

Christina Oberst-Hundt: Brüssel - rundfunkpolitisch gesehen

Beitrag aus Heft »2007/01: BabyTV«

Wer sich aufmacht, die EU-Metropole rundfunkpolitisch zu erforschen, kommt nicht umhin, diese vielseitige, pulsierende, weltoffene und zuweilen verquere Stadt hautnah zu erleben, denn mit Rundfunkpolitik befassen sich in Brüssel viele Institutionen. Weite Wege erfordert es, vom Zentrum aus dorthin zu kommen. Kurze Wege allerdings, gemessen an jenen, welche die politischen Protagonisten zurücklegen mussten, um sich zur Ausgestaltung jener EU-Richtlinie, die einst „Fernsehen ohne Grenzen“ hieß, in einem langwierigen Prozess zusammenzufinden. So jedenfalls konnten es die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer von ver.di und der Friedrich-Ebert-Stiftung organisierten Journalistenreise empfinden, die sich Ende des letztjährigen sonnigen Novembers per U-Bahn und zu Fuß aufgemacht hatten, etwas über europäische Medienpolitik „aus erster Hand“, wie es im Besuchsprogramm hieß, zu erfahren. Dass es hierbei nur um Momentaufnahmen eines fließenden, sich fortwährend regenerierenden Prozesses gehen kann, zeigen die für die Ausgestaltung einer europäischen Rundfunkpolitik so wichtigen Ereignisse, wie die am 13. Dezember erfolgte erste Lesung des EU-Parlaments (EP) zur Fernsehrichtlinie, die jetzt ‚Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste‘ heißt (vgl. dazu unten), und die Einigung der deutschen Bundesländer mit der EU-Kommission im Streit um das sogenannte Beihilfverfahren gegen die Gebühren für die öffentlich-rechtlichen Rundfunksysteme ARD und ZDF vom 15. Dezember (vgl. Übersicht unten). Bereits jetzt, Anfang des neuen Jahres 2007, werden die Umsetzungen problematisiert, so beispielsweise die weitgehende Zulassung von product placement, die Frontlinien erneuert, etwa wenn der Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) die Einigung im Beihilfestreit zwar begrüßt, aber zugleich den Gang zum Europäischen Gerichtshof für „unumgänglich“ erklärt, „falls sich der Maßnahmenkatalog in wichtigen Kernpunkten als bloße Worthülse entpuppen sollte“.

Ende November war noch nichts klar, ein Ende des Streits zwischen EU-Kommission und den Ländern noch nicht absehbar und die Entscheidung des Europäischen Parlaments stand noch aus, wenn es auch hieß, die Erneuerung der Fernsehrichtlinie sei „auf gutem Weg“. Wenn dann schließlich Vereinbarungen und Beschlüsse zustande kommen, ist dies das Werk eines umfassenden, vielseitigen und aktiven ‚Netzwerks‘ aus Institutionen, Organisationen, Parlamentsmitgliedern und Interessenvertretungen, die in die konkrete EU-Politik eingebunden sind, aktive, vielfältige Lobby-Arbeit betreiben und/oder kritische Auseinandersetzung suchen.

Offene Zusammenarbeit oder Umsetzung des politischen Willens? Rheinland-Pfalz zum Beispiel, das derzeit den Vorsitz der Rundfunkkommission der deutschen Bundesländer inne hat, obliegt über seine Vertretung in Brüssel auch bei der EU die Verhandlungsführerschaft in Sachen Rundfunkpolitik.

