

# Audiovisuelle Mediendienste heute und morgen

– Die Revision der EG-Fernsehrichtlinie –

---

Thomas Kleist

Nicola Lamprecht-Weißborn

Alexander Scheuer

EU-MEDIENPOLITIK



KURZSTUDIE

im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

**INHALT**

<b>I. EINLEITUNG</b> .....	3
<b>II. WAS WAR – VORGESCHICHTE DER ZWEITEN REVISION</b> .....	6
<b>III. WAS IST – DIE DERZEIT GELTENDEN REGELUNGEN</b> .....	9
<b>IV. WAS WIRD – ÄNDERUNGSVORSCHLAG UND STAND DER DISKUSSION</b> ....	10
1. Anwendungsbereich.....	11
2. Herkunftslandprinzip .....	13
3. Kurzberichterstattung .....	15
4. Werberegulungen .....	17
5. Produktplatzierung.....	19
6. Umsetzung und Medienaufsicht.....	22
7. Europäische Werke.....	23
8. Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde.....	23
<b>V. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK</b> .....	25
<b>Literatur</b> .....	28
<b>Die Autoren</b> .....	30
<b>Vorstellung EMR</b> .....	32

ISBN: 978-3-89892-660-7

Herausgeber: Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Redaktion: Beate Martin, Ilka Monheimius

© 2007 Friedrich-Ebert-Stiftung, Hiroshimastraße 17, D-10785 Berlin

Stabsabteilung, www.fes.de/stabsabteilung

Umschlag: Lutz Jahrmarkt, Fahrenholz

Gestaltung: Doreen Engel, Berlin

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei

Printed in Germany April 2007

**Thesen zur Revision der EG-Fernsehrichtlinie**

→ Medien besitzen eine ambivalente Stellung: Sie sind Kultur- und Wirtschaftsgut zugleich. Dies zeigt sich anschaulich in der auf die audiovisuellen Medien bezogenen Diskussion um die Liberalisierung der Fernsehwerbevorschriften und die Frage der Zulässigkeit von Produktplatzierung.

→ Die Richtlinie trägt der jeweiligen Bedeutung von Mediendiensten für die öffentliche Meinungsbildung durch eine abgestufte Regelungsdichte Rechnung. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf bestimmte Abrufdienste berücksichtigt deren zunehmendes wirtschaftliches und kulturelles Potenzial und die Binnenmarktziele.

→ Die Zulässigkeit von Maßnahmen der Mitgliedstaaten gegen Mediendienstanbieter, die in einem anderen als dem eigenen Hoheitsgebiet ansässig sind, ist einer der schwierigsten Punkte im Einigungsprozess um die Revision der Fernsehrichtlinie.

**I. EINLEITUNG**

Die soziale, politische und kulturelle Bedeutung der Medien ist unumstritten. Der Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) ist – in der Diktion des Bundesverfassungsgerichts – »Medium und Faktor« zugleich und Ausdruck der kulturellen Dimension in unserem Staatswesen. Aufgrund seiner grenzüberschreitenden Bedeutung ist der audiovisuelle Sektor auch im Fokus von Europarat und Europäischer Union. Vom Europarat ist seinem Schutz bereits durch verschiedene Konventionen und Empfehlungen Rechnung getragen worden. Darüber hinaus sind die audiovisuellen Medien längst auch zu einem wesentlichen Wirtschaftsfaktor in der Europäischen Union geworden. Im Jahr 2003 haben allein die damals insgesamt rund 490 Fernsehun-

ternehmen in der EU(25) Betriebserträge in einem Gesamtumfang von rund € 65 Mrd. erwirtschaftet.<sup>1</sup>

Das vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 1974 als Dienstleistung im Sinne des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) qualifizierte Fernsehen ist daher in allen seinen technischen Facetten von besonderem Gemeinschaftsinteresse. Denn eines der wesentlichen Gemeinschaftsziele ist die Errichtung eines Binnenmarktes, in dem die vier Grundfreiheiten – der freie Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr – zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet sind. Dies bedeutet z.B. im Hinblick auf die Dienstleistungsfreiheit, dass eine den rechtlichen Anforderungen des einen Mitgliedstaats an derartige Tätigkeiten entsprechende Leistung grundsätzlich auch in anderen Mitgliedstaaten ohne weitere Einschränkungen erbracht werden darf. In Bezug auf die Medien wird eine gewisse Ambivalenz der Dienstleistungsfreiheit deutlich. Sie ist nicht nur wirtschaftliches Instrument des Gemeinsamen Marktes, sondern in ihrer Anwendung auf die Verbreitung von Medien auch eine spezifische gemeinschaftsrechtliche Ausprägung eines allgemeineren Prinzips, nämlich der Freiheit der Meinungsäußerung.<sup>2</sup> Diese wiederum ist sowohl Bestandteil nationaler Rechtsordnungen, in Deutschland etwa ist die Meinungsäußerungsfreiheit nach Artikel 5 Abs. 1 S. 1 GG geschützt, als auch internationaler Vereinbarungen, verankert etwa in Artikel 10 Abs. 1 der Konvention des Europarates zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) oder in Artikel 11 Abs. 1 der Charta der Grundrechte in der Europäischen Union.

<sup>1</sup> Jahrbuch 2005, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Band 1, T. 3.2.

<sup>2</sup> Vgl. die Präambel der Richtlinie 89/552/EWG.

Aufbauend auf dieser Erkenntnis und mit Blick auf die in den Mitgliedstaaten der EU seinerzeit vorherrschenden divergierenden Bestimmungen über das Anbieten und Veranstalten von Fernsehern wurde die Fernsehrichtlinie (Richtlinie 89/552/EWG über die Ausübung der Fernsehtätigkeit) im Oktober 1989 erlassen. Durch sie wurden gemeinsame Mindeststandards u.a. für die Werbung, den Jugendschutz, das Recht auf Gegendarstellung und die Förderung europäischer Produktionen geschaffen. Gleichzeitig wurde festgeschrieben, dass ein Fernsehveranstalter lediglich der Gesetzgebung desjenigen Mitgliedstaates unterliegt, in dem er ansässig ist, und die Mitgliedstaaten wurden dazu verpflichtet, den Empfang grenzüberschreitender Programme nicht zu behindern. Die Fernsehrichtlinie war damit eine der ersten Richtlinien, in der die Anwendung des sogenannten »Herkunftslandprinzips« verankert wurde.

»Herkunftslandprinzip« im Sinne der Fernsehrichtlinie bedeutet, dass ein Fernsehveranstalter lediglich der Gesetzgebung desjenigen Mitgliedstaates unterliegt, in dem er ansässig ist. Die Mitgliedstaaten sind gegenseitig dazu verpflichtet, den grenzüberschreitenden Empfang von Programmen nicht zu behindern.

Die Situation der Medien hat sich in den letzten Jahren wesentlich verändert. Digitalisierung und Konvergenz sind als Begriffspaar kennzeichnend für einen Wandel, der sich gleichsam durch technischen Fortschritt wie auch durch die zunehmende Individualisierung des Informationsangebots auszeichnet. Das klassische traditionelle Fernsehen wird ergänzt, möglicherweise sogar – zumindest partiell – verdrängt, durch neue interaktive und mobile audiovisuelle Medien, die häufig nicht dem Anwendungsbereich der Fernsehrichtlinie unterliegen. Denn dieser umfasst lediglich den Rundfunk in der Form des Fernsehens und unterscheidet ihn dabei in der Art der Übertragung (an die Allgemeinheit gerichtet) von den modernen On-Demand-Diensten (auf individuellen Abruf). Für Letztere gilt die eCommerce-Richtlinie mit ihren deutlich abgesenkten inhaltlichen Vorgaben.

