

# IRIS

*Spezial*

Herausgegeben von der  
Europäischen Audiovisuellen  
Informationsstelle



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL  
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY  
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSSTELLE

# Die öffentlich- rechtliche Rundfunkkultur



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

 Nomos  
Verlagsgesellschaft

**IRIS Spezial:  
Die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2007  
ISBN: 978-92-871-6189-5  
EUR 62,50

**Verlagsleitung:**

Wolfgang Closs, Geschäftsführender Direktor der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle  
E-mail: wolfgang.closs@obs.coe.int

**Wissenschaftliche Betreuung und Koordination:**

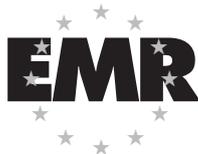
Dr. Susanne Nikoltchev, LL.M. (Florenz/Italien, Ann Arbor/MI)  
Leiterin der Abteilung Juristische Information  
E-mail: susanne.nikoltchev@obs.coe.int

**IRIS Spezial: Die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur  
Mit Beiträgen der Partnerorganisationen:**



**Institut für Informationsrecht (IViR)**

Rokin 84  
NL-1012 KX Amsterdam  
Tel.: +31 (0) 20 525 34 06  
Fax: +31 (0) 20 525 30 33  
E-mail: website@ivir.nl  
URL: <http://www.ivir.nl>



**Institut für europäisches Medienrecht (EMR)**

Franz-Mai-Straße 6  
D-66121 Saarbrücken  
Tel.: +49 (0) 681 99 275 11  
Fax: +49 (0) 681 99 275 12  
E-mail: emr@emr-sb.de  
URL: <http://www.emr-sb.de>

**Verlagsassistentin:**

Michelle Ganter

**Marketing:**

Markus Booms  
E-mail: markus.booms@obs.coe.int

**Übersetzung/Korrektur:**

Caroline Bletterer, Francisco Javier Cabrera Blázquez, Véronique Campillo, Katherina Corsten, France Courrèges, Christopher Edwards, Paul Green, Isabelle Herold-Vieuxblé, Jürgen Herz, Florence Lapérou, Bernard Ludewig, Sharon McLaughlin, Géraldine Pilard-Murray, Stefan Pooth, Patricia Priss, Britta Probol, Erwin Rohwer, Kerstin Spenner, Sylvie Stellmacher, Nathalie Sturlèse, Candelaria Van Strien-Reney, Anne-Lise Weidmann

**Satz/Druck:**

Pointillés, Hoenheim (France)

**Herausgeber:**

Europäische Audiovisuelle Informationsstelle  
76 Allée de la Robertsau  
F-67000 Strasbourg  
Tel.: +33 (0)3 88 14 44 00  
Fax: +33 (0)3 88 14 44 19  
E-mail: obs@obs.coe.int  
URL: <http://www.obs.coe.int>

**Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:**

Susanne Nikoltchev, Hrsg., IRIS Spezial: Die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur  
(Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2007)

© Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2007.

Jegliche in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind persönlicher Natur und sollten in keiner Weise dahingehend verstanden werden, dass sie die Auffassung der Informationsstelle, ihrer Mitglieder oder des Europarats wiedergeben.

# Die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur

Herausgegeben von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle

In dem vom Europarat in Auftrag gegebenen und unlängst veröffentlichten Bericht „Öffentlich-rechtliche Medien in der Informationsgesellschaft“ führt Christian S. Nissen im Zusammenhang mit der lebhaften Debatte über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein durchaus provokatives Argument an. Er schreibt, dass öffentlich-rechtliche Medien als Korrektiv für das Versagen des Marktes angesehen werden könnten, insofern als sich die Inhalte von kommerziellen Anbietern durch einen Mangel an nationaler und kultureller Vielfalt auszeichnen und folglich nicht die Vielfalt der Nationen und Regionen in Europa widerspiegeln. Dieses Argument, so der Autor, sei zwar nicht der Grund für die Schaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewesen, aber es könne für seine Zukunft von großer Bedeutung sein.

Folgt man diesem Gedanken, stellt sich die Frage nach dem Zusammenhang zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Kultur. In dieser Ausgabe von IRIS Spezial schauen wir uns diesen Zusammenhang aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln an. Zunächst geht es um das, was wir als Kultur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezeichnen wollen: Wie hat sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk entwickelt, welche Konsequenzen zieht er nach sich, warum gibt es ihn noch, welchen Regeln und Grundsätzen unterliegt er? In der Folge wird es darum gehen, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur kulturellen Vielfalt beiträgt: Bedient er verschiedene gesellschaftliche Gruppen, bietet er eine breite Vielfalt an hochwertigen Rundfunkdiensten, leistet er einen Beitrag in zentralen gesellschaftlichen und kulturellen Bereichen?

Als juristische Publikation betrachtet IRIS Spezial diesen Fragenkomplex aus einer **regulatorischen** Perspektive. Mit anderen Worten, wir wollen hier untersuchen, inwieweit nationale Regelungen die heutige Kultur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks widerspiegeln und berücksichtigen und gleichzeitig sicherstellen, dass die öffentlich-rechtlichen Sender die Umsetzung kultureller Ziele voranbringen.

Als Ergebnis liefert diese Publikation detaillierte Informationen über die öffentlich-rechtlichen Rundfunksysteme in 14 verschiedenen Ländern. Für jedes dieser Länder werden in einem einleitenden Kapitel die Grundlagen des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, seine Geschäfts- und Finanzierungsmodelle sowie die Verfahren und Strukturen der Entscheidungsprozesse im öffentlich-rechtlichen Rundfunk beschrieben. Auf der Grundlage dieser Informationen untersucht diese IRIS Spezial im zweiten Kapitel – wiederum für jedes Land – den Einfluss, den wichtige nationale kulturelle oder gesellschaftliche Aspekte auf das jeweilige öffentlich-rechtliche Rundfunksystem haben. Des Weiteren geht es um die Frage, inwieweit sich Vielfalt auch in den organisatorischen Strukturen der öffentlich-rechtlichen Rundfunksender widerspiegelt.

Die Länder wurden mit Blick auf die Besonderheiten ihres jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems ausgewählt, um die verschiedenen existierenden Regulierungsmodelle zu dokumentieren. Ein weiteres Auswahlkriterium war die Erforschung der Frage, wie und in welchem Maße die kulturellen, historischen und gesellschaftlichen Merkmale der einzelnen Länder den jeweiligen Rechtsrahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geprägt haben. Dieses Ziel macht die Betrachtung unterschiedlicher Ansätze umso wichtiger.

Der Schwerpunkt, den diese IRIS Spezial auf die Länderberichte legt, spiegelt die Tatsache wider, dass die Gesetze für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk weitgehend von nationalen Gesetzgebern

gemacht werden. Dennoch spielen auch paneuropäische Regelungen und Standards eine gewisse Rolle, und sei es nur durch die Unterstützung der Arbeit und Ziele der öffentlich-rechtlichen Sender oder durch die Beachtung der Interessen ihrer Wettbewerber aus dem Privatsektor. Deshalb beginnt diese Publikation mit einem kurzen Überblick über einige der Fragen, mit denen man sich derzeit auf paneuropäischer Ebene befasst.

Darüber hinaus geht es in dieser Publikation auch um einen ganz besonderen Aspekt der Kultur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. In den neuen Demokratien Europas ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine vergleichsweise junge Errungenschaft. Dies hatte nicht nur einen Einfluss auf die Schaffung des Rechtsrahmens für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern auch darauf, in welcher Weise der Rundfunk Kultur und Gesellschaft widerspiegelt. Aus diesem Grund enthält die Publikation eine spezielle Einführung in die Schwierigkeiten, die bei der Ersetzung von Staatsendern durch öffentlich-rechtliche Sender bewältigt werden mussten. Dass diese Ausgabe von IRIS Spezial einen gewissen Einblick in dieses Thema bieten kann, ist in erster Linie Dr. Karol Jakubowicz zu verdanken, dem früheren Vorsitzenden des CDMC des Europarats und früheren Direktor der Abteilung für Strategie und Analyse des polnischen Landesrundfunkrats (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – KRRiT*).

Zu erwähnen ist an dieser Stelle auch eine Schwesterstudie zu dieser IRIS Spezial, die jüngste Publikation der Informationsstelle über die **Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Gemeinschaft unabhängiger Staaten**. Dabei handelt es sich um einen Spezialbericht über den Rechtsrahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Russland und der Ukraine (verfügbar unter [http://www.obs.coe.int/online\\_publication/reports/publicservicebroadcasting\\_cis.pdf](http://www.obs.coe.int/online_publication/reports/publicservicebroadcasting_cis.pdf) oder in gedruckter Form von der Informationsstelle), verfasst von Andrei Richter und Dmitri Golovanov (MMLPC). Wie bereits in der Empfehlung 1641 (2004) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats festgehalten, fällt es diesen Ländern in besonderem Maße schwer, die vom Europarat festgelegten Standards für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einzuhalten (für Moldawien trifft dies nur in geringerem Maße zu).

Mit den Informationen aus dieser IRIS Spezial und dem Bericht über die GUS-Staaten möchten wir Ihnen einen möglichst umfassenden Einblick in das Spannungsfeld zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und Kultur und in die Kultur des Rundfunks vermitteln sowie die Frage beantworten, inwieweit Rundfunksender zu Kultur beitragen.

Dies ist die zehnte IRIS Spezial, welche die Informationsstelle konzipiert, in Auftrag gegeben, redaktionell aufbereitet und in drei Sprachen veröffentlicht hat. Danken möchten wir an dieser Stelle unseren beiden Partnerorganisationen, dem Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) und dem Institut für Informationsrecht (IViR), deren unverzichtbare Unterstützung und hervorragende Zusammenarbeit wir bei jedem dieser Schritte sehr zu schätzen wissen. Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung dieses Projekt war aber die Bereitschaft der nationalen Experten, ihr Wissen über die öffentlich-rechtliche Rundfunkkultur in ihren jeweiligen Ländern zu teilen. Unser besonderer Dank gilt ihnen sowie unseren sehr engagierten Übersetzern und Korrekturlesern.

*Straßburg, Februar 2007*

**Wolfgang Closs**  
*Geschäftsführender Direktor*

**Susanne Nikoltchev**  
*Leiterin der Abteilung Juristische Information*

# INHALTSVERZEICHNIS

Europäische Unterstützung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Regeln und Standards des Europarats.....	7
Systemischer Parallelismus .....	17
<b>BG</b> - BULGARIEN .....	21
<b>CH</b> - SCHWEIZ .....	31
<b>DE</b> - DEUTSCHLAND .....	41
<b>DK</b> - DÄNEMARK .....	53
<b>ES</b> - SPANIEN .....	63
<b>FI</b> - FINNLAND .....	77
<b>FR</b> - FRANKREICH .....	93
<b>GB</b> - VEREINIGTES KÖNIGREICH .....	109
<b>HU</b> - UNGARN .....	123
<b>IT</b> - ITALIEN.....	135
<b>LT</b> - LITAUEN .....	147
<b>NL</b> - NIEDERLANDE.....	159
<b>PL</b> - POLEN .....	171
<b>RO</b> - RUMÄNIEN.....	185
Anhang.....	195

## Europäische Unterstützung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Regeln und Standards des Europarats

Susanne Nikoltchev

Das Wohlergehen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört schon seit vielen Jahren zu den zentralen Anliegen des Europarats. Beleg hierfür ist eine lange Liste von Entschlüssen, Empfehlungen und Erklärungen der beiden Organe des Europarats.<sup>1</sup> Dies ist durchaus beachtlich, wenn man bedenkt, dass es bei vielen aktuellen Debatten über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk um Fragen geht, mit denen sich entweder die Parlamentarische Versammlung<sup>2</sup> oder das Ministerkomitee<sup>3</sup> des Europarats bereits befasst haben.

Zu den Themen, die schon lange eine zentrale Bedeutung einnehmen, gehören zum Beispiel das Engagement der Rundfunkbetreiber für neue Technologien<sup>4</sup> und die Kontrolle des Rundfunks.<sup>5</sup> Diese und andere Fragen veranlassten die Parlamentarische Versammlung bereits 1975, ihre erste „Rundfunkempfehlung“ zu verabschieden. So geht es in der **Empfehlung 748 (1975) über die Rolle und die Verwaltung des nationalen Rundfunks** letztendlich – wie mehrfach in Erwägungsgründen deutlich wird – um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Die Empfehlung bildete nur den Auftakt zu regelmäßigen Stellungnahmen des Europarats zum Rundfunk im Allgemeinen und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Besonderen. Das Eintreten für **Art. 10 EMRK** und insbesondere für das Recht, Informationen zu empfangen,<sup>6</sup> gehört zu den treibenden Kräften hinter diesem starken Engagement des Europarats.

Auch die Europäische Union hat Einfluss auf die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehabt. Deutlich werden die Sorgen der EU um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im **Amsterdamer Protokoll**, in dem es heißt,

„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“,

und:

„Die Bestimmungen der Verfassung berühren nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wird, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der

1) Eine Liste der Empfehlungen, Resolutionen und Erklärungen des Ministerkomitees zum Thema Medien ist abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/media/4\\_documentary\\_resources/CM\\_en.asp#TopOfPage/](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/CM_en.asp#TopOfPage/)

Eine Liste aller vom Ministerkomitee verabschiedeten Texte ist abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts\\_en.asp](http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp)

Eine vollständige Liste aller von der Parlamentarischen Versammlung verabschiedeten Texte ist abrufbar unter:

[http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocumentGuide\\_E.asp](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocumentGuide_E.asp)

2) Die Parlamentarische Versammlung kann als älteste internationale parlamentarische Versammlung mit einer pluralistischen Zusammensetzung von demokratisch gewählten Parlamentsmitgliedern auf der Basis eines zwischenstaatlichen Vertrags angesehen werden. Sie ist befugt, Empfehlungen zu verabschieden, die an das Ministerkomitee gerichtete Vorschläge enthalten, deren Umsetzung Sache der Regierungen ist. Sie kann auch Entschlüsse verabschieden, die Entscheidungen der Versammlung zu Fragen enthalten, deren Umsetzung in ihre Zuständigkeit fällt, oder Stellungnahmen, für die sie allein zuständig ist. Zudem kann sie Stellungnahmen zu Fragen abgeben, die ihr vom Ministerkomitee vorgelegt werden.

3) Das Ministerkomitee ist das Entscheidungsorgan des Europarates. Es setzt sich aus den Außenministern der einzelnen Mitgliedstaaten oder deren ständigen diplomatischen Vertretern in Straßburg zusammen. Das Ministerkomitee gibt Erklärungen ab, verabschiedet (nicht bindende) Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und schließt Abkommen und Vereinbarungen ab. Eine weitere Quelle für maßgebliche Entschlüsse und politische Erklärungen sind die spezialisierten Ministerkonferenzen, die regelmäßig vom Europarat organisiert werden.

4) In Empfehlung 748 (1975) beschrieben als „die Flexibilität der Rundfunksender, neue Techniken einzuführen“.

5) In Empfehlung 748 (1975) erwähnt als „Frage, wie der Rundfunk kontrolliert werden soll“.

6) Art. 10 Abs. I MRK besagt: „Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.“ [Hervorhebung hinzugefügt]

Union nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags Rechnung zu tragen ist.“<sup>7</sup>

Dennoch verfügt die Europäische Union in Fragen der Daseinsvorsorge nur über sehr begrenzte Handlungsmöglichkeiten. Das stärkste von der Europäischen Kommission eingesetzte Instrument ist das Wettbewerbsrecht. Dessen grundsätzlicher Zweck ist jedoch der Schutz vor unlauterem Wettbewerb und Marktverzerrungen, die zum Beispiel auf staatliche Eingriffe zurückzuführen sind. Im Endeffekt wird deshalb (wie von den Privatsendern häufig angestrebt) das europäische Wettbewerbsrecht weniger dazu benutzt, die von einem Staat dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingeräumten Privilegien zu fördern, als vielmehr sie zu beschneiden. Bezüglich der finanziellen Ausstattung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat die Europäische Kommission 2001 versucht, die unvermeidbaren Konflikte mit den Privatsendern mit ihrer **Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk** zu entschärfen.<sup>8</sup>

In der jüngeren Vergangenheit hat die Europäische Kommission, bislang ohne konkrete Ergebnisse, damit begonnen, in Fragen des Medienpluralismus eine proaktivere Rolle einzunehmen. In diesem Zusammenhang wird in einem Arbeitspapier<sup>9</sup> der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit den privaten Sendern auf eine Stufe gestellt und sein bedeutender Beitrag anerkannt.<sup>10</sup> Im Dokument wird bestätigt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Fragen seiner redaktionellen Unabhängigkeit, seiner personellen Ausstattung und seiner Finanzierung vor zahlreichen Herausforderungen steht. Darüber hinaus weist es auf den Druck und die versuchten Eingriffe der Politik hin, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einigen der neuen Mitgliedstaaten belasten.<sup>11</sup>

Die führende Rolle in Fragen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa spielt aber der Europarat.

## Kultur und Kommerz

1987 verabschiedete die Parlamentarische Versammlung die **Empfehlung 1067 (1987)**,<sup>12</sup> die sich ausdrücklich mit der **kulturellen Dimension des Rundfunks in Europa** befasste. Es war die Zeit einer völligen Umgestaltung der Rundfunklandschaft, zum einen durch die Einführung neuer Rundfunkübertragungstechniken (Satellit, Kabel) und zum anderen durch die zunehmende Kommerzialisierung der öffentlich-rechtlichen Sender und des Rundfunksektors ganz allgemein. Der Wettbewerb zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Unternehmen wurde immer deutlicher. Die Versammlung erkannte, dass die neuen Übertragungstechniken dazu geeignet waren, für mehr kulturelles Schaffen, eine breitere Programmvielart und ein stärkeres Kulturbewusstsein zu sorgen. Allerdings schien sich die Versammlung mehr mit den Risiken zu befassen, die durch diese neuen Techniken entstehen könnten. Gefährdet wurde der öffentlich-rechtliche Rundfunk laut dieser Empfehlung durch eine mögliche „Verringerung der Programmvielart und die Erosion von gesellschaftlich anerkannten Verhaltensnormen“ (Punkt 6.b), durch die „Untergrabung der kulturellen Identität von kleineren Ländern und Sprachminderheiten sowie der kulturellen Vielfalt von Europa insgesamt“ (Punkt 6.c) und durch eine „wirtschaftliche und folglich kulturelle Abhängigkeit von äußeren (überwiegend kommerziellen) Faktoren“ (Punkt 6.e). Um diesen Risiken zu begegnen, sollten die Regierungen nach Auffassung der Versammlung „den öffentlich-rechtlichen Charakter des Rundfunks sowie die politische, erzieherische und kulturelle Rolle der Massenmedien stärken“. Es

7) Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten des Vertrags von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (Amtsblatt Nr. C 340 vom 10. November 1997). Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12004V/htm/C2004310DE.01037201.htm>  
Das Protokoll ist einer der Texte, die als Anhang zum Vertragsentwurf für eine europäische Verfassung vorgelegt wurden, siehe Amtsblatt Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004.

8) Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, siehe Amtsblatt Nr. C 320 vom 15. November 2001.

9) Arbeitspapier der Kommission über Medienvielfalt in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, SEC(2007) 32 vom 16. Januar 2007, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/media\\_pluralism\\_swp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/media_pluralism_swp_en.pdf)

10) Arbeitspapier der Kommission, Punkt 2.7.

11) Arbeitspapier der Kommission, Punkt 2.2.

12) Empfehlung 1067 (1987) über die kulturelle Dimension des Rundfunks in Europa, verabschiedet von der Parlamentarischen Versammlung am 8. Oktober 1987.

wurde betont, dass Massenmedien ein Instrument für „kulturelle Vielfalt“ sein sollten. Die Bedeutung der kulturellen Vielfalt im Rundfunksektor wurde von der Parlamentarischen Versammlung bereits zwanzig Jahre vor Inkrafttreten des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen<sup>13</sup> verkündet.

In der Empfehlung 1067 (1987) findet sich ebenfalls die Idee der Gleichbehandlung von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk (Punkt 9). Diesem Gedanken entsprechend und als Antwort auf die Tatsache, dass sich praktisch in ganz Europa das duale Rundfunksystem durchgesetzt hatte, verabschiedete der Europarat am 5. Mai 1989 das **Europäische Übereinkommen zum grenzüberschreitenden Fernsehen**.<sup>14</sup> Dieses Übereinkommen schafft für beide Formen des Rundfunks einen europaweiten Rechtsrahmen zur Regelung von Aspekten des grenzüberschreitenden Fernsehbetriebs. Im Unterschied zu seinem zweieiigen Zwilling, der EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“,<sup>15</sup> tritt das Übereinkommen ausdrücklich für die Förderung der (grenzüberschreitenden) Meinungsfreiheit und des Pluralismus ein.<sup>16</sup> Die letzte IRIS Spezial: Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen<sup>17</sup> befasst sich ausführlich mit den Unterschieden zwischen diesen beiden parallelen und ansonsten weithin deckungsgleichen europäischen Instrumenten für das grenzüberschreitende Fernsehen.<sup>18</sup>

## Rundfunkumfeld im Wandel

Während der technische Fortschritt den Europarat veranlasste, sich auf den grenzüberschreitenden Rundfunk zu konzentrieren, war es das Ende des Kalten Krieges, das ihn dazu brachte, sich mit Rundfunk und Politik zu befassen. In ihrer **Empfehlung 1147 (1991) zur Verantwortung der Parlamente für demokratische Reformen im Rundfunkbereich** berücksichtigte die Parlamentarische Versammlung beide Aspekte. Sie beschrieb, wie schwer es den Rundfunkmodellen im Osten gefallen war, die totalitären Strukturen der Vergangenheit zu überwinden. In den betreffenden Ländern hinkten die bestehenden rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rundfunkstrukturen weit hinter dem Aufbau einer demokratischen Gesellschaft und Marktwirtschaft her (Punkt 6.i). Die Versammlung betrachtete aber auch das andere Ende des Spektrums. Sie hob hervor, dass die etablierten westlichen Rundfunkkonzepte durch die neuen Technologien und die zunehmende Realität der grenzüberschreitenden Angebote vor große Herausforderungen gestellt wurden.<sup>19</sup> Aber wie wollten die Parlamentarier diese Probleme lösen? Ein zentrales Ziel war Pluralismus, ein anderes die Unabhängigkeit und Verantwortung der Rundfunksender. Zur Erreichung dieser Ziele formulierte die Versammlung eine Reihe von Grundprinzipien. Die Gesetzgeber wurden aufgefordert, unter anderem die Rolle des Rundfunks in den Bereichen Information, Bildung und Unterhaltung zu berücksichtigen. Man war sich einig, dass die Rolle des Rundfunks gleichermaßen von privaten und öffentlich-rechtlichen Sendern übernommen werden könnte, sofern sie ihre Aufgabe

13) Siehe Mara Rossini, Übereinkommen zur kulturellen Vielfalt tritt am 18. März 2007 in Kraft, in IRIS 2007-2: 2.

14) Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (ETS Nr. 132) vom 5. Mai 1989, in Kraft getreten am 1. Mai 1993. Der Text wurde entsprechend dem Protokoll (ETS Nr. 171) vom 1. Oktober 1998, in Kraft getreten am 1. März 2002, geändert. Text des Übereinkommens siehe <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/132.htm>

15) Richtlinie des Rates vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (89/552/EWG), geändert durch die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997. Eine nichtoffizielle konsolidierte Version des Textes ist abrufbar unter: [http://www.ham-online.de/pdf/eg\\_fernsehrichtlinie.pdf](http://www.ham-online.de/pdf/eg_fernsehrichtlinie.pdf)

16) Art. 4 und 10*bis* des Übereinkommens. Zum Vergleich: Der zwölfte Absatz der Erwägungsgründe der Fernsehrichtlinie bezieht sich nur insofern auf Art. 10 EMRK, als hiervon der freie Verkehr von Dienstleistungen betroffen ist; die Frage des Pluralismus wird überhaupt nicht angesprochen.

17) Susanne Nikoltchev (Hrsg.), IRIS Spezial: Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen – Umsetzung der Regeln (Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle 2006).

18) Siehe insbesondere Karol Jakubowicz, Umsetzung und Überwachung: Wahrung der Menschenrechte und kulturellen Werte, in IRIS Spezial: Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen, S. 37–48 (43). Weitere Hintergrundinformationen: Pierre Goerens, Einschlägige europäische Rechtsinstrumente im Zusammenspiel: Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen und die EG-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“: Konkurrenz oder Komplementarität? in IRIS Spezial: Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen, S. 1–12.

19) „Die Bedeutung grenzüberschreitender Funk- und Fernsehdienste für die nationalen Medienmärkte einzelner Mitgliedstaaten“ war im März 2004 das Thema der informellen Ministerkonferenz, die von der irischen EU-Ratspräsidentschaft in Drogheda organisiert wurde. Zu diesem Anlass hat die Informationsstelle unter dem Titel „Grenzüberschreitendes Fernsehen in der Europäischen Union: Marktanteile und ausgewählte juristische Aspekte“ ein Arbeitspapier über einige der Auswirkungen des grenzüberschreitenden Fernsehens erstellt. Das Dokument ist abrufbar unter: [http://www.obs.coe.int/online\\_publication/transfrontier\\_tv.pdf](http://www.obs.coe.int/online_publication/transfrontier_tv.pdf)

so verstehen, im Sinne der öffentlichen Daseinsvorsorge ein öffentliches Gut anzubieten. Gleichzeitig unterstrich die Versammlung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk keinesfalls nur den Regeln des freien Marktes überlassen werden könnte.

Mit dem Umgang der Rundfunksender mit den neuen Technologien befasste sich die Parlamentarische Versammlung erneut in ihrer **Empfehlung 1228 (1994) über Kabelnetze und lokale Fernsehstationen und ihre Bedeutung für ein größeres Europa** vom 24. Januar 1994. Dieses Mal wurde vorgeschlagen, dass die Rundfunksender, insbesondere die öffentlich-rechtlichen, aus den westeuropäischen Ländern ihre „Kollegen“ in Ost- und Mitteleuropa bei der Erforschung des Kabelfernsehens und anderer Technologien unterstützen sollten.

## Gleich und doch unterschiedlich

Die sogenannte **Prager EntschlieÙung Nr. 1 über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** bestätigte, dass die Erwartungen an öffentlich-rechtliche Sender eine Sonderbehandlung rechtfertigen. Laut ihrem dritten Erwägungsgrund unterstützt der öffentlich-rechtliche Rundfunk die Werte, die der politischen, rechtlichen und sozialen Struktur demokratischer Gesellschaften zugrunde liegen, und insbesondere die Achtung von Menschenrechten, Kultur und politischem Pluralismus. Die EntschlieÙung wurde bei der 4. Europäischen Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik verabschiedet, die am 7. und 8. Dezember 1994 in Prag stattgefunden hat.<sup>20</sup> Darin ist vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk (als Institution) die Rede, der – wie bereits in diversen anderen Dokumenten des Europarats angesprochen und in mehreren Ländern praktiziert – von privaten oder öffentlich-rechtlichen Unternehmen geleistet werden könne.<sup>21</sup> Nichtsdestoweniger bezieht sich der Resolutionstext überwiegend auf öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter. Dies entspricht der Realität, denn die meisten Länder haben öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen gegründet (und gleichzeitig den dazugehörigen Rechtsrahmen geschaffen), um diese mit der Erbringung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkdiensten zu beauftragen.<sup>22</sup>

Mit EntschlieÙung Nr. 1 wird die Bedeutung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems vor dem Hintergrund von zunehmendem Wettbewerb und raschem technologischem Wandel erneut bestätigt. Die Resolution fordert, dass öffentlich-rechtliche Sender auch zusätzliche Programme anbieten dürfen und dass ihre Rolle, ihr Auftrag und ihre Zuständigkeiten klar definiert werden sollen. Sie verlangt von den Mitgliedstaaten, dass sie die redaktionelle Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Sender gegen politische und wirtschaftliche Einflussnahme schützen und den öffentlich-rechtlichen Sendern eine sichere und für die Erfüllung ihrer Aufgaben angemessene finanzielle Ausstattung garantieren. In aller Ausführlichkeit beschreibt sie den politischen Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Unter den Punkten öffentlich-rechtliche Anforderungen, Finanzierung, Wirtschaftliche Praxis, Unabhängigkeit und Verantwortung, Übertragungstechnik, neue Kommunikationstechnologien sowie europäische Zusammenarbeit und Solidarität zeichnet sie ein ziemlich umfassendes Bild der Voraussetzungen, die von teilnehmenden Staaten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geschaffen werden sollten.

Diese „Checkliste für Gesetzgeber“ ist heute so aktuell wie damals. Sie dient Gesetzgebern nach wie vor als Orientierung und liefert durchaus wertvolle Hinweise. Beim Konzept für die Länderberichte in dieser IRIS Spezial wurden viele ihrer Aspekte übernommen, und auf einige Fragen werden wir im weiteren Verlauf dieser Übersicht noch zurückkommen.

An dieser Stelle sei an ein Element erinnert, das den Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ergänzt: die vom Ministerkomitee am 22. November 1994 eingeführte **Empfehlung Nr. R (94) 13 über Maßnahmen zur Förderung der Medientransparenz**. Sie ist ein weiteres Rechtsinstrument

20) Der Text ist abrufbar unter: [http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg\\_ref\\_coe\\_mcm\\_resolution\\_psb\\_07\\_081294\\_tcm6-4274.pdf](http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_mcm_resolution_psb_07_081294_tcm6-4274.pdf)

21) Jüngstes Beispiel ist das Leitprinzip I.1 im Entwurf für die Empfehlung Rec(2007)3 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft, verabschiedet am 31. Januar 2007. In der maßgeblichen Passage heißt es: „Die Mitgliedstaaten haben die Befugnis, den öffentlich-rechtlichen Auftrag zu definieren und einer oder mehreren Medienorganisationen aus dem öffentlichen und/oder privaten Sektor zu übertragen, (...)“

22) Die möglicherweise prominenteste Ausnahme zu dieser Regel wird im Länderbericht über die Niederlande beschrieben. Allerdings haben auch einige andere Länder eine Privatisierung der bestehenden öffentlich-rechtlichen Sender erwogen oder erwägen sie noch.

für einheitliche Rundfunkregelungen bei gleichzeitiger Sonderbehandlung der Öffentlich-Rechtlichen. Die nationale Gesetzgebung soll Medientransparenz garantieren und fördern und einen erleichterten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten anstreben. Dies knüpft eng an Art. 6 Fernsehübereinkommen an, auf den die Empfehlung Nr. R (94) 13 dementsprechend auch verweist.<sup>23</sup> In den Leitlinien (Nr. 3 bis 5) ist angegeben, was die Rundfunksender offenlegen müssen, nämlich Informationen in Verbindung mit der Beantragung einer Sendelizenz und in der Folge darüber, wie der lizenzierte Dienst betrieben wird. Transparenz wird auch für die Behörden vorgeschrieben, die den Auftrag haben, die Umsetzung der Transparenzpflicht der Sender zu kontrollieren. Das Erläuternde Memorandum (Punkte 21 und 22) zur Empfehlung setzt den Schwerpunkt auf die Anwendung dieser allgemeinen Regeln auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten. Da diese mit öffentlichen Mitteln finanziert würden, sollten vor allem sie die Transparenzstandards einhalten (insbesondere hinsichtlich der finanziellen Ressourcen und Ergebnisse). Denkbar wäre aber, dass für sie andere Verfahren zur Durchsetzung der Transparenz angewendet würden. Zu berücksichtigen seien die nationalen Bestimmungen, mit denen der besondere Charakter des öffentlich-rechtlichen Auftrags und die dazugehörigen Rechenschaftsmechanismen (nicht selten mit öffentlicher Beteiligung) geregelt werden.<sup>24</sup>

## Unabhängigkeit

Von all den Elementen, die in der Prager Entschließung als entscheidend für ein öffentlich-rechtliches Rundfunksystem erachtet werden, war es der Aspekt der Unabhängigkeit, der das nächste wichtige Rechtsinstrument des Ministerkomitees auslöste. **Empfehlung Nr. R (96) 10 zur Garantie der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks**, verabschiedet am 11. September 1996, enthielt Leitlinien für staatliche Gesetzgeber, Rundfunkregulierungsbehörden sowie für das Management und die Angestellten von öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen. Die Leitlinien legen den Schwerpunkt auf die Unabhängigkeit und institutionelle Autonomie von öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen und heben dabei zehn Bereiche hervor, in denen diese Aspekte von besonders hoher Bedeutung sind. Sie statuieren Grundregeln für den Verwaltungsrat und die Belegschaft, für die Kontrollgremien sowie für die Finanzierung und die Programmpolitik der öffentlich-rechtlichen Sender. Darüber hinaus ebnet sie den Weg für die Nutzung der neuen Technologien durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Das dazugehörige Erläuternde Memorandum geht sehr detailliert auf all diese Punkte ein.

Neben dem Ministerkomitee beschäftigte sich aber auch die Parlamentarische Versammlung mit der Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Die Versammlung hatte in zwei vorangegangenen Empfehlungen die Bedeutung eines unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunks insbesondere in den neuen Demokratien hervorgehoben.<sup>25</sup> Am 27. Januar 2004 verabschiedete die Versammlung die **Empfehlung 1641 (2004) zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk**, in der sie dessen besonderen Auftrag und seine notwendige Unabhängigkeit von Wirtschaft und Politik unterstrich. Die Versammlung kritisierte ausdrücklich das Versagen vieler europäischer Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk – und insbesondere die Nichteinhaltung des fundamentalen Grundprinzips der Unabhängigkeit der Sender, wie sie in der Empfehlung Nr. R (96) 10 des Ministerkomitees vorgesehen war.

In seiner Antwort auf die Empfehlung 1641 (2004) teilte das Ministerkomitee die Auffassung der Versammlung. Bei der 7. Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik, die am 10. und 11. März 2005 in **Kiew** stattfand, verabschiedete das Ministerkomitee die **Entschließung Nr. 2 zur kulturellen Vielfalt und zum Medienpluralismus im Zeitalter der Globalisierung**. Darin fordern die Vertreter der Staaten, dass der Europarat die Umsetzung von Empfehlung Nr. R (96) 10 durch die Mitgliedstaaten überwachen sollte.

