

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/551**

Verband der Zeitungsverlage Norddeutschland e.V., Große Reichenstr. 14, 20457 Hamburg

**Verband
der Zeitungsverlage
Norddeutschland e.V.**
Große Reichenstr. 14
20457 Hamburg
Telefon 040 / 500 994 - 0
Fax 040 / 500 994 - 16
e-mail: vzn-zvh@online.de

An den
Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn Thomas Rother, MdL
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Postfach 7121

24171 Kiel

08.03.2010

Entwurf eines Gesetzes zum Dreizehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Gelegenheit, zum oben bezeichneten Gesetzesentwurf der Landesregierung (Drucksache 17/133) Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen. Unsere Ausführungen beziehen sich diesbezüglich maßgeblich auf die Vorschriften zur Legalisierung von Produktplatzierung.

Die durch den 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag beabsichtigte Legalisierung bezahlter Produktplatzierungen in redaktionell verantworteten Inhalten audiovisueller Medien, insbesondere im öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehen, lehnen die Zeitungen in Deutschland nach wie vor ab.

Bezahlte Produktplatzierung müsste nach unserer Auffassung in allen Medien untersagt bleiben. In diesem Zusammenhang möchten wir auch auf das Votum der Bundesländer hinweisen, die sich bei der Diskussion über die Europäische Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste gegen die Erlaubnis dieser umstrittenen Werbeform ausgesprochen hatten. Leider ist diese Haltung bei der Diskussion um die Umsetzung der Richtlinie aufgegeben worden, obwohl an einem ausnahmslosen Verbot von Produktplatzierungen hätte festgehalten werden können. Dies betrachten wir – vor allem angesichts der fundamentalen Umbrüche in unserem Mediensystem, denen private Rundfunkunternehmen und Printverlage gleichermaßen begegnen müssen – als sehr bedauerlich.

Bankverbindung:
Haspa
BLZ 200 505 50
Konto 1180 200 345

Wir halten die Gleichbehandlung aller Medien in der Frage der Pflicht zur Kennzeichnung redaktioneller Werbung für unverzichtbar. Wir sind der Auffassung, dass die mit einer Absenkung des Identifizierungsniveaus für redaktionelle Werbung in einigen Medientypen verbundene Ungleichbehandlung mit den Grundrechten aus Art. 3 und 5 GG nicht vereinbar wäre. Der vorliegende Entwurf mit den darin enthaltenen äußerst vagen Kennzeichnungsanforderungen führt genau zu dieser nicht gerechtfertigten Benachteiligung anderer Medien als dem Fernsehen.

Nach wie vor sprechen weit überwiegende Gründe für das Trennungsgebot in allen Medien:

Mit der Legalisierung von „Product Placement“ wurde das Gebot zur Trennung von redaktionellen Inhalten und Werbung aufgehoben, das seit jeher geholfen hat, die redaktionelle Unabhängigkeit zu sichern.

Kennzeichnungsanforderungen an jede Vermischung von Redaktion und bezahlter Werbung werden zweitrangig, um die Unterschwelligkeit der neuen Werbeform in Teilen aufrecht zu erhalten.

Es erscheint äußerst problematisch, dass das Fernsehen als einziges Medium von Dritten bezahlte Inhalte nicht zweifelsfrei als solche herausstellen muss.

Aufgrund des hochkonzentrierten Marktes der Media-Agenturen in Deutschland ist mit Sicherheit davon auszugehen, dass die Lockerung erheblichen Druck auf alle anderen Medien ausüben wird.

Den gravierenden Nachteilen einer möglichen Erlaubnis von Produktplatzierungen stehen keinerlei Vorteile für die Medienbranche insgesamt gegenüber.

Eine vertiefende Auseinandersetzung mit dieser Problematik entnehmen Sie bitte unserer im Mai 2009 (gemeinsam mit dem Verband Deutscher Zeitschriftenverleger) abgegebenen Stellungnahme, die wir diesem Schreiben beilegen.

Mit freundlichen Grüßen



Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger

Verband Deutscher Zeitschriftenverleger

**Gemeinsame Stellungnahme vom 14. Mai 2009
zum**

**Arbeitsentwurf eines 13. Rundfunkänderungs-
staatsvertrages vom 17. April 2009**

sowie zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Rechtsrahmens im
Bereich der neuen Dienste vom 30. April 2009**

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, zum Arbeitsentwurf eines 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrages vom 17. April 2009 (im Folgenden 13.RfÄndStV-E) und zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Rechtsrahmens im Bereich der neuen Dienste vom 30. April 2009 (im Folgenden TMG-ÄndG-E) Stellung zu nehmen. Rundfunkstaatsvertrag und Telemediengesetz werden in der durch die Arbeitsentwürfe geänderten Fassung als RfStV-E und TMG-E gekennzeichnet.

I. Zu Art. 1 Nr. 17 des 13. RfÄndStV-E (§ 58 Abs. 3 RfStV-E) und Art. 1 Nr. 2 b) TMG-ÄndG-E (§ 2 Nr. 6 TMG-E)

„Audiovisuelle Mediendienste auf Abruf“ sind in § 58 Abs. 3 RfStV-E und in § 2 Nr. 6 TMG-E auf die Definition des Art. 1 g) RiLi 89/552/EG i. d. F. d. RiLi 2007/65/EG zu begrenzen. Die in § 2 Abs. 1 S. 4 RfStV-E (Art. 1 Nr. 3 a 13. RfÄndStV-E) zutreffend übernommene 1:1 Definition muss einheitlich für das gesamte Bundes- und Landesrecht gelten. Nur so kann die Ausdehnung unnötiger und fragwürdiger Beschränkungen der Kommunikationsfreiheit über das europarechtlich nötige Maß hinaus verhindert werden. Zudem wird nur so die Mediengesetzgebungskompetenz der Mitgliedsstaaten soweit als möglich gewahrt.

