aufgrund ungleicher Wettbewerbsbedingungen zu vermeiden. Diese Begründung legitimiert die Harmonisierung auf der Gemeinschaftsebene. Tatsächlich differiert die einschlägige Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten und ist zudem unterschiedlich weit fortgeschritten. Ziel ist insofern die Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens, damit für alle Mediendienste das Herkunftslandprinzip gelten kann, grenzüberschreitende Dienste also nicht mehreren und je nach Land unterschiedlichen Kontrollen unterzogen werden. Zugleich sollen die Regelungen aber so ausfallen, dass sie den Anbietern größtmögliche Freiheiten bieten, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können und um ihnen Erträge zu sichern, denn schließlich betrachtet die EU die Informationstechnologien als einen Zukunftsmarkt, den es zu fördern gilt.

Der Richtlinienentwurf definiert den „audiovisuellen Mediendienst“ als eine Dienstleistung im Sinne des EG-Vertrages, „deren Hauptzweck in dem Angebot bewegter Bilder mit oder ohne Ton zur Information, Unterhaltung oder Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit über elektronische Kommunikationsnetze“ besteht. Diese Definition verbindet sich nicht mit einer spezifischen Übertragungstechnik, ist also technologieneutral. Indem sich der Entwurf unabhängig macht von der Technik, vollzieht sich hier die Abkehr von der sektorspezifischen Regulierung. Ein Mediendienstanbieter ist, wer die redaktionelle Verantwortung für die Auswahl der Inhalte und über deren Organisation trägt.

Stichwort „abgestufte Regelungsdichte“

Mit dem Argument, dass der Einfluss der Nutzer, das heißt, die individuellen Selektionsmöglichkeiten bei linearen und nicht-linearen Angeboten unterschiedlich groß sind, lassen die vorgeschlagenen Änderungen gegenüber der alten Fernsehrichtlinie dann auch eine unterschiedliche Behandlung von traditionellem Fernsehen und den Abrufdiensten erkennen. Das Stichwort lautet „abgestufte Regelungsdichte“: Für die nicht-linearen Angebote sollen demnach nur einige grundlegende Bestimmungen gelten, während die herkömmlichen audiovisuellen Angebote der weiterreichenden Regulierung unterzogen bleiben.

Wesentliche Rege- lungsversuche

Die für alle audiovisuellen Mediendienste geltenden Regelungen einschließlich einiger, die nur Fernsehveranstalter und damit die linearen Dienste betreffen, finden sich im allgemeinen Teil (Kapitel II) des Kommissionsvorschlags, dem zur Begründung ein ausführlicher, 47 Punkte umfassender Erwägungsteil sowie in Kapitel I ein die neue Begrifflichkeit einführender Definitionsteil vorangestellt sind. Die wesentlichen Bestimmungen, die – laut Vorschlag der Kommission – zukünftig für alle Mediendienste gelten sollen, betreffen:

- Sendestaatsprinzip,
- Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde,
- Ko-Regulierung,
- kommerzielle Kommunikation,
- Produktplatzierung.

Das Herkunftsland- oder Sendestaatsprinzip war bereits grundlegend für die 1989 erstmals verabschiedete Fernsehrichtlinie. Nur auf dieser Basis konnte der freie Verkehr von Fernsehsendungen und -veranstaltern im europäischen Binnenmarkt gewährleistet werden. Die bei der Revision der Richtlinie 1997 vorgenommenen Präzisierungen stellten insofern auch nur eine Fortschreibung dieses Prinzips dar, das nun mit der Neufassung für alle audiovisuellen Mediendienste übernommen wird. Ausgebaut werden indessen die Vorgaben zu den Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, bei missbräuchlichem Verhalten Maßnahmen gegen einen in einem anderen Land ansässigen Mediendienstanbieter zu ergreifen, dessen Tätigkeit überwiegend auf den ersten Mitgliedstaat ausgerichtet ist. Der Kommissionsentwurf beschreibt dazu präzise die Voraussetzungen und einzelnen Schritte, die einem betroffenen Mitgliedstaat zur Verfügung stehen, lässt dabei jedoch zugleich erkennen, dass es sich nur um seltene Ausnahmen handeln kann. Mit dieser Problematik hatte sich in der Vergangenheit auch schon mehrmals der Europäische Gerichtshof zu befassen, dessen Entscheidungen mit den neuen Formulierungen in der Richtlinie nun Rechnung getragen wird. Allerdings gibt es gerade in diesem Punkt immer noch Verhandlungsbedarf. Mehrere Mitgliedstaaten (u.a. Österreich, Schweden und Belgien) haben Bedenken, weil sie im Herkunftslandprinzip Umgehungsmöglichkeiten hinsichtlich der Regelungen einzelner Staaten (z.B. gegenüber der Fernsehrichtlinie strengere Werbegerichtlinien) sehen, gegenüber denen dann nicht mehr viel auszurichten wäre.