23) Art. 6 Fernsehübereinkommen besagt, dass die Verantwortlichkeiten des Rundfunkveranstalters in der Zulassung für den Rundfunkbetrieb oder durch eine andere rechtliche Maßnahme festgelegt wird und dass diese Information auf Ersuchen zur Verfügung gestellt werden muss.

24) Die öffentlich-rechtlichen Sender könnten bezüglich der Dienste, die sie zusätzlich zu ihren zentralen (öffentlich-rechtlichen) Aktivitäten anbieten, enger an die Transparenzleitlinien gebunden werden.

25) **Rec 1506 (2001) über die Meinungs- und Informationsfreiheit in den europäischen Medien**, verabschiedet am 24. April 2001, und **Rec 1589 (2003) zur freien Meinungsäußerung in den europäischen Medien**, verabschiedet am 28. Januar 2003.

Eine gewisse Form der Überwachung gab es bereits vor der Verabschiedung der Empfehlung 1641 (2004) durch die Versammlung. Dabei hatte sich bestätigt, dass nahezu alle Mitgliedstaaten des Europarats einen Rechtsrahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eingerichtet hatten und nicht wenige von ihnen die in Empfehlung Nr. R (96) 10 vorgegebenen Standards erfüllten, aber auch, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten die Empfehlung nur teilweise, falsch oder gar nicht umgesetzt hatten. Hinzu kam, dass in einigen der Länder, deren Gesetze den Standards entsprachen, diese nicht angewendet oder nur unzureichend durchgesetzt wurden.<sup>26</sup>

Diesen Überwachungsergebnissen und der Entschließung von Kiew entsprechend, verabschiedete das Ministerkomitee am **27. September 2006** eine **Erklärung**, in der die lebenswichtige Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für eine pluralistische Kommunikation und den sozialen Zusammenhalt erneut bekräftigt wurde.<sup>27</sup> Die Erklärung betont zudem, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk frei von unangemessenen Auflagen und Kontrollen sein sollte und dass er institutionelle Autonomie sowie einen angemessenen Rechtsrahmen benötigt. Erneut wurden die Mitgliedstaaten an die Bedeutung der Umsetzung von Empfehlung Nr. R (96) 10 erinnert.

Die Notwendigkeit der Unabhängigkeit von politischer und wirtschaftlicher Einflussnahme ist nicht nur mit Blick auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter, sondern auch bezüglich der nationalen Behörden anerkannt worden, die für die Regulierung und Überwachung der privaten oder öffentlich-rechtlichen Sender zuständig sind. Der Zusammenhang zwischen der Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Sender und der Unabhängigkeit „anderer Einrichtungen“, denen gegenüber die Sender gegebenenfalls rechenschaftspflichtig sind, war bereits in Prag hergestellt worden (siehe Punkt 2 der Prager Entschließung unter Unabhängigkeit und Verantwortung). In der Empfehlung Nr. R (96) 10 wurde erneut erklärt, dass Aufsichtsbehörden keinerlei politischer oder sonstiger Einflussnahme unterliegen sollten<sup>28</sup> – obwohl anerkannt wurde, dass die Einzelstaaten zuständig für die allgemeine Organisation der Regulierungsbehörden sind. In seiner **Empfehlung Rec (2000) 23** vom 20. Dezember 2000 unterstrich das Ministerkomitee erneut und sehr konkret die dringende Notwendigkeit der Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden parallel zur Unabhängigkeit der Rundfunksender. Gegenstand der Empfehlung war die **Unabhängigkeit und die Funktion der Regelungsbehörden im Rundfunkbereich**. Unterstützt wurde die Idee der Unabhängigkeit von Aufsichtsbehörden auch von der Parlamentarischen Versammlung mit ihrer **Empfehlung 1506 (2001)** vom 24. April 2001 **über die Meinungs- und Informationsfreiheit in den europäischen Medien**.<sup>29</sup>

## Der öffentlich-rechtliche Auftrag

Unabhängigkeit ist allerdings nur ein Aspekt von vielen, die der Europarat in der Vergangenheit immer wieder angesprochen hat. Ein weiteres zentrales Anliegen betraf den öffentlich-rechtlichen Auftrag an sich. Da das Mandat des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Autonomie des Anbieters von entscheidender Bedeutung ist, hängt dieser Punkt zweifellos eng mit der Frage der Unabhängigkeit zusammen. Wie bereits erwähnt, geht die Empfehlung 1641 (2004) sogar davon aus, dass das besondere Merkmal des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags „im Wesentlichen ein von wirtschaftlicher und politischer Macht unabhängiger Betrieb“ ist.<sup>30</sup>

26) Siehe Bericht „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ vom Ausschuss für Kultur, Wissenschaft und Bildung, Drucksache 10029 vom 12. Januar 2004 (Berichterstatter: Abg. Paschal Mooney). Der Bericht verweist detailliert auf die mehr oder weniger starke politische Einflussnahme in Russland, Aserbaidschan, Georgien, der Ukraine, Bosnien und Herzegowina, Armenien, Moldawien, Serbien, Bulgarien, der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“, Kroatien, der Tschechischen Republik, Ungarn, der Slowakei, dem Vereinigten Königreich, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien. Darin erwähnt wird auch der zunehmende Finanz- und Wettbewerbsdruck auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Niederlanden, Frankreich, Dänemark und Deutschland (siehe Punkte 3 bis 16 des Berichts).

Der Bericht ist abrufbar unter: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/RefRedirectEN.asp?Doc=Doc.10029>

27) Erklärung des Ministerkomitees zur Garantie der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten, verabschiedet am 27. September 2006.

28) Siehe Leitlinie Nr. 11 des Erläuternden Memorandums.

29) In ihrem Vorschlag für eine europäische Audiovisuelle-Mediendienste-Richtlinie fordert die Europäische Kommission nun auch explizit unabhängige nationale Regulierungsbehörden, die ihre Funktion unparteilich und transparent ausüben. Siehe Art. 23 Abs. 1 lit. b des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie des Rates 89/552/EWG zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit, KOM(2005) 646 endg. vom 13. Dezember 2005.

Die Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Dezember 2006 zu diesem Vorschlag befürwortet diesen Grundsatz.

30) Punkt 2 der Empfehlung 1641 (2004).

Wie der öffentlich-rechtliche Auftrag des Rundfunks definiert wird, hängt von den Erwartungen an den Rundfunk ab. In diesem Zusammenhang hat sich der Europarat schon viele Male damit befasst, was gerechtfertigte oder sogar wünschenswerte Erwartungen sein könnten. Mit Blick auf den Rundfunk ganz allgemein äußern viele der bislang erwähnten Texte des Europarats direkt oder indirekt die Auffassung, dass er dem Publikum Informationen, Bildung und Unterhaltung liefern muss.<sup>31</sup> Was die besonderen Anforderungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betrifft, so hat die Prager EntschlieÙung (1994) sehr präzise Erwartungen vorgegeben. Zu den Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört die Erbringung verschiedener Angebote und Leistungen: (i) ein Bezugspunkt für alle Mitglieder der Öffentlichkeit sowie Elemente für sozialen Zusammenhalt und Integration, (ii) ein Forum für breite öffentliche Debatten,<sup>32</sup> (iii) ein pluralistisches, innovatives und vielfältiges Programm auf der Grundlage hoher ethischer und qualitativer Standards, (iv) Sendungen und Dienste für ein breites Publikum, auch unter Berücksichtigung der Interessen von Minderheiten, (v) Beiträge über die in der Gesellschaft vorhandenen verschiedenen philosophischen Gedanken und religiösen Überzeugungen, um gegenseitiges Verständnis und Toleranz zu verbessern und die gemeinschaftlichen Beziehungen in multiethnischen und multikulturellen Gesellschaften zu fördern, (vi) eine Programmgestaltung, die zur Vielfalt des nationalen und europäischen Kulturerbes beiträgt, (vii) eine Programmgestaltung mit einem nennenswerten Anteil an Originalproduktionen und Werken von unabhängigen Produzenten, (viii) Programme, die üblicherweise von privaten Sendern nicht angeboten werden.

In seiner **Empfehlung Nr. R (99) 1 über die Maßnahmen im Hinblick auf die Förderung der Medienvielfalt**, verabschiedet am 19. Januar 1999, bekräftigt das Ministerkomitee erneut, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk (und die Medien ganz allgemein) verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Interessen ermöglichen sollten, ihre Meinungen zum Ausdruck zu bringen. Das Ministerkomitee hatte die Prager EntschlieÙung bereits mit der **Empfehlung Nr. R (97) 21**<sup>33</sup> bekräftigt und auf die besondere Verantwortung hingewiesen, die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zukommt, wenn es um die Förderung einer Kultur der Toleranz und des Verständnisses unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von Minderheiten geht.

In der Empfehlung Nr. R (99) 1 erklärt das Ministerkomitee darüber hinaus, dass die Vorstellungen von Demokratie, Menschenrechten und dem freien Austausch von Informationen und Ideen unauflöslich mit dem Konzept des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verknüpft sind. Er stellt zudem erneut fest, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk dem Pluralismus dient und die Bedürfnisse verschiedener gesellschaftlicher Gruppen zu berücksichtigen hat. Aus diesem Grund schlägt er in der Empfehlung vor, die Vorteile einer Beteiligung der Öffentlichkeit an der Gestaltung der Programmpolitik zu nutzen.<sup>34</sup> Um diese Idee zu vertiefen, veröffentlichte das Ministerkomitee am **7. Dezember 2000** eine weitere **Erklärung** über kulturelle Vielfalt und die wichtige Rolle, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk dabei spielt, diese Vielfalt zu bewahren.

Die Idee, das Publikum an der Programmgestaltung mitwirken zu lassen, ist – zumindest in Teilen – von fast allen Ländern übernommen worden,<sup>35</sup> deren öffentlich-rechtliche Rundfunksysteme in dieser IRIS Spezial untersucht werden. Der Einfluss der Vertreter der Allgemeinheit unterscheidet sich

31) Dies ist zum Beispiel explizit in Punkt i angegeben. Empfehlung 1147 (1991) der Parlamentarischen Versammlung.

32) Die Berichterstattung über Wahlkämpfe könnte als ganz spezieller Aspekt dieser öffentlichen Debatte angesehen werden. Es ist folglich nicht verwunderlich, dass das Ministerkomitee den öffentlich-rechtlichen Sendern in seiner **Empfehlung Nr. R (99) 15 über die Maßnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen** eine besondere Verantwortung hinsichtlich einer fairen und umfassenden Wahlberichterstattung zuspricht. Die Empfehlung wurde am 29. April 1999 verabschiedet.

33) Ministerkomitee, Empfehlung Nr. R (97) 21 über die Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz, verabschiedet am 30. Oktober 1997.

34) Passend zu früheren Dokumenten des Europarats bestätigt auch die Empfehlung Nr. R (99) 1, dass öffentlich-rechtliche Rundfunksender eine angemessene strukturelle und finanzielle Hilfe sowie die Mittel und Möglichkeiten benötigen, um sich vor dem Hintergrund der neuen Kommunikationstechnologie und des digitalen Umfelds weiterzuentwickeln. Zu letzterem Punkt empfiehlt das Komitee die Aufrechterhaltung von *Must-Carry*-Vorschriften für Kabelnetze. Siehe auch Susanne Nikoltchev (Hrsg.), IRIS Spezial: Haben oder nicht haben - *Must-Carry*-Regeln (Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle 2005).

35) Bulgarien hat unlängst einen Öffentlichen Rat eingerichtet, offenbar um der Öffentlichkeit ein gewisses Gewicht bei der Gestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu verleihen. Die Aufgaben des Rates und die Regeln für seine Zusammensetzung sind allerdings noch nicht geklärt – siehe Länderbericht Bulgarien. Eine gewisse Unsicherheit herrscht auch über die konkrete Aufgabe, Zusammensetzung und Funktionsweise des französischen Programmbeirats, der bis zu einem gewissen Grad befugt sein soll, den CSA für Sanktionsmaßnahmen einzusetzen. Italien, Polen und Rumänien suchen noch nach einem Weg, um der Öffentlichkeit neben ihrer faktischen Macht in Form von Einschaltquoten weitere Einflussmöglichkeiten zu geben.

von Land zu Land und hängt vom gewählten Konzept für die öffentliche Beteiligung ab. Die Vielfalt der Konzepte reicht von Aufsichtsgremien, denen auch Vertreter der Öffentlichkeit angehören (Deutschland, Ungarn), über Gremien aus Vertretern der Öffentlichkeit, die beratend und kommentierend zur Programmgestaltung Stellung nehmen (Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich), bis hin zu verschiedenen Formen von erleichterten Verfahren für Stellungnahmen und/oder Beschwerden. Zu Letzteren gehören der Ombudsmann (Schweiz), der Publikumservice (Finnland), Mediatoren (Frankreich) und die Zuschauerredaktion (Dänemark). In Dänemark sind die öffentlich-rechtlichen Sender darüber hinaus gesetzlich verpflichtet, im „Dialog“ mit der Allgemeinheit zu stehen, wobei das „Wie“ jedem einzelnen Sender überlassen bleibt. In den Niederlanden, wo verschiedene private oder gemeinnützige Vereine (*omroepverenigingen*) den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (mit)versorgen, wird schlicht und einfach auf den Einfluss der durch sie vertretenen gesellschaftlichen Gruppen vertraut.

Kurz nach der Veröffentlichung der Empfehlung Nr. R (99) 1 über die Maßnahmen zur Förderung der Medienvielfalt durch das Ministerkomitee stützte die Parlamentarische Versammlung diesen Ansatz mit ihrer **Empfehlung 1407 (1999) über Medien und die demokratische Kultur** vom 29. April 1999. Sie unterstreicht darin die Funktion von unabhängigen öffentlich-rechtlichen Rundfunksendern als Garanten für die allgemeine Verfügbarkeit von unparteilichen und vielfältigen Programmen mit Inhalten aus Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung. Die Versammlung äußert auch ihre Sorgen über den bestehenden politischen und wirtschaftlichen Druck und den zunehmenden Wettbewerb durch private Anbieter und unterstreicht dabei die Notwendigkeit der Umsetzung der Ziele der Empfehlung Nr. R (96) 10 zur Garantie der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

### Auf dem Weg zu öffentlich-rechtlichen Medien

Mit seiner Empfehlung **Rec (2003) 9 über Maßnahmen zur Förderung des Beitrags des digitalen Rundfunks zu Demokratie und Gesellschaft**, verabschiedet am 28. Mai 2003, rückt das Ministerkomitee die vom technologischen Wandel eröffneten Chancen in den Mittelpunkt seiner Überlegungen. Große Bedenken hat das Ministerkomitee allerdings bezüglich der Mittel, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk benötigt, um diese Chancen entsprechend seinem öffentlich-rechtlichen Auftrag und im Interesse der Öffentlichkeit zu nutzen. Es schlägt aus diesem Grund vor, dass für öffentlich-rechtliche Sender zum einen die finanziellen Mittel bereitgestellt und zum anderen die notwendigen rechtlichen, wirtschaftlichen, technischen und sonstigen Voraussetzungen geschaffen werden sollten, um ihnen die Präsenz auf den verschiedenen digitalen Plattformen zu ermöglichen. Zu diesem Zweck sollten, soweit dies vernünftigerweise möglich ist, *Must-Carry*-Regelungen<sup>36</sup> eingeführt und angewendet werden. Nach Auffassung des Ministerkomitees sollte der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Übergang zum terrestrischen digitalen Rundfunk anführen.<sup>37</sup> Er sollte in die Lage versetzt werden, neue spezialisierte Kanäle und interaktive Dienste anzubieten, zum Beispiel elektronische Programmführer<sup>38</sup> und mit dem Programm verknüpfte Onlinedienste. Die zentrale Rolle, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der Demokratie spielt, mache es zwingend notwendig, einen universellen Zugang zu seinen Programmen im digitalen Umfeld sicherzustellen.

Mit ihrer Empfehlung 1641 (2004), von der bereits im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks die Rede war, bekräftigt die Parlamentarische Versammlung den Grundgedanken der Empfehlung (2003) 9. Sie unterstreicht die potenziellen Probleme, die durch das Fehlen eines Rechtsrahmens für Digitalfernsehen und Internetaktivitäten mit Blick auf die Verpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Sender entstehen könnten. Dementsprechend betont sie

36) Weitere Informationen über die Gründe für die Einführung von *Must-Carry*-Regeln sowie die Vor- und Nachteile ihrer Beibehaltung oder gar Ausdehnung finden Sie im IRIS Spezial: Haben oder nicht haben – *Must-Carry*-Regeln, a. a. O.

37) Die Studie über das digitale terrestrische Fernsehen in den EPRA-Ländern (Ergebnis einer im Rahmen der EPRA eingerichteten Arbeitsgruppe von Regulierungsbehörden) untersucht die Rolle und den Erfolg von öffentlich-rechtlichen Sendern im Zusammenhang mit der Einführung von terrestrischem Digitalfernsehen (DVB-T). Die vollständige Studie, die von der AGCOM (Italien) koordiniert und im März 2004 vorgestellt wurde, ist abrufbar unter:

[http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc) eine Zusammenfassung finden Sie unter:

[http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_summary.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_summary.doc)

38) Weitere Erläuterungen über die Funktionen von elektronischen Programmführern (EPG) siehe bei Alexander Scheuer, Michael Knopp, Glossar des digitalen Fernsehens, Beilage zu IRIS Spezial: Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen, unter X. 1. (Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2004).

auch, wie wichtig es für öffentlich-rechtliche Sender ist, dass sie über einen angemessenen institutionellen und finanziellen Rahmen verfügen, der ihnen die „Aufrüstung“ und Anpassung an das digitale Zeitalter erlaubt.<sup>39</sup>

Auch in der EntschlieÙung Nr. 2 von Kiew werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, sich die wichtige Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Umfeld bewusst zu machen. Wie in Punkt 12 erklärt, sei er „ein Element des sozialen Zusammenhalts, ein Spiegel der kulturellen Vielfalt sowie ein entscheidender Faktor für eine pluralistische und für alle zugängliche Kommunikation“. Vor dem Hintergrund der Digitalisierung und Konvergenz sei es besonders wichtig, einen freien und universellen Zugang zu den Angeboten der öffentlich-rechtlichen Sender auf allen Plattformen sicherzustellen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag weiterzuentwickeln. Die Staaten werden aufgefordert, die notwendigen rechtlichen, finanziellen und technischen Voraussetzungen zu schaffen, damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Auftrag auf effektive Art und Weise erfüllen und so insbesondere zu Kultur- und Medienvielfalt beitragen kann. Aus diesem Grund bekräftigten die teilnehmenden Minister der Konferenz von Kiew ihre mit Empfehlung Rec (2003) 9 eingegangenen Verpflichtungen.

Eine der Zusagen von Kiew wurde erst unlängst umgesetzt. Das Ministerkomitee hat die Bedingungen untersucht, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einem digitalen Umfeld benötigt, um auch weiterhin seine speziellen Verpflichtungen bei der Förderung der Werte einer demokratischen Gesellschaft erfüllen zu können.<sup>40</sup>

Als wichtiger gemeinsamer Nenner stellte sich die Überzeugung heraus, dass öffentlich-rechtliche Organisationen in der Informationsgesellschaft unterschiedliche Plattformen nutzen und vielfältige Dienste anbieten sollten, um ihren öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen. Das Komitee unterstreicht diesen Punkt durch die Einführung des Begriffs der „öffentlich-rechtlichen Medien“, für die es den öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie er ursprünglich in der Empfehlung 1641 (2004) für den Rundfunk festgelegt worden war, neu definiert. Dies führte zur **Empfehlung Rec (2007) 3 über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft**, die am 31. Januar 2007 vom Komitee verabschiedet wurde. Es überrascht nicht, dass diese jüngste Empfehlung zu einem großen Teil die Hauptleitlinien aus Empfehlung 1641 (2004) übernimmt. Im Gegensatz zu ihrem Pendant verzichtet sie natürlich auf ausdrückliche Verweise auf die besondere „Rundfunksprache“. Mit der erklärten Ausrichtung auf öffentlich-rechtliche „Medien“ unterstützt die Empfehlung immanent schon die Forderung der öffentlich-rechtlichen Rundfunksender nach Ausweitung ihrer Tätigkeit auf neue Plattformen und Dienste.

In der Informationsgesellschaft soll der öffentlich-rechtliche Auftrag nach wie vor für alle Mitglieder der Öffentlichkeit einen Bezugspunkt bilden, über den – universell zugänglich – Nachrichten-, Informations-, Bildungs-, Kultur-, Sport- und Unterhaltungsprogramme sowie Inhalte für die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen geliefert werden. Die öffentlich-rechtlichen Medien sollen die Gewohnheiten der Menschen berücksichtigen, sowohl allgemeine als auch spezialisierte Inhalte und Dienste anbieten sowie individuell zugeschnittene interaktive Dienste und *On-Demand*-Angebote entwickeln. Die öffentlich-rechtlichen Medien sollen zu sozialem Zusammenhalt und Integration beitragen, eine Aufgabe, der in einer globalisierten Welt mehr denn je eine große Bedeutung zukommt. Zu diesem Zweck sollten die öffentlich-rechtlichen Medien für die neue digitale Umgebung fit gemacht werden und selbst die digitale Eingliederung fördern. Die Empfehlung bezeichnet die öffentlich-rechtlichen Medien als eine Quelle für unparteiliche und unabhängige Informationen und Kommentare, eine Quelle für innovative und vielfältige Inhalte, die hohe ethische und qualitative Standards erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Medien sollten dazu beitragen, die Zersplitterung zu überwinden, indem sie der sozialen und politischen Entfremdung entgegenwirken und die Entwicklung der Zivilgesellschaft fördern. Das Ministerkomitee war der Auffassung, dass die

39) In seiner Antwort auf die Empfehlung 1641 (2004) hat das Ministerkomitee, wie bereits erwähnt, die Notwendigkeit eines angemessenen rechtlichen, institutionellen und finanziellen Rahmens erneut bestätigt.

40) Eine Menge Hintergrundinformationen zur Frage der Einordnung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in die Informationsgesellschaft liefert der Bericht von Christian S. Nissen über die öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft. Der Bericht wurde für die Expertengruppe des Europarats zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der Informationsgesellschaft (MC-S-PSB) erstellt und im Februar 2006 veröffentlicht. Er ist abrufbar unter:  
[http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/media/1\\_Intergovernmental\\_Co-operation/MC-S-PSB/1hinf\(2006\)003\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/1_Intergovernmental_Co-operation/MC-S-PSB/1hinf(2006)003_en.pdf)

klassische Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, eine breitere demokratische Debatte und Beteiligung zu fördern, mit der zusätzlichen Hilfe neuer interaktiver Technologien möglicherweise sogar besser erfüllt werden kann. Die öffentlich-rechtlichen Medien sollen zudem dazu beitragen, audiovisuelle Kreativität und Produktion sowie die Vielfalt des nationalen und europäischen Kulturerbes zu fördern.

Zu guter Letzt fordert die Empfehlung (2007) 3 die Mitgliedstaaten auf, die speziellen rechtlichen, technischen und finanziellen Voraussetzungen zu schaffen, die von den öffentlich-rechtlichen Medien benötigt werden, um ihren Auftrag zu erfüllen.

Das Ministerkomitee bleibt dem allseits anerkannten Einvernehmen treu, dass die Regierungen zwar aufgefordert werden, die in dieser und früheren Empfehlungen festgelegten Standards einzuhalten, die Organisation ihres nationalen Systems der öffentlich-rechtlichen Medien aber ihnen allein überlassen bleibt. Dessen ungeachtet wird von den Regierungen erwartet, dass sie sich in besonderem Maße den Herausforderungen der Informationsgesellschaft stellen.

## **Zusammenfassung**

Es gibt ein umfangreiches Paket an Standards des Europarats. An einigen der zentralen Erwartungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wird schon seit über 30 Jahren konsequent festgehalten. Diese Grundideen sind nun an die Bedürfnisse der Informationsgesellschaft angepasst worden. Die Staaten sind gehalten, eine bestimmte Struktur und gewisse Mindeststandards vorzugeben, haben aber in der konkreten Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks/Mediensystems viele Freiheiten. Aus diesem Grund wurden die Länderberichte dieser IRIS Spezial mit einem doppelten Ziel verfasst: Zum einen, um festzustellen, ob das bestehende Gerüst an Regeln und Standards des Europarats von den Staaten eingehalten wird oder nicht; zum anderen, um zu untersuchen, ob die nationalen Gesetze als Bestandteile eines gesamteuropäischen Rechtsrahmens den Bedarf der Öffentlichkeit nach einem öffentlichen Gut decken oder nicht.

Da es sich bekanntlich auf zwei Beinen besser steht als auf einem, stützen sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunksysteme nicht nur auf rechtliche Standards. Sie beruhen auch auf der historischen, gesellschaftlichen und politischen Situation, in der sie geschaffen wurden. Einen weiteren Einblick hierzu liefert der folgende Beitrag über den systemischen Parallelismus, der den Weg für die sich hieran anschließenden Länderberichte ebnet.

## Systemischer Parallelismus

Um ein Kommunikationssystem in seiner ganzen Komplexität zu begreifen, so Majid Tehranian,<sup>1</sup> sollten alle seine Bestandteile betrachtet werden, darunter seine räumliche und zeitliche Umgebung sowie die Eingaben, Strukturen, Prozesse, Ausgaben, Auswirkungen und Rückmeldungen. Vor allem aber sollte solch ein Kommunikationssystem aus sich heraus untersucht werden. Aus diesem Grund schlägt Majid Tehranian für die Betrachtung der Massenkommunikation einen „historischen und ganzheitlichen“ Ansatz vor.

In die gleiche Richtung geht DeFleur<sup>2</sup> mit seiner Aussage, dass das Verstehen der Medien einer Gesellschaft nur möglich ist, wenn die sozialen, kulturellen, ökonomischen und politischen Ereignisse, die an entscheidenden Stellen in der Geschichte der Medien die Richtung ihrer Entwicklung geprägt haben, angemessen berücksichtigt werden. Dementsprechend ist DeFleur folgender Auffassung:

Innerhalb unterschiedlicher sozialer und politischer Strukturen, Wirtschaftssysteme und historisch-kultureller Rahmenbedingungen kann davon ausgegangen werden, dass auch die Massenmedien unterschiedliche Formen annehmen (...) Mitentscheidend hierfür ist zum Beispiel die Frage, ob es sich bei dem Land um eine marktwirtschaftliche Demokratie, eine eindeutig totalitäre Diktatur oder um ein Mittelding dazwischen handelt.

Hallin und Mancini<sup>3</sup> haben diesen Gedanken weitergeführt und gezeigt, dass es auch innerhalb der kapitalistischen Demokratien in Westeuropa und Nordamerika unterschiedliche Mediensysteme gibt, insbesondere hinsichtlich der Beziehungen zwischen den Medien und dem politischen System. In einem, wie sie es nennen, liberalen System (zu finden in den USA, im Vereinigten Königreich, in Kanada und Irland) sind die Medien in hohem Maße autonom. Das demokratisch-korporatistische System (Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Niederlande, Norwegen, Schweiz und andere) hat sich in jenen Ländern entwickelt, in denen das soziopolitische System, die Traditionen sowie die kulturelle und religiöse Vielfalt die Berücksichtigung der Interessen verschiedener Gruppen erforderlich gemacht haben. Das Ergebnis ist eine Kombination aus weitreichender Autonomie der Medien mit „rundfunkpolitischen“ Sonderregelungen („*politics-in-broadcasting*“), insbesondere für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Das „mediterrane“ (oder polarisiert-pluralistische) System (zu finden in Frankreich und Italien sowie Griechenland, Spanien und Portugal) ist gekennzeichnet durch eine große Nähe der Medien zur Politik, eine schwache Professionalisierung des Journalismus und einer eher dirigistischen Politik („*politics-over-broadcasting*“) für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Zurückzuführen ist all dies zweifellos auf die vergleichsweise kurze Phase der demokratischen Konsolidierung in diesen Ländern und/oder die bei Elite und Staat fehlende Akzeptanz von Einschränkungen bei der Machtausübung.

Demzufolge könnte man die Existenz eines „systemischen Parallelismus“ postulieren, das heißt einer Situation, in der die Mediensysteme die systemischen Merkmale der Gesellschaft widerspiegeln, in denen sie bestehen.

In seiner Zusammenfassung des Symposiums, das der Beantwortung der Fragen gewidmet war, ob die Massenkommunikationsmedien den Wandel anführen oder ihm folgen, ob sie die Gesellschaft widerspiegeln oder formen und ob sie als Katalysatoren des sozialen Wandels oder als Verstärker des Status quo verstanden werden sollten, konstatiert Katz<sup>4</sup> die große Bandbreite der Meinungen zu diesem Thema. Doch letztlich führt die Überlegung, ob zwischen Gesellschaft und Medien eine

1) M. Tehranian (n.d.), *Socio-economic and Communication Indicators in Communication Planning: A Case Study of Iran*. Paris: UNESCO.

2) M. L. DeFleur, *Theories of Mass Communication*. New York 1972, David McKay Co., Inc.

3) Daniel C. Hallin, Paolo Mancini, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge 2004, Cambridge University Press.

4) E. Katz, *Epilogue: Where Do We Stand?* In E. Katz und T. Szecskö (Hrsg., 1981), *Mass Media and Social Change*. London 1981: Sage Publications, S. 265–267.

Beziehung der Interdependenz, des Idealismus, des Materialismus oder der Autonomie<sup>5</sup> besteht, zu dem Schluss, dass es sich um eine Beziehung der „nichtäquivalenten Interdependenz“ handelt.<sup>6</sup> Dies bedeutet, dass sich Gesellschaft und Medien gegenseitig beeinflussen, aber dass die Gesellschaft als stärkeres Element die Medien formt und ihre Einflussmöglichkeiten selbst festlegt: Es sind die sozialen Bedingungen und der soziale Wandel, die die Voraussetzungen für Aktivitäten der Medien in diesem Bereich schaffen oder die Aktivitäten auslösen. Mit anderen Worten, die Wirksamkeit des Einflusses der Medien auf die Gesellschaft hängt in hohem Maße davon ab, inwieweit dieser Medieneinfluss sich mit dem generellen Veränderungsprozess in der Gesellschaft deckt. Wie von McQuail<sup>7</sup> festgestellt, „sind die Medien in der Regel Instrumente anderer sozialer Kräfte und nicht ihre Anstifter. Sie sind nicht die primären sozialen Akteure“.

Diese Erkenntnis ist entscheidend, um die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den postkommunistischen Staaten zu verstehen.

Bei der Schaffung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bzw. bei der Umwandlung des Staatsrundfunks in ein öffentlich-rechtliches System kann zwischen drei Hauptmodellen unterschieden werden:

1. paternalistisch – wie im Vereinigten Königreich, wo der öffentlich-rechtliche Rundfunk ursprünglich 1926 mit der Errichtung der BBC, einer unabhängigen öffentlichen Körperschaft mit einem öffentlich-rechtlichen Auftrag, eingeführt wurde, zum Teil verstanden als eindeutig normative Kraft im kulturellen, moralischen und politischen Leben des Landes;
2. demokratisch und emanzipatorisch – wie in manchen anderen westeuropäischen Ländern, wo die ehemals staatlichen Rundfunkanstalten in den 60er- und 70er-Jahren in öffentlich-rechtliche Sender umgewandelt wurden; zu einer Zeit, als die Kontrolle der Monopolsender durch den Staat (die Regierung) nicht mehr gerechtfertigt oder legitimiert werden konnte und ein Weg gesucht wurde, um die Sender enger mit der Zivilgesellschaft zusammenzubringen und sie in autonome öffentlich-rechtliche Organisationen umzuwandeln;
3. systemisch – wie in Westdeutschland nach dem 2. Weltkrieg, Spanien, Portugal und Griechenland in den 70er-Jahren sowie in Mittel- und Osteuropa nach 1989, als die Veränderung des Rundfunksystems ein Teil oder Baustein eines breiteren politischen Wandels war, üblicherweise beim Übergang in eine Demokratie nach dem Ende eines autoritären oder totalitären Systems.

Die Einführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den postkommunistischen Ländern sollte als ein Element einer „mimetischen“ medienpolitischen Ausrichtung und als ein Beispiel für das angesehen werden, was der polnische Soziologe Marek Ziółkowski<sup>8</sup> basierend auf der Assimilierung von Institutionen, Verhaltensmustern und typischen Werten aus verschiedenen Entwicklungsphasen der kapitalistischen Gesellschaften als „imitierende Transformation“ bezeichnet hat. Szczepański<sup>9</sup> hat dies die „mechanische Transplantation von im Westen erprobten Mustern“ genannt.

Das „paternalistische“ und das „demokratische und emanzipatorische“ Modell für die Einführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben sich ganz natürlich aus der ideologischen und axiologischen Entwicklung der Gesellschaft, insbesondere der Konsolidierung der Demokratie und der Entwicklung der politischen Kultur in einer gefestigten Demokratie. Andererseits hat das „systemische“ Modell in postkommunistischen Staaten die Transplantation ausländischer rechtlicher und institutioneller Konzepte und Mechanismen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit sich gebracht. Das bedeutet, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk gewissermaßen „vor seiner Zeit“ eingeführt wurde, auf jeden Fall lange bevor die Entwicklung der hierfür notwendigen gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Umgebung abgeschlossen war. Es ist weithin bekannt, dass der postkommunistische Transformationsprozess die Einführung neuer organisatorischer Rahmen-

5) K. E. Rosengren, *Mass Media and Social Change: Some Current Approaches*. In E. Katz und T. Szecskö (Hrsg.), *Mass Media and Social Change*. London 1981: Sage Publications, S. 247–264

6) Siehe K. Jakubowicz, *Rude Awakening: Social and Media Change in Central and Eastern Europe*. N. J. 2007, Hampton Press, Inc.

7) D. McQuail, *Media Performance. Mass Communication and the Public Interest*. London 1992, Sage Publications.

8) M. Ziółkowski, *O imitacyjnej modernizacji społeczeństwa polskiego*. In: P. Sztompka (Hrsg.), *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*. Warszawa-Kraków 1999, Wydawnictwo Naukowe PWN, S. 38–64.

9) M. S. Szczepański, *Pokusy nowoczesności. Polskie dylematy rozwojowe*. Katowice 1992, Andrzej Matczewski Publisher, S. 14.

bedingungen als Teil des von oben nach unten durchgesetzten gesellschaftlichen Wandels voraussetzt. Die zugrunde liegenden kulturellen und Wertefundamente dieser Rahmenbedingungen müssen in der Regel erst eingeführt, verbreitet und im Nachhinein, mitunter sehr viel später, von der allgemeinen Bevölkerung verinnerlicht werden.<sup>10</sup> Ein Grund für die Einführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist auch die Hoffnung, dass er zum Gedeihen dieser kulturellen und axiologischen Fundamente beitragen kann.

