EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 4.5.2012
COM(2012) 203 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Erster Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie 2010/13/EU)

Audiovisuelle Mediendienste und vernetzte Geräte: Entwicklung und Zukunftsperspektiven

{SWD(2012) 125 final}

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung — Hintergrund 3

2. Anwendung der Richtlinie 3

2.1. Herkunftsland, freier Verkehr und freie Meinungsäußerung (Artikel 2, 3 und 4) 3

2.2. Ordnungspolitische Ziele: Jugendschutz und Aufstachelung zum Hass.(Artikel 6, 12 und 27) 4

2.3. Audiovisuelle Medien für alle: Zugang (Artikel 7) 4

2.4. Recht auf freie Meinungsäußerung: Recht auf Information (Artikel 14 und Artikel 15) 4

2.5. Kulturelle Vielfalt: Förderung europäischer und unabhängiger Werke (Artikel 13, 16 und 17) 4

2.6. Kommerzielle Kommunikation (Artikel 10, 11 und 19 bis 25) 4

2.7. Selbstregulierungsinitiativen (Artikel 4 Absatz 7) 4

3. Jüngste Technologieentwicklungen und Expansion des Marktes für audiovisuelle Mediendienste in Europa 4

4. Schlussfolgerungen 4

1. EINLEITUNG — HINTERGRUND

Nach Artikel 33 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste übermittelt die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss regelmäßig einen Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie. Das vorliegende Dokument ist der erste Bericht über die Anwendung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) und erfasst den Zeitraum 2009-2010[1].

Der erste Teil des Berichts enthält einen Rückblick auf die Durchführung der Richtlinie und greift unter anderem Fragen in Bezug auf die Effektivität qualitativer Vorschriften für die Werbung in einem Sektor auf, in dem sich das Angebot und die individuelle Reaktion auf Werbung im Wandel befinden. Die Tatsache, dass Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, ist keine Kritik an der Interventionslogik der AVMD-Richtlinie, sondern beinhaltet die Forderung nach effektiveren Maßnahmen. Der Bericht dient damit als Baustein für den Ausbau der Faktenbasis im Hinblick auf dieses Ziel.

Der zweite Teil des Berichts enthält einen Ausblick auf den Einfluss großer technologischer Entwicklungen auf den Regelungsrahmen, da herkömmlicher Rundfunk und Internet rasch miteinander verschmelzen.

Durch die AVMD-Richtlinie soll - entsprechend dem in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit - der freie Verkehr audiovisueller Mediendienste als Instrument des Binnenmarktes und gleichzeitig der Schutz wichtiger ordnungspolitischer Ziele gewährleistet werden.

Die AVMD-Richtlinie enthält Mindestanforderungen, durch die einheitliche Ausgangsbedingungen sichergestellt werden sollen, und ermöglicht den freien Verkehr audiovisueller Mediendienste in ganz Europa. Sie harmonisiert bestimmte Konzepte (z.B. das des Werbespots), greift jedoch andererseits nicht in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ein, spezifische Anforderungen aufgrund nationaler Gegebenheiten und Rechtstraditionen (z.B. jugendgefährdende Inhalte) festzulegen.

Insgesamt gesehen haben die europäischen Rechtsvorschriften für audiovisuelle Mediendienste den Bürgen und den Unternehmen gute Dienste geleistet.

Für die Unternehmen wurde so ein verlässlicher Rechtsrahmen geschaffen, den die Mediendiensteanbieter brauchen, um unternehmerische Entscheidungen treffen zu können. Seit der Schaffung dieses Rechtsrahmens konnte der Markt wachsen – von einigen wenigen Diensteanbietern auf heute über 7 500 Fernsehveranstalter. Dieser Rechtsrahmen hat auch die Entwicklung und Verbreitung von Video-Abrufdiensten ermöglicht. Nach Schätzung der zuständigen Regelungsbehörden gab es im Januar 2012 mindestes 650 Abrufdienste in der EU.

Im Februar 2012[2] wird die Zahl der Online-Videoabrufdienste[3] (mit Ausnahme von Catch-up-TV-Diensten, reinen Nachrichtendiensten, nicht jugendfreien Sendungen, Filmtrailern, Home-

---

[1] Gegebenenfalls wurden auch Entwicklungen im Jahr 2011 berücksichtigt.

[2] Quelle: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle.

Shopping-Programmen und unter eigenen Marken angebotenen Diensten wie *YouTube, Dailymotion und iTunes)* in der EU auf 251 geschätzt.

Aus Sicht des Bürgers haben sich der Zugang zu Kanälen und das Angebot audiovisueller Dienste erheblich verbessert. Im Jahr 2009 hat sich die vor dem Fernseher verbrachte Zeit in fast allen Mitgliedstaaten erhöht; der Tagesdurchschnitt reicht dabei von 145 Minuten in Österreich bis zu 265 Minuten in Ungarn.

