



Stellungnahme
zur Mitteilung der Kommission
über die Zukunft der europäischen Regulierungspolitik
im audiovisuellen Bereich
vom 15. Dezember 2003 (KOM(2003) 784 endg.)

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 etwa 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Produzenten von Endgeräten und Infrastruktursystemen sowie Anbieter von Software, Dienstleistungen, neuen Medien und Content. Mehr als 500 Direktmitglieder gehören dem Mittelstand an. BITKOM setzt sich insbesondere für eine Verbesserung der ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland, für eine Modernisierung des Bildungssystems und für die Entwicklung der Informationsgesellschaft ein.

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. Dementsprechend würdigt er den Ansatz der Kommission, vergangene und zukünftige Marktentwicklungen im audiovisuellen Sektor bei der Revision der Fernsehrichtlinie zu berücksichtigen. Insbesondere unterstützt BITKOM Kommissarin Viviane Reding in ihrem Engagement für die Erhaltung eines soliden Rechtsrahmens für grenzüberschreitendes Fernsehen.

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 teilt die Einschätzung der Kommission, dass „die Richtlinie bislang einen stabilen, sicheren Rechtsrahmen für Fernsehdienste in der Gemeinschaft“ bot und dass „der freie Verkehr von Fernsehdiensten innerhalb der Gemeinschaft im Wesentlichen gewährleistet ist“ (S. 7 der Mitteilung).

Im Einzelnen nimmt BITKOM wie folgt zu den in der Mitteilung der Kommission angesprochenen Punkten Stellung:

1. Beibehaltung des Anwendungsbereichs der Fernsehrichtlinie (Artikel 1)

BITKOM teilt die Einschätzung der Kommission, dass eine horizontale inhaltliche Regulierung verfrüht ist. Im Einklang mit der Kommission erachtet es der Verband nicht für geboten, die bisherige Fernsehrichtlinie zu einer allgemeinen Content-Richtlinie für alle (elektronischen) Medienangebote auszuweiten.

Zum ersten ist auf dem jetzigen Stand der Konvergenzentwicklung die technische Austauschbarkeit erst teilweise erreicht. Wie die Kommission richtig feststellt, ist bis zum heutigen Zeitpunkt „kein anderer Dienst der Informationsgesellschaft in Bezug auf Bedeutung und Wirkung mit den Fernsehdiensten vergleichbar“ (S. 16).

Zum zweiten ist auch nach Ansicht der Kommission die weitere Entwicklung in einer radikal sich ändernden Wirtschaftsumgebung schwierig abzusehen (S. 16). Zulassungsfreiheit und eine auch im Übrigen zurückhaltende Regulierung sind dann jedoch weitaus besser geeignet, neuen, heute zum Teil noch gar nicht vorhersehbaren Angebotsformen den nötigen Spielraum für ihre Entwicklung zu geben. Für den Medienstandort Europa ist gerade in diesem Sektor eine möglichst flexible, zurückhaltende und damit innovationsfreundliche Regulierung eine wichtige Grundvoraussetzung.

Drittens bedeutet die technische Austauschbarkeit bei gewissen Endgeräten bzw. Übertragungswegen nicht, dass auch die jeweiligen Inhalte nunmehr alle gleich einzuordnen und gleich zu regulieren seien. Vielmehr bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den traditionellen und den neuen Medien fort. Bei letzteren sind Inhalte in der Regel interaktiv und individualisiert gestaltet. Zugleich vervielfacht sich das Inhalte-Angebot, da Übertragungswege nicht mehr knapp und die Einstandskosten für die Erstellung eines Angebots massiv gesunken sind. Sowohl bei den Internet-Angeboten als auch bei den neuen Diensten im digitalen Fernsehen gilt, dass der Nutzer in erheblich stärkerem Maße als beim traditionellen Fernsehen Einfluss auf die von ihm genutzten Angebote nehmen kann. Diese ungleich größere Gestaltungsfreiheit hat einen wesentlich verringerten Regulierungsbedarf bei diesen Medien zur Folge.

