

RUDOLF STROHMEIER

Aktuelle medienpolitische Fragen im Gemeinschaftsrecht

Gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, bei den Bitburger Gesprächen zu aktuellen medienpolitischen Fragen im Gemeinschaftsrecht Stellung zu nehmen. Nachdem knapp vor Weihnachten das Europäische Parlament in erster Lesung den Kommissionsvorschlag zur Modernisierung der Fernsehrichtlinie mit großer Mehrheit angenommen hat, ist dies wohl das aktuellste Thema, das ich auch in den Mittelpunkt meiner Betrachtungen stellen werde. Nur am Schluss möchte ich noch kurz einen Bereich ansprechen, der insbesondere die deutsche Diskussion in den letzten Monaten bewegt hat – die Frage der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Zuerst zur Novellierung der Fernsehrichtlinie.

Vieles ist bereits gesagt und geschrieben worden. Der Vorschlag der Kommission wurde ausführlich analysiert und kommentiert. Deswegen werde ich heute nicht noch einmal den Vorschlag darstellen, sondern vielmehr die Gelegenheit nutzen, einige grundlegende Prinzipien unserer Politik auszuführen und darzulegen, wie diese Aspekte im Rat und im Parlament diskutiert und schlussendlich abgestimmt wurden.

I. Wettbewerb allein kann nicht alle Allgemeininteressen gewährleisten

Als die derzeitige Kommission ihre Arbeit aufgenommen hat, wurden die Bereiche Infrastruktur- und Inhalte-Regulierung unter der Führung von Kommissarin Reding zum ersten Mal zusammengeführt. Dies hat sich seither als wichtiger strategischer Vorteil für Europa erwiesen.

Dennoch sind und bleiben die Grundprinzipien beider Regelungsrahmen völlig unterschiedlich: Das Hauptziel der Regelungen im Kommunikationssektor ist darauf ausgerichtet, Wettbewerb und einen funktionierenden Markt herzustellen. Sobald dies zufriedenstellend erreicht sein wird, soll nur noch das Wettbewerbsrecht zur Anwendung kommen. Die derzeitigen Regelungen dienen also dazu, einen Zustand herzustellen, der eben diese Regeln überflüssig macht.

Ganz anders der audiovisuelle Sektor. Auch wenn im Markt mit neuen Angeboten mehr Wettbewerb unter den audiovisuellen Diensten hergestellt wird, auch wenn das in Form flexiblerer Regelungen berücksichtigt werden muss, ordnungspolitische Grundprinzipien bleiben weiterhin von Bedeutung. Selbstverständlich sind Medien-

dienstleistungen wirtschaftliche Tätigkeiten im Sinne des Vertrages und werden auf dieser Grundlage auch gemeinschaftsrechtlich geregelt. Aber – und das brauche ich in Deutschland wohl nicht lange auszuführen – eben nicht nur. Medien sind zwar auch Ware, aber darüber hinaus auch Kulturgut von demokratie- und gesellschaftspolitischer Bedeutung. Aufgrund dieser besonderen Rolle, die gerade audiovisuelle Massenmedien in und für unsere demokratische Gesellschaft spielen, bleiben Regelungsziele von allgemeinem Interesse auch bei gut funktionierenden Märkten bestehen; Regelungsziele sind beispielsweise der Schutz von Minderjährigen, die Einhaltung der Menschenwürde, kulturelle Vielfalt oder Medienpluralismus. Dabei ist die Berücksichtigung kultureller Aspekte nichts, das im Belieben der Gemeinschaft läge, sondern etwas, das ihr durch den Vertrag in Artikel 151 aufgetragen wird.

Die Politik im audiovisuellen Bereich muss deshalb wirtschaftliche und öffentliche Zielsetzungen ausbalancieren. Neben einem Regelungsrahmen, der zunehmenden Wettbewerb im audiovisuellen Binnenmarkt unterstützt, brauchen wir auch in Zukunft, und vielleicht mehr denn je, ein konsistentes Regelungssystem zum Schutz allgemeiner Interessen. Das ist auch der Konsens im Rat und im Europäischen Parlament, vielleicht sogar besonders im Europäischen Parlament, wie einige der Abänderungsanträge aus dem Parlament beweisen.