§ 2 Abs. 1 S. 4 RfStV-E zählt auch „audiovisuelle Mediendienste auf Abruf im Sinne der Richtlinie 89/552/EWG, soweit sie nicht Rundfunk sind“, zu den Telemedien.

Dabei ist zunächst klarzustellen, dass der einschränkende Zusatz „soweit sie nicht Rundfunk sind“ sowohl europarechtlich als auch nach deutschem Recht überflüssig ist. Ein „audiovisueller Mediendienst auf Abruf i. s. d. RiLi 89/552/EWG“ ist kein Rundfunk

im europarechtlichen Sinn. Denn die Richtlinie 89/552/EG i. d. F. d. RiLi 2007/65/EG (im Folgenden AMD-RiLi) versteht unter „television broadcast“ bzw. „Fernsehprogramm“ in Art. 1 e) ohnehin nur „lineare audiovisuelle Mediendienste“. Art. 1 e) AMD-RiLi stellt so den Rundfunk in einem Ausschließlichkeitsverhältnis den „nicht-linearen audiovisuellen Mediendiensten“, d. h., den „audiovisuellen Diensten auf Abruf“ in Art. 1 g) AMD-RiLi, gegenüber.

Ebenso hat der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag Rundfunk als „lineare[n] Informations- und Kommunikationsdienst“ definiert, der die „zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendepfades“ voraussetzt. Mit dieser Formalisierung haben die Länder erstmals einen handhabbaren und verständlichen Rundfunkbegriff geschaffen, der zudem den Vorteil hat, mit der europäischen Richtlinie kompatibel zu sein (zum Rundfunkbegriff noch unten unter III.).

So wie § 2 Abs. 1 S. 4 RfStV-E den Begriff der „audiovisuellen Mediendienste auf Abruf“ im Sinne der RiLi 89/552/EG übernimmt, sollten Begrifflichkeit und Anwendungsbereich auch des § 2 Nr. 6 TMG-E und des § 58 Abs. 3 RfStV-E angepasst werden. Das ergibt folgende Änderungsvorschläge:

Art. 1 Nr. 2 b) TMG-ÄndG-E zu § 2 Satz 1 TMG sollte wie folgt gefasst werden:

Folgende Nr. 6 wird angefügt:

„6. sind ,audiovisuelle Mediendienste auf Abruf“: audiovisuelle Mediendienste auf Abruf im Sinne des Artikel 1 Buchstabe g der Richtlinie 89/552/EG.“

Art. 1 Nr. 17 des 13. RfÄndStV-E zu § 58 Abs. 3 RfStV sollte wie folgt gefasst werden:

„a) Es wird der folgende neue Absatz 3 eingefügt:

„(3) Für Telemedien, die audiovisuelle Mediendienste auf Abruf im Sinne der Richtlinie 89/552/EG sind, gelten § 1 Abs. 3, §§ 7,8 [und 15/44] entsprechend.“

Dass § 2 Satz 1 TMG-E und § 58 Abs. 3 RfStV-E bislang einen sehr viel weiteren Begriff und Anwendungsbereich haben, erscheint in mehrfacher Hinsicht terminologisch irreführend, unsystematisch und in der Sache unangemessen.

1. Eines der wichtigsten Ergebnisse der Revision der Fernsehrichtlinie hin zu einer Erfassung auch audiovisueller Abrufangebote ist, dass die unter Kompetenzgesichtspunkten, aber auch inhaltlich teilweise problematische europäische Medienregulierung nicht auf jedes Abruf-Video erstreckt wird, sondern von vornherein nur solche Abruf-Medienangebote in Beschlag nimmt, deren „Hauptzweck die Bereitstellung von Sendungen“, d. h. von „Abfolgen von bewegten Bildern mit oder ohne Ton“ ist.

Wenn also beispielsweise der redaktionelle Inhalt der Online-Variante einer Zeitung oder Zeitschrift zu 90% aus Text und Bildern und damit klassischer Online-Pressen besteht, ist die ergänzende Bereitstellung von Abruf-Videos keinesfalls der Hauptzweck des Angebots und stellt schon deshalb keinen „audiovisuellen Mediendienst auf Abruf“ im Sinne der RiLi 89/552/EG dar. Wenn TMG-E und RfStV-E an den genannten Stellen diese wichtigste Voraussetzung unter den Tisch fallen lassen, laufen sie Gefahr, selbst einzelne Abruf-Videos in einem vollständig text- und standbildzentrierten Angebot zu erfassen. Offenbar soll auch das einzelne Video audiovisueller Mediendienst auf Abruf sein können, wenn es nur „nach Form und Inhalt fernsehähnlich ist“. Das aber ist nicht nur das Gegenteil einer 1:1 Umsetzung, sondern die unnötige und gefährliche Ausdehnung zusätzlicher und teilweise problematischer europäischer Medienregulierung weit in den Bereich hinein, den sogar die EU selbst von diesem (abgeschwächten) rundfunktypischen Sonderrecht freigehalten hatte.

Die „Fernsehähnlichkeit“, die nach Sinn, Zweck und Wortlaut der AMD-RiLi zur Erfassung eines Ausschnittes von Abruf-Videomedien als „nicht lineare audiovisuelle Medien“ führt, erschöpft sich nicht im Inhalt einzelner Filme, sondern verlangt, dass ein viele Filme enthaltendes Medienangebot mehrere Eigenschaften in sich vereint, von denen eine gewisse Fernsehähnlichkeit der einzelnen Filme nur ein – keinesfalls hinreichendes – Merkmal darstellt. Diese Filme müssen kumulativ zum einen den Hauptzweck des Medienangebots ausmachen (Art. 1g, 1a AMD-RiLi), zum anderen Einzelbestandteile eines Katalogs solcher Filme sein (Art. 1b AMD-RiLi) und drittens zusätzlich als einzelner Film nach „Form und Inhalt“ Fernsehsendungen vergleichbar sein (insbesondere Spielfilme, Sportberichte etc., Art. 1b AMD-RiLi).