Im Rahmen der letzten Überarbeitung der Richtlinie (2005-2007), mit der auf die Konvergenz der audiovisuellen Medien reagiert wurde, wurden auch Abrufdienste in das Regelwerk einbezogen. Jetzt besteht die Herausforderung darin, Marktentwicklungen und neue Geschäftsmodelle zu beobachten, um sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften auch weiterhin die richtigen Voraussetzungen für Wachstum und die Verwirklichung ordnungspolitischer Ziele schaffen.

Im Anschluss an die Forderung des Rates, einen Fahrplan für die Schaffung eines tatsächlichen digitalen Binnenmarktes in Europe bis 2015 zu erstellen, wird die Europäische Kommission im Rahmen der Strategie der Europäischen Union „Europa 2020“ für Wachstum und Beschäftigung und der Digitalen Agenda für Europa als ihre Leitinitiative eine Debatte über die Herausforderungen und Chancen der Konvergenz eröffnen.

2. ANWENDUNG DER RICHTLINIE

Die AVMD-Richtlinie ist ein Binnenmarktinstrument, bei dem das Recht zur Erbringung audiovisueller Dienste und das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit sowie der Schutz wichtiger ordnungspolitischer Ziele gleichermaßen Berücksichtigung finden.

Hinsichtlich der Umsetzung der AVMD-Richtlinie hatten bis Ende 2011 insgesamt 23 Mitgliedstaaten entsprechende Maßnahmen mitgeteilt, bei 20 Mitgliedstaaten entsprach dies einer vollständigen Umsetzung. Drei Mitgliedstaaten müssen noch Änderungen an ihren Rechtsvorschriften vornehmen, um die Anforderungen der Richtlinie zu erfüllen. Zwei Mitgliedstaaten haben Maßnahmen mitgeteilt, die zurzeit noch geprüft werden. Ende 2011 waren noch sieben Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung von Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie anhängig.

Die Kommission richtete 2011 Schreiben zu verschiedenen Themen an 24 Mitgliedstaaten und forderte Angaben zur Durchführung der AVMD-Richtlinie. Im Anschluss daran fanden Treffen mit den betreffenden Mitgliedstaaten statt.

2.1. Herkunftsland, freier Verkehr und freie Meinungsäußerung (Artikel 2, 3 und 4)

In dem in Artikel 2 der AVMD-Richtlinie vorgesehenen Herkunftslandprinzip fließen Binnenmarktvorschriften und das Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit zusammen. Für Dienste, die den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats entsprechen, in dem

---

[3] Spielfilme oder Kurzfilme, TV-Kataloge, Animationen, Dokumentarfilme, Fitness-Sendungen, Musik und Archive.

die Erbringer dieser Dienste niedergelassen sind, ist der freie Verkehr in Europa gewährleistet, ohne dass eine zweite Kontrolle im Empfangsstaat stattfindet.

Allerdings gibt es für diese Freiheit Grenzen. In der Richtlinie sind Schutzklauseln für den Empfangsstaat vorgesehen, um gesellschaftliche Interessen zu schützen, die von erheblicher Bedeutung sind; dazu gehören beispielsweise der Jugendschutz und das Verbot der Aufstachelung zum Hass. Die Mitgliedstaaten dürfen in der Praxis Schutzvorkehrungen treffen, wenn eine Fernsehsendung aus einem anderen Mitgliedstaat in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise gegen die Vorschriften der Richtlinien für den Jugendschutz und das Verbot der Aufstachelung zum Hass verstößt. Eine ähnliche Bestimmung gibt es für Abrufdienste.

Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität sind wesentliche Merkmale demokratischer Gesellschaften und werden in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ausdrücklich als Element des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit anerkannt. Insbesondere, wenn sie die in Artikel 4 Absatz 1 der AVMD-Richtlinie vorgesehene Möglichkeit in Anspruch nehmen, auf Mediendiensteanbieter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, strengere Bestimmungen anzuwenden, müssen die Mitgliedstaaten diesen Grundsätzen entsprechen. Diese Erwägungen lagen auch den Diskussionen zwischen der Kommission und der ungarischen Regierung über das neue Mediengesetz hinsichtlich ausgewogener Berichterstattung und der Vorschriften in Bezug auf anstößige Inhalte zugrunde. Zwischen der Kommission und der ungarischen Regierung wurden auch einige Änderungen bei anderen Vorschriften vereinbart, die einen Verstoß gegen die AVMD-Richtlinie und/oder die Vorschriften zum freien Dienstleistungsverkehr und zur Niederlassungsfreiheit[4] darstellen könnten.

