

Das Privatfernsehen  
in Deutschland  
zeigt Perspektiven auf

## Europäische Visionen einer pluralen Medienordnung

Viviane Reding

Vor mehr als zwanzig Jahren wurde in Deutschland privat betriebenes Fernsehen eingeführt. Ohne Übertreibung kann man sagen, dass aus diesem „medienpolitischen Urknall“ eine neue Medienordnung entstanden ist. Die europäische Dimension ist zum grundlegenden Bestandteil dieser Medienordnung geworden.

In diesen Tagen wird eine Vielzahl von Bilanzen und Bewertungen der Entwicklung der letzten zwanzig Jahre veröffentlicht. Vielen dieser Veröffentlichungen ist ein Grundtenor gemeinsam – die Klage über einen Verlust an Niveau, zumal im Fernsehen. Die Zeit vor der Einführung privat betriebenen Fernsehens wird oftmals als Idylle beschrieben, als eine Zeit, in der das Fernsehen ganz im Dienst des „Edlen, Schönen, Guten“ gestanden habe.

Ohne manche problematische Entwicklung, ohne manche Auswüchse schönreden zu wollen, sind solche Betrachtungsweisen doch wenig überzeugend. Wenn eine angeblich gute alte Zeit vergeht, dann doch wohl deshalb, weil sie in Wirklichkeit gar nicht so gut war. In Wirklichkeit sind die Visionäre von gestern die Realisten von heute.

Insofern ist gut daran getan, sich an den Visionären von vor zwanzig Jahren ein Beispiel zu nehmen und die Herausforderungen, vor denen man im Jahr 2004 steht, beherzt und mit Gestaltungswillen anzugehen. Das bleibt ein mühsames Geschäft und erfordert vor allem anderen viel Arbeit am Detail. Weder die Mitgliedstaaten der EU noch die EU selbst

besitzen eine Zauberformel für eine ideale Medienordnung.

In diesem Sinne sind nachfolgende Bemerkungen zu den Beiträgen zu verstehen, die die EU für die Lösung der zahlreichen praktischen Fragen und Probleme beisteuern kann, die sich in den nächsten Jahren stellen werden.

### Charakter eines Binnenmarktes

Es ist sinnvoll, zunächst einmal den Umfang und die Grenzen des Auftrages der EU im Bereich der Medien abzustecken.

Ebenso wie die nationale Medienpolitik fasst auch die Medienpolitik der EU die Medien nicht als ein nur ökonomisches Phänomen auf. Sie geht vielmehr von der ganz besonderen Bedeutung der Medien für eine freie, demokratische und soziale Gesellschaft aus. Alle Mitteilungen, in denen die Europäische Kommission ihre Grundsätze und Leitlinien für die audiovisuelle Politik dargelegt hat, betonen die zentrale Rolle der Medien und zumal der audiovisuellen Medien für Gesellschaften:

Zum einen sind heutige Gesellschaften ohne einen ungehinderten Informationsfluss nicht funktionsfähig. Zum anderen sind diese Gesellschaften ohne einen ungehinderten Austausch von Meinungen und Erfahrungen nicht entwicklungsfähig. Den Medien und zumal den audiovisuellen Medien kommt eine fundamentale Rolle in der Entwicklung und der Vermittlung gesellschaftlicher Werte zu. Dies ist nicht nur dadurch begründet, dass sie weitgehend bestimmen, welche

Fakten über die Welt und welche Bilder der Welt vermittelt werden, sondern auch weil sie die Begriffe und Kategorien prägen, die gebraucht werden, diese Fakten und Bilder begreifbar zu machen. Die Medien tragen also nicht nur dazu bei zu bestimmen, was von der Welt gesehen wird, sie tragen auch dazu bei zu bestimmen, wie die Welt gesehen wird.

Soweit die EU im Bereich der Regulierung von Medieninhalten tätig wird, ist allerdings zu beachten, dass die Verträge der EU insoweit keinen spezifischen Gestaltungsauftrag zuweisen. Die Rechtsgrundlagen, auf die die Politik der EU hier gestützt ist, sind so genannte „horizontale“ Rechtsgrundlagen. Diese zielen darauf ab, die Erfüllung allgemeiner Ziele der Gemeinschaft zu gewährleisten, namentlich der Freizügigkeit im Binnenmarkt. Deshalb bezweckt diese nicht, dass nationale Politiken in identischer Art und Weise geführt werden. Sie soll lediglich sicherstellen, dass die nationalen Politiken mit den allgemeinen Zielen der EU, insbesondere der Freizügigkeit im Binnenmarkt, kompatibel sind.

