

Grundlinien europäischer Medienpolitik

→ **Zwischen Wirtschaft und Kultur: 20 Jahre EU-Fernsehrichtlinie**

Von Renate Dörr* und Jan Wiesner**

Erste medien-spezifische Regulierung auf europäischer Ebene

Am 3. Oktober 2009 jährte sich zum zwanzigsten Mal die Verabschiedung der so genannten Fernsehrichtlinie. (1) Die „Richtlinie Fernsehen ohne Grenzen“ war die erste medien-spezifische Regulierung auf europäischer Ebene. Weil Fernsehprogramme zunehmend auch über die Grenzen des jeweiligen Mitgliedstaates empfangbar wurden, schlug die Europäische Kommission gemeinschaftsweite Regelungen vor. Durch einheitliche Mindeststandards sollten fairer Wettbewerb und funktionierender Binnenmarkt für diese Dienstleistung hergestellt und somit der freie Empfang von Fernsehprogrammen in Europa gewährleistet werden. Denn dass es sich bei der Verbreitung von Fernsehsendungen um eine Dienstleistung im Sinne des EG-Vertrags handelt, hatte der Europäische Gerichtshof bereits in seinem Urteil zum Fall Sacchi 1974 festgestellt. (2)

Umfassende In-halteregulierung der AVMD-Richtlinie von 2007

Die Revision von 1997 entwickelte die Fernsehrichtlinie in Teilbereichen fort. (3) Die Überarbeitung des Jahres 2007 änderte – vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen – diese grundlegend. (4) Der Anwendungsbereich wurde deutlich erweitert: Als „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ (AVMD-Richtlinie) reguliert sie nun alle audiovisuellen Mediendienste, das heißt sowohl klassische lineare Fernsehdienste als auch nicht-lineare Abrufdienste. (5) Sie wurde damit aufbauend auf dem Prinzip der abgestuften Regelungsdichte zu einer umfassenden europäischen In-halteregulierung.

Vielzahl weiterer Regelungen mit Einfluss auf Medien

Der Titel der Richtlinie macht ihre Bedeutung für die europäische Medienpolitik deutlich, lässt sie als Kernstück der europäischen Medienregulierung erscheinen. Dieser Eindruck trifft allerdings nur bedingt zu. Denn seit der Verabschiedung der ursprünglichen Richtlinie 1989 wurde auf europäischer Ebene eine Vielzahl von Regelungen verabschiedet, die mindestens ebenso viel Einfluss auf die Medienpolitik der Mitgliedstaaten haben wie die AVMD-Richtlinie: das europäische Beihilferecht, der Regulierungsrahmen für elektronische Kommunikation (so genanntes Telekompaket), die Urheberrechtsgesetzgebung sowie Richtlinien im Bereich Verbraucherschutz. Hinzu kommen europäische Programme zur Medienförderung sowie Regelungen des internationalen Privatrechts, multi- und bilaterale Handelsabkommen und internationale Vereinbarungen zum Schutz der kulturellen

Vielfalt. Auch diese haben direkte Auswirkungen auf die Tätigkeit der Medien in der EU.

Das Ziel dieses Aufsatzes ist es nicht, die Regelungen der AVMD-Richtlinie beschreibend darzustellen. (6) Vielmehr geht es darum, diese Regelungen in den Zusammenhang des europäischen Rechtsrahmens im Medienbereich zu stellen und so eine Gesamtsicht der Diskussionen zu ermöglichen. Diese Einordnung erfolgt anhand von fünf Themenbereichen, die sich einerseits aus den Regelungen der AVMD-Richtlinie ergeben, gleichzeitig aber über diese hinausweisen: Technologieneutralität, kulturelle Vielfalt, Gleichgewicht zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Jugend- und Verbraucherschutz, Informationsfreiheit sowie Sicherung des Zugangs. Diese Prinzipien sind Grundlage des europäischen audiovisuellen Modells und konstituieren dessen Besonderheit: Ein Modell, das ein stabiles duales System unterstützt und den Doppelcharakter der audiovisuellen Medien als Wirtschafts- und Kulturgut anerkennt, schützt und fördert. Nur wenn diese Prinzipien konsequent in allen relevanten Politikbereichen angewandt werden, so unsere These, kann dieses Modell auch künftig gesichert werden und insbesondere der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine besondere gesellschaftliche Rolle erfüllen.

Fünf zentrale Themenbereiche im Blickpunkt

Europäische Regeln – mit Ausnahme des europäischen Beihilferechts (7) – differenzieren nicht zwischen öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Medien. Die In-halteregulierung der AVMD-Richtlinie gelten für alle Anbieter in gleicher Weise, genau wie Infrastrukturregelungen des Telekommunikationspaketes oder Urheberrechtsregelungen. Eine Differenzierung der Vorschriften, zum Beispiel hinsichtlich strengerer Auflagen im Bereich der Werbung für öffentlich-rechtliche Anbieter oder differenzierte Must-Carry-Regelungen (8), kommt erst im Rahmen der Umsetzung der europäischen Regeln in nationales Recht auf der Ebene der Mitgliedstaaten ins Spiel.

Einheitliche europäische Regelungen für öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk

Technologieneutralität

Die Zahl und die Form neuer Medienangebote, die dem Nutzer zur Verfügung stehen, werden immer größer und vielfältiger. Gleichzeitig wird die Forderung nach Regelungsfreiheit im Internet immer lauter. Jeder Gesetzgeber – auch der europäische – muss deswegen erstens Entscheidungen darüber treffen, ob und wie Angebote voneinander abzugrenzen sind. Zweitens muss eine Abwägung getroffen werden, welche Angebote Regelungen unterliegen und welche regelungsfrei sein sollen. Auf europäischer Ebene erfolgte diese Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Angeboten bisher weitgehend anhand technischer Kriterien.

Das Gemeinschaftsrecht unterschied traditionell zwischen „Fernsehdiensten“, die unter die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ fielen, und „Dienstleistungen der Informationsgesellschaft“, die in der „Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“ (9) geregelt wurden. Medienpolitische Regelungen wie

Traditionelle Differenzierung zwischen Fernsehen und Diensten der Informationsgesellschaft

* ZDF-Europabüro Brüssel.
** ARD-Verbindungsbüro Brüssel.

Werberegulungen, Jugend- oder Verbraucherschutz bezogen sich dabei nur auf das Fernsehen. Zwei Kriterien grenzten Fernsehdienste von Diensten der Informationsgesellschaft ab: Erstens musste es sich um Fernsehprogramme handeln, also audiovisuelle Inhalte, die in Form eines linearen Programms übertragen werden. Das zweite Kriterium ergab sich daraus, dass nur zum Empfang durch die Allgemeinheit bestimmte Programme erfasst wurden. Dienste auf „individuellen Abruf“ waren ausdrücklich vom Geltungsbereich der Fernsehrichtlinie ausgenommen. Die Unterscheidung beruhte also auf dem technischen Kriterium Punkt-zu-Punkt-Angebot (Individualkommunikation) bzw. Punkt-zu-Multipunkt-Angebot (Massenkommunikation). Unterschiedliche inhaltliche Anforderungen wurden mit der außergewöhnlichen Bedeutung und der unstreitigen Wirkung von Fernsehsendungen auf unsere Gesellschaft (Beeinflussung der Meinungsbildung) begründet: „Bis zum heutigen Zeitpunkt ist kein anderer Dienst der Informationsgesellschaft in Bezug auf Bedeutung und Wirkung mit den Fernsehdiensten vergleichbar.“ (10)

Technische Entwicklungen werfen neue Fragen auf

Das Aufkommen neuer Formen audiovisueller Dienste (insbesondere Abrufdienste wie Video-on-Demand oder Pay-per-View im Internet) förderte ein grundsätzliches Problem zu Tage: Diese Angebote wurden einerseits über das Internet auf individuellen Abruf übertragen, andererseits stellten sie eindeutig einen audiovisuellen Dienst dar, das heißt, die bisherigen Kriterien zur Abgrenzung waren nicht mehr einschlägig. Die europäischen Institutionen insgesamt, zunächst aber die Kommission als Initiator der Vorschläge, standen vor der Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Form diese neuen Dienste zu regeln sind. Eine einfache Ausweitung der bestehenden Fernsehregelungen auf alle neuen, sich entwickelnden Dienste erschien unverhältnismäßig.

