

Die Neufassung der EU-Fernsehrichtlinie

Ein kurzer Sachstandsbericht

Matthias Heinze

Rechtsanwalt Dr. Matthias Heinze gibt einen ersten Überblick über den Entwurf der Neufassung der EU-Fernsehrichtlinie. *tv diskurs* wird die laufende Diskussion im nächsten Heft mit einer Bewertung des Entwurfs aus der Sicht der betroffenen Fernsehsender fortführen.

Zum Hintergrund

Mitte Dezember 2005 stellte die EU-Kommission der Öffentlichkeit ihren Entwurf für die Neufassung der EU-Fernsehrichtlinie vor, die zur Ermöglichung der freien Zirkulation von Fernsehsendungen (free flow of information) innerhalb der Mitgliedstaaten bestimmte Grundstandards für das innerstaatliche Regulierungsniveau festlegt. Entspricht die Rechtsordnung eines Mitgliedstaates dem in der Richtlinie festgelegten Regulierungsniveau, dürfen andere Mitgliedstaaten die Verbreitung des aus diesem Mitgliedstaat eingestrahlten gesetzeskonformen Programms grundsätzlich nicht behindern (Sendestaatsprinzip).

Die Fernsehrichtlinie wurde zuletzt im Jahr 1997 geändert. Stichworte in diesem Zusammenhang sind die Zugänglichmachung bestimmter, von den Mitgliedstaaten festzulegender Sportereignisse im Free-TV, die Liberalisierung der Regelungen zum Teleshopping und die Einführung einer Kennzeichnung jugendschutzrelevanter Sendehalte durch optische oder akustische Signale. Die Richtlinie war nach wie vor ausschließlich auf Fernsehsendungen anwendbar.

Im Mai 2002 entschied der Rat der Minister für kulturelle und audiovisuelle Angelegenheiten, die Fernsehrichtlinie einer umfassenden Revision zu unterziehen. Dabei sollte ein der mittlerweile zu beobachteten Konvergenz der (digitalen) Medien besser angepasster Regulierungsansatz verfolgt werden. Ziel war die Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen für Fernsehen und fernsehähnliche Dienste, um so einen echten Binnenmarkt für diesen Bereich zu schaffen. Auf diese Weise soll das Wachstum im audiovisuellen Bereich gefördert werden, wie es auch in der von der Kommission im Juni 2005 beschlossenen Initiative „i2010 European Information Society“ niedergelegt ist.

Anwendungsbereich: Audiovisuelle Mediendienste

Im Gegensatz zur bestehenden Fernsehrichtlinie gilt der Neuentwurf nicht nur für Fernsehen im klassischen Sinne, sondern für sogenannte „audiovisuelle Mediendienste“. Gemeint sind damit neben dem Fernsehen in erster Linie On-Demand-Dienste mit Bewegtbildern (mit oder ohne Ton) wie Shows, Filme, Serien, Sportereignisse und Nachrichten, wie sie auch über das Internet verbreitet werden können. Nicht betroffen sind Videoclips und Animationen, Pressewebseiten, Blogs, Video Podcasts, Bildtelefonie über das Internet und nicht kommerzielle Inhalte. Die Übertragung reiner Audioinhalte („Audio Transmission“) und Radio sind ebenfalls vom Anwendungsbereich des Entwurfs ausgeschlossen.

Lockerung der Werbevorschriften

Der Richtlinienentwurf beabsichtigt, Werbung flexibler zu gestalten. Zwar bleibt es grundsätzlich bei der bisherigen Höchstgrenze von 12 Minuten Werbung pro Zeitstunde, jedoch können diese freier als bisher verteilt werden. So ist vorgesehen, das Blockwerbegebot künftig erheblich aufzuweichen. Einzelspots außerhalb von Sportprogrammen sollen zwar die Ausnahme bleiben, aber werden grundsätzlich erlaubt. Bei Spielfilmen soll künftig bereits nach 35 Minuten eine Unterbrechung durch Werbung möglich sein, früher mussten 45 Minuten vergehen. Für die Übertragung von Serien, Unterhaltungs- und Dokumentationsprogrammen soll die bisherige Regelung, wonach zwischen zwei Werbeunterbrechungen mindestens 20 Minuten liegen müssen, wegfallen. Allerdings dürfen Kinder- und Nachrichtenprogramme laut Entwurf erst alle 35 statt wie bisher alle 20 Minuten durch Werbung unterbrochen werden. Dies könnte gerade für Kinder- und Jugendprogramme zu einer Erschwerung der Refinanzierung führen. Neu ist auch die Aufweichung des bisherigen Prinzips der Trennung von Werbe- und Programminhalten. Zwar sollen Fernsehwerbung und Teleshopping mit Hilfe von optischen oder akustischen Mitteln nach wie vor von anderen Programmteilen getrennt werden, jedoch werden in diesem Zusammenhang die sogenannten „nicht linearen Dienste“ nicht erwähnt. Mit einer Regelung des Product-Placements greift der Kommissionsentwurf ein heißes Eisen auf. Bisher galt die Vereinbarkeit von Product-Placement mit dem Trennungsgebot zumindest als zweifelhaft und war deshalb in den meisten Mitgliedstaaten (mittlerweile bekannteste Ausnahme: Österreich) nicht zulässig. Der Richtlinienentwurf geht nun einen neu-

