

Jürgen Schwarze (Hrsg.)

Aktuelle Fragen der europäischen Kultur- und Medienpolitik



Europa-Institut Freiburg e. V.

Europa-Institut Freiburg e. V.

Jürgen Schwarze (Hrsg.)

Beiträge zu einem Kolloquium des
Europa-Instituts Freiburg e. V.
in Verbindung mit dem Staatsministerium
Baden-Württemberg am 26. Januar 2007
in Freiburg

Inhaltsverzeichnis

Professor Dr. <i>Jürgen Schwarze</i> , Direktor des Europa-Instituts Freiburg e. V.	
Einführung	3
Dr. <i>Ján Figel'</i> , Commissioner for Education, Training, Culture and Youth, EU-Kommission, Brüssel	
Europäische Kultur- und Medienpolitik	9
<i>Willi Stächele</i> , MdL, Minister des Staatsministeriums und für europäische Angelegenheiten, Stuttgart	
Vielfalt als Grundprinzip einer europäischen Kultur- und Medienordnung	17
<i>Peter Straub</i> , MdL, Präsident des Landtags von Baden-Württemberg, Präsident der Konferenz der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnis (CALRE)	
Regionale Gliederung als Baustein europäischer Integration	33

<i>Ruth Hieronymi</i> , MdEP, Medienpolitische Sprecherin der EVP-ED-Fraktion im Europäischen Parlament Medienpolitik im Rahmen der Europäischen Union – die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	49
Professor Dr. <i>Albrecht Hesse</i> , Stellvertretender Intendant und Justitiar des Bayerischen Rundfunks Medienordnung zwischen Medienmarkt und nationaler Gestaltung – aus Sicht des öffentlich- rechtlichen Rundfunks –	55
<i>Clemens Benz</i> , Leiter des Referats Rundfunkpolitik und Medienrecht, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart Medienordnung zwischen Medienrecht und nationaler Gestaltung	63
<i>Thomas Langheinrich</i> , Präsident der Landesanstalt für Kommunikation, Stuttgart Anmerkungen zur europäischen Medienordnung	69

Jürgen Schwarze*

Einführung

Ich darf Sie namens des Europa-Instituts Freiburg e. V. sehr herzlich zu unserer Tagung „Aktuelle Fragen der europäischen Kultur- und Medienpolitik“ begrüßen. Wir führen diese Tagung in Verbindung mit dem Staatsministerium Baden-Württemberg durch, als dessen Vertreter ich Herrn Minister *Willi Stächele* besonders willkommen heiße.

Magnifizenz *Jäger*, der wegen eines kollidierenden Termins zu Beginn unserer Veranstaltung nicht zugegen sein kann und erst später zu uns stoßen wird, hat mich gebeten, seine Willkommensgrüße namens der Universität Freiburg in seiner Vertretung zu übermitteln.

Die Universität weiß es besonders zu schätzen und betrachtet es als Auszeichnung, so hochrangige Gäste aus Parlament, Kommission, Regierung und den beteiligten Medienkreisen in ihren Räumen willkommen heißen zu dürfen.

Als ersten Referenten darf ich unseren Gast aus Brüssel, Herrn Dr. *Figel'*, begrüßen. Herr Figel' ist seit 2004 Mitglied der EU-Kommission und dort zuständig für Bildung und Kultur. Die Zuständigkeit für Jugend ist neu

* Prof. Dr., Direktor des Europa-Instituts Freiburg e. V.

hinzugekommen. Herr Figel' hat vor seinem Eintritt in die EU-Kommission wichtige politische Ämter in seinem Heimatland, der Slowakei, innegehabt, er war u. a. Mitglied im Parlament, Staatssekretär im Außenministerium; er hat dem europäischen Verfassungskonvent angehört und die Aufnahmeverhandlungen für sein Land beim EU-Beitritt geleitet.

Unser zweiter Referent ist Herr Minister *Stächele*. Als Minister des Staatsministeriums spricht er sozusagen in doppelter Eigenschaft auf Grund seiner ministeriellen Zuständigkeiten für Medien und Europaangelegenheiten.

In gleicher Weise darf ich als Referenten den Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg, Herrn *Straub* und die Teilnehmer der Podiumsdiskussion begrüßen: Frau *Hieronymi*, Abgeordnete aus dem Europaparlament, Herrn Prof. Dr. *Hesse*, Stellvertretender Intendant und Justitiar des Bayerischen Rundfunks, Herrn *Benz*, Leiter des Referats Rundfunkpolitik und Medienrecht des Staatsministeriums Baden-Württemberg und Herrn *Langheinrich*, Präsident der Landesanstalt für Kommunikation.

Wir knüpfen mit unserer heutigen Tagung an frühere Veranstaltungen des Europa-Instituts in Freiburg an, welche ausgewählten Fragen aus dem Bereich von Medien und Kultur gewidmet waren, und damit in einem Grenzbereich von mitgliedstaatlicher und EG-Zuständigkeit liegen. Die EG war bekanntlich ursprünglich, wie auch ihre frühere Bezeichnung auswies,

als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) konzipiert. Sie hat erst sehr viel später – und zwar mit dem Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992 – eine begrenzte ausdrückliche vertragliche Zuständigkeit auf dem Gebiet der Kultur erhalten. Dies hat freilich den EuGH nicht davon abgehalten, die wirtschaftlichen Grundfreiheiten und das Wettbewerbsrecht des Vertrages bereits früher jedenfalls in bestimmtem Umfang auf kulturelle Phänomene und die Medien anzuwenden.

Die spätere Schaffung einer ausdrücklichen kulturellen Kompetenz für die EG ist als Bestreben gedeutet worden – in den Worten des früheren Kommissionspräsidenten Jacques Delors – „Europa eine Seele zu geben“, übrigens Worte, die Bundeskanzlerin Angela Merkel letzte Woche in ihrer Antrittsrede als EU-Ratspräsidentin vor dem Europäischen Parlament in Erinnerung gerufen hat.

Die Politik auf dem Felde der Kultur, Bildung und Medien hier eingeschlossen, sollte der EU eine über den rein wirtschaftlichen Bereich hinausreichende Dimension verleihen. Die EU hat damit etwas nachgeholt und die Kultur als identitätsstiftenden Faktor anerkannt, was einer der Gründungsväter europäischer Einigung – Jean Monnet – im Rückblick auf die Anfänge europäischer Integration in einem berühmten Ausspruch wie folgt formuliert hat: „Würde ich nochmals anfangen können (mit der Errichtung einer Europäischen Gemeinschaft), würde ich mit der Kultur beginnen.“

Vielleicht war es aber angesichts der Sensibilität und der Vielschichtigkeit der Materie tatsächlich vernünftiger

und auch eher erfolgversprechend, erst die ökonomische Basis in Gestalt eines Gemeinsamen Marktes zu legen, auf dem dann alle weiteren, auch politischen Integrationsschritte aufbauen sollten. In jedem Fall sind mit der Einbeziehung von Kultur, Bildung und Medien in das zunächst primär wirtschaftlich ausgerichtete europäische Einigungswerk vielfältige Gestaltungs- und Abgrenzungsprobleme, ja auch handfeste Interessenkonflikte im Verhältnis von Mitgliedstaaten (einschließlich ihrer Bundesländer) und Europäischer Union verbunden.

Sie resultieren nicht nur aus der deutlichen rechtlichen Begrenzung der Kompetenzen der EU auf kulturellem Gebiet. Sie folgen auch aus dem zentralen Aufbauprinzip der EU, dem Grundsatz der Subsidiarität. Der Europäische Verfassungsvertrag, der im Zeichen der deutschen Ratspräsidentschaft zu neuem Leben erweckt werden soll, bringt dieses Aufbauprinzip mit seinem Motto „In Vielfalt geeint“ sinnfällig zum Ausdruck. An dieser Stelle setzt unser Tagungsprogramm ein. Wir fragen danach, wie es um die Sicherung der Vielfalt als europäisches Grundprinzip auf dem Gebiet der Kultur- und Medienordnung bestellt ist. Aus der Sicht der Bundesländer referieren hierzu Herr Minister Stächele und später Herr Landtagspräsident Peter Straub.

Herr Dr. Figel' wird demgegenüber den Akzent auf die Frage legen, wie viel europäische Kultur- und Medienpolitik von Unions wegen nötig ist und wie ihr heutiger Bestand und ihre künftigen Perspektiven aussehen. Die abschließende Podiumsdiskussion greift die grundsätzlichen Anregungen aus diesen Vorträgen auf. Sie

konzentriert sich auf das zwischen EU und Mitgliedstaaten umstrittene Feld der Medienpolitik. Obwohl der Streit um die Gebührenfinanzierung von ARD und ZDF mittlerweile beigelegt ist¹, wird vermutlich gerade dieser Bereich auch künftig Anlass zu Diskussionen zwischen EU und Mitgliedstaaten bieten.

¹ Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 24. April 2007, IP/07/543.

Ján Figel^{*}

Europäische Kultur- und Medienpolitik

I.

Es ist für mich eine sehr große Ehre und Freude zugleich, heute zu Ihnen im renommierten Europa-Institut in der schönen Schwarzwaldmetropole Freiburg sprechen zu dürfen. Es ist mein erster Besuch an der traditionsreichen Albert-Ludwigs-Universität, die zu Recht mit Stolz alsbald ihr 550. Jubiläum feiern wird. Das Motto „Bright Minds for a Better World“ scheint mir dabei gut gewählt. Erhebt doch die Freiburger Alma Mater den Anspruch, den besten Köpfen aus der ganzen Welt optimale Bedingungen zum Forschen, Lehren und Lernen zu bieten. Ich darf der Universität schon an dieser Stelle alles Gute zum bevorstehenden Geburtstagsfest wünschen!

I have been asked to address this distinguished audience today on the topic of “European Cultural and Media Policy”. As European Commissioner in charge of education, culture and youth I will focus my speech on cultural issues but touch upon also some current topics of media policy [of which my colleague Viviane Reding is in charge], as they are closely linked to the first subject.

^{*} Dr., Commissioner for Education, Training, Culture and Youth, EU-Kommission, Brüssel.

II.

Last year has been an eventful year for culture and media in the EU. Let me just start by mentioning the **UNESCO Convention on the protection and promotion of cultural diversity**, which was jointly **ratified** by the Community and 12 Member States on 18 December, and which will come into force at the beginning of March. Since then, more EU countries have ratified the Convention, bringing to 16 the number of EU signatories among the 39 signatories in total.

But we should not rest on our laurels. The Convention still needs more Parties, in particular from certain regions of the world. The effectiveness of the Convention as an instrument of world governance depends on the diversity and number of its members. I intend to make the **implementation** of this Convention, both at international and Community level, a priority for the next two years. In this context, I would like to congratulate the German Presidency for organising a major conference on cultural diversity at the end of April in Essen.

III.

Media can be an important tool to safeguard this cultural diversity. One of the basic principles of the European Union, underlying the European media policy, is freedom of expression as a constituting element for

media freedom and media pluralism. This right is enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, as well as in the European Convention on Human Rights.

The draft **Directive on Audiovisual Media Services**, which is currently under discussion in the European Parliament and the Council, aims precisely at contributing to these fundamental freedoms. The rationale of the Commission proposal for this Directive, is twofold:

On the one hand, the rapid technological and market developments in the European audiovisual landscape call for a substantial modernisation of the existing framework of EU rules. On the other hand, the minimum harmonisation of the different national rules is necessary to ensure implementation of certain fundamental values in the media having fundamental impact on the way in which people think and form their opinions: such as protection of minors and human dignity or consumer protection.