Antwort: Technologieneutralität und abgestufte Regelungsdichte

Als Antwort schlug die Kommission das Konzept der Technologieneutralität vor: Gleiche Inhalte unterliegen danach den gleichen Regelungen, unabhängig davon, wie sie übertragen werden. Außerdem empfahl sie eine Differenzierung zwischen linearen und nicht-linearen Diensten. Rat und Europäisches Parlament folgten diesen Vorschlägen. Um die sich neu entwickelnden Abrufdienste nicht zu stark zu regulieren, führte der europäische Gesetzgeber eine abgestufte Regelungsdichte ein: „Traditionelles“ lineares Fernsehen unterliegt weiterhin strengeren Regelungen insbesondere bezüglich der Werbung sowie des Jugend- und Verbraucherschutzes. Nicht-lineare Dienste, also Abrufdienste, müssen nur einige Basisregeln befolgen. Die Begründung hierfür lautete, Nutzer von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf hätten größere Auswahl- und Kontrollmöglichkeiten und müssten folglich weniger „geschützt“ werden (Erwägungsgrund 42). Der Ansatz der abgestuften Regelungsdichte wurde von ARD und ZDF nicht nur begrüßt, sondern war bereits im Jahr 2003 von diesen empfohlen worden. (11) Die Vorschläge der Kommissi-

on hinsichtlich der Anpassung des Anwendungsbereichs der Richtlinie entsprachen demnach weitgehend den Vorstellungen von ARD und ZDF.

Die letzten Jahre brachten grundlegende Veränderungen: Neue Technologien eröffnen die Möglichkeit, sowohl lineare als auch nicht-lineare Angebote über das gleiche Netz zu übertragen. „Traditionelles“ Fernsehen wird kombiniert mit Abrufmöglichkeiten, lineare und nicht-lineare Dienste werden auf einer Plattform gebündelt dem Zuschauer zur Verfügung gestellt. Die Erwartungen der Zuschauer ändern sich und mit ihnen die Mediennutzung: Fernsehen wird zeitsouverän und ortsunabhängig genutzt. Die Fragen der technischen Übertragung sind für den Zuschauer, der ein bestimmtes Angebot zu einer bestimmten Zeit sehen möchte, zunehmend irrelevant. Technologische Abgrenzungen (linear – nicht-linear) verlieren in der digitalen Multimediawelt zunehmend an Bedeutung. Bereits im Jahr 2003 hatten ARD und ZDF für die Berücksichtigung eines nicht-technischen Kriteriums plädiert, dem der „gesellschaftlichen Bedeutung“ von Medien (so genannter „impact“). Seither hat sich die technische Entwicklung noch einmal erheblich beschleunigt, so dass es dringend notwendig erscheint, über andere als technische Abgrenzungen nachzudenken und die gesellschaftliche Bedeutung sowie publizistische Kriterien mit einzubeziehen. Nur dadurch kann den Realitäten im digitalen Zeitalter Rechnung getragen werden.

Einerseits erscheint die technische Differenzierung zwischen linear und nicht-linear zunehmend weniger relevant. Andererseits ist aber klar, dass die Technologieneutralität das Grundprinzip der Regelungen in der digitalen Welt sein muss. Konkret bedeutet dies, dass die Technologieneutralität nicht nur auf die AVMD-Richtlinie beschränkt bleiben kann, sondern dass diese auch Grundlage für andere Regelungsfelder ist, insbesondere der Beihilfe- und Telekommunikationspolitik sowie des Urheberrechts. Da die Regelungsgegenstände und -ziele unterschiedlicher Art sind – inhaltliche Vorgaben, urheberrechtliche Regelungen, beihilferechtliche Vorschriften oder Infrastrukturregelungen – bedingt die Technologieneutralität jeweils unterschiedliche Fragestellungen und Auswirkungen für bzw. auf den Rundfunk, die im Folgenden skizziert werden.

Technologieneutralität im Beihilferecht bedeutet, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag nicht auf einen bestimmten Dienst oder eine bestimmte Übertragungsform beschränkt wird, sondern dass die Kommission anerkennt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk sowohl auf allen Plattformen vertreten sein muss als auch Dienste anbietet, die den neuen Nutzer- und Sehgewohnheiten insbesondere auch der jungen Generation entsprechen. Das Gesamtangebot muss zum öffentlich-rechtlichen Gesamtauftrag gehören, der sich nicht über Dienste, sondern über seine Funktion definiert – und

Technologieneutralität als Grundprinzip der digitalen Welt

Beihilfemittelung: Ö.-r. Rundfunk kann auf allen Plattformen vertreten sein

zwar technologie-neutral. (12) Dieser technologie-neutrale Ansatz wurde von der Kommission lange Zeit nicht vollumfänglich akzeptiert. Sowohl ARD und ZDF als auch die deutschen Länder forderten im Rahmen der Diskussion um die Rundfunkmitteilung die Verwirklichung der Technologie-neutralität. Dies war einer der fundamentalen Kritikpunkte an den Vorschlägen der Kommission. In der von der Kommission angenommenen Fassung vom Juli 2009 ist sie dieser Auffassung gefolgt und setzte die Technologie-neutralität um. (13)

Die Beihilfemitteilung sowie die Einzelentscheidungen der Kommission zu beihilferechtlichen Fällen sind von entscheidender Bedeutung für die weitere Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa. Denn wenn der öffentlich-rechtliche Rundfunk von der Teilnahme an neuen Medien abgeschnitten wird, würde dies den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die gesellschaftliche Bedeutungslosigkeit führen: „Wer nicht im Netz ist, hat keine Zukunft“. Nachdem die Technologie-neutralität prinzipiell in der letzten Mitteilung von der Kommission anerkannt wurde, muss nun eine adäquate Umsetzung erfolgen, um die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weiterhin zu garantieren. Nach Auffassung von ARD und ZDF muss das Amsterdamer Protokoll, nach welchem Rundfunkbegriff und Rundfunkauftrag technologie-neutral, entwicklungs-offen und dynamisch zu verstehen sind, auch und gerade im digitalen Zeitalter uneingeschränkt, das heißt auch auf neue Kommunikationsdienste und Verbreitungswege Anwendung finden.

Regelungen zum Frequenzspektrum für Rundfunk besonders wichtig

Für die Rundfunkveranstalter von Bedeutung sind in dem auf Liberalisierung ausgerichteten Telekommunikationspaket insbesondere die Regelungen zum Frequenzspektrum. Technologie-neutralität bedeutet, dass im Prinzip jede Technologie jeden Teil des terrestrischen Frequenzspektrums nutzen kann, und dass sich technische Vorgaben auf ein Mindestmaß beschränken. Das Ziel dabei ist es, die Funkbänder so weit wie möglich dem Wettbewerb zu öffnen. Abgesehen vom grundsätzlichen Problem, dass Frequenzen nicht nur unter ökonomischen Wertgesichtspunkten zu betrachten sind, können Schwierigkeiten für die Rundfunkveranstalter bei der Einführung der Technologie-neutralität dadurch entstehen, dass Interferenzen den störungsfreien Empfang der Fernsehprogramme beeinträchtigen können. Deswegen muss Technologie-neutralität in diesem Bereich um das Prinzip der Vermeidung von Interferenzen ergänzt werden. Dies hat die Kommission grundsätzlich festgestellt: „In bestimmten Fällen kann es zur Vermeidung von Interferenzen jedoch notwendig sein, Beschränkungen vorzuschreiben, die in der Praxis einer bestimmten Technik eher entgegenkommen als einer anderen.“ (14) Die Kommission hat damit grundsätzlich zwar ein Bekenntnis zur Lösung der Interferenzproblematik abgegeben, dies muss nun

aber auch im Rahmen der konkreten Regelungsvorschläge realisiert werden. Ein erster konkreter Fall lässt allerdings erkennen, dass die Kommission der Interferenzproblematik nicht ausreichend Rechnung zollt: Bei der Diskussion um die so genannte digitale Dividende möchte die Kommission alle Mitgliedstaaten dazu verpflichten, die bisher vom Rundfunk genutzten Frequenzen (Frequenzbereich 790 bis 862 MHz) für andere Dienste zu öffnen. Allerdings belegen Studien, dass die Nutzung dieser Frequenzen durch mobile Internetdienste nicht nur das terrestrische Fernsehen stören, sondern auch zu Ausfällen des Kabelfernsehens führen können. (15) Durch solche Interferenzprobleme könnte demnach der Zugang der Zuschauer zu den Fernsehprogrammen erheblich beeinträchtigt werden.