Der Jugendschutz sowie Vorgaben für den Schutz der Menschenwürde waren seit den ersten Bemühungen um die Fernsehrichtlinie ein zentraler Punkt für die einheitliche europäische Regelung, die bei der ersten Novellierung 1997 bereits ausgebaut wurde. Dieser Schutzbereich blieb aber weiterhin in der Diskussion. Als sich die Neuformulierung der Fernsehrichtlinie zu lange hinzog, hatten Rat und Parlament 2004 bereits den Vorschlag für eine Empfehlung zum Jugendschutz, zur Menschenwürde und dem Recht der Gegendarstellung vorgelegt, der sich auf audiovisuelle und Informationsdienste, also auch das Internet, bezog. Da es auch in der E-commerce-Richtlinie bislang nur allgemeine Regelungen zu diesem Schutzbereich gab, macht die Mediendiensterichtlinie Bestimmungen zum Schutz der Menschenwürde und der Jugend nun für alle – linearen wie nicht-linearen – Mediendienste verbindlich.

Mit der Einfügung eines Passus zur Ko-Regulierung (im Sinne einer Zusammenarbeit von Selbstkontrolleinrichtungen und Behörden) kommt die Kommission wiederholten Forderungen vor allem der kommerziellen Rundfunkveranstalter sowie der werbungstreibenden Unternehmen entgegen, die sich insgesamt ein Weniger an Vorgaben wünschen,

Sendestaatsprinzip weiter in der Diskussion

Jugendschutz nun auch für nicht- lineare Dienste

Ko-Regulierung zur Ergänzung staat- licher Kontrolle

allerdings weiterhin auf „staatsfreie“ Selbstkontrolle dringen. (18) Die Ko-Regulierung räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, Verfahren einzuführen, die – zur Gewährleistung des Verbraucherschutzes – eine Mitsprache bei der Durchsetzung von Vorgaben der in der Richtlinie geregelten Bereiche erlauben.

Kommerzielle Kommunikation als Sammelbegriff für absatzfördernde Tätigkeit

Als „audiovisuelle kommerzielle Kommunikation“ definiert der Richtlinienentwurf solche „Bilder mit oder ohne Ton, die audiovisuelle Mediendienste begleiten und die der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen oder des Erscheinungsbilds natürlicher oder juristischer Personen, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, dienen“. (19) Für den Zusammenhang der Richtlinie ist dieser Begriff neu, die Kommission hat ihn aber bereits 1996 in ihrem Grünbuch „Kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt“ eingeführt. (20) Gemeint waren damit Werbung, Direktmarketing, Sponsoring, Verkaufsförderung und Öffentlichkeitsarbeit. Der Kommissionsvorschlag sieht Regelungen für entsprechende Instrumente vor, sofern sie audiovisuelle Mediendienste begleiten. Für sie gilt Kennzeichnungspflicht, verboten sind Schleichwerbung, Diskriminierungen nach Rasse, Geschlecht oder Nationalität, die Verletzung politischer oder religiöser Überzeugungen, die Förderung von Verhaltensweisen, die die Gesundheit oder Sicherheit oder den Schutz der Umwelt gefährden. Kommerzielle Kommunikation für Tabakerzeugnisse ist untersagt, und es gelten besondere Bestimmungen zum Schutz von Minderjährigen. Damit führt die Richtlinie für alle Mediendienste lediglich eine Mindestregelung für die Werbung ein, erheblich detailliertere Vorgaben betreffen nur die linearen Angebote.

Zulassung von Produktplatzierung umstritten

Die seit Vorlage des Richtlinienvorschlags in der Öffentlichkeit viel beachteten Neuerungen hinsichtlich Produktplatzierungen finden sich in den Erwägungen und im allgemeinen Teil, sollen also sowohl für lineare wie auch für nicht-lineare Mediendienste gelten. Hier hatte die Kommission die Zulassung von Produktplatzierungen vorgesehen und wollte – wie für das Sponsoring – lediglich Vorgaben für die eindeutige Kennzeichnung von Sponsoring-Vereinbarungen bzw. Produktplatzierungen machen. Außerdem dürfen Programmplanung und Inhalte der Mediendienste „auf keinen Fall in der Weise beeinflusst werden, dass die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit des Mediendiensteanbieters beeinträchtigt wird.“ Es handelt sich also um die üblichen vom Sponsoring bereits bekannten Regelungen, die entsprechend für das Product Placement gelten sollten. Ebenso wie beim Sponsoring bleibt die Tabakindustrie von der Möglichkeit einer Produktplatzierung ausgeschlossen. Lediglich Nachrichtensendungen und Sendungen zum aktuellen Zeitgeschehen sind für beide Werbeformen nicht zugänglich; in Angeboten für Kinder sowie Dokumentarfilmen dürfen keine Produkte platziert werden.