The debates in the Council and the European Parliament have shown a general agreement on the Commission's position. The Parliament, in its first reading on 13 December, largely confirmed the Commission's proposal with a clear consensus on scope, co- and self-regulation, European works and the two-tier approach. I am grateful to Mrs Hieronymi for her constructive and instrumental role, she is playing in this context as the EP's responsible rapporteur.

Let me also mention that I attach great importance to the role of the **European broadcasting system** because of its role in our societies and its contribution to democracy, pluralism and cultural diversity. The Commission has underlined in past Communications the originality of this system which includes both public and private broadcasters. We will continue to support this European model. In this respect, I am glad to see that a solution seems to have been reached in the pending state aid case with respect to ARD and ZDF.

IV.

Audio-visual services are an important cornerstone of our **creative industries**. Unfortunately, still many people adhere to the image of a dichotomy between economy and culture. This is wrong. The cultural and creative sectors have a significant impact on growth and jobs.

This has been confirmed by a **study**, which the Commission recently published on the **economy of culture**. The study highlights both the direct contribution of the cultural and creative sectors to the Lisbon Agenda (in terms of GDP, growth and employment), as well as the indirect contribution (links between creativity and innovation, links with the ICT sector, regional development and attractiveness). By way of example, the cultural and creative sector represents 2,6 % of European GDP (as opposed to 1,9 % for the food, beverage and tobacco industries). It employs 5,8 million people (and this is a conservative estimate).

The EU should help to build an environment that stimulates creativity in our economies and societies. Creativity and innovation are essential for growth and competitiveness in the knowledge era. Let me add one thing in this respect. Support to the cultural industries is often perceived as an extravagant expense. However, nothing could be further from the truth. Culture is not a luxury; it is in fact an extremely sound investment. Culture brings money!

I am convinced that **cultural products** are unlike any other and, conversely, that creative industries are all alike in at least one respect: they can generate and disseminate values and world visions.

I believe the uniqueness of cultural products and creative industries is beyond dispute. For instance, the methods of production of cultural artefacts are structurally fragile because they lead almost by definition to the production of prototypes. In general, cultural artefacts circulate in markets that are largely driven by supply, rather than demand forces.

These and other considerations justify the opinion that cultural goods and services should not be submitted blindly and unconditionally to **market forces** and constraints. Experience shows that total reliance on market forces would not guarantee the development of a sustainable and independent cultural sector, nor would it ensure cultural diversity and pluralism. In fact, the concentration of production and distribution structures

may have detrimental effects on culture, especially in a context of globalization, in which the market naturally tends to favour the standardisation of production.

This is why we have to find the means to make cultural diversity the dominant reality of our economy in the domain of the creative industries. This is also why I warmly welcome the initiative of the German Presidency to intensify this general debate and get us to join forces to ensure the vitality and sustainability of our creative economies.

V.

The cultural agenda is, no doubt, relevant for many **other policy areas**, such as competition, trade, intellectual property, taxation or regional development.

Likewise, **technological developments** greatly influence the answers to cultural challenges. The digital environment and modern distribution and consumption of cultural goods and services are posing novel questions. Some examples of cultural diversity challenges include:

1. *For content distribution*, the competition between platforms and interoperability of technologies. To put it more bluntly, will the battle for premium content and the illusion of free access to content serve cultural diversity?

2. *For consumers' access to content*, will the strongly branded portals and search engines—which are increasingly becoming the new gatekeepers of the information society—serve cultural diversity?

As European Commissioner responsible for culture, this means that I have to work closely with my colleagues in other areas and the other way round. And this is precisely what I do. This is also precisely what **Article 151 IV** of the Treaty on the European Communities requires: That the Community shall take cultural aspects into account in all its actions.

Intellectual property is such a key challenge of cultural diversity and creativity. Authors and creators are crucial actors in the cultural industries; it is only fair that they also reap the benefits of the exploitation of their works. In this context, the Commission has currently to deal with important and sensitive issues linked to **private copy levies, authors' collecting societies or the joint selling of sport broadcasting rights**.

VI.

As you can see, there is a lot of work to do on cultural diversity, not just in my portfolio but in other policy areas as well. This explains why I am interested in **moving along three paths** in my discussions within the Commission and with the Member States:

- Developing a proper “**cultural diversity test**” for all public policies;
- Launching EU wide debates, encouraging the exchange of best practices and exploring **new avenues of co-operation**;
- Reflect on the way we can promote creativity and a culture of diversity (including in education) as contributions to **innovation**.

I count on the Member States and on civil society to contribute actively to the forthcoming debates, so that together we can build a sustainable framework for our creative economies.

*Willi Stächele**

Vielfalt als Grundprinzip einer europäischen Kultur- und Medienordnung

I. Einleitung

Ich freue mich sehr über Ihr Interesse an der gemeinsamen Veranstaltung des Europa-Instituts Freiburg e. V. und des Staatsministeriums zu aktuellen Fragen der europäischen Kultur- und Medienpolitik. Sie ist ein hervorragender Beitrag zur deutschen Ratspräsidentschaft. Ich freue mich, dass die medienpolitische Kompetenz auch des Landes und seiner Einrichtungen hiermit unterstrichen wird.

Wir können stolz darauf sein, mit dem Europa-Institut Freiburg e. V. eine Einrichtung im Lande zu haben, die sich kontinuierlich und auf höchstem Niveau mit aktuellen europapolitischen Fragen beschäftigt.

Vorhaben der EU haben immer stärkeren Einfluss auf die Kultur- und Medienpolitik der Mitgliedstaaten und damit – in Deutschland – auch der Länder.

Ich beobachte dabei, dass die EU die Medien immer stärker unter rein wirtschaftlichen Aspekten betrachtet.

* MdL, Minister des Staatsministeriums und für europäische Angelegenheiten, Stuttgart.

Kernfunktionen der Medien als Faktor der demokratischen Willens- und Meinungsbildung, aber auch des kulturellen Lebens, geraten dabei manchmal aus dem Blickfeld. Es lassen sich hier durchaus unterschiedliche Ansätze von EU und Mitgliedstaaten erkennen. Umso wichtiger ist es, die unterschiedlichen Positionen, aber auch die übereinstimmenden Ansätze zu beleuchten.

Bei meinem Beitrag möchte ich mich nicht auf die Kultur- und Medienpolitik beschränken, sondern zunächst ganz grundsätzlich den Charakter von „Vielfalt“ als Grundprinzip in der EU beleuchten.

II. Vielfalt als Grundprinzip in der erweiterten EU

Die Europäische Union als „Rechtsgemeinschaft“ ist durch das Prinzip der „Rechtseinheit“ gekennzeichnet. Das heißt, europäisches Recht gilt grundsätzlich in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen. Das europäische Recht hat – um diese Einheit zu sichern – auch Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht, sogar vor nationalem Verfassungsrecht. Insofern scheint zumindest im rechtlichen Kontext für „Vielfalt“ zunächst wenig Raum zu sein.

Entscheidend ist daher die Frage, **wo** EU-Recht überhaupt Anwendung findet, das heißt inwieweit die EU zuständig ist und überhaupt eine Regelung treffen darf.

Weiterhin ist bereits das EU-Recht selbst durch eine Vielzahl von Differenzierungen und Ausnahmen geprägt. Das EU-Recht lässt insofern bewusst Abweichungen und damit auch „Vielfalt“ in den einzelnen Mitgliedstaaten zu.

Zunächst gilt das auf der Ebene des Primärrechts (europäische Gründungsverträge, Vertragsänderungen und Beitrittsverträge). Beispiele sind die Übergangsfristen für den Zuzug von Arbeitnehmern aus den zwölf neuen EU-Mitgliedstaaten, Ausnahmen für schwedischen Schnupftabak und für dänische Ferienwohnungen, die Nichtteilnahme von Großbritannien und Irland am Schengen-System, die Eurozone/Wirtschafts- und Währungsunion mit 13 Mitgliedstaaten, Sonderregeln für Beihilfen an Unternehmen in der früheren Zonenrandlage.

Aber auch im Sekundärrecht (abgeleiteten EU-Recht) lassen die Regelungen eine unterschiedliche mitgliedstaatliche Ausgestaltung zu. Teilweise gibt es von der EU nur Mindeststandards, d.h. die Mitgliedstaaten können etwa im Bereich des Umweltrechts und der Arbeitssicherheit schärfere Regelungen treffen. Es gibt auch andere Beispiele für Differenzierungen, etwa die Regelung zum britischen Beitragsrabatt oder Forschungsprogramme einzelner Mitgliedstaaten.

Auch die Verträge heben in zahlreichen Bestimmungen die Vielfalt als Grundprinzip in der EU hervor. In den Verträgen finden sich hierzu zahlreiche Bezüge:

- Bereits die Präambel des EU-Vertrages betont den Wunsch, „die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken“.
- Die EU muss nach dem EU-Vertrag die „nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten“ achten. Der Verfassungsvertrag schließt hier ausdrücklich die regionale und kommunale Selbstverwaltung ein.
- Der „Kulturartikel“ im EG-Vertrag betont ausdrücklich die „Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen“ (Art. 151 EGV). *Jürgen Schwarze* hat in diesem Zusammenhang zutreffend auch von der Pluralität der Kulturen gesprochen.

Der Verfassungsvertrag setzt den Leitspruch „In Vielfalt geeint“ daher auch vollkommen zu Recht an den Anfang des Verfassungsvertrags (Präambel des Verfassungsvertrags und Art. I-8).

III. Vielfalt in der europäischen Praxis, insbesondere in der Kultur- und Medienordnung

Wie sieht nun die Praxis der EU aus?

Die europäischen Regelungen in der Kultur- und Medienpolitik tragen der Vielfalt in den Mitgliedstaaten und der EU grundsätzlich Rechnung.

- Nach dem „Kulturartikel“ des EG-Vertrags (Art. 151 EGV) leistet die Europäische Gemeinschaft einen **Beitrag** zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt.

Die Gemeinschaft muss auch bei ihrer Tätigkeit in anderen Politikbereichen den kulturellen Aspekten, insbesondere der **Wahrung und Förderung** der Vielfalt ihrer Kulturen, Rechnung tragen.

Danach besteht grundsätzlich keine Kompetenz der EU zur Regelung der Inhalte im Kultur- und Medienbereich, sondern nur für fördernde Beiträge. Die EU hat somit keine umfassende Kompetenz zur Regelung der Kultur- und Medienpolitik.

- Die EU stützt sich bei ihren Aktivitäten im Medienbereich vor allem auf die Dienstleistungsfreiheit.

Hier sehe ich ein deutliches Spannungsverhältnis zwischen Marktfreiheiten und Kulturpolitik der Mitgliedstaaten - in Deutschland der Länder - und damit auch ein Spannungsverhältnis zwischen gemeinschaftlicher Rechtsetzung und Länderzuständigkeit. Die Dienstleistungsfreiheit kann nur für die **wirtschaftliche** Tätigkeit gelten. Für die **kulturpolitische** Seite müssen **allein die Mitgliedstaaten** zuständig bleiben.

Die Gesetze des Marktes können in diesem Bereich daher nur beschränkt anwendbar sein. Kultur ist ein besonde-

res Gut, das eine Essenz nationalstaatlicher Identität ausmacht.