Hierauf gründet sich also eine gewisse Ungleichbehandlung im Wettbewerb. Sie beruht nicht nur auf den divergierenden mitgliedstaatlichen Regelungen, sondern auch – und dies gerade durch die Sonderbehandlung des Fernsehens – auf der unterschiedlichen Reglementierung verschiedener Arten audiovisueller Mediendienste. Die Situation rief also bald die Frage hervor, inwieweit der gleiche Inhalt aufgrund verschiedener Verbreitungsformen unterschiedlichen Regelungen unterliegen soll oder darf. Der derzeit diskutierte Entwurf der Kommission zur Revision der Fernsehrichtlinie, die damit von ihrem im Vertrag verankerten Initiativrecht Gebrauch gemacht hat, zeigt hierzu einen Lösungsweg auf. Im sogenannten Mitentscheidungsverfahren haben das Europäische Parlament (EP) und der Rat nun hierüber zu beraten.

Bevor der Vorschlag der Kommission und die sich daran anschließende Diskussion dargestellt werden, soll zunächst noch auf seine historische Entwicklung eingegangen werden.

## II. WAS WAR – VORGESCHICHTE DER ZWEITEN REVISION

Bereits kurz nach der ersten Revision der Fernsehrichtlinie durch die Richtlinie 97/36/EG vom 30. Juni 1997 beschäftigte sich die Kommission im sog. »Konvergenz-Grünbuch«<sup>3</sup> mit der Frage, wie den Anforderungen aus Digitalisierung und Konvergenz in regulatorischer Hinsicht Rechnung getragen werden könne. In dessen Folge wurden erste Konzeptansätze ent-

<sup>3</sup> Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen – Ein Schritt in Richtung Informationsgesellschaft (KOM(1997) 623 endg.): <http://europa.eu.int/ISPO/convergencegp/97623de.pdf>.

wickelt, die insbesondere die Trennung der Regulierung von Inhalt und zugrunde liegender Technik vorsahen.<sup>4</sup> Nach der Mitteilung zur zukünftigen Regulierung der audiovisuellen Medien von 1999<sup>5</sup>, in der die Kommission bereits die Fortentwicklung der Fernsehrichtlinie hin zu einer Content-Richtlinie angekündigt hatte, folgte eine erste Konsultationsrunde jedoch erst im Jahr 2003 – initialisiert durch das dem Vierten Bericht über die Anwendung der Fernsehrichtlinie<sup>6</sup> von 2003 beigefügte Arbeitsprogramm der Kommission. In der Mitteilung der Kommission über die Zukunft der europäischen Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich<sup>7</sup> von 2003, die aus der Konsultation resultierte, schlug die Kommission einen Zwei-Stufen-Ansatz vor. Rechtsklarheit insbesondere für Regelungen zur Fernsehwerbung sollte auf der Basis einer Interpretativen Mitteilung der Kommission<sup>8</sup> hergestellt werden. Andere Punkte aber, für

<sup>4</sup> Ausführlich: Thomas Kleist/Alexander Scheuer, Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen, MMR 2006, S. 127.

<sup>5</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter (KOM(1999) 657): [http://209.85.135.104/search?q=cache:8jVyd2X9bzgJ:eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do%3Furi%3DCOM:1999:0657:FIN:DE:PDF+kom+\(1999\)+657&hl=de&ct=clnk&cd=1&gl=de](http://209.85.135.104/search?q=cache:8jVyd2X9bzgJ:eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do%3Furi%3DCOM:1999:0657:FIN:DE:PDF+kom+(1999)+657&hl=de&ct=clnk&cd=1&gl=de).

<sup>6</sup> Viertes 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 endg.): [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002\\_0778de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0778de01.pdf).

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission vom 15. Dezember 2003 über die Zukunft der europäischen Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich (KOM(2003) 784 endg.): [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2003/com2003\\_0784de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2003/com2003_0784de01.pdf).

<sup>8</sup> Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Bestimmungen der Richtlinie »Fernsehen ohne Grenzen«

die die Kommission weiteren Diskussionsbedarf sah, sollten erst mittelfristig auf der Basis von Expertenberatungen und Studien gelöst werden. Nach Beratungen mit Expertengruppen folgte daher eine weitere Konsultationsrunde im Jahr 2005, deren Ergebnisse schließlich im Rahmen einer Konferenz zur audiovisuellen Politik in Liverpool im September 2005 präsentiert und diskutiert wurden. Kurz darauf, am 13. Dezember 2005, legte die Kommission ihren ersten Entwurf zur Neufassung der EG-Fernsehrichtlinie vor.<sup>9</sup>

Beruhend auf dem Berichtsentwurf<sup>10</sup> der Berichterstatterin des federführenden Ausschusses für Bildung und Kultur und den zuvor durchgeführten Abstimmungen in den weiteren zuständigen Ausschüssen beriet das Europäische Parlament am 13. Dezember 2006 in Erster Lesung über den Vorschlag der Kommission und konnte eine Einigung erzielen, die im Wesentlichen konform ging mit dem vorgelegten Bericht.

Zeitgleich zu der Abstimmung im Ausschuss einigten sich auch die für Medienfragen zuständigen Minister der EU-Mitgliedstaaten am 13. November 2006, in Vorbereitung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates, auf eine »Allgemeine Ausrichtung« (»General Approach«). Nach dem informellen Medienministertreffen am 12./13. Februar 2007 in Berlin, auf dem weitgehende Einigkeit unter den Beteiligten signalisiert wurde, wurde im

---

über die Fernsehwerbung (2004/C 102/02): [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2004/c\\_102/c\\_10220040428de00020011.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2004/c_102/c_10220040428de00020011.pdf).

<sup>9</sup> 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 endg.): [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com-2005\\_0646de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com-2005_0646de01.pdf).

<sup>10</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/am/630/630458/630458de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/am/630/630458/630458de.pdf).

März ein (zunächst informeller) geänderter Vorschlag durch die Kommission vorgelegt, der den Stand der Diskussionen im Europäischen Parlament und im Rat einbezieht.<sup>11</sup> Eine abschließende Einigung zwischen diesen beiden Institutionen soll möglicherweise noch vor dem Ende der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Sommer 2007 erzielt werden können.

### III. WAS IST – DIE DERZEIT GELTENDEN REGELUNGEN

Die Fernsehrichtlinie 89/552/EWG in der Fassung der Richtlinie 97/36/EG regelt die Ausübung der Fernsehaktivität. Eine Fernsehsendung ist danach definiert als »die drahtlose oder drahtgebundene, erdgebundene oder durch Satelliten vermittelte, unverschlüsselte oder verschlüsselte Erstsending von Fernsehprogrammen, die zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt ist«. Nicht erfasst sind von dieser Definition, wie bereits angedeutet, Kommunikationsdienste, bei denen Inhalte auf individuellen Abruf (»On-Demand«) übermittelt werden. Derartige Dienste unterliegen ganz überwiegend als sogenannte »Dienste der Informationsgesellschaft« den Regelungen der eCommerce-Richtlinie 2000/31/EG<sup>12</sup>. Von ihr sind alle Dienstleistungen erfasst, die »in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers

---

<sup>11</sup> Die Darstellungen im Folgenden beziehen sich auf den revidierten Entwurf mit Stand vom 19. März 2007.

