

19.02.85

EG - In - K - Wi

Empfehlungen

der Ausschüsse

zur

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat - Fernsehen ohne Grenzen -

Grünbuch über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den
Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel

KOM(84) 300 endg.; EG-Dok. 8227/84

Punkt der 548. Sitzung des Bundesrates am 1. März 1985

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In),
der Ausschuß für Kulturfragen (K) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung
zu nehmen:

EG
In
K
Wi

1. Der Rundfunk gewinnt, vor allem durch die Satellitentechnik und durch die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Breitbandkabelkommunikation, eine europaweite Dimension. Die Länder begrüßen deshalb, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit dem Grünbuch eine wertvolle Bestandsaufnahme der Rundfunkordnung in den Mitgliedstaaten vorgelegt hat. Sie sehen darin zugleich einen wichtigen Beitrag zu dem Bemühen, den freien und ungehinderten Informationsfluß über die nationalen Grenzen hinweg zu fördern und die Bedeutung der Rundfunkkommunikation für die europäische Integration und für ihre freiheitlich-demokratische Gestaltung aufzuzeigen.

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, daß es zur Verwirklichung dieser Ziele im Zuge der Entwicklung einer europaweiten Kommunikation auf dem Gebiet des Rundfunks weiterer Anstrengungen bedarf, um zu einem verstärkten Abstimmungsprozeß der Staaten Europas in den verschiedenen Bereichen zu gelangen, zumal berücksichtigt werden muß, daß ein freier und ungehinderter Informationsfluß auch von den Anforderungen bestimmt wird, welche die jeweilige Rechtsordnung an die Veranstalter von Rundfunksendungen und an den Inhalt ihrer Rundfunkangebote stellt.

Der Bundesrat betrachtet das Grünbuch deshalb als einen wichtigen Beitrag zur weiteren Prüfung und Erörterung der komplexen Fragen und Gesichtspunkte, die sich mit dem grenzüberschreitenden Rundfunk verbinden.

Er verweist in diesem Zusammenhang zugleich auf die Beratung und Zusammenarbeit der europäischen Staaten im Europarat, der sich seit Jahren intensiv mit den verschiedenen Fragen im Bereich der europaweiten Massenkommunikation befaßt und in wichtigen Problemkreisen, die das Grünbuch aufgreift, Abkommen und übereinstimmende Empfehlungen erarbeitet hat. Hier sei beispielhaft nicht nur erinnert an das europäische Übereinkommen zur Verhütung von Rundfunksendungen, die von Sendestellen außerhalb der staatlichen Hoheitsgebiete gesendet werden, sondern vor allem auch an die Empfehlung Nr. R (84)3 über Grundsätze der Fernsehwerbung, insbesondere für die Übertragung durch Satelliten sowie an die Empfehlung Nr. R (84)22 zur Nutzung von Satellitenkapazität für Rundfunksendungen.

EG
In
K
Wi

2. Rundfunkveranstaltungen erfordern einen hohen finanziellen Aufwand. Damit und mit der Einführung eines dualen Rundfunksystems, das geprägt sein wird von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und mit ihnen konkurrierenden privaten Veranstaltern, wobei diese sich vorwiegend aus Werbung finanzieren, erlangt der Rundfunk auch im wirtschaftlichen Bereich zunehmend Bedeutung. Das gilt in gesteigertem Maße, wenn die Investitionen in die fernmeldetechnische Infrastruktur im Bereich der Satelliten- und Breitbandkabeltechnik sowie die wirtschaftspolitischen Folgewirkungen für den Gesamtbereich z. B. der Nachrichtentechnik, der Unterhaltungselektronik und der Bauelemente einschließlich der Mikroelektronik in die Betrachtung einbezogen werden. Zugleich ist nicht zu verkennen, daß die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen zur Finanzierung des Programms ihrerseits bestimmenden Einfluß für die Existenz und Möglichkeiten des einzelnen Veranstalters zur inhaltlichen Gestaltung seines Programmangebotes besitzen.

In
K
(bei Annahme
entfällt 4.)

3. Ungeachtet dieses Befundes liegen Funktion und Bedeutung des Rundfunks auch bei grenzüberschreitender Verbreitung seiner Programme wesensmäßig und ihrem Schwerpunkt nach nicht im wirtschaftlichen Bereich.

EG
Wi

4. Unbeschadet seiner wirtschaftspolitischen Bedeutung liegen Funktion und Bedeutung des Rundfunks wesensmäßig und ihrem Schwerpunkt nach im kulturellen und gesellschaftlichen Bereich.

Begründung zu Ziffer 4, 7 und zur
Auslassung des Klammerzusatzes in
Ziffer 9:

Es ist ausreichend, wenn das Wesen des Rundfunks positiv beschrieben wird; zusätzliche abgrenzende Bemerkungen zu seiner wirtschaftlichen Komponente sind entbehrlich.