2. Beibehaltung des Sendelandprinzips (Artikel 2 der Fernsehrichtlinie)

BITKOM begrüßt die in der Mitteilung bekräftigte Auffassung der Kommission, dass „die Anwendung der Gesetze des Ursprungslandes“ ein „Grundprinzip des Binnenmarktes“ sei, welches „kaum Ausnahmen zulässt“ (S. 16). Weiterhin begrüßt BITKOM den ausdrücklichen Hinweis der Kommission auf das Urteil des niederländischen Raad van State vom 21. November 2003, welches bestätigt, dass ein Fernsehsender unter keinen Umständen den Gesetzen von mehr als einem Staat unterfallen darf.

Das Sendeland hat wesentlich dazu beigetragen, ein „Fernsehen ohne Grenzen“ in Europa zu verwirklichen. Es verkörpert damit die wirtschaftlichen Grundfreiheiten des EG-Vertrages und ist überdies Ausfluss des europäischen Grundrechts auf Meinungs- und Informationsfreiheit, wie es in der europäischen Grundrechte-Charta verankert ist.

3. Quantitative Werbebeschränkungen abbauen, qualitative Werbebeschränkungen prüfen (Kapitel IV der Fernsehrichtlinie)

BITKOM unterstützt im Grundsatz die Position der Kommission in ihrer Mitteilung bezüglich der kommerziellen Kommunikation. Die technologische Entwicklung erfordert einen moderneren Regulierungsansatz bei der Fernsehwerbung.

Wir stimmen mit der Kommission darin überein, dass die Interessen der Zuschauer durch eine „deutliche Trennung von redaktionellem Inhalt und Werbung“ (S. 21) zu schützen sind. Die technologische Entwicklung muss jedoch auch eine Anpassung der Regeln zur Fernsehwerbung nach sich ziehen. Neue Werbetechniken, wie Split-Screen-Techniken sowie interaktive und virtuelle Werbung, sollten bei der Auslegung dieses Prinzips ebenso berücksichtigt werden wie die Tatsache, dass neue Techniken es den Zuschauern immer mehr erlauben, mittels ihres Videorecorders die Werbung vollständig aus dem Programm auszublenden. Letzteres könnte die privaten Fernsehsender in ihrer wirtschaftlichen Existenz empfindlich bedrohen.

Wir bestärken die Kommission darin, in ihrer angekündigten Mitteilung zu Auslegungsfragen – in Übereinstimmung mit der Auffassung der überwiegenden Mehrheit der Interessengruppen – klarzustellen, dass „Split-Screen-Techniken sowie interaktive und virtuelle Werbung unter bestimmten Voraussetzungen mit der Richtlinie vereinbar sind“ (S. 22). Die Aufteilung des Bildschirms in verschiedene Fernsehfenster garantiert eine klare Trennung zwischen Werbung und redaktionellem Inhalt. Der Zuschauer ist dadurch in der Lage, Programminhalt und Werbung auf dem Bildschirm zu unterscheiden.

BITKOM begrüßt ebenso, dass die Kommission nicht beabsichtigt, weitere produktbezogene Werbeverbote einzuführen. Dabei wertet BITKOM es als positives Signal, dass lediglich ein einziger Mitgliedstaat – und somit eine klare Minderheit – „eine Verschärfung der Bestimmungen zur Einschränkung von Werbung für alkoholische Getränke“ (S. 21) fordert. Produktbezogene Werbeverbote entsprechen nicht den tatsächlichen Regulierungsbedürfnissen und behindern eine selbstverantwortliche Nutzung durch die Verbraucher sowie eine freie Wirtschaftstätigkeit der Anbieter. Für legale Produkte muss grundsätzlich auch legal geworben werden können.

4. Notwendigkeit von Inhalte-Quoten überprüfen (Kapitel III der Fernsehrichtlinie)

BITKOM unterstützt die Kommission bei ihrem Vorhaben, bezüglich der Regelungen Inhalte-Quoten den Status quo beizubehalten: Wie es in der Mitteilung heißt, hat die Kommission zum jetzigen Zeitpunkt „nicht die Absicht, eine Änderung der einschlägigen Bestimmungen vorzuschlagen“ (S. 20).