Diese Feststellung ist sehr wichtig. Denn nur das Wissen um die Reichweite und die Grenzen des „Regulierungsmandates“ vermeidet Missverständnisse. Das oft artikulierte Unverständnis darüber, warum die EU überhaupt im Bereich der Regulierung von Medieninhalten tätig wird, geht an den Verträgen ebenso vorbei wie das gegenläufige, aber ebenso oft artikulierte Unverständnis darüber, warum die EU diesbezüglich nur gegenständlich beschränkt tätig ist und bestimmte Probleme nicht umfassend regelt.

Die Politik der EU im Bereich der Regulierung von Medieninhalten ist also in erster Linie Binnenmarktpolitik. Sie wird durch das Binnenmarktziel der Freizügigkeit von Waren (worunter etwa Zeitungen und Zeitschriften fallen) und Dienstleistungen (worunter etwa Radio-

und Fernsehsendungen fallen) bestimmt und begrenzt. Insofern ist im Bereich der Medienpolitik die Forderung nach einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen der Politik der EU und der Politik ihrer Mitgliedstaaten schon heute erfüllt.

## Kulturpolitischer Auftrag

Die – dem Vertragsgebot der Einhaltung der Kompetenzgrenzen entsprechende – Betonung des Binnenmarktcharakters dieser Politik führt freilich oft zu dem Vorwurf, sie sei „kulturblind“. Dabei fordern die Verträge ausdrücklich, eventuelle kulturelle Aspekte zu berücksichtigen. Die Verträge gehen davon aus, dass die Verwirklichung des Binnenmarktzieles und die Verwirklichung kultureller Ziele nicht in einem unauflösbaren Gegensatz stehen, sondern in praktische Konkordanz gebracht werden können.

Die Frage, ob die Politik der EU im Bereich der Regulierung eher eine ökonomische oder eher eine kulturelle Zielsetzung haben soll, geht deshalb fehl.

Sie muss das – darf aber auch nur das – regeln, was zur Verwirklichung des Binnenmarktes erforderlich ist. Sie beseitigt damit unverhältnismäßige Freizügigkeitsschranken sowohl im wirtschaftlichen als auch im kulturellen Bereich, tritt dabei aber nicht an die Stelle nationaler Politiken. Damit eröffnet die Politik der EU die Chancen des Binnenmarktes. Und sie respektiert und erweitert den Spielraum der Kulturpolitik. Denn sie hat bisher noch in keinem Fall dazu geführt, dass die Verwirklichung kultureller Ziele erschwert oder gar unmöglich geworden wäre – sondern sie unterstützt und ergänzt die nationale Kulturpolitik im Hinblick auf die europäische Dimension.

Aus dem Binnenmarktcharakter dieser Politik im Bereich der Regulierung von Medieninhalten folgt auch, dass die Zuständigkeit der EU nur gegeben ist, wenn grenzüberschreitende, binnenmarktrelevante Sachverhalte in Rede stehen.

Die grenzüberschreitenden Auswirkungen vieler Medieninhalte sind aber bis heute aus sprachlichen, kulturellen, politischen, wirtschaftlichen und technischen Gründen beschränkt. So bieten für den Austausch von Zeitungen, Zeitschriften, aber auch von Radiosendungen im Binnenmarkt der vertragliche Grundsatz der binnenmarktweiten Freizügigkeit aller Waren und Dienstleistungen, die in einem Mitgliedstaat legal in Verkehr gebracht werden können, sowie die Schranken dieses Grundsatzes einen im Regelfall ausreichenden rechtlichen Rahmen. Demgegenüber werden seit dem Aufkommen von Satellit- und Kabelübertragung und der dadurch ausgelösten zunehmenden Entwicklung des Fernsehens zu einem immer internationaler betriebenen Geschäft die grenzüberschreitenden Auswirkungen der Inhalte von Fernsehsendungen anders bewertet.