In diesem Punkt hat das Parlament wohl die weitestreichenden Veränderungen am Kommissionsentwurf vorgenommen. Es räumt zwar ebenfalls die Möglichkeit von Produktplatzierungen ein, lässt sich dafür aber eine besondere Konstruktion einfallen: Das Parlament schlägt einen Artikel vor, nach dem Produkt- und Themenplatzierung verboten sein sollen, der den Mitgliedstaaten aber zugleich erlaubt, Produktplatzierung in Kinofilmen, Fernsehfilmen, Fernsehserien und Sportübertragungen bzw. Produktionshilfen zuzulassen. Völlig neu bringt das Parlament damit hier die Möglichkeit von Produktionshilfen ein. Diese sind definiert als „ohne Entgelt oder ähnliche Gegenleistung zur Verfügung gestellte Waren oder Dienstleistungen, die aus redaktionellen Gründen eingesetzt werden“.

Diese „Positivliste“ soll demonstrieren, dass Produktplatzierung nur in bestimmten Fällen – nämlich für Formate, die nicht vorrangig der Meinungsbildung dienen – und außerdem nur zu bestimmten Bedingungen zulässig ist. Zu diesen Bedingungen gehören der Ausschluss einer Beeinträchtigung der redaktionellen Unabhängigkeit des Anbieters, jeglicher Verzicht auf unmittelbare Kaufaufforderungen, keine übermäßigen Hervorhebungen sowie der eindeutige Hinweis auf Produktplatzierungen am Anfang und am Ende sowie mindestens alle 20 Minuten während der Sendung. Für Produktionshilfen ist eine solche Kennzeichnungspflicht jedoch nicht erwähnt.

Innerhalb dieses Rahmens bleibt es also den Mitgliedstaaten überlassen, ob und wie weit sie Produktplatzierungen und Produktionshilfen im Fernsehen ermöglichen. Die Zulassung dieser Werbeformen, die dann keine Schleichwerbung mehr wären, könnte auch differenziert erfolgen, also etwa für die werbefinanzierten Sender großzügiger ausfallen als für die öffentlich-rechtlichen Anstalten. Es stellt sich auch die Frage, ob ein unterschiedlicher Umgang mit Produktplatzierungen in den einzelnen Mitgliedstaaten Niederlassungsentscheidungen von Fernsehsendern beeinflussen könnte und damit das Herkunftslandprinzip erneut in die Diskussion kommt. Schließlich müssten unterschiedliche nationale Regelungen auch dazu führen, dass mit importierten Filmen in den Mitgliedstaaten je anders umgegangen wird.

Während sich nach dem Kommissionsvorschlag die Vorgaben für nicht-lineare Mediendienste auf die genannten Regelungen beschränken, soll für das herkömmliche Fernsehen und ähnliche lineare Angebote die größere Regelungsichte erhalten bleiben. Keine substantiellen Änderungen sind bei den Quotenvorgaben für europäische Werke und unabhängige Produktionen vorgesehen. Deren Abschaffung war in Deutschland von den kommerziellen Rundfunkveranstaltern wiederholt gefordert worden und auch der Bundesrat hatte sich in seinen ersten Überlegungen zur Richtlinienrevision für den Verzicht auf die Programmquoten ausgesprochen. Bei den nicht-linearen Diensten setzt der Kommissionsvorschlag hinsichtlich der Förderung

EP unterscheidet zwischen Produktplatzierung und Produktionshilfe

Mitgliedstaaten entscheiden über Produktplatzierung

Größere Regelungsichte für herkömmliches Fernsehen

von europäischen audiovisuellen Produktionen, die unter anderem durch die Quoten intendiert ist, auf den Konjunktiv und damit auf die Freiwilligkeit der Anbieter („Sie sollten daher im Rahmen des praktisch Durchführbaren die Produktion und Verbreitung europäischer Werke vorantreiben ...“). Das Europäische Parlament indessen nimmt hier eine Verschärfung vor und will gleiche Anforderungen an alle audiovisuellen Mediendienste richten. Ähnlich verhält es sich beim Gegendarstellungsrecht. Während die Kommission keine Änderung der alten Vorgaben plant, die sich nur auf das Fernsehen beziehen, schlägt das Parlament die Ausdehnung auf alle Mediendienste vor.

