



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 15.12.2003
KOM(2003) 784 endgültig

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

**ÜBER DIE ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN REGULIERUNGSPOLITIK
IM AUDIOVISUELLEN BEREICH**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
1.1.	Beschreibung der audiovisuellen Landschaft in Europa	3
1.2.	Jüngste Technologie- und Marktentwicklungen im audiovisuellen Sektor	5
1.3.	Die wichtigsten politischen Maßnahmen von Kommission, Parlament und Rat im audiovisuellen Bereich	6
2.	Audiovisuelle Politik im Gemeinschaftskontext.....	8
3.	Eine neue Politik für die europäischen audiovisuellen Medien.....	14
3.1.	Definitionen und Basiskonzepte	15
3.2.	Allgemeine Vorschriften	16
3.3.	Recht auf Information	17
3.4.	Produktionsförderung, Medienabfolge	19
3.5.	Kommerzielle Kommunikation.....	20
3.6.	Jugendschutz und Schutz der öffentlichen Ordnung.....	22
3.7.	Recht auf Gegendarstellung	23
3.8.	Institutionelle Aspekte	24
3.9.	Die Empfehlung über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde.....	25
3.10.	Ko- und Selbstregulierung	26
4.	Schlussfolgerungen und Zeitplan.....	27

1. EINLEITUNG

Die audiovisuellen Medien spielen eine zentrale Rolle für das Funktionieren moderner demokratischer Gesellschaften und für die Entwicklung und Vermittlung sozialer Werte. Sie haben großen Einfluss darauf, was die Bürger wissen, glauben und fühlen. Für diese Kulturindustrie *par excellence* ist es somit von großer Wichtigkeit, dass die Marktakteure ein klares und berechenbares politisches Umfeld haben, in dem sie Investitionen planen und Strategien für ihre Geschäftstätigkeit entwickeln können.

Die vorliegende Mitteilung soll zu dieser Berechenbarkeit beitragen, indem sie die mittelfristigen Prioritäten für die Rechtspolitik der Gemeinschaft in diesem Sektor in einem erweiterten Europa dargelegt.

Die Gemeinschaft ist bestrebt, die Entwicklung des audiovisuellen Bereichs in der Union zu fördern, insbesondere durch die Vollendung des Binnenmarktes für diesen Sektor, und dabei gleichzeitig übergeordnete Ziele allgemeinen Interesses, wie kulturelle und sprachliche Vielfalt, Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde sowie Verbraucherschutz, zu unterstützen. Zur Erreichung dieser Ziele setzt die Gemeinschaft zwei Arten sich ergänzender und miteinander verbundener Maßnahmen ein, die diese Politik von Beginn an geprägt haben: Regulierungsmaßnahmen und Unterstützungsmechanismen. Im Jahr 2003 wurden der Regulierungsrahmen und die Unterstützungsinstrumente, insbesondere die MEDIA-Programme, einer umfassenden öffentlichen Konsultation und Überprüfung unterzogen. Die vorliegende Mitteilung präsentiert die Schlussfolgerungen der Kommission zum Regulierungsrahmen. Im ersten Quartal 2004 wird die Kommission in einem separaten Dokument eine neue Programmgeneration vorstellen, die den aktuellen MEDIA-Programmen nachfolgen soll.

1.1. Beschreibung der audiovisuellen Landschaft in Europa

Jüngsten Untersuchungen zufolge¹ belief sich der gesamte europäische audiovisuelle Markt, d. h. alle audiovisuellen Aktivitäten und Verbreitungsarten, im Jahr 2001 auf nahezu 95 Mrd. €, was einen Zuwachs von 5,2 % im Vergleich zu 2000 darstellt. Dieser Zuwachs bestätigt den anhaltend positiven Trend (+ 35 % zu jeweiligen Preisen seit 1997).

Von den zwei wichtigsten Wirtschaftszweigen, d. h. Fernsehen und Kino, machte das Fernsehen im Jahr 2001 etwa zwei Drittel des Marktes aus, während das Kino, einschließlich Videos, etwa 15 % des Marktes einnahm. Der übrige Teil wurde von Musikaufnahmen und Unterhaltungssoftware abgedeckt. Der Verkauf und Verleih von DVDs stellte den dynamischsten Sektor dar, noch vor den Kinovorführungen. Der DVD-Sektor konnte seinen Platz 2002 festigen: In diesem Jahr lag der Einzelhandelsumsatz auf der Höhe des Verkaufs herkömmlicher VHS-Kassetten, vor dem Hintergrund eines globalen Anstiegs des Verkaufs audiovisueller Produkte.

¹ Quelle: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle – Jahrbuch 2003, Band 1.

Die Entwicklung des Fernsehmarktes verlangsamte sich 2001 (+ 4 % im Vergleich zu 2000; + 40 % im Vergleich zu 1997), vor allem aufgrund unbefriedigender Ergebnisse beim herkömmlichen kommerziellen „Free-to-air“-Fernsehen (- 2,1 % im Jahr 2001 gegenüber 2000), das unter der globalen Krise des Werbemarktes leidet. Der Pay-TV-Sektor (Veranstalter von Programmpaketen, Spartenkanäle, Premium-TV und Homeshopping-Unternehmen) bestätigte seinen jährlichen Zuwachs von rd. 13 % (+ 100 % im Vergleich zu 1997). Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (einschließlich Hörfunk) verzeichneten einen Gesamtumsatz von rd. 27 Mrd. € (28 % des gesamten Marktes; + 4 % im Vergleich zu 2000; + 20 % im Vergleich zu 1997).

Vorläufige Zahlen zum Gesamttrend 2002 in der EU bestätigen das negative Wachstum für „Free-to-air“-Sender (schätzungsweise - 3,5 % im Vergleich zu 2001) und verweisen auf eine verlangsamte Entwicklung im Pay-TV-Sektor (+ 6 % im Vergleich zu 2001).

Die Handelsbilanz für den audiovisuellen Bereich ist nach wie vor negativ, insbesondere für Rundfunk, Kinovorführungen und Videofilm-Vertriebsrechte. Grund hierfür ist der Negativsaldo zu den USA, der sich im Jahr 2000 auf über 8 Mrd. USD belief (nach Schätzungen der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle²).

In den ersten Jahren des neuen Jahrtausends hat der audiovisuelle Sektor sein Dienstangebot weiter diversifiziert. Schätzungen zufolge³ umfasste das herkömmliche analoge terrestrische Fernsehen Anfang 2003 EU-weit 40 öffentlich-rechtliche und 47 kommerzielle nationale Kanäle.

Gleichzeitig gab es 35 Veranstalter von Programmpaketen sowie 69 öffentlich-rechtliche Sender und 584 Sender privater Betreiber, die auf nationaler Ebene mithilfe anderer Techniken übertragen wurden. Etwa 100 Regionalprogramme – sowohl öffentlich-rechtliche als auch private – wurden regelmäßig ausgestrahlt, während die Zahl der lokalen Anstalten 2 000 erreichte.

Nahezu alle EU-Haushalte sind mit einem bzw. mehreren Fernsehgeräten ausgestattet⁴. Die Verbreitung des Kabel- oder Satellitenfernsehens ist je nach Land recht unterschiedlich; desgleichen die industrielle Struktur (über 6 000 Betreiber). Durchschnittlich hatten im Jahr 2002 mehr als die Hälfte der EU-Haushalte Zugang zu Kabelnetzen, doch haben bislang lediglich 31 % der Haushalte mit Fernsehhaushaltung Kabeldienste abonniert. Die Steigerungsrate gegenüber 2001 ist relativ gering (rd. 2,5 %). Nach Schätzungen der Satellitenbranche empfangen im Jahr 2002 insgesamt rd. 38 Millionen Haushalte Satellitenfernsehen, mit einer relativ dynamischen Zuwachsrate von rd. 14 % im Vergleich zu 2001.

² Quelle: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle – Jahrbuch 2003, Band 1.

³ Quelle: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle – Jahrbuch 2002, Band 5.

⁴ Quelle: Europäische Audiovisuelle Informationsstelle – Jahrbuch 2003, Band 2.

Das digitale Fernsehen erreichte Ende 2002 knapp 18 % der EU-Haushalte (27,4 Millionen), was eine Steigerung von rd. 15 % bedeutet. Dabei handelt es sich überwiegend um Satellitenübertragungen. Über 22 Millionen Haushalte nahmen diesen Übertragungsmodus Ende 2002 in Anspruch, während sich die digitale Übertragung per Kabel nur in wenigen Ländern durchsetzte (3,5 Millionen Haushalte in der EU Ende 2002). Das digitale terrestrische Fernsehen ist nur in wenigen Mitgliedstaaten operationell (Vereinigtes Königreich, Deutschland, Spanien, Schweden und Finnland). Die Bereitstellung von Fernsehdiensten über DSL ist technisch machbar, doch sind diese Dienste noch nicht voll einsatzfähig. Mit der Ankurbelung des digitalen terrestrischen Rundfunks im Vereinigten Königreich und den ersten Analogabschaltungen in einigen Regionen Deutschlands Mitte 2003 erfasste dieser Übertragungsmodus EU-weit 2,1 Millionen Haushalte.

Der durchschnittliche tägliche Fernsehkonsum blieb auch im Jahr 2002 in allen Mitgliedstaaten beachtlich und wies nur geringfügige Veränderungen gegenüber 2001 auf. Österreich ist immer noch das Land, in dem die Menschen am wenigsten Zeit vor dem Bildschirm verbringen (153 Minuten), während das Fernsehen in Spanien am meisten Anhänger findet (262 Minuten). In den Beitrittsländern ist die Situation ähnlich, wobei der tägliche Fernsehkonsum zwischen 165 Minuten (Slowenien) bis 256 Minuten (Ungarn) schwankt.

Die EU konnte ihre Führungsrolle bei der Produktion von Spielfilmen festigen: Im Jahr 2002 waren es 630 Produktionen (nahezu unverändert gegenüber 2001; + 13 % gegenüber 1997), während in den Vereinigten Staaten rd. 450 Filme gedreht wurden. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass ein beträchtlicher Anteil der europäischen Werke nicht die „kritische Menge“ an Zuschauern erreicht (d. h. mindestens 100 000 Kinobesucher). In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass hinsichtlich der finanziellen Investitionen die US-Filmemacher immer noch über Budgets verfügen, die ein Vielfaches der Investitionen in EU-Produktionen betragen, und dass auch erheblich mehr Marketingaufwand für sie betrieben wird. Die jüngste Welle europäischer Koproduktionen, an der insbesondere einige der größten Mitgliedstaaten beteiligt sind, könnte eine Antwort auf ein solches Ungleichgewicht darstellen. Im Jahr 2002 wurden über 250 Filme in gesamteuropäischer Zusammenarbeit hergestellt.

In den Beitrittsländern wurden 86 Spielfilme im Jahr 2002 gedreht. Koproduktionen sind immer noch selten, sowohl mit EU-Mitgliedstaaten als auch mit anderen Beitrittsländern. Gleichwohl haben mehrere Beitrittsländer eine beachtliche Produktionsinfrastruktur entwickelt.