Die Einführung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in postkommunistischen Staaten ist von großen Schwierigkeiten begleitet,<sup>11</sup> die genau darauf zurückzuführen sind, dass das allgemeine gesellschaftliche und politische Umfeld für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk noch nicht reif ist. Daher rühren die meisten Probleme, mit denen sich diese Rundfunkorganisationen auseinandersetzen müssen. Dies bestätigt das Phänomen des „systemischen Parallelismus“ und der nichtäquivalenten Interdependenz zwischen gesellschaftlichem Wandel und der Entwicklung der Medien: Die sozialen Umstände schaffen die Rahmenbedingungen für den Betrieb der neu eingeführten öffentlich-rechtlichen Sender – nach dem heutigen Stand der Dinge fördern sie die Entwicklung und die erfolgreichen Arbeit dieser Organisationen nicht, sondern behindern sie in den meisten Fällen.

---

10) Claus Offe, „*Cultural Aspects of Consolidation: A Note on the Peculiarities of Postcommunist Transformations*“, *East European Constitutional Review*, Jg. 6, Nr. 4 (Herbst 1997), abrufbar unter: <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol6num4/special/culturalaspects.html>

11) Jakubowicz, K. (2003) „*Ideas in Our Heads: Introduction of PSB as Part of Media System Change in Central and Eastern Europe*“, *European Journal of Communication*, Vol 19, No. 1.

# BULGARIEN

*Nelly Ognyanova\**

## Kapitel I: Rechtsrahmen

### A. Auftrag, Wirtschafts- und Finanzmodell

Das Gesetz über Hörfunk und Fernsehen (nachfolgend: Rundfunkgesetz) wurde 1998 verabschiedet.<sup>1</sup> Es bestimmt das System für Hörfunk- und Fernsehveranstalter in Bulgarien. Aufgrund dieses Gesetzes wurde der elektronische Mediensektor liberalisiert; er umfasst sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Rundfunkveranstalter.

Der öffentlich-rechtliche Hörfunkveranstalter Bulgarisches Nationalradio (BNR) sendet über die beiden landesweiten Kanäle Horizont und Hristo Botev 24 Stunden am Tag. Der dritte Kanal von BNR, Radio Bulgarien, richtet sich an ausländische Zuhörer; er strahlt täglich Programme in zehn Sprachen in 100 Länder aus (allerdings nicht nach Bulgarien). BNR verfügt darüber hinaus über fünf Regionalsender: Varna (24-Stunden-Programm) sowie Plovdiv, Stara Zagora, Schumen und Blagoevgrad (18-Stunden-Programm).

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen, Bulgarisches Nationalfernsehen (BNT), hat einen landesweiten Kanal, Kanal 1, und vier Regionalzentren in den Städten Blagoevgrad, Varna, Plovdiv und Russe. Neben Kanal 1 strahlt BNT noch den Satellitenprogrammdienst TV Bulgarien aus.

#### 1. Auftrag

Das Bulgarische Nationalradio (BNR) und das Bulgarische Nationalfernsehen (BNT) sind sogenannte juristische Personen *ex lege*.<sup>2</sup> Eigentümer ist der bulgarische Staat. BNR und BNT sind die Nachfolger der staatlichen Monopolorganisationen, die zu sozialistischen Zeiten Teil der Exekutive waren.

Die Vorschriften für BNT und BNR stehen in Kapitel 3 des Rundfunkgesetzes. Beide Veranstalter haben eine Lizenz für Programmtätigkeiten und für die terrestrische Übertragung ihrer Sendungen. Die Programmlicenz, welche von der Medienregulierungsbehörde (dem Rat für elektronische Medien – CEM) ohne Versteigerungs- oder Ausschreibungsverfahren vergeben wird, legt die Grundanforderungen an die Programmgestaltung und weitere Aspekte der Arbeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fest. Die Sendelizenz wird von der Telekommunikationsregulierungsbehörde (dem Ausschuss für Kommunikationsregulierung – CRC) ohne Versteigerungs- oder Ausschreibungsverfahren vergeben. Diese Lizenzen berechtigen BNT und BNR zur Tätigkeit als Betreiber von Übertragungsdiensten, das

\*) Nelly Ognyanova ist außerordentliche Professorin für Medienrecht und Vorsitzende der Abteilung für Europastudien der Universität Sofia.

1) Das Gesetz wurde mehrfach geändert. Mit der Fassung von 2000 wurde vollständige Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht erreicht. Die letzte Änderung des RTL datiert von 2006.

2) Art. 42: „Das Bulgarische Nationalradio und das Bulgarische Nationalfernsehen sind juristische Personen mit Hauptsitz in Sofia. Das Bulgarische Nationalradio und das Bulgarische Nationalfernsehen übernehmen die laufende Verwaltung des ihnen vor Inkrafttreten dieses Gesetzes zugewiesenen Staatsvermögens.“

heißt, sie können ihre Programme über eigene Einrichtungen ausstrahlen oder sie von Dritten ausstrahlen lassen. In Bulgarien werden die Programme der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter nach wie vor terrestrisch von der Bulgarischen Telekommunikationsgesellschaft (BTK) übertragen, dem etablierten Betreiber, der nunmehr privatisiert wurde.

Nach bulgarischem Recht gibt es unterschiedliche Typen von öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern. Einige öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter wurden auf der Grundlage kommunalen oder privaten Eigentums gegründet. Sie haben auch Zugang zu öffentlichen Mitteln entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen.<sup>3</sup>

Das Gesetz sieht allgemeine Anforderungen für alle öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter und zusätzliche Anforderungen für BNT und BNR vor. Alle Rundfunkveranstalter mit öffentlich-rechtlichem Auftrag (ob öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert) sind verpflichtet:

- Informationen zu Politik, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und Bildung sowie sonstige gesellschaftlich relevante Informationen auszustrahlen,
- Zugang zu nationalen und globalen kulturellen Werten zu bieten und Fortschritte in Wissenschaft und Technik bekannt zu machen, indem sie bulgarische und ausländische Bildungs- und Kulturprogramme für alle Altersgruppen ausstrahlen,
- durch ihre Programmgestaltung den Schutz der nationalen Interessen, der allgemeinen menschlichen und kulturellen Werte, der nationalen Wissenschaft, Bildung und Kultur aller bulgarischen Bürger ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit zu gewährleisten,
- die Schaffung von Werken bulgarischer Autoren zu fördern und
- die darstellenden Künste in Bulgarien zu fördern.<sup>4</sup>

Das Gesetz legt den **öffentlich-rechtlichen Auftrag** des Bulgarischen Nationalradios (BNR) und des Bulgarischen Nationalfernsehens (BNT) als nationale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter fest. Demnach sollen sie:

- Programme für alle Bürger der Republik Bulgarien anbieten,
- bei der Entwicklung und Verbreitung der bulgarischen Kultur und der bulgarischen Sprache sowie der Kultur und Sprache von Staatsbürgern entsprechend ihrer ethnischen Zugehörigkeit mitwirken,
- durch ihre Programme einen Zugang zum nationalen und europäischen Kulturerbe schaffen,
- Informations-, Bildungs- und Unterhaltungssendungen in ihre Programme einbinden,
- neue Informationstechnologien einsetzen,
- die Vielfalt an Meinungen und Überzeugungen in der Gesellschaft durch eine pluralistische Berichterstattung über Standpunkte in allen Nachrichtensendungen und aktuellen Reportagen über politische und wirtschaftliche Themen widerspiegeln,
- das gegenseitige Verständnis und die Toleranz zwischen den Menschen stärken und
- Bürgern die Möglichkeit gewähren, sich mit der offiziellen Haltung des Staates zu wichtigen Fragen des öffentlichen Lebens bekannt zu machen.<sup>5</sup>

Das Gesetz definiert die **Grundprinzipien**, von denen sich die Hörfunk- und Fernsehveranstalter leiten lassen sollen:

- Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung,
- Informationsfreiheit,
- Schutz der Vertraulichkeit von Informationsquellen,
- Schutz der persönlichen Unantastbarkeit der Bürger,
- Unzulässigkeit von Sendungen, die zu Intoleranz unter den Bürgern aufstacheln,
- Unzulässigkeit von Sendungen, die den guten Sitten widersprechen, insbesondere wenn sie Pornografie beinhalten, Brutalität oder Gewalt verherrlichen oder stillschweigend dulden oder zu Hass aufgrund der Rasse, des Geschlechts, der Religion oder der Nationalität aufstacheln,
- Recht auf Gegendarstellung,
- Urheberrechte und verwandte Schutzrechte in Sendungen und Programmen sowie
- Reinheit der bulgarischen Sprache.<sup>6</sup>

3) Dieser Teil des Gesetzes wird noch nicht umgesetzt, und es gibt nur wenige öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter dieses Typs.

4) Art. 6 Abs. 3 Rundfunkgesetz.

5) Art. 7 Rundfunkgesetz.

6) Art. 10 Rundfunkgesetz.

Die Redefreiheit wird von der Verfassung auf ausgewogene Art garantiert. Dieses Recht darf nicht zum Nachteil der Rechte und des guten Rufes anderer oder für die Anstiftung zu einem gewaltsamen Umsturz der verfassungsmäßigen Ordnung, die Begehung einer Straftat oder die Aufstachelung zu Feindschaft oder Gewalt gegen irgendjemanden verwendet werden.<sup>7</sup> Es gibt ein spezielles Verbot für Ausstrahlungen, die gegen die oben genannten Prinzipien verstoßen, sowie für Sendungen, die zu nationaler, politischer, ethnischer, religiöser oder rassistischer Intoleranz aufstacheln, die Brutalität oder Gewalt verherrlichen oder stillschweigend dulden oder die die körperliche, geistige und sittliche Entwicklung von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen können.<sup>8</sup>

Nach dem bulgarischen Recht sind mindestens 50 % der gesamten jährlichen Sendezeit ohne Berücksichtigung der Zeit für Nachrichten und Sportsendungen, Hörfunk- und Fernsehspielshows, Werbung, Teletextdienste und Radio- und Teleshopping, soweit praktisch möglich, europäischen Werken vorzubehalten. Diese allgemeine Anforderung gilt praktisch für alle Rundfunkveranstalter.<sup>9</sup> Das genaue Verhältnis (europäische Quote) ist in jeder einzelnen Programmlizenz festgelegt.

Entsprechend der EG-Fernsehrichtlinie sind mindestens 10 % der gesamten jährlichen Sendezeit ohne Berücksichtigung der Zeit für Nachrichten und Sportsendungen, Hörfunk- und Fernsehspiele, Werbung, Teletextdienste und Radio- und Teleshopping für europäische Werke unabhängiger Produzenten reserviert. Dieses Verhältnis ist schrittweise durch die Bereitstellung ausreichender Ressourcen für neue Werke, das heißt Werke, die nicht später als fünf Jahre nach ihrer Entstehung ausgestrahlt werden, zu erreichen.<sup>10</sup>

## 2. Unternehmensstruktur und Rechtsform

Wie bereits erwähnt, sind BNR und BNT sogenannte juristische Personen *ex lege*. Der bulgarische Staat ist Eigentümer der Aktiva von BNR und BNT. Beide juristischen Personen arbeiten mit Staatsvermögen. Gemäß dem Gesetz verfolgt der Staat im Telekommunikationsbereich eine Lizenzpolitik, die eine Ausstrahlung der BNR- und BNT-Programme im gesamten Staatsgebiet garantiert.<sup>11</sup>

Das Bulgarische Nationalradio und das Bulgarische Nationalfernsehen betreiben ihre Hörfunk- und Fernsehaktivitäten als nationale öffentlich-rechtliche Veranstalter aufgrund von Lizenzen. Öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter erhalten Lizenzen für Programme und für die terrestrische Übertragung von Diensten ohne Versteigerungs- oder Ausschreibungsverfahren.

Die Leitungsorgane des Bulgarischen Nationalfernsehens und des Bulgarischen Nationalradios sind ihre jeweiligen Vorstände und Generaldirektoren.<sup>12</sup> Die Überwachung und Kontrolle ihrer Tätigkeit werden von der Medienregulierungsbehörde (dem CEM) ausgeübt. Sie wählt und entlässt die Generaldirektoren von BNR und BNT und bestätigt auf Vorschlag der Generaldirektoren die Vorstandsmitglieder von BNR und BNT.<sup>13</sup>

Als Bulgarien zur Demokratie überging, wurden die Generaldirektoren anfangs vom Parlament auf Vorschlag der parlamentarischen Medienkommission gewählt und entlassen. Das Rundfunkgesetz sah die Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde vor. Dies wurde als eine wesentliche Garantie für die Unabhängigkeit des Mediensektors vom Staat betrachtet.

Eine weitere vom Gesetz vorgesehene Garantie ist der rechtliche Status der Generaldirektoren während ihrer Amtszeit. Sie können nicht vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen werden, außer in gesetzlich vorgesehenen Fällen wie etwa einer über sechs Monate fortdauernden Unfähigkeit der Person, ihre Pflichten auszuüben.

Drittens verlangt das Gesetz, dass alle Beschlüsse zur Ernennung und Entlassung eines Generaldirektors mit qualifizierter Mehrheit zu fassen sind und gerichtlich überprüft werden können.

Die Generaldirektoren werden aufgrund des von ihnen vorgeschlagenen Managementkonzepts gewählt, welches öffentlich zur Diskussion gestellt wird.

7) Verfassung, Art. 39 Abs. 2 Rundfunkgesetz.

8) Art. 17 Abs. 2 Rundfunkgesetz.

9) Art. 10 Abs. 2 Rundfunkgesetz.

10) Art. 10 Abs. 3 Rundfunkgesetz.

11) Art. 44q Abs. 2 Rundfunkgesetz.

12) Art. 55 Rundfunkgesetz.

13) Art. 32 Abs. 1 Rundfunkgesetz.

Ungeachtet all dieser rechtlichen Garantien gibt es Beispiele dafür, dass die Leitungsorgane öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter immer noch äußeren Einflüssen ausgesetzt sind. Dies mag durch den Umstand verdeutlicht werden, dass in den letzten Jahren keiner der Generaldirektoren von BNT wie vom Gesetz vorgesehen seine volle Amtszeit geleistet hat.

### 3. Finanzierung

Das Bulgarische Nationalradio und das Bulgarische Nationalfernsehen entwerfen einen unabhängigen Haushalt, den sie umsetzen, bilanzieren und präsentieren. Die Vorstände billigen im Rahmen ihres Haushalts ein Budget oder ein Budgetkonto für die Ausgaben der regionalen Hörfunk- und Fernsehzentren und die anderen Struktureinheiten.

Das Rundfunkgesetz<sup>14</sup> sieht vor, dass sich die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter auf unterschiedliche Quellen stützt, wozu auch monatliche Gebühren von den Zuschauern und Zuhörern, Werbung und Sponsoring gehören. Die Bestimmungen zur Erhebung von Gebühren werden jedoch nicht angewandt. Nach dem Inkrafttreten des Rundfunkgesetzes wurde aus verschiedenen Gründen nie ein effizientes System zur Erhebung von Rundfunkgebühren aufgebaut. Zunächst einmal sieht das Rundfunkgesetz die Zahlung der Rundfunkgebühr „auf der Grundlage jedes registrierten Stromzählers“ (als Indikator für „Haushalt“) vor. Der monatliche Betrag beläuft sich auf 0,6 % des bulgarischen monatlichen Mindestlohns je registriertem Stromzähler. Es gab Streit zwischen den Rundfunkveranstaltern und der Öffentlichkeit über die Höhe der Rundfunkgebühr, die die Rundfunkveranstalter als unzureichend betrachteten. Aus sozialen Gründen blieb die monatliche Rundfunkgebühr jedoch relativ gering. Darüber hinaus sah das Rundfunkgesetz Ausnahmen für Menschen mit Behinderungen oder für Bildungs-, Sozial- und Kultureinrichtungen vor.

Die Erhebung der Gebühren sollte zusammen mit dem Einzug der Stromkosten durch die Rechnungsstellen der nationalen Elektrizitätsgesellschaft erfolgen. Zur selben Zeit startete aber auch die Privatisierung der nationalen Elektrizitätsgesellschaft. Das frühere Staatsunternehmen wurde durch sieben private Unternehmen ersetzt, und es kam nie zu einer Erhebung der Rundfunkgebühren.

Schließlich erscheint der ursprüngliche Ansatz des Rundfunkgesetzes, die Verpflichtung zur Zahlung einer Rundfunkgebühr an den Besitz eines Fernsehgeräts zu koppeln, nicht länger praktikabel, da man heute Fernsehhalte auch über Computer und Mobiltelefone empfangen kann.

Dies deutet darauf hin, dass Bulgarien ein neues, „sicheres und vorhersagbares“ Finanzierungsmodell für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter benötigt. Nach Spanien und den Niederlanden könnte Bulgarien das nächste Land werden, welches sein Konzept eines auf Rundfunkgebühren gestützten Systems überprüft.

In der Praxis werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter durch Haushaltssubventionen finanziert. Darüber hinaus haben sie Einnahmen aus Werbung und Sponsoring, aus weiteren Tätigkeiten in Verbindung mit Hörfunk und Fernsehen, aus Zinsen und sonstige Einnahmen aus mit Hörfunk und Fernsehen verbundenen Aktivitäten oder Spenden.

Nach dem Gesetz sind Werbung und Programm-sponsoring erlaubt. BNT unterliegt im Rundfunkgesetz festgelegten Beschränkungen und darf nur 15 Minuten an täglicher Werbezeit verkaufen. Es darf bis zu vier Minuten Werbung pro Stunde ausstrahlen, im Vergleich zu sechs Minuten pro Stunde für private Rundfunkveranstalter, die Funktionen öffentlich-rechtlichen Rundfunks wahrnehmen, und zwölf Minuten pro Stunde für sonstige private Rundfunkveranstalter. Die Gesamtdauer von Werbung darf für jeden einzelnen Programm-dienst des BNR sechs Minuten pro Stunde nicht überschreiten.

Die Haushaltssubventionen sind für die Vorbereitung, Produktion und Ausstrahlung von landesweiten und regionalen Programmen vorgesehen. Die Höhe der Subventionen ist pro Stunde Programm auf der Grundlage eines vom Ministerrat genehmigten Standards festgelegt. Darüber hinaus umfassen die Subventionen einen Zuschuss für das Sachanlagevermögen entsprechend einer jährlich vom Finanzministerium genehmigten Liste, hauptsächlich zur Modernisierung der Immobilien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter.<sup>15</sup> Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter erarbeiten ihre Haushaltsskizzen, die von der Medienregulierungsbehörde bestätigt und vom Parlament während der jährlichen Verabschiedung des nationalen Haushaltsgesetzes für das kommende

14) Art. 70 Rundfunkgesetz.

15) Diese Liste umfasst unter anderem ein Rundfunkzentrum (das nationale Radio- und Fernsehzentrum) mit Sitz in Sofia, Regionalzentren und Ferienwohnungen.

Jahr verabschiedet werden müssen. Der Rechnungshof der Republik Bulgarien führt eine unabhängige Haushaltsprüfung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters durch.

Diskussionen über die Finanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter in Bulgarien betreffen hauptsächlich die Dauer der Werbung. Insbesondere drängen kommerzielle Rundfunkveranstalter darauf, dass BNT überhaupt keine Werbung ausstrahlt. Zahlreiche Politiker und Medienfachleute glauben jedoch, dass der richtige Zeitpunkt für die Einführung einer Rundfunkgebühr bereits versäumt wurde. Wie oben ausgeführt, sind Mobiltelefone, welche Hörfunk- oder Fernsehprogramme etwa über DVB-H („fernsehfähige Handgeräte“) empfangen, Rundfunkempfangsgeräte. Dasselbe gilt für internetfähige Computer. Sollten die Bestimmungen des Rundfunkgesetzes zu den Gebühren also umgesetzt werden, müssten neben den Fernsehbesitzern auch die Nutzer von anderen fernsehfähigen Geräten Rundfunkgebühren bezahlen.

Daher herrscht die Ansicht vor, dass die Haushaltssubventionen die Hauptquelle für die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter bleiben sollen, wobei die Grundsätze des EG-Wettbewerbsrechts umgesetzt werden: Die Subventionen sind in transparenter Weise als Ausgleich für die zusätzlichen Aufgaben öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter mit Blick auf das Allgemeininteresse und unter Berücksichtigung der üblichen Marktpreise zu gewähren.

Deshalb muss BNT mehr Transparenz gewährleisten, inwieweit seine Ausgaben mit den Diensten, die es nach seinem öffentlich-rechtlichen Auftrag leistet, in Einklang stehen. Als Gegenleistung für die finanzielle Unterstützung muss BNT ein öffentlich-rechtliches Programm bieten, von dem die Nation insgesamt und jeder einzelne zahlende Zuschauer profitieren. Die Entscheidungsprozesse bei BNT müssen transparent sein, und BNT muss die Subventionen aus dem Staatshaushalt und die Einnahmen aus Werbung/Sponsoring auf getrennten Konten verbuchen.

## **B. Entscheidungsfindung: Strukturen und Verfahren**

Das kollektive Leitungsorgan, der Vorstand, besteht aus fünf Mitgliedern, die vom Generaldirektor nominiert und von der Medienregulierungsbehörde, dem CEM, ernannt werden. Die Amtszeit der Vorstände von BNR und BNT beträgt drei Jahre.

Vorstandsmitglieder können nur Personen werden, die bulgarische Staatsbürger sind, auf dem Staatsgebiet Bulgariens leben, einen Hochschulabschluss haben und über Berufserfahrung im Bereich Hörfunk- und Fernsehtätigkeit, Kultur, Journalismus, Audiovisuelles, Telekommunikation, Recht oder Wirtschaft verfügen. Folgende Personen können nicht Mitglied im Vorstand werden:

- Personen, die wegen vorsätzlicher Vergehen nach öffentlichem Recht zu Freiheitsentzug verurteilt wurden,
- Einzelunternehmer, Kapitaleigner von Handelsunternehmen, Partner, Geschäftsführer, leitende Angestellte oder Mitglieder von Verwaltungs- und Kontrollorganen von Handelsunternehmen und Vereinigungen,
- Personen, die hauptamtliche Mitarbeiter oder Informanten der früheren Staatssicherheit waren.<sup>16</sup>

Die Vorstände nehmen verschiedene Funktionen wahr.<sup>17</sup> Ihre Hauptaufgabe ist die Entscheidung wirtschaftlicher und haushaltstechnischer Fragen des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters, aber auch die Wahrnehmung administrativer Aufgaben. Dazu gehören zum Beispiel (i) die Festlegung der wesentlichen Leitlinien für die Entwicklung, den Umfang und die Struktur des Programms, (ii) die Verabschiedung von Vorschriften für die Struktur und Organisation des Betriebs, für Löhne, für die Bezahlung von Teilzeitkräften, für die Redaktion, für Werbung, für die Lagerung und Verwendung von Archivmaterial und für externe und Koproduktionen, (iii) Beschlüsse über die Einrichtung von Fach- und Beiräten und die Festlegung der Geschäftsordnung für deren Arbeit, (iv) die Verabschiedung der Struktur und Zusammensetzung der Belegschaft, der Bedingungen und Verfahren für den Abschluss von Verträgen mit Teilzeitkräften und Journalisten, (v) die Billigung sämtlicher Werbe- und Sponsoringverträge sowie sonstiger Verträge, die einen in der Geschäftsordnung festgelegten Betrag überschreiten, etc.

Ein wichtiger Zuständigkeitsbereich sind haushaltsrelevante Fragen. Die Vorstände verabschieden den Haushaltsentwurf und leiten den Subventionsantrag nach Abstimmung mit dem Rat für die

16) Art. 59 Rundfunkgesetz.

17) Art. 62 Rundfunkgesetz.

elektronischen Medien (CEM) zur Aufnahme in den nationalen Haushaltsgesetzentwurf an das Finanzministerium weiter. Darüber hinaus verabschieden sie den Haushalt sowie den Bericht über dessen Durchführung.

Der Generaldirektor wird von der Medienregulierungsbehörde gewählt. Für die Position des Generaldirektors muss ein Kandidat bulgarischer Staatsbürger sein, einen ständigen Wohnsitz auf dem Staatsgebiet Bulgariens haben sowie einen Hochschulabschluss und Berufserfahrung vorweisen können. Die Amtszeit des Generaldirektors dauert drei Jahre. Ein Generaldirektor kann nicht für mehr als zwei aufeinanderfolgende Dreijahreszeiträume in dasselbe Amt gewählt werden.

Die Generaldirektoren der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter setzen die Programmpolitik um, leiten die operative Tätigkeit von BNT bzw. BNR und verwalten deren Vermögen, und sie schließen und kündigen die Arbeitsverträge mit den Angestellten. Sie organisieren die Vorbereitung des Haushaltsentwurfs, legen diesen dem Vorstand zur Billigung vor und organisieren die Durchführung und die Bilanzierung des Haushalts sowie die Haushaltsberichterstattung und legen diese dem Vorstand zur Genehmigung vor.<sup>18</sup>

Der Generaldirektor haftet persönlich dafür, dass sich die Arbeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters im Rahmen des Gesetzes bewegt. Dies führt zu einer weiteren Ausnahme von der Regel, die eine vorzeitige Entlassung grundsätzlich verbietet. Die Amtszeit eines Generaldirektors kann vorzeitig beendet werden, wenn er grobe oder systematische Verstöße gegen die Bestimmungen zur Ausübung der Rundfunk­tätigkeit begeht oder dies anderen gestattet.<sup>19</sup>

Die Medienregulierungsbehörde, der CEM, wurde gemäß dem Rundfunkgesetz als unabhängiges spezielles Regulierungsorgan eingesetzt, um für die Meinungsfreiheit und die Unabhängigkeit der Rundfunkveranstalter sowie für das öffentliche Interesse zu garantieren. Der Rat besteht aus neun Mitgliedern, von denen fünf von der Nationalversammlung gewählt und vier vom Präsidenten der Republik ernannt werden. Der CEM erfüllt seine Regulierungspflichten auf der Grundlage eines standardisierten Aufsichtsverfahrens. Dazu gehört die Überwachung der Einhaltung der rechtlichen Erfordernisse für Werbung, Sponsoring, Urheberrecht und verwandte Schutzrechte, Schutz Minderjähriger etc. sowie die Überwachung der Lizenzen. Wie bereits erwähnt, verfügt die Medienregulierungsbehörde über zusätzliche Befugnisse bei der Einrichtung und der Überwachung der Leitungsorgane der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter.

Das Finanzministerium und der Rechnungshof der Republik Bulgarien haben das Recht, die finanziellen Aspekte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkaktivitäten zu überwachen. Die Abteilung „Interne Prüfung“, die direkt vom Generaldirektor geleitet wird, fungiert als unabhängige Einheit zur Verbesserung der Tätigkeit von BNT. Ihre Arbeit wird durch die Satzung von BNT und weitere interne Vorschriften geregelt.

Vor kurzem wurde ein Öffentlicher Rat eingerichtet. Mitglieder dieses Rats sind bekannte Personen des öffentlichen Lebens, Wissenschaftler, Künstler etc., es gibt jedoch keinerlei sichtbare Aufgaben oder Ergebnisse ihrer Tätigkeit. Es gibt weder öffentlich bekannt gegebene Kriterien für die Nominierung und Auswahl der Mitglieder noch irgendwelche Informationen über die Funktionen und Sitzungen des Rats.

Der Vorstand entscheidet über die Einrichtung zusätzlicher Fach- und Beiräte. Diese Räte haben spezielle Aufträge in Bezug auf Programminhalte, Produktionsorganisation, Erarbeitung interner Rechtsvorschriften und Konfliktmanagement. Es wurden mehrere Räte eingerichtet:

- Der **künstlerische Beirat für Fernsehprogramme** prüft jede Fernsehsendung, die im BNT-Programmplan enthalten ist, und nimmt Stellung zu deren visuellem Eindruck. Die Mitglieder dieses Beirats werden vom Vorstand nominiert, der Vorsitzende ist der Hauptproduzent von BNT.
- Der **Beurteilungsrat für Fernsehfilme** beurteilt und genehmigt bulgarische Fernsehfilme, die von BNT produziert wurden, gemäß den internen BNT-Vorschriften.
- Der **Programmbeirat** ist ein dem Vorstand unterstelltes Operativorgan, welches die Koordination und Kontrolle der Planungs- und Produktionstätigkeit bei BNT gewährleisten soll. Seine Mitglieder werden vom Vorstand gewählt. Der Beirat genehmigt alle Sendungen, bevor sie in den Programmplan aufgenommen werden, und nimmt Stellung dazu, ob ein Programm ausgestrahlt, geändert oder eingestellt werden sollte.

18) Art. 68 Rundfunkgesetz.

19) Art. 67 Abs. 1, P. 2 Rundfunkgesetz.

- Der **Beirat für technische Entwicklung** ist ein Operativorgan des Vorstands zur Beurteilung der technischen Ausrüstung. Der Beirat ist für die Entwicklung von Strategien für die technische Entwicklung bei BNT zuständig.
- Der **Umsetzungsrat für Fernsehproduktionen** ist ein dem Vorstand unterstelltes Operativorgan, welches das Budget für Fernsehproduktionen von externen Produzenten sowie für BNT-Beteiligung an Koproduktionen bewertet. In seiner Tätigkeit orientiert er sich an den BNT-Vorschriften für die Herstellung von Fernsehproduktionen. Alle BNT-Direktoren und der Rechtsberater sind Mitglieder dieses Rats. Der geschäftsführende Direktor übernimmt die Funktion des Vorsitzenden.
- Der **Budgetbeirat für Filmproduktion** ist ein Operativorgan des Vorstands, das die Budgetausgaben für die Produktion von bulgarischen Fernsehfilmen bei BNT bewertet. Die Mitglieder dieses Beirats werden vom Generaldirektor vorgeschlagen und vom Vorstand genehmigt.
- Der **Aufsichtsrat** ist ein dem Vorstand unterstelltes Operativorgan, das die Wirkungsweise von BNT-Sendungen und die Publikumsreaktionen darauf analysiert und die Arbeit der BNT-Belegschaft im Hinblick auf die Umsetzung und Ausstrahlung von Programmen bewertet – mit anderen Worten: die Koordination, die Zusammenarbeit und den Informations- und Dokumentenaustausch zwischen verschiedenen Einheiten.

Schließlich wurde eine spezielle Einheit für die Analyse der Zuschauermeinung eingerichtet, die Abteilung für Zuschauermeinungsanalyse und spezielle BNT-Initiativen. Diese Einheit:

- erhebt, analysiert und fasst Informationen zur Zuschauermeinung zusammen,
- informiert die Fernsehprogrammproduzenten über die Zuschauermeinung,
- initiiert BNT-Initiativen, schlägt solche vor, koordiniert sie und beteiligt sich daran, um zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags beizutragen.

## Kapitel II: Kulturelle Vielfalt

Ungeachtet der Angleichung der bulgarischen Mediengesetzgebung an das Gemeinschaftsrecht bleiben doch wichtige Lenkungs- und Regulierungsaspekte unverändert. Das Rundfunkgesetz legt die Bestimmungen fest, die die Berücksichtigung sowohl der Interessen der Gesellschaft als auch der der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter gewährleisten, es gibt jedoch immer noch öffentliche Diskussionen über den Auftrag, die Verwaltungstransparenz, die Rechenschaftspflicht für die Verwendung öffentlicher Gelder und die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter.

### A. Einfluss maßgeblicher nationaler oder kultureller Aspekte

In Bezug auf den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter sieht die Gesetzgebung eindeutig vor, dass die Programme für verschiedene Publikumsgruppen und Kategorien von Zuschauern zu gestalten sind: BNT und BNR müssen nationale und regionale Programme sowie Programme für das Ausland anbieten, auch Programme für Bulgaren im Ausland, deren Muttersprache nicht Bulgarisch ist.<sup>20</sup>

Gemäß der Verfassung der Republik Bulgarien ist die Amtssprache Bulgarisch. Teile der bulgarischen Bevölkerung sind jedoch türkischen oder rumänischen Ursprungs. Nach Daten der letzten Volkszählung von 2001 leben in Bulgarien 7.973.671 Staatsbürger, von denen 9,3 % türkischer und ca. 5 % rumänischer Abstammung sind.

Bulgariens Tourismusindustrie wächst rasant, und das Land wird für Touristen aus den Nachbarländern, aber auch aus Ländern ganz Europas immer attraktiver. Daher fordert das Rundfunkgesetz:

„Die Programme der Hörfunk- und Fernsehveranstalter sind in der Amtssprache gemäß der Verfassung der Republik Bulgarien auszustrahlen.<sup>21</sup> Darüber hinaus können Programme oder einzelne Sendungen der Hörfunk- und Fernsehveranstalter jedoch in anderen Sprachen ausgestrahlt werden, wenn:

1. sie zu Bildungszwecken ausgestrahlt werden,
2. sie für bulgarische Staatsbürger gedacht sind, deren Muttersprache nicht Bulgarisch ist,
3. sie für Hörer oder Zuschauer aus dem Ausland gedacht sind,
4. ausländische Hörfunk- oder Fernsehprogramme weiterverbreitet werden.“

<sup>20</sup>) Art. 49 Abs. 1 Rundfunkgesetz.

<sup>21</sup>) Art. 12 Abs. 1 Rundfunkgesetz.

Das Bulgarische Nationalfernsehen sendet täglich um 17.00 Uhr Nachrichten in türkischer Sprache. Dies ruft in der bulgarischen Gesellschaft unterschiedliche Reaktionen hervor und wird von Zeit zu Zeit kritisiert. Gegenwärtig setzt BNT jedoch die Übertragung in türkischer Sprache fort.

