



**Stellungnahme zur geplanten Revision der
EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“
(Richtlinie 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989
in der Fassung der Änderungsrichtlinie vom 19. Juni 1997)**

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 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 möchte mit dieser Stellungnahme zu den Konsultationen zur Revision der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ beitragen, die in dem am 6. Januar 2003 vorgelegten Arbeitsprogramm zum Vierten Bericht der Kommission zur Anwendung dieser Richtlinie vorgesehen sind. Der Verband begrüßt, dass die Kommission vor der Entscheidung über Form und Ausgestaltung der Revision diesen breiten Dialog mit allen Beteiligten sucht. Erst eine sorgfältige Analyse der tatsächlichen Regelungsbedürfnisse kann den tatsächlichen Anpassungsbedarf offenbaren. Hierzu soll auch diese Stellungnahme beitragen.

BITKOM sieht als zentralen Punkt der laufenden Debatte um die Revision an, ob zum jetzigen Zeitpunkt eine Ausweitung des Anwendungsbereiches der Fernsehrichtlinie erfolgen soll bzw. ob sogar womöglich die Ausweitung hin zu einer allgemeinen Content-Richtlinie anzustreben ist. BITKOM spricht sich angesichts klar differenzierter Regelungsbedürfnisse bei den verschiedenen Angebotsformen dafür aus, zur Zeit die klare Aufteilung der Regelungen zwischen Fernseh-Richtlinie einerseits sowie E-Commerce-Richtlinie andererseits aufrechtzuerhalten (hierzu im Detail unter 1.)

BITKOM hält es überdies für geboten, die quantitativen und zeitlichen Werbebeschränkungen abzubauen und die qualitativen Werberegungen auf ein notwendiges Maß zu reduzieren (Details unter 2.) Die Quotenregelungen zur Sicherung der kulturellen Vielfalt sind ebenfalls 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 (hierzu unter 3.).

**Bundesverband Informationswirtschaft,
Telekommunikation und neue Medien e.V.**
Postfach 640144, 10047 Berlin
Besucher: Albrechtstr. 10, 10117 Berlin
Telefon +49 / 30 / 27576-0, Fax -400
E-Mail bitkom@bitkom.org, Internet www.bitkom.org

Präsident:
Willi Berchtold

Geschäftsführung:
Dr. Bernhard Rohleder (Vors.)
Dr. Peter Broß

Ansprechpartner:
RA Wolf Osthaus
Telekommunikations- u. Medienpolitik
Albrechtstr. 10a, 10117 Berlin
Telefon +49 / 30 / 27576-221, Fax -222
E-Mail: w.osthaus@bitkom.org

Des Weiteren spricht sich BITKOM für den Bereich des Jugendschutzes für eine Beibehaltung des bisherigen, auf das Fernsehen beschränkten Regulierungsrahmens aus, der es – im Interesse einer effektiven Erreichung des Regulierungsziels – erlaubt, Selbstregulierungsinitiativen Vorrang gegenüber staatlicher Intervention einzuräumen (hierzu unter 4.).

Schließlich sollte – was aber wohl allgemeiner Konsens ist – in jedem Fall am Sendelandprinzip festgehalten werden, dessen Etablierung das zentrale Kernelement für das Entstehen eines europäischen Fernsehraumes infolge der Richtlinie von 1989 gewesen ist.

Generell hält es BITKOM für geboten, die Revision der Fernsichtlinie mit der Zielsetzung anzugehen, den europäischen Medienstandort durch zeitgerechte, marktfreundliche und entwicklungsoffene Regelungen zu stärken. Es sollte daher auf Regulierungsvorgaben verzichtet werden, wenn die Regulierungsziele auch im Markt erreicht werden können; Selbstregulierungsinitiativen sollten zugunsten einer effektiveren Zielerreichung unterstützt und Verschlechterungen der Wettbewerbschancen europäischer Unternehmen im internationalen Raum durch marktfremde Regelungen vermieden werden.

Für die im Detail anzusprechenden Punkte gilt das Folgende:

1. Beibehaltung des beschränkten Anwendungsbereichs

BITKOM erachtet es zu dem gegebenen Zeitpunkt nicht für geboten, die bisherige EU-Fernseh-Richtlinie zu einer allgemeinen Content-Richtlinie für alle (elektronischen) Medienangebote auszuweiten. Eine solche Entwicklung ist auch nicht – wie zum Teil behauptet – wegen der bestehenden Konvergenzentwicklungen in der elektronischen Kommunikation erforderlich. Die technische Austauschbarkeit gewisser Endgeräte bzw. Übertragungswege bedeutet nicht, dass auch die jeweiligen Inhalte nunmehr alle gleich einzuordnen bzw. gar gleich zu regulieren seien. Vielmehr bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Anwendungen und Medieninhalten fort. Unterschiedliche Regelungsbedürfnisse sind die Folge. Anstelle einer Verschmelzung der Angebotsformen kommt es vielmehr zur Entwicklung ganz neuer Dienste. 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 stehen 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 massiv gesunken sind.

