

In der EU wie auch in Deutschland haben Rundfunk und Fernsehen traditionell einen rechtlichen Sonderstatus. Wegen ihrer wichtigen Rolle zur Sicherung der Informationsfreiheit, des Medienpluralismus und der kulturellen Vielfalt sind sie gleichermaßen Kultur- und Wirtschaftsgüter.

1989 wurde die europäische Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ beschlossen. Die Mitgliedstaaten verständigten sich hiermit auf gemeinsame Standards zum Jugendschutz, zum Verbraucherschutz, zu den Werberegulungen und zur Förderung für europäische Inhalte. Fernsehveranstalter, die auf der Grundlage dieser Richtlinie eine Lizenz erhielten, konnten nach dem Sendestaatsprinzip in allen Staaten der EU ihr Programm ausstrahlen.

Die EU-Fernsehrichtlinie ist eine sogenannte Binnenmarktrichtlinie, die aber im Unterschied zum allgemeinen Dienstleistungsrecht als eine sektorspezifische Regelung nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch kulturellen Aspekten Rechnung trägt. Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich der Fernsehsektor zum erfolgreichsten Teilbereich des gesamten audiovisuellen Sektors in Europa entwickelt hat. Heute allerdings erfordern neue Übertragungstechnologien eine Überarbeitung und Aktualisierung der Fernsehrichtlinie. Der wesentliche Grund ist, dass die geltende Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ nur für die analoge Übertragung von Fernsehen gilt. Seit Jahren wird

die digitale Technologie zur Übertragung von Fernsehen entwickelt, und die generelle Umstellung auf die digitale Technologie soll in der EU bis zum Jahr 2010 abgeschlossen sein.

Expansion des Mediensektors

Die digitale Technik bietet neue technische Plattformen für Fernsehen wie Internet, PC, Video oder Handy, die neben dem traditionellen Fernsehen „Fernseh-Dienste auf Abruf“ und „fernsehähnliche Mediendienste auf Abruf“ ermöglichen. Mit diesen neuen Medienangeboten entwickelt sich eine Vielzahl neuer Geschäftsmodelle für audiovisuelle Dienste, und der Mediensektor ist zu einem der weltweit dynamischsten Wachstumsmärkte geworden. Im Zuge der Konvergenz der Technologien löst sich die traditionelle Trennung der Fernsehveranstalter als Inhabeanbieter auf der einen Seite und der Netzbetreiber auf der anderen Seite auf. Telekom-Unternehmen, Kabelbetreiber und Presse-Verlage werden zunehmend auch Inhabeanbieter und Betreiber audiovisueller elektronischer Medien. Dies ist eine Entwicklung, die nicht nur innerhalb der EU von Bedeutung ist. Seit Jahren wird in der Welthandelsrunde WTO und in der GATS-Runde für Dienstleistungen darum gerungen, ob, wann und unter welchen Bedingungen welche audiovisuellen Dienstleistungen in das weltweite Handelsregime einbezogen werden sollen. Zurzeit liegen konkrete Forderungen insbesondere aus den USA, Japan, Brasilien und Korea für eine wei-

tere Liberalisierung – und damit die stärkere Integration des audiovisuellen Sektors in das internationale Handelsrecht – auf dem Tisch. Auf Drängen des EU-Parlaments haben die EU-Kommission und der Europäische Rat in den WTO- und GATS-Verhandlungen bisher den Abschluss der audiovisuellen Dienstleistungen von diesen rein wirtschaftlichen Verhandlungen erreicht und darüber hinaus gefordert, dass audiovisuelle Mediendienste als Kultur- und Wirtschaftsgüter respektiert und gesichert werden.

Vor wenigen Wochen, am 18. März 2007, ist die UNESCO-Konvention zum „Übereinkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen“ in Kraft getreten. Die Forderung des Europäischen Parlaments, kulturelle Vielfalt und wirtschaftliche Chancen gleichermaßen im Bereich der audiovisuellen Medien zu unterstützen, ist durch die UNESCO-Konvention gestärkt worden. Umso dringlicher aber ist seit Langem die Antwort auf die Frage, wie die EU selbst in Zeiten der digitalen Technologie den rechtlichen Rahmen für audiovisuelle Mediendienste im europäischen Recht festlegen will.