Dementsprechend wurde am 3. Oktober 1989 die Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“ verabschiedet. Mit anderen Worten: Auf den „medienpolitischen Urknall“ auf nationaler Ebene folgte der „medienpolitische Urknall“ auf europäischer Ebene. Die Richtlinie legt die Mindestanforderungen fest, denen Fernsehprogramme genügen müssen, um am Binnenmarkt verkehrsfähig zu sein, und zwar im Hinblick auf den Jugendschutz, auf die Werberegulungen, auf das Gegenstandsrecht, auf den Zugang zu Ereignissen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung und die Förderung europäischer audiovisueller Werke. Überdies legt sie die Kriterien fest, nach denen Fernsehveranstalter der Rechtshoheit eines bestimmten Mitgliedstaates unterworfen werden. Der die Rechtshoheit ausübende Mitgliedstaat muss die Einhaltung dieser Mindestanforderungen sicherstellen und kann gegebenenfalls darüber hinausgehende Anforderungen aufstellen. Fernsehprogramme, die die Anforderungen des die Rechtshoheit aus-

übenden Mitgliedstaates erfüllen, sind im Binnenmarkt insgesamt verkehrsfähig und dürfen nicht Gegenstand weiter gehender Auflagen anderer Mitgliedstaaten werden.

## Öffentliche Vernetzung

Wie auf nationaler Ebene auch kommt diesem „medienpolitischen Urknall“ eine doppelte Bedeutung zu. Entsprechend dem, was vorangehend dargelegt wurde, hat er zunächst eine binnenmarktpolitische Bedeutung. Aber dieser binnenmarktpolitischen Bedeutung wohnt die gesellschafts- und kulturpolitische Bedeutung zwangsläufig inne.

Anders als eine reine Freihandelszone bedarf eine politische Union – und eine solche ist die EU – über den Austausch von Waren und Dienstleistungen hinaus des Austausches von Ideen und Meinungen, Gedanken und Erfahrungen. Wenn eine politische Union auf Dauer eine Zukunft haben soll, bedarf sie einer Vernetzung der öffentlichen Meinungen ihrer Mitgliedstaaten. Politik kann diese Vernetzung nicht schaffen, nicht verordnen – aber sie kann Rahmenbedingungen schaffen, die eine solche Vernetzung ermöglichen und erleichtern. Dementsprechend leistet die Binnenmarktpolitik eben nicht nur einen Beitrag zur ökonomischen Prosperität des gemeinsamen Wirtschaftsraumes. Sie schafft auch die Voraussetzungen zur gesellschaftlichen und kulturellen Interaktion.

In dieser Dimension wird die Binnenmarktpolitik ergänzt durch die Förderpolitik der EU. Parallel zur Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“ ist das Media-Programm entstanden, das den grenzüberschreitenden Austausch von Film- und Fernsehproduktionen wie auch die Entwicklung europäischer Formate fördert und so die nationalen Förderpolitiken ergänzt. Wenn heute ein Film wie „Goodbye Lenin“ etwa dem französischen Kinopublikum einen Einblick in deutsche Be-

findlichkeiten zur Zeit der deutschen Wiedervereinigung – und damit ein besseres Verständnis des Nachbarn – vermitteln kann, dann auch deshalb, weil sein Vertrieb in Frankreich durch das Media-Programm gefördert wird. In diesem Sinne sind Binnenmarkt-, Gesellschafts- und Kulturpolitik als eine Einheit zu verstehen, deren europäische Aspekte die nationalen Aspekte nicht verdrängen oder ersetzen, sondern eben ergänzen – so wie die EU unsere jeweiligen Identitäten als Deutsche, Franzosen, Polen, Luxemburger oder Briten nicht verdrängt oder ersetzt, sondern in notwendiger Weise ergänzt.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend drei Problemkomplexe dargestellt, die derzeit die medienpolitische Debatte in der EU bestimmen: Pluralismus und Medienkonzentration, die Zukunft des „dualen Systems“ und die Fortentwicklung der Rechts- und Förderrahmen.

