

27. Mai 2009

Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V.

zum Arbeitsentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität

1) Der DJV vertritt seit langem die Auffassung, dass Produkt- und Themenplatzierungen nicht zum Programmbestandteil des Rundfunks werden darf. Die EU-Fernsehrichtlinie sieht zwar vor, bislang verbotene Produktplatzierung unter Auflagen zuzulassen. In Spielfilmen, Serien und Unterhaltungsformaten können danach Rundfunkveranstalter Produkte gegen Bezahlung platzieren, wenn vor oder nach der Sendung darauf hingewiesen wird. In Informationssendungen soll Produktplatzierung dagegen auch nach der Richtlinie weiterhin unzulässig sein.

2) Grundsätzlich anerkennt auch die Richtlinie 2007/65/EG den Trennungsgrundsatz zwischen Redaktion und Werbung, will ihn aber auf Fernsehwerbung und Teleshopping beschränkt wissen. Der Einsatz neuer Werbetechniken soll danach durch den Trennungsgrundsatz nicht ausgeschlossen werden. Grundsätzlich soll Produktplatzierung auch nach der Richtlinie verboten bleiben.¹ Insbesondere und ohne Ausnahme sollen nach der Richtlinie Sponsoring und Produktplatzierungen verboten sein, sofern sie den Inhalt von Sendungen in der Weise beeinflussen, dass die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit des Mediendienstanbieters beeinträchtigt wird.

1 Erwägungsgrund 62

DJV-Stellungnahme zur Umsetzung der Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 11.12.2007

Nach der Richtlinie ist dies bei Themenplatzierungen der Fall.² Der Erwägungsgrund 55 der Richtlinie sieht zudem ausdrücklich vor, dass die Mitgliedsstaaten etwas anderes beschließen können, als es die Richtlinie hinsichtlich der Produktplatzierung vorsieht.

3) Der DJV vertritt zum vorliegenden Entwurf die Auffassung, dass

1. Produkt- und Themenplatzierung ohne Ausnahme unzulässig sein sollten,
2. Produktplatzierungen, die sich nicht verhindern lassen, hinsichtlich ihrer Zulässigkeit auf solche Sendungen beschränkt werden sollten, die nicht ausschließlich in der Bundesrepublik Deutschland produziert werden,
3. für den Fall, dass Produktplatzierungen zugelassen werden, unmissverständlich geregelt wird:
 - a. jede Form der Beistellung oder Bereitstellung von Waren oder Dienstleistungen sind in oder im Zusammenhang mit journalistisch verantworteten Programmen unzulässig,
 - b. auch Produktionshilfen und Preise sind im Hinblick auf ihre Einbeziehung in einer Sendung entgeltliche Leistungen, die geeignet sind, den Inhalt von Sendungen in der Weise zu beeinflussen, dass die redaktionelle Verantwortung und journalistische Unabhängigkeit beeinträchtigt wird,
 - c. Produktplatzierungen sind als Werbung eindeutig erkennbar zu kennzeichnen,
 - d. wiederholte Verstöße gegen die Regelungen zur Produktplatzierung können den Widerruf der Zulassung zur Folge haben. § 49 ist entsprechend anzupassen

Im Einzelnen:

Mit der Richtlinie 2007/65/EG zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität ist der europäische Rechtsrahmen für audiovisuelle Mediendienste zum einen an technische Entwicklungen angepasst worden. Zum anderen soll der überarbeitete Rechtsrahmen die Achtung der kulturellen Vielfalt sicherstellen. In der Richtlinie wird betont, dass es gerechtfertigt sei, besondere Vorschriften auf audiovisuelle Mediendienste anzuwenden, weil sie eine immer größere Bedeutung für die Gesellschaft, die Demokratie

2 Erwägungsgrund 63

DJV-Stellungnahme zur Umsetzung der Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 11.12.2007

– vor allem zur Sicherung der Informationsfreiheit, der Meinungsvielfalt und des Medienpluralismus –, die Bildung und die Kultur hätten.

Der DJV hat im Rahmen des Prozesses der Beratung der EU-Richtlinie keine grundsätzlichen Bedenken gegen die so begründete Überarbeitung des Rechtsrahmens erhoben, es aber als Fehler angesehen, dass Produktplatzierung in der Richtlinie unter Auflagen zugelassen wird. Der DJV hat es seinerzeit begrüßt, dass sich die Bundesregierung im Rahmen der Beratung der Richtlinie für die Beibehaltung der strikten Trennung von Werbung und Redaktion eingesetzt hat. Umso erstaunlicher ist der jetzige Arbeitsentwurf, der entgegen allen Beteuerungen Gebrauch von der Ausnahmeregelung des Art. 3 g der Richtlinie machen will.