en Weg: Nach wie vor verboten bleibt Schleichwerbung, die als Werbemaßnahme für den Zuschauer als solche nicht erkennbar ist. Product-Placement soll jedoch unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt sein:

- die redaktionelle Unabhängigkeit darf keinesfalls berührt werden;
- das Placement darf keine direkte Kaufaufforderung sein;
- die Zuschauer müssen am Anfang, während, und/oder am Ende des Programms auf das Product-Placement hingewiesen werden.

Die liberalisierten Regeln für das Product-Placement sind eine Reaktion der Kommission auf die zunehmende Verbreitung von Festplatten-Videorekordern, die ein einfaches Überspringen der Werbung erlauben, wodurch die Finanzierungsgrundlage vor allem der privaten Fernsehsender ins Wanken gerät. In das Programm integrierte Werbeformen wie Product-Placement sind jedoch gegen ein solches Überspringen immun, so dass auf diese Weise neue Finanzierungsquellen erschlossen werden können, die helfen sollen, Verluste bei der „klassischen“ Werbung zu kompensieren. In den USA wurden im Jahr 2004 fast 3,5 Milliarden Dollar für Product-Placements ausgegeben. Insbesondere die europäischen Fernsehproduzenten haben sich vor diesem Hintergrund für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Verhältnis zu den US-Produzenten eingesetzt. Wichtig in diesem Zusammenhang ist der in den Erwägungsgründen des Richtlinienentwurfs gegebene generelle Hinweis, wonach das Trennungsprinzip nicht das Aufkommen neuer Werbeformen behindern solle.

EU-weite Mindestnormen für Jugendschutz/Co-Regulierung

Die Entwicklung neuer audiovisueller Plattformen führt nach Auffassung der Kommission zu neuen Herausforderungen im Bereich des Jugendschutzes. Für alle audiovisuellen Mediendienste und kommerzielle Kommunikationen (d. h. Werbung) sollten Regeln eingeführt werden, die die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sowie die Menschenwürde schützen. Die Kommission betont, dass dabei das Ziel eines effektiven Jugendschutzes mit dem in der Grundrecht-Charta der Europäischen Union niedergelegten Recht auf freie Meinungsäußerung ausbalanciert werden müsse. Eine Vorzensur („prior control of audiovisual media services“) sieht die Kommission zur Durchsetzung ihrer Regelungsvorschläge im Bereich des Jugendschutzes nicht als erforderlich an.

Der Richtlinienentwurf enthält in seinem materiellen Teil Regelungsgrundsätze für den Jugendschutz in allen audiovisuellen Medien und die in diesen verbreiteten Werbebotschaften. Die Mitgliedstaaten haben dafür zu sorgen, dass die unter ihrer Regelungshoheit stehenden audiovisuellen Mediendienste für Kinder und Jugendliche nicht in einer Weise verfügbar gemacht werden, die möglicherweise deren Entwicklung beeinträchtigen kann. Jeglicher Aufruf zur Diskriminierung anderer – sei es aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion bzw. des Glaubens, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung – ist unzulässig. Im Bereich der Werbebotschaften wird für alle audiovisuellen Medien die Verwendung subliminaler Techniken ausgeschlossen. Die Gesundheit sowie die Umwelt gefährdende

Verhaltensweisen dürfen in Werbebotschaften nicht positiv bewertet werden. Daneben gilt ein absolutes Werbeverbot für Tabakprodukte sowie Einschränkungen für die Bewerbung alkoholischer Getränke.

Die Kommission versucht in ihrem Entwurf, für den Jugendschutz einen einheitlichen Mindestrahmen für alle audiovisuellen Dienste aufzustellen, um der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt entgegenzutreten. Wird der in der Richtlinie aufgestellte Regelungsrahmen beachtet, gilt uneingeschränkt das Sendestaatsprinzip, das in den Erwägungsgründen als das Kernstück der Richtlinie bezeichnet wird. Ein praktisches Beispiel: Verbreitet ein lettischer Sender über Satellit ein Kinderprogramm auf Schwedisch und lässt es ins schwedische Kabelnetz einspeisen, so gilt für diesen Sender lettisches Recht. In Streitfällen soll die Kommission angerufen werden können.