2.2. Ordnungspolitische Ziele: Jugendschutz und Aufstachelung zum Hass.(Artikel 6, 12 und 27)

Das Verbot der Hetze aus Gründen der Rasse, des Geschlechts, des Glaubens oder der Nationalität ist eines der wesentlichen ordnungspolitischen Ziele der AVMD-Richtlinie. In dem von diesem Bericht erfassten Zeitraum wurde diese Bestimmung auf die wiederholte Ausstrahlung von Material, das zu antisemitischem Hass aufstachelte, durch den französischer Rechtshoheit unterstehenden Satellitenkanal Al Aqsa angewendet.

Die Kommission griff ein und die französische Aufsichtsbehörde wies den französischen Satellitenbetreiber Eutelsat an, die erneute Ausstrahlung von Al Aqsa TV zu stoppen, der daraufhin die Ausstrahlung solcher Programme in Europa einstellte.

2.3. Audiovisuelle Medien für alle: Zugang (Artikel 7)

Ein weiteres wesentliches Ziel der AVMD-Richtlinie ist es, audiovisuelle Mediendienste für alle EU-Bürger zugänglich zu machen; in dieser Hinsicht muss der Zugang für Hörgeschädigte und Sehbehinderte schrittweise verbessert werden. Alle Mitgliedstaaten haben entsprechende Vorschriften erlassen. Bei der Anwendung dieser Vorschriften zeigt sich jedoch die Vielfältigkeit der Marktbedingungen. Wahrend es in einigen Mitgliedstaaten äußerst detaillierte Regulierungs- und Selbstregulierungsbestimmungen gibt, verfügen andere

---

4 http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/6&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.

nur über sehr allgemeine Bestimmungen oder beschränken ihre Verpflichtung, für diesen Zugang zu sorgen, auf die Dienste der öffentlich-rechtlichen Rundfunksender.

2.4. Recht auf freie Meinungsäußerung: Recht auf Information (Artikel 14 und Artikel 15)

Um das Recht der Öffentlichkeit auf Information über Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung zu gewährleisten, können die Mitgliedstaaten eine Liste von Ereignissen erstellen, die sie für äußerst bedeutend für ihre Gesellschaft halten. Die Liste der Ereignisse und die Maßnahmen müssen von der Kommission genehmigt werden.

Die FIFA und die UEFA haben beim Gerichtshof der Europäischen Union Beschwerde gegen die Entscheidungen der Kommission in Bezug auf die Listen bedeutender Ereignisse Belgiens und des Vereinigten Königreichs eingereicht. Dabei ging es um die Aufnahme das gesamte Finalturniers der FIFA-Fußball-Weltmeisterschaft und der UEFA-Fußball-Europameisterschaft in diese Listen.

Der Gerichtshof der Europäischen Union befand, dass Grundfreiheiten aus Gründen des übergeordneten Allgemeininteresses eingeschränkt werden können; dies wäre in diesem Fall das Recht der Öffentlichkeit auf Information als Element des Rechts auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit[5].

Der Gerichtshof der Europäischen Union prüfte die ihm vorgelegten Elemente eingehend und bestätigte die Entscheidung der Kommission in Bezug auf die Listen bedeutender Ereignisse Belgiens und des Vereinigten Königreichs, in die das gesamte Finalturnier der FIFA-Fußball-Weltmeisterschaft und der UEFA-Fußball-Europameisterschaft aufgenommen worden war.

2.5. Kulturelle Vielfalt: Förderung europäischer und unabhängiger Werke (Artikel 13, 16 und 17)

Zur Förderung der kulturellen Vielfalt müssen die Fernsehveranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit der Ausstrahlung europäischer Werke vorbehalten. Ferner müssen sie mindestens 10 % ihrer Sendezeit oder ihrer Haushaltsmittel für die Programmgestaltung europäischen Werken von unabhängigen Herstellern vorbehalten. Eine ähnliche Verpflichtung besteht in Bezug auf Video-Abrufdienste. Die Kommission berichtet regelmäßig über die Anwendung dieser Verpflichtungen.

Aus dem letzten Bericht[6] geht hervor, dass der EU-weite durchschnittliche Sendezeitanteil europäischer Werke von 62,6 % im Jahr 2007 auf 63,2 % im Jahr 2008 anstieg. Zwischen 2005 und 2008 blieb er auf einem zufriedenstellenden Niveau. Der durchschnittliche Anteil unabhängiger Werke, die auf allen europäischen Kanälen gesendet wurden, ging 2008 (34,9 %) gegenüber 2007 (35,3 %) leicht zurück. Auch der mittelfristige (2005-2008) Trend zeigt einen leichten Rückgang für unabhängige Werke. Dennoch belegen die erzielten Ergebnisse eine zufrieden stellende Durchführung von Artikel 17.