Peter Häberle, der (in den 60er Jahren) hier in Freiburg promoviert wurde und sich habilitiert hat, nennt in seiner Schrift „Europäische Verfassungslehre“ (erschienen 2001/2002) für die Kulturpolitik in Europa zwei Maximen:

- Erstens das Postulat vom **Minimum an zentraler Kulturpolitik** der Staaten und der Europagremien, das auch in der Inanspruchnahme zentraler Kompetenzen dem Leitziel der regionalen Vielfalt, dem kulturellen Trägerpluralismus und der kulturellen Freiheit „vor Ort“ verpflichtet bleibt.
- Zweitens das Postulat vom **Optimum an dezentraler Kulturpolitik** in den Organisationsformen regionaler, präföderaler oder föderaler Strukturen.
Peter Häberle spricht in diesem Zusammenhang vom „Subsidiaritätsprinzip im kulturellen Bereich“ und weist darauf hin, dass der Zentralismus als Prinzip für die Strukturierung des „werdenden Kulturverfassungsrechts“ in Europa von vornherein ausscheide.

Ich sehe in den Regelungen der EU **Gefahren** für das geforderte „Minimum an zentraler Kulturpolitik“. Erkennbar ist etwa im Medienbereich eine Rechtsetzungstätigkeit der EU, die zunehmend das Ziel verfolgt, Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der **Werbung** zu erlassen. Die EU orientiert sich dabei an den vertraglichen Zielen – Schaffung eines funktionierenden

Binnenmarktes -, ohne ausreichend zu berücksichtigen, in welchen Sachmaterien die Regelungen sich auswirken.

Noch etwas Weiteres: Hinter der zunächst rein wirtschaftlich etikettierten Regelung verbergen sich weitergehende politische Zielsetzungen.

Das Beispiel des Tabakwerbeverbots und die aktuelle Diskussion um weitere Werbeverbote für Alkohol und andere Genussmittel zeigen, dass die EU dazu tendiert, über den Hebel des freien Marktes und einer „Annexkompetenz“ immer neue Bereiche zu regeln, für die sie eigentlich nicht zuständig ist. Hier werden entgegen der Regelung über die Zuständigkeit für das Gesundheitswesen in der EU (Art. 152 EGV) Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten angeglichen. Damit wird zugleich auch in die Arbeit der Medien eingegriffen, indem ihnen Werbeeinnahmen genommen werden.

Auch die integrationsfreundliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes trägt zu einer faktischen Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen und zur Gefahr eines schleichenden Übergangs von Rechtsetzungsbefugnissen an die EU bei.

IV. Respekt vor nationaler Vielfalt als europarechtliches Ziel

Es ist daher eine klare **Kompetenzabgrenzung** erforderlich.

Der Verfassungsvertrag sieht eine klarere Trennung der Aufgaben von EU und Mitgliedstaaten und eine bessere Einbindung und Beteiligung der nationalen Parlamente vor.

Eine wichtige Rolle spielt aus Sicht der Länder auch das **Subsidiaritätsprinzip**. Nach dem bereits im geltenden Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzip muss bei jeder Regelung der EU, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt, ein Effizienzdefizit und ein wirklicher Mehrwert des Handelns der Gemeinschaft festgestellt werden.

Der EU-Kommission kommt hier die Darlegungslast zu, wenn sie regelnd tätig wird. Die Begründung der Kommission in ihren Vorlagen erscheint mir aber in den allermeisten Fällen formelhaft. Ich vermisse vor allem ein klares, einheitliches Subsidiaritätsprüfungsraster. Hier verspreche ich mir vom Subsidiaritätsfrühwarnsystem, durch das die nationalen Parlamente Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage erheben können, eine bessere Prüfung und einen größeren Druck auf die Kommission.

Eine vielfältige europäische Kultur- und Medienbranche kann es aus meiner Sicht nur geben, wenn sich die EU

jeglicher Regelung des programmatischen Teils der Kultur- und Medientätigkeit enthält. Es geht mir dabei darum, die nationale und regionale Vielfalt und Identität in Europa zu wahren. Es geht nicht nur um die Wahrung bestehender Zuständigkeiten und Aufgabenzuweisungen. Es geht darüber hinaus im weiteren Sinne auch um die **Wettbewerbsfähigkeit** der EU. Ein Wettbewerb der (nationalen) Systeme kann gerade zur Vielfalt und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auch der ganzen EU beitragen.

V. Das Beispiel des Rundfunks

1) Ausgangslage

Ich will dies am Beispiel der Rundfunkpolitik näher beleuchten:

In Deutschland sind die Länder für Regelungen bezüglich des Kultur- und Medienbereichs zuständig. Die seit Mitte der achtziger Jahre in Deutschland bestehende duale Rundfunkordnung hat sich bewährt. Die deutsche Fernseh- und Hörfunklandschaft zeichnet sich durch eine immense Vielfalt und Vielgestaltigkeit aus, die aus meiner Sicht in der EU ihresgleichen sucht.

Welche Rolle spielt die Gemeinschaft also in Rundfunkfragen?

Eine ausdrückliche Handlungsermächtigung der Gemeinschaft in Rundfunkangelegenheiten findet sich im EG-Vertrag nicht. Weitgehende Rechtssetzungskompetenzen der Europäischen Union im Rundfunkbereich

werden den Bestimmungen über die Grundfreiheiten (hier insbesondere der Dienstleistungsfreiheit) sowie dem Wettbewerbsrecht und dem damit verbundenen Beihilferecht entnommen.

Ansatz hierfür ist, dass der Rundfunk nicht nur eine kulturelle und gesellschaftspolitische Bedeutung hat, sondern unbestreitbar auch eine wirtschaftliche.

Aus der Kompetenz für die Regelung wirtschaftlicher Sachverhalte kann aber gerade – wie bereits ausgeführt – keine umfassende Kompetenz der Gemeinschaft in Rundfunkfragen hergeleitet werden.

2) Beihilfverfahren

Besonders deutlich zeigt sich das Konfliktpotential zwischen nationaler Rundfunkordnung und Gemeinschaftskompetenzen im Bereich der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, namentlich der Gebührenfinanzierung in Deutschland.

Die Generaldirektion Wettbewerb vertritt insoweit die Auffassung, dass es sich bei den deutschen Rundfunkgebühren um Beihilfen im Sinne des Gemeinschaftsrechts handele und das bestehende Finanzierungssystem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland mit dem gemeinsamen Markt nicht zu vereinbaren sei.

Diese Auffassung teilen wir gerade vor dem Hintergrund des Amsterdamer Protokolls nicht. In ihm wird die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für den

Pluralismus in den Medien und die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse jeder Gesellschaft anerkannt. Zudem wird anerkannt, dass die Mitgliedstaaten auch unter Geltung der Bestimmungen des EG-Vertrages die Befugnis haben, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Rahmen seines von den Mitgliedstaaten festgelegten Auftrags zu finanzieren (wenn dies die Handels- und Wettbewerbsinteressen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das den gemeinsamen Interessen zuwiderläuft).

Gleichwohl ist es – unter Aufrechterhaltung der unterschiedlichen Rechtsauffassungen – gelungen, einen Weg zu finden, den Konflikt mit der EU-Kommission nicht gerichtlich austragen zu müssen.

Gemeinsam mit dem Bund haben die Länder der Generaldirektion Wettbewerb einen sehr konkreten Maßnahmenkatalog mitgeteilt, mit dem bei digitalen Angeboten der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks weiter konkretisiert und mehr Transparenz und ein größeres Maß an Kontrollmöglichkeiten in Aussicht gestellt wird.

Insbesondere bei der Beauftragung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch den Gesetzgeber sind wir sehr weit gegangen.

Bei allen neuen oder veränderten digitalen Angeboten werden die Länder verbindliche Kriterien und ein neues Verfahren zur Präzisierung des Auftrages im Rundfunkstaatsvertrag etablieren. Es wird eine Pflicht der Rund-

funkanstalten eingeführt, bei neuen Aktivitäten zu prüfen, ob diese zum Auftrag gehören, ob sie in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beitragen und welcher finanzielle Aufwand mit der Einbringung des neuen Angebots erforderlich ist.

Die nähere Konkretisierung des Angebots erfolgt zwar weiterhin durch die Rundfunkanstalten selbst, sie muss aber von den Gremien genehmigt werden. Das Verfahren wird durch die Feststellung der Rechtsaufsicht, dass der Auftrag eingehalten wird, abgeschlossen.

Ich kann mit diesen Maßnahmen leben und denke, dass es – auch von Seiten der Rundfunkanstalten – sinnvoll war, hier die eine oder andere „Kröte“ zu schlucken. Ganz unabhängig von der Frage der Erfolgsaussicht einer Auseinandersetzung vor dem EuGH hätte ein langwieriges Verfahren allen Beteiligten geschadet. Im schlimmsten Fall hätte es am Ende die Notifizierungspflicht jeder zukünftigen Erhöhung der Rundfunkgebühr bedeutet.

Die Ausgestaltung und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen aber als Teil der kulturellen Identität des Mitgliedstaats in nationaler Verantwortung bleiben. Dieses Ziel haben wir durch den dargelegten Kompromiss erreicht.

Ich erwarte, dass die Kommission spätestens im März das Verfahren förmlich einstellt. Wir haben dann 24 Monate Zeit, die erforderliche Novellierung der Rundfunkstaatsverträge umzusetzen. Ich hoffe, dass es ge-

lingen wird, in der konkreten staatsvertraglichen Ausgestaltung Regelungen zu finden, die sowohl den Vorgaben des Grundgesetzes als auch den Vorstellungen der GD Wettbewerb entsprechen.

3) Novellierung der EU-Fernsehrichtlinie

Den Vorschlag zur Novellierung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ begrüße ich ausdrücklich. Mit der EU-Fernsehrichtlinie hat die Gemeinschaft einen Rahmen für Rundfunk geschaffen, der zwar auf der wirtschaftlichen Funktion des Rundfunks beruht, aber versucht, seinen spezifischen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Ohne die Fernsehrichtlinie würde der Rundfunk vom allgemeinen Wirtschaftsrecht der EU bestimmt, das den Rundfunk mit anderen wirtschaftlichen Betätigungen gleich stellen würde.

Die Novellierung der EU-Fernsehrichtlinie ist insbesondere vor dem Hintergrund der voranschreitenden Digitalisierung notwendig und wird von den Ländern auch mitgetragen. Der grundlegende Ansatz des Entwurfs, die Fernsehrichtlinie in Richtung einer Inhalte-Richtlinie für alle audiovisuellen Medien weiterzuentwickeln, halte ich dabei für richtig und zukunftsweisend.

Das laufende Novellierungsverfahren zeigt jedoch erneut, dass die Regelungsdichte deutlich zunimmt und in Teilen weit über das Ziel (und die Zuständigkeit der EU) hinausschießt.

Ich darf das anhand zweier Beispiele illustrieren: So sehen die derzeit diskutierten Entwürfe die Verpflichtung zur Einrichtung von unabhängigen Regulierungsbehörden vor (ohne dass klar ist, was darunter letztendlich zu verstehen ist). Dies ist für uns nicht akzeptabel. Zum einen hat sich das in Deutschland praktizierte Aufsichtssystem im öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Selbstkontrolle durch Gremien sowie Rechtsaufsicht durch den Staat) bewährt. Zum anderen ist die Struktur der Aufsicht nach dem Subsidiaritätsprinzip von den Mitgliedstaaten und nicht von der EU zu lösen.

Des Weiteren wird verschiedentlich gefordert, in die Richtlinie aufzunehmen, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Informationspluralismus zu treffen haben.

Die Schutzgüter der Meinungsvielfalt und des Pluralismus sind aber gerade keine Kategorien des allgemeinen Wirtschafts- und Kartellrechts. Für diese Fragen sind ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig. Der Gemeinschaft fehlt hier jede Ermächtigung.

Unabhängig von diesen Regelungen, die nach unserem Verständnis dem Subsidiaritätsprinzip unterliegen, haben wir auch bei verschiedenen anderen Regelungsvorschlägen der Novellierung noch Diskussionsbedarf: beispielsweise bei der Zulässigkeit von Produktplatzierungen, der unzureichenden Liberalisierung von quantitativen Werbevorschriften oder der zukünftig fehlenden Möglichkeit von Sperrverfügungen bei stark jugendgefährdenden oder rassistischen Inhalten. Die

vertiefte Auseinandersetzung hierüber würde jedoch den Rahmen der heutigen Veranstaltung sprengen.

