

IRIS
Spezial

Herausgegeben von der
Europäischen Audiovisuellen
Informationsstelle



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen

**Umsetzung
der Regeln**



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

 **Nomos**
Verlagsgesellschaft

**IRIS Spezial:
Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen
Umsetzung der Regeln**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2006
ISBN 10: 92-871-6117-8
ISBN 13: 978-92-871-6117-8
EUR 58,50

Verlagsleitung:

Wolfgang Closs, Geschäftsführender Direktor der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle
E-mail: wolfgang.closs@obs.coe.int

Unter der wissenschaftlichen Betreuung und Koordination:

Dr. Susanne Nikoltchev, LL.M. (Florenz/Italien, Ann Arbor/MI)
Leiterin der Abteilung juristische Information
E-mail: susanne.nikoltchev@obs.coe.int

Mit Beiträgen der Partnerorganisationen:



Institut für Informationsrecht (IViR)

Rokin 84
NL-1012 KX Amsterdam
Tel.: +31 (0) 20 525 34 06
Fax: +31 (0) 20 525 30 33
E-mail: ivir@ivir.nl
URL: <http://ivir.nl>



Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)

Franz-Mai-Straße 6
D-66121 Saarbrücken
Tel.: +49 (0) 681 99 275 11
Fax: +49 (0) 681 99 275 12
E-mail: emr@emr-sb.de
URL: <http://www.emr-sb.de/>

Verlagsassistentin:

Michelle Ganter

Marketing :

Markus Booms
E-mail: markus.booms@obs.coe.int

Übersetzung/Korrektur:

Véronique Campillo, France Courrèges, Florence Lapérou, Marco Polo Traductions, Géraldine Pilard-Murray, Patricia Priss, Britta Probol, Erwin Rohwer, Candelaria Van Strien-Reney, Anne-Lise Weidmann

Satz/Druck:

Pointillés, Hoenheim (France)

Herausgeber:

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
76 Allée de la Robertsau
F-67000 Strasbourg
Tel.: +33 (0)3 88 14 44 00
Fax: +33 (0)3 88 14 44 19
E-mail: obs@obs.coe.int
URL: <http://www.obs.coe.int>

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

Susanne Nikoltchev, Hrsg., IRIS Spezial: Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen - Umsetzung der Regeln (Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2006)

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2006.

Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.

Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen

Umsetzung der Regeln

Herausgegeben von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

Bislang erfolgt die Rundfunkregulierung im erweiterten Europa durch zwei unabhängige, wenngleich einander angegliche Rechtsinstrumente, und zwar durch die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Fernsehrichtlinie) und das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (Fernsehübereinkommen). Gemeinsam decken diese beiden Rechtsinstrumente fast alle grenzüberschreitenden Ausstrahlungen innerhalb sowie nach oder aus dem erweiterten Europa ab. Sie sprechen damit – je nachdem – EU-Mitgliedstaaten, Vertragsstaaten des Übereinkommens und / oder dritte Länder an. Durch ihre inhaltliche Abstimmung können viele unterschiedliche Konstellationen grenzüberschreitenden Fernsehens nach annähernd identischen Regeln beurteilt werden.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Modernisierung der Fernsehrichtlinie dürfte ungeachtet des genauen endgültigen Wortlauts diesen harmonisierten Regulierungsansatz etwas durcheinanderbringen, zumindest solange, bis das Fernsehübereinkommen nachzieht. Der Lenkungsausschuss für Medien und neue Kommunikationsdienste (CDMC) des Europarats hat zwar beschlossen, dass das Übereinkommen mit der neuen Richtlinie „in Einklang zu bringen“ sei, aber es bleibt doch abzuwarten, ob bzw. in welchem Umfang das Übereinkommen spiegelgleich überarbeitet wird. In der Übergangszeit können bestimmte Aspekte des vorliegenden Vorschlags zur Revision der Fernsehrichtlinie möglicherweise zu regulatorischen Abweichungen führen, zumindest jedoch einige wesentliche Fragen aufwerfen. Dazu gehören der Geltungsbereich im Hinblick auf die erfassten Dienstleistungen, ergänzende Vorschriften zur Rechtshoheit, Werbung, Produktplatzierung, die Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden und die Rolle der Koregulierung.

Unter der Prämisse, dass die Vorschriften der beiden führenden Rechtsinstrumente zum Rundfunk in Europa nach der Revision der Fernsehrichtlinie erneut einander angeglichen werden, soll diese Publikation das Zusammenspiel von Richtlinie und Übereinkommen untersuchen. Dabei wird sie sich auf Themen der Überwachung und Umsetzung konzentrieren, die bereits in der Vergangenheit Anlass für Diskussionen waren. Die Revision der Richtlinie ist dabei nur insofern von Bedeutung, als sie bestehende Probleme möglicherweise abschwächen oder aber verschärfen wird. Um es deutlich zu sagen, diese Publikation beschäftigt sich nicht mit den konkreten Punkten, in denen sich die beiden Rahmenwerke gegebenenfalls voneinander unterscheiden (Punkte, die sich auf jeden Fall erst nach Abschluss der Revision der Richtlinie konkretisieren werden), bis sie einander wieder angeglichen sind.

Teil I dieser IRIS Spezial enthält eine kurze Einführung in die Geschichte der parallelen Regulierung des Fernsehens durch die Europäische Gemeinschaft und den Europarat. Insbesondere befasst er sich mit den rechtlichen Folgen für EU-Mitgliedstaaten, die einerseits Vertragspartei des Fernsehübereinkommens und andererseits zur Einhaltung der Fernsehrichtlinie verpflichtet sind. Der Beitrag wirft einen Blick auf die Erfahrungen der Vergangenheit und leitet daraus einen möglichen Bedarf nach zusätzlichen Vereinbarungen ab, um einer „Doppelmitgliedschaft“ auch nach Revision der Richtlinie Rechnung zu tragen. Es wird die Frage gestellt, wie eine Zwischenlösung (bis zur Angleichung des Übereinkommens) aussehen könnte. Zudem untersucht der Beitrag die praktischen Auswirkungen der unterschiedlichen Lösungsansätze beim Umgang mit grenzüberschreitenden Diensten, die Europa aus Drittländern erreichen.

Wie **Teil II dieser IRIS Spezial** bestätigt, ist jede Regulierung nur so gut wie die Ergebnisse ihrer Anwendung. Die Europäische Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA) bietet ein Forum zum

Erfahrungsaustausch bei der Anwendung und der Durchsetzung sowohl der Fernsehrichtlinie als auch des Fernsehübereinkommens. Die Diskussionen während der EPRA-Sitzungen haben gezeigt, dass die Organisation der Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden im Allgemeinen und die Überwachung der Einhaltung bestehender Vorschriften im Besonderen wichtige Herausforderungen sind, für die der europäische Rechtsrahmen lediglich begrenzte Hilfestellung gibt.

Verschiedene Aspekte haben die Notwendigkeit betont, die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden untereinander, aber auch zwischen Regulierungsbehörden und der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten organisatorisch klarer zu strukturieren: Der Fall Al-Manar unterstrich die Forderung nach einem koordinierten Umgang mit Drittländern, die nicht unter die europäische Regulierung fallen, deren Sendungen jedoch auf europäische Märkte abzielen. Gleichermaßen erwuchs aus dem Wunsch nach Informationsaustausch der Gedanke, eine europäische Datenbank mit den Lizenzen der Rundfunkveranstalter aufzubauen, um die Überwachung zu vereinfachen. Die Einrichtung eines Systems zur Anzeige oder Genehmigung einer Liste mit Ereignissen von erheblicher Bedeutung ist ein weiteres Dauerthema. Diese und andere Beispiele zeigen, wie nötig praktische Vereinbarungen zwischen den Ländern und / oder Regulierungsbehörden sind. Sie sorgen für einen frischen Blick auf die Rolle der Europäischen Kommission und des Ständigen Ausschusses des Europarats und machen die konkreten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten deutlich.

Die Ausweitung des Geltungsbereichs der Fernsehrichtlinie wird sich notwendigerweise auf Fragen der Koordination und Kooperation auswirken, da audiovisuelle Mediendienste die freiwillige Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden vor noch größere Herausforderungen stellen werden – während die Zahl der beteiligten Regulierungsbehörden automatisch steigt.

Viele der vorgeschlagenen Änderungen zur Fernsehrichtlinie entspringen dem allgemeinen EG-Recht und der EU-Politik im Bereich von Geschäftspraktiken, Wettbewerb und Verbraucherschutz – im Gegensatz zu Menschenrechten und kulturellen Werten. Daher untersuchen **Teil III und Teil IV dieser IRIS Spezial** jeweils den vorwiegend wirtschaftlichen Charakter der vorgeschlagenen Änderungen zur Fernsehrichtlinie und die vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit, die den gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Rechten zuteil wird. Hier handelt es sich um einen Bereich, in dem die Frage einer Divergenz zwischen Fernsehrichtlinie und Fernsehübereinkommen möglicherweise akut wird und die Unterschiede nach der beabsichtigten Revision eventuell deutlicher hervortreten. Wie bereits erwähnt, liegt der Schwerpunkt dieser Beiträge auf der Umsetzung und Überwachung der relevanten Bestimmungen.

Teil III dieser IRIS Spezial erinnert daran, dass (qualitative und quantitative) Werbevorschriften ständig Anlass für Überwachungsprobleme in grenzüberschreitenden Beziehungen waren. Mit Zunahme der Rundfunkveranstalter, die ausschließlich auf ein Publikum in Drittländern abzielen (also in anderen Ländern als demjenigen, in dem sie lizenziert sind), bekommen sie noch mehr Bedeutung. Es wird zur Diskussion gestellt, ob die vorgeschlagenen Änderungen in die richtige Richtung gehen und bei der Überwindung dieser Probleme helfen.

Werbevorschriften sind auch konfliktträchtig im Hinblick auf die unterschiedliche Umsetzung der europäischen Rahmengesetzgebung in nationales Recht. In diesem Zusammenhang betrifft ein interessanter Aspekt die Mitteilung der Europäischen Kommission zu Auslegungsfragen über Werbung, die von der vorgeschlagenen Revision soweit unberührt bleibt, wie die zugrunde liegenden Werbevorschriften weiterhin gelten. Daraus ergibt sich die weitere Frage nach der Rechtswirkung des Kommissionspapiers. Mit anderen Worten, welche rechtliche Bedeutung hat die Mitteilung der Kommission für die Richtlinie und das Übereinkommen?

Teil IV dieser IRIS Spezial betont die Komplexität der Aufgabe, Sendungen außerhalb des Ziellandes lizenzierter Rundfunkanbieter zu überwachen, um die Menschenrechte und kulturellen Werte zu wahren. Verschiedene Probleme bei der Überwachung von grenzüberschreitenden Sendungen ergeben sich aus den unterschiedlichen Erwartungshaltungen und den verschiedenen Maßstäben für kulturelle Werte.

Wird bei der Überprüfung der Fernsehrichtlinie einer Kultur der Menschenrechte (im weitesten Sinne) ausreichende Bedeutung beigemessen? Sollte das Fernsehübereinkommen seine Vorschriften über Wahrung und Förderung der Menschenrechte ausbauen? Anders ausgedrückt, müssen wir jetzt mit einem endgültigen „Auseinanderdriften“ der beiden Dokumente rechnen? Diese und weitere Fragen werden behandelt.

Teil V dieser IRIS Spezial verbindet die vorangehenden Teile durch einen Bericht über einen Workshop, auf dem die oben genannten Themen der „Umsetzung der Regulierung grenzüberschreitender audiovisueller Mediendienste“ diskutiert wurden. Gleichzeitig kann man Teil V aber auch als eigenständige Zusammenfassung der gegenwärtigen Herausforderungen für Regulierungsbehörden und die regulierte

Branche lesen – Herausforderungen, die sehr wohl fort dauern und auch noch größer werden können, egal wie zukünftige Versionen der Fernsehrichtlinie oder des Fernsehübereinkommens auch aussehen mögen.

Der **Workshop**, der die Grundlage für diese IRIS Spezial bildet, fand am 8. April 2006 in den Räumen der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle in Straßburg statt. Er wurde von der Informationsstelle gemeinsam mit ihren Partnerinstitutionen, dem Institut für europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken, und dem Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam, ausgerichtet. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Revision der Fernsehrichtlinie sowie der Verlegung des EPRA-Sekretariats nach Straßburg im Januar 2006 erschien es nur natürlich, die praktischen Gesichtspunkte der Umsetzung von Rundfunkregulierung zu untersuchen. Dass dieses Thema nach wie vor großen Informationsbedarf hervorruft, wird sicherlich durch die Unterstützung bekräftigt, die die EPRA, die Europäische Kommission und die Medienabteilung des Europarats dieser Veranstaltung gewährt haben. Die Informationsstelle ist dankbar für diese Unterstützung wie auch für das Wissen, die Erfahrung und die Begeisterung, die die Workshop-Teilnehmer eingebracht haben. Wir möchten noch einmal unseren Dank für die vielfältigen Beiträge unserer Mitausrichter zum Ausdruck bringen, die den Workshop ebenso interessant wie lohnend gemacht haben. Wie immer sind wir uns sehr wohl bewusst, dass diese Veröffentlichung ihre Existenz nicht zuletzt der guten Arbeit der Übersetzerinnen und Übersetzer sowie Korrektorinnen und Korrektoren verdankt.

Straßburg, im September 2006

Wolfgang Closs
Geschäftsführender Direktor

Susanne Nikoltchev
Leiterin der Abteilung Juristische Informationen

Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen

Umsetzung der Regeln

INDEX

Einschlägige europäische Rechtsinstrumente im Zusammenspiel

*Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen
und die EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“:
Konkurrenz oder Komplementarität? 1*

**Koordination und Kooperation zwischen
Regulierungsbehörden im Rundfunkbereich 15**

Umsetzung und Überwachung
Wahrung des Allgemeininteresses gegenüber kommerziellen Kommunikationen 25

Umsetzung und Überwachung
Wahrung der Menschenrechte und kulturellen Werte 37

Workshop-Bericht 51

Annex 67

Teilnehmer des Workshops
“Umsetzung der Regulierung grenzüberschreitender audiovisueller Mediendienste” . . 81

Einschlägige europäische Rechtsinstrumente im Zusammenspiel

Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen und die EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“: Konkurrenz oder Komplementarität?

*Pierre Goerens*¹

Einführung

Der europäische regulatorische Rahmen für das Fernsehen besteht aus zwei europäischen Rechtsinstrumenten:

- Auf der Ebene der Europäischen Union aus der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Fernsehrichtlinie), die einzelstaatliche Vorschriften koordiniert und den freien Verkehr von Fernsehprogrammdiensten gewährleistet.
- Auf der Ebene des Europarats aus dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (Fernsehübereinkommen), das denselben Bereich abdeckt und die Beziehungen zwischen den Vertragsparteien regelt. Zu den Vertragsparteien des Übereinkommens gehören die meisten, aber nicht alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zusätzlich eine Reihe von Nicht-EU-Mitgliedstaaten.

Die Beziehung zwischen den beiden Rechtsinstrumenten war in der Vergangenheit sehr komplex, und die aufgrund des Übergangs in die digitale Welt erforderlich gewordene Überarbeitung beider Instrumente warf eine Reihe von neuen, heiklen Fragen auf.

Es lohnt, sich die vergangenen Erfahrungen in Erinnerung zu rufen und die Unterschiede zwischen den Rechtsinstrumenten zu analysieren und zu verstehen zu versuchen, um daraus Lehren für die laufenden Überarbeitungen zu ziehen, die bei der harmonischen Umsetzung der geplanten Veränderungen helfen.

1. Eine Europäische Rundfunkregulierung: erste Schritte

Die ersten Bemühungen für eine Harmonisierung der audiovisuellen Medienregulierung in Europa erfolgten Anfang der 1980er Jahre, als der Lenkungsausschuss des Europarats für die Massenmedien (CDMM)² mehrere Empfehlungen vorbereitete, insbesondere eine über die Grundsätze der Fernsehwerbung³ und eine weitere über die Nutzung von Satellitenkapazitäten für Rundfunk und Fernsehen.⁴ Diese beiden Empfehlungen wurden 1984 vom Ministerrat des Europarats verabschiedet. Beide Empfehlungen waren motiviert von der aufkommenden Satellitenübertragung, die Fernseh- und Rundfunkveranstaltern die grenzüberschreitende Verbreitung erleichtern sollte.

1) Herr Pierre Goerens ist Direktionsrat (*Conseiller de Direction*) im Staatsministerium (*Ministère d'Etat*) von Luxemburg, Abteilung für Medien und Kommunikation.

2) Seit 2005 ist der CDMM in „Lenkungsausschuss für Medien und neue Kommunikationsdienste“ (CDMC) umbenannt.

3) Empfehlung Nr. R (84) 3 vom 23. Februar 1984.

4) Empfehlung Nr. R (84) 22 vom 7. Dezember 1984.

Im selben Jahr verfasste die Europäische Kommission ihr Grünbuch über das „Fernsehen ohne Grenzen“,⁵ ein höchst umfassendes Dokument zur Einrichtung eines gemeinsamen Marktes für Fernsehdienste in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Anzumerken ist, dass die Kommission vor der Herausgabe des Grünbuchs per Entschließung des Europäischen Parlaments⁶ von diesem aufgefordert worden war, sich mit dem Thema zu befassen. Die Kommission entschied sich für einen binnenmarktorientierten Ansatz, identifizierte die Hürden für die durch den EG-Vertrag garantierte Freizügigkeit von Dienstleistungen und schlug ein Rechtsinstrument vor, mit dem die einzelstaatlichen Gesetze und Vorschriften koordiniert werden sollten, wo dies zur Gewährleistung des freien Verkehrs von Programmen erforderlich war. Die Kommission hob auch die politische Rolle hervor, die ein verbesserter Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten als Katalysator für die europäische Integration im übergeordneten Sinn spielen könnte. Entsprechend unterstrich die Kommission den Nutzen der grenzüberschreitenden Werbung als spezifisch wichtig für eine wirtschaftliche Integration.

Das Grünbuch fand keine einhellige Zustimmung. Viele Akteure waren mit dem allgemein gehaltenen Ansatz der Kommission nicht einverstanden und argumentierten, Rundfunk sei grundsätzlich eher eine kulturelle als eine wirtschaftliche Aktivität. Insbesondere die Überlegungen der Kommission zum Thema Urheberrecht riefen den Protest von Rechteinhabern hervor. Die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaften für die Behandlung kulturpolitischer Belange wurde infrage gestellt.

Das Europäische Parlament nahm jedoch die Initiative der Kommission positiv auf. Und ein Jahr später begrüßte der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs das Weißbuch der Kommission über den Binnenmarkt,⁷ ein strategisches Papier, das Dynamik in den Europäischen Integrationsprozess bringen sollte. Eine Richtlinie für den Rundfunk- und Fernsehsektor gehörte zu den im Weißbuch aufgelisteten politischen Prioritäten. 1986 legte die Kommission schließlich ihren Vorschlag für eine Richtlinie vor.⁸

Die negative Haltung mehrerer EG-Mitgliedstaaten gegenüber dem Grünbuch der Kommission über das Fernsehen ohne Grenzen und dem anschließenden Vorschlag für eine Richtlinie sowie die Reaktion mehrerer anderer Länder brachten neuen Elan in die Arbeit des Europarats. Im Dezember 1986 wurde auf der Ersten Europäischen Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik in Wien beschlossen, das CDMM mit dem Entwurf eines Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen zu beauftragen. Dies war der Startschuss für einen Wettlauf zwischen den beiden europäischen Organisationen, zwischen „Brüssel“⁹ und „Straßburg“. Trotz der Tatsache, dass sämtliche EG-Mitglieder gleichzeitig Mitglieder des Europarats waren, gehörten einige unter ihnen zu den stärksten Verfechtern für die Verabschiedung eines Rechtsinstruments im Rahmen des Europarats.

Der Leser sollte sich bewusst machen, dass sich die damalige Zusammensetzung beider Organisationen von der heutigen unterschied. Ende 1986 zählten die Europäischen Gemeinschaften 12 Mitgliedstaaten, Portugal und Spanien waren gerade in diesem Jahr beigetreten, Österreich, Finnland und Schweden waren noch keine Mitglieder. Der Europarat hatte 21 Mitgliedstaaten; darunter die Nicht-EG-Mitglieder Österreich, Zypern, Island, Liechtenstein, Malta, Norwegen, Schweden, die Schweiz und die Türkei. Daher waren die meisten und größten Mitgliedstaaten des Europarats (mit Ausnahme der Türkei) gleichzeitig Mitgliedstaaten der EG. Dieses Ungleichgewicht erwies sich jedoch nicht als Vorteil für die EG; einige ihrer Mitglieder gaben Straßburg den Vorzug und bremsten die Arbeiten in Brüssel.

Jede der beiden Organisationen hatte einen anderen rechtlichen Hintergrund und einen anderen institutionellen Rahmen. Während der CDMM im Europarat mit dem Entwurf eines Übereinkommens von Null anfang, befassten sich der EWG-Ministerrat und seine Arbeitsgruppe mit dem Vorschlag der Kommission und den vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Veränderungen.

Die Arbeit an beiden Instrumenten stellte sich als sehr schwierig heraus. Die Diskussionen waren flankiert von ständiger gegenseitiger Einwirkung: Ideen und Vorschläge redaktioneller Art wurden informell ausgetauscht; Sachverständige, die in beiden Gruppen saßen bzw. an ihrem Regierungssitz mit der Koordinierung einzelstaatlicher Positionen befasst waren, beförderten Informationen von einem Ausschuss in den anderen. So kam es schließlich; dass sich die Instrumente nicht nur im Wortlaut, sondern auch in den wesentlichen Bereichen von politischem Belang zu gleichen begannen.

5) KOM(84) 300 endg. vom 14. Juni 1984.

6) Entschließung über Rundfunk und Fernsehen in der Europäischen Gemeinschaft, ABL C87 vom 5. April 1982.

7) Mitteilung der Europäischen Kommission vom 14. Juni 1985 (KOM(87) 203 endg.).

8) ABL C 179 vom 17. Juli 1986.

9) Das Europäische Parlament hat seinen Sitz ebenfalls in Straßburg, hatte jedoch zu jener Zeit eine rein konsultative Funktion; das Mitentscheidungsverfahren wurde erst später, durch die Europäische Einheitsakte (1986) eingeführt, ABL L 169 vom 29. Juni 1987.

Im März 1988 beraumte Österreich eine speziell dem Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen gewidmete informelle Ministerkonferenz an, aber der Durchbruch wurde erst mit der zweiten europäischen Ministerkonferenz in Stockholm im Dezember 1988 erzielt.

Das Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen wurde schließlich am 5. Mai 1989 angenommen. In der Zwischenzeit hatte der Europäische Rat beschlossen, dass die Richtlinie dem Übereinkommen angeglichen werden sollte, wo immer dies hilfreich sei, um offene Streitpunkte beizulegen. Am 3. Oktober 1989 wurde auch die Richtlinie angenommen. Den Mitgliedstaaten wurden zwei Jahre gelassen, d. h. bis Oktober 1991, um sie in nationales Recht umzusetzen. Das Übereinkommen trat erst am 1. Mai 1993 in Kraft, nachdem es von sieben Staaten ratifiziert worden war.

Der Prozess war zwar lang und schwierig gewesen, aber der parallel verlaufende Entwurf beider Instrumente hatte durchaus positive Auswirkungen. Nicht-EG-Mitgliedstaaten konnten sich so am Prozess beteiligen und einige größere Unterschiede in den Positionen von EG-Mitgliedstaaten und der Kommission überwunden werden.

2. Übereinkommen und Richtlinie im Jahr 1989: Ähnlichkeiten und Unterschiede

Trotz der weitgehenden Übereinstimmung zwischen den Instrumenten verblieben einige bedeutende Unterschiede – zum Teil, weil jedes Instrument auf völlig unterschiedliche rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen gestützt war, und zum Teil, weil die Richtlinie eine Anzahl von Bestimmungen aus dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag und aus Veränderungen durch das Europäische Parlament beibehalten hatte, die vom Europarat nicht übernommen worden waren.

2.1. Begriffsbestimmungen

Unterschiede bei den in der Richtlinie und im Übereinkommen enthaltenen Begriffsbestimmungen können voneinander abweichende Auslegungen und Umsetzungen verursachen. Verschiedene Begriffe wurden gewählt, und selbst, wenn beide Rechtsinstrumente identische Begriffe benutzen, so stimmten die Definitionen nicht unbedingt überein. Manche sollten sich auch gar nicht mit dem Pendant decken. Zum Beispiel umfasst „Sponsoring“ in der Richtlinie die Förderung der Tätigkeit und der Produkte des Sponsors, während das Übereinkommen Sponsoring auf die Bewerbung der Marke des Sponsors beschränkt, Produktbewerbung hingegen ausnimmt.

Diejenigen EG-Mitgliedstaaten, die auch das Übereinkommen ratifiziert hatten, mussten einen Weg finden, um beiden Rechtsinstrumenten zu entsprechen, was zeitweise sicherlich nicht einfach war, wenn sich die Begriffsbestimmungen nicht deckten. Es sieht jedoch nicht so aus, als ob abweichende Definitionen konkrete Probleme bei der Anwendung des einen oder anderen Instruments verursacht bzw. tatsächliche Konflikte zwischen Regulierungsbehörden einerseits und Rundfunk- und Fernsehveranstaltern andererseits ausgelöst hätten. Eine gewisse Tendenz bei den Regulierungsbehörden, in einige der Bestimmungen des Übereinkommens die Bedeutung des entsprechenden Kapitels in der Richtlinie hineinzunehmen und umgekehrt, trug eventuell zur Vermeidung von Konflikten bei.

2.2. Inhalte europäischer Werke

Beide Instrumente verpflichteten (und verpflichten weiterhin) ihre Mitgliedstaaten / Vertragsparteien dazu, im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür Sorge zu tragen, dass die ihrer Rechtshoheit unterstehenden Fernsehveranstalter den Hauptanteil ihrer Sendezeit europäischen Werken vorbehalten. Das Übereinkommen enthielt jedoch (und enthält noch immer) keine Verpflichtungen betreffend Werke unabhängiger Produzenten. Darüber hinaus sind (und waren) die Vertragsparteien des Übereinkommens nicht verpflichtet, über die Anwendung dieser Bestimmung Bericht zu erstatten. Im Falle eines Konflikts zwischen Vertragsparteien konnte zwar der Ständige Ausschuss, in dem alle Vertragsparteien vertreten sind, um Stellungnahme gebeten, die Streitfrage an sich jedoch nicht geschlichtet werden. Darüber hinaus wurden „europäische Werke“ allgemeiner und weniger präzise definiert als in der Richtlinie.

Die Bestimmungen des Übereinkommens schienen weniger verbindlich als die der Richtlinie. Die Europäische Kommission konnte mittels der alle zwei Jahre von den Mitgliedstaaten eingereichten Durchführungsberichte Druck auf diejenigen Staaten ausüben, deren Fernsehveranstalter die Regelung über den Sendeanteil nicht befolgten.

2.3. Werbung und Sponsoring

Im Bereich Werbung und Sponsoring führten die beiden Rechtsinstrumente viele identische Regeln ein. Insbesondere hinsichtlich der Werbedauer und -pausen wurde der nur unter großen Schwierigkeiten im Europarat erzielte Kompromiss schließlich in die Richtlinie übernommen.

Es gibt keinen Nachweis über abweichende Auslegungen in Bereichen, in denen sich der Wortlaut in beiden Texten deckt. Interessant ist jedoch die Feststellung, dass sich die Europäische Kommission in ihrer im April 2004 verabschiedeten Mitteilung zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Fernsehwerbung in der Richtlinie mehrfach auf den Erläuternden Bericht zum Übereinkommen oder eine Stellungnahme des Ständigen Ausschusses bezieht, wenn sie erläutert, wie einige der Richtlinienbestimmungen über Werbung, Sponsoring oder Teleshopping auszulegen sind.¹⁰

Aber einige Regeln unterschieden sich auch bzw. waren nur in einem der beiden Rechtsinstrumente enthalten. Insbesondere Artikel 16 des Übereinkommens, der besagt, dass Werbung, die sich eigens und häufig an Zuschauer in einer einzelnen Vertragspartei außerhalb der sendenden Vertragspartei richtet, die für Fernsehwerbung geltenden Vorschriften der empfangenden Vertragspartei nicht umgehen dürfe, fand in der Richtlinie keine Entsprechung. Eine derartige Bestimmung wäre mit dem Gedanken der auf die Rechtshoheit des Herkunftslandes gestützten Binnenmarktsprinzips nicht vereinbar gewesen.

2.4. Freiheit des Empfangs und der Weiterverbreitung

Art. 2 Abs. 2 (Art. 2a in der überarbeiteten Fassung) der Fernsehrichtlinie sieht eine Sicherungsklausel für Probleme im Zusammenhang mit dem Schutz Minderjähriger und der Wahrung der Menschenwürde vor; Bereiche, in denen abweichende Standpunkte zwischen den Mitgliedstaaten aufgrund kultureller und geschichtlicher Unterschiede nicht auszuschließen sind. Unter der Kontrolle der Kommission kann ein empfangender Staat Maßnahmen ergreifen, um den Empfang eines unter der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaates stehenden Fernsehsenders zu unterbinden. Art. 24 des Übereinkommens geht einen Schritt weiter und räumt den empfangenden Vertragsparteien als legitime Maßnahme – mit einigen Ausnahmen – das Recht zum Verbot der Weiterverbreitung eines von einer anderen Vertragspartei gesendeten Programms ein, wenn es mutmaßlich gegen das Übereinkommen verstößt. Die Anwendung dieser Bestimmungen hat jedoch keine größeren Konflikte zwischen einzelstaatlichen Behörden geschaffen.

2.5. Andere Gebiete

Es gab eine erhebliche Anzahl weiterer Unterschiede. Das Übereinkommen enthielt mehrere Bestimmungen, die es in der Richtlinie nicht gab, etwa über die sachgerechte Darstellung von Nachrichtensendungen, die Bereitstellung von Informationen über den Rundfunkveranstalter, den Zugang des Publikums zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung usw. Aber die meisten dieser Unterschiede stellten kein Problem für diejenigen EG-Mitglieder dar, die auch das Übereinkommen ratifiziert hatten: Sie konnten weitgehend beide Rechtsinstrumente erfüllen, indem sie eine Kombination der Vorschriften aus der Richtlinie und dem Übereinkommen in ihr nationales Recht übertrugen. Darüber hinaus stellten die meisten Vorschriften des Übereinkommens, die in der Richtlinie kein Pendant hatten, für die Rundfunkveranstalter der Vertragsparteien des Übereinkommens keine Belastung dar, da sie entweder leicht einzuhalten waren (Transparenz, sachgerechte Darstellung von Nachrichten) oder eher einer unverbindlichen Aufforderung, größtmögliche Anstrengungen zu unternehmen, gleichkamen (Zugang zu bedeutenden Ereignissen).

Es gibt wahrscheinlich nur einen einzigen Unterschied zwischen den beiden Instrumenten, der echtes Konfliktpotenzial birgt. Bevor dieser Punkt behandelt wird, soll eine eher verfahrenstechnische Bestimmung des Übereinkommens beleuchtet werden, nämlich die dort in Art. 27 enthaltene Abgrenzungsklausel gegenüber anderen internationalen Übereinkünften und dem innerstaatlichen Recht der Vertragsparteien.

10) Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ über die Fernsehwerbung vom 23. April 2004 – KOM(2004) 1450.

3. Abgrenzungsklausel

Art. 27 Abs. 1 des Übereinkommens lautet wie folgt: „In ihren gegenseitigen Beziehungen wenden die Vertragsparteien, die Mitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sind, Gemeinschaftsvorschriften an und wenden daher die sich aus diesem Übereinkommen ergebenden Bestimmungen nur insoweit an, als es zu einem bestimmten Regelungsgegenstand keine Gemeinschaftsvorschriften gibt.“

Dieser Absatz ist den EG-Mitgliedern natürlich eine große Hilfe in allen Fällen, wo sich die Vorschriften der beiden Rechtsinstrumente nicht decken. Damit können sie in ihren gegenseitigen Beziehungen Bestimmungen des Übereinkommens dann nicht anwenden, wenn sie sich als mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar erweisen, wie bei den Vorschriften über Werbung, die sich an eine einzige Vertragspartei richtet, der möglichen Unterbindung des Empfangs im Fall einer behaupteten Verletzung oder beim Schiedsverfahren.

Die Abgrenzungsklausel erlaubt den EG-Mitgliedern theoretisch auch, sich an die Vorschriften der Richtlinie zu halten, wenn die Vorschriften des Übereinkommens leicht strenger sind. Art. 27 Abs. 1 gilt jedoch nur für die Wechselbeziehungen unter EG-Mitgliedern und nicht für deren Beziehungen mit Vertragsparteien des Übereinkommens, die keine EG-Mitglieder sind.

Trotz der von dieser Abgrenzungsklausel geschaffenen Flexibilität ist fraglich, inwieweit Art. 27 Abs. 1 tatsächlich Probleme entschärfen kann, die eventuell entstehen, wenn das Übereinkommen und die Richtlinie jeweils unterschiedliche Standards erfordern.

Je nach der Ausgestaltung ihres innerstaatlichen Rechtssystems könnten EG-Mitgliedstaaten möglicherweise strengere Vorschriften speziell auf Fernsehveranstalter anwenden, die in einer außerhalb der EG liegenden Vertragspartei des Übereinkommens empfangen werden, etwa indem sie eine allgemeine Verpflichtung in ihre Rundfunkgesetz aufnehmen, dem Übereinkommen nachzukommen. In diesem Fall würden kraft der Abgrenzungsklausel die strengeren Regeln des Übereinkommens nicht für Fernsehsender gelten, die nur in der EU empfangen werden.

4. Rechtshoheit nach den Instrumenten aus dem Jahr 1989

Der Hauptbereich, in dem Unterschiede zwischen den beiden Instrumenten ernsthafte Probleme schafften, war die Rechtshoheit.

Art. 5 Abs. 2 des Übereinkommens bestimmt die „sendende Vertragspartei“ aufgrund technischer Kriterien. Im Falle der terrestrischen Übertragung handelte es sich hierbei um die Vertragspartei, von der die Ausstrahlung ihren Ursprung nahm. Im Fall der Verbreitung über Satelliten wurden zur Bestimmung der sendenden Vertragspartei Kriterien mit folgender Rangordnung genutzt: 1. Aufwärtsverbindung zum Satelliten, 2. Nutzung einer Satellitenkapazität, 3. Sitz des Rundfunkveranstalters.

Im Gegensatz dazu sagte die Richtlinie nicht ausdrücklich, welcher Mitgliedstaat die Rechtshoheit über einen bestimmten Fernsehkanal ausüben hat. Sie bezog sich nur auf den Mitgliedstaat, der für den Fernsehveranstalter zuständig war. Die Kommission führte das Argument an, dass ein Fernsehveranstalter im Rahmen des Gemeinschaftsrechts unter die Rechtshoheit des Mitgliedstaats falle, in dem er niedergelassen sei. Einige Mitgliedstaaten waren unwillig, diese Ansicht zu teilen, bis sie vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) in der Rechtssache „Kommission gegen das Vereinigte Königreich“ bestätigt wurde.¹¹

Darüber hinaus musste ein Mitgliedstaat nach der Richtlinie von 1989, wenn ein Fernsehveranstalter zwar nicht unter seine Rechtshoheit fiel, aber entweder eine Frequenz oder eine Satellitenkapazität oder eine Erd-Satelliten-Sendestation auf seinem Gebiet nutzte, sicherstellen, dass die ausgestrahlten Programme mit dem geltenden innerstaatlichen Recht (und dem Gemeinschaftsrecht) übereinstimmen.

Diese grundlegenden Unterschiede bei den Kriterien für die Rechtshoheit bargen wesentliches Konfliktpotenzial zumindest für diejenigen EG-Mitglieder, deren Satellitensystem von fremden

11) Urteil des EuGH vom 10. September 1996 in der Rechtssache C-222/94, Kommission der Europäischen Gemeinschaften unterstützt von der Republik Frankreich gegen das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland.

Fernsehsendern genutzt wurde. Nutzte also ein Satellitenkanal eine in einem anderen Staat als dem Sitz des Fernsehveranstalters selbst angesiedelte Erd-Satelliten-Station, konnte die Rechtshoheit von den beiden Instrumenten für jeweils unterschiedliche Länder festgelegt werden. Dies konnte zu positiven (zwei Länder im Wettstreit um die Rechtshoheit) oder negativen (keines der beiden Länder beansprucht die Rechtshoheit) Kompetenzkonflikten führen.

Es liegt jedoch auf der Hand, dass zumindest in der analogen Welt die Erd-Satelliten-Sendestation in den meisten Fällen in dem Staat angesiedelt war, in dem auch der Fernsehveranstalter seinen Sitz hatte. Aber selbst dann bestand Konfliktpotenzial. Waren beispielsweise ein Fernsehveranstalter und dessen Erd-Satelliten-Sendestation in einer Vertragspartei (A) angesiedelt, die kein EG-Mitglied war, das von ihm genutzte Satellitensystem jedoch in einer anderen Vertragspartei (B), die EG-Mitglied war, dann wäre das Land des Sitzes (A) nach dem EG-Recht natürlich als Drittland angesehen. Nach den Zuständigkeitskriterien der Richtlinie hätte dann der Mitgliedstaat (B) die Rechtshoheit, dessen Satellit genutzt würde, wohingegen das Übereinkommen die Rechtshoheit der Vertragspartei der Erd-Satelliten-Sendestation (A) zugesprochen hätte. Der Fernsehsender würde somit der doppelten Rechtshoheit der beiden Vertragsparteien des Übereinkommens unterstehen, wobei Vertragspartei (A) das Übereinkommen und Vertragspartei (B) die Richtlinie anwenden würde.

5. Die Veränderungen der Jahre 1997/98

Im Juli 1995 schlug die Europäische Kommission eine Veränderung der Richtlinie aus dem Jahr 1989 vor,¹² was zur Annahme einer neuen Richtlinie am 30. Juli 1997 führte.

Wesentliche Veränderungen waren die Einführung präziser Kriterien für die Bestimmung der Rechtshoheit der Mitgliedstaaten, neuer Regeln für die Ausübung von Exklusivrechten bei Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung, einige Veränderungen im Bereich Werbung und Teleshopping sowie die Einrichtung eines Kontaktausschusses.

Der durch das Übereinkommen ins Leben gerufene Ständige Ausschuss, zu dessen Aufgaben es gehörte, Veränderungsvorschläge zum Übereinkommen zu unterbreiten, kam – nach langen Diskussionen – zum Schluss, dass es das Beste wäre, wo immer dies möglich sei, den Wortlaut des Übereinkommens dem der überarbeiteten Richtlinie anzupassen.

Wieder einmal liefen viele Arbeiten in beiden Institutionen parallel, aber nicht länger in Form eines Wettstreits. Diskussionen und Überlegungen im Europarat waren auch der Europäischen Kommission, dem Rat der EU (aus den Europäischen Gemeinschaften war inzwischen die Europäische Union geworden) und dem Europäischen Parlament von großem Nutzen. Diesmal wurden die Texte jedoch weitgehend innerhalb des EU-Rahmens entworfen und vom Ständigen Ausschuss übernommen. Das Zusatzprotokoll zur Veränderung des Übereinkommens wurde am 1. Oktober 1998 verabschiedet, ein Jahr nach der Verabschiedung der veränderten Richtlinie. Da sämtliche Vertragsparteien das Protokoll ratifizieren mussten, bevor es in Kraft treten konnte, dauerte es bis zum 1. März 2002, bis das Übereinkommen schließlich verändert war. Die Frist für die EU-Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht war auf den 30. Januar 1999 festgelegt. Zwischen diesem Datum und dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zur Veränderung des Übereinkommens lag eine Übergangszeit von über drei Jahren.

Diese lange Übergangszeit bereitete den EU-Mitgliedstaaten, die die neue Richtlinie umzusetzen hatten, während das Übereinkommen unverändert blieb, einige Probleme. Während dieses Zeitraums war die Abgrenzungsklausel aus Art. 27 Abs. 1 kaum hilfreich.

Nach internationalem Recht müssen alle Vertragsparteien des Übereinkommens, darunter auch die EU-Mitglieder, sich an die Standards des Übereinkommens halten, selbst wenn es ihnen frei stünde, das Übereinkommen in ihrer Beziehung zu anderen EU-Mitgliedstaaten nicht anzuwenden. Die Vertragsparteien des Übereinkommens erfüllen ihre Verpflichtung normalerweise, indem sie ihre innerstaatlichen Vorschriften mit den Bestimmungen des Übereinkommens in Einklang bringen.

Von EU-Mitgliedstaaten wird ebenfalls gefordert, die Richtlinie bis zu einem bestimmten Datum in nationales Recht zu übertragen. Nach diesem Datum müssen die innerstaatlichen Vorschriften mit denen der Richtlinie vereinbar sein.

¹²) ABl. Nr. C185, 19. Juli 1995.

Soweit ein supranationales Rechtsinstrument – beispielsweise das Übereinkommen – höhere Standards setzt als ein anderes – in diesem Fall die Richtlinie –, muss der Gesetzgeber bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht eine Wahl treffen und gerät damit möglicherweise in Konflikt mit den anderen, von ihm nicht umgesetzten Standards.

Anders ausgedrückt: Tatsächlich schaffen die Länder zur Regulierung der vom Übereinkommen und der Richtlinie abgedeckten Bereiche ein einziges Vorschriftenpaket (z. B. ein Rundfunk- oder Mediengesetz). Sie sehen dabei keine alternativen Vorgehensweisen vor, abhängig davon, welches Land von der grenzüberschreitenden Verbreitung betroffen sein könnte. Besteht jedoch für Regulierungsbehörden keine Wahlmöglichkeit zwischen alternativen innerstaatlichen Vorschriften, ist die Abgrenzungsklausel von beschränktem Nutzen.

Zum Glück sind die Rechtsinstrumente inzwischen, als Endergebnis eines umfassenden Überarbeitungsverfahrens, weitgehend einander angeglichen. Nur einige wenige Unterschiede von geringfügiger Bedeutung bleiben bestehen. Diese Unterschiede bereiten EU-Mitgliedern, die auch Vertragsparteien des Übereinkommens sind, keine Probleme.

Man darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen, dass sich die politische Landkarte Europas und insbesondere die Mitgliedschaft in der beiden in die Regulierung des grenzüberschreitenden Fernsehens eingebundenen Institutionen seit der Verabschiedung der Erstfassungen der Richtlinie und des Übereinkommens grundlegend verändert hatte. Schweden, Finnland und Österreich waren der EU beigetreten, die EFTA-Länder Norwegen, Island und Liechtenstein waren ebenfalls dem Gemeinschaftsmarkt beigetreten, und mittel- und osteuropäische Staaten waren Mitglieder des Europarats geworden. Zehn neue Mitglieder standen als Beitrittskandidaten für die EU bereit.

