

Europäisches Medienrecht

Kulturelle Vielfalt sichern - Wirtschaft fördern

von Ruth Hieronymi MdEP

Mai 2007

Grundlagen der Medienpolitik in Europa

In der EU wie auch in Deutschland haben Rundfunk und Fernsehen traditionell einen rechtlichen Sonderstatus. Wegen ihrer wichtigen Rolle zur Sicherung der Informationsfreiheit, des Medienpluralismus und der kulturellen Vielfalt sind sie gleichermaßen Kultur- und Wirtschaftsgüter.

Entsprechend dieser Bedeutung des Fernsehens für die demokratische Entwicklung und die kulturelle Identität eines Landes liegt die Zuständigkeit für die Medienpolitik in der EU grundsätzlich bei den Mitgliedsstaaten. In Deutschland fallen Rundfunk und Fernsehen wegen der föderalen Struktur in die Zuständigkeit der Bundesländer.

Bis zur Einführung des kommerziellen Fernsehens blieb die Medienpolitik fast ausschließlich Sache der Mitgliedsstaaten, denn für eine Zuständigkeit der EU musste das Fernsehen grenzüberschreitend angeboten werden und der europäische Binnenmarkt betroffen sein. Diese Voraussetzungen wurden erst Mitte der 80er Jahre erfüllt. Die neuen Übertragungstechnologien über Kabel und Satellit ermöglichten die grenzüberschreitende Ausstrahlung des Rundfunks und den Eintritt kommerzieller Rundfunkveranstalter in den Markt. Diese Entwicklung begründete erstmalig eine Teilzuständigkeit der EU im Bereich der Medienpolitik.

In der Folge wurde 1989 die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ beschlossen. Die Mitgliedsstaaten verständigten sich mit dieser Richtlinie auf gemeinsame Standards zum Jugendschutz, zum Verbraucherschutz, zu den Werberegungen und zur Förderung für europäische Inhalte. Fernsehveranstalter, die auf der Grundlage dieser Richtlinie eine Lizenz erhielten, konnten nach dem Sendestaatsprinzip in allen Staaten der EU ihr Programm ausstrahlen.

Die EU-Fernsehrichtlinie ist eine so genannte Binnenmarktrichtlinie, die aber im Unterschied zum allgemeinen Dienstleistungsrecht als eine sektorspezifische Regelung nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch kulturellen Aspekten Rechnung trägt. Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich der Fernsehsektor zum erfolgreichsten Teilbereich des gesamten audiovisuellen Sektors in Europa entwickelt hat. Heute allerdings erfordern neue Übertragungstechnologien eine Überarbeitung und Aktualisierung der Fernsehrichtlinie. Der wesentliche Grund ist, dass die geltende Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ nur für die analoge Übertragung von Fernsehen gilt. Seit Jahren wird die digitale Technologie zur Übertragung von Fernsehen entwickelt, und die generelle Umstellung auf die digitale Technologie soll in der EU bis zum Jahr 2010 abgeschlossen sein.

Die digitale Technik bietet neue technische Plattformen für Fernsehen wie Internet, PC, Video oder Handy, die neben dem traditionellen Fernsehen "Fernseh-Dienste auf Abruf" und "Fernseh-ähnliche Mediendienste auf Abruf" ermöglichen. Mit diesen neuen Medienangeboten entwickelt sich eine Vielzahl neuer Geschäftsmodelle für audiovisuelle Dienste und der Mediensektor ist zu einem der weltweit dynamischsten Wachstumsmärkte geworden. Im Zuge der Konvergenz der Technologien löst sich die traditionelle Trennung der Fernsehveranstalter als Inhalteanbieter auf der einen Seite und der Netzbetreiber auf der anderen Seite auf. Telekom-Unternehmen, Kabelbetreiber und Presse-Verlage werden zunehmend auch Inhalteanbieter und Betreiber audiovisueller elektronischer Medien.