## Pluralismus und Medienkonzentration

Die europäische Diskussion um Pluralismus und Medienkonzentration ist der Verabschiedung der Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“ sozusagen auf dem Fuß gefolgt. Im Jahr 1992 legte die Kommission ein Grünbuch mit dem Titel „Pluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt – Bewertung der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsaktion“ vor, das die Frage nach der Notwendigkeit spezifischer, über das Kartellrecht, das Fusionskontrollrecht und das Beihilfenkontrollrecht hinausgehender medienkonzentrationsrechtlicher Regelungen auf der Gemeinschaftsebene stellte. Ein umfangreicher Konsultationsprozess führte zu keinen eindeutigen Schlussfolgerungen. Insbesondere aus Deutschland wurde die Frage aber klar verneint. Der fehlende Konsens über Notwendigkeit und Inhalt gemeinschaftsrechtlicher Re-

gelungen führte dazu, dass die Kommission dem Grünbuch keinen förmlichen Rechtsetzungsvorschlag nachschob.

Insbesondere aufgrund des wiederholten, zuletzt im letzten Jahr artikulierten Verlangens des Europäischen Parlamentes nach derartigen Rechtsetzungsvorschlägen ist das Thema allerdings nie völlig von der Tagesordnung verschwunden. So hat die Kommission die Frage nach der Notwendigkeit gemeinschaftsrechtlicher Regelungen im Rahmen ihres Grünbuches zu Leistungen der Daseinsvorsorge im Jahr 2003 nochmals gestellt. Allerdings nicht ohne darauf hinzuweisen, dass Regelungen zu Pluralismus und Medienkonzentration in erster Linie in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen.

Es ist fraglich – dies ist Konsens unter den meisten Kolleginnen und Kollegen in der Kommission –, ob der mit dem Grünbuch zu Leistungen der Daseinsvorsorge begonnene Diskussionsprozess zu einem anderen Resultat führen kann als der Diskussionsprozess in den neunziger Jahren. Die Schwierigkeit liegt darin, dass dem Konsens über das Ziel kein Konsens über die Mittel entspricht – und das wiederum liegt an der Unterschiedlichkeit der mitgliedstaatlichen Medienmärkte. Im Regelfall entspringt der Impetus zur Befassung mit diesem Thema einer bestimmten nationalen Situation, die in dieser Form in keinem anderen Mitgliedstaat zu finden ist – und die deshalb auch mit gemeinschaftsrechtlichen, also für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen geltenden, Regeln nicht befriedigend zu lösen ist.

Tatsache ist: Es gibt bisher kein grenzüberschreitendes Pluralismusproblem. Das Funktionieren des Binnenmarktes ist durch nationale Schutzmaßnahmen nicht eingeschränkt. Und – wie schon erwähnt – der Binnenmarkt steht nationalen Schutzmaßnahmen in diesem Bereich nicht im Wege.

So dürfte es auch schwer fallen, eine Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der

EU in diesem Bereich zu finden. Denn weder in den bestehenden Verträgen noch im Konventsentwurf des Verfassungsvertrages gibt es einen Artikel, der diesbezüglich der EU einen eigenständigen Rechtsetzungsauftrag zuweisen würde. Das entspricht übrigens auch dem Subsidiaritätsprinzip. Denn die Medienlandschaften der Mitgliedstaaten sind durch vielfältige Eigenheiten und Traditionen geprägt. Sie lassen sich kaum auf einen Nenner bringen. Diese Vielfalt soll auch so erhalten bleiben.

Also kein europäischer Beitrag zur Wahrung des Pluralismus in den Medien? Das wäre dann doch erstaunlich für eine Union, nach deren bestehenden und künftigen Verträgen der Medienpluralismus zu den Grundwerten zählt. Vielmehr sollte man auf die Wirkung der allgemeinen Regelungen setzen.