Zu Art. 1 Nr. 3 bb und cc

a) Schleichwerbung soll zukünftig dergestalt definiert sein, dass die Erwähnung von Waren etc. absichtlich zu Werbezwecken vorgesehen ist. Nach Auffassung des DJV kann es auf den direkten, zielgerichteten Vorsatz nicht ankommen. Schleichwerbung liegt vielmehr bereits dann vor, wenn die Erwähnung über ein begründetes öffentliches Interesse oder das Informationsinteresse der Zuschauer hinausgeht. Dies liegt insbesondere vor, wenn die Erwähnung gegen Entgelt oder einer ähnliche Gegenleistung wie z.B. einen geldwerten Vorteil erfolgt.

Auch die Beschränkung des Begriffs der Schleichwerbung auf die Absicht des Veranstalters wird dem Problem nicht gerecht. Im Fall „Marienhof“ war nicht der Veranstalter derjenige, der die Schleichwerbung platziert hatte, sondern Dritte waren es, die sie dem Veranstalter untergeschoben hatten. Schleichwerbung war es gleichwohl. Mindestens sind daher die Produzenten von Filmen etc. in den Begriff mit einzubeziehen.

Entsprechend sollte § 2 Abs. 2 Nr. 8 des Rundfunkstaatsvertrages gefasst werden.

b) Produktplatzierung – und erst recht gilt das für die sog. Themenplatzierung – ist nichts anderes als eine der möglichen Formen der Schleichwerbung, die nach der Richtlinie wegen ihrer nachteiligen Auswirkungen auf die Zuschauer verboten ist.³ Es ist nach Auffassung des DJV nicht gerechtfertigt, aus der Definition der Produktplatzierung die sog. „kostenlose“ Bereitstellung von Waren oder Dienstleistung auszu-

3 Erwägungsgrund 60

DJV-Stellungnahme zur Umsetzung der Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 11.12.2007

nehmen, sofern die betreffende Ware oder Dienstleistung nicht von bedeutendem Wert ist. Zum einen wird weder nach der Richtlinie⁴ noch nach der vorgesehenen Definition im Rundfunkstaatsvertrag klar, ab welcher summe oder aufgrund welchen Umstands anzunehmen ist, dass eine Ware oder Dienstleistung einen „bedeutenden“ Wert hat.

Bereits diese Definitionsprobleme, insbesondere aber der unmittelbare Zusammenhang zwischen Schleichwerbung einerseits, Produktplatzierung andererseits, sprechen dafür, Produktplatzierungen ohne Ausnahme zu untersagen.

Dies gilt in noch größerem Maße für die sog. Themenplatzierung als Unterfall der Produktplatzierung. Bei der Themenplatzierung wird durch Einsatz von Entgelt, noch häufiger aber durch den Einsatz anderer Mittel versucht, eine für bestimmte Waren, Dienstleistungen, Namen, Marken oder Tätigkeiten günstige Berichterstattung zu erreichen und die lancierten Themen durch Medien zu transportieren. Diese Art der unerschwelligen Beeinflussung von Prozessen der Meinungsbildung missachtet die Informationsfreiheit ebenso wie die Meinungsvielfalt und muss daher verboten bleiben. § 2 Abs. 2 Nr. 11 S. 2 ist zu streichen.

Zu Art. 1 Nr. 4

a) § 7 Abs. 7 S. 1 wird vom DJV uneingeschränkt begrüßt. Die dort vorgesehene Regelung, dass Schleichwerbung, Produkt- und Themenplatzierung sowie entsprechende Praktiken unzulässig sind, ist nach Auffassung des DJV der richtige Ansatz, um zu gewährleisten, dass Programm und Werbung auch zukünftig strikt getrennt bleiben.

b) Umso weniger ist es aber zu akzeptieren, dass § 7 Abs. 7 S. 1 durch die unmittelbar daran anschließenden Regelungen des Satzes 2 Nr. 1 bis 3 eingeschränkt werden soll, weil mit den dort in Bezug genommenen neuen §§ 15 und 44 Produkt- und Themenplatzierung in bestimmten Fällen doch erlaubt werden würde.