Für eine erfolgreiche Interaktion mit dem Publikum in den Regionen unterhält BNT vier regionale Fernsehzentren in Plovdiv, Russe, Varna und Blagoevgrad. Gemäß dem Gesetz berichten die Regionalprogramme über Ereignisse von kommunaler Bedeutung. Die Berichte werden von den regionalen Hörfunk- und Fernsehzentren produziert und sind für die Bevölkerung der jeweiligen Region, aber auch für die landesweiten Hörfunk- und Fernsehprogramme vorgesehen.<sup>22</sup>

Das Bulgarische Nationalfernsehen stellt Sendezeit zur Verfügung, um Gläubige anzusprechen und auf Ersuchen der bulgarischen orthodoxen Kirche und anderer offiziell registrierter Religionsgemeinschaften wichtige religiöse Zeremonien auszustrahlen. Die Bedingungen und die Ordnung für die Bereitstellung von Sendezeit sind in Satzungen festgelegt.<sup>23</sup>

Wie bereits erwähnt, wurden die Erfordernisse des Gemeinschaftsrechts hinsichtlich europäischer Produktionen und Produktionen von unabhängigen Produzenten in bulgarisches Recht umgesetzt.<sup>24</sup> Es liegen keine öffentlich zugänglichen Statistiken darüber vor, wie diese Vorschriften von Fernsehveranstaltern im Allgemeinen eingehalten werden; BNT und BNR haben jedoch interne Kontrollverfahren entwickelt, um zu gewährleisten, dass ihre Programme die in den Programmlizenzen festgelegten Verpflichtungen erfüllen. Sie berichten der Medienregulierungsbehörde regelmäßig über die Umsetzung der Verpflichtungen, die in ihren Lizenzen enthalten sind.

Gemäß der Lizenz von BNT (Kanal 1) gehören zu diesen Verpflichtungen:

- europäische und bulgarische Produktionen – mindestens 74,9 % der qualifizierten jährlichen Sendezeit,
- BNT-eigene Produktionen – mindestens 36,7 % der qualifizierten jährlichen Sendezeit,
- Produktionen „unabhängiger Produzenten“ – mindestens 10 % der qualifizierten jährlichen Sendezeit,
- Nachrichten – mindestens 5,1 % der täglichen Sendezeit, wobei mindestens 15,6 % der gesamten Nachrichtensendungen Regionalnachrichten zu widmen sind und mindestens 0,7 % der Nachrichten mit Gebärdendolmetschung ausgestrahlt werden müssen,
- aktuelle Berichterstattung – mindestens 16,6 % der wöchentlichen Sendezeit,
- Bildungsprogramme – mindestens 3,7 % der wöchentlichen Sendezeit,
- kulturelle, wissenschaftliche und religiöse Programme – mindestens 4,7 % der wöchentlichen Sendezeit,
- Programme für Kinder und Jugendliche – mindestens 7,6 % der wöchentlichen Sendezeit,
- Programme zur Unterstützung der Integration von benachteiligten und Risikogruppen – mindestens 1,8 % der monatlichen Sendezeit,
- Programme für bulgarische Staatsbürger, deren Muttersprache nicht Bulgarisch ist – mindestens 0,3 % der jährlichen Sendezeit.

BNT meldet für 2005:

- europäische und bulgarische Produktionen – 76,5 % der qualifizierten jährlichen Sendezeit,
- BNT-eigene Produktionen – 41 % der qualifizierten jährlichen Sendezeit.

Das Erfordernis, breit gefächerte und pluralistische Inhalte anzubieten, ist ausdrücklich im öffentlich-rechtlichen Mandat von BNT erwähnt. Der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter ist verpflichtet, einen Beitrag zu gegenseitigem Verständnis und Toleranz in den Beziehungen der Menschen untereinander zu leisten.<sup>25</sup>

In den letzten Jahren konzentrieren sich die Programme von BNT auf die bevorstehende Mitgliedschaft Bulgariens in der Europäischen Union und auf die Veränderungen, die damit für die bulgarische Gesellschaft einhergehen. Dies zeigt sich in der Struktur der Nachrichtensendungen und aktuellen Berichte (Panorama, Talkshow „See who“, 100 Fragen über die EU), in denen das Thema der

22) Art. 49 Abs. 2 Rundfunkgesetz.

23) Art. 53 Rundfunkgesetz.

24) Art. 10 Abs. 2 Rundfunkgesetz.

25) Art. 7 Abs. 7 Rundfunkgesetz.

europäischen Integration überwiegt. BNT beteiligt sich aktiv an der Informationskampagne über Bulgariens Beitritt zur EU. Die Unterstützung für europäische Integration ist relativ hoch, drei Viertel der Bulgaren befürworten die Mitgliedschaft in der EU.

## B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur

Die Leitung von BNT spiegelt die allgemeinen Probleme wider, denen sich Bulgarien auf seinem Weg zu einer demokratischen Staatsführung gegenüber sieht: Schwierigkeiten beim Aufbau repräsentativer Strukturen einer Zivilgesellschaft, fehlende gesellschaftliche Kontrolle über die Verwaltung, keine Transparenz in den Entscheidungsprozessen.

So kann man zum Beispiel den Grad an Transparenz bei der BNT-Strategie für weitere Reformen als unzureichend bezeichnen. Die Leitungsorgane stellen die Informationen, die für eine öffentliche Aufsicht über BNT erforderlich wären (Informationen, die zu öffentlichem Druck im Hinblick auf eine Überprüfung der Organisationsstruktur oder einen Austausch des Managements führen könnten), nicht zur Verfügung. Die Entscheidungen des BNT-Vorstands werden ebenso nicht veröffentlicht.

Die Beziehungen zwischen der Regierungsmehrheit, der Medienregulierungsbehörde und den Medien sind symptomatisch für den langen Weg öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter zu wirklicher Unabhängigkeit.

In den vergangenen zehn Jahren wurde Bulgarien von drei unterschiedlichen politischen Mehrheiten regiert: einer rechten Mehrheit (1997–2001), einer liberalen Mehrheit (2001–2005) und einer von der sozialistischen Partei dominierten Koalition (seit 2005). Während der ersten Periode wählte die Medienregulierungsbehörde Lilyana Popova zur Generaldirektorin von BNT. Als die liberale Mehrheit 2001 die Macht übernahm, wurde das Rundfunkgesetz geändert; die Regulierungsbehörde setzte das neue Gesetz *ex tunc* um, was zur Entlassung Popovas führte. Popova legte Berufung beim obersten Verwaltungsgericht ein, welches 2002 die Entscheidung des CEM mit der Erklärung aufhob, „die Entlassung Popovas war ein Verstoß gegen das Gesetz“.<sup>26</sup> Popova wurde nicht wieder eingesetzt, da ihre Amtszeit in der Zwischenzeit abgelaufen war, gleichwohl erhielt sie eine Entschädigung. An ihrer Stelle wurde Kiril Gotzev gewählt. Kurz darauf verlor Kiril Gotzev das Vertrauen der regierenden liberalen Mehrheit, höchstwahrscheinlich wegen der Werbestrategie von BNT. Ohne eingehende Analyse seines Managements und seiner Leistungen bei der Umsetzung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen beendete die Medienregulierungsbehörde den Vertrag von Kiril Gotzev wegen angeblicher formeller Gesetzesverstöße. Er wehrte sich erfolgreich gegen den Beschluss des CEM. Das Urteil zugunsten von Gotzev wurde dann jedoch wiederum vom CEM angefochten. Im Februar 2005 entschied das oberste Verwaltungsgericht gegen Gotzev und zugunsten des CEM.<sup>27</sup> Zwischenzeitlich hat das Gericht aber so viele Beschlüsse des CEM aufgehoben, dass es bereits als „obere Kammer“ des CEM bezeichnet wurde. Offensichtlich bleibt noch viel zu tun, um ein Verwaltungssystem aufzubauen, das einen „öffentlichen Vertrauensstest“ bestehen würde.

Sehr bald werden die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in Bulgarien befugt sein, ihre (analogen) Programme digital zu übertragen. Die größte Herausforderung wird dabei sein, den öffentlich-rechtlichen Charakter ihrer Rundfunkstätigkeit im digitalen Umfeld zu wahren. Folgt man diesem Gedankengang, so stehen die tatsächlichen Reformen und die Umwandlung von BNT in einen unabhängigen und verlässlichen öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter, der nach Bulgariens Beitritt zur EU am 1. Januar 2007 problemlos im rechtlichen Rahmenwerk des Gemeinschaftsrechts tätig ist, noch aus.

26) Urteil des obersten Verwaltungsgerichts Nr. 2999 vom 28. März 2002.

27) Urteil des obersten Verwaltungsgerichts Nr. 1554 vom 18. Februar 2005.



Rolf H. Weber\*

## Kapitel I: Rechtsrahmen

### A. Aufgaben, Wirtschafts- und Finanzierungsmodell

Die Schweiz, ein kleines Land mit einer Gesamtbevölkerung von weniger als sieben Millionen Einwohnern, zeichnet sich durch einige Besonderheiten aus, die der Gesetzgeber bei der Vorbereitung und Umsetzung von Regelungen im Rundfunkbereich berücksichtigen muss. Die Schweizer Rundfunkmärkte sind sehr klein, vor allem weil in der Schweiz vier Sprachen gesprochen werden und außerdem in drei Landesteilen Programme aus viel größeren ausländischen Märkten mit gleicher Sprache empfangen werden können.<sup>1</sup> Die relativ kleine Anzahl von Nutzern der Rundfunkdienste hat direkten Einfluss auf die Finanzierungsmöglichkeiten. Außerdem ist die Schweiz offen für die Programme ausländischer Rundfunkveranstalter, deren Programme eine recht hohe Popularität in der Schweiz genießen.<sup>2</sup> Des Weiteren wird der Unterschied zu den Schweizer Rundfunkveranstaltern immer geringer, da die ausländischen Rundfunkveranstalter auch Werbefenster in ihre Programme aufnehmen dürfen, die sich ausschließlich an Schweizer Verbraucher richten. Das bedeutet in Zahlen, dass 20 % des Werbemarktes in der Schweiz an ausländische Rundfunkveranstalter gehen.<sup>3</sup>

#### 1. Auftrag

Das Konzept der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, die direkt von staatlichen Stellen kontrolliert wird, ist in der Schweiz unbekannt. Außerdem liegt die Erfüllung der traditionellen Bedingungen für den klassischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Händen einer privaten Organisation, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt: der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG).<sup>4</sup>

Die Schweizer Bundesverfassung (BV) verlangt von Rundfunkveranstaltern, dass sie der Öffentlichkeit Programme anbieten, welche die Interessen der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen angemessen widerspiegeln und das soziale, demokratische und kulturelle Verständnis fördern (Art. 93 Abs. 2 BV). Die Verfassung sagt jedoch nicht, dass die SRG (oder irgendeine andere „öffentliche“ Einrichtung) für die Erfüllung dieser Kriterien verantwortlich sei. Das Mandat wird vielmehr dem Rundfunksystem in seiner Gesamtheit übertragen.<sup>5</sup> Dessen ungeachtet ist es angesichts der oben

\*) Professor Dr. Rolf H. Weber hat einen Lehrstuhl für Privat-, Wirtschafts- und Europarecht an der Universität Zürich und ist Direktor des Zentrums für Informations- und Kommunikationsrecht

1) Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 18. Dezember 2002, BBl 2003, S. 1569, 1584/85.

2) Der Marktanteil der ausländischen Rundfunkanbieter liegt in der Schweiz bei über 50 % (Botschaft [Fn. 1], S. 1770).

3) Siehe auch Botschaft (Fn. 1), S. 1580.

4) Die SRG unterstreicht in ihren öffentlichen Erklärungen immer wieder, dass sie keine öffentlich-rechtliche, sondern eine private Einrichtung sei; trotzdem erfüllt die SRG öffentlich-rechtliche Aufgaben, und entspricht in ihrer Arbeitsweise einer öffentlichen Einrichtung.

5) Siehe Martin Dumermuth, „Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes und das duale System“, ZSR 2006 I, S. 229, 232; siehe auch Rolf H. Weber, Neues Schweizer Rundfunkrecht, UFITA 2007 I (i. E.).

genannten Besonderheiten des Schweizer Rundfunkmarktes offensichtlich, dass die Hauptaufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von dem (nicht juristisch, aber faktisch) „öffentlich-rechtlichen“ Rundfunkanbieter SRG übernommen werden müssen.<sup>6</sup> Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen (und um ihr Ansehen zu erhöhen), hat die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft ihren Namen in „SRG idée suisse“ geändert.

Das neue Radio- und Fernsehgesetz (RTVG), welches das Parlament am 24. März 2006 verabschiedet hat und das am 1. April 2007 in Kraft tritt, enthält in seinem ersten Teil zwei Abschnitte über die Übertragung von Rundfunkprogrammen, das heißt, ein Abschnitt befasst sich mit den allgemeinen Bedingungen (Artt. 3–22 RTVG), und ein Abschnitt ist der SRG gewidmet (Artt. 23–37 RTVG). Weitere Details sind in der noch nicht endgültig erlassenen Verordnung zum RTVG enthalten. Im Prinzip unterscheidet sich das neue Gesetz nicht grundlegend von seinem Vorgänger, nur wurde der öffentlich-rechtliche Auftrag geringfügig ausgebaut. Inhaltlich sind die Regelungen recht streng, auch wenn die bindenden Wirkungen eine formell „private“ Einrichtung betreffen, die jedoch in der Praxis verpflichtet ist, Aufgaben im öffentlichen Interesse zu erfüllen.

Die Hauptziele des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden in Art. 24 Abs. 1 RTVG genau beschrieben. Insbesondere hat die SRG folgende Aufgaben zu erfüllen:

- inhaltlich umfassende Versorgung der gesamten Schweizer Bevölkerung mit gleichwertigen Radio- und Fernsehprogrammen in drei Sprachen (Französisch, Deutsch, Italienisch);
- Förderung des Verständnisses, Zusammenhalts und Austauschs zwischen den verschiedenen Landesteilen, Sprachgemeinschaften, Kulturen und gesellschaftlichen Gruppierungen sowie Berücksichtigung der Eigenheiten des Landes und seiner Kantone;
- Förderung der engeren Verbindung zwischen den Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizern und der Heimat sowie der Präsenz der Schweiz und des Verständnisses für deren Anliegen im Ausland.

Die SRG soll außerdem zu folgenden Aspekten beitragen (Art. 24 Abs. 4 RTVG):

- zur freien Meinungsbildung des Publikums durch umfassende, vielfältige und sachgerechte Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge;
- zur kulturellen Entfaltung und zur Stärkung der kulturellen Werte des Landes sowie zur Förderung der schweizerischen Kultur unter besonderer Berücksichtigung der Schweizer Literatur sowie des Schweizer Musik- und Filmschaffens;
- zur Bildung des Publikums, namentlich durch die regelmäßige Ausstrahlung von Sendungen mit bildenden Inhalten;
- zur Unterhaltung.

Natürlich sind die allgemeinen Prinzipien, die für jeden Rundfunkveranstalter gelten (Artt. 4–8 RTVG), auch für die SRG bindend. Insbesondere müssen die Programme die Menschenrechte und Persönlichkeitsrechte der Personen achten, auf die Bezug genommen wird; Diskriminierungen müssen vermieden werden, und die Programme dürfen nicht zu unerwünschtem Verhalten verleiten (Art. 4 Abs. 1 RTVG). Außerdem müssen die verbreiteten Informationen Tatsachen und Ereignisse sachgerecht darstellen, sodass sich das Publikum eine eigene Meinung bilden kann (Art. 4 Abs. 2 RTVG). Die Programme müssen auch die verschiedenen Werte in der Gesellschaft angemessen zum Ausdruck bringen (Art. 4 Abs. 4 RTVG). Die Programmaktivitäten müssen von Regierungsinteressen unabhängig sein und ihnen neutral gegenüberstehen (Art. 6 RTVG). Schließlich kann der Bundesrat die Rundfunkveranstalter dazu verpflichten, Funktionen im Interesse des Landes konkret zu beachten, wie etwa Kulturquoten (Art. 7 RTVG).<sup>7</sup>

Schon das vorhergehende Gesetz, aber auch das neue RTVG, sprechen der SRG das Recht zu, neue Märkten zu bearbeiten und abzudecken, beispielsweise die Online-Medienmärkte (Art. 25 Abs. 3 lit. b RTVG). Die Rechtslehre spricht hier von einer sogenannten Entwicklungsgarantie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, zu der auch die Möglichkeit gehört, auf den Online-Medienmärkten eine wichtige Rolle zu spielen.<sup>8</sup> Mögliche Aktivitäten sind etwa Online-Programme als ergänzende Produkte, die Online-Übertragung als zusätzlicher Vertriebskanal oder die Zusammenfassung von

6) Siehe Otfried Jarren/Patrick Donges, „Der öffentliche Rundfunk in der Gesellschaft – Begründung, Wandel und Konflikte um eine Leitidee am Beispiel Schweiz“, in: Christa-Maria Ridder et al. (Hrsg.), Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wiesbaden 2005, S. 185.

7) Zum Vergleich mit dem geltenden Gesetz siehe Martin Dumermuth, Rundfunkrecht, in: Rolf H. Weber (Hrsg.), Informations- und Kommunikationsrecht, SBVR, Bd. V, Basel 1996, Teil D, Nr. 65 ff.

8) Dumermuth (Fn. 5), S. 249/50.

Inhalten. Diese Entwicklungsgarantie, auch wenn sie nun teilweise limitiert wird (Art. 29 RTVG), entspricht eigentlich nicht dem Wettbewerbsgedanken und führt häufig zu Diskussionen darüber, ob die SRG versuche, einzelne Märkte mit ihrem großen Budget zu „besetzen“, und dadurch den Zugang ihrer Mitbewerber zu diesen Märkten erheblich behindere.<sup>9</sup>

## 2. Unternehmensstruktur und Rechtsform

Wie bereits erwähnt, ist die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) keine staatliche Organisation oder Behörde; eine solche Unternehmensstruktur würde dem Verfassungsprinzip widersprechen, nach dem der Rundfunkveranstalter von staatlichen Stellen unabhängig und strukturell autonom sein muss (Art. 93 Abs. 3 der Verfassung).<sup>10</sup>

Die SRG ist ein privatrechtlicher Verein gemäß Artt. 60–79 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB), hat jedoch eine ähnliche Unternehmensstruktur wie eine Holdinggesellschaft. Daher gibt es keine Kapitalbeteiligungen in Form von Aktien.<sup>11</sup> Die Gesellschaft besteht aus vier Regionalgesellschaften (Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und rätoromanischen Schweiz, *Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande*, *Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana*, *Cumünanza rumantscha radio et televisiun*), die ebenfalls als Vereine eingetragen sind und sich an den vier Sprachregionen der Schweiz orientieren. Jede der vier Gesellschaften kann wiederum aus einzelnen Mitgliedsvereinen bestehen.<sup>12</sup> Diese Struktur soll das dezentrale Konzept der SRG und die föderalistische Verfassung der Schweiz widerspiegeln. Vor allem weil drei Sprachregionen an wesentlich größere Gebiete (Deutschland/Österreich, Frankreich und Italien) grenzen, in denen jeweils dieselbe Sprache gesprochen wird – man spricht hier vom sogenannten Next-Door-Giant-Phänomen<sup>13</sup> –, hat der Schweizer Gesetzgeber Wert darauf gelegt, dass die Sprachregionen einen eigenen Stellenwert haben.

Die Gesellschaftsorganisation der SRG setzt sich aus drei Teilen zusammen, nämlich (1) den Unternehmenseinheiten, (2) der professionellen Organisation und (3) der Beteiligung der Öffentlichkeit.<sup>14</sup> Die Details finden sich in der vom Bundesrat ausgestellten Konzession und in der Satzung der SRG, die vom Kommunikationsdepartement des Bundesrates verabschiedet werden muss.

(1) Das höchste Organ der SRG ist der Zentralrat bzw. nach dem neuen Art. 33 RTVG Verwaltungsrat (dessen Funktionen denen eines Aufsichtsrats etwa entsprechen), bestehend aus 21 Mitgliedern. Seine wichtigsten Aufgaben bestehen in der Ernennung des Generaldirektors, der Verabschiedung der Geschäftsberichte und der Vorbereitung eines Vorschlags zur Festsetzung der Rundfunkgebühren durch den Bundesrat. Der Bundesrat ernennt fünf Mitglieder (einschließlich des Vorsitzenden), die Regionalgesellschaften ernennen zwölf Mitglieder und vier Mitglieder werden durch den Zentralrat (Verwaltungsrat) hinzugewählt.<sup>15</sup>

Für alle Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich in den Zuständigkeitsbereich des Zentralrats fallen, kann dieser eine aus sieben bis neun Mitgliedern bestehende Geschäftsleitung bilden. Die Geschäftsleitung übernimmt die operativen Funktionen, während der Zentralrat (Verwaltungsrat) hauptsächlich Kontrollfunktionen wahrnimmt.<sup>16</sup>

Ähnlich wie auf nationaler Ebene bestehen auch die Regionalgesellschaften aus einem Kontrollorgan und einer Geschäftsleitung mit unterschiedlichen Mitgliederzahlen. Die Ernennungsverfahren für die Organe der Regionalgesellschaften folgen den historischen, kulturellen und rechtlichen Verhältnissen der jeweiligen Regionen. Häufig werden ältere Politiker ernannt, da diese bereits in verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen bekannt sind und gute Beziehungen zu ihnen unterhalten. Außerdem sollten alle Landesteile, Städte und Ortschaften vertreten sein. Für die Zuständigkeitsverteilung zwischen nationaler und regionaler Ebene gilt das Dezentralisationsprinzip, das heißt,

9) Siehe kritische Anmerkungen von Urs Saxer, „SRG ohne Grenzen? Rundfunkfremde Aktivitäten der SRG unter dem neuen RTVG“, ZSR 2006 I, S. 309 ff., und Denis Barrelet, „*Les activités de la SSR dans la domaine de la presse écrite périodique*“, *medialex* 1/1996, S. 26 ff.

10) Siehe Herbert Burkert, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, hrsg. v. Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Lachen/Zürich 2002, Art. 93 Nr. 8.

11) Eine Gesellschaft besteht aus Mitgliedern (Art. 70 ZGB); besondere Beiträge der Mitglieder sind nicht erforderlich, außer dass sie die zur Verfolgung des Vereinszwecks nötigen Beiträge zu gleichen Teilen zu leisten haben (Art. 71 Abs. 2 ZGB).

12) Dumermuth (Fn. 7), Nr. 234; Leo Schürmann/Peter Nobel, *Medienrecht*, 2. Aufl. Bern 1993, 149.

13) Dumermuth (Fn. 5), S. 238.

14) Siehe auch Dumermuth (Fn. 7), Nr. 237 ff.; Schürmann/Nobel (Fn. 11), S. 150/51.

15) Dumermuth (Fn. 7), Nr. 237; Schürmann/Nobel (Fn. 11), S. 150; gemäß dem neuen Art. 33.

16) Dumermuth (Fn. 7), Nr. 238.

sofern eine Aufgabe auf regionaler Ebene gelöst werden kann, darf keine Bundesinstitution eingreifen.<sup>17</sup>

(2) Die professionelle Organisation der SRG ist eine betriebswirtschaftlich orientierte Managementstruktur mit einem Generaldirektor an der Spitze der Hierarchie. Der laufende Geschäftsverkehr wird innerhalb dieser Organisation erledigt. Der Generaldirektor kann Richtlinien und Vorschriften für die verschiedenen Unternehmenseinheiten innerhalb der SRG erlassen. Er kann dazu auch in die Programmgestaltung eingreifen, wenn dies im Interesse der öffentlich-rechtlichen Aufgaben liegt.<sup>18</sup>

Grundsätzlich ist die SRG wie ein „normales“ Unternehmen mit Abteilungsleitern etc. strukturiert. Außer (oder anstelle von) Managementfähigkeiten müssen die Mitarbeitenden der SRG auch über Kenntnisse in der Programmproduktion verfügen. Außerdem wird von Personen, die in der Öffentlichkeit stehen, erwartet, dass sie ihre Funktionen intelligent wahrnehmen.

(3) Die SRG ist verpflichtet, sich so zu organisieren, dass die Öffentlichkeit in der Organisation vertreten ist. Diese Voraussetzung wird durch die Regionalvereine erfüllt, die regelmäßig der satzungsgemäßen Verpflichtung nachkommen, ein Gremium aus Vertretern der Öffentlichkeit einzurichten (den Publikumsrat). Dieses Organ der Öffentlichkeit muss die Programmaktivitäten der SRG beurteilen und Empfehlungen gegenüber den für die Programmpolitik Verantwortlichen abgeben, was etwa durch Vorschläge, Anträge und Wünsche für zukünftige Programmaktivitäten erfolgt.<sup>19</sup> Tatsächlich aber ist der Einfluss dieses öffentlichen Organs eher schwach. Die Unternehmenseinheit und die Publikumsvertreter erfüllen nicht dieselben Funktionen. Unter bestimmten Umständen kann aber dieselbe Person in beide Organe berufen werden.

Solange die SRG ihren gesetzlichen Verpflichtungen und den Konzessionsbestimmungen nachkommt, ist der Bundesrat nicht befugt, direkt in die Programmaktivitäten einzugreifen. Die gesetzlichen Kontrollaufgaben des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM) konzentrieren sich in erster Linie auf die Einhaltung der Werbe- und Sponsoring-Regelungen des RTVG durch die SRG. Wie bereits erwähnt, hat der Bundesrat jedoch das Recht, fünf Mitglieder des Zentralrats sowie 20 % der Mitglieder der regionalen Gremien zu ernennen. Außerdem muss die Ernennung des Generaldirektors vom Bundesrat genehmigt werden. Diese Rechte könnten in der Tat die Neutralität und die Autonomie der SRG gefährden, aber die Vereinbarkeit dieser Rechte mit der Schweizer Verfassung wurde bisher noch nicht gerichtlich überprüft.

### 3. Finanzierung

Jahrzehntlang genoss die SRG eine Doppelfinanzierung: Einerseits wird ein großer Teil der Gebühren, den die Empfänger (Verbraucher) an die Gebührenerhebungsstelle (Art. 69) zahlen, an die SRG weitergeleitet (Artt. 34 und 68 RTVG). Die Gebührenerhebungsstelle wird nicht von der Regierung kontrolliert, hat aber dennoch eine öffentliche Funktion inne.<sup>20</sup> Mittlerweile übersteigt das jährliche Gebührenaufkommen 1 Milliarde CHF. Nur ein geringer Teil dieser Gebühren geht an kleine Radio- und Fernsehsender in ländlichen und alpinen Gegenden, die die Ausstrahlung von Rundfunkprogrammen nicht über den Markt finanzieren könnten (sogenanntes Gebührensplitting).<sup>21</sup> Andererseits ist die SRG berechtigt, im Rahmen bestimmter gesetzlicher Grenzen Werbung und Sponsoring in ihren Programmen zu platzieren. Dieses Prinzip gilt jedoch nur für das Fernsehen, nicht für das Radio, das in der Schweiz werbefrei ist.

Dieses Finanzierungsmodell sollte es der SRG als öffentlich-rechtlichem Rundfunkveranstalter erlauben, die Programmproduktion unabhängig von Marktbeschränkungen zu finanzieren. Die Ziele, die mit den Programmaktivitäten erreicht werden sollen, sollten insbesondere in der Umsetzung eines breit akzeptierten öffentlich-rechtlichen Angebots bestehen, das von den wirtschaftlichen Interessen der werbetreibenden Firmen unabhängig ist.<sup>22</sup> Dieses Konzept kann jedoch auch nicht verhindern, dass jeder öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter den Marktbedingungen in gewissem Maße ausgesetzt

17) Siehe auch Dumermuth (Fn. 7), Nr. 239 mit weiteren Quellenangaben.

18) Dumermuth (Fn. 7), Nr. 242; Schürmann/Nobel (Fn. 11), S. 151/52.

19) Dumermuth (Fn. 7), Nr. 244; Schürmann/Nobel (Fn. 11), S. 151.

20) Der Gesetzgeber war der Meinung, dass die Behandlung und „Verteilung“ der Gebühren nicht durch eine staatliche Stelle durchgeführt werden müsse. Die Wahl einer privaten Einrichtung wurde anhand eines an den Vorzügen orientierten Auswahlverfahrens („Beauty Contest“) getroffen.

21) Die ausländischen Rundfunkanbieter haben unabhängig von der Qualität ihrer Programme keinen Anspruch auf Gebühren (siehe auch kritische Anmerkungen von Karl-Jascha Schneider-Marfels, „Auslandsmedien: Heimatschutz oder Wettbewerb?“, ZSR 2006 I 339, 343 ff.).

22) Dumermuth (Fn. 5), S. 252.

ist. Steigen beispielsweise die Preise für die Übertragungsrechte bei den Olympischen Spielen deutlich an, muss der Veranstalter das Problem bewältigen, dass höhere Preise gezahlt werden müssen, um nicht von den entsprechenden Programmaktivitäten ausgeschlossen zu werden.<sup>23</sup> Das Verfahren für die Festlegung der Gebühren ist nicht sehr transparent: Die SRG legt ihren Haushalt dem Bundesrat vor und fügt einen Antrag bezüglich ihres Finanzbedarfs bei. Auf der Grundlage dieses Haushalts und allgemeiner politischer Überlegungen legt der Bundesrat die Gebühren fest.<sup>24</sup>

Im Laufe der Vorbereitungen für das neue Radio- und Fernsehgesetz hat der Bundesrat die Stärkung des Konzepts eines sogenannten dualen Finanzierungsmodells vorgeschlagen. Dies bedeutet, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, also die SRG, mehr oder weniger ausschließlich von diesen Gebühren profitieren (und einige eingeschränkte Möglichkeiten der Werbefinanzierung haben) sollte, während die Privatsender keine Gebühren erhalten, aber mehr Möglichkeiten bekommen, sich über den Markt zu finanzieren.<sup>25</sup> Dieses Modell weist Ähnlichkeiten mit der Struktur in Großbritannien auf, ohne jedoch so weit zu gehen wie das Finanzierungsmodell der BBC. Trotzdem hieß das Parlament dieses strengere duale Prinzip nicht gut und unterstützte das Konzept des oben genannten Gebührensplittings.<sup>26</sup>

Da die SRG normalerweise den Bundesrat um eine Gebührenerhöhung ersucht, wenn der Eindruck besteht, dass die Programmaktivitäten nicht mehr ausreichend finanziert werden, kann man sagen, dass die SRG eine besondere Kontinuitätsgarantie hat. Diese „ungewöhnliche Sicherheit“ für das Überleben im Markt, die für ein liberales Wirtschaftssystem nicht gerade kennzeichnend ist, wird im Prinzip von Mitbewerbern und Öffentlichkeit nicht in Frage gestellt. Aber die Transparenz des Finanzierungsrahmens könnte noch erhöht werden, und insbesondere stellt sich die Frage, ob die SRG die Gebühren für die Finanzierung von Diensten verwenden kann, die auch von ihrer Konkurrenz angeboten werden. Beinahe fortwährende Diskussionen betreffen die Herausgabe eines speziellen Magazins und insbesondere die Internetdienste, welche die SRG anbietet. Es könnte hier nämlich zu einer Quersubventionierung kommen, die nicht mit einer wettbewerbsorientierten Ausrichtung der Rundfunkmärkte in Einklang steht.<sup>27</sup>

## B. Entscheidungsfindung: Strukturen und Verfahren

### 1. Entscheidungsprozess

Rechtlich entspricht die Entscheidungsbefugnis innerhalb der SRG den Regelungen zum Vereinsrecht nach zivilrechtlichen Grundsätzen. Zusätzliche Regelungen sind in der Konzession, nach deren Maßgabe die SRG ihre Aktivitäten ausübt, und in der Satzung enthalten. Insbesondere sehen diese Dokumente die bereits erwähnten speziellen Ernennungsregelungen für das Kontrollorgan vor.<sup>28</sup>

(1) Die Macht des Generaldirektors ist recht umfassend und weitreichend. Der Generaldirektor stellt zwanglos die Verbindungen zu den Staatsorganen (Bundesrat und Parlament) her und erlässt die wichtigsten Richtlinien, die sowohl im Allgemeinen als auch im Besonderen die Programmaktivitäten betreffen. Da der Generaldirektor vom Zentralrat (Verwaltungsrat) ernannt wird und diese Ernennung nur der Genehmigung des Bundesrats bedarf, kann man nicht sagen, dass der politische Einfluss sehr stark wäre. Da aber der Bundesrat über die Höhe der von den Verbrauchern an die SRG zu zahlenden Gebühren entscheidet,<sup>29</sup> ist es unwahrscheinlich, dass die Entscheidungsträger der SRG dazu neigen, ständig Kritik an den Staatsorganen zu äußern, da solche Programmaktivitäten langfristig nachteilige finanzielle Folgen haben könnten. Da zudem der Generaldirektor eine Person sein muss, die in der gesamten Schweiz akzeptiert wird, ist es wahrscheinlich, dass nur eine Person ernannt wird, die über große politische Erfahrung verfügt und von der Öffentlichkeit allgemein akzeptiert wird.

23) Siehe Rolf H. Weber/Simon Osterwalder (Hrsg.), Zugang zu Premium Content, Zürich 2006.

24) Art. 35 RTVG enthält einige neue Regelungen zur Nutzung der an die SRG zu zahlenden Gebühren, aber es könnte sich als recht schwierig erweisen, die Ausgaben auf der Grundlage des bestehenden Buchhaltungssystems der SRG zu kontrollieren.

25) Botschaft (Fn. 1), S. 1618 ff.

26) Siehe auch Dumermuth (Fn. 5), S. 252/53; kritische Anmerkungen hierzu bei: Andreas Meili, „Gründe und Scheingründe für eine Sonderregelung des Rundfunks: Der Weg zum neuen RTVG aus Sicht des Gesamtmediensystems“, ZSR 2006 I, S. 263, 273.

27) Für weitergehende Diskussionen siehe die Beiträge von Saxer (Fn. 8) und Barrelet (Fn. 8), jeweils mit weiteren Literaturhinweisen.

28) Siehe oben Kapitel I, A. 2.

29) Siehe oben Kapitel I, A. 3.

Die Macht des Generaldirektors ist auch deshalb sehr umfassend, weil das Kontrollorgan relativ schwach ist und viele seiner Mitglieder nicht viel Erfahrung auf dem Gebiet der Produktion von Rundfunkprogrammen haben.

Wie bereits erwähnt,<sup>30</sup> werden die Mitglieder des Kontrollorgans teilweise von Staatsorganen ernannt. Ein gewisses Risiko einer staatlichen Einmischung kann daher nicht vollständig ausgeschlossen werden. Trotzdem ist die Unabhängigkeit des Kontrollorgans nicht gefährdet. Die Bezahlung der Mitglieder des Kontrollorgans ist relativ gering, was jedoch keinen Einfluss auf die Ausführung der anstehenden Aufgaben zu haben scheint.

