

Stellungnahme zum „Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihre ordnungspolitischen Auswirkungen“

Ein Schritt in Richtung Informationsgesellschaft

Dok. KOM (97) 623, 3. Dezember 1997

– einstimmig beschlossen am 24. April 1998 –

- I) Die Europäische Union schafft zur Zeit den gesamten Rechtsrahmen für die Informationsgesellschaft. In einer Anzahl von Grünbüchern, Aktionsplänen und Richtlinien werden die unterschiedlichen Aspekte analysiert, mit Aktionen unterlegt und durch rechtsverbindliche Richtlinien reguliert. Das vorliegende "Grünbuch Konvergenz" deckt nur einen kleinen Ausschnitt ab.

Das „Forum Informationsgesellschaft“ der Europäischen Kommission befaßt sich in einer umfassenden Analyse mit allen Aspekten der komplexen Materie. Der europäische Rechtsrahmen hierfür sollte folgende Schwerpunkte umfassen:

- Wertorientierung, Wertediskussion, Wertevermittlung durch Bildung und Erziehung in einem demokratischen Gemeinwesen (EG-Fernsehrichtlinie mit engem Rundfunkbegriff, audiovisuelles Grünbuch),
- europäische und regionale Identifikation und Integration (Rundfunkrecht der Mitgliedstaaten über Protokoll Nr. 32 zum Amsterdamer Vertrag),
- Verantwortete, qualitativ hochwertige und pluralistisch ausgewogene Medien-inhalte (Protokoll Nr. 32),
- Eingrenzung ungezügelter Meinungsmacht und -konzentration (Kartellrecht, EU-Richtlinie zur Medienkonzentration),
- funktionierende Transport- und Übertragungswege, anbieterneutral, offener Netzzugang, Navigationssystem (Liberalisierungsrichtlinien zu Telekommunikation und Kabel, Datenschutz, digitale Signatur, Grünbuch Konvergenz),
- Schutz des geistigen Eigentums, der Persönlichkeit und der Jugend (Grünbuch Urheberrecht, Menschenwürde, Jugendschutz),
- unabhängige Finanzierung (außerhalb Beihilfe- und Kartellrecht).

- II) Das Grünbuch Konvergenz diskutiert die Ziele der Informationsgesellschaft und die Schnittstellen zu den „benachbarten“ Richtlinien und Aktionen allenfalls in Ansätzen. Diese Zerstückelung des Gesamtkomplexes wird auch zu rechtlichem Stückwerk führen, wenn nicht eine Vernetzung der Regulierung und eine einheitliche

Rechtsterminologie geschaffen werden.

1. Für eine Vernetzung muß ein gemeinsames Ziel definiert werden. Oberstes Ziel für eine globale Kommunikationsgesellschaft ist die Gewährleistung der Informations- und Meinungsbildungsfreiheit für den europäischen Bürger – garantiert aus Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Hieraus leitet sich auch der Anspruch des Bürgers auf einen diskriminierungsfreien, anbieterneutralen und für alle offenen Zugang zur Gesamtheit des pluralistischen Medienangebots ab. Die Demokratiefunktion der Information muß vorrangig vor anderen Regulierungszielen hervorgehoben werden, damit europäische Identität und Verständigung realisiert werden. Das *`Grünbuch Konvergenz'* hingegen richtet sich am Ziel der technischen Konvergenz und der Wirtschaftlichkeit aus; die Verbindungen zu den benachbarten Teilregelwerken sind nur sporadisch. Die Behauptung im Grünbuch, technologische Konvergenz führe auch zur Inhaltskonvergenz, ist nicht begründet und stellt die Dinge schlicht auf den Kopf. Die Praxis belegt das Gegenteil: Fernsehen wird heute durch komplementäre Angebote ergänzt (u. a. digitale Bouquets, Multimedia-Anwendungen, programmbegleitende Zusatzinformationen).

Die Transportwege können und dürfen in einem demokratischen Europa außerdem nicht inhaltsbestimmend wirken, da sonst über technischen Gleichschnitt eine Verarmung der Inhalte droht. Die Reduzierung auf ein kommerziell ertragreiches Medienangebot bedeutet in der Praxis die Reduzierung auf Sport und massenattraktive Spielfilme.

Die Informationsgesellschaft bedarf jedoch gerade der Pluralismussicherung, einschließlich der Kultur-, Bildungs- und Erziehungsfunktion sowie der Versorgung von Minderheiten. Deshalb ist es dringend erforderlich, daß das gesamte Regulierungswerk zur Informationsgesellschaft aufeinander abgestimmt, kongruent gemacht und vernetzt wird.

Statt der angestrebten Deregulierung des Komplexes „Informationsgesellschaft“ zeichnet sich eine unkoordinierte Analyse- und Regelungsflut ab, die oft von den Interessen einzelner Generaldirektionen der EG-Kommission geprägt ist.

2. Erforderlich ist eine klare Abgrenzung des Grünbuchs Konvergenz, vor allem zur EG-Fernsehrichtlinie, zum Datenschutz und zur Urheberrechtsregulierung; andernfalls werden in den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in nationales Recht erhebliche Rechtsunsicherheiten entstehen.