Für diese Wirkung gibt es viele Beispiele. In erster Linie ist es übrigens die Existenz des Binnenmarktes an sich, die mit dem Abbau von Freizügigkeitschranken den Zugang zu einer Vielzahl von Medien und damit den Medienpluralismus nachhaltig verbessert hat. Darüber hinaus enthält die bereits erwähnte Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“ eine ganze Reihe von Detailvorschriften, die Pluralismus fördern und sichern. So beispielsweise die Quoten zu Gunsten der unabhängigen Produzenten. Der neue gemeinschaftsrechtliche Rechtsrahmen für elektronische Kommunikation sieht vor, dass die Mitgliedstaaten unter anderem Must-Carry-Regeln oder aber Regeln vorsehen können, die es den Anbietern von Fernsehprogrammen ermöglichen, auf faire, angemessene und nichtdiskriminierende Weise und gegen angemessene Vergütung den Zugang zu technischen Vermittlungsdiensten, die zur Weiterverbreitung erforderlich sind, zu erhalten. Und das europäische Kartellrecht, Fusionskontrollrecht und Beihilfenkontrollrecht werden weiterhin dazu beitragen,

dass der Wettbewerb und vor allem der Marktzugang als essenzielles Element der Pluralismussicherung nicht durch wettbewerbswidrige Praktiken oder marktbeherrschende Stellungen eingeschränkt werden. Mit anderen Worten: Auf der Ebene der EU wird die Zukunftsaufgabe weniger darin liegen, ein eigenständiges Regelwerk – eine Medienkonzentrationsrichtlinie – zu schaffen, sondern eher darin, die allgemeinen Regeln und ihr Zusammenspiel so auszugestalten, dass sie Pluralismus fördern und Konzentration in Grenzen halten.

### Die Zukunft des „dualen Systems“

Mit der Frage des Pluralismus und der Medienkonzentration eng zusammen hängt die Frage nach der Ausgestaltung des „dualen Systems“ im europäischen Rahmen – eigentlich seit dem „medienpolitischen Urknall“ ein Dauerbrenner der nationalen und der europäischen medienpolitischen Debatte.

Diese Debatte kann nicht in allen ihren Einzelheiten aufgefächert werden – einige wenige Pointierungen müssen genügen.

Auf der europäischen Ebene wird diese Debatte vor allem im Hinblick auf die gemeinschaftliche Beihilfenkontrolle geführt. Denn es ist offensichtlich, dass die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter aus öffentlichen Ressourcen den im Binnenmarkt als Normalfall vorausgesetzten freien Wettbewerb der Binnenmarktteilnehmer verzerrt. Die durch diese Finanzierung bewirkte Wettbewerbsverzerrung ist allerdings nach den Verträgen hinzunehmen, soweit sie unvermeidlich ist, um die Erfüllung der besonderen Aufgaben sicherzustellen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern von den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die gesellschaftliche, soziale und kulturelle Funktion des Rundfunks übertragen sind, und soweit sie nicht den Handel zwischen den Mitgliedstaaten

derart beeinträchtigt, dass es dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

Um der Transparenz willen hat die Kommission ihre Auslegung der einschlägigen Vorschriften im Jahr 2001 in der Mitteilung über „Die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ niedergelegt. Darin würdigt sie die besonderen Aufgaben, die die Mitgliedstaaten öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern übertragen haben. Während die Mitgliedstaaten für die Festlegung des Auftrages und die Wahl des Finanzierungsmodus des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zuständig sind, weisen die Verträge der Kommission die Pflicht zu sicherzustellen, dass sich daraus keine missbräuchlichen Praktiken und insbesondere keine Überkompensationen der Kosten des öffentlich-rechtlichen Auftrages ergeben, die dazu benutzt werden können, den Wettbewerb im Binnenmarkt in einer Weise zu verfälschen, die vom Sinn und Zweck des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht gedeckt wäre.

So steht es den Mitgliedstaaten frei, den öffentlich-rechtlichen Auftrag breit anzulegen. Er kann also ohne weiteres dahin gehend definiert werden, dass der Öffentlichkeit ein ausgewogenes, vielseitiges Programmangebot zur Verfügung gestellt werden soll, das beispielsweise auch Unterhaltung und Sport einbezieht und eine auf das Programm bezogene Präsenz im Internet vorsieht. Von Seiten der Kommission wird a priori kein „Korsett“ geschnürt, was den Inhalt der Programme betrifft, die in den öffentlich-rechtlichen Auftrag einbezogen werden. Allerdings darf die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrages nicht auf Aktivitäten erweitert werden, die vernünftigerweise nicht mehr als die von den Verträgen gedeckte Erfüllung der „demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse“ der Gesellschaft gelten können, beispielsweise auf e-Commerce.