Es ist stimmig und – wie schon heute selbstverständlich –, dass Sendungen aus einem Rundfunkprogramm dann, wenn sie außerhalb dieses Rundfunks verbreitet werden, bspw. als Film vorgeführt, auf einem Trägermedium verteilt etc., den spezifischen sondergesetzlichen Restriktionen des Rundfunkrechts nicht unterliegen. Selbst der zunächst im Fernsehen gezeigte Film, aus dem mit Blick auf binnenplurale oder sonstige Anforderungen bestimmte im Übrigen legale Sequenzen herausgeschnitten wurden, kann natürlich auf anderen Verbreitungswegen ungeschnitten gezeigt werden. Und den Film unterbrechende Werbung darf bspw. trotz des Verbotes politischer Fernsehwerbung außerhalb des Rundfunkprogramms politisch sein. Ebenso sind die auf „audiovisuelle Mediendienste auf Abruf“ ausgedehnten Elemente rundfunkspezifischer Sonderrestriktionen natürlich nur auf diesen engen Medienbereich anwendbar, der mit allen genannten Kriterien eine gewisse Fernsehähnlichkeit aufweisen mag. Unanwendbar sind sie auf die Bereitstellung in anderen Medienangeboten.

2. Auch die nun mit der revidierten Fernsehrichtlinie auf den Bereich der „audiovisuellen Mediendienste auf Abruf“ ausgedehnten Werbeinhaltschranken enthalten problematische Kommunikationsinhaltschranken, die als rundfunktypisches Sonderrecht mit einer freiheitlichen Kommunikationsverfassung keinesfalls ohne weiteres harmonisieren. Diese Inhaltsbeschränkungen wurden deshalb im Prozess der Revision der Fernseh-

richtlinie unter anderem von Deutschland und den Bundesländern teilweise als problematisch erachtet und kritisch gesehen. Schon deshalb ist kein Grund erkennbar, diese EU-Mediengesetzgebung in irgendeiner Weise weiter in den Bereich nationaler Medien auszudehnen als europarechtlich zwingend erforderlich ist.

a) **Art. 3e c) ii) AMD-RiLi**, der in **§ 7 Abs. 1 Nr. 2 RfStV-E** umgesetzt werden soll, untersagt es Werbeinhalte, **bestimmte Diskriminierungen zu „beinhalten oder zu fördern“**. Es handelt sich nach wie vor um eine problematische Beschränkung der Kommunikationsfreiheiten, die – wenn sie nicht generell abgebaut werden kann – in ihrer Beschränkung auf den Sonderfall Fernsehen hinnehmbar erscheinen mag, die aber keinesfalls und auch nicht durch eine nationale Ausweitung des Begriffs der audiovisuellen Mediendienste auf Abruf in **§ 58 Abs. 3 RfStV-E** weiter ausgedehnt werden darf als nötig.

So sehr das staatliche Diskriminierungsverbot Verfassungsstandard ist, so sehr enthält der Verfassungsstandard „Meinungsfreiheit“ das Recht der Bürger zu kommunikativer Diskriminierung, d. h. auch provokativer negativer Kritik etc.

Das hat selbst die EU-Gleichbehandlungsrichtlinie 2004/113/EG erkannt, die in Art. 3 Abs. 3 Medien- und Werbeinhalte von ihrem Anwendungsbereich ausnimmt. Dazu erklärt der Entwurf der Richtlinie (KOM [2003] 657, S. 24) völlig zutreffend: „Durch das Diskriminierungsverbot dürfen andere Grundrechte [...] einschließlich der Medienfreiheit und des Medienpluralismus“ „nicht beeinträchtigt werden“, weswegen es nicht „für Medien- und Werbeinhalte“ gelten soll.

Und erst vor kurzem hat das Europaparlament dafür votiert, die „Bereiche Werbung und Medien“ von dem Anwendungsbereich einer weiteren Antidiskriminierungsrichtlinie auszunehmen, denn „[b]eim Diskriminierungsverbot bedarf es der Achtung anderer Grundrechte [...], einschließlich [...] der Freiheit der Meinungsäußerung und der Pressefreiheit“ (Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2.4.2009, Erwgg. (17) und Art. 3 Abs. 5a, P6_TA-Prov(2009)0211).

Art. 3e c) ii) AMD-RiLi intensiviert das Problem dadurch, dass er nicht mehr nur – wie Art. 12 c) Fernsehrichtlinie in der bis zum 19.12.2007 geltenden Fassung – das Enthalten einer Diskriminierung untersagt, sondern zusätzlich auch noch deren Fördern. Es handelt sich um eine noch weniger bestimmbare Vorverlagerung des gesetzlichen Äußerungsverbots in einen Bereich politisch unerwünschter Kommunikationsinhalte. Dass es „nur“ um werbliche Inhalte geht, kann die Bedenken nicht zerstreuen. Man muss sich verdeutlichen, dass jedenfalls in der Regel allein der werbliche Kontext eine im Übrigen legale Meinungsäußerung, selbst wenn sie provoziert, nicht rechtswidrig werden lässt (vgl. zum Beispiel eines Verstoßes gegen die Menschenwürde BVerfGE 107, 275 [284 f.]).