Recht auf Kurzberichterstattung

Neu ist die Einführung eines Rechts auf Kurzberichterstattung, für das die Mitgliedstaaten Sorge zu tragen haben. Damit schreibt die Gemeinschaft ihre Regelung zum Umgang mit Ereignissen von großem gesellschaftlichen Interesse fort, die sie bei der Revision der Richtlinie 1997 durch die Listenregelung begonnen hat. Die nun vorgesehene Regelung soll Fernsehveranstalter die Kurzberichterstattung über solche Ereignisse ermöglichen, die in einem anderen Mitgliedstaat übertragen werden. Während der Kommissionsentwurf hier davon spricht, dass die Inhaber exklusiver Übertragungsrechte die Kurzberichterstattung ermöglichen sollen, formuliert das Parlament im Erwägungsteil etwas schärfer und sieht hier eine Verpflichtung durch „müssen“ vor. Das Kurzberichterstattungsrecht soll auch für Nachrichtenagenturen („Vermittler“) gelten, sofern diese für Fernsehveranstalter tätig sind. Anders als die Kommission, die keine Kompensation für den Rechteinhaber vorsah, hat das Parlament eine solche in seine Änderungen hineingeschrieben. Nicht umgesetzt hat die Kommission indessen ihre anfänglichen Überlegungen, eine Listenregelung, die bislang nur eine Option für die Mitgliedstaaten darstellt, mit der Richtlinie verbindlich zu machen, ist aber auch Forderungen nicht entgegengekommen, die auf eine Abschaffung dieser Vorgabe zielen.

Deutliche Erleichterungen für Fernsehwerbung

Für die Werbung im Fernsehen zeichnen sich deutliche Erleichterungen ab. Zwar bleibt es quantitativ bei der Beschränkung von Spotwerbung auf 12 Minuten pro Stunde, eine Liberalisierung gibt es aber bei den Unterbrechungen. Wann durch Werbung unterbrochen wird, wäre demnach freigestellt. Nur für Fernseh- und Kinofilme, Nachrichtensendungen und Kinderprogramme sieht der Kommissionsentwurf eine Beschränkung auf eine Unterbrechung pro 35 Minuten vor. Religiöse Sendungen bleiben werbefrei. Das Parlament formuliert die Bestimmungen jedoch so um, dass (wie bisher) vorzugsweise natürliche Programmunterbrechungen für Werbe- und Teleshopping-Spots genutzt werden und Unterbrecherwerbung nur unter besonderen, im weiteren festgelegten Bedingungen erfolgt. Den Katalog der Ausnahmen erweitert das Parlament um Opern, Konzerte und Theaterstücke und erhöht auf eine Werbeunterbrechung pro 45 Minuten, will aber für Nachrichten und Kinderprogramme eine Unterbrechung pro 30 Minuten erlauben.

Die Lockerung der Werbebestimmungen, die Kommission und Parlament gleichermaßen unterstützen, begründen beide mit den neuen Technologien, die mehr Auswahl und auch die Möglichkeit bieten, der Werbung aus dem Weg zu gehen. Um dem frei empfangbaren Fernsehen die Lebensfähigkeit und generell eine größere kulturelle Vielfalt zu gewährleisten, sei ihnen bei der Werbung ein größeres Maß an Flexibilität zuzugestehen. Weitergehenden Forderungen, nicht nur der Privatfunkveranstalter, sondern etwa auch des Deutschen Bundestages und der deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die sich auf Abschaffung des Blockwerbegebots und die komplette Freigabe von Einzelspots richten, sind die Vorschläge von Kommission und Parlament allerdings nicht nachgekommen.

Fazit

Der Vorschlag für eine neue Richtlinie, die die Regulierung der audiovisuellen Mediendienste in den Mitgliedstaaten harmonisieren soll, kommt spät. Längst hat sich in diesem Sektor nationale Gesetzgebung entwickelt, die nun einem schwierigen Anpassungsprozess unterzogen wird. Die Gemeinschaft nimmt hier Abschied von der sektorspezifischen, vom Übertragungsweg abhängigen Regulierung und erweitert den Anwendungsbereich der bislang auf das herkömmliche Fernsehen beschränkten Richtlinie auf audiovisuelle Mediendienste insgesamt, egal wie sie übertragen werden. Das Schlüsselwort dazu lautet Plattformneutralität.