II. Meinungsfreiheit und Freiheit der Medien Grundlage der Politik der EU

Oftmals hat man dem Kommissionsvorschlag den Vorwurf gemacht, das Internet an sich regeln und die Meinungsfreiheit und die Freiheit der Medien einschränken zu wollen. Dies ist in beiderlei Hinsicht falsch. Was die Meinungsfreiheit angeht, trifft vielmehr das Gegenteil zu. Dem Regulierungsvorschlag kommt eine wichtige Rolle darin zu, Meinungsfreiheit und die Freiheit der Medien abzusichern. Beide Freiheiten sind in der EU-Charta der Grundrechte sowie in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert. Von zentraler Bedeutung ist, dass die Staats- und Regierungschefs eine Entscheidung für die Konstitutionalisierung dieser Rechte getroffen haben. Das bedeutet, dass die Charta Teil des Europäischen Vertragswerkes werden soll. Auch wenn die Grundrechtecharta noch nicht offiziell in Kraft ist, nimmt sie bereits heute auf die Tätigkeiten der Europäischen Union in entscheidender Weise Einfluss.

Für die Kommission ist klar, dass die Einschränkung der Meinungsfreiheit nur in absoluten Ausnahmefällen gerechtfertigt ist und zwar nur bei sehr ernsthaften Verletzungen der Grundprinzipien unserer demokratischen, pluralistischen und offenen Gesellschaft. Dieses Grundprinzip wurde im Vorschlag menschenrechtskonform umgesetzt und wird den Grundrechten Wirkung verleihen. Aus diesem Grund lehnt die Kommission auch einige der Abänderungsanträge, die aus dem Parlament kommen ab, weil sie die Meinungsfreiheit zu sehr einschränken würden. Etwa Mediendienste zu verpflichten, Kampagnen gegen Gewalt gegen Frauen durchzuführen. Das Regelungsziel ist legitim, allerdings die vorgestellten Mittel nicht verhältnismäßig.

III. Verwirklichung der wirtschaftlichen Freiheiten des Vertrages: Grundlage für die Entwicklung neuer erfolgreicher Geschäftsmodelle

Meinungsfreiheit und die Freiheit der Medien sind nicht die einzigen vertraglich garantierten Freiheiten, die es zu verwirklichen gilt. Neben sie treten die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit. Neue Dienste brauchen, um sich entwickeln zu können, ein stabiles ordnungspolitisches Umfeld. Kernstück ist dabei die Verwirklichung des Herkunftslandprinzips. Dies ist genau das Kernstück unseres Vorschlages für eine neue audiovisuelle Mediendienstrichtlinie.

Der bisher existierende Rechtsrahmen war auf das Fernsehen beschränkt. Nur diese „Dienstleistung“ konnte vom Europäischen Binnenmarkt voll profitieren. Die neue Richtlinie wird diesen Anwendungsbereich – und damit das Herkunftslandprinzip – auf audiovisuelle Mediendienste generell ausweiten. Damit werden die vertraglich garantierten Grundfreiheiten für alle Anbieter audiovisueller Mediendienste verwirklicht.

Klar ist allerdings auch, dass das Herkunftslandprinzip nur umgesetzt werden kann, wenn dies mit einer europäischen Harmonisierung einhergeht.

Entgegen den Lobbybemühungen von Anbietern neuer audiovisueller Dienstleistungen heißt die Alternative aber nicht eine europäische Regelung versus Regelungsfreiheit. Die Alternative heißt vielmehr entweder harmonisierte Minimalvorschriften auf europäischer Ebene oder 27 nationale Regelungen. Denn das haben unsere Analysen ergeben: Alle europäischen Mitgliedstaaten haben bereits mehr oder weniger detaillierte Regelungen für neue Dienste.

Mit ihrem Vorschlag schafft die Kommission somit keine neuen Schranken für neue Aktivitäten. Im Gegenteil: Sie ebnet den Weg für die erfolgreiche Einführung neuer Geschäftsmodelle, und zwar durch Rechtssicherheit und dadurch, dass das Herkunftslandprinzip eingeführt und effektiv umgesetzt wird.

Dennoch müssen wir uns leider eingestehen, dass bei den Mitgliedstaaten Verständnis und Unterstützung für das Ursprungslandsprinzip oder in unserem Fall das Sendestaatsprinzip nicht immer im wünschenswerten Ausmaß vorhanden ist. Was die Kommission schon in ihrem Richtlinienentwurf diesen besonders skeptischen Mitgliedstaaten angeboten hat, ist ein Verfahren, das die Umgehungsrechtsprechung des EuGH kodifiziert und mit einem Verfahren versieht. Wenn Mediendiensteanbieter sich nur um den Vorschriften eines Mitgliedstaates auszuweichen in einem anderen niederlassen, sollen diese Anbieter sich nicht auf das Ursprungslandprinzip berufen können.

