

Fortsetzung von Seite 13

Öffentlich-rechtlichen Auftrag definieren

für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finden, die genau darlegen, was die Sender mit den Rundfunkgebühren finanzieren dürfen.

Nach dem so genannten „Amsterdamer Protokoll“ steht es den Mitgliedstaaten frei, den öffentlich-rechtlichen Auftrag festzulegen. Allerdings darf die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags nicht auf Aktivitäten erweitert werden, die nicht mehr als die von den Verträgen gedeckte Erfüllung der „demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse“ der Gesellschaft gelten können, beispielsweise auf e-Commerce. Die Aufgabe der Europäischen Kommission ist es, offensichtliche Fehler der Auftragsdefinition und Verhältnismäßigkeit der Finanzierung im Einklang mit den staatlichen Beihilferegeln zu prüfen. In ihrem ebenfalls in dieser Publikation erscheinenden Artikel beschreibt meine Kollegin Frau Kroes, Kommissarin für Wettbewerb, die Position der Kommission zur Verwendung staatlicher Beihilfen im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Detail. Nach der Rundfunkmitteilung 2001 hat die Kommission nicht darüber zu entscheiden, ob ein Programm als „Dienstleistung von allgemeinem

wirtschaftlichen Interesse“ angeboten wird. Es ist auch nicht unsere Aufgabe, die Art und Qualität eines bestimmten Angebots zu beurteilen. Vielmehr müssen wir sicherstellen, dass sich keine Überkompensationen der Kosten des öffentlich-rechtlichen Auftrags ergeben und keine unverhältnismäßigen Wettbewerbsverzerrungen vorliegen, die vom Sinn und Zweck des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht gedeckt werden.

Die Veränderungen in der Medienlandschaft beeinflussen auch die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Das geht bis zur Weiterentwicklung des Konzepts des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Was genau der Auftrag der Öffentlich-rechtlichen sein soll, ist durch die Mitgliedstaaten zu definieren. Wir haben dabei aber immer im Hinterkopf behalten, dass andere Medien ebenso zu demokratischen Werten wie Meinungsfreiheit und -vielfalt beitragen. Sie finanzieren sich aber nicht aus Rundfunkgebühren.

Es liegt auf der Hand, dass die Ausbreitung der Öffentlich-rechtlichen auf neue Plattformen wie das Internet wirtschaftliche und wettbewerbliche Auswirkungen hat. Nehmen wir als Beispiel die Online-Auftritte der Öffentlich-rechtlichen. Je nach dem, was die Öffentlich-rechtlichen dort anbieten, können sie sich in direkten Wettbewerb nicht nur mit anderen Rundfunkbetreibern, sondern auch mit der Presse oder Telekommunikationsunternehmen setzen. Eine genaue

Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags erhöht für die anderen Marktbeteiligten die Rechtssicherheit, auf welchen Feldern sie mit öffentlich-rechtlicher Konkurrenz rechnen müssen.

Die Untersuchung des deutschen Systems der Rundfunkfinanzierung gab der Kommission die Gelegenheit, die neuen Fragestellungen im Internetzeitalter in einer richtungweisenden Entscheidung zu beantworten. Die Kommission hat in ihrer Einstellungsentscheidung vom April 2007 eine weitere Konkretisierung der öffentlichen Auftrag betreffend neuen Mediendienste verlangt, und einem Evaluierungsverfahren für solche Angebote zugestimmt. Deutschland ist gerade dabei, die 2007 gefundene Beihilfevereinbarung im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag umzusetzen.

Bei ihrer Umsetzung müssen die Bundesländer ihre innerstaatlichen Kompetenzen wahrnehmen und den öffentlich-rechtlichen Auftrag ausgestalten bzw. präzise bestimmen, mithin also Medienpolitik betreiben. Die Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Auftrags ist ja nichts anderes als das: Medienpolitik.

Auf europäischer Ebene sind wir dabei, die so genannte Rundfunkmitteilung über staatliche Beihilfen aus dem Jahr 2001 zu überprüfen. Der schon erwähnte Artikel von Kommissarin Kroes gibt einen ausführlichen Überblick über die zugrunde liegenden Entwicklungen und die Ziele der Modernisierung. Die Mitgliedstaaten

sind in den Prozess der Überprüfung natürlich eng miteinbezogen. Dabei sollten Transparenz, Verhältnismäßigkeit, und wenn möglich, mehr Subsidiarität und Flexibilität die Leitprinzipien darstellen. Die Kommission will so einen modernisierten rechtlichen Rahmen für die künftige Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks schaffen, der der Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht wird und die neuen Entwicklungen in Betracht nimmt. Dieser Rahmen soll auf die Notwendigkeit einer staatlichen Unterstützung eingehen. Andererseits muss er auch sicherstellen, dass sich eine staatliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht negativ auf den Wettbewerb mit anderen Medien auswirkt.