b) Ebenso muss **Art. 3e c) iv) AMD-RiLi** als problematisch erkannt und schon deshalb seine Umsetzung in **§ 7 Abs. 1 Nr. 4 RfStV-E i. V. m. § 58 Abs. 3 RfStV-E** im We-

ge einer 1:1 Definition der audiovisuellen Mediendienste auf Abruf so eng wie möglich gefasst werden. Hier soll das für das oligopolistisch strukturierte Fernsehen der Vergangenheit eventuell noch tragbare Verbote, „**Verhaltensweisen [zu] fördern, die im hohen Maße den Schutz der Umwelt gefährden**“, auf Werbung in bestimmten Abrufmedien im zugangsoffenen Internet ausgedehnt werden. Trotz der Einfügung „im hohen Maße“ durch die RiLi 2007/65/EG kann dies bei näherer Betrachtung nur als unangemessen erscheinen. Als politikbereichsspezifische Wiederholung des Verbots zur Anstiftung des Übertretens von straf- und bußgeldbewehrten Umweltschutzvorschriften wäre es überflüssig und nicht hinreichend klar formuliert. Als selbständige Beschränkung der Freiheit zu öffentlicher Kommunikation im Interesse eines im Einzelnen vielfach umstrittenen Politikzieles ist es ebenfalls viel zu unbestimmt und unverhältnismäßig. Was zum (richtigen) Umweltschutz gehört und was ihn fördert oder nicht, ist umstritten. Und das Recht zu diesem Streit ist durch die Kommunikationsfreiheiten geschützt. Öffentliche Kommunikation in diesem Zusammenhang darf nicht hoheitlich beschränkt werden. Das gilt sogar für Kommunikation, die anderen Politikzielen, etwa Arbeitsplätzen, erkennbar (!) den Vorzug gibt und dabei beispielsweise auch für ein Verhalten wirbt, das den Umweltschutz ganz erheblich „gefährdet“.

Im Ergebnis nichts anderes gilt für **Art. 3e c) iii) AMD-RiLi** bzw. **§ 7 Abs. 1 Nr. 4 RfStV-E**, die das Fördern von **Verhaltensweisen untersagen, die die Sicherheit oder Gesundheit auch nur in geringem Maße gefährden**. Wiederum ist entweder der Mehrwert gegenüber einschlägigen Gesetzen nicht erkennbar oder muss andererseits ein Verbot mit Bezug auf legale Verhaltensweisen oder fiktionale Inhalte als zu unbestimmt und unangemessen abgelehnt werden.

Zu vorstehend a) und b), d. h., zu **§ 7 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 4 RfStV-E (Art. 3e Abs. 1 c) ii, iii u. iv)** liegt folgendes Fazit nahe: So wie es gelungen ist, mit der Revision der Fernsehrichtlinie das äußerst problematische Verbot der Verletzung religiöser und politischer Gefühle (Art. 12 c) Fernsehrichtlinie i. d. bis zum 19.12.2007 geltenden Fassung) vollständig zu streichen, sollten die einer effektiven Meinungs- und Medienfreiheit verpflichteten Mitgliedsstaaten anstreben, auch die fragwürdigen politischen Inhaltsschranken des Art. 3e c) ii) bis iv) abzuschaffen. Solange das nicht gelingt, ist jedenfalls ihr Anwendungsbereich auf das europarechtliche Minimum zu begrenzen und schon deshalb der Begriff der „audiovisuellen Mediendienste auf Abruf“ im deutschen Recht durchgängig und damit auch in § 58 Abs. 3 RfStV-E ebenso wie in der AMD-RiLi zu definieren.

c) **§ 7 Abs. 1 Nr. 3 RfStV-E** ist jedenfalls nicht durch Art. 3e AMD-RiLi europarechtlich vorgegeben, findet sich jedoch in der geltenden Fassung des § 7 Abs. 1 RfStV und erfasst bislang lediglich Rundfunk. **Beide Verbote, sowohl dasjenige der Irreführung als auch das Verbot, „Interessen der Verbraucher zu schaden“**, erscheinen als Werbeinhaltschranken jedenfalls außerhalb sondergesetzlicher Restriktionen für einen zugangsbeschränkten Rundfunk wenig überzeugend.

Ein gesetzliches Irreführungsverbot enthält bereits das UWG für jede Werbung. Eine Ausdehnung der Verdoppelung durch eine parallele rundfunkrechtliche Norm ist entweder überflüssig oder unnötige Überreglementierung.

Eine allgemeine Werbebeschränkung, Verbraucherinteressen zu schaden, erscheint angesichts des sehr ausdifferenzierten zivil- und öffentlich-rechtlichen Werberechts ebenfalls überflüssig, vor allem aber in äußerst bedenklichem Maße unbestimmt.

Auch für eine Ausdehnung dieser Verbote gibt es also keinen Anlass. Da keine europarechtliche Verpflichtung dazu besteht, sollte insoweit der Verweis in § 58 Abs. 3 RfStV-E auf § 7 Abs. 1 RfStV-E entfallen, jedenfalls aber sollte der Anwendungsbe- reich durch die hier vorgeschlagene echte 1:1 Definition der audiovisuellen Mediendienste auf Abruf so gering wie möglich ausfallen.

- d) Ebenfalls keine europarechtliche Verpflichtung besteht, das allein in Zeiten spürbarer Frequenz- und Programmknappheit legitimierbare **Verbot politischer, weltanschaulicher oder religiöser Werbung aus § 7 Abs. 8 RfStV** auch nur im Geringsten auszudehnen. Man muss sogar annehmen, dass dieses Verbot in zugangsoffenen Medienstrukturen letztlich nicht mehr zu rechtfertigen ist. Jegliche Ausdehnung über die audiovisuellen Mediendienste auf Abruf im engen Sinne der AMD-RiLi hinaus ist jedenfalls strikt abzulehnen.

II. Zu Art. 1 Nr. 3 cc), Nr. 4 e), Nr. 9 – 12 des 13. RfÄndStV-E (§ 2, § 7, §§ 15 f. und §§ 44 f. RfStV-E) – Legalisierung bezahlter Produktplatzierungen in redaktionell verantworteten Inhalten audiovisueller Medien, insbesondere im öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehen

Die Frage der Produktplatzierungen erfüllt die Zeitschriften und Zeitungen in Deutschland mit großer Sorge. Wir lehnen eine Legalisierung der Produktplatzierung ab. Bezahlte Produktplatzierungen müssen nach unserer Auffassung in allen Medien untersagt bleiben.