Sowohl Rat als auch Parlament haben diesen Vorschlag übernommen, das Verfahren aber nun – durchaus logisch – in Artikel 3 angesiedelt. Logisch deshalb, weil Art. 3 auch von der Möglichkeit der Mitgliedstaaten handelt, strengere Regeln zu erlassen.

Neu dazugekommen ist ein Verfahren der verstärkten Kooperation, das allerdings *nicht verbindlich* hinsichtlich des Ergebnisses ist. Dieses Verfahren erscheint uns – eben weil nicht verbindlich – als noch mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar und

insoweit akzeptabel. Wir befinden uns damit aber sicher an der Grenze dessen, was die Kommission akzeptieren kann.

IV. Zukünftige Regelungen machen nur Sinn, wenn sie technologie-neutral bzw. plattformneutral formuliert sind

Die Neuheit des von uns vorgeschlagenen Regelungsansatzes ist die Technologie- oder genauer Plattformneutralität. Die Regelungen für die Dienstleistungen hängen nicht von deren Übertragungsweg ab, sondern nur noch von ihrem Charakter und von den Inhalten. Die Unterscheidung zwischen linear und nicht-linear, Fernsehen und on-demand, scheint, obwohl sie anfänglich kritisch diskutiert wurde, das einzige brauchbare Prinzip zu sein, das auch zukunftsfähig ist.

Telekommunikationsunternehmen beschwerten sich, dass sie plötzlich dem gleichen Regelungsrahmen unterliegen wie das Fernsehen. Das ist natürlich nur bedingt richtig. Für ihre Aktivitäten im Telekommunikationsbereich unterliegen sie weiterhin nur den Regelungen des Telekommunikationsrechts. Wenn sie aber beginnen, sich als Inhalteanbieter zu positionieren, was in Deutschland ja zunehmend der Fall scheint, dann unterliegt diese Geschäftstätigkeit den gleichen Regelungen wie vergleichbare Dienste anderer Inhalteanbieter. Es kommt nicht darauf an, wer etwas macht oder über welche Plattform es zum Konsumenten kommt, sondern nur was gemacht wird.

Dieser Ansatz kann inzwischen als unumstritten bezeichnet werden und stößt insbesondere im EP auf breiten Konsens. Hilfreich waren dabei sicher die Veränderungen, die die Definitionen im Rahmen der Diskussionen erfahren haben.

Die beiden wesentlichen Neuerungen sind:

- Das Element der redaktionellen Verantwortung wurde in die Definition des audiovisuellen Mediendienstes aufgenommen und somit die geforderte *Medienqualität* betont.
- Zum anderen wurde eine neue Definition von „Programm“ erarbeitet, also jenen Elementen, aus denen sich ein Mediendienst zusammensetzt. Diese Definition macht klarer, was die Kommission immer mit ihrer Regelung erfassen wollte: Fernsehdienste und fernsehähnliche Dienste.

Lassen Sie mich auch an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich betonen, dass die Regelungen in Bezug auf Verantwortlichkeit der Übertragungsdienstleistung, wie sie in der existierenden Richtlinie zum elektronischen Geschäftsverkehr geregelt sind, in keiner Weise von dem Vorschlag der Kommission tangiert oder etwa geändert werden.

V. Abgestufte Regelungsdichte

Neben der Technologieneutralität ist ein weiteres Prinzip in den neuen Vorschlag eingegangen, das in der deutschen Rechtsordnung hinlänglich bekannt ist, die abgestufte Regelungsdichte. Wir haben nun natürlich einen Anwendungsbereich, der über

den des Fernsehens hinausgeht. Der erweiterte Bereich ist aber – und das ist von entscheidender Bedeutung – von einer anderen – und zwar niedrigeren – Regelungsdichte als der des klassischen Fernsehens. Abhängig vom Grad der Kontrolle, die ein Verbraucher ausüben kann, wird die Regelungstiefe bestimmt. Für lineare Programme, bei denen Kontrollmöglichkeiten durch Verbraucher nur eingeschränkt vorhanden sind, gibt es einen höheren Regelungsbedarf als für nicht-lineare Programme, denen ein hoher Grad an Verbraucherkontrolle inhärent ist.

Somit bleiben Regeln, die linearen Diensten auferlegt werden, strenger als jene, die wir für nichtlineare Dienste vorschlagen. Es ist wie der Unterschied zwischen Calvados und Apfelwein. Beides sind alkoholische Getränke, die aus Äpfeln hergestellt werden, aber Apfelwein ist erheblich leichter.