Ebenso wenig sind die Mitgliedstaaten auf einen bestimmten Finanzierungsmodus festgelegt. Insbesondere ist eine Mischfinanzierung aus öffentlichen Ressourcen und aus Werbung grundsätzlich erlaubt. Im Hinblick darauf, dass Wettbewerbsverzerrungen nur hinzunehmen sind, wenn sie zur Erfüllung der besonderen Aufgaben öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter unvermeidlich sind, wäre es aber unzulässig, wenn ein öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter seine Werbepreise unter das Niveau drücken würde, das ein effizienter privater Anbieter in vergleichbarer Situation zur Deckung seiner Kosten benötigen würde.

### Feststehende Bedingungen

In Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem EG-Vertrag prüft die Kommission insbesondere die Beachtung folgender Bedingungen durch die Mitgliedstaaten:

- Die Festlegung einer klaren und genauen Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrages.
- Die förmliche Betrauung eines oder mehrerer Träger mit diesem Auftrag durch amtlichen Akt und die Überwachung der Erfüllung dieses Auftrages durch Einrichtungen, die vom betrauten Träger unabhängig sind.
- Die Begrenzung einer allfälligen Finanzierung durch öffentliche Ressourcen auf das, was zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrages notwendig ist; in diesem Zusammenhang erinnert die Mitteilung auch daran, dass für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, die über ihren öffentlich-rechtlichen Auftrag hinaus auch Aktivitäten entfalten, die nicht von diesem gedeckt werden, grundsätzlich die so genannte Transparenzrichtlinie gilt, die eine getrennte Buchführung zwischen diesen Aktivitäten oder äquivalente Kontrollsysteme erfordert.

Die dualen Systeme einer Koexistenz von privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern, wie sie heute in unterschiedlichen Ausprägungen in den meisten Mitgliedstaaten besteht, müssen in den kommenden Jahren angesichts neuer technologischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Herausforderungen weiterentwickelt werden. Öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter werden auch in Zukunft eine wichtige Rolle für die Gesellschaft spielen. Aber auch für die künftige Gestaltung der dualen Systeme gilt natürlich, dass viele Fragen nicht ein für allemal, sondern nur vor dem Hintergrund der jeweiligen Verhältnisse beantwortet werden können.

Angesichts sinkender Werbeeinnahmen stellt sich die Frage nach einem annähernden Gleichgewicht der Finanzausstattung zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern mit ganz neuer Aktualität. Angesichts zunehmender Konvergenz weitet sich die Frage nach dem angemessenen Verhältnis zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern zur Frage nach dem angemessenen Verhältnis zwischen den privaten Medien und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern insgesamt. Schon heute stellt sich nicht nur die Frage danach, welche Angebote durch öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter erbracht werden müssen, weil private Medien sie nicht erbringen wollen, sondern auch die Frage danach, welche Angebote durch die privaten Medien nicht oder nicht mehr erbracht werden können, weil die Konkurrenz der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter ein kostendeckendes Angebot unmöglich macht. Und schon heute stellt sich nicht nur die Frage danach, inwieweit die Existenz starker öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter zur Pluralismussicherung unabdingbar ist, sondern auch die Frage danach, inwieweit die Existenz starker öffentlich-

rechtlicher Rundfunkveranstalter die Konzentration bei den privaten Medien befördert, beispielsweise im Bereich von „Nischenkanälen“. Diese Fragen stellen bedeutet nicht, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als solchen infrage zu stellen – es geht vielmehr darum, auf veränderte Verhältnisse angemessen zu reagieren.

Die Antworten auf diese Fragen müssen natürlich zuvörderst auf der nationalen Ebene gesucht und gefunden werden. Die EU nimmt den Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Markt nicht ab. Ihr Tätigwerden baut auf dem der Mitgliedstaaten auf.

### **Richtlinien für grenzüberschreitendes Fernsehen**

Die Fortentwicklung der Richtlinie über „Fernsehen ohne Grenzen“ und des Media-Programmes ist Gegenstand eines umfangreichen Arbeitsprogrammes im Bereich der audiovisuellen Politik für die Jahre 2004 und 2005.