Einige Mitgliedstaaten haben in ihren nationalen Rechtsvorschriften strengere oder ausführlichere Bestimmungen vorgesehen, indem sie einen höheren Anteil europäischer und

---

[5] Rechtssachen T- -385/07, T-55/08 und T-68/08, FIFA/ UEFA/ Kommission, 17.2.2011.

[6] KOM(2010) 450.

unabhängiger Werke oder von Produktionen in einer Amtssprache des Landes[7] vorgeschrieben haben. Nach den spanischen Rechtsvorschriften müssen beispielsweise die Fernsehveranstalter einen Teil ihrer Betriebseinnahmen auf die Vorfinanzierung von europäischen Spiel- und Fernsehfilmen verwenden, wobei 60 % dieser Finanzierung für die Produktion von Werken bestimmt sind, deren Originalsprache eine der Amtssprachen des Königreichs Spanien ist Diese Verpflichtung wurde vor dem Europäischen Gerichtshof angefochten[8]. Der Gerichtshof bestätigte, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen können, um im Rahmen ihrer Kulturpolitik eine oder mehrere ihrer Amtssprachen zu verteidigen und zu fördern.

2.6. Kommerzielle Kommunikation (Artikel 10, 11 und 19 bis 25)

Der Anteil von Fernsehwerbespots und Teleshoppingspots an der Sendezeit darf 12 Minuten pro Stunde nicht überschreiten. Die Anwendung dieser Bestimmung gab Anlass zu Diskussionen über den Begriff „Werbespot“. Bei der Überprüfung von Werbepraktiken in Spanien zeigte sich, dass spezielle, eindeutig Werbezwecken dienende kommerzielle Formate („anuncios publicitarios de patrocinio“, „microespacios“, „merchandising spots“, „telepromotion spots“ und „morphing spots“) verwendet werden, die nach Aussage der spanischen Behörden keine Werbespots sind und daher nicht unter die 12-Minuten-Regelung fallen.

Entsprechend dem Standpunkt der Kommission befand der Gerichtshof, dass alle Formen der Fernsehwerbung, die zwischen den Programmen oder während der Pausen gesendet werden, einen Werbespot darstellen, es sei denn, die betreffende Werbeart fällt unter eine ausdrücklich von der AVMD-Richtlinie vorgesehene andere Form der Werbung, oder sie nimmt wegen der Art und Weise ihrer Darbietung mehr Zeit in Anspruch als Werbespots, vorausgesetzt, eine Anwendung der für Werbespots vorgesehenen Begrenzungen liefe darauf hinaus, diese Werbeform ohne stichhaltige Rechtfertigung gegenüber Werbespots zu benachteiligen[9]. Der Gerichtshof vertrat mit anderen Worten eine umfassende und einheitliche Auslegung des Begriffs „Werbespot“, die dem Zweck des Artikels 23 der AVMD-Richtlinie entspricht, nämlich den Fernsehzuschauer vor übermäßiger Werbung zu schützen.

In dem von diesem Bericht erfassten Zeitraum überprüfte die Kommission die Werbepraktiken in acht Mitgliedstaaten. In einigen Mitgliedstaaten wird die 12-Minuten-Begrenzung von Werbespots regelmäßig überschritten. Aufgrund dieser Feststellungen wurden den betreffenden Mitgliedstaaten Verwaltungsschreiben übermittelt; die Diskussionen in dieser Angelegenheit sind noch nicht abgeschlossen. Die Kommission beabsichtigt, weiterhin zu überwachen, ob die Mitgliedstaaten die 12-Minuten-Regel einhalten, und erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten[10].

Die Überprüfung der Werbepraktiken deckte darüber hinaus eine Reihe von Problemen im Bereich der kommerziellen Kommunikation in Bezug auf Sponsoring, Eigenwerbung and

---

7 Siehe Unterlage des Kontaktausschusses http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

8 Rechtssache C-222/07, UTECA, 5.3.2009.

9 Rechtssache C-281/09, Kommission / Spanien, 24.11.2011.

10 Die Ergebnisse vorheriger Überprüfungen sind den Berichten über die Anwendung der Richtlinie zu entnehmen, die hier abgerufen werden können: http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/implementation/reports/index_en.htm. Bis Ende 2012 werden alle Mitgliedstaaten überprüft.

Produktplatzierung auf. Dies zeigt, dass die Regeln für die verschiedenen Formen der kommerziellen Kommunikation geklärt werden müssen.

Erstmals wurde während des Berichtszeitraums die Anwendung der *qualitativen Bestimmungen* für Werbetätigkeiten separat geprüft. Die einschlägigen Bestimmungen betreffen Werbung für Alkohol, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und gezielte Werbung für Minderjährige. Eine Analyse der Inhalte wurde als die geeignetste Methode betrachtet[11].