1.2. Jüngste Technologie- und Marktentwicklungen im audiovisuellen Sektor

Die wichtigsten Merkmale des audiovisuellen Sektors (Unternehmensmodelle, Übertragungswege, Verbraucherverhalten, Unterhaltungselektronik usw.) blieben in der letzten Zeit weitgehend konstant, nachdem sie in den 1990er Jahren tiefgreifenden Änderungen unterworfen waren. Mit Ausnahme von Ereignissen, die die wirtschaftliche Situation der Marktakteure beeinflussen, sind in absehbarer Zukunft keine fundamentalen Änderungen der Marktstrukturen zu erwarten. Größere Entwicklungsschübe könnten sich aus der kommerziellen Nutzung verschiedener Technologien ergeben, die zwar bereits verfügbar sind, jedoch bisher ungenutzt bleiben, weil kein eindeutiger Mehrwert für den Verbraucher erkennbar ist oder weil Ungewissheiten über die zugrunde liegenden Geschäftsmodelle bestehen.

Abgesehen vom *Digitalfernsehen* könnten sich vor allem folgende technische Innovationen günstig auf die Entwicklung des audiovisuellen Sektors auswirken:

- Flachbildschirme;
- hochauflösendes Fernsehen (HDTV – High Definition TV)⁵;
- interaktives Fernsehen.

Das *Internet* hat mit der Entwicklung grafischer Browser für das World Wide Web die Art und Weise, wie die Menschen miteinander kommunizieren, drastisch verändert und neue Zugangsmöglichkeiten für audiovisuelle Inhalte eröffnet. Gleichwohl wird das Web immer noch von viel weniger Menschen genutzt als das Fernsehen und aus anderen Gründen⁶. Die Industrie befasst sich auch mit dem Einsatz von Internetprotokollen für das Digitalfernsehen. Internetprotokolle (IP) erleichtern die Bündelung unterschiedlicher Dienste (u. a. Dienste der Informationsgesellschaft) und würden nach Auffassung der Fachleute eine neue Phase der Konvergenz beim Dienstangebot einleiten.

1.3. Die wichtigsten politischen Maßnahmen von Kommission, Parlament und Rat im audiovisuellen Bereich

In der Mitteilung der Kommission zum Thema „Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter“ aus dem Jahr 1999⁷ werden fünf Grundsätze für die ordnungspolitische Intervention in diesem Sektor dargelegt. Diesen Grundsätzen zufolge sollten Regulierungsmaßnahmen auf das zur Erreichung eines klar definierten politischen Ziels erforderliche Mindestmaß beschränkt werden, die Rechtssicherheit und die Technologieneutralität gewährleisten und in möglichst enger Anbindung an die betreffenden Marktakteure umgesetzt werden.

⁵ Ein Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen ist geplant, in dem untersucht wird, inwieweit das Bildformat – Großbild- und hochauflösendes Fernsehen – bei den Verbrauchern eine Rolle für die verstärkte Nutzung des digitalen Fernsehens spielt.

⁶ Um audiovisuelle Inhalte über Web ansehen zu können, ist ein Breitbandanschluss erforderlich (per Kabel oder *Digital Subscriber Line* (DSL)). Laut *Screen Digest* verfügten im Jahr 2002 EU-weit rd. 13 Millionen Haushalte über einen Breitband-Internetanschluss.

⁷ KOM(1999) 657 endg.

Die 1989 verabschiedete Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“⁸ (Fernsehrichtlinie) wurde 1997 überarbeitet, um den Technologie- und Marktentwicklungen Rechnung zu tragen. Wie bei der Überprüfung im Jahr 2003 festgestellt⁹, bot die Richtlinie bislang einen stabilen, sicheren Rechtsrahmen für Fernsehdienste in der Gemeinschaft. In den Schlussfolgerungen des vierten Berichts über die Anwendung der Fernsehrichtlinie¹⁰, den die Kommission am 6. Januar 2003 angenommen hat, heißt es, dass die Richtlinie im Großen und Ganzen zufriedenstellend umgesetzt wurde und der freie Verkehr von Fernsehdiensten innerhalb der Gemeinschaft im Wesentlichen gewährleistet ist. Das Europäische Parlament teilt diese Ansichten in seinem „Bericht über Fernsehen ohne Grenzen“¹¹; desgleichen der Ausschuss der Regionen in seiner Stellungnahme zu dem vierten Bericht über die Anwendung der Richtlinie vom 3. Juli 2003. Der Rat indessen weist in seinen Schlussfolgerungen zur Fernsehrichtlinie vom 19. Dezember 2002¹² auf die Auswirkungen der neuen Möglichkeiten zur Bereitstellung audiovisueller Inhalte, z. B. interaktive Medien, hin.

Die Empfehlung des Rates über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde¹³ vom 24. September 1998 stellt das erste Rechtsinstrument – auf EU-Ebene – dar, das sich mit dem Inhalt audiovisueller Dienste und Informationsdienste befasst, die online im Internet angeboten werden. Aus dem 2001 veröffentlichten Bericht über die Anwendung der Empfehlung¹⁴ geht hervor, dass diese insgesamt bereits recht zufriedenstellend verlaufen ist. In fast allen Mitgliedstaaten wurden Hotlines eingerichtet und Sensibilisierungskampagnen durchgeführt, und es wurden Verhaltenskodizes erstellt. Die Industrie hat an der Entwicklung zuverlässiger Internet-Filter gearbeitet, und die Kommission hat die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich intensiviert, angesichts der Tatsache, dass viele illegale und schädliche Inhalte ihren Ursprung außerhalb der Europäischen Union haben.

Die Kommission erläuterte in ihrer Mitteilung zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken¹⁵, unter welchen Voraussetzungen staatliche Beihilfen zur Unterstützung audiovisueller Produktionen mit dem EG-Vertrag vereinbar sind. Darüber hinaus untersuchte sie die Rechtspflicht zur Hinterlegung audiovisueller Werke als eine von mehreren Möglichkeiten, das europäische audiovisuelle Erbe zu erhalten und zu schützen. In der Entschließung des Rates zur Hinterlegung von Filmwerken in der Europäischen Union¹⁶ wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, wirksame Systeme für die Hinterlegung und Bewahrung von Filmen zu schaffen.

⁸ Richtlinie 89/552/EWG des Rates, geändert durch die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

⁹ Weitere Einzelheiten in Abschnitt 3 dieser Mitteilung.

¹⁰ KOM(2003) 778 endg. Siehe ebenfalls Punkt 5 des Berichts über die Anwendung der Fernsehrichtlinie, der sich auf frühere Arbeiten des Europäischen Parlaments und des Rates bezieht.

¹¹ A5-0251/2003.

¹² ABl. C 13 vom 18.1.2003, S. 1.

¹³ 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 (veröffentlicht im Amtsblatt L 270 vom 7.10.1998, S. 48).

¹⁴ KOM(2001) 106 endg.

¹⁵ KOM(2001) 534 endg. vom 26.9.2001, ABl. C 43 vom 26.9.2002, S. 6. Die Kommission beabsichtigt, als Folgemaßnahme zu der Entschließung des Rates einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Filmerbe auszuarbeiten.

¹⁶ Angenommen am 24.11.2003.

2. AUDIOVISUELLE POLITIK IM GEMEINSCHAFTSKONTEXT

Nicht nur die gemeinschaftlichen Inhaltsregulierungen und Unterstützungsmechanismen wirken sich auf den audiovisuellen Sektor aus. Auch viele andere Gemeinschaftsmaßnahmen haben einen großen Einfluss auf die Medienindustrie, wodurch ein kohärenter Ansatz umso wichtiger wird.

Wettbewerb

Die Kommission wacht über die Einhaltung der Wettbewerbsregeln, die im audiovisuellen Sektor eine große Rolle spielen. Das Wettbewerbsrecht dient der Verfolgung zweier grundlegender Ziele der EG. Erstens trägt es zur Marktöffnung in den einzelnen Sektoren bei, auch im Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen, indem es illegale Wettbewerbsbeschränkungen verhindert. Erforderlichenfalls setzt sich die Kommission selber für die Öffnung der Märkte ein, auf denen kein Wettbewerb herrscht oder unlautere bzw. verzerrte Wettbewerbsbedingungen bestehen. Zweitens unterstützt die Kommission mit diesen Instrumenten eines der Ziele der EU bei der Errichtung des gemeinsamen Marktes gemäß Artikel 2 EG-Vertrag, indem sie für unverfälschte Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt sorgt (Artikel 3 Buchstabe g). Die Vorschriften zur Fusionskontrolle sollen der Kommission die Möglichkeit geben, sicherzustellen, dass der für den Binnenmarkt unabdingbare Wettbewerb nicht durch Unternehmenszusammenschlüsse gefährdet wird. In diesem Rahmen hat die Kommission beispielsweise den geplanten Erwerb des italienischen Bezahlfernsehunternehmens Telepiù durch die australische Mediengruppe Newscorp geprüft¹⁷. Daneben hat auch das gemeinschaftliche Kartellrecht große Auswirkungen auf den audiovisuellen Sektor.

Staatliche Beihilfen, die durch die Bevorzugung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb beeinträchtigen, sind vom EG-Vertrag im Prinzip verboten. Gleichwohl finden bei der Anwendung der Vertragsbestimmungen auf staatliche Beihilfen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch die Vorschriften von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag sowie die Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk¹⁸ Berücksichtigung. Die Kommission hat sich im Laufe des Jahres 2003 in mehreren Fällen darauf berufen¹⁹.

¹⁷ Dieser Vorgang diente der Zusammenlegung von Telepiù mit Stream, dem anderen Bezahlfernsehunternehmen in Italien, das zu jenem Zeitpunkt ein 50/50-Gemeinschaftsunternehmen zwischen Newscorp und Telecom Italia war. Newscorp hat nunmehr die Kontrolle über die neue Gesellschaft, während Telecom Italia eine Minderheitsbeteiligung halten wird. Obgleich das Vorhaben zu einem Beinahemonopol auf dem italienischen Bezahlfernsehmarkt führte, ist die Kommission zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Genehmigung der Fusion mit entsprechenden Auflagen größere Vorteile für die Verbraucher hat als eine Marktstörung aufgrund der voraussichtlichen Auflösung von Stream.

¹⁸ ABI. (2001/C 320/04).

¹⁹ Die Kommission hat Dänemark mit Schreiben vom 21. Januar 2003 ihre Absicht mitgeteilt, gemäß Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag ein Verfahren bezüglich der staatlichen Finanzierung der öffentlichen dänischen Fernsehanstalt TV2 durch Lizenzgebühren und andere Maßnahmen einzuleiten. Beim bisherigem Stand des Verfahrens vermutet die Kommission, dass die dänischen Behörden einen Überausgleich für die Nettokosten von TV2 geleistet haben, wodurch das Risiko einer Quersubventionierung anderer Geschäftstätigkeiten von TV2 und einer Verfälschung des Wettbewerbs gegeben ist. Ferner hat die Kommission beschlossen, die Untersuchungsverfahren gegen Italien und Portugal einzustellen, bei denen es um die Finanzierungsregelung für die öffentlichen Rundfunkanstalten RAI und RTP ging.

