

Amsterdamer Protokoll (1997) und Amsterdamer Konferenz (2004): Public-Service-Rundfunk in Europa voranbringen! Die Entwicklungsgarantie ernstnehmen und einlösen!

Öffentlicher Rundfunk ist – heute mehr denn je – für sozialen Zusammenhalt, Bildung, Kultur, Demokratie essentiell. Das gilt auf nationaler Ebene, aber auch europa- und weltweit. Es vergeht allerdings kein Tag, ohne daß sich Lobbyisten kommerzieller Medien hiergegen ereifern, und sie versuchen beharrlich, auf politische Akteure und Beamte Einfluß zu nehmen und die Public-Service-Idee zurückzudrängen. Damit finden sie mancherorts Gehör. Der öffentliche Sektor des Rundfunkwesens wird immer stärker unter Druck gesetzt. Er muß sich – auch im Zeichen technischen Wandels (Digitalisierung, Konvergenz, Internationalisierung) – neuen Herausforderungen stellen. Dabei braucht er die Unterstützung aller derer, die seine integrativen Leistungen noch zu schätzen wissen. Dazu gehören auch wir, und wir wenden uns in dieser Stellungnahme gegen aktuelle restriktive Bestrebungen und sich abzeichnende Fehlentwicklungen auf EU-Ebene.

In der Europäischen Kommission scheinen Kräfte vorzudringen, die den öffentlichen Rundfunk an einer funktionsadäquaten Entwicklung hindern wollen. Sie wollen ihm den Zugang zu den digitalen Möglichkeiten erschweren und ihn insbesondere im Online-Bereich auf eine kümmerliche, tendenziell randständige Position beschränken. Groß ist in Brüsseler Amtsstuben wohl die Versuchung, dem Drängen der Lobby nachzugeben und auf längere Sicht einen Paradigmenwechsel zu betreiben: weg vom einigermaßen gleichgewichtigen dualen Rundfunksystem, hin zu durchgängig marktwirtschaftlichen Medienstrukturen ungefähr nach dem Muster herkömmlicher Printmedien.

Es ist zumal die Generaldirektion Wettbewerb, die sich in dieser Richtung ins Zeug legt. Von ihr geht, wie kritische Analysen (Verena Wiedemann, epd medien Nr. 68/04, S. 3 ff.; Christina Weiss, epd medien Nr. 78/04, S. 18 ff.) belegen, ein immer deutlicher neoliberaler, ökonomisierender Trend aus. Der öffentliche Rundfunk könnte sich danach in den neuen Medien nicht mehr im nötigen Maß engagieren. Er soll dort nur noch subsidiär zum Zuge kommen. Bei offenkundigem Marktversagen soll er als Ausputzer herhalten. Auch in seinem überkommenen klassischen Bereich wird er unterdessen bedrängt und belästigt, vor allem mittels des Beihilferechts. Seine demokratisch wichtige kommunikative Vermittlungsfunktion und sein umfassender Kulturauftrag scheinen jener einfachen Marktdoktrin fremd zu werden, sie werden kaum noch bedacht und wirklich verstanden. Ob die für Medien primär zuständige Generaldirektion (bisher „Bildung und Kultur“, künftig „Informationsgesellschaft und Medien“) energisch dagegenhalten kann und auch will, steht dahin.

Die wohlverstandenen gesellschaftlichen und konstitutionellen Aufgaben des öffentlichen Sektors standen demgegenüber im Vordergrund auf einer von der niederländischen Ratspräsidentschaft am 2. und 3. September 2004 in Amsterdam ausgerichteten EU-Fachkonferenz mit dem Thema „The key role of public service broadcasting in European society in the 21st century“ (www.omroep.nl/eu2004). Dazu hat die EBU ein substantielles und tiefdringendes Grundsatzpapier eingereicht (www.ebu.ch/CMS/images/en/___amsterdam_e_04_V7_tcm6-15077.pdf) welches – der Örtlichkeit angemessen – an das Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten von 1997 erinnert. In jenem Protokoll haben die Vertragsstaaten eine sachgerecht-einschränkende authentische Interpretation der Wettbewerbs- und Beihilfevorschriften des EG-Vertrags fixiert. Dafür haben sie einen Erwägungsgrund angegeben, wonach „der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren“. Und das neue EBU-Papier geht nun der Frage nach, wie es mit solchen Werten und Aufgaben in Zukunft stehen wird.

Die EBU sieht insoweit erheblichen Handlungsbedarf. Sie hat die nunmehr 25 EU-Mitgliedstaaten zum Abschluß der Amsterdamer Konferenz aufgerufen, sicherzustellen, „that public broadcasters have a clear mandate and sufficient funding to offer a full and evolving range of services in the new media“ (www.ebu.ch/en/union/news/2004/tcm_6-15078.php) Dies entspricht den dort von zahlreichen

Sprechern, etwa von der deutschen EP-Abgeordneten Ruth Hieronymi, erhobenen Forderungen, und es bleibt zu hoffen, daß aus Verlauf und Ergebnis der bemerkenswerten – in Deutschland viel zu wenig beachteten – Konferenz von offizieller Seite die nötigen Konsequenzen gezogen werden. Es geht kurz gesagt darum, im Geiste des Amsterdamer Protokolls zu verfahren und in der nunmehr beginnenden entscheidenden Phase der europäischen Integration dafür zu sorgen, daß der Public-Service-Rundfunk daran nach Kräften mitwirken und auch in Zukunft florieren kann.

