

## **Europäische Medienpolitik im Zeitalter der Digitalisierung**

von Ruth Hieronymi MdEP

Erschienen in der Sonderausgabe "promedia Spezial Medienforum NRW - Juni 2009"

Die Zukunft der Medien ist mobil, bewegt und überall – und grenzüberschreitend!

Die digitale Technik und das Internet haben deshalb die europäische Medien- und Telekommunikationspolitik kräftig in Bewegung gebracht.

Drei große Themen standen in den letzten Jahren im Mittelpunkt der Entscheidungen. Zum einen ging es um die Frage, ob Fernsehen nur ein Wirtschaftsgut oder auch ein Kulturgut ist. Zum andern um die Frage, ob die „digitale Dividende“ nur unter wirtschaftlichen oder auch unter kulturellen Gesichtspunkten verteilt werden soll. Als drittes Thema haben Google und die „Internetpiraten“ den dringenden politischen Handlungsbedarf zum „Schutz des Urheberrechts“ auf die politische Tagesordnung katapultiert.

### **1. Fernsehen – mehr als ein Wirtschaftsgut?**

Weitgehend unbekannt ist bis heute, dass die bisherige EU-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“<sup>1</sup> nur traditionelles Fernsehen nach einem festen Programmschema in analoger (linearer) Technik umfasst.

Noch unbekannter ist, dass elektronische Informations- und Kommunikationsdienste auf Abruf unabhängig vom Inhalt seit dem Jahr 2000 durch die „EU-Richtlinie für den elektronischen Handel“<sup>2</sup> Wirtschaftsgüter sind. Mit Nachdruck forderte das Europäische Parlament deshalb in den vergangenen Jahren, dass „fernsehähnliche Dienste auf Abruf“ wegen ihrer Bedeutung für Demokratie und Gesellschaft wie traditionelles Fernsehen nicht ausschließlich als Wirtschaftsgut, sondern gleichermaßen als Kultur- und Wirtschaftsgut zu behandeln sind.

---

<sup>1</sup> Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität.

<sup>2</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.

„Fernsehähnliche Dienste auf Abruf“ sollten nicht – wie von der Industrie gefordert – unter die Richtlinie für den elektronischen Handel fallen. Stattdessen sollte wie bisher in Deutschland für Fernsehen das Prinzip der Meinungsbildungsrelevanz gelten.

Dieses Ziel wurde mit dem Beschluss des Europäischen Parlaments und des EU-Ministerrates zur „Richtlinie für (lineare und nicht-lineare) Audiovisuelle Mediendienste“ (AVMD) am 11. Dezember 2007 erreicht. Erfasst sind Mediendienste – unabhängig von der Übertragungstechnologie –, die sich unter redaktioneller Verantwortung mit dem Hauptzweck der Bereitstellung von Sendungen zur Information, Unterhaltung und Bildung über elektronische Kommunikationsnetze an die Allgemeinheit wenden.

Mit dem 12. und 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄStV) wird die AVMD-Richtlinie zurzeit in deutsches Recht umgesetzt. Deutschland übernimmt zwar die Richtlinie, unterscheidet die Fernsehdienste aber leider stärker als die EU nach der Übertragungstechnologie. Nach dem 12. RÄStV gehören zum „Rundfunk“<sup>3</sup> nur noch lineare Informations- und Kommunikationsdienste. Die „fernsehähnlichen (nicht-linearen) Dienste auf Abruf“ heißen in Deutschland „Telemedien“.<sup>4</sup>

Zum Problem wird diese Terminologie im deutschen Recht allerdings, weil mit dem Begriff „Telemedien“ in Deutschland auch die wirtschaftlichen Dienste auf Abruf erfasst werden. Die rechtliche Unterscheidung, ob es sich um einen Telemediendienst handelt, der nach europäischem Recht unter das Wirtschaftsrecht der eCommerce-Richtlinie oder unter das Kultur- und Wirtschaftsrecht der AVMD-Richtlinie fällt, dürfte deshalb in Deutschland im Einzelfall ziemlich kompliziert werden. Der vom Europäischen Parlament geforderte wirksame Schutz der kulturellen Aspekte des Fernsehens wird durch diese unscharfe Terminologie der „Telemedien“ in Deutschland sehr erschwert werden.

---

<sup>3</sup> Artike1 §2 Satz (1) des 12. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 18.12.2008 in Kraft getreten am 01.06.2009

<sup>4</sup> Ebd.

Mit der AVMD-Richtlinie wurden gleichzeitig im Fernsehen der Jugendschutz und die Medienerziehung ausgebaut, das Recht auf Kurzberichterstattung bei Exklusivrechten von hohem öffentlichen Interesse verpflichtend, der Zugang für Behinderte verbessert, der Medienpluralismus gestärkt und die Werbung flexibilisiert. Der Umfang der Werbung bleibt wie bisher auf maximal 12 Minuten pro Stunde beschränkt.