4) Horizontale Richtlinien

Schließlich dürfen wir in der Medienpolitik – wie mittlerweile in allen Bereichen – den Gesamtüberblick über Rechtssetzungsvorhaben der Europäischen Union nicht verlieren. Auch nicht rundfunkspezifische, horizontal angelegte Richtlinien der Europäischen Union sind grundsätzlich geeignet, die Ausgestaltungsfreiheit und -zuständigkeit der Mitgliedstaaten in der Medienpolitik einzuschränken. Als prominentes Beispiel ist hier die Dienstleistungsrichtlinie zu nennen. Hier konnte erreicht werden, dass Medien aus dem Anwendungsbereich herausgehalten werden.

Auch werden wir den derzeit laufenden *Review* des EU-Telekommunikationsrechts aktiv begleiten, der insbesondere im Hinblick auf die Frequenzplanung und -nutzung sowie auf die Durchleitungsverpflichtungen erhebliche Konsequenzen für den Rundfunk haben kann.

VI. Schluss

Insgesamt wird uns das Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher Regulierung durch die Gemeinschaft und den damit verbundenen Auswirkungen auf die nationalen Kompetenzen im Bereich der Kultur und des Rundfunks weiterhin intensiv beschäftigen. Dies stellt für die Länder sowohl inhaltlich als auch organisatorisch

eine große Herausforderung dar, der wir uns stellen werden.

Die Bewahrung und Förderung des kulturellen Pluralismus und die kulturelle Freiheit müssen das Ziel aller kulturpolitischen Initiativen bleiben. *Peter Häberle* weist in seiner bereits genannten Schrift zu Recht darauf hin, dass ein Zuviel an staatlicher oder supranationaler Kulturpolitik meist zu Einengungen, zu mehr Bürokratie und zu einem Zuviel an Recht führt. „Europa in kulturverfassungsrechtlicher Perspektive“ ist dabei nach *Häberle* ein Teilaspekt des kulturellen Gesamtrahmens mit der europäischen Öffentlichkeit als „Resonanzboden“.

*Peter Straub**

Regionale Gliederung als Baustein europäischer Integration

Ich freue mich sehr über die erneute Einladung zu einer der wertvollen Veranstaltungen des Europa-Instituts. Ich spreche als Präsident des Landtags von Baden-Württemberg zu Ihnen. Deshalb werde ich immer wieder auf den Landtag und Beispiele aus seinem Bereich Bezug nehmen.

I.

Europa muss von unten gebaut werden. Diese Forderung ist mittlerweile allgemein bekannt und wird zu Recht immer wieder betont. Bausteine dieses Europas können nur die Kommunen und Regionen sein – deshalb spricht man gern vom Europa der Regionen. Die Europäische Union kann nur das Dach des europäischen Hauses sein.

Wer baut nun dieses Europa der Regionen? Ständige Akteure auf der Dauerbaustelle eines zusammenwachsenden Europas sind die Europäische Union, die Nationalstaaten und die Regionen. Dabei ist das Zusammenwachsen kein von selbst ablaufender Vorgang, sondern muss von den Handelnden in Politik und

* MdL, Präsident des Landtags von Baden-Württemberg, Präsident der Konferenz der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnis (CALRE).

Gesellschaft aktiv unterstützt und vorangetrieben werden.

Die Regionen spielen hier in **zweifacher Hinsicht** eine wichtige Rolle: Zum einen müssen sie vielfach für die Umsetzung europäischen Rechts Sorge tragen, zum anderen ist es ihre Aufgabe, vor Ort für Europa zu werben und es anschaulich zu machen.

Hierbei kommt den **Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen** besondere Bedeutung zu. Im Gegensatz zu regionalen Verwaltungseinheiten, die unter Umständen erst aus einem Prozess der Dezentralisierung hervorgegangen sind, handelt es sich hier um echte korporative Gemeinwesen, denen sogar Staatsqualität zukommt – jedenfalls den deutschen Ländern. In diesen Gemeinwesen kommt die regionale landsmannschaftliche und kulturelle Identität auch im Staatsaufbau zum Ausdruck. Durch die Gesetzgebungsbefugnisse kann die Region zumindest einen Teil ihrer Angelegenheiten selbstbestimmt und demokratisch regeln. Die regionale Gliederung dient hier nicht nur der Effizienz staatlichen Handelns, sondern ist vielmehr Wesensmerkmal des Staates.

Dieser Befund führt zu der Forderung, dass die EU die Regionen stärker in den Blick nehmen muss, und zwar nicht als Vollzugsorgane, sondern als **eigenständige politische Akteure**. Die Verlagerung von Zuständigkeiten auf die EU darf nicht dazu führen, dass der Handlungsspielraum der Regionen ausgehöhlt wird,

indem Kompetenzen, die ihnen innerstaatlich zustehen, auf dem Weg über die EU entzogen werden.

Zunächst muss unter dem Gesichtspunkt der **Subsidiarität** sorgfältig geprüft werden, ob die EU auf einem Gebiet, für das innerstaatlich die Regionen zuständig sind, überhaupt tätig werden soll und darf. Die Kompetenzzuweisung an die untere Ebene spricht dafür, dass ein Tätigwerden der supranationalen Ebene nicht erforderlich ist. Soweit dies dennoch der Fall ist, ist bei der politischen Willensbildung und der rechtlichen Umsetzung eine umfassende gegenseitige Rücksichtnahme erforderlich. Dies hat zur Folge, dass nur im unbedingt notwendigen Umfang Regelungen erlassen werden dürfen, die die Kompetenzen der Regionen berühren. Dies liegt nicht im bloßen Eigeninteresse der Regionen, sondern dahinter steht die Idee, dass die Regionen näher am Bürger und damit als erste dazu berufen und in der Lage sind, deren Probleme wahrzunehmen und zu lösen.

II.

Weiter ist eine angemessene Einbindung der Regionen in den **europäischen Rechtsetzungsprozess** von großer Bedeutung. Die Integration Europas über die Regionen erfordert die Integration der Regionen in die europäische Entscheidungsfindung. Nach derzeitiger Rechtslage gibt es hierfür bereits einige Ansatzpunkte, die aber noch ausbaufähig sind.

Die wichtigste institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeit ist der **Ausschuss der Regionen (AdR)**. Hier können

regionale und kommunale Gebietskörperschaften aller Art auf den Rechtsetzungsprozess der EU einwirken.

Zwar beschränken sich die Befugnisse in der Regel auf Anhörungsrechte; durch fundierte und selbstbewusste Stellungnahmen können sich die im AdR versammelten Regionen jedoch großes Gehör verschaffen. Dies gilt auch für die Stellungnahme des AdR zur heute schon mehrfach erwähnten Fernsehrichtlinie.

In der Plenarsitzung Ende letzten Jahres war zu diesem Punkt auch die zuständige Kommissarin Reding anwesend, die zu den Fragen und Einwendungen der AdR-Mitglieder detailliert Rede und Antwort stand.

Eine besondere Art der Mitwirkung der Regionen im EU-Gefüge ist die mit dem Vertrag von Maastricht geschaffene Möglichkeit, dass sich ein Mitgliedstaat **im Rat von einem Regionalminister vertreten lässt**. Diese auf Betreiben Deutschlands geschaffene Klausel darf mit Recht als bahnbrechende Neuerung auf völkerrechtlicher Ebene bezeichnet werden. Sie wird insbesondere von Deutschland häufiger angewandt und ist hier auch verfassungsrechtlich abgesichert.

In den Bereichen schulische Bildung, Kultur und Rundfunk ist seit der Föderalismusreform eine Vertretung Deutschlands durch einen Bundesratsvertreter zwingend. Hierdurch wird nicht nur die Wahrung der Länderinteressen gewährleistet, sondern auch der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung Geltung verschafft.

III.

Eher informell nehmen die Regionen ihre Interessen durch ihre **Vertretungen in Brüssel** wahr. Viele Regionen, darunter alle deutschen Länder, stellen personelle und sachliche Kapazitäten in oft großem Umfang bereit, um ihre Anliegen direkt bei den Institutionen der EU anzubringen, vor allem bei der Kommission.

Wie wichtig es ist, möglichst früh auf das Verfahren Einfluss zu nehmen, haben auch die Regionen erkannt. Besonders wertvoll sind daher gute persönliche Kontakte auch zur Arbeitsebene der Institutionen. Hierfür ist eine ausreichende Personalausstattung von besonderer Bedeutung. Auch für die Parlamente wird eine Präsenz in Brüssel zunehmend wichtig.

Dies zeigt das Beispiel des Deutschen Bundestages, der schon nächste Woche ein eigenes Verbindungsbüro mit mehreren Mitarbeitern in Brüssel eröffnen wird¹. Auch die Fraktionen des Landtags von Baden-Württemberg sind einmütig der Auffassung, dass der Landtag mit einem Beobachter vor Ort vertreten sein muss, um Informationen aus erster Hand zu erhalten.

¹ Am 5. Februar 2007 eröffnete Bundestagspräsident Lammert das Verbindungsbüro des Deutschen Bundestages in Brüssel.

IV.

Der **Verfassungsvertrag** – falls er so in Kraft träte – bringt auf rechtlicher Ebene insgesamt wesentliche Verbesserungen für die Regionen.

Gleich am Anfang des ersten Teils heißt es, dass die Union die regionale Selbstverwaltung als Element der nationalen Identität der Mitgliedstaaten achte. Diese Erwähnung der Regionen an exponierter Stelle ist ein erheblicher Gewinn für die Wahrnehmung der regionalen Dimension auf europäischer Ebene.

Der AdR erfährt eine deutliche Stärkung. Wichtigste Neuerung ist das Klagerecht zur Wahrung seiner Rechte sowie zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.

Weiter spielen nach dem Verfassungsvertrag die einzelstaatlichen Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle im Rahmen des Frühwarnsystems eine zentrale Rolle. Bisher können de facto nur die Regierungen der Mitgliedstaaten die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überwachen, da nur sie über den Rat in den Entscheidungsgremien der EU vertreten sind. Nun werden auch die Parlamente eingebunden, die in der Mehrzahl der Fälle für die Umsetzung von EU-Recht zuständig sind.

Von wesentlicher Bedeutung für die Regionen ist hier zweierlei: Zum einen bekommen einzelne Kammern eines nationalen Parlaments – soweit vorhanden – eigene Rechte einschließlich eines Klagerechts, so dass die in den zweiten Kammern regelmäßig vertretenen Regionen

im Konzert auch selbständig auf europäischer Ebene etwas zu sagen haben.

Zum anderen werden erstmals in einer Bestimmung des europäischen Primärrechts die regionalen Parlamente ausdrücklich erwähnt. Zwar erhalten sie keine eigenen Rechte; sie werden damit aber erstmals anerkannt. Außerdem werden die nationalen Parlamente bzw. ihre Kammern verpflichtet, die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen im erforderlichen Umfang zu konsultieren. Der Landtag von Baden-Württemberg wird hier seine Verantwortung wahrnehmen.

V.

Auch außerhalb des Institutionengefüges der EU melden sich die Regionen zu Wort und bringen ihre Interessen nachdrücklich zu Gehör. Aus der Riege der europawieten Organisationen möchte ich die **CALRE**, die Konferenz der Präsidenten der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen, hervorheben, deren Präsident ich seit kurzem bin.