6. Institutionelle Unterschiede

Die verbleibenden Unterschiede waren hauptsächlich an institutionelle Ursachen geknüpft. Die Richtlinie ist Teil des europäischen Gemeinschaftsrechts und Sekundärrecht innerhalb des Rahmens des EG-Vertrags. Sie muss im Licht des Fallrechts des EuGH gelesen werden, der für die Auslegung der Richtlinie zuständig ist. Die Europäische Kommission spielt eine aktive Rolle bei der Sicherstellung der Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten. Der durch die veränderte Richtlinie eingesetzte Kontaktausschuss ist im Wesentlichen ein Forum zum Meinungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission.

Das Übereinkommen existiert im Gegensatz dazu eigenständig. Entscheidungen über seine Auslegung und Einhaltung werden vom gemäß dem Übereinkommen eingerichteten Ständigen Ausschuss getroffen. Rechtsstreitigkeiten können durch ein im Übereinkommen vorgesehenes Schiedsverfahren beigelegt werden. Die Europäische Menschenrechtskonvention bietet einen Hintergrund, aber keinen Rechtsrahmen für das Übereinkommen.

Das Beispiel der abweichenden Auslegungen des Textes durch einen sendenden Staat auf der einen Seite und einen empfangenden Staat auf der anderen Seite veranschaulicht, wie sehr sich diese institutionellen Unterschiede auf die Funktionsweise beider Rechtsinstrumente auswirken können. Nach der Richtlinie kann die Kommission in diesen Fällen ihre generelle Rolle als Hüterin des EG-Vertrags spielen. Es ist Aufgabe der Europäischen Kommission sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten das europäische Recht einhalten, ob sie sich auf der sendenden oder empfangenden Seite befinden. Darüber hinaus kann die Kommission ebenso wie die einzelstaatlichen Gerichte vor dem EuGH klagen.

Einige Artikel der Richtlinie sehen ausdrücklich ein Verfahren vor, bei dem die Kommission eine von einem Mitgliedstaat ergriffene Maßnahme billigen muss:

Art. 2a besagt, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen gegen Fernsehübertragungen aus einem anderen EG-Mitgliedstaat ergreifen können, die Vorschriften über den Jugendschutz oder die Wahrung der Menschenwürde verletzen. Die Kommission muss eine Entscheidung darüber fällen, ob diese Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Stellt sie das Gegenteil fest, muss der Mitgliedstaat diese Maßnahmen einstellen.

Gemäß Art. 3a können Mitgliedstaaten eine Liste von Ereignissen von erheblichem öffentlichem Interesse aufstellen, die nicht exklusiv ausgestrahlt werden dürfen, weil sonst ein wesentlicher Teil des Fernsehpublikums in diesem Mitgliedstaat um die Möglichkeit gebracht würde, die Ereignisse im frei empfangbaren Fernsehen zu verfolgen. Diese nationalen Listen sind auch für die Fernsehveranstalter anderer Mitgliedstaaten rechtsverbindlich, aber erst, nachdem die Kommission überprüft

hat, dass diese Maßnahmen in Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehen, und sie im Amtsblatt veröffentlicht hat.

Das Übereinkommen sieht vor, dass das Überprüfen und Gewährleisten seiner Erfüllung Aufgabe des Ständigen Ausschusses ist, der jedoch weder die notwendigen Mittel und Arbeitskräfte zur Vollstreckung noch die Befugnisse der Europäischen Kommission hat. Ungelöste Angelegenheiten können in einem Schlichtungsverfahren beigelegt werden, das jedoch nur selten in Anspruch genommen wird.

7. Und wieder die Rechtshoheit

Mit der Veränderung der Richtlinie und dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zur Änderung des Übereinkommens wurden die Kriterien zur Rechtshoheit letztendlich angeglichen. Nun wäre zu hoffen gewesen, dass dies auch alle Zuständigkeitsprobleme gelöst hätte. Das ist jedoch leider noch immer nicht vollständig der Fall. Selbst mit exakt übereinstimmenden Kriterien können immer noch Kompetenzkonflikte entstehen.

Folgendes Beispiel soll der Veranschaulichung dienen:

Angenommen, Staat A ist EU-Mitglied und Vertragspartei des Übereinkommens, Staat B EU-Mitglied, aber nicht Vertragspartei des Übereinkommens, und Staat C ist kein EU-Mitglied, aber Vertragspartei des Übereinkommens.

Erstes Szenario: Der Fernsehveranstalter ist in Staat B angesiedelt, nutzt jedoch eine Satellitenkapazität von Staat A:

Gemäß der Richtlinie würde Staat B die Rechtshoheit ausüben.

Gemäß dem Übereinkommen ist der Fernsehveranstalter in einer Nicht-Vertragspartei angesiedelt (weil Staat B das Übereinkommen nicht angenommen hat). Daher würden die in Art. 5 Abs. 4 des Übereinkommens verankerten Subsidiaritätskriterien den zuständigen Staat festlegen. Nach diesen Kriterien würde Staat A die Rechtshoheit ausüben, da er Vertragspartei ist und seine Satellitenkapazität genutzt wird. Aber da Staat A EU-Mitglied ist, hindert die Richtlinie ihn daran, die Rechtshoheit zu vollstrecken. Gemäß den maßgeblichen Vorschriften der Richtlinie hat Mitgliedstaat B die Rechtshoheit. Das Übereinkommen kann nicht angewendet werden.

Dieses Problem eines Negativkonflikts kann entstehen, solange nicht alle EU-Mitglieder das Übereinkommen ratifiziert haben. Das Problem wird jedoch durch die Tatsache entschärft, dass sich die Vorschriften der Richtlinie und des Übereinkommens weitgehend decken. Wenn Staat B die Vorschriften der Richtlinie einhält, hält er damit auch weitgehend die Vorschriften des Übereinkommens ein, auch wenn er selbst nicht Vertragspartei des Übereinkommens ist.

Zweites Szenario: Der Rundfunkveranstalter ist in Staat C angesiedelt, nutzt jedoch eine Satellitenkapazität von Staat A:

Gemäß dem Übereinkommen hätte Staat C die Rechtshoheit. Gemäß der Richtlinie ist der Rundfunkveranstalter in einem Drittland angesiedelt, weil Staat C kein EU-Mitglied ist. Daher würden die Subsidiaritätskriterien von Art. 2 Abs. 4 der Fernsehrichtlinie den zuständigen Staat bestimmen. Nach diesen Kriterien hätte Staat A die Rechtshoheit. Weil Staat C das Übereinkommen und Staat A die Richtlinie anwendet, untersteht der Fernsehsender einer doppelten Rechtshoheit (positiver Konflikt). Auch wenn Staat A gemäß der Richtlinie die Rechtshoheit ausüben muss, darf er nach dem Übereinkommen keine Rechtshoheit ausüben.

Diese Situation könnte selbst dann auftreten, wenn alle EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert hätten.

In der Praxis besteht die Möglichkeit für Absprachen zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten. Im zweiten Beispiel könnte man sich vorstellen, dass der Fernsehsender vorrangig unter der Kontrolle des Herkunftslandes (Staat C) steht und der EU-Mitgliedstaat (Staat A) normalerweise nicht einzugreifen hat, weil die Erfüllung des Übereinkommens (und damit der Standards, die das Übereinkommen mit der Fernsehrichtlinie teilt) bereits gewährleistet ist.

Im manchen Fällen löst dieser pragmatische Ansatz das Problem jedoch nicht. Wenn zum Beispiel der Fernsehsender in Staat C angesiedelt ist und audiovisuelle Werke in der Sprache eines anderen EU-

Mitgliedstaates ausstrahlt,¹³ müsste Staat A, der nach der Fernsehrichtlinie die Rechtshoheit ausübt, die in der Richtlinie enthaltene Verpflichtung zur Berichterstattung über den Anteil an europäischen Werken erfüllen, unbeschadet der Tatsache, dass Staat C das Herkunftsland ist und gemäß dem Übereinkommen die alleinige Rechtshoheit ausübt.

Die Lösung kann also nur in einer weiten Auslegung der Abgrenzungsklausel aus Art. 27 Abs. 1 des Übereinkommens gefunden werden. Gemäß dieser Auslegung sollen EU-Mitgliedstaaten, auch wenn sie Vertragsparteien des Übereinkommens sind, Gemeinschaftsregeln anwenden und nicht das Übereinkommen, es sei denn, das Gemeinschaftsrecht regelt das fragliche Thema nicht.

Es drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass die Angleichung des Kriteriums der Rechtshoheit zwar hilfreich war, die Situation aber nicht völlig klären konnte, wobei eine angemessene Auslegung von Art. 27 Abs. 1 des Übereinkommens das rechtliche Problem jedoch zu lösen vermag. Politisch gesehen ist eine solche Lösung für Nicht-EU-Mitgliedstaaten nicht völlig befriedigend, aber sie sollten berücksichtigen, dass konkrete Fälle, bei denen diese Probleme entstehen, nicht häufig auftreten und dass die Erfüllung des Übereinkommens ohnehin mehr oder weniger gewährleistet ist.

Die vorgeschlagene Auslegung von Art. 27 Abs. 1 hätte andererseits den Vorzug, dass Länder, die europaweit Satellitenkapazitäten für Hunderte von Fernsehsendern bereitstellen und für die daher eine höhere Wahrscheinlichkeit für Zuständigkeitskonflikte besteht – beispielsweise Frankreich mit Eutelsat oder Luxemburg mit ASTRA – Vertragspartei des Übereinkommens werden oder bleiben können.

8. Die vorgeschlagene Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Am 13. Dezember 2005 nahm die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine neue Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste an.

Diesem lange erwarteten Vorschlag gingen langwierige Konsultationen voraus, die 2001 mit mehreren unabhängigen Studien begannen, gefolgt von einer schriftlichen öffentlichen Anhörung, einer Mitteilung der Kommission, der Einrichtung mehrerer thematischer Arbeitsgruppen und einer weiterer Anhörung zu den Ergebnissen dieser Arbeitsgruppen, mehreren Seminaren und informellen, von den sukzessiven Präsidentschaften anberaumten Ministerkonferenzen, darunter in der Endphase ein Seminar unter der luxemburgischen Ratspräsidentschaft und die Audiovisuelle Konferenz in Liverpool unter der britischen Ratspräsidentschaft.

Parallel dazu wurden natürlich auch wieder die Arbeiten im Europarat aufgenommen. Karol Jakubowicz geht in seinem Beitrag für vorliegende Publikation näher auf die in diesem Zusammenhang geführten tiefgreifenden Diskussionen ein.

Für beide Institutionen – die Europäische Union und den Europarat – war der wesentliche Diskussionsgegenstand der Geltungsbereich ihres Rechtsinstruments. Während der Ständige Ausschuss bereits in einem frühen Stadium die Notwendigkeit einer Ausweitung des Geltungsbereichs des Übereinkommens auf andere audiovisuelle Dienste neben der traditionellen Fernsehübertragung in Betracht gezogen hatte, ließ die Kommission diese Frage lange Zeit offen. Erst zum Ende der Konsultationsphase wurde deutlich, dass die Kommission einen doppelten Ansatz vorschlagen würde, mit einer „sanften“ Regulierung für sogenannte nichtlineare Dienste und leicht liberalisierten Vorschriften für lineare Dienste (d. h. insbesondere klassische Fernsehprogramme).

Ohne Rücksicht darauf, ob es um europäische Inhalte, Werbung, Jugendschutz, Wahrung der Menschenwürde, Zugang zu Ereignissen von erheblichem öffentlichen Interesse oder die Rechtshoheit ging: Über ihre Mitglieder / Vertragsparteien waren beide Institutionen in der Lage, sich an sämtlichen Anhörungen und Diskussionen zu beteiligen und aus ihnen Nutzen zu ziehen. Es ist daher kein Zufall, dass die Überlegungen zum Vorgehen bei der Überarbeitung der jeweiligen Rechtsinstrumente jeder Institution sich weitgehend decken.

Aber zurück zur vorgeschlagenen neuen Richtlinie und ihren wesentlichen Merkmalen. Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht Folgendes vor:

Bestimmungen zu den Inhalten europäischer Werke und Werke unabhängiger europäischer Produzenten werden nicht wesentlich verändert.

¹³) Im einleitenden Teil (29) der Richtlinie aus dem Jahr 1997 (97/36/EG) ist vorgesehen, dass Artikel (4) und (5) nicht für Fernsehsender gelten, die ausschließlich in einer Sprache, die nicht Sprache der Mitgliedstaaten ist, ausstrahlen.

Werberegeln werden vereinfacht und liberalisiert: Produktplatzierung wird grundsätzlich erlaubt und reguliert; für Werbung wird die tägliche Höchstdauer aufgehoben, nur die stündliche Begrenzung bleibt bestehen; die Regelung von Werbepausen wird vereinfacht durch die Einführung einer allgemeinen Regel zur Werbeunterbrechung nach jeweils 35 Minuten Sendezeit (dies führt zu aufgelockerten Regeln für Filme, hingegen strengeren Regeln für Nachrichtensendungen und Kinderprogramme).

Eine neue Vorschrift soll das Recht auf den Zugang zur Kurzberichterstattung über Ereignisse von erheblicher öffentlicher Bedeutung einführen.

Kriterien für die Rechtshoheit werden ergänzt durch eine Klausel, die es dem empfangenden Staat erlaubt, Maßnahmen gegen die missbräuchliche Standortverlagerung von Medienveranstaltern zu ergreifen, die seine Zuschauer zum Zielpublikum haben. Zusätzlich soll das Kriterium zur Feststellung des zuständigen Mitgliedstaats im Falle von Satellitenanbietern, die ihren Sitz in Drittländern haben, umgekehrt werden: der Staat mit der Erd-Satelliten-Verbindung hätte somit Vorrang vor dem Staat mit der Satellitenkapazität.

Die Hauptneuerung läge jedoch in der Ausweitung des Geltungsbereichs bestimmter Mindeststandards auf nichtlineare Dienste. Die meisten dieser Regeln wurden von bestehenden Bestimmungen der Fernsehrichtlinie abgeleitet.

9. Übergangsprobleme nach der Annahme einer neuen Richtlinie

Es wurde bereits erläutert, inwiefern die Annahme der Richtlinie aus dem Jahr 1997 während der langen Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des Zusatzprotokolls 2002 eine Reihe von Problemen für die Vertragsparteien des Übereinkommens aufwarf – ob EU-Mitglieder oder nicht.

Würden derlei Probleme wieder auftreten, wenn die neue Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste angenommen wird? Wenn ja, wie könnten diese Probleme am besten ausgeräumt werden?

Es steht außer Zweifel, dass die Rechtslage derjenigen nach der ersten Änderung der Fernsehrichtlinie und vor der Angleichung des Übereinkommens ähnlich wäre. Wieder müsste ein Zusatzprotokoll zur Änderung des Übereinkommens entworfen werden, das dann alle Vertragsparteien annehmen müssen, bevor es endgültig in Kraft treten kann. Zwischenzeitlich könnten Unterschiede in den Vorschriften oder Begriffsbestimmungen abweichend ausgelegt werden und daraus Probleme für die Vertragsparteien bzw. zwischen den Vertragsparteien entstehen.

Einige Lehren können jedoch aus der ersten Übergangszeit gezogen werden, um zukünftige Missstände weitmöglichst zu vermeiden.

An erster Stelle wäre es vernünftig, die Bestimmungen des Übereinkommens so rasch und umfassend wie möglich denen der neuen Richtlinie anzugleichen. Außerdem sollte der Ständige Ausschuss die Überarbeitung des Übereinkommens sehr schnell durchführen, um die Übergangszeit zu verkürzen. Auch kann schon viel Vorarbeit geleistet werden, bevor die neue Richtlinie endgültig angenommen wird.

25 Mitgliedstaaten des Europarats sind am Entscheidungsfindungsprozess der Europäischen Union beteiligt, drei Beitrittskandidaten sitzen dem Verfahren bei, und für drei EFTA-Staaten gilt die Richtlinie ohnehin. Weitere Vertragsparteien des Übereinkommens werden über die Arbeit des Ständigen Ausschusses in der Lage sein, sich an den Diskussionen zu beteiligen. Sogar Mitglieder des Europarats, die das Übereinkommen nicht ratifiziert haben, genießen einen Beobachterstatus und können daher in Anwesenheit von Sachverständigen aus allen EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission ihre Meinung äußern. Die Argumente und Überlegungen sämtlicher Mitglieder des Europarats können von den EU-Institutionen berücksichtigt werden, bevor die neue Richtlinie angenommen wird.

Sollte es Absicht des Ständigen Ausschusses sein, zusätzliche, nicht von der Richtlinie abgedeckte Themen durch das Übereinkommen zu regulieren, könnte man erwägen, diese in einem Zusatzprotokoll und nicht im Änderungsprotokoll zu verankern. Dadurch könnten unnötige Komplikationen und Verzögerungen, die sich möglicherweise aus dem Vorschlag für einen erweiterten Anwendungsbereich ergeben, vermieden werden. Zusätzlich würde diese Vorgehensweise denjenigen Staaten, die mit dem erweiterten Geltungsbereich Probleme haben, erlauben, in einem ersten Schritt nur das Änderungsprotokoll anzunehmen.

EU-Mitgliedstaaten, die ebenfalls Vertragspartei des Übereinkommens sind, könnten dazu angeregt werden, das Änderungsprotokoll gleichzeitig mit der Umsetzung der neuen Richtlinie in nationales Recht anzunehmen.

Die bereits im ersten Änderungsprotokoll ins Auge gefasste Möglichkeit der sogenannten „negativen Ratifizierung“ könnte ebenfalls zur Beschleunigung des Inkrafttretens dienen. Art. 32 Abs. 2 des ersten Änderungsprotokolls besagt, das Protokoll solle zwei Jahre nach dem Datum, an dem es zur Annahme aufgelegt wurde, in Kraft treten, es sei denn, eine Vertragspartei erhebe gegen das Inkrafttreten Einspruch. Anders ausgedrückt: Eine ausdrückliche, formelle Annahme des Protokolls wäre nicht notwendig, und das veränderte Übereinkommen würde automatisch durch stillschweigendes Einverständnis für alle Vertragsparteien des Übereinkommens rechtsverbindlich. Es muss jedoch daran erinnert werden, dass die negative Ratifizierung nicht unbedingt für alle Vertragsparteien von Rechts wegen möglich ist. Im Jahr 2000 beispielsweise konnte das Protokoll nicht in Kraft treten, weil Frankreich Einspruch erhoben hatte. Aber diejenigen Vertragsparteien, deren Rechtssystem das stillschweigende Einverständnis für ein Änderungsprotokoll nicht kennt, haben die Möglichkeit, dieses bis Ablauf der Zweijahresfrist ausdrücklich anzunehmen. Auf der Grundlage einer Verknüpfung von positiver und negativer Annahme könnte das Protokoll dann in Kraft treten.

Wenn alle Vertragsparteien das Änderungsprotokoll billigen, könnte die Übergangszeit zwischen dem für die Umsetzung der Richtlinie festgesetzten Datum und dem Inkrafttreten des Protokolls recht kurz gehalten werden.

10. Übergangszeit: Mögliche Probleme und Lösungen

Doch selbst bei kurzer Übergangszeit könnte es sich lohnen, die wesentlichen Veränderungen zu betrachten, die auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags für die neue Richtlinie zu erwarten sind, und zu untersuchen, welche Probleme sich daraus möglicherweise für EU-Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Vertragsparteien des Übereinkommens sind, vor Inkrafttreten des Protokolls ergeben.

Zunächst einmal scheint eine Veränderung des Geltungsbereichs der Richtlinie, die auch nichtlineare Dienste einbezieht, an sich keine großen Probleme zu schaffen. EU-Mitgliedstaaten würden einfach nichtlineare Dienste früher regulieren als die Vertragsparteien des Übereinkommens.

Schwieriger wird es schon bei der Liberalisierung der Vorschriften über die Werbung.

Bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht werden die meisten EU-Mitgliedstaaten „bevorzugt“ die liberaleren neuen Regeln annehmen, selbst wenn das Änderungsprotokoll für das Übereinkommen noch nicht in Kraft getreten ist. Wird das Protokoll rasch zur Unterzeichnung aufgelegt, könnten EU-Mitgliedstaaten es parallel zur Umsetzung der Richtlinie annehmen. In diesem Fall könnten EU-Mitgliedstaaten tatsächlich das Protokoll anwenden, noch bevor es in Kraft tritt.

Wenn andererseits einige Werberegeln der Richtlinie strenger werden, würden die EU-Mitgliedstaaten diese strengeren Regeln anwenden, was keine rechtlichen Probleme schaffen würde. Wirtschaftlich gesehen hätten die EU-Mitgliedstaaten dann während der Übergangsperiode einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den Vertragsparteien des Übereinkommens, die keine EU-Mitgliedstaaten sind und weiterhin die weniger strengen Regeln anwenden dürfen. Ein solcher Nachteil wäre allerdings zeitlich begrenzt. Auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags kann man jedoch davon ausgehen, dass die neuen Werberegeln der Richtlinie generell liberaler sein werden als die derzeitigen Bestimmungen der Richtlinie und des Übereinkommens.

Wie steht es mit möglichen Veränderungen bezüglich der Rechtshoheit?

Die neue, von der Kommission vorgeschlagene Klausel zum Schutz vor Mißbrauch oder betrügerischem Vorgehen wäre mit Blick auf die Übergangszeit nicht problematisch. Art. 24*bis* des Übereinkommens enthält bereits eine derartige Klausel.

Die vorgeschlagene Veränderung in der Rangordnung der Subsidiaritätskriterien für die Rechtshoheit in Art. 2 Abs. 4 der Richtlinie könnte jedoch Konfliktpotenzial bergen, da die Rechtshoheit eines Landes nach der überarbeiteten Richtlinie in manchen Fällen anders gelagert sein und dann vom Land abweichen kann, das gemäß dem Übereinkommen zuständig wäre. Wie jedoch bereits oben erwähnt, bestehen ohnehin einige Probleme im Bereich der Rechtshoheit, insbesondere, wenn der Rundfunkveranstalter seinen Sitz außerhalb der EU hat. Die vorgeschlagene Veränderung würde folglich die Situation diesbezüglich nicht grundlegend verändern, weder während der Übergangszeit noch danach.

11. Schlussbetrachtung

Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen und die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ wurden im selben Jahr, nämlich 1989, verabschiedet.

Seither haben beide Instrumente sehr gut koexistiert, ihr Inhalt und ihre Anwendung haben sich stetig angenähert, und Diskussionen über ihre Überarbeitung zur Berücksichtigung des technischen und gesellschaftlichen Wandels bezogen alle betroffenen Länder ein und waren für diese nutzbringend.

Die Angleichung der Vorschriften der beiden Rechtsinstrumente hat sich als positiv erwiesen und sollte in Zukunft beibehalten werden. Dies bedeutet, dass das Übereinkommen so bald wie möglich nach der Annahme einer neuen Richtlinie verändert werden sollte. Sein Wortlaut sollte mit dem der Richtlinie übereinstimmen, wo immer dies machbar ist.

Natürlich werden sich einige Unterschiede nicht vermeiden lassen, aufgrund der verschiedenen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der Europäischen Union einerseits und des Europarats andererseits.

Selbst nach der Erweiterung der Europäischen Union auf 25 und mehr Mitglieder bleibt das Übereinkommen aufgrund seines größeren geografischen Einzugsgebiets relevant. Die meisten Mitglieder des Europarats, die keine EU-Mitgliedstaaten sind, sind junge Demokratien, in denen der freie Empfang von Fernsehprogrammen aus anderen europäischen Ländern einen wertvollen Beitrag zur Sicherung der freien Meinungsäußerung leisten kann.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Vertragsparteien des Übereinkommens, die keine EU-Mitgliedstaaten sind, dennoch aktiv an der Gestaltung des europäischen Regelwerks mitwirken können, selbst wenn die EG-Richtlinie letztendlich als erste angenommen wird und das Übereinkommen erst später.

Da beide Rechtsinstrumente im Großen und Ganzen dieselben Regeln aufstellen, gibt es wenig Konfliktstoff, sondern vielmehr die Möglichkeit zur Zusammenarbeit.

Idealerweise sollten alle Mitgliedstaaten der EU und des Europarats zum Zweck einer einheitlichen Regulierung der audiovisuellen Medien in Europa das Übereinkommen ratifizieren.

Koordination und Kooperation zwischen Regulierungsbehörden im Rundfunkbereich

Joan Botella i Corral¹

Emmanuelle Machet²

Einführung

Dieser Beitrag zum Workshop über die *Umsetzung der Regulierung grenzüberschreitender audiovisueller Mediendienste* untersucht einige Aspekte der Koordination und Kooperation zwischen Regulierungsbehörden im Rundfunkbereich. Nach einer kurzen Einleitung über die frühen Anfänge einer formalisierten Kooperation zwischen Rundfunkregulierern beleuchtet die Präsentation die gegenwärtige Formenvielfalt der Zusammenarbeit, gefolgt von den inhaltlichen Aspekten, die vor dem Hintergrund der wesentlichen durch die Fernsehrichtlinie und das Übereinkommen koordinierten Gebiete dargestellt werden, sprich Rechtshoheit, Ereignisse von herausragender gesellschaftlicher Bedeutung, Werbung und Minderjährigenschutz. Der Beitrag schließt mit einigen Anmerkungen zum Wesen der aktuellen Kooperation zwischen Partnerbehörden in Europa.

Auf den folgenden Seiten wird ein breites Spektrum an Netzwerken, Foren und Initiativen genannt, die auf eine Förderung der Kooperation zwischen Rundfunkregulierern abzielen. Die bei der Europäischen Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA) gesammelte Erfahrung fungiert dabei gewissermaßen als roter Faden.

1. Frühe Anfänge der Kooperation zwischen Regulierungsbehörden

Die Verbesserung der Kooperation zwischen den bestehenden Regulierungsbehörden in Europa war von Anbeginn an Credo und Daseinszweck der EPRA. Beim Start der Initiative 1995 auf Malta waren ihre Gründer hauptsächlich von dem Gedanken geleitet, dass ein „Superregulierer“ zwar nicht benötigt werde – also keine supranationale europäische Rundfunkregulierungsbehörde, wie sie zu jener Zeit viel diskutiert wurde –, dass mehr Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden aber dringend geboten sei. Ungeachtet dessen, dass 1989 mit der EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Fernsehrichtlinie) und dem Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarats (Fernsehübereinkommen) ein europäischer Regulierungsrahmen eingeführt worden war, gab es keine formalisierte Zusammenarbeit zwischen den Rundfunkregulierern in Europa. Konferenzen, Arbeitsgruppen und Ausschüsse, die sich mit Rundfunkregulierung befassten, zielten entweder auf die Wissenschaft, die Mitgliedstaaten, die Industrie oder auf eine Mischung aus allen dreien. Mit der Einrichtung der EPRA wurde also eine Lücke geschlossen. Die EPRA bietet den Regulierungsbehörden heute eine offene Plattform für Diskussionen zu einer großen Bandbreite an relevanten Themen.

Bei dieser Gelegenheit ist es gerade angemessen, den Europarat insgesamt und die Medienabteilung insbesondere zu würdigen, die einen ganz wesentlichen Beitrag zur Einrichtung der EPRA geleistet hat. Das Programm der Medienabteilung zur Zusammenarbeit und Unterstützung für mittel- und

1) Joan Botella i Corral vertritt den *Consell de l'audiovisual de Catalunya* bei der EPRA; er ist ehemaliger Vizevorsitzender und seit Mai 2005 Vorsitzender dieser Plattform.

2) Emmanuelle Machet leitet seit September 1996 das EPRA-Sekretariat.

osteuropäische Länder im Medienbereich brachte viele westliche Fachleute von Regulierungsbehörden zusammen. Ihre Einsätze für den Europarat und der offensichtliche Bedarf mittel- und osteuropäischer Länder nach Unterstützung und Beratung bei der Einführung von funktionsfähigen dualen Rundfunksystemen überzeugten sie von der Notwendigkeit, nicht nur ein engeres Beziehungsnetz untereinander aufzubauen, sondern auch ein derartiges Netzwerk zwischen bestehenden und zukünftigen Regulierungsbehörden in West und Ost einzurichten.³

Insgesamt entstand dieses Bedürfnis nach verstärkter Kooperation zwischen den Regulierungsbehörden auch daraus, dass manche Entwicklungen als gemeinsame Herausforderung für alle Regulierungsbehörden empfunden wurden, insbesondere die explosionsartige Vervielfachung der Fernsehkanäle, das Problem der mittel- und langfristigen Auswirkungen der technologischen Konvergenz auf die Rundfunkregulierung und die Struktur der nationalen Regulierungsbehörden sowie die fortschreitende Internationalisierung des Sektors, wie sie sich durch die globalen Medienakteure zeigt.

2. Die Formenvielfalt der Kooperation zwischen Regulierungsbehörden in Europa

Bevor wir die eigentlichen Themen der Kooperation und Koordination zwischen europäischen Regulierungsbehörden betrachten, machen wir einen kurzen Exkurs in die Formenvielfalt der Kooperation zwischen Regulierungsbehörden.

Seit Gründung der EPRA im Jahr 1995 sind viele neue Initiativen entstanden. Die jüngste Vervielfachung dieser Foren unterstreicht die klare Notwendigkeit, die Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden zu verstärken. Die Kooperation zwischen Europas Rundfunkregulierern ist durch die Vielfalt in Bezug auf Wirkungsbereich und Ziele gekennzeichnet. Darüber hinaus gibt es große Unterschiede hinsichtlich Größe, Zusammensetzung und formaler Kriterien. Einige Kooperationen haben lediglich die Form von regelmäßigen Treffen und verfügen über keine eigene Infrastruktur oder Mitarbeiter.

Hinsichtlich des Wirkungsbereichs kann man zum Beispiel zwischen bilateralen und regionalen oder supranationalen Netzwerken und Foren für Regulierungsbehörden unterscheiden.

Es gibt viele Beispiele bilateraler Kooperation. Auf Initiative von Regulierungsbehörden werden regelmäßige Studienaufenthalte organisiert. Gelegentlich findet auch ein Mitarbeiteraustausch statt, oftmals mit spezieller Ausrichtung auf die Umsetzung von Aufsichtssystemen. Einige Regulierungsbehörden wie zum Beispiel die polnische KRRiT verfolgen eine sehr proaktive Strategie im Hinblick auf Kontakte mit Partnerbehörden aus Ost- und Westeuropa.

Ebenfalls sehr beliebt sind Netzwerke für supranationale Kooperation zwischen Regulierungsbehörden aus bestimmten geographischen Regionen. Das bekannteste ist wahrscheinlich das *Mediterranean Network of Regulatory Authorities*⁴ (Netzwerk der Regulierungsbehörden im Mittelmeerraum), das 1997 auf Betreiben des französischen *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (CSA) und des *Catalan Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (CAC) in Barcelona eingerichtet wurde, um die kulturellen und historischen Bindungen zwischen den Mittelmeerländern zu verstärken und die gemeinsamen Herausforderungen vor dem Hintergrund der Globalisierung aufzuzeigen. An der jüngsten Sitzung im Jahr 2005 nahmen neben Delegierten dieser Regulierungsbehörden auch Vertreter aus Jordanien, Ägypten und dem Libanon teil, was das steigende Interesse an Zusammenarbeit in dieser Region verdeutlicht.⁵

Die Regulierungsbehörden in den nordischen Ländern, d. h. in Island, Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden, haben ebenfalls eine supranationale Zusammenarbeit in Form von regelmäßigen Sitzungen eingeführt.

Eine Plattform von Regulierungsbehörden in den osteuropäischen Ländern kam vor einigen Jahren wenige Male zusammen, stellte dann jedoch ihre Aktivitäten fürs Erste ein, da ihre Mitglieder der Ansicht waren, dass die bestehenden Diskussionsplattformen ihren Interessen ausreichend entsprächen.

3) Weitere Informationen über die Anfänge der EPRA siehe in der Festschrift zum 10-jährigen Bestehen der EPRA, abrufbar auf der EPRA-Website unter: <http://www.epra.org/content/english/press/back.html>

4) Für weitere Informationen siehe die neue Internet-Website des Netzwerks auf Arabisch, Französisch und Englisch. Die englische Version ist abrufbar unter: <http://www.rirm.org/en/noflash>

5) Siehe die Pressemitteilungen des französischen CSA:
http://www.csa.fr/actualite/interventions_detail.php?id=28356&chap=265

Auch die verfolgten Ziele sind sehr unterschiedlich. Der gemeinsame Nenner dieser Netzwerke besteht in der Förderung des Informations- und Erfahrungsaustauschs im Bereich der Rundfunkregulierung; die Hauptaktivität ist üblicherweise die Durchführung jährlicher Treffen zwischen den Mitgliedern.

Einige wenige Initiativen sind speziell darauf gerichtet, Fachkompetenz und Professionalität auszubilden, zumeist durch Studienaufenthalte und Mitarbeiteraustausch. Die Europäische Kommission und der Europarat haben eine Reihe von Unterstützungsprogrammen entwickelt, die für Rundfunkregulierer anwendbar sein könnten. Von besonderem Interesse sind die sogenannten *twinning programmes* (Partnerschaftsprogramme) oder *twinning light*, die von der Europäischen Kommission nach dem PHARE-Programm⁶ gefördert werden, welches Beitrittskandidaten während ihrer Vorbereitung auf den EU-Beitritt Hilfe anbietet. Jüngste Beispiele für Partnerschaftsprogramme sind etwa das des lettischen Rundfunkrats mit der Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg (LFK) und das der *Regulatorna agencija za komunikacije* (Regulierungsbehörde für Kommunikation – CRA) aus Bosnien-Herzegowina mit der italienischen *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM). Die Medienabteilung des Europarats hat in diesem Bereich ebenfalls zahlreiche Initiativen entwickelt. So hat zum Beispiel ein Vertreter des *Commissariaat voor de Media*, der niederländischen Regulierungsbehörde, vor kurzem dem Rundfunkrat der „Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ bei der Ausarbeitung von Verordnungsentwürfen für die Vergabe von Rundfunklizenzen Hilfestellung geleistet.⁷

Einige Netzwerke wie das neue *Broadcasting Regulation & Cultural Diversity network* (Netzwerk für Rundfunkregulierung & kulturelle Vielfalt – BRCD)⁸ verfolgen sehr spezifische Ziele. Dieses Netzwerk entstand während des Internationalen Kulturforums in Barcelona 2004, richtet sich an Rundfunkregulierer und fördert kulturelle Vielfalt in den Medien durch Regulierung. Die Mitgliedschaft im BRCD steht allen Rundfunkregulierungsbehörden, Regierungen, Universitäten, Rundfunkveranstaltern, Rundfunkunternehmen sowie Fachleuten dieses Gebiets offen.

Einige wenige (ziemlich isolierte) Initiativen gehen über das Ziel einer Kooperation hinaus und unterstützen wirkliche Koordination zwischen ihren Mitgliedern. In Deutschland, wo audiovisuelle Angelegenheiten in der Kompetenz der Länder und nicht des Bundes liegen, wurde ein Netzwerk von Landesbehörden (DLM/ALM) eingerichtet, um die Zusammenarbeit zu fördern und auch gemeinsame Strategien zwischen den Regionalbehörden zu entwickeln. DVB-T wurde kürzlich in Deutschland auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen verschiedenen Landesbehörden gestartet. Eine solche föderale Vereinbarung besteht in Belgien zumindest formal nicht, obwohl das Land in verschiedene Gebietskörperschaften mit eigenständiger Medienregulierung und Regulierungsbehörden unterteilt ist; der mögliche Aufbau einer vergleichbaren Struktur wird sicherlich in Spanien ein Thema werden, wenn mehr Regionen unabhängige Regulierungsbehörden aufgebaut haben (zurzeit gibt es nur drei⁹).

Auf europäischer Ebene wurden schließlich einige traditionelle Diskussionsforen, die sich an die Mitgliedstaaten richten, oftmals aber auch Regulierungsbehörden wie den Kontaktausschuss der Fernsehrichtlinie, den Ständigen Ausschuss für grenzüberschreitendes Fernsehen (T-TT) oder den Lenkungsausschuss für Medien und neue Kommunikationsdienste (CDMC) mit einschließen, vor kurzem durch die Gruppe hochrangiger Vertreter der Regulierungsbehörden ergänzt, welche die Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission zusammenbringt. Sie zielt darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden zu verstärken, um eine einheitliche Anwendung des EG-Regulierungsrahmens zu gewährleisten.

3. Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden in den von der Fernsehrichtlinie und dem Fernsehübereinkommen koordinierten Bereichen

Die Regulierer verstanden schnell, dass ein formalisierter Informationsaustausch innerhalb einer Kooperationsplattform, der lediglich aus der Präsentation der nationalen Länderberichte besteht, kaum von Interesse sein würde.

6) <http://ec.europa.eu/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>

7) Siehe die Website der Medienabteilung: http://www.coe.int/T/E/human_rights/media/

8) Die englische Version ist abrufbar unter http://www.brcd.net/cac_brcd/AppPHP/index.php

9) Das sind der jüngst gegründete *Consejo Audiovisual de Andalucía*, der *Consejo Audiovisual de Navarra* und der *Consell de l'Audiovisual de Catalunya*.

Darüber hinaus konzentrierten sich angesichts der bunten Vielfalt der entsprechenden nationalen Medienlandschaften und der beträchtlichen Unterschiede zwischen den Regulierungsbehörden in Bezug auf ihre Größe, ihren Auftrag und ihre Struktur die Diskussionen zumindest während der EPRA-Sitzungen natürlicherweise auf die gemeinsamen Regulierungsinstrumente auf europäischer Ebene, also die EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ und das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarats.

3.1. Die Frage der Rechtshoheit über Fernsehveranstalter: Eine Herausforderung für die Kooperation

Die Frage der Rechtshoheit über Fernsehveranstalter, wie sie in Art. 2 der Fernsehrichtlinie und Art. 5 des Fernsehübereinkommens niedergelegt ist, war von Anfang an eines der am häufigsten wiederkehrenden Themen bei den Treffen zwischen Regulierungsbehörden.¹⁰ Es verwundert nicht, dass die EPRA als solche unter den verschiedenen Workshops, die die Europäische Audiovisuelle Informationsstelle (mit-)organisiert hat, eben an dem teilnahm, der sich mit Fragen der Rechtshoheit befasste.¹¹

Die Komplexität der rechtlichen Bestimmungen zur Rechtshoheit sowie der transnationale Charakter dieser Frage können deren Bedeutung für die Rundfunkregulierer nur teilweise erklären. Innerhalb der EPRA konzentrierten sich die Diskussionen zumeist auf die Auslegung der komplexen rechtlichen Bestimmungen von Art. 2 der Fernsehrichtlinie und – in geringerem Maße – auf Art. 5 des Fernsehübereinkommens. Besondere Beachtung fand die Auslegung des Niederlassungskriteriums in der Praxis. Die Abweichung zwischen der Fernsehrichtlinie und dem Fernsehübereinkommen (vor dessen Revision und dem Inkrafttreten des Änderungsprotokolls) in Bezug auf das Kriterium der Rechtshoheit über Satellitenfernsehveranstalter, d. h. den Ort, wo die Erd-Satelliten-Sendestation angesiedelt ist, gegenüber dem Niederlassungsort, war in der Vergangenheit ebenfalls ein Diskussionsschwerpunkt. Es sei hier darauf hingewiesen, dass eine solche Abweichung bei den Kriterien zur Rechtshoheit in den beiden Dokumenten in der Zukunft wahrscheinlich wieder auftreten wird, angesichts der vorgeschlagenen Änderung in der Rangfolge der Hilfskriterien nach Art. 2 Abs. 4 a) und b) im neuen Richtlinienentwurf für audiovisuelle Mediendienste. Wenngleich die EPRA auch maßgeblich daran beteiligt gewesen sein mag, einige konkrete Anwendungsprobleme aufzuzeigen, die entweder bei der Revision im Jahr 1997 behandelt wurden oder möglicherweise bei der nächsten Revision behandelt werden, besteht ihr Hauptbeitrag in dieser Frage doch in ihren fortdauernden Anstrengungen, die Kooperation zwischen Regulierern in Bezug auf die Rechtshoheit zu verbessern.

Zahlreiche europäische Regulierungsbehörden waren (und sind) direkt mit dem Thema der Rechtshoheit über Fernsehveranstalter befasst. Einige bekannte Beispiele in der Vergangenheit betrafen in dem einen oder anderen Punkt die folgenden Länder und Behörden:

- Belgien (CSA): etwa zum Thema französische Werbefenster;
- Luxemburg und die Niederlande (zum Thema RTL4 und RTL5);¹²
- Schweiz (BAKOM): zum Thema französische und deutsche Werbefenster;
- Polen (KRRiT) : etwa zum Thema der im Vereinigten Königreich lizenzierten polnischen Kanäle;
- Schweden, Norwegen: beispielsweise zu TV3, das im Vereinigten Königreich lizenziert ist;¹³
- Spanien und das Vereinigte Königreich in Bezug auf religiöse Fernsehveranstalter;
- Frankreich (CSA) und Luxemburg in Bezug auf RTL9.

Aus den oben angeführten Fällen ist ersichtlich, dass die Besorgnisse bei den Kernproblemen der Rechtshoheit ebenfalls stark variieren: Werbung im Allgemeinen, Werbung für Kinder etwa in Schweden, Werbe- und Programmfenster für „kleinere“ Länder wie Belgien und die Schweiz,¹⁴ religiöse und pornographische Sendungen. Im letzteren Fall gestattet Art. 2a Abs. 2 der Richtlinie jedoch unter gewissen Umständen und über ein spezielles Verfahren mit der Kommission eine Ausnahme vom

10) Siehe zu diesem Punkt die Hintergrundpapiere EPRA/2000/10, EPRA/1997/08, abrufbar auf der EPRA-Website: <http://www.epra.org/content/english/press/back.html>

11) IRIS Spezial 2002, Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa, siehe http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris_special/2002.html

12) Siehe Wilfred Steenbruggen, NL – Holländischer Regulierer kann keine rechtliche Zuständigkeit für RTL4 und RTL5 beanspruchen, IRIS 2003-8: 12, abrufbar in IRIS Merlin unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/8/article24.de.html>

13) Siehe Anna Mansson, SE – Der im Vereinigten Königreich registrierte TV-Sender Kanal 5 soll unter schwedische Rechtshoheit fallen, IRIS 2005-5: 20, abrufbar in IRIS Merlin unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/5/article92.de.html>

14) Zu Werbefenstern siehe das Arbeitspapier EPRA/2002/04 des CSA der Französischen Gemeinschaft in Belgien, abrufbar auf der EPRA-Website: <http://www.epra.org/content/english/press/back.html>

Herkunftslandprinzip. Das Vereinigte Königreich hat diese Möglichkeit einige Male genutzt, zum letzten Mal im Dezember 2004 im Fall von Extasi TV.¹⁵

Die Frage der Rechtshoheit über Fernsehveranstalter hat viele Facetten. Sie ist nicht nur rechtlich schwierig, sondern auch sehr heikel. Zudem umfasst sie zahlreiche kulturelle und wirtschaftliche Faktoren. Wenn es von einem legalistischen Ansatz her auch weitgehend akzeptiert ist, kann doch nicht verleugnet werden, dass die Anwendung des Herkunftslandprinzips und des Niederlassungskriteriums weitreichende Folgen für die Medienlandschaft der Empfangsländer haben kann.

