

## **DISKUSSIONSPAPIER**

### **ÜBERPRÜFUNG DER RICHTLINIE “FERNSEHEN OHNE GRENZEN”**

#### **THEMA 3 : SCHUTZ DER ALLGEMEINEN INTERESSEN IN DER FERNSEHWERBUNG SOWIE BEI SPONSORING, TELESHOPPING UND EIGENWERBUNG**

Kapitel IV der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ regelt die gemeinschaftlichen Rahmenbedingungen für Fernsehwerbung, Teleshopping, Sponsoring sowie allgemein für alle anderen Formen der Werbung im Fernsehen.

In Übereinstimmung mit ihrem Arbeitsprogramm prüft die Kommission insbesondere, inwieweit eine Anpassung der bestehenden Regelungen vor dem Hintergrund der Technologie- und Marktentwicklung erforderlich ist. Im Vorfeld der Debatte hat die Kommission eine unabhängige Studie über die Entwicklung neuer Werbetechniken in Auftrag gegeben<sup>1</sup>.

Stellt sich im Laufe des Verfahrens die Notwendigkeit heraus, Maßnahmen zu ergreifen, wird die Kommission untersuchen, ob es zur Erreichung der mit der Richtlinie verfolgten Ziele des Allgemeininteresses erforderlich ist, die bestehenden Bestimmungen zu überprüfen und abzuändern, andere Maßnahmen vorzusehen oder die Auslegung bzw. die Anwendung der Bestimmungen einer Präzisierung zu unterziehen. Bei der Festlegung der Art der zu ergreifenden Maßnahmen wird die Kommission gegebenenfalls die unterschiedlichen Instrumente unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten der Koregulierung und/oder Selbstregulierung prüfen.

#### **1) Konzepte und Begriffsbestimmungen (Artikel 1 c) bis f)**

In Artikel 1, Ziffer c) bis f) werden die Begriffe „Fernsehwerbung“, „Schleichwerbung“, „Sponsoring“ bzw. „Teleshopping“ für die Zwecke der Richtlinie definiert.

**Sind Sie der Ansicht, dass die Bestimmungen dieses Artikels den angestrebten Zielen angemessen sind? Gibt es Ihrer Meinung nach bei diesen Begriffen Auslegungsprobleme vor dem Hintergrund der jüngsten Technologie- und Marktentwicklung (insbesondere bezüglich neuer Werbemethoden, siehe Punkt 8)?**

#### **2) Normen allgemeiner Art (Artikel 12) und zum Schutz Minderjähriger (Artikel 16)**

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/bird\\_bird/pub\\_rapportfinal\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/bird_bird/pub_rapportfinal_de.pdf)

In Artikel 12 der Richtlinie sind allgemeine Normen verankert, die bei Fernsehwerbung und Teleshopping im Interesse der Zuschauer einzuhalten sind (Achtung der Menschenwürde, Verbot der Diskriminierung aufgrund von Rasse, Geschlecht oder Nationalität, Verbot der Förderung von Verhaltensweisen, die die Gesundheit oder Sicherheit gefährden...). Diese Normen sind das Ergebnis der Freiheit, die die Fernsehveranstalter und Werbekunden beim Angebot dieser Dienstleistungen genießen.

In Artikel 16 ist zusätzlich der Schutz von Minderjährigen geregelt, wobei eine Reihe von Kriterien aufgestellt werden, die bei der Fernsehwerbung zu beachten sind, um Minderjährige vor körperlichem und seelischem Schaden zu bewahren. Diese Bedingungen gelten auch für das Teleshopping, durch das Minderjährige z.B. nicht zum Abschluss von Verträgen verleitet werden dürfen.