Dies führt dazu, dass der Nutzer in erheblich stärkerem Maße als beim traditionellen Fernsehen Einfluss auf die von ihm genutzten Angebote nehmen kann. Diese ungleich größere Gestaltungsfreiheit führt zugleich zu einem wesentlich verringerten Regulierungsbedarf bei den neuen elektronischen Medien im Vergleich zu der Situation beim traditionellen Fernsehen, auf das die Regelungen der Europäischen Fernsichtlinie zugeschnitten sind. Dort sah man wegen der möglichen Breitenwirkung, der Meinungsrelevanz und der infolge knapper Frequenzen beschränkten Zahl der Inhalteanbieter in der Vergangenheit einen besonderen Regulierungsbe-

darf. Dieser fehlt bei den modernen Mediendiensten im digitalen Zeitalter. Die erheblichen Unterschiede bei den Regulierungsanforderungen müssen auch vom Gesetzgeber berücksichtigt werden.

Es erscheint daher auch zum jetzigen Zeitpunkt weiterhin richtig, an der bisherigen Trennung der Regelungsbereiche von Fernsehrichtlinie auf der einen und E-Commerce-Richtlinie auf der anderen Seite festzuhalten. Nur so können Entwicklungspotenziale geschützt werden. Gerade junge, innovative Angebote, die erst noch in der Entwicklung stehen, sollten nicht voreilig staatlicher Regulierung unterworfen und damit in ihrem Wachstumspotential beschränkt werden. Deshalb ist der Ansatz der E-Commerce-Richtlinie mit dem Grundsatz der Zulassungsfreiheit und einer auch sonst zurückhaltenden Regulierung besser geeignet, neuen, heute zu 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.

Diese genannten Punkte gelten im Übrigen nicht nur für den Internet-Bereich, sondern auch für 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. Mithin wird im Rahmen der Revision auch zu prüfen sein, ob diese interaktiven Angeboten in den Anwendungsbereich der Fernsehrichtlinie fallen sollten. Es wäre zu überlegen, als künftige Trennlinie zwischen den verschiedenen Regulierungsregimen auf die Frage der Interaktivität abzustellen bzw. darauf, ob Inhalte im den Rahmen eines vom Anbieter gestalteten Programmflusses eingebettet sind („Push“) oder vom Nutzer konkret im Einzelfall ausgesucht und angefordert werden („Pull“). Diese Unterscheidung ist am besten geeignet, dem skizzierten Differenzierungsbedarf je nach Nutzungssituation Rechnung zu tragen. Es erscheint hier insbesondere richtig, auf die Perspektive des Nutzers abzustellen, um dessen Schutz es bei den einzelnen Regulierungsmaßnahmen vorrangig geht.

2. Quantitative Werberegulierung abbauen, qualitative Regeln prüfen

Weitgehende Einigkeit scheint bereits zu bestehen, dass die quantitativen Werberegeln in Kapitel IV der Richtlinie abgebaut werden sollen. Diesen Ansatz unterstützt BITKOM mit Nachdruck. Zeitliche Grenzen für Fernsehwerbung sind durch die inzwischen ungleich größere Programmvierfalt obsolet. Dadurch dass der Zuschauer bei einer von ihm nicht mehr akzeptierten Werbedeichte andere Programme mit vergleichbaren Inhalten wählen kann, wird sich die Intensität der Werbung allein durch die Marktkräfte regeln.

Die technologische Entwicklung erfordert auch eine Anpassung bei den weiteren Regeln zur Fernsehwerbung. Das Gebot einer strikten Trennung zwischen Inhalt und Werbung in der aktuellen Fassung sollte so angepasst werden, dass die Zulässigkeit der durch moderne Technik möglichen klaren Aufteilung des Bildschirms in zwei oder auch mehr Fernsehfenster (sog. Split Screen-Verfahren) eindeutig festgelegt wird. Auch hier führt die größere Autonomie des Nutzers dazu, dass dieser selbst entscheiden kann, 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. Hierfür genügt aber die erkennbare räumliche Trennung bzw. eine optische oder akustische Kennzeichnung.

Auch im Übrigen sollten die qualitativen Werbebeschränkungen überprüft werden, inwieweit sie noch tatsächlichen Regulierungsbedürfnissen entsprechen, auch wenn sicherlich Kerngebote etwa im Bereich des Jugendschutzes und beim Verbot irreführender Werbung aufrechtzuerhalten sind.

3. Notwendigkeit produktionsbezogener Quoten überprüfen

Die Revision sollte auch die Gelegenheit nutzen, die bisherigen produktionsbezogenen Quoten in Kapitel III der Fernsehrichtlinie zu überprüfen. Die Quoten stehen schon grundsätzlich im Widerspruch zum eigentlichen Ziel der Richtlinie, den freien Verkehr von Dienstleistungen und audiovisuellen Produkten zu stärken. Diese Zielsetzung sollte dann aber möglichst auch in der internationalen Dimension gelten. Mit Blick auf die positive Entwicklung des audiovisuellen Markts in Europa im vergangenen Jahrzehnt erscheinen Quoten heute mehr denn je entbehrlich. Durch neue Dienste und die Zunahme von Umsatz- und auch Werbevolumen konnte sich die Zahl der Sendeanstalten dramatisch erhöhen, und sie wird im Rahmen der Digitalisierung des Fernsehens noch weiter wachsen. Hierdurch wurde und wird mehr Vielfalt geschaffen, als dies nationale oder europäische Regulierungsinstrumente je vermochten.