Der Jurist Tim Schönborn ist medienpolitischer Referent der Vertretung und betreibt aktive Lobbyarbeit, trifft sich mit Abgeordneten und hat sich intensiv an der inhaltlichen Arbeit bei der Revision der Fernsehrichtlinie beteiligt. Diese sieht er als „positives Beispiel für die Zusammenarbeit“ in Brüssel. Die lobt auch der Vorsitzende der SPD-Gruppe im Europäischen Parlament, Bernhard Rapkay. Allerdings vollziehe sich die inhaltliche Willensbildung dort „weniger über die Fraktionen sondern eher länderübergreifend“. Es werde eine „sehr viel offenere Zusammenarbeit als in den nationalen Parlamenten praktiziert“, meint er. Harald Trettenbrein, in der von EU-Kommissarin Viviane Reding geleiteten Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien zuständig für

Audiovisuelle Politik, Mitautor des Revisionsentwurfs zur Fernsehrichtlinie, hält bei der Entscheidung im Parlament Änderungen im Bereich ‚Werbung‘ für möglich. Die Zulassung von product placement hatte ein Teilnehmer zuvor als „nachträgliche Legitimierung eines unerlaubten Zustands, nämlich die Vermittlung von Leitbildern unter Mitwirkung von Marken-Unternehmen“ kritisiert. Laut Trettenbrein geht es um eine „Mindestharmonisierung im Spannungsverhältnis zwischen staatlichem Kernbereich und europäischem Binnenmarkt“. Ziel sei eine „hinreichend inhaltliche Konkretisierung, ohne die Mitgliedsstaaten völlig einzuschränken“. Weniger differenziert scheint dagegen der Kabinettschef von Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes, Rudolf Strohmeier, seine Aufgabe zu sehen, die er als „Umsetzung des politischen Willens der Kommissarin“ definiert. Er wirke hier als „Transmissionsriemen“ und „Puffer“. Der kritischen Position Deutschlands zu product placement begegnet er mit dem Hinweis, „dann hätten dort die Bond-Filme jede Menge Verfahren auslösen müssen“.

Lobbyarbeit für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Pascal Albrechtskirchinger vom ZDF-Europabüro, vertritt in enger Zusammenarbeit mit den Kolleginnen und Kollegen der ARD die Interessen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Brüssel. „Die Lobbys“, betont er, „werden oft und transparent in die Entscheidungsprozesse der EU-Kommission einbezogen“. Es gibt online-Befragungen und Anhörungen. Er definiert seine Tätigkeit als „Unternehmens- und ordnungspolitische Lobbyarbeit“. Hierbei sei auch die Abstimmung mit den public service-Anstalten der anderen EU-Länder wichtig, die angesichts oft erheblicher Unterschiede, nicht einfach sei. Auch mit der privaten Konkurrenz gibt es Absprachen zwecks Durchsetzung gemeinsamer Interessen. „Wir sind irgendwie ‚ne große family“, meint er. In Sachen ‚Fernsehrichtlinie‘ sei „ziemlich viel erreicht“ worden. Insgesamt werde „ein europäisches audiovisuelles Regulierungssystem auf den Weg gebracht, das die Position der Öffentlich-Rechtlichen berücksichtigt“. Beim product placement habe sich die ablehnende Position der deutschen Länder nicht durchsetzen können. Der zu erwartende Kompromiss: Product placement darf die redaktionelle Unabhängigkeit nicht berühren, nur in bestimmten Sendungen (Fiktion, Sport) auftreten und muss durch ein Logo (alle 20 Minuten) kenntlich gemacht werden. Der Kommission gehe es um Wettbewerbsgleichheit mit den USA. Die Werbeindustrie brauche neue Wege, mit denen die Zuschauerinnen und Zuschauer auch tatsächlich erreicht werden. Werbebotschaften können nun nicht mehr weggeblendet werden, weil sie bereits ins Drehbuch integriert sind. Außerdem, so die Rechtfertigung der Kommission, finde product placement ohnehin statt, mit dem Logo sei es jetzt aber identifizierbar. ARD und ZDF haben erklärt, dass sie in ihren Eigen- und Auftragsproduktionen diese Werbeform nicht anwenden werden.