**Sind Sie der Ansicht, dass die Bestimmungen dieser Artikel den angestrebten Zielen angemessen sind? Sehen Sie bei diesen Begriffen Auslegungsprobleme vor dem Hintergrund der jüngsten Technologie- und Marktentwicklung? Wenn ja, welche Lösungen schlagen Sie vor?**

### **3). Form und Darstellung der Fernsehwerbung und des Teleshopping (Artikel 10)**

Um jegliche Verwechslungen zwischen Fernsehwerbung, Teleshopping und den anderen Programmelementen auszuschließen, legt Artikel 10 Prinzipien fest, mit denen der redaktionelle Inhalt des Programms klar von den unterschiedlichen Werbeformen abgegrenzt wird: Verwendung von optischen und/oder akustischen Mitteln, einzeln gesendete Fernsehwerbe- und Teleshopping-Spots müssen die Ausnahme bilden, Verbot des Einsatzes von subliminalen Techniken sowie von Schleichwerbung/-Teleshopping.

**Sind Sie der Meinung, dass die Bestimmungen zur Trennung zwischen dem redaktionellen Inhalt des Programms und den unterschiedlichen Werbeformen den damit verfolgten Zielen angemessen sind? Sehen Sie vor dem Hintergrund der jüngsten Technologie- und Marktentwicklung Auslegungs- und/oder Umsetzungsprobleme (insbesondere im Hinblick auf die neuen Werbetechniken, siehe Punkt 8)? Wenn ja, welche Lösungen schlagen Sie vor?**

### **4) Einfügen von Werbe- und Teleshopping-Spots (Artikel 11)**

Artikel 11 regelt das Prinzip, nach dem Werbe- und Teleshopping-Spots zwischen Sendungen eingefügt werden können. Vorbehaltlich der in Absatz 2 bis 5 genannten Voraussetzungen können sie auch in laufende Sendungen eingefügt werden, sofern sie bestimmte konkrete Interessen nicht beeinträchtigen (Zusammenhang und Wert der Sendungen, Berücksichtigung natürlicher Programmunterbrechungen, Länge und Art des Programms...).

**Sind Sie der Meinung, dass die Bestimmungen zur Einfügung von Werbe- und Teleshopping-Spots zwischen Sendungen (Grundsatz) und in laufende Sendungen**

(Ausnahmeregelung) **den angestrebten Ziele angemessen sind? Sehen Sie vor dem Hintergrund der jüngsten Technologie- und Marktentwicklung Auslegungs- und/oder Umsetzungsprobleme (insbesondere im Hinblick auf die neuen Werbetechniken, siehe Punkt 8)? Wenn ja, welche Lösungen schlagen Sie vor?**

**Welche anderen Aspekte, die in den vorangegangenen Fragen unter Umständen nicht angesprochen wurden, sind zu berücksichtigen?**

#### **5) Werbung und Teleshopping für bestimmte Produkte (Artikel 13, 14 und 15)**

Bei bestimmten Produkten und Dienstleistungen sieht die Richtlinie gesonderte Regelungen im Hinblick auf Fernsehwerbung und Teleshopping vor: Verbot jeglicher Form von Werbung und Teleshopping für Zigaretten und andere Tabakerzeugnisse, Verbot von Werbung und Teleshopping für Arzneimittel und ärztliche Behandlungen, die in dem Mitgliedstaat, dem die Rechtshoheit obliegt, nur auf ärztliche Verordnung erhältlich sind, Regelung von Fernsehwerbung für alkoholische Getränke.

**Sind Sie der Ansicht, dass die Bestimmungen dieser Artikel den angestrebten Zielen angemessen sind? Sehen Sie bei diesen Begriffen Auslegungsprobleme vor dem Hintergrund der jüngsten Technologie- und Marktentwicklung (insbesondere im Hinblick auf die neuen Werbetechniken, siehe Punkt 8)? Wenn ja, welche Lösungen schlagen Sie vor?**

#### **6) Dauer**

Zur Sicherung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der Notwendigkeit bestimmter Fernsehveranstalter, Werbeeinnahmen zu erzielen einerseits, und dem erforderlichen Respekt ihrer Unabhängigkeit, der Integrität der Programme und der Fernsehzuschauer allgemein regeln Artikel 18 bis 19a die zulässige Sendezeit für Teleshopping- und Fernsehwerbespots sowie andere Formen der Fernsehwerbung. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, inwieweit gegebenenfalls eine Änderung dieser Bestimmungen unter Berücksichtigung der Wahl- und Steuerungsmöglichkeiten der Nutzer – wie von der Kommission in ihrem Arbeitsprogramm vorgesehen – angezeigt ist.

