

**Stellungnahme**  
**zur Erstellung eines Arbeitsprogramms durch die EU-Kommission**  
**für die Revision der EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“**

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) vertritt 1.300 Unternehmen, davon gut 700 als Direktmitglieder mit ca. 120 Mrd. Euro Umsatz und mehr als 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Produzenten von Endgeräten und Infrastruktursystemen sowie Anbieter von Software, Dienstleistungen, neuen Medien und Content. Mehr als 600 Direktmitglieder gehören dem Mittelstand an. BITKOM setzt sich insbesondere für eine Verbesserung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen in Deutschland, für eine Modernisierung des Bildungssystems und für die Entwicklung der Informationsgesellschaft ein.

BITKOM möchte mit dieser Stellungnahme zu der Erarbeitung eines Arbeitsprogramms für die geplante Revision der EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ in den kommenden Jahren beitragen. Mit der EG-Fernsehrichtlinie von 1989 hat die Europäische Gemeinschaft die Grundlagen für eine europäische Fernsehordnung gelegt. Wichtige Prinzipien wie das Sendelandprinzip garantieren seither in Europa einen freien Informationsfluss über die nationalen Grenzen hinweg. Zugleich konnten im Bereich des Jugendschutzes wie auch der Werbung europäische Mindeststandards gesetzt werden. Die Novellierung der EG-Fernsehrichtlinie im Jahr 1997 hat diese Prinzipien im wesentlichen bekräftigt.

BITKOM begrüßt, dass sich die Kommission bei der erneuten Überprüfung der Richtlinie entschieden hat, die Revision nicht übereilt schon in diesem Jahr durchzuführen, womit auch einem Wunsch des Verbandes entsprochen wurde. Es sollen nun vielmehr zunächst in einem intensiven Dialog mit allen Beteiligten die regulatorische Ausgangslage zu bestimmen. BITKOM folgt daher gerne der Aufforderung, seinen Beitrag zu der Diskussion um das zunächst zu erstellende Arbeitsprogramm für die Revision zu leisten. Auch im Anschluss wird der Verband den beteiligten politischen und staatlichen Kräften jederzeit als Gesprächs- und Diskussionspartner zur Verfügung stehen.

BITKOM sieht die Revision der Fernsehrichtlinie als Chance, den Medienstandort Europa durch zeitgerechte, marktfreundliche und entwicklungsoffene europäische Regelungen zu stärken und auf diese Weise neues unternehmerisches Potential zu erschließen. Die Europäische Union sollte die Gelegenheit nutzen,

- marktfremde Regulierung dort aufzugeben, wo sie geeignet ist, die Wettbewerbschancen europäischer Unternehmen auf internationalen Märkten erheblich zu beeinträchtigen;
- Regulierung dort deutlich zurückzufahren, wo Selbstregulierungsinitiativen der Industrie effektive Ergebnisse erwarten lassen und
- sektorspezifische Regulierung abzubauen, wenn Regulierungsziele im Markt garantiert werden.

Im Einzelnen spricht sich BITKOM gegen eine Erstreckung der Fernsehrichtlinie auf neue, individualisierte und interaktive Medienangebote, insbesondere im gesamten Online-Bereich aus, weil die technologische Konvergenz den Regulierungsbedarf für den Inhaltbereich insgesamt reduziert und nicht erhöht. Das Sendelandprinzip muss Kernprinzip eines künftigen Regulierungsrahmens bleiben. Dem gegenüber halten wir es für geboten, die Erforderlichkeit der bisherigen Quotenregelungen zur Sicherung der kulturellen Vielfalt und der quantitativen und zeitlichen Werbebeschränkungen einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Sie bedeuten einen Wettbewerbsnachteil für europäische Medienunternehmen. Ihre Berechtigung wird von der stark gewachsenen Pluralität der Programmangebote und den neuen technischen Möglichkeiten in Frage gestellt. Zur Gewährleistung des Jugendschutzes spricht sich BITKOM für ein Primat von Selbstregulierungsinitiativen und gegen eine Intensivierung staatlicher Regulierung aus.