Europäisches Kultur- und Marktpotenzial

Wie wichtig Maßnahmen zur Sicherung der kulturellen Vielfalt und zur Ausschöpfung der wirtschaftlichen Möglichkeiten im europäischen audiovisuellen Sektor sind, zeigt die internationale Wettbewerbssituation der EU in diesem Bereich. Die EU hat in allen audiovisuellen Märkten – außer beim Fernsehen – seit vielen Jahren ein dramatisches Handelsdefizit gegenüber den Vereinigten Staaten. Bis zu achtzig Prozent der Filme, audiovisuellen Dienste und E-Learning-Produkte auf dem europäischen Markt sind US-amerikanischer Herkunft. Die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes ebenso wie des Kulturraumes Europa

muss deshalb gleichermaßen durch eine koordinierte Wirtschafts-, Medien- und Telekommunikationspolitik auf nationaler und europäischer Ebene gesichert werden. Nur wenn durch diese gemeinsamen Entscheidungen die Sonderrolle audiovisueller Mediendienste als Kultur- und Wirtschaftsgüter erhalten wird, hat Europa in der Zukunft eine Chance, seine kulturelle Identität auch im digitalen Zeitalter zu wahren und seine audiovisuellen Marktpotenziale auszuschöpfen. Im Unterschied zum traditionellen Fernsehen sind „elektronische Dienste auf Abruf“ nach europäischem Recht „Dienste der Informationsgesellschaft“, die seit dem Jahr 2000 durch die „Richtlinie für den elektronischen Handel“ erfasst werden. Es stellt sich deshalb grundsätzlich die Frage, ob diese neuen interaktiven audiovisuellen Mediendienste auf Abruf auch in den Anwendungsbereich der „Richtlinie für den elektronischen Handel“ fallen sollen oder ob gleiche Medieninhalte unabhängig vom technologischen Übertragungsweg gleichermaßen durch das Medienrecht erfasst werden sollen. Solange nicht klar ist, unter welches Recht die neuen audiovisuellen Mediendienste fallen, sind Rechtsunsicherheit und daraus resultierend zunehmend Fall-zu-Fall-Entscheidungen der EU-Kommission und des Europäischen Gerichtshofes die Folge. Dies ist eine Entwicklung, die den Wirtschafts- und Kulturstandort Europa im internationalen Wettbewerb nachhaltig schwächt.

Um die dringend notwendige Rechtsunsicherheit zum Schutz der kulturellen Vielfalt und gleichermaßen zur Ausschöpfung der wirtschaftlichen Potenziale in der EU zu gewährleisten, hat das Europäische Parlament in den vergangenen Jahren einen aktualisierten Rechtsrahmen für audiovisuelle Dienstleistungen gefordert. Dieser Rechtsrahmen sollte so gestaltet sein, dass er dem Doppelcharakter als Kultur- und Wirtschafts-

gut auch von audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf gerecht wird. Nach langen Diskussionen wurde erreicht, dass sich die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten grundsätzlich den Forderungen des Europäischen Parlaments angeschlossen und die Einordnung dieser Dienste als reines Wirtschaftsgut abgelehnt haben. Die Hauptgründe für diese Entscheidung bilden vor allem zwei wesentliche Aspekte: Nur wenn audiovisuelle Mediendienste nicht vorrangig Wirtschaftsgüter sind, wird es erstens auch in Zukunft möglich sein, besondere Anforderungen an die redaktionelle Verantwortlichkeit zu stellen. Zweitens ist es nur dann möglich, die Förderung der kulturellen Vielfalt einschließlich der besonderen Bedingungen für öffentlich-rechtliche Medien aufrechtzuerhalten, wenn audiovisuelle Mediendienste nicht vorrangig Wirtschaftsgüter sind.

Die neue Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste

Am 13. Dezember 2005 hat die EU-Kommission ihren Vorschlag zur Revision der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ zur „Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste“ vorgelegt. Gleiche audiovisuelle Inhalte sollen zukünftig rechtlich grundsätzlich gleich behandelt werden. Traditionelle und neue fernsehähnliche Mediendienste auf Abruf sollen unabhängig von der technologischen Plattform (TV/Internet/Handy), mit der sie übertragen werden, in einer sektorspezifischen Medienrichtlinie zusammengefasst werden.

Audiovisuelle Mediendienste sind definiert als wirtschaftliche – auch von öffentlich-rechtlichen Unternehmen erbrachte – Dienstleistungen, deren Hauptzweck das Angebot bewegter Bilder mit oder ohne Ton unter der redaktionellen Verantwortung eines Mediendiensteanbieters ist, die sich zur Information, Bildung oder Unterhaltung über elektronische Netze an die allgemeine Öffentlich-

keit wenden. Elektronische Dienste auf Abruf, die diese Kriterien *nicht* erfüllen, sind keine audiovisuellen Mediendienste und fallen deshalb nicht in den Anwendungsbereich der neuen Richtlinie. Nicht erfasst sind zum Beispiel

- private und teilöffentliche E-Mails, da sie sich weder an die allgemeine Öffentlichkeit richten, noch der Hauptzweck das Angebot bewegter Bilder ist,
- vom Nutzer hergestellte audiovisuelle Inhalte, soweit sie nicht unter der redaktionellen Verantwortung eines Mediendiensteanbieters stehen,
- die elektronische Presse, soweit der audiovisuelle Charakter nicht Hauptzweck des Dienstes ist.