Zum Teil waren solche Mediendienste, zum Beispiel Video-on-Demand, als „Dienste der Informationsgesellschaft“ auch schon durch die eCommerce-Richtlinie erfasst, die 2000 verabschiedet wurde und den elektronischen Geschäftsverkehr regelt. (21) Allerdings macht die eCommerce-Richtlinie, die auch weiterhin gelten wird, keine auf Inhalte bezogenen Vorgaben. 2002 erließ die EG außerdem mehrere Richtlinien für den Bereich der Telekommunikation. Dazu gehört auch die so genannte Rahmenrichtlinie, die einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste vorgibt. (22) Sie regelt die Zuteilung von Frequenzen durch die nationalen Behörden, Genehmigungen für Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, Übertragungsverpflichtungen sowie Zugangsberechtigungen. Die Mediendiensterichtlinie geht allerdings über diese benachbarten Richtlinien deutlich hinaus, indem sie sektorübergreifend inhaltliche Vorgaben macht. Wenigstens für die Dienste, die nicht nur durch die neue Richtlinie erfasst werden, mag bezweifelt werden, ob die Gültigkeit mehrerer Richtlinien für dieselbe Sache die notwendige rechtliche Klarheit bringt.

Mit der Erweiterung der Fernseh- zu einer umfassenderen Mediendiensterichtlinie macht die Gemeinschaft nun auch im Bereich der nicht-linearen Dienste den Schritt über eine Infrastrukturregelung

Abschied von sektorspezifischer Regulierung

Regelungsdichte im Kommunikationssektor

Regelung der Mediendienste auf EU-Ebene macht Sinn

hinaus hin zu inhaltlichen Vorgaben, die allgemein verbindliche Standards insbesondere beim Schutz der Menschenwürde und beim Jugendschutz gewährleisten und damit das Herkunftslandprinzip für alle Mediendienste ermöglichen. Zwar sollen sich diese Vorgaben auf einige grundlegende und unter den Mitgliedstaaten kaum umstrittene Bestimmungen beschränken, aber der Kommissionsvorschlag und erst recht die vom Europäischen Parlament vorgebrachten Änderungen zeigen, dass es dabei nicht bleibt. Die Regulierung der nun Mediendienste genannten Angebote macht heute nur Sinn auf der übernationalen, europäischen Ebene, aber damit wächst der Gemeinschaft für den Bereich der Medienpolitik weitere Kompetenz zu, die den Mitgliedstaaten hier immer weniger Spielraum belässt. Im Sinne eines funktionierenden audiovisuellen Binnenmarktes wäre das nicht negativ zu beurteilen, würde damit nicht zugleich der Ökonomisierung der Medien Vorschub geleistet, die sich beinahe notwendigerweise daraus ergibt, dass der EG-Vertrag der Gemeinschaft nur ökonomische Argumente zur Begründung ihrer Aktivitäten erlaubt und die kulturelle Funktion der Medien so ausblendet.

**EU will Zukunfts-
markt nicht
behindern**

Das erklärte Ziel der Mediendiensterichtlinie ist es, „optimale Wettbewerbsbedingungen für die europäischen Unternehmen und Dienste im Bereich der Informationstechnologien und der Medien“ zu schaffen. Aus diesem Grund bleiben die Bestimmungen für die nicht-linearen Dienste zurückhaltend; die Gemeinschaft will dem Zukunftsmarkt, in dem sie sich Arbeitsplätze verspricht, keine Fesseln anlegen. Die Rechtfertigung für die unterschiedliche Regelungsdichte liegt in den erheblich größeren Selektionsmöglichkeiten der Nutzer bei den nicht-linearen Diensten. Die Kommissarin für die Informationsgesellschaft und die Medien, Viviane Reding, setzt die Möglichkeit zur Selektion mit Verbraucherkontrolle gleich (23), im Richtlinienvorschlag ist von einer durch die Auswahlmöglichkeiten bedingten größeren Verantwortung bei der Nutzung audiovisueller Mediendienste die Rede. Nicht umsonst dringt das Parlament dann auch in mehreren Änderungsvorschlägen auf die Vermittlung von Medienkompetenz.

**Wie künftig umgehen
mit Hybridformen?**

Bei der Unterscheidung von linearen und nicht-linearen Diensten handelt es sich indessen um eine nur grobe Kategorisierung. Bereits jetzt gibt es Hybridformen, die sich eben nicht eindeutig den linearen und nicht-linearen Diensten zuordnen lassen. Das Parlament berücksichtigt diese Problematik in seinen Änderungsanträgen und sieht vor, dass für lineare Dienste, die zeitgleich oder zeitversetzt auch nicht-linear verbreitet werden, die Anforderungen der Richtlinie bereits mit der linearen und damit strenger regulierten Ausstrahlung als erfüllt anzusehen sind. Bei parallelem Angebot linearer und nicht-linearer Dienste, ohne dass ein