Für die angesprochenen Punkte gilt im Einzelnen Folgendes:

### **1. Keine Notwendigkeit einer allgemeinen Content-Richtlinie**

Das Arbeitsprogramm sollte sich nicht zum Ziel setzen, die bisherige EU-Fernseh-Richtlinie zu einer allgemeinen Content-Richtlinie für alle (elektronischen) Medienangebote auszuweiten. In der politischen Debatte um die Zukunft der EG-Fernsehrichtlinie wird zuweilen der Eindruck erweckt, als erfordere die zunehmende technische Konvergenz von Fernsehen, Internet und elektronischer Kommunikation zwingend einen solchen Schritt. Hierin liegt jedoch ein Missverständnis hinsichtlich der Konsequenzen der technologischen Konvergenz. Wenn man in Zukunft am Fernsehgerät Emails empfangen, im Internet surfen, eine Zeitung lesen oder Online-Spiele spielen, umgekehrt die Nachrichten oder einen Spielfilm am Computerbildschirm verfolgen kann, heißt dies keinesfalls, dass jetzt alles zu „traditionellem Fernsehen“ wird und ebenso intensiv wie dieses reguliert werden muss.

Vielmehr ist die Entwicklung ganz neuer Angebotsformen zu beobachten. Die heute im Internet-Sektor verfügbaren Inhalte unterscheiden sich relevant vom traditionellen Fernsehen. Die Inhalte dort sind in der Regel interaktiv und individualisiert gestaltet; an die Stelle der klassischen point-to-multipoint-Kommunikation treten point-to-point-Kommunikation und on-demand-Dienste. Massenkommunikation wird zunehmend durch Individualkommunikation ersetzt. Dem klassischen „push-Medium“ Fernsehen treten zunehmend Abrufangebote gegenüber. Zugleich vervielfacht sich das Inhalte-Angebot, da Knappheiten bei den Übertragungswegen der Vergangenheit angehören und zudem die Einstandskosten für die Erstellung eines Angebots dramatisch gesunken sind.

Diese Entwicklung betrifft nicht nur den Internet-Bereich, sondern auch die neuen Dienste, die in einem digitalisierten Fernsehen möglich werden. Kommunikationsangebote wie Mail oder Chat, individuelle Informationsdienste oder Unterhaltungsangebote wie etwa Video-on-demand-Dienste sind in gleichem Maße von Individualität und Interaktivität geprägt wie die Internet-Angebote. Der Nutzer wird zu seinem eigenen Programmgestalter, der aus einer ungeahnten Vielzahl von Angeboten frei wählen kann. Daneben wird für Anbieter durch dramatisch gesunkene Einstandskosten und eine massive Ausweitung der Übertragungskapazitäten der Marktzutritt immer einfacher, so dass die Zahl und Diversifizierung der Angebote noch weiter wachsen wird.

Diese neuen Medienangebote im Internet wie im digitalen Fernsehen führen wegen der größeren Macht und Gestaltungsfreiheit des einzelnen Nutzers zu einem ungleich ge-

ringeren Regulierungsbedarf als das Massenmedium des traditionellen Fernsehens. Auf dessen Eigenarten sind jedoch die Regulierungen der Europäischen Fernsehrichtlinie zugeschnitten. Hier sah man wegen der möglichen Breitenwirkung, der Meinungsrelevanz und der infolge knapper Frequenzen beschränkten Zahl der Inhaltenanbieter in der Vergangenheit einen besonderen Regulierungsbedarf.

Diese besonderen Umstände sind aber aus den genannten Gründen bei den modernen Mediendiensten im digitalen Zeitalter gerade nicht gegeben. Das Schutzbedürfnis des Nutzers und damit der Regulierungsbedarf ist bei den individualisierten und interaktiven Inhalten wegen der viel größeren Gestaltungsmacht des einzelnen Nutzers um ein Vielfaches geringer. Dort, wo aber klar unterschiedliche Regulierungsanforderungen bestehen, müssen diese Unterschiede auch vom Gesetzgeber beachtet werden, um Entwicklungspotenziale zu schützen und den tatsächlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Überlegungen, auf europäischer Ebene eine pauschalisierte Einheitsregulierung für alle Content-Formen einzuführen, sind deshalb abzulehnen.

Neben der ungleichen Regulierungssituation sind aber auch wirtschaftliche Gründe zu beachten, die gegen eine Ausweitung der Fernsehrichtlinie zu einer allgemeinen Content-Richtlinie sprechen. Gerade junge, innovative Angebote, die erst noch in der Entwicklung stehen, sollten nicht voreilig staatlicher Regulierung unterworfen und damit in ihrem Wachstumspotential beschränkt werden. So hätte die Einführung von Produktionsquoten oder Werbebeschränkungen im Online-Sektor in der augenblicklichen schwierigen Marktsituation dieser Branche verheerende Wirkungen. Vielmehr braucht der Medienstandort Europa gerade in diesem Sektor eine möglichst flexible, zurückhaltende und damit innovationsfreundliche Regulierung.

