

**Promotion of audiovisual works and commercial communications**

Professor Dr. Karl-Nikolaus PEIFER, Institute for Media and Communications Law, University of Cologne

Verehrte Frau Vorsitzende, verehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Gelegenheit, mich hier äußern zu dürfen, danke ich sehr. Ich wurde gebeten, zum Problem der Quotenregelung bei Europäischen Diensten und zur Werberegulierung Stellung zu nehmen. Beide Themen erfordern auch eine kurze Bemerkung zum Regulierungskonzept und seiner Zukunftstauglichkeit.

**1. Im Bereich der Quotenregelung** führt der Entwurf den bisherigen Ansatz der Richtlinie fort und weitet ihren Anwendungsbereich aus. Wenn man Quoten für Europäische Werke im linearen Fernsehen für geeignete Förderinstrumente hält, ist es nachvollziehbar, sie für die beliebter werdenden Abrufdienste zu übernehmen. Die Regelung ist in erster Linie eine unionsrechtliche Rechtfertigung für Eingriffe der Mitgliedstaaten in die Dienstleistungsfreiheit aus kulturellen Gründen. Sende- und Produktionsquoten sind Signale zugunsten von Kultur- und Erziehungsinhalten, also einem Feld, auf dem Marktversagen befürchtet wird. Quoten stärken die Vorstellung davon, dass Qualitätsmedien besondere Anreize benötigen, die Wettbewerb alleine nicht zwingend hervorbringt. Auch die Förderung europäischer Werke durch Produktionsquoten zu erlauben bewirkt, dass Förderregelungen gerechtfertigte Eingriffe in die Dienstleistungsfreiheit darstellen.

Ob die Quotenregeln ihre Ziele wirksam erreichen, ist nicht eindeutig nachgewiesen. Offenbar wird die in Art. 13 Entwurf vorgesehene Quote von 20% bereits heute von Abrufdiensten vielfach erfüllt (im Änderungsvorschlag Nr. 75: 30%). Das nährt die Annahme, dass Marktmechanismen wirken. Furcht vor einer „Netflix-Quote“ scheint daher nicht angebracht. Unklar ist, was der Anbieter tun muss, um solche Angebote „herauszustellen“. Reicht eine Katalogrubrik „ausländische Werke“, wie bei manchen Anbietern, um klarstellen, dass es sich um europäische Werke handelt? Das erscheint zweifelhaft. Daher wäre eine Klarstellung sinnvoll, um die Frage nicht der Rechtsprechung zu überlassen. Ob die bloße Kennzeichnung in Metadaten genügt, erscheint fraglich, immerhin wäre damit die Überprüfung durch die Aufsichtsbehörden erleichtert.

**2. Die Deregulierung der Werbemöglichkeiten** erweitert die Finanzierungsmöglichkeiten der Sender. Allerdings kann die Deregulierung Verbraucherinteressen zu attraktiven

Sendezeiten beeinträchtigen. Es ist daher nachvollziehbar, Regelungen vorzusehen, die verhindern, dass während der Prime-Time übermäßig Werbung geschaltet wird (Änderungsvorschlag Berichterstattung Europäisches Parlament Nr. 77).

Solche Regelungen begrenzen auch das Risiko, dass Interessen der Urheber in Bezug auf die Integrität ihrer Werke (insbesondere Spielfilme) gefährdet werden. Die Richtlinie enthält keine Klarstellung dahingehend, dass Werbeunterbrechungen nur vorbehaltlich des nationalen Urheberrechts zulässig sind, was wünschenswert wäre.

Inhaltlich wird die Verbesserung der Werbemöglichkeiten von der Medienindustrie und vielen Mitgliedstaaten unterstützt. Ob sie dem linearen Fernsehen hilft, ist unklar. Zuschauer tendieren dazu, Werbung zu meiden und aus diesem Grund auf Abrufangebote oder Trägermedien auszuweichen. Das spricht dafür, die Deregulierung bei der Unterbrecherwerbung als nur begrenzt nützlich anzusehen.

Weniger überzeugend ist, dass es bei einer harmonisierten Regelung keinerlei quantitative Grenze für die Werbung in Abrufdiensten gibt. In der Praxis sind Unternehmenskanäle und kommerzielle Unterbrechungen auch bei Abrufangeboten auf dem Vormarsch. Wenn hier keine Begrenzungen vorgesehen werden, mag jedenfalls klargestellt werden, dass der Nutzer ein Recht auf technische Blockadeeinrichtungen jedenfalls dort erhält, wo keinerlei quantitative Beschränkungen bestehen.