Mit Annahme der Mitteilung zur Filmwirtschaft im September 2001²⁰ hat die Kommission die Kriterien veröffentlicht, die für die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen für Kino- und Fernsehproduktionen mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe d EG-Vertrag gelten. Diese Mitteilung stellt einen wichtigen Schritt dar im Hinblick auf die Rechtssicherheit im Filmsektor und das Fortbestehen der Unterstützungssysteme unter Wahrung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarktes. Die klaren Regeln der Mitteilung haben eine einheitliche Bewertung der öffentlichen Beihilferegeln der Mitgliedstaaten, von denen die Kommission in Kenntnis gesetzt wurde, ermöglicht²¹. Die Kommission arbeitet an einer neuen Mitteilung zur Filmwirtschaft, die noch vor Juni 2004 angenommen werden dürfte und die dazu dient, die Rechtssicherheit im Einklang mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen längerfristig sicherzustellen.

Medienpluralismus

Der Pluralismus der Medien wird allgemein durch eine Begrenzung der Höchstbeteiligung an Medienunternehmen gesichert; zudem wird die kumulative Kontrolle bzw. gleichzeitige Beteiligung an mehreren Medienunternehmen unterbunden. Daneben kann eine Vielzahl weiterer Instrumente – von der Wettbewerbspolitik bis hin zu Fördermaßnahmen für kulturell und sprachlich vielseitige Inhalte – zum Medienpluralismus beitragen. Dabei geht es um den Schutz der freien Meinungsäußerung und die Widerspiegelung des für eine demokratische Gesellschaft charakteristischen Spektrums an Auffassungen und Meinungen in den Medien. Im Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse²² vom 21. Mai 2003 wird darauf verwiesen, dass der Schutz des Pluralismus in den Medien in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt. Derzeit enthält das abgeleitete Gemeinschaftsrecht keine Bestimmungen zum unmittelbaren Schutz des Medienpluralismus. Das Gemeinschaftsrecht lässt jedoch in diesem Zusammenhang die Anwendung nationaler Schutzmaßnahmen zu. Gleichwohl tragen einige bestehende gemeinschaftliche Rechtsakte direkt oder indirekt zur Wahrung des Medienpluralismus bei. Wenngleich das vorrangige Ziel des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts wirtschaftlicher Art ist, d. h. die Gewährleistung eines funktionsfähigen Wettbewerbs zwischen Marktakteuren, so hilft es auch, einen gewissen Grad an kumulativer Kontrolle bzw. gleichzeitiger Beteiligung an Medienunternehmen zu unterbinden, der das oben genannte Spektrum an Auffassungen und Meinungen auf den Medienmärkten gefährden könnte²³. Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ trägt zum Schutz des Medienpluralismus durch eine Reihe inhaltsbezogener Bestimmungen bei, insbesondere durch diejenigen zur Förderung von europäischen Werken und von Werken unabhängiger Produzenten.

²⁰ ABl. C 43 vom 16.2.2002.

²¹ Jüngste Fälle: N 410/02 (Belgien: „Tax shelter“), N 261/03 (Deutschland: FFG). Sie können eingesehen werden unter: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#aides

²² KOM(2003) 270 endg.

²³ Vgl. Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten (im Anhang des Vertrags von Amsterdam).

Urheberrecht

Der Urheberrechtsschutz spielt eine wichtige Rolle für die Entwicklung des audiovisuellen Sektors. Der entsprechende Rechtsrahmen ist durch die Richtlinie 2001/29/EG zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft²⁴ gegeben. Am 30. Januar 2003 hat die Kommission einen Richtlinienentwurf über Maßnahmen und Verfahren zum Schutz der Rechte an geistigem Eigentum vorgelegt²⁵. Damit sollen die nationalen Gesetze, die dem Schutz der Rechte an geistigem Eigentum dienen, harmonisiert und ein allgemeiner Rahmen für den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten geschaffen werden. Die neue Richtlinie würde den Rechteinhabern in der EU Chancengleichheit garantieren, die Maßnahmen gegen Rechtsverletzer verstärken und somit abschreckend auf Nachahmer und Produktpiraten wirken.

Elektronische Kommunikationsnetze und -dienste sowie Dienste der Informationsgesellschaft

Im Jahr 1999 leitete die Kommission eine gründliche Überarbeitung des bestehenden EU-Rechts für den Telekommunikationsbereich ein, die in der Annahme eines neuen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation im Jahr 2002 resultierte (anwendbar ab Juli 2003). Der neue Rahmen bezieht sich auf alle Übertragungsinfrastrukturen, während die inhaltliche Regulierung von Rundfunkübertragungen über elektronische Kommunikationsnetze vom Geltungsbereich ausgeschlossen bleibt. Insbesondere regelt der neue Rahmen folgende Fragen: Zugang zum Frequenzspektrum, Genehmigungen für Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste, einschließlich solcher, die zur Übertragung von Rundfunkprogrammen dienen, Übertragungsverpflichtungen, Zugangsregeln für Netze, Zugangsberechtigungssysteme und zugehörige Einrichtungen. Hauptzweck dieser Überarbeitung war die Schaffung eines einfachen, technologisch neutralen Rechtsrahmens, der auf die Entbürokratisierung abzielt und eine hinreichende Flexibilität in Bezug auf die sich rasch verändernden Märkte im Bereich der elektronischen Kommunikation bietet. Der neue Rechtsrahmen wurde eingeführt, um den Wettbewerb im Bereich der elektronischen Kommunikation anzufachen, das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern und grundlegende Nutzerinteressen zu stärken, die ansonsten durch die Marktkräfte allein nicht ausreichend berücksichtigt wären²⁶.

²⁴ ABl. L 167 vom 22.6.2001.

²⁵ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Maßnahmen und Verfahren zum Schutz der Rechte an geistigem Eigentum (KOM(2003) 46 endg.).

²⁶ Das Telekom-Paket besteht aus folgenden Teilen:

- einer Richtlinie über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie);
- einer Genehmigungsrichtlinie;
- einer Zugangs- und Zusammenschaltungsrichtlinie;
- einer Richtlinie über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten;
- einer Entscheidung über einen Rechtsrahmen für die Frequenzpolitik.

Die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr²⁷ bietet einen einfachen und flexiblen Rechtsrahmen und regelt lediglich die Punkte, die für das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes im e-Commerce unerlässlich sind. In technischer Hinsicht wurde sie neutral gehalten, um eine ständige Anpassung des Rechtsrahmens an neue Entwicklungen zu vermeiden²⁸. Sie deckt ein breites Angebot an Online-Diensten ab (so genannten „Diensten der Informationsgesellschaft“), die von Online-Zeitungen und speziellen Nachrichtendiensten (wie beispielsweise Unternehmens- oder Finanzinformationen), über den Internetverkauf unterschiedlichster Produkte (Bücher, Computerhardware und -software, Arzneimittel usw.) bis hin zum Online-Angebot von Finanzdienstleistungen (Online-Banking, Online-Investment) reichen. Letztere sind von besonderer Bedeutung, da sie sich ausgesprochen gut für eine grenzüberschreitende Dienstleistung eignen, was die Kommission in ihrer Mitteilung über den elektronischen Geschäftsverkehr und die Finanzdienstleistungen²⁹ auch anerkannt hat. Die Richtlinie gilt bereichsübergreifend für alle Rechtsgebiete, die die Erbringung von Diensten der Informationsgesellschaft betreffen, unabhängig davon, ob es sich dabei um öffentliches, Privat- oder Strafrecht handelt.

Die Mitteilung der Kommission über Hemmnisse für den breiten Zugang zu neuen Diensten und Anwendungen der Informationsgesellschaft durch offene Plattformen beim digitalen Fernsehen und beim Mobilfunk der dritten Generation³⁰ bezieht sich auf die Interoperabilität der Dienste der Informationsgesellschaft. Im Rahmen des allgemeineren Ziels, Hemmnisse für den umfassenden Zugang zu neuen Technologien zu ermitteln, wird darin die Frage der Förderung offener technischer Plattformen für Mobilfunksysteme der dritten Generation (3G) und Digitalfernsehen behandelt. Diese Technologien könnten in Zukunft eine ergänzende Funktion zum PC übernehmen, indem sie einen breiten Zugang zum Internet und zu interaktiven Diensten eröffnen. Die Mitteilung umfasst entsprechende Folgemaßnahmen für die Mitgliedstaaten. Ferner ist auf lange Sicht die Entwicklung einer „plattformübergreifenden Umgebung“ für die komplementäre Bereitstellung moderner Dienste der Informationsgesellschaft vorgesehen.

²⁷ ABl. L 178 vom 17.7.2000.

²⁸ So gelten beispielsweise neue Anwendungen (WAP oder PDA), mit denen Inhalte über eine spezifische Vorrichtung zugänglich gemacht werden, nicht als „Änderung der Information“ im Sinne von Artikel 12 sondern nur „als technische Spezifizierung des Inhalts“.

²⁹ KOM(2001) 66 endg. vom 7.2.2001.

³⁰ KOM(2003) 410 endg.

Die Mitteilung der Kommission über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (digitaler Übergang und Analogabschaltung)³¹ enthält Leitlinien, um die Mitgliedstaaten bei der schwierigen Aufgabe der verbraucherfreundlichen Umstellung auf die digitale Hörfunk- und Fernsehübertragung und der anschließenden Abschaltung des Analogbetriebs zu unterstützen. Darüber hinaus soll eine politische Diskussion über die bestmögliche Nutzung der durch die Abschaltung des analogen Rundfunks frei werdenden Funkfrequenzen eingeleitet werden. Der Aktionsplan eEurope 2005 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Umstellungspläne – einschließlich eines möglichen Termins für die Einstellung des analogen Fernsehens – bis Ende 2003 veröffentlichen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Verbraucher ausreichend informiert und über all die neuen Möglichkeiten digitaler Fernsehdienste sowie die Aufrüstung ihrer Geräte angemessen aufgeklärt werden. Die Mitteilung enthält Ratschläge zur Vermeidung politischer Fehler und nennt Aspekte, die in den nationalen Umstellungsplänen nicht fehlen sollten. Die nationalen Maßnahmen sollten transparent, angemessen, rechtzeitig und technologisch neutral sein, um Diskriminierungen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Zugänglichkeit des Fernsehens für Menschen mit Behinderungen

Ogleich die Frage der Zugänglichkeit des Fernsehens für behinderte Menschen nicht in den Geltungsbereich der Fernsehrichtlinie fällt, wird sich die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten dieser Problematik widmen, um nationale Aktionen und Maßnahmen im Rahmen des durch die Fernsehrichtlinie eingesetzten Kontaktausschusses zu koordinieren und zu ergänzen. Insbesondere soll die „Anreicherung“ des Inhalts durch Audio-Beschreibung und -Untertitelung, Untertitel und Zeichensprache eingehender erörtert werden.