<sup>12</sup> 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«): [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2000/l\\_178/l\\_17820000717de00010016.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2000/l_178/l_17820000717de00010016.pdf).

erbracht« werden; Hörfunk- und Fernsehdienste sind davon ausdrücklich ausgenommen.

Neben diesen dienstspezifischen Vorschriften gibt es allgemein geltende und damit auch die Regelungen für Mediendienste ergänzende Bestimmungen. Dies ist etwa die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern<sup>13</sup> sowie die Richtlinie 2003/33/EG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen<sup>14</sup>. Gemäß letzterer ist Werbung und Sponsoring für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse in Printmedien, Diensten der Informationsgesellschaft und im Hörfunk verboten. Ein gleichlautendes Verbot für Fernsehen ist in der Fernsehrichtlinie, deren weitere inhaltliche Details im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Neuerungen dargestellt werden sollen, enthalten.

#### IV. WAS WIRD – ÄNDERUNGSVORSCHLAG UND STAND DER DISKUSSION

Nie hätten das Europäische Parlament und die Kommission bei einer Richtlinie so nah beieinander gelegen wie bei der Novelle der Fernsehrichtlinie, so wird die EU-Kommissarin für Informationsgesellschaft und Medien, Viviane Reding, auf dem informellen

<sup>13</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2005/l\\_149/l\\_14920050611de00220039.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_149/l_14920050611de00220039.pdf); Kathrin Berger, Das Werberecht der elektronischen Medien, in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.) IRIS *plus*, Ausgabe 2005-6.

<sup>14</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l\\_152/l\\_15220030620de00160019.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_152/l_15220030620de00160019.pdf).

Medienministertreffen in Berlin Mitte Februar dieses Jahres zitiert. Wie aber sieht das neue Konzept aus, und was sind die Kernpunkte, über die Experten und Interessenverbände doch durchaus vehement diskutieren und streiten? Im Folgenden sollen die wesentlichen Änderungen sowie die Standpunkte von Parlament und Rat zum Vorschlag der Kommission kurz vorgestellt werden.

#### 1. Anwendungsbereich

Entscheidendes Novum des Richtlinienvorschlags ist zunächst die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie hin zu einer »Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste«. Durch einen neuen technikneutralen Ansatz soll nicht mehr nur allein das Fernsehen, sondern jede Art von audiovisuellem Mediendienst von der Richtlinie umfasst werden.

»Audiovisueller Mediendienst« ist der Oberbegriff zu Fernsehen als lineare und zu Abrufangeboten als nicht-lineare Dienste. Der Mediendienst besteht in dem Angebot von audiovisuellen Programmen, d.h. filmischen Sequenzen mit oder ohne Ton. Zu den linearen Diensten zählen, je nach Gestaltung, Near-Video-on-Demand, IPTV, Webcasting und Live-Streaming. Nicht-lineare Dienste sind vor allem Video-on-Demand und Pay-per-View auf Abruf. Nicht erfasst werden, sofern die enthaltenen audiovisuellen Elemente nicht den Hauptteil ausmachen, Webangebote wie elektronische Ausgaben von Presseerzeugnissen. Weblogs, die nicht in professioneller Art und Weise gestaltet sind, bleiben ausgenommen. Private Kommunikation und Websites, die regelmäßig nicht gegen Entgelt angeboten werden, werden ebenfalls nicht erfasst.

Der Oberbegriff des audiovisuellen Mediendienstes schließt nach dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag daher alle Dienstleistungen im Sinne des EG-Vertrags ein, deren Hauptzweck in dem Angebot bewegter Bilder mit oder ohne Ton zur Information, Unterhaltung oder Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit über elektronische Kommunikationsnetze besteht. Elektronische Ausgaben von Zeitschriften und Zeitungen sowie



Dienstleistungen nicht-wirtschaftlicher Art (rein private Webseiten) sind von dieser Definition nicht erfasst.

Eine Besonderheit des Richtlinien-Vorschlags liegt darin, dass nicht alle seine Vorschriften in gleichem Maße für die vom Anwendungsbereich umfassten Mediendienste gelten sollen. Mit der Intention, der Bedeutung des jeweiligen Dienstes für die öffentliche Meinungsbildung gerecht zu werden, wird vielmehr eine abgestufte Regelungsdichte durch die Unterscheidung zwischen sogenannten »linearen« und »nicht-linearen« Diensten vorgeschlagen.

»Abgestufte Regelungsdichte« bezeichnet Mindestanforderungen an alle Arten von audiovisuellen Mediendiensten, z.B. im Bereich Werbung und Jugendschutz, Anbieterkennzeichnung (Impressum) und Schutz der Menschenwürde, auf der einen Seite, und darüber hinausgehende, detailliertere und strengere Vorschriften für lineare Angebote, bspw. über den Umfang von Werbung und Teleshopping sowie das Kurzberichterstattungsrecht und das Recht zur Gegendarstellung.

Während das Fernsehen als linearer Dienst dadurch gekennzeichnet ist, dass sein Programm nach einem festen Schema und zu einem festen Zeitpunkt angeboten wird, sind nicht-lineare Dienste solche, die dem Nutzer auf Abruf (eben »On-Demand«) zur Verfügung gestellt werden.

Dieses Konzept wurde im Entwurf der zuständigen Berichterstatterin im Parlament vom Grundsatz her nicht in Frage gestellt. Jedoch forderte das EP insbesondere die Klarstellung des Anwendungsbereichs der Richtlinie und eine deutliche Abgrenzung der linearen und nicht-linearen Dienste einerseits sowie zu den Diensten der Informationsgesellschaft andererseits. So sollte die Legaldefinition des audiovisuellen Mediendienstes auch einen Hinweis auf die »redaktionelle Verantwortung« des Anbieters von Mediendiensten und die Erstellung eines »Programms« ent-

halten. Des Weiteren sollte die Richtlinie um die ausdrückliche Feststellung ergänzt werden, dass sie nicht auf die Presse »in gedruckter und elektronischer Form« Anwendung findet. Angelehnt an den Parlamentsbeschluss und die Stimmen im Rat der Europäischen Union ist die Kommission in ihrem geänderten Entwurf weitgehend dem Ansatz des Parlaments gefolgt. Insbesondere hat sie auch Definitionen der »redaktionellen Verantwortung« und des »Programms« in den Richtlinien text eingefügt.

Neben der Mediendiensterichtlinie soll die eCommerce-Richtlinie grundsätzlich ebenfalls gelten. Für mögliche Regelungskonflikte sind sich Rat und Parlament einig darüber, einen Vorrang der Mediendiensterichtlinie vor der eCommerce-Richtlinie zu statuieren. Auch diese Klarstellung hat die Kommission, umfassend auch für andere Gemeinschaftsrechtsakte, in ihren geänderten Vorschlag aufgenommen.

## 2. Herkunftslandprinzip

Kernbestandteil der Richtlinie ist und bleibt das Herkunftslandprinzip. Es obliegt danach jedem Mitgliedstaat sicherzustellen, dass die in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Anbieter ihre audiovisuellen Mediendienste so gestalten, dass die Dienste den dort geltenden Bestimmungen entsprechen.

Darauf basierend haben die jeweils anderen Mitgliedstaaten den freien Empfang und die Weiterverbreitung dieser audiovisuellen Mediendienste in ihrem Hoheitsgebiet zu gewährleisten, soweit die durch die Richtlinie koordinierten Bereiche betroffen sind. Nur für die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Anbieter können die

»Mediendienstanbieter« sind Fernsehveranstalter und Anbieter von Abrufdiensten, die die redaktionelle Verantwortung über die angebotenen Programme innehaben und bestimmen, wie sich Programmschemata oder Angebotskataloge zusammen setzen.