Der Anteil europäischer Werke im Fernsehprogramm sollte nur im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln gefördert werden. Dabei erscheinen – mit Blick auf die positive Entwicklung des audiovisuellen Marktes in Europa – Quoten heute mehr denn je entbehrlich. Die sicherlich wünschenswerte Förderung der audiovisuellen Landschaft in Europa sollte, wenn überhaupt, mit Hilfe eines Aktionsplans zur Förderung der audiovisuellen Produktion in Europa und damit als industriepolitische Offensive angegangen werden. Hierbei müssen neue Konzepte, wie steuerliche Anreizmechanismen oder venture-capital-Maßnahmen diskutiert werden.

5. Jugendschutz: Selbstregulierung stärken (Kapitel V der Fernsehrichtlinie)

BITKOM teilt die Auffassung der Kommission, „dass die Richtlinienbestimmungen über den Jugendschutz zufrieden stellend und zweckmäßig sind“ (S. 22). An den bisherigen Regelungen zum Jugendschutz in Kapitel V der Fernsehrichtlinie sollte festgehalten werden: Zum einen stellen sie klar, dass ein „Fernsehen ohne Grenzen“ auch einen adäquaten Jugendschutz erfordert. Zum anderen 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.

Auf dieser Basis haben sich in vielen europäischen Staaten – so auch in Deutschland – hoch effiziente Selbstregulierungsregime gebildet. Verantwortungsbewusste Sendezeiten sowie Warnhinweise, Vorlageverfahren bei Einrichtungen der freiwilligen Selbstkontrolle, technische Schutzsysteme und Beschränkungen bei der Werbung führen heute zu einem sehr hohen Schutzniveau für Kinder und Jugendliche im Fernsehen. Dem entspricht die zunehmende Anerkennung, die das Regime der Selbstregulierung durch die Kommission erfährt.

Wir stimmen mit der Einschätzung der Kommission überein, dass effiziente Selbstregulierungsmodelle von großem Vorteil sind. In diesem Zusammenhang begrüßt BITKOM grundsätzlich auch die Ergebnisse des Zweiten Evaluierungsberichts der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Anwendung der Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde, vorgelegt am 12. Dezember 2003. Bezüglich des Internets stellt die Kommission darin fest, dass „die Unternehmen größere Anstrengungen unternommen [haben], durch Forschungsarbeiten über Bewertungs- und Filtersysteme zur Einrichtung eines sicheren Internet beizutragen“ (S. 10). Die Kommission hebt in der Mitteilung ebenfalls das große Interesse der Interessengruppen hervor, den Austausch vorbildlicher Verfahren und der Netzwerkzusammenarbeit verschiedener Stellen zu intensivieren (S. 23).

Daneben unterstützt BITKOM vollständig die Forderung der Kommission nach einer Verbesserung der Medienkompetenz. Der Verband begrüßt die Aussage der Kommission in ihrem Evaluierungsbericht, dass „die auf neue Technologien und mediale Innovationen zurückzuführenden Veränderungen in der Medienlandschaft“ es erforderlich machen, „Kinder (und Eltern) in der effektiven Nutzung der Medien zu unterweisen. Das Wissen, wo Informationen zu finden sind und wie diese zu verstehen sind, stellt heutzutage eine wesentliche Kompetenz dar“ (S. 15).

6. Einbindung der Industrie in die Arbeit der Schwerpunktgruppen zur Revision des Regulierungsrahmens im audiovisuellen Bereich

BITKOM hat im Grundsatz keine Einwände gegen den Aktionsplan der Kommission zur Revision des Regulierungsrahmens im audiovisuellen Bereich. Insbesondere befürwortet BITKOM die Bildung von Schwerpunktgruppen zur den Themen Regulierung audiovisueller Inhalte, Grad der Detaillierung bei der Regulierung im Werbebereich und Recht auf Information und Kurzberichterstattung. Dabei hat BITKOM ein großes Interesse, sich auch weiterhin am Prozess der Revision der Fernsehrichtlinie aktiv zu beteiligen. BITKOM hält es für notwendig, auch in Zukunft bei der Erarbeitung der speziellen Maßnahmen den breiten Dialog mit allen Beteiligten fortzusetzen und ersucht die Kommission deshalb, BITKOM eng in die weiteren Konsultationen einzubeziehen.

Berlin, den 15. Januar 2004