Verbraucherschutz

Sämtliche Verbraucherschutzvorschriften gelten für den audiovisuellen Sektor wie für jeden anderen Bereich. Dazu gehören die allgemeinen Bestimmungen für Werbung, die auf alle in der Richtlinie über irreführende Werbung erfassten Sektoren anwendbar sind, und der kürzlich vorgelegte Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie über unlautere Praktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern. Die Rahmenrichtlinie verfolgt einen technologieneutralen Ansatz und stützt sich auch auf das Prinzip des Ursprungslandes, wodurch die Kompatibilität zu der geltenden Fernsehrichtlinie gewährleistet ist. Der Vorschlag stellt klar heraus, dass bei Konflikten mit anderen EU-Rechtvorschriften, die spezielle Aspekte dieses Bereichs regeln, Letztere Vorrang haben.

Der Kommissionsvorschlag vom 17. Juli 2003 für eine Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz³² bezweckt die Einrichtung eines Netzes nationaler Behörden zur Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze. Unter anderem sieht die Verordnung die Einsetzung eines Ständigen Ausschusses für die Verbraucherschutzkooperation vor. Speziell von der Fernsehrichtlinie geregelte Fragen fallen jedoch auch künftig in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des von der Fernsehrichtlinie eingesetzten Kontaktausschusses.

³¹ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über den Übergang vom analogen zum digitalen Rundfunk (digitaler Übergang und Analogabschaltung), KOM(2003) 541 endg.

³² KOM(2003) 443 endg.

Das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht

Der Kommissionsvorschlag vom 22. Juli 2003 für eine Verordnung über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („ROM II“)³³ stellt die allgemeine Regel auf: „Auf ein außervertragliches Schuldverhältnis aus unerlaubter Handlung ist unabhängig davon, in welchem Staat das schädigende Ereignis eintritt und in welchem Staat oder welchen Staaten die indirekten Schadensfolgen festzustellen sind, das Recht des Staates anzuwenden, in dem der Schaden eintritt oder einzutreten droht.“ Das Recht auf Gegendarstellung hingegen wird durch eine besondere Bestimmung in Artikel 6 geregelt: „Das Recht auf Gegendarstellung oder gleichwertige Maßnahmen richtet sich nach dem Recht des Staates, in dem sich der Ort des gewöhnlichen Aufenthalts des Sendeunternehmens oder des Zeitungsverlags befindet.“

Handelspolitik

Bei der letzten Runde multilateraler Handelsverhandlungen, bekannt unter der Bezeichnung „Uruguay Round“, haben die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten keinerlei Zugeständnisse gemacht und Ausnahmeregelungen für audiovisuelle Dienstleistungen im Rahmen der Meistbegünstigungsklausel in Anspruch genommen. So hat sich die EU einen Handlungsspielraum im audiovisuellen Sektor geschaffen, durch den die Möglichkeit gewahrt wird, zum einen einschlägige nationale und gemeinschaftliche Maßnahmen aufrechtzuerhalten und zum anderen nationale und gemeinschaftliche Strategien und Instrumente angesichts der Einwicklungen in diesem Sektor auszubauen.

Diese Handlungsfreiheit ist Kernpunkt der Schlussfolgerungen, die der EU-Rat am 26. Oktober 1999 bezüglich der Verhandlungen zum Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) im Rahmen der bevorstehende WTO-Runde (World Trade Organization) angenommen hat. Diese Verhandlungen sind nun unter der Bezeichnung „DDA Round“ (Doha Development Agenda) im Gange. In diesen Schlussfolgerungen wird die Union aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, „*dass die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zur Festlegung und Umsetzung ihrer Politiken im kulturellen und audiovisuellen Bereich im Hinblick auf die Wahrung ihrer kulturellen Vielfalt erhalten und entwickeln können*“. Der Standpunkt der Gemeinschaft bei den DDA-Verhandlungen steht in vollem Einklang mit diesen Schlussfolgerungen.

Förderung der kulturellen Vielfalt in den Außenbeziehungen

Die Europäische Union ist offen für Handel und Kooperation im Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen. In der Tat stellt die Förderung des Austauschs dieser Dienstleistungen eine unverzichtbare Komponente ihrer Ziele für kulturelle Vielfalt dar. Diese Ziele werden durch den Ausbau der kulturellen und audiovisuellen Dimension bestehender Partnerschaften zwischen der EU und Drittländern verfolgt, zum Beispiel im Rahmen des Abkommen von Cotonou mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raums (AKP-Staaten) oder der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft.

³³ KOM(2003) 427 endg.

Ferner hat die Kommission im August 2003 eine Mitteilung mit dem Titel „Schaffung eines internationalen Instruments für die kulturelle Vielfalt“ angenommen, in der sie sich dafür einsetzt, ein solches Instrument im Rahmen der UNESCO zu entwickeln. Auf der UNESCO-Generalkonferenz vom 29. September bis 17. Oktober 2003 wurde beschlossen, mit den Arbeiten an einem Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt zu beginnen und einen entsprechenden Entwurf auf der nächsten Generalkonferenz im Jahr 2005 vorzulegen.

3. EINE NEUE POLITIK FÜR DIE EUROPÄISCHEN AUDIOVISUELLEN MEDIEN

Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“³⁴ stellt das wichtigste Rechtsinstrument auf EU-Ebene für den Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen dar. Ergänzt wird sie vor allem durch die Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“)³⁵ und die Richtlinie 1993/83/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung³⁶ („Kabel- und Satellitenrichtlinie“). Im Vergleich zur Fernsehrichtlinie bezweckt die Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr die Klärung einiger rechtlicher Konzepte und die Harmonisierung bestimmter Aspekte, damit die Dienste der Informationsgesellschaft in vollem Umfang vom Binnenmarkt profitieren können, während die Kabel- und Satellitenrichtlinie darauf abzielt, die grenzübergreifende Übertragung audiovisueller Programme durch Satellit und Weiterverbreitung per Kabel zu erleichtern.

Der vierte Bericht über die Anwendung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“³⁷ enthält im Anhang ein Arbeitsprogramm für die Überprüfung der Richtlinie im Jahr 2003. In diesem Arbeitsprogramm wurde eine öffentliche Konsultation angekündigt, die der Kommission die erforderlichen Informationen liefern soll, damit sie die Notwendigkeit einer Aktualisierung oder Anpassung der Richtlinie beurteilen kann.

Die Konsultation stützte sich auf eine Reihe von Diskussionspapieren, die auf der Website der Kommission veröffentlicht wurden³⁸. Zwei Diskussionsrunden fanden statt, und zwar am 2.-4. April und am 23.-25. Juni 2003 in Brüssel. Die interessierten Kreise waren ferner aufgerufen, sich bis zum 15. Juli 2003 schriftlich zu äußern. Bei der Kommission gingen über 150 Beiträge ein (rd. 1 350 Seiten). Alle einschlägigen Akteure (private und öffentliche Rundfunkveranstalter, Regulierungsstellen, Produzenten, Rechteinhaber, Künstler) und die Mehrzahl der Mitgliedstaaten haben sich daran beteiligt. Die meisten stimmten darin überein, dass die Richtlinie einen flexiblen, zweckmäßigen Regulierungsrahmen für die Mitgliedstaaten bietet, und unterstützten den pragmatischen Ansatz der Kommission. Insgesamt war man sich einig, dass die Richtlinie wesentlich dazu beigetragen hat, den freien Verkehr von Fernsehdiensten innerhalb der EU zu erleichtern. Doch die Beiträge machten auch deutlich, in welchen Bereichen weitergehende Überlegungen notwendig sind.

³⁴ Richtlinie 89/552/EWG des Rates, geändert durch die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

³⁵ Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000.

³⁶ ABl. L 248 vom 6.10.1993, S. 15-21.

³⁷ KOM(2002) 778 endg.

³⁸ http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twf2003/consult_de.htm

Die Ergebnisse dieser öffentlichen Konsultation (schriftliche Beiträge und öffentliche Anhörungen) wurden mit den Mitgliedern des durch die Fernsehrichtlinie eingesetzten Kontaktausschusses und mit den nationalen Regulierungsbehörden diskutiert.

3.1. Definitionen und Basiskonzepte

Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ schreibt den Mindeststandard fest, den die mitgliedstaatliche Regulierung der Inhalte von Fernsehsendungen gewährleisten muss. Fernsehsendungen, die von Fernsehveranstaltern gesendet werden, die der Rechtshoheit eines Mitgliedstaates unterworfen sind, und die mit den Rechtsvorschriften übereinstimmen, die in diesem Mitgliedstaat gelten, dürfen gemeinschaftsweit frei empfangen und weiter verbreitet werden. Entsprechend der anfangs unterstrichenen Orientierung an der Bedeutung der Medien und der Kommunikation für eine freie, demokratische und soziale Gesellschaft umfasst dieser Mindeststandard im Wesentlichen die Verpflichtung zu

- Maßnahmen, die sicherstellen sollen, dass Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung nicht auf Ausschließlichkeitsbasis in einer Weise übertragen werden, die bedeutenden Teilen der Öffentlichkeit die Möglichkeit vorenthält, das Ereignis direkt oder zeitversetzt in einer frei zugänglichen Fernsehsendung zu verfolgen;
- Maßnahmen zur Förderung der Produktion und Verbreitung europäischer Fernsehprogramme;
- Maßnahmen des Verbraucherschutzes hinsichtlich Werbung, Sponsoring und Teleshopping, auch in Bezug auf unlautere Geschäftspraktiken;
- Maßnahmen des Schutzes von Minderjährigen und der öffentlichen Ordnung;
- Maßnahmen zur Wahrung des Rechtes auf Gegendarstellung.

Die Richtlinie umfasst wichtige Grundsätze, die als politisches Ziel für jede Art von Bereitstellung audiovisueller Dienste angesehen werden könnten (Vorschriften zum Schutz von Minderjährigen, Trennung von Inhalt und Werbung, klare Kennzeichnung der Werbung, Verbot bestimmter Erzeugnisse). Einige der detaillierteren Bestimmungen der Fernsehrichtlinie beziehen sich speziell auf das herkömmliche lineare Fernsehen (z. B. Bestimmungen über die Dauer und Einfügung von Werbe- und Teleshoppingspots).

Das geltende Gemeinschaftsrecht unterscheidet zwischen „Fernsehdiensten“, die unter die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ fallen, und „Diensten der Informationsgesellschaft“, die unter die „Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“ fallen. Die Regulierungsmaßnahmen der Fernsehrichtlinie gehen mehr ins Detail als diejenigen der „Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“. Der Grund liegt vor allem in der außergewöhnlichen Bedeutung und der unstreitigen Wirkung von Fernsehsendungen – durch die Beeinflussung der Meinungsbildung – auf unsere Gesellschaft.

Bis zum heutigen Zeitpunkt ist kein anderer Dienst der Informationsgesellschaft in Bezug auf Bedeutung und Wirkung mit den Fernsehdiensten vergleichbar. Die Breitbanddienste haben sich zögernder durchgesetzt als ursprünglich erwartet, und es scheint schwierig, die Entwicklungen in einer sich radikal ändernden Wirtschaftsumgebung abzusehen. Die Ergebnisse des Konsultationsprozesses bestätigen diese Annahme. In einigen Beiträgen (vor allem vonseiten der Mitgliedstaaten) wurde die Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie verlangt. Die diesbezüglichen Vorschläge sind jedoch recht unterschiedlich (der erwünschte Geltungsbereich reicht von den nichttraditionellen Fernsehdiensten bis hin zu jeglicher Form audiovisueller Inhalte) und stehen im Gegensatz zu anderen, die eine horizontale inhaltliche Regulierung für verfrüht halten, da noch keine vollständige Medienkonvergenz erreicht sei.