Diese Ausgangslage ermöglicht es jetzt vielmehr, den europäischen Unternehmen auch in anderen Teilen der Erde wie Asien, Lateinamerika oder den USA bessere Marktchancen durch den Abbau von Marktzugangsbarrieren zu eröffnen. Dies kann nur erreicht werden, wenn die Europäische Union ihrerseits Schranken für einen freien Handel mit audiovisuellen Produkten beseitigt.

Die sicherlich wünschenswerte Förderung der audiovisuellen Landschaft in Europa sollte, wenn überhaupt, mit Hilfe eines Aktionsplan zur Förderung der audiovisuellen Produktion in Europa und damit als industriepolitische Offensive angegangen werden. Hierbei müssen neue Konzepte, wie z.B. steuerliche Anreizmechanismen oder venture-capital-Maßnahmen diskutiert werden. Wichtig ist dabei eine klare Trennung zwischen Industrieförderung und Kulturförderung, wobei letztere vorrangig in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt. Vordringliche Bedeutung kann hier dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zukommen, der auf Grundlage seines öffentlich-rechtlichen Funktionsauftrags in erster Linie kulturell „anspruchsvollen“ Inhalt produzieren und darbieten soll.

4. Jugendschutz: Selbstregulierung stärken

Auch für den Jugendschutz gilt zunächst, dass eine Vereinheitlichung der Regelungen über alle Content-Bereiche zur Zeit nicht geboten erscheint. Auch das oft bemühte Beispiel des deutschen Jugendmedienschutz-Staatsvertrages hat gezeigt, dass eine einheitliche Behandlung von klassischem Rundfunk und neuen Diensten („Teledienste“) noch nicht realisierbar ist. Zwar erfasst der Staatsvertrag beide Bereiche, doch gelten nur wenige grundsätzliche Vorschriften tatsächlich für alle elektronischen Medien; im Übrigen differenziert der Staatsvertrag wieder zwischen den einzelnen Medienformen entlang der bekannten Grenzziehungen. Nur so kann den

Besonderheiten in der technischen Struktur und den speziellen Nutzungssituationen bei den einzelnen Angeboten Rechnung getragen werden. Es sollte daher zum gegebenen Zeitpunkt auf europäischer Ebene keine gemeinsame, vereinheitlichende Regelung über die verschiedenen Dienstformen hinweg angestrebt werden.

Angesichts der noch fehlenden Erfahrung ist zum jetzigen Zeitpunkt auch die Übertragung des in Deutschland durch den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag eingeführten Systems der „regulierten Selbstregulierung“ auf ganz Europa nicht ange raten. Noch ist offen, ob der gewünschte Erfolg mit diesem System erreicht werden kann. Hieran bestehen wegen der Probleme bei der engen Verzahnung der staatlichen Regulierung mit der Selbstregulierung durchaus Zweifel.

Deshalb sollte zunächst einmal in der Fernsehrichtlinie an den bisherigen Regelungen zum Jugendschutz in Kapitel V der Richtlinie festgehalten werden, die hinreichend klarstellen, dass ein „Fernsehen ohne Grenzen“ auch die Gewährleistung eines adäquaten Jugendschutzniveaus erfordert. 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. Auf dieser Basis haben sich in vielen europäischen Staaten, wie 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. Eine Verschärfung der Jugendschutz-Vorkehrungen der Fernsehrichtlinie ist angesichts dieser positiven Erfahrungen nicht erforderlich.

In vielen Ländern, so auch in Deutschland, ist das Selbstregulierungsregime im Fernsehbereich sogar zum Vorbild vergleichbarer – wenn auch auf die besonderen Anforderungen angepasster – Systeme im Online-Sektor geworden. Selbstregulierung hat hier sogar noch eine höhere Bedeutung für effektiven Jugendschutz als beim Fernsehen, weil der im globalen Medium Internet notwendig grenzüberschreitende Ansatz wesentlich leichter von privaten Selbstregulierungseinrichtungen als von staatlichen Stellen organisiert werden kann. Gute Beispiele für die wirkungsvolle internationale Zusammenarbeit sind der Hotline-Verbund der Association of Internet Hotline Providers in Europe (INHOPE) und das ebenfalls für den internationalen Einsatz konzipierte Filtersystem der Internet Content Rating Association (ICRA). Solche vielversprechenden Ansätze zu globaler Inhalte-Selbstregulierung sollte die Europäische Union – wie auch die Mitgliedsstaaten – weiterhin fördern, anstatt womöglich mit undifferenzierten Vorgaben über die verschiedenen Medienangebote hinweg ein belastendes, in der Sache aber zwangsläufig wenig wirksames staatliches Regulierungsregime einzuführen.

Berlin, den 15. Juli 2003