Auch das Prinzip der abgestuften Regelungsdichte ist inzwischen unumstritten und wird von Rat und Parlament mitgetragen. Wer die Abänderungsanträge des Parlaments genauer liest, wird hier natürlich im Detail Unterschiede zum Rat feststellen, die zu ihrer Auflösung noch einiges an Fingerspitzengefühl brauchen werden. So hat das Parlament einen größeren Katalog an Verbotstatbeständen hinsichtlich der verbotenen Aufstachelung angenommen und für teilweise strengere Werbebeschränkungen gestimmt. Keiner dieser Punkte scheint mir aber unüberwindbare Hürden aufzubauen.

VI. Keine neuen, „schweren“ ordnungspolitischen Interventionen notwendig

Am Beginn der Diskussion wurde vielfach vorgebracht, der Vorschlag würde der Regulierungswut der Mitgliedstaaten neuen Auftrieb geben und so einen Regulierungsschub bewirken. Das ist so natürlich nicht richtig, sieht die Richtlinie doch ausdrücklich vor, dass aufgrund des Vorschlages keine neuen Systeme der Genehmigung oder Verwaltungsgenehmigung eingeführt werden dürfen.

Im Gegenteil, die Kommission unterstützt *expressis verbis* Systeme der Selbst- und Mit- oder Koregulierung. Voraussetzung ist allerdings, dass diese Systeme zwei Kriterien erfüllen: Erstens müssen sie von den hauptsächlich Beteiligten anerkannt werden und zweitens muss eine wirksame Durchsetzung gewährleistet sein. Auch wenn in Europa noch begriffliche Unschärfen existieren, die regulierte Selbstregulierung in Deutschland würde sicherlich den geforderten Kriterien entsprechen.

Hinzu kommt, dass die Regeln, die wir für nichtlineare Dienste vorschlagen, nicht nur im Interesse der Konsumenten liegen, sondern gerade auch im Interesse der Unternehmen selbst: Welche Art Geschäftsmodelle könnten denn bedroht sein, wenn sie die Regeln zur Aufstachelung zum Rassenhass oder zum Jugendschutz einhalten? Dies sind doch Regelungen, die im Interesse der Industrie selber liegen, die für die Akzeptanz der Angebote von grundlegender Bedeutung sind. Auch das ist in Rat und Parlament weitgehend konsensuell. Die Kommission anerkennt dabei die Bedeutung von Ko- und Selbstregulierung, gleichzeitig ist klar, dass für die engen Fragen der Umsetzung der Richtlinie der Mitgliedstaat verantwortlich bleibt.

VII. Werbung

Das Thema, das die Diskussion hier in Deutschland allerdings dominiert hat, war das der Produktplatzierung. Aus unserer Sicht ist das ein wichtiges, aber bei weitem nicht das wichtigste Element der Reform.

Der Kommission ging es mit ihrem Vorschlag um eine gemäßigte Liberalisierung der Werbevorschriften vor dem Hintergrund einer geänderten technologischen und ökonomischen Realität. Die strengen, unflexiblen und über weite Strecken auch recht komplizierten Werbebeschränkungen der aktuellen Richtlinie wurden für eine Fernsehwelt geschaffen, in der der Durchschnittshaushalt nur drei oder fünf Kanäle empfangen konnte und nicht wie heute zwischen dreißig oder fünfhundert wählen kann. Dazu kommen technische Entwicklungen wie Festplattenrekorder etc., die insgesamt dazu führen, dass TV-Spot Werbung als Finanzierungsquelle für kommerziellen Rundfunk zunehmend unattraktiv wird.

Die Frage, vor die der verantwortungsvolle Gesetzgeber gestellt ist, ist also, wie werbefinanziertem Fernsehen auch im zukünftigen audiovisuellen Szenario ein Platz erhalten werden kann. Dabei muss jede Beschränkung der unternehmerischen Freiheit, die im Falle der Werbung gleichzeitig auch eine Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit ist, gerechtfertigt werden und nicht die Liberalisierung. Hier stimme ich in weiten Teilen mit der deutschen Haltung in den Verhandlungen überein. Hier haben wir auch die wenigsten Probleme mit dem Rat, der die Kommissionsvorschläge weitgehend übernommen hat. Auch das Parlament unterstützt nun weitgehend unseren Vorschlag, allerdings nur mit sehr knappen Mehrheiten.