An der Schnittstelle zur EG-Fernsehrichtlinie, die erst nach langen Auseinandersetzungen vom „weiten“ auf den „engen“ Rundfunkbegriff begrenzt wurde, ist eine einheitlich abgestufte Regulierung für alle meinungsrelevanten Dienste (Rundfunk, Medien- und Teledienste) zu entwickeln. Hier ist das Zusammenwirken mit den Gesetzgebern der Mitgliedstaaten gefordert, die gemäß Protokollnotiz 32 des Amsterdamer Vertrages den öffentlich-rechtlichen Auftrag und die Programmrichtlinien für Inhalte zu regulieren haben: Programmgrundsätze zum Persönlichkeitsschutz, Jugendschutz und Datenschutz, Vielfaltsgebot und Ausgewogenheit, journalistische Verantwortung und Sorgfaltspflichten sowie vor allem auch die Informationsfreiheit des Bürgers.

Die EG-Fernsehrichtlinie (Rundfunk) und das Grünbuch Konvergenz (Mediendienste) durchschneiden eine entstehende Kommunikationslandschaft. Ohne sorgfältige Abstimmungen auf europäischer und nationaler Ebene entsteht Regelungschaos, das die Gerichte beschäftigen wird. Dies bedeutet auch, daß der Rechtsrahmen für die Übertragungstechnologien und -wege (z. B. Anbieterneutralität, Diskriminierungsfreiheit, Offenheit für alle Bürger) getrennt vom Rundfunkrecht (Instrument zur kulturellen und gesellschaftlichen Integration und Garant der Informations- und Meinungsfreiheit) gesetzt werden muß.

3. Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird im `Grünbuch Konvergenz' nicht entsprechend seiner Bedeutung gehandelt (S. 34 ff Grünbuch). Das Grünbuch präsentiert seine diesbezüglichen Vorstellungen verkürzt und widersprüchlich: Einerseits wird die Verpflichtung zur Erbringung universaler Dienste und deren öffentliche Finanzierung anerkannt. Andererseits sollen die Mitgliedstaaten regelmäßig überprüfen, inwieweit die „ordnungspolitischen Verpflichtungen nicht zugunsten normaler Marktaktivitäten abgebaut“ werden können. Dies widerspricht dem Protokoll Nr. 32 des Amsterdamer Vertrags.

Dem Gedanken der „Quersubventionierung“ ist grundsätzlich zu widersprechen, denn neue Einkommensquellen durch Nutzung neuer Technologien sind vom öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag umfaßt und fließen in die Gesamtfinanzierung des dualen Rundfunksystems ein. Der Gebührenbedarf reduziert sich entsprechend.

Auch die durchscheinende Zielrichtung des `Grünbuchs Konvergenz', das vorhandene Rundfunkrecht durch eine weitgehend vom Markt definierte Kommunikationsordnung abzulösen, widerspricht dem breitgefächerten Inhaltsbedarf und führt zur Informationsverarmung.

In den europäischen Mitgliedstaaten hat sich eine arbeitsteilige duale Rundfunkordnung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanstalten herausgebildet. Hierbei hat die hohe öffentlich-rechtliche Programmqualität z. B. in Deutschland auch zur Qualitätsbildung bei den kommerziellen Veranstaltern beigetragen.

Anstatt ein funktionierendes duales System fortzuentwickeln, scheinen die Autoren des Grünbuchs das Ziel zu verfolgen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zum „Nischenfunk“ zu reduzieren. Für die auf europäischer Ebene gerade entstehende Demokratiefunktion würde ein tragender Faktor ausgeschaltet, und massenattraktiven Medieninhalten würde der Vorrang gegeben. Ergebnis könnten z. B. werbefinanzierte Nachrichtensendungen und politische Magazine sein; der Druck der werbetreibenden Wirtschaft auf Inhalte der beworbenen Fläche ist branchenbekannt. Ziel sollte vielmehr eine duale europäische Rundfunkordnung sein, in der auch bei den neuen digitalen Mediendiensten der öffentlich-rechtliche Rundfunk sich auftrags- und funktionsgerecht fortentwickeln kann.

4. Die Grundsätze einer zukünftigen Strategie für die rechtliche Regelung der Konvergenzbereiche sind eine umfangreiche Grundlage für die daraus abgeleiteten Optionen. Die Überlegungen zu Optionen für ein neues Regelungsmodell gehen dahin, eine Regulierungsbehörde bzw. nur ein rechtsetzendes Gremium für alle Bereiche zu schaffen. Als Alternative wird im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auch der Erhalt einer größeren Anzahl von Regulierungsgremien auf EG-Ebene und auf nationaler/regionaler Ebene diskutiert (S. 36 ff Grünbuch).

Die bisherigen unterschiedlichen Genehmigungs- und Kontrollinstanzen sollten ihre Strukturen offenlegen und ihre Entscheidungsprozesse transparent machen. Koordinierungs- und Kooperationsmöglichkeiten müssen im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips ausgeschöpft werden. In diesem Sinne wird die Option 1 befürwortet (S. 41 Grünbuch).

Köln, den 24. April 1998