Teil eindeutig einem anderen untergeordnet ist, soll die Richtlinie für die unterscheidbaren Teile der Dienstleistungen gelten. Dennoch stellt sich die Frage nach der Trennschärfe der beiden Kategorien und ob womöglich nicht-lineare Dienste oder Mischangebote allzu schnell den höheren Anforderungen der linearen Dienste unterworfen werden. Die Kommission schien hier selbst unsicher zu sein. Sie führte in ihrer Begründung zum Richtlinienentwurf neben Webcasting und Live-Streaming auch IPTV als lineare Dienste auf. Bei IPTV handelt es sich aber um ein Angebot, bei dem für die Nutzer auch Einflussmöglichkeiten bestehen, beispielsweise die Inhalte als Video-on-Demand zu nutzen. (24) Auch wenn IPTV im Entwurfstext und bei den Änderungsvorschlägen des Parlaments nicht auftaucht, könnte das doch darauf hindeuten, dass die Unterscheidung zwischen linearen und nicht-linearen Diensten noch nicht gefestigt ist und es hier schon bald neuen Diskussionsbedarf geben könnte.

Der Vorschlag der deutschen Landesmedienanstalten wie auch früher schon von ARD und ZDF (25), die unterschiedliche Meinungsbildungsrelevanz zur Grundlage für unterschiedliche Regelungsdichte zu machen, also solche Mediendienste, die einen stärkeren Einfluss auf die Meinungsbildung erwarten lassen, einer weitergehenden Regelung zu unterziehen, findet sich im Richtlinienvorschlag durch die Unterscheidung von linearen und nicht-linearen Diensten wieder. Ihr Unterschied liegt darin, „welche Auswirkungen sie auf die Gesellschaft haben“, wie es in den Erwägungsgründen heißt. Die Kommission hat damit ein formales Kriterium gefunden, das zwar nicht ganz trennscharf ist, aber keine Fragen nach ihrer Kompetenz heraufbeschwört.

Bei der Liberalisierung der Werbung und der Möglichkeit zur Zulassung von Product Placement beugen sich die Kommission, Rat und Parlament der Kraft des Faktischen und dem Druck vor allem der kommerziellen Fernsehanbieter. Schon lange wurden der zulässige Werbeumfang allenthalben und zum Teil erheblich überschritten und die zeitlichen Vorgaben für die Einfügung von Werbung missachtet. Was die Zulassung von Produktplatzierung angeht, sind sich alle bewusst, dass damit das Prinzip der Trennung von Werbung und redaktionellem Inhalt aufgegeben wird: „Die Folge ist die Gefahr des zunehmenden Verlustes der redaktionellen Unabhängigkeit und der Integrität redaktioneller Inhalte“ (26), kommentiert die Berichterstatterin des Kulturausschusses des Europäischen Parlaments, Ruth Hieronymi, diesen Schritt. Aber auch hier gilt, dass die Richtlinie der Tatsache Rechnung trägt, dass Produktplatzierung gang und gäbe ist. Den deutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten, denen die Schleichwerbevorwürfe noch in den Ohren klingen dürften, muss diese Entwicklung wie blanke Ironie erscheinen. Kein Wunder dann auch, dass sich der Bundestag in diesem Punkt ablehnend zeigte und mit den neuen Bestimmungen zu Produktplatzierungen die Programmgestaltungsfreiheit bei audiovisuellen Angeboten bedroht sieht.