In diesem Netzwerk haben sich 73 regionale Parlamente aus acht Mitgliedstaaten der Union zusammengefunden. Zentrales Ziel der CALRE ist es, die europapolitische Rolle der regionalen Parlamente in der Union zu stärken, die zunehmend von der europäischen Rechtsetzung betroffen sind. Ich bin überzeugt, dass die Union angesichts des inzwischen erreichten Kompetenzstandes einer zusätzlichen demokratischen Legitimation bedarf: nicht nur durch die nationalen, sondern auch durch die regionalen Volksvertretungen.

VI.

Auf der Baustelle der europäischen Integration sind auch die **Vermittlung** des europäischen Gedankens und die Werbung für das einzigartige „Projekt Europa“ wichtige Aufgaben der Regionen. Als Ansprechpartner im örtlichen Kontext können sie Europa den Bürgern nach den jeweiligen Gegebenheiten näher bringen.

Der europäische Gedanke und die europäische Politik müssen aber auch vermittelbar bleiben, gerade vor Ort. Dies habe ich auch anlässlich einer Konferenz zum Ausdruck gebracht, die Frau Kommissarin Wallström am 18. Januar 2007 in Berlin zur Frage, wie eine europäische Öffentlichkeit hergestellt werden kann, veranstaltet hat.

Dazu kann die EU ebenfalls dadurch beitragen, dass sie sich im Sinne der Subsidiarität auf Bereiche beschränkt, die einer europaweiten Regelung zwingend bedürfen. Wenn die Menschen das Gefühl haben, dass sich Brüssel in alles und jedes einmischt, wird sich die Begeisterung für Europa in Grenzen halten. Wenn man ihnen jedoch belegbar den Mehrwert europäischer Regelungen darlegen kann, werden sich auch Verständnis und Zustimmung einstellen.

Für die Information über Europa und die Institutionen der EU wird bereits viel getan. Hierzu zählen nicht nur die vielen privaten und öffentlichen Informationsangebote, gerade in den elektronischen Medien wie dem Internet, sondern ebenso das vielfältige Spektrum an Veranstaltungen mit europabezogenen Themen.

Jüngstes Beispiel hierfür ist der EU-Projekttag an den Schulen, der am 22. Januar 2007 stattgefunden hat. Ansprechpartner aller politischen Ebenen – Abgeordnete aus Landtag, Bundestag und Europäischem Parlament, Regierungsmitglieder sowie Vertreter der Kommission – sind an die Schulen gegangen, um sich den Fragen von Schülerinnen und Schülern zu stellen und sie nicht zuletzt auch für Europa zu begeistern. Durch diesen persönlichen Kontakt vor Ort wird Europa nicht nur in Reden angesprochen, sondern der Jugend ganz konkret und individuell erfahrbar näher gebracht. Die selbstständige Gestaltung des Projekttags durch die Schulen trägt im Übrigen dazu bei, dass sich die Teilnehmer einen eigenen und nachhaltigen Zugang zu dem Thema erarbeiten.

Fortgesetzt wird der Dialog bereits am 3. März 2007, an welchem Landtag und Landesregierung anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der Römischen Verträge Jugendliche unter dem Motto „Europa – unsere Zukunft. Misch Dich ein!“ in den Landtag einladen. Im Mittelpunkt steht auch hier das persönliche Gespräch mit Politikern über europäische Themen.

Auch institutionell gibt der **Landtag** dem Thema Europa ein besonderes Forum: den neu geschaffenen Europa-ausschuss. Mit dieser Akzentsetzung soll den Angelegenheiten der EU das ihnen gebührende Gewicht auch in der parlamentarischen Arbeit des Landtags zukommen. Die europäischen Angelegenheiten erhalten durch die Ausschussmitglieder Fürsprecher, die die Integration euro-

päischer Aspekte in die Politik des Landtags fördern. Der Ausschuss hat sich auch vorgenommen, im Rahmen der Geschäftsordnung verstärkt öffentlich zu tagen. Dadurch wird ein Beitrag zur europäischen Öffentlichkeit geleistet.

Genauso wichtig wie die Behandlung Europas als Thema ist es, das Zusammenwachsen Europas **konkret zu erleben**. Ein zentraler Baustein dieses Erlebens sind die zahlreichen Austausche, die es für Schüler, Studenten und junge Berufstätige gibt. Schulpartnerschaften und EU-Programme wie ERASMUS und LEONARDO sind hervorragende Möglichkeiten, andere europäische Länder kennenzulernen und Gemeinsamkeiten zu entdecken. Voraussetzung hierfür ist aber, dass man einander versteht – nicht nur inhaltlich, sondern auch sprachlich. Für Baden-Württemberg als deutsches Land mit der längsten Grenze zu Frankreich muss Französisch eine besondere Rolle spielen. Deshalb finde ich es richtig, dass in den Schulen am Oberrhein großer Wert auf die französische Sprache gelegt wird. Nur wenn die Sprache des anderen beherrscht wird, kann die Verständigung über die Grenze hinweg gelingen.

VII.

Was die **grenzüberschreitende und die interregionale Zusammenarbeit** bedeutet und was sie wert ist, weiß man gerade hier in Freiburg. Die Nähe zu Frankreich und zur Schweiz kann man hier förmlich spüren.

Baden-Württemberg bringt sich dabei in vielfältiger Weise ein, ob dies im Rahmen der Zusammenarbeit am

Bodensee ist oder in den verschiedenen Gremien am Oberrhein oder im Programm PAMINA. Der Landtag ist hier aktiv beteiligt, etwa durch sein Engagement im Oberrheinrat.

Zu Recht unterstützt die Europäische Union diese Zusammenarbeit, u. a. durch die INTERREG-Förderung. Europäische Integration muss kleinräumig erarbeitet werden, um das große Ganze verwirklichen zu können, und dazu ist die Zusammenarbeit zwischen Regionen geradezu prädestiniert, um nicht zu sagen unabdingbar. Die Regionen können die Menschen am besten „mitnehmen“ und Europa auf diesem Wege voranbringen. Nicht umsonst heißt die Kooperation Baden-Württembergs mit Rhône-Alpes, Katalonien und der Lombardei „Vier Motoren für Europa“.

VIII.

Vielfalt und Gemeinsamkeiten in Europa zeigen sich nicht zuletzt im Bereich der **Kultur**. Gerade hier spielen die Regionen eine wichtige Rolle, denn Kultur ist immer auch regional. Im föderalen System Deutschlands sind Kultur und Medien zwei der wenigen ausschließlichen Domänen der Länder.

Die **Landesparlamente** sind in diesem Bereich von zentraler Bedeutung. Da den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zusteht, können nur die Landesparlamente gesetzliche Regelungen erlassen wie etwa das Landesmediengesetz oder – mittelbar durch Staatsverträge mit den anderen Ländern – die rundfunkrechtlichen Vorschriften.

In Baden-Württemberg ist der Landtag aber nicht nur Gesetzgeber, er ist auch in den verschiedensten Gremien und Institutionen vertreten. Er entsendet Mitglieder in den Verwaltungsrat und den Rundfunkrat Baden-Württemberg des Südwestrundfunks sowie in den Medienrat der Landesanstalt für Kommunikation, aber etwa auch in die Verwaltungsräte der Württembergischen Staatstheater und des Badischen Staatstheaters.

Darüber hinaus sind die Abgeordneten im Rahmen ihres Mandats noch in zahlreichen anderen kulturellen Vereinigungen auf regionaler und lokaler Ebene engagiert. Dadurch hat der Landtag immer ein offenes Ohr für kulturelle Belange; dies zeigt sich nicht zuletzt in der Teilnahme an der alljährlichen Stuttgarter Kulturnacht.

Die Kultur- und Medienpolitik spielt auch auf europäischer Ebene eine immer größere Rolle; daher der Titel der heutigen Veranstaltung. Meine Vorredner haben verschiedene Aspekte bereits ausführlich beleuchtet.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang angesichts unserer Nähe zu Frankreich nochmals kurz auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eingehen. Zu Beginn meines Vortrags hatte ich gesagt, dass Europa von unten aufgebaut werden muss. Dies gilt selbstverständlich auch für den Austausch und die Zusammenarbeit im Kultur- und Medienbereich.

Diese praktische Zusammenarbeit muss gerade in den Grenzräumen beginnen, wie hier im Oberrheinraum. Ein

wesentliches Ziel unserer parlamentarischen Zusammenarbeit im Oberrheinrat ist deshalb die Schaffung einer deutsch-französischen Kulturlandschaft mit gegenseitigem Austausch, gemeinsamen Projekten und nicht zuletzt regelmäßiger Berichterstattung über das Leben im benachbarten Ausland. Als größte Hürde erweisen sich hierbei immer wieder die Sprachkenntnisse. Dies zeigt einmal mehr, dass die Förderung des Fremdspracherwerbs der Schlüssel für die Integration ist, gerade auch in der Kultur, denn Sprache ist das wichtigste kulturelle Medium.

IX.

Ich habe schon darauf hingewiesen, dass die Kulturpolitik einer der Bereiche ist, in denen die Regionen im föderalen deutschen System und im EU-Recht eine besondere Rolle spielen. In Zusammenarbeit mit der Landesregierung bringt der Landtag von Baden-Württemberg hier seine Interessen ein, die letztlich sogar maßgeblich für die deutsche Haltung im Rat der EU sein können.

Die Föderalismusreform hat die Länder und damit nicht zuletzt die Landtage gestärkt. In schwierigen Verhandlungen konnte erreicht werden, dass sich der Bund nach Jahrzehnten der Kompetenzverlagerung wieder ein Stück weit zurücknimmt. Dies kann Vorbild für die EU sein.

Die Europäische Union muss deshalb den Grundsatz beherzigen: Nicht jedes Problem in Europa ist auch ein Problem für Europa.

Podiumsdiskussion
zur zukünftigen Entwicklung
der europäischen
Rundfunkpolitik

*Ruth Hieronymi**

Medienpolitik im Rahmen der Europäischen Union – die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Mit dem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam von 1997 ist zum ersten Mal ein politischer Grundkonsens über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Europa in rechtlich verbindlicher Form erarbeitet worden. Dort heißt es:

„... dass 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 ...“.

Diese besondere funktionale Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für das soziale, demokratische und kulturelle Leben in der Union wurde von den Regierungen am 25. Januar 1999 in der Entschließung des Rates zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk bekräftigt und von der Europäischen Kommission zur Grundlage ihrer Entscheidungen gemacht.

* MdEP, Medienpolitische Sprecherin der EVP-ED-Fraktion im Europäischen Parlament.

Rundfunkgebühren

Europäisches Recht verlangt einen fairen Wettbewerb auch zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanstalten. Im Spannungsfeld zwischen dem Rundfunkrecht und dem europäischen Wettbewerbsrecht geht es seit den '90er Jahren in den von den privaten Fernsehanstalten beantragten Prüfverfahren der Kommission primär um die besonderen Bedingungen für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Mitgliedstaaten.

Die „Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ vom 15. November 2001 hilft daher, die besondere Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu klären. Dort heißt es:

„Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist trotz seiner klaren wirtschaftlichen Bedeutung nicht mit öffentlichen Anbietern anderer Wirtschaftszweige vergleichbar. Es gibt keinen Dienst, der gleichzeitig so viele Menschen erreicht, die Bevölkerung mit einer großen Menge an Informationen und Inhalten versorgt und damit individuelle Ansichten wie öffentliche Meinung verbreitet und beeinflusst.“

In Deutschland vertritt der Verband Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT) die Auffassung, dass einige Aktivitäten und Dienste der öffentlich-rechtlichen Sender den Wettbewerb verzerren. Die Kommission forderte

daher die Bundesregierung auf, den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag zu präzisieren und die Rolle der Onlineaktivitäten zu klären.