Zur Stellung des öffentlichen Rundfunks in der Union betont Albrechtskirchinger, dass das Vorhandensein eines dualen Rundfunksystems Bedingung für die Aufnahme ist. Die Sender in vielen neuen Ländern seien aber „völlig unterfinanziert“, so dass die Kommission hier inzwischen „sehr streng vorgeht und den Beitrittsländern blaue Briefe schickt, wenn dort der öffentliche Rundfunk nicht lebensfähig ist“.

Auf das Beihilfe-Verfahren angesprochen, kritisiert er den VPRT, der „über die EU die deutsche Medienpolitik ändern möchte. Die Kommission weiß aber, wie weit sie gehen kann“, meint er. „Sie kann nicht über das Wettbewerbsrecht den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland normieren, weil das dem Amsterdamer Vertrag (1) widersprechen würde“.

Verbraucherschutz gegen Kinder-Fettleibigkeit

Das Treffen mit zwei Vertreterinnen des Europäischen Verbraucherverbandes (beuc), Cornelia Kutterer und Ursula Pachel, zeigte wieder andere Facetten europäischer Medienpolitik. Als Mitarbeiterinnen eines Verbandes, dem 40 Mitgliedsstaaten angehören, setzen sie sich dafür ein, dass bei der Neufassung der Fernsehrichtlinie Werbung für Junk Food verboten wird, weil sie vor allem die Jüngsten und Schwächsten ihrer Klientel schädigen kann: die Kinder. Junk Food, Kinderkost mit hohem Zucker-, Fett- oder Salzgehalt, macht sie dick. Und Werbung, inklusive product placement sorgt dafür, dass sie immer wieder zu Pommes Frites & Co. verführt werden. 2006 wurde die Zahl übergewichtiger Kinder in der EU auf 22 Mio. geschätzt, Tendenz steigend. Nachdem in Großbritannien die Regulierungsbehörde Ofcom Werbung für Junk Food ab 2007 verboten hat, hoffen die Verbraucherschützerinnen auf Zustimmung des Europäischen Parlaments für ihre Initiative.

Neue Herausforderungen für den Jugendschutz

Einen anderen, angesichts der zunehmenden elektronischen Nutzungsmöglichkeiten per Internet und Handy immer wichtiger werdenden Aspekt des Kinder- und Jugendschutzes thematisierte das 7. Brüsseler Mediengespräch, zu dem die Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz auch die Journalisten und Journalistinnen eingeladen hatte. Mit der Überarbeitung der Fernsehrichtlinie zu einer Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste (2), die also neben herkömmlichen Fernsehprogrammen auch alle individuell abrufbaren Dienste erfasst, soll der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor jugendgefährdenden Inhalten, vor Gewalt und Pornografie mit Kindern gestärkt und ausgeweitet werden. Professor Johannes Kreile, Justitiar des Bundesverbandes Deutscher Fernsehproduzenten, betont, dass im Internet noch bis Ende der 90er Jahre Pornografie und andere jugendgefährdende Inhalte von einer „geschlossenen Benutzergruppe über 18-jähriger“ abgerufen wurden. Heute sind Pornos und extreme Gewalt per Handy bereits auf Schulhöfen präsent. Das Sendestaatsprinzip, das bei rechtlichen Streitfällen an das Herkunftsland verweist, habe, so kritisiert Kreile, in der neuen Richtlinie „exemplarisch Vorrang vor inländischem Jugendschutz“. Während hier Jugendliche lediglich vor „ernsthafter Beeinträchtigung“ zu schützen seien, habe das Bundesverfassungsgericht den Schutz vor „erheblichen Schädigungen“ festgeschrieben, allerdings zugleich auch den „Schutz des Lernens von Kritikfähigkeit“. „Wir müssen uns beeilen, damit noch medienrechtlich gelöst wird, was sonst von der technologischen Dynamik überrollt wird“, meint Ruth Hieronymi, Berichterstatterin beim Europäischen Parlament für die Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste. „Für den nichtlinearen Bereich“, so Hieronymi, sei „eine neue Form der Kontrolle durch Co- und Selbstregulierung nötig. Jetzt haben sich alle Staaten darauf geeinigt, geeignete Instrumente hierfür zu finden. Gemeinsame Moralvorstellungen“ könne es nicht geben, „wohl aber gemeinsame Standards“. Allerdings: Nicht-Mediendienste, wie beispielsweise Computerspiele, seien mit der neuen Richtlinie nicht erfasst. Mit ihr, so Hieronymi, sei also „erst ein Teil der Aufgabe erledigt.“ Dass es zusätzlich präventiven Jugendschutzes durch mehr Medienpädagogik und Stärkung der Medienkompetenz bedarf, darin waren sich alle im Saal einig. Die neue Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste als Wegweiser für Europas digitale Zukunft ist inzwischen vom Europäischen Parlament auf den Weg gebracht worden. Ministerrat und Kommission müssen noch zustimmen und die zweite Lesung steht noch aus. Die deutsche Bundesregierung ist vom Bundestag aufgefordert worden, die Richtlinie zu einem Schwerpunktthema ihrer Ratspräsidentschaft zu machen. Die endgültige Fassung wird vielleicht erst Ende 2007 vorliegen. Ob es dann mehr Schranken oder mehr Lockerungen für die grenzenlose audiovisuelle Freiheit gibt? In Brüssel und anderswo wird das „Spannungsverhältnis“ gegensätzlicher Interessen andauern. Die „Mindestharmonisierung“ hat noch etwas Zeit.