(2) Die Geschäftsleitung der SRG ist genauso strukturiert wie bei einem „normalen“ Unternehmen, auch wenn die hierarchische Ordnung relativ flach ist. Abgesehen vom Generaldirektor werden die Geschäftsleitungsfunktionen von einem Direktor wahrgenommen, der die Verantwortung für den laufenden Geschäftsverkehr trägt. Insbesondere ist der Direktor verantwortlich für die eigentlichen Programmaktivitäten und die Entscheidungen zu speziellen Fernsehserien und politischen Sendungen. Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Generaldirektor und dem Direktor scheint nicht immer klar zu sein. Zu echtem Streit ist es darüber jedoch bis heute nicht gekommen.

Die Mitarbeitenden sind mit privaten Arbeitsverträgen beschäftigt. Im Prinzip gelten die normalen Geschäftsregelungen, und Diskriminierung sollte nicht möglich sein.

Aus zwei Gründen ist die Transparenz nicht sehr ausgeprägt: (1) Die SRG ist als Holdinggesellschaft in Form von Vereinen sehr kompliziert aufgebaut. Das Vereinsrecht sieht keine besondere Transparenz vor, und die Konzession der SRG setzt bisher hier keinen besonderen Schwerpunkt. (2) Das System zur Rechnungslegung macht es nicht immer leicht, die produktbezogene Kostenkalkulation nachzuvollziehen.<sup>31</sup>

## 2. Einfluss der Politik

Wie bereits dargestellt, hat der Bundesrat verschiedene Möglichkeiten der Einflussnahme auf die SRG als öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter: Einerseits kann der Bundesrat spezifische Bestimmungen und Vorschriften in die SRG-Konzession aufnehmen, und andererseits kann er fünf von 21 Mitgliedern des Kontrollorgans ernennen und muss die Ernennung des Generaldirektors genehmigen.

Die Staatsorgane haben jedoch keinen wirklichen Einfluss auf die Programmgestaltung, die Konzeption und Produktion von Programmen, die Aufbereitung und Präsentation von Nachrichten und Programmen zum Zeitgeschehen, die Organisation der öffentlich-rechtlichen Aktivitäten, die Beschaffung, Beschäftigung und Verwaltung des Personals, den Kauf und Verkauf sowie die Miete und Nutzung von Waren und Dienstleistungen, die Verwaltung der finanziellen Ressourcen, die Vorbereitung und Durchführung des Haushalts, die Verhandlung, Vorbereitung und Unterzeichnung von Rechtsakten im Zusammenhang mit dem Rundfunkbetrieb sowie die Vertretung der SRG in Gerichtsverfahren. Eine tatsächliche Einflussnahme widerspricht auch rechtlich der Verfassungsbestimmung über die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit von Rundfunkveranstaltern (Art. 93 Abs. 3 BV).

## 3. Einfluss der Zivilgesellschaft

Die Konzession der SRG sieht die Einrichtung eines Gremiums aus Vertretern der Öffentlichkeit (Publikumsrat) auf nationaler und regionaler Ebene vor. Betrachtet man den Wortlaut der Konzession, ist der Einfluss der Zivilgesellschaft eine Tatsache. Trotzdem darf nicht übersehen werden, dass die tatsächlichen Beiträge der Publikumsvertreter recht schwach sind. Es gibt keine echten Kontrollmechanismen, die Publikumsvertreter haben keine rechtliche Handhabe für die Kontrolle, und Bewertungsstudien zu ausgestrahlten Programmen werden nur in seltenen Fällen durchgeführt.

Eine direkte Beteiligung der Öffentlichkeit an speziellen Programmaktivitäten und anderen entsprechenden Diensten ist gesetzlich nicht vorgesehen; insbesondere gibt es nicht so etwas wie einen „Zivilgesellschaftskanal“. Bisher hat die SRG als öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter innerhalb dieser Strukturen keine redaktionellen, beratenden oder programmbezogenen Gremien oder Räte eingerichtet. Der Bundesrat wollte im Zuge der Vorbereitungen des neuen RTVG einen Beirat einführen.<sup>32</sup> Das Parlament folgte diesem Vorschlag für eine stärkere öffentliche Beteiligung aber

30) Siehe oben Kapitel I, A. 2.

31) Siehe auch oben A. 3.

32) Botschaft (Fn. 1), S. 1604 ff, 1701 ff.

nicht. Außerdem fürchtete es offenbar eine übermäßige Einflussnahme fachkundiger Vertreter. Daher wurde das bestehende System durch das neue Gesetz nicht geändert.

Jede Person, die an einem Programm Anstoß nimmt, kann eine Beanstandung an die Ombudsstelle richten, die von dem betreffenden Radio- oder Fernsehsender, insbesondere der SRG, ernannt werden muss (Artt. 91–93 RTVG). Die Ombudsstelle kann keine bindenden Entscheidungen treffen; die beauftragte Person hat die Funktion eines Vermittlers. Bleibt die Vermittlung erfolglos, kann sich die beanstandende Person an die unabhängige Beschwerdeinstanz wenden, die sich mit Beschwerden über Programmaktivitäten befasst (Artt. 82–85 und Artt. 94–98 RTVG). Die unabhängige Beschwerdeinstanz hat justizähnliche Funktionen; gegen Entscheidungen dieser Stelle kann beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingelegt werden. Die unabhängige Beschwerdeinstanz, welche die Programmarbeit der SRG (und der anderen Rundfunkveranstalter) aus rechtlicher Sicht überwacht, ist insofern eingeschränkt, als sich die rechtliche Prüfung darauf beziehen muss, ob eine Person in ihrer Integrität verletzt wurde. Außerdem kann eine Beschwerde eingereicht werden, wenn ein bestimmtes Programm nicht den Mindeststandards für Programmaktivitäten gemäß Artt. 4 und 24 RTVG entspricht (etwa richtige Informationen und Einhaltung der Menschenrechte). Daher ist die unabhängige Beschwerdeinstanz nicht befugt, ein Urteil über die allgemeine Qualität der Programmaktivitäten abzugeben.<sup>33</sup>

## Kapitel II: Kulturelle Vielfalt

Die kulturelle Vielfalt ist ein wichtiger Aspekt in der Schweizer Gesetzgebung. Der Grund dafür, dass diese Vielfalt so wichtig ist, ist die bereits erwähnte Tatsache, dass in der Schweiz vier Sprachen (oder zumindest drei Hauptsprachen) gesprochen werden und die kulturelle Entwicklung in den verschiedenen Landesteilen nicht überall gleich ist.

### A. Einfluss maßgeblicher nationaler oder kultureller Aspekte

Maßgaben in Bezug auf die Sprache sieht das Radio- und Fernsehgesetz nicht direkt vor, doch sprachliche Aspekte der Programmaktivitäten spielen eine wichtige Rolle. Die drei wichtigsten Regionalgesellschaften, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf Deutsch, Französisch und Italienisch betreiben, produzieren die Programme natürlich in ihren jeweiligen Sprachen und sind rechtlich nicht verpflichtet, diese in die Sprachen eines anderer Schweizer Landesteils zu übersetzen. Ein besonderes Problem betrifft den größten Landesteil, die Deutschschweiz: In immer wiederkehrenden Diskussionen wird überlegt, ob die Sprecher das sogenannte Schriftdeutsch oder die Schweizer Mundart ihrer Herkunft verwenden sollen, wobei zu berücksichtigen ist, dass sich die Mundarten von Ost nach West deutlich unterscheiden. In den letzten Jahren konnte man eine gewisse Tendenz beobachten, die Mundart häufiger einzusetzen als in der Vergangenheit. Ein Grund für die Verwendung von Schriftdeutsch könnte die Hoffnung sein, so besser von der Bevölkerung in den französischen und italienischen Landesteilen verstanden zu werden. Aber dieses Argument hat an Gewicht verloren, da die französischen und italienischen Programme mittlerweile auch im deutschsprachigen Teil der Schweiz über Kabel empfangen werden können; Französisch sprechende Personen, die in Zürich leben, würden wahrscheinlich kein Fernsehen in deutscher Sprache sehen, sondern eher das französischsprachige Fernsehen, das in der Welschschweiz produziert wird.

Zum Inhalt enthält das Radio- und Fernsehgesetz die bereits erwähnte Verpflichtung, dass die Eigenheiten der verschiedenen Landesteile und die spezifischen Interessen der Kantone berücksichtigt werden müssen (Art. 24 Abs. 1 RTVG).<sup>34</sup> In dieser Hinsicht sind die drei Regionalgesellschaften der SRG verpflichtet, speziellen politischen Zielen zu folgen. Besondere Maßgaben in Bezug auf die zu behandelnden Themen, etwa eine Verpflichtung zur Ausstrahlung von Bildungsprogrammen, bestehen nicht. Die einschlägigen Regelungen verpflichten die SRG jedoch dazu, sich an sachlichen Erörterungen und kritischen Überlegungen zu beteiligen (Art. 24 Abs. 4 RTVG).

Die Schweiz verfügt über regionale Programme, die von den Regionalgesellschaften der SRG und privaten Rundfunkveranstaltern angeboten werden. Im Allgemeinen sind die privaten Rundfunkveranstalter gegen eine Ausweitung der regionalen Programme der SRG, da dieser Wettbewerb an der Finanzlage der Privaten zehren könnte. Bisher sind alle Versuche privater Unternehmen, ein schweizweites Fernsehprogramm in Konkurrenz zur SRG anzubieten, aus finanziellen Gründen

<sup>33</sup>) Ein Überblick ist zu finden in: Denis Barrelet, *Droit de la communication*, Bern 1998, Nr. 718 ff.

<sup>34</sup>) Kritische Anmerkungen hierzu bei: Meili (Fn. 26), S. 267/68.

gescheitert (zu kleine Märkte). Daher fordert der private Sektor einen gewissen grundlegenden Schutz gegenüber der SRG in den regionalen Märkten.

Spezielle Regelungen zur Verpflichtung der SRG, auf besondere Zuschauerkategorien einzugehen (etwa Kinder, Sehbehinderte, Ausländer, Immigranten usw.), bestehen nicht. Eine direkte Verpflichtung könnte nur aus den oben genannten allgemeinen Prinzipien abgeleitet werden. Detaillierte Bestimmungen in der (zukünftigen) SRG-Konzession könnten mehr Rechtssicherheit bringen als das allgemeine Versprechen, die Interessen aller Mitglieder der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen.

Die Schweizer Gesetzgebung sieht insofern Qualitätskriterien vor, als insbesondere politisch beeinflussende Sendungen der Öffentlichkeit in fairer und neutraler Weise dargeboten werden müssen (Art. 4 RTVG). Außerdem werden Qualitätsstandards so gesetzt, dass eine profunde berufliche Ausbildung erwartet wird. Die qualitative Eignung von Sendungen und die Erfüllung der rechtlichen Anforderungen wird von einer besonderen Stelle geprüft, die formal von der SRG unabhängig ist (ein Universitätsexperte mit seinem Institut). Tatsächlich aber ist es zweifelhaft, ob diese formale Unabhängigkeit auch eine reale Neutralität mit sich bringt, da die Prüfstelle ihre Aufträge ständig von der SRG erhält. Das neue RTVG sieht die Einrichtung einer speziellen Stiftung für Nutzungsforschung vor (Artt. 78–81 RTVG), die die Programme bewerten soll, über deren Organisation aber noch keine Einzelheiten bekannt sind.

Jahrelang hatte die Schweiz keine Quotenregelungen entsprechend Art. 4 und Art. 5 der EG-Fernsehrichtlinie. Im Zusammenhang mit den Bilateralen Verträgen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und insbesondere im Hinblick auf die Beteiligung der Schweiz an den EU-Medienprogrammen hat sich die Schweiz gegenüber der Europäischen Kommission verpflichtet, Quotenregelungen einzuführen. Diese Verpflichtung wurden Anfang 2006 erfüllt: Die neuen Quotenregelungen im Schweizer Recht (Art. 7 RTVG) entsprechen weitgehend den Bestimmungen der EG-Fernsehrichtlinie.<sup>35</sup>

In der Schweiz ist es sehr wichtig, dass die SRG als öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter demokratische Werte wie die Förderung von Toleranz und interkultureller Verständigung vermittelt. Die gesetzlichen Regelungen verwenden diese Begriffe nicht ausdrücklich, aber der Rechtsbegriff auf Basis von Art. 4 und Art. 24 RTVG wird allgemein so verstanden. Maßgaben in Bezug auf die Religion sind rechtlich kein Thema im Sinne positiver Bedingungen, da die Schweiz schon seit Jahrzehnten das Prinzip der Neutralität verfolgt: Religionen und ihre offiziellen Vertreter dürfen keinen direkten politischen Einfluss auf die Zivilgesellschaft haben.

Eine wichtige Maßgabe des Radio- und Fernsehgesetzes wird ferner in der Verpflichtung der SRG gesehen, das Schweizer Filmschaffen zu unterstützen (Art. 7 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 4 lit. b RTVG): Die SRG finanziert als öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter das schweizerische Filmschaffen und bietet die Möglichkeit, dass erfolgreich produzierte Filme im Schweizer Fernsehen gezeigt werden.<sup>36</sup> Diese finanzielle Unterstützung ist wichtig für den recht kleinen Filmmarkt in der Schweiz, der sich nicht allein aus externen Quellen finanzieren könnte.

## B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur

Die Schweiz hat, wie beschrieben, im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ein dezentrales föderales System. Die Regionalgesellschaften sollen die vielfältigen Bedürfnisse und Wünsche der verschiedenen Sprachregionen der Schweiz widerspiegeln. Aber die Beachtung der kulturellen Vielfalt ergibt sich eigentlich nicht daraus, dass die Kontrollgremien mit Vertretern der Zivilgesellschaft besetzt sind, sondern sie wird durch die Geschäftsleitung der SRG selbst realisiert. Diese Tatsache könnte auch mit der jahrzehntelangen politischen Stabilität wegen sogenannter Konkordanzregierungen zusammenhängen, die alle relevanten politischen Parteien umfassen, und sie sollte nicht generell als Nachteil gesehen werden. Hinsichtlich der Durchführbarkeit eines zivilgesellschaftlichen Konzepts sind jedoch gewisse Vorbehalte angebracht.

35) Siehe auch Rolf H. Weber/Alexander Rossnagel/Simon Osterwalder/Alexander Scheuer/Sonnja Wüst, Kulturquoten im Rundfunk, Zürich/Baden-Baden 2006.

36) Siehe Rolf H. Weber, „Presse- und Filmverwaltungsrecht“, in: Rolf H. Weber (Hrsg.), Informations- und Kommunikationsrecht, SBVR V/1, 2. Aufl. Basel 2003, Teil C, Nr. 89. Siehe auch Patrice Aubry, Länderbericht über die Schweiz, in: Susanne Nikoltchev, (Hrsg.), IRIS Spezial: Pflichten der Rundfunkveranstalter zur Investition in die Produktion von Kinofilmen (Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2006), S. 29–33.

In dieser Hinsicht könnte man es bedauern, dass das Parlament im Zusammenhang mit der jüngsten Änderung des Radio- und Fernsehgesetzes den Vorschlag des Bundesrates abgelehnt hat, ein unabhängiges Expertengremium einzusetzen, das die qualitativen Elemente der Zivilgesellschaft vertritt. Wahrscheinlich hatte das Parlament Angst dahingehend, dass Experten einen größeren Einfluss auf die Programmaktivitäten hätten als Politiker, die in den Kontrollgremien sitzen.

Da die bestehenden (und zukünftigen) Kontrollsysteme nicht sehr fortgeschritten sind und die Transparenz bei der SRG nicht sehr weit reicht, müssen weitere Initiativen entwickelt werden, um der Zivilgesellschaft breitere Beteiligungsmöglichkeiten einzuräumen.

# DEUTSCHLAND

*Carmen Palzer\**

In Deutschland gibt es insgesamt elf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten: das ZDF als ein von allen Ländern getragener, bundesweit agierender Fernsehsender, und neun regionale öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten,<sup>1</sup> die ein gemeinsames Fernsehprogramm („Das Erste“) sowie regionale Rundfunkprogramme (Hörfunk und Fernsehen) veranstalten und sich mit dem Auslandsrundfunk, der Deutschen Welle,<sup>2</sup> zur Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland (ARD) zusammengeschlossen haben. Das bundesweite öffentlich-rechtliche Fernsehen in Deutschland ruht demnach im Wesentlichen auf zwei Säulen: ARD und ZDF.

Das deutsche Fernsehsystem wurde nach dem Zweiten Weltkrieg als föderal strukturiertes, öffentlich-rechtliches Fernsehen konzipiert. Unter dem Eindruck der Nazi-Herrschaft und dem damit einhergegangenen Missbrauch der Medien wollten die West-Alliierten einen möglichst staatsfernen, politisch schwer zu beeinflussenden und pluralistischen Rundfunk etablieren. 1948/1950 wurden entsprechend der föderalen Struktur in Deutschland regionale öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten gegründet, die sich 1950 in der ARD zusammenschlossen. Ziel dieser Vereinigung war die Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen der Rundfunkanstalten. 1954 wurde das „Erste Deutsche Fernsehen“ als gemeinsames nationales Fernsehprogramm eingeführt. Daneben veranstalten die Landesrundfunkanstalten regionale, sogenannte „Dritte“ Programme. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands wurden 1991 in den neuen Bundesländern zwei Mehrländeranstalten gegründet,<sup>3</sup> die ebenfalls Mitglied der ARD wurden.

Als Gegengewicht zur ARD wurde 1961 das ZDF („Zweites Deutsches Fernsehen“) als gemeinsame Fernsehanstalt aller Länder gegründet. Das ZDF sollte sich von der föderal strukturierten ARD abgrenzen, indem es ein bundesweit einheitliches, zentral organisiertes Programm anbot. Das Programm „Zweites Deutsches Fernsehen“ ging am 1. April 1963 auf Sendung.

## Kapitel I: Rechtsrahmen

### A. Auftrag, wirtschaftliche und finanzielle Struktur

#### 1. Auftrag

Die verfassungsrechtliche Grundlage für Anforderungen an das gesamte Rundfunksystem bildet Art. 5 Grundgesetz (GG), der die Meinungsfreiheit und die Rundfunkfreiheit gewährleistet und eine staatliche Zensur verbietet. Diese Grundaussage wird durch Urteile des Bundesverfassungsgerichtes

\*) Rechtsanwältin Dr Carmen Palzer arbeitet am Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel.

1) Darunter solche, deren Sendegebiet ein Land, und solche, deren Sendegebiet mehrere Länder umfasst (Mehrländeranstalten).

2) Die Untersuchung des Auslandsrundfunks wird von diesem Beitrag nicht erfasst; ebenso wird der Hörfunk ausgeklammert.

3) MDR (Mitteldeutscher Rundfunk) und ORB (Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg), letzterer hat sich 2002 mit dem SFB (Sender Freies Berlin) zur Mehrländeranstalt RBB (Rundfunk Berlin-Brandenburg) zusammengeschlossen.

konkretisiert, dem dadurch eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung des Rundfunksystems zukommt.<sup>4</sup> Die Zuständigkeit für die Regulierung des Rundfunks liegt bei den Bundesländern und erfolgte dementsprechend durch Landesgesetze. Wo Bedarf für bundeseinheitliche Regelungen besteht, wurden gemeinsame Staatsverträge durch alle Länder geschlossen.<sup>5</sup> Haben demgegenüber nur einzelne Länder einheitlichen Regelungsbedarf, so wird dieser dadurch erfüllt, dass die betroffenen Länder miteinander Mehrländerstaatsverträge abschließen.<sup>6</sup> Speziell für die ARD geltende Rechtsgrundlagen sind die Satzung der ARD<sup>7</sup> und der ARD-Staatsvertrag.<sup>8</sup> Weitere Regelungen gibt es für die Tätigkeit des ZDF. Sie sind in der ZDF-Satzung und dem ZDF-Staatsvertrag enthalten.<sup>9</sup>

§ 11 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) legt die Kernaufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fest: Dieser „hat durch die Herstellung und Verbreitung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken“. Weiterhin soll er in seinen Programmen „einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen“ geben. Dadurch sollen „die internationale Verständigung, die europäische Integration und der gesellschaftliche Zusammenhalt in Bund und Ländern“ gefördert werden. Das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks „hat der Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung zu dienen“, insbesondere sind Beiträge zur Kultur anzubieten (sog. Vollprogramm).<sup>10</sup> Für den länderbezogenen Auftrag der regionalen Rundfunkanstalten gibt es spezifische Landesregelungen. Bei der Erfüllung seines Auftrags hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk „die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, der Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit der Angebote und Programme zu berücksichtigen“.<sup>11</sup> Die nähere Ausgestaltung dieses Programmauftrages durch Satzungen und Richtlinien bleibt ARD und ZDF überlassen.<sup>12</sup> Neben den speziell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk geltenden Vorschriften legt der Rundfunkstaatsvertrag auch allgemeine Programmgrundsätze fest, die für alle Rundfunkveranstalter gelten, so z. B. die Pflicht zur Achtung der Würde des Menschen und der sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung.<sup>13</sup> Besondere Anforderungen werden auch an Berichterstattungen und Informationssendungen gestellt: Diese haben den anerkannten journalistischen Grundsätzen zu entsprechen.<sup>14</sup> Die Rundfunkgesetze der Länder sowie die Rundfunkstaatsverträge für ARD und ZDF und für Mehrländeranstalten enthalten oft weitere, detaillierte Regelungen.<sup>15</sup>

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann nach § 11 Abs. 1 RStV Online-Dienste anbieten; diese müssen aber programmbegleitend sein und einen programmbezogenen Inhalt haben. Wie weit diese Angebote im Einzelnen gehen dürfen, ist umstritten und (unter anderem) Gegenstand eines Beihilfeverfahrens, das die Europäische Kommission 2002 auf verschiedene Beschwerden hin eingeleitet hat.<sup>16</sup> Gerügt wurde (unter anderem) die Finanzierung der Online-Aktivitäten von ARD und ZDF durch Gebührengelder. Da Online-Aktivitäten nicht Gegenstand des Grundversorgungsauftrags der öffentlich-rechtlichen Sender seien, stellten die dafür eingesetzten Gebührengelder eine nach Art. 87 EGV verbotene Beihilfe dar.<sup>17</sup> Um die Bedenken der Europäischen Kommission auszuräumen, soll nunmehr u. a. der öffentlich-rechtliche Auftrag klarer gefasst werden, insbesondere soll er deutlich von den kommerziellen Tätigkeiten der Rundfunkanstalten abgegrenzt werden.<sup>18</sup>

4) Vgl. z. B. Urteil des BVerfG vom 22. Februar 1994, 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 ff. (zu Fragen des Gebührenrechts).

5) Z. B. Rundfunkstaatsvertrag, Rundfunkgebührenstaatsvertrag, Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, Jugendmedienschutzstaatsvertrag, abrufbar unter <http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/19/0,1872,2122419,00.html>, <http://www.ard.de/intern/organisation/rechtsgrundlagen/-/id=54434/13b80qd/index.html>

6) Z. B. SWR-Staatsvertrag, MDR-Staatsvertrag, RBB-Staatsvertrag.

7) Satzung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) vom 9./10. Juni 1950 in der Fassung vom 20. Juni 2006, abrufbar unter <http://www.br-online.de/br-intern/organisation/pdf/ard-satzung.pdf#search=%22ARD-Satzung%22>

8) ARD-Staatsvertrag vom 31. August 1991, in der Fassung des Achten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, abrufbar unter <http://www.br-online.de/br-intern/organisation/pdf/ard-staatsvertrag.pdf>

9) ZDF-Staatsvertrag vom 31. August 1991, in der Fassung des Achten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, abrufbar unter <http://www.zdf.de/ZDFde/download/0,1896,2000713,00.pdf>

10) § 11 Abs. 2 RStV.

11) § 11 Abs. 3 RStV.

12) § 11 Abs. 4 RStV.

13) § 3 RStV, Allgemeine Programmgrundsätze.

14) Weitere Einzelheiten in § 10 RStV.

15) §§ 3 ff. WDR-Gesetz, §§ 3 ff. MDR-StV.

16) Ausführliche Darstellung des Verfahrens und der Beteiligten in Funkkorrespondenz 10/05 vom 11. März 2005, mit Dokumentation und Beitrag von Kleist/Scheuer, abrufbar unter <http://www.emr-sb.de/news/FK10-05.pdf>

17) So z. B. die Argumentation eines Beschwerdeführers, [http://www.vprrt.de/dateien/09\\_03\\_Beschwerde\\_EU.pdf](http://www.vprrt.de/dateien/09_03_Beschwerde_EU.pdf)

18) PM der Europäischen Kommission vom 7. Juli 2006, abrufbar unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/273&format=PDF&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>; nähere Einzelheiten in der Dokumentation in epd medien Nr. 78/79/2006.

ARD und ZDF müssen seit 2004 alle zwei Jahre einen umfassenden Bericht über ihre Tätigkeit und die Ausfüllung ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags vorlegen.<sup>19</sup> Die programmbezogenen Satzungen und Richtlinien von ARD und ZDF sind in den amtlichen Verkündungsblättern zu veröffentlichen.<sup>20</sup>

## 2. Unternehmensstruktur und Rechtsform

Unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges wurde der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland bewusst so organisiert, dass er weder in staatlichem noch in privatem Eigentum steht. Als Organisationsform wurden daher gemeinnützige Anstalten des öffentlichen Rechts gewählt, die in niemandes Eigentum stehen, sondern vielmehr eigenständige juristische Personen sind, die durch einen Anstaltsträger errichtet werden. Dieser hat die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Erfüllung der den Rundfunkanstalten obliegenden öffentlich-rechtlichen Aufgabe sicherzustellen. Er hat aber keine Einflussmöglichkeiten auf die Tätigkeit der jeweiligen Anstalt. Die Rundfunkanstalten sind in der Erfüllung ihrer Aufgabe von ihrem Träger unabhängig.

Träger der Landesrundfunkanstalten sind die jeweiligen Länder, für welche die Rundfunkanstalt sendet; dies können entweder ein Land oder mehrere Länder sein. Beim ZDF sind das die sechzehn deutschen Bundesländer. Die ARD ist eine nicht rechtsfähige Arbeitsgemeinschaft selbständiger Anstalten des öffentlichen Rechts. Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft sind neben dem deutschen internationalen Rundfunk die neun Landesrundfunkanstalten, deren Sendegebiet ein oder mehrere Bundesländer umfasst.<sup>21</sup>

Zur Grundstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehören drei Organe: Rundfunkrat (auch Fernsehrat oder Medienrat genannt), Verwaltungsrat und Intendant.<sup>22</sup> Der Intendant ist das Geschäftsführungsorgan; er leitet die Anstalt und trägt die Verantwortung für den gesamten Betrieb und die Programmgestaltung. Rundfunkrat und Verwaltungsrat sind pluralistisch besetzte Gremien; durch die pluralistische Besetzung soll die staatsferne Führung der Rundfunkanstalten gewährleistet werden (Näheres dazu unter Kapitel I, B.3.). Während der Rundfunkrat das oberste Organ der Anstalt mit grundlegenden Wahl-, Beschluss- und Aufsichtsfunktionen ist, besteht die Funktion des Verwaltungsrates in erster Linie in der Überwachung der Geschäftsführung des Intendanten. Das höchste Organ der ARD ist die Mitgliederversammlung. Sie wählt eines ihrer Mitglieder als geschäftsführende Anstalt für ein Jahr. Der Intendant dieser Anstalt hat den Vorsitz der ARD inne und zeichnet für die ARD. Die weitere Kooperation innerhalb der ARD wird über Gremien, z. B. die Konferenz der Gremienvorsitzenden, Kommissionen und Gemeinschaftseinrichtungen, geregelt.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind grundrechtsfähig (das heißt, sie können verfassungsmäßig garantierte Rechte innehaben); sie genießen den Schutz der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.<sup>23</sup> Darüber hinaus bestehen verschiedene einfachgesetzliche Sonderrechte, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Erfüllung ihrer besonderen öffentlich-rechtlichen Aufgabe ermöglichen bzw. erleichtern sollen. Neben rundfunkrechtlichen Vorzugsrechten, beispielsweise in Bezug auf die Belegung von Kabelanlagen (*Must-Carry-Regeln*)<sup>24</sup> oder bei der Zuordnung von Satellitenkanälen,<sup>25</sup> bestehen weitere Sonderregeln etwa im Bereich des Steuerrechts.<sup>26</sup>

19) § 11 Abs. 4 RStV. Die Programmperspektiven des ZDF 2004–2006 sind abrufbar unter <http://www.zdf-jahrbuch.de/2004/dokumentation/selbstverpflichtung.htm>, die Leitlinien für die Programmgestaltung der ARD 2005/2006 unter <http://www.ard.de/intern/organisation/-/id=8036/nid=8036/did=197252/j92len/index.html>. Der ARD-Bericht 05/06, die ARD-Leitlinien 07/08 und die Programmperspektiven des ZDF 2007–2008 sind in epd medien Nr. 86/2006 veröffentlicht.

20) Darüber hinaus sind sie auf der jeweiligen Homepage abrufbar, vgl. [www.ard.de](http://www.ard.de), [www.zdf.de](http://www.zdf.de)

21) Z. B. Saarländischer Rundfunk SR (Saarland), Mitteldeutscher Rundfunk MDR (Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen).

22) In Einzelfällen gibt es darüber hinaus weitere, untergeordnete Organe: bei Radio Bremen unterstützt z. B. ein Direktorium den Intendanten, § 16 Radio-Bremen-Gesetz.

23) Ob den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch andere Grundrechte wie die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) und die wirtschaftliche Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) zustehen, ist umstritten; ablehnend das BVerfG, z. B. BVerfG, 1 BvR 341/93 vom 28. Oktober 1998, Absatz Nr. 33, abrufbar unter [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk19981028\\_1bvr034193.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk19981028_1bvr034193.html)

24) Für digitale Kabelanlagen regelt § 53 RStV, dass Kabelnetzbetreiber das öffentlich-rechtliche Programmbouquet berücksichtigen. *Must-Carry-Regeln* für das analoge Kabel sind in den Landesmediengesetzen enthalten, z. B. § 37 NMedienG. Die Europäische Kommission hat gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, da einige der *Must-Carry-Regeln* der Länder nicht mit der Universaldienstrichtlinie vereinbar sein sollen. Vgl. PM der Kommission vom 12. Oktober 2006, abrufbar unter <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1358&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

25) Vgl. § 51 RStV.

26) § 8 Abs. 1 S. 2 KStG; zur vorangegangenen Diskussion siehe Wolfgang Closs, DE – Steuerpflicht und Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Diskussion, in IRIS 1997-7: 14, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/1997/7/article27.de.html>

### 3. Finanzierung

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland basiert auf Gebühren, nicht auf Steuern – eine Auswirkung des Gebotes der Staatsferne. Nach § 13 RStV finanziert sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch Rundfunkgebühren, Einnahmen aus Rundfunkwerbung und sonstigen Einnahmen. Vorrangige Finanzierungsquelle ist die Rundfunkgebühr. Die Finanzausstattung soll den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in die Lage versetzen, seine Aufgaben zu erfüllen; dabei soll sowohl der Bestand als auch die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleistet werden.<sup>27</sup>

Grundsätzlich sind die Bundesländer für die Festsetzung der Rundfunkgebühren zuständig. Das System der Festlegung der Rundfunkgebühr ist im Einzelnen subtil ausgestaltet: Die Rundfunkanstalten melden ihren voraussichtlichen Finanzbedarf bei der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) an, einer unabhängigen Expertenkommission, die 1975 durch einen Beschluss der Ministerpräsidenten errichtet wurde.<sup>28</sup> Die KEF hat den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten unter Beachtung der Programmautonomie der Sender zu prüfen und eine Empfehlung zur Höhe der Rundfunkgebühr gegenüber den Regierungschefs der Länder abzugeben. Im Einzelnen prüft sie, ob sich die Programmabscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist.<sup>29</sup> Nach abgeschlossener Prüfung stellt sie den Finanzbedarf der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten fest. Der Gebührenvorschlag der KEF ist Grundlage für die Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente, die aber von dem Vorschlag abweichen können.<sup>30</sup> Die KEF veröffentlicht regelmäßig Jahresberichte, in denen sie detailliert die Finanzlage der Rundfunkanstalten sowie die Finanzbedarfsanmeldung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten darlegt und ihre eigene Überprüfung ausführlich darstellt.<sup>31</sup>

Eine zweite wichtige Einnahmequelle des öffentlichen Rundfunks sind Erträge aus Werbung. Jede der ARD-Sendeanstalten hat für die Vermittlung von Sendezeiten für Werbepartner und für bestimmte damit zusammenhängende Programmaufgaben Tochtergesellschaften in privatrechtlicher Form gegründet. Das ZDF organisiert demgegenüber seine Werbeeinnahmen selbst. Sponsoring ist den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seit 1991 erlaubt; dagegen ist die Veranstaltung von Pay-TV im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags nicht gestattet.<sup>32</sup> Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten dürfen auch kommerzielle Leistungen wie Online-Dienste oder andere kommerzielle Produkte wie Druckwerke anbieten, sofern es sich um programmbegleitende Materialien mit vorwiegend programmbezogenem Inhalt handelt.<sup>33</sup> Dass den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Veröffentlichung von Programmzeitschriften gestattet ist, wurde erst durch ein Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) entschieden. Neben der Maßgabe, dass Druckwerke nur dann herausgegeben werden dürfen, wenn ihr Inhalt vorwiegend programmbezogen ist, muss das Publizieren aber auch dem „Aufgabenkreis des Rundfunks als unterstützende Randbetätigung zugeordnet“ werden können.<sup>34</sup>

Als sogenannte Randnutzung ist es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ebenfalls erlaubt, die für ihren eigenen Bedarf produzierten Fernsehbeiträge und -filme gegen Entgelt zu verwerten.<sup>35</sup> Sie können zu diesem Zweck auch mit Drittunternehmen zusammenarbeiten oder sich an diesen beteiligen (sog. Produktionstöchter). Das BVerfG zog den kommerziellen Verwertungsrechten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in seinem Beschluss vom 28. Oktober 1998 jedoch folgende Grenze: Die kommerzielle Verwertung von Fernsehtiteln, sog. Titel-Merchandising, wird nicht mehr von der Rundfunkfreiheit umfasst. Die Verfolgung wirtschaftlicher Ziele, die sich von den Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks löst, genießt nicht mehr den Schutz aus Art. 5 GG.<sup>36</sup>

27) § 12 Abs. 1 RStV.