So können zum Beispiel Werbefenster, die auf ein bestimmtes Publikum abzielen, welches nicht das Publikum der sendenden Einrichtung ist, zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Fernsehveranstaltern führen und den Werbemarkt von Ländern mit einer kleinen Medienlandschaft beeinflussen. Diese Gefahr wurde mit Art. 16 des Fernsehübereinkommens anerkannt. Die Bestimmung, die keine Entsprechung in dem durch die Fernsehrichtlinie eingeführten System hat, zielt unter bestimmten Bedingungen darauf ab, Fernsehveranstalter daran zu hindern, die Regeln zu umgehen, die für Fernsehwerbung in dem Land (Vertragspartei des Übereinkommens), in dem das Zielpublikum ist, gelten. Es wurde bemerkt, dass das Prinzip der freien Rundfunkverbreitung bisweilen von den Fernsehveranstaltern, die versuchen, die für sie vorteilhaftesten Bedingungen auszuwählen (sogenanntes *Forum Shopping*), bis zum Letzten ausgereizt wurde. Es nimmt daher nicht Wunder, dass Kommunikation und Kooperation zwischen Regulierungsbehörden als Verfahren zur Vermeidung möglicher Konflikte hinsichtlich der Rechtshoheit Thema in vielen hitzigen Debatten der Vergangenheit war. Bisweilen kam es zu dramatischen Schlagabtauschen zwischen EPRA-Mitgliedern.

Der wichtigste Diskussionsgegenstand und der Hauptgrund für die Frustration einiger Behörden war nicht die rechtliche Auslegung der Kriterien der Rechtshoheit, sondern vielmehr die fehlende Zusammenarbeit zwischen den Behörden in dieser Hinsicht. In den meisten Fällen waren an der Kommunikation zu solchen Fällen eher die Mitgliedstaaten und nicht die Regulierungsbehörden beteiligt. Einige Regulierer bedauerten, dass einige ihrer Kollegen Lizenzen an Fernsehveranstalter, welche auf ihr Land abzielten, vergaben, ohne sie auch nur davon in Kenntnis zu setzen; sie erfuhren davon erst im Nachhinein. Aus diesem Grund unterstützen 1997 EPRA-Mitglieder auf Anregung der schwedischen Rundfunkkommission die Idee eines sehr informellen „Verhaltenskodexes“ bzw. vielmehr von Leitlinien für korrektes Verhalten unter Regulierungsbehörden. Diese informellen Leitlinien waren in der Praxis allerdings nur bedingt erfolgreich.

Ein weiteres konkretes Problem wurde oft im Zusammenhang mit der Aufsicht über Programme und der Organisation eines Informationsaustausches, der für die Überwachung der Einhaltung erforderlich ist, angesprochen. Wenn eine Sendung ausschließlich auf den empfangenden Mitgliedstaat gerichtet ist und nicht in der Sprache des Mitgliedstaates, in dem sich die Niederlassung befindet, ausgestrahlt wird, könnte die Aufsicht schwierig werden. Einige Kollegen haben versucht, dieses Problem durch einen pragmatischen Ansatz zu lösen. Die schwedische Rundfunkkommission und die norwegische Medienbehörde haben mehrfach Untersuchungen angestellt, inwieweit die Sendungen von TV3, die auf Norwegen und Schweden gerichtet sind, mit einigen der Vorschriften in der Richtlinie konform sind. Daraufhin wurden mit der britischen Regulierungsbehörde (damals ITC) Treffen in London abgehalten.

Eine völlig neue Dimension bekam das Problem der Rechtshoheit vor kurzem durch den jetzt berühmten oder eher berüchtigten Fall von Al-Manar.¹⁶ Die Besorgnis wegen außereuropäischer Satellitenkanäle, die Hetzprogramme in Europa ausstrahlen, hat das Thema der Rechtshoheit neu belebt und gezeigt, dass die Kooperation zwischen Regulierungsbehörden in dieser Hinsicht weiterentwickelt werden sollte. Das Problem der Hetzsendungen wurde zum ersten Mal während der EPRA-Sitzung in Istanbul im Oktober 2004 angesprochen, während derer der französische CSA eine Präsentation zu Al-Manar und ähnlichen Fällen zeigte. Es gab eine Folgediskussion auf der nächsten Sitzung in Sarajevo, wo ein kurzer Überblick über aktenkundige Fälle gegeben wurde. Bei diesen beiden Gelegenheiten wurde die Komplexität der fraglichen Probleme unterstrichen. Zunächst müssen Hetzsendungen identifiziert und überwacht werden (was sich aufgrund sprachlicher Probleme als schwierig erweisen könnte: siehe die oben dargestellten Entwicklungen zur Organisation eines für die Überwachung der Einhaltung erforderlichen Informationsaustauschs), dann muss die Rechtshoheit für solche Ausstrahlungen festgestellt werden (was ebenfalls keine leichte Aufgabe ist, da die

15) Siehe: Fünfter Bericht der Kommission an den Europäischen Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0049de01.pdf

16) Siehe zum Beispiel Amélie Blocman, FR – Erneute Mahnung des CSA an Eutelsat, IRIS 2005-3: 11, abrufbar in IRIS Merlin unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/3/article19.de.html>; Rosa Hamming, NL – Hassprogramme über Satellit gesperrt, IRIS 2006-3:17, abrufbar in IRIS Merlin unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/3/article30.de.html>

Satellitenbetreiber aufgrund von Unterverträgen nicht immer genau wissen, welche Satellitenkanäle sie übertragen), und schließlich müssen gegebenenfalls wirksame Sanktionen (von Verwarnungen bis hin zum Lizenzentzug oder Verbot von Sendungen) von den zuständigen Behörden verhängt werden.

Die EPRA-Mitglieder sind sich in der Bedeutung einer engen und wirksamen Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden hinsichtlich der Rechtshoheit einig. Es gab zwei konkrete Vorschläge, die die Behandlung von Fragen der Rechtshoheit erleichtern würden:

- 1.) Benennung des Verantwortlichen für Fragen der Rechtshoheit in den einzelnen Regulierungsbehörden;
- 2.) Aufbau einer Datenbank, in der die Rundfunkveranstalter mit Lizenz in Europa geführt werden.

Die EPRA-Mitglieder unterstreichen weiterhin, dass Kooperation und Kontakt mit Drittländern ebenfalls außerordentlich wichtig seien und dass ein Verbot von Kanälen, auf denen Hetzreden stattfinden, nur als letzter Schritt betrachtet werden sollte, nachdem alle sonstigen rechtlichen Maßnahmen ausgeschöpft wurden. In dieser Hinsicht erscheint eine Zusammenarbeit zwischen den Regulierern des Netzwerks der Regulierungsbehörden im Mittelmeerraum ein vielversprechender Weg.

Die Gruppe hochrangiger Vertreter der Regulierungsbehörden, die in Brüssel unter der Schirmherrschaft der Kommission tagte, brachte ähnliche Vorschläge vor.¹⁷

Immerhin hat der Fall Al-Manar gezeigt, dass die Kooperation zwischen den Regulierungsbehörden bei diesen Problemen gut funktioniert hat, wenngleich sie auch noch verbessert werden kann. Dank der Koordination zwischen den französischen, niederländischen und spanischen Behörden sind die Sendungen von Al-Manar in Europa nicht mehr über Fernsehkanäle zu empfangen.

3.2. Listen mit Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung: Ein vielversprechender, aber unterentwickelter Bereich für Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden

Das Recht, Maßnahmen zur Gewährleistung eines allgemeinen Zugangs zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung zu ergreifen, wie es in Art. 3a der Fernsehrichtlinie und in Art. 9bis des Fernsehübereinkommens niedergelegt ist, ist wiederholt unter den Rundfunkregulierern diskutiert worden. Im Vordergrund stand dieses Thema besonders in der Zeit, als die ersten Listen mit herausragenden Ereignissen von den EU-Mitgliedsstaaten konkret erstellt wurden.

Viele Fragen und Befürchtungen wurden hinsichtlich des grenzüberschreitenden Aspekts dieses Themas und der Umsetzung des Systems der gegenseitigen Anerkennung aufgeworfen. Zum Beispiel:

- Welche Maßnahmen müssen Länder ergreifen, um die Listen anderer Länder zu schützen?
- Wie wird die Verantwortung für die Sicherstellung des Zugangs zwischen dem Sendeland und dem Empfangsland (oder den Empfangsländern) aufgeteilt?
- Welche Art von Kooperation zwischen den Behörden in den unterschiedlichen Ländern ist wünschenswert?

Als der erste Streitfall darüber, wie Art. 3a Abs. 3 praktisch anzuwenden sei, der die beiden Länder Vereinigtes Königreich und Dänemark (Fall TV Danmark¹⁸) betraf, vor die britischen Gerichte kam, schien es, als sollte das Thema der herausragenden Ereignisse wiederholt auf den EPRA-Sitzungen und im Kontaktausschuss der Europäischen Kommission zur Sprache kommen.

Dieser Fall unterstrich die dringende Notwendigkeit enger Kontakte zwischen den zuständigen Regulierungsbehörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten bei der Anwendung von Art. 3a Abs. 3 der Fernsehrichtlinie, da die Verantwortung zwischen dem Staat, dessen Ereignis ausgestrahlt wird, und dem Staat, in dem der Fernsehveranstalter seine Niederlassung hat, aufgeteilt ist.

Im Fall TV Danmark griffen die dänischen Vorschriften insoweit, als sie die zu schützenden Ereignisse, die zu erreichende Mindestzuschauerzahl, die Art der geschützten Berichterstattung (live

¹⁷) Es wurde vorgeschlagen, über nationale Kontaktstellen einen Informationsaustausch darüber zu führen, welche Kanäle unter der entsprechenden Rechtshoheit zugelassen sind, eine zentrale Datenbank der Rundfunkveranstalter aufzubauen und zu pflegen oder die bestehenden Datenbanken über Kanalzulassungen miteinander zu verbinden und ein zugangsbeschränktes Internetforum einzurichten, um Problemfälle zu diskutieren. Weitere Informationen siehe: http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/legal/conclusions_regulateurs/conclusions_regulateurs_fin_de.pdf

¹⁸) Siehe Urteil des *House of Lords* (Oberhaus), Regina gegen Independent Television Commission ex parte TV Danmark 1 Ltd, 25. Juli 2001 [2001] UKHL 42, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldjudgmt/jd010725/dan-1.htm>

oder zeitversetzt) und die Bedeutung von „frei empfangbarem“ Fernsehen festlegten. Da TV Danmark seine Niederlassung jedoch im Vereinigten Königreich hatte, traf die ITC, die entsprechend dem Regulierungssystem des Vereinigten Königreichs tätig war, die Entscheidung über die Genehmigung der Ausstrahlung.¹⁹

Um die Kooperation zu verbessern, schlugen EPRA-Mitglieder vor, eine Liste der Regulierungsbehörden und der Kontaktpersonen zu erstellen, die für die Umsetzung von Art. 3a Abs. 3 in jedem Land zuständig sind, und sogar eine jährliche Sitzung der Vertreter einzuberufen, um diese Themen zu beraten.

Ziemlich unerwartet ist das Interesse an dieser Frage jedoch seither gesunken (vielleicht ein Anzeichen abnehmender Besorgnis in diesem Zusammenhang). Weitere Berichte über grenzüberschreitende Fälle gab es nicht. Die Zahl der nationalen Listen mit Ereignissen (zumindest derer, die gemäß Art. 3a Abs. 2 der Fernsehrichtlinie angezeigt wurden²⁰) ist in den vergangenen Jahren nicht wesentlich gestiegen (Dänemark hat seine Liste gar zurückgezogen), was das abnehmende Interesse an diesem Problem erklären kann.

Kooperation zwischen den Regulierungsbehörden bei der Umsetzung eines Systems der gegenseitigen Anerkennung ist bislang kaum mehr als Theorie.

3.3. Schutz Minderjähriger: Die Bedeutung kultureller Vielfalt

Der Minderjährigenschutz ist ebenfalls ein häufig wiederkehrendes Thema bei den Treffen zwischen europäischen Regulierungsbehörden. Dies ist natürlich auch nicht verwunderlich, ist er doch eine der Hauptaufgaben von Regulierungsbehörden.

Die meisten Diskussionen konzentrieren sich auf die Beschreibung und den Vergleich nationaler Klassifizierungssysteme wie dem französischen *Signalétique* oder dem niederländischen *Kijkwijzer*, welcher von der NICAM eingeführt wurde. In jüngster Zeit ist die jeweilige Rolle der traditionellen Regulierung sowie der Ko- und der Selbstregulierung für viele Behörden ebenfalls zu einem Thema geworden, das immer mehr Interesse hervorruft.²¹ Die Notwendigkeit einer tiefer gehenden Diskussion über Ko- und Selbstregulierung wird sich verstärken, sollten die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Ausweitung des Regelungsbereichs der Fernsehrichtlinie verabschiedet werden.

Die Notwendigkeit eines einheitlichen gesamteuropäischen Klassifizierungssystems wurde auch bei verschiedenen Gelegenheiten beraten, die Haltungen der Regulierungsbehörden zu dieser kontroversen Frage sind jedoch sehr unterschiedlich, und ein Kompromiss konnte nicht erreicht werden.

Obwohl der Bereich durch die Richtlinie und das Übereinkommen koordiniert wird, bleibt beim Minderjährigenschutz noch reichlich Spielraum für die einzelstaatliche Umsetzung. Es gibt keine supranationale Definition für Minderjährige oder für Pornographie. Nationale und kulturelle Unterschiede spielen nach wie vor eine große Rolle. In den nordischen Ländern ist Nacktheit zum Beispiel keine große Angelegenheit, wohingegen Gewalt kaum toleriert wird. Genau das Gegenteil gilt für das Vereinigte Königreich.²² Forschungen weisen jedoch darauf hin, dass die von Land zu Land unterschiedliche Einstufung bei den Personen, die Verantwortung für Minderjährige tragen, wenig bis gar keine Verunsicherung stiftet. Wenn es Verwirrung gibt, ist sie nationalen Ursprungs und steht mit der Frage in Zusammenhang, ob ein bestimmtes Klassifizierungssystem plattformübergreifend anzuwenden ist.²³

19) Am Ende eines langwierigen Rechtsstreits entschied das *House of Lords*, das Recht der Öffentlichkeit in einem Mitgliedstaat, ein Ereignis zu schauen, das als von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung eingestuft wurde, dürfe nicht davon beeinflusst werden, ob der Rundfunkveranstalter in diesem Mitgliedstaat oder einem anderen seine Niederlassung hat. Nach Meinung des *House of Lords* sollten die Mitgliedstaaten gemäß Art. 3a Abs. 3 der Fernsehrichtlinie erreichen, dass Fernsehveranstalter daran gehindert werden, Exklusivrechte derart wahrzunehmen, dass ein wesentlicher Teil der Öffentlichkeit in einem anderen Mitgliedstaat um die Möglichkeit gebracht ist, ein bestimmtes Ereignis zu verfolgen. Siehe das Urteil des *House of Lords*, oben. Zu der Zeit war das erste Spiel allerdings bereits exklusiv von TV Danmark ausgestrahlt worden.

20) Die genaue Liste siehe: http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/implementation/events_list/index_en.htm

21) Zu diesem Thema siehe das Hintergrundpapier EPRA/2003/02 und die Präsentation von Sven Egil Omdal, dem früheren Präsidenten des norwegischen Presserats, abrufbar auf der EPRA-Website: <http://www.epra.org/content/english/press/back.html>

22) Einen Überblick über die unterschiedlichen Gesetzgebungen, zeitlichen Ausstrahlungsbegrenzungen und Einstufungspraktiken gibt die Olsberg-Studie: http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/finalised/studpdf/rating_final_report2.pdf

23) Siehe oben, Olsberg-Studie.

3.4. Werbung: Videobeispiele, neue Techniken und bewährte Praktiken

Werbung ist wahrscheinlich das häufigste Thema auf Konferenzen von Regulierungsbehörden; auf jeden Fall ist es auf EPRA-Sitzungen sehr beliebt.

Sie wurde unter verschiedenen Blickwinkeln betrachtet, einschließlich Sponsoring, Teleshopping und Schleichwerbung. Das Aufkommen neuer Werbetechniken wie virtuelle Werbung und geteilter Bildschirm war ebenfalls von besonderem Interesse.

Die Gründe für diese Dominanz der Werbung auf der Tagesordnung sind vielfältig. Zum einen ist der Auftrag von Rundfunkregulierern in Europa sehr unterschiedlich, wobei sie allerdings fast immer eine gewisse Zuständigkeit im Bereich der Fernsehwerbung haben. Zum anderen machen die Werbebestimmungen einen wesentlichen Teil der Fernsehrichtlinie und deren derzeitiger Überprüfung aus, wie kürzlich auch durch die Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ über die Fernsehwerbung dokumentiert wurde.²⁴ Und schließlich ist das Thema Werbung besonders für große Konferenzen geeignet, da es leicht durch Videobeispiele veranschaulicht werden kann.

So beliebt das Thema auch sein mag, die Suche nach einem gemeinsamen Nenner zwischen den Rundfunkregulierern im Hinblick auf die derzeitige Revision der Fernsehrichtlinie erweist sich als eine wahre Herausforderung. Wenngleich eine Vereinfachung und Verdeutlichung der Vorschriften allgemein begrüßt wird, gehen die Meinungen über eine Abschaffung oder Lockerung der Vorschriften für Werbezeitbeschränkungen und der Vorschriften für Werbeunterbrechungen sowie darüber, wie die Markt- und Zuschauerinteressen gegeneinander abzuwägen sind, doch auseinander. Auch gibt es unterschiedliche Meinungen zum Vorschlag, Produktplatzierung ausdrücklich zu erlauben, und zur Frage, wie sie wirksam reguliert werden kann.²⁵

Auch hier bleibt, obwohl Werbung durch die Fernsehrichtlinie und das Übereinkommen koordiniert ist, wieder reichlich Spielraum für die einzelstaatliche Umsetzung, wobei sich nationale Gesetzgeber zuweilen als ziemlich erfinderisch erweisen.

In diesem speziellen Bereich besteht die Kooperation hauptsächlich darin, konkrete Probleme bei der Umsetzung des grenzüberschreitenden Rechtsrahmens anzusprechen. So wurde zum Beispiel häufig angeführt, dass Sponsoring und Werbung sich einander annäherten und dass die Identifizierung von Sponsoring schwierig und die Umsetzung unterschiedlicher Vorschriften problematisch sei. Es ist zudem sehr wichtig, die Kollegen über neue Entwicklungen und Trends zu informieren. Und da Rundfunkveranstalter sehr kreativ bei der Umgehung von Vorschriften sind, müssen die Regulierungsbehörden die relevanten Fakten koordinieren.

Schlussbetrachtung

Kooperation und Informationsaustausch zwischen den Regulierungsbehörden im Rundfunkbereich in Europa haben in den vergangenen zehn Jahren enorm zugenommen. Die Zahl der Plattformen und Netzwerke, die dem Austausch von Ansichten zu Fragen der Medienregulierung gewidmet sind, unterstreicht diesen Trend sehr deutlich. Auch die beträchtliche Zunahme der E-Mails zwischen europäischen Regulierungsbehörden und damit verbundene Informationsanfragen in den vergangenen Jahren veranschaulichen die verbesserte Kooperation. Es ist als positive Entwicklung zu betrachten, dass viele Regulierungsbehörden nunmehr ihre ausländischen Kollegen nach ihren Erfahrungen fragen, bevor sie eine nationale Konsultationsrunde zu einem speziellen Thema einleiten.

Eine Herausforderung für die Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden könnte sich in Zukunft aus der vorgeschlagenen Erweiterung des Regelungsbereichs der Fernsehrichtlinie und des Fernsehübereinkommens (mit einer wahrscheinlichen Angleichung) ergeben. Dies wird sich unweigerlich auf Kooperationsfragen auswirken, da audiovisuelle Mediendienste noch weitere Herausforderungen in Bezug auf freiwillige Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden mit sich bringen werden, während die Anzahl der daran beteiligten Organisationen automatisch (und exponentiell?) zunehmen wird.

24) [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004XC0428\(01\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004XC0428(01):DE:HTML)

25) Siehe das Hintergrundpapier EPRA/2006/03, abrufbar auf der EPRA-Website:
<http://www.epra.org/content/english/press/back.html>

Ungeachtet dessen gibt es nur vereinzelte Beispiele für Koordination zwischen Regulierungsbehörden zu speziellen Fragen. Dies ist auch nicht das Ziel der EPRA, die einzig und allein ein informelles Forum für den Austausch von Erfahrungen und Ansichten im Bereich der Rundfunkregulierung bleiben muss. Aufgrund ihrer Größe und Zusammensetzung könnte sie auch ohnehin kaum ein geeignetes Forum sein, um rechtliche Einzelheiten über die Anwendung des europäischen Regulierungsrahmens zu diskutieren. Auch ist es nicht ihre Aufgabe, die konsequente Anwendung des europäischen Regulierungsrahmens sicherzustellen.

Vor allem aber haben – trotz der bedeutenden Leistungen der EG-Richtlinie und des Europarats-Übereinkommens bei der Schaffung einer gemeinsamen Sprache zwischen Europas Rundfunkregulierern – die nationalen Rechtssysteme immer noch ein gutes Wort mitzureden. Die Umsetzung der europäischen Vorschriften auf einzelstaatlicher Ebene lässt den nationalen Gesetzgebern erheblichen Spielraum. Dies hat wiederum großen Einfluss auf die Regulierungsbehörden, deren Hauptauftrag darin besteht, ihren nationalen Regulierungsrahmen umzusetzen.

Umsetzung und Überwachung

Wahrung des Allgemeininteresses gegenüber kommerziellen Kommunikationen

Alexander Scheuer¹

Einführung

Zielsetzung

1. Für kommerzielle Kommunikationen² gilt das Recht der freien Meinungsäußerung, wie in Art. 10 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) niedergelegt. Nach dem Gemeinschaftsrecht sind kommerzielle Kommunikationen als Tätigkeit durch die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49, 50 des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft (EGV)) geschützt; Beschränkungen sind ebenfalls vor dem Hintergrund der garantierten Freizügigkeit von Waren (Art. 28 EGV) zu überprüfen.³ Entsprechend müssen Einschränkungen der Wahrnehmung dieser Grundfreiheiten begründet werden. In dieser Hinsicht sind zahlreiche politische Zielsetzungen entweder explizit formuliert worden (vgl. Art. 10 Abs. 2 EMRK; Art. 11 des Europäischen Übereinkommens über grenzüberschreitendes Fernsehen (Fernsehübereinkommen)), oder sie können aus dem einschlägigen Einzelfallrecht oder den Bestimmungen der beiden relevanten Rechtsakte, d. h. der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Fernsehrichtlinie) und dem Fernsehübereinkommen hergeleitet werden.
2. Eine nicht abschließende allgemeine Liste politischer Zielsetzungen würde im vorliegenden Kontext beinhalten:
 - Schutz der Verbraucher / Zuschauer;⁴
 - Schutz der öffentlichen Gesundheit;⁵
 - Schutz Minderjähriger;⁶
 - Schutz des lautereren Wettbewerbs;⁷

1) Alexander Scheuer ist Rechtsanwalt und Geschäftsführer des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel.

2) Im vorliegenden Beitrag werden die Begriffe „Werbung“ und „Reklame“ allgemein als Synonyme für kommerzielle Kommunikationen in ihren verschiedenen Ausformungen verwendet; Unterscheidungen zwischen Werbung, Eigenwerbung, Teleshopping, Sponsoring, neuen Werbeformen usw. werden nur bei Bedarf gemacht.

3) Siehe verbundene Rechtssachen C-34/95, C-35/95 und C-36/95, Konsumentombudsmannen (KO) gegen De Agostini (Svenska) Förlag AB (C-34/95) und TV-Shop i Sverige AB; EuGH, Slg. 1997, I-3843.

4) Art. 10 Abs. 2 EMRK; Art. 10 Abs. 1, 2 und 4, Art. 17, 18, 18a Fernsehrichtlinie; Art. 11 Abs. 2, 12, 13 Fernsehübereinkommen; EuGH, Rechtssache C-245/01, RTL Television/NLM, Slg. 2003, I-12489, Rn. 64; Rechtssache C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Slg. 1991, I-4007, Rn. 27; Rechtssache C-6/98, ARD/ProSieben, Slg. 1998, I-7599, Rn. 50.

5) Art. 10 Abs. 2 EMRK; Art. 12 lit. d), Art. 13, 14, 15, 16 Fernsehrichtlinie; Art. 15 Fernsehübereinkommen.

6) Art. 11 Abs. 5), Art. 15, 16 Fernsehrichtlinie; Art. 7 Abs. 2, 11 Abs. 3, 4, Art. 15 Abs. 2 lit. a) Fernsehübereinkommen.

7) Erwägungsgründe 3 und 17 Fernsehrichtlinie (1989).

- Schutz des „europäischen Rundfunkmodells“ (?)⁸ / der nationalen Medienordnung;⁹
- Schutz der Meinungsfreiheit im audiovisuellen Sektor für die verschiedenen Komponenten (Kulturpolitik zur Sicherung von Pluralismus);¹⁰
- Schutz von Urhebern / Werken;¹¹
- Schutz spezieller Sendungen / Publikumsgruppen;¹²
- Schutz der redaktionellen Unabhängigkeit.¹³

Es wird später noch in Beispielen auf Ausgestaltungen dieser Ziele in einzelnen Bestimmungen eingegangen.

3. Vor Inkrafttreten des Fernsehübereinkommens und der Fernsehrichtlinie waren durch nationale Medien- (und allgemeine Werbe-)Gesetzgebung bereits einige Vorbedingungen geschaffen worden, die die Ausstrahlung von Reklame betrafen. In der Sprache des Gemeinschaftsrechts konnten derartige Beschränkungen – wenn sie in den Mitgliedstaaten unterschiedlich waren – die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für (Fernsehfunk-)Dienstleistungen beträchtlich behindern, da sie von nationalen Behörden aufgestellt worden waren, um den freien Verkehr von Übertragungen von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Fernsehveranstaltern zu unterbinden. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) akzeptierte prinzipiell die zugrunde liegenden Ziele des Allgemeininteresses („zwingende Gründe des öffentlichen Interesses“, „Erfordernisse des Allgemeininteresses“, „dringende Belange...“, es gibt hier zahlreiche Varianten) für solche Beschränkungen, solange sie nicht dem bloßen Zweck dienten, wirtschaftliche Interessen zu schützen. Unter dieser Bedingung konnten somit Einschränkungen gerechtfertigt werden, die Fernsehdiensten von ausländischen Fernsehveranstaltern auferlegt wurden.¹⁴
4. Daher bestand eines der Hauptziele des Gemeinschaftsgesetzgebers darin, die nationalen Vorschriften in diesen Bereichen im erforderlichen Ausmaß zu harmonisieren („koordinieren“), um einen Gemeinsamen Markt für Fernsehdienste zu erreichen. Er wollte damit sicherstellen, dass die Gesetze aller Mitgliedstaaten die Ziele des Allgemeininteresses durch die Einführung eines Mindestschutzes gebührend berücksichtigen. Durch Einführung des Herkunftslandprinzips (Art. 2 der Fernsehrichtlinie) wurde der allgemeine Ansatz in Bezug auf die Bereitstellung von Diensten auch auf Fernsehsendungen angewendet, also der Gedanke, dass es grundsätzlich möglich sein sollte, einen Dienst, der in einem Mitgliedstaat legal erbracht wird, in der gesamten Gemeinschaft anzubieten („gegenseitige Anerkennung“). Dieser Ansatz wurde gleichermaßen für die Formulierung weiterer Bestimmungen etwa über den Schutz Minderjähriger gegen schädliche Programme, europäische Quotenregelungen und das Recht auf Gegendarstellung übernommen.
5. Die Idee der gegenseitigen Anerkennung, die von vielen als ein vornehmlich wirtschaftlicher Ansatz aufgefasst wurde, spielte bei den im Europarat unternommenen Anstrengungen trotz ihrer Bedeutung keine so herausragende Rolle. Bei der Ausarbeitung des Übereinkommens wurde das Hauptaugenmerk offensichtlich auf den Gedanken der Meinungsfreiheit und des freien Informationsflusses gelegt. Die Entstehungsgeschichte dieser beiden Dokumente zeigt nichtsdestoweniger deutlich, dass der Abschluss der Debatte über die Regulierung der Werbung für den endgültigen Startschuss von entscheidender Bedeutung war.

8) Vor allem wäre ein derartiges Modell durch die sogenannte „duale Rundfunkordnung“ gekennzeichnet, d. h. durch die gleichzeitige Existenz öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Rundfunks. Darüber hinaus ist es als Spezifikum (noch) weitgehend anerkannt, dass der audiovisuelle Sektor nicht nur eine rein wirtschaftliche Tätigkeit darstellt, sondern auch soziale, kulturelle und demokratische Bedeutung hat. (Vgl. Erwägungsgrund 4 der Fernsehrichtlinie (1997); Protokoll über die öffentlich-rechtlichen Rundfunksysteme in den Mitgliedstaaten als Anhang zum Vertrag von Amsterdam; Erwägungsgründe 3, 29, 43 des Vorschlags der Kommission für eine „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“, KOM (2005) 646 endg. vom 13. Dezember 2005)

9) EuGH, Rechtssache C-23/93, TV 10, Slg. 1994, I-4795, Rn. 18. Der Fall behandelte mögliche Maßnahmen des empfangenden Mitgliedstaats gegen einen Fernsehveranstalter, der sich mutmaßlich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen hatte, um die (strengeren) Bestimmungen zu umgehen, die auf seine Tätigkeit im ersten Mitgliedsland angewendet worden wären. Der Gerichtshof nahm die Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EGV) zum Maßstab für die Beurteilung der Maßnahmen dieses Mitgliedstaates. Weitere Informationen, insbesondere in Bezug auf die Wirkung von Art. 10 EMRK auf die Rechtfertigung der durch den ersten Mitgliedstaat ergriffenen Maßnahmen, siehe S. Nikoltchev, Eingriffsrecht zur Klärung des Missbrauchs der Grundfreiheiten – die Rolle des Fallrechts, in: Institut für europäisches Medienrecht (Hrsg.), Regulierung der neuen Medienlandschaft, EMR-Schriftenreihe, Band 35 (im Erscheinen).

10) Art. 10 Abs. 1- S. 3, Abs.2 EMRK; Art. 19 Fernsehrichtlinie (1989), Erwägungsgrund 44 Fernsehrichtlinie (1997); EuGH, Rechtssache C-368/95, Familiapress, Slg. 1997, I-3689, Rn. 26; Rechtssache C-23/93, TV 10, Slg. 1994, I-4795; Rechtssache C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Slg. 1991, I-4007.

11) Art. 11 Abs. 1, 3, Art. 17 Fernsehrichtlinie; Art. 14 Fernsehübereinkommen.

12) Art. 11 Abs. 2, 3, 5 Fernsehrichtlinie; Art. 14 Abs. 2 bis 4 Fernsehübereinkommen.

13) Art. 17 Fernsehrichtlinie; Art. 11 Abs. 5, 18 Abs. 3 Fernsehübereinkommen.

14) Darüber hinaus müssen die allgemeinen Bedingungen für die Beschränkung von Dienstleistungen eingehalten werden, d. h. die Beschränkungen müssen (i) nicht diskriminierend, (ii) angemessen, notwendig und verhältnismäßig sein und (iii) „das Interesse darf nicht durch die Bestimmungen geschützt sein, denen der Diensteanbieter in dem Land unterliegt, in dem er ansässig ist“.

Inkraftsetzung und Revision

6. Die Bestimmungen des Fernsehübereinkommens (Art. 11–18) und der Fernsehrichtlinie (Art. 11–21) wiesen in ihren ursprünglichen Fassungen keine wesentlichen Abweichungen auf. Das Gleiche scheint für die nachfolgenden Änderungen zu gelten, insbesondere angesichts der Tatsache, dass im Zusammenhang mit dem Protokoll von 1998 die Vertragsparteien hauptsächlich darauf abzielten, eine größtmögliche Parallelität zwischen dem Übereinkommen und der geänderten Richtlinie zu gewährleisten.
7. Es muss natürlich auch auf Art. 16 und Art. 24 (und 24bis) des Übereinkommens verwiesen werden, die aus verschiedenen Gründen keine (direkte) Entsprechung in der Richtlinie hatten (siehe unten).

Die Frage grenzüberschreitender Werbung im Allgemeinen

8. Grenzüberschreitende Werbung war auch für die EWG ein Thema. Gemäß dem ersten von der Kommission eingebrachten Vorschlag waren die Bestimmungen über die Werbung zweigeteilt, d. h. in Bestimmungen für innerstaatlichen und für grenzüberschreitenden Rundfunk. Die einzige Bestimmung zu grenzüberschreitender Werbung (Art. 14) legte fest, dass Mitgliedstaaten den Empfang und die Übertragung von Werbung im grenzüberschreitenden Rundfunk akzeptieren müssen, wenn der Anteil der für Werbung vorgesehenen Übertragungszeit, die täglich von der Öffentlichkeit in diesen Mitgliedstaaten empfangen werden kann, 15 % der Sendezeit nicht überschreitet. Art. 1 Abs. 2 des besagten Vorschlags bezeichnete diese Bestimmung ausdrücklich als eine Ausnahme von dem Grundsatz, den Empfang und die Übertragung von grenzüberschreitenden Ausstrahlungen im Empfangsland nicht einzuschränken.
9. Dies erinnert in gewissem Maße an Art. 16 des Übereinkommens des Europarats über das grenzüberschreitende Fernsehen, in dem es heißt, dass grenzüberschreitende Ausstrahlungen, die vorwiegend in den Empfang in anderen Vertragsparteien als denen, aus denen sie stammen, bestimmt sind („sich eigens und häufig an [...] richten“), grundsätzlich die bestehenden Werberegulungen des Empfangslandes achten müssen. Ein Unterschied besteht offensichtlich in der Tatsache, dass der Kommissionsvorschlag darauf abzielte, die Vorschriften für grenzüberschreitenden Rundfunk in Bezug auf den zulässigen Werbeanteil zu harmonisieren, um zu gewährleisten, dass ein Empfangsland keine dringenden Belange des Allgemeininteresses anführt, um die freie Weiterverbreitung einzuschränken. Das Übereinkommen seinerseits versucht, Situationen zu verhindern, in denen die im Empfangsland bestehenden Anforderungen für Werbung, die einen gewissen Schutzgrad garantieren, dadurch umgangen werden, dass von einem anderen Land als dem, auf das die Werbung gerichtet ist, übertragen wird. Ein weiterer Unterschied kann in dem vergleichsweise weiteren Wirkungsbereich der Bestimmungen des Übereinkommens ausgemacht werden.
10. Vor diesem Hintergrund muss für unsere Zwecke an die Richtlinie von 1989 erinnert werden, die eine gesonderte Bestimmung enthielt, nach der es den Mitgliedstaaten frei stand, für Fernsehveranstalter unter ihrer Rechtshoheit strengere Vorschriften in Bezug auf den täglichen und stündlichen Werbeanteil und die maximale tägliche Sendezeit für Teleshopping festzulegen (die in Art. 18 geregelt sind). Die besagte Bestimmung (Art. 19 der früheren Richtlinie) zielte darauf ab, zwischen dem Bedarf an Werbezeit und den Zielen des Allgemeininteresses in diesem Bereich abzuwägen.¹⁵

In diesem Zusammenhang wurde im Grünbuch angeführt, Vorschriften, die lediglich auf inländische Fernsehveranstalter anzuwenden seien, stellten üblicherweise ein geringeres Problem für ausländische Fernsehveranstalter dar, da der empfangende Mitgliedstaat ihnen gegenüber keine Rechtshoheit habe und somit die Aktivitäten ausländischer Fernsehveranstalter nicht ins Visier genommen seien und folglich auch nicht negativ beeinflusst würden.

11. Es wurde darauf hingewiesen, dass eine Richtlinie zum Ziel hätte, ein absolut erforderliches Minimum an harmonisierten Vorschriften zu erreichen, und dass sorgfältig zu prüfen sei, worin dieses Minimum bestehe und inwieweit es den Mitgliedstaaten zu gestatten sei, einzelstaatliche Alternativen in Form strengerer Vorschriften zu wählen. Man ging davon aus, dies würden in der

¹⁵ Der anfänglich in der Richtlinie 89/552/EWG enthaltene Art. 19 wurde später mit der Änderungsrichtlinie 97/36/EG komplett durch eine andere Formulierung zu Kanälen, die ausschließlich Teleshopping senden, ersetzt. Siehe jedoch Erwägungsgrund 44, in welchem diese Standards wiederholt werden.

Praxis voraussichtlich nationale Vorschriften sein, die Werbung von inländischen Fernsehveranstaltern stärker beschränken, als der harmonisierte Mindeststandard es vorsieht. Darüber hinaus wurde die Möglichkeit diskutiert, für öffentlich-rechtliche Fernsehveranstalter strengere Vorschriften aufzustellen. Auch wurde die Begründung des EuGH zum Debaube-Urteil¹⁶ erwähnt, derzufolge einzelstaatliche Vorschriften, die die Ausstrahlung von Fernsehwerbung innerhalb des Hoheitsgebiets in einer rigideren Form handhaben, durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt sein können. Der Begriff „öffentliches Interesse“ wurde auch in der endgültigen Fassung der Richtlinie von 1989 wiederaufgenommen.

12. Es sei schließlich betont, dass die Frage der grenzüberschreitenden Werbung über viele Jahre auf EG-Ebene ein immer wiederkehrendes Thema war. Dies gilt insbesondere mit Blick auf das Fallrecht des EuGH (welches eng mit der Rechtshoheit verknüpft ist), bevor die Richtlinie 1997 geändert wurde, aber auch (später) für die politische Debatte (z. B. Ministerkonferenz von Dublin, März 2004) über die erkannten Wettbewerbsnachteile für Fernsehveranstalter in „kleineren“ Ländern, die (ausschließlich) Ziel von (Werbe-)Sendungen aus „größeren“ Nachbarmärkten sind, die zur selben Sprachregion gehören. Für die Unterzeichner des Fernsehübereinkommens und insbesondere ihre Beziehungen zu anderen Unterzeichnern, die gleichzeitig EU-Mitgliedstaaten sind, waren Werbesendungen, die auf eine Nicht-EU-Partei gerichtet sind, ebenfalls Anlass zu Diskussionen (z. B. Frankreich / Deutschland – Schweiz¹⁷).

Umsetzung, Überwachung / Anwendung und Durchsetzung

Umsetzung

13. Zunächst seien, vorrangig im Kontext der Fernsehrichtlinie, die sogenannten „drei goldenen Regeln des gegenseitigen Vertrauens“ in Erinnerung gerufen:
- Mitgliedstaaten respektieren Regulierungsentscheidungen anderer Mitgliedstaaten („Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“, Art. 2a der Richtlinie; Art. 4 des Übereinkommens). Diese Regel ist aufgrund der vorherigen Vereinbarung von Mindeststandards annehmbar.
 - Mitgliedstaaten behandeln unter ihrer Rechtshoheit stehende Fernsehveranstalter, die ihr Zielpublikum ausschließlich in anderen Mitgliedstaaten haben, nicht abweichend oder bevorzugt („Grundsatz der Loyalität“, Art. 10 EGV, Art. 2 Abs. 1 und 3 Abs. 2 der Richtlinie; Art. 5 des Übereinkommens);
 - Hinsichtlich der wesentlichen Vorschriften sollte die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten so gestaltet sein, dass sie alle Dienste, die im Sinne der Richtlinie eine Fernsehausstrahlung darstellen, den vereinbarten Bedingungen unterwirft. Darüber hinaus sollten die vorgesehenen Verfahren konstruktiv angewendet werden.

Aus den Regeln „des gegenseitigen Vertrauens“ folgt, dass die Umsetzung der Richtlinienbestimmungen nicht auf die bloße Überführung der wesentlichen Inhalte in nationales Recht beschränkt ist. Daneben muss ein „anwendungsfreundliches Klima“ herrschen. Dies beinhaltet zum Beispiel, dass der Auftrag und die Zuständigkeiten von Regulierungsbehörden so gestaltet sein müssen, dass eine ordnungsgemäße Umsetzung und Durchsetzung (zumindest) der Standards der Fernsehrichtlinie sichergestellt wird. Da sie explizit als zusätzliches Instrument die Achtung dieser Mindestvorschriften sichern soll, sieht die Richtlinie auch die Aufnahme von Garantien ins nationale Recht vor, die es „direkt betroffenen Dritten“ ermöglichen, sich bei mutmaßlichen Verstößen an die zuständigen Behörden zu wenden; die nationale Rechtsprechung sollte diesem Erfordernis unbedingt entsprechen. In Ergänzung dessen können auch die Richtlinie 98/27/EG¹⁸ und die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004¹⁹ genannt werden.

16) Rechtssache 52/79, EuGH, Slg. 1980, Seite 833.

17) Vgl. Oliver Sidler, CH – Ausländische Werbefenster unerwünscht, IRIS 2001-9: 7, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2001/9/article13.de.html>, und Alexander Scheuer, MMR 3/2005, S. XXIV.

18) Richtlinie 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, ABl. L 166, 11. Juni 1998.

19) Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden (Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz), Text von Bedeutung für den EWR, ABl. L 364, 9. Dezember 2004, S. 1–11.