Mittelfristig ist die Kommission jedoch der Auffassung, dass eine grundlegende Überarbeitung der Richtlinie geboten sein könnte, um den technologischen Entwicklungen und strukturellen Veränderungen des audiovisuellen Marktes Rechnung zu tragen. Daher will die Kommission gemeinsam mit Sachverständigen (im Rahmen von Schwerpunktgruppen) untersuchen, ob auf Gemeinschaftsebene Änderungen der inhaltlichen Bestimmungen für die verschiedenen audiovisuellen Vertriebskanäle vorgenommen werden sollten, um der technischen Konvergenz der Medien und etwaigen Abweichungen nationaler Vorschriften, die die Verwirklichung und das ordnungsgemäße Funktionieren des gemeinsamen Marktes beeinträchtigen, Rechnung zu tragen. Das Mandat der Gruppe wird sich auf den bestehenden Rahmen stützen. Jegliche Intervention müsste die angemessene Anwendung inhaltlicher Vorschriften und die kohärente Anwendung einschlägiger Politiken, die mit diesem Sektor zusammenhängen – z. B. Wettbewerb, kommerzielle Kommunikation, Verbraucherschutz und Binnenmarktstrategie für den Dienstleistungssektor – gewährleisten.

3.2. Allgemeine Vorschriften

Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ stützt sich auf ein Grundprinzip des Binnenmarktes, und zwar die Anwendung der Gesetze des Ursprungslandes, das kaum Ausnahmen zulässt. In diesem Kontext stellt die Richtlinie eine Reihe von Kriterien auf, um den zuständigen Mitgliedstaat zu ermitteln. Dadurch soll vermieden werden, dass ein bestimmtes Programm unter die Zuständigkeit mehrerer Mitgliedstaaten fällt. Bei der Änderung der Richtlinie im Jahr 1997 wurden verschiedene Kriterien hinzugefügt, die die erschöpfende Klärung der Frage ermöglichen sollten, welcher Mitgliedstaat die Rechtshoheit über einen Fernsehveranstalter ausübt. Letztendlich heißt es in der geänderten Richtlinie: *„Kann die Frage, welcher Mitgliedstaat die Rechtshoheit ausübt, nicht nach [Artikel 2 Absatz 3] entschieden werden, so liegt die Zuständigkeit bei dem Mitgliedstaat, in dem der Fernsehveranstalter gemäß Artikel 52 ff. (neuer Artikel 43) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft niedergelassen ist.“* Auch die öffentliche Konsultation befasste sich mit diesen Bestimmungen von Artikel 2 der Richtlinie.

Während die meisten Mitgliedstaaten und Personen, die sich an der Konsultation beteiligten, die Auffassung vertraten, dass die Vorschriften ihren Zweck erfüllen, drückten andere Mitgliedstaaten sowie Verbraucherorganisationen ihre Besorgnis aus hinsichtlich der Vielfalt der nationalen Gesetze und der damit verbundenen Gefahr, dass sich die Fernsehveranstalter in den Mitgliedstaaten mit der liberalsten Gesetzgebung niederlassen könnten. Ferner wurde von einigen Mitgliedstaaten das Problem der „Werbefenster“ angesprochen. Darunter versteht man die Praxis der Fernsehveranstalter, ein Programm, das eigentlich auf die Zuschauerschaft des Ursprungslands ausgerichtet ist, in einem anderen Land auszustrahlen – meist im Nachbarland –, wobei die ursprünglichen Werbefenster durch solche ersetzt werden, die speziell auf das Zielpublikum des anderen Landes zugeschnitten sind. In den betreffenden Beiträgen wird darauf verwiesen, dass diese Praxis die finanzielle Gesundheit der Fernsehveranstalter und damit der audiovisuellen Industrie der Nachbarstaaten beeinträchtigen könnte. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass diese Praxis im Einklang mit dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit³⁹ bzw. der Niederlassungsfreiheit⁴⁰ steht, wie vom Gerichtshof ausgeführt.

Die Anwendung der Richtlinienbestimmungen hat allerdings auch gewisse Probleme aufgeworfen, wie sich an dem Verstoßverfahren zeigt, das im Zusammenhang mit den Programmen RTL4 und RTL5 gegen das Königreich der Niederlande eingeleitet wurde. Nach einem Urteil des niederländischen *Raad van State* konnte die Kommission das Verfahren jedoch einstellen⁴¹.

Erforderlichenfalls wird die Kommission auftretende Fragen zu diesen Grundsätzen im Rahmen des Kontaktausschusses prüfen, wie dies bereits in der Vergangenheit geschehen ist, ggf. unter Teilnahme der nationalen Regulierungsstellen.

3.3. Recht auf Information

Bei dem Konsultationsprozess wurde das Recht auf Information unter zwei Gesichtspunkten erörtert. In dem ersten Diskussionspapier wird die Eignung und Zweckmäßigkeit der aktuellen Bestimmungen von Artikel 3a der Richtlinie erörtert (Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung). In Diskussionspapier 6 werden Überlegungen angestellt zu der Notwendigkeit, bei Ereignissen, für die Exklusivrechte bestehen, künftig ein Recht auf Kurzberichterstattung einzuführen und so den „Zugang“ zu diesen Ereignissen sicherzustellen.

³⁹ EuGH, 26. April 1988, Rs. 325/85, Slg. I-02085.

⁴⁰ Zu diesem Grundsatz siehe „Guide to the Case Law of the European Court of Justice on Articles 43 *et seq.* EC Treaty: Freedom of establishment“ vom 1.1.2001 unter:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/services/establ/art43_en.pdf

⁴¹ Nachdem das *Commissariaat voor de media* entschied, sich für die Programme RTL 4 und RTL 5 zuständig zu erklären, die von einem Fernsehveranstalter ausgestrahlt werden, der der Rechtshoheit Luxemburgs unterliegt, hat die Kommission ein Verstoßverfahren gegen die niederländischen Behörden eingeleitet. Ohne die sachliche Entscheidung des *Commissariaat voor de media* in Frage zu stellen, hat indessen ein Urteil des niederländischen *Raad van State* diese Entscheidung aufgehoben, mit der Begründung, dass diese Behörde sich nicht solchermaßen für zuständig erklären und damit eine Situation der doppelten Zuständigkeit herbeiführen dürfe, die der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ widerspricht. Angesichts dieses Urteils haben die niederländischen Behörden den von der Kommission in diesem Fall vertretenen Standpunkt anerkannt, wonach jegliche Situation, bei der ein Fernsehveranstalter der Rechtshoheit mehrerer Mitgliedstaaten unterliegt, der Richtlinie zuwiderläuft. Die Kommission hat somit beschlossen, das Verfahren einzustellen.

In der Mehrzahl der Beiträge wurde Artikel 3a der Richtlinie als nützlich, notwendig, wirksam und angemessen erachtet. Gleichwohl wurden auch kritische Stimmen in diesem Zusammenhang laut, insbesondere vonseiten deutscher Privatsender. In Bezug auf eine etwaige Erweiterung dieser Bestimmungen brachten mehrere öffentlich-rechtliche Fernsehanstalten die Idee vor, eine europaweite Liste wichtiger Ereignisse für die (europäische) Gesellschaft zu erstellen, insbesondere mit dem Ziel, die Praxis der Vermarktung bestimmter Rechte auf territorialer Basis zu überwinden. Diese Idee traf jedoch auf breite Skepsis. Obgleich die Beiträge verschiedene Verbesserungsvorschläge enthielten, ergab sich kein Konsens dahingehend, ob der Begriff „bedeutender Teil der Öffentlichkeit“ auf europäischer Ebene definiert werden sollte oder ob die Bezugsdaten in der Richtlinie geändert werden müssten. Einige Mitgliedstaaten und Interessengruppen würden es begrüßen, wenn in die Richtlinie die Möglichkeit aufgenommen würde, dass sich die Kommission positiv zu der Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen (Listen) mit dem Gemeinschaftsrecht äußert. Dadurch könnte eine größere Rechtssicherheit gegenüber der derzeitigen Situation erreicht werden. Gegenwärtig muss die Kommission ein Verstoßverfahren eröffnen, wenn sie die nationalen Maßnahmen im Vergleich zu dem verfolgten Ziel für unverhältnismäßig erachtet.

Die Konsultationen ergaben, dass kein dringender Bedarf an einer Überarbeitung dieser Richtlinienbestimmung besteht. Wie in einigen Beiträgen erwähnt, könnten die anstehenden Entscheidungen des Gerichts erster Instanz⁴² im Zusammenhang mit Artikel 3a neue Elemente liefern, die weitere Diskussion über „Leitprinzipien“ oder die Rolle der Kommission notwendig machen könnten. Die Kommission wird diese Fragen im zweiten Halbjahr 2004 dem Kontaktausschuss vorlegen. Die Schaffung von Leitlinien könnte den Mitgliedstaaten eine konkrete Hilfe für die Festlegung und Umsetzung nationaler Maßnahmen an die Hand geben. Die Kommission ist der Auffassung, dass das Konzept einer europäischen Liste keinen Zusatznutzen schaffen würde, da es die jetzige Richtlinie den Mitgliedstaaten überlässt, Ereignisse von erheblicher Bedeutung anhand nationaler oder regionaler kultureller und gesellschaftlicher Besonderheiten zu ermitteln. Eine grundlegende Änderung dieser Regelung, durch die die Mitgliedstaaten verpflichtet würden, Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung zu bestimmen, wurde als nicht vereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip erachtet. Überdies würde dieser Vorschlag nicht helfen, die Praxis der Vermarktung bestimmter Rechte auf territorialer Basis zu überwinden. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten und einige Mitgliedstaaten vertraten die Auffassung, dass ein europaweit harmonisiertes Recht auf Zugang zu Ereignissen mit Nachrichtenswert eingeführt werden sollte. Derzeitige Abweichungen der nationalen Gesetze in diesem Punkt würden zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Andere Mitgliedstaaten hingegen zeigten sich skeptischer; die privaten Fernsehveranstalter und die Rechteinhaber setzen sich für einen freiwilligen Kodex ein und sprachen sich nachdrücklich gegen jegliches Recht auf „Zugang“ zu solchen Inhalten aus.

⁴² Kirch Media, T-33/01 CFI.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das Recht auf Zugang zu Ereignissen mit Nachrichtenwert eingehendere Überlegungen erfordert⁴³, und wird Sachverständige bitten, sich (im Rahmen einer Schwerpunktgruppe) eingehender mit diesem Thema zu befassen. Die Probleme müssen in Zusammenhang mit den Vorschriften für den Urheberrechtsschutz betrachtet werden. Hierbei sind im Wesentlichen drei Fragen zu beantworten: In welchem Umfang kann die Urheberrechts-Richtlinie mit den dort vorgesehenen Ausnahmen und Beschränkungen eine angemessene Lösung bieten? Erfordern die allgemeinen politischen Ziele (Pluralismus der Informationsquellen usw.) eine Legaldefinition des „Zugangsrechts“ für Fernsehveranstalter und Nachrichtenagenturen? Welche Art von Intervention sollte hier vorgesehen werden?