Das Europäische Urheberrecht ist bisher nicht technologie-neutral ausgestaltet. So beschränkt sich die Kabel- und Satellitenrichtlinie (16) auf die Weiterverbreitung per Kabel und Satellit. Alternative Übertragungen, beispielsweise geschlossene Benutzergruppen (DSL oder Internet) oder mobile Plattformen, sind bisher nicht erfasst. So werden diese neuen Plattformen unterschiedlich behandelt: In Deutschland hat das Landgericht Hamburg die zeitgleiche und unveränderte Weitersendung von zuvor im öffentlich-rechtlichen Programm gezeigten Filmen über die Internetplattform Zattoo untersagt, da diese nicht vom Recht der Kabelweitersendung erfasst sei. (17) Hingegen ist eine derartige Weiterverbreitung über Zattoo in anderen Ländern – beispielsweise Skandinavien – problemlos möglich. Eine Lösung für dieses Problem könnte die Einführung einer technologie-neutralen Regelung im Europäischen Urheberrecht darstellen.

Ein weiteres Problem des Urheberrechts ergibt sich aus der unterschiedlichen Behandlung von linearen und nicht-linearen Diensten. Die Online-Rechtklärung ist sehr viel komplexer als die Rechtklärung beim klassischen Fernsehen und Hörfunk. Dies stellt Rundfunkveranstalter vor Probleme, denn ihre Angebote diversifizieren sich zunehmend. Um die sich ändernden Erwartungen der Mediennutzer zu erfüllen, werden zunehmend alle relevanten Inhalte auch online zum Abruf bereitgestellt (Internetseiten, IPTV, Streaming-Angebote, Catch-up-Dienste, Podcasting usw.). Allerdings ist die Klärung der Rechte für diese neuen Dienste sehr aufwändig und führt teilweise dazu, dass Inhalte mangels offener Rechtsfragen nicht online zur Verfügung gestellt werden können. Abhilfe könnte dadurch erzielt werden, dass wirtschaftlich zusammengehörige Verwertungen einheitlichen urheberrechtlichen Nutzungsrechten unterworfen würden. Konkret sollte zukünftig nicht mehr der Unterschied zwischen Sendung (linear) und Abruf (nicht-linear) maßgeblicher Ansatzpunkt für die Vergütung der Rechteinhaber sein, sondern vielmehr die einheitliche öffentliche Wiedergabe. (18)

Einfache urheberrechtliche Regelungen, die einerseits die Technologie-neutralität einführen und andererseits nicht zwischen Fernsehen und Online-

Urheberrecht bislang nicht technologie-neutral gestaltet

Komplexe Rechtsklärung für Online

diensten unterscheiden, wären notwendig, damit aktuelle Sendungen und wertvolle Archivbestände im Internet oder auf dem Handy, als Streaming oder zum Abruf, jedem Zuschauer und Nutzer immer und überall angeboten werden können.

Kulturelle Vielfalt

Europäische Quote

Ein wichtiges Element zur Förderung der kulturellen Vielfalt im audiovisuellen Bereich ist die so genannte europäische Quote. Die Kommission betrachtet sie – gemeinsam mit dem Mediaprogramm und den Aktivitäten im Bereich Medienkompetenz – als ein entscheidendes europäisches Instrument zur Pluralismussicherung in Europa. (19) Die europäische Quote besteht aus zwei Elementen: Erstens soll der Großteil der Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Spielshows, Sportberichten oder Werbung besteht, europäischen Werken vorbehalten bleiben (Artikel 4). Zweitens sollen entweder 10 Prozent der Sendezeit oder alternativ 10 Prozent der Haushaltsmittel für Programmgestaltung Sendungen von Produzenten vorbehalten bleiben, die von Rundfunkveranstaltern unabhängig sind (Artikel 5).

Der Erfolg der europäischen Quote, der von der Kommission in dem alle zwei Jahre vorgelegten Quotenbericht dargestellt wird (20), führte nicht nur dazu, dass dieses Instrument in der 2007er Revision beibehalten wurde. Vielmehr wurden zusätzlich Regelungen eingeführt, nach denen auch nicht-lineare Diensteanbieter die Produktion europäischer Werke sowie deren Zugang fördern sollen (Artikel 3i). ARD und ZDF standen der Quote von Anfang an aus grundsätzlichen Überlegungen heraus eher kritisch gegenüber, denn derartige Regelungen greifen in die Rundfunkfreiheit der Fernsehveranstalter ein. Aus diesem Grund lehnten sie auch entsprechende Regelungen für nicht-lineare Dienste ab. Trotzdem wurden und werden die bestehenden Quotenvorgaben von ARD und ZDF mehr als übererfüllt. Dies resultiert aber nicht aus der Umsetzung der rechtlichen Quotenvorgaben, sondern aus der Erfüllung des Programmauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Europäische Kulturpolitik und internationale Vereinbarungen

Das Ziel, europäische Kultur zu stärken, ist nicht nur innerhalb Europas wichtig, sondern auch weltweit, vor allem im Rahmen der meist auf Einhaltung der Regeln des freien Welthandels und Wettbewerbs ausgerichteten internationalen Abkommen der WTO. (21) Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung kultureller Ausdrucksformen zu. Die Konvention legt weltweit erstmals völkerrechtlich verbindliche Leitprinzipien und Regeln zum Schutz und zur Förderung kultureller Vielfalt fest. Dabei betont sie nicht nur die Doppelnatur kultureller Erzeugnisse als Kultur- und Wirtschaftsgüter, sondern auch die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Sicherung der Medienvielfalt. (22)

Das Übereinkommen schafft eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage für das Recht aller Staaten auf eigenständige Kulturpolitik. Nationale Kulturpolitik und öffentliche Kulturförderung er-

halten gegenüber drohenden wettbewerbsrechtlichen Einschränkungen eine neue Legitimität. Hinsichtlich der Umsetzung innerhalb der EU ist die Europäische Kommission der Meinung, dass es keine Notwendigkeit für Vertragsänderungen gibt, da das Ziel „kulturelle Vielfalt“ und die Kulturverträglichkeitsklausel bereits in den Verträgen enthalten sind. Dies mag richtig sein. Allerdings hört die Verpflichtung damit nicht auf, sie fängt vielmehr erst an. Denn diese vertraglichen Regelungen müssen nun auch mit Leben gefüllt und im Rahmen des sekundären Gemeinschaftsrechts umgesetzt werden. Deswegen muss immer wieder gegenüber der Kommission darauf gedrungen werden, dass die in der UNESCO-Konvention verankerten Grundprinzipien im europäischen Sekundärrecht angewendet werden.

Die Sicherung der Medienvielfalt bzw. des Medienpluralismus ist neben der Sicherung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt seit vielen Jahren ein Thema auf europäischer Ebene. Insbesondere das Europäische Parlament hat dies immer wieder auf die politische Tagesordnung gesetzt. (23) Die Europäische Kommission, die verbindliche Regeln mit Verweis auf eine fehlende Rechtsgrundlage und mangelnde Binnenmarktprobleme ablehnt, hatte im Januar 2007 einen Dreistufen-Plan beschlossen, in dessen Rahmen im Sommer 2009 eine Studie zu Indikatoren vorgelegt wurde, die Risiken für den Medienpluralismus in den Mitgliedstaaten identifizieren sollen. (24) Für Anfang 2010 ist eine Mitteilung der Kommission zu diesem Thema vorgesehen. Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bei der Sicherung des Medienpluralismus wird immer wieder betont, insbesondere auch vom Europarat. (25)

Auch ARD und ZDF betonten die Notwendigkeit der Sicherung des Medienpluralismus auf europäischer Ebene. Naturgemäß sehen sie einen starken, unabhängigen, binnenpluralen, mit einem breit definierten Auftrag sowie mit ausreichenden finanziellen und technologischen Mitteln ausgestatteten öffentlich-rechtlichen Rundfunk als einen zentralen Pfeiler einer pluralen Medienordnung an. Eine allgemeine, übergreifende, gar gesetzliche Regelung zur Medienvielfalt auf europäischer Ebene sehen ARD und ZDF jedoch kritisch. Vielmehr sind sie der Ansicht, dass die Sicherung des Medienpluralismus in allen relevanten Politikbereichen, quasi als Querschnittsaufgabe, berücksichtigt werden müsse; dies gilt insbesondere etwa für die Bereiche Beihilfe- und Wettbewerbspolitik, Infrastrukturregulierung und internationalen Handel.

Wichtiger Bestandteil der 1989er Richtlinie waren europaweit geltende Mindeststandards im Bereich des Jugendschutzes und der Werbung. Wie die anderen Vorschriften der Richtlinie dienen diese Regeln zuvörderst dem für die „Erreichung der Ziele des Binnenmarkts notwendigen Harmonisierungsgrad“. (26) Zudem sollen sie die internationale

Medienpluralismus seit vielen Jahren auf EU-Ebene diskutiert

Ausgleich zwischen Wettbewerbsfähigkeit sowie Verbraucher- und Jugendschutz

Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Anbieter fördern und gleichzeitig ein möglichst hohes Jugendschutz- und Verbraucherschutzniveau gewährleisten.