aa) Zwar wird nach § 7 Abs. 7 S. 2 Nr. 1 geregelt, dass die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit hinsichtlich Inhalt und Sendeplatz unbeeinträchtigt bleiben müssen. Der Entwurf schweigt aber zu der Frage, wie diese Regelung eingehalten

4 Erwägungsgrund 61

DJV-Stellungnahme zur Umsetzung der Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 11.12.2007

werden soll und welche Konsequenzen es haben würde, wenn die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit doch beeinträchtigt werden sollte.

bb) Der Entwurf berücksichtigt zudem die Unterscheidung zwischen Produkt- und Themenplatzierung in der Richtlinie und die nach der Richtlinie daraus gezogenen Schlussfolgerungen nicht.

Im Arbeitsentwurf heißt es, dass die Themenplatzierung nach der Vorstellung der EU „bereits vom Begriff Produktplatzierung erfasst wird“.⁵

Dieser Hinweis kann unter Berücksichtigung des § 7 Abs. 7 S. 1 und 2 nur dahingehend verstanden werden, dass nach dem Arbeitsentwurf Produkt- und Themenplatzierung zwar zunächst getrennt erwähnt, im weiteren Regelungsverlauf jedoch unter Produktplatzierung auch die Themenplatzierung zu verstehen ist. M.a.W.: Themenplatzierung soll auch unter den Voraussetzungen des § 7 Abs. 7 S. 2 und 3 zulässig sein. Die EU-Richtlinie weist dagegen – zu Recht – darauf hin, dass Themenplatzierung den Inhalt von Sendungen in der Weise beeinflusst, dass die redaktionelle Verantwortung und journalistische Unabhängigkeit beeinträchtigt wird.⁶ Daraus ist zu schlussfolgern, dass Themenplatzierung nach der Richtlinie in jedem Fall verboten bleiben soll. Nach dem Wortlaut des Arbeitsentwurfs soll dagegen Themenplatzierung unter der Voraussetzung, dass die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt wird, erlaubt sein. Das ist – gemessen an den Vorgaben der EU-Richtlinie – ein Widerspruch in sich, weil die Richtlinie zu dem Ergebnis kommt, dass bei Themenplatzierung in jedem Fall die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit beeinträchtigt wird.

Unabhängig davon ist Produktplatzierung einerseits und Themenplatzierung andererseits nicht trennscharf voneinander zu unterscheiden, wie der o. a. Versuch der Definition einer Themenplatzierung zeigt. Immer geht es bei der Themenplatzierung (auch) um die nicht durch das öffentliche Interesse oder das Zuschauerinteresse begründete Erwähnung oder Darstellung von Waren, Dienstleistungen, Namen, Marken oder Tätigkeiten von Herstellern etc⁷.

5 S. 4 des Entwurfs

6 Erwägungsgrund 63

7 vgl. das instruktive Beispiel von Lilienthal in epd-medien, Nr. 38/2009, S. 3 zur Platzierung eines elektronischen Wörterbuchs in einem Reisebericht. Die Werbung der Placement Agentur ging da hin, Produkt und Loge würden „in die Handlung integriert“.

DJV-Stellungnahme zur Umsetzung der Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 11.12.2007

Auch das spricht eindeutig dafür, jede Form von Schleichwerbung, Produktplatzierung oder Themenplatzierung im redaktionell verantworteten Programm von Rundfunkveranstaltern zu unterbinden.

cc) Die u.a. bekannt gewordenen Fälle für derartige Platzierungen in den letzten Jahren⁸ sprechen ebenfalls dafür, diese Art von Platzierung zu untersagen. Mindestens aber sprechen diese Fälle dafür, dass – unabhängig davon, ob Produkt- oder Themenplatzierung zukünftig unter bestimmten Umständen und bei Einhaltung bestimmter Voraussetzungen zulässig sein soll – die Rundfunkveranstalter verpflichtet werden, jährlich mindestens ein Mal ihren Aufsichtsgremien Listen darüber vorzulegen, in welchem Umfang in welchen Sendungen fremd produzierte Beiträge von nicht eindeutig journalistischem Charakter übernommen wurden. Eine entsprechende Anregung enthält die Studie „Trennung von Werbung und Programm im Fernsehen – Zuschauerwahrnehmung und Regulierungsoptionen“, die im Auftrag der Landesmedienanstalten erstellt und im März 2009 der Öffentlichkeit vorgestellt⁹ wurde. Die Ergebnisse der soeben genannten Studie führen zu der Überlegung, dass die Einführung von Produktplatzierung (auch) im redaktionellen Programm der Rundfunkveranstalter – wie z.B. in Sportsendungen – auch aus einem weiteren Grund die Überlegung stützen, Produktplatzierungen generell für unzulässig anzusehen. Denn nach der Studie befürwortet der ganz überwiegende Teil der Zuschauer die Trennung von redaktionellem Programm und Werbung eindeutig.