3.4. Produktionsförderung, Medienabfolge

Ausstrahlung eines Hauptanteils europäischer Werke (Artikel 4 und 6 der Fernsehrichtlinie)

Durch Artikel 4 der Fernsehrichtlinie wurden Maßnahmen zur Förderung „europäischer Werke“ eingeführt. Diese „europäischen Werke“ sind in Artikel 6 definiert.

Die meisten Interessengruppen befürworten eine Beibehaltung des Status quo. Einige forderten den Ausbau der Vorschriften, andere schlugen vor, die aktuellen Vorschriften durch andere Instrumente zu ersetzen (z. B. Investitionsverpflichtungen oder spezielle Unterstützungsprogramme für europäische Produktionen). Eine Minderheit der Interessengruppen stellt auch weiterhin die Notwendigkeit und/oder Verhältnismäßigkeit derartiger Vorschriften in Frage.

Die Vorschläge zum Ausbau der derzeitigen Vorschriften bezogen sich u. a. auf:

- die Einführung einer konkreten quantitativen Zielvorgabe anstelle der Formulierung „Hauptanteil ihrer Sendezeit“; der vorgeschlagene Mindestwert variierte zwischen 51 % und 75 %;
- die Klärung der Verpflichtungen durch Streichen der Textstelle „*im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln*“; dieser Vorschlag wurde von zahlreichen Produzenten, Drehbuchautoren und Verleihern unterstützt.

Nur wenige Beiträge verlangten neue Teilziele oder Quoten für nationale Produktionen, nichtnationale europäische Werke, Kinospiele und „regionale“ Programme mit speziellen Sprachkombinationen. Ferner wurde die Einführung einer Investitionsverpflichtung, ergänzend zu den Vorschriften über die Sendezeit, vorgeschlagen.

Einige plädierten für die Verbesserung des Kontrollsystems der Europäischen Kommission in Bezug auf diesen Artikel, und zwar durch die Herausgabe weiterer Leitlinien zur Datenerhebung und -auswertung oder durch die Organisation der Kontrolle auf Gemeinschaftsebene.

Die Interessengruppen waren gespalten, was die Notwendigkeit einer weiteren Harmonisierung der Definition europäischer Werke in Artikel 6 angeht. Diejenigen, die eine Harmonisierung befürworteten, schlugen vor, die Definition aus dem Europäischen Übereinkommen über die Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen zu übernehmen.

⁴³ Vgl. Petition Nr. 1358/2002 an das Europäische Parlament.

Europäische Werke unabhängiger Produzenten (Artikel 5 der Fernsehrichtlinie)

Artikel 5 setzt das Ziel, dass mindestens 10 % der Sendezeit bzw. der Haushaltsmittel für die Programmgestaltung der Sendung europäischer Werke von Herstellern vorbehalten werden, die von den Fernsehveranstaltern unabhängig sind. Die Mehrzahl der Interessengruppen sprach sich für den Status quo aus. Auch hier gab es Vorschläge zur Erhöhung dieses Anteils auf 25 % und/oder das Streichen der Textstelle „im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln“. Aber es gab auch Stimmen, die die Abschaffung der bestehenden Vorschriften oder deren Ersetzung durch andere Mechanismen forderten.

Die Mehrheit war der Auffassung, dass das Fehlen einer Definition für „unabhängige Hersteller“ kein Hindernis für die Verbreitung der Werke innerhalb der EU darstellt. Mit anderen Worten, der Status quo findet breite Unterstützung. Gleichwohl sprachen sich mehrere Teilnehmer für die Einführung einer harmonisierten Definition aus. Sie legten eine umfassende Liste mit Schlüsselkriterien für unabhängige Produktionen im Sinne der Richtlinie vor. Eine Möglichkeit bestünde darin, diese Liste den Mitgliedstaaten in Form von Leitlinien zur Verfügung zu stellen.

Gemeinsame Bestimmungen der Artikel 4, 5 und 6 der Fernsehrichtlinie

Es gab vereinzelte Forderungen nach Ausnahmeregelungen für die Maßnahmen zur Förderung europäischer Werke, und zwar in Bezug auf Spartenkanäle, Teleshopping, Länder mit niedriger audiovisueller Produktionskapazität oder begrenztem Sprachraum, kleine und mittlere Fernsehanstalten sowie Kanäle mit geringen Zuschauerzahlen („De-minimis“-Kriterium). Einige wünschten spezielle Vorschriften für „neue“ Fernsehanstalten und neue Formen der Bereitstellung von bzw. des Zugangs zu Programmen, wie z. B. *Pay-per-View* oder *Video-on-Demand*. Indes sollte jegliche Ausnahmeregelung für die Maßnahmen zur Förderung europäischer Werke in der Richtlinie genau festgehalten und beschrieben werden.

Medienabfolge (Artikel 7 der Fernsehrichtlinie)

Die große Mehrheit der Interessengruppen befürworteten den Status quo in Bezug auf die durch Artikel 7 geregelten Medienabfolge.

Die öffentlichen Anhörungen und die Beiträge zum Überprüfungsprozess haben gezeigt, dass Kapitel III der Richtlinie einen ausgewogenen Kompromiss zur Förderung einer vielfältigen audiovisuellen Landschaft in Europa darstellt. Daher hat die Kommission zum jetzigen Zeitpunkt nicht die Absicht, eine Änderung der einschlägigen Bestimmungen vorzuschlagen. Indes wird sie deren Anwendung mithilfe der in Artikel 25a der Fernsehrichtlinie vorgesehenen Studie weiter beobachten.

3.5. Kommerzielle Kommunikation

Die Richtlinie legt in Kapitel IV eine Reihe von Vorschriften für Werbung, Sponsoring und Teleshopping sowie für die an Minderjährige gerichtete Werbung fest. Sie sieht Vorschriften für die zulässige Gesamtdauer der Werbung auf dem Bildschirm (Gesamtdauer der Werbung pro Tag und pro Stunde, Artikel 18), für die Anzahl und die Modalitäten der Werbeunterbrechungen (Artikel 11) sowie für den Inhalt und die Aufmachung der Werbespots (Artikel 10, 12, 13, 14, 15 und 16) vor. Für das Sponsoring gelten besondere Vorschriften (Artikel 17).

Ziel der Richtlinie ist es, die Interessen der Zuschauer zu schützen, indem beispielsweise eine deutliche Trennung von redaktionellem Inhalt und Werbung vorgeschrieben wird, und den Zusammenhang und Wert der audiovisuellen Werke sowie die Rechteinhaber zu schützen, indem beispielsweise unverhältnismäßig viele Werbeunterbrechungen verhindert werden. Im Rahmen der öffentlichen Konsultation hat die Kommission die interessierten Kreise aufgerufen, sich vor allem zur Zweckmäßigkeit dieser Bestimmungen angesichts der Marktentwicklungen und technischen Fortschritte zu äußern. Insbesondere wurde gefragt, ob die quantitativen Beschränkungen der Werbung unter Berücksichtigung der Wahl- und Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer flexibler gestaltet werden können und ob die neuen Werbetechniken kompatibel zu den Bestimmungen der Richtlinie sind.

Die Stellungnahmen zu den verschiedenen untersuchten Punkten können folgendermaßen zusammengefasst werden:

Was die Konzepte und Definitionen in Artikel 1 der Richtlinie anbelangt, befürworten die meisten Stellungnahmen eine Beibehaltung der bestehenden Definitionen. Nur wenige Beiträge plädieren für Änderungen. Ferner ist man generell der Auffassung, dass es zu früh sei, die neuen Werbetechniken in der Richtlinie zu definieren.

Die meisten Beiträge befürworten den Status quo in Bezug auf die Vorschriften zum Schutz von Minderjährigen (Artikel 16) und zum Schutz der Menschenwürde (Artikel 12), die als ausreichend erachtet werden. Gleichwohl halten die Verbraucher- und Familienorganisationen eine gewisse Verschärfung der Bestimmungen zum Schutz Minderjähriger für angebracht. Mit diesem Thema hat sich die Kommission kurzem in ihrem Vorschlag über unlautere Geschäftspraktiken befasst.

Die meisten Beiträge, die der Kommission vorgelegt wurden, befürworten eine Beibehaltung der bestehenden Vorschriften über Form und Aufmachung der Werbung (Artikel 10). Einige Marktakteure hingegen, vor allem Werbetreibende und kommerzielle Fernsehveranstalter, stimmen dem Prinzip der Trennung von redaktionellem Inhalt und Werbung zwar zu, setzen sich jedoch für eine gewisse Lockerung bei den Anwendungsmodalitäten ein, insbesondere bezüglich der besonderen Merkmale einzeln gesendeter Spots oder des Verbots von Schleichwerbung.

Die Bestimmungen über die Einfügung von Werbe- und Teleshoppingspots werden im Allgemeinen als zweckmäßig erachtet. Dennoch fordern zahlreiche Beiträge – wenngleich akzeptiert wird, dass die Werbespots im Prinzip zwischen den Sendungen eingefügt werden müssen und dass die Einfügungen in die laufenden Sendungen den Wert und den Zusammenhang der betreffenden Sendungen nicht beeinträchtigen dürfen – eine Vereinfachung der Vorschriften, vor allem in Bezug auf Sportsendungen und auf den 20-minütigen Abstand zwischen den Werbeunterbrechungen.

Fernsehwerbung für Tabakerzeugnisse und verschreibungspflichtige Arzneimittel ist untersagt. Alkoholische Getränke unterliegen gewissen Einschränkungen. Diese Bestimmungen werden im Allgemeinen von den Interessengruppen unterstützt. Gleichwohl befürworten ein Mitgliedstaat sowie mehrere Organisationen, die sich für den Schutz von Minderjährige und den Schutz der öffentlichen Gesundheit einsetzen, eine Verschärfung der Bestimmungen zur Einschränkung von Werbung für alkoholische Getränke.

Die Bestimmungen zur zeitlichen Dauer werden von den meisten Mitgliedstaaten unterstützt. Eine gewisse Lockerung der Vorschriften wird jedoch vonseiten mehrerer Mitgliedstaaten, der meisten kommerziellen Fernsehanstalten sowie einiger Werbeagenturen als notwendig angesehen. Im Allgemeinen geht es dabei jedoch nicht um eine Veränderung im Hinblick auf die Art der Programme oder der Zuschauerschaft. Mehrere kommerzielle Fernsehanstalten und Werbeagenturen befürworten eine stärkere Inanspruchnahme von Selbst- bzw. Koregulierungsmechanismen. Andere Diskussionsteilnehmer hingegen halten den Rückgriff auf derartige Mechanismen in diesem Zusammenhang für ineffizient.

Die Vorschriften für Sponsoring werden in vielen Beiträgen als zweckmäßig erachtet. Allerdings gibt es Forderungen nach Klarstellungen, insbesondere hinsichtlich der Frage, ob die Darstellung von Produkten gemäß diesen Vorschriften zulässig ist.