Die europäischen Vorgaben stehen den Entwicklungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht entgegen. Sie sorgen nur für faire Spielregeln. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat seinen festen Platz in der europäischen Medienlandschaft und ist auf die Umbrüche unserer Zeit bestens vorbereitet. Transparenz und klare Regeln garantieren, dass er auch in Zukunft eine wichtige Rolle für unsere Gesellschaft spielen wird.

DIE VERFASSERIN IST KOMMISSARIN FÜR INFORMATI-
ONSGESELLSCHAFT UND MEDIEN DER EUROPÄISCHEN
KOMMISSION

Wechselwirkungen zwischen Technologie- und Rundfunkpolitik

Herausforderungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk | Von Ruth Hieronymi

Vorrangige Aufgabe der Technologie- und Wirtschaftspolitik ist es, erfolgreich Produktion und Handel mit Wirtschaftsgütern und Dienstleistungen auszubauen und zu stärken. Aufgabe der Rundfunkpolitik ist es, die inhaltlichen und technologischen Rahmenbedingungen für den Rundfunk – kommerziellen wie öffentlich-rechtlichen – in seiner Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung zu gewährleisten.

Für die Technologie- und Wirtschaftspolitik ist in Deutschland die Bundespolitik und für die Rundfunkpolitik sind die Bundesländer zuständig, wobei es im Bereich der Neuen Medien zunehmend zu einer sich überschneidenden Bund/Länder-Zuständigkeit kommt.

Auf europäischer Ebene gilt sowohl für die Rundfunk- als auch für die Technologie- und Wirtschaftspolitik, dass die Mitgliedstaaten dort nur für solche Bereiche gemeinsam zuständig sind, für die sie im EG-Vertrag Kompetenzen auf die EU übertragen haben. Seit dem Vertrag von Rom 1957 wurden zunehmend Zuständigkeiten für den Binnenmarkt und die damit verbundene Technologiepolitik auf die gemeinsame europäische Ebene übertragen. Die Zuständigkeit für die kulturellen Fragen aber liegt nach wie vor bei den Mitgliedstaaten, in Deutschland bei den Bundesländern. Technologie- und Rundfunkpolitik haben deshalb auf nationaler und europäischer Ebene jeweils unterschiedliche Schwerpunkte.

Rundfunk als Kultur- und Wirtschaftsgut

Für jede Diskussion über die Zukunft des Rundfunks in Zusammenhang mit der Technologie- und Wirtschaftspolitik ist es von grundlegender Bedeutung, dass der Rundfunk gleichermaßen Kultur- und Wirtschaftsgut ist. Dieser Doppelnatur wurde bisher durch das spezielle Medienrecht auf nationaler (Rundfunkstaatsverträge in Deutschland) und europäischer Ebene (EU-Fernsehrichtlinie) Rechnung getragen, in dem sowohl wirtschaftliche als auch kulturelle Aspekte berücksichtigt werden.

Die Einführung der neuen digitalen Technologie aber verändert die bisher recht eindeutige Abgrenzung zwischen dem Rundfunk auf der einen Seite und den sonstigen Kommunikationsdiensten, die z. B. durch Telefon und Fax übertragen werden auf der anderen Seite. Als „Konvergenz“ bezeichnet man das Zusammenwachsen bisher getrennter Technologien. Dieser Prozess der Konvergenz erfordert eine aktualisierte Definition von Rundfunk, die die technologischen Veränderungen berücksichtigt.

Um dieses Ziel zu erreichen, wurde auf Initiative des Europäischen Parlaments die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ von 1989 zur „Richtlinie für Audiovisuelle Mediendienste“ (AVMD) fortentwickelt und von Rat und Parlament gemeinsam am 11. Dezember 2007 beschlossen und unterschrieben. Diese Richtlinie muss nun in den nächsten zwei Jahren in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Mit der Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste fallen alle elektronisch übertragenen bewegten Bilder, die redaktionell verantwortet und nach einem Programmschema an die Allgemeinheit ausgestrahlt werden, unabhängig von der Technologie unter den Begriff „Rundfunk“ und damit unter das Rundfunkrecht. „Lineare audiovisuelle Mediendienste“ bezeichnen das bisherige Fernsehen nach einem festen Programmschema, „nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste“ umfassen fernseh-ähnliche Dienste auf Abruf, die auch die oben genannten Kriterien erfüllen müssen. Für die sonstigen Telekommunikationsdienste gilt wie bisher schon das reine Wirtschaftsrecht mit der „Richtlinie



Tierische Herausforderungen bei „Pinguin, Löwe und Co.“. Foto: WDR/Grande

über den elektronischen Geschäftsverkehr“ und die Technologiepolitik vor allem das so genannte „Telekompaket“ mit den entsprechenden Richtlinien.