Die Liberalisierung bei der Produktplatzierung birgt Gefahren. Zu begrüßen ist, dass Abrufdienste generell in die Regulierung einbezogen werden. Nicht klar ist dagegen, ob alle Abrufdienste, etwa YouTube-Kanäle, erfasst werden. Die Richtlinie betrifft Dienstleistungen, also kommerzielle Dienste. Viele Nutzerkanäle fallen nicht ohne weiteres darunter. Das betrifft auch verbraucherorientierte Angebote, etwa die sog. „Product Hauls“ oder „Tutorials“, die sehr oft durch kostenlose Produktzusendungen der Industrie unterstützt werden, ohne dass die Kanalbetreiber im engeren Sinne gewerblich tätig sind. Es wäre sinnvoll klarzustellen, dass der Begriff „Verbrauchersendung“ weit zu verstehen ist und auch Sendungen umfasst, deren Zweck darin besteht, Produkte zu präsentieren, zu erläutern und bekanntzumachen. Die Sponsoring- und Produktplatzierungsverbote müssen insoweit auch für nutzergenerierte Inhalte gelten. Dem hier geschilderten Anliegen tragen die Definition in Art. 1 Abs. 1 m) des Änderungsvorschlags Nr. 30 der Berichterstatterin des Europäischen Parlaments sowie die diesbezüglichen Regelungen in Art. 2b und 2c (Änderungsvorschlag Nr. 34, 35 bzw. 72, 73) Rechnung. Nicht vollständig klar im Änderungsvorschlag ist, warum Videoplattformdienste

den Regeln über Sponsoring, nicht aber denjenigen über Produktplatzierung unterworfen werden.

Die Erleichterung der Produktplatzierung wirkt auf die Qualität von Mediendiensten ein. Auch bei nicht bezahlten Produktplatzierungen besteht die Tendenz, dass Medieninhalte sich den Interessen desjenigen anpassen, der Produkte zur Verfügung stellt. Dies fördert die Produktion von auf den Massengeschmack zielenden Sendungen und es behindert die informierende und bildende Funktion von Medien. Die Europäische Regulierung erfordert daher einen starken Sektor von Diensten, die der Allgemeinheit dienen, also letztlich einen starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dem Anliegen dient Erwägungsgrund Nr. 38 im Vorschlag der Berichterstatterin des Europäischen Parlaments mit Änderungsvorschlag Nr. 70 (Art. 9a).

**3. Zur abgestuften Regulierung:** Der Kommissionsentwurf erweitert den Anwendungsbereich der Richtlinie. Er erweckt damit den Eindruck, der Konvergenz der Angebote Rechnung zu tragen. Das ist aber nicht vollständig der Fall, weil es im Kommissionsentwurf immer noch eine abgestufte Regulierung gibt. Der Entwurf schafft neue Abgrenzungen, ohne stets gleiche Regeln vorzusehen. Das betrifft die Abstufung zwischen Mediendienst (mit redaktioneller Verantwortlichkeit), Videoplattformen (ohne redaktionelle Verantwortlichkeit, aber mit auswählender und zugangsleitender Kontrolle) und User Generated Content (redaktionelle Verantwortlichkeit, aber keine Regulierung). Zu begrüßen sind daher die Vorschläge der Berichterstatterin des Parlaments, gleiche Regeln über Sponsoring und Produktplatzierung für alle Angebote vorzusehen (Vorschlag Nr. 35, 73; Verlagerung des bisherigen Art. 11 in einen neuen Art. 2c, der für alle Mediendienste gilt).

Wichtige Angebote werden im Entwurf nicht erwähnt, etwa Plattformen, Benutzeroberflächen und Online-Games (die für den Bereich der Produktplatzierung sehr attraktiv sind). Die Modernisierungswirkung ist daher schwach, die Zukunftstauglichkeit zweifelhaft. Es überwiegt der Eindruck, dass die Medienwelt zu schnell, die Regulierung zu langsam ist. Wie im Datenschutzrecht wird daher die Selbstregulierung unter der Moderation der ERGA immer wichtiger. Doch fehlen hierfür breite Prinzipien, die eine effektive Moderation ermöglichen. Es fehlen auch Instrumente, die eine schnellere Anpassung an künftige Entwicklungen auf dem Medienmarkt ermöglichen. In diesem Punkte hilft immerhin die Berichtspflicht in Art. 33 und das diese Pflicht stärkende Vorschlagsrecht nach Änderungsantrag Nr. 94. Dies sollte allerdings nicht nur die Fernsehwerbung, sondern auch die Entwicklung von Sponsoring und Produktplatzierung erfassen.

Überraschend ist übrigens, dass es für Abrufdienste keine Gegendarstellungspflicht gibt. Man könnte sie auf einfache Weise einführen, zumal die Google-Spain-Entscheidung des EuGH dafür bereits die Türen geöffnet hat.