Es ist zu hoffen, dass die Ende 2006 erreichte Vereinbarung zwischen der deutschen Bundesregierung und der EU-Kommission von allen Beteiligten als Lösung akzeptiert und praktiziert wird.

Revision der EU-Fernsehrichtlinie

Die geltende Richtlinie TVWF gilt nur für die analoge Übertragung von Fernsehen. Seit Jahren wird die digitale Technologie entwickelt. Die generelle Umstellung auf digitale Technologie für die Fernsehübertragung soll in der EU bis zum Jahr 2010 abgeschlossen sein. Digitale Technik ermöglicht nicht nur eine neue Übertragungstechnologie, sondern auch neue technologische Plattformen für Fernsehen wie Internet, PC, Video, Handy. Neben dem traditionellen Fernsehen entstehen zunehmend „Fernsehdienste auf Abruf“ und neue fernsehähnliche Mediendienste. Die klare rechtliche Zuordnung traditioneller und neuer Fernsehdienste in digitaler Technologie auch auf Abruf wird von der geltenden TVWF nicht gewährleistet.

Die EU-Kommission hat deshalb am 13. Dezember 2005 einen Vorschlag zur Revision der Fernsehrichtlinie vorgelegt, der sich an den Grundprinzipien der jetzigen Fernseh-Richtlinie orientiert und sie technologieneutral fortentwickelt zur „Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste“. In Zukunft sollen nicht nur traditionelle

Fernsehdienste von dieser Richtlinie erfasst werden, sondern eben auch die neuen digitalen audiovisuellen Online-Mediendienste. Rat und Parlament unterstützen diese Fortentwicklung der EU-Fernsehrichtlinie.

Der derzeitige Stand des Revisionsprozesses ist folgender: Das Parlament hat in 1. Lesung am 13. Dezember 2006 über den Vorschlag für die Revision der EU-Fernsehrichtlinie abgestimmt. Der Rat hat bereits am 13. Dezember 2006 einen ‚general approach‘ beschlossen und plant die Verabschiedung der Gemeinsamen Stellungnahme für Mai 2007. In 2. Lesung müssen Europäisches Parlament und Ministerrat die neue Richtlinie für „Audiovisuelle Mediendienste“ im Laufe des Jahres 2007 gleichberechtigt gemeinsam beschließen.

Frequenzpolitik

Die digitale Technologie ermöglicht eine vielfach größere Nutzung von Frequenzen. Die Neuordnung der Art der Frequenzzuweisung soll auf Vorschlag der EU-Kommission auf die steigende Anzahl neuer und grenzüberschreitender Anwendungen angepasst werden und auf europäischer Ebene im Rahmen der Revision des Telekom-Paktes erfolgen.

Diese Überarbeitung des Systems der Frequenzverwaltung sollte die Koexistenz verschiedener Arten von Lizenzierungsmodellen – traditionelle Administration z. B. für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Nutzung ohne zahlenmäßige Beschränkungen und neue, markt-basierte Ansätze – ermöglichen. Ziel muss es sein, die wirtschaftliche und technische Effizienz ebenso wie den

Nutzen dieser wertvollen Ressource für die Gesellschaft zu fördern. Ein einseitiges Marktmodell zur Frequenzverwaltung ist abzulehnen.

Medienordnung zwischen Medienmarkt und nationaler Gestaltung - aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks -

Von den derzeitigen Entwicklungen auf europäischer Ebene hat das Beihilfeverfahren gegen ARD und ZDF auf Beschwerde des Verbands Privater Rundfunk und Telemedien e. V. (VPRT) für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk die am weitesten reichenden Auswirkungen. Dies hat seine Ursache in den gänzlich unterschiedlichen Ordnungsprinzipien der beiden Regelungsebenen. So wird das europäische Recht durch den Gedanken des Marktes beherrscht, auf dem der Wettbewerb zur bestmöglichen Versorgung der Verbraucher mit Waren und Dienstleistungen führt. Nach deutschem Verständnis darf der Rundfunk hingegen gerade nicht dem Markt ausgeliefert werden¹. Es muss einen funktionierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunk geben, der eine Grundversorgung an audiovisuellen Dienstleistungen zu erbringen hat. Um diese auch unter sich wandelnden Umständen gewährleisten zu können, erhält er eine Bestands- und Entwicklungsgarantie². Dies ist wiederum

* Prof. Dr., Stellvertretender Intendant und Justitiar des Bayerischen Rundfunks.

¹ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, besonders deutlich im FRAG-Urteil BVerfGE 57, 295, 322 ff.

² WDR-Urteil BVerfGE 83, 238, 326.

nach europäischem Recht – wenn auch nicht die reine Lehre des Marktes – durchaus zulässig, allerdings nur unter der Voraussetzung einer genauen staatlichen Beauftragung³. Nur diese rechtfertigt aus Sicht des europäischen Rechts den Eingriff in den ungehinderten Wettbewerb. Nach deutschem, historisch begründetem Verständnis wäre solch eine detaillierte staatliche Beauftragung hingegen mit dem Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks nicht vereinbar⁴. Die öffentliche Meinung, für deren Bildung auch und gerade der öffentlich-rechtliche Rundfunk wesentlich Medium und Faktor ist, soll sich frei von staatlichen Einflüssen bilden können, weil sie nur so ihrer Funktion einer Kontrolle der Regierung zwischen den Wahlen gerecht werden kann und sich nur so das Demokratieprinzip verwirklichen lässt⁵.

Vor diesem Hintergrund nimmt es nicht Wunder, dass die Verhandlungen zwischen der Generaldirektion Wettbewerb einerseits und der Bundesregierung sowie den Bundesländern andererseits sehr schwierig waren, muss-

³ Vgl. dazu Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (2001/C 320/04), ABl. v. 15.11.2001 C 320/5.

⁴ BVerfGE 90, 60, 88 (Gebührenurteil): „Gegen die Gängelung der Kommunikationsmedien durch den Staat haben sich die Kommunikationsgrundrechte ursprünglich gerichtet, und in der Abwehr staatlicher Kontrolle der Berichterstattung finden sie auch heute ihr wichtigstes Anwendungsfeld.“

⁵ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Rn. 149 ff.

ten doch diese unterschiedlichen Prinzipien zu einem halbwegs befriedigenden Ausgleich gebracht werden. Eine Einigung ist nunmehr nach dem Schreiben der Bundesrepublik vom 28. Dezember 2006 mit einem umfassenden Angebot zweckdienlicher Maßnahmen in Sicht⁶. Die Maßnahmen dienen allesamt dem Ziel, die aus Sicht der Generaldirektion Wettbewerb sich aus der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergebenden Beeinträchtigungen des Wettbewerbs soweit zu verringern, dass bei unterstellter Beihilfequalität der Rundfunkgebühr diese letztlich aber noch als gemeinschaftsverträglich angesehen werden kann. Der Inhalt soll im Folgenden kurz skizziert werden.

Die Grenzlinie verläuft zwischen den herkömmlichen analogen Vollprogrammen und sogenannten neuen Angeboten. Bei den herkömmlichen analogen Vollprogrammen, also dem Ersten Deutschen Fernsehen, dem Hauptprogramm des ZDF sowie den Dritten Programmen, wird das bisherige Beauftragungsverfahren als ausreichend angesehen. Dies liegt insofern in der Natur der Sache, als ein Vollprogramm ein vollständiges Abbild der Wirklichkeit in allen Lebensbereichen liefern muss und insofern eine detaillierte Beauftragung schon regelungstechnisch gar nicht möglich wäre. Hier verbleibt es also bei dem System des durch den 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingeführten § 11 Rund-

⁶ Abgedruckt in der Funkkorrespondenz 6/2007, S. 28 ff.; zu den Beanstandungspunkten und der Sichtweise der Kommission vgl. deren informelle Mitteilung vom 3.3.2005, abgedruckt in epd-Medien Nr. 21/2005 vom 19.3.2005, S. 3 ff.

funkstaatsvertrag mit einer allgemeinen Auftragsbeschreibung und einer darauf aufbauenden Konkretisierung durch die Rundfunkanstalten im Wege von Richtlinien und sogenannten Selbstverpflichtungen⁷. Anders verhält es sich hingegen bei neuartigen Angeboten. Dazu gehören digitale Spartenkanäle, Abrufdienste und auch mobile Angebote. Hier können neue Wettbewerbsverhältnisse zu neuen Marktteilnehmern entstehen, so dass in der Logik der Generaldirektion Wettbewerb eine entsprechend genauere Beauftragung durch den Mitgliedstaat zu erfolgen hat, um den Eingriff in den Wettbewerb zu rechtfertigen. Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, hat die Bundesrepublik eine wesentliche Erweiterung des Beauftragungsverfahrens im Rahmen von § 11 Rundfunkstaatsvertrag vorgeschlagen. Danach sollen neue Projekte einen Drei-Stufen-Test durchlaufen, in dessen Rahmen geprüft wird, ob das neue Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht und ob es in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt und welcher Aufwand für die Erbringung des neuen Angebotes erforderlich ist.

Zu diesen Punkten müssen nachprüfbare Begründungen gegeben werden. Ferner erhalten Dritte die Möglichkeit, Stellungnahmen zu den marktlichen Auswirkungen des Angebotes abzugeben. Auf dieser Grundlage erfolgt dann eine Genehmigung durch die Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten, so dass dem Erfordernis einer

⁷ Abrufbar beispielsweise unter BR-online.de oder ZDF.de.

Genehmigung - wenn auch nicht unmittelbar durch staatliche Instanzen - Genüge getan ist. Diese Genehmigung wird anschließend in den Verkündungsblättern der Länder veröffentlicht. Die - ohnehin bestehende - Rechtsaufsicht der Länder über die Rundfunkanstalten prüft im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Übereinstimmung mit dem gesetzlich festgelegten Auftrag⁸. Damit ist der Forderung der Generaldirektion Wettbewerb nach Einschaltung einer staatlichen Instanz Rechnung getragen, ohne dass dadurch die verfassungsrechtlich garantierte Programmautonomie in den Rundfunkanstalten in unzulässiger Weise beschränkt würde, solange die Prüfung im Rahmen der bestehenden Rechtsaufsicht, also ex post, erfolgt und nicht zu einer ex ante-Rechtsaufsicht ausgebaut wird.

Gerade an dem zuletzt genannten Punkt der Befassung der Rechtsaufsicht zeigt sich, welche Detailarbeit nötig ist, um die eingangs geschilderten unterschiedlichen Ordnungsprinzipien des europäischen Wettbewerbsrechts und des nationalen Rundfunkrechts zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Unter dem Strich lässt sich damit sagen, dass die Substanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bewahrt worden ist. Insbesondere ist er nicht von zukünftigen Entwicklungen abgeschnitten und kann sich zeitgemäßer Mittel bedienen, um der gesamten Bevölkerung den Zugang zu seinen Inhalten zu ermöglichen, wie es sein Auftrag ist. Der Preis hierfür ist

⁸ Zur Rechtsaufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und ihren Begrenzungen *A. Hesse, Rundfunkrecht, 3. Aufl., S. 72 ff.*

eine stärkere Formalisierung der Verfahren zur Einführung neuer Angebote. Dieser Preis wäre aber wohl auch ohne das Brüsseler Beihilfeverfahren zu entrichten gewesen, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund seiner Finanzierung durch die Allgemeinheit einem ständigen Legitimationsdruck unterliegt. Dieser Legitimationsdruck steigt in dem Maße, in dem die Zahl neuer Angebote auf dem Markt zunimmt und sich damit die Frage stellt, ob es daneben noch eines spezifischen öffentlich-rechtlichen Angebots bedarf.

