



Stellungnahme des BITKOM zur Novellierung der EG-Fernsehrichtlinie

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) vertritt 1.250 Unternehmen, darunter 670 Direktmitglieder mit über 230 Mrd. DM Umsatz und mehr als 700.000 Beschäftigten.

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. Festgelegt wurde damals zugleich, dass die Europäische Kommission im Jahr 2002 eine erneute Überprüfung der EG-Fernsehrichtlinie vornehmen wird. Bei dieser Überprüfung sollen die technische Entwicklung sowie die Markttrends berücksichtigt werden.

BITKOM sieht die Überprüfung der EG-Fernsehrichtlinie als Chance, den Medienstandort Europa durch zeitgerechte, marktfreundliche und entwicklungs offene europäische Regelungen zu stärken und auf diese Weise neues unternehmerisches Potential zu erschließen. BITKOM spricht sich gegen eine Erstreckung der EG-Fernsehrichtlinie auf den online-Bereich aus, weil die technologische Konvergenz den Regulierungsbedarf für den Inhaltebereich insgesamt eher reduziert als erhöht. Das Sendelandprinzip muss Kernprinzip der Fernsehrichtlinie bleiben. Quotenregelungen zur Sicherung der kulturellen Vielfalt haben durch die stark gewachsene Pluralität der Programmangebote und die neuen technischen Möglichkeiten ihre Berechtigung verloren und stellen heute überdies einen Wettbewerbsnachteil für europäische Medienunternehmen dar. Aufgrund der technischen Entwicklung sind auch quantitative und zeitliche Werbebeschränkungen obsolet geworden. Zur Gewährleistung des Jugendschutzes spricht sich BITKOM für die Förderung von Selbstregulierungs-Initiativen und gegen verstärkte staatliche Regulierung aus.

1. Welche Chancen bietet das Überprüfungs-Verfahren?

Die Überprüfung der EG-Fernsehrichtlinie bietet Gelegenheit,

- die Grundnormen der europäischen Fernsehordnung an die technischen Rahmenbedingungen einer zunehmend konvergenten Medienwelt anzupassen;

- 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.

Es ist zu betonen, dass es keinerlei rechtlichen Automatismus gibt, der dazu zwingen würde, im Jahr 2002 die bestehende EG-Fernsehrichtlinie auszuweiten, zu verschärfen oder gar durch eine völlig neue Richtlinie zu ersetzen. Vorgeschrieben ist lediglich, dass im Jahr 2002 eine Überprüfung der EG-Fernsehrichtlinie stattzufinden hat, nicht aber das Ergebnis dieser Überprüfung. Deshalb ist es wichtig, dass die Kommission ebenso wie die übrigen EU-Institutionen (Europäisches Parlament, Ministerrat) diese Überprüfung unvoreingenommen und ergebnisoffen durchführen. Es mag Bereiche geben, in denen infolge der technischen Entwicklung neuer Regulierungsbedarf entstanden ist. Ebenso aber gibt es zahlreiche Bereiche, in denen die technische Entwicklung sowie neue Markttrends Regulierungsbedarf entfallen lassen.

2. Brauchen wir eine allgemeine Content-Richtlinie?

In der politischen Debatte um die Zukunft der EG-Fernsehrichtlinie wird zuweilen der Eindruck erweckt, als lasse die technische Entwicklung dem europäischen Gesetzgeber nur eine Wahl: die EG-Fernsehrichtlinie durch eine allgemeine „Content-Richtlinie“ zu ersetzen, die für alle Medien – auch für den online-Bereich – gleichermaßen gelten soll. Als politische Rechtfertigung hierfür wird die zunehmende Konvergenz von Fernsehen, Internet und elektronischer Kommunikation genannt.

BITKOM spricht sich nachdrücklich gegen eine Erstreckung der bestehenden EG-Fernsehrichtlinie auf den online-Bereich aus. Wer jetzt auf dieser Basis eine allgemeine Content-Richtlinie fordert, der missversteht die Konsequenzen der technologischen Konvergenz. Wenn man in Zukunft am Fernseher e-mails empfangen, im Internet surfen, eine Zeitung lesen oder online-Spiele spielen kann, oder umgekehrt die Nachrichten oder einen Spielfilm am Computerbildschirm verfolgen kann, heißt dies keinesfalls, dass jetzt alles zu „Fernsehen“ wird und ebenso intensiv wie dieses reguliert werden muss. Es stellt sich vielmehr die Frage, inwieweit die Regulierungen der EG-Fernsehrichtlinie in dieser neuen Medienwelt noch eine Berechtigung haben.