EG
In
K
Wi

5. Der Rundfunk ist Medium und eminenter Faktor der öffentlichen Meinungsbildung. Unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation stellt er die notwendige Ergänzung und Verstärkung der freien Meinungsäußerung dar. Indem er staatliches Handeln und das Wirken gesellschaftlicher Kräfte transparent macht, trägt er zur politischen und gesellschaftlichen Bewußtseinsbildung und damit zur Integration von Staat und Gesellschaft bei. Er dient der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung.

Der Rundfunk erfüllt damit, auch soweit die Betätigung seiner Veranstalter sich im wirtschaftlichen Bereich vollzieht, eine öffentliche Aufgabe von konstitutiver Bedeutung für die Demokratie.

Der Rundfunk hat zugleich, auch soweit er von privaten Trägern veranstaltet und aus Werbeeinnahmen finanziert wird, für den Staat und seine Regionen die Funktion eines Kulturträgers, der das kulturelle Erbe wachhält, die Gegenwartskultur spiegelt und das moderne Kulturschaffen fördert. Dadurch trägt er zur Identifikation der Bürger mit ihrem Staat und ihrer Region entscheidend bei.

In
K
(bei Annahme
entfällt 7.)

6. Sowohl die kulturelle wie auch die gesellschaftliche Funktion des Rundfunks verbieten daher eine einseitige oder auch nur überwiegend wirtschaftliche Betrachtungsweise.

EG
Wi

7. Sowohl der kulturellen als auch der gesellschaftlichen Funktion des Rundfunks wird daher eine einseitige oder auch nur überwiegend wirtschaftliche Betrachtungsweise nicht gerecht.

EG
In
K
Wi

8. Der Rundfunk in seiner Gesamtheit muß vielmehr nicht nur als Forum kultureller Vielfalt dienen, sondern zugleich im Interesse der Meinungsfreiheit - auch unter gewandelten Verhältnissen - umfassende Berichterstattung und Meinungsvielfalt gewährleisten. Dem trägt das Grünbuch nicht ausreichend Rechnung.

EG
In
K
Wi
[In, K]

9. Dieses besondere Gewicht der kulturellen und gesellschaftlichen Funktion des Rundfunks[, hinter dem seine wirtschaftliche Betätigung in der Bewertung des Gesamtphänomens zurücktritt,] ist gleichzeitig Anknüpfungspunkt und wesentlicher Maßstab für die gesetzliche Ordnung des Rundfunkwesens.

Der Gemeinschaft sind - anders als etwa dem Europarat nach Artikel 1 seiner Satzung - nach dem Vertrag von Rom keine ausdrücklichen Kompetenzen im Bereich der Kulturpolitik zugewiesen, auch wenn sich die Mitgliedstaaten in der Europäischen Akte verpflichtet haben, die kulturelle Zusammenarbeit, insbesondere bei den audiovisuellen Medien, zu fördern. Die Mitgliedstaaten sind ferner aufgrund der Verfassung der Gemeinschaft eigenverantwortliche Träger ihres politischen und gesellschaftlichen Systems. Daher muß ihnen die Befugnis erhalten bleiben, den Einsatz des Massenkommunikationsmittels Rundfunk, vor allem die organisatorischen Anforderungen an die Veranstalter und an die inhaltliche Gestaltung der Programme, in der Weise zu ordnen, die dem innerstaatlichen Verständnis der Aufgaben und der Funktion des Rundfunks entspricht (vgl. auch Artikel 10 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention).

Dies gilt insbesondere für denjenigen Kernbestand von Normen, der die nationale kulturelle Identität sowie vor allem die Meinungsvielfalt im Gesamtangebot der inner-

staatlichen verbreiteten und empfangbaren Rundfunkprogramme einschließlich der hierfür erforderlichen finanziellen Rahmenbedingungen gewährleistet und mit den Bestimmungen des Vertrages von Rom unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften in Einklang steht. Auch wenn man der Auffassung der Kommission folgt, daß der grenzüberschreitende Rundfunk grundsätzlich dem Bereich des Dienstleistungsverkehrs zuzuordnen ist, weist die Ausstrahlung und Übertragung von Hörfunk- und Fernsehsendungen gegenüber anderen Dienstleistungen aus den angeführten Gründen in verschiedener Hinsicht wesentliche Besonderheiten auf. Deshalb sind nationale Regelungen, die in Erwägung des Allgemeininteresses begründet sind und keine Diskriminierung nach Ursprung der Leistung oder Staatsangehörigkeit des Leistungserbringers darstellen, mit den Vorschriften des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr vereinbar (vgl. EuGH Rs 52/79 - Debaube). Das gilt insbesondere für Werberegelungen angesichts ihrer zentralen Bedeutung für die Rundfunkstruktur.

EG
In
K
Wi

10. Im Hinblick auf die besondere kulturelle und unter dem Gesichtspunkt der Meinungsvielfalt grundrechtlich geschützte Funktion des Rundfunks muß schließlich weiter geprüft werden, ob die in erster Linie auf wirtschaftliche Integration ausgerichteten Bestimmungen des Vertrages von Rom rechtlich und tatsächlich die notwendige Grundlage und den geeigneten Rahmen bieten, verbleibende Hemmnisse im wirtschaftlichen Betätigungsbereich grenzüberschreitender Rundfunkveranstalter auszuräumen.