In den überprüften Mitgliedstaaten macht die Alkoholwerbung zwischen 0,8 % und 3% der gesamten Werbezeit in allen audiovisuellen Mediendiensten aus, ausgehend von der Gesamtzahl der Spots, die in dem überprüften Zeitraum gesendet wurden. Hinsichtlich der Anwendung der einschlägigen Bestimmung der AVMD-Richtlinie wurden nur sehr wenige Fälle von eindeutigen Verstößen gefunden. Allerdings enthielt ein erheblicher Anteil, nämlich über 50%, der Werbespots Elemente, die mit einigen der durch die AVMD-Richtlinie verbotenen Charakteristika in Verbindung gebracht werden könnten, obwohl angesichts der detaillierten Anforderungen der AVMD-Richtlinie keine klaren Verstöße festgestellt werden konnten.

Bei der Umsetzung der Vorschriften der AVMD-Richtlinie in Bezug auf Alkoholwerbung haben 22 Mitgliedstaaten hinsichtlich der Kanäle, der beworbenen Produkte oder der Sendezeiten etwas strengere Regeln für diese Art der Werbung vorgeschrieben[12].

Die AVMD-Richtlinie regelt auch zielgerichtete Werbung für Kinder. Audiovisuelle kommerzielle Kommunikation darf weder zur seelischen noch zur körperlichen Beeinträchtigung Minderjähriger führen. Dies bedeutet, dass sie keine direkten Aufrufe zum Kaufen oder Mieten von Waren oder Dienstleistungen an Minderjährige richten darf, die deren Unerfahrenheit und Leichtgläubigkeit ausnutzen, Minderjährige nicht unmittelbar dazu auffordern darf, ihre Eltern oder Dritte zum Kauf der beworbenen Ware oder Dienstleistung zu bewegen, nicht das besondere Vertrauen ausnutzen darf, das Minderjährige zu Eltern, Lehrern und anderen Vertrauenspersonen haben, und Minderjährige nicht ohne berechtigten Grund in gefährlichen Situationen zeigen darf.

Eine Inhaltsanalyse der 100 meistgesendeten Werbespots zeigte, dass es wenig Verstöße gegen die Vorschriften der Richtlinie zum Schutz Minderjähriger vor Werbeinhalten gab. Ähnlich wie in Bezug auf die Alkoholwerbung gab es aufgrund des detaillierten Wortlauts der einschlägigen Bestimmungen nur wenige Verstöße gegen die AVMD-Richtlinie. Dennoch werden offenbar Werbemethoden, die auf Jugendliche ausgerichtet sind, in der Fernsehwerbung häufig eingesetzt.

Fünf Mitgliedstaaten verbieten Werbung in Kindersendungen. Vier Mitgliedstaaten haben ein teilweises Verbot oder andere Beschränkungen für Werbung in Kindersendungen erlassen, entweder zu bestimmten Sendezeiten oder für bestimmte Produkte, und sieben

---

[11] Die Inhaltsanalyse ist eine Forschungsmethode zur objektiven, systematischen quantitativen Beschreibung manifester Kommunikationsinhalte. Weitergehende Informationen können dem Arbeitspapier der Dienststellen entnommen werden.

[12] Siehe Unterlage des Kontaktausschusses: http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm .

Mitgliedstaaten untersagen, dass in Kindersendungen die Logos von Sponsoren gezeigt werden[13].

Daher erscheint es angemessen, 2013 die Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen" über die Fernsehwerbung[14] zu aktualisieren. Dabei werden die im Rahmen der EU-Plattform für Ernährung und des Forums Alkohol und Gesundheit gesammelten Erfahrungen sowie die Arbeiten zu verhaltensorientierten Werbemethoden berücksichtigt. Weitere Untersuchungen sind erforderlich, um die Auswirkungen kommerzieller Kommunikation (insbesondere in Bezug auf alkoholische Getränke) auf Jugendliche zu bewerten, und zwar hinsichtlich der Intensität, mit der sie dem ausgesetzt sind, und ihres Konsumverhaltens, und um die Wirksamkeit der in der Richtlinie enthaltenen Einschränkungen im Hinblick auf die Gewährleistung des erforderlichen Schutzes zu beurteilen; dabei ist das Kosten/Nutzen-Verhältnis der Überprüfung zu berücksichtigen. Die Kommission wird die nötigen Forschungsmaßnahmen 2013 einleiten.