**Sind diese Bestimmungen, mit denen verhindert werden soll, dass die unterschiedlichen Werbeformen übermäßig viel Sendezeit einnehmen bzw. zu Lasten des Hauptauftrags des Fernsehens gehen<sup>2</sup>, Ihrer Meinung nach den angestrebten Zielen angemessen? Sehen Sie Auslegungs- und/oder Umsetzungsprobleme vor dem Hintergrund der jüngsten Technologie- und Marktentwicklung (insbesondere im Hinblick auf die neuen Werbetechniken, siehe Punkt 8)? Wenn ja, welche Lösungen schlagen Sie vor?**

---

<sup>2</sup> Information, Bildung, soziale und kulturelle Entwicklung, Unterhaltung.

**Reicht es Ihrer Ansicht nach aus, die Anwendung der Bestimmungen in Abhängigkeit von der Art der Programme (z.B. für Teleshopping- oder Eigenwerbungsprogramme) und der Zuschauer zu variieren.**

**Wäre es Ihrer Meinung nach vor dem Hintergrund einer kohärenten Umsetzung der Richtlinie hilfreich, in bestimmten Fällen zusätzlich auf die Mechanismen der Selbstregulierung bzw. Koregulierung zu setzen?**

**Welche anderen Aspekte, die in den vorangegangenen Fragen unter Umständen nicht angesprochen wurden, sind zu berücksichtigen?**

### **7) Sponsoring (Art. 17)**

Mit dem Ziel, die Verantwortung und redaktionelle Unabhängigkeit der Fernsehveranstalter zu wahren und die Information des Fernsehzuschauers zu gewährleisten, sind in Artikel 17 Bestimmungen zur Regelung des Sponsoring von Fernsehsendungen (Anforderungen an gesponserte Fernsehprogramme, Einschränkungen für Unternehmen, die bestimmte Tätigkeiten ausführen ...) verankert.

**Sind Sie der Ansicht, dass die Bestimmungen dieses Artikels den angestrebten Ziele angemessen sind? Sehen Sie bei diesen Begriffen Auslegungsprobleme vor dem Hintergrund der jüngsten Technologie- und Marktentwicklung (vgl. Begriffsbestimmung unter Punkt 1)? Wenn ja, welche Lösungen schlagen Sie vor?**

### **8) Neue Werbetechniken**

In ihrem Bericht über die Anwendung der Richtlinie hat die Kommission festgestellt, dass in einer Reihe von Mitgliedstaaten neue Werbetechniken, insbesondere virtuelle und interaktive Werbung sowie die Split-Screen-Technik (Bildschirmteilung) zum Einsatz kommen. Eine solche Entwicklung wirft Fragen nach der Einordnung und rechtlichen Behandlung dieser in einigen Mitgliedstaaten zulässigen, in anderen hingegen verbotenen Techniken vor dem Hintergrund der einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ auf. Durch die unterschiedliche Auslegung und Umsetzung in den Mitgliedstaaten kann es zu einer Behinderung des freien Verkehrs mit den betroffenen Dienstleistungen kommen. Daher ist zu prüfen, ob gegebenenfalls eine Klarstellung der Bedingungen erforderlich ist, unter denen die Richtlinie auf diese neuen Werbetechniken Anwendung findet.

- Beispielsweise wirft die Entwicklung der **Split-Screen-Technik** die praktische Frage nach der Berechnung der für die einzelnen Werbeformen aufgewendeten Sendezeit (Umsetzung von Artikel 18) sowie Fragen zur Anwendung der Bestimmungen bezüglich der Form und Darstellung von Werbung (Umsetzung von Artikel 10) während der Sendungen (Umsetzung von Artikel 11) auf.