28) Die KEF besteht aus 16 unabhängigen Sachverständigen aus unterschiedlichen Bereichen wie Rundfunkrecht, Rundfunktechnik oder Betriebswirtschaft. Jedes Bundesland benennt eines der Mitglieder.

29) Einzelheiten dazu in § 14 RStV.

30) § 7 Abs. 2 RFinStV. Abweichungen soll die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF erörtern. Die Abweichungen sind zu begründen.

31) Der aktuellste Bericht ist abrufbar unter <http://www.kef-online.de/inhalte/bericht15/index.html>

32) § 13 Abs. 1 RStV; auch Einnahmen aus dem Angebot von Telefonmehrwertdiensten dürfen nicht erzielt werden.

33) § 11 RStV; das anhängige Verfahren zur Zulässigkeit von Online-Aktivitäten wird unter Kapitel I, A.1. beschrieben.

34) 1 BvF 1/85 vom 5. Februar 1991, BVerfGE 83, 238, 312 ff.

35) 1 BvF 1/85 vom 5. Februar 1991, BVerfGE 83, S. 238, 303 ff.

36) 1 BvR 341/93 vom 28. Oktober 1998, abrufbar unter [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk19981028\\_1bvr034193.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk19981028_1bvr034193.html); vgl. auch Alexander Scheuer, DE – Bundesverfassungsgericht beschließt über Titel-Merchandising öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, in IRIS 1999-1: 5, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/1/article7.de.html>

Das System der Gebührenfestsetzung wird nach der derzeitigen Gesetzeslage nur begrenzt vor staatlichem Einfluss geschützt, da das Letztentscheidungsrecht über die Höhe der Gebührenerhöhung noch immer bei den Landesparlamenten liegt, die von dem Beschluss der unabhängigen Expertenkommission KEF abweichen können.<sup>37</sup> Dabei müssen sich die Landesparlamente allerdings in dem vom BVerfG in seinem Grundsatzurteil vom 22. Februar 1994<sup>38</sup> zur Gebührenfestsetzung festgelegten Rahmen bewegen. Danach darf der von der KEF überprüfte Bedarf der Rundfunkanstalten bei der Gebührenfestsetzung nur aus Gründen unterschritten werden, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Dazu gehören namentlich die Interessen der Gebührenzahler. Im Wesentlichen werden sich die Abweichungsgründe, so das BVerfG, in Gesichtspunkten des Informationszugangs und der angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer erschöpfen. Das BVerfG hatte in dem genannten Urteil grundsätzlich gefordert, dass das Verfahren zur Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr so organisiert werden müsse, dass staatliche und politische Einflussnahme auf die Programmgestaltung über die Gebührenfestsetzung weitgehend ausgeschlossen werden. Daraufhin wurde der KEF eine größere Rolle bei der Bestimmung der Rundfunkgebühr eingeräumt. Die endgültige Entscheidungskompetenz blieb aber weiterhin bei den Landesparlamenten.

In Ansehung des genannten Urteils folgten die Länder allerdings regelmäßig den Vorschlägen der KEF. 2005 wichen sie erstmals von dem Gebührenvorschlag der KEF ab, indem sie nach Maßgabe eines Beschlusses der Ministerpräsidenten eine geringere als die von der KEF vorgeschlagenen Gebührenerhöhung festsetzten. Dies führte zu kontroversen Diskussionen um die Rolle der Landesregierungen und Landesparlamente in dem Verfahren der Gebührenfestsetzung und um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk insgesamt. ARD und ZDF legten gegen diese Gebührenfestsetzung Verfassungsbeschwerden ein, da sie sich durch das Eingreifen der Länder in ihrem verfassungsrechtlich garantierten Recht auf Rundfunkfreiheit beeinträchtigt sehen.<sup>39</sup>

2006 wurde eine weitere Verfassungsbeschwerde gegen die Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der Vereinigung der Gebührenzahler eingelegt. Auslöser der Beschwerde ist die Rundfunkgebührenpflicht für internetfähige PCs.<sup>40</sup>

Eine Änderung der konkreten Ausgestaltung des Finanzierungssystems könnte auch durch das von der Europäischen Kommission eingeleitete Verfahren der Überprüfung der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eintreten. Die Kommission fordert u. a. eine getrennte Buchführung in Bezug auf gebührenfinanzierte Tätigkeiten zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags auf der einen und darüber hinausgehende, kommerzielle Tätigkeiten auf der anderen Seite.<sup>41</sup>

## B. Entscheidungsfindung: Struktur und Verfahren

### 1. Entscheidungsprozess

Das Geschäftsführungsorgan der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt ist der Intendant, der von dem jeweiligen Rundfunkrat gewählt wird. Intendanten stehen in einem Dienstverhältnis zu ihrer Anstalt, der jeweilige Verwaltungsrat ist zuständig für den Abschluss dieses Dienstvertrages. Unterschiede gibt es bei der Regelung der Amtsdauer und in Bezug auf die persönlichen Anforderungen.<sup>42</sup> Der Intendant des ZDF wird z. B. für die Dauer von fünf Jahren gewählt, die Wiederwahl ist zulässig. Einige Rundfunkgesetze gewähren den Wahlgremien einen Spielraum in Bezug auf die Amtsdauer des Intendanten, so wird der Intendant des Hessischen Rundfunks für fünf bis neun Jahre gewählt. Intendanten müssen in vielerlei Hinsicht mit Verwaltungsrat und Rundfunkrat zusammenarbeiten. So benötigen sie zur Vornahme bestimmter Rechtsgeschäfte die Zustimmung des Verwaltungsrates, die Ernennung der Direktoren durch den Intendanten bedarf der Zustimmung des Rundfunkrates.<sup>43</sup>

37) § 7 Abs. 2 RFinStV. Abweichungen soll die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF erörtern. Die Abweichungen sind zu begründen.

38) 1 BvL 30/88 vom 22. Februar 1994, BVerfGE 90, 60 ff.

39) Weitere Informationen dazu Sonnia Wüst, DE – ARD legt Verfassungsbeschwerde wegen Rundfunkgebühr ein, in IRIS 2005-10: 10, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/10/article16.de.html>, sowie Thorsten Ader, DE – ZDF schließt sich der Verfassungsbeschwerde der ARD an, in IRIS 2006-4: 11, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/4/article18.de.html>

40) Nähere Informationen dazu unter <http://www.vrgz.org/html/info/beschwerde.html>

41) Weitere Einzelheiten s. Nachweise in Fn. 16 ff.

42) Dabei handelt es sich um eher allgemeine Anforderungen wie unbeschränkte Geschäftsfähigkeit, vgl. § 24 Abs. 3 WDR-Gesetz, § 26 Abs. 2 ZDF-StV.

43) Z. B. Programmdirektoren (Hörfunk und Fernsehen), Verwaltungsdirektor, technischer Direktor, juristischer Direktor, für das ZDF: Programmdirektor, Chefredakteur und Verwaltungsdirektor (§ 27 ZDF-StV).

Zwischen allen Organen bestehen Inkompatibilitätsregeln: Kein Mitglied eines Organs darf zugleich Mitglied eines anderen Organs sein.<sup>44</sup> Über diese Grundkonstellation hinaus sind die Aufgaben des Intendanten und ihn betreffende Inkompatibilitätsregeln im Einzelnen von Anstalt zu Anstalt verschieden normiert.<sup>45</sup>

Interne Überwachungsorgane der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind der Rundfunkrat und der Verwaltungsrat; ihnen gegenüber ist der Intendant berichtspflichtig. Eine externe Überwachung in Bezug auf ihren Finanzbedarf erfolgt durch die KEF (siehe oben). Darüber hinaus unterliegen die öffentlich-rechtlichen Anstalten der staatlichen Rechtsaufsicht, die durch die Länder ausgeübt wird.<sup>46</sup> Rechtsaufsichtliche Maßnahmen sind allerdings erst dann zulässig, wenn die Organe der Anstalt die Erfüllung der ihnen obliegenden Kontrollaufgaben versäumt haben.

Der Rundfunkrat ist das oberste Organ der Anstalt. Er beruft den Intendanten und wählt die Mitglieder des Verwaltungsrats. Ihm obliegt die Schaffung der grundlegenden Anstaltsordnungen (etwa Satzungen und Programmrichtlinien), und er entscheidet über den Haushalt der Anstalt. Weiterhin berät er den Intendanten bei der Programmgestaltung und überwacht zum Teil auch die Programme. Eine Vorabkontrolle des Programms, die über diese Beratungsfunktion und die Erstellung von allgemeinen Programmrichtlinien und -satzungen hinaus ginge, findet seitens der Aufsichtsgremien allerdings nicht statt.<sup>47</sup> Die Mitglieder der Rundfunkräte sind Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen und repräsentieren so die pluralistische Gesellschaftsordnung. Im Einzelnen differiert die Größe und Zusammensetzung der Gremien stark. Für jede Rundfunkanstalt regelt das sie betreffende Rundfunkgesetz die Größe des Organs und benennt die wahl- oder entsendungsberechtigten Institutionen, Gruppen und Verbände. Auch die Regeln zur Amtszeit und zu persönlichen Anforderungen an die Mitglieder unterscheiden sich; die entsprechenden Regeln nehmen zum Teil auch auf regionale Besonderheiten Rücksicht.

Der Verwaltungsrat hat in erster Linie die Aufgabe, die Tätigkeit des Intendanten zu überwachen. Zum Abschluss bestimmter bedeutsamer Geschäfte bedarf der Intendant der Zustimmung des Verwaltungsrates.<sup>48</sup> Vereinzelt ist der Verwaltungsrat an der Wahl des Intendanten beteiligt.<sup>49</sup> Er vertritt die Rundfunkanstalt bei Abschluss des Dienstvertrages mit dem Intendanten und wirkt bei der Haushaltsplanung und dem Erlass von Anstaltsordnungen mit. Der Rundfunkrat wählt entweder alle oder die überwiegende Anzahl der Verwaltungsratsmitglieder.

Die Mitglieder des Rundfunkrats sowie die des Verwaltungsrats sind ehrenamtlich tätig; sie sind an Weisungen nicht gebunden. Neben der allgemeinen Inkompatibilitätsregel, dass kein Mitglied eines Organs zugleich Mitglied eines anderen Organs sein darf, bestehen weitere – je nach Anstalt verschiedene – Vorschriften zur Unvereinbarkeit verschiedener Interessen. Im Grundsatz dürfen die Mitglieder des Rundfunkrats weder für eine Rundfunkanstalt noch für eine Landesmedienanstalt noch für einen privaten Veranstalter gegen Entgelt tätig sein, und sie dürfen keine wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen haben, die geeignet wären, die Erfüllung ihrer Aufgaben zu gefährden.

Wie bereits beschrieben, sind die Aufgaben des Rundfunkrats, Verwaltungsrats und Intendanten in vielerlei Hinsicht verzahnt, wobei ihr Zusammenspiel für jede Rundfunkanstalt eigenen Regeln folgt. Grundsätzlich wird aber die Erstellung oder Änderung von Satzungen, Programmrichtlinien und sonstigen grundlegenden Anstaltsregelungen durch den Verwaltungsrat ausgearbeitet und dann dem Rundfunkrat zur Diskussion und Beschlussfassung vorgelegt.<sup>50</sup> Der Intendant ist bei der Vornahme verschiedener Rechtsgeschäfte auf die Zustimmung des Verwaltungsrats bzw. des Rundfunkrats angewiesen; der von ihm ausgearbeitete Haushalt und der Jahresabschluss müssen zumeist dem Verwaltungsrat vorgelegt werden, der diese wiederum dem Rundfunkrat zur Genehmigung einreicht.

Die Mitarbeiter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind keine Beamten, ihr Arbeitsverhältnis ist ein privatrechtliches, das den allgemeinen Regeln des Zivilrechts sowie der einschlägigen Tarifverträge unterliegt. Ihnen steht im Rahmen der allgemeinen Gesetze ein Streikrecht zu, die betriebliche

44) Vgl. etwa § 18 Abs. MDR-StV; § 13 Abs. 2 SWR-StV.

45) So dürfen etwa die acht Mitglieder des ZDF-Verwaltungsrates, die vom Fernsehrat gewählt werden, weder in einer Regierung noch in einer gesetzgebenden Körperschaft eingebunden sein.

46) Bei Einländeranstalten ist dies das Bundesland, das Träger der Anstalt ist; bei Mehrländeranstalten – jeweils in einem bestimmten Turnus – eines der Länder, vgl. etwa § 37 MDR-StV, § 31 ZDF-StV.

47) § 11 RStV.

48) Vgl. etwa § 28 ZDF-StV.

49) § 21 Abs. 2 Nr. 1 SWR-Gesetz.

50) Siehe etwa § 20 Abs. 2, § 23 Abs. 3 ZDF-StV.

Mitbestimmung erfolgt über Personalräte. Weiterhin gelten für sie die Anti-Diskriminierungsregeln des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes.<sup>51</sup>

Struktur und Verfahren bei der ARD verdienen eine eigene Erörterung, denn sie weisen einige Besonderheiten auf, die sich aus der gewählten Form der Zusammenarbeit (als nicht rechtsfähige Arbeitsgemeinschaft selbständiger Anstalten des öffentlichen Rechts) ergeben.

Die Mitgliederversammlung der ARD bestimmt die geschäftsführende Anstalt, deren Intendant dann den Vorsitz der ARD innehat und die ARD nach außen vertritt. Der Vorsitzende der ARD arbeitet in Bezug auf die laufenden Geschäfte mit der Mitgliederversammlung zusammen. Die Mitgliederversammlung entscheidet in Arbeitssitzungen, an denen die Intendanten der Anstalten teilnehmen, über die laufenden Geschäfte. Der Vorsitzende der ARD berichtet am Ende seiner einjährigen Amtszeit der Hauptversammlung, an der neben den Intendanten auch die Vorsitzenden der Aufsichtsgremien der regionalen Rundfunkanstalten teilnehmen. Für bestimmte Aufgaben kann der Vorsitzende der ARD von federführenden Mitgliedern unterstützt werden, die mit Ermächtigung der Mitgliederversammlung auch zur Vertretung der Arbeitsgemeinschaft nach außen ermächtigt sind. Die Besetzung von Positionen der ARD im Direktorenrang (Programmdirektor, Generalsekretärin) erfolgt im Benehmen mit der Gremienvorsitzendenkonferenz.

Für die ARD als solche gibt es kein eigentliches Aufsichtsgremium; entsprechend der Struktur der ARD üben die Rundfunk- und Verwaltungsräte der Landesrundfunkanstalten die Gremienkontrolle für ihre jeweilige Rundfunkanstalt aus. Im Rahmen der ARD koordiniert die Konferenz der Gremienvorsitzenden die Gremienkontrolle der einzelnen Rundfunkanstalten (§ 5a ARD-Satzung). Diese Regelung soll auch als § 7 Abs. 2 in den ARD-Staatsvertrag übernommen werden.<sup>52</sup> Aufgrund verschiedener Vorkommnisse in der jüngsten Vergangenheit wird derzeit über die Einführung einer effektiven Aufsicht auch auf ARD-Ebene diskutiert.<sup>53</sup>

## 2. Einfluss der Politik

Die grundlegende Gestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg zielte, wie bereits erwähnt, auf eine möglichst staatsferne Rundfunkorganisation ab. Daher erfolgte die Organisation des Rundfunks in Form von unabhängigen Anstalten, die mit Selbstverwaltungsrecht und einer besonderen Eigenständigkeit in Struktur, Funktion und Geschäftsführung ausgestattet sind. Die Rundfunkanstalten unterliegen weder Weisungen ihrer Träger noch deren Fachaufsicht. Das Selbstverwaltungsrecht der Rundfunkanstalten bezieht sich nicht nur auf die – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – selbstgestaltete Organisation, sondern auch auf die Wirtschaftsführung: Die Organe der Rundfunkanstalten beschließen deren Haushalte eigenständig, sie entscheiden selbst über die Verwendung ihrer Mittel im Rahmen ihrer Geschäftsführung. Die Rundfunkanstalten bestimmen eigenständig über die Programme, auch die Personalhoheit wird selbständig ausgeübt. Insbesondere durch die pluralistische Zusammensetzung der Gremien soll der Gefahr einseitiger Einflussnahme und Programmgestaltung entgegengewirkt und gewährleistet werden, dass im Programm die Vielfalt der Anschauungen und Aktivitäten in allen Lebensbereichen zum Ausdruck kommt. Durch diese weitgehende, durch den Schutz der Rundfunkfreiheit auch verfassungsrechtlich garantierte Autonomie ist ein direkter staatlicher Einfluss auf die Geschäftsführung, Programmgestaltung und die Aktivitäten des Senders ebenso ausgeschlossen wie auf das Personalmanagement und die Wirtschaftsführung.

Gleichwohl gibt es zwei „Einfallstore“, an denen eine gewisse staatliche Einflussnahme möglich ist: die Gremien, die zum Teil auch mit Vertretern von Regierungen oder politischen Parteien besetzt sind, und die den Ländern obliegende Beschlussfassung über die Höhe der Rundfunkgebühren. Einerseits versuchen zwar manche Rundfunkgesetze, den Einfluss der Politik in den Rundfunkgremien durch besondere Inkompatibilitätsregeln gering zu halten, indem beispielsweise Mitglieder der Bundes- oder Landesregierung nicht dem Verwaltungsrat angehören dürfen, oder indem die Anzahl solcher Gremienmitglieder zumindest beschränkt wird.<sup>54</sup> Andererseits sind einzelne staatliche Organwalter von Gesetzes wegen designierte Gremienmitglieder.<sup>55</sup>

51) Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG), in Kraft getreten am 18. August 2006.

52) Neunter Rundfunkänderungsstaatsvertrag, Art. 4 Nr. 2. Geplantes In-Kraft-Treten: 1. März 2007.

53) Vgl. z. B. epd medien Nr. 81/2006, S. 10 f, [http://www.epd.de/medien/medien\\_index\\_45582.html](http://www.epd.de/medien/medien_index_45582.html)

54) § 13 Abs. 3 WDR-Gesetz, § 26 Abs. 2 SaarlMG, § 12 Abs. 4 RBB-StV.

55) Artt. 6 Abs. 3, 8 Abs. 1 BR-G, §§ 27 Abs. 1 Nr. 1, 31 Abs. 1 S. 2 SaarlMG, §§ 15 Abs. 2 ,S. 6, 20 Abs. 1 S. 4 WDR-Gesetz.

Der Einfluss der Politik in den Gremien zeigt sich insbesondere bei Intendantenwahlen. Vertreter politischer Parteien sowie oft auch Regierungsvertreter sind in den Rundfunkräten vertreten, und auch andere, parteilose Mitglieder der Rundfunkräte orientieren sich oftmals an einer politischen Partei. Es entstehen dadurch im Wesentlichen zwei verschiedene Lager („rot“ und „schwarz“), die um die Stimmen im „grauen“ Lager, also die Stimmen, die sich keiner Partei zuordnen lassen, buhlen. Dies gilt natürlich insbesondere für diejenigen Gremien, die stark politisch besetzt sind, wie es etwa beim Verwaltungsrat des ZDF der Fall ist.<sup>56</sup> Dadurch werden Nominierungsprozesse zuweilen von machtpolitischen und taktischen Erwägungen dominiert, die nicht unbedingt Garant für eine sachliche Entscheidungsfindung sein müssen und damit das Ansehen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschädigen können.<sup>57</sup>

Wie erwähnt besteht eine weitere Einflussmöglichkeit in der Letztentscheidungsbefugnis der Länder in Bezug auf den Finanzbedarf der Rundfunkanstalten: Dieser wird zwar durch eine unabhängige Kommission geprüft und ermittelt, das Prüfungsergebnis ist allerdings für die Landesparlamente nicht bindend. Mit anderen Worten: Obwohl der Gebührenvorschlag der KEF Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente ist, können diese davon abweichen.<sup>58</sup> Diese Konstellation war bereits Gegenstand eines Grundsatzurteils des Bundesverfassungsgerichts; derzeit ist hierzu eine weitere Verfassungsbeschwerde anhängig (siehe oben).

Darüber hinaus ist ein Einfluss der Politik natürlich auch über die Gestaltung der Rechtsgrundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks möglich. So wurde 2005 eine Regelung in den Rundfunkstaatsvertrag eingefügt, die eine Obergrenze in Bezug auf die Anzahl der Fernseh- und Hörfunkprogramme festlegt, die von den in der ARD zusammengeschlossenen Rundfunkanstalten veranstaltet werden dürfen: Neue Programme dürfen nur im Austausch gegen bereits verbreitete Programme angeboten werden, maßgeblich ist der Stand zum 1. April 2005.<sup>59</sup>

### 3. Einfluss der Zivilgesellschaft

Den größten Einfluss kann das Publikum, das heißt die Allgemeinheit, über die plural besetzten Leitungsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausüben. Man kann in der Zusammensetzung der Rundfunkräte den Versuch sehen, zu den Zuschauern durch „Input“ eine Beziehung herzustellen: Das Publikum kann seine Bedürfnisse und Ansichten in die Rundfunkanstalten hineinbringen. Allerdings werden die Sachwalter der Publikumsinteressen nicht direkt von den Zuschauern gewählt; vielmehr fungieren Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen als Repräsentanten der Allgemeinheit.

Die Hauptfunktion des Rundfunkrats, des obersten Organs eines Rundfunkveranstalters, ist die Repräsentation der Allgemeinheit in der Rundfunkanstalt. Die Mitglieder der Rundfunkräte werden daher von gesellschaftlich relevanten Gruppen entsandt. Sie bilden so die pluralistische Gesellschaftsordnung ab (sog. Binnenpluralismus). Die Gremienmitglieder üben ihre Funktion ehrenamtlich und unabhängig von Weisungen, insbesondere von Weisungen der sie entsendenden Organisation, aus. Ihre Aufgabe besteht nicht in der Interessenvertretung ihrer Organisation oder gar der Verlautbarung der Interessen ihrer Organisation im Programm. Sie handeln vielmehr als Sachwalter der Allgemeinheit. Sie sind Repräsentant der Gesellschaft als solcher.

Als Beispiel soll der Fernsehrat des ZDF, das mit 77 Mitgliedern größte Gremium aller Rundfunkanstalten, skizziert werden. Ihm gehören je ein Vertreter der 16 Bundesländer an, drei Vertreter des Bundes sowie zwölf Vertreter der Parteien. Die übrigen Vertreter rekrutieren sich aus den Reihen der Kirchen und gesellschaftlichen Gruppen in Deutschland. Zu letzteren gehören etwa Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Journalistenvereinigungen sowie Vertreter aus den Bereichen des Erziehungs- und Bildungswesens.<sup>60</sup> Die Regierungs-, Parteien- und Kirchenvertreter werden von der jeweiligen Institution entsandt, die übrigen Vertreter werden von der von ihnen repräsentierten Organisation vorgeschlagen und durch die Ministerpräsidenten der Länder berufen bzw. von den Ministerpräsidenten aus den Angehörigen der jeweiligen Berufe benannt (§ 21 Abs. 1, 3 ZDF-StV).

56) 5 von 14 Mitgliedern sind Ministerpräsidenten der Länder.

57) Als Beispiel kann die Wahl zum ZDF-Intendanten im Jahr 2002 dienen: Das Verfahren dauerte fast ein Jahr, da es mehrere erfolglose Wahlrunden gab, und mehr als ein Dutzend Kandidaten waren im Gespräch.

58) Art. 7 Abs. 2 RFinStV. Beabsichtigte Abweichungen soll die Rundfunkkommission der Länder mit den Rundfunkanstalten unter Einbeziehung der KEF erörtern. Die Abweichungen sind zu begründen.

59) §§ 19 Abs. 1, 7 RStV.

60) Genaue Zusammensetzung in § 21 ZDF-StV.

Im Hinblick auf die grundlegenden Aufgaben, die ihm innerhalb der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt obliegen,<sup>61</sup> hat der Rundfunkrat – und damit die durch ihn repräsentierte Allgemeinheit – wesentliche Instrumente an der Hand, um die Ausrichtung und Aktivität der Rundfunkanstalt zu bestimmen. Letztlich handelt es sich aber aus der Sicht des Publikums um eine Form der mittelbaren oder vermittelten Einflussmöglichkeit.

ARD und ZDF müssen in einem bestimmten Zeitraum Berichte über die Erfüllung ihres Auftrags, über die Qualität und Quantität der Angebote und Programme sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen veröffentlichen (sog. Selbstverpflichtungserklärung<sup>62</sup>). Dies ermöglicht gleichfalls eine gewisse Kontrolle der Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Auch die Landesrundfunkanstalten veröffentlichen regelmäßig Berichte.

Jeder Zuschauer kann bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Programmbeschwerde einreichen, die eine sogenannte „anstaltsinterne Programmkontrolle“ auslöst. Die entsprechenden Regeln finden sich in der die jeweilige Anstalt etablierenden rechtlichen Grundlage.<sup>63</sup> Über die Beschwerde entscheidet, je nachdem, der Intendant oder der Rundfunkrat. Der WDR hat zur Bearbeitung von Beschwerden eine Publikumsstelle eingesetzt, die sich mit Beschwerden, Eingaben und Anregungen befasst und dem Intendanten einen Entscheidungsvorschlag unterbreitet.<sup>64</sup> Im Zuge der aktuellen Diskussion um die Verstärkung der Aufsicht bei der ARD wurde auch die Einrichtung einer unabhängigen Prüfungs- und Beschwerdestelle sowohl für die einzelnen ARD-Anstalten als auch für den Senderverbund angeregt.

## Kapitel II: Kulturelle Vielfalt

### A. Einfluss maßgeblicher nationaler oder kultureller Aspekte

Dieser Abschnitt untersucht, ob zwischen Publikum und öffentlich-rechtlichem Rundfunk durch Output, also über die ausgestrahlten Inhalte (Programme), eine Beziehung hergestellt wird. Da die Programmautonomie der Rundfunkanstalten in Deutschland einen besonderen Stellenwert hat, hat man von detaillierten gesetzlichen Programmvorgaben Abstand genommen. Der im Rundfunkstaatsvertrag gesetzlich normierte Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist deshalb eher allgemein gehalten, die konkrete Ausgestaltung obliegt den Rundfunkanstalten. Insofern finden sich dort keine Bestimmungen, die beispielsweise konkret auf die Erfüllung der Bedürfnisse eines bestimmten Publikums abzielen. Der im Rundfunkstaatsvertrag normierte öffentlich-rechtliche Rundfunkauftrag orientiert sich vielmehr an übergeordneten politischen Zielen; so soll der Rundfunk beispielsweise als Medium und Faktor individueller und öffentlicher Meinungsbildung wirken. Weiterhin sollen die Programme die internationale Verständigung und die europäische Integration fördern. Dies entspricht dem auch in der deutschen Verfassung kodifizierten Auftrag „zur Verwirklichung der europäischen Integration“ (Art. 23 GG). Die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollen darüber hinaus umfassend, unparteiisch und objektiv informieren, wobei Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit zu beachten sind. Daneben hat das Programm des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch der Unterhaltung zu dienen.<sup>65</sup>

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten.<sup>66</sup> Die Verpflichtung zur Sendung kultureller Beiträge ist, ebenso wie die oben genannten Programmvorgaben, vom Publikumsgeschmack unabhängig, man kann hierin eine gewisse „Erziehungsfunktion“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sehen. Eine Kulturquote im eigentlichen Sinn gibt es nicht; die Einführung einer solchen Quote (in jüngster Zeit wurde die Einführung einer Kulturquote für Hörfunkprogramme diskutiert) wurde zum Teil im Hinblick auf die Programmautonomie der Rundfunkanstalten kritisch beurteilt. Es besteht allerdings eine Quotenregelung zur Sicherung der deutschen und europäischen Film- und Fernsehproduktion als Kulturgut (§ 6 RStV).<sup>67</sup> Danach soll der Hauptteil der insgesamt für Spielfilme, Fernsehspiele, Serien, Dokumentarsendungen und vergleichbare Produktionen vorgesehenen Sendezeit europäischen Werken vorbehalten sein. Intention der Regelung

61) Siehe Kapitel I, B.1.

62) § 11 Abs. 4 RStV. Nachweise der Programmperspektiven und Leitlinien in Fn. 19.

63) Z.B. Art. 19 BR-G, § 16 MDR-StV, § 8 SaarlMG, Art. 15 ZDF-StV.

64) § 10 WDR-Gesetz.

65) Weitere Einzelheiten siehe Seite 2.

66) § 11 Abs. 2 S. 4 RStV. Zum Kulturauftrag der öffentlich-rechtlichen Sender ausführlich:

Weber/Roßnagel/Osterwalder/Scheuer/Wüst, „Kulturquoten im Rundfunk“, S. 256 ff.

67) Ausführlich dazu Weber/Roßnagel/Osterwalder/Scheuer/Wüst, „Kulturquoten im Rundfunk“, S. 279.

ist, neben den beiden im Gesetz genannten Zielen „Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum“ und „Förderung von europäischen Film- und Fernsehproduktionen“, die Wahrung nationaler kultureller Identität.<sup>68</sup>

Nach dem Selbstverständnis der öffentlich-rechtlichen Anstalten gehört Kultur zu den Grundelementen ihres Programms. Gemäß § 19 RStV können ARD und ZDF gemeinsam ein Fernsehprogramm mit kulturellem Schwerpunkt und zwei Spartenprogramme veranstalten. Kulturelle Beiträge finden sich dementsprechend insbesondere bei Arte, einem zweisprachigen Kulturkanal (deutsch/französisch), der gemeinsam von ARD, ZDF und Arte France veranstaltet wird, sowie bei 3sat, einem Kulturkanal, der in internationaler Kooperation der deutschsprachigen Rundfunkanstalten ARD, ZDF, ORF und SRG angeboten wird. Zu erwähnen ist weiterhin Phoenix, ein Nachrichten-, Dokumentations- und Ereigniskanal, der als Gemeinschaftsprogramm der ARD und des ZDF veranstaltet wird. Ein speziell auf Kinder zugeschnittenes Programm bietet KI.KA, der Kinderkanal von ARD und ZDF.

Regionale Besonderheiten werden insbesondere in den „Dritten“ Programmen abgebildet, die von den jeweiligen Landesrundfunkanstalten produziert werden. Ursprünglich waren die Dritten als Regionalprogramme mit kulturellem und pädagogischen Profil entwickelt worden, mittlerweile handelt es sich eher um Vollprogramme, die bundesweit über Satellit und teilweise auch über Kabel verbreitet werden. Aber nicht nur die ARD und die Dritten Programme, sondern auch das ZDF ist regionalen Besonderheiten verpflichtet: Nach § 5 Abs. 2 ZDF-StV soll das Programm des ZDF das Geschehen in den einzelnen Ländern und die kulturelle Vielfalt Deutschlands angemessen darstellen.

Neben regionalen Programmen bieten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch spezielle Programme für Minderheiten, beispielsweise autochthone Minderheiten an. So wird etwa die Sendung „Łužyka“ – auf Deutsch „Lausitz“ – in niedersorbischer Sprache von den Landesrundfunkanstalten RBB und MDR ausgestrahlt. Rundfunkgesetzliche Vorgaben in Bezug auf Programme für autochthone Minderheiten<sup>69</sup> bestehen in Sachsen und in Brandenburg: Nach § 12 SWG<sup>70</sup> ist im Programm der öffentlich-rechtlichen Medien der sorbischen (wendischen) Kultur und Sprache angemessen Rechnung zu tragen. Nach § 14 SächsSorbg<sup>71</sup> soll dies insbesondere durch sorbischsprachige Sendungen und Beiträge in den Medien geschehen.<sup>72</sup> Für Hörbehinderte bieten ARD und ZDF Sendungen mit Untertiteln an. Neben Spiel- und Fernsehfilmen umfasst das Untertitel-Angebot auch Dokumentationen und Ratgebersendungen.<sup>73</sup> Der Gesamtanteil des untertitelten Programms in der ARD betrug im Jahr 2005/2006 15–20 % des Gesamtprogramms. Daneben werden auch Sendungen mit Gebärdensprache angeboten. Phoenix sendet beispielsweise neben Nachrichtensendungen auch Ereignisübertragungen mit Gebärdendolmetschern. Die Verwirklichung von barrierefreien Angeboten für Sehbehinderte erfolgt über Audiodeskription.

## B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur

Ein charakteristisches Merkmal des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland ist die Wahrnehmung der Leitungsfunktionen in den Rundfunkanstalten durch pluralistisch besetzte Gremien und die damit einhergehende Gestaltung des Rundfunks durch – im weitesten Sinne – Repräsentanten der Gesellschaft. Dieser Einfluss auf die Gestaltung ist eine direkte Auswirkung der Geschichte Deutschlands vor und während des Zweiten Weltkriegs: Durch die staatsferne Organisation des Rundfunks mittels unabhängiger Anstalten des öffentlichen Rechts und insbesondere durch die plurale Besetzung der Leitungsgremien der Rundfunkanstalten sollte staatliche oder private Einflussnahme auf den Rundfunk, gerade im Hinblick auf dessen maßgebliche Bedeutung für die Demokratie, verhindert werden. Die Besetzung mit – möglichst – allen gesellschaftlichen Gruppen soll auch die Ausgrenzung einzelner Bevölkerungsgruppen und die einseitige Einflussnahme durch eine Gruppierung verhindern.<sup>74</sup> Was die Auswahl der für die jeweilige Rundfunkanstalt entsendungsberechtigten gesellschaftlichen Gruppierungen angeht, besteht für den Gesetzgeber ein erheblicher Freiraum; man kann darin eine Abbildung des jeweiligen gesellschaftlichen Zustandes erkennen. Entsprechend gibt es in der Besetzung der Gremien nicht nur in Bezug auf regionale Besonderheiten (dazu sogleich)

68) So Weber/Roßnagel/Osterwalder/Scheuer/Wüst, „Kulturquoten im Rundfunk“, S. 279.

69) Es gibt in Deutschland drei anerkannte autochthone Minderheiten in Deutschland: Dänen, Sorben und Friesen.

70) Gesetz zur Ausgestaltung der Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg vom 7. Juli 1994.

71) Gesetz über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen vom 31. März 1999.