14. Im Gegensatz zu den Kontrollmechanismen, die die Richtlinie beinhaltet, fehlt es im Übereinkommen an Durchsetzungsmechanismen. Die Vorschriften des Übereinkommens sind daher anders aufgebaut und legen das Hauptgewicht auf Fragen seiner faktischen Anwendung. Während die Richtlinie der Kommission oder den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bietet, Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, sieht das Übereinkommen Verfahrensvorschriften für gegenseitige Information und Kooperation sowie Schlichtung und Vermittlung zwischen den Vertragsparteien vor. In diesem Zusammenhang ist die Einrichtung des Ständigen Ausschusses von großer Bedeutung, nicht zuletzt deswegen, weil er damit betraut wurde, die Anwendung des Übereinkommens zu überwachen. Er ist befugt, Empfehlungen hinsichtlich der Anwendung des Übereinkommens auszusprechen und Fragen in Bezug auf dessen Auslegung zu beurteilen (vgl. etwa die Stellungnahmen Nr. 4, 6, 7, 8 (1995–1997); Empfehlung (1997) 1; Stellungnahme Nr. 9 (2002)). Die Existenz des Kontaktausschusses gemäß Art. 23a der Fernsehrichtlinie und die in Art. 2a und Art. 3a der Richtlinie vorgesehenen Mechanismen zielen jedoch ungefähr in dieselbe Richtung.
15. Einige Beispiele mögen der Veranschaulichung des zuvor Gesagten dienen: Der EuGH musste, überwiegend in Vorabentscheidungsverfahren, zu einer Reihe von Fragen im Zusammenhang mit Art. 11 und 18 der Fernsehrichtlinie oder anderen Rechtssachen mit Bezug zur Fernsehwerbung Stellung beziehen. Der Ständige Ausschuss befasste sich seinerseits mit „Infomercials“, „virtueller Werbung“ und „Split-Screen-Werbung“. Nach den einschlägigen, öffentlich zugänglichen Informationen zu urteilen, hat der Kontaktausschuss solcherlei nicht geleistet.

In einigen Fällen beleuchten von der Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren, die in ihrer Mehrheit die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht betrafen, nebenbei die Auslegung der Richtlinie. In anderen Fällen, insbesondere wenn sich der Streit nicht nur auf den „bloßen“ textlichen Vergleich der Richtlinie und der entsprechenden nationalen Gesetzgebung beschränkte, sondern sich eher auf die faktische Anwendung der Vorschriften konzentrierte, war dies nicht unbedingt der Fall. 2004 veröffentlichte die Kommission angesichts der neu aufkommenden Technologien und Werbeformen, die in verschiedenen Ländern etabliert wurden, eine Mitteilung zu Auslegungsfragen.²⁰ Man könnte behaupten, dass die Veröffentlichung der Mitteilung auch durch die Verzögerungen im Revisionsprozess der Fernsehrichtlinie mit angestoßen wurde. Angesichts der Tatsache, dass Teile der darin enthaltenen Vorschriften anscheinend über die bloße Auslegung bestehender Vorschriften hinausgehen, könnte die Frage aufkommen, ob die Mitteilung mit Blick auf die Verteilung der institutionellen Verantwortlichkeiten zwischen EU-Organen das angemessene Dokument ist.

Überwachung / Anwendung und Durchsetzung

16. Werbevorschriften (qualitativer und quantitativer Art) haben stets Überwachungsprobleme sowohl im Inland als auch in grenzüberschreitenden Beziehungen aufgeworfen. In Bezug auf Werbeinhalte formulierte die Kommission in ihrem ersten Vorschlag den interessanten Gedanken, Werbung vor der Ausstrahlung obligatorisch einer Beurteilung zu unterziehen; dieser Ansatz wurde jedoch verworfen. Nach Inkraftsetzen der Richtlinie 89/552/EWG wurden ungeachtet der Forderungen in Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 und Art. 21 (siehe Erwägungsgründe 17 ff. und Art. 3 in der Fassung der Richtlinie 97/36/EG) nachweislich kaum Anstrengungen in Richtung Kontrolle unternommen.
17. Für den vorliegenden Zweck soll die Frage der Überwachung in folgende Bereiche unterteilt werden: (i) Überwachung der Tätigkeit von Fernsehveranstaltern, die auf das *heimische Publikum* abzielen, (ii) Überwachung der Tätigkeit von Fernsehveranstaltern, die ausschließlich oder zu einem beträchtlichen Teil (Art. 16 des Übereinkommens: „eigens und häufig“, Art. 24bis des Übereinkommens: „vollständig oder hauptsächlich“) auf ein *ausländisches Publikum* abzielen²¹ und (iii) Überwachung eines in einem anderen Land ansässigen Fernsehveranstalters durch das *Empfangsland*. Darüber hinaus könnte das Thema auch noch die (iv) Kontrolle, die die Kommission über die Praxis der Rundfunkregulierung in den Mitgliedstaaten ausübt, umfassen.

Bei all den oben genannten Szenarien können sich interessante Fragen ergeben. Insbesondere im Fall von Punkt (iii) sollte man sich trotzdem einen grundlegenden Unterschied zwischen der Richtlinie und dem Übereinkommen in Erinnerung rufen: Gemäß dem aktuellen Stand der geltenden Vorschriften sieht die Richtlinie weder eine Bestimmung vor, die mit Art. 16 des

20) Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ über die Fernsehwerbung vom 23. April 2004 (KOM(2004) 1450).

21) Vgl. J. P. Müßig, DE – LPR beanstandet Alkoholwerbeverstoß im schweizerischen Werbefenster von SAT.1, IRIS 2002-10: 7, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/10/article10.de.html>

Übereinkommens (der eigens an eine Vertragspartei gerichtete Werbung und Teleshopping betrifft) vergleichbar wäre, noch bietet sie einen Mechanismus entsprechend Art. 24*bis* des Übereinkommens (der sich mit mutmaßlichem Rechtsmissbrauch befasst). Dahingegen weisen Art. 2a der Richtlinie und Art. 24 des Übereinkommens (die beide mutmaßliche Verstöße behandeln) einige Übereinstimmungen auf.

Praktische Fragen

Reaktionen des Empfangslands

18. Beim Vergleich von Art. 24 des Übereinkommens und Art. 2a der Richtlinie sei zunächst angemerkt, dass die Anwendung des ersteren nicht durch den Verweis auf eine spezielle Bestimmung eingeschränkt ist. Das Übereinkommen hat daher einen viel weiteren Wirkungsbereich und befasst sich insbesondere mit Werbevorschriften. Art. 24 des Übereinkommens hängt auch nicht von „offensichtlichen, ernsthaften und schwerwiegenden“ Verstößen ab. Art. 2a der Richtlinie befasst sich (nur) mit dem Verstoß gegen Vorschriften zum Schutz Minderjähriger und der Menschenwürde / gegen Aufhetzung.
19. Ein weiterer Vergleich könnte zwischen Art. 24*bis* des Übereinkommens und dem vorgeschlagenen neuen Art. 2 Abs. 7–10 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Mediendiensterichtlinie) angestellt werden. Zunächst einmal haben diese beiden Vorschriften einen unterschiedlichen Hintergrund: Art. 24*bis* des Übereinkommens ist in Verbindung mit Art. 10 EMRK zu lesen, insbesondere mit den dort vorgesehenen Bedingungen für jegliche Eingriffe in die Wahrnehmung des Rechts auf Meinungsfreiheit und damit letztlich der Freiheit, Informationen zu empfangen. Darauf verweist Art. 4 des Übereinkommens ausdrücklich. Auf EG-Ebene sind die Niederlassungsfreiheit (Art. 43, 48 EGV) und der freie Dienstleistungsverkehr (Art. 49, 50 EGV) das Hauptanliegen. Betrachtet man die Rechtsprechung des EuGH, so kann man sich schwer vorstellen, dass der Gerichtshof von seinem Grundsatz abweichen könnte, demgemäß die Wahrnehmung einer Grundfreiheit im Binnenmarkt kaum jemals in einem Mitgliedstaat zum Gegenstand von Untersuchungen werden darf.²² Unter sehr speziellen Bedingungen, und auch nur dann, scheint es der Gerichtshof jedoch hinzunehmen, dass der empfangende Mitgliedstaat befugt ist, seine Vorschriften auf einen Fernsehveranstalter anzuwenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist. Dieser Forderung wäre Genüge getan, wenn nach der Beurteilung des Einzelfalls offensichtlich ist, dass die direkt geltenden Grundfreiheiten nur angeführt wurden, um die Anwendung nationaler Vorschriften des (ursprünglichen sendenden und / oder empfangenden) Mitgliedstaats, für dessen Publikum die Ausstrahlung bestimmt ist, zu umgehen.²³ In jüngst ergangenen Urteilen ist zu beobachten, dass der Gerichtshof sogar den Begriff „Missbrauch“ zu vermeiden sucht!
20. Es ist zweifelhaft, ob die durch Art. 2 Abs. 7–10 der Mediendiensterichtlinie nun ausdrücklich geregelte Möglichkeit einer Derogation viel zur Änderung der derzeitigen Situation beitragen würde. Natürlich könnte die Kommission anstelle des EuGH als Schiedsrichter fungieren und („in erster Instanz“) entscheiden, ob die Handlung des empfangenden Mitgliedstaats rechtmäßig war oder nicht. Es scheint aber in jedem Fall wichtig, die Vorzüge zu berücksichtigen, die sich aus einer klaren Unterscheidung zwischen der Frage, wer die Rechtshoheit über einen bestimmten Fernsehveranstalter hat (man denke an die Rechtssachen RTL4 und RTL5), und der Frage, ob die Aktivität eines Fernsehveranstalters einen Missbrauch seiner wirtschaftlichen Freiheiten darstellt oder arglistigem Verhalten nahe kommt (Art. 2 Abs. 7), ergäbe. Hilfreich ist in dieser Hinsicht die Struktur der neuen Verfahrensvorschriften, in denen sich die EuGH-Rechtsprechung widerspiegelt. Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit derartiger Maßnahmen sind jedoch die Begründung mit „zwingenden Erfordernissen des Allgemeininteresses“ / dringenden ordnungspolitischen Belangen wie auch die tatsächliche Ausgestaltung und der Umfang solcher Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 10 EMRK / Art. 11 der EU-Charta hin zu überprüfen.
21. Was Maßnahmen anbelangt, so ist doch die Frage, wie man den Empfang von Fernsehprogrammen aus dem Ausland per Satellit oder über das Internet tatsächlich verhindern kann. Wessen Allgemeininteresse würde geschützt – das der Zuschauer? Und wäre dies mit Art. 10 EMRK vereinbar? Und in welchen Fällen? Müsste der Mitgliedstaat, der die Maßnahme ergreift, nachweisen, dass der Verstoß im Zusammenhang mit einem ordnungspolitischen Zielsetzung steht

22) Siehe die EuGH-Urteile C-212/97, Centros, Slg. 1999, I-1459; Rechtssache C-23/93, TV 10, Slg. 1994, I-4795; C-56/96, VT4, Slg. 1997, I-3143; C-14/96, Paul Denuit, Slg. 1997, I-2785.

23) Zu weiteren rechtlichen und praktischen Fragen siehe Generalanwalt Lenz in Rechtssache C-23/93, TV 10, Slg. 1994, I-4795.

und dass dieses Ziel nicht ausschließlich dazu definiert wurde, um die Interessen eines Wettbewerbers zu schützen? Wie unterscheidet man zwischen Interessen des lautereren Wettbewerbs und wirtschaftlichen Interessen? Wäre der Schutz von Werken ein relevantes Allgemeininteresse, falls ein Werbeblock nicht in Übereinstimmung mit den detaillierteren Vorschriften des empfangenden Mitgliedstaats steht?

22. Wie wird eine Maßnahme in der Praxis umgesetzt? Könnte, mit anderen Worten, ein empfangender Mitgliedstaat, etwa um fortgesetzte mutmaßliche Verstöße gegen Werbevorschriften zu verhindern, ein Verbot für den Abschluss von Verträgen mit diesem Fernsehveranstalter verfügen? Oder könnte der Mitgliedstaat gar die Bankkonten des Fernsehveranstalters oder die der Medienagentur, welche für den ausländischen Fernsehveranstalter Sendezeit an Werbetreibende oder Unternehmen mit Sitz im Empfangsland verkauft, einfrieren? Für die Kabelweiterverbreitung könnte man anführen, dies sei ein geringeres Problem.²⁴
23. Es nimmt nicht Wunder, dass Art. 16 des Übereinkommens in die Debatte um die Rechtmäßigkeit von grenzüberschreitender Werbung eingebracht wurde, wenn es um die Beziehungen zwischen Vertragsparteien ging. Bisweilen berief man sich in den Fällen auf Art. 16, in denen die übertragende Seite ein Mitgliedstaat der EU ist (Art. 27 des Übereinkommens). Wie ist im Übrigen die Beziehung zwischen Art. 16 und Art. 24bis des Übereinkommens? Ist Art. 16 spezifischer, weil er lediglich Werbe- und Teleshopping-Spots abdeckt? Ist er allgemeiner, weil seine Anwendung nicht voraussetzt, dass ein Missbrauch vorliegt? Wenn Art. 16 nach dem in Art. 24 vorgegeben Verfahren angewendet wird, was ist dann mit dem Verfahren nach Art. 24bis? Man kann darüber streiten, ob der Erläuterungsbericht in dieser Hinsicht viel Information bietet.²⁵

Reaktion des Ausstrahlungslandes

24. In diesem Unterabschnitt sollen drei Problemfälle bei der tatsächlichen Durchsetzung und Überwachung betrachtet werden. Sie stehen im Allgemeinen im Zusammenhang mit der Anwendung der Werbevorschriften der beiden Rechtsinstrumente, einer ist allerdings mit der Mitteilung zu Auslegungsfällen verbunden. Unbeschadet der obigen Ausführungen können diese Anschauungsfälle auch im Kontext von durch das Empfangsland ergriffenen Maßnahmen von Bedeutung sein.

Beispiel Nr. 1 – Kinderprogramme

25. Das erste Beispiel betrifft Programme, die sich an ein junges Publikum richten und die im Unterschied zu Spielfilmen aus mehreren unterschiedlichen Elementen bestehen. Dies könnte sich auf verschiedene kurze Zeichentrickfilme beziehen, die nacheinander ausgestrahlt werden, jedoch für eine Sendezeit unter einem gemeinsamen Titel wie „Tim und Struppi und ihre besten Freunde“ angekündigt werden. Denkbar wäre auch ein von zwei Moderatoren präsentiertes Programm, das mehr Magazincharakter hat, mit Quiz, Spielen, Kurzfilmen, Interviews usw. Keines der Elemente dauert länger als 20 Minuten. Die geplante Gesamtlänge könnte (a) 35 Minuten oder (b) 25 Minuten betragen.
- Die erste Frage lautet hier: Was ist ein „Programm“?
 - Die zweite Frage betrifft das Verständnis des Begriffs „Kinderprogramm“ und der Bedeutung von Art. 11 Abs. 5 S. 3 der Fernsehrichtlinie bzw. Art. 14 Abs. 5 S. 3 des Fernsehübereinkommens.
 - Die dritte Frage betrifft die Auslegung des Begriffs der „autonomen Teile“.
26. Nehmen wir an, bei beiden Beispielen handele es sich um Kinderprogramme. Wenn man jeden der einzelnen Trickfilme als ein eigenständiges Programm betrachtet, wird Werbung zwischen den Programmen eingefügt, mit Ausnahme der relativ unwahrscheinlichen Fälle, in denen die geplante Dauer eines Elements 30 Minuten oder länger wäre. Die Berechnung müsste die Werbeausstrahlung während der Vorführung mit beinhalten. Wenn man die einzelnen Elemente nicht als eigenständige Programme einstuft oder den Fall eines Programms mit Magazincharakter betrachtet, muss geklärt werden, ob jeder Kurzfilm der Ausstrahlungen einen autonomen Teil darstellt. Sollte dies der Fall sein, würde die Werbung wiederum zwischen den Teilen wie auch während des Rahmenprogramms

24) Vgl. IRIS 2001-9: 7.

25) Siehe: „334. Während Art. 16 sich mit der Umgehung der Vorschriften des Übereinkommens über Werbung und Teleshopping befasst [...] – ist dies richtig?; oder: „335. Darüber hinaus ist es für die Anwendung von Art. 16 ausreichend, dass die Werbe- und Teleshopping-Sendungen eines Fernsehveranstalters, der in einem ausstrahlenden Land ansässig ist, speziell an ein Publikum in einem anderen Vertragsland gerichtet sind [...], während nach Art. 24bis das betreffende Programm (die Programme) vollständig oder hauptsächlich auf das Gebiet eines Vertragslandes gerichtet sein muss, das von dem der Niederlassung des Fernsehveranstalters abweicht.“ – Schließt sich dies in vollem Umfang gegenseitig aus?

eingefügt. Wenn man die unterschiedlichen kurzen Filme, die in einer Sequenz gezeigt werden, als ein einziges Programmelement betrachtet und ihre Länge über 30 Minuten (Alt. (a)) liegt, würde die 20-Minuten-Regel greifen. Das bedeutet, Werbung während des Programms wäre zulässig, wenngleich die Häufigkeit geringer sein könnte. Es gibt lediglich zwei Fälle, in denen keine Unterbrechung gestattet wäre, und zwar wenn die geplante Länge unter 30 Minuten liegt (Alt. (b)), oder wenn angenommen wird, dass die (relativ künstliche) Zusammenfassung von unterschiedlichen Teilen zu einem „Programm“ lediglich dazu dient, die Bestimmung der Mindestlänge von 30 Minuten zu umgehen. – Was also ist zu tun?

27. Eine Lösung wäre die Anwendung des Leitsatzes „*in dubio pro libertate*“ (Rechtssache ARD / ProSieben) mit dem Argument, dass die Vorschrift nicht eindeutig ist und daher die weniger strenge Auslegung gelten sollte. Eine weitere Lösung könnte darin bestehen, auf die zugrunde liegenden allgemeinpolitischen Zielsetzungen zu verweisen und festzustellen, dass der Zweck von Art. 11 Abs. 5 der Richtlinie bzw. Art. 14 des Übereinkommens im Schutz anfälligerer Zuschauergruppen liegt. Wahrscheinlich würde es sogar erforderlich, unterschiedliche Zielsetzungen gegeneinander abzuwägen, z. B. seltenere Unterbrechungen einerseits gegenüber kürzeren Unterbrechungen andererseits.

Gibt es ungeachtet der möglichen unterschiedlichen Auslegung ein allgemeines Einvernehmen auf nationaler Ebene und / oder auf der nationalen und supranationalen Ebene, wie dieser Fall zu behandeln ist? Falls nicht, wie könnte man am besten zu solchen Vereinbarungen kommen?

Beispiel Nr. 2 – Virtuelle Werbung

28. Der EuGH hat entschieden, die Fernsehrichtlinie sei auf die Bandenwerbung in einem Stadion nicht anwendbar. Genauer gesagt führte der Gerichtshof aus, die Übertragung der „Werbebotschaft“, die solche Banden enthielten, erfülle nicht die Definition von Werbung nach Art. 1 lit. c) der Richtlinie, da der Fernsehveranstalter keinen Einfluss auf die Positionierung und den Inhalt habe. Dies ergebe sich daraus, dass die zugrunde liegenden Vereinbarungen zwischen dem Stadioneigentümer / Veranstalter des Ereignisses und den Medienagenturen / Werbetreibenden / Sponsoren des Ereignisses geschlossen würden.
29. Ist eine gegenteilige Schlussfolgerung möglich, die besagt: Wenn der Fernsehveranstalter die Einfügung von virtueller Werbung kontrollieren kann und die anderen Bedingungen für Werbung erfüllt sind, dann ist diese neue Form der Werbung auch als Fernsehwerbung zu betrachten? Angenommen, dem wäre so: Welche Vorschriften gelten dann? In der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2004 zu Auslegungsfragen wird das Thema unter der Überschrift „Virtuelles Sponsoring“ behandelt. In den entsprechenden Erwägungsgründen²⁶ ist von „virtueller Werbung“ die Rede; es wird gefolgert, derartige Werbung könne rechtmäßig sein, wenn sie als „Sponsoring“ im Sinne der Richtlinie betrachtet werden kann. Nach der Aufzählung mehrerer Bedingungen besagen die Erwägungsgründe dann, dass Art. 1 und 17 der Fernsehrichtlinie zu beachten seien. – Es ist zumindest verwirrend, dass aus Werbung plötzlich Sponsoring wird. Wäre es überinterpretiert zu glauben, dass der Zweck dieser „linguistischen Übung“ darin besteht, die Anwendung der Werbevorschriften (Einfügung und Dauer) bei neuen Werbeformen zu vermeiden? Gibt es andererseits irgendwelche Nachteile, wenn man virtuelle Werbung von diesen Regeln ausnimmt?
30. Die Antwort auch auf diese Frage wird von den betroffenen politischen Zielsetzungen und wahrscheinlich ihrer Gewichtung abhängen.

Beispiel Nr. 3 – Aufteilung von audiovisuellen Werken in zwei Teile

31. In diesem Fall betrachten wir die Praxis von Fernsehveranstaltern, einen Film künstlich in zwei Teile aufzuteilen. Diese Teile können am selben Tag oder aber an verschiedenen Tagen ausgestrahlt werden.

Im ersten Fall (Ausstrahlung am selben Tag) fügen Fernsehveranstalter zwischen den Teilen andere Elemente wie Kurznachrichten, knapp kommentierte Trailer für neue Kinofilme, Wettervorher-

26) Siehe die Erwägungsgründe 66 bis 69 der Mitteilung. Ausgehend davon, dass die Begriffe „Werbung“ und „Sponsoring“ gemäß der Definition in Art. 1 der Fernsehrichtlinie sich anscheinend gegenseitig ausschließen (vergleiche z. B. Erwägungsgründe 55 und 56 der Mitteilung), scheint der Ansatz der Kommission in Bezug auf „virtuelle Werbung“ oder „virtuelles Sponsoring“ nicht ganz schlüssig.

sagen usw. ein. Danach senden sie Werbung oder andere Formen von kommerziellen Kommunikationen. Anschließend an diesen ersten Werbeblock kann sich dasselbe wiederholen, d. h. die Ankündigung von anderen Programmelementen, gefolgt von Werbung, bevor der zweite Teil des Films beginnt. Zusätzliche Reklame kann auch zwischen verschiedenen kurzen Elementen gezeigt werden.

Auf den ersten Blick scheint das Einfügen von Werbung nach dem Ende des ersten Teils und vor dem nächsten Element (Kurznachrichten) in Einklang mit Art. 11 Abs. 1 der Fernsehrichtlinie zu stehen. Es wurde in diesem Zusammenhang sogar angeführt, dass Art. 11 auf die Unterbrechung eines Programms durch ein anderes nicht anwendbar sei. Dessen ungeachtet ist Folgendes festzuhalten:

Zum einen kann man schwerlich behaupten, die beiden Teile eines Films seien unterschiedliche Programme, denn dies würde erfordern, dass jeder Teil ein eigenständiges Programm ist.

Zum anderen ließe sich sagen, der Film (die Sendung) dauere im Sinne von Art. 11 Abs. 2 („bei Sendungen“) noch an. Daher wären die Bedingungen nach Art. 11 Abs. 2–5 zu beachten.

Es scheint offensichtlich, dass die beiden separaten Teile des Films nicht als autonome Teile betrachtet werden können, da ihnen dafür die erforderliche „partielle Abgeschlossenheit“, also das Merkmal, ein Element zu sein, das auch für sich allein („autonom“) stehen kann, fehlt. Liegt hier immer noch ein audiovisuelles Werk vor? Vermutlich schon, was bedeutet, dass Art. 11 Abs. 3 greift. Was aber bedeutet das? Mit anderen Worten: Muss man die geplante Länge des gesamten Films rechnen, oder betrachtet man jeden Teil eigenständig? Was wird aus der 20-Minuten-Vorschrift? Wenn man voraussetzt, dass die Sendung noch andauert, könnte ein Einfügen von Reklame nach Kurzelementen während der (Film-)Unterbrechung kaum mit der Vorschrift in Einklang stehen. Alles in allem habe ich gewisses Verständnis für diejenigen, die ungeachtet der oben erwähnten Fragen einfach erklären, es gehe um die Umgehung von Vorschriften.

Künftige Änderungen des Regulierungsrahmens – der Vorschlag für eine „Mediendiensterichtlinie“

Vorwort

32. Der Kommissionsvorschlag vom 13. Dezember 2005 wird einige Änderungen bei den bestehenden Rechtsvorschriften für traditionellen Fernsehfunk und einige neue Mindestregelungen bringen, die auch für nichtlineare Dienste, im Wesentlichen für *Video-on-Demand*, gelten werden. Insbesondere im Hinblick auf die Deregulierung, die für Fernsehwerbervorschriften vorgesehen ist, wurde kritisiert, dass der Vorschlag hauptsächlich wirtschaftlich begründet sei und dass er darauf abziele, kommerzielle Fernsehveranstalter in die Lage zu versetzen, ihre Position auf den Medien- (Werbe-) Märkten zu halten oder sogar noch auszubauen.
33. Ich werde einige kurze Beispiele anführen, um zu untersuchen, ob Ziele des Allgemeininteresses, die für die Regulierung von audiovisuellen kommerziellen Kommunikationen relevant sind, berücksichtigt wurden oder nicht.

Beispiele

Qualitative Standards

Beispiel Nr. 4 – Produktplatzierung

34. Produktplatzierung, die leicht mit Schleichwerbung verwechselt wird, wird einer Reihe von Bedingungen unterworfen, wenngleich sie grundsätzlich erlaubt sein wird (Art. 3h der Mediendiensterichtlinie). Die wichtigen Anforderungen des Allgemeininteresses beinhalten insbesondere den Schutz der Verbraucher (gegen Irreführung in Bezug auf das Wesen des vorliegenden Inhalts), die Wahrung der redaktionellen Unabhängigkeit und den Schutz spezieller Programme. Das erste Ziel wurde in der Form behandelt, dass der Zuschauer durch eine eindeutige Kenntlichmachung der Produktplatzierung am Beginn des Programms informiert werden muss. Das zweite Element wurde dadurch berücksichtigt, dass Einflussnahme auf den Inhalt, welche die Verantwortung und die redaktionelle Unabhängigkeit des Mediendienstanbieters berührt, verboten wurde. Der dritte Aspekt wird durch das Verbot bestimmter Programmtypen/-genres behandelt.

Beispiel Nr. 5 – Werbeunterbrechungen während einer Sendung

35. Art. 11 Abs. 1 in der Fassung der Mediendiensterichtlinie sieht vor, dass Werbe- und Teleshopping-Spots in der Regel in laufende Programme eingefügt werden dürfen. Hier würde das Verhältnis von Grundregel und – bislang in der Fernsehrichtlinie enthaltener – Ausnahme aufgehoben. Angesichts des Allgemeininteresses am „Schutz der Zuschauer vor übermäßiger Werbung“, am „Minderjährigenschutz“ und am „Schutz der redaktionellen Unabhängigkeit“ muss dieser neue Ansatz geprüft werden.

Beispiel Nr. 6 – Wechselwirkung mit anderen Rechtsakten

36. Durch die Aufhebung einer Reihe von Bestimmungen, die auf „lineare Dienste“ anzuwenden sind, und die gleichzeitige Übernahme der Mehrzahl der bisherigen Vorschriften in den allgemeinen Teil der neuen Richtlinie wären die betreffenden Bedingungen, die für kommerzielle Kommunikationen aufgestellt wurden, auch auf nichtlineare Dienste anwendbar. Einige Arten von Werbebeschränkungen für bestimmte Produkte werden durch die neue Richtlinie nicht auf nichtlineare Dienste ausgeweitet. Stattdessen wurde zum Beispiel auf die Richtlinie über Tabakwerbung, den Kodex für Humanarzneimittel, die Fernabsatzrichtlinie usw. verwiesen. Wenn man berücksichtigt, dass diese Richtlinien nur in Einzelfällen spezifische Vorschriften für elektronische Medien bieten, wie kann man dann sicherstellen, dass die politischen Zielsetzungen, die früher als für den Fernsehsektor wichtig erachtet wurden, (soweit nötig) auch im Hinblick auf nichtlineare Dienste verfolgt werden?

Beispiel Nr. 7 – Teleshopping für Minderjährige

37. Nach dem bestehenden Art. 16 Abs. 2 der Fernsehrichtlinie muss Teleshopping, das sich an Minderjährige richtet, bestimmten inhaltlichen Anforderungen nach Abs. 1 genügen. Darüber hinaus „darf [Teleshopping] Minderjährige nicht dazu anhalten, Kauf- oder Miet- bzw. Pachtverträge für Waren oder Dienstleistungen zu schließen“. Diese Klausel wird gestrichen. Dafür muss nun auf die Fernabsatzrichtlinie und die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken²⁷ verwiesen werden, um den künftigen Schutzgrad festzulegen.

Quantitative Standards

Beispiel Nr. 8 – Werbeunterbrechungen während einer Sendung

38. Es wurde des Weiteren vorgeschlagen, Art. 18 Abs. 1 der Fernsehrichtlinie neu zu formulieren. Die neue Bestimmung würde besagen, dass kurze Werbeformen wie Spots höchstens 20 Prozent der Sendezeit innerhalb einer vollen Stunde beanspruchen dürfen. Ist dies eine Aufforderung, längere Werbung und Telepromotion auszustrahlen, da letztere nicht der Vorschrift unterworfen wären? Man kann zumindest feststellen, dass dies kein sehr nahe liegender Weg ist, das Allgemeininteresse daran zu wahren, dass der Zuschauer nicht übermäßiger Werbung ausgesetzt wird.

Beispiel Nr. 9 – Werbehäufigkeit während spezieller Programme

39. Art. 11 Abs. 2 verringert in seinem neuen Wortlaut einerseits die Mindestlänge, die Fernsehfilme und Kinofilme aufweisen müssen, bevor Werbung eingefügt werden darf, um zehn Minuten. Andererseits erhöht er die erforderliche Länge von anderen Sendungen wie Nachrichten oder Kinderprogrammen um fünf Minuten. Werden als Folge der 35-Minuten-Vorschrift Filme kürzer, oder werden sie öfter geschnitten? Hätte dies im letzteren Fall, wenn wir voraussetzen, dass es nicht hingenommen würde, dass ein 90-minütiges Kinowerk um 20 Minuten gekürzt wird, irgendwelche Auswirkungen auf die Bewahrung des audiovisuellen Erbes angesichts der Gefahr, dass „ältere“ (und zumeist längere) Filme dann seltener gezeigt würden?

²⁷) Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz, ABl. L 144 , 4. Juni 1997 S. 19–27; Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Geschäftspraktiken, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/redirect.php?id=9667>

Vorschriften für Regulierungsbehörden und Kooperationsanforderungen – Schlussbetrachtung?

40. Neben den bereits in Art. 2a und 3a der Fernsehrichtlinie enthaltenen Verfahren wird im neuen Art. 2 Abs. 7–10 ein weiteres Verfahren zur Klärung der Vereinbarkeit von nationalen Maßnahmen (die in Übereinstimmung mit den politischen Zielsetzungen ergriffen werden) mit dem EG-Recht vorgeschlagen. Ist diese Zunahme von Verfahren vielleicht zu viel? Welche Lehren können aus dem Fernsehübereinkommen im Hinblick auf die verschiedenen verfügbaren Wege für die Beilegung von Streitigkeiten gezogen werden?

Zum Schluss soll Art. 23b Abs. 2 erwähnt werden. Er zielt auf eine Verbesserung der Vorbedingungen für eine angemessene Umsetzung der Richtlinie.

Welchen Schluss kann man aus den gemachten Beobachtungen ziehen? Der Beitrag begann mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und freien Dienstleistungsverkehr und endete hauptsächlich mit Überlegungen zu Fragen des Allgemeininteresses. Man könnte anführen, dass angesichts des Ermessensspielraums, den die europäischen und nationalen Gesetzgeber haben, eine Neudefinition von Standards möglich erscheint, solange ein gewisser Grad an Schutz erhalten bleibt. Aber ist dies in allen Fällen auch wünschenswert?

Umsetzung und Überwachung

Wahrung der Menschenrechte und kulturellen Werte¹

Karol Jakubowicz²

Einleitung

Keine Frage, nationale und internationale Richtlinien und Regelungen spiegeln immer die makrostrukturellen Umstände wider, welche den Hintergrund für bestimmte rechtliche Standards oder Maßnahmen des Gesetzgebers bilden. Sowohl das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (Fernsehübereinkommen) als auch die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Fernsehrichtlinie) werden revidiert. Allerdings wird dabei, aus meiner Sicht, dem weiteren Kontext zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt (der über die Fortentwicklungen auf technologischem Gebiet, die unmittelbarer Anlass für diese Revision sind, weit hinausgeht). Der bisher praktizierte Ansatz muss eindeutig geändert werden. Wenn wir uns weiter an die jetzt vorherrschende politisch korrekte Orthodoxie in dieser Debatte halten, werden wir den Herausforderungen, denen sich die internationale Gemeinschaft heutzutage stellen muss, aller Wahrscheinlichkeit nach nicht gewachsen sein.

Wie von Carlsson³ bemerkt, war die Mediendebatte „in den Jahrzehnten, die direkt auf den Zweiten Weltkrieg folgten, hauptsächlich ein in den Kalten Krieg hinein verlängerter Grabenkampf: Der Westen scharte sich um das Prinzip des ‚freien Informationsflusses‘, während der Ostblock unentwegt auf die Notwendigkeit einer staatlichen Kontrolle pochte [...] Die Situation änderte sich in den 1970er Jahren durch die Entstehung einer zusätzlichen Nord-Süd-Dimension. Damit wurde nicht nur eine neue Frontlinie eröffnet, sondern die Debatte weitete sich auch über Nachrichten hinaus auf den freien Fluss sonstiger Medienprodukte aus, deren Strom in internationalen Beziehungen zunehmend an Bedeutung gewann.“

Die internationale Politik im Kommunikationsbereich kann deshalb als ein Konflikt zwischen gegensätzlichen Wertesystemen gesehen werden. Winseck und Cuthbert⁴ stellen sie als ein Ringen zwischen „eingeschränkter“ („limited“) und „offener“ („communicative“) Demokratie dar, wobei Erstere klar in Führung liege. Venturelli⁵ sieht einen Konflikt zwischen liberalem Internationalismus einerseits und Informations- wie kulturellen Rechten auf der anderen Seite, wobei wiederum Ersterer besser imstande sei, auf die aktuelle Politik Einfluss zu nehmen. Anders gewendet kann man die Sache auch als Konflikt zwischen Globalisierungsgegnern und -befürwortern betrachten. Im Medienbereich sind wir gerade Zeugen einer Schlacht zwischen dem „freien Informationsfluss“ und der „kulturellen Vielfalt“.

1) Der Autor verfasste den Text als Privatperson zum Vortrag beim Workshop „Umsetzung der Regulierung grenzüberschreitender audiovisueller Mediendienste“, der von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, dem Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam und dem Institut für europäisches Medienrecht (EMR) in Straßburg am 8. April 2006 ausgerichtet wurde.

2) Dr. Karol Jakubowicz steht dem Lenkungsausschuss für Massenmedien (CDMC) des Europarats vor und ist Leiter der Planungskommission des Polnischen Nationalen Radio- und Fernsehrats (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* – KRRiT).

3) Ulla Carlsson, „*The Rise and Fall of NWICO. From a Vision of International Regulation to a Reality of Multilevel Governance*“. *Nordicom* (2003), 24 (2), S. 31–67 (31).

4) D. Winseck und M. Cuthbert, „*From Communication to Democratic Norms. Reflections on the Normative Dimensions of International Communication Policy*“. *Gazette* (1997), 59 (1), S. 1–20.

5) S. Venturelli, „*Cultural Rights and World Trade Agreements in the Information Society*“. *Gazette* (1998), 60 (1), S. 47–76.

In der Globalisierungsdebatte spiegeln sich diese unterschiedlichen Werte, die den audiovisuellen Sektor und das gesamte Feld der Kulturindustrie betreffen, in drei grundlegenden und deutlich voneinander verschiedenen Haltungen wider:

1. Die erste Position befürwortet eine komplette Liberalisierung des Handels mit audiovisuellen Produkten und will diesen Bereich in die laufenden Verhandlungen über den Dienstleistungssektor mit einbeziehen. Das Ergebnis wäre die komplette Gleichstellung des audiovisuellen Sektors mit dem Handel jeglicher anderer Ware oder Dienstleistung. Diese Haltung wird im Allgemeinen von europäischen Staaten abgelehnt (insbesondere EU-Mitgliedstaaten vertreten diese Ablehnung als offizielle gemeinsame Politik), sie orientieren sich überwiegend an Position zwei.
2. Aus der Sicht von Position zwei nimmt der audiovisuelle Bereich aufgrund seines kulturellen Wertes eine Sonderstellung ein. Er sollte daher privilegiert behandelt und vor der totalen Liberalisierung bewahrt werden (denn wenn die auch auf den audiovisuellen Sektor angewendet würde, wären besondere Maßnahmen für die audiovisuelle Industrie, wie etwa Subventionen, ausgeschlossen). Position zwei hängt mit dem Wunsch zusammen, eine „Amerikanisierung“ oder die „Globalisierung“ der Kultur und damit den Verlust nationaler / regionaler europäischer Werte zu verhindern.
3. Es gibt noch eine dritte Position, welche über den Schutz des audiovisuellen Bereichs hinausgeht und das Thema „kulturelle Vielfalt“ in den Mittelpunkt stellt – davon umfasst sind alle Formen von künstlerischem und kulturellem Ausdruck, Volkstum und Tradition sowie die sprachliche Vielfalt. Diese Position findet sich in solchen internationalen Dokumenten wie der vom Europarat verabschiedeten Erklärung des Ministerkomitees über die kulturelle Vielfalt, der Allgemeinen Erklärung der UNESCO zur kulturellen Vielfalt und dem UNESCO-Übereinkommen über Schutz und Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen wieder.

Eine Konfliktarena für diese unterschiedlichen Ausrichtungen wird von den internationalen Organisationen geliefert. Auf der einen Seite stehen WTO⁶ und OECD, auf der anderen in erster Linie die UNESCO. Der Weltgipfel zur Informationsgesellschaft wurde jüngst wieder zum Schauplatz für den laufenden Konflikt.⁷

Inzwischen sind Medienpolitik und Medienregulierung viel komplexer geworden als sie in der Vergangenheit waren, denn die Globalisierung, die Entwicklung neuer Kommunikationstechnologien und die Konvergenz üben einen beträchtlichen Einfluss auf sie aus, genauso wie die Umorientierung bei den medienpolitischen Überzeugungen, in denen sich der Wertewandel und ein allgemeiner ideologischer Umbruchprozess widerspiegeln. Wie McQuail⁸ bemerkte, hatte die Phase des „öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ in der medienpolitischen Entwicklung ihren Höhepunkt in den 1970er Jahren; danach brachten Internationalisierung, Digitalisierung und Konvergenz einen Paradigmenwechsel in der Medienpolitik in Gang. Sie ist nun mehr gewinnorientiert, anstatt das soziale und politische Gemeinwohl anzuvisieren. In der Hauptsache konzentriert sich die Medienpolitik heute auf Themen wie Sicherung des Wettbewerbs und technologische Innovation, Offenlegung und Transparenz von Eigentumsverhältnissen und Kontrolle, ebenso den möglichst umfassenden Zugang für alle und maximale Auswahl für den Verbraucher. Diese Phase ist durch Deregulierung und die Rücknahme so vieler staatlicher Eingriffe in wirtschaftliche Prozesse des Medienmarktes wie möglich gekennzeichnet. Sie geht einher mit einer Revision der Kommunikationspolitik und bereitet einem neuen Regelungsmodell den Weg, das auf der Anerkennung von Einschränkungen bei der staatlichen Kontrolle basiert; Konkurrenz und Selbstregulierung werden gefördert. Die Qualität der Medien wird nicht mehr so sehr in Begriffen wie Kultur und Teilhabe gemessen – es geht nun mehr um individuelle Möglichkeiten und die Befriedigung von Bedürfnissen. Man verlässt sich verstärkt auf Mechanismen des Marktes, denn die eignen sich laut den Verfechtern dieses Ansatzes „am besten für die kombinierte Aufgabe, gleiche Bedingungen für die Marktteilnehmer zu schaffen und knappe (Informations- und Kommunikations-)Ressourcen auf neutrale, transparente Weise und ohne staatlichen Paternalismus zuzuteilen“.⁹

6) Zum Einfluss auf die audiovisuelle Politik siehe Caroline Pauwels & Jan Loisen, „The WTO and the Audiovisual Sector. Economic Free Trade vs. Cultural Horse Trading?“, *European Journal of Communication* (2003), 18 (3), S. 291–313; Des Freedman, „GATS and the audiovisual sector. An update“, *Global Media and Communication* (2005), 1 (1), S. 124–128.

7) Sean O Siochru, „Will the Real WSIS Please Stand Up? The Historic Encounter of the 'Information Society' and the 'Communication Society'“, *Gazette* 66 (3–4) (2004), S. 203–244; Olga Drossou, Heike Jensen (Hrsg.), *Visions in Process II. The World Summit on the Information Society. Genf 2003 – Tunis 2005*. Berlin 2005: Heinrich Böll Foundation; Claudia Padovani, „Debating communication imbalances from the MacBride Report to the World Summit on the Information Society: an analysis of a changing discourse“, *Global Media and Communication* (2005), 1 (3), S. 316–338; Claudia Padovani, Kaarle Nordenstreng, „From NWICO to WSIS: another world information and communication order?“, *Global Media and Communication* (2005), 1 (3), S. 264–272.

8) Denis McQuail, *McQuail's Mass Communication Theory*, S. 208–209. London 2000: Sage Publications.

9) J. van Cuilenburg, *Media and Open Societies. An Introduction*. In: J. van Cuilenburg und R. van der Wurff (Hrsg.): *Media and Open Societies. Cultural, Economic and Policy Foundations for Media Openness and Diversity in East and West*, S. 1–10 (2), Amsterdam (2000): Het Spinhuis.

Der Wandel in der politischen Orientierung kann auch anders beschrieben werden. Man könnte sagen: Während in der vergangenen Phase die Regulierung nach allgemeiner Wahrnehmung im Sinne des öffentlichen Interesses lag, nimmt man in der jetzigen Phase an, dass das öffentliche Interesse durch eine in erster Linie auf die Förderung von Privatinteressen zugeschnittene Regulierung mit abgedeckt ist, weil die Kräfte des Marktes als der beste Weg gesehen werden, um Gemeinwohlzwecken zu dienen. Pauwels und Loisen¹⁰ haben deshalb vielleicht recht, wenn sie hervorheben, dass die neue Weltordnung für Information, die einst von der kulturell ausgerichteten UNESCO entwickelt wurde, in Wahrheit nun innerhalb der ökonomisch ausgerichteten WTO Gestalt annimmt.

Warum sollten wir all das während der Revision des Fernsehübereinkommens und der Fernsehrichtlinie bedenken? Diese Frage könnte durchaus gestellt werden. Die Antwort, so glaube ich, ist, dass die Grundannahmen bei ihrer Verabschiedung 1989, die im Zuge der Revision von 1997–1998 nicht überarbeitet wurden, nun daraufhin geprüft werden müssen, ob sie nach 25–30 Jahren immer noch Gültigkeit besitzen. Falls die Welt um uns herum sich verändert hat, dann muss vielleicht auch bei diesen Grundannahmen eine Neuorientierung stattfinden.