Mitgliedstaaten strengere Regelungen als diejenigen der Richtlinie vorsehen.

Einschränkende Maßnahmen sollen die Mitgliedstaaten gegenüber Anbietern aus anderen Ländern nur unter bestimmten Bedingungen ergreifen können. Nach den ursprünglichen Vorstellungen der Kommission sollte folgendes gelten: Ist der Empfangsmitgliedstaat etwa der Auffassung, dass ein Mediendienst dadurch in missbräuchlicher und betrügerischer Art und Weise erbracht wird, dass er sich aus dem Herkunftsmitgliedstaat ausschließlich oder überwiegend an das Publikum im erstgenannten Staat wendet, so sollte u.a. ein Hilfeersuchen an den Staat, dessen Rechtshoheit der Mediendiensteanbieter unterliegt, sowie eine Entscheidung der Kommission zur Voraussetzung für ein Einschreiten gemacht werden. Speziell für lineare Dienste sollte zusätzlich die bisherige Regelung erhalten bleiben, die Maßnahmen gegen einen Rundfunkveranstalter bei einem offensichtlichen, ernsten und schwerwiegenden Verstoß gegen die Vorschriften zum Jugendschutz oder gegen die Aufstachelung zum Hass zulässt.

Vom Parlament wurden hierzu verschiedene Modifikationen verlangt. Die für lineare Dienste vorgesehene Regelung sollte nach dessen Ansicht für alle Formen audiovisueller Mediendienste und auch bei Verstößen gegen die Vorschriften zum Schutz der Menschenwürde gelten. Vom Rat wird dies abgelehnt. Er verlangt vielmehr, dass Maßnahmen gegen nicht-lineare Dienste analog zu den in der eCommerce-Richtlinie für Dienste der Informationsgesellschaft geltenden Voraussetzungen und Verfahrensvorschriften zulässig sein sollen. Damit würde der zulässige Eingriffsrahmen erweitert. Die Kommission ist in ihrem letzten vorliegenden revidierten Entwurf dem Ansatz des Parlaments insoweit gefolgt, als sie die ursprünglich für lineare Dienste vorgesehene Vorschrift nunmehr auf nicht-lineare Dienste ausgeweitet hat.

Einigkeit besteht zwischen Rat und Parlament grundsätzlich über die Einführung zulässiger Sofortmaßnahmen gegen nicht-lineare Dienste, wobei der Rat daran die Voraussetzungen der eCommerce-Richtlinie knüpfen möchte. Auch hier ist die Kommission in ihrem neuen Entwurf dem geänderten Vorschlag des Parlaments gefolgt.

Zusätzlich forderte das Parlament eine Sonderregelung dahingehend, dass ein Einschreiten der Mitgliedstaaten auch dann zulässig sein sollte, wenn die Richtlinie (in missbräuchlicher oder betrügerischer Weise) zur Umgehung strengerer nationaler Bestimmungen – u.a. aus Gründen der öffentlichen Gesundheit oder des Jugendschutzes – des Empfangsstaates genutzt würde. Die Kommission ist diesem Ansatz in ihrem geänderten Entwurf gefolgt. Aufgrund der derzeitigen Formulierung bleibt jedoch unklar, ob sich diese Regelung nur auf lineare oder alle audiovisuellen Mediendienste beziehen soll. Der Rat drängt auf eine weniger strenge Formulierung der Anforderungen, die außerdem nur für lineare Dienste Anwendung gelten soll.

### 3. Kurzberichterstattung

Eine der wenigen für das Fernsehen vorgesehenen Neuerungen besteht in dem Vorschlag, auf europäischer Ebene ein Recht zur Kurzberichterstattung über Ereignisse von großem öffentlichen Interesse einzuführen. Als Beispiel kann hier etwa an eines der wichtigen Sportereignisse gedacht werden, die in regelmäßigen Abständen große Aufmerksamkeit erzielen. Entsprechend der Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft betrifft das Recht auf Kurzberichterstattung den Zugang eines Fernsehveranstalters zu Ereignissen, die von einem Fernsehveranstalter übertragen werden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, und verlangt damit einen grenzüberschreitenden Bezug. Während das Recht zur Kurzberichterstattung auf europäischer Ebene bis-



her – abgesehen von der Regelung des Artikel 9 des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarates – nicht entwickelt war<sup>15</sup>, steht es in Deutschland seit 1990 allen in Europa zugelassenen Fernsehveranstaltern gemäß § 5 des Rundfunkstaatsvertrages zu. Mit der neuen Regelung könnten deutsche Rundfunkveranstalter dann auch in allen anderen Mitgliedstaaten dieses Recht geltend machen.

Nach dem Vorschlag der Kommission ist zur Ausgestaltung der Kurzberichterstattung vorgesehen, dass Ausschnitte frei aus dem Sendesignal des übertragenden Fernsehveranstalters gewählt werden dürfen, um damit in nachrichtenmäßiger Kürze Bericht erstatten zu können. Im Gegenzug dazu ist die Informationsquelle durch den Kurzberichterstatter anzugeben. Im Parlament wird gefordert klarzustellen, dass die Bestimmung über das Kurzberichterstattungsrecht tatsächlich einen Rechtsanspruch gewährt und nicht lediglich eine Konkretisierung des allgemeinen Diskriminierungsverbots darstellt. In Übereinstimmung mit dem Rat wurde ferner ein Anspruch des den Zugang gewährenden Fernsehveranstalters auf eine angemessene Kompensation für angefallene technische Kosten gefordert. Dem ist die Kommission in ihrem letzten Entwurf gefolgt. Auch hat sie die Formulierung des Rates übernommen, nach der das Kurzberichterstattungsprivileg nur für Fälle gilt, in denen für entsprechende Ereignisse Exklusivrechte vergeben wurden. Einig sind sich die drei EU-Organe auch über die Beschränkung, dass derartige Kurzausschnitte lediglich in Nachrichtenprogrammen gezeigt werden dürfen sollen. Auch sollen von den Mitgliedstaaten gleichwertige Lösungen für die Gewährleistung des Rechts auf Zugang zum Signal gewählt werden können, etwa der Zugang zum Ort der Veranstaltung.

<sup>15</sup> Ausführlich zum Kurzberichterstattungsprivileg: Max Schoenthal, Großereignisse und das Recht auf Berichterstattung, in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), IRIS *plus*, Ausgabe 2006-4.

#### 4. Werberegulungen

Die Regulierung der Werbung und ihrer Erscheinungsformen ist angesichts der eingangs erwähnten wirtschaftlichen Bedeutung der Medien sehr intensiv und breit diskutiert worden. Insgesamt ist hier beabsichtigt, eine deutliche Liberalisierung und Deregulierung durchzusetzen.

So wird zunächst neben den bisher verwendeten Begriffen »Fernsehwerbung«, »Teleshopping« und »Sponsoring« der allgemeine und für alle audiovisuellen Medien gültige Begriff der »audiovisuellen kommerziellen Kommunikation« eingeführt. Nach dem Begriffsverständnis der Kommission umfasst dieser »Bilder, 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« (Der ursprünglich vorge-sehene Verweis auf »bewegte Bilder« ist inzwischen offensichtlich durch Einwirken des Rates herausgenommen worden). Die bisher allein für Fernsehwerbung geltenden grundsätzlichen Anforderungen erweitert die Kommission damit auf Werbung in allen zukünftig von der Richtlinie erfassten Mediendiensten, also auch für On-Demand-Angebote: Werbung hat danach klar als solche erkennbar zu sein, es dürfen keine subliminalen Techniken eingesetzt werden, die unterschwellig Werbung vermitteln, und Schleichwerbung ist generell untersagt.