72) Einzelheiten dazu in Kulturquoten im Rundfunk, Weber/Roßnagel/Osterwalder/Scheuer/Wüst, S. 237 ff.

73) Eine aktuelle Übersicht des entsprechenden Programms z. B. des Bayerischen Rundfunks kann unter [http://www.br-online.de/br-intern/integration/index\\_gehoerlose.shtml](http://www.br-online.de/br-intern/integration/index_gehoerlose.shtml) abgerufen werden.

74) Nähere Einzelheiten zur pluralen Besetzung der Gremien oben, Kapitel I, B.3.

Unterschiede; vielmehr kann die Besetzung auch verschiedene Gesellschaftsaspekte widerspiegeln. So wird etwa derzeit gefordert, eine Repräsentation von Vertretern der in Deutschland lebenden Muslime in den Gremien zu ermöglichen.<sup>75</sup>

Eine weitere Besonderheit ist der stark ausgeprägte Föderalismus des politischen Systems in Deutschland, der sich in vielen Facetten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zeigt. Dies beginnt mit der Zuständigkeit der Länder zur Regelung der Rundfunkfragen, die auch verfassungsgerichtlich immer wieder betont und geschützt wurde. So sind denn auch die Anfänge des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht national, sondern regional: Zunächst wurden regionale Rundfunkanstalten gegründet, die sich dann zur ARD zusammenschlossen. Die Strukturen der ARD spiegeln nach wie vor ihre Eigenart als föderaler Senderverbund wider, auch wenn gewisse „Verfestigungsbestrebungen“ zu erkennen sind. In diesem Zusammenhang sind etwa die turnusmäßige Geschäftsführung eines Mitglieds für den Verbund sowie dessen fehlende rechtliche Eigenständigkeit zu nennen. Gemäß dem Selbstverständnis der ARD spiegelt sie die Vielfalt und Identität aller Regionen Deutschlands wider.

Die Zuständigkeit der Länder für die Regulierung des Rundfunks führt auch dazu, dass regionale Besonderheiten bei der detaillierten Ausgestaltung der Organisation der einzelnen Rundfunkanstalten, insbesondere bei der Besetzung der Gremien, zu finden sind: So bestimmt beispielsweise § 14 Nr. 20 RBB-StV, dass ein Mitglied des Rundfunkrats von den Verbänden der Sorben (Wenden) in Brandenburg entsandt wird. Eine weitere regional veranlasste Bestimmung enthält § 18 Abs. 2 MDR-StV, dem zufolge Organ oder Mitglied eines Organs nur sein kann, wer frei von Belastungen der Vergangenheit im Sinne der Voraussetzungen, die für die Aufnahme in den öffentlichen Dienst der Länder gelten, ist. Mit „Belastungen“ ist zum Beispiel eine etwaige Tätigkeit für das Ministerium der Staatssicherheit der ehemaligen DDR gemeint.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland in hohem Maße auf regionale Besonderheiten und Bedürfnisse des Publikums eingeht. Dies geschieht einerseits durch den Einfluss, den die Gesellschaft über die binnenplurale Struktur der Leitungsgremien der Rundfunkanstalten auf die Programmgestaltung nehmen kann, und andererseits durch die föderale Struktur, die sich insbesondere in der Organisation der ARD widerspiegelt.

---

75) So SWR-Intendant Peter Voß in epd medien Nr. 85/2006, S. 16 f.

# DK DANEMARK

*Søren Sandfeld Jakobsen\**

## **Kapitel I: Rechtsrahmen**

### **A. Auftrag, Wirtschafts- und Finanzierungsmodell**

#### **1. Auftrag**

Gemäß dem dänischem Rundfunkgesetz, dem *lov om radio- og fjernsynsvirksomhed* Nr. 410 vom 2. Mai 2006 in seiner geänderten Fassung, haben folgende Rundfunkveranstalter in Dänemark einen öffentlich-rechtlichen Auftrag: Danmarks Radio (DR), TV2/Danmark und die regionalen TV2-Gesellschaften.

Der älteste, größte und bedeutendste öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter Dänemarks ist DR. Er wurde durch das erste Rundfunkgesetz von 1926<sup>1</sup> gegründet und hatte bis 1988 landesweit das Monopol für Rundfunkübertragung inne. Die Aktivitäten von DR umfassen zwei öffentlich-rechtliche Fernsehsender, sechs öffentlich-rechtliche Rundfunksender sowie interaktive Dienste zur Grundversorgung über das Internet und andere neue Medien. Die allgemeinen Grundversorgungsziele sind in § 10 des Rundfunkgesetzes dargelegt. Demzufolge müssen die Inhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf „Qualität, Vielfalt und Vielseitigkeit“ gerichtet sein. Diese allgemeinen Ziele werden in einem „*public service-kontrakt*“ (Vertrag über Grundversorgungsaufgaben, kurz: Grundversorgungsvertrag) zwischen DR und dem Kultusministerium konkretisiert. Laut dem Vertrag soll DR unter anderem zur Bewahrung und Entwicklung der dänischen Sprache beitragen, die dänische Kultur und Kunst fördern, die Integration voranbringen, für redaktionelle Inhalte garantieren, die den Minderjährigenschutz einhalten, und mit der dänischen Bevölkerung in einen Dialog über die öffentlich-rechtlichen Grundversorgungsleistungen treten.

Einmal pro Jahr muss DR dem Kultusminister einen Bericht über die Einhaltung des Grundversorgungsvertrags vorlegen. Gemä, § 14 des dänischen Rundfunkgesetzes ist DR berechtigt, weitere Aktivitäten neben dem Rundfunk zu betreiben, sofern sie mit der Programmtätigkeit in Zusammenhang stehen, wie etwa die Vermietung technischer Einrichtungen und freier Netzkapazitäten oder der Verkauf programmbezogener Produkte.

TV2/Danmark (TV2) wurde 1986<sup>2</sup> per Gesetz gegründet, um das nationale Monopol von DR für landesweite Fernsehübertragung aufzulösen und so für Wettbewerb in der dänischen Rundfunklandschaft zu sorgen. Zweck des Senders ist die Ausübung von Medienaktivitäten, darunter auch Aktivitäten eines öffentlich-rechtlichen Veranstalters, sofern sie vom Kultusminister genehmigt worden sind. TV2 betreibt vier Fernsehkanäle und einen Radiokanal sowie diverse Online-Dienste. TV2 betätigt sich sowohl auf öffentlich-rechtlichem Gebiet als auch im kommerziellen Rundfunk- und

\*) Søren Sandfeld Jakobsen ist Professor an der juristischen Fakultät der Copenhagen Business School.

1) Gesetz Nr. 45 vom 12. März 1926.

2) Gesetz Nr. 438 vom 10. Juni 1986.

sonstigen Medienbereich. Die öffentlich-rechtlichen Aktivitäten müssen mit den in § 10 des Rundfunkgesetzes aufgeführten und oben bereits erwähnten allgemeinen Grundversorgungszielen vereinbar sein. Diese Zielsetzungen sind in der vom Kultusminister vergebenen Sendelizenz für TV2 detailliert festgelegt. Die Zielsetzungen entsprechen im Großen und Ganzen denjenigen, die im Grundversorgungsvertrag mit DR zu finden sind. TV2 steht es ebenfalls frei, sich in anderen Bereichen als dem Rundfunk zu bewegen (im Gegensatz zu den Anforderungen an DR müssen die anderen Aktivitäten bei TV2 aber in keinem direkten Zusammenhang mit den Programmaktivitäten stehen).

Bei den regionalen TV2-Gesellschaften handelt es sich um acht Rundfunksender, deren Hauptziel es ist, in ihrer jeweiligen Region ein Grundversorgungsangebot zu liefern. Die Aktivitäten beschränken sich allerdings auf regionale Nachrichtensendungen und Regionalberichterstattung über tagesaktuelle Themen. Die regionalen TV2-Gesellschaften wurden im Rahmen der Gründung von TV2 gebildet. Die Sendungen werden in sogenannten „Fenstern“ (eine halbe bis eine Stunde, dreimal täglich) auf dem landesweiten öffentlich-rechtlichen Kanal von TV2 ausgestrahlt. Die Zielsetzungen der regionalen TV2-Gesellschaften in Bezug auf die Grundversorgung sind ebenfalls in § 10 des Rundfunkgesetzes verankert, und die detaillierten Ziele – die im übrigen denjenigen von DR und TV2 stark ähneln – werden in einem mit dem Kultusminister abgeschlossenen Vertrag über Grundversorgungsaufgaben bestimmt. Wie DR sind auch die regionalen TV2-Gesellschaften verpflichtet, einmal jährlich einen Bericht über die Einhaltung ihrer Grundversorgungspflichten für das Ministerium auszuarbeiten. Gemäß dem gerade verabschiedeten Rundfunkänderungsgesetz ist das schon zuvor bescheidene Recht der regionalen TV2-Gesellschaften, sich außerhalb des Rundfunks zu betätigen, sogar vollständig aufgehoben.<sup>3</sup>

Obwohl die Dänen Zugang zu einer erheblichen Anzahl von Privatsendern haben, stoßen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter auf großen Anklang in der dänischen Bevölkerung. Zusammengenommen haben sie einen Marktanteil von über zwei Dritteln der insgesamt vor den Fernsehgeräten verbrachten Zeit in Dänemark. Darüber hinaus zählen die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern angebotenen Online-Dienste zu den beliebtesten. Um für stärkeren Wettbewerb bei der Bereitstellung von Grundversorgungsinhalten zu sorgen, sieht das Rundfunkänderungsgesetz – versuchsweise – eine Regelung vor, der zufolge rund EUR 10 Millionen für die Produktion solcher Inhalte von **nicht** öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern reserviert werden.

## 2. Unternehmensstruktur und Rechtsform

Gemäß § 15 Rundfunkgesetz handelt es sich bei DR um eine „unabhängige öffentliche Einrichtung“. Dies bedeutet, dass die Einrichtung zwar in staatlichem Besitz ist, gleichzeitig jedoch unabhängig in dem Sinne, dass sie der nach öffentlichem Recht geregelten Befugnis des Kultusministers, Anweisungen zu erlassen und anderweitig in die Selbstverwaltung der Einrichtung einzugreifen, nicht unterliegt. Dementsprechend können weder der Minister noch die Regierung als Ganzes in die Programmplanung oder in finanzielle oder betriebliche Entscheidungen von DR eingreifen. Aus seinem im Rundfunkgesetz verankertem Recht zur Veranstaltung von Rundfunk ergibt sich, dass DR gemäß dem Rundfunkfrequenzgesetz<sup>4</sup> einen Anspruch auf die erforderlichen Rundfunkfrequenzen hat. DR wird von einem Verwaltungsrat geleitet, der sich aus zehn<sup>5</sup> vom Kultusminister ernannten Mitgliedern zusammensetzt. Um die Unabhängigkeit vom Staat zu gewährleisten, können Abgeordnete nicht Verwaltungsratsmitglieder sein.<sup>6</sup> Der Rat ernennt die Geschäftsleitung einschließlich des Generaldirektors, der die Tagesgeschäfte führt.

Auch TV2 war früher als unabhängige öffentlich-rechtliche Einrichtung organisiert. Durch eine politische Einigung über die Privatisierung von TV2<sup>7</sup> wurde der Sender 2003 in eine Aktiengesellschaft umgewandelt.<sup>8</sup> Momentan ist das Aktienkapital des Unternehmens zwar vollständig in staatlichem Besitz; es ist jedoch Absicht der Politik, Aktien auf dem öffentlichen Angebotsweg zu verkaufen. Der Kultusminister wurde vom Parlament dazu ermächtigt, den Aktienverkauf zu leiten. Verschiedene Beihilfverfahren, die vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig sind, bringen den Prozess jedoch

3) Rundfunkänderungsgesetz Nr. 1569 vom 20. Dezember 2006.

4) *Lov om radiofrekvenser* (Gesetz über Rundfunkfrequenzen) Nr. 680 vom 23. Juni 2004.

5) Laut Rundfunkänderungsgesetz wird diese Anzahl auf elf erhöht.

6) Im aktuellen Gesetzentwurf ist die Zusammenstellung der Politiker weiter gefasst, um Regional- und Lokalpolitiker sowie Mitglieder des Europäischen Parlaments einzubeziehen.

7) Siehe: Elisabeth Thuesen, „DK – Neues Abkommen über Medienpolitik“, IRIS 2002-7: 9, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/7/article18.de.html>

8) Vgl. *Lov om TV 2/DANMARK A/S* (Gesetz über die TV 2/DANMARK-Aktiengesellschaft) Nr. 438 vom 10. Juni 2003. Siehe: Søren Sandfeld Jakobsen, „DK – Privatisierung des landesweiten dänischen Fernsehsenders TV2“, IRIS 2003-7: 8, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/7/article14.de.html>

momentan zum Stillstand.<sup>9</sup> Die politische Einigung über den Verkauf von TV2 sieht vor, dass der Käufer vertraglich verpflichtet sein soll, weiterhin den Grundversorgungsverpflichtungen des Senders nachzukommen.

Als normale Aktiengesellschaft wird die Organisationsstruktur von TV2 nicht mehr durch das Rundfunkgesetz bestimmt, sondern – wie bei anderen privaten Unternehmen auch – ausschließlich durch das Gesetz über Aktiengesellschaften.<sup>10</sup> Da der Sender (momentan) Alleineigentümer der Aktien ist, kann der Staat zwar die zwölf Mitglieder des Verwaltungsrats ernennen, ansonsten ist TV2 jedoch vom Staat unabhängig. Der Verwaltungsrat ernennt die Geschäftsführung für das Tagesgeschäft. Das Recht des Senders, Rundfunk zu veranstalten, leitet sich aus einer vom Kultusminister gemäß § 38a des Rundfunkgesetzes erlassenen Lizenz ab. Das festgeschriebene Recht zur Veranstaltung von Rundfunk gewährleistet, dass TV2 über die erforderlichen Sendefrequenzen gemäß dem Gesetz über Rundfunkfrequenzen verfügt.

Jede der acht regionalen TV2-Gesellschaften ist als unabhängige, öffentlich-rechtliche Einrichtung organisiert und ist ebenso unabhängig vom politischen System wie DR und TV2. Im Rahmen der Umwandlung von TV2 in eine private Aktiengesellschaft wurden die acht regionalen TV2-Gesellschaften sowohl organisatorisch als auch finanziell von TV2 getrennt. Wie die anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter auch werden sie von einem Verwaltungsrat und einer Geschäftsführung geleitet. Im Gegensatz zu den anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern werden hier aber die Verwaltungsratsmitglieder von einer Kommission gewählt, die aus diversen Vertretern des kulturellen und gesellschaftlichen Lebens der Region besteht. Der Anspruch der regionalen TV2-Gesellschaften auf Rundfunkfrequenzen ist ebenso gewährleistet wie der von DR und TV2.

### 3. Finanzierung

Gemäß Kapitel 10 Rundfunkgesetz werden die Programmaktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter über jährliche Gebühren finanziert, die für die Bereithaltung von Radios und Fernsehgeräten zu bezahlen sind.<sup>11</sup> Die Höhe der Gebühr wird einmal pro Jahr vom Kultusminister festgelegt und unterliegt der Zustimmung des Finanzausschusses im *Folketing* (Parlament). Die Entscheidung für ein gebührenbasiertes Modell und gegen eine staatliche Finanzierung wird damit begründet, dass dieses Modell eine Einflussnahme des Parlaments auf die Programmplanung und redaktionelle Entscheidungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter durch steuerliche Argumente besser verhindern könne.

DR und den regionalen TV2-Gesellschaften ist es nicht gestattet, im Zusammenhang mit ihren Programmangeboten Werbezeiten zu verkaufen. Infolgedessen werden diese Angebote in erster Linie über Gebühren finanziert. Die restlichen Einnahmen stammen beispielsweise aus dem Verkauf von Sendungen und Videos sowie aus sonstigem programmbezogenen „Merchandising“, aus der Vermietung von Produktionseinrichtungen u. Ä. sowie aus Zuwendungen von Sponsoren. Aufgrund der Privatisierungspläne erhält TV2 seit dem 1. Januar 2005 keine Gebührenanteile mehr, sodass heutzutage sämtliche Programmtätigkeiten von TV2 – sowohl öffentlich-rechtliche als auch kommerzielle – ausschließlich kommerziell finanziert werden, und zwar hauptsächlich aus Werbe- und Sponsoringeinnahmen sowie aus den Abonnementsgebühren für die TV2-Kanäle, die nicht öffentlich-rechtlich sind (drei von vier).

## B. Entscheidungsfindung: Struktur und Verfahren

### 1. Entscheidungsprozess

Wie bereits erwähnt, wird DR gemäß § 16 Rundfunkgesetz von einem Verwaltungsrat geleitet, dessen zehn Mitglieder vom Kultusminister eingesetzt werden. Das Parlament ernennt sechs dieser zehn Mitglieder. Auf diesem Wege ist gewährleistet, dass die Mehrheit des Verwaltungsrats die parlamentarische Zusammensetzung und damit die politischen Ansichten widerspiegelt. Abgeordnete

9) Siehe: Søren Sandfeld Jakobsen, „Europäische Kommission: Beihilfeprüfung gegen den dänischen öffentlich-rechtlichen Sender TV2“, IRIS 2003-2: 3, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/2/article3.de.html>

10) *Lov om aktieselskaber* (Gesetz über Aktiengesellschaften) Nr. 649 vom 15. Juni 2006.

11) Aufgrund der gewachsenen Unsicherheit bei der Frage, ob PCs, Handys und andere Empfänger, die bis zu einem gewissen Grad für den Empfang von Fernsehsendungen geeignet sind, Gebühren unterliegen, gibt das Rundfunkänderungsgesetz vor, dass dem so ist (wobei die Gebühr aber jeweils nur einmal zu begleichen ist. Hat eine Person also schon für die Bereithaltung eines „normalen“ Fernsehers bezahlt, fallen beim Erwerb z. B. eines PCs, über den Fernsehsendungen empfangen werden können, keine erneuten Gebühren an).

selbst können nicht Verwaltungsratsmitglied werden. Die Rundfunkmitarbeiter ernennen ein weiteres Mitglied, und die noch verbleibenden drei, einschließlich des Vorsitzenden, werden vom Kultusminister ernannt. Um sicherzustellen, dass der Rat auch über die erforderlichen beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt (da neun der zehn Mitglieder von der Regierung und dem Parlament empfohlen werden), sollen die Kandidaten für den Verwaltungsrat über Fachkenntnisse in den Bereichen Medienbeziehungen, Kultur, Betriebswirtschaft und Management verfügen.

Die Ernennungen gelten für einen Zeitraum von vier Jahren. Der Verwaltungsrat ernennt die Geschäftsführung und den Generaldirektor, der für das Tagesgeschäft und den Sendepfad zuständig ist. Im Falle eines Interessenkonflikts zwischen den Aufgaben als Mitglied des Verwaltungsrats und solchen aus anderen Funktionen/Positionen, die das Mitglied ausübt, gelten die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsgesetzes<sup>12</sup> in Bezug auf Mangel an rechtlicher Befugnis/Voreingenommenheit. Das Rundfunkgesetz umfasst keine Bestimmungen über die Haftung des Vorstands. Deshalb gelten die allgemeinen Haftungsregeln des dänischen Rechts. Desgleichen umfasst das Rundfunkgesetz keine Bestimmungen über die Mitarbeiter von DR. Sie unterliegen den allgemeinen Regeln des dänischen Arbeitsrechts.

Der Presserat fungiert als Aufsichtsorgan über die Programme von DR (Sachverhalte aus dem Bereich der Presseethik, gemäß dem Medienhaftungsgesetz<sup>13</sup>). Beim Presserat handelt es sich um ein politisch unabhängiges Gremium, das aus acht vom Justizminister ernannten Mitgliedern (Juristen, Redakteure, Journalisten und Vertreter von Mediennutzerorganisationen) besteht. Beschwerden müssen DR vorgelegt und von DR bearbeitet werden, bevor sie vor den Presserat gehen. Beschlüsse des Presserates können vor keine andere Verwaltungsbehörde, dafür aber vor Gericht gebracht werden.<sup>14</sup> Beschwerden über Themen, die nicht im Zusammenhang mit der Programmgestaltung stehen, werden von DR direkt behandelt und können an keine andere Verwaltungsbehörde übermittelt werden. Laut dem Rundfunkänderungsgesetz soll in Zukunft eine weitere Aufsichtsbehörde – *Radio- og tv-nævnet* (der Radio- und Fernsehausschuss<sup>15</sup>) – eine (unverbindliche) Stellungnahme zum sogenannten „Wertetest“ (*værditest*) abgeben, den DR für neue interaktive Dienste vor deren Einführung zukünftig durchführen muss, damit gewährleistet ist, dass diese Dienste mit den in der Mitteilung der Europäischen Kommission über Rundfunk und staatliche Beihilfen<sup>16</sup> aufgeführten Anforderungen übereinstimmen. Gemäß der Mitteilung sollen die Aktivitäten auf öffentlich-rechtlichem Gebiet unter anderem die kulturellen, demokratischen und sozialen Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllen.

Als Folge von TV2s Umwandlung von einem staatlichen Unternehmen in eine private Aktiengesellschaft (derzeit mit dem Staat als alleinigem Aktionär) unterliegen die Verfahren für die Leitung des Unternehmens nicht mehr dem Rundfunkgesetz, sondern – wie bei anderen privaten Unternehmen auch – dem Gesetz über Aktiengesellschaften. TV2 wird von einem zwölköpfigen Verwaltungsrat geleitet; acht Mitglieder werden vom Aktionär (dem Kultusminister als Vertreter des Staates) eingesetzt. Die anderen vier Mitglieder werden entsprechend dem Gesetz über Aktiengesellschaften von den Mitarbeitern ernannt. Die vom Minister ernannten Mitglieder verfügen über Fachkenntnisse in den Bereichen Betriebswirtschaft, Medien und Kultur (und sind insofern keine Repräsentanten des politischen Systems). Der Verwaltungsrat ernennt die Geschäftsleitung für die Alltagsgeschäfte einschließlich des Hauptgeschäftsführers. Aspekte wie beispielsweise die Amtszeiten von Verwaltungsrat und Geschäftsführern, Interessenkonflikte und die Verantwortlichkeit/Haftung werden durch das Gesetz über Aktiengesellschaften und durch die allgemeinen Haftungsgrundsätze des dänischen Rechts geregelt. Ebenso richten sich Themen, die die Mitarbeiter betreffen, wie etwa das Streikrecht, nach den allgemeinen Regeln des Arbeitsrechtes.

Der Radio- und Fernsehausschuss fungiert als Aufsichtsbehörde und prüft, ob TV2 den Grundversorgungspflichten sowie den anderen Verpflichtungen gerecht wird, die in der vom Kultusminister vergebenen Sendelizenz dargelegt sind. Darüber hinaus prüft der Radio- und Fernsehausschuss, ob TV2

12) *Forvaltningslov* (Verwaltungsgesetz) Nr. 571 vom 19. Dezember 1985 in der geänderten Fassung.

13) *Medieansvarslov* (Medienhaftungsgesetz) Nr. 85 vom 9. Februar 1998 in der geänderten Fassung.

14) Einige Streitpunkte des öffentlichen Verwaltungsgesetzes (Zugangsrechte zu Dokumenten usw.) können auch vor den Ombudsmann gebracht werden.

15) Der Radio- und Fernsehbehörde ist eine unabhängige Aufsichtsbehörde, die damit beauftragt ist, die Implementierung der dänischen Rundfunkgesetzgebung zu überwachen. Der Ausschuss vergibt Lizenzen an private und lokale Rundfunksender. Er prüft, ob private und öffentlich-rechtliche Rundfunksender ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachgehen, und verwaltet die Beihilfe für nicht-kommerzielle lokale Hörfunk- und Fernsehsender. Der Ausschuss besteht aus sieben Mitgliedern, die über juristische, finanzielle/administrative, betriebswirtschaftliche und medienwissenschaftliche/kulturelle Fachkenntnisse verfügen. Der Kultusminister ernennt die Mitglieder für vier Jahre. Wiederernennungen sind möglich. Die Entscheidungen des Ausschusses können vom Ministerium nicht angefochten werden.

16) Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über Staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ABl. Nr. C 320 vom 15. November 2001.

die im Gesetz verankerten Vorschriften zu Werbung und Sponsoring einhält. Die Entscheidungen des Radio- und Fernsehausschusses sind zwar von anderen Verwaltungsbehörden unanfechtbar, können jedoch vor Gericht gebracht werden. Wie bei DR fungiert der Presserat als Aufsichtsbehörde bezüglich aller Aspekte der Presseethik.

Gemäß Kapitel 6 des Rundfunkgesetzes wird jede regionale TV2-Gesellschaft von einem Verwaltungsrat aus fünf bis sieben Mitgliedern geleitet, die von einer Kommission aus repräsentativen Vertretern ernannt werden. Ein weiteres Mitglied wird von den Mitarbeitern ernannt. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Die Verwaltungsratsmitglieder sollen über Fachkenntnisse in den Bereichen Medienbeziehungen, Kultur, Management und Unternehmensleitung verfügen. Der Verwaltungsrat zeichnet allgemein für die Arbeit der regionalen TV2-Gesellschaften verantwortlich. Abgeordnete können nicht Mitglied werden.<sup>17</sup> Der Verwaltungsrat ernennt die Geschäftsführung einschließlich des Direktors, der für das Tagesgeschäft und den Sendeplan zuständig ist. Bezüglich der Interessenkonflikte und der Verantwortlichkeit/Haftung gelten die gleichen Regeln wie für DR.

Die Kommission (die, wie bereits erwähnt, den Verwaltungsrat ernennt) setzt sich aus verschiedenen Vertretern des kulturellen und gesellschaftlichen Lebens der jeweiligen Region zusammen. Die Größe der Kommission liegt zwischen 35 und über 100 Mitgliedern. Die Mitglieder der Kommission werden gemäß der Satzung der jeweiligen regionalen TV2-Gesellschaft ernannt. Die Dauer der Kommissionsmitgliedschaft beträgt in der Regel vier Jahre.

Der Presserat fungiert auch hier als Aufsichtsbehörde bei Verletzungen der Presseethik durch die Programmgestaltung der regionalen TV2-Gesellschaften.

## 2. Einfluss der Politik

Wie anderen Ländern, ist es auch Dänemark über die Jahre hinweg schwergefallen, das Gleichgewicht zwischen institutioneller bzw. redaktioneller Unabhängigkeit für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einerseits und regulierenden Eingriffen des Staates – der die Arbeit der Öffentlich-Rechtlichen schließlich finanziert – andererseits zu finden. Zu Beginn des Rundfunkzeitalters – als DR in Dänemark das Monopol innehatte und noch kein Wettbewerb existierte – oblag nach verbreiteter Meinung dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Aufgabe, die „unkultivierte“ Bevölkerung zu bilden. Insofern war es selbstverständlich, dass der Staat (sowohl Regierung als auch Parlament) die Inhalte stark beeinflussten, und zwar nicht nur mittelbar über die gesetzlichen Rahmenbedingungen, sondern auch durch unmittelbares Eingreifen in die Programmplanung. Heutzutage ist allgemein politisch akzeptiert, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter institutionell und redaktionell unabhängig sind und dass Eingriffe seitens der Politik auf die Festlegung allgemeiner Grundversorgungspflichten und die Gewährleistung der Tatsache, dass das Geld der Steuerzahler vernünftig ausgegeben wird, begrenzt werden. Die Beziehung zwischen Staat und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern basiert infolgedessen auf dem sogenannten „Prinzip der Armeslänge“. Bei TV2, das gerade privatisiert wird und keinen Anteil am Gebührenaufkommen mehr erhält, beschränkt sich der Einfluss der Politik nun auf die Festlegung der allgemeinen Grundversorgungsverpflichtungen, wie sie im Rundfunkgesetz beschrieben sind.

Wie bereits oben erwähnt, verleiht das Rundfunkgesetz den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern institutionelle Unabhängigkeit in dem Sinne, dass sie nicht mehr zur hierarchischen Struktur der staatlichen Einrichtungen gehören. Das Gesetz überlässt die gesamte Geschäftsführung – einschließlich der finanziellen Entscheidungen und der übergeordneten Programmverantwortung – einem Verwaltungsrat, dessen Mitglieder nicht aus der Politik stammen. Der Kultusminister ernennt zwar die Verwaltungsratsmitglieder (auf Empfehlung interessierter Parteien), kann den Mitgliedern jedoch keine bestimmten Handlungsweisen oder Entscheidungen abverlangen. Darüber hinaus hat der (politisch ernannte) Rat nur die *übergeordnete* Programmmzuständigkeit, er muss also gewährleisten, dass den öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen global nachgekommen wird. Für das *tägliche* Programm (täglicher Sendeplan, redaktionelle Entscheidungen etc.) ist der Direktor zuständig (ebenso wie für das übrige Tagesgeschäft).

In Übereinstimmung mit dem „Prinzip der Armeslänge“ beinhaltet das Rundfunkgesetz keine Bestimmungen etwa zur Ausgestaltung von Programmplänen, zur Herstellung, Präsentation und Produktion von Sendungen, zur Auswahl von Mitarbeitern oder zur Aufstellung und Abwicklung eines

<sup>17</sup> Wie bei DR bestimmt das Rundfunkänderungsgesetz, die Einsetzungsmöglichkeiten der Politiker (die nicht Mitglieder des Verwaltungsrates sein können) auszuweiten, um Regional- und Lokalpolitiker sowie Mitglieder des Europäischen Parlaments mit einzubeziehen.

Haushaltsplans. Alle diese Punkte müssen vom öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter entschieden werden. Darüber hinaus hat die Politik keine Kontrollinstrumente, mit denen sie Einfluss auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter nehmen könnte, da solche Kontrollfunktionen unabhängigen Aufsichtsbehörden wie etwa dem Radio- und Fernsehausschuss und dem Presserat übertragen wurden. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter sind zudem rechtlich autonom, das heißt, sie sind selbst vor Gericht parteifähig und können in rechtlichen Belangen ihre eigenen Entscheidungen treffen.

Als Ausnahme von der Autonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter hat der Kultusminister nach dem Rundfunkgesetz direkten Einfluss auf ein paar bestimmte Aspekte im Zusammenhang mit DR und den regionalen TV2-Gesellschaften: dazu gehören der Erlass von Rechtsverordnungen über Aktivitäten, die nicht mit den Grundversorgungsaufgaben in Zusammenhang stehen; die Abnahme des Jahresberichts oder die Genehmigung von Darlehen, die über 4 % des Gesamtumsatzes hinausgehen, sowie die Teilnahme an der Ausarbeitung von Rahmenbedingungen in den Fällen, in denen das Parlament beschließt, für spezielle Finanzierungszwecke Geld aus dem Staatshaushalt an DR zu überweisen.

### 3. Einfluss der Zivilgesellschaft

Wie bereits beschrieben, übt die Politik nur einen sehr geringen Einfluss auf die Aktivitäten und Entscheidungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter aus. Das Gleiche gilt für die Allgemeinheit. Das Rundfunkgesetz enthält keine Regelungen über den Einfluss der Öffentlichkeit auf die Arbeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter. Die Verträge über Grundversorgungsaufgaben jedoch, die DR und die regionalen TV2-Gesellschaften mit dem Kultusminister abgeschlossen haben, sowie die TV2 vom Minister verliehene Sendelizenz enthalten jeweils eine Bestimmung, derzufolge der Rundfunkveranstalter „mit der Bevölkerung, insbesondere mit Zuhörer- und Zuschauerorganisationen, den Dialog über die Programmgestaltung suchen“ soll. Es obliegt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter zu entscheiden, wie dieser Dialog im Detail zustande kommen soll. DR beispielsweise hat eine Reihe „Kontaktpunkte“ eingerichtet, an denen die Öffentlichkeit zu Themen der Programmgestaltung mit dem Rundfunkveranstalter in Dialog treten kann. Darüber hinaus hat der weitverbreitete Gebrauch des Internets bei den Rundfunkveranstaltern zu einem starken Anstieg an informelleren, Web-basierten Kontakten mit Internetnutzern über alle Aspekte des öffentlich-rechtlichen Programmangebots geführt.

Die Allgemeinheit hat das Recht, beim öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter Beschwerde einzulegen. Beschwerden über die Programmgestaltung können anschließend vor den Presserat gebracht werden, sofern die Beschwerde sich auf ethische Gesichtspunkte bezieht und die sich beschwerende Person ein „rechtmäßiges Interesse“ in dem konkreten Fall hat. Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, können die Entscheidungen eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters nicht vor eine andere Verwaltungsbehörde gebracht werden. Vor einigen Jahren richtete DR aufgrund der mangelnden Berufungsmöglichkeiten den Posten eines sogenannten ehrenamtlichen „Zuhörer-/Zuschauerredakteurs“ ein. Der Zuhörer-/Zuschauerredakteur fungiert als Berufungsinstanz in Fällen, die nicht vor den Presserat gebracht werden können. Stimmt der Zuhörer-/Zuschauerredakteur nicht mit der in erster Instanz getroffenen Entscheidung überein, kann er dem Generaldirektor empfehlen, die Entscheidung abzuändern. Dieser ist jedoch nicht verpflichtet, die Empfehlung zu befolgen. Da die Schaffung der Funktion des Zuhörer-/Zuschauerredakteurs ein Erfolg war, schreibt das Rundfunkänderungsgesetz die Einrichtung einer solchen Stelle jetzt zwingend vor.

## Kapitel II: Kulturelle Vielfalt

### A. Der Einfluss maßgeblicher nationaler und kultureller Aspekte

Wie bereits in Kapitel I erwähnt, sind die Verpflichtungen in Bezug auf den Grundversorgungsauftrag in § 10 des Rundfunkgesetzes dargelegt. Die Bestimmung lautet wie folgt:

**§ 10.** Die Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt sollen die dänische Bevölkerung via Fernsehen, Radio, Internet u. Ä. mit einem umfassenden Angebot an Sendungen und Diensten versorgen, darunter Nachrichten, allgemeine Information, Bildung, Kunst und Unterhaltung. Das Angebot soll qualitativ hochwertig, vielseitig und vielfältig sein. Bei der Programmgestaltung ist der Informations- und Meinungsäußerungsfreiheit entscheidendes Gewicht beizumessen. Bei der Informationsvermittlung ist auf Sachlichkeit und Unparteilichkeit zu achten. Das Programm soll gewährleisten, dass die breite Öffentlichkeit Zugang zu den wesentlichen Informationen über die Gesellschaft und Debatten hat. Darüber hinaus soll der

dänischen Sprache und der dänischen Kultur besonderes Augenmerk gelten. Das Programm soll die ganze Breite des Schaffens in Kunst und Kultur abdecken und Sendungen umfassen, die die Vielfalt der kulturellen Interessen in der dänischen Gesellschaft widerspiegeln.