Die anderen Entwicklungen des europäischen Medienrechts haben demgegenüber eher mittelbare Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dies gilt zunächst für die Novellierung der Fernsehrichtlinie⁹. Bleibt es bei der Fassung, wie sie sich nach der ersten Lesung im Europäischen Parlament ergibt, dann ist dies aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu begrüßen. Am wichtigsten ist dabei die Fortentwicklung des Anwendungsbereiches, weil sie die Auffassung stützt, dass audiovisuelle Dienstleistungen eine besondere Qualität haben, die von ihrem Inhalt abhängt, und es nicht auf die Zufälligkeiten der jeweiligen technischen Verbreitungsart ankommt. Dies zeigt sich auch an der Aufnahme eines Rechts der Kurzberichterstattung, das sich nicht ausschließlich aus der Gedankenwelt des Marktes erklären lässt. Die mit vielen Emotionen in der Öffentlichkeit diskutierte partielle Zulassung von soge-

⁹ Jeweiliger Verfahrensstand abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0646de1.pdf.

nannter Schleichwerbung ist aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hingegen ein Randthema von untergeordneter Bedeutung. Sollte es in der nationalen Umsetzung so weit kommen, dass dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk unter bestimmten Voraussetzungen Schleichwerbung gestattet wäre, so würde er von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen. Denn damit würde er die Glaubwürdigkeit seiner Programme insgesamt gefährden und sich damit eines Unterscheidungsmerkmals berauben, das in erheblichem Maße zur Legitimation der Gebührenfinanzierung beiträgt.

Was schließlich die Überarbeitung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation, den sogenannten *TK-Review*, durch die europäische Kommission betrifft, so darf aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Ökonomisierung von Rundfunkfrequenzen, etwa im Wege von Versteigerungen, nicht dazu führen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk am Ende doch wieder den Kräften des Marktes ausgeliefert wird¹⁰. Es wäre eine gewöhnungsbedürftige Vorstellung, sollten Gebührgelder für die Ersteigerung von Frequenzen eingesetzt

¹⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Zügiger Zugang zu Frequenzen für drahtlose elektronische Kommunikationsdienste durch mehr Flexibilität, Brüssel, den 8.2.2007, KOM (2007) 50 endgültig; K. Wille, Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Rechtsrahmens für die elektronische Kommunikation (TK-Review) durch die europäische Kommission - aus Sicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ZUM 2007, S. 89 ff.

werden, die zur Verbreitung von Programmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks benötigt werden. Hier bleibt zu hoffen, dass es letztlich ebenso zu einem vertretbaren Ausgleich der unterschiedlichen Interessen kommt wie im Fall des Beihilfeverfahrens und der Novellierung der Fernsehrichtlinie.

Medienordnung zwischen Medienrecht und nationaler Gestaltung

Im Folgenden soll auf drei Aspekte des Verhältnisses zwischen Binnenmarkt und nationalen Regelungen eingegangen werden, die für die Länder derzeit eine besondere Relevanz aufweisen. Zum einen auf den derzeit laufenden Prozess der Bewertung und gegebenenfalls Neufassung der Richtlinien im Bereich Telekommunikation (sog. *TK-Review*), dann eine kurze Bewertung des Beihilfeverfahrens zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Ländersicht sowie den weiteren Handlungsbedarf der Länder bei der Novellierung der Fernsehrichtlinie.

TK-Review

Gegenstand des von der Kommission eingeleiteten *TK-Reviews* sind Richtlinien, die sich primär nicht an den Rundfunk richten, sondern die Telekommunikationsmärkte im Auge haben. Gegenstand des *Reviews* sind Rahmenrichtlinie, Universaldienstrichtlinie, Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation, Genehmigungsrichtlinie, Zugangsrichtlinie.

^{*} Leiter des Referats Rundfunkpolitik und Medienrecht des Staatsministeriums Baden-Württemberg.

Der *Review* ist aber exemplarisch dafür, dass auch nicht rundfunkspezifische Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft in hohem Maße geeignet sind, die Ausgestaltungsfreiheit und -zuständigkeit der Mitgliedstaaten einzuschränken.

Der *Review* erfolgt mit dem Ziel, mehr Wettbewerb auf den europäischen Kommunikationsmärkten zu erreichen und Investitionen anzuregen. Einer der hierfür erforderlich gehaltenen Ansätze ist es, einen Binnenmarkt für das Funkfrequenzmanagement zu schaffen. Die Überlegungen reichen hier von einer verstärkten Koordinierung auf Grundlage der bestehenden Regelungen, über die Aufstellung harmonisierter Regelungen für die Vergabe und Nutzung, bis hin zu der Errichtung einer zentralen europäischen Agentur für Funkfrequenzmanagement.

Anlass für diese Überlegungen ist die nach Ansicht der Kommission steigende Nachfrage nach Funkfrequenzen sowie die wachsende ökonomische Bedeutung der auf Frequenzen angewiesenen Dienste. Diese verstärkte "Nachfragebefriedigung" soll nach Ansicht der Kommission aus der sog. "Funkfrequenz-Dividende" als Folge des "*switch-over*" vom analogen zum digitalen TV befriedigt werden.

Die terrestrischen Frequenzen sind aber auch Grundlage für die Übertragung klassischer linearer Rundfunkprogramme und auch innovativer neuer Dienste wie beispielsweise Handy-TV. Sie dienen damit in hohem Maße der Realisierung der Freiheit der Medien, der Sicherung des freien Informationsflusses und der

Medienvielfalt, denen auch im europäischen Sekundärrecht Rechnung getragen werden muss.

Die Überlegungen der Kommission sind daher sehr kritisch zu sehen, zumal bisher nicht einmal der Nachweis erbracht wurde, dass eine digitale Dividende im Rundfunkbereich tatsächlich erzielt werden kann, die nicht weiterhin für Rundfunk, gegebenenfalls in anderer Form, benötigt wird.

Ein weiterer Aspekt, den es beim *Review* zu berücksichtigen gilt, ist die in Art. 31 der Universaldienstrichtlinie enthaltene Möglichkeit der Mitgliedstaaten, bei der Kabelbelegung Regelungen im Sinne einer Vielfaltstiftenden und -sichernden Regulierung zu treffen (z.B. durch *must-carry*-Regelungen). Diese Möglichkeit muss aufrecht erhalten bleiben und im Zuge der Konvergenz auch auf digitale Plattformen ausgedehnt werden.

Nur zur Klarstellung: Es geht den Ländern nicht darum, mehr Wettbewerb im Telekommunikations-Sektor zu verhindern, sondern den Rundfunk und die mit ihm verbundenen nicht wettbewerbsrechtlich erfassbaren Funktionen im Sinne der Kulturhoheit der Mitgliedstaaten zu schützen. Die Länder werden daher den *TK-Review* weiterhin aktiv begleiten.

Beihilfeverfahren

Die Einigung mit der GD Wettbewerb bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist ein zentraler Schritt zur Beilegung des Verfahrens. Was nun

erreichbar ist, ist die Konkretisierung des Auftrags von ARD und ZDF und ein größeres Maß an Transparenz bei der Aufgabenerfüllung. Mit der Einigung ist es gelungen, die Ausgestaltung und die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Teil der kulturellen Identität der Mitgliedstaaten in nationaler Verantwortung zu behalten. Durch die vorgeschlagenen Maßnahmen werden die Rundfunkanstalten in ihrer Programmautonomie nicht eingeschränkt. Bei allen neuen oder veränderten Angeboten werden die Länder ein neues Verfahren zur Konkretisierung des Auftrags im Rundfunkstaatsvertrag einführen. Die konkrete Ausgestaltung des Angebots liegt wieder bei der Rundfunkanstalt selbst, sie muss aber von den Gremien genehmigt werden.

Die Aufgabe der Länder wird es nun sein, die vorgeschlagenen Maßnahmen bis Ende April 2009 staatsvertraglich umzusetzen. Eine Herausforderung wird dabei insbesondere der Bereich der Auftragskonkretisierung bei neuen oder veränderten digitalen Angeboten darstellen. Die Länder sind zuversichtlich, eine adäquate, den verschiedenen Interessen der Beteiligten gerecht werdende Lösung zu etablieren.

Entscheidende Punkte bei der staatsvertraglichen Umsetzung werden insbesondere sein:

- Definition, wann ein neues Angebot vorliegt und damit das vorgeschriebene Verfahren greift,
- Konkretisierung der Beauftragung im Bereich Telemedien i.S. von journalistisch-redaktionellen Ange-

- boten und die Aufstellung einer Positiv/Negativ Liste,
- das Verfahren der Auftragskonkretisierung durch Selbstverpflichtungen, Gremiengenehmigung und rechtsaufsichtliche Überprüfung möglichst unbürokratisch und praktikabel zu gestalten.

Am Ende des Umsetzungsprozesses muss ein Ergebnis stehen, dass sowohl von der Kommission akzeptiert wird, als auch den spezifischen Vorgaben des deutschen Verfassungsrechts, insbesondere der Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rechnung trägt.

Novellierung der Fernsehrichtlinie

Aus Sicht der Länder ist zu betonen, dass die Novellierung einen wichtigen Schritt darstellt, die besonderen Aufgaben des Rundfunks und der audiovisuellen Medien im europäischen Rahmen zu verankern. Nur eine spezifische Richtlinie gewährleistet, dass audiovisuelle Medien sich in Abgrenzung zum allgemeinen Wirtschaftsrecht der EU in einem europäischen Rahmen angemessen entwickeln können. Im Hinblick auf die konkreten Inhalte der Richtlinie haben sich die Länder aktiv - in enger Kooperation mit dem Bund - in den europäischen Prozess eingebracht. Neben einigen bereits geklärten Punkten wie beispielsweise dem Anwendungsbereich oder dem Kurzberichterstattungsrecht werden die Länder weiter ihre Positionen einbringen. Dies sind beispielsweise

- weitergehende Liberalisierung der quantitativen Werbebestimmungen (z. B. Werbezeitbeschränkungen, Blockwerbegebot),
- Verbot von Themenplacements, restriktive Linie bei der Zulassung von Produktplatzierungen,
- Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip in Jugendschutzfragen (bisher bestand die Möglichkeit, nach der *e-Commerce-Richtlinie* bei nicht linearen Diensten in eilbedürftigen Fällen beispielsweise bei extrem Jugend gefährdenden und rassistischen Inhalten die entsprechenden Seiten zu sperren; diese Möglichkeit muss aufrecht erhalten bleiben),
- dem angedachten Verbot von Kinderpornographie kann mit dem Ziel einer europaweiten Ächtung zugestimmt werden; eine Harmonisierung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner wäre – wie im Übrigen für den gesamten Jugendschutzbereich – abzulehnen,
- die geplante Festschreibung unabhängiger Regulierungsstellen für audiovisuelle Medien darf nicht zur Unzulässigkeit der deutschen Regelung – Aufsicht im Bereich des öffentlich rechtlichen Rundfunks über Gremien, Aufsicht über den privaten Rundfunk durch die Landesmedienanstalten – führen.