Die Richtlinie wurde 2003 einer umfassenden öffentlichen Konsultation und Überprüfung unterzogen. Die Ergebnisse hat die Kommission in einer Mitteilung zur zukünftigen Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich zusammengefasst. Als Tenor der über 150 Beiträge lässt sich festhalten, dass die Richtlinie wesentlich dazu beigetragen hat, den freien Verkehr von Fernsehdiensten innerhalb der EU zu erleichtern. Die Richtlinie hat sich also bewährt. Doch die Beiträge machen auch deutlich, in welchen Bereichen weiter gehende Überlegungen notwendig sind.

Zur Lösung der Fragen und Probleme, die sich in diesem Konsultationsprozess ergeben haben, hat die Europäische Kommission mit einem zweistufigen Ansatz reagiert.

Als kurzfristige Maßnahme wird zunächst eine auslegende Mitteilung der Europäischen Kommission die Rechtsi-

cherheit bei der Anwendung der Vorschriften der Richtlinie zur Fernsehwerbung verbessern, insbesondere was die neuen Werbetechniken wie Split Screen, virtuelle Werbung oder interaktive Werbung anbetrifft. Sie orientiert sich an der Maxime „In dubio pro libertate“. Die Richtlinie ist von Anfang an als ein flexibles Regulierungsinstrument ausgelegt worden, und diese Flexibilität soll erhalten bleiben. Es ist klar, dass diese Haltung von mancher Seite Kritik ernten wird, dass unterstellt wird, dass die Kommission den Schutz der Fernsehzuschauerinnen und Fernsehzuschauer vor „Werbeexzessen“ nicht ernst nehme. Das Gegenteil ist richtig – auf die Einhaltung der Grundprinzipien, etwa der Trennung von Werbebotschaften und Programmaussagen, wird strikt geachtet. Aber es ist anzuerkennen, dass die Geschäftsgrundlage des privat betriebenen Fernsehens die Werbung ist. Ebenso wenig wie man einen Pudding gleichzeitig essen und an die Wand nageln kann, gibt es frei empfangbares, privat betriebenes Fernsehen ohne Werbung. In einer Zeit, in der die Wirtschaftslage schlecht und die Werbeeinnahmen dementsprechend knapp sind, müssen die Fernsehveranstalter wissen, welche Spielräume sie haben und welche nicht. Dies gilt es aufzuzeigen – und das ist auch ein Beitrag zur Pflege einer pluralen Medienordnung.

Daneben gilt das besondere Augenmerk dem Jugend- und Menschenwürdeschutz. In diesem Bereich herrscht derzeit aber weniger ein Regelungs- als ein Vollzugsdefizit und vor allem ein Kompetenzdefizit auf der Seite der schwächeren Mediennutzerinnen und -nutzer. Deshalb empfiehlt sich in den nächsten Monaten auch eine Überarbeitung der – alle Medien übergreifenden – Empfehlung zum Jugend- und Menschenwürdeschutz. Diese Empfehlung ergänzt die „harte“ Regulierung der Richtlinie durch Initiativen, die der Stärkung von Co- und Selbstregulie-

rung der Industrie in Zusammenarbeit mit den Nutzerinnen und Nutzern dienen. Sie zielt dabei auf einen europäischen Mehrwert durch den Austausch bewährter Praktiken und die Vernetzung von Mechanismen und Einrichtungen in diesem Bereich ab.

## Entwicklung und Gestaltung

Mittelfristig gilt es zu fragen, ob es im Hinblick auf die weitere Entwicklung der Medientechnik und –wirtschaft nicht einer umfassenderen Revision der Richtlinie bedarf.

Dabei stellen sich zum Beispiel folgende Fragen:

- Welche Regulierungsinstrumente sind in einer dauerhaft digitalisierten Medienlandschaft angemessen? Sind die überkommenen Unterscheidungen zwischen den Medien und ihrer Regulierung im Zeitalter der Konvergenz noch aufrechtzuerhalten? Bedarf es nicht eines alle Medien übergreifenden Regulierungskonzeptes? Beispielsweise eines Regulierungskonzeptes, in dem sich die Regelungsdichte an der Kontrolle orientiert, die Nutzerinnen und Nutzer über ein Medium ausüben können? Wie gestaltet man das künftige Zusammenspiel von Regulierung, Co-Regulierung und Selbstregulierung?
- Welche Regelungsdichte ist im Bereich der Werbung angemessen? Sind die so genannten quantitativen Werbebeschränkungen, die aus einer Zeit stammen, in der Nutzerinnen und Nutzer auf den Zugang zu einigen wenigen, linear ausgestrahlten Programmen beschränkt waren, im Zeitalter des Multi-Channel- und Multi-Plattform-Wettbewerbes, im Zeitalter von Fernbedienung und Festplattenrekorder noch angemessen? Wie ist demgegenüber sicherzustellen, dass Essentials wie die Trennung von Werbebotschaft und Programmaussage in einer veränder-

ten Medienlandschaft nicht unterlaufen und umgangen werden?

Diesen Fragen wird im Laufe des Jahres 2004 in Focusgruppen und Studien nachgegangen.

Auf der Grundlage dieser Überlegungen wird die – dann neu besetzte – Kommission im Jahr 2005 über das weitere Vorgehen entscheiden.

Parallel dazu wird im Rahmen der Erarbeitung der neuen finanziellen Vorausschau für die EU auch die nächste Generation des Media-Programmes vorbereitet. Es wird den veränderten technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden und weiterhin dafür sorgen, dass den europäischen Bürgerinnen und Bürgern eine breite Auswahl an europäischen Filmen und Programmen zugänglich gemacht wird.

Zwanzig Jahre nach dem „medienpolitischen Urknall“ sind die deutsche und die europäische Medienlandschaft vielfältiger denn je.

Gemeinsame Aufgabe ist es, diese Vielfalt zu pflegen und fortzuentwickeln. Die allem Wirken zu Grunde liegende Vision ist, dass so bald wie möglich eine wirklich europäische öffentliche Meinung, ein wirklich europäischer Raum des Austausches von Informationen, der Debatte von Ideen, des Ausdruckes von Kreativität, der Ausbildung und der Unterhaltung mit einem offenen Zugang für alle Bürger der EU entsteht.

Denn es ist zu bezweifeln, dass es möglich sein wird, die EU auf Dauer zusammenzuhalten, wenn kein nachhaltiger

ger grenzüberschreitender Austausch öffentlicher Diskurse und der öffentlichen Meinung stattfindet.

Ein derartiger Austausch kann natürlich nicht von oben nach unten verordnet werden. Er muss von unten nach oben wachsen. Aber die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen sich kontinuierlich fragen, welche Hindernisse einem solchen Austausch noch entgegenstehen, und sie müssen gegebenenfalls bereit sein, die Reichweite der Politik der EU im Bereich der Medien zu überprüfen, wenn solche Hindernisse nicht anders beseitigt werden können.

Offensichtlich ist dies ein empfindlicher Punkt. Er berührt einen offenen Nerv, das Spannungsverhältnis zwischen Einheit und Vielheit in der EU.

Es ist entscheidend, dass diese Debatte – die nicht vermieden werden kann, wenn eine EU bestehen bleiben soll, die sowohl handlungsfähig als auch bürgernah ist – nicht im konstruktivistischen Geist letztgültiger Entwürfe geführt wird. Sie braucht in erster Linie kreatives Denken, das mehr an Werten als an Strukturen orientiert ist. Mit anderen Worten: Sie erfordert den Rückgriff auf die Gemeinschaftsmethode, wie sie von den Gründervätern der EU entwickelt wurde. Sie erfordert den Rückgriff auf die Dynamik von „trial and error“, von „piece-meal engineering“ im Sinne von Karl R. Popper. Es ist allein eine solche Dynamik, die dazu in der Lage ist, die EU an wechselnde Erfordernisse historischer Entwicklungen anzupassen.

### **Erratum zur Politischen Meinung Nr. 416**

*In die letzte Ausgabe der Politischen Meinung ist versehentlich eine fehlerhafte Bildüberschrift zum Porträt Claus Graf Schenk von Stauffenberg übernommen worden. Dieser wurde unmittelbar nach dem Attentatsversuch in der Nacht vom 20. zum 21. Juli 1944 erschossen und nicht am 10. August.*

*Die Redaktion bedauert diesen Fehler auf Seite 11 der Juliausgabe 2004.*