Die Debatte zur Richtlinie für AVMD konzentriert sich in Deutschland leider fast ausschließlich auf die durch die Richtlinie eingeführte neue Werbeform „Produktplatzierung“, bei der ein Produkt in einer Sendung zu Werbezwecken erscheinen darf. Grundsätzlich verboten bleibt Produktplatzierung für Kindersendungen, Nachrichten und Dokumentationen.

Nach dem Entwurf des 13. RÄStV soll Produktplatzierung in Deutschland unter diesen einschränkenden Bedingungen für private Rundfunkveranstalter erlaubt werden, im öffentlich-rechtlichen Fernsehen entsprechend der bisherigen Praxis aber verboten bleiben.

Zu den Internet-Angeboten des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Deutschland haben die privaten Fernsehveranstalter Klage in Brüssel wegen des Verstoßes gegen das europäische Wettbewerbsrecht erhoben. Zwischen Deutschland und der EU-Kommission wurden diese Fragen im so genannten VPRT-Verfahren geklärt und im 12. RÄStV umgesetzt. Die europäischen Auflagen zur Präzisierung des besonderen öffentlich-rechtlichen Auftrages für Telemedien durch den so genannten 3-Stufen-Test und die Befristung der Verweildauer für öffentlich-rechtliche Telemedien im Internet waren ein wichtiger Beitrag für die Medienpolitik in Deutschland.

## 2. Wem gehört die digitale Dividende?

Mit der Aktualisierung der geltenden Telekommunikationsrichtlinien, dem so genannten „Telekompaket“<sup>5</sup>, haben EU-Ministerrat, -Parlament und -Kommission versucht, noch rechtzeitig vor der Europawahl 2009 die Weichen für eine erfolgreiche Ausschöpfung der „digitalen Dividende“ zu stellen. Das Ergebnis war ein gelungener Kompromiss. Es wird keine europäische Behörde für Frequenzentscheidungen geben – wie die EU-Kommission vorgeschlagen hatte –, sondern nach dem Prinzip der Subsidiarität stattdessen einen Zusammenschluss der nationalen Regulierungsbehörden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Telekommunikationsmärkte durch Koordination zu verbessern.

Vor allem die flächendeckende Versorgung mit mobilem Breitband soll durch die Flexibilisierung der Frequenzvergabe ermöglicht werden: einerseits soll die Nutzung der durch den Übergang zum Digitalfernsehen frei werdenden Frequenzen für mobiles Breitband die Lücken im ländlichen Raum schließen; andererseits sollen bisherige Frequenzinhaber wie die öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanstalten ihr Angebot weiterentwickeln können. Künftig soll auf diese Weise eine effiziente Verwaltung der wertvollen Rundfunkfrequenzen unter ausgewogener Berücksichtigung wirtschaftlicher und öffentlicher Interessen erreicht werden.

Erhebliche direkte Verbesserungen für die Verbraucher wurden in der „Universaldienstrichtlinie“ des Telekompakets erreicht. Neben einem verstärkten Datenschutz sollen der Wechsel des Handy-Anbieters nun innerhalb eines Tages und die Mitnahme der Handynummer ermöglicht werden. Beschlossen wurde auch die Einrichtung einer europaweiten und gebührenfreien Notrufnummer 112 sowie die Einrichtung einer Hotline für vermisste Kinder unter der Rufnummer 116000.

---

<sup>5</sup> 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).
- Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangrichtlinie).
- Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 „über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten“ (Universaldienstrichtlinie).

Mit Ausnahme eines schwerwiegenden Konflikts über den Schutz des Urheberrechts wurde das gesamte Paket nach intensiven Verhandlungen mit dem Ministerrat im Europäischen Parlament in zweiter Lesung am 6. Mai 2009 verabschiedet. Der Umgang mit urheberrechtlich geschützten Inhalten im Internet hatte schon in der ersten Lesung des „Telekompakts“ für Wirbel gesorgt und den massiven Protest der Mitgliedstaaten zur Folge gehabt. Eine Mehrheit des Europäischen Parlaments aber forderte auch in der zweiten Lesung – entgegen dem diese Frage mit umfassenden Gesamtkompromiss –, dass eine Sperrung des Internetzugangs für Benutzer nur durch eine vorherige richterliche Anordnung erlaubt werden soll. Die Mitgliedstaaten halten dies für einen unververtretbaren Eingriff in ihre Zuständigkeit im Justizbereich und in die unterschiedlichen Rechtsordnungen in den Mitgliedstaaten der EU. Ein Vermittlungsverfahren wird sich nun auf die nächste Legislaturperiode des Europäischen Parlaments erstrecken und die Bemühungen für eine schnellstmögliche Nutzung der digitalen Dividende durchkreuzen.

### **3. Wir wollen beides:**

#### **Schutz des geistigen Eigentums und Freiheit des Internets!**

Die im Prinzip grenzenlose Freiheit des Internets blockiert nicht nur aktuell das EU-Telekompaket, sondern seit einigen Jahren auch zunehmend die Bemühungen, einen besseren Schutz für das Urheberrecht und online übertragene kulturelle Inhalte im digitalen Zeitalter zu erreichen.