**Unterschiedliche
Meinungsbildungs-
relevanz**

**Kraft des Faktischen
bei Zulassung von
Produktplatzierung**

| | | | | |
|--|--|--|---|---|
| Parlament ist wichtiges Korrektiv gegenüber Kommission | Vergleicht man den Richtlinienvorschlag der Kommission mit den Änderungsanträgen des Parlaments, so wird wieder einmal deutlich, dass letzteres ein wichtiges Korrektiv gegenüber der stets nur ökonomischen Perspektive der Kommission in Sachen Medien darstellt. Mehrmals nehmen die vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen Bezug auf die EU-Grundrechtecharta und betonen die kulturelle Funktion der Medien sowie die Relevanz von Vielfalt und die Notwendigkeit der Verhinderung marktbeherrschender Stellungen. Dafür sieht das Parlament auch die Einfügung eines neuen Artikels 23c vor, der den Mitgliedstaaten aufgibt Maßnahmen zu treffen, die den Informationspluralismus im Fernsehen gewährleisten und die Bildung und Aufrechterhaltung beherrschender Stellungen im Fernsehbereich und damit verbundenen Märkten verbieten. Viel kann in dieser Hinsicht jedoch auf der europäischen Ebene nicht geschehen. Unter Pluralismussicherung versteht man in Brüssel schon die Unabhängigkeit derjenigen nationalen Regulierungsbehörde, die mit der Umsetzung der Richtlinie beauftragt wird, die Regelung zur Kurzberichterstattung sowie die Quoten für unabhängige Produzenten. Letztere sind wegen ihres Inhaltsbezuges ohnehin umstritten und müssen mit Förderargumenten begründet werden. Weiter kann die Gemeinschaft bei derzeitiger Kompetenzlage nicht gehen, auch wenn europaweite Regelungen in Anbetracht des sich längst nicht mehr auf nationale Märkte beschränkenden Mediengeschäfts angebracht wären. | Recht. Die Kommission wird einiges zu tun haben, bei nunmehr 27 Mitgliedstaaten zu prüfen, ob deren Recht den Vorgaben der Richtlinie gerecht wird. Darüber hinaus stellt die Kontrolle von deren Einhaltung eine dauerhafte Herausforderung dar. Dabei ist die Kommission auf die nationalen Aufsichtsinstitutionen angewiesen, und die gehen nicht überall in gleicher Weise an die Sache heran, wie sich bisher schon etwa bei der Einhaltung der Quoten gezeigt hat. Schließlich könnten die bei der Vorbereitung der neuen Richtlinie deutlich gewordenen Zweifel an einer allseits zufriedenstellenden Sicherung der Grundlagen für das Herkunftslandprinzip bestehen bleiben und für anhaltende Auseinandersetzungen sorgen. | Welche Folgen die Liberalisierung der Werbung hat, wird zu beobachten sein. Der Verbraucherschutz begründete bisher die quantitative und qualitative Begrenzung von Werbung im Fernsehen. Dieses Argument wird mit dem Hinweis auf die größere Selektionsmöglichkeit des Nutzers gerade bei den nicht-linearen Diensten nun zur Disposition gestellt. Es sollte Sache der Kommission sein zu prüfen, ob das Vertrauen, das man damit auf einmal in die Verbraucher setzt, gerechtfertigt ist. Es ist durchaus zu erwarten, dass einzelne Mitgliedstaaten von ihrem Recht Gebrauch machen, schärfere nationale Regelungen zu erlassen, was die Sinnhaftigkeit der Gemeinschaftsregelung dann in Zweifel ziehen würde. Die Kommission bzw. die nationalen Aufsichtsinstitutionen werden sich außerdem etwas einfallen lassen müssen, wie sie bei Zulassung von Produktplatzierungen die Einhaltung der Vorschriften zur Kennzeichnung und erst recht die Unabhängigkeit redaktioneller Entscheidungen kontrollieren und sicherstellen wollen. | Folgen der Liberalisierung weiter beobachten |
| Deutschland wird erstmals Richtlinie im TV-Sektor zustimmen | Es liegt bei der deutschen Ratspräsidentschaft, den Gesetzgebungsprozess weiterzuführen. Im ersten Halbjahr 2007 stehen die Befassung des Rates mit den Änderungsvorschlägen des Parlaments und die Erarbeitung eines Gemeinsamen Standpunktes an. Schon mit Blick darauf zeigte sich die deutsche Delegation zu Zugeständnissen bereit, als der finnische Vorsitz sein Kompromisspapier erarbeitete. Es könnte also sein, dass Deutschland nun zum ersten Mal einer Richtlinie zustimmt, die (auch) das Fernsehen betrifft und Vorgaben macht, die bisher abgelehnt wurden. | Wie bereits seit Verabschiedung der ersten Fernsehrichtlinie im Jahr 1989 werden die Quoten für europäische Werke und unabhängige Produktionen auch zukünftig in der Diskussion bleiben. Zum einen ist damit zu rechnen, dass die kommerziellen Fernsehveranstalter nicht locker lassen und weiterhin darauf drängen werden, dass die Quoten gestrichen werden; ähnliches wäre für die „Listenregelungen“ und für das Kurzberichterstattungsrecht zu erwarten. Andererseits war schon jetzt erwogen worden, Quotenregelungen auch für nicht-lineare Dienste in die Richtlinie aufzunehmen. Zunächst bleibt es jedoch bei einer Soll-Bestimmung; wenn es die Gemeinschaft mit der Förderung europäischer Produktionen ernst meint, könnte hier aber auch eine stärkere Verbindlichkeit eingeführt werden. | Quoten bleiben in der Diskussion | |
| Reaktion des Europarats offen | Unklar ist bislang noch, wie der Europarat auf die neue EU-Gesetzgebung reagieren wird. Das Übereinkommen des Europarates wurde 1989 ein halbes Jahr vor der Fernsehrichtlinie verabschiedet, nachdem beide einander angepasst worden waren. Nach der Revision der Richtlinie 1997 war das Übereinkommen des Europarates wiederum angeglichen worden. Mit dem Erlass der Mediendiensterichtlinie macht die EU nun eine Vorlage, die eine umfassendere Änderung des Übereinkommens notwendig machen würde, soll es in Europa nicht zwei unterschiedliche Regelungen für die audiovisuellen Medien geben. | | | |
| Problem: Kontrolle der Umsetzung auf nationaler Ebene | Ob mit der Mediendiensterichtlinie tatsächlich erreicht wird, was sich die Gemeinschaft erhofft, wird sich beweisen müssen. Schon früher hatte sich gezeigt, dass manche Mitgliedstaaten nicht gerade eifrig sind bei der Umsetzung in nationales | | | |

Anmerkungen:

- 1) Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 14.12.2006, S. 13.
- 2) Vgl. Richtlinie des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität. 89/552/EWG. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 298, 17.10.1989, S. 23–30.