Zwischen diesen beiden Polen – (internationale) Wettbewerbsfähigkeit und Binnenmarkt einerseits und Schutz der Jugend und der Verbraucher andererseits – bewegen sich weite Teile der entsprechenden, für die Medien relevanten Politiken auf europäischer Ebene: Während es bei der Revision zur AVMD-Richtlinie beispielsweise einerseits zu einer weitgehenden Liberalisierung der quantitativen Werberegulungen und der Zulassung der Produktplatzierung als neue Werbeform kam und der Ko- und Selbstregulierung mehr Platz eingeräumt wurde, gibt es andererseits in der gleichen Richtlinie sowie in verschiedenen politischen Initiativen insbesondere der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz der Europäischen Kommission Ansätze zu neuen oder erweiterten qualitativen Beschränkungen im Bereich der Werbung.

Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde

Regeln des Jugendschutzes und des Schutzes der Menschenwürde sind nicht nur Gegenstand der AVMD-Richtlinie. Vielmehr wurden zwischen der Revision der Richtlinie von 1997 und der letzten Revision 2007 mehrere Empfehlungen zum Jugendschutz und dem Schutz der Menschenwürde angenommen. (27) Da der Jugendschutz in der Fernsehrichtlinie von 1997 auf das Fernsehen beschränkt blieb, war eines der Ziele dieser Empfehlungen, Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde auch in den Onlinediensten zu verwirklichen. Dieser Gedanke wurde dann in der AVMD-Richtlinie aufgenommen und Jugendschutzvorschriften sowie der Schutz der Menschenwürde auch für nicht-lineare Dienste vorgeschrieben (Art. 3b, 3h und 22). ARD und ZDF haben sich in der gesamten Revisionsdiskussion dafür eingesetzt, dass auch bei den nicht-linearen audiovisuellen Diensten verbindliche inhaltliche Mindeststandards zum medialen Jugendschutz vorgeschrieben werden. Diese Regelungen müssen aber nach ihrer Ansicht insbesondere durch Programme der Medienkompetenz und Medienbildung ergänzt werden, mit denen Kinder und Jugendliche in die Lage versetzt werden, die Dienste verantwortungsvoll zu nutzen. So ist Jugendschutz für ARD und ZDF nicht nur die Einhaltung von Jugendschutzregelungen, sondern immer auch präventiver Jugendschutz.

Lockerung der Werberegeln in AVMD-Richtlinie von 2007

Der europäische Gesetzgeber hob 2007 für die linearen, das heißt die klassischen Fernsehdienste, die tägliche Werbezeitbeschränkung auf, beließ jedoch die maximale Werbezeit bei 12 Minuten pro Stunde. Deutlich gelockert wurden die Regeln hinsichtlich der Unterbrechung von Filmen durch Werbung (Artikel 11 Abs. 2). Die Abstandsregelung bei anderen Sendungen entfiel. Einzelspots bei

Sportübertragungen erlaubte man ebenso wie man auch die Zulässigkeit neuer Werbetechniken wie Split-Screen bestätigte.

Die qualitativen Vorgaben der Richtlinie sind dagegen grundsätzlich sowohl für die linearen als auch die nicht-linearen Dienste verbindlich. Hierzu wurde der neue Begriff der „audiovisuellen kommerziellen Kommunikation“ eingeführt, der als Überbegriff sowohl Werbung im linearen als auch im nicht-linearen Bereich bezeichnet. Diese darf demnach nicht die Menschenwürde verletzen; andere qualitative Vorschriften (keine Diskriminierung aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion etc.) wurden im Wortlaut modernisiert. Die schon bestehenden Werbeverbote für verschreibungspflichtige Medikamente sowie für Tabakprodukte wurden auf nicht-lineare Dienste ausgeweitet. Die Werbebeschränkungen für Alkohol fallen für die nicht-linearen Dienste allerdings weniger spezifisch aus.

Erstmalig lässt die Richtlinie die Nutzung von Produktplatzierung zu (Artikel 3g). Die Integration von Werbung in redaktionelle Inhalte als Form der kommerziellen Kommunikation wird damit für bestimmte Programme erlaubt, nämlich Filme, Serien, Sportsendungen und leichte Unterhaltung. Die Zuschauer müssen am Anfang und am Ende der Sendung sowie nach den Werbeunterbrechungen hierauf aufmerksam gemacht werden. Aus Sicht der Europäischen Kommission sind diese Liberalisierungen notwendig, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des europäischen audiovisuellen Sektors sicherzustellen.

ARD und ZDF hatten sich stets gegen die Zulassung der Produktplatzierung ausgesprochen und von Anfang an klargestellt, dass sie in ihren Programmen auf Produktplatzierung verzichten werden. Aus ihrer Sicht gefährdet die Zulassung von Produktplatzierung durch die Integration von Werbung in redaktionelle Inhalte die Integrität und Glaubwürdigkeit des gesamten Mediums.

Die jetzt gefundenen Regelungen der Richtlinie sind zudem äußerst kompliziert und erscheinen zum Teil sogar widersprüchlich. Wie die europäischen Regeln tatsächlich Anwendung finden werden, wird damit maßgeblich von der Umsetzung in nationales Recht in den Mitgliedstaaten abhängen. Erste Studien kommen zudem zu dem Schluss, dass die Produktplatzierung auch künftig keine größere Einnahmequelle für den audiovisuellen Sektor darstellen wird. (28)

Produktionshilfe, das heißt die redaktionell veranlasste Nutzung von verbilligt oder kostenlos zur Verfügung gestellten Requisiten oder Dienstleistungen ohne Werbewirkung, fällt in der Richtlinie unter den Begriff der Produktplatzierung und damit der kommerziellen Kommunikation. Die Produktionshilfe ist aber weiterhin, anders als die klassische Produktplatzierung, in allen Programmformaten zulässig. Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten zudem im Hinblick auf eine unterschiedliche Kennzeichnung von Produktionshilfe und Produktplatzierung Spielraum.

Qualitative Werbevorschriften für alle Angebote

Produktplatzierung für bestimmte Programme erlaubt

Unterscheidung zwischen Produktplatzierung und Produktionshilfe

Ko- und Selbstregulierung zunehmend relevant

Die AVMD-Richtlinie setzt außerdem verstärkt auf die Ko- und Selbstregulierung (Artikel 3 (7)). Eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie hat gezeigt, dass die Mitgliedstaaten die Ko- und Selbstregulierung insbesondere im Bereich Jugendschutz und Werbung anwenden. (29) In der AVMD-Richtlinie können diese Konzepte im Prinzip für alle Regelungsbereiche angewendet werden, sind aber im Bereich der Werbung und im Jugendschutz von besonderer Relevanz. Dieser Regulierungsansatz wurde auf europäischer Ebene im Rahmen der „besseren Rechtsetzung“ als effizientes Instrument entwickelt. (30) Auch auf nationaler Ebene, so etwa in Deutschland mit der „regulierten Selbstregulierung“ oder in Großbritannien, waren gute Erfahrungen gemacht worden.

Diskussionen um weitere Werbebeschränkungen – „ungesunde Lebensmittel“

Die Ko- und Selbstregulierung soll insbesondere bei Werbung für so genannte ungesunde Nahrungsmittel eingesetzt werden – eine Gruppe von Produkten, für die die AVMD-Richtlinie erstmalig Regelungen vorsieht. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission sollen audiovisuelle Mediendiensteanbieter ermuntern, Verhaltenskodizes für Werbung und Sponsoring oder Marketing für Nahrungsmittel und Getränke mit hohem Fett-, Zucker oder Salzgehalt, deren „übermäßige Gesamtaufnahme im Rahmen der Gesamternährung nicht empfohlen wird“, sowie für alkoholische Getränke in und um Kinderprogramme zu entwickeln (Artikel 3e, Abs. 2).