Die wachsende Vielfalt der Medienangebote, die größere Gestaltungsmacht des einzelnen Nutzers und der vereinfachte Marktzutritt für neue Anbieter führt aber auch insgesamt und damit auch im Bereich des traditionellen Fernsehens zu einem sinkenden Regulierungsbedarf. Deshalb wird im Rahmen der Revision auch für den traditionellen Fernsehbereich die bisherige Regulierungsdichte einer kritischen Überprüfung zu unterziehen sein (hierzu insbesondere noch unter Punkt 3 und 4).

## **2. Beibehaltung des Sendelandprinzips**

Nicht angetastet werden sollte im Rahmen einer Überarbeitung der Fernsehrichtlinie das Sendelandprinzip. Dies stellt ein Leitprinzip der Fernsehrichtlinie dar. Es steht in Einklang mit dem in der E-Commerce-Richtlinie niedergelegten Herkunftslandprinzip für den Bereich der dort geregelten Tele- und Mediendienste. Das Sendelandprinzip hat wesentlich dazu beigetragen, ein „Fernsehen ohne Grenzen“ in Europa zu verwirklichen. Es verkörpert damit die wirtschaftlichen Grundfreiheiten des EG-Vertrags und ist überdies Ausfluss des europäischen Grundrechts auf Meinungs- und Informationsfreiheit, wie es neuerdings in der Europäischen Grundrechte-Charta verankert ist.

An dem Prinzip, dass grundsätzlich ein Fernsehveranstalter, der sich an die Rechtsvorschriften seines Sendelandes hält, nicht daran gehindert werden darf, seine Sendungen auch in andere EU-Mitgliedstaaten auszustrahlen, sollte daher festgehalten werden. Dies gilt vor allem mit Blick auf die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union, die bis zu 12 weitere Rechtsordnungen in den Europäischen Binnenmarkt integrieren wird.

### 3. Abschaffung der produktionsbezogenen Quoten

Gegenstand des Arbeitsprogramms werden in jedem Fall die Überarbeitung der bisherigen produktionsbezogenen Quoten in Kapitel III der Fernsehrichtlinie sein müssen. Diese Quoten sind von Beginn an Fremdkörper in der Richtlinie gewesen. Obwohl die Fernsehrichtlinie – schon aufgrund ihrer Rechtsgrundlage – an sich den freien Verkehr von Dienstleistungen gewährleisten soll, wurden Quoten zugunsten europäischer Werke und unabhängiger europäischer Produzenten in sie aufgenommen.

Solche Quoten sind weder mit dem Prinzip eines möglichst freien und ungehinderten Informationsflusses noch mit den Prinzipien eines auch gegenüber Drittstaaten offenen Binnenmarktes zu vereinbaren. Deshalb wurden die europäischen Quoten schon bei ihrer Einführung unter den Vorbehalt gestellt, dass sie nur „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“ gelten; sie beinhalten damit also keine strengen rechtlichen Verpflichtungen, sondern geben lediglich Orientierungen.

Heute, über ein Jahrzehnt nach Inkrafttreten der Fernsehrichtlinie, hat sich der audiovisuelle Markt in Europa grundlegend verändert. Neue Dienste sind auf der Grundlage neuer Technologien entstanden, Umsatz- und Werbevolumen haben zugenommen, die Zahl der Sendeanstalten hat sich drastisch vergrößert und wird sich infolge der neuen Möglichkeiten des digitalen Fernsehens weiter erhöhen.

Abgesehen davon, dass verordnete Vielfalt nur selten auf Publikumsakzeptanz stößt: Allein die technische Entwicklung hat mehr Vielfalt geschaffen als nationale oder europäische Regulierungsinstrumente dies je vermochten. Nicht umsonst sehen die EU-Institutionen heute im audiovisuellen Sektor den Spitzensektor für Wirtschaft und Arbeitsplätze in Europa. Damit ist jedoch endgültig jeder Rechtfertigungsgrund für eine europäische Quotenregelung entfallen. Völlig unvertretbar erscheint es, die existierenden Quotenregelungen auf neue Dienste zu erstrecken; hiermit würden die Grenzen des praktisch Durchführbaren endgültig verlassen. In einem globalen, weltweit verfügbaren Medium wie dem Internet sind regionale Quoten verfehlt.