Das Parlament forderte hierzu eine Reihe von Ergänzungen. Zusätzlich zur Erkennbarkeit soll etwa das für das Fernsehen geltende Gebot der Unterscheidbarkeit von Werbung und redaktionellem Inhalt auch auf die nicht-linearen Dienste ausgeweitet werden. Neben einer optischen und/oder akustischen soll auch (oder zusätzlich) eine räumliche Trennung von Fernsehwerbung oder Teleshopping und anderen Programmteilen vorgenommen werden können. Diese soll dann auch für in das laufende Pro-

gramm integrierte Werbepäsentationen (Telepromotion) gelten. Dem Ansatz des Parlaments ist die Kommission in ihrem geänderten Vorschlag weitgehend gefolgt. Sie hat aber nicht der Absicht des EP entsprochen, in Anlehnung an die derzeit geltende Regelung für Fernsehwerbung, auch eine Pflicht der Abrufdienste zur Rücksichtnahme auf den Gesamtzusammenhang und die natürlichen Unterbrechungen des Programms, in dessen Verlauf die kommerzielle Kommunikation übertragen wird, einzufügen. Schließlich fordert das Parlament eine Ergänzung, nach der die Lautstärke der Werbung nicht über der durchschnittlichen Lautstärke des restlichen Programms liegen darf. Damit würde auch den Interessen des Zuschauers Rechnung getragen werden, der diese »Unart« als besonders lästig empfindet.

Ebenso wie die formellen Kriterien sollen auch die inhaltlichen Anforderungen an Werbung mit einigen Änderungen nunmehr allgemeingültig für alle audiovisuellen Medien werden, so etwa das Verbot der Diskriminierung nach Rasse, Geschlecht oder Nationalität sowie einschränkende Regelungen für bestimmte Produkte wie Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse sowie alkoholische Getränke. Das Parlament hat hier, konform mit der Ansicht im Rat, als Ergänzung das Verbot der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation für verschreibungspflichtige Arzneimittel und medizinische Behandlungen vorgeschlagen. Des Weiteren befürwortet das Parlament, eine Passage einzufügen, durch die auf einen Verhaltenskodex für Kinderprogramme gedrängt wird, die Werbung, Sponsoring oder Marketing für ungesunde und ungeeignete Nahrungsmittel und Getränke mit einem hohen Fett-, Zucker- oder Salzgehalt sowie für alkoholische Getränke enthalten oder durch diese unterbrochen werden. Beiden Ergänzungen hat die Kommission in ihrem geänderten Entwurf Rechnung getragen. Einer Reihe weiterer Vorschläge des Parlaments, etwa des Verbots pornografischer Inhalte in der Werbung, ist sie jedoch nicht gefolgt.

Während die genannten Regelungen also nunmehr auch auf nicht-lineare Dienste Anwendung finden sollen, bleiben spezielle, weitergehende Regelungen für Werbeformen im Fernsehen erhalten. Gleichwohl ist auch hier die Tendenz zur Deregulierung erkennbar. So wird vorgeschlagen, das bisher bestehende Blockwerbegebot, demgemäß vereinzelt ins Programm gestreute Werbespots die Ausnahme zu bilden haben, für Sportprogramme aufzuheben und die Zeitgrenzen für Werbeunterbrechungen zu lockern. Letzteres zeigt sich etwa darin, dass die bisher geltende Höchstgrenze von 20% der täglichen Sendezeit für Werbe- und Teleshoppingspots sowie andere Formen der Werbung abgeschafft werden soll. Während die stündlichen Höchstgrenzen für derartige Spots unverändert bestehen bleiben, entfallen damit die globaleren Beschränkungen für diese und andere Formen der Werbung. Die Regeln für die Abstände und Platzierung von Werbung werden ebenfalls weitgehend gelockert bzw. abgeschafft.

## 5. Produktplatzierung

Ein wesentlicher Streitpunkt bei der Revision der Werbebestimmungen war die Frage der Zulässigkeit von Produktplatzierungen (product placement) und ihrer Abgrenzung zur Schleichwerbung, die auch in Deutschland aufgrund konkret festgestellter Werbeverstöße zu heftigen medienpolitischen Diskussionen geführt hatte. Der ursprüngliche Entwurf der Kommission sieht vor, Produktplatzierungen, abgesehen von solchen für Zigaretten oder Tabakerzeugnisse sowie verschreibungspflichtige Arzneimittel, zuzulassen. Voraussetzung dafür soll allerdings sein, dass die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit des Mediendienstanbieters nicht beeinträchtigt wird, sie nicht unmittelbar zu Kauf, Miete oder Pacht von Waren oder Dienstleistungen aufordern sowie die Zuschauer eindeutig auf das Bestehen einer solchen Vereinbarung und/oder auf die Produktplatzierung etwa durch den Namen, das Firmenemblem oder ein anderes Symbol

des Platzierten, zum Beginn, während und/oder zum Ende der Programme eindeutig hingewiesen werden. Als Produktplatzierung soll nach dem Entwurf jede üblicherweise gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung erbrachte Form audiovisueller kommerzieller Kommunikation gelten, bei der ein Produkt, ein Dienst oder eine entsprechende Marke bzw. die Bezugnahme hierauf innerhalb eines audiovisuellen Mediendienstes erscheint. Lediglich in bestimmten Sendungen, etwa Nachrichtensendungen und Sendungen zum aktuellen Zeitgeschehen, Dokumentarfilmen sowie für audiovisuelle Mediendienste, die an Kinder gerichtet sind, sollte Produktplatzierung verboten sein.

Die von der Kommission vorgeschlagene grundsätzliche Zulässigkeit von Produktplatzierung fand nach sehr grundsätzlich geführten Diskussionen über Erscheinungsformen von »Schleichwerbung« jedoch keine Mehrheit in Parlament und Rat. In beiden Institutionen wurde vielmehr befürwortet, ein grundsätzliches Verbot von Produktplatzierung auszusprechen. Eine Ausnahme hiervon will das Parlament für bestimmte Programmgenres – Kinofilme, Fernsehfilme und -serien sowie Sportübertragungen – lediglich gelten lassen, soweit in einem Mitgliedstaaten hierzu keine andere Regelung vorgesehen ist (»opt-out«). Anders als das Parlament will der Rat die Zulässigkeit hier jedoch positiv von einer mitgliedstaatlichen Befürwortung der Produktplatzierung (»opt-in«) abhängig machen. Sogenannte »Produktionshilfen«, also die aus redaktionellen Gründen ohne Gegenleistung eingesetzte Erwähnung oder Darstellung von Waren oder Dienstleistungen, sollen zulässig sein. Angesichts der Auffassungen von Rat und Parlament hat die Kommission in ihrem geänderten Entwurf das grundsätzliche Verbot von Produktplatzierungen nunmehr übernommen, ist aber insgesamt dem eher weichen »Opt-out«-Ansatz des Parlaments gefolgt. Danach soll, soweit ein Mitgliedstaat keine strengere Regelung trifft, Produktplatzierung zulässig sein in Kinofilmen, Filmen und Serien für audiovisuelle Mediendienste,

in leichten Unterhaltungs- und Sportsendungen sowie in Fällen, in denen kein Entgelt gezahlt wird, sondern lediglich bestimmte Waren oder Dienstleistungen kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Generell unzulässig soll Produktplatzierung in Kindersendungen sein.