Verbot der Tabakwerbung seit 1997 in der Fernsehrichtlinie

Qualitative Werbebeschränkungen auf europäischer und nationaler Ebene sind schon seit längerer Zeit Elemente einer Verbraucher- und Jugendschutzpolitik. So wurde im Rahmen der Revision der Fernsehrichtlinie 1997 das Tabakwerbeverbot im Fernsehen eingeführt und kurz danach durch die europäische Tabakwerberichtlinie auf praktisch alle Medien ausgedehnt. (31) Auf nationaler Ebene gibt es, zum Beispiel in Irland und Schweden, schon seit vielen Jahren weitgehendere Einschränkungen im Bereich der Fernsehwerbung für alkoholische Getränke. In den vergangenen Jahren kann man aber auch auf europäischer Ebene einen verstärkten Trend zu weiteren Werbebeschränkungen feststellen. So werden im Rahmen der von der Kommission initiierten Alkohol-Plattform weitere Werberestriktionen diskutiert. (32) Ähnliches gilt für Werbung im Bereich Ernährung, insbesondere im Umfeld von Kindersendungen. Auch hier werden auf europäischer Ebene Einschränkungen diskutiert, die über die in der AVMD-Richtlinie formulierte Aufforderung zu freiwilligen Verhaltenskodizes hinausgehen. Tatsächlich wird nicht zuletzt der Erfolg solcher freiwilliger Maßnahmen darüber entscheiden, ob bei einer künftigen Revision der Richtlinie strengere, verbindliche Regeln eingeführt werden. In einigen Mitgliedstaaten sind im Bereich Ernährung bereits zum Teil sehr weitgehende Regelungen getroffen worden, so beispielsweise in Frankreich (33), und auch das sonst so liberale Großbritannien hat hier eine Vorreiterrolle übernommen. (34)

Auch im Bereich der Werbung für Autos sind neue Auflagen zu erwarten. So plant die Europäische Kommission Vorschläge für eine Überarbeitung der so genannten Labelling-Richtlinie (35) vorzulegen, in der aller Voraussicht nach verschärfte Regeln für die Information über Kraftstoffverbrauch und CO₂-Ausstoß in der Werbung für Autos enthalten sein werden. Zudem wird im Rahmen der Überarbeitung der Richtlinie zur Kennzeichnung von Haushaltsprodukten vom Europäischen Parlament gefordert, die entsprechenden Label auch in der Werbung grundsätzlich verpflichtend vorzusehen. (36) Einzige Ausnahme in diesem Zusammenhang bilden die Vorschläge der Europäischen Kommission im Bereich Arzneimittelwerbung, die tendenziell eine Lockerung der Verbraucherinformationen vorsehen. (37)

Die Politik der europäischen Ebene im Bereich der Werbung, die zwischen Liberalisierungen einerseits und neuen Verboten andererseits schwankt, erscheint in sich nicht schlüssig. Natürlich geht es hierbei immer um eine Abwägung verschiedener gesellschaftlicher Ziele, und es gibt sicherlich auch gute Argumente, in bestimmten Bereichen zu (weiteren) Auflagen zu kommen. Es stellt sich aber zumindest die Frage, ob es kohärent ist, etwa mit der Zulassung der Produktplatzierung einerseits dem Verbraucher zuzutrauen, Produktplatzierung im jeweiligen Umfeld zu erkennen und in den Gesamtzusammenhang der aktuellen Produktionsbedingungen audiovisueller Medien einzuordnen, andererseits den gleichen Verbraucher aber im Hinblick auf Auswirkungen von Produkten auf die Gesundheit oder die Umwelt „schützen“ oder „informieren“ zu wollen.

Informationsfreiheit

Die Europäische Grundrechtecharta sichert jeder Bürgerin und jedem Bürger der Europäischen Union das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit. Dies schließt die Freiheit ein, Informationen und Ideen über Grenzen hinweg zu empfangen und weiterzugeben. Die Fernsehrichtlinie hat dieses Grundprinzip im audiovisuellen Bereich umgesetzt und damit einen Binnenmarkt für diesen Bereich verwirklicht. Demnach dürfen Mitgliedstaaten den freien Empfang von Programmen prinzipiell nicht einschränken. (38) Damit einher geht das Herkunftslandprinzip: Dies bedeutet, dass ein Dienst nur einmal und zwar in dem Land kontrolliert wird, in dem der Diensteanbieter niedergelassen ist. Allerdings sah die Richtlinie von Anfang an Gründe vor, die Einschränkung der Weiterverbreitung zu rechtfertigten: Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde.

Aufgrund der sehr sensiblen Bereiche Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde, die von jedem Mitgliedstaat unterschiedlich mit Leben erfüllt werden, war von Anfang an die Möglichkeit gegeben, dass die Mitgliedstaaten Schutzvorkehrungen treffen können, wenn ein Fernsehsender aus

Weitere Werbevorschriften zu erwarten

Inkohärenz europäischer und nationaler Politik im Bereich Werbung

Mitgliedsländer können eigene Maßnahmen zum Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde treffen

einem anderen Mitgliedsland gegen diese Vorschriften verstößt (Artikel 2a (2) und (3)). In der Praxis war die Anzahl der Fälle, bei denen ein Mitgliedstaat die Weiterleitung beschränkte, gering. (39) Auch für nicht-lineare Dienste wurden in der AVMD-Richtlinie Schutzvorkehrungen vorgesehen, die es den Mitgliedstaaten erlauben, den Zugang zu nicht-linearen Diensten aufgrund von Verstößen gegen den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde zu sperren (Artikel 2a (4) (5)).

Auch Einschränkungen der Informationsfreiheit zur Verhinderung der Aufstachelung zum Rassenhass waren selten. Eine politisch heftig diskutierte Einschränkung erfolgte im Fall von Drittstaatenprogrammen, die über europäische Satelliten übertragen wurden, in Europa empfangbar waren und damit auch den Regelungen der Richtlinie unterlagen. (40) Im Fall des libanesischen Fernsehsenders Al Manar beispielsweise waren sich alle Europäer einig, dass die Verletzung der Menschenwürde so eklatant war, dass sich die Einschränkung der Meinungsfreiheit in einer radikalen Form rechtfertigte: Die Übertragung dieses Fernsehprogramms über europäische Satelliten (Eutelsat, New Skies Satellites, Hispasat) wurde europaweit untersagt. (41) ARD und ZDF haben immer betont, dass das Schutzgut eines Verbotes der Aufstachelung zum Hass ebenfalls die Menschenwürde ist. Wer aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität zu Hass gegen Menschen aufstachelt, negiert deren Achtungsanspruch als gleichberechtigte Mitglieder der Gesamtgesellschaft und bereitet den Boden für soziale Stigmatisierungen und Diskriminierungen vor. Gleichzeitig ist aber auch klar, dass angesichts der Freiheit der Meinungsäußerung und der Freiheit der Medien ein Verbot der Weiterleitung eines Fernsehprogramms oder anderer audiovisueller Medien nur durch sehr schwere Verletzungen der Grundsätze unserer demokratischen, pluralistischen und offenen Gesellschaft gerechtfertigt werden kann.

Strengere nationale Verbraucherschutzvorschriften

Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit offen, für Programme, die unter ihrer Rechtsaufsicht sind, strengere Regelungen vorzuschreiben, als sie die AVMD-Richtlinie vorsieht. Einige Mitgliedstaaten – beispielsweise Schweden und Irland – haben dies im Bereich des Verbraucherschutzes getan und zwar mit einem Werbeverbot für Alkohol oder einem Verbot an Kinder gerichteter Werbung.

Einschränkung des Herkunftslandprinzips

Mit der Zunahme der Anzahl der grenzüberschreitenden Programme, die zum Teil auch ausschließlich für andere Mitgliedstaaten bestimmt sind (beispielsweise strahlen TV3, ZTV und Kanal 5 in schwedischer Sprache aus, haben aber ihren Sitz in London und unterliegen damit der britischen Rechtshoheit) (42), verschärfte sich das Problem, dass die strengeren nationalen Regelungen bei den im Ausland ansässigen, aber ins eigene Land einstrahlenden Programme nicht durchgesetzt werden konnten. Dadurch, so das Argument dieser „Emp-

fangsländer“, würden die strengeren nationalen Regelungen umgangen. (43) Dies war einer der Gründe, der zu einer weiteren Einschränkung des Herkunftslandprinzips in Artikel 3 der Richtlinie führte. Diese Regelungen sollen sicherstellen, dass Diensteanbieter das Herkunftslandprinzip nicht „missbrauchen“, indem sie sich in einem Mitgliedsland niederlassen, um die strengeren nationalen Vorschriften eines anderen zu umgehen.