Die Beibehaltung oder gar Erweiterung der europäischen Quotenregelungen würde schließlich auch international ein falsches Zeichen setzen. Gerade im audiovisuellen Bereich sind auch europäische Unternehmen in Asien, Lateinamerika und in den USA auf die Beseitigung von Marktzugangsbarrieren angewiesen, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Europäische Union sollte deshalb keinen einfachen Rechtfertigungsgrund dafür liefern, dass europäischen Unternehmen in Drittstaaten der Marktzutritt verweigert wird. Die Europäische Union sollte vielmehr die rechtliche Verpflichtung auf den Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (Artikel 4 EG-Vertrag) ernst nehmen und die Quotenregelungen der Fernsehrichtlinie ebenso abschaffen wie weitergehende Quotenregelungen in den Mitgliedstaaten.

Im Übrigen muss hinterfragt werden, ob eine Quotenregulierung, die das Ziel der Förderung der audiovisuellen Landschaft in Europa im globalen Wettbewerb hat, mittels einer Harmonisierungsrichtlinie adäquat erreicht werden kann oder ob nicht eher ein Aktionsplan zur Förderung der audiovisuellen Produktion in Europa als industriepolitische Offensive diskutiert werden sollte. Aus Sicht des BITKOM müssen neue Konzepte., wie z.B. steuerliche Anreizmechanismen oder venture-capital-Maßnahmen diskutiert werden. Es sollte zudem klar zwischen Industrieförderung und Kulturförderung differenziert werden. Die kulturelle Herausforderung, anspruchsvolle und gleichzeitig publikumswirksame Inhalte zu schaffen, liegt in erster Linie in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Vordringliche Bedeutung kommt hier dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu, der auf Grundlage seines öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags in erster Linie kulturell „anspruchsvollen“ Inhalt produzieren und darbieten soll.

#### **4. Abschaffung der quantitativen Werberegulierung.**

Ebenfalls kritisch überprüft werden sollte im Rahmen der Revision der Fernsehrichtlinie die quantitative Werberegulierung in Kapitel IV. Sie sind ein Musterbeispiel dafür, wie die technologische Entwicklung für das Fernsehen der 1980er Jahre bestimmte Regelungen obsolet machen kann.

Das Gebot einer strikten Trennung zwischen Inhalt und Werbung in der aktuellen Fassung der Fernsehrichtlinie ist nicht mehr zeitgemäß, da die moderne Technik ohne weiteres eine klare Aufteilung des Bildschirms in zwei oder auch mehr Fernsehfenster (sog. Split Screen-Verfahren) erlaubt. Der Nutzer kann so selbst entscheiden, ob er parallel den Empfang eines Spielfilms, einer Nachrichtensendung, einer Werbesendung oder auch einer Teleshoppingsendung wünscht. Selbstverständlich ist auch weiterhin sicherzustellen, dass der Zuschauer in der Lage sein muss, auf dem Bildschirm redaktionelle Inhalte von kommerzieller Information zu unterscheiden. Es ist aber nicht mehr zu rechtfertigen, hierfür an dem strikten Entweder-Oder von Programm oder Werbung festzuhalten. Eine Trennung von Werbung und Programm kann auch durch räumliche Trennung (z.B. durch Split Screen-Verfahren) oder durch Kennzeichnung (optische oder akustische Hinweise) gewährleistet werden.

Jedenfalls lassen sich in Zukunft quantitative oder zeitliche Beschränkungen, wie sie die Fernsehrichtlinie vorsieht, nicht auf einzelne Fernsehfenster, sondern auf den gesamten Bildschirm beziehen, sofern sie überhaupt noch eine Berechtigung haben. Je mehr die technische Konvergenz fortschreitet und aus Massenkommunikation Individualkommunikation gemäß den Wahlentscheidungen des Konsumenten wird, um so mehr entfallen Bedarf und Praktikabilität von quantitativen und zeitlichen Werbebeschränkungen. Stellt man also Kapitel IV der EG-Fernsehrichtlinie auf den Prüfstand, so sprechen technische Entwicklung und Markttrends für eine Abschaffung quantitativer und zeitlicher Werberegulierung und eine Beschränkung auf qualitative Werbegebote im Bereich des Jugendschutzes und des Verbots von irreführender Werbung. Weitergehende qualitative Werbebeschränkungen sollten ebenfalls vermieden werden; insbesondere muss gelten, dass für legale Produkte grundsätzlich auch legal geworben werden können muss.