Ein weiteres Thema der AVMD-Richtlinie im Bereich der kommerziellen Kommunikation ist die Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft, Staatsangehörigkeit, Religion oder Glauben, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung. Diese Art der Diskriminierung ist verboten. Ein anderer Aspekt von Diskriminierung ist die systematische Assoziierung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe mit spezifischen Rollen oder Verhaltensmustern. Dazu wurde in acht Mitgliedstaaten bei den 100 meistgesendeten Werbespots eine Analyse hinsichtlich der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts und geschlechtsspezifischer Rollenklischees vorgenommen**.** In 21% bis 36% der analysierten Spots fand sich eine stereotype Darstellung von Geschlechterrollen. In einigen Mitgliedstaaten werden bestimmte gesellschaftliche Positionen, Berufe oder Produkte systematischer mit einem bestimmten Geschlecht assoziiert als in anderen Mitgliedstaaten. Keines der überprüften Länder ist ganz frei von solchen stereotypen Darstellungen.

Die Mitgliedstaaten und Akteure stellten die Frage, ob die grenzüberschreitende Ausstrahlung von Glücksspielwerbung in den Bereich der AVMD-Richtlinie fällt. Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe h soll alle Formen audiovisueller kommerzieller Kommunikation erfassen, d.h. Bilder mit oder ohne Ton, die der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen oder des Erscheinungsbilds natürlicher oder juristischer Personen, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, dienen. Dagegen gilt die AVMD-Richtlinie nicht für die Veranstaltung von Glücksspielen.

2.7. Selbstregulierungsinitiativen (Artikel 4 Absatz 7)

Ein weiterer wichtiger Aspekt der AVMD-Richtlinie ist der Verweis auf alternative Formen der Regulierung in Form von Koregulierungs- oder Selbstregulierunginitiativen, insbesondere im Bereich der Werbung. Diese Regelungen müssen von den Hauptbeteiligten in den betreffenden Mitgliedstaaten allgemein anerkannt werden, und es muss eine wirksame Durchsetzung gewährleistet sein. In allen Mitgliedstaaten, von zwei Ausnahmen abgesehen,

---

13 Siehe Unterlage des Kontaktausschusses http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

14 ABl. C 102 vom 28.4.2004, S. 2, siehe Anhang.

bestehen Regelungen zur Koregulierung und/oder Selbstregulierung oder wurden Bestimmungen, die solche Regelungen fördern, direkt in das Medienrecht aufgenommen[15].

Auch bei der Werbung für Lebensmittel und ihre Vermarktung gegenüber Kindern wurden über die EU-Plattform für Ernährung, körperliche Bewegung und Gesundheit Selbstregulierungsmaßnahmen auf EU-Ebene gefördert. Über die Plattform konnten Verpflichtungen von über 300 Interessenträgern gesammelt werden[16]. Von den über 200 Verpflichtungen von Mitgliedern des Europäischen Forums für Alkohol und Gesundheit betreffen 25 % die verantwortungsvolle kommerzielle Kommunikation zu alkoholischen Getränken. Bei der Selbstregulierung im Bereich der Vermarktung alkoholischer Getränke und der Werbung dafür sind somit im Hinblick auf Mediendienste und beteiligte Mitgliedstaaten erhebliche Fortschritte zu verzeichnen. Weitere Arbeiten müssen erweisen, inwieweit diese Initiativen zur Erreichung des erforderlichen Schutzniveaus beitragen können und ob ihre Effektivität durch gemeinsame Definitionen verstärkt werden sollte. Eine Bewertung der Aktionsplattform für Ernährung, körperliche Bewegung und Gesundheit[17] ergab, dass bei den Initiativen der Interessenträger im Bereich Vermarktung und Werbung zwar gute Fortschritte zu verzeichnen sind, dass jedoch ihre Wirkung noch verstärkt werden könnte. Im Kontext dieser Plattformen wird die Kommission die Festlegung strengerer Alters- und Zielgruppengrenzen für die Werbung und Vermarktung sowie konsistenterer ernährungsspezifischer Vorgaben für alle Unternehmen unterstützen. Den Mitgliedstaaten kommt bei der Begleitung der von der Industrie ausgehenden Selbstregulierungsinitiativen eine Schlüsselrolle zu, insbesondere in Bezug auf Effizienz und Mittelausstattung bei der Verwaltung der Kodizes und der Bearbeitung von Beschwerden.

Im spezielleren Bereich der in Kindersendungen verbreiteten audiovisuellen kommerziellen Kommunikation zu süßen, fetten oder salzigen Lebensmitteln oder Getränken müssen die Mitgliedstaaten die Anbieter audiovisueller Mediendienste zur Aufstellung von Verhaltenskodizes hinsichtlich unangebrachter audiovisueller kommerzieller Kommunikation in Kindersendungen anhalten.

3. JÜNGSTE TECHNOLOGIEENTWICKLUNGEN UND EXPANSION DES MARKTES FÜR AUDIOVISUELLE MEDIENDIENSTE IN EUROPA

Das Aufkommen von Connected- oder Hybrid-TV, bei dem Merkmale des Internet und des Web 2.0 in moderne Fernsehgeräte integriert werden, markiert eine neue Phase bei der Verknüpfung von Internet und Fernsehen. Dabei bieten manche Anbieter eine begrenzte Zahl von Anwendungen ohne echten Internetzugang an, andere wiederum offenen Zugang zu audiovisuellen Inhalten im Internet.