dd) Zudem besteht die Gefahr, dass die Einführung der Zulässigkeit von Produktplatzierungen im Rundfunk einen erhöhten Druck der Werbewirtschaft auf die Printmedien auslöst, es mit dem Trennungsgrundsatz nicht mehr so genau zu nehmen. Das gilt insbesondere dann, wenn bestimmte Formen der Produktplatzierung aus der Definition nur deswegen ausgenommen werden, weil die platzierten Waren oder Dienstleistungen solche von nicht „bedeutendem“ Wert sind. Wann ist ein Thema, das sich im Verlaufe seiner Behandlung etwa auf die Erwähnung eines Namens eines Herstellers beschränkt, ein solches von „bedeutendem“ Wert? Wonach bemisst sich die Bedeutung des Wertes? Macht es einen Unterschied, ob diese Art der Erwähnung im Rundfunk stattfindet oder in einer Zeitung oder Zeitschrift? All diese und weitere

8 z.B. in der Serie „Marienhof“ (epd-medien 42/05), auf Sat.1 und auf pro7(epd-medien, 4/09, S. 23); durch die Bundesagentur für Arbeit; durch verschiedene Bundesministerien etc.

9 http://www.ma-hsh.de/cms/front_content.php?idart=355

DJV-Stellungnahme zur Umsetzung der Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 11.12.2007

Fragen werden dazu führen, dass der Journalismus durch PR immer weiter aufgeweicht wird.

Dasselbe gilt, wenn so genannte kostenlose Bereitstellungen wie Preise keine unzulässigen Produktplatzierungen sein sollen. Da diese Arten von Beistellungen auch in anderen als Spielfilmprogrammen erlaubt sein sollen, werden sie in journalistischen Programmen möglich sein. Zumindest ist der Entwurf insoweit nicht eindeutig. Bereits heute wird immer wieder der Versuch unternommen, durch Programm-Beistellungen und Bereitstellungen unter dem Rubrum „Beitrag kostenfrei“ PR-Botschaften in die Programme zu bringen. Ist diese Art der Werbung erst einmal in Rundfunkmedien zulässig, werden sich auch die gedruckten Medien einen erhöhten Druck ausgesetzt sehen, solche Formen der Werbung zu akzeptieren.

Zudem wird damit - wie aufgezeigt - der Themenplatzierung Tür und Tor geöffnet, weil Themen- und Produktplatzierung nicht trennscharf auseinander zuhalten sind.

Bereits heute ist in bestimmten Publikationen der gedruckten Presse zu beobachten, dass Werbebotschaften in redaktionellen Beiträgen verpackt und die Leser in die Irre geführt werden, jedenfalls aber über die Werbebotschaft im Unklaren gelassen werden, weil die Werbewirtschaft einen entsprechenden Druck in vielfältiger Form ausübt. Dies gilt nach Beobachtung des DJV derzeit insbesondere bei Publikationen, die sich (fast) ausschließlich mit bestimmten Produkten oder Dienstleistungen redaktionell auseinandersetzen, wie z.B. Reisemagazine, Autozeitschriften, Modejournale etc.

Der in diesen Bereichen bereits bestehende Druck würde auf andere Publikationen der gedruckten Presse erhöht werden, wenn Produktplatzierungen und Themenplatzierungen auch im Rundfunk erlaubt würden.