Das Amsterdamer Protokoll stellt auf bestimmte in dem eben zitierten Erwägungsgrund anklingende integrative Funktionen des öffentlichen Rundfunks ab, und es verwendet einen daran orientierten, funktionalen Rundfunkbegriff. Dabei hat es moderne und freiheitliche nationale Grundrechtskulturen wie diejenige vor Augen, die sich in Deutschland unter dem Einfluß des Bundesverfassungsgerichts entwickelt hat. Rundfunkbegriff und Rundfunkauftrag sind danach vom jeweiligen Mitgliedstaat näher auszugestalten, und zwar im Lichte der Rundfunkfreiheit als „dienender Freiheit“ (BVerfG 57, S. 295, 319 ff.). Sie sind technologieneutral, entwicklungs offen und dynamisch zu verstehen. Sie sollen den sich verändernden Umständen in einem grundrechtsgemäßen Konkretisierungsverfahren angepaßt werden, bei dem den Rundfunkanstalten selbst aufgrund ihrer Sachkunde und Erfahrung eine wesentliche Mitsprache gebührt. So etwas wird hierzulande in Fachkreisen als „regulierte Selbstregulierung“ bezeichnet. Als Kernpunkt gilt dabei eine kontinuierliche Qualitätssicherung anhand von Selbstverpflichtungserklärungen der Anstalten (vgl. epd medien Nr. 79/04) im Rahmen staatlicher normativer Vorgaben nach Art des § 11 Rundfunkstaatsvertrag. In diesem Sinn genießt der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine Funktionsgarantie als Bestands- und Entwicklungsgarantie, einschließlich der finanziellen Voraussetzungen einer funktionsadäquaten Entwicklung.

Dies und nichts anderes meint auch das Amsterdamer Protokoll mit seinen Aussagen zum öffentlich-rechtlichen Auftrag und zur Finanzierung der Anstalten. Wie weit sich der Rundfunkbegriff in der Ära der neuen Techniken näherhin erstrecken soll, inwieweit der Rundfunkauftrag unter den sich wandelnden Rahmenbedingungen jeweils zu reformieren und auszudifferenzieren ist und welche finanzielle Ausstattung der öffentliche Rundfunk demgemäß braucht – alles das sind Fragen, deren Beantwortung nach dem Protokoll wie beschrieben in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Und es läge neben der Sache, wollte die Kommission mittels einschränkender Auslegung dieser Vorgaben und expansiver Handhabung des europäischen Wettbewerbsrechts versuchen, die Steuerungskompetenz nun doch wieder in größerem Umfang an sich zu ziehen. Sie ist nicht befugt, Geltungsbereich und Inhalt des Amsterdamer Protokolls restriktiv umzuinterpretieren, und sie darf nicht etwa ein Rolling back des öffentlichen zugunsten des kommerziellen Rundfunks betreiben. Vielmehr soll sie sich derartiger sachfremder Interventionen enthalten und mit den nationalen Regulierungsinstanzen am gleichen Strang ziehen.

Das versteht sich vor dem Hintergrund des in der EU jetzt in erfreulicher Weise in Gang gekommenen Konstitutionalisierungsprozesses. Der Europäische Verfassungskonvent hat einen Vertrag über eine Verfassung für Europa (EUVerf.) ausgearbeitet (Dokument CIG 87/2/04 REV 2 der Regierungskonferenz 2003/04, ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087-re02.de04.pdf), welcher auf der Vertragsstaatenkonferenz in Rom am 29.10.2004 von den Regierungschefs unterzeichnet worden ist. Er wird nun hoffentlich auch überall ratifiziert und tatsächlich in Kraft gesetzt werden. Die vorher schon vom Europäischen Grundrechtskonvent geschaffene Charta der Grundrechte der Union ist als Teil II in die EUVerf. aufgenommen worden. Darin findet sich auch folgendes neue europäische Mediengrundrecht: „Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet“ (Art. II-71 Abs. 2). Das soll für öffentliche und kommerzielle Medien grundsätzlich gleichermaßen gelten.