In den Erwägungsgründen nimmt die Kommission ausdrücklich Bezug auf Art. 151 Abs. 4 des Unionsvertrags, wonach sie bei ihrer Tätigkeit kulturelle Aspekte zu berücksichtigen habe, um der Verschiedenartigkeit der Kulturen in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen zu können. In diesem Kontext erklärt sich der Hinweis, wonach zur korrekten Anwendung der Richtlinie eine enge Kooperation zwischen den nationalen Regulierungsinstanzen und der Kommission erforderlich sei.

Sonstiges

Kurz erwähnt werden soll an dieser Stelle noch eine Einführung eines Rechts auf Kurzberichterstattung für die Anbieter linearer audiovisueller Mediendienste („Broadcaster“). Finden in einem Mitgliedstaat Ereignisse von öffentlichem Interesse statt, haben die Inhaber der Übertragungsrechte Sendern aus anderen Mitgliedstaaten zu angemessenen und fairen Bedingungen Zugang zu dem Übertragungssignal zu ermöglichen, damit diese für Nachrichtenzwecke sogenannte „Short Extracts“ von bis zu 90 Sekunden Dauer erstellen können.

Für alle audiovisuellen Mediendienste ist eine Verpflichtung zur Bekanntgabe der für den Inhalt verantwortlichen Personen vorgesehen. Da audiovisuelle Mediendienste eine besondere Funktion bei der Meinungsbildung ihrer Nutzer spielen, sollen die Inhalte klar den hierfür verantwortlichen Personen zugeordnet werden können.



Markos Kyprianou



Viviane Reding



Charlie McCreevy

Erste Reaktionen

Die Liberalisierungstendenzen im Werbebereich werden von der Wirtschaft im Grundsatz begrüßt. Dies gilt insbesondere für den Ansatz, dem Zusammenwachsen verschiedener Technologien, Plattformen und Inhalteformen durch einen neuen Regulierungsrahmen Rechnung zu tragen, der Wettbewerbsverzerrungen verhindern soll. Allerdings wird die von der Kommission vorgesehene abgestufte Regulierungsdichte, die bestimmte Erleichterungen für nicht lineare Dienste vorsieht, in Frage gestellt, da die Abgrenzung zwischen beiden Angebotsformen bereits heute fließend sei und in Zukunft dem Zuschauer auch im linearen Bereich immer mehr Auswahlmöglichkeiten zur Verfügung stehen werden, die sich dem Charakter von On-Demand-Diensten annäherten. Naturgemäß ist die Kommunikationsindustrie auch dagegen, den Anwendungsbereich der heftig umstrittenen Quotenregelung für Europäische Werke auch auf nicht lineare Dienste auszuweiten.

Verbraucherverbände sehen die von der Kommission beabsichtigte Legalisierung des Product-Placements eher kritisch. Der Chef der europäischen Verbraucherorganisation, Jim Murray, bezeichnete den Richtlinienvorschlag als „nicht gewünschtes Weihnachtsgeschenk von Kommissarin Reding und ihren Kollegen“. Ähnlich sieht es die Fraktion der Grünen im EU-Parlament, die Widerstand gegen die Erlaubnis von Product-Placement im europäischen Fernsehen ankündigte.

Auch innerhalb der Kommission war der Entwurf bis zur Veröffentlichung umstritten. Gesundheitskommissar Markos Kyprianou, der auf ein explizites Verbot von Alkoholwerbung drängte, kritisierte den Entwurf als zu wirtschaftsfreundlich. Aus dem Umfeld von Charlie McCreevy, dem EU-Binnenmarktkommissar, kommen hingegen andere Töne: Der Richtlinienvorschlag sei unüberzeugend und könne dazu führen, dass neue Mediendienste in ihrer Entwicklung behindert würden.

Die nächsten Schritte

Der Richtlinienvorschlag wird offiziell dem EU-Parlament und dem Ministerrat übermittelt. Die beiden Gemeinschaftsorgane werden dann im sogenannten „Kodezisionsverfahren“ über den Kommissionsvorschlag entscheiden. Dabei können Änderungen am Entwurf der Kommission vorgenommen werden. Das Kodezisionsverfahren kann sich erfahrungsgemäß über Jahre erstrecken. Nach der Verabschiedung der neuen Richtlinie durch Rat und Parlament ist sie von den Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umzusetzen.

Dr. Matthias Heinze ist Rechtsanwalt in Köln.

Dr. Matthias Heinze ist
Rechtsanwalt in Köln.