Herausforderungen durch neue technische Möglichkeiten

Zurzeit erfolgt die Überarbeitung dieser Telekom-Richtlinien aus dem Jahre 2002, um den Chancen und Herausforderungen der neuen technologischen Möglichkeiten gerecht zu werden. Für den Rundfunk ist es von außerordentlicher Bedeutung, dass bei der Aktualisierung des Telekompaketes keine Entscheidungen getroffen werden, die die Entwicklungschancen des Rundfunks im Wettbewerb mit den sonstigen Telekommunikationsdiensten (z.B. Internet-Anbietern, Telekom-Betreibern) schwächen. Besonders deutlich wird dies bei der Reform der Frequenzverwaltung, oft auch „Zuteilung der digitalen Dividende“ genannt. „Digitale Dividende“ bedeutet, dass in Folge der digitalen Datenkomprimierung heute genutzte Rundfunkfrequenzen intensiver genutzt werden und daher zum Teil auch neuen Marktteilnehmern zugänglich gemacht werden können.

Eine große Gefahr für den Rundfunk ist, dass die EU-Kommission vorgeschlagen hat, Rundfunk und Telekommunikationsdienste zukünftig nach dem Prinzip der „Diensteneutralität“ bei der Zuweisung von Frequenzbändern grundsätzlich gleich zu behandeln. Rundfunk – kommerzieller wie öffentlich-rechtlicher – würde damit zur Ausnahme von einem Prinzip, bei dem die Abgrenzungskriterien zunehmend unter wirtschaftlichen Kriterien durch europäische Entscheidungen getroffen werden. Im Kulturausschuss des Europäischen Parlaments wurde fraktionsübergreifend beschlossen, den Begriff der

Diensteneutralität im Verhältnis zu den unterschiedlichen Diensten zu präzisieren. Nicht nur die Frequenzeffizienz soll der Maßstab für Frequenzentscheidungen sein, sondern Frequenzeffizienz und Rundfunk sollen gleichermaßen als öffentliche Güter anerkannt werden. In der Folge müssten bei Frequenzentscheidungen diese beiden öffentlichen Güter gegeneinander abgewogen werden und nicht, wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, der Rundfunk nur als Ausnahme nach strenger Überprüfung und mit zunehmendem Einfluss der europäischen Ebene zugelassen werden.

An dieser Stelle muss aber klar gesagt werden, dass es sehr schwierig werden wird, für diese Forderung eine Mehrheit im Europäischen Parlament und im Ministerrat zu erreichen, wenn sie nicht nachdrücklich von den Rundfunkveranstaltern – privaten wie öffentlich-rechtlichen in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten – und in Deutschland vor allem durch die Bundesländer unterstützt werden.

Schärfung des Profils des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

In dieser Umbruchsituation stellen sich besondere Herausforderungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die neue Technologie, vor allem das Internet, ermöglicht eine Fülle von neuen Rundfunk- und Mediendiensten, die die Frage nach der Notwendigkeit eines gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks neu und schärfer stellen.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist es deshalb von existenzieller Bedeutung, in dieser Situation sein öffentlich-rechtliches Profil zu schärfen und die Berechtigung seiner privilegierten Gebührenfinanzierung zu begründen.

Dies betrifft vor allem:

- die Profilierung und Qualifizierung des Programmangebotes, das dem besonderen Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gerecht werden muss;
- die Konzentration auf die Gebührenfinanzierung durch den Verzicht auf Sponsoring und mittelfristig auch auf die gesamte kommerzielle Werbung;
- die Stärkung und größere Transparenz der Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Deren Mitglieder sollten als Ergänzung zur geschäftlichen Leitung der Rundfunkanstalten mehr Entscheidungs- und Mitspracherechte erhalten und sie gegenüber der Öffentlichkeit vertreten.

Aufgabe der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene ist es, diese besonderen Aufgaben und Herausforderungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch einen entsprechenden Beschluss des Ministerrates, der zu den aktuellen Fragen zukunftsorientiert Stellung nimmt, zu präzisieren. Der letzte Beschluss des Ministerrates, datiert von 1999, ist überholt und kann diese Aufgabe nicht erfüllen.

Ich würde es sehr begrüßen, wenn auch die Parlamente der Mitgliedstaaten – in Deutschland die Landtage und der Deutsche Bundestag – die Bemühungen des Europäischen Parlaments zu einer zukunftsorientierten Technologie- und Rundfunkpolitik auf nationaler und europäischer Ebene unterstützen würden.

DIE VERFASSERIN IST SEIT 1999 MITGLIED DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS SOWIE BERICHTERSTATTERIN FÜR DIE RICHTLINIE FÜR AUDIOVISUELLE MEDIEDIENSTE UND MEDIENPOLITISCHE SPRECHERIN DER EVP-ED-FRAKTION