Was die neuen Werbetechniken anbelangt, so ist die überwiegende Mehrheit der Auffassung, dass Split-Screen-Techniken sowie interaktive und virtuelle Werbung unter bestimmten Voraussetzungen mit der Richtlinie vereinbar sind. Gleichwohl hat eine große Zahl der Teilnehmer – aus Gründen der Rechtssicherheit und um eine harmonisierte Behandlung dieser neuen Techniken in den verschiedenen Staaten der Europäischen Union sicherzustellen – den Wunsch ausgedrückt, dass die Kommission die Modalitäten für die Anwendung der Richtlinienbestimmungen auf diese neuen Techniken anhand einer Mitteilung zu Auslegungsfragen erläutert.

Dies Kommission hat somit entschieden, demnächst eine Mitteilung zu Auslegungsfragen zu verfassen, in der dargelegt ist, wie die Bestimmungen von Kapitel IV der Richtlinie insbesondere auf die neuen Werbetechniken Anwendung finden. Ferner will die Kommission mithilfe von Sachverständigen (im Rahmen einer Schwerpunktgruppe) untersuchen, wie die Vorschriften für die Einfügungen und die zeitliche Dauer weiterentwickelt werden könnten, um insbesondere die dem Fernsehzuschauer zur Verfügung stehenden Steuerungsmöglichkeiten und die größere Auswahl an Programmen zu berücksichtigen. Berücksichtigung finden bei dieser Untersuchung ebenfalls die Ergebnisse der von der Kommission in Auftrag gegebenen unabhängigen Studie über die Auswirkung von Regulierungsmaßnahmen auf die Werbemärkte⁴⁴ sowie der Richtlinienvorschlag über unlautere Geschäftspraktiken.

3.6. Jugendschutz und Schutz der öffentlichen Ordnung

Die im Rahmen der öffentlichen Konsultation vorgebrachten Anmerkungen stimmen insgesamt darin überein, dass die Richtlinienbestimmungen über den Jugendschutz zufriedenstellend und zweckmäßig sind. Einige Teilnehmer vertraten die Auffassung, dass es wünschenswert sei, diese Bestimmungen gleichfalls auf das Internet auszudehnen.

Artikel 22 der Richtlinie unterscheidet zwischen Programmen, die die Entwicklung von Minderjährigen ernsthaft beeinträchtigen können (Artikel 22 Absatz 1), und Programmen, die die Entwicklung von Minderjährigen beeinträchtigen können (Artikel 22 Absatz 2). Viele Teilnehmer sind der Meinung, dass diese Bestimmung in der derzeitigen Form beibehalten werden sollte, unter Hinweis darauf, dass bisher keine Probleme mit der Anwendung dieses Artikels aufgetreten seien. Gleichwohl würden einige Teilnehmer eine genauere Erläuterung der Bestimmungen von Artikel 22 Absätze 1 und 2 begrüßen.

⁴⁴ Siehe ABl. S 107-95378.

Die meisten Teilnehmer, die sich zum Verbot von Programmen äußerten, die zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht oder Nationalität aufstacheln, befürworteten die Vorschrift in ihrer jetzigen Form und sehen keine Probleme. Einige Teilnehmer vertraten die Auffassung, dass Koregulierung bzw. Selbstregulierung in diesem Bereich unzweckmäßig seien. Verschiedene Teilnehmer forderten weitere Überlegungen zu angemessenen Maßnahmen gegen Diskriminierung aufgrund von Rasse, Geschlecht oder Nationalität, während andere die Notwendigkeit betonten, dabei auch das Grundrecht auf Meinungsfreiheit zu sichern.

Die Beiträge zeigen, dass Koregulierungsmodelle in einigen Ländern sehr gut funktionieren, doch waren einige Teilnehmer der Auffassung, dass einfache Verhaltenskodizes ohne behördliche Kontrolle nicht ausreichen.

Allgemein wird die Auffassung vertreten, dass die geltenden Vorschriften recht klar sind, dass jedoch die effektive Durchsetzung dieser Vorschriften zunehmend Probleme bereiten könnte, vor allem in digitaler und Online-Umgebung. In diesem Zusammenhang wurden die Vorteile effizienter Selbst- und Koregulierungsmodelle besonders hervorgehoben. Ein großes Interesse bestand an einer Intensivierung des Austauschs vorbildlicher Verfahren und der Netzwerkszusammenarbeit verschiedener Stellen.

Artikel 2a der Richtlinie ermöglicht Abweichungen von der Gewährleistung des freien Empfangs im Falle von Inhalten, die die Entwicklung Minderjähriger beeinträchtigen können. Die meisten Teilnehmer, die sich zu diesem Thema äußerten, sind der Auffassung, dass diese Bestimmung des Artikels 2a angemessen und zweckmäßig ist, um den Schutz des Allgemeininteresses zu sichern. Gleichwohl vertreten einige die Meinung, dass das Verfahren vereinfacht werden könnte oder dass die Anwendungsmöglichkeiten dieser Bestimmung näher erläutert werden sollten, zum Beispiel in einer Mitteilung zu Auslegungsfragen.

Als Ergebnis der Konsultation und unter Berücksichtigung der Besorgnisse vieler Teilnehmer in Bezug auf die effektive Durchsetzung der geltenden Vorschriften wird die Kommission zunächst eine Aktualisierung der Empfehlung des Rates über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde mit Schwerpunkt auf der Entwicklung von Selbst- und Koregulierungsmodellen vorschlagen (siehe Abschnitt 3.10). Dabei gilt ein besonderes Augenmerk der Online-Umgebung, um zur effektiven Einhaltung der Prinzipien des Jugendschutzes und des Schutzes der öffentlichen Ordnung beizutragen, deren universelle Bedeutung außer Frage steht, unabhängig von der Art des Dienstes oder des Übertragungsmodus.

3.7. Recht auf Gegendarstellung

Die meisten Teilnehmer, die sich zum Recht auf Gegendarstellung im Zusammenhang mit Fernsehdiensten äußerten, halten diese Vorschrift in ihrer jetzigen Form für zweckmäßig und sehen keine Notwendigkeit für zusätzliche Regelungen. Einige Teilnehmer waren der Meinung, dass das Recht auf Gegendarstellung auf alle elektronischen Medien ausgeweitet werden sollte.

Wie bereits erwähnt, vertritt die Kommission den Standpunkt, dass für das Recht auf Gegendarstellung oder gleichwertige Maßnahmen die Gesetze des Landes, in dem der Fernsehveranstalter niedergelassen ist, gelten sollten.

Wie beim Konsultationsprozess vorgeschlagen, wird die Kommission die Idee aufgreifen, das Recht auf Gegendarstellung auf alle Medien auszudehnen. Zunächst könnte das Recht auf Gegendarstellung in die Empfehlung über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde aufgenommen werden. Ferner wird sich die Kommission aktiv an den Arbeiten des Europarats bezüglich des Rechts auf Gegendarstellung in der Online-Umgebung beteiligen.

3.8. Institutionelle Aspekte

Der Konsultationsprozess konzentrierte sich auf die Arbeitsweise des Kontaktausschusses und darauf, wie die nationalen Regulierungsbehörden besser in die Arbeiten auf europäischer Ebene einbezogen werden könnten. Ein weiterer Aspekt, der in den Diskussionspapieren angesprochen wurde, bezog sich auf die Überwindung der Nachteile von Koregulierungsmodellen (Zersplitterung der Märkte usw.) durch verschiedene Formen der Zusammenarbeit zwischen Koregulierungsstellen.

Der Kontaktausschuss wird allgemein positiv beurteilt und gilt als eine sinnvolle und nützliche Einrichtung. Weniger Übereinstimmung herrscht darin, auf welche Weise die nationalen Regulierungsbehörden stärker in die Arbeiten auf europäischer Ebene eingebunden werden sollten. Die Mehrheit der Regulierungsstellen und einige Mitgliedstaaten befürworten die Einrichtung eines Ausschusses der Regulierungsbehörden auf europäischer Ebene, während einige andere Mitgliedstaaten gegen eine Verdoppelung der Ausschüsse sind.

In verschiedenen Beiträgen wurde überdies vorgeschlagen, die Sitzungsunterlagen des Kontaktausschusses zu veröffentlichen, um die Transparenz zu verbessern. Private Fernsehveranstalter baten um einen Beobachterstatus im Kontaktausschuss.

Die Beiträge zum Konsultationsprozess bringen die Kommission zu dem Schluss, dass Zusammensetzung und Auftrag des Kontaktausschusses nicht verändert werden sollten. Was die Forderung nach mehr Transparenz anbelangt, so wird die Kommission auf der ersten Sitzung des Kontaktausschusses im Jahr 2004 vorschlagen, Artikel 7 der „Geschäftsordnung des Kontaktausschusses“ zu ändern, der die Sitzungsunterlagen gegenwärtig für vertraulich erklärt. Im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission⁴⁵ wird die Kommission vorschlagen, die Geschäftsordnung dahingehend zu ändern, dass die Veröffentlichung der Tagesordnung, der Arbeitsdokumente und der Protokolle des Kontaktausschusses, abgesehen von den in der Verordnung vorgesehenen Ausnahmen, möglich wird. Diese Unterlagen würden dann auf der Website der Kommission veröffentlicht.

Die Kommission wird, wie schon in der Vergangenheit, gelegentlich Vertreter der Industrie einladen, wenn dies aufgrund der in der Tagesordnung vorgesehenen Themen angeraten scheint; hingegen hält sie eine ständige Mitarbeit der Fernsehveranstalter nicht für zweckmäßig.

⁴⁵ ABL. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

Die Kommission wird auch künftig die Leiter der nationalen Regulierungsbehörden zu Sitzungen auf einer Ad-hoc-Basis einladen. Zwei solche Sitzungen haben im Jahr 2003 stattgefunden. Wenn die Erfahrungen mit diesen Sitzungen weiterhin so positiv sind, wie dies bisher der Fall war, fasst die Kommission die Einsetzung einer ständigen „Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Dienstleistungen“ im zweiten Halbjahr 2004 ins Auge. Ein entsprechender Kommissionsbeschluss würde klarstellen, dass die Aufgaben dieses Ausschusses auf den Gedankenaustausch über operationelle und technische Fragen beschränkt sind, während der Kontaktausschuss weiterhin zuständiger Ausschuss im Sinne der Richtlinie bleibt.

3.9. Die Empfehlung über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde

Die Empfehlung über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde⁴⁶ ist das erste Rechtsinstrument – auf EU-Ebene –, das sich auf den Inhalt von audiovisuellen und Informationsdiensten bezieht, die online im Internet bereitgestellt werden. Die Empfehlung enthält Leitlinien für die Entwicklung nationaler Selbstregulierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Jugendschutz und dem Schutz der Menschenwürde. Insbesondere werden die Anbieter von Online-Internetdiensten aufgefordert, Verhaltenskodizes zu entwickeln, um für eine bessere Anwendung und Klarstellung des geltenden Rechts zu sorgen.