Mehrere große US-Anbieter werden demnächst ihre Dienste in der EU anbieten, und das Entstehen dieser neuen Plattformen wird zweifellos den Wettbewerbsdruck bei der Konzeption, der Finanzierung und dem Vertrieb von EU-Produkten erhöhen.

---

15 Vgl. Dokument des Kontaktausschusses http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

16 http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/platform/platform_db_en.htm

17 http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/docs/evaluation_frep_en.pdf

Connected-TV wird derzeit in Deutschland und in Italien angeboten, Frankreich und das Vereinigte Königreich sollen demnächst folgen. Die Nutzung des Connected-TV-Angebots ist vorerst noch begrenzt. Zwar sind viele der auf dem Markt befindlichen Fernsehgeräte für diesen Dienst ausgerüstet, doch nur 20 % bis 30 % sind tatsächlich online. Angesichts der wachsenden Zahl von Bürgern mit Zugang zu höheren Internet-Geschwindigkeiten sowie der Zunahme der vernetzten Geräte und verfügbaren Inhalte dürfte der Marktanteil von Connected-TV in den kommenden Jahren relativ schnell wachsen.

Zusätzlich zum traditionellen Fernsehangebot erhalten Verbraucher durch vernetzte Geräte wie Tablets, Smartphones und Spielekonsolen auch Zugang zum Videoabruf über Apps und zu Catch-up-TV-Angeboten über die Hybrid-Broadcast/Broadband-Plattformen der Fernsehanbieter. Laut Schätzungen gab es Ende 2011 in Europas Privathaushalten 47 Millionen aktive vernetzte Geräte einschließlich vernetzter Fernsehgeräte, Spielekonsolen, eigenständiger TV-Set-Top-Boxen, Blu-Ray-Abspielgeräte und Set-Top-Boxen für Bezahlfernsehen[18].

Die Umstellung auf Connected-TV ist sowohl mit beträchtlichen Chancen als auch mit großen Herausforderungen verbunden: Schaffung fairer Rahmenbedingungen, Normungsfragen, Zugang zu geeigneten Plattformen, Wechselkosten und Kundenbindungseffekte („Lock-in-Effekte"), Kontrolle über Werbung und Inhalte, Auswirkungen auf die Effektivität von Maßnahmen zur Förderung europäischer Werke, Fragen der Rechte des geistigen Eigentums[19], Jugendschutz, Datenschutz und Medienkompetenz bei sozial schwächeren Gruppen.

Infolge dieser technologischen Entwicklung könnte es auch zu einer Verwischung der Grenzen zwischen der Rundfunkausstrahlung audiovisueller Inhalte und ihrer *Over-the-top*-Übermittlung (OTT) kommen. Folglich muss der durch die AVMD-Richtlinie festgelegte Rechtsrahmen vor dem Hintergrund sich entwickelnder Fernsehgewohnheiten und Übermittlungspraktiken überprüft werden. Dabei muss über die verschiedenen audiovisuellen Medienumfelder hinweg ein einheitliches Schutzniveau bewahrt, gleichzeitig jedoch den jeweiligen Besonderheiten Rechnung getragen werden. Jüngere Studien zeigen, dass die Verbraucher bei der Nutzung digitaler Inhalte, einschließlich der audiovisuellen Medien, mit beträchtlichen Problemen konfrontiert sind, insbesondere in Bezug auf die Zugänglichkeit der Inhalte, unklare oder fehlende Informationen und die mangelnde Qualität der Inhalte[20]. Die Nutzer haben auch hohe Erwartungen an die Regulierung der Inhalte von Fernsehsendungen und die damit verbundenen VOD- und Catch-up-Dienste[21]. Bei Abrufdiensten gewährleistet die Richtlinie bereits die gleichen hohen Schutzniveaus im Hinblick auf bestimmte Aspekte, einschließlich der Identifizierung des Dienstleisters, einem vollständigen Verbot der Aufstachelung zum Hass und qualitativen Standards für die audiovisuelle kommerzielle Kommunikation.