Zu Art. 1 Nr. 9 und Nr. 11

Mit § 15 und § 44 soll Produktplatzierung nicht nur in Kinofilmen etc. für zulässig erklärt werden. Auch redaktionell verantwortete Sendungen wie z.B. Sportsendungen, Filme und Fernsehfilme sollen der Produktplatzierung zugänglich gemacht werden. Insbesondere aber soll Produktplatzierung auch dann zulässig sein, „wenn kein Entgelt geleistet wird, so dass lediglich bestimmte Waren oder Dienstleistungen, wie Produktionshilfen und -preise im Hinblick auf ihre Einbeziehung in einer Sendung kostenlos bereitgestellt werden.“

DJV-Stellungnahme zur Umsetzung der Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 11.12.2007

Diese Form der Zulässigkeit von Produktplatzierung bezieht sich nicht auf die Ausnahmen Kinofilm etc., sondern soll nach dem Wortlaut der genannten Regelungen bei jeder Form einer Sendung zulässig sein, also auch in Informationssendungen.

Der Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung berücksichtigt nicht einmal mehr die zu § 2 Abs. 2 Nr. 11 selbst vorgeschlagene Definition einer Produktplatzierung, weil sie nicht einmal mehr auf den Wert der platzierten Ware oder Dienstleistung abstellen. Der Wortlaut der beiden vorgeschlagenen Regelungen lädt Produktplatzierungen in Informationssendungen, insbesondere in Nachrichtensendungen, geradezu ein. Solange eine Ware oder Dienstleistung kostenlos bereitgestellt wird, könnte nach der Formulierung z.B. während einer gesamten Nachrichtensendung der Nachrichtensprecher einen Anzug tragen, auf dem das Logo des Herstellers gut sichtbar angebracht wäre, ohne dass der Rundfunkveranstalter damit eine unzulässige Produktplatzierung vornehmen würde. Auch wäre es danach keine unzulässige Produktplatzierung, wenn sonstige Einrichtungsgegenstände eines Studios, aus dem die Informationssendung übertragen würde, ins Bild gerückt werden (z.B. Nachrichtentisch) und auf diesen Einrichtungsgegenständen ein Logo dezent platziert würde, so dass „zu starkes Herausstellen“ nicht zu befürchten wäre. Schließlich wäre es danach auch keine unzulässige Produktplatzierung, wenn etwa Dienstleistungen wie z.B. Ratgebungen in bestimmten Fachfragen in einer Informationssendung einseitig erfolgten, solange diese Dienstleistung nur kostenlos bereitgestellt werden würde.

Die in § 7 Abs. 7 S. 2 Nr. 3 insoweit vorgesehene Einschränkung, dass das Produkt nicht zu stark herausgestellt werden dürfe, hilft nicht weiter, weil es ebenso vage bleibt, wie in Art. 3 g Abs. 2 lit. c der EU-Richtlinie. Diese Regelung vermag wegen ihres geringen Gehalts an fassbaren Kriterien nicht zu überzeugen.

In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007¹⁰ hat das Gericht darauf hingewiesen, dass die von ihm aufgestellten Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologie und Medienmärkten nicht überholt sind. Rundfunkprogramme hätten im Vergleich zu anderen Gütern besondere ökonomische Eigenschaften, die mit dafür ursächlich seien, dass bei einer Steuerung des Verhaltens der Rundfunkveranstalter allein über den Markt das für die Funktionsweise einer Demokratie besonders wichtige Ziel der inhaltlichen Vielfalt gefährdet

10 BVerfGE 119, 181 – Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag -, 1 BvR 2270/05 u.a.

DJV-Stellungnahme zur Umsetzung der Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 11.12.2007

werde. Der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck bewirke Vielfaltsdefizite¹¹. Die besondere Suggestivkraft des Rundfunks ergebe sich insbesondere aus der Möglichkeit, programmlicher Information den Anschein hoher Authentizität dadurch zu verleihen, dass Text, Ton und Bilder miteinander zu kombinieren seien.¹²

Es kann danach nicht Aufgabe der Rundfunkgesetzgebung sein, den Rundfunk einseitig an die Bedürfnisse der Werbewirtschaft auszurichten und ihr die Möglichkeit einzuräumen, über redaktionell verantwortete Programme ihre Werbebotschaften zu verbreiten und sich dadurch den Anschein redaktioneller Unabhängigkeit anzueignen.

Der DJV plädiert daher dafür, Produktplatzierungen und Themenplatzierungen ebenso wie andere Formen der Schleichwerbung ohne Ausnahme für unzulässig zu erklären, wie es die EU-Richtlinie als Möglichkeit vorsieht.



Benno H. Pöppelmann
- Justiziar -

11 aaO, Rz. 117

12 aaO, Rz. 116