Das bringt mich nun zuletzt zur Produktplatzierung (PP). Ich glaube eine Lösung kann nur pragmatisch und nicht dogmatisch gefunden werden.

Was die Kommission vorgeschlagen hat, war von diesem Pragmatismus gekennzeichnet, um eine rechtliche Grauzone zu bereinigen. Wir haben erstmals Regelungen vorgeschlagen, in welchen Programmkategorien PP verboten sein soll – im Wesentlichen in allen nichtfiktionalen Programmen –, für welche Produkte es verboten sein soll, und die Bedingungen festgelegt, die im Fall des Falles erfüllt sein müssen, wie Transparenz, aber auch das Verbot, auf redaktionelle Entscheidungen Einfluss zu nehmen.

In einer idealen Welt wäre das totale Verbot von PP vielleicht eine Möglichkeit. In der konkreten Situation in der wir uns befinden nicht. Oder hielten Sie es für denkbar, sämtliche US-Produktionen aus dem europäischen Fernsehen zu verbannen? Ich hielte das weder für wünschenswert noch für verhältnismäßig. PP nur in europäischen Produktionen oder in solchen Produktionen, die von Mediendienstanbietern beauftragt oder produziert werden zu verbieten, ist wohl weder sachgerecht noch ein Schritt zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Die Lösung heißt deshalb klare Spielregeln und Transparenz für den Zuseher.

Diese Erkenntnis scheint sich auch in Rat und Parlament durchgesetzt zu haben. Die Diskussionen haben im Wesentlichen zu einer Umkehrung des Regel-Aus-

nahmeverhältnisses geführt. Damit können wir leben. Ob PP nun grundsätzlich verboten und in fiktionalen Programmen ausnahmsweise erlaubt, oder grundsätzlich erlaubt, aber in nichtfiktionalen Programmen verboten ist, mag für den politischen Hausgebrauch in den Mitgliedstaaten wichtig sein, ist für uns aber kein Stolperstein. Unakzeptabel ist für uns aber die allgemeine Ausrichtung des Rates insoweit, als sie ein Tätigwerden des nationalen Gesetzgebers notwendig macht, damit die Ausnahmen greifen können. Das würde unserer Meinung nach zu massiver Rechtsunsicherheit führen. Die Lösung des EP scheint uns in diesem Punkt akzeptabler.

Insgesamt kann die Kommission mit den bisherigen Verhandlungsergebnissen durchaus zufrieden sein, wurde unser Vorschlag doch in den wesentlichen Punkten bestätigt, wie er bei beiden Mitgesetzgebern breite Unterstützung findet. Es liegt jetzt an der Deutschen Ratspräsidentschaft, diese Arbeiten in einen gemeinsamen Standpunkt umzumünzen und so den Gesetzgebungsprozess voranzutreiben. Die Chancen dafür stehen gut. Für den informellen Rat Anfang Februar hat die Deutsche Ratspräsidentschaft nur noch 4 Themen identifiziert, die diskutiert werden müssen:

- Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde,
- Werbung,
- Produktplatzierung,
- Pluralismusfragen.

Abschließend noch die versprochene Schlussbemerkung zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und den anhängigen Verfahren. Wie Sie wissen, wurde dazu knapp vor Weihnachten eine Einigung erzielt. Danach wird Deutschland konkrete Maßnahmen vorschlagen, welche die Bedenken der Dienste von Kommissarin Kroes hinsichtlich des Finanzierungssystems des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausräumen. Diese Maßnahmen betreffen insbesondere eine Konkretisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags, die Bereiche Marktconformität, Transparenz und Finanzkontrolle und sollen innerhalb von zwei Jahren im Wesentlichen durch Staatsvertrag umgesetzt werden. Ich kann den deutschen Ländern vor dem Hintergrund eines in 2 Jahren vielleicht stark veränderten institutionellen Settings nur empfehlen, diese Frist nicht verstreichen zu lassen.

Auf dieser staatsvertraglichen Grundlage wird von der Kommission dann ein Vorschlag zur Beendigung des Verfahrens erarbeitet.

Für alle Beteiligten sind die auf den Weg gebrachten Maßnahmen ein wichtiger Beitrag für die Zukunft des dualen Rundfunksystems, für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wie auch für die Entwicklung der Medienmärkte in Deutschland.

Damit dürfte also einer erfolgreichen deutschen Ratspräsidentschaft in diesem Bereich nichts mehr im Weg stehen.

Vielen Dank!