Informationsfreiheit und Herkunftslandprinzip sind zwar hohe Ziele der europäischen Politik, allerdings zeigt es sich, dass die Diskussion um Einschränkungen immer wieder stattfindet und stattfinden muss. Auch im Rahmen des Telekommunikationspaketes geht der entscheidende politische Streit im Rahmen des im Herbst 2009 anstehenden Vermittlungsverfahrens (3. Lesung) darum, wann und unter welchen Bedingungen die Informationsfreiheit im Internet eingeschränkt werden kann. Insbesondere der französische Vorstoß, bei Urheberrechtsverletzungen möglichst rasch den Internetzugang desjenigen, der gegen das Urheberrecht verstoßen hat, zu sperren, zeigt die Brisanz dieses Themas, das auch in Deutschland in der Diskussion um die Sperrung von kinderpornografischen Seiten hohe Wellen schlägt.

Diskussionen über Einschränkungen der grenzüberschreitenden Informationsfreiheit rührten in den letzten Jahren vermehrt durch urheberrechtliche Probleme her. Der legale grenzüberschreitende Zugang zu Inhalten (insbesondere auch im Internet) ist, wie oben beschrieben, durch mangelnde Technologieneutralität und komplizierte Rechtsklärungen für nicht-lineare Dienste beschränkt. Um die Informationsfreiheit auch zukünftig sicherstellen zu können, erscheint es wichtig, die europäischen Regelungen zum Urheberrecht an die neuen Realitäten der digitalen Welt anzupassen. Für ARD und ZDF ist eine derartige Anpassung von elementarer Bedeutung, sichert sie doch den Zugang der Verbraucher zu den vielfältigen Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter. Deswegen ist die Revision eine zentrale Forderung von ARD und ZDF, die in verschiedenen Diskussionsrunden auf Europäischer Ebene erhoben wird, so beispielsweise zuletzt im Rahmen der Konsultation kreative Online Initiative im Binnenmarkt der Kommission. (44) Die Kommission hat dieses Problem erkannt und Maßnahmen hierzu angekündigt. (45)

Zugangsfragen

Eng verknüpft mit der Informationsfreiheit sind Fragen der Sicherung des Zugangs zu ebensolchen Informationen. Die AVMD-Richtlinie enthält einige Regelungen, die den Zugang der Zuschauerinnen und Zuschauer zu bestimmten Inhalten ermöglichen oder zumindest erleichtern sollen. Neu ist die im Rahmen der Revision 2007 aufgenommene Vorschrift, dass die Mitgliedstaaten die Medienanbieter darin „bestärken [sollen] ihre Dienste schrittweise für Hörgeschädigte und Sehbehinderte zugänglich zu machen“ (Artikel 3c).

Diskussion um Einschränkungen der Informationsfreiheit im Telekompaket

Urheberrecht sollte an digitale Realität angepasst werden

Zugang zu Inhalten: Listenregelung und Kurzbereichterstattung

Während sich diese Forderung auf den Zugang einer kleinen, benachteiligten Gruppe bezieht und im Prinzip alle Angebote erfasst, enthält die Fernsehrichtlinie seit 1997 Regelungen, die den Zugang des Gesamtpublikums zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung sicherstellen soll, die so genannte Listenregelung des Artikels 3a (jetzt: Artikel 3j). Diese gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Übertragung solcher Ereignisse, auch wenn ein Anbieter hieran ausschließliche Rechte besitzt, im frei empfangbaren Fernsehen – öffentlich-rechtlich oder privat – sicherzustellen. Das durch die Revision 2007 eingeführte Recht auf Kurzberichterstattung (Artikel 3k) ergänzt die Listenregelung auf sinnvolle Weise, denn es stellt sicher, dass zumindest in allgemeinen Nachrichtensendungen über ein Ereignis berichtet werden kann. In einer Medienwelt, in der die Übertragungsrechte an gesellschaftlich relevanten Ereignissen mehr und mehr exklusiv vergeben werden und ins Pay-TV wandern, erscheint ein solches Kurzberichterstattungsrecht aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks notwendig, eröffnet es doch die Möglichkeiten der übrigen Anbieter, angemessen über Ereignisse mit hohem Nachrichtenwert zu berichten. Ein Verzicht auf das Kurzberichterstattungsrecht bedeutete daher eine Gefahr für den Medienpluralismus.

Die Zugangsregeln der AVMD-Richtlinie zielen in erster Linie auf den Zugang der Zuschauer zu bestimmten Inhalten. Auf der Seite der Infrastrukturregulierung geht es um die Frage des Zugangs von Anbietern zu Übertragungsinfrastrukturen. In beiden Regulierungsfeldern wird das gleiche Ziel verfolgt: den Zugang zu Informationen (im weitesten Sinne verstanden) sicherzustellen und so den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung Rechnung zu tragen.

Zugang zur Infrastruktur: Must Carry

Eine zentrale Regelung in diesem Zusammenhang sind die im Telekommunikationspaket enthaltenen so genannten Must-Carry-Regeln. Artikel 31 der Universaldienstrichtlinie (46) erlaubt es den Mitgliedstaaten, Anbietern von Plattformen, die von einer erheblichen Zahl von Nutzern genutzt werden, zu verpflichten, bestimmte Programme zu übertragen und so den Zugang von Fernseh Anbietern zu bestimmten Netzen zu gewährleisten. Dies wiederum ermöglicht den Zugang der Zuschauer zu Fernsehprogrammen, die aus Sicht des nationalen Gesetzgebers unverzichtbar sind.

Fortentwicklung der Must-Carry-Regeln ist notwendig

Vor dem Hintergrund neuer Geschäftsmodelle (Infrastrukturanbieter entwickeln sich mehr und mehr auch zu Inhalteanbietern), geänderter Nutzungsgewohnheiten (nicht-lineare Angebote werden für die Meinungsbildung immer relevanter), Veränderungen im Bereich des Urheberrechts sowie technischer Entwicklungen (Stichwort Next Generation Access Networks) wäre es geboten, den Mitgliedstaaten zumindest die Möglichkeit zu geben, die bestehenden Must-Carry-Regeln auch für nicht-lineare Dienste vorsehen zu können. Dies ist allerdings im Rahmen der Revision des Telekommunikationspakets nicht geschehen. Must-Carry-Regeln

oder Must-Carry-ähnliche Regeln werden aber vor dem Hintergrund der oben genannten Entwicklungen auch weiterhin auf der Tagesordnung bleiben (müssen).

Ebenso stellt sich die Frage, ob Must-Carry-Regeln auch für weitere „geschlossene“ Netzwerke, das heißt über klassische Kabelnetzwerke hinaus, ausgedehnt werden sollten. Eine Studie des Europarats unterstützt solche Überlegungen. Zudem wird darauf verwiesen, dass für „offene“ Netzwerke Prinzipien der „Netzneutralität“ eine wichtige Rolle beim Zugang der Menschen zu linearen und nicht-linearen Inhalten spielen können. (47)

Auch die im Telekommunikationspaket enthaltenen Regelungen zur Vergabe von terrestrischen Funkfrequenzen sind in ihrem Kern Zugangsfragen. Die terrestrische Übertragung von Programmen ist ein wichtiger und obendrein für den Zuschauer kostenfreier Zugangsweg zu den Programmen der Rundfunkveranstalter. Die Europäische Kommission hatte einen weitgehend marktbasierter Ansatz bei der Vergabe von Frequenzen vorgeschlagen, der zudem auf den Prinzipien der Technologie- und Diensteneutralität beruhen sollte. Dies hätte den Zugang von Rundfunkveranstaltern zu diesen Frequenzen und damit den Zugang weiter Teile der Bevölkerung zu diesen Angeboten aber erschwert oder mittelfristig gar unmöglich gemacht. Denn die Rundfunkanbieter hätten im Wettbewerb mit Telekomunternehmen und anderen an solchen Frequenzen interessierten Unternehmen in einem entsprechenden Bieterverfahren wohl schwerlich mithalten können.

Der Rundfunk in Europa sah diese Vorschläge von Beginn an sehr kritisch. Rat und Europäisches Parlament sind nicht zuletzt aufgrund dieser Bedenken dem Ansatz der Kommission nicht gefolgt, sondern haben erhebliche Änderungen im Bereich der Frequenzvergabe vorgenommen. Nun wird es darauf ankommen, die beschlossenen Prinzipien und Verfahrensweisen auch tatsächlich anzuwenden. Die neuesten Äußerungen der Europäischen Kommission lassen allerdings darauf schließen, dass beispielsweise im Hinblick auf eine Harmonisierung der Nutzung des 800-MHz-Bandes noch vor dem Inkrafttreten des Telekommunikationspakets auf Grundlage der bisherigen Frequenzentscheidung Fakten geschaffen werden sollen. Im Rahmen der Konsultation zur digitalen Dividende haben ARD und ZDF deutlich gemacht, dass sie ein derartiges Vorgehen für nicht tragbar halten, unterläuft es doch die im Telekommunikationspaket festgelegten Entscheidungsprozesse der EU.