Die Siebte Europäische Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik¹¹ vermerkte in ihrer „Politischen Deklaration“¹² die folgenschweren Veränderungen, welche die Gesellschaft heutzutage beeinflussen. Namentlich sind das:

- eine Zunahme internationaler Spannungen und eine steigende Flut von terroristischen Anschlägen, die eine direkte Bedrohung für den Frieden, für die soziale Stabilität und die Werte demokratischer Gesellschaften darstellen;
- die Globalisierung der Wirtschaft und Kommunikationsmittel, Migration und wachsender Austausch zwischen den Kulturen, Individualisierung der Lebensart und die daraus resultierende Umgestaltung der sozialen Beziehungen;
- der technologische Wandel, der die gesellschaftlichen Kommunikationsmuster und die Medien grundlegend beeinflusst.

In der Konferenz wurde betont, dass diese Veränderungen möglicherweise tief greifende Langzeitauswirkungen auf die Nationalstaaten und die nationale und kulturelle Identität, auf den sozialen Zusammenhalt, den Rahmen von Demokratie und Menschenrechten sowie auf die internationalen Beziehungen haben werden.

Es gibt noch andere Anzeichen für einen historischen Umbruch, für einen wirklichen Paradigmenwechsel. Ryszard Kapuściński,¹³ ein ehemaliger polnischer Journalist, jetzt Autor, beschrieb die der politischen Dekolonialisierung der 1950er Jahre und der (gescheiterten) wirtschaftlichen Dekolonialisierung nachfolgenden Jahre wie folgt:

„Zum Ende des 20. Jahrhunderts kamen wir in die dritte Phase, die Phase der kulturellen Entkolonisierung, in der die Dritte Welt ihre eigenen Wurzeln und ihre eigene Identität wiederentdeckte. [...] 500 Jahre lang beherrschte Europa die Welt, nicht nur im politischen und wirtschaftlichen Sinne, sondern auch in kulturellen und rechtlichen Belangen. Fast die gesamte moderne Welt richtete sich am europäischen Vorbild aus. Nach einem halben Jahrtausend wird nun, durch die Entkolonisierung, Europa seine Führungsrolle entzogen.“

Die Konsequenzen aus dieser Sachlage sind klar erkennbar. Sie speist internationale Spannungen und eine „Globalisierung des radikalen Islamismus“,¹⁴ Terrorismus und Krieg gegen den Terrorismus.

Gleichzeitig manifestiert sich ein Wiedererwachen des Nationalismus :

„Weltweit scheinen der Druck des Gesetzes und des allgemeinen Moralempfindens, die den Nationalsozialismus niederhielten, erodiert zu sein. In Israel gab es einen Stimmungsumschwung hin zu offensivem Vorgehen; quer durch Europa sehen sich Befürworter von Immigration und Multikulturalismus Anfeindungen ausgesetzt; in vielen ehemaligen

10) Ebd., S. 309.

11) Kiew, Ukraine, 10.–11. März 2005.

12) „Political Declaration“, auf Englisch im Internet abrufbar unter:

<http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=846101&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

13) Ryszard Kapuściński, „Detronizacja Europy“ (Die Entthronung Europas), *Gazeta Wyborcza*, 6./7. August 2005, S. 17–18.

14) Malise Ruthven, „Cultural schizophrenia“, 27. September 2001, siehe im Internet: http://www.opendemocracy.net/conflict-islamicworld/article_103.jsp

Sowjetrepubliken und in Osteuropa gewinnen nationalistische Demagogen an Einfluss; in Japan setzt sich eine erneuerte Rhetorik des nationalen Selbstbewusstseins durch.“¹⁵

Es ist sicher kein Zufall, dass John Ralston Saul in seinem gleichnamigen Buch „Das Scheitern des Globalismus und die Wiedergeburt des Nationalismus“ („*The Collapse of Globalism and the Rebirth of Nationalism*“) angekündigt hat.

Schauen wir für einen Moment auf Gesellschaften, welche zunehmend multikulturell werden. Die meisten haben den Einwanderern gegenüber eine Assimilationspolitik verfolgt. Doch einige versuchten, die Existenz von großen Ausländergemeinschaften mit einer Politik des Multikulturalismus zu beantworten. Damit wollten sie eine Situation schaffen, wo unterschiedliche ethnische Gruppen friedlich zusammenleben, ja gegenseitig ihre kulturellen Traditionen feiern. Großbritannien und die Niederlande waren in dieser Hinsicht bisher führend.

Dieses neue Denken ersetzte die alte Idee vom „Schmelztiegel“, in der Neuankömmlinge durch Assimilation in der vorherrschenden nationalen Kultur aufgingen, durch die der „Salatschüssel“ – einer bunten und gesunden Mischung aus Gegensätzen. Angehörige ethnischer Minderheiten oder Menschen mit anderer Hautfarbe erlangten unter diesen Umständen einen wichtigen Status und fanden Repräsentanz und Anerkennung im Journalismus, in der Wirtschaft und den Regierungsetagen.

Dies verhinderte jedoch nicht vollständig die Ghettoisierung von Minderheiten aufgrund mangelnder ökonomischer Chancengleichheit. Was die Lage ernsthaft verschlimmert, ist, dass sich diese Ghettoisierung aufgrund steigender Spannungen und anderer Faktoren nun im Vereinigten Königreich beispielsweise in eine Art „freiwillige Apartheid“ und „separate Entwicklung“ einer zunehmenden Anzahl ethnischer Gruppierungen wandelt.¹⁶

Saul¹⁷ sieht den Wandel, der sich aus solchen Entwicklungen ergibt, als so tief greifend an, dass er schreibt: „Wir durchleben gerade einen dieser Momente, die eine sehr dynamische Epoche von einer eher statischen trennen. Es ist, als würde man sich in einem Vakuum aufhalten, nur, dass es sich um ein chaotisches Vakuum handelt, eines, das gefüllt ist mit dichter Unordnung und gegensätzlichen Tendenzen. Stellen Sie es sich wie einen Sturm zwischen zwei Wetterfronten vor. Oder denken Sie an diese bestimmten Momente bei schnellen Sportarten wie Fußball oder Eishockey, in denen ein Team seine Schwungkraft verliert, und es entsteht eine wilde und ungeordnete Betriebsamkeit, bis eine Seite die Energie und Form findet, um das Spiel wieder unter Kontrolle zu bringen“.

Saul kritisiert scharf die „ängstlichen Priester“, welche den Mythos der Globalisierung propagieren und sich der systematischen Unterdrückung und Verunglimpfung von allem und allen anderen verpflichtet haben. Für sie seien „rechtsstaatliche Reformen, die Bürgerrechte erweitern oder vertiefen, mehr als unnötig – das ist nur wenig besser als die Rückkehr zur Klassengesellschaft, Gewerkschaftstyrannie, selbst zum Sozialismus, gekoppelt mit einer garantierten Verminderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit“.¹⁸

Ein sehr ähnliches Urteil wie Saul hat hinsichtlich der Übergangszeit, in der wir uns befinden, bereits Immanuel Wallerstein in seinem Buch „*The End of the World as We Know It*“ abgegeben. Obwohl das Buch bereits 1999 veröffentlicht wurde, sieht Wallerstein nicht nur das Ende eines Jahrhunderts, er sieht das Ende einer Epoche: Ebenso wie Kapuściński meint er, wir näherten uns dem Ende eines Weltsystems, das sich, „so, wie wir es kennen“, ein halbes Jahrtausend lang fortentwickelte und blühte. Und weil wir unser Vertrauen in den Fortschritt verloren haben und die Zukunft ungewiss ist, verfallen wir nun in Hysterie. „Das Fehlen einer Zukunftsvision führt zu destruktiven Ängsten [...] Wir sehen ringsum steigende Wut, Aggression, Uneinigkeit und Klassendenken, ethnische und religiöse Trennung [...] Hysterische und irrationale – meist übertriebene – Reaktionen sind typische Anzeichen von Angst. Die Menschheit kann sich eine Zukunft nicht mehr vorstellen, also wird sie hysterisch.“¹⁹

15) Fred Halliday, „*The crisis of universalism: America and radical Islam after 9/11*“, 16. September 2004, <http://www.opendemocracy.net/debates/article-3-77-2092.jsp>

16) James A. Goldston, „*Multiculturalism is not the culprit*“, International Herald Tribune, 30. August 2005.

17) John Ralston Saul, *Collapse of Globalism and the Reinvention of the World*, 2005, <http://www.penguin.ca/nf/Book/BookDisplay/0,,9780670063673,00.html?sym=EXC>

18) Zitiert nach Tom Nairn, „*Ending the big 'ism*“, 26. Januar 2006, <http://www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=6&debateId=27&articleId=3220>

19) Immanuel Wallerstein, „*Na rozstaju dziejów*“ (Am Scheideweg der Geschichte). Im Gespräch mit Jacek Zakowski. *Polityka*, 25. März 2006.

Diese Analyse erscheint vielleicht zu einfach. Aber ohne in eine sozialpsychologische Analyse ableiten zu wollen, muss man doch erkennen, dass Einzelpersonen, Gruppen oder gar Nationen, wenn sie dem Unvorhersehbaren, Unsicheren und Unkontrollierbaren gegenüberstehen, nach jedem Strohalm greifen, der Sicherheit verspricht. Und ein Quell von Sicherheit sind Kultur und Identität. Für Nationen, deren Eigenständigkeit noch niemals in Frage gestellt wurde, mag das nicht verständlich sein. Die übliche Einteilung in „kleine“ und „große“ Staaten (die in der internationalen Debatte über Medien- und Kulturangelegenheiten so häufig zu beobachten ist) könnte genau in diesem Licht interpretiert werden. „Kleine“ Länder oder Nationen sind sehr viel sensibler, wenn es um die Zerbrechlichkeit und Verwundbarkeit ihrer Existenz und Identität geht. Deswegen sind sie weitaus entschlossener, diese zu schützen.

Wie Fukuyama es ausdrückt, bleibt „Kultur ein unentäußerbarer Bestandteil der menschlichen Gesellschaft [...] Ohne Bezugnahme auf kulturelle Werte wären Politik und Entwicklung unverständlich“. Fukuyama geht noch weiter: „Der finale Aspekt des Modernisierungsprozesses betrifft den Bereich der Kultur. Jeder möchte wirtschaftliche Entwicklung, und wirtschaftliche Entwicklung fördert tendenziell demokratische politische Institutionen. Aber am Ende des Modernisierungsprozesses wünscht sich niemand kulturelle Uniformität; vielmehr kehren gerade dann Fragen der kulturellen Identität mit aller Macht zurück [...] Wir leben für diese speziellen gemeinsamen historischen Traditionen, die religiösen Werte und anderen Aspekte des Kollektivgedächtnisses, welche das Zusammenleben ausmachen“.²⁰

All das erklärt ebenso gut wie andere mögliche Gründe, warum Franzosen und Niederländer die EU-Verfassung ablehnen. Auch wenn eine beliebige Zahl an Erklärungen gegeben werden könnte, zeigt diese jedenfalls: Wenn es zum europäischen Projekt gehört, das Nationalstaatliche hinter sich zu lassen, dann ist das Projekt insoweit bislang gescheitert. Man muss nur die faszinierenden Abstimmungsmuster des Schlagerwettbewerbs der Eurovision betrachten, um das zu erkennen:

„Die Statuten der Eurovision legen fest, dass ein Teilnehmerland nicht für den eigenen Beitrag stimmen darf. In der Theorie soll dieses Prinzip eventuelle nationalistische Überlegungen während des Abstimmungsprozesses ausschließen [...] In der Praxis jedoch hat sich über einen Zeitraum von 50 Jahren eingebürgert, dass man sich auf regionaler Ebene kräftig und unverkennbar gegenseitig Punkte zuschustert, was die Annahme begründet, dass zumindest ein Großteil der 400 Millionen Europäer, die die Veranstaltung jährlich verfolgen, nach Kriterien wie gleicher Herkunft und kultureller wie politischer Seelenverwandtschaft abstimmt. Hier wird das Problem sichtbar. Das Abstimmungsverhalten widerspricht nicht nur dem Prinzip der Chancengleichheit und dem Gedanken eines vereinten Europas, sondern kann auch zu einem Abwehrnationalismus führen. [...] Studien zeigen ausnahmslos, dass das Abstimmungsverhalten den folgenden regionalen „Blöcken“ entspricht: dem nordisch/baltischen, dem slawischen, Südost-Europa und dem Mittelmeerraum. [...] Daraus folgt, dass die regionale Identität in Europa stärker empfunden wird als das Bild vom kollektiv gelebten Gesamteuropa.

Das Abstimmungsverhalten von Ländern mit großen Immigrantepopulationen ist in dieser Hinsicht ebenfalls sehr aufschlussreich. Sie stimmen bevorzugt für ihre „Heimatländer“: also Deutschland für die Türkei, England für Irland, Spanien für Rumänien, die Schweiz für die Balkanstaaten, Frankreich für Portugal usw. [...] Neben dem regionalen Abstimmungsverhalten äußert sich auch mit dieser Wahl des „Heimatlandes“ der momentane Status der gesamteuropäischen Identität: Diese Identität ist eine abstrakte Idee, die sehr leicht infrage gestellt ist, sobald sie mit nationalistischen und regionalen Interessen konkurrieren muss.“²¹

Was kann man daraus folgern? Sollen wir in die Vergangenheit zurückkehren, Grenzen wieder neu errichten und den Nationalismus fördern (soweit er überhaupt zusätzliche Förderung benötigt)? Auf keinen Fall. Es ist möglich, einen Weg zu finden, der uns voranbringt, aber zu diesem Zweck müssen wir die destruktive und kontraproduktive These widerlegen, dass ein Bekenntnis zu nationaler oder ethnischer Identität eine Bedrohung für die internationale Integration wäre.

Schlesinger²² bemerkte, dass gemeinsame Identitäten durch Interaktion von innerer Dynamik und externen Kräften, welche um ein Gleichgewicht ringen, ständig neu gebildet werden. Man sollte sich

20) Francis Fukuyama, „*After the end of history*“ (2006)

http://www.opendemocracy.net/democracy-fukuyama/revisited_3496.jsp

21) Gonzalo Torres, „*Pan-European, Regional and National Identity in the Eurovision Song Contest*“. Unveröffentlichtes Manuskript (2006), S. 7.

22) P. Schlesinger, „*Media, the Political Order and National Identity*“, *Media, Culture and Society* (1991), 13 (3), S. 297–308.

über die zeitliche Dimension eines so komplexen Prozesses wie der Neubildung von Traditionen oder dem Entstehen eines kollektiven Bewusstseins im Klaren sein. Auch Ang²³ hob hervor:

„Was häufig als Teil nationaler Identität gesehen wird, ist oft zugleich Schauplatz eines heftigen Kampfes zwischen einer Vielzahl kultureller Gruppierungen und Interessen innerhalb einer Nation. Deshalb ist nationale Identität, genau wie etwa bei den Identitäten der Völker Lateinamerikas, ein prinzipiell dynamisches, konfliktgeladenes, instabiles und undurchsichtiges Phänomen.“

Innerhalb der jeweiligen individuellen, kollektiven, nationalen, regionalen und „europäischen“ Identität gibt es daher Raum für eine Vielzahl von Elementen, und damit werden alle Ebenen der Identitätsbildung und des Ausdrucks von Identität verkörpert. Die Förderung einer „europäischen Identität“ darf den innersten Kern nationaler bzw. ethnischer Identität nicht auslöschen (und braucht das im Übrigen auch nicht zu tun); sonst wird jene Identität, so Fukuyama, mit aller Macht zurückkehren. Man könnte einwenden, dass dies bereits geschehen ist. Die Herausforderung ist daher, ein Gleichgewicht zu finden, das den eben nur kurz angerissenen Entwicklungen Rechnung trägt. Dafür wiederum wird es nötig sein, kulturelle und wirtschaftliche Ziele in der internationalen Medienregulierung neu auszutarieren. Unverständnis und falsche Reaktionen auf die neuen Gegebenheiten und ein weiteres Insistieren auf der Förderung von „europäischer“ Kultur und Identität auf Kosten von nationalen Werten (so wie es vielfach wahrgenommen wird) könnten bestehende Probleme intensivieren und die Integration erschweren, anstatt sie zu fördern. Ein der Situation entsprechend differenzierter Ansatz könnte die Förderung, um es sehr vereinfachend auszudrücken, von Patriotismus sein (Saul nennt es „vernünftigen“ oder „positiven“ Nationalismus), ohne negative Formen des Nationalismus zu schüren. Die Europäische Menschenrechtskonvention schließt die kulturellen Rechte nicht mit ein, aber der „Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ (UN-Sozialpakt) und die Dokumente der UNESCO tun dies mit Bestimmtheit. Wer könnte sich ein wichtigeres Recht als das auf die eigene Identität vorstellen, so schwer es auch immer in die Praxis umzusetzen sein mag.

Die Teilnahme am Integrationsprozess setzt voraus, dass man sich in seiner individuellen, ethnischen wie nationalen Identität geborgen fühlt, denn dies ist die Grundlage für die Fähigkeit, sich mit anderen Völkern und Nationen auf gleicher Ebene auseinanderzusetzen. Zugleich ist dies vermutlich der Hintergrund für die bei der Revision der Fernsehrichtlinie aufgekommene Debatte über die Rechtshoheit und die Frage, inwieweit nichtlineare Dienste die Produktion von und den Zugang zu europäischen Werken fördern. Während eines diesbezüglichen informellen Ministertreffens in Dublin am 3. März 2004 äußerten verschiedene Mitgliedstaaten Bedenken darüber, dass ihnen die Regulierung von in erster Linie auf ihr Land abzielenden Fernsehprogrammen unmöglich ist (denn Fernsehprogramme, die primär auf ein Mitgliedsland zugeschnitten sind, aber aus einem anderen Mitgliedsland gesendet werden, unterliegen nicht den Rechtsvorschriften des Empfangslands). Diese Bedenken kamen erneut während eines Meinungsaustausches über die Revision der Richtlinie auf der Ratsversammlung vom 27. Mai 2004 zur Sprache. Beim Rat „Kultur“ im Mai 2005 setzten Belgien, Österreich, die Tschechische Republik, Estland, Irland, Lettland, Litauen, die Niederlande, Polen, Slowenien und Schweden (an jenem Tag unterstützt von Malta und Portugal) dann ein Schreiben auf die Tagesordnung, mit dem sie die EU-Kommissarin Viviane Reding aufforderten, sich diesem Thema vorrangig zu widmen. Im Dezember 2005 fassten 13 Mitgliedstaaten bei Kommissarin Viviane Reding mit einem Brief nach, dem sie diesmal eine Mitteilung unter dem Titel „Anwendung von nationalen Regelungen für Rundfunkdienste“ beifügten. Darin betonten sie ihr Hauptziel, nämlich dass die revidierte Fernsehrichtlinie sicherstellen sollte, dass jeder Rundfunkdienst (Fernsehsender) nur einer einzigen nationalen Regulierung unterliegt, und zwar derjenigen des Mitgliedstaats, für den dieser Fernsehkanal *in der Hauptsache* bestimmt ist. Deshalb müsse sich der Schwerpunkt der revidierten Richtlinie ändern. Statt auf einen „Rundfunkveranstalter“ müssten die Vorschriften zukünftig auf „Rundfunkdienste“ angewendet werden. Die 13 EU-Mitgliedstaaten wünschen sich für die Zukunft, dass ihrer eigenen Politik mehr Respekt entgegengebracht wird und dass sie nicht auf die Möglichkeit verzichten müssen, das Fernsehangebot für ihre Bürger mitzugestalten.

Es wird interessant sein zu beobachten, wie dieser Streit beigelegt wird.

Die Siebte Europäische Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik stellte die tief greifenden Veränderungen fest, welche die heutige Gesellschaft beeinflussen, und wollte unter anderem mithilfe einer Strategie im audiovisuellen und medienpolitischen Bereich die positiven Auswirkungen fördern,

23) I. Ang, „Culture and Communication: Towards an Ethnographic Critique of Media Consumption in the Transnational Media System“, *European Journal of Communication* (1990), 5 (2-3), S. 237-260 (252).

die manche dieser Veränderungen durch die neuen Kommunikationswege auf die Entwicklung Europas und der in Europa lebenden Menschen haben können. Insbesondere der Schutz und die Förderung der Menschenrechte, der freie Austausch von Informationen, Gedanken und Ansichten, der Pluralismus und die Informationsvielfalt sowie der Zugang zu Kultur und Bildung werden betont. Ebenso soll ein gegenseitiges Verständnis, das durch interkulturellen und interreligiösen Dialog gebildet wird, gefördert werden.

In der Resolution Nr. 2, der Resolution über die „Kulturelle Vielfalt und Medienpluralismus in Zeiten der Globalisierung“,²⁴ einigte sich die Konferenz darauf, „kulturelle Vielfalt als gemeinsames Erbe der Menschheit anzuerkennen, zu schützen und zu fördern“ und betonte mit Nachdruck die Wichtigkeit von kultureller Vielfalt für die Verwirklichung der grundlegenden Rechte und Freiheiten, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegt sind.

Hoffen wir, dass die Überarbeitung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen bei der Erreichung dieser Ziele dienlich ist.

1. Das Übereinkommen und die Richtlinie

Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarats (Fernsehübereinkommen) und die EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Fernsehrichtlinie) verkörpern das Bestreben, einen „europäischen audiovisuellen Raum“ zu schaffen. Zugleich lässt sich aus ihnen eine interessante Studie über interorganisatorische Zusammenarbeit (und Rivalität) ziehen.

Bernd Möwes²⁵ berichtet, dass der Europarat in den 1980ern versuchte, mit einer Reihe von Empfehlungen zu Fernsehwerbung, Nutzung von Satellitenkanälen und Urheberrechtsfragen eine sehr schnelle freiwillige Harmonisierung der unterschiedlichen europäischen Rechtssysteme zu erreichen. Es stellte sich jedoch bald heraus, dass dieser Ansatz unzureichend war. Auf Initiative der Ersten Europäischen Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik, die 1986 in Wien stattfand, formulierte der Europarat sein Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (1989) – ein nach internationalem Recht verbindliches Instrument.

Die Erarbeitung dieses Übereinkommens, mit dem man vom juristischen Standpunkt gesehen in gewissem Maße Neuland betrat, war anfangs extrem schwierig und konnte erst nach zwei Ministerkonferenzen abgeschlossen werden (Wien im April 1988 und Stockholm im November 1988). Die Schwierigkeiten resultierten zu einem großen Teil aus der Tatsache, dass die Europäische Kommission zur selben Zeit einen Richtlinienentwurf zur Koordinierung bestimmter rundfunkrechtlicher Vorschriften über den Fernsehbetrieb in den Mitgliedstaaten präsentierte.

Diese beiden Rechtsinstrumente unterschieden sich deutlich in ihrer Grundtendenz. Das eine betonte die sozialen, kulturellen und politischen Aufgaben des Rundfunks, während das andere sich mehr an den wirtschaftlichen Bedürfnissen des Marktes orientierte, selbst wenn einige der enthaltenen Vorschriften auch klare Auswirkungen auf kulturelle Belange hatten.

Dennoch gab es und gibt es noch immer deutliche Parallelen und Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Instrumenten. Das Übereinkommen ist darauf angelegt, die Informationsfreiheit zu fördern, und hat den Abbau von Barrieren bei der Ausstrahlung von Fernsehprogrammen in den Vertragsparteien zum Ziel. Es legt Mindeststandards für Jugendschutz, Werbung, Sponsoring und für das Recht auf Gegendarstellung fest, es bemüht sich um die Förderung der Produktion und der Ausstrahlung von Programmen mit europäischem Inhalt und stellt wichtige Programmprinzipien auf. Des Weiteren legt es Kriterien zur rechtlichen Verantwortung der Vertragsparteien für Fernsehprogramme fest.

1997 wurde die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ überarbeitet. Diesmal wurde der Spieß umgedreht. Der Ständige Ausschuss für das grenzüberschreitende Fernsehen wartete nun das Ende der Überarbeitung der Richtlinie ab, bevor er mit der Arbeit am Übereinkommen begann. Das Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen wurde 1998 angenommen. Hierdurch wurde eine starke Angleichung zwischen beiden Instrumenten erreicht.

24) „Cultural diversity and media pluralism in times of globalization“, 10.–11. März 2005, abrufbar unter [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/MCM\(2005\)005_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/MCM(2005)005_en.asp#TopOfPage)

25) Bernd Möwes, „Historical document on the activities and achievements of the CDMM“, MCM (2000) 3, Sechste Europäische Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik, Krakau (Polen), 15.–16. Juni 2000. Abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/MCM\(2000\)003_en.asp](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/MCM(2000)003_en.asp)

Der aktuelle Revisionsprozess beider Instrumente zeigt eine erneute Wendung. Beide Organisationen begannen praktisch zur gleichen Zeit mit den Arbeiten. Der Ständige Ausschuss startete eine umfassende Revision des Übereinkommens, um bei der europäischen Debatte über den Einfluss technologischer und wirtschaftlicher Veränderungen im Rundfunkbereich auf die Rundfunkregulierung mitzureden und, soweit nötig, spezifische Änderungsvorschläge für das Fernsehübereinkommen vorzulegen. Mitunter wurde die Lage verwickelt, aber es fand auf diese Weise auch ein wichtiger Ideenaustausch zwischen dem Europarat und der Europäischen Union statt. Beide Organisationen gelangten zu einem ähnlichen Schluss, wie die Revision durchzuführen sei.

Im Juli 2003 legte der Ständige Ausschuss seinen offiziellen Arbeitsplan für die Revision des Fernsehübereinkommens vor. Der Plan deckte die folgenden vier Themenbereiche ab:

- a. *das Recht auf Information und kulturelle Ziele*: Zugang zu Ereignissen von erheblicher Bedeutung, Kurzberichterstattung, kulturelle Ziele, Medienvielfalt, Recht auf Gegendarstellung (Artikel 8, 9, 9bis, 10 und 10bis)
- b. *den Jugendschutz und die Wahrung der Menschenwürde* (Artikel 7),
- c. *Werbung, Teleshopping und Sponsoring*, einschließlich der allgemeinen Regelungen für Werbung, Teleshopping und Sponsoring, neue Werbestrategien und Werbung für schädliche Produkte (Artikel 11 bis 18ter),
- d. *den Geltungsbereich des Übereinkommens, Rechtshoheit, Freiheit des Empfangs und der Weiterverbreitung und die Pflichten der Vertragsparteien* (Artikel 3, 4, 5 und 6).

Es wurde ebenso beschlossen, dass sich die Arbeit an diesen Themenbereichen an folgenden Dokumenten orientiert:

- a. dem *Hintergrundpapier* des Sekretariats über die bisher vom Ständigen Ausschuss oder dem Lenkungsausschuss für Massenmedien (CDMM) und seinen Unterabteilungen erbrachten Arbeiten und Resultate (Empfehlungen, Meinungen, Erklärungen usw.),
- b. einem *Diskussionspapier*, welches von ein bis zwei Delegationen für jede der oben anführten Fragen erstellt werden soll (die einzelnen Papiere wurden erstellt von: a. Frankreich; b. Deutschland; c. Österreich; d. Polen);
- c. *gelegentlichen Präsentationen* von Vertretern der Industrie, je nach dem vom Ständigen Ausschuss festgestellten Bedarf.

Das Ziel dieses Verfahrens war, wie bereits erwähnt, zur europäischen Debatte über den Einfluss technologischer und wirtschaftlicher Veränderungen im Rundfunkbereich auf die Rundfunkregulierung beizutragen, und, wenn nötig, spezifische Änderungsvorschläge für das Fernsehübereinkommen vorzulegen.

Während die Arbeiten in vollem Gange waren, sahen sich der Ständige Ausschuss und der Lenkungsausschuss für Medien und neue Kommunikationsdienste (CDMC), der den Lenkungsausschuss für Massenmedien (CDMM) als Ganzes abgelöst hat, einer ganzen Reihe von neuen Schwierigkeiten gegenüber. Grund war die Andeutung der Europäischen Kommission, dass der Nutzen des Übereinkommens nach der Erweiterung der Europäischen Union nicht mehr in erster Linie im Vergleich mit der Richtlinie größeren geografischen Geltungsbereich des Übereinkommens zu finden sei. Deshalb, so wurde argumentiert, ergebe sich ein spezifischer Mehrwert nur aus der Behandlung von Themen, welche zum Aufgabengebiet des Europarats gehören, aber nicht schon durch die Europäische Union reguliert werden. Die Kernkompetenz des Europarats bezöge sich schließlich auf Begriffe wie „Demokratie“, „Menschenrechte“ und „Rechtsstaatlichkeit“.

Es wurde deshalb vorgeschlagen, für die zukünftige Regulierung im audiovisuellen Bereich eine Anzahl von Punkten festzulegen, die mit dieser Kompetenz übereinstimmen:

- die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einer demokratischen Gesellschaft;
- Medienpluralismus und Fernsehen;
- die Rolle von unabhängigen Regulierungsbehörden.

Der Ständige Ausschuss und der Lenkungsausschuss für Medien und neue Kommunikationsdienste waren dadurch mit folgenden theoretischen Alternativen konfrontiert:

1. Entwicklung eines *völlig neuen Übereinkommens*, welches die Themen Menschenrechte und Recht auf freie Meinungsäußerung mit abdeckt;
2. *Modernisierung des Fernsehübereinkommens, um eine möglichst genaue Angleichung an die neue Richtlinie zu erreichen*;

3. *Modernisierung des Fernsehübereinkommens* in enger Anlehnung an die neue Fernsehrichtlinie und *Einarbeitung einiger neuer Themen*, soweit möglich;
4. *Aufkündigung des Fernsehübereinkommens, da es nicht länger benötigt werde* – angesichts des Umstands, dass viele Vertragsparteien des Übereinkommens der Europäischen Union beigetreten sind.

Option 4 fand keine Unterstützung. Das Einstampfen des Übereinkommens würde eine gewaltige Lücke in das vom Europarat entwickelten Normengefüge reißen. **Option 2** wurde als nicht ausreichend eingestuft. **Option 1** wurde ernsthaft in Erwägung gezogen, aber aus den weiter unten erläuterten Gründen nicht akzeptiert. Was übrig blieb, war **Option 3**.

Zur **Option 1** hatte es bereits gewisse Überlegungen gegeben, sie wurden jedoch im Oktober 2004 wieder verworfen. Damals hatte der Ständige Ausschuss die vom Sekretariat vorgelegten Vorschläge diskutiert, einige menschenrechtsrelevante Punkte in das Übereinkommen aufzunehmen.

Diese waren:

- Verbot von Diskriminierung aufgrund von Rasse, Geschlecht und Nationalität;
- Verbot von sprachlichen Beschränkungen (wie das Verbot von Wiederholungen einer Sendung in einer anderen Sprache), die die Freiheit des grenzüberschreitenden Fernsehens einschränken würden;
- Verbot von Werbung, Teleshopping und Sponsoring für bestimmte Waren und Dienstleistungen (Lotterien, Waffen und sexuelle Dienstleistungen);
- Verbot von politischer Werbung;
- Medienvielfalt;
- Themen, die das Übereinkommen selbst betreffen:
 - Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden;
 - Verbesserung von Aufbau und Kompetenzen des Ständigen Ausschusses;
 - Einführung einer Kontrolle über die Einhaltung des Übereinkommens.

Die Vorschläge wurden jedoch nicht angenommen. Einige Mitglieder des Ständigen Ausschusses sahen die neuen Vorschriften als nicht notwendig an. Andere waren der Meinung, dass Angelegenheiten wie Wahlwerbung, Medienvielfalt und der Status von Regulierungsbehörden auf nationaler statt auf internationaler Ebene geregelt werden sollten.

Als zusätzliches technisches Problem war zu vermeiden, dass EU-Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Vertragsparteien des Übereinkommens sind, zwei gegensätzlichen Regelwerken unterstehen. Das neue Übereinkommen wird deshalb von der Regulierung *jeglicher* Themen absehen müssen, die bereits vom EG-Recht abgedeckt sind.

Bei der Erwägung des von außen eingereichten Vorschlags, einige eben dieser Themen als Basis eines neuen Übereinkommens zu wählen, kam man deshalb zum Ergebnis, dass die drei oben genannten Menschenrechtsthemen weiter aktiv vom CDMC und seinen Unterausschüssen geprüft werden sollen und dass sie schon von nichtbindenden Rechtsinstrumenten des Europarats abgedeckt sind. Die in diesen Instrumenten festgelegten Standards sollten weiterhin beobachtet und könnten zukünftig gut fortentwickelt werden. Allgemein ahnte man aus früheren Diskussionen, dass es – wie in anderen internationalen Organisationen – sehr schwierig sein würde, unter den Mitgliedstaaten des Europarats Unterstützung für ein verbindliches Rechtsinstrument zu finden, das diese Themen aufgreift.

Darüber hinaus wurde festgestellt, dass das revidierte Fernsehübereinkommen von 31 Ländern ratifiziert worden war, von denen 18 EU-Mitglieder sind, zwei zum Europäischen Wirtschaftsraum gehören und einer kein Mitglied des Europarats ist. Die Staaten, in denen *nur* das Fernsehübereinkommen angewandt wird, sind Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Moldawien, Rumänien, San Marino, die Schweiz, die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und die Türkei sowie ein Beobachterstaat des Europarats – der Heilige Stuhl. Was die übrigen Vertragsparteien des Fernsehübereinkommens betrifft, findet das Übereinkommen nur in ihren Beziehungen zu Staaten Anwendung, die nicht durch die Fernsehrichtlinie gebunden sind.

Sowohl der Ständige Ausschuss als auch der Lenkungsausschuss (CDMC) kamen zur Schlussfolgerung, dass die elf Länder, in denen nur das Fernsehübereinkommen anwendbar ist, tatsächlich einen erheblichen Mehrwert für den europäischen audiovisuellen Bereich darstellen und bei Entscheidungen über die Zukunft des Übereinkommens nicht übergangen werden sollten. Der Mehrwert des Übereinkommens gegenüber der Richtlinie liegt sehr wohl auch weiterhin in seinem größeren geografischen Anwendungsbereich. Die Tatsache, dass das Fernsehübereinkommen den europäischen audiovisuellen

Bereich auch auf Länder erweitert hat, in denen die Fernsehrichtlinie nicht gilt, wurde als ausbaufähiger Erfolg angesehen, auf dessen Grundlage noch weit mehr Länder für den Beitritt zum Übereinkommen zu gewinnen wären. Dieses Ziel sollte entschlossen verfolgt werden, insbesondere was Nicht-EU-Mitgliedstaaten aus dem Mittelmeerraum betrifft.

Deshalb entschieden sich der Ständige Ausschuss und der Lenkungsausschuss für Medien und neue Kommunikationsdienste (CDMC), wie bereits erwähnt, zugunsten von **Option 3**: Nach der Revision sollte das Übereinkommen in Einklang mit der neuen EG-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste gebracht werden, die gerade vorbereitet wird (die ehemalige Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“). Dabei soll die Möglichkeit offenstehen, auch bestimmte Menschenrechtsfragen mit einzubeziehen, die in den Aufgabenbereich des Europarats fallen.

Es besteht die Absicht, den Revisionsprozess des Übereinkommens so schnell wie möglich zu beginnen, um die Zeitdifferenz zwischen der Verabschiedung der neuen Richtlinie und der des neuen Übereinkommens gering zu halten. Auf diese Weise würde verhindert, dass EU-Mitgliedstaaten, die auch Vertragsparteien des Übereinkommens sind, zwei gesetzliche Regelungen gleichzeitig beachten müssen. In jedem Fall würde diese Schwierigkeit durch Art. 27 („Andere internationale Übereinkünfte oder Absprachen“) abgemildert, der besagt: „In ihren gegenseitigen Beziehungen wenden die Vertragsparteien, die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind, Gemeinschaftsvorschriften an und wenden daher die sich aus diesem Übereinkommen ergebenden Bestimmungen nur insoweit an, als es zu einem bestimmten Regelungsgegenstand keine Gemeinschaftsvorschrift gibt.“ Bis das Übereinkommen überarbeitet ist, regelt dies natürlich die Beziehungen zwischen EU-Mitgliedern und Staaten, die Vertragsparteien des Übereinkommens sind, aber nicht der EU angehören.

2. Kann der „Geltungsbereich“ den Unterschied zwischen Richtlinie und Übereinkommen ausmachen?

Die Frage nach dem „Geltungsbereich“ – im Sinne der umfassten Dienstleistungen, die von den überarbeiteten Instrumenten geregelt werden sollen – hat sich für beide Organisation als die größte Herausforderung während der Revision herausgestellt. Es sah eine Zeit lang so aus, als wäre dies auch der Hauptunterschied zwischen den beiden Instrumenten, da die neue Richtlinie „audiovisuelle *Inhaltsdienste*“ regeln sollte, während die Arbeiten an der Revision des Übereinkommens von der Annahme geleitet wurden, dass dieses weiterhin *Medieninhalte* regeln würde, nicht einfach Inhalte jeglicher Art.

Die Gefahr einer erheblichen Divergenz zwischen den beiden Instrumenten wurde jedoch gebannt. Dem Entwurf nach soll die neue Richtlinie nun doch „Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste“ heißen. Bei der Arbeit an beiden Instrumenten wird wahrscheinlich dasselbe Problem auftauchen: nämlich nichtlineare Dienste so zu definieren und abzugrenzen, dass die Bestimmungen sich tatsächlich auf Mediendienste beziehen und nicht auf alle anderen vorstellbaren nichtlinearen audiovisuellen Dienste.

Erinnern wir uns nun daran, dass Option 3 eine Modernisierung des Fernsehübereinkommens in enger Anlehnung an die neue Fernsehrichtlinie *und die Einarbeitung einiger neuer Themen* vorsah. Diese Themen könnten, sollten sie denn wirklich hinzugefügt werden, den Unterschied zwischen dem neuen Übereinkommen und der neuen Richtlinie ausmachen. Falls die Arbeit des Ständigen Ausschusses in dieser Hinsicht eine Art Lenkungscharakter hat, ist immerhin anzumerken, dass – nach einer Reihe von technischen Stellungnahmen zur Interpretation bestimmter Vorschriften – seine letzten beiden Dokumente,²⁶ die „Erklärung zur Menschenwürde und zu den Grundrechten anderer“ von 2002 sowie die „Empfehlung zum Schutz Minderjähriger vor pornografischen Programmen“ von 2004, als Anzeichen für wachsende Bedenken über die Programmgestaltung gesehen werden könnten.

Doch auch damit hebt sich der Europarat nicht grundsätzlich von der EU ab, die ebenfalls wachsende Bedenken auf diesem Gebiet hegt, wie der Kommissionsvorschlag für eine „Empfehlung zum Schutz von Jugendlichen, der Menschenwürde und dem Recht auf Gegendarstellung hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen audiovisuellen Medien und der europäischen Informationsdienstindustrie“ zeigt.²⁷

26) „Statement (2002)1 on Human Dignity and the Fundamental Rights of Others“, 12.–13. September 2002; „Recommendation on the Protection of Minors from Pornographic Programmes“, 11.–12. Oktober 2004; beide abrufbar unter [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/2_transfrontier_television/T-TT\(2006\)012_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/2_transfrontier_television/T-TT(2006)012_en.asp#TopOfPage).

27) KOM[004] 341 und KOM[2006] 31.

Aber vielleicht liegt dann das Alleinstellungsmerkmal des Übereinkommens auf dem Gebiet seiner Vorschriften zur Verfolgung kultureller Vielfalt?

Interessanterweise macht der rechtliche Unterschied zwischen der Richtlinie und dem Übereinkommen das eher unwahrscheinlich. Erinnern wir uns daran, dass das Übereinkommen letztendlich das „grenzüberschreitende“ Fernsehen regelt, während die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden muss und auf das Fernsehen als „Ganzes“ anzuwenden ist. Genau genommen könnte deshalb theoretisch der Fall eintreten, dass Vertragsstaaten des Übereinkommens zwei Regelungssysteme hätten: eines für das „landesinterne“ und ein anderes für das „grenzüberschreitende“ Fernsehen. In der Realität ist das natürlich nicht der Fall. Doch ist ein Übereinkommen zur Lösung der oben angesprochenen kulturellen Fragen nur von begrenztem Nutzen. In Wahrheit wäre die Richtlinie vom rechtlichen Standpunkt her dafür besser geeignet, da sie nachfolgend in nationales Recht überführt wird.

Dennoch wurden einige Ideen geboren, wie der kulturelle Einfluss des Übereinkommens gesteigert werden könnte.

Das betrifft die kulturellen Verpflichtungen, die in Art. 10 niedergelegt sind, ebenso wie die Frage der Rechtshoheit.

Die Vorstellungen zu Art. 10 sind unter anderem:

Art. 10 Abs. 1

- Neudefinition der Werke, die in die Berechnung der Sendezeitquoten einbezogen werden, wonach Produktionen, die auch nach längerer Zeit nicht an Interesse verlieren (*stock productions*) eingerechnet werden sollen, Produktionen mit starkem Aktualitätsbezug (*flow productions*) dagegen nicht;
- Einführung einer Sendequote für europäische Werke während der Haupteinschaltzeit;
- Erweiterung der Förderungspflichten bezüglich der Produktion für neue Dienste, insbesondere Video-on-Demand.

Art. 10 Abs. 3

- Einführung einer Quote für unabhängige Produktionen.

Weitere Vorschläge betreffen Maßnahmen, die Anreize für einen stärkeren innereuropäischen Austausch von Werken bieten und Koproduktionen fördern sollen, sowie die Einführung einer Kontrollinstanz für die Anwendung von Art. 10 des Fernsehübereinkommens. Zudem wurden Überlegungen über einen möglichen Art. 10*bis* angestellt, um klar zwischen der Frage der inhaltlichen Vielfalt und der der Medienkonzentration zu unterscheiden, die beide mit dem ganz allgemeinen Aspekt der Medienvielfalt zusammenhängen.

Ein anderer Bereich, zu dem neue Vorschläge eingebracht wurden, ist die Zuständigkeit. Hauptabsicht ist es, den Missbrauch von durch das Übereinkommen gewährten Rechten im Wege des *Jurisdiction Shopping* zu verhindern und für mehr Respekt gegenüber strengeren oder differenzierteren Vorschriften in einzelnen Vertragsparteien des Fernsehübereinkommens zu sorgen.

