



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Generaldirektion Bildung und Kultur

Kultur, Politik im audiovisuellen Bereich und Sport
Politik im audiovisuellen Bereich

040720

SCHWERPUNKTGRUPPE 2

REGELUNGSDICHTE IM BEREICH DER FERNSEHWERBUNG

Wie bereits in ihrer Mitteilung über die Zukunft der europäischen Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich¹ angekündigt, möchte sich die Kommission nun, nachdem sie die Auslegung einiger Bestimmungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ in Bezug auf die Werbung² klargestellt hat, näher mit der Fortentwicklung der Vorschriften über die Einfügung und Dauer von Werbespots befassen. Sie möchte damit der Tatsache Rechnung tragen, dass die Zuschauer heute eine stärkere Kontrolle ausüben können und dass ihnen eine größere Auswahl an Programmen geboten wird. Die Gruppe 2 soll u. a. die Frage prüfen, ob die Vorschriften über die Fernsehwerbung einer Anpassung bedürfen.

1. REGELUNG DER WERBUNG

Die Richtlinie zur irreführenden Werbung 1984/450/EG, zuletzt geändert durch die Richtlinie 1997/55/EG zur vergleichenden Werbung, findet auf alle Medien Anwendung. Darüber hinaus hat die Kommission 2003 einen Richtlinienvorschlag³ angenommen, der auf eine vollständige Harmonisierung der Regelungen von unlauteren Handelspraktiken abzielt, die das wirtschaftliche Verhalten von Verbrauchern beeinflussen können. Das Verhältnis dieser zwei Texte wird durch den Grundsatz "specialia generalibus derogant" geleitet. Daraus ergibt sich, dass die Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen", die eine sektorspezifische Regelung darstellt, grundsätzlich die im Fernsehen übertragene Werbung regelt mit Ausnahme der durch o.g. Richtlinienvorschlag betroffenen und nicht von der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" umfassten Handelspraktiken. Wenn dieser Vorschlag angenommen wird, wird man dies berücksichtigen und untersuchen müssen, in welchen Bereichen spezifische Regeln für die im Fernsehen übertragene Werbung gerechtfertigt bleiben. Insbesondere wird es sich empfehlen, Kohärenz zwischen den

¹ 15. Dezember 2003, KOM(2003) 784 endg.

² C (2004) 1450 - 23.4.2004 Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf bestimmte Aspekte der Bestimmungen der Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" über die Fernsehwerbung..

³ Dieser Vorschlag beruht auf einer allgemeinen Klausel und auf besonderen Vorschriften, die auf Handelspraktiken, insbesondere Werbung, die irreführend oder unlauter sind, Anwendung finden. Die Bereiche Gesundheit, guter Geschmack oder Schicklichkeit sind außerhalb des Anwendungsbereich dieses Vorschlages. Besondere Vorschriften für schützenswerte Verbraucher wie etwa Kinder sind vorgesehen. Nachdem der Rat im Mai diesen Jahres eine politische Einigung über eine gemeinsame Position gefunden hat, wird die zweite Lesung für diesen Herbst erwartet.

Grundsätzen der Bestimmungen, die auf alle Medien anwendbar sind, und denen, die ausschließlich auf das Fernsehen Anwendung finden, zu gewährleisten

2. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN DER RICHTLINIE

Das Kapitel IV der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ enthält Bestimmungen über die Fernsehwerbung, das Teleshopping, das Sponsoring und sämtliche sonstigen Formen der kommerziellen Kommunikation im Fernsehen. Diese Bestimmungen sollen im Interesse der Allgemeinheit einen Mindestschutz einschlägiger Rechtsgüter gewährleisten. Dabei handelt es sich um den Schutz der Integrität der Werke, den Schutz des Zuschauers als Verbraucher, den Schutz der Menschenwürde, der öffentlichen Gesundheit sowie den Schutz von Minderjährigen. Diese Bestimmungen garantieren auch einen einheitlichen Rahmen für den Wettbewerb im Binnenmarkt.

Zunächst einmal sollten wir die in Artikel 1 der Richtlinie festgelegten **Definitionen** der Begriffe „Fernsehwerbung“, „Schleichwerbung“, „Sponsoring“ und „Teleshopping“ sowie den Begriff der „Eigenwerbung“ in Artikel 19a einer erneuten Prüfung unterziehen.