In diesem Zusammenhang möchten wir auf das Votum der Bundesländer verweisen, die sich bei der Diskussion über die Europäische Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste gegen die Erlaubnis dieser Vermischung redaktioneller und werblicher Inhalte ausgesprochen hatten. Auch infolge dieser Bemühungen lässt es die AMD-RiLi nun zu, dass in Deutschland auch weiterhin an einem ausnahmslosen Verbot von Produktplatzierungen festgehalten werden kann.

Nach wie vor sprechen weit überwiegende Gründe für die Beibehaltung des Trennungsgebotes in allen Medien:

Mit einer Legalisierung von „Product Placement“ würde das Gebot zur Trennung von redaktionellen Inhalten und Werbung aufgehoben, das seit jeher hilft, die redaktionelle Unabhängigkeit zu sichern.

Minimale Anforderungen an die Kennzeichnung von Medieninhalten, die Dritte zu Werbezwecken bezahlt haben, würden missachtet. Besonders unverständlich ist, dass dort, wo durch Aufgabe des Trennungsgebotes redaktionelle und werbliche Inhalte vermischt werden und die Irreführungsgefahr besonders groß ist, die Kennzeichnungsanforderungen abgesenkt werden sollen.

Es erscheint äußerst problematisch, dass das Fernsehen als einziges Medium von Dritten bezahlte Inhalte nicht zweifelsfrei als solche herausstellen muss.

Aufgrund des hochkonzentrierten Marktes der Media-Agenturen in Deutschland ist mit Sicherheit davon auszugehen, dass eine solche Lockerung erheblichen Druck auf alle anderen Medien ausüben würde.

Den gravierenden Nachteilen einer möglichen Erlaubnis von Produktplatzierungen stehen keinerlei Vorteile für die Medienbranche insgesamt gegenüber.

In anderen EU-Staaten wird das Thema kritisch diskutiert. Die Regierung von Großbritannien hat sich bereits grundsätzlich gegen die Einführung von Produktplatzierungen ausgesprochen.

Im Einzelnen:

1. Grundsätzliche Bedenken gegen Produktplatzierungen

Bereits bei der Diskussion über die EU-Richtlinie für elektronische audiovisuelle Medien (Revision der Fernsehrichtlinie) haben nicht nur die Presseverleger die Einführung von Produktplatzierungen abgelehnt.

Der Bundesrat hat in seinem Beschluss vom 10. März 2006 (Drucksache 948/05) festgestellt, dass die bestehenden qualitativen Werberegulungen im Rahmen der Richtlinie beibehalten werden sollten. Dabei wurden insbesondere Bedenken gegen die Legalisierung von Produktplatzierungen vorgetragen.

Neben Vertretern der Verbraucherzentralen, der Gewerkschaften und der Drehbuchautoren hatten sich auch prominente Filmproduzenten zu Wort gemeldet. So sprach sich etwa Regina Ziegler (Ziegler Film) eindeutig gegen eine Liberalisierung der Bestimmungen zum Product Placement aus (z. B. bei einer Veranstaltung der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk am 25. September 2006 in Frankfurt am Main). Nico Hofmann (teamWorx) hat sich (in epd-medien vom 01. August 2007) wie folgt geäußert: „Viviane Reding kenne und schätze ich. Aber ihre Vorstellung, dass wir Produzenten durch Placement besser gestellt werden, halte ich für ein Gerücht; da sind produzentische Freiheiten im Moment in ganz anderen Bereichen gefährdet.“

Auch in der Wissenschaft wird die Einführung von Produktplatzierungen sehr kritisch betrachtet. So führt zum Beispiel Prof. Dr. Thomas von Danwitz aus: „Eine Lockerung

der Trennungsvorschriften würde die gemeinschaftsverfassungsrechtlich geschützte Unabhängigkeit der Medien und die Medienvielfalt in Europa fraglos gefährden. Insbesondere die Beeinträchtigung der gemeinschaftsvertraglich geschützten Informations- und Rezipientenfreiheit würde negative Auswirkungen in erheblichem Umfang auslösen. Beachtlich sind auch die nachteiligen Auswirkungen auf die Vielfalt und die institutionelle Freiheit der Presse, die eine Lockerung der Trennungsvorschriften zeitigen werden.“ (AfP 2005, 417 [421]).

Mit der Legalisierung von Product Placement in allen audiovisuellen Medien wird das Gebot zur Trennung von redaktionellen Inhalten und Werbung aufgehoben. Der Einkauf von Teilen des Programminhalts zu Werbezwecken wird legalisiert. Das erschwert die Verteidigung der Unabhängigkeit der Redaktionen gegen die Wünsche der Werbungtreibenden massiv. Werden Produkte, Dienstleistungen oder Marken gegen Bezahlung Dritter als Programminhalt ausgestrahlt, ist in genau diesem Umfang die Unabhängigkeit des Programms bereits zwangsläufig beseitigt. Aber die Inhaltsverantwortlichen werden auch über die bloße Präsentation hinaus zur Anpassung der Medieninhalte gezwungen und verlieren ihre Unabhängigkeit.

Amerikanische Drehbuchautoren haben eindringlich darauf hingewiesen, unter welchem Druck sie stehen und wie sehr sie die Programminhalte den Werbeprodukten anpassen müssen, deren Aufnahme in das Programm verkauft worden ist (SZ 13.12.05). Noch weitergehend eröffnet die Legalisierung des Product Placement der Schleichwerbung Tür und Tor. Anders als das Verbot des Product Placement, das effektiv durchgesetzt werden kann und vielfach auch wird, ist mit der Legalisierung des Product Placement ein Verbot der Beeinflussung des Programminhalts nicht mehr realisierbar. Auch wegen des hochkonzentrierten Nachfragemarktes im Bereich der Media-Agenturen wird die Zulassung von Produktplatzierungen erheblichen Druck auf alle anderen Medien ausüben. Die Gefahren für eine freie und unabhängige Medienlandschaft in Deutschland liegen auf der Hand.