Das Parlament macht zusätzlich den Vorschlag, die Begriffe »Produktintegration« und »Themenplatzierung« einzuführen, die den Eingriff eines Unternehmens oder Organs zwecks Förderung des Absatzes von Waren, Dienstleistungen oder Marken in die Handlung eines Films oder einer Romanverfilmung kennzeichnen, und das Verbot des Gebrauchs derartiger Techniken zu bekräftigen. Eine derartige begriffliche Unterteilung wurde bisher weder vom Rat noch von der Kommission unterstützt; offenbar sieht man dort die genannten Praktiken als vom Begriff der Produktplatzierung bereits umfasst an, so dass eine eigene Regelung nicht erforderlich scheint. Zwischenzeitlich wurde im Rat diskutiert, die Unzulässigkeit von Themenplatzierungen klarstellend in den Erwägungsgründen zu erwähnen.

Um eine Irreführung des Zuschauers zu verhindern, war bereits im ersten Vorschlag der Kommission vorgesehen, eine Kennzeichnungspflicht für Programme, die Produktplatzierung enthalten, zu deren Beginn einzuführen. Während das Parlament jedoch diesen Hinweis auch am Ende der Sendung und zudem einen alle 20 Minuten einzublendenden Hinweis auf etwaige Produktplatzierungen als erforderlich erachtet, ging der Rat davon aus, dass eine Kenntlichmachung zu Beginn und Ende ausreichend ist. Die Kommission hat in ihrem geänderten Entwurf nunmehr als Kompromiss vorgeschlagen, neben den genannten eine zusätzliche Kennzeichnung für den Fall vorzuschreiben, dass das Programm nach einer Werbeunterbrechung fortgesetzt wird. Erfolgt die Gegenleistung für die Platzierung nicht gegenüber dem Mediendienstanbieter, so sollen die Mitgliedstaaten diese von der Pflicht zur Offenlegung ausnehmen können.

Die Diskussion über Produktplatzierung macht die Bedeutung der Medien für Kultur, Verbraucherschutz und Kommerz ein-drucksvoll deutlich.

## 6. Umsetzung und Medienaufsicht

Ein weiterer Vorschlag der Kommission für die Revision der Fernsehrichtlinie soll den Mitgliedstaaten größere Spielräume bei der Umsetzung inhaltlicher Vorgaben einräumen. Da EG-Richtlinien nicht unmittelbar anwendbar sind, sondern der Umsetzung in nationales Recht bedürfen, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den mit den jeweiligen Bestimmungen verfolgten Zielen durch geeignete Maßnahmen zur Wirksamkeit zu verhelfen. Im Revisionsvorschlag der Kommission finden dazu erstmals ausdrücklich Co-Regulierungsmechanismen Erwähnung, die die Kooperation zwischen staatlichen Stellen und Selbstregulierungsstellen beinhalten. Einbezogen wurden damit die Ergebnisse einer Studie zur Co-Regulierung, in der das Konzept dieser neuen Regulierungsform in den EU-Mitgliedstaaten am Beispiel der Mediendienste, d.h. Presse, Rundfunk, Online- und mobile Dienste, Film und interaktive Spiele, analysiert worden war. Co-Regulierung soll nach den Vorschlägen der Kommission insbesondere im Bereich des Jugendschutzes Anwendung finden, eine Vorgehensweise, der in Deutschland mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (und dem Jugendschutzgesetz) bereits Rechnung getragen wurde. Parlament und Rat sprachen sich zusätzlich für die Ergänzung um Selbstregulierungsmechanismen aus, um die die Kommission inzwischen ihren Vorschlag ergänzt hat. Anders als der Rat hat das Parlament auch den Vorschlag der Kommission befürwortet, die Einrichtung *unabhängiger* nationaler Regulierungsbehörden vorzuschreiben.

## 7. Europäische Werke

Schließlich ist beabsichtigt, die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen zu lassen, dass auch die Anbieter nicht-linearer Mediendienste die Produktion und den Zugang zu europäischen Werken fördern. Bei den linearen Programmen sollen entsprechende Verpflichtungen beibehalten werden, nach denen Fernsehveranstalter bereits bislang den Hauptteil ihrer Sendezeit zur Ausstrahlung europäischer Werke zur Verfügung zu stellen haben. Parlament und Rat haben zur Erweiterung dieser Pflicht auf nicht-lineare Dienste ergänzend konkrete Beispiele aufgezeigt, in welcher Form dies geschehen kann, wie beispielsweise Mindestanteile an europäischen Werken, Präsentation europäischer Werke in elektronischen Programmführern und Video-on-Demand-Katalogen. Die Kommission hat in ihrem neuesten Entwurf die Formulierung des Rates hierzu aufgegriffen.

## 8. Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde

Was die inhaltlichen Anforderungen an mediale Programme betrifft, so gelten bisher gewisse Einschränkungen für das Fernsehen. Danach dürfen Sendungen allgemein nicht zum Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität aufstacheln. Zusätzliche Anforderungen an Sendungen werden zum Schutz von Minderjährigen gestellt. So muss der Zugang von Minderjährigen zu Programmen, die ihre körperliche, geistige und sittliche Entwicklung beeinträchtigen können, durch eine entsprechend späte Sendezeit oder technische Maßnahmen (Verschlüsselung) begrenzt werden. Außerdem müssen derartige Sendungen, soweit sie nicht verschlüsselt ausgestrahlt werden, akustisch angekündigt und optisch gekennzeichnet werden. Gänzlich verboten sind Sendungen, die ernsthaft Beeinträchtigungen hervorrufen können. Dies gilt insbesondere für Sendungen, die Pornographie oder grundlose Gewalt enthalten.

Mit der Revision der Fernsehrichtlinie sollen die genannten Grundsätze nach den Vorstellungen der Kommission beibehalten und auch auf nicht-lineare, d.h. Abruf-Dienste ausgeweitet werden. Das Verbot der Aufstachelung zum Hass wollte sie um die Aspekte ethnische Herkunft, Glauben, Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung ergänzen, die jugendschutzrechtlichen Regelungen für nicht-lineare Dienste jedoch auf »ernsthafte Beeinträchtigungen« beschränken. Das Parlament stellt für diesen Themenkomplex eine Reihe weitergehender Forderungen. So soll die bisher für das Fernsehen vorgesehene Regelung zum Jugendschutz alle audiovisuellen Mediendiensteanbieter umfassen. Auch sollen die allgemeinen Verbotsbestimmungen um das Verbot jeglicher Verletzungen der Menschenwürde ergänzt werden. Außerdem schlägt es die Einführung eines gemeinschaftsweiten Kennzeichnungs-, Bewertungs- und Filtersystems durch die Medienindustrie vor. Als Modell mag hier das europaweit (mit Ausnahme Deutschlands) eingesetzte System zur Kennzeichnung von Videospiele PEGI (Pan-European Game Information System) gedient haben.<sup>16</sup> Die Kommission hat diese Forderungen bisher unberücksichtigt gelassen und ist in ihrem letzten Entwurf vielmehr sogar dem Ansatz des Rates gefolgt, das Verbot der Aufstachelung zum Hass nicht auszuweiten.

Wie bereits erwähnt, werden gerade für die medienaufsichtliche Durchsetzung dieser Mindestregelungen Co- und Selbstregulierungsmechanismen befürwortet.

<sup>16</sup> Alexander Scheuer, Jugendschutz in europäischen elektronischen Medien – Klassifizierung, Filtersysteme, Medienkompetenz, tv diskurs, Heft 40, 2007, *im Erscheinen*.