- Werden diese Definitionen den von der Richtlinie verfolgten Zielen noch gerecht?
- Sind weitere Definitionen notwendig, z. B. für den Begriff der Eigenwerbung oder für neue Werbetechniken?

3. HAUPTZIELSETZUNGEN DER REGELUNG IM BEREICH DER FERNSEHWERBUNG

3.1 Schutz der Zuschauer und der Rechteinhaber

3.1.1 Darbietung der Werbung (Artikel 10)

In **Artikel 10 Absatz 1** ist der Grundsatz festgeschrieben, dass Werbung als solche erkennbar und von anderen Programmteilen getrennt sein muss. Dieser Grundsatz soll jeden Irrtum seitens der Zuschauer darüber vermeiden, ob es sich um Werbung oder redaktionellen Inhalt handelt. Die öffentliche Anhörung des vergangenen Jahres hat gezeigt, dass dieses Ziel nach wie vor Geltung beansprucht und dass sich der Grundsatz auf lineare Programme ebenso anwenden lässt wie auf nicht lineare Angebote. Dieses Prinzip ist auch in dem Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie über unlautere Geschäftspraktiken enthalten.

Artikel 10 Absatz 2 bestimmt, dass einzeln gesendete Werbespots die Ausnahme bilden müssen. Diese Vorschrift beruht auf dem Grundsatz, wonach Werbung in der Regel in Blöcken gesendet werden muss, so dass Werbung und redaktioneller Inhalt klar zu unterscheiden sind.

- Es stellt sich die Frage, ob die Formulierung dieser Bestimmung noch der heute gegebenen Möglichkeit, den Bildschirm aufzuteilen (Split-Screen), gerecht wird.
- Wird das verfolgte Ziel durch diese Vorschrift noch erreicht, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass der Begriff „Ausnahme“ nicht definiert ist?

Das Schleichverbot in **Artikel 10 Absatz 3** ist eine eindeutige Bestimmung, mit der offensichtlich ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird; sie ist

daher nach wie vor aktuell und könnte auch auf nicht lineare Angebote Anwendung finden.

Artikel 10 Absatz 4 beruht auf der Definition des Begriffes „Schleichwerbung“ in Artikel 1 Buchstabe d. Diese Bestimmung verbietet die Einfügung nicht als solcher erkennbarer Werbung in andere Programmteile, weil dies gegen den in Absatz 1 verankerten Grundsatz der Erkennbarkeit und der Trennung von Werbung und redaktionellem Inhalt verstoßen würde. Wie die Mitteilung zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Werbung zeigt, fällt die Anwendung dieser Vorschrift in der Praxis mitunter schwer, da die Unterscheidung zwischen Schleichwerbung und zulässiger Erwähnung eines Produkts oder einer Marke schwierig ist.

- Sollte diese Bestimmung mit Rücksicht auf den Grundsatz der Erkennbarkeit und der Trennung der Werbung von anderen Programmteilen beibehalten oder präzisiert werden?

3.1.2. Sponsoring (Artikel 17)

Artikel 17 Absatz 1 stellt an gesponserte Programme bestimmte Anforderungen, um die Rechte der Zuschauer zu schützen: keine Beeinflussung des redaktionellen Inhalts, Erkennbarkeit gesponserter Programme, keine konkreten verkaufsfördernden Hinweise. Diese Grundsätze treffen auf lineare Programme ebenso zu wie auf nicht lineare Angebote. Die öffentliche Anhörung des vorigen Jahres hat gezeigt, dass es vor allem schwierig ist, eine unzulässige Bezugnahme auf den Sponsor von einer bloßen Kennzeichnung des Sponsors durch Bezugnahme auf ein Firmenemblem, eine Marke oder ein Produkt zu unterscheiden. In der vorgenannten Mitteilung zu Auslegungsfragen werden diese Vorschriften näher erläutert.

- Bietet die Mitteilung zu Auslegungsfragen eine Lösung für alle Probleme an, die sich bei der Anwendung dieser Bestimmung stellen?