Nach wie vor sind die tatsächlich vorkommenden Verletzungen des Trennungsgebotes in allen Medien, auch in der Presse, kein Grund für eine Legalisierung im TV oder irgendeinem anderen Medium. Zum einen kümmern sich Presserat und Zivilgerichte wie bei sonstigen ethischen Normen und staatlichen Gesetzen um Übertretungen. Zum anderen wäre eine – von den Verlegern abgelehnte – Legalisierung für Print, selbst wenn sie verlangt würde, ausgeschlossen; d. h. die Ungleichbehandlung ist nur durch Beibehaltung des Trennungsgebotes zu verhindern.

Ein großes Missverständnis wäre es darüber hinaus anzunehmen, dass die Einführung von Produktplatzierungen eine Hilfe für den Medienmarkt insgesamt darstellt. Höchstens werden Werbeausgaben aus klassischer Werbung (Blockwerbung im Fernsehen oder auch Werbung in Printmedien) abgezogen und zukünftig in Product Placement investiert. Der US-Verband Association of National Advertisers (ANA) erklärt, dass durch neue Werbeformen, wie Product Placement und Branded Entertainment, kaum neue Werbebudgets geschaffen werden. Aus der Befragung Werbetreibender berichtet die ANA: „Mehr als die Hälfte der Werber verschieben die Gelder aus dem traditionellen Budget für TV-Werbung. 46 Prozent lagern Finanzmittel aus anderen Medienbud-

gets um. 38 Prozent verwenden Geld aus Kommunikationsbudgets wie PR und Direktmarketing“ (Quelle: www.presstext.at, vom 1.4.2005).

Eine Erhöhung der Werbeausgaben insgesamt ist daher nicht zu erwarten, eher eine Schwächung anderer Werbeträger. Eine entsprechende Entwicklung hat in den USA bereits stattgefunden. Auf die Entwicklung des Pressewerbemarktes in Deutschland im Verhältnis zum Fernsehen in den vergangenen Jahren wird weiter unten umfassend eingegangen.

Es sollte auf die Legalisierung von Produktplatzierungen verzichtet werden.

2. Anmerkungen zur Kennzeichnungsregelung (§ 7 Abs. 7 RfStV-E)

Lediglich hilfsweise möchten wir uns zu den einzelnen Vorschriften im Staatsvertragsentwurf zum Thema Produktplatzierungen äußern und dabei zunächst die besonders problematische Aufweichung von Mindestanforderungen an die Werbekennzeichnung durch § 7 Abs. 7 RfStV-E behandeln.

Der Entwurf unterschreitet minimale Anforderungen an die Kennzeichnung bezahlter Werbung, die in redaktionelle Inhalte eingebaut wird. Das bezahlte Placement muss nicht als solches während seiner Ausstrahlung deutlich und klar gekennzeichnet sein. Vielmehr soll ein Hinweis auf seine Existenz zu Programmbeginn und am Ende sowie nach den Werbeblöcken genügen. Erst wenn die Kennzeichnung unmittelbar begleitend zur Produktplatzierung eingeblendet wird, kann ein Zuschauer aber zumindest erahnen, an welcher Stelle der Sendung welcher redaktionelle Inhalt von Dritten bezahlt ist. Selbst dann ist oft nicht erkennbar, in welcher Art das Produkt oder eine Dienstleistung in den Handlungsstrang der Sendung verankert wurde und wie umfassend die Einflussnahme des Zahlenden auf die gesamte Sendung war.

Damit wird es im Widerspruch zu dem für alle anderen Medien geltenden Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb allein dem Fernsehen erlaubt, den Zuschauer über den Werbecharakter redaktioneller Inhalte im Unklaren zu lassen. Es kann aber nicht angehen, dass das Fernsehen als Medium mit der höchsten Suggestivkraft dennoch als einziges Medium von Dritten bezahlte Inhaltsanteile nicht zweifelsfrei als solche herausstellen muss.

Das ist nicht nur medienpolitisch mehr als fragwürdig. Weitergehend liegt nahe, dass die mit einer Absenkung des Identifizierungsniveaus für redaktionelle Werbung in einigen Medientypen verbundene Ungleichbehandlung mit den Grundrechten aus Art. 3 und Art. 5 Abs. 1 GG unvereinbar ist. Da es insoweit keinen europarechtlichen Zwang zur Ungleichbehandlung gibt, finden die grundrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes Anwendung. Der danach erforderliche sachliche Grund für eine solche Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich.

a) Negative Erfahrungen in anderen Ländern. An dieser Stelle ist der Blick auf Länder angebracht, die bereits Erfahrungen mit Produktplatzierungen haben. In den USA

hat sich die Diskussion um die negativen Aspekte des Phänomens in den vergangenen Jahren fortgesetzt.

Die amerikanische Vereinigung der Drehbuchautoren, West (WGAW) hat im September 2008 festgestellt, dass es eine Pflicht des Gesetzgebers sei, die Zuschauer davor zu schützen, ohne Kenntnis einer Werbung ausgesetzt zu sein. Darüber hinaus prangern die Drehbuchautoren die immer stärkeren Vorgaben der Werbetreibenden und Produzenten an, Produkte in Drehbücher einzubauen. Vor allem aber wird darauf hingewiesen, dass Produktplatzierungen in den USA immense Ausmaße angenommen haben. Offenbar werden immer größere Anteile der Werbebudgets von regulären Werbeformen wie TV-Spots oder Printanzeigen in Produktplatzierungen innerhalb der redaktionellen TV-Inhalte umgeschichtet. Im Jahr 2007 gab die Wirtschaft nach Informationen der amerikanischen Drehbuchautorenvereinigung 2,9 Milliarden Dollar hierfür aus. Die Einführung von Produktplatzierungen im Fernsehen kann und wird also erhebliche Auswirkungen auf den gesamten Medienmarkt haben.