Insgesamt werden Fragen der Entwicklung und Verwaltung von und des Zugangs zu technischen Infrastrukturen in Zukunft auch auf europäischer Ebene eine zunehmende Rolle spielen und auch für Mediendienstanbieter wachsende Relevanz bekommen. (48) Denn neue Plattformen oder Über-

Marktbasierter Ansatz der Kommission zur Frequenzvergabe

Zugang zu Infrastrukturen künftig immer wichtiger

tragungswege sind oftmals mit proprietären Systemen ausgestattet und für die Betreiber kann es (wirtschaftliche) Gründe geben, andere Angebote nicht auf ihren Plattformen zuzulassen. Daher muss sowohl für die Anbieter von audiovisuellen Inhalten als auch für die Verbraucher der Zugang zu diesen Infrastrukturen und damit zu den entsprechenden Inhalten sichergestellt werden. ARD und ZDF fordern deswegen seit jeher die Offenheit und Interoperabilität von technischen Standards. Denn nur so kann sichergestellt werden, dass alle Verbraucher auch langfristig Zugang zu den Programmen haben.

In diesem Zusammenhang wird etwa auch die Frage der Netzneutralität (NetNeutrality) zunehmend relevant. ARD und ZDF fordern diesbezüglich gemeinsam mit anderen Anbietern, dass klare Regelungen geschaffen werden, die es Netzbetreibern untersagen, Inhalte fremder Anbieter gegenüber den eigenen zu diskriminieren, beispielsweise durch verlangsamte Durchleitung oder durch eine Verminderung der Qualität. Das in den Grundsätzen der EU festgelegte Ziel der Informationsfreiheit muss hier nicht nur im Bereich der Inhaberegelung, sondern stets auch im Bereich der Infrastrukturregelung berücksichtigt werden. Damit geht die klare Aufforderung auch an den europäischen Gesetzgeber einher, im Bereich der europäischen Normungs- und Standardisierungspolitik dieses Ziel stets im Blick zu behalten.

Fazit

Mit dieser Darstellung zum zwanzigsten „Geburts-tag“ sollte die Fernsehrichtlinie in den Zusammenhang der wichtigen Regelungen der europäischen Politik im Medienbereich gestellt werden. In der Richtlinie sind eine Reihe von Prinzipien angelegt, die über ihren direkten Regelungsbereich hinausweisen und für alle die Medien betreffenden Regelungen gelten – oder gelten sollten. Diese Prinzipien – Technologieneutralität, kulturelle Vielfalt, Gleichgewicht zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Jugend- und Verbraucherschutz, Informationsfreiheit und Sicherung des Zugangs – werden bereits vielfach in europäischen Regelungen für die digitale Medienwelt umgesetzt, teilweise könnte dies noch konsequenter erfolgen. Zu nennen wäre hier etwa eine konsequente Umsetzung des Prinzips der Technologieneutralität bei urheberrechtlichen Fragen grenzüberschreitender audiovisueller Medienangebote. Eine entsprechende Reform, die der heute weitgehend grenzenlosen digitalen Medienwelt gerecht wird, sollte in den kommenden Jahren auf europäischer Ebene in Angriff genommen werden.

Spezifisches europäisches Regulierungsmodell entwickelt

Europa hat sich in den letzten Jahrzehnten um den Aufbau eines ganz spezifischen europäischen Regulierungsmodells bemüht: Dieses europäische audiovisuelle Modell zeichnet sich durch ein austariertes Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher und kultureller Bedeutung der audiovisuellen Me-

diendienste aus, zwischen einem starken und unabhängigen öffentlichen Rundfunk und einem dynamischen kommerziellen Sektor. Es beruht auf der Überzeugung, dass die Medien eine besondere Bedeutung für Demokratie, kulturelle und sprachliche Vielfalt und Pluralismus in den Mitgliedstaaten haben. Sie sind Träger von Identitäten, Werten und Sinn. Dies hatte nicht zuletzt der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Europa auch gegen manche Widerstände immer wieder angemaht. Heute ist diese Sichtweise weitgehend Konsens in der europäischen Debatte. Ihre praktische Umsetzung muss aber, wie unsere Ausführungen zu den verschiedenen Regelungsbereichen gezeigt haben, immer wieder aktiv eingefordert werden. Eine konsequente Umsetzung der in diesem Artikel beschriebenen Prinzipien in allen für die Medien relevanten Politikbereichen ist damit eine notwendige Voraussetzung dafür, dass das europäische Regulierungsmodell angesichts globaler und technischer Herausforderung zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger geschützt, gestärkt und weiterentwickelt werden kann.

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Richtlinie 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. L 298 v. 17.10.1989, S. 23 ff.
- 2) Vgl. Rechtssache 155/73, EuGH, Sammlung der Rechtsprechung 1974, S. 409 ff.
- 3) Vgl. Richtlinie 97/36/EG, ABl. L 202 v. 30.7.1997, S. 60 ff.
- 4) Vgl. Richtlinie 2007/65/EG, ABl. L 332 v. 18.12.2007, S. 27 ff.
- 5) Zu den Überarbeitungen, insbesondere dem Prozess und den Inhalten der Revision 2007 vgl. Holtz-Bacha, Christina: Von der Fernseh- zur Mediendiensterichtlinie. Die Neufassung der europäischen Fernsehregulierung. In: Media Perspektiven 2/2007, S. 113–122; und Möwes, Bernd/Anne-Kristin Meier: Die Revision der EG-Fernsehrichtlinie. Berlin 2008. Vgl. auch Iris-Spezial: Auf die Plätze, fertig ... los? Europäische Mediendienste in den Startblöcken, EAI Straßburg, Juli 2009.
- 6) Eine ausführlichere Darstellung findet sich z.B. bei Holtz-Bacha, Christina (Anm. 5).
- 7) Im Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten wird die demokratische, soziale und kulturelle Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anerkannt. Seine Finanzierung und seine Organisation bleiben grundsätzlich den Mitgliedstaaten vorbehalten, solange Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Vgl. Protokoll zum Amsterdamer Vertrag über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten, ABl. C 340 v. 10.11.1997, S. 109.
- 8) So genannte Must-Carry-Regelungen sind Übertragungsverpflichtungen für die Kabelnetzbetreiber, bestimmte Rundfunkprogramme über ihre Netze zu übertragen.
- 9) Vgl. Richtlinie 2000/31/EG vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt, ABl. L 178 v. 17.7.2000, S. 1 ff.
- 10) Mitteilung der Kommission „Über die Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich“, KOM 2003 (784) v. 15.12.2003, S. 16.
- 11) Vgl. Jointed comment of ARD and ZDF on the review of the TwF-Directive, 14. July 2003; http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/consult/consultation_2003/contributions/index_en.htm.
- 12) Vgl. Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Januar 1999 über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. C 50 v. 5.2.1999, S. 1 ff.; vgl. hierzu auch Kettering, Emil/Lutz Köhler: Die duale Rundfunkordnung als passende Regulierungsoption zur Korrektur des Marktversagens im Rundfunk. In: Medienwirtschaft 3/2009, S. 16 ff.
- 13) Vgl. Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, angenommen am 2. Juli 2009, noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