Zugeschnitten sind die Regulierungen der EG-Fernsehrichtlinie auf das klassische Fernsehen, d.h. auf Bewegtbilder, die von der Allgemeinheit empfangen werden und wegen ihrer Breitenwirkung, ihrer Meinungsrelevanz und der aufgrund der Frequenzknappheit beschränkten Zahl der Inhaltenanbieter in der Vergangenheit besonders regulierungsbedürftig erschienen. Diese Voraussetzungen erfüllen Inhalte im digitalen Zeitalter immer weniger. Inhalte werden zunehmend interaktiv und individuell; an die Stelle der klassischen point to multipoint-Kommunikation treten point to point-Kommunikation und on-demand-Dienste, Massenkommunikation wird zunehmend durch Individualkommunikation ersetzt. Zugleich vervielfacht sich das Inhalte-Angebot, da den Übertragungswegen praktisch keine Grenzen mehr gesetzt sind.

Wer die EG-Fernsehrichtlinie jetzt auf den Prüfstand stellt, muss deshalb als erstes fragen, ob nicht die Konvergenz den Regulierungsbedarf für den Inhabebereich

insgesamt – auch für das Fernsehen – eher reduziert als erhöht. Gerade im online-Bereich braucht der Medienstandort Europa flexible Regelungen, die Raum für Innovation und Selbstregulierung lassen. Gefährlich ist deshalb der Trend zu einer pauschalen EG-Einheitsregulierung jedes „Content“ auf der bestehenden Regulierungsdichte, der zu erheblichen Werbebeschränkungen und protektionistischen Quotenregelungen auch im Internet führen könnte.

Hinzuweisen ist schließlich darauf, dass es auf europäischer und teilweise auch auf nationaler Ebene bereits ein System unterschiedlicher, in ihrer Regelungsintensität abgestufter Normen gibt:

- Auf europäischer Ebene regelt die EG-Fernsehrichtlinie klassisches Fernsehen, während neue Dienste von der E-Commerce-Richtlinie erfasst werden.
- In Deutschland bestehen neben dem Rundfunkstaatsvertrag Spezialregelungen für Teledienste und Mediendienste.

Ein einheitliches europäisches „Inhalte-Gesetz“ für Fernsehen, Hörfunk, Zeitungen, Internet, Spiele etc. würde also nicht nur falsche Schlussfolgerungen aus dem Phänomen der Konvergenz ziehen, sondern stünde zugleich im Widerspruch zu den Gesetzgebungsansätzen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

3. Weshalb muss das Sendelandprinzip Kernprinzip der EG-Fernsehrichtlinie bleiben?

Das Sendelandprinzip ist das Leitprinzip der EG-Fernsehrichtlinie. Nach ihm darf ein Fernsehveranstalter, der sich an die Rechtsvorschriften seines Sendelandes hält, grundsätzlich nicht daran gehindert werden, seine Sendungen auch in andere EU-Mitgliedstaaten auszustrahlen.

Statt an 15 Rechtsordnungen muss sich ein Fernsehveranstalter infolge des Sendelandprinzips nur an einer einzigen Rechtsordnung orientieren, um Fernsehen für die gesamte Europäischen Union frei empfangbar anbieten zu können. Bei der Überprüfung der Fernsehrichtlinie wird man feststellen können, dass das Sendelandprinzip einen wesentlichen Beitrag geleistet hat, um ein „Fernsehen ohne Grenzen“ in Europa zu verwirklichen. Am Sendelandprinzip ist deshalb ohne Einschränkung festzuhalten. 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.

Das Sendelandprinzip ist nicht nur Folge der wirtschaftlichen Grundfreiheiten des EG-Vertrags, sondern auch Ausfluss des europäischen Grundrechts auf Meinungs- und Informationsfreiheit, wie es neuerdings in der Europäischen Grundrechte-Charta verankert ist. Bei einer möglichen Novellierung der Fernsehrichtlinie darf es daher auf keinen Fall in Frage gestellt werden.

4. Wozu noch Quoten?

Die Quotenregelungen in Kapitel III der Fernsehrichtlinie sind von Beginn an ein Fremdkörper in diesem Gesetzgebungswerk 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. Dies offen-

bar aus Gründen der „kulturellen Vielfalt“, von der man 1989 glaubte, sie allein durch die Festschreibung von Quoten erhalten zu können.

Schon 1989 war allerdings abzusehen, dass europäische Quoten weder mit dem Grundsatz eines möglichst freien und ungehinderten Informationsflusses noch mit den Prinzipien eines auch gegenüber Drittstaaten offenen Binnenmarktes zu vereinbaren waren. Aus diesem Grund wurden die europäischen Quoten unter einen doppelten Vorbehalt gestellt:

- Erstens gelten sämtliche Quoten der Fernsehrichtlinie nur „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“, beinhalten also keine strengen rechtlichen Verpflichtungen, sondern geben lediglich Orientierungen.
- Zweitens steht die Quote zugunsten europäischer Werke unter einem zeitlichen Vorbehalt; nämlich einer Überprüfung durch den Rat anhand eines Berichts der Kommission vor dem 30. Juni 2002. Hierbei hat die Kommission insbesondere „die Entwicklung auf dem Gemeinschaftsmarkt sowie die internationale Situation“ zu berücksichtigen.