Die Vereinigung fordert zur Abstellung der in den USA aufgetretenen Missstände, während des Erscheinens einer Produktplatzierung einen simultanen Hinweis durch einen Lauftext am unteren Bildschirmrand, der für mindestens 5 Sekunden klar lesbar und in angemessenem Tempo den Zuschauer darüber informiert, dass er in diesem Augenblick einer Werbung für das zu bezeichnende Produkt von dem dahinter stehenden Unternehmen ausgesetzt ist.¹

In diesem Zusammenhang möchten wir darauf verweisen, dass der Pressemarkt in den USA in den letzten Jahren – gerade auch im Vergleich mit dem deutschen Pressemarkt – ganz erheblich gelitten hat und es bereits zur Einstellung von Qualitätsprodukten gekommen ist.

Die Kennzeichnung der Produktplatzierung im Moment und während der Dauer ihres Erscheinens ist eine Minimalanforderung, ohne die der Zuschauer keine Möglichkeit hat, die von Dritten bezahlten, werblichen Inhaltsanteile von den in redaktioneller Freiheit gewählten Inhaltsanteilen zu unterscheiden.

b) Es muss eine Mindestkennzeichnung erfolgen. Zumindest sollte § 7 Abs.7 Satz 2 RfStV-E folgende Vorgabe enthalten:

*„Auf eine Produktplatzierung ist eindeutig hinzuweisen. Sie ist zu Beginn und zum Ende einer Sendung, bei deren Fortsetzung nach einer Werbeunterbrechung **sowie während der Sendung bei ihrem Erscheinen** angemessen zu kennzeichnen.“*

Vorstellbar zur Erfüllung dieser Vorgabe ist beispielsweise die Einblendung eines entsprechenden Zeichens (z. B. „PP“) in einer Ecke des Bildschirmrandes während des Erscheinens einer Produktplatzierung im Programm. Der Zuschauer müsste dann am Anfang der Sendung und nach jedem Werbeblock darauf hingewiesen werden, dass

¹ Comments of the Writers Guild of America, West, Regarding the rampant use of embedded advertising in television and film and the need for adequate disclosure to viewers. Section I: The WGAW Supports Simultaneous Disclosure of Embedded Advertising on Broadcast Television (http://www.wga.org/uploadedfiles/news_and_events/public_policy/FCCEmbeddedAd.pdf).

die Produktplatzierung in der Sendung jeweils durch ein entsprechendes Zeichen am oberen Bildschirmrand gekennzeichnet ist.

c) Kennzeichnung auch bei Fremdproduktionen. Es ist ohne weiteres möglich, die Ausstrahlung von Fremdproduktionen technisch und vertraglich so zu gestalten, dass auch hier die Kennzeichnung erfolgen kann. Die in § 7 RfStV-E vorgesehene Ausnahme für Fremdproduktionen von der Kennzeichnungspflicht ist in keiner Weise nachvollziehbar. Hier ist ebenfalls dringend eine Änderung des Entwurfes notwendig.

3. Anmerkungen zu weiteren Regelungen für Produktplatzierungen

a) Produktbeistellungen. Es ist zu begrüßen, dass § 2 Abs. 2 Nr. 11 RfStV-E die Thematik der Produktbeistellungen erwähnt, wobei die Frage zu klären bleibt, ab wann ein „bedeutender Wert“ vorliegt. Grundsätzlich gilt aus unserer Sicht: Auch Produktbeistellungen sind Produktplatzierungen, für die unsere Bedenken gelten. Die grundsätzliche Zulassung von Produktbeistellungen in §§ 15 Nr. 3 und 44 Nr. 2 RfStV-E lehnen wir ab. Besonders problematisch erscheint, dass die kostenlose Bereitstellung von Produkten offenbar auch in Nachrichtenformaten zulässig sein soll. Das legt der Wortlaut des § 44 Nr. 2 RfStV-E zumindest nahe.

Zur Frage der kostenlosen Überlassung von Waren und Dienstleistungen liegt folgende Differenzierung nahe: Die kostenlose Überlassung von Testgegenständen, die Gegenstand der redaktionellen Berichterstattung sind, also bspw. die leihweise Zurverfügungstellung von Autos oder Computern für Testzwecke, erscheint diskussionswürdig, solange die fraglichen Gegenstände nach dem Test zurückgegeben werden. Auch über die kostenlose Überlassung von Preisen für redaktionelle Preisrätsel oder Gewinnspiele lässt sich diskutieren.

Hingegen ist jedenfalls bislang nicht ersichtlich, dass sich anderweitige sogenannte Produktionshilfen oder sonstige Waren oder Dienstleistungen – unabhängig von ihrem Wert – legitimieren lassen, die im Hinblick auf ihre Einbeziehung in eine Sendung kostenlos bereit gestellt werden.

b) Produktplatzierungen werden in fast allen Sendungen erlaubt. § 7 Abs. 7 RfStV-E führt in die Irre. Die Feststellung in Satz 1, dass Produktplatzierungen unzulässig sind, scheint angesichts der Vielzahl der Ausnahmen bedenklich. Er könnte beim Leser zu dem Eindruck führen, dass die Länder sich grundsätzlich weiter gegen Produktplatzierungen aussprechen. Das Gegenteil ist der Fall. Die §§ 15 und 44 des Entwurfes verbieten Product Placement de facto nur noch in Nachrichtensendungen, Dokumentationen, Kindersendungen und nicht leichter Unterhaltung. Wobei der Begriff „leichte“ Unterhaltung kaum abgrenzbar erscheint.

Der Entwurf trägt nach unserer Auffassung auch nicht ausreichend der Tatsache Rechnung, dass die öffentliche Meinungsbildung in hohem Maße durch fiktionale und andere Inhalte beeinflusst wird, denen der Verkauf von Produktplatzierungen erlaubt werden soll. Serien wie die Lindenstraße, Fernsehfilme etc. behandeln vielfach politi-

sche und sonstige Fragen mit größerem Einfluss auf die Zuschauer als Nachrichten oder Dokumentarfilme.