3. Schlussbetrachtung

Wir stehen immer noch am Anfang des Änderungsprozesses der Fernsehrichtlinie und des Fernsehübereinkommens. Eine Vorhersage über das letztendliche Ergebnis ist alles andere als leicht. Im materiellen Anwendungsbereich bleiben so viele Probleme offen, dass die Suche nach kreativen Lösungen abseits der ausgetretenen Pfade möglicherweise bereits durch die schiere Größe der Grundatzprobleme behindert wird. Es besteht jedoch die klare Absicht, in der Behandlung von Zuständigkeitsfragen über das politisch Korrekte hinauszugehen. Kulturelle Ziele sind ein weiteres Gebiet, für das innovative Lösungen gebraucht werden.

Wenn wir keine Antwort auf diese Fragen von historischem Ausmaß finden, werden die Probleme über uns hereinbrechen und unser Leben in einer unerwarteten – und nicht unbedingt angenehmen – Art und Weise verändern. Zusätzlich zur wirtschaftlichen Strategie braucht Europa auch eine kulturelle und soziale Strategie, um den gegenwärtigen Umbruch zu bewältigen.

Hier wurde die Ansicht vertreten, die Revision des Übereinkommens biete dazu nur einen geringen Spielraum. Doch wenn der Europarat wirklich diese kulturellen Themen angehen will, wird er seine eigene Version des Übereinkommens benötigen, die die kulturelle Vielfalt schützt und fördert und praktische Wege aufzeigt, um zumindest einige der Prinzipien in die Tat umzusetzen.

Werden wir aber den Mut haben, kühn dorthin zu gehen, wo noch niemals zuvor ein Mensch gewesen ist?

Workshop-Bericht

Tarlach McGonagle¹

Sitzung I

Einführung

Die Entstehungsgeschichten der beiden entscheidenden Rechtstexte für den europäischen audiovisuellen Sektor, d. h. des Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarats (Fernsehübereinkommen) und der EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ (Fernsehrichtlinie) sind miteinander verwoben, und dies gilt weitgehend auch für ihr weiteres Schicksal. Unterschiedliche ideologische, institutionelle und allgemeinpolitische Entwicklungen haben die Ausarbeitungs- und Änderungsprozesse in der Vergangenheit geprägt und werden dies auch in Zukunft tun. Pierre Goerens' Beitrag „Einschlägige europäische Rechtsinstrumente im Zusammenspiel: Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen und die EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ – Konkurrenz oder Komplementarität?“ beleuchtet die Entstehung der beiden Dokumente. Er zeigt ihre Entwicklung in den 1990er Jahren und legt eine Prognose zu ihrer wahrscheinlichen künftigen Entwicklung vor, wie sie von der vorgeschlagenen Revision der Fernsehrichtlinie angestoßen wurde. Die darauffolgende Diskussion stützte sich auf die verschiedenen Schwerpunkte des Beitrags und überschritt sich teilweise mit der Diskussion, die sich nach dem Beitrag von Karol Jakubowicz „Umsetzung und Überwachung: Wahrung der Menschenrechte und kulturellen Werte“ entwickelte (Sitzung IV, s. u.).

1. Das Verhältnis zwischen Fernsehübereinkommen und Fernsehrichtlinie

Im Eifer vergleichender Diskussionen treten die Unterschiede zwischen dem Fernsehübereinkommen und der Fernsehrichtlinie oft ausgeprägter zu Tage als ihre Gemeinsamkeiten. Dies sollte jedoch die Wahrnehmung von der allgemeinen Übereinstimmung ihrer übergeordneten Ziele nicht unangemessen beeinträchtigen. Während die Fernsehrichtlinie in erster Linie auf wirtschaftlichen Grundprinzipien beruht, die für die Fortentwicklung des EU-Binnenmarktes von zentraler Bedeutung sind, wird das Fernsehübereinkommen üblicherweise mit den Zielen im Bereich Kultur und Menschenrechte in Verbindung gebracht, die der Europarat sich absteckt. Die zwei Dokumente als ausschließlich auf ihre eigenen Kernziele ausgerichtet zu beschreiben wäre allerdings zu oberflächlich; tatsächlich sind beide Rechtsinstrumente weitaus komplexer und beinhalten bestimmte Ziele und Sichtweisen, die man vielleicht eher dem jeweils anderen Rechtstext zuschreiben würde.² Sie lassen sich nicht in klare und vereinfachende Kategorien zwingen. Vor diesem Hintergrund kann man sagen, dass es in der Praxis kaum möglich wäre, Binnenmarktziele allein der Fernsehrichtlinie zuzuordnen und das Ziel der Wahrung von Menschenrechten und kulturellen Werten ausschließlich dem Fernsehübereinkommen. Beide Rechtstexte dienen in gewisser Weise einem gemeinsamen Zweck.

1) Tarlach McGonagle ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Informationsrecht (IViR), Universität Amsterdam.

2) Art. 3a der geltenden Fernsehrichtlinie (Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung) und Artikel 3b der vorgeschlagenen neuen Richtlinie (Recht auf Kurzberichterstattung) befassen sich zum Beispiel im Wesentlichen mit dem Recht auf Information und könnten schwerlich allein mit Binnenmarktprinzipien begründet werden.

Im Hinblick auf das wahrscheinliche künftige Zusammenspiel zwischen den beiden Rechtsinstrumenten ist der Bedeutung von Art. 27 des Fernsehübereinkommen, der sogenannten „Abgrenzungsklausel“ des Übereinkommens, besondere Beachtung zu schenken. Die wörtliche Überschrift von Art. 27 lautet „Andere internationale Übereinkünfte oder Absprachen“, wobei der erste Absatz in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung ist. Er lautet:

In ihren gegenseitigen Beziehungen wenden die Vertragsparteien, die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind, Gemeinschaftsvorschriften an und wenden daher die sich aus diesem Übereinkommen ergebenden Bestimmungen nur insoweit an, als es zu einem bestimmten Regelungsgegenstand keine Gemeinschaftsvorschrift gibt.

Dieser Absatz wird weiter durch den Erläuterungsbericht zum Fernsehübereinkommen erhellt, in dem es heißt, dass der Absatz ausschließlich die internen Beziehungen zwischen den Vertragsparteien regelt, die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind, und daher „die Anwendung dieses Übereinkommens zwischen diesen Vertragsparteien und Vertragsparteien, die nicht Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind“, nicht berühre.³ Demzufolge dürften also EU-Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Unterzeichner des Fernsehübereinkommen sind, jede neue oder geänderte Vorschrift, die im Zuge der laufenden Revision der Fernsehrichtlinie eingeführt wird, in ihren Beziehungen zu anderen Staaten anwenden, die in ähnlicher Weise durch die Richtlinie gebunden sind. Selbst wenn sich einige neue Vorschriften im Vergleich zu den derzeit im Übereinkommen enthaltenen Regeln als strenger erweisen sollten, würden die EU-Mitgliedstaaten nicht gegen ihre Verpflichtungen aus dem Fernsehübereinkommen verstoßen, wenn sie die neuen Vorschriften analog Art. 27 Fernsehübereinkommen anwenden müssten.

Es sei darauf hingewiesen, dass drei Übereinkommen des Europarats, die 2005 verabschiedet und zur Unterzeichnung für weitere Staaten aufgelegt wurden, eine neu formulierte Abgrenzungsklausel beinhalten, die für jedes Übereinkommen Mindestvorschriften festlegt, während sie die Möglichkeit für die Anwendung strikterer EU-Regelungen in und zwischen Vertragsstaaten dieser Übereinkommen, die gleichzeitig EU-Mitgliedstaaten sind, offen lässt.⁴ Die Klausel, die in allen drei Übereinkommen denselben Wortlaut aufweist, lautet:⁵

Unbeschadet des Ziels und Zwecks dieses Übereinkommens und seiner uneingeschränkten Anwendung gegenüber anderen Vertragsparteien wenden Vertragsparteien, die Mitglieder der Europäischen Union sind, in ihren Beziehungen untereinander die Vorschriften der Gemeinschaft und der Europäischen Union an, soweit es für die betreffende Frage Vorschriften der Gemeinschaft und der Europäischen Union gibt und diese auf den konkreten Fall anwendbar sind.

Bei der Weiterentwicklung des Fernsehübereinkommens könnte ein vorsichtiger Änderungsvorstoß im Hinblick auf Bestimmungen, die noch nicht mit den entsprechenden Bestimmungen der Fernsehrichtlinie abgestimmt sind, vielleicht nützlich sein. Der fehlende Abgleich bei Bestimmungen, die sich mit identischen oder eng zusammenhängenden Themen befassen, könnte zu definitorischen Abweichungen und begrifflichen wie praktischen Verwirrungen im europäischen audiovisuellen Bereich führen. Eine solche Situation könnte etwa dann entstehen, wenn EU-Mitgliedsstaaten Vorschriften, die in der vorgeschlagenen neuen Richtlinie erarbeitet wurden, in ihren Beziehungen untereinander anwenden, im Verhältnis zu Nicht-EU-Mitgliedsstaaten jedoch die im Fernsehübereinkommen festgelegten Vorschriften. Darüber hinaus würden die Vorschriften des Übereinkommens weiterhin zwischen dessen Vertragsstaaten angewendet werden, die nicht EU-Mitglieder sind.

Soweit es um „weichere“ Bestimmungen geht, haben die Unterschiede zwischen dem Fernsehübereinkommen und der Richtlinie – so, wie beide momentan ausgestaltet sind – in der Praxis bislang keine schwerwiegenden Abweichungen in der Auslegung ergeben. Mit Bezug auf die härteren, konkreteren Vorschriften, wozu auch die Regelungen über die verschiedenen Formen der Werbung gehören, lässt sich das allerdings nicht behaupten. Gerade im Hinblick auf solche Bestimmungen ist die Forderung

3) *Explanatory Report to the European Convention on Transfrontier Television (ETS No. 132) as amended by the provisions of the Protocol (ETS No. 171) which entered into force on 1 March 2002* (Erläuterungsbericht zum Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen in der Fassung der Bestimmungen des Protokolls (ETS Nr. 171), welches am 1. März 2002 in Kraft getreten ist), Abs. 362.

4) Konvention des Europarates zur Terrorismusprävention, CETS Nr. 196, 16. Mai 2005; Konvention des Europarates gegen Menschenhandel, CETS Nr. 197, 16. Mai 2005, und Konvention des Europarates über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, CETS Nr. 198, 16. Mai 2005.

5) Art. 26 Abs. 3, Konvention zur Terrorismusprävention; Art. 40 Abs. 3, Konvention gegen Menschenhandel; Art. 52 Abs. 3, Konvention über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten.

nach vollständiger Angleichung der beiden Dokumente am überzeugendsten, insbesondere angesichts der realen wirtschaftlichen Auswirkungen, die solche Vorschriften für Fernsehveranstalter haben. Darüber hinaus kann es sich in der Praxis für Mitgliedstaaten als sehr schwierig erweisen, dem Druck von Fernsehveranstaltern standzuhalten und Werbevorschriften nicht zu liberalisieren, über die derzeit in Brüssel beschlossen wird. Vom Standpunkt der Marktteilnehmer ist dieser Aspekt des Verhältnisses zwischen den beiden Instrumenten mitsamt den finanziellen Auswirkungen, die eine Abweichung zwischen ihnen nach sich ziehen kann (insbesondere wenn sich diese Abweichung auf die Liberalisierung bestimmter Werbevorschriften konzentriert, wie es bei der vorgeschlagenen neuen Richtlinie der Fall ist), von entscheidender Bedeutung.

Gegenwärtig haben drei EU-Mitgliedstaaten nicht einmal das Fernsehübereinkommen unterzeichnet,⁶ und vier weitere EU-Mitgliedstaaten haben es zwar unterzeichnet, jedoch noch nicht ratifiziert.⁷ Dieser Stand der Dinge wirft eine Reihe von Fragen auf. Warum zögern die betreffenden Staaten bei der Unterzeichnung und / oder Ratifizierung des Fernsehübereinkommens? Angesichts der weitgehenden Angleichung von Übereinkommen und Richtlinie erscheint die Zurückhaltung beim Beitritt zum Fernsehübereinkommen etwas ungewöhnlich. Wäre es im Sinne regulatorischer Konsistenz hilfreich, wenn diese EU-Mitgliedstaaten und die EU selbst das Fernsehübereinkommen ratifizierten? Hätte die EU ein begründetes Interesse daran, diese Staaten zu ermutigen oder gar zu drängen, das Fernsehübereinkommen zu unterzeichnen und / oder zu ratifizieren? Welchen Mehrwert brächte es diesen Staaten, wenn sie vollwertige Vertragsparteien des Fernsehübereinkommens würden?

Zunächst einmal gibt es vom Standpunkt des EU-Rechts für die oben genannten Mitgliedstaaten keine rechtlichen Hindernisse, das Fernsehübereinkommen zu unterzeichnen und / oder zu ratifizieren. Die Abgrenzungsklausel bietet ausreichende Absicherung, dass ein Staat weiterhin seinen Verpflichtungen nach EU-Recht im Allgemeinen und nach der Fernsehrichtlinie im Besonderen nachkommen kann, auch wenn er Vertragspartei des Fernsehübereinkommens geworden ist.⁸ Ob die EU selbst Vertragspartei des Fernsehübereinkommens werden könnte und sollte, ist eine weitaus kompliziertere Überlegung, da dies die externen EU-Zuständigkeiten, das Subsidiaritätsprinzip gegenüber den Mitgliedstaaten usw. berühren würde. Eine rechtliche Komplikation, die sich ergeben dürfte, wenn die EU Vertragspartei des Fernsehübereinkommens würde, besteht darin, dass jeder Revision der Richtlinie eine Revision des Übereinkommens vorausgehen müsste, und zwar, weil Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien des Übereinkommens sind, in ihrer Eigenschaft als Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission zunächst ein Mandat erteilen müssten, die Revision des Fernsehübereinkommens zu verhandeln, um in der Lage zu sein, einen Vorschlag für die Revision der Richtlinie zu machen. Die EU unterstützt zwar grundsätzlich die Rolle, die das Fernsehübereinkommen faktisch bei der territorialen Ausdehnung des europäischen audiovisuellen Regelungsrahmens spielt, doch dank der Existenz der Abgrenzungsklausel gibt es kaum einen Grund für sie, ihre Mitglieder zu drängen, dem Übereinkommen beizutreten, falls sie das noch nicht getan haben. Aufgrund der Abgrenzungsklausel hätten jedwede zusätzliche Folgen aus dem Beitritt zum Fernsehübereinkommen (wenn überhaupt) vernachlässigbare Auswirkungen für die Beziehungen zu anderen Mitgliedstaaten.

2. Angleichung des Fernsehübereinkommens an die Fernsehrichtlinie

Sollte, was der Fall sein dürfte, das Fernsehübereinkommen letztendlich der vorgeschlagenen neuen Richtlinie angeglichen worden sein, wird es unweigerlich einen zeitlichen Versatz zwischen dem Inkrafttreten der neuen Richtlinie und der Ratifizierung des geänderten Abkommens durch alle betroffenen Mitgliedstaaten geben. Wenn einmal tatsächlich entschieden worden ist, den Weg der Angleichung zu beschreiten, wird ein Hauptziel darin bestehen, die zeitliche Verzögerung zwischen dem Inkrafttreten der beiden Instrumente (bzw. den Prozessen, die dahin führen) so kurz wie möglich zu halten. Logischerweise müsste vor einer möglichen Angleichung des Fernsehübereinkommens an die neue Richtlinie eindeutig geklärt sein, inwieweit – und wie – sich die neue Richtlinie von ihrem Vorläufer unterscheidet. Ein zeitintensiver politischer Prozess steht bevor, ehe die Richtlinie verabschiedet werden kann, und Lobbykampagnen unterschiedlicher Interessengruppen werden diesen Prozess sicherlich noch weiter in die Länge ziehen. Bis also die Einzelheiten der neuen Richtlinie endgültig festgelegt sind, erscheint es wenig sinnvoll, irgendwelche Änderungsvorhaben für das Fernsehübereinkommen anzustoßen. Es wäre wie das Schießen auf bewegliche Ziele.

6) Belgien, Dänemark und Irland.

7) Griechenland, Luxemburg, die Niederlande und Schweden.

8) Darüber hinaus war dies der formale Standpunkt, den die Europäische Kommission als Antwort auf eine Frage der Luxemburger Delegation vertrat, ob der mögliche Beitritt des Landes zum Fernsehübereinkommen mit seinen Verpflichtungen nach dem EG-Recht kollidieren würde.

Der Zeitraum zwischen der Umsetzung der neuen Richtlinie in nationales Recht und dem Inkrafttreten des geänderten/angeglichenen Fernsehübereinkommens wäre durch eine gewisse rechtliche Unsicherheit gekennzeichnet. Abhängig von der fraglichen Zeitspanne mag es verzichtbar sein, bestehende nationale Rechtsvorschriften außer Kraft zu setzen. Sollte die Situation zu lange andauern, könnten EU-Mitgliedstaaten, die durch die neue Richtlinie gebunden sind, beginnen, ihre Werbevorschriften zu liberalisieren, und hoffen, dass die Nicht-EU-Vertragsparteien des Fernsehübereinkommens keine Einwände erheben. Eine solche Übergangszeit rechtlicher Unsicherheit und Abhängigkeit von politischen oder informellen Lösungen ist im europäischen audiovisuellen Sektor nicht beispiellos: 1997–98 fanden Deutschland und die Schweiz für wichtige Differenzen pragmatische Lösungen, die im Grunde darin bestanden, die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht so lange wie möglich aufzuschieben. Eine derartige Verzögerungstaktik könnte sich aber dieses Mal als schwieriger erweisen, weil die Branche wahrscheinlich hohen Druck ausüben wird, um sicherzustellen, dass finanzielle Vorteile aus bestimmten liberalisierten Werbevorschriften eher früher als später realisiert werden können. Letztlich läuft es auf ein politisches Problem hinaus: Es wird eine Frage von Verhandlungen und Kompromissen sein, bis eine politische Lösung erreicht ist.

Die Art und Weise, in der das Fernsehübereinkommen der Fernsehrichtlinie angeglichen wird, könnte für die Dauer der oben genannten Übergangszeit ausschlaggebend sein. Während ein Änderungsprotokoll üblicherweise die Ratifizierung des ursprünglichen Übereinkommens durch alle Vertragsstaaten erfordert, um in Kraft treten zu können, müsste ein Zusatzprotokoll lediglich von einer vereinbarten Zahl von Staaten ratifiziert werden. Aber auch die Mechanismen eines Änderungsprotokolls können weniger restriktiv als beschrieben sein, wie das Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen gezeigt hat.⁹ Art. 35 dieses Protokolls war eine sogenannte stillschweigende Zustimmungsklausel, die das Inkrafttreten des geänderten Übereinkommens beschleunigen sollte. Art. 35 lautet:

1. Dieses Protokoll tritt am ersten Tag des Monats nach dem Tag in Kraft, an dem die letzte Vertragspartei des Übereinkommens ihre Annahmeerkunde beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt hat.
2. Dieses Protokoll tritt jedoch nach Ablauf eines Zeitraums von zwei Jahren nach dem Tag in Kraft, an dem es zur Annahme vorgelegt wurde, es sei denn, eine Vertragspartei hat dem Generalsekretär des Europarats einen Einwand gegen das Inkrafttreten notifiziert. Das Recht, einen Einwand zu erheben, ist den Staaten oder der Europäischen Gemeinschaft vorbehalten, die innerhalb von drei Monaten nach Auflegung dieses Protokolls zur Annahme ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch dieses Übereinkommen gebunden zu sein.
3. Wenn ein solcher Einwand notifiziert wurde, tritt das Protokoll am ersten Tag des Monats nach dem Tag in Kraft, an dem die Vertragspartei, die den Einwand notifiziert hat, ihre Annahmeerkunde beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt hat.
4. Eine Vertragspartei kann jederzeit erklären, dass sie das Übereinkommen vorläufig anwendet.

Art. 35 geht daher von der Vermutung aus, dass Vertragsparteien des ursprünglichen Übereinkommens die Bestimmungen des Änderungsprotokolls annehmen, wenn sie nicht ausdrücklich widersprechen. Somit hängt die Effektivität des Mechanismus der stillschweigenden Zustimmung von der Prämisse ab, dass kein Staat wirklich einen Einwand gegen das Inkrafttreten vorbringen wird. Allerdings verzögerte ein Einwand Frankreichs dann das Inkrafttreten des Änderungsprotokolls bis zum 1. März 2002.

3. Mehrwert / Komplementarität des Fernsehübereinkommens

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Fernsehübereinkommen und die Fernsehrichtlinie in ihrem Wesen weitgehend ähnlich sind, dass aber auch jedes Instrument in mehreren wichtigen Aspekten einzigartig ist. Oft wird auf die erhöhte Aufmerksamkeit verwiesen, die das Fernsehübereinkommen den Menschenrechten und kulturellen Werten beimisst. Da der geografische Anwendungsbereich des Fernsehübereinkommens größer als der der Fernsehrichtlinie ist, kann es auch eine größere normative Wirkung ausüben. Es dient der Erweiterung der audiovisuellen Öffentlichkeit in Europa. Der Mehrwert des Fernsehübereinkommens, insbesondere hinsichtlich der Förderung von demokratischen Ansichten, öffentlicher Diskussion, Medienvielfalt und kulturellen Werten, ist daher jenseits der

9) ETS Nr. 171, 1998 (in Kraft getreten: 2002).

Grenzen der EU (innerhalb derer die Fernsehrichtlinie das vorrangige Regelwerk für den audiovisuellen Sektor ist) spürbar. Staaten, die die EU-Mitgliedschaft anstreben, empfanden und empfinden im audiovisuellen Sektor die Einführung des *Acquis communautaire* – des gemeinschaftlichen Besitzstands der EU – als einfacher, wenn sie bereits Vertragsparteien des Fernsehübereinkommens sind. In diesem Sinne kann die Einhaltung der Normen des Fernsehübereinkommens der Vorbereitung oder Eingewöhnung bei Staaten dienen, die der EU beitreten möchten. Hierin zeigt sich eine deutliche Verzahnung des demokratischen und des geografischen Mehrwerts des Fernsehübereinkommens. Wird beschlossen, dass das Übereinkommen mehr oder minder der vorgeschlagenen Revision der Fernsehrichtlinie folgen soll, dann sollte Letztere deutlicher machen, dass sie nicht einfach ein Instrument für den Binnenmarkt ist, sondern sollte weitergehende Gemeinwohlinteressen ausdrücklicher berücksichtigen. Ob die normsetzende Rolle, die das Fernsehübereinkommen in der Vergangenheit gespielt hat, durch die Angleichung an die Fernsehrichtlinie beeinträchtigt wird, wird letztendlich vom Wesen der endgültigen Änderungen der Richtlinie sowie auch vom Umfang der angestrebten Angleichung abhängen.

Wiederholte Versuche aus der Mitte des Europarats, das Fernsehübereinkommen durch Akzentuierung der eigenen Stärken des Europarats (etwa bei der Medienvielfalt, im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und bei der Rolle unabhängiger Regulierungsbehörden) als komplementär zur Fernsehrichtlinie zu positionieren, waren in der Vergangenheit nie von Erfolg gekrönt.¹⁰ Aufgrund dieser früheren Erfahrungen und der Zurückhaltung von Staaten, noch mehr von ihrer nationalen Souveränität an internationale (gesetzgebende) Organe abzutreten, ist der Ehrgeiz des Europarats dieses Mal etwas gebremst, wie Karol Jakubowicz in seinem Beitrag näher erläutert, s. o..

Es gibt unterschiedliche Meinungen dazu, inwieweit die vorgeschlagene neue Richtlinie in ihren Grundzügen deregulierend ist. Einige Ansichten betonen den vorgeschlagenen Vorstoß zur Liberalisierung der Werbevorschriften, der Auswirkungen auf nationaler Ebene zumindest bei EU-Mitgliedstaaten, aber auch in allen Vertragsstaaten des Fernsehübereinkommens nach sich zieht, wenn das Übereinkommen letztendlich denselben Weg wie die neue Richtlinie einschlägt. Andere Ansichten betonen hingegen die Einführung von zusätzlichen grundlegenden Verpflichtungen und von Qualitätsregelungen zur Stärkung des Verbraucherschutzes. Derartige Ansichten sträuben sich, die neue Richtlinie als „deregulierend“ zu bezeichnen, weil dadurch die Existenz verborgener Regulierungstendenzen, auch in den Bestimmungen zur Werbung, vertuscht werde.

Sitzung II

Einführung

Das übergeordnete Thema dieses Workshops „Umsetzung der Regulierung grenzüberschreitender audiovisueller Mediendienste“ wie auch der spezielle Ansatz des Beitrags von Joan Botella i Corral und Emmanuelle Machet¹¹ laden zu weiterem Nachdenken über die wichtige Rolle der zuständigen (nationalen) Regulierungsbehörden bei der Umsetzung europäischer Normen ein. Wie in dem Beitrag ausgeführt, ist die Zusammenarbeit zwischen Regulierungsbehörden entscheidend, um die effiziente und folgerichtige Anwendung europäischer Normen sicherzustellen, ohne rücksichtslos über Empfindlichkeiten lokaler Färbung hinwegzugehen. Eine derartige Zusammenarbeit kann multi- oder bilateral, systematisch oder spontan, institutionell auf supranationaler oder nationaler Ebene, auf gesetzlicher oder sonstiger Grundlage oder sogar bar jeder formalen Grundlage stattfinden. Kurz gesagt sind zahlreiche Konstellationen der Zusammenarbeit möglich, und es gilt der Grundsatz „für jeden Topf der passende Deckel“: Unterschiedliche Formen interaktiver Strategien verfolgen unterschiedliche Ziele, haben unterschiedliche Stärken und zeitigen unterschiedliche Erfolge.

1. Informelle Praktiken

Es ist hilfreich, einige faktische Beispiele für eine derartige Regulierungszusammenarbeit aufzuzählen, die in den Workshop-Diskussionen immer wiederkehrten (ohne unbedingt ihre konkurrierenden Vorzüge erschöpfend zu bewerten):

¹⁰) Ein angedachter Weg dafür wäre die Aufwertung einschlägiger thematischer Standards gewesen, die bereits in Empfehlungen des Ministerkomitees festgelegt sind, und zwar durch ihre Aufnahme in ein Übereinkommen.

¹¹) „Koordination und Kooperation zwischen Regulierungsbehörden im Rundfunkbereich“, s. o..

- multilaterale Treffen in den entsprechenden internationalen Foren,
- Mitarbeiteraustausch zwischen Regulierungsbehörden für unterschiedliche Zeiträume,
- Internationalisierung der internen Belegschaft,
- bilaterale Diskussionen zwischen Regulierungsbehörden (insbesondere zu speziellen Themen von beiderseitigem Interesse).

Das vorrangige Ziel dieser Maßnahmen besteht im Erfahrungsaustausch. Typischerweise unterrichtet man sich dabei gegenseitig über Informationen, bewährte Praktiken, Techniken der Problembehandlung usw. Der Erfahrungsaustausch bringt jedoch auch den Austausch von Auffassungen und Standpunkten zu unterschiedlichen Rechtsbegriffen und im Fall der Fernsehrichtlinie insbesondere zu bestimmten Rechtsbegriffen, die koordiniert oder gar harmonisiert werden sollten, mit sich. Da es keine vollständige Harmonisierung der Rechtsbegriffe nach der Fernsehrichtlinie gibt, besteht Spielraum für die einzelstaatliche Auslegung unterschiedlicher Rechtsbegriffe, die miteinander konkurrieren¹² – jedoch nur, soweit noch keine verbindliche Auslegung der entsprechenden Termini etwa durch den EuGH vorgenommen wurde.

Wenngleich die Anrufung des EuGH der ultimative Schritt ist, um eine verbindliche Auslegung von in der Fernsehrichtlinie verwendeten Termini und Begriffen zu erhalten, sollten die Existenz und die Bedeutung anderer (offizieller) Auslegungen nicht übersehen werden. Derartige Auslegungen bieten die Europäische Kommission sowie der Kontaktausschuss, der gemäß Art. 23a der Fernsehrichtlinie eingesetzt wurde (siehe weiter unten). So anerkennt etwa die Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf Werbung nach der Fernsehrichtlinie, dass einige Bestimmungen der Richtlinie zu Werbung bei fehlenden einschlägigen Fallentscheidungen „unterschiedliche Auslegungen zulassen“.¹³ Sie ist daher bestrebt, „den Wirtschaftsakteuren, Mitgliedstaaten und Verbrauchern mehr Rechtssicherheit [zu] bieten“.¹⁴ In der Praxis ist die Mitteilung zu Auslegungsfragen auch für die Kommission selbst dahingehend bindend, wie sie ihr Ermessen bei der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren ausübt. Ein weiteres Beispiel (diesmal zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung): Die Rechtssache Infront bestätigt, dass „die Kommission gemäß Artikel 3a Absatz 2 der Richtlinie über eine Entscheidungsbefugnis [verfügt]“, die „endgültige Rechtswirkungen [erzeugt], woran es nichts ändert, dass Artikel 3a der Richtlinie 89/552 nicht ausdrücklich vom Erlass einer ‚Entscheidung‘ durch die Kommission spricht“.¹⁵ Dies ist ein wichtiges Urteil zum Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, welcher Art. 3a der Fernsehrichtlinie zugrunde liegt. Das letzte Beispiel in diesem Zusammenhang betrifft den Kontaktausschuss, der „von sich aus oder auf Antrag der Kommission Stellungnahmen zur Anwendung dieser Richtlinie durch die Mitgliedstaaten [abgibt]“.¹⁶ Als Stellungnahmen haben seine Äußerungen jedoch keine verbindliche Rechtskraft.

Nationale Regulierungsbehörden unterliegen in ihrer Tätigkeit offensichtlichen Beschränkungen, die ihren Ansatz bei gewissen rechtlichen Begriffen oftmals vorbestimmen. Beispiele für solche Beschränkungen wären unter anderem ihr spezieller Auftrag, konstitutive Merkmale (etwa Größe, Befugnisse, Zusammensetzung) sowie ihr nationales rechtliches und politisches System. Ungeachtet dessen sollte es doch Raum für die Annäherung gemeinsamer Auffassungen zu bestimmten materiellen Rechtsbegriffen geben. Die Fähigkeit, gemeinsame Probleme in einer sehr viel allgemeineren Sprache zu erörtern, ist für sich genommen schon ein Fortschritt. In Deutschland ist man zunehmend der Meinung, dass Abstimmungsrunden zwischen den Regulierungsbehörden der einzelnen Länder nicht immer ausreichend sind, um bestimmte Regulierungs- oder Auslegungsprobleme widerspruchsfrei zu lösen. Dies hat dazu geführt, dass mehrere thematische Bereiche nunmehr verbindlichen Beschlüssen einer zentralen Behörde unterworfen sind. Es wurden Vermutungen angestellt, dass eine solche Zentralisierungstendenz vielleicht auf europäischer Ebene ebenfalls Schule machen könnte.

12) Als ein Beispiel könnte man die Definition von Minderjährigen anführen, die meist von Staat zu Staat unterschiedlich ist.

13) Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ über die Fernsehwerbung (2004/C 102/02), 28. April 2004, Abs. 6. Eine Zusammenfassung der Mitteilung gibt Sabina Gorini in: „Europäische Kommission: Mitteilung zur eindeutigeren Auslegung der Werbebestimmungen in der Richtlinie ‚Fernsehen ohne Grenzen‘“, IRIS 2004-6: 4, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/6/article5.de.html>

14) Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ über die Fernsehwerbung, ebd., Abs. 6.

15) Infront WM AG gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Urteil des Gerichts erster Instanz vom 15. Dezember 2005, Rechtssache T-33/01, Abs. 107.

16) Art. 23a Abs. 2 lit. b) Fernsehrichtlinie.

2. Formelle Strukturen

Die oben genannten Maßnahmen, die in ihrer Mehrheit informell oder spontan sind, sind eine Ergänzung zu den bekannteren Strukturen, die auf europäischer Ebene für die Erörterung von Regulierungsangelegenheiten im audiovisuellen Sektor bereits bestehen. Eine Vorstellung von der Arbeit, die die Europäische Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA) leistet, ergibt sich aus dem Beitrag von Botella i Coral und Machet. Einer der Faktoren, die zum relativen Erfolg der EPRA bis heute beigetragen haben, ist die Beschränkung der Mitgliedschaft auf Vertreter von Regulierungsbehörden, was offene Diskussionen zwischen gleichwertigen Partnern ermöglicht. Vorteilhaft für die Diskussionen innerhalb der EPRA ist zudem die Tatsache, dass die Mitgliedschaft nicht auf Staaten beschränkt ist, die an das Fernsehübereinkommen und die Fernsehrichtlinie gebunden sind. So ist beispielsweise Israel Mitglied der EPRA, und dessen Regulierungsrahmen und -praxis bieten eine zusätzliche Vergleichsmöglichkeit für EPRA-Mitglieder, die stark von den vorherrschenden europäischen Regulierungsformen beeinflusst sind. Neben der EPRA gibt es auch Diskussionsforen, die speziell das Fernsehübereinkommen und die Fernsehrichtlinie betreffen.

Für Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Fernsehübereinkommen ist der Ständige Ausschuss das speziell eingerichtete Diskussionsforum. Er wurde gemäß Art. 20 des Übereinkommens eingerichtet, seine Funktionen sind in Art. 21 des Übereinkommens festgelegt. Art. 20 Abs. 2 besagt, „jede Vertragspartei kann im Ständigen Ausschuss mit einem oder mehreren Delegierten vertreten sein“; jede Delegation hat jedoch nur eine Stimme.

Im Rahmen der Fernsehrichtlinie ist der Kontaktausschuss, der unter der Ägide der Kommission gemäß Art. 23a eingerichtet wurde, das vorrangige Forum für Diskussionen zwischen „Vertretern der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten“ und der Kommission zu Angelegenheiten, die die Richtlinie und ihre Anwendung betreffen. In der Praxis hat der Kontaktausschuss eine gemischte Zusammensetzung: Einige Mitgliedstaaten sind durch politische Entscheidungsträger vertreten, während andere durch Regierungsbeamte oder Mitarbeiter der Regulierungsbehörden vertreten werden.

2003 wurde auf Geheiß von Kommissarin Reding eine Gruppe hochrangiger Vertreter von Regulierungsbehörden im Rundfunkbereich eingesetzt, welche seither in jährlichem Turnus zusammenkommt.¹⁷ Bei ihren Sitzungen sind Vertreter der unabhängigen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten, der Beitrittskandidaten und der EWR-Länder zugegen. In der Praxis besteht ihr Nutzen vor allem, dass sie ein Forum für Diskussionen zwischen der Europäischen Kommission und den Regulierungsbehörden bietet, nicht nur für Diskussionen unter den Regulierungsbehörden selbst.

3. Fragen der Rechtshoheit

Die Notwendigkeit größtmöglicher Koordination und Kooperation zwischen Regulierungsbehörden tritt besonders bei Fragen der Rechtshoheit zu Tage. Der jüngste Fall von Extasi TV veranschaulicht das sehr gut.¹⁸ Die britischen Behörden verboten den Fernsehdienst Extasi TV, da er gewalttätige Pornografie ausgestrahlt und dadurch „in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise“ gegen Art. 22 der Fernsehrichtlinie verstoßen hatte.¹⁹ Die Europäische Kommission machte „Unklarheit darüber, welcher Mitgliedstaat die Rechtshoheit über [Extasi TV] ausübte“, als einen erschwerenden Faktor in der Rechtssache aus.²⁰ Man könnte daher annehmen, eine verstärkte Koordination zwischen den zuständigen Regulierungsbehörden hätte dazu beitragen können, die Unsicherheit in dieser Frage

17) Eine informelle Gruppe von Regulierern war bereits vor der formellen Einsetzung der Gruppe hochrangiger Vertreter unter der Ägide der Europäischen Kommission tätig. Für weitere Informationen über die Arbeit der Gruppe hochrangiger Vertreter siehe z. B. Gruppe hochrangiger Vertreter der Regulierungsbehörden im Rundfunkbereich, Jahressitzung, Schlussfolgerungen der Vorsitzenden, 24. März 2006.

18) Siehe: David Goldberg, „GB – Regierung und Medienregulierer gehen gegen unzumutbare Satellitenfernsehprogramme und -sendungen vor“, IRIS 2005-3: 12, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/3/article23.de.html>

19) Fünfter Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie 89/552/EWG „Fernsehen ohne Grenzen“, KOM(2006) 49 endg., 10. Februar 2006, S. 6. Siehe weiterhin: *The Foreign Satellite Service Proscription Order 2005* (Verordnung über das Verbot ausländischer Satellitendienste 2005), S. I. Nr. 220, 7. Februar 2005 (in Kraft getreten: 21. Februar 2005), http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/809B372B-4A20-449C-A10A-3036CCD9F12C/0/Foreign_Satellite_Service_Proscription_Order.pdf; *Regulatory Impact Assessment* (Gesetzesfolgenabschätzung zur Verordnung über das Verbot ausländischer Satellitendienste 2005), abrufbar unter: <http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/F86F1C6F-0D35-4B24-A532-C1C8501FFDC7/0/extasiriafinal.pdf>; *Explanatory Memorandum* (Begründung zur Verordnung über das Verbot ausländischer Satellitendienste 2005), 2005 Nr. 220, abrufbar unter: http://www.opsi.gov.uk/si/em2005/ukxiem_20050220_en.pdf

20) KOM(2006) 49 endg., a. a. O., S. 6.

zum Teil abzubauen. Eine der konkreten Folgen der Rechtssache war die Aufnahme einer Identifizierungspflicht für Anbieter von audiovisuellen Mediendiensten in die vorgeschlagene neue Richtlinie (Art. 3c).

Ein weiteres anschauliches Beispiel für diesen Punkt sind die fortgesetzten Versuche der europäischen Regulierungsbehörden, die untereinander bestehende Zusammenarbeit zu konsolidieren, insbesondere im Hinblick auf die Bekämpfung der Aufstachelung zum Hass, die über den (Satelliten-) Rundfunk verbreitet wird.²¹ Als Katalysator für diese Konsolidierungsinitiativen fungierte eine wachsende Besorgnis über die Schwierigkeiten bei der Regulierung von Inhalten, die zu Rassen- und Religionshass aufstacheln und von Nicht-EU-Staaten ausgestrahlt werden, wie etwa in den exemplarischen Fällen, in denen die französischen Behörden die beiden Kanäle Al-Manar²² und Sahar 1²³ verboten. Man könnte nebenbei noch anmerken, dass der Fall MED-TV ein früherer Vorläufer dieser aktuellen Besorgnis war.²⁴ 1999 setzte die frühere britische *Independent Television Commission* (Unabhängige Fernsehkommission – ITC) die Satellitenfernsehlizenz von MED-TV (einem Dienst für kurdisches Publikum) wegen wiederholten Verstoßes gegen die Bestimmungen der Lizenzvereinbarung und des ITC-Programmkodexes aus und entzog sie in der Folge. Konkret gesagt befand die ITC, MED-TV habe Material gesendet, das „dazu angetan ist, zu Straftaten zu ermutigen oder aufzustacheln oder zu Unruhe zu führen“.²⁵

Dies sind nur zwei Beispiele, die man zur Unterstützung der allgemeineren Beobachtung heranziehen könnte, dass viele Mitgliedstaaten gegenwärtig sehr reale Probleme in Verbindung mit (oder in Folge) der Anwendung des Herkunftslandprinzips auf nationaler Ebene haben. In einigen Kreisen wird befürchtet, dass die vorgeschlagene Erweiterung des Anwendungsbereichs der Fernsehrichtlinie die bestehenden Probleme noch vergrößern wird, nicht zuletzt, weil es schwieriger werden könnte, die zuständige Regulierungsbehörde für einzelne audiovisuelle Dienste in anderen Mitgliedstaaten ausfindig zu machen. Ein solcher Zustand ergäbe sich nämlich insofern, als einige der unter die neue Richtlinie fallenden Dienste möglicherweise nicht lizenzpflichtig sind. Üblicherweise ließ sich an der Lizenzvergabe klar erkennen, welche Regulierungsbehörde die Verantwortung für einen bestimmten Dienst übernommen hat. Zwar ist anzuerkennen, dass die Fernsehrichtlinie darauf abzielt, unverhohlenen „*Jurisdiction Shopping*“ von Kanälen zu unterbinden, doch darf man gleichzeitig die Einschränkungen nicht vergessen, die der Wortlaut der gegenwärtigen Richtlinie den Regulierungsbehörden auferlegt. Die Revision der Richtlinie bietet eine Möglichkeit, diese Quadratur des Kreises zu versuchen, indem man vielleicht noch über die bereits vorgeschlagenen Änderungen hinausgeht.

Ein interessantes Beispiel für Absprachen zwischen zwei nationalen Regulierungsorganen zeigt sich in dem jüngsten Fall FANTV. Das Unternehmen FANTV beantragte die Niederlassung in Lettland, während sein Angebot an Sportsendungen auf Schweden gerichtet war. Als FANTV in Lettland eine Rundfunklizenz beantragte, nahm der *Nacionālā radio un televīzijas padome* (Nationale Rundfunkrat) Lettlands Kontakt mit dem schwedischen Rundfunkregulierer auf, um sich zu vergewissern, welche Mindestanforderungen dieser stellen würde, falls Lettland unter diesen Umständen eine Rundfunklizenz gewähren sollte. In ihrer Antwort führten die schwedischen Behörden aus, dass in Schweden strengere Vorschriften für Werbung, die an Kinder gerichtet ist, und für Alkoholwerbung gälten. Im Laufe der Verhandlungen zwischen FANTV und dem lettischen Rundfunkrat fragte der Rat FANTV, ob der Sender bereit sei, die schwedischen Bedingungen zu beachten. FANTV erklärte sich dazu bereit. Am 30. März 2006 erteilte der lettische Nationale Rundfunkrat FANTV eine grenzüberschreitende Rundfunklizenz. Die Lizenz beinhaltet ein Zusatzprotokoll mit einem Sendekonzept, zu dem sich das Unternehmen verpflichtet hat, wobei jede Abweichung davon zu Sanktionen führen kann. Zusätzlich zu den Anforderungen nach der lettischen Gesetzgebung in Bezug auf das Einblenden von Werbung bei FANTV hat sich das Unternehmen also auch verpflichtet, die schwedische Gesetzgebung, die die Werbung für Kinder regelt und die Alkoholwerbung einschränkt, einzuhalten.