#### **5. Gewährleistung inhaltlicher Vorgaben durch Selbstregulierung ermöglichen**

Regelungen zum Jugendschutz sind seit 1989 ein Kerninhalt der Fernsehrichtlinie. Kapitel V der Fernsehrichtlinie lässt keinen Zweifel an der Überzeugung des europäischen Gesetzgebers, dass ohne adäquate Vorkehrungen zum Schutz Jugendlicher ein „Fernsehen ohne Grenzen“ in Europa gesellschaftlich nicht akzeptabel sein kann. Zugleich aber wird es in die Wahl der Mitgliedstaaten gestellt, ob das Ziel des Jugendschutzes am besten durch staatliche Maßnahmen oder durch eine staatliche Überwachung von Selbstregulierungsverpflichtungen der Fernsehveranstalter erreicht werden kann.

Dieser Regelungsansatz der Fernsehrichtlinie hat sich bewährt. In zahlreichen europäischen Ländern, so auch in Deutschland, ist der Jugendschutz im Fernsehen geradezu ein Musterbeispiel für effiziente Selbstregulierung geworden. Im Einklang mit der Fernsehrichtlinie gewährleisten Programmanbieter durch eine verantwortungsbewusste Wahl der Sendezeit, dass eventuell jugendgefährdende Sendungen von Minderjährigen üblicherweise nicht gesehen werden können. In Deutschland trägt die Einrichtung einer Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) dazu bei, dass Programme im Rahmen umfangreicher Vorlagemechanismen vor der Ausstrahlung im Fernsehen auf

ihre Jugendschutzrelevanz geprüft werden. Daneben dienen technische Maßnahmen wie die Möglichkeit der digitalen Vorsperre mit anerkannter Effizienz demselben Ziel. Zudem wird durch Hinweise vor solchen Sendungen deutlich gemacht, dass diese nicht für Minderjährige bestimmt sind. Schließlich müssen EU-weit die Beschränkungen beachtet werden, welche die Fernsehrichtlinie gegenüber der Werbung für Tabakerzeugnisse (Totalverbot) und für alkoholische Getränke sowie allgemein gegenüber Werbung aufstellt, die an Minderjährige gerichtet ist. Eine Verschärfung der Jugendschutz-Vorkehrungen der Fernsehrichtlinie ist angesichts dieser positiven Erfahrungen sicherlich der falsche Weg.

Auch an dieser Stelle ist noch einmal zu betonen, dass keine Notwendigkeit für eine allgemeine, übergreifende Content-Regulierung besteht, die gleichermaßen klassische Fernsehangebote und neue, individualisierte und interaktive Medienformen im digitalen Fernsehen oder dem Internet erfasst. Dies gilt auch für den Bereich des Jugendschutzes. Das funktionierende Selbstkontroll-Regime im Fernsehbereich erfasst auch digitale Angebote. Im globalen Internet gilt umso mehr, dass staatliche Regulierung – selbst auf europäischer Ebene – nur zusätzliche Belastungen für europäische Programmanbieter mit sich bringt, ohne in der Praxis ein Mehr an Jugendschutz bewirken zu können. Wirkungsvoller sind auch hier Selbstregulierungsinitiativen der Wirtschaft wie auf nationaler Ebene die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia (FSM). Sie ist international organisiert in der Association of Internet Hotline Providers in Europe (INHOPE), die mit einem Netzwerk nationaler Einrichtungen grenzüberschreitend gegen illegale und jugendgefährdende Inhalte im Internet vorgeht. Die Wirtschaft bekennt sich überdies klar zu technischen Schutzmaßnahmen durch nutzerautonome Filtersysteme wie dem der Internet Content Rating Association (ICRA). Diese ermöglichen es Eltern, nach individuell ausgewählten Kriterien Internet-Inhalte für ihre Kinder zu sperren. Diese vielversprechenden Ansätze zu globaler Inhalte-Selbstregulierung sollten die Europäische Union und Deutschland weiterhin fördern, anstatt womöglich mit undifferenzierten Vorgaben über die verschiedenen Medienangebote hinweg eine belastende, in der Sache aber zwangsläufig wenig wirksame staatliche Regulierung zu schaffen.

Berlin, den 2. Dezember 2002