Dies ist eine Entwicklung, die nicht nur innerhalb der EU von Bedeutung ist. Seit Jahren wird in der Welthandelsrunde WTO und in der GATS-Runde für Dienstleistungen darum gerungen, ob, wann und ggf. unter welchen Bedingungen welche audiovisuellen Dienstleistungen in das weltweite Handelsregime einbezogen werden sollen. Zurzeit liegen konkrete Forderungen insbesondere aus den USA, Japan, Brasilien und Korea für eine weitere Liberalisierung – und damit die stärkere Integration des audiovisuellen Sektors in das internationale Handelsrecht – auf dem Tisch.

Auf Drängen des EU-Parlaments haben die EU-Kommission und der Europäische Rat in den WTO- und GATS-Verhandlungen bisher den Ausschluss der audiovisuellen Dienstleistungen von diesen rein wirtschaftlichen Verhandlungen erreicht und darüber hinaus gefordert, dass audiovisuelle Mediendienste als Kultur- und Wirtschaftsgüter respektiert und gesichert werden.

Vor wenigen Wochen, am 18. März 2007, ist die UNESCO-Konvention zum „Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ in Kraft getreten. Die Forderung des Europäischen Parlaments, kulturelle Vielfalt und wirtschaftliche Chancen gleichermaßen im Bereich der audiovisuellen Medien zu unterstützen, ist durch die UNESCO-Konvention gestärkt worden. Umso dringlicher aber ist seit langem die Antwort auf die Frage, wie die EU selbst in Zeiten der digitalen Technologie den rechtlichen Rahmen für audiovisuelle Mediendienste im europäischen Recht festlegen will.

Wie wichtig Maßnahmen zur Sicherung der kulturellen Vielfalt und zur Ausschöpfung der wirtschaftlichen Möglichkeiten im europäischen audiovisuellen Sektor sind, zeigt die internationale Wettbewerbssituation der EU in diesem Bereich. Die EU hat in allen audiovisuellen Märkten - außer beim Fernsehen - seit vielen Jahren ein dramatisches Handelsdefizit gegenüber den Vereinigten Staaten. Bis zu 80% der Filme, audiovisuellen Dienste und eLearning-Produkte auf dem europäischen Markt sind US-amerikanischer Herkunft. Die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes ebenso wie des Kulturraumes Europa muss deshalb gleichermaßen durch eine koordinierte Wirtschafts-, Medien- und Telekommunikationspolitik auf nationaler und europäischer Ebene gesichert werden. Nur wenn durch diese gemeinsamen Entscheidungen die Sonderrolle audiovisueller Mediendienste als Kultur- und Wirtschaftsgüter erhalten wird, hat Europa in der Zukunft eine Chance, seine kulturelle Identität auch im digitalen Zeitalter zu wahren und seine audiovisuellen Marktpotenziale auszuschöpfen.

Im Unterschied zum traditionellen Fernsehen sind „elektronische Dienste auf Abruf“ nach europäischem Recht „Dienste der Informationsgesellschaft“, die seit dem Jahr 2000 durch die „Richtlinie für den elektronischen Handel“ erfasst werden. Es stellt sich deshalb grundsätzlich die Frage, ob diese neuen interaktiven audiovisuellen **Mediendienste** auf Abruf auch in den Anwendungsbereich der "Richtlinie für den elektronischen Handel" fallen sollen, oder ob gleiche Medieninhalte unabhängig vom technologischen Übertragungsweg gleichermaßen durch das Medienrecht erfasst werden sollen.

Solange nicht klar ist, unter welches Recht die neuen audiovisuellen Mediendienste fallen, sind Rechtsunsicherheit und daraus resultierend zunehmend Fall-zu-Fall-Entscheidungen der EU-Kommission und des Europäischen Gerichtshofes die Folge. Dies ist eine Entwicklung,

die den Wirtschafts- und Kulturstandort Europa im internationalen Wettbewerb nachhaltig schwächt.

Um die dringend notwendige Rechtssicherheit zum Schutz der kulturellen Vielfalt und gleichermaßen zur Ausschöpfung der wirtschaftlichen Potenziale in der EU zu gewährleisten, hat das Europäische Parlament in den vergangenen Jahren einen aktualisierten Rechtsrahmen für audiovisuelle Dienstleistungen gefordert. Dieser Rechtsrahmen sollte so gestaltet sein, dass er dem Doppelcharakter als Kultur- und Wirtschaftsgut auch von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf gerecht wird. Nach langen Diskussionen wurde erreicht, dass sich die EU-Kommission und die Mitgliedsstaaten grundsätzlich den Forderungen des Europäischen Parlaments angeschlossen und die Einordnung dieser Dienste als reines Wirtschaftsgut abgelehnt haben.