**Ist Werbung mit Hilfe der Split-Screen-Technik Ihrer Meinung nach mit den Bestimmungen der Richtlinie, insbesondere mit Artikel 10, demzufolge Fernsehwerbung und Teleshopping klar als solche erkennbar sein müssen, vereinbar? Wenn ja, welche Lösungen schlagen Sie insbesondere bezüglich der Anwendung der Bestimmungen über das Einfügen (siehe Punkt 4) und die Dauer von Werbeeinblendungen (siehe Punkt 6) vor? Ist es Ihrer Meinung nach erforderlich, die Anwendung der Richtlinie im Hinblick auf die Split-Screen-Technik zu präzisieren?**

- Die Entwicklung der **interaktiven Werbung** wirft insbesondere deshalb verschiedene Fragen auf, weil sie nicht linear, sondern in Wechselwirkung mit dem Zuschauer erfolgt. Die nichtlineare Übertragung spricht dafür, dass die interaktive Werbung nicht unter die Richtlinie fällt. Dessen ungeachtet gilt die Richtlinie insbesondere bezüglich der Form und Darstellung von Werbung (Artikel 10) bis zum Übergang in den für die interaktive Werbung typischen nichtlinearen Modus. **Vertreten Sie vor dem Hintergrund des Ziels dieser Bestimmungen, nämlich der Vermeidung jeglicher Verwechslung zwischen Werbung bzw. Teleshopping und den sonstigen Elementen des Programms (siehe Punkt 3) die Meinung, dass es ausreicht, diese Bestimmungen dahingehend auszulegen, dass sie die Fernsehveranstalter verpflichten, durch ein optisches oder akustisches Mittel anzuzeigen, wenn der Nutzer den redaktionellen Programminhalt verlässt und auf Werbeinhalte zugreift?**
- Die Entwicklung der **virtuellen Werbung** wirft die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit dem Interesse der Rechteinhaber und der Fernsehzuschauer auf Wahrung der Integrität der audiovisuellen Werke einerseits und dem Verbot der Schleichwerbung andererseits auf.

**In welchem Maße ist die virtuelle Werbung Ihrer Meinung nach mit der Richtlinie und den darin verfolgten Zielen des Allgemeininteresses vereinbar? Halten Sie es gegebenenfalls für zweckdienlich, die Anwendbarkeit der Richtlinie im Hinblick auf die virtuelle Werbung zu präzisieren?**

**Sind diese neuen Werbeformen Ihrer Meinung nach in der Lage, einen erheblichen Anteil der Werbeinvestitionen auf sich zu vereinen? Kennen Sie neue Dienste (die sich in der Pilotphase oder bereits in der kommerziellen Nutzung befinden), die diese neuen Techniken verwenden?**

**Wie lassen sich etwaige Probleme überwinden? Ist es erforderlich, die Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie auf die neuen Werbetechniken zu präzisieren?**

**Ist es Ihrer Ansicht nach im Sinne einer kohärenten Umsetzung der Richtlinie zweckmäßig, in bestimmten Fällen zusätzlich auf die Mechanismen der Selbstregulierung bzw. Koregulierung zu setzen?**

**Sehen Sie gegebenenfalls weitere, im Rahmen der vorstehenden Fragen nicht angesprochene Probleme?**

## **9) Ausschließlich für das nationale Hoheitsgebiet bestimmte Sendungen**

Artikel 20 der Richtlinie sieht Abweichungsmöglichkeiten – in Form von Ausnahmeregelungen – von Artikel 11 Absatz 2 bis 5 bezüglich des Einfügens von Werbung zwischen Sendungen und bei eventuellen Programmunterbrechungen (siehe Punkt 4) sowie von Artikel 18 und 18 a bezüglich der zulässigen Sendezeit für Werbezwecke (siehe Punkt 6) vor. Dementsprechend können die Mitgliedstaaten andere als die in diesen Artikeln festgelegten Bedingungen für Sendungen vorsehen, die ausschließlich für ihr eigenes Hoheitsgebiet bestimmt sind und weder unmittelbar noch mittelbar durch die Öffentlichkeit in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten empfangen werden können.

**Erfüllen diese Bestimmungen Ihrer Meinung nach ihren Zweck? Sehen Sie Auslegungs- und/oder Umsetzungsprobleme vor dem Hintergrund der jüngsten Technologie- und Marktentwicklung? Wenn ja, welche Lösungen schlagen Sie vor?**