Der zweite Bericht über die Anwendung der Empfehlung kommt zu dem Ergebnis, dass die Empfehlung in den *Mitgliedstaaten* (sowie den Beitrittsländern und anderen Ländern, die den Fragebogen beantwortet haben) immer noch recht unterschiedlich umgesetzt wird. Insgesamt hat die Anzahl der Hotlines und Verhaltenskodizes beträchtlich zugenommen. Auch die Tatsache, dass zwei der Beitrittsländer, die auf den Fragebogen antworteten, Hotlines eingerichtet haben, ist ein positives Zeichen.

Die Einstufung bzw. Klassifizierung audiovisueller Inhalte spielt eine wesentliche Rolle für den Schutz von Minderjährigen. In einigen Beiträgen wurde die Auffassung vertreten, dass Einstufungssysteme auf kulturelle und gesellschaftliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten Rücksicht nehmen sollten. Nichtsdestoweniger wäre ein EU-weites System gemeinsamer Piktogramme denkbar, das die Zuschauer bei der Beurteilung der Programminhalte unterstützen soll. Dies könnte zum Beispiel im Rahmen eines Bottom-up-Ansatzes durch die Zusammenarbeit von Koregulierungsstellen in den Mitgliedstaaten und den Austausch vorbildlicher Verfahren erreicht werden. Angesichts des medienübergreifenden Ansatzes der Empfehlung beabsichtigt die Kommission, eine Aktualisierung der Empfehlung des Rates über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde vorzuschlagen, um darin einen Appell zur Harmonisierung solcher Piktogramme zu integrieren.

⁴⁶ 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 (veröffentlicht im Amtsblatt L 270 vom 7.10.1998, S. 48).

Aufgrund der Veränderungen der Medienlandschaft, die sich aus den neuen Technologien und Medieninnovationen ergeben, ist es geboten, Kindern (und Eltern) beizubringen, wie man die Medien sinnvoll nutzt. Das Wissen, wo man Informationen findet und wie man sie auswertet, stellt heutzutage eine grundlegende Fähigkeit dar. Überdies schlug eine Reihe von Teilnehmern an der öffentlichen Konsultation zur Fernsehrichtlinie vor – neben den oben erwähnten Punkten –, auch die Medienkompetenz in die Empfehlung aufzunehmen. Diesen Aspekt wird die Kommission im Rahmen des vorgesehenen Vorschlags für eine Aktualisierung der Ratsempfehlung ausführlich erörtern.

Die Kommission beabsichtigt, angesichts der vorgebrachten Anmerkungen zum Jugendschutz eine Aktualisierung der Empfehlung vorzuschlagen und dabei insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen: Medienkompetenz, Recht auf Gegendarstellung sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung bzw. Aufstachelung zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht oder Nationalität in allen Online-Medien. Dieser Vorschlag wird sich auf die Schlussfolgerungen des zweiten Berichts über die Anwendung der Empfehlung stützen.

3.10. Ko- und Selbstregulierung

In der Mitteilung zur audiovisuellen Politik aus dem Jahr 1999⁴⁷ wurde die Bedeutung von Ko- und Selbstregulierungsinstrumenten unterstrichen. Gestützt auf das Weißbuch der Europäischen Kommission zum Thema „Europäisches Regieren“⁴⁸ und den Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“⁴⁹ erinnerte die Kommission in ihrem vierten Bericht über die Anwendung der Fernsehrichtlinie⁵⁰ an die Grundprinzipien der Rechtsetzung: Richtlinien sind im Grunde genommen Instrumente, die einen Rechtsrahmen und die zu erreichenden Ziele vorgeben. Die Koregulierung ermöglicht die Umsetzung der von der Gemeinschaft vorgegebenen Ziele mittels Maßnahmen, die von den anerkannten Interessengruppen in einem bestimmten Bereich ergriffen werden. Der Gesetzgeber entscheidet, inwieweit die Gestaltung und Durchführung der Umsetzungsmaßnahmen den Interessengruppen aufgrund ihrer einschlägigen Erfahrung übertragen wird. Führt dieser Mechanismus nicht zu den erwarteten Ergebnissen, so behält sich der Gesetzgeber das Recht vor, auf gesetzliche Maßnahmen zurückzugreifen.

Die Beiträge zum Konsultationsprozess lassen erkennen, dass die Begriffe „Selbstregulierung“, „Selbstkontrolle“ und „Koregulierung“ in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Bedeutung haben. Regulierungsmodelle, die in einem Mitgliedstaat unter den Begriff „Selbstregulierung“ fallen, können zum Beispiel in anderen eindeutig der „Koregulierung“ zugerechnet werden. Die Vielzahl der angeführten Beispiele zeigt, wie sehr sich Koregulierungsmodelle bereits unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen verbreitet haben. Sie sind offenbar besonders erfolgreich, wenn es um die Anwendung der Vorschriften für Werbung und Jugendschutz geht.

⁴⁷ Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik der Gemeinschaft im digitalen Zeitalter – KOM(1999) 657 endg.

⁴⁸ KOM(2001) 428 endg. vom 25.7.2001.

⁴⁹ KOM(2002) 278 endg.

⁵⁰ KOM(2002) 778 endg. vom 6.1.2003 (Anhang, Punkt 2.1.2).

Angesichts der terminologischen Probleme, die diese Begriffe immer noch für viele Beteiligte aufwerfen, wäre eine Klarstellung geboten. Die Kommission ist der Auffassung, dass das Weißbuch „Europäisches Regieren“ und der Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ bereits die Schlüsselemente für die derzeitige Diskussion liefern. Im Hinblick auf eine bessere und raschere Rechtsetzung identifiziert das Weißbuch die verschiedenen Faktoren, die Verbesserungen ermöglichen, und definiert die Bedingungen für den Einsatz der Koregulierung. Die Beiträge zum Konsultationsprozess zeigen, dass in mehreren Mitgliedstaaten Koregulierungsmodelle eingerichtet wurden, ohne mit der Richtlinie in Konflikt zu geraten. Sie lassen aber auch erkennen, dass viele Teilnehmer die Selbstregulierung nicht als geeignete Lösung zur Erreichung sämtlicher politischer Zielsetzungen der Richtlinie ansehen.

In diesem Kontext ist ebenfalls zu untersuchen, wie am besten sichergestellt werden kann, dass die Entstehung nationaler Ko- und Selbstregulierungsmodelle das Funktionieren des Binnenmarktes nicht durch eine erneute Zersplitterung der Märkte beeinträchtigt.

Die Kommission beabsichtigt, eine Studie über Koregulierungsmodelle im Mediensektor in Auftrag zu geben. Diese Analyse dürfte ein vollständiges Bild der bisher von den Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern ergriffenen Koregulierungsmaßnahmen sowie der bereits durchgeführten Forschungsarbeiten ergeben. Die Studie sollte ermitteln, in welchen Sektoren diese Maßnahmen hauptsächlich zur Anwendung kommen, sowie ihre Auswirkungen und ihre Übereinstimmung mit den Zielen des Allgemeininteresses untersuchen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ZEITPLAN

Obleich sich der technologische Wandel zögernder auf dem audiovisuellen Markt durchgesetzt hat, als noch vor wenigen Jahren erwartet, wird die digitale Technologie und Konvergenz zunehmend neue Formen des Inhalts, neue Arten des Vertriebs und neue Finanzierungsmodelle mit sich bringen. Die Rechtspolitik in diesem Sektor muss jetzt und auch in Zukunft bestimmte Allgemeininteressen, wie zum Beispiel kulturelle Vielfalt, Recht auf Information, Schutz von Minderjährigen und Verbraucherschutz, wahren. Die ausführliche Konsultation hat bestätigt, dass diese Ziele durch die Markt- und Technologieentwicklungen nicht in Frage gestellt werden. Was noch zu klären ist, sind die Mittel, mit denen diese Ziele in einer veränderten Umgebung erreicht werden können.

Was die Rechtsetzung angeht, so wird die Kommission einen zweistufigen Ansatz verfolgen. Auf kurze Sicht kann insofern mehr Rechtssicherheit durch eine Mitteilung zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Fernsehwerbung erlangt werden, als keine Überarbeitung der Richtlinie erforderlich ist. Diese Mitteilung soll insbesondere klären, inwieweit die geltende Richtlinie auf neue Werbetechniken Anwendung findet. Die Kommission wird ferner eine Aktualisierung der Empfehlung über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde vorschlagen.

Mittelfristig wird eine Reihe von Fragen tiefgreifendere Überlegungen und Diskussionen erfordern, was eine Änderung der Fernsehrichtlinie zu einem späteren Zeitpunkt nach sich ziehen könnte. Diese Fragen werden entweder von der Kommission mithilfe von Sachverständigen analysiert (Schwerpunktgruppen) oder durch unabhängige Studien untersucht, die die Kommission zu den jeweiligen Themen in Auftrag gegeben hat bzw. geben wird.

Für 2004 sind Sitzungen der Schwerpunktgruppen zu folgenden Themen vorgesehen:

- Regulierung audiovisueller Inhalte;
- Grad der Detaillierung bei der Regulierung im Werbebereich;
- Recht auf Information und Recht auf Kurzberichterstattung.

Ferner werden Studien zu folgenden Fragen erstellt:

- Vergleichende Studie über die Auswirkung von Regulierungsmaßnahmen auf die Fernsehwerbemärkte in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und einigen anderen Ländern;
- Studie über die Auswirkung von Maßnahmen zur Förderung der Verbreitung und Herstellung von Fernsehprogrammen (auf Gemeinschaftsebene und auf nationaler Ebene) gemäß Artikel 25a der Fernsehrichtlinie;
- Studie über Koregulierungsmaßnahmen im Mediensektor.
- Studie über die regulatorische Behandlung des interaktiven Fernsehens.

Ein entsprechender Aktionsplan ist im Anhang beigefügt.

Anhang

Maßnahme	Fertigstellung
Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf Werbung	Erstes Quartal 2004
Vorschlag für eine Aktualisierung der Empfehlung des Rates über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde	Erstes Quartal 2004
Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Filmerbe	Erstes Quartal 2004
Vorschlag für eine Aktualisierung der Mitteilung der Kommission zur Filmwirtschaft	Erstes Quartal 2004
Bericht über die Anwendung von Artikel 4 und 5 der Fernsehrichtlinie	Erste Hälfte 2004
Sitzungen der Schwerpunktgruppen (Regulierung audiovisueller Inhalte, Grad der Detaillierung bei der Regulierung im Werbebereich, Recht auf Information)	2004
Ggf. Beschluss der Kommission bzgl. einer Gruppe der Regulierungsbehörden für den audiovisuellen Bereich	Zweite Hälfte 2004
Präsentation der Studie über die Auswirkung von Maßnahmen zur Förderung der Verbreitung und Herstellung von Fernsehprogrammen (auf Gemeinschaftsebene und auf nationaler Ebene) gemäß Artikel 25a der Fernsehrichtlinie	Gegen Ende 2004
Präsentation der vergleichenden Studie über die Auswirkung von Regulierungsmaßnahmen auf die Fernsehwerbemärkte in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und einigen anderen Ländern	Gegen Ende 2004
Fünfter Bericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“	2005
Dritte Europäische Konferenz über audiovisuelle Medien	2005
Präsentation der Studie über Koregulierungsmaßnahmen im Mediensektor	2005