3.1.3. Einfügung von Werbung (Artikel 11)

Diese Vorschriften sind eng mit dem linearen Charakter der Programme verknüpft. In Artikel 11 Absatz 1 ist der Grundsatz verankert, wonach Werbe- und Teleshopping-Spots zwischen den Sendungen einzufügen sind. Dennoch kann Werbung unter den in den Absätzen 2 bis 5 genannten Voraussetzungen auch in laufende Sendungen eingefügt werden, sofern dadurch bestimmte konkrete Interessen nicht beeinträchtigt werden (Integrität und Wert der Sendungen, Berücksichtigung natürlicher Programmunterbrechungen, Länge und Art des Programms ...).

- Werden die Vorschriften über die Einfügung von Werbe- und Teleshopping-Spots zwischen Sendungen (Regel) bzw. in laufende Sendungen (Ausnahme unter bestimmten Voraussetzungen) den verfolgten Zielen noch gerecht?
- Müssen sie mit Rücksicht auf die umfangreicheren Kontroll- und Auswahlmöglichkeiten der Zuschauer aktualisiert werden?

Diese Frage ist insbesondere in Bezug auf folgende Bestimmungen zu prüfen:

Was die Einfügung der Werbung zwischen Sendungen bzw. unter bestimmten Voraussetzungen in laufende Sendungen („sofern sie den Zusammenhang und den Wert der Sendungen nicht beeinträchtigt“) angeht, so hat die öffentliche Anhörung des vorigen

Jahres gezeigt, dass der Grundsatz nicht in Frage gestellt wird. Die Auslegungsprobleme beziehen sich vielmehr auf **Absatz 2** und die Begriffe „eigenständige Teile“ und „Unterbrechungen“.

Absatz 3 (Einfügungen in audiovisuelle Werke), **Absatz 4** (Abstand von 20 Minuten zwischen zwei Unterbrechungen) und **Absatz 5** (bestimmte Sendungen) bezwecken den Schutz der Rechtsinhaber und der Zuschauer vor zu vielen Werbeunterbrechungen. Die öffentliche Anhörung des vergangenen Jahres hat gezeigt, dass dieser Zweck nicht in Frage gestellt wird, dass jedoch einige Teilnehmer eine Vereinfachung der diesem Zweck dienenden Vorschriften befürworten.

3.1.4. Dauer der Werbung (Artikel 18 - 19)

Diese Vorschriften sind eng mit dem linearen Charakter der Programme verknüpft. Um einerseits die Notwendigkeit bestimmter Fernsehveranstalter, Werbeeinnahmen zu erzielen, und andererseits die Wahrung ihrer Unabhängigkeit sowie der Integrität der Programme und den Schutz der Fernsehzuschauer allgemein miteinander in Einklang zu bringen, regeln die 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 zweckmäßig ist.

- Werden diese Bestimmungen, mit denen verhindert werden soll, dass die unterschiedlichen Werbeformen übermäßig viel Sendezeit einnehmen bzw. zu Lasten des Hauptauftrags des Fernsehens gehen, den angestrebten Zielen noch gerecht⁴?
- Müssen sie insbesondere den heutigen Auswahl- und Kontrollmöglichkeiten der Zuschauer angepasst werden?

Diese Fragen sind insbesondere in Bezug auf folgende Bestimmungen zu prüfen:

- **Artikel 19:** Beschränkungen für reine Teleshoppingsender hinsichtlich der Dauer der täglichen Sendezeit für Werbung;
- **Artikel 19a:** Bestimmungen für reine Eigenwerbekanäle.

3.2. Schutz der öffentlichen Gesundheit

Aus Gründen des Gesundheitsschutzes enthält die Richtlinie Bestimmungen über die Werbung für Tabakerzeugnisse (Artikel 13), Arzneimittel (Artikel 14) und alkoholische Getränke (Artikel 15). Eine entsprechende Regelung findet sich in Artikel 17 Absätze 2 und 3 für das Sponsoring durch Unternehmen des Tabak- bzw. Arzneimittelsektors. In Anbetracht der verfolgten gesundheitspolitischen Ziele könnten diese Bestimmungen für nicht lineare Angebote ebenso gelten wie für lineare Programme.

Aus der öffentlichen Anhörung des Jahres 2003 ergibt sich, dass diese Bestimmungen im Allgemeinen als befriedigend angesehen werden.