Die Hauptgründe für diese Entscheidung sind:

1. Nur wenn audiovisuelle Mediendienste nicht vorrangig Wirtschaftsgüter sind, wird es auch in Zukunft möglich sein, besondere Anforderungen an die redaktionelle Verantwortlichkeit zu stellen.
2. Nur wenn audiovisuelle Mediendienste nicht vorrangig Wirtschaftsgüter sind, ist es möglich, die Förderung der kulturellen Vielfalt einschließlich der besonderen Bedingungen für öffentlich-rechtliche Medien aufrechtzuerhalten.

Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste

Am 13.12.2005 hat die EU-Kommission ihren Vorschlag zur Revision der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" zur "Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste" vorgelegt. Gleiche audiovisuelle Inhalte sollen zukünftig rechtlich grundsätzlich gleich behandelt werden. Traditionelle und neue Fernseh-ähnliche Mediendienste auf Abruf sollen unabhängig von der technologischen Plattform (TV / Internet / Handy), mit der sie übertragen werden, in einer sektorspezifischen Medienrichtlinie zusammengefasst werden.

Audiovisuelle Mediendienste sind definiert als wirtschaftliche - auch von öffentlich-rechtlichen Unternehmen erbrachte - Dienstleistungen, deren Hauptzweck das Angebot bewegter Bilder mit oder ohne Ton unter der redaktionellen Verantwortung eines

Mediendienstanbieters ist, die sich zur Information, Bildung oder Unterhaltung über elektronische Netze an die allgemeine Öffentlichkeit wenden.

Elektronische Dienste auf Abruf, die diese Kriterien **nicht** erfüllen, sind keine audiovisuellen Mediendienste und fallen deshalb nicht in den Anwendungsbereich der neuen Richtlinie. Nicht erfasst sind z.B.:

- Private und teilöffentliche E-Mails, da sie sich weder an die allgemeine Öffentlichkeit richten, noch der Hauptzweck das Angebot bewegter Bilder ist.
- Vom Nutzer hergestellte audiovisuelle Inhalte, soweit sie nicht unter der redaktionellen Verantwortung eines Mediendienstanbieters stehen.
- Die elektronische Presse, soweit der audiovisuelle Charakter nicht Hauptzweck des Dienstes ist.

Es wird zwischen "linearen Mediendiensten", die ein festes, für den Nutzer nicht zu änderndes Programmschema haben, und "nicht-linearen Mediendiensten", die vom Zuschauer auf Abruf gesehen und interaktiv verändert werden können, unterschieden. Dieses unterschiedliche Maß der Eingriffsmöglichkeit des Verbrauchers begründet - wie auch im deutschen Recht - eine unterschiedliche Relevanz des Mediendienstes für die öffentliche Meinungsbildung. So wie im deutschen Recht für den Rundfunkstaatsvertrag und das Telemediengesetz (1. März 2007) das Prinzip der abgestuften Regulierungsdichte gilt, ist dieses Prinzip auch in der "Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste" vorgesehen.

Für alle audiovisuellen Mediendienste - gleich ob linear oder nicht-linear - gelten das Sendestaatsprinzip, die grundlegenden Anforderungen zum Jugend- und Verbraucherschutz, zum Schutz der Menschenwürde und zur Förderung europäischer Produktionen. Für alle audiovisuellen Mediendienste soll in Zukunft der bessere Zugang für Menschen mit Behinderungen und die Gewährleistung unabhängiger nationaler Institutionen zur Medienaufsicht, deren Strukturen und Zuständigkeiten auf dem jeweiligen nationalen Recht beruhen, erreicht werden.