## V. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Der Abschluss des Projekts der Revision der Fernsehrichtlinie scheint in greifbare Nähe gerückt zu sein. Ob man allerdings schon entsprechend dem optimistischen Duktus von Viviane Reding am »Zieleinlauf« angekommen ist, wird sich noch zeigen müssen, denn eine vollständige Einigung zwischen den beteiligten Organen der Europäischen Union und eine Berücksichtigung der widerstreitenden Interessen der Betroffenen dürften nicht einfach werden.

Mit der Revision werden Regelungen geschaffen werden, die von großer Bedeutung für eine Vielzahl medialer Erscheinungsformen, insbesondere für die modernen Abrufdienste, sein werden, denn inhaltliche und formelle Anforderungen werden sich zukünftig verstärkt auch an diese richten. Unbeschadet der absehbaren Einigung gibt es durchaus Zweifel an der Praktikabilität der neuen Vorschriften. Dies ist insbesondere in Bezug auf die Differenzierung zwischen linearen und nicht-linearen Diensten angemerkt worden. Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) hat diesbezüglich im letzten Sommer vorgeschlagen<sup>17</sup>, statt einer Abgrenzung anhand der Verwendung eines »push-« oder »pull-« Mediums danach zu fragen, welches Potenzial des Einflusses auf die öffentliche Meinungsbildung ein bestimmtes Angebot hat. Damit folgt die DLM den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen für die Abgrenzung des Rundfunks von sonstigen elektronischen Medienangeboten. Ein ähnlicher Ansatz wurde im neuen deutschen Telemediengesetz verfolgt. Nach Ansicht der DLM sollten bestimmte Inhaltstypen, wie Nachrichtensendungen, Sendungen zum aktuellen Zeitgeschehen einschließlich Dokumentationen

<sup>17</sup> Positionspapier der DLM vom 7.7.2006: [http://www.alm.de/fileadmin/Dateien/EG\\_Fernseh-lang.pdf](http://www.alm.de/fileadmin/Dateien/EG_Fernseh-lang.pdf).



und Verbrauchersendungen, Kindersendungen sowie Spiel- und Fernsehfilme, unabhängig von der Technik, mit der diese angeboten werden, stets der Regulierung für lineare Dienste unterworfen werden. Daneben gilt es zu klären, welche Regelungen in dem Fall Anwendung finden sollen, in dem sowohl ein linearer als auch ein nicht-linearer Dienst zeitgleich »auf einem Bildschirm« wahrnehmbar sind, und was dann gilt, wenn das gleiche Programm sowohl in linearer als auch in nicht-linearer Form zur Verfügung gestellt wird, einmal im Fernsehen und daneben auch über Video-on-Demand. Ferner scheint die Rolle von solchen Anbietern, die Programme bündeln oder (neu) paketieren, noch nicht abschließend geklärt zu sein.

Ein weiterer, kritisch betrachteter Aspekt ist sicher auch die Liberalisierung der Werbevorschriften, deren tatsächliche Konsequenzen für Programme, Zuschauer und betroffene Industriezweige erst abzuwarten sind. Unstrittig sind die Regelungen zur Produktplatzierung ein wichtiger Punkt nicht nur für die Werbeindustrie, sondern auch für die Filmschaffenden. Produktplatzierungen stellen – und das nicht nur in Europa – oft einen wichtigen finanziellen Beitrag zur Produktion von Filmwerken dar. Dies darf aber in der Konsequenz nicht dazu führen, dass auf redaktionelle Inhalte Einfluss genommen wird oder es zu einer Irreführung der Verbraucher über den Hintergrund der Einbindung bestimmter Produkte oder Dienstleistungen kommt; die klare Abgrenzung von unzulässiger Schleichwerbung und erlaubter Produktplatzierung ist daher von besonderer Bedeutung, ihre effektive Handhabung in der Praxis ausschlaggebend für den Erfolg der beabsichtigten Regelungen.

Bis zum Abschluss der Beratungen blicken die Betroffenen zunächst mit Spannung Richtung Frühjahr und Sommer. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien hat angekündigt, dass eine Einigung von Rat und Parlament über die Mediendiensterichtlinie bereits bis zur Ministerratstagung der Kulturminister im Mai erreicht werden soll. Zuvor gilt es, sich

mit dem geänderten Vorschlag der Kommission auseinander zu setzen, insbesondere mit Blick darauf, inwieweit dieser auf den bisherigen Stand der Diskussion im Rat und EP sowie auf die sich abzeichnenden Kompromisslinien eingeht. Die Grundlage für die weiteren Beratungen in den Ratsarbeitsgruppen und auf Ministerebene soll die aktualisierte »Allgemeine Ausrichtung« bilden, die unmittelbar nach Veröffentlichung der neuen Vorstellungen der Kommission erwartet wird. Noch sind daher, insbesondere bis zur Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates, der für die Ministerratstagung am 24. Mai 2007 vorgesehen ist, für Beteiligte und Betroffene Handlungsmöglichkeiten gegeben, um auf die endgültige Fassung der künftigen Richtlinie Einfluss zu nehmen. Sollte die Änderungsrichtlinie noch in diesem Jahr verabschiedet werden, so wird den EU-Mitgliedstaaten eine Frist von etwa zwei Jahren eingeräumt werden, bis zu deren Ablauf sie ihr nationales Recht an die neuen Vorgaben anzupassen haben. Die Diskussionen, wie dies im Einzelnen zu geschehen hat, dürften mit der Annahme der Richtlinie beginnen; für die nationale Medienpolitik gilt das Augenmerk dann wieder (verstärkt) den nationalen Medienordnungen und der Nutzung der Spielräume, die die Richtlinie bei deren Ausgestaltung belässt.

Dann wird sich unmittelbar auch die Frage stellen, ob einzelne Mitgliedstaaten für ihre Rechtsunterworfenen strengere Regelungen (es besteht kein Verbot der sog. Inländerdiskriminierung) erlassen werden, wie dies in Deutschland etwa im Bereich der Werbung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bereits nach Inkrafttreten der Fernsehrichtlinie praktiziert wurde. Es bleibt also spannend, auch nach der Revision der Fernsehrichtlinie, oder anders gewendet: nach der Revision ist vor der Revision. Denn allein die technische Entwicklung mit immer neuen Erscheinungsformen audiovisueller Medien nimmt keine Rücksicht auf gerade verabschiedete Rechtsformen.