In jedem Fall aber bleibt so die Zulässigkeit unklar: Was gilt für Reality-Soaps, Boulevard-Formate, Spiele- oder Quizshows? Es ist dringend eine positive konkrete Beschreibung derjenigen Programme nötig, in denen Product Placement erlaubt ist.

c) Einflussnahme auf redaktionelle Unabhängigkeit nicht ausreichend gesichert.

Die Anforderung im § 7 Abs. 7 Nr. 1 RfStV-E, dass die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit hinsichtlich Inhalt und Sendeplatz unbeeinträchtigt bleiben soll, müsste durch eine entsprechende Ergänzung des Textes dauerhaft und nachhaltig überprüfbar gemacht werden. Es sind hier konkrete Ausführungen zur Sicherstellung dieser Anforderung notwendig.

d) Produktplatzierung auch zulässig, wenn das Produkt „stark“ herausgestellt wird.

In § 7 Abs. 7 Nr. 3 RfStV-E wird festgestellt, dass das Produkt nicht „zu stark“ herausgestellt werden darf. Im Umkehrschluss würde dies bedeuten, dass ein Produkt aber „stark“ herausgestellt werden darf. Wir gehen davon aus, dass dieser Umkehrschluss auch von den Bundesländern keinesfalls gewünscht ist. An dieser Stelle ist eine erheblich einschränkende Formulierung (z. B.: „Das Produkt darf in keiner Weise herausgestellt werden“) notwendig.

4. Fehlende Anrechnung von Produktplatzierung auf zulässige Werbezeiten

§ 16 Abs. 1 Satz 2 sowie § 45 Abs. 1 Satz 2 RfStV-E sehen keine Anrechnung von Produktplatzierungen auf die zulässigen Werbezeiten vor, womit die tägliche Werbezeit im Fernsehen erheblich ausgeweitet würde. Einer der wesentlichen Beweggründe für die Etablierung der Werbezeitbegrenzung für das Fernsehen war die Ermöglichung einer fairen Verteilung der Werbemittel auf alle Medien. Dieses System hat sich in Deutschland bewährt. Im Interesse einer vielfältigen Medienlandschaft quer durch alle Gattungen ist es nicht wünschenswert, das austarierte System durch Änderungen der Marktregeln für ein einzelnes Medium zu ändern.

Angesichts der aktuellen Wirtschaftskrise leiden auch die Zeitungen und Zeitschriften unter erheblichen Einnahmerückgängen im Werbebereich. Eine einseitige Änderung der Marktregeln zugunsten der Rundfunkanstalten zu diesem Zeitpunkt hätte für die Presse daher weitere erhebliche negative Auswirkungen.

Die aktuelle Wirtschaftskrise auch im Rundfunk darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass schon seit Jahrzehnten ein grundsätzlicher Strukturwandel im Medienmarkt herrscht, der zu erheblichen Umverteilungen der Werbemittel geführt hat. So betrug der Anteil der Tageszeitungen am Werbemarkt im Jahr 1995 30 Prozent. Im Jahr 2007 war dieser Anteil auf 22 Prozent gesunken. Der Anteil der Publikumszeitschriften sank im gleichen Zeitraum von 10 auf 9 Prozent, der für Fachzeitschriften gab ebenfalls nach. Dem entgegen ist der Anteil des Fernsehens am Werbemarkt von 17 Prozent im

Jahr 1995 auf 20 Prozent im Jahr 2007 angestiegen (Quelle: Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft – ZAW).

Hierzu ist anzumerken, dass sich die Werbemittel im Fernsehmarkt auf relativ wenige Unternehmen verteilen, während Werbemittel im Bereich der Zeitungen und Zeitschriften eine sehr vielfältige Verlags- und Presselandschaft ermöglichen. Es ist daher gerade auch aus Erwägungen des Erhalts einer vielfältigen Medienlandschaft in Deutschland dringend notwendig, die Marktregelungen nicht zu Lasten der Presse zu verändern.

Produktplatzierungen müssen daher aus unserer Sicht auf die zulässigen Werbezeiten angerechnet werden.

III. Exekutive Untersagungsbefugnis gegenüber der Online-Presse

Mit dem 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde in § 59 Abs. 3 S. 6 RfStV der bis dahin online versagte Schutz der Presse gegen inhaltsbezogene gefahrenabwehrrechtliche Untersagungsverfügungen dem Schutz angepasst, der für die Presse offline seit über einhundert Jahren zu Recht gilt. Diese Beschränkung präventiver inhaltsbezogener Untersagungsbefugnisse auf ahndungsakzessorische Strukturen, Maßstäbe und Verfahren war überfällig und ein erster Schritt, die Pressefreiheit nicht im Zuge der Digitalisierung durch eine Expansion exekutiver Medienaufsicht allmählich wieder auszuhöhlen. Im 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurde – offenbar im letzten Stadium des Verfahrens und jedenfalls ohne jegliche Konsultation mit der Presse – dieses wesentliche Element der Pressefreiheit durch die Anfügung eines Satzes 7 wieder beseitigt.

§ 59 Abs. 3 S. 7 RfStV ist zu streichen.

IV. Rundfunkbegriff

Der mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in § 2 Abs. 1 S. 1 RfStV eingeführte formale Rundfunkbegriff ist ein gesetzestechnischer Fortschritt. Seine Vorteile überwiegen alle etwaigen denkbaren Nachteile bei weitem.

Erstmals kann jeder verstehen, was mit Rundfunk gemeint ist. Dass auch „harmloser“ Rundfunk miterfasst sein kann und entweder über die Rechtsfolgen oder Definitionsbeschränkungen entsprechend behandelt werden muss, ist kein Problem. Es ist im Gegenteil offener und passender als die merkwürdige Vorstellung, Inhalt würde den Rundfunk ausmachen. Im Übrigen wird bspw. bei den Druckschriften seit über einhundert Jahren ein formaler Begriff verwendet. Harmlose Druckschriften unterliegen ebenfalls ohne jede Schwierigkeit speziellen Regelungen.

Berlin, im Mai 2009