---

18 IHS Source Digest.

19 Vgl. auch Grünbuch über den Online-Vertrieb von audiovisuellen Werken, KOM(2011) 427 endgültig.

20 Europe Economics: Digital Content Services for Consumers: Assessment of Problems Experienced by Consumers (2011):
http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/empirical_report_final_-_2011-06-15.pdf;
Detaillierte Ergebnisse der Untersuchung:
http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/empirical_report_final_appendix_9_2011-06-15.pdf

21 Ipsos MORI, Protecting Audiences in a Converged World, Januar 2012.

Ein wichtiger Bereich, in dem Fortschritte zu verzeichnen sind, ist der Grad der Medienkompetenz. Medienkompetenz ist die Fähigkeit, die Medien zu nutzen, die verschiedenen Aspekte der Medien und Medieninhalte zu verstehen und kritisch zu bewerten sowie selbst in verschiedenen Kontexten zu kommunizieren. Eine für die Kommission im Referenzzeitraum durchgeführte Erhebung[22] ergab, dass 28 % der EU-Bevölkerung über Grundkenntnisse, 41 % über mittlere Kenntnisse und 31 % über fortgeschrittene Kenntnisse verfügen.

Offenbar ist ein wesentlicher Teil der Bevölkerung (75–80 %) den audiovisuellen Mediendiensten gegenüber recht kritisch eingestellt und weiß, dass eine Regulierung in diesem Bereich besteht. Andererseits sind in anderen Teilen der Bevölkerung (kein Internet, Jugendliche, niedriges Einkommen) Medienkompetenz und Regulierungskenntnis entsprechend geringer ausgeprägt. Zur Wahrnehmung der Werbung bei jüngeren Altersgruppen zeigte die Erhebung, dass das Alter ein Faktor bei der Erkennung der Werbung ist, aber nicht der einzige. Werbekompetenz hilft jüngeren Menschen, den Verkaufsinhalt zu erkennen, die Erkennung subtilerer Techniken ist jedoch komplexer und für die meisten Kinder nicht möglich.

Angesichts dessen müssen die technologischen Entwicklungen genau beobachtet werden. Mit der Arbeitsgruppe der EU-Regulierungsbehörden im Bereich der audiovisuellen Mediendienste und mit dem Kontaktausschuss wurden bereits Vorgespräche geführt. Eine weitere Diskussion mit den Interessenträgern sollte es erleichtern, eine Strategie für eine europäische Politik zu formulieren, um möglichst viele Möglichkeiten für die Bürger und den audiovisuellen Sektor in Europa zu schaffen und die politischen Herausforderungen im Zusammenhang mit Connected-TV zu bewältigen.

Im Hinblick auf die Vorlage eines Strategiepapiers zu „Connected-TV" wird die Kommission in den kommenden Monaten ihre Analyse weiter vertiefen und eine breiter angelegten Konsultationsprozess einleiten.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Insgesamt hat sich der europäische Rechtsrahmen für audiovisuelle Mediendienste als ausgewogen erwiesen und sich bei Bürgern und Unternehmen gleichermaßen bewährt.

Dennoch verdienen verschiedene Punkte Beachtung, insbesondere im Bereich der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation, wo mehrere Aspekte genauer beobachtet und bewertet werden sollten, um die Effektivität der Vorschriften im Hinblick auf die Erreichung ihres Ziels zu steigern, vor allem hinsichtlich des Jugendschutzes in allen audiovisuellen Medien. Die geplante Aktualisierung der Kommissionsmitteilung zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen" wird mehr Klarheit hinsichtlich spezifischer Fragen in diesem Bereich schaffen.

Im Hinblick auf Verhaltenskodizes für an Kinder gerichtete unangebrachte kommerzielle Kommunikation zu Lebensmitteln mit hohem Fett-, Salz- oder Zuckergehalt sind weitere Anstrengungen erforderlich, um eine ausreichende Größenordnung zu erreichen,

---

[22] Danish Technological Institute und European Association for Viewers' Interests, *Testing and Refining Criteria to assess Media Literacy levels in Europe*, April 2011.

Unterstützung zu sichern und bewährte Verfahren zu entwickeln. Die Effektivität solcher Verhaltenskodizes muss noch weiter bewertet werden.

Die sich abzeichnenden technologischen Entwicklungen könnten dazu führen, dass sich die Grenzen zwischen der Rundfunkausstrahlung und Over-the-top-Übermittlung (OTT) audiovisueller Inhalte verwischen. Folglich muss der aktuelle AVMD-Rechtsrahmen gegebenenfalls vor dem Hintergrund sich entwickelnder Fernsehgewohnheiten und Übermittlungspraktiken unter Berücksichtigung verwandter Ziele wie Verbraucherschutz und Grad der Medienkompetenz überprüft werden.

Da die möglichen Auswirkungen auf den Markt und den Rechtsrahmen noch nicht völlig klar sind, sollte eine umfassende Bewertung der derzeitigen und künftigen Situation vorgenommen werden. Die Kommission hat eine offene Aussprache mit den Interessenträgern über die OTT-Übermittlung audiovisueller Inhalte angestoßen und wird diese Analyse in den kommenden Monaten mit Blick auf die Vorlage eines Strategiepapiers zu „Connected-TV" vertiefen.