- 3) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Zwischenbericht über Realität und Tendenzen des Fernsehens in Europa. Perspektiven und Optionen. KOM(85) 229 endgültig. Brüssel 1983.
- 4) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Fernsehen ohne Grenzen. Grünbuch über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel. KOM(84) 300 endgültig. Brüssel 1984.
- 5) Vgl. Giuseppe Sacchi (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt vom Tribunale di Biella). Rechtssache 155/73. In: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes. Zweiter Teil, S. 409–447. Luxemburg: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften 1974.
- 6) Zuletzt zum Beispiel die Auseinandersetzungen um die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten; vgl. zusammenfassend: Holtz-Bacha, Christina: Medienpolitik für Europa. Wiesbaden 2006, Kapitel 7; aktuell z.B. Dörr, Dieter: Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und die Vorgaben des Europarechts. Public-Service-Idee, Dienstleistungsfreiheit und Beihilfenkontrolle – zum Spannungsverhältnis zwischen nationalem und europäischem Recht. In: Media Perspektiven 7/2005, S. 333–342.
- 7) Vgl. Reding, Viviane: Die EU-Fernsehrichtlinie soll revidiert werden. Eine Rede der Kulturkommissarin. In: epd medien, Nr. 23/24 v. 27. März 2002, S. 28.
- 8) Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Zukunft der europäischen Regierungspolitik im audiovisuellen Bereich. KOM(2005) 784 endgültig. Brüssel 2003.
- 9) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ über die Fernsehwerbung. KOM(2004) 1450. Brüssel 2004.
- 10) Vgl. dazu auch Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vierter Bericht der Kommission an den Europäischen Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie 89/552/EWG „Fernsehen ohne Grenzen“. KOM(2002) 778 endgültig. Brüssel 2003.
- 11) Vgl. die Webseite der EU-Kommission zur Liverpools Konferenz: http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwi/modernisation/liverpool_2005/index_en.htm (12.2.2007).
- 12) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Zukunft der europäischen Regierungspolitik im audiovisuellen Bereich. KOM(2003) 784 endgültig. Brüssel: 2003.
- 13) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2005 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität. KOM(2005) 646 endgültig. Brüssel 2005.
- 14) Die schriftlichen Stellungnahmen sind einsehbar unter: http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwi/modernisation/consultation_2005/contributions/index_en.htm (12.2.2007). Die Autorin dankt Daniel Straub (Nürnberg) für seine Unterstützung bei der Sichtung und Auswertung der Stellungnahmen.
- 15) Bundesrat: Entschließung des Bundesrates zur Revision der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität. Drucksache 749/06.
- 16) So ein Antrag aus den Fraktionen von CDU/CSU und SPD. Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3297 vom 8. November 2006.
- 17) Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität. KOM(2005) 646 – C6-0443/2005 – 2005/0260(COD).
- 18) Vgl. VPRT-Position zum Vorschlag der EU-Kommission zur Revision der EG-Fernsehrichtlinie und zur Schaffung einer „audiovisuellen Mediendiensterichtlinie“. Sieben Forderungen der privaten audiovisuellen Medienindustrie (www.vprt.de/start/index.htm; 13.2.2007).
- 19) Kommission (Anm. 15), Art. 1f.
- 20) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Kommerzielle Kommunikation im Binnenmarkt. Grünbuch, 8.5.1996, Brüssel 1996.
- 21) Vgl. Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“). In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 178, 17.7.2000, S. 1–16.
- 22) Vgl. Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie). In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 108, 24.4.2002, S. 33–50.
- 23) Vgl. Reding, Viviane: Digitale Konvergenz. Prinzipien und Ziele europäischer Kommunikationspolitik. In: Funkkorrespondenz, 48/2006, S. 3–7.
- 24) Vgl. www.iptvtoday.de/blog/iptv-grundlagen/ (12.2.2007).
- 25) Vgl. Gemeinsame Stellungnahme von ARD und ZDF zur Revision der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, insbesondere zu dem entsprechenden Diskussionspapier der Kommission, 14. Juli 2003 (www.ard.de/-/id=155866/property=download/1f5tlzh/index.pdf; 13.2.2007).
- 26) Vgl. Europäisches Parlament (Anm. 17), S. 90.