21) Tarlach McGonagle, „Europäische Kommission: Rundfunkregulierer kämpfen gegen Aufstachelung zum Hass“, IRIS 2005-5: 5, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/5/article5.de.html>; Mara Rossini, „Europäische Kommission: Rundfunkregulierungsbehörden zu verstärkter grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Rahmen der Fernsehrichtlinie ermutigt“, IRIS 2006-5: 7, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/5/article7.de.html>

22) Siehe weiterhin: Amélie Blocman, „FR – Sendeeinstellung eines ausländischen, ohne Zustimmung ausgestrahlten Satellitensenders beantragt“, IRIS 2004-9: 11, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/9/article21.de.html>; Amélie Blocman, „FR – Die Serie Al-Manar TV geht weiter“, IRIS 2005-1: 12, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/1/article21.de.html>; und Amélie Blocman, „FR – Eutelsat darf nicht mehr Al-Manar TV ausstrahlen“, IRIS 2005-2: 12, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/2/article21.de.html>

23) Siehe weiterhin: Amélie Blocman, „FR – Erneute Mahnung des CSA an Eutelsat“, IRIS 2005-3: 11, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/3/article19.de.html>; Amélie Blocman, „FR – Der Staatsrat bestätigt die Mahnung an Eutelsat“, IRIS 2005-4: 9, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/4/article15.de.html>

24) Siehe weiterhin: Stefaan Verhulst, „GB – Lizenzaussetzung für MED-TV“, IRIS 1999-4: 13, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/4/article23.de.html>; Tony Prosser, „GB – Regulierungsbehörde entzieht Satelliten-Rundfunkveranstalter Lizenz“, IRIS 1999-7: 12, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/7/article21.de.html>

25) ITC-Presenotiz vom 22. März 1999.

Probieren geht bekanntlich über Studieren, zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels war es aber noch zu früh zu beurteilen, wie sich diese Vereinbarung in der Praxis bewährt. Einerseits kann man sie als sehr positives Beispiel dafür anführen, wie frühzeitige Absprachen Probleme in einem späteren Stadium von vornherein unterbinden. Damit könnte es gar zum Modell für andere Regulierungsbehörden und für Bestimmungen über regelmäßige Vorabsprachen werden und weitreichende Konsequenzen für die Verhinderung von Lizenzproblemen bei grenzüberschreitendem Rundfunk haben.²⁶

Im Kontext des Fernsehübereinkommens und der Fernsehrichtlinie wurde zudem unter anderem von der Europäischen Rundfunkunion (EBU) vorgeschlagen, die Kooperation zwischen Regulierungsbehörden in Bezug auf Fragen der Rechtshoheit stärker zu systematisieren.²⁷ Genauer gesagt hat die EBU vorgeschlagen, dass, wenn sich ein Fernsehveranstalter in einem anderen Staat als dem Bestimmungsland seiner Dienste niederlassen möchte, die Regulierungsbehörden des Niederlassungsstaates verpflichtet sein sollten, die Vorschriften des Empfangsstaates zu berücksichtigen, bevor dem Fernsehveranstalter eine Lizenz erteilt wird.²⁸ Dieser Ansatz ist zum Teil darauf ausgerichtet, das Problem der missbräuchlichen Standortverlagerung zu lösen.

Andererseits könnte man die FANTV-Lizenz (s. o.) aber auch als eine recht weitgehende Form der Koordination zwischen Regulierungsorganen betrachten, die die Anwendung strengerer Vorschriften des Empfangslands erleichtert und damit der Richtlinie zuwiderläuft. Das Herkunftslandprinzip ist ein Eckpfeiler der Richtlinie und für die Festlegung der Rechtshoheit über Fernsehveranstalter.

In Art. 3 Abs. 1 der Fernsehrichtlinie heißt es: „Die Mitgliedstaaten können Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, verpflichten, strengeren oder ausführlicheren Bestimmungen in den von dieser Richtlinie erfassten Bereichen nachzukommen.“ Für die Zwecke dieser Diskussion kann Art. 3 Abs. 1 auf zwei entgegengesetzte Arten gelesen werden: Zum einen wird weder in Art. 3 noch an anderer Stelle der Richtlinie ausdrücklich festgestellt, es sei einem Mitgliedstaat erlaubt, die strengeren nationalen Vorschriften eines anderen Mitgliedstaates auf einen Fernsehveranstalter unter seiner Rechtshoheit anzuwenden. Zum anderen schließt umgekehrt die bloße Bestimmung, dass Staaten solche strengeren Vorschriften anwenden „können“ – ohne nähere Angaben dazu, wie dieses Ziel zu erreichen wäre –, die Auferlegung von strengeren nationalen Vorschriften eines anderen Mitgliedstaates unter bestimmten Bedingungen auch nicht aus (ungeachtet der Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Geist der Richtlinie).

Ein solches Auslegungsdilemma hatte der EuGH in der Rechtssache De Agostini²⁹ zu untersuchen, als er urteilte, dass es Schweden nicht gestattet sei, seine Werbevorschriften auf Sendungen, die von einem Dienst unter der Rechtshoheit eines anderen Mitgliedstaats ausgestrahlt werden, anzuwenden, da sie einen Sachverhalt betreffen, der von der Richtlinie koordiniert wird. In der Urteilsbegründung heißt es:

61. Würden Bestimmungen des Empfangsstaats, die den Inhalt von Fernsehsendungen aus Gründen des Schutzes von Minderjährigen vor Werbung regeln, auf Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten angewendet, so würde damit eine zweite Kontrolle zusätzlich zu derjenigen eingeführt, die der Sendemitgliedstaat gemäß der Richtlinie vorzunehmen hat.
62. Somit ist die Richtlinie dahin auszulegen, dass eine Bestimmung eines nationalen Rundfunkgesetzes, wonach eine Werbeanzeige, die im Fernsehen während der Werbezeit ausgestrahlt wird, nicht darauf gerichtet sein darf, die Aufmerksamkeit von Kindern unter zwölf Jahren zu erregen, auf Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten nicht angewendet werden darf.³⁰

26) Es sei nebenbei bemerkt, dass Vorabverfahren wie nach Artikel 3a der Fernsehrichtlinie nur ganz vereinzelt vorkommen; im Gegensatz dazu sind rückwirkende Bestimmungen sehr viel stärker üblich, wie aus dem Tenor von Art. 2 Abs. 7–10 der vorgeschlagenen neuen Richtlinie hervorgeht.

27) *EBU comments on the Council of Europe consultation on the European Convention on Transfrontier Television: Scope and jurisdiction* (EBU-Kommentare zur Konsultation des Europarats über das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen: Anwendungsbereich und Rechtshoheit), Rechtsabteilung der Europäischen Rundfunkunion, 11. Mai 2005; *EBU Position on Issues Papers for the Liverpool Audiovisual Conference* (EBU-Standpunkt zu Themenpapieren für die audiovisuelle Konferenz in Liverpool), Rechtsabteilung der Europäischen Rundfunkunion, 5. September 2005; *Draft Audiovisual Media Services Directive – Initial EBU Contribution to the First Reading* (Richtlinienentwurf über audiovisuelle Mediendienste – EBU-Eingangsbeitrag zur ersten Lesung), Rechtsabteilung der Europäischen Rundfunkunion, 3. April 2006.

28) EBU-Kommentare zur Konsultation des Europarats über das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen: Anwendungsbereich und Rechtshoheit, a. a. O., S. 4.

29) Verbundene Rechtssachen C-34/95, C-35/95 und C-36/95, Konsumentombudsmannen (KO) gegen De Agostini (Svenska) Förlag AB (C-34/95) und TV-Shop i Sverige AB (C-35/95 und C-36/95), Urteil vom 9. Juli 1997, EuGH, Slg. 1997, I-3843.

30) Ebd., Abs. 61 und 62.

Der Fall FANTV sollte jedoch vom Fall De Agostini getrennt betrachtet werden, da hier Lettland sicherstellt, dass die entsprechenden schwedischen Vorschriften beachtet werden.

FANTV erhielt seine Lizenz nach einer Verhandlungsphase zwischen dem lettischen Rundfunkrat und dem beantragenden Unternehmen, die mit einer Vereinbarung zwischen den beiden Parteien abgeschlossen wurde. Es wurde jedoch angedeutet, dass dies mit einem privatrechtlichen Vertrag mit Rechtswahl verbunden sei und dass die Tauglichkeit einer solchen Vereinbarung davon abhängt, dass die Rundfunklizenz vertraglicher Natur sei (so, wie es etwa in Frankreich praktiziert wird), was aber nicht immer der Fall ist. Weiterhin wurden Bedenken dahingehend hervorgebracht, dass die Lizenzvergabe auf der Grundlage bilateral ausgehandelter Vertragsvereinbarungen zu einer willkürlichen Diskriminierung unter den Lizenzbewerbern führen könnte (wenngleich es keinerlei Anzeichen gab, dies wäre bei FANTV der Fall gewesen).

Sitzung III

Einführung

Der Ausgangspunkt des Beitrags von Alexander Scheuer „Umsetzung und Überwachung: Wahrung des Allgemeininteresses gegenüber kommerziellen Kommunikationen“ ist die Zusammenstellung einer „nicht abschließenden allgemeinen Liste politischer Zielsetzungen“, die über gegenwärtige und geplante Regulierungsansätze bei Rundfunk-/ audiovisuellen Mediendiensten in Europa informiert. Der erste Zweck einer solchen begrifflichen Kontextualisierung bestand darin darzustellen, dass die Richtlinie auch auf andere Zielsetzungen als nur auf ihre vorrangigen Binnenmarktziele eingeht. Zweitens versuchte der Beitrag zum Nachdenken darüber anzuregen, ob gewisse Bestimmungen in der vorgeschlagenen neuen Richtlinie tatsächlich mit dem Spektrum der aufgezeigten Ziele im Einklang stehen und ob sie auch die adäquaten Mittel sind, um diese Ziele voranzubringen.

Es sei betont, dass nicht alle der aufgeführten politischen Zielsetzungen gleichermaßen relevant sind: Während einige zweifelsohne von übergeordneter Bedeutung sind (etwa die Meinungsfreiheit), stellen andere (so der Schutz von Werken) eher enger gefasste Teilziele dar, die von (einzelnen Bestimmungen) des Fernsehübereinkommens und der Fernsehrichtlinie verfolgt werden. Darüber hinaus kommt einigen Zielen eine zentralere Rolle als anderen zu. Im Fall der Fernsehrichtlinie ist beispielweise die Erleichterung grenzüberschreitender audiovisueller Dienste das vorrangige Ziel, und andere Ziele sind diesem lediglich nachgeordnet, so dringend sie an anderer Stelle auch erscheinen mögen. Darüber hinaus gehen bestimmte allgemeinpolitische Zielsetzungen auf andere Gründe als Binnenmarktüberlegungen zurück und können so in EU-Rechtstexten weite Verbreitung finden (etwa Minderjährigen- und Verbraucherschutz, Kulturpolitik). Es sei auch angemerkt, dass einzelne Ziele durch eine Reihe von verschiedenen Überlegungen begründet sein können. Diese Überlegungen schließen sich nicht gegenseitig aus, jede kann aber anders gewichtet werden, und diese Gewichtung kann entscheidenden Einfluss darauf haben, wie das Ziel in der Praxis verfolgt wird. Produktplatzierung ist ein schönes Beispiel dafür (s. u.). Es versteht sich von selbst, dass Ziele und die Priorisierung von Zielen auf der europäischen und der nationalen Ebene wie auch zwischen Staaten voneinander abweichen können. Wichtig ist, dass jede Diskussion über Zielsetzungen den Dualismus zwischen europäischer und nationaler Ebene wie auch unterschiedliche mögliche Gewichtungen auf der zwischenstaatlichen Ebene widerspiegelt.

1. Produktplatzierung

Es ist schon ein wesentlicher Unterschied, ob Überlegungen für das Verbot oder die Regulierung einer Produktplatzierung im Zuschauerschutz (vor irreführenden Darstellungen) oder im Schutz der redaktionellen Unabhängigkeit (für den Fernsehveranstalter) oder der Authentizität des fraglichen Werks (Urheberrechte) begründet liegen. Wenngleich die Grundsorge hier wohl dem Zuschauerschutz gilt, erscheinen doch alle drei Zielsetzungen relevant, was bedeutet, dass die Aufmerksamkeit auf die Erreichung des richtigen Verhältnisses zwischen ihnen gelenkt werden muss.

Mit Erwägung 46 der vorgeschlagenen neuen Richtlinie wird die Produktplatzierung als Realität anerkannt. Ist erst einmal die Existenz des Sachverhalts anerkannt, wendet sich die Diskussion der Anpassung des Regelwerks zu, um die politischen Zielsetzungen im Hinblick auf diesen Sachverhalt zu bewahren. Eine maßgebliche Überlegung ist, wer eine Vergütung für die Produktplatzierung erhält (der Fernsehveranstalter, der Produzent usw.?). Ebenso wichtig ist ein weit gefasster Ansatz bei der Absicherung der redaktionellen Unabhängigkeit gegen (unzulässigen) kommerziellen und Werbdruck. Grundsätzlich geht man davon aus, dass Produktplatzierung lediglich eine Form von Werbung ist und

daher den übergeordneten Regulierungsgrundsätzen, die für andere Arten von Werbung gelten, unterworfen sein sollte. Damit ist teilweise erklärt, warum Art. 3h Abs. 4 der vorgeschlagenen neuen Richtlinie Produktplatzierung in Nachrichtensendungen und aktuellen Reportagen wie auch in audiovisuellen Mediendiensten für Kinder und in Dokumentarsendungen untersagt. Zur vollständigen Erklärung gehört aber noch ein wichtiger Punkt: Die Unzulässigkeit von Produktplatzierung für einzelne Programmtypen wird damit begründet, dass hier ein erhöhtes Risiko für eine Beeinflussung oder Gefährdung der redaktionellen Unabhängigkeit wahrgenommen wurde. Es geht also auch um Transparenzgesichtspunkte.

Die vorgeschlagene Regulierung der Produktplatzierung will Unstimmigkeiten, die sich aus der gegenwärtigen Situation ergeben, beseitigen. Nach den bestehenden Vorschriften ist jede Art von Produktplatzierung mutmaßlich gestattet, wenn sie nicht von einem Fernsehveranstalter eingefügt wurde; sie ist lediglich verboten, wenn sie die Kriterien für Schleichwerbung erfüllt, was bedeutet, dass der Fernsehveranstalter eine finanzielle Entschädigung oder ähnliches erhält. Andere Formen von Produktplatzierung werden von den bestehenden Vorschriften nicht abgedeckt. Ein weiterer offensichtlicher Grund zur Besorgnis ist die weit verbreitete Praxis der Produktplatzierung bei in den USA produzierten Filmen, die im Gegensatz zu europäischen Filmen steht.

2. Werbeunterbrechungen während laufender Filme / Sendungen

Die Praxis, Filme durch Nachrichten und Wettermeldungen in zwei Teile zu trennen, wird in einer ganzen Reihe von Ländern immer häufiger. Die Vereinbarkeit dieser Praxis mit der italienischen Gesetzgebung zur Umsetzung der Fernsehrichtlinie steht gegenwärtig vor einer gerichtlichen Überprüfung. Die offensichtlichste rechtliche Frage, die durch diese Praxis (und die Streitfrage des laufenden Verfahrens in Italien) aufgeworfen wird, sind die Auswirkungen, die sie für die Berechnung der zulässigen Werbezeit nach der Fernsehrichtlinie hat. Die schwedische Rundfunkkommission hat in der Vergangenheit mehrere Fälle behandelt, die sich mit der Unterbrechung von Filmen durch in Werbung eingebettete Kurznachrichten befassen.³¹ Die Kommission vertritt den festen Standpunkt, dass die Art. 11 Abs. 3 der Fernsehrichtlinie entsprechende Bestimmung in der schwedischen Gesetzgebung gilt, wenn ein Film durch Werbung unterbrochen wird, selbst wenn Nachrichtensendungen zwischen diesen Werbeausstrahlungen gezeigt werden. Diese Haltung soll verhindern, dass die Vorschriften über das Einfügen von Werbung durch die Einbettung eines Programms in ein anderes umgangen werden.

Ein weiteres Thema, das sich aus der Einfügung von Kurzsendungen zwischen den beiden Teilen eines Films oder einer Sendung ergibt, ist, ob solche Filmunterbrechungen eine Verletzung von Urheberrechtslizenzen darstellen. Dieser Sachverhalt stand kürzlich in einer Reihe europäischer Staaten im Zentrum gerichtlicher Aufmerksamkeit.³² Während es für individuelle Urheberrechtsinhaber ohnehin logisch ist, gegen derartige Praktiken einzutreten, gibt es möglicherweise auch ein allgemeines wirtschaftliches Interesse oder andere Interessen, dagegen zu sein (selbst wenn der einzelne Urheberrechtsinhaber sich, aus welchen Gründen auch immer, nicht gegen die Verletzung seiner Rechte gewehrt hat).

Sitzung IV

Einführung

Der Beitrag von Karol Jakubowicz „Umsetzung und Überwachung: Wahrung der Menschenrechte und kulturellen Werte“, s. o., lieferte den sozialpolitischen und philosophischen Hintergrund für die einsetzende Regulierungswut, die zurzeit im europäischen audiovisuellen Sektor zu beobachten ist. Eine Botschaft, die seinem Beitrag und der daraus entstandenen Diskussion entnommen werden konnte, lautet, dass die Bedeutung des ideologischen und globalen Kontextes häufig verkannt und unterbewertet wird. Eine derartige Ignoranz wäre jedoch zu unserem Schaden. Wenn wir uns über Gebühr mit den Einzelheiten der Regulierungsbestimmungen befassen, werden wir am Ende womöglich den Wald vor lauter Bäumen nicht mehr sehen.

31) Siehe als Hintergrundinformation Greger Lindberg, „SE – Werbeunterbrechungen zulässig“, IRIS 2002-5: 7.

32) Siehe z. B. Helene Hillerström Miksche, „SE – Gericht sieht in Werbeunterbrechungen Verstoß gegen Urheberpersönlichkeitsrechte von Filmregisseuren“, IRIS 2006-7: 19, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/7/article34.de.html>

1. Die Kunst des Möglichen

Die Schnittstelle zwischen Demokratie, Menschenrechten und den Medien war immer durch ihre Dynamik gekennzeichnet. Diese Aussage war nie so allgemeingültig wie im Kontext des schwindelerregenden Tempos technologischer Entwicklungen in der modernen Gesellschaft. Es ist wiederum außerordentlich wichtig, die beständigen Grundsätze der Menschenrechte nicht aus dem Blick zu verlieren und sie weiterhin auf das sich rasant verändernde Medienumfeld anzuwenden.

Wenngleich drängende technologische Fragen eindeutig eine Katalysatorfunktion für das Projekt der Revision der Fernsehrichtlinie hatten (wie auch vergleichbare Diskussionen im Hinblick auf das Fernsehübereinkommen), ist doch ein früheres und grundsätzlicheres Problem anzusprechen, nämlich der Anwendungsbereich der beiden Rechtsinstrumente. Ihre Basis ist der Satellitenrundfunk, eine Technologie, die in Europa wohl bereits ihren Höhepunkt überschritten hat und auf jeden Fall nicht das dominierende Verbreitungsmittel für audiovisuelle Inhalte im nächsten Jahrzehnt sein dürfte. Dieser Erkenntnis wird in der vorgeschlagenen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste durch die Einführung der Begriffe der linearen und nichtlinearen Dienste Rechnung getragen. Doch selbst bei einer unanfechtbaren Definition solcher Begriffe wäre ihre Einführung doch noch nicht ausreichend, die zugrunde liegende Frage nach dem rechtlichen Anwendungsbereich der beiden Instrumente zu lösen. Die Debatte müsste um zentrale Grundsatzfragen herum angeordnet sein, wie etwa (i) Was ist in der Zukunft zu regulieren?, und (ii) Wie sollte reguliert werden (also in welcher Form und wie detailliert)? Viele der strengen Vorschriften, die das in hohem Maße regulierte Umfeld des traditionellen Rundfunks gekennzeichnet haben, sind im neuen Umfeld zunehmend individualisierter Verbreitungsformen schwerlich aufrechtzuerhalten.

2. Neues Zutagetreten von Nationalismus

Das kulturelle Ziel hinter dem ursprünglichen Anstoß zu einem Regulierungsrahmen für das Fernsehen in Europa war die Förderung (des Gefühls) einer europäischen Identität. Dieses Ziel entwickelte sich schnell zu dem etwas greifbareren Konglomerat von Zielen, das sich später im Fernsehübereinkommen manifestierte, doch sind die Fragen zur kulturellen Identität in Europa nicht verschwunden.

Um Teil einer größeren internationalen Einheit zu sein, die offen für alle Arten von kulturellen Einflüssen ist, muss man ein (wie auch immer definiertes) starkes eigenes Identitätsgefühl haben, denn sonst wird Unsicherheit die Unzufriedenheit nähren. Ein Gefühl der Sicherheit bezüglich der eigenen kulturellen Identität ist eine Vorbedingung für effizientes Engagement für jeglichen Prozess der internationalen Integration. Dies gilt sowohl für die europäische Integration als auch für die Beziehungen zum Rest der Welt. Auf beiden Ebenen bewegen sich diese Beziehungen zwischen verschiedenen Religionen und Kulturen, und eine dialoghafte Interaktion zwischen Gruppen wird immer zwingender erforderlich. Gegenwärtige und frühere Entscheidungen auf europäischer und nationaler Ebene werden häufig dafür kritisiert, dass sie dieses Gefühl der Sicherheit nicht zu vermitteln vermochten. Weder das Fernsehübereinkommen noch die Fernsehrichtlinie konnte dieses Versagen an und für sich ausräumen, sie sollten aber Teil eines weiter angelegten Prozesses sein, um eine Antwort zu finden.

Die Ablehnung des europäischen Verfassungsentwurfs in Frankreich wird abwechselnd mit einem wachsenden Gefühl der öffentlichen Ernüchterung, der Entmündigung oder Unsicherheit (sei es in Bezug auf die Identität oder die Wirtschaft) erklärt. Dieses Gefühl der Unsicherheit scheint in Europa immer mehr um sich zu greifen und ist verstärkt auf europäischer Ebene festzustellen.³³ Es gibt Anlass zu erheblicher politischer Sorge, dass dieses Unsicherheitsgefühl das europäische Projekt sozusagen von innen aushöhlt, denn es zeigt sich am stärksten unter den ältesten Demokratien in Europa und unter denen, die die ersten Schritte zur Institutionalisierung in der Nachkriegszeit unternommen haben.

Die Interessen der Globalisierung werden üblicherweise als konträr zu denen der nationalen Souveränität und Identität betrachtet. Daher überrascht es kaum, dass sich der zunehmend internationalisierte europäische audiovisuelle Bereich als Hauptschauplatz erweist, auf dem diese beiden widerstreitenden Interessenblöcke miteinander um die Vorherrschaft konkurrieren können. Die Frage der Rechtshoheit beispielsweise geht über die übliche Regulierung auf Verwaltungsebene hinaus und bringt viele zusätzliche grundlegende Besorgnisse mit sich, wie etwa zur zuvor erwähnten

33) Siehe z. B. Viviane Reding, „A *Triple Play* for Europe“ (Ein Dreiklang für Europa), Digital Lifestyle Day 2006, München, 23. Januar 2006, Rede/06/28.

nationalen Souveränität und Identität. Die Festlegung der Rechtshoheit erfordert daher die Herstellung eines Gleichgewichts oder zumindest eine gewisse Abstimmung der audiovisuellen Politik auf europäischer und nationaler Ebene.

Eine Reihe von Ländern hat ihre Bedenken hinsichtlich der bestehenden Bestimmungen der Fernsehrichtlinie zur Festlegung der Rechtshoheit über Fernsehveranstalter schriftlich geäußert.³⁴ Einige dieser Bedenken entspringen der Unzufriedenheit einzelner Länder darüber, dass sie Strategien, die sie für angemessen und richtig für den Schutz ihrer Bürger gegen unerwünschte Programme oder Werbung oder gegen falsche Arten von Werbung usw. erachten, nicht verfolgen oder durchsetzen können. Es wäre daher zu kurz gegriffen, die Praxis mit den Werbefenstern lediglich in wirtschaftlicher Hinsicht zu betrachten; sie berühren auch kulturelle Werte. Die Souveränität von Staaten im Hinblick auf die Festlegung einer audiovisuellen Politik ist beschränkt, und dies ist bezeichnend für ein sehr viel breiteres Phänomen der europäischen Integration. Es ist verständlich, dass die Staaten die ihnen verbliebene Souveränität eifersüchtig hüten. Widerstände gegen die Vorherrschaft ausländischer Mediengesellschaften auf einem bestimmten nationalen Markt können nicht einfach abgetan werden, als seien sie nur dazu da, Märkte abzuschotten und Protektionismus zu üben. Solche Widerstände entspringen oft der Sorge um die Programmvvielfalt (insbesondere in kultureller und sprachlicher Hinsicht) und um die Reinvestition von Werbeeinnahmen in originäre und unabhängige und nationale / europäische Programme. Kulturelle Identität ist der übergeordnete Begriff für all diese Besorgnisse.

Um den Kreis zu schließen: Gerade vor einem allgemeinen Hintergrund kultureller Unsicherheit erscheint die Bekräftigung des Herkunftslandprinzips im europäischen audiovisuellen Sektor, der ein überaus wichtiger Platz für die Schaffung und Erhaltung kultureller Identität ist, für bestimmte Identitätsmerkmale einzelner Staaten möglicherweise als bedrohlich. Ein Teil der Befürchtungen wurde von der ersten Fassung der vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie hervorgerufen, die sich wie die Fernsehrichtlinie auf das Herkunftslandprinzip stützt, im Gegensatz zur Fernsehrichtlinie jedoch nicht gleichzeitig ein Mindestmaß an Harmonisierung vorsah.³⁵ Das Europäische Parlament änderte nachfolgend den Richtlinienvorschlag, sodass das Herkunftslandprinzip durch ein pragmatisches Prinzip des „freien Dienstleistungsverkehrs“ als Grundlage für die Regulierung der Bereitstellung grenzüberschreitender Dienste in der EU ersetzt wurde.³⁶ Die Änderung der vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie durch das Europäische Parlament folgt dem häufiger vertretenen Standpunkt, dass das Herkunftslandprinzip keinen Absolutheitsanspruch haben sollte. Die Notwendigkeit, seine Anwendung mit einem gewissen Grad substanzieller Harmonisierung zu verknüpfen, wurde anerkannt. Sie stellte sich zugleich als flexibler Mechanismus heraus, um andere Sachverhalte zu berücksichtigen.

3. Geografischer Anwendungsbereich des Fernsehübereinkommens

Wie bereits oben erwähnt, ist es weitestgehend anerkannt, dass der großflächige geografische Anwendungsbereich des Fernsehübereinkommens eine entscheidende Rolle spielt, wenn es um (i) die Sicherung eines weiteren „europäischen audiovisuellen Bereichs“ als allein unter der Fernsehrichtlinie möglich und (ii) die Förderung der Menschenrechte sowie kultureller und anderer Werte des „europäischen audiovisuellen Bereichs“ in Staaten, die außerhalb der territorialen und politischen Reichweite der EU-Mitgliedschaft liegen, geht. In diesem Zusammenhang wollen der Ständige Ausschuss und der Lenkungsausschuss für Medien und neue Kommunikationsdienste (CDMC) sich darum bemühen, den geografischen Anwendungsbereich des Fernsehübereinkommens weiter auszuweiten, indem sie andere Staaten einladen, dem Übereinkommen beizutreten.

Die Staaten der GUS könnten als vorrangiges Gebiet für eine weitere Ausdehnung des Fernsehübereinkommens betrachtet werden. Gegenwärtig fällt die Russische Föderation, das bevölkerungsreichste Mitgliedsland des Europarats, nicht in den Geltungsbereich des Fernsehübereinkommens.

34) Diese Entwicklung wird ausführlich behandelt in Karol Jakubowicz, „Umsetzung und Überwachung: Wahrung der Menschenrechte und kulturellen Werte“, s. o. Siehe weiterhin: Informelle Ministerkonferenz über Rundfunk, Irland, 2.–3. März 2004, Pressemitteilung des irischen Ministeriums für Kommunikation, Meeresangelegenheiten und natürliche Ressourcen, abrufbar unter: <http://www.dcmnr.gov.ie/Broadcasting/Ministerial+Conference/>. Siehe als Hintergrundinformation zu dieser Konferenz unter der irischen Präsidentschaft der Europäischen Union (2004): André Lange & Susanne Nikoltchev, *Grenzüberschreitendes Fernsehen in der Europäischen Union: Marktanteile und ausgewählte juristische Aspekte* (Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2004).

35) Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM(2004) 2 endg./3. Siehe weiterhin: Wouter Gekiere, „Europäische Kommission: Erklärung zur Dienstleistungsrichtlinie“, IRIS 2005-4: 3, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/4/article3.de.html>

36) Wouter Gekiere, „Europäisches Parlament: Plenarabstimmung zur Dienstleistungsrichtlinie“, IRIS 2006-4: 6, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/4/article8.de.html>

Allgemeiner gesprochen haben sechs der zehn ehemaligen europäischen Sowjetrepubliken das Fernsehübereinkommen nicht ratifiziert,³⁷ vier von ihnen haben es nicht einmal unterzeichnet,³⁸ und eine ist nicht einmal zur Unterzeichnung berechtigt.³⁹ Der Europarat täte gut daran, seine Anstrengungen wieder aufzunehmen, und sollte die fraglichen Staaten und insbesondere die Russische Föderation zu Gesprächen über die Notwendigkeit bewegen, das europäische Übereinkommen und weitere Dokumente zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Der Zeitpunkt für solche Anstrengungen wäre richtig gewählt, bedenkt man das wachsende Gefühl Russlands, international – auch gegenüber Europa – isoliert zu sein. Ein vorläufiger Schritt des Europarats könnte darin bestehen, sich noch besser mit den internen politischen Strukturen und wichtigen administrativen / institutionellen Zuständigkeiten der Russischen Föderation vertraut zu machen.

Diese beabsichtigte Beitrittsinitiative wird sich auch an Staaten richten, die nicht Mitglied des Europarats sind. Art. 30 Abs. 1 sieht den Beitritt von Nicht-Mitgliedstaaten des Europarats zum Fernsehübereinkommen vor. Er lautet:

Nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens kann das Ministerkomitee des Europarats nach Konsultation der Vertragsstaaten durch einen mit der in Artikel 20 Buchstabe d der Satzung des Europarats vorgesehenen Mehrheit und mit einhelliger Zustimmung der Vertreter der Vertragsstaaten, die Anspruch auf einen Sitz im Komitee haben, gefassten Beschluss jeden anderen Staat einladen, dem Übereinkommen beizutreten.

Der Heilige Stuhl ist Vertragspartei des Fernsehübereinkommens, obwohl er kein Mitglied des Europarats ist. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere Staaten an der Südküste des Mittelmeers politische Angebote gemacht werden. Man kann spekulieren, dass diese Strategie zumindest zum Teil dem Ziel geschuldet ist, den interkulturellen und interreligiösen Dialog mit den Nachbarstaaten des Europarat-Blocks zu verbessern.

Den wahrscheinlichen Erfolg dieser geplanten Angebote kann man nur schwer vorhersagen. Man kann jedoch wohl realistischerweise davon ausgehen, dass Staaten, wenn sie fürchten, dass ihre geschätzten kulturellen oder religiösen Werte durch den Beitritt zum Fernsehübereinkommen gefährdet sein könnten (etwa weil man sie nötigt, Ausstrahlungen von Vertragsparteien des Fernsehübereinkommens zu empfangen, deren Inhalte säkularer und liberaler sind, als es sonst in ihren Ländern zulässig ist), schlicht gar nicht erst beitreten werden.

37) Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Russland, Ukraine.

38) Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Russland.

39) Belarus.

Annex

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*

Artikel 10 - Freiheit der Meinungsäusserung

Jedermann hat Anspruch auf freie Meinungsäusserung. Dieses Recht schliesst die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen ein. Dieser Artikel schliesst nicht aus, dass die Staaten Rundfunk-, Lichtspiel- oder Fernsehunternehmen einem Genehmigungsverfahren unterwerfen.

Da die Ausübung dieser Freiheiten Pflichten und Verantwortung mit sich bringt, kann sie bestimmten, vom Gesetz vorgesehenen Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, wie sie vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten, unentbehrlich sind.

*<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F45A65CD-38BE-4FF7-8284-EE6C2BE36FB7/0/GermanAllemand.pdf>

Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (ETS No 132) vom 5. Mai 1989 (Text geändert durch das Protokoll des Europarats vom 9. September 1998, in Kraft getreten am 1. März 2002)*

Artikel 4 - Freiheit des Empfangs und der Weiterverbreitung

Die Vertragsparteien sichern die freie Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit in Übereinstimmung mit Artikel 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten; sie gewährleisten die Freiheit des Empfangs und schränken die Weiterverbreitung von Programmen, die den Bestimmungen dieses Übereinkommens entsprechen, in ihrem Hoheitsgebiet nicht ein.

Artikel 5 - Pflichten der sendenden Vertragsparteien

1. Jede sendende Vertragspartei sorgt dafür, dass alle Programme, die durch Rundfunkveranstalter unter ihrer Rechtshoheit verbreitet werden, den Bestimmungen dieses Übereinkommens entsprechen.
2. Im Sinne dieses Übereinkommens unterliegt ein Rundfunkveranstalter der Rechtshoheit einer Vertragspartei,
 - wenn er in Übereinstimmung mit Absatz 3 in dieser Vertragspartei als niedergelassen gilt;
 - wenn Absatz 4 auf ihn Anwendung findet.
3. Im Sinne dieses Übereinkommens gilt ein Rundfunkveranstalter in den folgenden Fällen in der sendenden Vertragspartei als niedergelassen:
 - a. wenn der Rundfunkveranstalter seinen tatsächlichen Sitz in dieser Vertragspartei hat und die Entscheidungen bezüglich der Programmgestaltung in dieser Vertragspartei getroffen werden;
 - b. wenn ein Rundfunkveranstalter seinen tatsächlichen Sitz in einer Vertragspartei hat, die Entscheidungen bezüglich der Programmgestaltung jedoch in einer anderen Vertragspartei getroffen werden, so gilt er in der Vertragspartei als niedergelassen, in der ein wesentlicher Teil der im Fernsbereich Beschäftigten tätig ist; wenn ein wesentlicher Teil der im Fernsbereich Beschäftigten in beiden Vertragsparteien tätig ist, gilt der Rundfunkveranstalter in der Vertragspartei als niedergelassen, in der er seinen tatsächlichen Sitz hat; wenn ein wesentlicher Teil der im Fernsbereich Beschäftigten in keiner der beiden Vertragsparteien tätig ist, gilt der Rundfunkveranstalter in der Vertragspartei als niedergelassen, in der er zuerst mit der Sendetätigkeit gemäß der Rechtsordnung dieser Vertragspartei begonnen hat, sofern eine dauerhafte und tatsächliche Verbindung mit der Wirtschaft dieser Vertragspartei weiterbesteht;
 - c. wenn ein Rundfunkveranstalter seinen tatsächlichen Sitz in einer Vertragspartei hat, die Entscheidungen bezüglich der Programmgestaltung jedoch in einem Staat getroffen werden, der keine Vertragspartei dieses Übereinkommens ist, oder wenn der umgekehrte Fall vorliegt, gilt er in der betreffenden Vertragspartei als niedergelassen, sofern ein wesentlicher Teil der im Fernsbereich Beschäftigten in dieser Vertragspartei tätig ist;
 - d. wenn – unter Anwendung der Tatbestandsmerkmale von Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juni 1997 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität – ein Rundfunkveranstalter in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft als niedergelassen gilt, so gilt dieser Rundfunkveranstalter auch im Sinne dieses Übereinkommens in diesem Staat als niedergelassen.
4. In den folgenden Fällen gilt ein Rundfunkveranstalter, auf den Absatz 3 nicht Anwendung findet, als der Rechtshoheit einer Vertragspartei, gleich einer sendenden Vertragspartei, unterworfen, wenn
 - a. er eine von dieser Vertragspartei zugeteilte Frequenz nutzt;
 - b. er zwar keine von dieser Vertragspartei zugeteilte Frequenz, aber eine Satellitenkapazität dieser Vertragspartei nutzt;
 - c. er zwar weder eine von dieser Vertragspartei zugeteilte Frequenz noch eine Satellitenkapazität dieser Vertragspartei, aber eine Aufwärtsverbindung zu einem Satelliten nutzt, die sich in der betreffenden Vertragspartei befindet.
5. Wenn die sendende Vertragspartei anhand von Absatz 4 nicht bestimmt werden kann, prüft der Ständige Ausschuss die Frage gemäß Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a) dieses Übereinkommens zum Zwecke der Bestimmung dieser Vertragspartei.
6. Dieses Übereinkommen betrifft nicht Fernsehsendungen, die ausschließlich für den Empfang in Staaten bestimmt sind, die nicht Vertragspartei dieses Übereinkommens sind, und die weder direkt noch indirekt von der Allgemeinheit in einer oder mehreren Vertragsparteien empfangen werden können.

*http://www.lfk.de/gesetzeundrichtlinien/europaeisches_uebereinkommen_grenzueberschreitende_fernsehen.pdf#search=%22Europ%C3%A4isches%20%C3%9Cbereinkommen%20%C3%BCber%20das%20grenz%C3%BCberschreitende%20Fernsehen%22

Artikel 9bis - Zugang der Allgemeinheit zu Ereignissen von erheblicher Bedeutung

1. Jede Vertragspartei behält sich das Recht vor, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass ein ihrer Rechtshoheit unterliegender Rundfunkveranstalter Exklusivrechte zur Weiterverbreitung von Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung nicht so ausübt, dass einem wesentlichen Teil der Allgemeinheit in dieser Vertragspartei die Möglichkeit genommen wird, diese Ereignisse direkt oder zeitversetzt im frei zugänglichen Fernsehen zu verfolgen. In diesem Zusammenhang kann die betreffende Vertragspartei von solchen Ereignissen, denen sie eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beimisst, eine Liste erstellen.
2. Die Vertragsparteien stellen mit angemessenen Mitteln und mit Rücksicht auf die von der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und, soweit gegebenenfalls, von der nationalen Verfassungen gewährten Rechtsgarantien sicher, dass ein ihrer Rechtshoheit unterliegender Rundfunkveranstalter, die von ihm nach dem Inkrafttreten des Protokolls zur Änderung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen erworbenen Exklusivrechte nicht in der Weise ausübt, dass einem bedeutenden Teil der Allgemeinheit in einer anderen Vertragspartei die Möglichkeit vorenthalten wird, die von dieser anderen Vertragspartei unter Berücksichtigung der unten stehenden Anforderungen bezeichneten Ereignisse als direkte Gesamter oder Teilberichterstattung oder, sofern im öffentlichen Interesse aus objektiven Gründen erforderlich oder angemessen, als zeitversetzte Gesamt- oder Teilberichterstattung im frei zugänglichen Fernsehen zu verfolgen, wie dies von der anderen Vertragspartei gemäss Absatz 1 festgelegt worden ist:
 - a. die Vertragspartei, welche die in Absatz 1 erwähnten Maßnahmen trifft, erstellt eine Liste nationaler oder internationaler Ereignisse, die sie als von gesellschaftlich erheblicher Bedeutung erachtet;
 - b. die Vertragspartei erstellt diese Liste rechtzeitig in einem klaren und nachvollziehbaren Verfahren; c) die Vertragspartei bestimmt, ob diese Ereignisse im Wege direkter Gesamt- oder Teilberichterstattung oder, sofern im öffentlichen Interesse aus objektiven Gründen erforderlich oder angemessen im Wege zeitversetzter Gesamt- oder Teilberichterstattung verfügbar sein sollen;
 - d. die von der Vertragspartei, welche die Liste erstellt, getroffenen Maßnahmen haben verhältnismäßig und so detailliert wie nötig zu sein, um es den anderen Vertragsparteien zu ermöglichen, die in diesem Absatz erwähnten Maßnahmen zu ergreifen;
 - e. die Vertragspartei, welche die Liste erstellt, teilt dem Ständigen Ausschuss diese Liste und die entsprechenden Maßnahmen in einer vom Ständigen Ausschuss festgelegten Frist mit;
 - f. die von der Vertragspartei, welche die Liste erstellt, getroffenen Maßnahmen fallen in den Rahmen der Beschränkungen, die in den in Absatz 3 erwähnten Richtlinien des Ständigen Ausschusses festgelegt sind, und der Ständige Ausschuss muss eine positive Stellungnahme zu den Maßnahmen abgegeben haben. Maßnahmen aufgrund dieses Absatzes finden nur Anwendung auf die vom Ständigen Ausschuss in der in Absatz 3 erwähnten jährlichen Liste veröffentlichten Ereignisse sowie auf die nach dem Inkrafttreten dieses Änderungsprotokolls erworbenen Exklusivrechte.
3. Einmal jährlich hat der Ständige Ausschuss:
 - a. eine konsolidierte Liste der bezeichneten Ereignisse und entsprechenden Maßnahmen, die von den Vertragsparteien in Übereinstimmung mit Absatz 2 e) mitgeteilt worden sind, zu veröffentlichen;
 - b. mit Dreiviertelmehrheit der Mitglieder Richtlinien, zusätzlich zu den in Absatz 2 a) bis e) aufgeführten Bedingungen aufzustellen, damit Abweichungen zwischen der Umsetzung dieses Artikels und der im Gemeinschaftsrecht geltenden Bestimmungen vermieden werden.

Artikel 10 - Kulturelle Ziele

1. Jede sendende Vertragspartei sorgt im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln dafür, dass ein Rundfunkveranstalter in ihrer Rechtshoheit den Hauptanteil seiner Sendezeit europäischen Werken vorbehält; ausgenommen ist die für Nachrichten, Sportereignisse, Spielshows, Werbung, Teletextoder Teleshopping-Dienste vorgesehene Sendezeit. Dieser Anteil soll unter Berücksichtigung der Verantwortung des Rundfunkveranstalters gegenüber seinem Publikum in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung schrittweise auf der Grundlage geeigneter Kriterien erreicht werden.
2. Können sich eine empfangende und eine sendende Vertragspartei über die Anwendung des Absatzes 1 nicht einigen, so kann auf Verlangen einer der beiden Parteien der Ständige Ausschuss ersucht werden, ein Gutachten zu der Angelegenheit abzugeben. Eine solche Meinungsverschiedenheit kann nicht dem in Artikel 26 vorgesehenen Schiedsverfahren unterworfen werden.
3. Die Vertragsparteien verpflichten sich, gemeinsam nach den geeignetsten Mitteln und Verfahren zu suchen, um ohne Benachteiligung einzelner Rundfunkveranstalter die Tätigkeit und die Entwicklung der europäischen Produktion zu unterstützen, insbesondere in Vertragsparteien mit geringer Produktionskapazität für audiovisuelle Werke oder begrenztem Sprachraum.
4. Die Vertragsparteien sorgen dafür, dass ein ihrer Rechtshoheit unterliegender Rundfunkveranstalter Kinofilme nur nach Ablauf der mit den Rechteinhabern vereinbarten Fristen verbreitet.