Mit der digitalen Technologie und dem Internet werden bisher durch Sprache und Tradition getrennte kulturelle Aktivitäten zunehmend grenzüberschreitend und online angeboten. Die Folge sind neue komplexe rechtliche Probleme, die durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten auf nationaler und europäischer Ebene und durch die unterschiedliche Interessen in Kultur und Wirtschaft entstanden sind. Zu diesen Problemen gehören vor allem

- der Schutz der kulturellen Vielfalt,
- die wirtschaftliche Effizienz des Online-Marktes für kreative Inhalte,

- der Schutz der Rechte am geistigen Eigentum,
- die Sicherung des Rechts auf freien Zugang zum Internet.

Eine gemeinsame Lösung, die diese Ziele berücksichtigt, ist leider nicht in Sicht, stattdessen gilt zunehmend das Recht des technisch oder wirtschaftlich Stärkeren.

Schon seit dem Jahr 2005 gilt z.B. auf Initiative von Binnenmarkt-Kommissar McCreevy eine Empfehlung<sup>6</sup> der EU-Kommission, nach der für online übertragene Musik stärker die Gesetze des Binnenmarktes statt der bisher geltenden Vorschriften zum Schutz der kulturellen Vielfalt angewandt werden sollen. Die massiven Proteste des Europäischen Parlaments gegen diese Vorschläge haben leider bis heute nicht die für die Kultur zuständigen Regierungen der Mitgliedstaaten zu entsprechendem gesetzgeberischem Handeln veranlasst. Stattdessen wurden auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission von jeweils interessierter Seite Fakten geschaffen, z.B. auf Druck der internationalen Musikindustrie der Zusammenschluss der deutschen GEMA<sup>7</sup> mit der britischen Verwertungsgesellschaft MCPS/PRS<sup>8</sup> zur gemeinsamen CELAS GmbH. Es liegt auf der Hand, dass im Verhältnis zu einem solch starken Anbieter von Online-Musikrechten wie CELAS die Verwertungsgesellschaften aus kleineren EU-Mitgliedstaaten zu Lasten der kulturellen Vielfalt zurückgedrängt werden.

Schon vor anderthalb Jahren legte Medienkommissarin Reding den Entwurf einer Mitteilung<sup>9</sup> zu „kreativen Online-Inhalten im Binnenmarkt“ vor. Diese Mitteilung sollte vor allem die Entwicklung kreativer Inhalte stärken, gebietsübergreifende Lizenzen entwickeln, das digitale Rechte-Management festigen und durch moderne Lösungen zum Urheberschutz der „Internet-Piraterie“ entgegenwirken. Keines dieser Ziele wurde erreicht. Ein neuer Entwurf der Mitteilung wurde angekündigt, er ist bis heute noch nicht vorgelegt, weil die Kommission die Entscheidung von Rat und Parlament zum Internetzugang im Telekompaket abwarten wollte.

---

<sup>6</sup> Empfehlung der EU-Kommission vom 18. Mai 2005 „für die länderübergreifende kollektive Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten, die für legale Online-Musikdienste benötigt werden“, (2005/737/EG).

<sup>7</sup> GEMA = Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte

<sup>8</sup> MCPS/PRS = Mechanical Copyright Protection Society / Performing Right Society

<sup>9</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 3. Oktober 2008 „über kreative Online-Inhalte im Binnenmarkt, KOM/2007/0836 endg.

Hoffentlich werden die EU-Mitgliedstaaten und vor allem ihre Justizminister die Entwicklung bei „Google Books“ – zur Veröffentlichung von Büchern im Internet, auch ohne gesichertes Urheberrecht- und den gescheiterten Kompromiss zum Telekompaket zum Anlass nehmen, um – wie von Staatsminister Neumann im EU-Kulturministerrat gefordert – die stärkere Kooperation in diesen Fragen auf europäischer Ebene voranzutreiben. Für die Entwicklung der Online-Märkte für kreative Inhalte muss der Schutz der kulturellen Vielfalt auf europäischer Ebene gestärkt werden. Notwendig ist eine bessere rechtliche Absicherung der kulturellen Güter im Verhältnis zu den Vorschriften des EU-Binnenmarktes.

Für einen wirksamen Schutz des Rechtes am geistigen Eigentum müssen Urheberrechtsschutz und Datenschutz ebenfalls durch gemeinsame europäische Regeln in Einklang gebracht werden. Bei der flüchtigen und grenzüberschreitenden Online-Technologie sind diese Ziele nur durch moderne Kooperationsvereinbarungen zwischen Providern, Rechte-Inhabern und Verbrauchern auf nationaler und europäischer Ebene zu erreichen. Für dieses Ziel sollten in den nächsten Monaten alle verantwortlichen politischen und gesellschaftlichen Kräfte zusammenwirken.