Was den öffentlichen Sektor betrifft, so ist außerdem wichtig, daß das Amsterdamer Protokoll zum EG-Vertrag von der Regierungskonferenz in der Schlußakte von neuem bekräftigt und als Protokoll zum Verfassungsvertrag übernommen worden ist (Dokument CIG 87/04 ADD 1 REV 1, ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087-ad01re01.de04.pdf, Protokoll Nr. 27, in einer redaktionell angepaßten Fassung). Nach einer dazu abgegebenen Erklärung hat die Konferenz von den Erläuterungen zur Grundrechtscharta Kenntnis genommen, die seinerzeit unter Leitung des Präsidiums des Grundrechtskonvents formuliert und unter der Verantwortung des Präsidiums des Verfassungskonvents aktualisiert worden waren. Zur Garantie der Medienfreiheit heißt es in jenen offiziellen Erläuterungen, sie stütze sich u.a. auf das Amsterdamer Protokoll (Dokument CIG 87/04 ADD 2 REV 2,

ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087-ad02re02.de04.pdf, Erklärung Nr. 12, Erläuterung zu Art. 11 Abs. 2). Daraus erhellt, daß auch für Auslegung und Anwendung des künftigen Art. II-71 Abs. 2 EUVerf. das Amsterdamer Protokoll in der eben aufgezeigten Bedeutung maßgeblich bleiben muß (näher Norbert Bernsdorff, in: Jürgen Meyer [Hrsg.], Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2003, Art. 11 Rdnr. 16 ff.).

EU-Organen dürfen den öffentlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten demnach nicht mit dysfunktionalen wirtschaftsrechtlichen Mitteln angreifen und schurigeln. Sie dürfen ihn nicht zugunsten des Marktrundfunks benachteiligen und zurückdrängen. Vielmehr haben sie die Rundfunkfreiheit in deren jeweiliger nationaler Ausprägung zu achten, gerade auch als Funktionsfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks inklusive Entwicklungsgarantie. Ein besonderes Schutzgut ist dabei nach Art. II-71 Abs. 2 EUVerf. auch die Medienvielfalt, die als eine spezifische Erscheinungsform der „Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas“ (Präambel zu Teil II EUVerf., Abs. 3) anzusehen ist. Das trifft sich übrigens mit den auf UNESCO-Ebene laufenden weltweiten Bemühungen um ein Übereinkommen zum Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen (www.unesco.de/c_arbeitsgebiete/kulturelle_vielfalt.htm; siehe auch Fritz Pleitgen, in: ARD-Jahrbuch 2003, S. 17 ff.; Verena Metze-Mangoldt, www.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/pdfs/19204.pdf).

Von der EU-Kommission zu achten ist auch die europäische Dimension dieser medienspezifischen kulturellen Vielfalt. Der Public-Service-Rundfunk soll sich so entfalten können, daß sich aus den vielfältigen nationalen Programmangeboten heraus eine lebendige diskursive, nach vorwärts drängende europäische Öffentlichkeit konstituieren kann – eben das, was so oft als fehlend beklagt wird! Für Erfolg und Weiterentwicklung der EU-Verfassung wird es nicht zuletzt darauf ankommen, daß sich der Rundfunk als „Medium und Faktor“ (BVerfGE aaO.) europäischer Selbstvergewisserung und weiterer Integration betätigt und kräftig engagiert. Die Kommission darf dies nicht ignorieren oder gar hintertreiben, sie darf nicht einfach nur der allgemeinen Kommerzialisierung frönen. Vielmehr soll sie im Rahmen ihrer Kompetenzen auch ihrerseits dazu beitragen, daß das hier umrissene große konstitutionelle Ziel erreicht wird. Dabei sollte auch die Tür für genuine Europaprogramme, die sich auf dem öffentlichen Sektor über kurz oder lang herausbilden mögen, offengehalten werden.

Um dies abzusichern und die Belange des öffentlichen Rundfunks EU-weit zu fördern, hat sich der Initiativkreis in mehreren Eingaben an den Grundrechtskonvent und den Verfassungskonvent gewandt (dokumentiert www.ioer.org, unter Stellungnahmen). Er hat sich dafür eingesetzt, eine europäisch gefaßte Public-Service-Idee ausdrücklich in dem Kommunikationsartikel der Grundrechtscharta (ursprünglich Art. 11) zu verankern. Daß und inwiefern dies nützlich gewesen wäre, hat unser Mitglied Martin Stock ausführlich erläutert (zuletzt in: Lutz M. Hagen [Hrsg.], Europäische Union und mediale Öffentlichkeit, 2004, S. 77 ff.). Dafür gab es im politischen Raum allerdings keine Mehrheiten. Angesichts der heutigen Verhärtungen in der Brüsseler Medienpolitik mag das nun manch einer bedauern. Jedoch wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch mit Art. II-71 EUVerf. in der Endfassung leben können, wenn dabei der Umstand berücksichtigt wird, daß das Amsterdamer Protokoll ebenfalls Verfassungsrang erhalten soll, und wenn das Protokoll gegen neoliberale Umdeutungen verteidigt und offensiv interpretiert werden kann. Hierzu hat die Amsterdamer EU-Konferenz jüngst einen verdienstvollen Beitrag geleistet. So lautet nun die Losung des Tages: Public-Service-Rundfunk muß in Europa vorangebracht, die Entwicklungsgarantie muß wirklich ernstgenommen und eingelöst werden!