Artikel 10bis - Medienvielfalt

Die Vertragsparteien bemühen sich im Geist der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Unterstützung, der diesem Übereinkommen zugrunde liegt, zu vermeiden, dass Programme, die durch einen Rundfunkveranstalter oder andere natürliche oder juristische Personen unter ihrer Rechtshoheit im Sinne des Artikels 3 verbreitet oder weiterverbreitet werden, die Medienvielfalt gefährden.

Artikel 11 - Allgemeine Normen

1. Werbung und Teleshopping müssen fair und ehrlich sein.
2. Werbung und Teleshopping dürfen nicht irreführen und den Interessen der Verbraucher nicht schaden.
3. Werbung und Teleshopping, die sich an Kinder richten oder Kinder einsetzen, müssen alles vermeiden, was deren Interessen schaden könnte, und müssen deren besondere Beeindruckbarkeit berücksichtigen.
4. Teleshopping darf Minderjährige nicht dazu anregen, Verträge für den Kauf oder die Miete oder Pacht von Erzeugnissen oder für die Erbringung von Dienstleistungen abzuschließen.
5. Ein Werbetreibender darf keinen redaktionellen Einfluss auf den Programminhalt ausüben.

Artikel 14 - Einfügung der Werbung und des Teleshoppings

1. Werbung und Teleshopping werden zwischen Sendungen eingefügt. Unter den in den Absätzen 2 bis 5 genannten Voraussetzungen können Werbe- und Teleshopping-Spots auch in Sendungen eingefügt werden, sofern der Gesamtzusammenhang und der Wert der Sendung sowie die Rechte der Rechteinhaber nicht beeinträchtigt werden.
2. In Sendungen, die aus eigenständigen Teilen bestehen, oder in Sportsendungen und Übertragungen ähnlich gegliederter Ereignisse und Darbietungen, die Pausen enthalten, dürfen Werbe- und Teleshopping-Spots nur zwischen den eigenständigen Teilen oder in den Pausen eingefügt werden.
3. Die Verbreitung audiovisueller Werke wie Kinospiele und Fernsehfilme (mit Ausnahme von Serien, Reihen, leichten Unterhaltungssendungen und Dokumentarsendungen) darf unter der Voraussetzung, dass diese länger dauern als 45 Minuten, einmal je vollständigem 45-Minuten-Zeitraum unterbrochen werden. Eine weitere Unterbrechung ist zulässig, wenn diese Werke mindestens 20 Minuten länger dauern als zwei oder mehr vollständige 45-Minuten-Zeiträume.
4. Werden andere als die von Absatz 2 erfassten Sendungen durch Werbe- oder Teleshopping-Spots unterbrochen, so soll der Abstand zwischen zwei aufeinanderfolgenden Unterbrechungen innerhalb der Sendung mindestens 20 Minuten betragen.
5. Die Übertragung von Gottesdiensten darf nicht durch Werbung oder durch Teleshopping unterbrochen werden. Nachrichtensendungen und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen, Dokumentarsendungen, Sendungen religiösen Inhalts und Kindersendungen dürfen nicht durch Werbung oder durch Teleshopping unterbrochen werden, wenn sie kürzer als 30 Minuten sind. Dauern sie 30 Minuten oder länger, so gelten die Bestimmungen der Absätze 1 bis 4.

Artikel 16 - Werbung und Teleshopping, die sich eigens an eine einzelne Vertragspartei richten

1. Um Wettbewerbsverzerrungen und die Gefährdung des Fernsehsystems einer Vertragspartei zu vermeiden, dürfen Werbung und Teleshopping, die sich eigens und häufig an Zuschauer in einer einzelnen Vertragspartei außerhalb der sendenden Vertragspartei richten, die für die Fernsehwerbung und das Teleshopping geltenden Vorschriften dieser Vertragspartei nicht umgehen.
2. Absatz 1 gilt nicht,
 - a. wenn die betreffenden Vorschriften die Werbe- oder die Teleshopping-Spots, die durch einen der Rechts-
hoheit dieser Vertragspartei unterliegender Rundfunkveranstalter verbreitet werden, schlechter stellen als
die Werbe- oder die Teleshopping-Spots, die durch einen Rundfunkveranstalter oder andere natürliche oder
juristische Personen unter der Rechts-
hoheit einer anderen Vertragspartei verbreitet werden, oder
 - b. wenn die betreffenden Vertragsparteien zwei- oder mehrseitige Übereinkünfte auf diesem Gebiet geschlossen
haben.

Artikel 20 - Ständiger Ausschuss

1. Für die Zwecke dieses Übereinkommens wird ein Ständiger Ausschuss eingesetzt.
2. Jede Vertragspartei kann im Ständigen Ausschuss durch einen oder mehrere Delegierte vertreten sein. Jede Delegation hat eine Stimme. Innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs übt die Europäische Gemeinschaft ihr Stimmrecht mit einer Anzahl von Stimmen aus, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten entspricht, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind; die Europäische Gemeinschaft übt ihr Stimmrecht in den Fällen nicht aus, in denen die betreffenden Mitgliedstaaten ihr Stimmrecht ausüben und umgekehrt.
3. Jeder in Artikel 29 Absatz 1 bezeichnete Staat, der nicht Vertragspartei dieses Übereinkommens ist, kann im Ständigen Ausschuss als Beobachter vertreten sein.
4. Der Ständige Ausschuss kann den Rat von Sachverständigen einholen, um seine Aufgaben zu erfüllen. Er kann aus eigenem Antrieb oder auf Ersuchen des betreffenden Gremiums jedes internationale oder nationale staatliche oder nichtstaatliche Gremium, das in den von diesem Übereinkommen erfassten Bereichen fachlich qualifiziert ist, einladen, sich durch einen Beobachter auf einer oder einem Teil einer seiner Sitzungen vertreten zu lassen.
5. Der Ständige Ausschuss wird vom Generalsekretär des Europarats einberufen. Seine erste Sitzung findet innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens statt. Danach tritt er zusammen, sobald ein Drittel der Vertragsparteien oder das Ministerkomitee des Europarats dies verlangt, oder auf Veranlassung des Generalsekretärs des Europarats nach Artikel 23 Absatz 2 oder auf Ersuchen einer oder mehrerer Vertragsparteien nach Artikel 21 Buchstabe c und Artikel 25 Absatz 2.
6. Der Ständige Ausschuss ist verhandlungs- und beschlussfähig, wenn auf einer Sitzung die Mehrheit der Vertragsparteien vertreten ist.
7. Vorbehaltlich des Artikels 9*bis* Absatz 3 b und Artikel 23 Absatz 3 werden die Beschlüsse des Ständigen Ausschusses mit Dreiviertelmehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst.
8. Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Übereinkommens gibt sich der Ständige Ausschuss eine Geschäftsordnung.

Artikel 21 - Aufgaben des Ständigen Ausschusses

1. Der Ständige Ausschuss hat die Aufgabe, die Anwendung dieses Übereinkommens zu überwachen. Er kann
 - a. gegenüber den Vertragsparteien Empfehlungen in bezug auf die Anwendung des Übereinkommens abgeben;
 - b. etwa notwendige Änderungen des Übereinkommens anregen und nach Artikel 23 vorgeschlagene Änderungen prüfen;
 - c. auf Ersuchen einer oder mehrerer Vertragsparteien Fragen zur Auslegung des Übereinkommens prüfen;
 - d. alle Anstrengungen unternehmen, um eine gütliche Beilegung jeder Schwierigkeit zu gewährleisten, die nach Artikel 25 an ihn verwiesen wird;
 - e. gegenüber dem Ministerkomitee Empfehlungen abgeben, damit andere als die in Artikel 29 Absatz 1 bezeichneten Staaten zum Beitritt zu dem Übereinkommen eingeladen werden;
 - f. Stellungnahmen zu Rechtsmissbräuchen unter Anwendung des Artikels 24*bis* Absatz 2 c) abgeben.
2. Zudem umfasst der Aufgabenbereich des Ständigen Ausschusses:
 - a. die Ausarbeitung der in Artikel 9*bis* Absatz 3 b) erwähnten Richtlinien, um Abweichungen zwischen der Umsetzung der Bestimmungen dieses Übereinkommens in Bezug auf den Zugang der Allgemeinheit zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung und der Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zu vermeiden;
 - b. die Abgabe einer Stellungnahme zu den Maßnahmen, die von den Vertragsparteien ergriffen wurden, die eine Liste nationaler oder internationaler Ereignisse erstellt haben, die sie in Übereinstimmung mit Artikel 9*bis* Absatz 2 als von gesellschaftlich erheblicher Bedeutung erachten;
 - c. die jährliche Veröffentlichung einer konsolidierten Liste der bezeichneten Ereignisse und entsprechenden rechtlichen Maßnahmen, die von den Vertragsparteien in Übereinstimmung mit Artikel 9 Absatz 2 e) übermittelt worden sind.

Artikel 24 - Behauptete Verletzungen dieses Übereinkommens

1. Stellt eine Vertragspartei eine Verletzung dieses Übereinkommens fest, so unterrichtet sie die sendende Vertragspartei von der behaupteten Verletzung; die beiden Vertragsparteien bemühen sich, die Schwierigkeit auf der Grundlage der Artikel 19, 25, und 26 auszuräumen.
2. Ist die behauptete Verletzung offensichtlich, ernsthaft und schwerwiegend, so dass wichtige Fragen von öffentlichem Interesse berührt und Artikel 7 Absatz 1 oder 2, Artikel 12, Artikel 13 Absatz 1 Satz 1, Artikel 14

oder Artikel 15 Absatz 1 oder 3 betroffen sind, und dauert sie zwei Wochen nach der Unterrichtung noch an, so kann die empfangende Vertragspartei die Weiterverbreitung des beanstandeten Programms vorläufig aussetzen.

3. In allen anderen Fällen behaupteter Verletzung mit Ausnahme der in Absatz 4 vorgesehenen kann die empfangende Vertragspartei die Weiterverbreitung des beanstandeten Programms acht Monate nach der Unterrichtung vorläufig aussetzen, wenn die behauptete Verletzung weiterhin andauert.
4. Die vorläufige Aussetzung der Weiterverbreitung ist im Fall behaupteter Verletzung des Artikels 7 Absatz 3 oder des Artikels 8, 9 oder 10 nicht erlaubt.

Artikel 24bis - Behaupteter Missbrauch der durch dieses Übereinkommen eingeräumten Rechte

1. Ein Rechtsmissbrauch liegt vor, wenn das Programm eines Rundfunkveranstalters vollständig oder hauptsächlich auf das Hoheitsgebiet einer Vertragspartei gerichtet ist, deren Rechtshoheit der Rundfunkveranstalter nicht unterliegt (die „empfangende Vertragspartei“), und wenn dieser Rundfunkveranstalter sich in der Absicht niedergelassen hat, sich den Gesetzen in den von diesem Übereinkommen erfassten Bereichen zu entziehen, die auf ihn anwendbar wären, wenn er im Hoheitsgebiet dieser anderen Vertragspartei niedergelassen wäre.
2. Wenn eine Vertragspartei einen Rechtsmissbrauch behauptet, findet folgendes Verfahren Anwendung:
 - a. die betroffenen Vertragsparteien bemühen sich um eine gütliche Beilegung;
 - b. wenn sie innerhalb von drei Monaten zu keiner gütlichen Beilegung gelangen, legt die empfangende Vertragspartei die Angelegenheit dem Ständigen Ausschuss vor;
 - c. nach Anhörung der betroffenen Vertragsparteien nimmt der Ständige Ausschuss innerhalb von sechs Monaten nach dem Tag, an dem ihm die Angelegenheit vorgelegt wurde, Stellung zu der Frage, ob ein Rechtsmissbrauch begangen wurde oder nicht, und notifiziert diese Stellungnahme den betroffenen Vertragsparteien.
3. Wenn der Ständige Ausschuss zu dem Schluss gelangt ist, dass ein Rechtsmissbrauch vorliegt, ergreift die Vertragspartei, deren Rechtshoheit der Rundfunkveranstalter unterliegt, die geeigneten Maßnahmen, um den Missbrauch zu beseitigen und informiert den Ständigen Ausschuss über diese Maßnahmen.
4. Wenn die für den Rundfunkveranstalter zuständige Vertragspartei die in Absatz 3 erwähnten Maßnahmen nicht innerhalb von sechs Monaten ergreift, unterwerfen sich die betroffenen Vertragsparteien dem in Artikel 26 Absatz 2 und im Anhang zu diesem Übereinkommen erwähnten Schiedsverfahren.
5. Eine empfangende Vertragspartei kann vor dem Abschluss des Schiedsverfahrens keine Maßnahmen gegen ein Programm ergreifen.
6. Alle gemäß diesem Artikel vorgeschlagenen oder getroffenen Maßnahmen müssen dem Artikel 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten entsprechen.

Artikel 27 - Andere internationale Übereinkünfte oder Absprachen

1. In ihren gegenseitigen Beziehungen wenden die Vertragsparteien, die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind, Gemeinschaftsvorschriften an und wenden daher die sich aus diesem Übereinkommen ergebenden Bestimmungen nur insoweit an, als es zu einem bestimmten Regelungsgegenstand keine Gemeinschaftsvorschrift gibt.
2. Dieses Übereinkommen hindert die Vertragsparteien nicht, internationale Übereinkünfte zu schließen, die seine Bestimmungen vervollständigen oder weiterentwickeln oder ihren Anwendungsbereich ausdehnen.
3. Im Fall zweiseitiger Übereinkünfte ändert dieses Übereinkommen nicht die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien, die sich aus solchen Übereinkünften ergeben und die den Genuss der Rechte oder die Wahrnehmung der Pflichten nach diesem Übereinkommen durch andere Vertragsparteien nicht beeinträchtigen.

Artikel 30 - Beitritt von Nichtmitgliedstaaten

1. Nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens kann das Ministerkomitee des Europarats nach Konsultation der Vertragsstaaten durch einen mit der in Artikel 20 Buchstabe d der Satzung des Europarats vorgesehenen Mehrheit und mit einhelliger Zustimmung der Vertreter der Vertragsstaaten, die Anspruch auf einen Sitz im Komitee haben, gefassten Beschluss jeden anderen Staat einladen, dem Übereinkommen beizutreten.
2. Für jeden beitretenden Staat tritt dieses Übereinkommen am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten nach Hinterlegung der Beitrittsurkunde beim Generalsekretär des Europarats folgt.

Protokoll vom 9. September 1998 (ETS 171) zur Änderung des Europäischen Übereinkommens vom 5. Mai 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen*

Artikel 35

1. Dieses Protokoll tritt am ersten Tag des Monats nach dem Tag in Kraft, an dem die letzte Vertragspartei des Übereinkommens ihre Annahmeerkunde beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt hat.
2. Dieses Protokoll tritt jedoch nach Ablauf eines Zeitraums von zwei Jahren nach dem Tag in Kraft, an dem es zur Annahme vorgelegt wurde, es sei denn, eine Vertragspartei hat dem Generalsekretär des Europarats einen Einwand gegen das Inkrafttreten notifiziert. Das Recht, einen Einwand zu erheben, ist den Staaten oder der Europäischen Gemeinschaft vorbehalten, die innerhalb von drei Monaten nach Auflegung dieses Protokolls zur Annahme ihre Zustimmung ausgedrückt haben, durch dieses Übereinkommen gebunden zu sein.
3. Wenn ein solcher Einwand notifiziert wurde, tritt das Protokoll am ersten Tag des Monats nach dem Tag in Kraft, an dem die Vertragspartei, die den Einwand notifiziert hat, ihre Annahmeerkunde beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt hat.
4. Eine Vertragspartei kann jederzeit erklären, dass sie das Übereinkommen vorläufig anwendet.

*http://mv.juris.de/mv/EugrFernsUebk_MV_Protokoll.htm

Das Protokoll trat am 1. März 2002 in Kraft und wurde integraler Bestandteil des Übereinkommens (ETS Nr. 132). Eine offizielle (englische oder französische) Version des Übereinkommens ist unter <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=132&CM=1&DF=9/25/2006&CL=ENG> abrufbar.

Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002*

Artikel 10

Die Mitgliedstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe.

Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele dieses Vertrags gefährden könnten.

Artikel 28

Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

Artikel 43

Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. Das Gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind.

Vorbehaltlich des Kapitels über den Kapitalverkehr umfasst die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Artikels 48 Absatz 2, nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen.

Artikel 48

Für die Anwendung dieses Kapitels stehen die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats gegründeten Gesellschaften, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft haben, den natürlichen Personen gleich, die Angehörige der Mitgliedstaaten sind.

Als Gesellschaften gelten die Gesellschaften des bürgerlichen Rechts und des Handelsrechts einschließlich der Genossenschaften und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts mit Ausnahme derjenigen, die keinen Erwerbszweck verfolgen.

Artikel 49

Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten.

Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission beschließen, dass dieses Kapitel auch auf Erbringer von Dienstleistungen Anwendung findet, welche die Staatsangehörigkeit eines dritten Landes besitzen und innerhalb der Gemeinschaft ansässig sind.

Artikel 50

Dienstleistungen im Sinne dieses Vertrags sind Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- und Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen.

Als Dienstleistungen gelten insbesondere:

- a. gewerbliche Tätigkeiten,
- b. kaufmännische Tätigkeiten,
- c. handwerkliche Tätigkeiten,
- d. freiberufliche Tätigkeiten. Unbeschadet des Kapitels über die Niederlassungsfreiheit kann der Leistende zwecks Erbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend in dem Staat ausüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt.

*<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>

Richtlinie des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (89/552/EWG) in der durch Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 geänderten Fassung (Konsolidierter Text)*

Artikel 1

[...]

c. „Fernsehwerbung“ jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs, die im Fernsehen von einem öffentlich-rechtlichen oder privaten Veranstalter entweder gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung gesendet wird mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, gegen Entgelt zu fördern.

Artikel 2

1. Jeder Mitgliedstaat sorgt dafür, daß alle Fernsehsendungen, die von seiner Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstaltern gesendet werden, den Vorschriften des Rechtssystems entsprechen, die auf für die Allgemeinheit bestimmte Sendungen in diesem Mitgliedstaat anwendbar sind.
2. Im Sinne dieser Richtlinie unterliegen diejenigen Fernsehveranstalter der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats,
 - die gemäß Absatz 3 in diesem Mitgliedstaat niedergelassen sind;
 - auf die Absatz 4 anwendbar ist.
3. Im Sinne dieser Richtlinie gilt ein Fernsehveranstalter in folgenden Fällen als in einem Mitgliedstaat niedergelassen:
 - a. Der Fernsehveranstalter hat seine Hauptverwaltung in diesem Mitgliedstaat, und die redaktionellen Entscheidungen über das Programmangebot werden in diesem Mitgliedstaat getroffen;
 - b. wenn ein Fernsehveranstalter seine Hauptverwaltung in einem Mitgliedstaat hat, die Entscheidungen über das Programmangebot jedoch in einem anderen Mitgliedstaat getroffen werden, so gilt er als in dem Mitgliedstaat niedergelassen, in dem ein wesentlicher Teil des Sendepersonals tätig ist; ist ein wesentlicher Teil des Sendepersonals in jedem dieser Mitgliedstaaten tätig, so gilt der Fernsehveranstalter als in dem Mitgliedstaat niedergelassen, in dem er seine Hauptverwaltung hat; ist ein wesentlicher Teil des erforderlichen Sendepersonals in keinem dieser Mitgliedstaaten tätig, so gilt der Fernsehveranstalter als in dem Mitgliedstaat niedergelassen, in dem er zuerst mit der Sendetätigkeit gemäß dem Rechtssystem dieses Mitgliedstaats begonnen hat, sofern eine dauerhafte und tatsächliche Verbindung mit der Wirtschaft dieses Mitgliedstaats weiterbesteht;
 - c. wenn ein Fernsehveranstalter seine Hauptverwaltung in einem Mitgliedstaat hat, die Entscheidungen über das Programmangebot jedoch in einem Drittland getroffen werden, oder wenn der umgekehrte Fall vorliegt, gilt er als in dem betreffenden Mitgliedstaat niedergelassen, sofern ein wesentlicher Teil des Sendepersonals in diesem Mitgliedstaat tätig ist.
4. Fernsehveranstalter, auf die Absatz 3 nicht anwendbar ist, gelten in folgenden Fällen als Veranstalter, die der Rechtshoheit eines Mitgliedstaats unterliegen:
 - a. Sie nutzen eine von diesem Mitgliedstaat zugeteilte Frequenz;
 - b. sie nutzen, sofern keine von einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft zugeteilte Frequenz genutzt wird, eine diesem Mitgliedstaat gehörende Übertragungskapazität eines Satelliten;
 - c. sie nutzen, sofern weder eine von einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft zugeteilte Frequenz noch die einem Mitgliedstaat gehörende Übertragungskapazität eines Satelliten genutzt wird, eine Erd-Satelliten-Sendestation in diesem Mitgliedstaat.
5. Kann die Frage, welcher Mitgliedstaat die Rechtshoheit ausübt, nicht nach den Absätzen 3 und 4 entschieden werden, so liegt die Zuständigkeit bei dem Mitgliedstaat, in dem der Fernsehveranstalter gemäß Artikel 52 ff. des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft niedergelassen ist.

Artikel 2a

1. Die Mitgliedstaaten gewährleisten den freien Empfang und behindern nicht die Weiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet aus Gründen, die Bereiche betreffen, die durch diese Richtlinie koordiniert sind.

*http://europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/1989/de_1989L0552_do_001.pdf

2. Die Mitgliedstaaten können vorübergehend von Absatz 1 abweichen, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:
- Mit einer Fernsehsendung aus einem anderen Mitgliedstaat wird in offensichtlicher, ernster und schwerwiegender Weise gegen Artikel 22 Absatz 1 oder 2 und/oder Artikel 22a verstoßen;
 - der Fernsehveranstalter hat während der vorangegangenen zwölf Monate bereits mindestens zweimal gegen die Vorschriften des Buchstabens a) verstoßen;
 - der betreffende Mitgliedstaat hat dem Fernsehveranstalter und der Kommission schriftlich die behaupteten Verstöße sowie die für den Fall erneuter Verstöße beabsichtigten Maßnahmen mitgeteilt;
 - die Konsultationen mit dem Mitgliedstaat, der die Sendung verbreitet, und der Kommission haben innerhalb von 15 Tagen ab der unter Buchstabe c) genannten Mitteilung zu keiner gütlichen Regelung geführt, und es kommt zu einem erneuten Verstoß.

Die Kommission trifft innerhalb einer Frist von zwei Monaten ab dem Zeitpunkt der Mitteilung der Maßnahmen durch den Mitgliedstaat eine Entscheidung über die Vereinbarkeit der Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht. Im Fall einer negativen Entscheidung muß der betreffende Mitgliedstaat die beanstandeten Maßnahmen unverzüglich beenden.

3. Absatz 2 läßt die Anwendung entsprechender Verfahren, Rechtsmittel oder Sanktionen bezüglich der betreffenden Verstöße in dem Mitgliedstaat, dessen Rechtshoheit der Fernsehveranstalter unterworfen ist, unberührt.

Artikel 3

- Die Mitgliedstaaten können Fernsehveranstalter, die ihrer Rechtshoheit unterworfen sind, verpflichten, strengeren oder ausführlicheren Bestimmungen in den von dieser Richtlinie erfaßten Bereichen nachzukommen.
- Die Mitgliedstaaten sorgen mit geeigneten Mitteln im Rahmen ihrer Rechtsvorschriften dafür, daß die jeweils ihrer Rechtshoheit unterworfenen Fernsehveranstalter die Bestimmungen dieser Richtlinie tatsächlich einhalten.
- Die Maßnahmen schließen geeignete Verfahren ein, damit sich direkt betroffene Dritte, einschließlich Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, an die zuständigen Justizbehörden oder sonstigen Stellen wenden können, um die tatsächliche Einhaltung der Bestimmungen gemäß den einzelstaatlichen Vorschriften zu erwirken.

Artikel 3a

- Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht Maßnahmen ergreifen, mit denen sichergestellt werden soll, daß Fernsehveranstalter, die seiner Rechtshoheit unterliegen, nicht Ereignisse, denen der betreffende Mitgliedstaat eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beimißt, auf Ausschließlichkeitsbasis in der Weise übertragen, daß einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit in dem Mitgliedstaat die Möglichkeit vorenthalten wird, das Ereignis im Wege direkter oder zeitversetzter Berichterstattung in einer frei zugänglichen Fernsehsendung zu verfolgen. Falls ein Mitgliedstaat entsprechende Maßnahmen ergreift, so erstellt er dabei eine Liste der nationalen und nichtnationalen Ereignisse, denen er eine erhebliche gesellschaftliche Bedeutung beimißt. Er trägt dafür auf eindeutige und transparente Weise rechtzeitig und wirksam Sorge. Dabei legt der betreffende Mitgliedstaat auch fest, ob diese Ereignisse im Wege direkter Gesamter oder Teilberichterstattung oder, sofern im öffentlichen Interesse aus objektiven Gründen erforderlich oder angemessen, im Wege zeitversetzter Gesamt- oder Teilberichterstattung verfügbar sein sollen.
- Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission unverzüglich alle Maßnahmen mit, die sie gemäß Absatz 1 getroffen haben oder in Zukunft treffen werden. Die Kommission prüft binnen drei Monaten nach der Mitteilung, ob die Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, und teilt sie den anderen Mitgliedstaaten mit. Sie holt die Stellungnahme des gemäß Artikel 23a eingesetzten Ausschusses ein. Sie veröffentlicht die getroffenen Maßnahmen unverzüglich im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; mindestens einmal jährlich veröffentlicht sie eine konsolidierte Liste der von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen.
- Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen des innerstaatlichen Rechts durch geeignete Maßnahmen sicher, daß die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Fernsehveranstalter die von ihnen nach der Veröffentlichung dieser Richtlinie erworbenen ausschließlichen Rechte nicht in der Weise ausüben, daß einem bedeutenden Teil der Öffentlichkeit in einem anderen Mitgliedstaat die Möglichkeit vorenthalten wird, die von diesem anderen Mitgliedstaat gemäß den Absätzen 1 und 2 bezeichneten Ereignisse als direkte Gesamt- oder Teilberichterstattung oder, sofern im öffentlichen Interesse aus objektiven Gründen erforderlich oder angemessen, als zeitversetzte Gesamt- oder Teilberichterstattung in einer frei zugänglichen Fernsehsendung zu verfolgen, wie dies von dem anderen Mitgliedstaat gemäß Absatz 1 festgelegt worden ist.

Artikel 11

1. Fernsehwerbung und Teleshopping-Spots müssen zwischen den Sendungen eingefügt werden. Unter den in den Absätzen 2 bis 5 genannten Voraussetzungen können die Werbung und die Teleshopping-Spots auch in die laufenden Sendungen eingefügt werden, sofern sie den Zusammenhang und den Wert der Sendungen nicht beeinträchtigen — wobei die natürlichen Programmunterbrechungen und die Länge und Art des Programms zu berücksichtigen sind — und sofern nicht gegen die Rechte von Rechteinhabern verstoßen wird.
2. Bei Sendungen, die aus eigenständigen Teilen bestehen, oder bei Sportsendungen und Sendungen über ähnlich strukturierte Ereignisse und Darbietungen mit Pausen können Werbung und Teleshopping-Spots nur zwischen die eigenständigen Teile oder in die Pausen eingefügt werden.
3. Die Übertragung audiovisueller Werke wie Kinospiele und Fernsehfilme (mit Ausnahme von Serien, Reihen, leichten Unterhaltungssendungen und Dokumentarfilmen) kann für jeden vollen Zeitraum von 45 Minuten einmal unterbrochen werden, sofern ihre programmierte Sendezeit mehr als 45 Minuten beträgt. Eine weitere Unterbrechung ist zulässig, wenn die programmierte Sendedauer um mindestens 20 Minuten über zwei oder mehrere volle 45-Minuten-Zeiträume hinausgeht.
4. Werden andere als die unter Absatz 2 fallenden Sendungen durch Werbung oder Teleshopping-Spots unterbrochen, so sollte zwischen zwei aufeinanderfolgenden Unterbrechungen innerhalb der Sendung ein Abstand von mindestens 20 Minuten liegen.
5. Die Übertragung von Gottesdiensten darf nicht durch Werbung oder Teleshopping unterbrochen werden. Des Weiteren dürfen Nachrichten, Magazine über das aktuelle Zeitgeschehen, Dokumentarfilme, Sendungen religiösen Inhalts und Kindersendungen, die eine programmierte Sendezeit von weniger als 30 Minuten haben, nicht durch Werbung oder Teleshopping unterbrochen werden. Beträgt ihre programmierte Sendezeit mindestens 30 Minuten, so gelten die Bestimmungen der vorangegangenen Absätze.

Artikel 23a

1. Es wird ein Kontaktausschuß bei der Kommission eingesetzt. Dieser Ausschuß setzt sich aus Vertretern der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammen. Den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission; der Ausschuß tagt auf Initiative des Vorsitzenden oder auf Antrag der Delegation eines Mitgliedstaats.
2. Der Ausschuß hat folgende Aufgaben:
 - a. er erleichtert die tatsächliche Umsetzung dieser Richtlinie durch regelmäßige Konsultationen über praktische Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinie, insbesondere von deren Artikel 2, sowie über alle anderen Fragen, die einen Gedankenaustausch zweckdienlich erscheinen lassen;
 - b. er gibt von sich aus oder auf Antrag der Kommission Stellungnahmen zur Anwendung dieser Richtlinie durch die Mitgliedstaaten ab;
 - c. er ist das Forum für einen Gedankenaustausch über die Themen, die in den von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 Absatz 3 vorzulegenden Berichten behandelt werden sollen, über die Methodologie dieser Berichte, über die Ziele der unabhängigen Studie gemäß Artikel 25a, über die Evaluierung der Angebote für diese Studie und über die Studie selbst;
 - d. er erörtert das Ergebnis der regelmäßigen Konsultationen, die zwischen der Kommission und Vertretern der Fernsehveranstalter, der Produzenten, der Verbraucher, der Hersteller, der Dienstleister, der Gewerkschaften und der Kunstschaffenden stattfinden;
 - e. er erleichtert den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Lage und die Entwicklung bei den Ordnungstätigkeiten in bezug auf die Fernsehdienste, wobei die Politik der Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich sowie relevante Entwicklungen im technischen Bereich berücksichtigt werden;
 - f. er prüft die Entwicklungen auf dem betreffenden Sektor, die einen Gedankenaustausch zweckdienlich erscheinen lassen.

Vorschlag vom 13. Dezember 2005 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (KOM (2005) 646 endg.)*

Erwägungsgrund 46:

(46) Produktplatzierung ist eine Tatsache in Kinospielefilmen und audiovisuellen Fernsehproduktionen, sie wird aber von den Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Medien zu verbessern, ist es notwendig, Regelungen für die Produktplatzierung zu treffen. Die hier eingeführte Bestimmung des Begriffs „Produktplatzierung“ umfasst alle Formen audiovisueller kommerzieller Kommunikation, die in der Einbeziehung eines Produkts, eines Dienstes oder der entsprechenden Marke bzw. der Bezugnahme darauf besteht, so dass diese innerhalb eines Programms erscheinen, üblicherweise gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung. Dafür gelten die gleichen qualitativen Vorschriften und Beschränkungen wie für die Werbung.

Artikel 2

[...]

„7. Ein Mitgliedstaat kann zur Bekämpfung missbräuchlichen oder betrügerischen Verhaltens geeignete Maßnahmen gegen einen Mediendienstanbieter ergreifen, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist, wenn dessen Tätigkeit ausschließlich oder überwiegend auf das Hoheitsgebiet des ersten Mitgliedstaates ausgerichtet ist. Dies muss im Einzelfall vom erstgenannten Mitgliedstaat nachgewiesen werden.

8. Die Mitgliedstaaten dürfen Maßnahmen gemäß Absatz 7 nur ergreifen, wenn alle folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. Der Empfangsmitgliedstaat fordert den Mitgliedstaat, in dem der Mediendienstanbieter niedergelassen ist, zur Ergreifung von Maßnahmen auf;
- b. der aufgeforderte Mitgliedstaat ergreift keine derartigen Maßnahmen;
- c. der Empfangsmitgliedstaat teilt der Kommission und den Mitgliedstaat, in dem der Mediendienstanbieter niedergelassen ist, seine Absicht mit, derartige Maßnahmen zu ergreifen;
- d. die Kommission entscheidet, dass die Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

9. Alle gemäß Absatz 7 getroffenen Maßnahmen müssen objektiv notwendig sein, auf nicht-diskriminierende Weise angewandt werden, zur Erreichung der damit verfolgten Ziele geeignet sein und dürfen nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen.

10. Die Kommission trifft ihre Entscheidung binnen drei Monaten nach der gemäß Absatz 8 eingegangenen Mitteilung. Entscheidet die Kommission, dass die Maßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar ist, darf der betreffende Mitgliedstaat die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht ergreifen.“

Artikel 3c

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die ihrer Rechtshoheit unterliegenden Anbieter audiovisueller Mediendienste den Empfängern der Dienste zumindest die nachstehend aufgeführten Informationen leicht, unmittelbar und ständig verfügbar machen:

- a. den Namen des Mediendienstanbieters;
- b. die geografische Anschrift, unter der der Mediendienstanbieter niedergelassen ist;
- c. Angaben, die es ermöglichen, mit dem Mediendienstanbieter schnell Kontakt aufzunehmen und unmittelbar und effizient mit ihm zu kommunizieren, einschließlich seines elektronischen Postfachs und seiner Webadresse;
- d. gegebenenfalls die zuständige Regulierungsbehörde.

Artikel 3h

1. Audiovisuelle Mediendienste, die gesponsert sind oder Produktplatzierungen enthalten, müssen folgenden Anforderungen genügen:

- a. Die Programmplanung, wo angemessen, und der Inhalt solcher audiovisueller Mediendienste dürfen auf keinen Fall in der Weise beeinflusst werden, dass die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit des Mediendienstanbieters beeinträchtigt wird.

*http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0646de01.pdf

- b. Sie dürfen nicht unmittelbar zu Kauf, Miete oder Pacht von Waren oder Dienstleistungen auffordern, insbesondere nicht durch besondere verkaufsfördernde Bezugnahmen auf solche Waren oder Dienstleistungen.
 - c. Die Zuschauer müssen eindeutig auf das Bestehen einer Sponsoring- Vereinbarung und/oder auf die Produktplatzierung hingewiesen werden. Gesponserte Programme müssen, beispielsweise durch den Namen, das Firmenemblem oder ein anderes Symbol des Sponsors, eine Bezugnahme auf seine Produkte oder Dienste oder ein entsprechendes unterscheidungskräftiges Zeichen in angemessener Weise zum Beginn, während und/oder zum Ende der Programme eindeutig gekennzeichnet sein. Programme mit Produktplatzierungen müssen zu Programmbeginn hinreichend gekennzeichnet sein, um eine Irreführung des Zuschauers zu verhindern.
2. Audiovisuelle Mediendienste dürfen nicht von Unternehmen gesponsert werden, deren Haupttätigkeit die Herstellung oder der Vertrieb von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen ist. Ferner dürfen audiovisuelle Mediendienste keine Produktplatzierung zugunsten von Zigaretten oder Tabakerzeugnissen oder zugunsten von Unternehmen enthalten, deren Haupttätigkeit die Herstellung oder der Vertrieb von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen ist.
 3. Beim Sponsoring von audiovisuellen Mediendiensten durch Unternehmen, deren Tätigkeit die Herstellung oder den Verkauf von Arzneimitteln und medizinischen Behandlungen umfasst, darf für den Namen oder das Erscheinungsbild des Unternehmens geworben werden, nicht jedoch für bestimmte Arzneimittel oder medizinische Behandlungen, die in dem Mitgliedstaat, dessen Rechtshoheit der Mediendienstanbieter unterliegt, nur auf ärztliche Verordnung erhältlich sind.
 4. Nachrichtensendungen und Sendungen zum aktuellen Zeitgeschehen dürfen weder gesponsert werden noch Produktplatzierung enthalten. Audiovisuelle Mediendienste für Kinder und Dokumentarfilme dürfen keine Produktplatzierung enthalten.“

Teilnehmer des Workshops

„Umsetzung der Regulierung grenzüberschreitender audiovisueller Mediendienste“

8. April 2006, Straßburg, Frankreich

ADER Thorsten	Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Deutschland thorsten_ader@yahoo.de
BOTELLA I CORRAL Joan	Consell de l'audiovisual de Catalunya (EPRA Vorsitzender), Spanien jbotella.cac@gencat.net
CABRERA Francisco	Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Frankreich francisco.cabrera@obs.coe.int
CLOSS Wolfgang	Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Frankreich w.closs@obs.coe.int
DOMMERING Egbert	Institut für Informationsrecht (IViR), Niederlande e.j.dommering@uva.nl
ECONOMOU Alexandros	Nationaler Audiovisueller Rat, Griechenland economou@esr.gr
VAN EIJK Nico	Institut für Informationsrecht (IViR), Niederlande – Vorsitz n.a.n.m.vaneijk@uva.nl
FAUTRELLE Séverine	Direction du Développement des Médias, Frankreich severine.fautrelle@ddmedias.pm.gouv.fr
GAVIANO Nicola	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), Italien n.gaviano@agcom.it
GOERENS Pierre	Ministère d'Etat – SMC, Luxemburg pierre.goerens@smc.etat.lu
GRCAR Cene	PopTV-Kanal, CME Group, Slovenien cene.grcar@pop-tv.si
HART Martin	OFCOM, Vereinigtes Königreich MHart@gmc-uk.org
HOEDT-RASMUSSEN Inger	Prosa, Union of IT-professionals, Dänemark legal-human@mail.dk
JAKUBOWICZ Karol	CDMC (Europarat), Nationaler Rundfunkrat, Polen jkarol7@tlen.pl

LACKNER Susanne	ORF, Österreich susanne.lackner@orf.at
LANGÉ André	Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Frankreich andre.lange@obs.coe.int
MACHET Emmanuelle	European Platform of Regulatory Authorities (EPRA), Frankreich mchet@epra.org
MCGONAGLE Tarlach	Institut für Informationsrecht (IViR), Niederlande – <i>Berichterstatter</i> t.mcgonagle@uva.nl
MELLAKAULS Andris	Nationaler Rundfunkrat, Lettland andris.mellakauls@nrtp.lv
MOKADY Yoram	Rat für Kabelfernsehen & Satellitenfernsehen, Israel mokadyy@moc.gov.il
MÖWES Bernd	BKM, Deutschland bernhard.moewes@bkm.bmi.bund.de
NIKOLTCHEV Susanne	Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Frankreich susanne.nikoltchev@obs.coe.int
RENFORS Cecilia	Schwedische Rundfunkkommission (EPRA Vorstand), Schweden cecilia.renfors@grn.se
RICHTER Andrei	Moskauer Zentrum für Medienrecht und Medienpolitik (MZMM), Russische Föderation richter@medialaw.ru
SCHEUER Alexander	Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Deutschland a.scheuer@emr-sb.de
SCHULZ Wolfgang	Hans-Bredow-Institut, Deutschland ws@hans-bredow-institut.de
SIEBOLD BUCHER Anja	BAKOM, Schweiz anja.siebold@bakom.admin.ch
SONAGLIONI Alessia	Medienabteilung, Europarat, Frankreich Alessia.Sonaglioni@coe.int
TRETTENBREIN Harald	GD Informationsgesellschaft und Medien, Europäische Kommission, Belgien harald.trettenbrein@cec.eu.int
VOORHOOF Dirk	Universität Gent, Belgien dirk.voorhoof@ugent.be
WOJCIECHOWSKI Krzysztof	TVP Telewizja Polska SA, Polen krzysztof.wojciechowski@waw.tvp.pl



Pflichten der Rundfunkveranstalter zur Investition in die Produktion von Kinofilmen

Welche Pflichten haben Rundfunkveranstalter im Hinblick auf die Förderung von Kinofilmen? • Welche Verpflichtungen sind Rundfunkveranstalter freiwillig eingegangen? • Was genau regeln die maßgeblichen Vorschriften? • Worin unterscheiden sich die Verpflichtungen öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter? • Stehen den Rundfunkveranstaltern Gegenleistungen zu? • Welche Verpflichtungen führen zu direkter Investition und welche zu indirekter Förderung? • Wie lauten die wichtigsten wirtschaftlichen Eckdaten?

ISBN 10: 92-871- 5972-6, ISBN 13: 978-92-871-5972-4, EUR 62,50

Haben oder nicht haben – Must-Carry-Regeln

Weiterverbreitungspflicht (Must-Carry), entwickelt für das Kabelfernsehen, tauglich für das digitale Zeitalter? • Verhinderung von Marktversagen oder Gefahr der Marktverzerrung? • Wie ist Artikel 31 der Universaldienstrichtlinie auszulegen? • Must-Carry oder Must-Offer? • Obsolet durch Wettbewerbsrecht bzw. Zugangsregelungen? • Programminhaltsorientierter (Europa) oder sendertypspezifischer Ansatz (USA)?

ISBN 92-871-5898-3, EUR 58,50



Die zukünftige Verbreitung audiovisueller Dienste

Durch digitalen Rundfunk und mobilen Empfang aufgeworfene Rechtsfragen

Entwicklung des Fernsehmarktes • Regulierungsmaßnahmen • Der Umstieg auf digitales terrestrisches Fernsehen • Maßgaben für neue fernsehbegleitende Dienste • Übertragungsverpflichtungen (Must-Carry) • Interoperabilitätsaspekte am Beispiel der DRM-Systeme • Technische Grundlagen für mobilen Empfang • Neue Inhalte und neue Aufgaben für die Regulierung

ISBN 92-871-5708-1, EUR 35

Politische Rede und die Rolle der Medien

Die Verletzlichkeit der Meinungsfreiheit

Die wechselnden Schattierungen politischer Rede in den Medien • Welche Art Regulierung braucht eine demokratische Gesellschaft? • Einschränkungen der politischen Meinungsäußerung • Die politische Meinungsfreiheit und der Europarat • Medienrecht, Medieninhalte und der amerikanische Sonderweg

ISBN 92-871-5677-8, EUR 44



Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen & Glossar des digitalen Fernsehens

Technische Engpässe, vertikal integrierte Märkte und neue Formen von Medienkonzentration

Wie sollen aktuelle technische Phänomene der Zugangskontrolle zum Medium Fernsehen behandelt werden? • Kann, muss, will man sie überhaupt regulieren? • Sind sie vielleicht schon von geltenden Regeln erfasst?

ISBN 92-871-5402-3, EUR 44

Fernsehen und Medienkonzentration

Regulierungsmodelle auf nationaler und europäischer Ebene

Rechtsvergleichende Untersuchung der Schranken von Medienkonzentration • Regulierungsmodelle fünf europäischer Staaten • EG-Regulierungen • Vergleich mit den USA und der Russischen Föderation

ISBN 92-871-4596-2, EUR 27