Heute, mehr als 12 Jahre 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 und 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 zugleich die EU-Institutionen heute im audiovisuellen Sektor den Spitzensektor für Wirtschaft und Arbeitsplätze in Europa.

Spätestens heute ist daher 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. Denn welchen Sinn hätten Quoten zugunsten europäischer Werke auf einer Web-Seite im globalen Internet?

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 Fernsehen der Zukunft gibt es keinen Sendeplatz für Regulierungskorsette.

5. Wieso brauchen wir modernisierte Werberegulungen?

Die Werberegulungen in Kapitel IV der Fernsehrichtlinie 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, wie es der Fernsehrichtlinie zugrunde liegt, mag noch angemessen gewesen sein in einer Fernsehwelt, in der auf „Tante Clementine“ die Tagesschau folgte. Heute allerdings erlaubt die Technik ohne weiteres eine klare Aufteilung des Bildschirms in zwei oder auch mehrere Fernsehfenster (sog. Split Screen-Verfahren), so dass ohne weiteres auf ein und dem selben Fernsehbildschirm ein Spielfilm, eine Nachrichtensendung, eine Werbesendung und auch eine Teleshoppingsendung laufen kann, sofern der Zuschauer dies wünscht.

Es ist kein Grund ersichtlich, warum es in diesem Fall beim Entweder-Oder zwischen Programm und Werbung bleiben muss. Die Kombination von Programm und Werbung ermöglicht vielmehr eine Auflockerung des Trennungsgebots, auch wenn selbstverständlich der Zuschauer weiterhin in der Lage sein muss, auf dem Bildschirm redaktionelle Inhalte von kommerzieller Information zu unterscheiden. Zugleich 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. Hier ist eine Trennung von Werbung und Programm durch räumliche Trennung (z.B. durch Split Screen-Verfahren) oder durch Kennzeichnung (optische oder akustische Hinweise) gewährleistet. Auch hierbei muss allerdings gelten: Für legale Produkte sollte grundsätzlich auch legal geworben werden können.

6. Vor welche Herausforderungen stellt uns der Jugendschutz?

Regelungen zum Jugendschutz sind seit 1989 ein Kerninhalt der EG-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 dem Ziel des Jugendschutzes am besten durch staatliche Maßnahmen oder durch eine staatliche Überwachung von Selbstregulierungs-Verpflichtungen der Fernsehveranstalter Rechnung zu tragen ist.

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. Technische Maßnahmen wie die Möglichkeit der digitalen Vorsperre dienen 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. Kein Dienst würde dem Jugendschutz erwiesen, wenn man die Überprüfung der Fernsehrichtlinie jetzt zum Anlass nehmen wollte, neue Jugendschutzregelungen auch für Internet-Dienste einzuführen. Gerade im globalen Internet würden solche Regelungen nur zusätzliche Belastungen für europäische Programmanbieter mit sich bringen, ohne in der Praxis ein Mehr an Jugendschutz zu bewirken.

Wirkungsvoller sind hier Selbstregulierungsinitiativen der Internetindustrie wie die Association of Internet Hotline providers in Europe (INHOPE), die Jugendschutz im Internet umsetzen. Der Global Business Dialogue on e-commerce (GBDe), der Zusammenschluss der Vorstandsvorsitzenden der wichtigsten Internet-Unternehmen weltweit, hat auf seinem jüngsten Gipfeltreffen in Tokio sogar eine Prinzipienklärung zur CyberEthik verabschiedet, in der unethische Internet-Inhalte geächtet werden. Zugleich legt die Internet-Industrie in dieser Prinzipienklärung ein Bekenntnis zu Filtersystemen wie dem der Internet Content Rating Association (ICRA) ab, welches es Eltern ermöglicht, individuell ausgewählte Internet-Inhalte für ihre Kinder zu sperren. Diese vielversprechenden Ansätze zu globaler Inhalte-Selbstregulierung sollten die Europäische Union und Deutschland weiterhin fördern, anstatt sich dem Vorwurf auszusetzen, unter dem Deckmantel der Konvergenz auf regionaler Ebene das Internet zu regulieren, ohne dabei wirkliche Ergebnisse im Interesse des Jugendschutzes erzielen zu können.

BITKOM fordert den europäischen Gesetzgeber sowie Bund und Länder auf, die Überprüfung der EG-Fernsehrichtlinie unvoreingenommen und ergebnisoffen durchzuführen. Die technische Entwicklung erfordert dabei eine Reduzierung von Regelungen, die für die Fernsehwelt der 80er Jahre zugeschnitten waren; neue Markttrends verlangen vor allem eine Aufgabe der Quotenregelungen der EG-Fernsehrichtlinie, die sich im internationalen Wettbewerb zunehmend als Wettbewerbshindernisse für europäische Medienunternehmen erweisen.