Anmerkungen

1 Das Amsterdamer Protokoll (1997) zum EG-Vertrag betont unter anderem die Bedeutung des öffentlich rechtlichen Rundfunks für kulturelle Vielfalt und Medienpluralismus

2 Die Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste unterscheidet zwischen linearen (herkömmliches Fernsehen) und nicht-linearen Diensten (Programme „auf Abruf“).

Die Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie der EU Wichtige Ergebnisse der 1. Lesung des EP am 13.12.2006: product placement: in Kino- und Fernsehfilmen, Serien, sowie Sportsendungen erlaubt, in Nachrichten, aktuellen Sendungen zum Zeitgeschehen, Kinderprogrammen, Dokumentarfilmen und Ratgebersendungen verboten.

Sendungen mit product placement: müssen zu Beginn, Ende und mindestens alle 20 Minuten durch ein darauf hinweisendes Logo gekennzeichnet werden.

Themenplacement: grundsätzlich verboten

Junk Food-Werbung: lediglich Beschluss zur Einführung eines Code of Conducts (Selbstverpflichtung), kein Verbot

Recht auf Kurzberichterstattung beschlossen: Sender können europaweit über Ereignisse von großem öffentlichen Interesse auch dann berichten, wenn sie keine Übertragungsrechte haben. Herkunftslandprinzip beibehalten: Medienunternehmen mit grenzüberschreitenden Programmen unterliegen dem an ihrem Standort geltenden Recht. Beihilfeverfahren gegen ARD/ZDF Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes und die Ministerpräsidenten Beck und Stoiber haben sich am 15.12.2006 im Beihilfeverfahren gegen ARD und ZDF (Rundfunkgebühren als unzulässige staatliche Beihilfe) dahingehend verständigt, dass der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks konkreter gefasst und die Finanzkontrolle transparenter werden soll. Bei Sendevorhaben ab einer bestimmten Größe sind Genehmigungsverfahren durch die Aufsichtsgremien vorgesehen, bei denen auch Stellungnahmen Dritter, zum Beispiel der privatkommerziellen Sender, einzuholen sind. Danach erfolgt eine formale Prüfung durch die Länder als Rechtsaufsicht. Mit dem Genehmigungsverfahren entfällt die bisherige Begrenzung der öffentlich-rechtlichen Online-Aufwendungen von 0,75 Prozent der Gebühreneinnahmen. Die Vereinbarungen werden staatsvertraglich festgeschrieben. Wettbewerbskommissarin Kroes wird der Kommission die Einstellung des Beihilfeverfahrens empfehlen.