## LITERATUR

- Berger, Kathrin*, Das Werberecht der elektronischen Medien, in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.) *IRIS plus*, Ausgabe 2005-6
- EMR-Schriftenreihe*, Band 29, EMR-Fachtagung, Die Zukunft der Fernsehrichtlinie/The Future of the »Television without Frontiers« Directive, Nomos Verlag Baden-Baden, 2005
- EMR-Schriftenreihe*, Band 31, EMR-Gutachten, Kulturquoten im Rundfunk, in Kooperation mit dem Zentrum für Informations- und Kommunikationsrecht der Universität Zürich, Nomos Verlag Baden-Baden, 2006
- EMR-Schriftenreihe*, Band 36, EMR-Fachtagung, Der Rechtsrahmen für die neue Medienlandschaft – eine Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen, Nomos Verlag Baden-Baden, *im Erscheinen*
- Kleist, Thomas/Palzer, Carmen*, Medien, Jugendschutz und Demokratie – Selbstregulation versus staatliche Kontrolle, Europäische Regelungsoptionen aus juristischer Sicht, in: Staatliche Kontrolle und selbstregulative Steuerung – demokratische Willensbildung am Beispiel des Jugendmedienschutzes, Campus Verlag, Frankfurt, 2002
- Kleist, Thomas/Roßnagel, Alexander/Scheuer, Alexander/Ader, Thorsten/Schoenthal, Max*, Die Reform der Regulierung elektronischer Medien in Europa, in: Schriftenreihe Medienforschung der LfM Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2006, Band 53
- Kleist, Thomas/Scheuer, Alexander*, Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen, MMR 2006, S. 127
- Kleist, Thomas/Scheuer, Alexander*, Neue Regelungen für audiovisuelle Mediendienste. Vorschriften zu Werbung und Jugendschutz und ihre Anwendung in den Mitgliedstaaten, MMR 2006, S. 206
- Kleist, Thomas/Scheuer, Alexander*, Kultur und Quoten – Förderung der Kultur im Rundfunk in der EU, Deutschland und anderen Mitgliedstaaten, ZUM 2006, S. 108
- Palzer, Carmen*, Co-Regulierung der Medien in Europa: Europäische Vorgaben für die Errichtung von Co-Regulierungssystemen in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.) *IRIS plus*, Ausgabe 2002-6
- Palzer, Carmen/Scheuer, Alexander*, Self-Regulation, Co-Regulation, Public Regulation, UNESCO Clearinghouse (ed.), Yearbook 2004
- Roßnagel, Alexander/Strothmann, Peter*, Duale Rundfunkordnung in Europa – Gemeinschaftsrechtliche Rahmenbedingungen und aktuelle Ansätze zum dualen System in ausgewählten Mitgliedstaaten, in: Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, 2004, Band 2
- Scheuer, Alexander/Strothmann, Peter*, Sport im Spiegel des europäischen Medienrechts, Teil 1, in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.) *IRIS plus*, Ausgabe 2004-4
- Scheuer, Alexander/Strothmann, Peter*, Sport im Spiegel des europäischen Medienrechts, Teil 2, in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.) *IRIS plus*, Ausgabe 2004-6
- Scheuer, Alexander*, Umsetzung und Überwachung – Wahrung des Allgemeininteresses gegenüber kommerzieller Kommunikation, in: Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.) *IRIS Spezial*, 2006
- Scheuer, Alexander*, Traditional Paradigms for new services? – The Commission Proposal for a »Audiovisual Media Services Directive«, in: Communications & Strategies, Nr. 62/2. Halbjahr 2006, S. 71
- Scheuer, Alexander*, Jugendschutz in europäischen elektronischen Medien– Klassifizierung, Filtersysteme, Medienkompetenz, tv diskurs, Heft 40, 2007, *im Erscheinen*
- Schoenthal, Max*, Großereignisse und das Recht auf Berichterstattung, in: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (Hrsg.), *IRIS plus*, Ausgabe 2006-4

## Die Autoren

### *Thomas Kleist*

Staatssekretär a.D., Rechtsanwalt, ist Vorsitzender des Vorstands und Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel. Vor seinem Eintritt in die saarländische Landesregierung im Jahre 1996 war er Direktor der Landesanstalt für das Rundfunkwesen Saarland (LAR), in dieser Funktion sowohl Europabeauftragter als auch Vorsitzender der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten in Deutschland. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften in Saarbrücken absolvierte er dort das Referendariat und war Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität des Saarlandes (1980–1983). In der Folge war er, bis zum Eintritt in die LAR, Regierungsrat im Ministerium für Kultur und Wissenschaft in Saarbrücken. Von 1996 bis 1999 war er Staatssekretär in der Landesregierung des Saarlandes, Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales; seit 2000 ist Kleist als Rechtsanwalt und selbständiger Unternehmensberater mit Schwerpunkt Medien und Health Care tätig. Er ist Vorsitzender des Verwaltungsrats des Saarländischen Rundfunks, stellvertretender Aufsichtsratsvorsitzender der Werbefunk Saar GmbH und der Telefilm Saar GmbH, Mitglied im Aufsichtsrat der Radio Salü Euro-Radio Saar GmbH. Zudem gehört er dem Landesvorstand der SPD-Saar an und ist Vorsitzender der SPD Medienkommission im Saarland.

### *Nicola Lamprecht-Weißenborn*

LL.M.Eur., ist Rechtsassessorin und als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) tätig. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften an der Universität des Saarlandes und dem Abschluss des Postgraduierten-

Studiengangs »Europäische Integration« am dortigen Europa-Institut verbrachte sie ein Auslandsjahr in Japan, u.a. mit Studien am Center for Japanese Studies der Nanzan-University in Nagoya. Das Rechtsreferendariat absolvierte sie in Saarbrücken, mit Stationen u.a. bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel. Im EMR betreut sie u.a. die regelmäßigen aktuellen Publikationen des Instituts im IRIS-Newsletter und der Rubrik des EMR »Die medienrechtliche Monatsschau« in der Multimedia und Recht, arbeitet an aktuellen Studien und veröffentlicht zu Fragen des europäischen Medien- und Telekommunikationsrechts.

### *Alexander Scheuer*

Rechtsanwalt, ist Geschäftsführer und Mitglied des Direktoriums des EMR; seit 1999 Autor der Kapitel zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und zur Niederlassungsfreiheit in dem Kommentar Lenz, C.O./Borchardt, K.-D. (Hrsg.), EU- und EG-Vertrag (4. Aufl. 2006), und Mit-Herausgeber und Autor des Kommentars Castendyk/Dommering/Scheuer (Hrsg.), »European Media Law« (Kluwer Law International, Den Haag/London/New York, 2007, in Vorbereitung). Er ist Mitglied im Beratenden Ausschuss der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, Straßburg; Mitglied im Redaktionsausschuss der »IRIS – Rechtliche Rundschau«; Mitglied des Kuratoriums der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen e.V. (FSF), Berlin. Lehrfähigkeit u.a. an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (2004–2005) und an der Universität des Saarlandes (Kolloquium 2006). Zahlreiche Vorträge und Veröffentlichungen zum europäischen Medien- und Telekommunikationsrecht.

## **Vorstellung EMR**

Das Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) wurde im Jahre 1990 in Saarbrücken gegründet, es ist ein eingetragener Verein mit anerkannter Gemeinnützigkeit. Zu seinen Mitgliedern zählen neben Experten, die sich beruflich mit medienrechtlichen Fragen befassen, auch institutionelle Förderer, vor allem öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter aus dem In- und Ausland und die deutschen Landesmedienanstalten. Das EMR ist ein neutrales, unabhängiges, in der Struktur der Organe (Mitgliederversammlung und Vorstand) plural besetztes Institut. Es befasst sich mit der Untersuchung und Veröffentlichung medienrechtlicher Informationen, der Verfassung von Rechtsgutachten und der Erteilung von Rechtsauskünften an Fachleute im Medien- und Kommunikationssektor. Studien wurden u. a. im Auftrag der Europäischen Kommission, des Parlaments und des Ausschusses der Regionen, und für Regierungsstellen in Deutschland, Medienaufsichtsbehörden in Deutschland, Österreich und der Schweiz sowie Rundfunkveranstalter erarbeitet. Darüber hinaus ist Aufgabe des EMR die Erfassung und rechtsvergleichende Analyse der Mediengesetze der europäischen Staaten, die Dokumentation von Entscheidungen deutscher und europäischer Gerichte und anderer Instanzen im Medienbereich und die Organisation medienrechtlicher Veranstaltungen.