Zum Ausbau des Jugendschutzes und der Medienerziehung soll das Zusammenspiel von Regulierung, Medienerziehung sowie erstmals Ko- und Selbstregulierung den grenzüberschreitenden Jugendmedienschutz verbessern. Die Richtlinie legt Mindeststandards für den Jugendschutz fest und gibt den Mitgliedsstaaten für die Abruf-Dienste mit der

Sperrverfügung ein Instrument in die Hand, um gegen schwere Verstöße sofort vorgehen zu können. Mit Hilfe des neuen Instrumentes der Ko- und Selbstregulierung wird - ähnliche wie bisher schon in Deutschland - auch für Abruf-Dienste ein wirksamer Jugendschutz durch eigene Maßnahmen der Industrie eingefordert.

Für die linearen Mediendienste bringt die neue Richtlinie vor allem flexiblere quantitative Werberegeln, Ausnahmen vom Verbot der Produkt-Platzierung und ein EU-weites Recht auf Kurzberichterstattung.

Quantitative Werberegeln flexibilisieren

Um in der Konkurrenz zu den neuen nicht-linearen Mediendiensten und zu Pay-TV auch in Zukunft frei empfangbares lineares Fernsehen wirtschaftlich zu sichern, ohne den Zeitumfang der Werbung zu erhöhen, erhalten die Fernsehanstalten einen größeren Spielraum bei der Einblendung von Werbung.

Bestehen bleibt das Blockwerbegebot und die Höchstzeit von 12 Minuten Werbung pro Stunde. Für Kinderprogramme, Filme und Nachrichtensendungen gilt ein besonderer Schutz. Sie dürfen für einen Zeitraum von 30 Minuten nur einmal unterbrochen werden.

Produkt-Platzierung

Produkt-Platzierung ist die Integration eines bestimmten Produktes zu Werbezwecken in den Inhalt einer Sendung. Die "Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste" verbietet grundsätzlich Produkt-Platzierung, ermöglicht jedoch eine Ausnahme für Filme, Serien und Sportsendungen. Die Erlaubnis zur Produkt-Platzierung gilt nur unter der Bedingung einer ausreichenden Kennzeichnung vor, nach und während der Sendung. Das Europäische Parlament hat sich für dieses unverzichtbare Maß an Transparenz und das ausdrückliche Verbot von Themenplatzierung mit Erfolg gegen Rat und EU-Kommission eingesetzt.

Kurzberichterstattungsrecht

Mit der "Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste" wird ein Recht auf Kurzberichterstattung - wie es bisher schon in Deutschland besteht - auf EU-Ebene eingeführt. Kurzberichte von maximal 90 Sekunden zu Ereignissen von hohem Interesse, für die die Senderechte exklusiv erworben worden sind, dürfen künftig EU-weit in Nachrichtenprogrammen ausgestrahlt werden.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft strebt an, die Verhandlungen über die "Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste" mit dem Europäischen Parlament in 2. Lesung noch unter ihrem Vorsitz abzuschließen. Dies wäre zweifellos ein großer Erfolg, der hoffentlich durch Kompromissbereitschaft von allen Seiten erreicht werden kann.

Nur zur Erinnerung weise ich darauf hin, dass audiovisuelle Dienste, die keine Mediendienste sind, durch diese Richtlinie nicht dem Wettbewerbsrecht auf europäischer und weltweiter Ebene entzogen werden. Sie befinden sich weiterhin in einer rechtlichen Grauzone und unterliegen im Zweifelsfall der "Richtlinie für den elektronischen Handel". Dies gilt zum Beispiel für Computer-Spiele oder für die elektronischen Übertragungen audiovisueller Dienste der Kulturwirtschaft, z.B. aus dem Bereich der Museen. Zu hoffen ist auf eine zukünftige europäische Regelung, die auch in diesem Bereich audiovisueller Inhalte der UNESCO-Konvention zum Schutz der kulturellen Güter entspricht.

Ruth Hieronymi (CDU) ist Berichterstatterin des Europäischen Parlaments für die Revision der Fernsehrichtlinie und Mitglied des Kulturausschusses des Europäischen Parlaments.

Erschienen in der Publikationsreihe "Die Politische Meinung" 5/2007 Nr.450 der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.