Anmerkungen zur europäischen Medienordnung

Europa wird 50 Jahre alt. Grund genug, die Leistungen der Europäischen Union für das friedliche Zusammenleben in einer dynamischen Wirtschaftsordnung zu würdigen. Wer angesichts dieses hervorragenden Beitrags der auf die europäischen Verträge gegründeten Europäischen Gemeinschaft in seinem Fachbereich den Finger hebt und europäische Rechtssetzung kritisch würdigt, gerät leicht in Gefahr – dies gilt zunehmend auch für die deutsche Medienöffentlichkeit – als Vertreter der Kleinstaaterei, sprich des deutschen Föderalismus, gebrandmarkt zu werden. Der Anspruch eigenständige Ziele auf Länderebene unterhalb des Nationalstaats zu verfolgen, gilt zunehmend als „lästig“ und die Bedeutung verfassungsrechtlicher Prinzipien eines Mitgliedstaats wird im Extremfall auf EU-Kommissionsebene schlicht ignoriert. Illustriert werden kann dies am vom ZDF-Justitiaren Carl-Eugen Eberle zitierten Spontankommentar eines Kommissionsbeamten: „Was das Bundesverfassungsgericht sagt, interessiert uns nicht“ (Festschrift für Karl Peter Mailänder zum 23. Oktober 2006, S. 500).

Derartige Haltungen, die nicht nur in Nebensätzen zum Ausdruck kommen, sondern durchaus in Entscheidungen der Kommission münden können, verlangen von uns

* Präsident der Landesanstalt für Kommunikation, Stuttgart.

allen, den Gedanken der Europäischen Gemeinschaft der Nationen gegenüber einer sich verselbständigenden Bürokratie mit zentralistischem Ansatz zu bewahren.

Es war in der 50jährigen Geschichte der Europäischen Gemeinschaft nie das Ziel, um jeden Preis Konformität in Europa herzustellen. Im Gegenteil sollten im Wissen der kulturellen Unterschiedlichkeit und der Eigenständigkeit diejenigen gemeinsamen Grundüberzeugungen in Verpflichtungen münden, die der einzelne Staat, ob zentral oder föderal organisiert, sinnvoller Weise nicht ohne Beteiligung seiner Nachbarn regeln sollte. Natürlich gilt das in besonderer Weise für das Gebiet der Wirtschaft, bei der die Grundentscheidungen für einen gemeinsamen Markt durch die Freizügigkeit oder die Niederlassungsfreiheit Garanten für ein prosperierendes Europa sind.

Dagegen war aber auch von Beginn an Konsens, dass bei aller Gemeinsamkeit die Besonderheit der einzelnen Nation, ihre gewachsene Kultur und Tradition, also ihre nationale Identität, bewahrt und geschützt werden muss und nicht zur Disposition stehen kann. Dies beinhaltet natürlich auch die Einschätzungsprärogative der einzelnen Staaten, welche Bereiche ihres Gemeinschaftslebens der Kultur zuzuordnen sind und damit in nationaler Kompetenz verbleiben müssen. Hierzu hat sich die Europäische Gemeinschaft zum Subsidiaritätsprinzip bekannt und es als tragende Säule ihrer gemeinsamen Werte im Maastrichter Vertrag verankert. Mit dem oben genannten Kommentar zeigt sich, dass dieses Prinzip im operativen Betrieb oft in Vergessenheit zu geraten droht.

Deshalb soll auch an dieser Stelle noch einmal klar gestellt werden, worum es geht; es geht nicht um Fundamentalkritik europäischer Politik, sondern darum, auf der Ebene eines Ausschnitts in einem fachpolitischen Bereich, hier bei der Kultur- und Medienpolitik, deutlich zu machen, dass die Gemeinschaft auf dieser Ebene keine umfassenden Regelungskompetenzen besitzt und sich auch so verhalten soll.

Der Rundfunk ist in Deutschland primär dem Bereich der Kultur zuzuordnen. Seine Ausgestaltung, insbesondere auch auf der Grundlage der Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts, stellt die dienende Funktion sowohl des öffentlich-rechtlichen wie auch des privaten Rundfunks für das Allgemeinwesen und für die öffentliche Meinungsbildung in den Vordergrund. Aus seiner Zuordnung zum Bereich der Kultur und aus dem Gedanken der weitest gehenden Sicherstellung von Meinungspluralität unterfällt der Rundfunk in die Regelungskompetenz der Länder. Die Länder haben dazu eigene Landesmediengesetze verabschiedet. Dort wo länderübergreifende Regelungen erforderlich sind, bedienen sie sich gemeinsamer Regelungen durch den Rundfunkstaatsvertrag, der inzwischen als 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in der Diskussion ist. Das Verfahren mag manchmal mühsam und langwierig sein, die Ergebnisse des politischen Prozesses nicht alle und jeden überzeugen, aber sie sind auch Ausdruck eines Subsidiaritätsprinzips, dass der unteren Ebene zunächst alles zuweist und der nächst höheren Ebene nur das, was zwingend dort geregelt werden muss. Solche Prinzipien der Selbstbescheidung scheinen für die EU-Kommission

nicht zu gelten. Im Gegenteil, wo keine Kompetenz im kulturellen Bereich vorhanden ist, hat sich die Gemeinschaft ein Stück Rundfunk auch mit Hilfe der EU-Rechtsprechung dadurch erobert, dass sie den Rundfunk in erster Linie als handelbares Wirtschaftsgut bewertet, das vor allem den Grundfreiheiten der Dienstleistungs- bzw. Niederlassungsfreiheit nach dem EG-Vertrag zu gehorchen hat.

Die EU begnügt sich seit einiger Zeit aber nicht damit, ihre so verstandene Regelungskompetenz dort auszuüben, wo sie noch am ehesten nachvollziehbar wäre, nämlich beim privaten kommerziellen Rundfunk, sondern erweitert ihr Spielfeld mit den vom deutschen privaten Rundfunk angestregten Beihilfeverfahren auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Erst hier haben sich beim Rundfunk die Auseinandersetzungen mit der EU-Kommission entzündet.

Dies ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil die Mitgliedstaaten bekanntermaßen im viel zitierten Amsterdamer Protokoll von 1997 den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten zur „No-Go-Zone“ für die EU gemacht haben, indem sie ihn aufgrund seiner unmittelbaren „Verknüpfung mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis, den Pluralismus in den Medien zu wahren“ aus dem Wettbewerbs- und Beihilferegime des EG-Vertrages heraus hielten. Die Mitgliedstaaten erteilten sich gegenseitig die grundsätzliche Befugnis, ihren öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren.

Die jeweiligen Interessenlagen beim öffentlich-rechtlichen und beim privaten Rundfunk sind in diesem Beihilfestreit um die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland bekannt: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk will weitgehend selbst darüber entscheiden, wie er seine Gebühreneinnahmen verwendet. Der private Rundfunk wehrt sich gegen eine sich dadurch verschärfende Konkurrenz auf dem Rundfunkmarkt. Diese jeweiligen Positionen werden schlüssig vorgetragen und sind in sich ohne Weiteres nachvollziehbar. Die Frage, was der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen Gebührengeldern alles darf, ist damit sozusagen entscheidungsreif. Es stärkt aber weder die Stellung Deutschlands noch das Verständnis für deutsche Rundfunkbelange, wenn dieser Streit nach Brüssel getragen wird und dort der private Rundfunk damit quasi selbst die Büchse der Pandora geöffnet hat.

Wenigstens zeigen der Beihilfestreit und die Kompromissansätze zu seiner Beilegung aber einmal mehr, dass eine strenge Aufgabenzuweisung dergestalt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk hauptsächlich „die Kultur“ bedienen, während der private Rundfunk durch seine Angebote lediglich Geld verdienen solle, weder möglich noch hilfreich ist.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im 3. Rundfunkurteil hat auch der private Rundfunk eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen. Wegen der Wechselwirkung mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat der private Rundfunk nicht in gleichem Maße die Aufgabe der Grundversorgung sicherzustellen.

Gleichwohl treffen auch ihn im öffentlichen Interesse stehende Ergänzungsfunktionen, so dass auch seine Tätigkeit nicht ausschließlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu betrachten und zu regulieren ist. Zu verweisen ist hier auch auf die Erklärung der Landesmedienanstalten vom November 2004. Danach hat der private Rundfunk gegenüber dem Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eine publizistische Ergänzungsfunktion und bleibt in diesem abgestuften Umfang einer öffentlichen Aufgabe, nämlich der „Wahrnehmung von Allgemeininteressen“ verpflichtet (<http://www.alm.de/258.html>). Auch der private Rundfunk kann somit nicht nur als Wirtschaftsgut betrachtet werden.

Die Justierung der Gewichte im Gefüge des dualen Rundfunksystems und dabei insbesondere die Beschreibung der Finanzausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind aber notwendige Aufgaben, für die dauerhaft tragfähige Lösungen nicht in Brüssel, sondern nur in Deutschland gefunden werden können.

Beim Thema Frequenzen und Übertragungskapazitäten ist es wichtig, den Grundsatz, dass die Frequenzpolitik gegenüber dem Rundfunk eine dienende Funktion auszuüben hat, auch auf europäischer Ebene anzumahnen. Dieser Grundsatz scheint der EU-Kommission fremd. Sie betrachtet neben den Rundfunkinhalten erst recht die Kapazitätsressourcen nur unter Wirtschaftlichkeitsaspekten. Gerade bei der Vergabe von Kapazitätsressourcen sind aber Vielfaltgesichtspunkte zu beachten. Diese

stehen grundsätzlich einer Versteigerung von Rundfunkkapazitäten entgegen.

Will man in Europa die bisherige Vielfalt im Rundfunk für die Zukunft sichern und die neuen digitalen technischen Übertragungsmöglichkeiten nach der internationalen Wellenkonferenz in Genf 2006 für eine Fortentwicklung des Rundfunks nutzen, so ist dies alleine durch das von der EU-Kommission formulierte Primat einer effizienten Frequenznutzung sicherlich nicht zu erreichen.

Die EU-Kommission setzt sich mit einer derartigen Vorgehensweise auch in Widerspruch zu ihren eigenen Maßstäben. Sie hat sich selbst nachhaltig für den Beitritt der Europäischen Kommission zum Unesco-Abkommen über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen eingesetzt.

Medien und ihre Verbreitungswege dienen der Sicherung der kulturellen Vielfalt in einem vereinten Europa. Die EU wie auch die einzelnen Mitgliedstaaten haben sich zu ihrem Schutz verpflichtet und dabei festgestellt, dass nicht allein wirtschaftliche Gründe und freier Handel im Vordergrund stehen dürfen, wenn es die kulturelle Vielfalt zu schützen gilt.

Die im Frühjahr 2007 von den Regierungschefs der deutschen Länder gefundene Position hierzu ist nachdrücklich zu begrüßen. In ihren Richtlinien vom 7. März richten sie die folgenden Forderungen an die EU-Kommission:

- „Diese Grundprinzipien [Achtung der Freiheit der Medien, die Sicherung des freien Informationsflusses der Medienvielfalt] müssen bei der Frequenzpolitik (Frequenzvergabe, Frequenzplanung, Frequenzhandel) berücksichtigt werden. Ein reiner Marktansatz bei Rundfunkübertragungskapazitäten einschließlich eines Frequenzhandels darf deshalb grundsätzlich nicht zum Tragen kommen.
- Artikel 31 der Universaldienstrichtlinie mit den Bestimmungen zu den Befugnissen der Mitgliedstaaten zur Kabelbelegung muss erhalten bleiben. Er sollte zusätzlich auf alle Plattformen erstreckt und die Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten auch auf Dienste, die der kulturellen Vielfalt und der Sicherung der Meinungspluralität dienen, erweitert werden.
- Ferner sollten die Bestimmungen der TK-Richtlinien dahingehend ergänzt werden, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, zur Sicherung der genannten Grundprinzipien Vorgaben für elektronische Kommunikationsnetze und Plattformen vorzusehen, insbesondere um dadurch den diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Übertragungskapazitäten für Medienanbieter zu sichern.“ (Auszug, abgedruckt in promedia 4/07, S. 4)

Spätestens bei den hier bevorstehenden Auseinandersetzungen mit der EU sitzen dann auch öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk wieder im selben Boot.