⁴ Information, Bildung, soziale und kulturelle Entwicklung sowie Unterhaltung.

3.3. Schutz Minderjähriger und der Menschenwürde

Die Richtlinie enthält allgemeine Normen (Artikel 12) sowie Bestimmungen zum Schutz Minderjähriger im Bereich der kommerziellen Kommunikation (Artikel 16). In Anbetracht der verfolgten Ziele könnten diese Bestimmungen für nicht lineare Angebote ebenso gelten wie für lineare Programme.

Aus der öffentlichen Anhörung des Jahres 2003 ergibt sich, dass diese Bestimmungen im Allgemeinen als befriedigend angesehen werden. Einige Verbraucher- und Familienverbände halten jedoch die Anwendung der allgemeinen Vorschriften und der Vorschriften zum Schutz Minderjähriger für nicht immer zufriedenstellend. Es stellt sich somit die Frage, ob diese Vorschriften ausgebaut werden sollten. Hier müssen die Vorlagen der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken berücksichtigt werden.

4. WELCHE REGELUNG AUF GEMEINSCHAFTSEBENE?

4.1. Koregulierungsmechanismen auf Gemeinschaftsebene

Es besteht eine gewisse Komplementarität zwischen der Richtlinie und den für ihre Umsetzung notwendigen ergänzenden Rechtsvorschriften. Deshalb könnte eine etwaige Lockerung der Vorschriften für die Einfügung von Werbung und deren Dauer bestimmte Folgen haben, die zu berücksichtigen sind.

Wichtig ist, dass durch eine solche Lockerung keinesfalls der einheitliche Wettbewerbsrahmen in Frage gestellt werden darf, den das Gemeinschaftsrecht derzeit bietet. Sollten auf Gemeinschaftsebene allgemeinere und weniger präzise Regelungen eingeführt werden, so bestünde die Gefahr divergierender Auslegungen sowie unterschiedlicher Anwendungsmodalitäten in der Praxis. Durch eine solche Entwicklung würde der derzeit auf Gemeinschaftsebene bestehende einheitliche Wettbewerbsrahmen in Frage gestellt.

Zur Vermeidung derartiger Nachteile könnte es zweckmäßig sein, den eventuellen Prozess der Lockerung dieser Vorschriften durch die Einführung von Verhaltenskodizes oder von Verfahren der **Koregulierung auf Gemeinschaftsebene** zu ergänzen.

Im Übrigen sind noch andere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, darunter vor allem die Frage nach dem Zugang anderer Medien zu Werbeeinnahmen.

4.2. Regelungskriterien

Für die Einführung einer stufenweisen Regelung für audiovisuelle Inhalte eignen sich mehrere Kriterien.

Lineare bzw. nicht lineare Angebote: Die Schwerpunktgruppe 1 befasst sich mit dem Geltungsbereich der Richtlinie. Es dürfte klar sein, dass die Richtlinienbestimmungen über die Einfügung und Dauer von Werbespots nur bei linearen Programmen sinnvoll sind und bei nicht linearen Angeboten keine Existenzberechtigung haben.

Auswahl- und Kontrollmöglichkeiten der Nutzer: Die immer größer werdende Angebotspalette bietet den Zuschauern mehr Auswahl- und Kontrollmöglichkeiten.

- Inwieweit sollte ein solcher Parameter bei der Ausarbeitung einer Regelung und insbesondere der Bestimmungen über die Einfügung und Dauer von Werbespots Berücksichtigung finden?

Zuschauerkreis der Sender: Bei manchen Bestimmungen der Richtlinie hängt ihre Anwendbarkeit davon ab, an welchen Zuschauerkreis sich die Sender richten. Dies gilt für Sendungen, die ausschließlich für die Zuschauer im Inland bestimmt sind (Artikel 20), und für Sendungen mit lokalem Charakter (Artikel 9).

- Ist das mit diesen Bestimmungen verfolgte Ziel nach wie vor gerechtfertigt? Stellen diese Bestimmungen nach wie vor das geeignete Mittel zur Erreichung dieses Ziels dar? Ist es allgemein sinnvoll, im Rahmen der Regelung auf das Kriterium des Zuschauerkreises abzustellen?