- 14) Mitteilung der Kommission „Ein marktorientierter Ansatz für die Frequenzverwaltung in der Europäischen Union“ KOM (2005) 400 v. 14.9.2005.
- 15) Vgl. ANGA/IRT: Abschlussbericht „Beeinflussung der Dienste auf TV-Kabel-Infrastrukturen durch bidirektionale terrestrische Anwendungen LTE (Long Term Evolution) im UHF-Bereich“; vgl. hierzu auch Gutachten von IRT und EMR zum Thema „Die Sicherung der Interoperabilität als Ziel der Regulierung der Rundfunkübertragung“, im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie.
- 16) Vgl. Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27. September 1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung, ABl. L 248 v. 6.10.1993, S. 15 ff. Die Richtlinie stellt Rahmenbedingungen auf, die es Satelliten- und Kabelnetzbetreibern erleichtern sollen, die erforderlichen Rechte an den Rundfunksendungen zu erwerben. Dazu normiert die Richtlinie das Sendelandprinzip und bestimmte Einschränkungen des Grundsatzes der Vertragsfreiheit, die die Klärung der Urheber- und Leistungsschutzrechte vereinfachen und die Vergütung der Rechteinhaber sichern soll.
- 17) Vgl. Landgericht Hamburg, Urteil v. 8.4.2009 – Az.: 308 O 660/08.
- 18) Vgl. hierzu Weber, Peter: Die Reichweite des urheberrechtlichen Sendebegriffs aus Sicht der Europäischen Rundfunkunion. In: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 6/2009, S. 460 f.
- 19) Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien: Issues paper for the Liverpool Audiovisual Conference. Media Pluralism: What should be the European Union's role? Juli 2005.
- 20) Vgl. Achte Mitteilung über die Anwendung von Artikel 4 und 5 der Richtlinie 89/552/EWG „Fernsehen ohne Grenzen“ in der Fassung der Richtlinie 97/56/EG – im Zeitraum 2005-2006, KOM (2008) 481 endg. v. 22.7.2008. Darin kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass sich die Ausstrahlung europäischer Werke auf hohem Niveau, nämlich 65 Prozent stabilisiert. Auch die Anzahl der Werke unabhängiger Produzenten hat sich auf dem Niveau von rund 57 Prozent eingependelt.
- 21) Das General Agreement on Trade in Services (GATS) ist ein internationales, multilaterales Vertragswerk der Welthandelsorganisation (WTO). Es regelt den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen und hat dessen fortschreitende Liberalisierung zum Ziel. Audiovisuelle Dienstleistungen fallen grundsätzlich unter das GATS-Abkommen. Der Rundfunk ist bisher de facto ausgeschlossen, da die EU und deren Mitgliedstaaten keine Liberalisierungsangebote unterbreitet haben. Vgl. hierzu Pauwels, Caroline/Jan Loisen: Von GATT zu GATS und darüber hinaus. Die Bedeutung der WTO für die audiovisuelle Politik. In: Media Perspektiven 10/2004, S. 489–499; sowie Europäische Kommission: Commission staff working document on the external dimension of audiovisual policy SEC (2009) 1033 endg. v. 14.7.2009.
- 22) Vgl. Wiedemann, Verena: Ein Kyotoprotokoll für die Kultur. Die UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt. In: ARD Jahrbuch 2007, S. 23-28; Metz-Mangold, Verena/Christine M. Merkel: Magna Charta der internationalen Kulturpolitik. Die UNESCO-Kulturkonvention vor der Ratifizierung. In: Media Perspektiven 7/2006, S. 362–373.
- 23) Zuletzt mit dem Mikko-Bericht: Media concentration and pluralism in the EU, T6-0459/2008 v. 25.9.2008.
- 24) Vgl. Commission Staff working document: Media pluralism in the Member States of the European Union SEC (2007) 32 v. 16.1.2007.
- 25) Vgl. Council of Europe: Declaration on Integration and diversity: the new frontiers of European media and communications policy, March 2005; sowie Council of Europe: Recommendation Rec (2007) 3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society.
- 26) Siebter Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie 89/552/EWG „Fernsehen ohne Grenzen“, KOM (2009) 309 endg. v. 26.6.2009, S. 4.
- 27) Vgl. Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Informationsdienste durch die Förderung nationaler Rahmenbedingungen für die Verwirklichung eines vergleichbaren Niveaus in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde, ABl. L 270 v. 7.10.1998, S. 48 ff; Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Schutz Minderjähriger und den Schutz der Menschenwürde und über das Recht auf Gegendarstellung im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Industriezweigs der audiovisuellen Dienste und Online-Informationen, ABl. L 378 v. 27.12.2006, S. 72 ff.
- 28) Vgl. Kern European Affairs (KEA): Das Werberecht und seine Auswirkungen im Zeichen der neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste. Studie im Auftrag des Ausschusses für Kultur und Bildung des Europäischen Parlaments, vorgestellt in der Ausschusssitzung am 5.10.2009, PE 419.093, S. 49.
- 29) Vgl. Hans-Bredow-Institut/Institut für Europäisches Medienrecht: Studie über Co-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich, Juni 2006.
- 30) Vgl. Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament, Rat und Kommission „Bessere Rechtsetzung“, ABl. C 321 v. 31.12.2003, S. 1 ff., Rn. 16-23.
- 31) Vgl. Richtlinie 2003/53/EG, ABl. L 152 v. 20.6.2003, S. 16 ff.
- 32) Vgl. Mitteilung der Kommission „Eine EU-Strategie zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verringerung alkoholbedingter Schäden“ v. 24.10.2006 (KOM (2006) 625 endg.) sowie Pressemitteilung der Europäischen Kommission zur Gründung des Alkoholforschungsforums v. 7.6.2007 (IP/07/774).
- 33) Vgl. Conseil Supérieur de l'Audiovisuel; www.csa.fr.
- 34) Vgl. Ofcom: Television Advertising of Food and Drink Products to Children, final statement; www.ofcom.gov.uk.
- 35) Vgl. Richtlinie 1999/94/EG, ABl. L 12 v. 18.11.2000, S. 16 ff.
- 36) Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen KOM (2008) 778 endg. v. 13.11.2008.
- 37) Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel in Bezug auf die Information der breiten Öffentlichkeit über verschreibungspflichtige Arzneimittel vom 10.12.2008 (KOM (2008) 663 endg.). Die Kommission hat zur Frage „Medienpolitische Aspekte der Werbung, Kennzeichnung und öffentlichen Information“ erst kürzlich eine Studie ausgeschrieben, die die Effektivität solcher Beschränkungen untersuchen soll.
- 38) Artikel 2a der AVMD-Richtlinie schreibt Folgendes fest: „Die Mitgliedstaaten behindern nicht die Weiterverbreitung aus Gründen, die die Bereiche betreffen, die durch die Richtlinie koordiniert sind.“
- 39) Vgl. hierzu die Berichte der Kommission zur Umsetzung der Fernsehrichtlinie gemäß Artikel 26 der Richtlinie.
- 40) Die Regelungen der Richtlinie müssen auch von Drittstaatenprogrammen eingehalten werden, sofern diese ein europäisches Satellitensystem, einen europäischen Up-link oder europäische Frequenzen nutzen und dadurch in Europa empfangbar sind. Zuständig für die Kontrolle dieser Programme ist dann der Mitgliedstaat, dessen Infrastruktur (Frequenz, Satellit oder Up-link) genutzt wird (Artikel 2 Absatz 3).
- 41) Vgl. Schlussfolgerungen der Gruppe hochrangiger Vertreter der Regulierungsbehörden im Rundfunkbereich – Aufstachelung zum Hass bei der Ausstrahlung von Programmen aus Drittstaaten – 17. März 2005.
- 42) Vgl. Europäische Audiovisuelle Informationsstelle: TV Channel Kanal 5 Registered in the UK Ought to Belong under Swedish Jurisdiction. In: IRIS 2005-5:20/92 Sweden.
- 43) Der Europäische Gerichtshof hat aber immer wieder betont, dass der Vertrag es zulässt, dass sich ein Diensteanbieter in einem Mitgliedstaat niederlässt, ohne dass er dort Dienste anbietet. Vgl. Rechtssache C-56/96 VT4; Rechtssache C-212/97 Centros v. Erhvervs-og Selskabsstyrelsen; Rechtssache C-11/95 Commission v Kingdom of Belgium und Rechtssache C-14/96 Paul Denuit; Rechtssache C-355/98 Commission v Belgium; Rechtssache C-348/96 Calfa.
- 44) Vgl. Mitteilung der Kommission über kreative Online-Inhalte im Binnenmarkt, KOM (2007) 658 endg. v. 3.1.2008
- 45) “First of all, we could facilitate the licensing of intellectual property rights for online services covering the territory of all 27 EU Member States.” Rede der Kommissarin Viviane Reding: Digital Europe – Europe's Fast Track to Economic Recovery, 9. Juli 2009.
- 46) Vgl. 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), ABl. L 108 v. 24.4.2002, S. 51 ff.
- 47) “How member states ensure the legal, financial, technical and other appropriate conditions required to enable public service media to discharge their remit”. Report prepared by the Group of Specialists on Public Service Media in the Information Society (MCS-PSM), November 2008.
- 48) Vgl. etwa Mitteilung der Kommission „Über künftige Netze und das Internet“, KOM (2008) 594 endg. v. 29.9.2008; Mitteilung der Kommission „Internet der Dinge – ein Aktionsplan für Europa“, KOM (2009) 278 endg. v. 18.6.2009; Mitteilung der Kommission „Verwaltung des Internets: Die nächsten Schritte“, KOM (2009) 277 endg. v. 18.6.2009; Leitlinien der Gemeinschaft für die Anwendung von Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau v. 17.9.2009.