Dabei könnten sich aus der Sicht des Bundesrates solche Harmonisierungserwägungen als unproblematisch erweisen, die ohne rundfunkspezifischen Regelungsgehalt allgemeine Bestimmungen aufstellen, die auch außerhalb des Rundfunkbereichs wirksam werden könnten. Dies gilt etwa für allgemeine Vorschriften über die Werbung für Tabak und alkoholische Getränke sowie für das Verbot pornographischer oder gewaltverherrlichender Darstellungen. Hier ist ferner auf die Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung vom 10. September 1984 hinzuweisen.

Im übrigen werden nach den unterschiedlichen Regelungsbereichen, in denen die Kommission eine Harmonisierung in Erwägung zieht, differenzierende Erwägungen zu prüfen sein.

- Hinsichtlich der Vereinheitlichung von Werberegelungen verweist der Bundesrat auf die Empfehlung Nr. R (84)3 des Europarates, die auf die in Betracht kommenden Fragenkomplexe eingeht; hier wird zunächst abzuwarten sein, inwieweit dem Anliegen der Kommission im Rahmen der nationalen Gesetzgebung auf der Grundlage dieser Empfehlung Rechnung getragen wird.
- Ähnliches gilt im Hinblick auf zusätzliche Harmonisierungserwägungen im Bereich des Jugendschutzes; auch hier hat der Europarat bereits im Entwurf einer Empfehlung zur Satellitennutzung Vorschläge erarbeitet.

- Im Zusammenhang mit den aufgeworfenen urheberrechtlichen Überlegungen sollte nach Auffassung des Bundesrates grundsätzlich vertraglichen Lösungsmodellen der Vorzug gegeben werden, die gerade in jüngster Zeit erfolgreich verwirklicht werden konnten. Ob und gegebenenfalls in welchen besonderen Fällen bei dieser Ausgangslage eine gesetzliche Lizenz oder eventuell andere gesetzliche Maßnahmen in Betracht kommen, bedarf weiterer Erörterung. Auch hier ist im übrigen auf die im Rahmen des Europarates abgeschlossenen Abkommen und auf die große Erfahrung seines Rechtsausschusses auf breiter europäischer Basis hinzuweisen.
- Zum Bereich des Gegendarstellungsrechts und des Schutzes der persönlichen Ehre teilt der Bundesrat die Einschätzung der Kommission, daß ein aktueller Harmonisierungsbedarf nicht erkennbar ist und die weitere Entwicklung abgewartet werden sollte.

Der Bundesrat verbindet - unbeschadet der rechtlichen Beurteilung - seinen Hinweis auf die einschlägigen Beratungen, Empfehlungen und Abkommen auf der Ebene des Europarates vor allem auch mit der Erwägung, daß eine weitere Angleichung der den Rundfunk betreffenden nationalen Rechtsvorschriften durch die Gemeinschaft dem Anliegen einer europaweiten freien Rundfunkkommunikation nur teilweise gerecht werden könnte. Das gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die größere Zahl der Mitgliedstaaten des Europarates einschließlich der skandinavischen Länder. Vor allem Satellitenprogramme können über den Bereich der Gemeinschaft hinaus empfangen werden; ebenso ist in den Mitgliedstaaten der Empfang von Programmen möglich, die aus europäischen Ländern

gesendet werden, die der Gemeinschaft nicht angehören. Aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland kann insbesondere auf diesem Wege eine Annäherung der relevanten Vorschriften im deutschsprachigen Raum nicht erreicht werden, in dem sich eine ständig intensivere Zusammenarbeit entwickelt hat. Dieses Problem wird besonders sinnfällig am Beispiel der österreichischen Urheberrechtsgesetzgebung. Gerade das Anliegen, den deutschsprachigen Raum einzubeziehen, legt es deshalb nahe, Lösungen und verbindliche Vereinbarungen auf der Ebene des Europarates anzustreben.

EG
Wi

11. Aus Anlaß der Vorlage des Grünbuchs durch die Kommission weist der Bundesrat allerdings auch auf die Notwendigkeit der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes auf dem Gebiet der neuen Informations- und Kommunikationstechniken und der Unterhaltungselektronik hin. Ein Binnenmarkt europäischen Maßstabes, europäische Zusammenarbeit sowie eine harmonisierte Industriepolitik (z. B. Kompatibilität der Übertragungssysteme) sind wesentliche Vorbedingungen für die Erhaltung und Festigung der Wettbewerbsposition Europas in den neuen Techniken.

Begründung:

Es sollte an das wirtschaftlich-technische und von der EG im Rahmen ihrer Zuständigkeiten wohl weiterzuverfolgende Anliegen der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes für die neuen Informations- und Kommunikationstechniken mit kompatiblen Übertragungssystemen erinnert werden.