Es wird zwischen „linearen Mediendiensten“, die ein festes, für den Nutzer nicht zu änderndes Programmschema haben, und „nichtlinearen Mediendiensten“, die vom Zuschauer auf Abruf gesehen und interaktiv verändert werden können, unterschieden. Dieses unterschiedliche Maß der Eingriffsmöglichkeit des Verbrauchers begründet – wie auch im deutschen Recht – eine unterschiedliche Relevanz des Mediendienstes für die öffentliche Meinungsbildung. So wie im deutschen Recht für den Rundfunkstaatsvertrag und das Telemediengesetz (1. März 2007) das Prinzip der abgestuften Regulierungsdichte gilt, ist dieses Prinzip auch in der „Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste“ vorgesehen.

Maßnahmen und Ziele

Für alle audiovisuellen Mediendienste – gleich ob linear oder nicht linear – gelten das Sendestaatsprinzip, die grundlegenden Anforderungen zum Jugend- und Verbraucherschutz, zum Schutz der Menschenwürde und zur Förderung europäischer Produktionen. Zu den für audiovisuelle Mediendienste angestrebten Zielen zählen der bessere Zugang für Menschen mit Behinderungen und die Gewährleistung unabhängiger nationaler Institutio-

nen zur Medienaufsicht, deren Strukturen und Zuständigkeiten auf dem jeweiligen nationalen Recht beruhen. Zum Ausbau des Jugendschutzes und der Medienerziehung soll das Zusammenspiel von Regulierung, Medienerziehung sowie erstmals Ko- und Selbstregulierung den grenzüberschreitenden Jugendschutz verbessern. Die Richtlinie legt Mindeststandards für den Jugendschutz fest und gibt den Mitgliedstaaten für die Abruf-Dienste mit der Sperrverfügung ein Instrument in die Hand, um gegen schwere Verstöße sofort vorgehen zu können. Mithilfe des neuen Instrumentes der Ko- und Selbstregulierung wird – ähnlich wie bisher schon in Deutschland – auch für Abruf-Dienste ein wirksamer Jugendschutz durch eigene Maßnahmen der Industrie eingefordert.

Für die linearen Mediendienste bringt die neue Richtlinie vor allem flexiblere quantitative Werberegeln, Ausnahmen vom Verbot der Produkt-Platzierung und ein EU-weites Recht auf Kurzberichterstattung: Um in der Konkurrenz zu den neuen nicht linearen Mediendiensten und zu Pay-TV auch in Zukunft frei empfangbares lineares Fernsehen wirtschaftlich zu sichern, ohne den Zeitumfang der Werbung zu erhöhen, erhalten die Fernsehanstalten einen größeren Spielraum bei der Einblendung von Werbung. Bestehen bleiben das Blockwerbegebot und die Höchstzeit von zwölf Minuten Werbung pro Stunde. Für Kinderprogramme, Filme und Nachrichtensendungen gilt ein besonderer Schutz. Sie dürfen für einen Zeitraum von dreißig Minuten nur einmal unterbrochen werden.

Produkt-Platzierung ist die Integration eines bestimmten Produktes zu Werbezwecken in den Inhalt einer Sendung. Die „Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste“ verbietet grundsätzlich Produkt-Platzierung, ermöglicht jedoch eine

Ausnahme für Filme, Serien und Sportsendungen. Die Erlaubnis zur Produkt-Platzierung gilt nur unter der Bedingung einer ausreichenden Kennzeichnung vor, nach und während der Sendung. Das Europäische Parlament hat sich für dieses unverzichtbare Maß an Transparenz und das ausdrückliche Verbot von Themenplatzierung mit Erfolg gegen Rat und EU-Kommission eingesetzt.

Mit der „Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste“ wird ein Recht auf Kurzberichterstattung – wie es bisher schon in Deutschland besteht – auf EU-Ebene eingeführt. Kurzberichte von maximal neunzig Sekunden zu Ereignissen von hohem Interesse, für die die Senderechte exklusiv erworben worden sind, dürfen künftig EU-weit in Nachrichtenprogrammen ausgestrahlt werden.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft strebt an, die Verhandlungen über die „Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste“ mit dem Europäischen Parlament in zweiter Lesung noch unter ihrem Vorsitz abzuschließen. Dies wäre zweifellos ein großer Erfolg, der hoffentlich durch Kompromissbereitschaft von allen Seiten erreicht werden kann.

Audiovisuelle Dienste, die keine Mediendienste sind, werden durch diese Richtlinie nicht dem Wettbewerbsrecht auf europäischer und weltweiter Ebene entzogen. Sie befinden sich weiterhin in einer rechtlichen Grauzone und unterliegen im Zweifelsfall der „Richtlinie für den elektronischen Handel“. Dies gilt zum Beispiel für Computer-Spiele oder für die elektronischen Übertragungen audiovisueller Dienste der Kulturwirtschaft, zum Beispiel aus dem Bereich der Museen. Zu hoffen ist auf eine zukünftige europäische Regelung, die auch in diesem Bereich audiovisueller Inhalte der UNESCO-Konvention zum Schutz der kulturellen Güter entspricht.