Der Grundversorgungsauftrag wird im Entwurf von § 10 sowie in den verschiedenen Verträgen mit öffentlich-rechtlichen Veranstaltern und der Sendelizenz von TV2 ausführlich dargelegt. Alle rechtlichen Quellen zusammengenommen zeigen auf unterschiedliche Art und Weise, wie der Grundversorgungsauftrag die dänische Kultur und Gesellschaft widerspiegelt, insbesondere die dänische Demokratie und das dänische Wohlfahrtssystem (in dem der Staat eine besondere soziale Verantwortung gegenüber Minderheiten sowie weniger gut ausgebildeten und wirtschaftlich schwachen Bevölkerungsgruppen trägt):

*Sprache:*

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter müssen sich auf die dänische Sprache konzentrieren. Im Rahmen einer aktiven Sprachpolitik müssen sie zur Wahrung und Verbreitung der dänischen Sprache beitragen, sodass Zuschauer korrektes und verständliches Dänisch hören. Sendungen in dänischer oder anderen nordischen Sprachen als Originalsprache sollen besonders im Fokus stehen.

*Diversifizierung:*

Die allgemeinen, in § 10 erwähnten (und unter anderem in den Grundversorgungsverträgen spezifizierten) Anforderungen bezüglich Vielseitigkeit und Vielfalt sorgen für eine Diversifizierung in dem Sinne, dass alle Arten von Sendungen (Nachrichten und aktuelle Angelegenheiten, Sport, Informationen, Bildung, Unterhaltung etc.) repräsentiert sind und dass die Sendungen die unterschiedlichen Meinungen, Kulturen und Lebensstile der verschiedenen Bevölkerungsgruppen Dänemarks widerspiegeln.

*Zielgruppe:*

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter müssen für Gehörlose, seh- oder anderweitig behinderte Personen den Zugang zu ihrem Angebot ausbauen. Sie müssen hochwertige Kindersendungen produzieren und besonders auf die körperliche, psychische und moralische Entwicklung Minderjähriger achten, insbesondere im Zusammenhang mit Sendungen, die sinnlose Gewalt oder Pornografie zeigen. Darüber hinaus haben die öffentlichen Veranstalter die Aufgabe, die Integration ausländischer Mitbürger zu fördern.

*Diskussionsthemen:*

Die Programmaktivitäten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter müssen den Zugang der Öffentlichkeit zu wichtigen Informationen über die Gesellschaft sowie zu entsprechenden Debatten gewährleisten. Diese Anforderungen werden durch ein großes Angebot an Nachrichtensendungen, aktueller Berichterstattung, Diskussionssendungen und Ähnlichem erfüllt.

*Bildungssendungen:*

Der öffentliche Veranstalter hat die Pflicht, Bildungssendungen und -dienste anzubieten. Besonderes Augenmerk ist darauf zu legen, dass in der Öffentlichkeit der Wunsch wächst, das eigene Wissen über die allgemeine Schulbildung hinaus zu vertiefen, und dass der Fokus auf Themen von allgemeinem Interesse liegt. Beim Angebot von Bildungssendungen und -diensten muss der öffentlich-rechtliche Veranstalter auch neue Informationstechnologien wie das Internet verwenden. Ganz grundsätzlich sollen Sendungen und Dienste angeboten werden, die die Öffentlichkeit mit der neuen Informationstechnologie vertraut machen.

*Quoten:*

Gemäß der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“<sup>18</sup> müssen öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter 10 % ihrer gesamten Sendezeit für europäische Werke von unabhängigen Produktionsunternehmen reservieren. Darüber hinaus gibt das Rundfunkgesetz keine speziellen Quoten vor, auch nicht für nationale oder kulturelle Inhalte. Die aktuellen Verträge von DR und TV2 legen jedoch fest,

18) Richtlinie 89/552/EG.

dass die Menge an Nachrichtensendungen zur Hauptsendezeit und an dänischen Fernsehspielen dem Durchschnitt der vergangenen vier Jahre entsprechen soll.

#### *Kultur und Kunst:*

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter müssen der Kunst einen besonderen Platz einräumen und den Zuschauern die dänische Kunst und Kultur, einschließlich des dänischen kulturellen Erbes, näher bringen. Als Teil seiner Verpflichtung, die Musik zu fördern, muss DR seine vier Orchester weiter unterhalten.

#### *Demokratische Ziele:*

Die Anforderungen an die Diversifizierung des Sendeplans (siehe oben) und den Dialog mit der Öffentlichkeit über das Programmangebot müssen fundamentale demokratische Ziele wie beispielsweise das Recht aller Gesellschaftsgruppen, ihre Meinung, Kultur und ihren Lebensstil auszuleben, einhalten. Darüber hinaus spiegelt die bereits erwähnte Anforderung an DR, die Integration von Einwanderern zu fördern, ein wichtiges demokratisches Ziel der dänischen Gesellschaft wider.

#### *Dialog mit der Öffentlichkeit*

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter müssen dafür sorgen, dass ein Dialog mit der Öffentlichkeit über das Programmangebot stattfindet (siehe Kapitel I, B.3.).

## **B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur**

Die organisatorische Autonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter und ihre Unabhängigkeit vom politischen System sind Ausdruck der dänischen Auffassung über die Rolle der Medien in einer Demokratie. Eine freie Presse ist fundamental wichtig für die Meinungs- und Informationsfreiheit und somit für die Demokratie. Von grundlegender Bedeutung ist zudem, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, obwohl sie durch öffentliche Gelder (Gebühren) finanziert sind und öffentliche Zwecke erfüllen, ein Höchstmaß an Autonomie und Unabhängigkeit vom Staat genießen. Die im Rundfunkgesetz festgelegte organisatorische Struktur bringt diese fundamentalen demokratischen Werte zum Ausdruck und räumt zugleich dem politischen System die nötige Kontrolle über die Ausgaben der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter und die Einhaltung ihrer Grundversorgungspflichten ein. Das Aufsichtssystem, wonach Beschwerden über öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter größtenteils von unabhängigen Aufsichtsbehörden behandelt werden, über die weder die Regierung noch das Parlament Kontrolle ausüben können, verstärkt das Bild des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters als freies, unabhängiges Medium, das zum Schutze der Demokratie agiert.

Auch die regionalen TV2-Gesellschaften sind Ausdruck eines wichtigen dänischen Charakteristikums, nämlich der Gewährleistung, dass sich der Zugang zu wichtigen Informationen und Debatten nicht nur auf nationale, sondern auch auf regionale Belange bezieht. Die öffentlich-rechtlichen Medien spielen bei der Stärkung der lokalen wie der nationalen Demokratie eine gleich wichtige Rolle. Die besondere organisatorische Struktur der regionalen TV2-Gesellschaften mit Kommissionen, die sich aus einer großen Anzahl an Vertretern (35 bis 100) aus dem kulturellen und gesellschaftlichen Leben der Region zusammensetzen, zeigt einmal mehr die starken demokratischen Werte und Traditionen in der dänischen Gesellschaft.

## **Schlussfolgerung**

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter stoßen in der dänischen Bevölkerung auf rege Unterstützung – trotz der großen Anzahl von Privatsendern, die dem dänischen Publikum zur Verfügung stehen. Was also verbindet die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter mit ihrem Publikum? Zweifelsohne unterstützen die Dänen generell die an die öffentlich-rechtlichen Anbieter gestellten fundamentalen Anforderungen bezüglich Qualität, Vielfalt und Vielseitigkeit der Programme. Darüber hinaus spiegeln die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter die kulturellen und demokratischen Werte Dänemarks auf viele Arten wider, etwa hinsichtlich der Sprache, der Diversifizierung, der diskutierten Themen, der Kultur und Kunst u. v. m. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die Glaubwürdigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter wegen der Unabhängigkeit ihrer Sendepläne und redaktionellen Entscheidungen von politischen und kommerziellen Einflüssen in den Augen der Bevölkerung besonders stark ist.

Die besondere Rolle von DR in der dänischen Medienlandschaft hat auch historische Gründe. Viele Dänen sind mit dem Rundfunkmonopol groß geworden und somit an DR als Hauptlieferant für Nachrichten, Sport, Unterhaltung, Informationen und Trends auf dem Gebiet dänischer Kultur, Kunst und Lebensart gewöhnt. Seit der Abschaffung des Monopols von DR erlangte TV2 in relativ kurzer Zeit ähnliche hohe Werte bei Publikumsgunst und Marktanteilen wie DR. Dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass TV2 den gleichen allgemeinen Anforderungen unterliegt wie DR. Gemäß der politischen Einigung über die Privatisierung von TV2 müssen dessen Grundversorgungsverpflichtungen trotz des Aktienverkaufs weiterhin vertraglich geregelt sein. Die Rolle der regionalen TV2-Gesellschaften als lokale Anbieter von Diensten und Werten mit Grundversorgungscharakter stößt ebenfalls auf große Unterstützung in der Öffentlichkeit, die – trotz Globalisierung und Internationalisierung – lokalen Angelegenheiten mit starkem Interesse und Engagement begegnet.

# ES SPANIEN

Alberto Pérez Gómez\*

## Kapitel I: Rechtsrahmen

### A. Auftrag, Wirtschafts- und Finanzierungsmodell

#### 1. Auftrag

##### *Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und seine rechtlichen Grundlagen*

In Spanien wurden Kabel- und Satellitenfernsehen vollständig liberalisiert. Terrestrisches Fernsehen, welches die meistverbreitete Art des Fernsehempfangs ist, wird jedoch als Teil der Daseinsvorsorge betrachtet, der entweder von staatlichen Einrichtungen (auf nationaler wie auch auf regionaler und kommunaler Ebene) oder von privaten Gesellschaften, die aufgrund einer Ausschreibung eine Konzession erhalten haben, erbracht werden kann. Rechtlich gesehen bieten private terrestrische Rundfunkveranstalter also auch Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge; da für sie jedoch keine speziellen inhaltlichen Verpflichtungen gelten, versteht man in Spanien unter öffentlich-rechtlichem Rundfunk üblicherweise nur die terrestrischen Fernsehdienste, welche direkt staatlicher Verwaltung unterstehen. Dazu gehören der landesweite Fernsehveranstalter RTVE (Radio Televisión Española), zwölf regionale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter (von insgesamt 17 Regionen, die als Autonome Gemeinschaften bekannt sind) sowie mehrere Dutzend kommunale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter.

Die rechtliche Grundlage für öffentlich-rechtlichen Rundfunk findet sich in Art. 128 der spanischen Verfassung, welcher besagt, dass das gesamte Vermögen des Landes den Interessen der Allgemeinheit untergeordnet ist und dass wesentliche Ressourcen oder Dienstleistungen per Gesetz dem öffentlichen Sektor vorbehalten und staatliche Eingriffe in Unternehmen zulässig sein können, wenn dies im öffentlichen Interesse ist.<sup>1</sup>

Der Gesetzgeber und das Verfassungsgericht befanden, dieser Artikel erlaube es dem Staat, terrestrischen Rundfunk zu einer „grundlegenden Leistung der Daseinsvorsorge“ (*servicio público esencial*) zu erklären, wie es im Gesetz über Hörfunk und Fernsehen von 1980 (Gesetz 4/1980) geschehen ist.<sup>2</sup> In einem Urteil von 1982 (12/1982)<sup>3</sup> entschied das Verfassungsgericht, diese Erklärung, dass terrestrisches Fernsehen eine Leistung der Daseinsvorsorge sei, sei aus dreierlei Gründen gerecht-

\*) Dr. Alberto Pérez Gómez ist stellvertretender Direktor für internationale Beziehungen und wissenschaftliches Projektmanagement (RedIRIS) von Red.es

1) Eine englische Übersetzung von Art. 128 der spanischen Verfassung von 1978 siehe:  
<http://www.constitucion.es/constitucion/lenguas/ingles.html#7>

2) *Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión* (Gesetz 4/1980 vom 10. Januar 1980 über Hörfunk und Fernsehen), BOE Nr. 11 vom 12. Januar 1980, abrufbar unter:  
[http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1980/00724](http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1980/00724)

3) *Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1982 de 31 de marzo de 1982* (Urteil 12/1982 des Verfassungsgerichts vom 31. März 1982), abrufbar unter:  
[http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos\\_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1982-0012](http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1982-0012)

fertigt: nämlich wegen der Verwendung öffentlicher Ressourcen, wegen der Notwendigkeit, die Einhaltung internationaler Vorschriften zu gewährleisten, und wegen des begrenzten Frequenzspektrums. Das Aufkommen digitalen terrestrischen Fernsehens könnte benutzt werden, die Stichhaltigkeit dieser Argumente infrage zu stellen. Ob aber nun terrestrisches Fernsehen liberalisiert ist oder nicht, ist doch allgemein anerkannt, dass der Staat einen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter unterstützen und finanzieren darf, solange diese Mittel für die Erfüllung eines klar umrissenen öffentlich-rechtlichen Auftrags verwendet werden und den Wettbewerb nicht behindern.

#### *Öffentlich-rechtlicher Auftrag – Hauptziele*

Private terrestrische Rundfunkveranstalter haben die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters an sich nicht infrage gestellt; in den 1990er Jahren zogen sie jedoch wegen der exzessiven staatlichen Finanzierung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters, dessen Auftrag nicht klar definiert sei, vor die Europäische Kommission und den Europäischen Gericht erster Instanz (EuG). In seinem Urteil T-95/96<sup>4</sup> verpflichtete das EuG die Europäische Kommission, diesen Einwand zu prüfen, und Spanien wurde später gezwungen, den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters festzulegen und sicherzustellen, dass öffentliche Mittel nur für Tätigkeiten zur Erfüllung dieses öffentlich-rechtlichen Auftrags verwendet werden.

Um diese Forderung zu erfüllen, änderte das spanische Parlament im Dezember 2001 durch das Gesetz 24/2001<sup>5</sup> das Gesetz über Hörfunk und Fernsehen von 1980 und lieferte eine neue und detailliertere Definition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.<sup>6</sup> Diese Definition ähnelt sehr stark derjenigen, die sich im neuen Gesetz zum nationalen öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen (Gesetz 17/2006) findet,<sup>7</sup> welches im Juni 2006 verabschiedet wurde und das Gesetz über Hörfunk und Fernsehen von 1980 abgelöst hat. Diese Definition für öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt vom Grundsatz her auch für regionale und kommunale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter.

Art. 2 des Gesetzes 17/2006 sieht vor, dass öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter mehrere Hörfunk- und Fernsehprogramme und -kanäle produzieren und ausstrahlen (sowohl Spartenkanäle als auch allgemeine Programme), die verschiedene Sendungen aller Generearten umfassen, um die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse aller Bürger zu befriedigen und deren Zugang zu hochwertiger Information, Kultur, Bildung und Unterhaltung zu gewährleisten.

Der nationale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter soll ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gesellschaftlichem Nutzen und Wirtschaftlichkeit herstellen. Er muss sich darüber hinaus darum bemühen, einen möglichst flächendeckenden Empfang seiner Programme im Land und den Zugang elementarer gesellschaftlicher und politischer Gruppen zu öffentlich-rechtlichen Programmen sicherzustellen (Art. 2.3).

Art. 3 betraut die Corporación RTVE mit der landesweiten Grundversorgung im Rundfunkbereich, wie sie in diesem Gesetz definiert ist. Die Aufgaben der RTVE zu diesem Zweck sind:

- die Förderung der Kenntnis verfassungsmäßiger Werte (wie Freiheit, Gerechtigkeit und Pluralismus) und staatsbürgerlicher Werte wie Frieden,

4) *Gestevisión Telecinco SA* gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Rechtssache T-95/96, Urteil des Europäischen Gerichts erster Instanz (dritte erweiterte Kammer) vom 15. September 1998. Siehe weiterhin: Roberto Mastroianni, „Gericht erster Instanz: Erste Entscheidung über Fernsehbeihilfen“, IRIS 1998-9: 5, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/1998/9/article6.de.html>

5) *Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*, Boletín Oficial del Estado n. 313, de 31 de Diciembre de 2001, pp. 50611-50612 (Sechzehnte Zusatzbestimmung des Gesetzes 24/2001 vom 27. Dezember 2001 über Besteuerung, Verwaltungsbestimmungen und soziale Angelegenheiten, Amtsblatt Nr. 313 vom 31. Dezember 2001, S. 50611-50612). Diese neuen Bestimmungen zur Änderung des Gesetzes über Hörfunk und Fernsehen wurden in das Sondermaßnahmengesetz aufgenommen, welches jedes Jahr zusammen mit dem Haushaltsgesetz verabschiedet wird. Das Sondermaßnahmengesetz dient zur Einbringung von Änderungen in bestehende Bestimmungen und ist damit gleichermaßen ein „Sammelbehälter“ für Änderungen. Diese Art von Gesetz wurde heftig kritisiert, da es sehr heterogen ist und vor seiner Verabschiedung nur unzureichend erörtert wird.

6) Zur Änderung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags von RTVE im Jahr 2001 siehe Juan Buhigas, *RTVE: its remit*, bei: *Diffusion on line* (EBU), 2003/5, abrufbar unter: [http://www.ebu.ch/CMSimages/en/online\\_5\\_e\\_buhigas\\_tcm6-4111.pdf](http://www.ebu.ch/CMSimages/en/online_5_e_buhigas_tcm6-4111.pdf) Siehe weiterhin: Alberto Pérez Gómez, „ES – Neue rechtliche Bestimmung der Rolle der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt RTVE“, IRIS 2002-3: 8, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/3/article14.de.html>

7) *Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal* (Gesetz 17/2006 zum nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk), abrufbar unter: <http://www.boe.es/boe/dias/2006/06/06/pdfs/A21207-21218.pdf> Siehe weiterhin: Alberto Pérez Gómez, „ES – Neues Gesetz zum nationalen öffentlich-rechtlichen Hörfunk und Fernsehen“, IRIS 2006-6: 11, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/6/article19.de.html>

- die Bereitstellung von objektiven und wahrheitsgemäßen Informationen auf der Grundlage von gesellschaftlichem und politischem Pluralismus sowie fachlicher Unabhängigkeit und Differenzierung zwischen Fakten und Meinungen,
- die aktive Förderung der demokratischen Diskussion, der Meinungsfreiheit und des Rechts elementarer gesellschaftlicher und politischer Gruppen auf Zugang zu öffentlich-rechtlichen Programmen (dieses Recht wird ausdrücklich in Art. 20.3 der spanischen Verfassung anerkannt),
- die Förderung des territorialen Zusammenhalts sowie der Vielfalt der Gesellschaft und der unterschiedlichen Sprachen und Kulturen Spaniens,
- die Unterstützung des Informationsaustauschs zwischen Bürgern der Europäischen Union,
- der Betrieb internationaler Fernsehkanäle, um die spanischen Sprachen und Kulturen im Ausland zu fördern und die Bedürfnisse spanischer Staatsbürger im Ausland zu bedienen,
- die Gewährleistung von Zugang zu unterschiedlichen Programmgenren wie auch zu institutionellen, gesellschaftlichen, kulturellen und sportlichen Ereignissen, wobei alle Zuschauergruppen zu bedienen sind und ein spezieller Fokus auf Angelegenheiten von öffentlichem Interesse liegen muss,
- die Förderung der Kenntnis spanischer kultureller Produkte (insbesondere audiovisueller Art) sowie spanischer Kunst, Wissenschaft, Geschichte und Kultur,
- die Förderung der Produktion von europäischen audiovisuellen Inhalten und von Inhalten in den spanischen Amtssprachen sowie der Erhalt des spanischen audiovisuellen Kulturerbes,
- die Ermutigung zur gesellschaftlichen Integration von Minderheiten und sozialen Gruppen mit besonderen Bedürfnissen, die Wahrung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern, der Schutz der Rechte von Kindern und die Förderung des Umweltschutzes,
- die Verbreitung von Informationen über Nutzer- und Verbraucherrechte,
- der Versuch, ein möglichst großes Publikum zu erreichen, und zwar durch kontinuierlichen Service und eine möglichst breite geografische und gesellschaftliche Reichweite von Programmen, die sich durch Qualität, Vielfalt, Innovation und ethischen Anspruch auszeichnen,
- ein Beitrag zur Entwicklung der Informationsgesellschaft durch die Nutzung neuer Technologien und Entwicklung neuer interaktiver Dienste, die das Angebot von RTVE verbessern und die Verwaltung den Bürgern näher bringt.

Die Struktur von RTVE sieht regionale Zentren vor, damit der öffentlich-rechtliche Auftrag, regionsbezogene Inhalte anzubieten und zur Entwicklung des Zusammenhalts zwischen den Gebieten beizutragen (Art. 7.4), erfüllt werden kann.

Das Parlament wird Rahmenprogramme mit einer Laufzeit von neun Jahren verabschieden, in denen es den öffentlich-rechtliche Auftrag der RTVE nähert bestimmt. Diese Rahmenprogramme werden durch Verträge umgesetzt, die von der Regierung und der RTVE alle drei Jahre abgeschlossen werden (Art. 4).

In der regionalen Gesetzgebung können weitere Grundversorgungspflichten für regionale und kommunale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter festgelegt werden.

#### *Maßgebliche Inhaltsanforderungen*

Genau wie alle anderen Rundfunkveranstalter müssen auch die öffentlich-rechtlichen die Verpflichtungen gemäß dem Gesetz 25/1994 (in der Fassung des Gesetzes 22/1999) einhalten,<sup>8</sup> mit dem

8) *Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva (modificada por Ley 22/1999, de 7 de junio)* (Gesetz 25/1994 vom 12. Juli 1994 in der Fassung des Gesetzes 22/1999 vom 7. Juni 1999). Beide Gesetze abrufbar unter: [http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/navegar-categorias.xml?id\\_categoria=1519&desde=min](http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/navegar-categorias.xml?id_categoria=1519&desde=min)  
Das Gesetz 25/1994 wurde auch durch die Gesetze 15/2001 und 39/2002 geändert. Eine nichtamtliche konsolidierte Fassung des Gesetzes 25/1994 ist abrufbar unter: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l25-1994.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l25-1994.html)

die EG-Fernsehrichtlinie in spanisches Recht umgesetzt wird. Zudem betreffen manche allgemeine Gesetze ebenfalls die Tätigkeit aller Rundfunkveranstalter, so etwa das Gesetz über Werbung (Gesetz 34/1988), das Gesetz über die Ausstrahlung von Sportereignissen (Gesetz 21/1997),<sup>9</sup> das Strafgesetzbuch (*Ley Orgánica* 10/1995) etc.

In Bezug auf spezielle inhaltliche Anforderungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk regelt Kapitel III des Gesetzes 17/2006 (Art. 25 bis 28) „den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als solchen und dessen Programmgestaltung“. Art. 25 sieht vor, dass die Programmgestaltung der RTVE mit den aus ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag erwachsenden Verpflichtungen, wie sie in diesem Gesetz und in Verträgen zwischen der Regierung und der RTVE festgelegt sind, übereinstimmen muss. Die Programmgestaltung muss Themen berücksichtigen, die für die Mehrheit der Bevölkerung von Bedeutung sind, und sie muss sich insbesondere um gesellschaftliche Gruppen mit speziellen Bedürfnissen wie Kinder oder Behinderte kümmern.

Dieses Kapitel beinhaltet darüber hinaus Bestimmungen zur Programmgestaltung während des Wahlkampfes (Art. 26), zur Ausstrahlung von amtlichen Mitteilungen von öffentlichem Interesse (Art. 27) sowie zu Pluralismus und zum Recht elementarer gesellschaftlicher und politischer Gruppen auf Zugang zu den Programmen der RTVE (Art. 28).

Darüber hinaus legt Gesetz 17/2006 fest, dass die RTVE die Produktion ihrer Nachrichtensendungen nicht auslagern darf (Art. 7.5) und dass sie Leitlinien für ihre kommerzielle Tätigkeit festlegen muss, die zu veröffentlichen sind und von der nationalen Rundfunkregulierungsbehörde, die noch einzurichten ist, überwacht werden (fünfte Zusatzbestimmung).

Für regionale und kommunale Rundfunkveranstalter gelten zusätzliche inhaltliche Anforderungen, insbesondere in Bezug auf Regional- und Kommunalwahlen sowie den Schutz zusätzlicher Amtssprachen.

*Weitere Nichtrundfunkaktivitäten (zum Beispiel neue Dienste)*

Das Gesetz 17/2006 sieht vor, dass der nationale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter die Entwicklung der Informationsgesellschaft aktiv fördert. Zu diesem Zweck nutzt er neue Produktions- und Rundfunktechnologien und bietet digitale und Online-Dienste an (Art. 3.3).

## 2. Unternehmensstruktur und Rechtsform

*Rechtsform und Eigentumsrechte*

Die RTVE ist ein Unternehmen, dessen Anteile beim spanischen Staat liegen (Art. 5). Die Corporación RTVE ist durch zwei Gesellschaften tätig, die vollständig in ihrem Eigentum stehen: Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española (TVE) und Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España (RNE) (Art. 7.1).

Die Corporación RTVE kann darüber hinaus neue Gesellschaften gründen oder sich an solchen beteiligen, solange deren Tätigkeit mit ihren Aktivitäten und Funktionen sowie ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag in Verbindung steht. Will die Corporación RTVE die Kontrollmehrheit an einer solchen Gesellschaft erwerben oder veräußern, bedarf sie dafür einer Genehmigung des Ministerrats (Art. 7.2).

Die regionalen und kommunalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter sind ebenfalls Unternehmen, die sich vollständig im Eigentum der Regional- bzw. Kommunalverwaltungen befinden.

*Leitungsorgane*

Die Corporación RTVE wird von einem Vorstand (aus zwölf vom Parlament gewählten Mitgliedern) geleitet sowie von einem Präsidenten, den der Kongress (Unterhaus des Parlaments) unter den Vorstandsmitgliedern auswählt (Artt. 10 und 11).

<sup>9</sup> *Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos* (Gesetz 21/1997 vom 3. Juli 1997 über die Weiterverbreitung von Sportereignissen), abrufbar unter: [http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/disposicion.xml?id\\_disposicion=31717&desde=min](http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/disposicion.xml?id_disposicion=31717&desde=min)  
Siehe weiterhin: Alberto Pérez Gómez, „ES - Verabschiedung eines Gesetzes zur Übertragung wichtiger Veranstaltungen“, IRIS 1997-8: 12, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/1997/8/article19.de.html>

Es gibt darüber hinaus einen Beirat, der aus fünfzehn Mitgliedern besteht, welche von mehreren öffentlichen Organisationen und Vereinigungen ernannt werden, sowie einen Nachrichtenrat, der aus RTVE-Journalisten besteht (Artt. 23 und 24).

#### *Besondere Privilegien*

Öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern werden spezielle Frequenzen zugewiesen. RTVE ist der einzige nationale Rundfunkveranstalter, der zwei landesweite analoge terrestrische Fernsehprogramme betreibt: La 1 (mit einem Zuschaueranteil von ca. 18 %) und La 2 (mit einer mehr kulturellen Ausrichtung und einem Zuschaueranteil von ca. 6 %). RTVE ist auch der einzige Veranstalter, der einen vollständigen landesweiten digitalen terrestrischen Fernsehmultiplex betreibt (der fünf DVB-T-Programme ausstrahlt).

Regionale und kommunale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter verfügen ebenfalls über eigens für sie reservierte Frequenzen. Die Situation ist in den Regionen (d. h. den Autonomen Gemeinschaften) unterschiedlich. Fünf der 17 Autonomen Gemeinschaften haben keinen regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter eingerichtet; die anderen haben zum Teil Regionalanstalten mit zwei analogen terrestrischen Fernsehkanälen (wie Katalonien, das Baskenland, Andalusien und Valencia), teilweise aber auch nur mit einem Kanal. Die Autonome Gemeinschaft Madrid verfügt über zwei regionale analoge terrestrische Fernsehkanäle, wobei die Regierung den zweiten allerdings als illegal betrachtet, da für ihn keine Frequenz zugewiesen wurde. Die Regionalregierung Madrid, die von der größten nationalen Oppositionspartei gestellt wird, will sich nicht beugen und setzt die Ausstrahlung fort, weil sie diesen Vorgang als politische Diskriminierung seitens der Staatsregierung ansieht. Andere Autonome Gemeinschaften hätten auch keine reservierten Frequenzen gehabt, als sie ihre zweiten regionalen Kanäle aufbauten.

Die Frequenzzuweisung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist auch auf kommunaler Ebene problematisch, da insoweit das terrestrische Fernsehen 1995 durch ein Gesetz (41/1995) geregelt wurde,<sup>10</sup> welches kommunalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern Vorrang einräumte; es konnte jedoch nicht umgesetzt werden, da der Frequenzbelegungsplan für das kommunale Fernsehen nicht verabschiedet war. Viele (öffentlich-rechtliche wie private) Fernsehsender wurden im rechtsfreien Raum gegründet. In den vergangenen Jahren wurde das Gesetz 41/1995 mehrfach geändert: Durch Überspringen des analogen terrestrischen Kommunalfernsehens und den direkten Übergang zu digitalem terrestrischem Fernsehen sollte die Situation legalisiert werden; dieser Übergang bringt jedoch für die bestehenden kommunalen terrestrischen Rundfunkveranstalter viele Probleme mit sich, auch für die öffentlich-rechtlichen.

All diese Probleme mit der Frequenzzuweisung könnten sich mit der Vollendung des Übergangs zum terrestrischen Digitalfernsehen lösen. Die Analogabschaltung ist für 2010 geplant.

#### *Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter vom Staat*

Das Gesetz 17/2006 über den staatlichen Rundfunk gibt vor, die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter vom Staat zu stärken. Nach dem vorherigen Gesetz zur Regelung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Gesetz über Hörfunk und Fernsehen von 1980) wurde der Generaldirektor von RTVE, der bei der Leitung des Unternehmens eine Schlüsselrolle spielt, von der Regierung ernannt und abberufen. Die meisten Generaldirektoren von RTVE waren aktive Mitglieder der politischen Regierungspartei. Gemäß dem Gesetz 17/2006 wird der Präsident der Corporación RTVE nunmehr vom Kongress ernannt. Wie die übrigen Mitglieder kann allerdings auch er mit einer Zweidrittelmehrheit im Kongress entlassen werden.

Eine weitere Maßnahme zur Stärkung der Unabhängigkeit der RTVE ist die Idee der Entwicklung von Rahmenprogrammen (*mandatos-marco*), die vom Kongress für eine Laufzeit von neun Jahren verabschiedet und durch Verträge zwischen der Regierung und der RTVE (*contratos-programa*) umgesetzt werden, die alle drei Jahre zu schließen sind. Diese Instrumente sollen eine langfristige Planung ermöglichen und eine stabile Finanzierung garantieren, was es der RTVE erlauben würde, ihre Aufgabe wahrzunehmen. Einige Kritiker führen jedoch an, dass auch auf neun Jahre verabschiedete Rahmenprogramme durch ein neues Parlament gleichwohl geändert werden könnten, was die langfristige Wirkung solcher Vereinbarungen einschränken würde.

10) Ley 41/1995, de 22 de Diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres (Gesetz 41/1995 vom 22. Dezember 1995 über kommunales terrestrisches Fernsehen), abrufbar unter:  
[http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/disposicion.xml?id\\_disposicion=41782&desde=min](http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/disposicion.xml?id_disposicion=41782&desde=min)  
Dieses Gesetz wurde mehrfach geändert. Siehe eine nichtamtliche konsolidierte Fassung unter  
[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l41-1995.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l41-1995.html)

### 3. Finanzierung

Die Finanzierung ist eines der Hauptprobleme von RTVE. Die aufgelaufenen Schulden betragen EUR 7.500 Millionen, und für 2006 wird ein Jahresverlust von EUR 800 Millionen erwartet. Einige regionale Anstalten weisen ebenfalls beträchtliche aufgelaufene Schulden auf, so zum Beispiel das öffentlich-rechtliche Regionalfernsehen von Valencia mit EUR 900 Millionen Schulden und das von Katalonien mit über EUR 800 Millionen. Die staatlichen Beihilfen für die regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter werden auf EUR 1.000 Millionen pro Jahr geschätzt.<sup>11</sup>

#### *Finanzierungsmodell*

In Spanien gibt es keine Rundfunkgebühren, und bislang gibt es so gut wie keine direkten Zuschüsse aus dem Staatshaushalt für die RTVE. Ähnlich liegt es auch bei einigen regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern, während andere, wie der baskische, nur geringe oder keine Schulden haben, da sie Beihilfen von ihren jeweiligen Regionalregierungen erhalten.

Eine der Haupteinnahmequellen für die RTVE ist die Werbung. Für die RTVE gelten dieselben Beschränkungen hinsichtlich Werbung wie für private Rundfunkveranstalter, das heißt diejenigen, die im Gesetz zur Umsetzung der EG-Fernsehrichtlinie festgelegt sind. Die RTVE konkurriert mit privaten Rundfunkveranstaltern darum, soviel Werbung wie möglich auszustrahlen, und musste dabei bisweilen Strafen wegen des Verstoßes gegen die Werbebeschränkungen hinnehmen. Vergleichbare Regeln gelten für regionale und kommunale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter.

Die Werbeeinnahmen sowie einige zusätzliche Einnahmen aus dem Verkauf von Programmen sind jedoch nicht ausreichend, um alle Aktivitäten von der RTVE zu finanzieren. Die restliche Finanzierung wird durch von der RTVE begebene öffentliche Anleihen, die vom Staat garantiert werden, gesichert. Deren Gesamthöhe wird jedes Jahr vom Staat durch das Haushaltsgesetz genehmigt.<sup>12</sup>

Die regionalen und kommunalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter werden ebenfalls hauptsächlich durch Werbung und eine Mischung aus öffentlichen Zuschüssen und öffentlichen Anleihen finanziert.

#### *Kontinuität und Transparenz der Finanzierung*

Das bisherige System sicherte weder die Kontinuität der Finanzierung, noch war es hinreichend transparent. Das Gesetz 17/2006 soll diese Situation verbessern:

In den Dreijahresverträgen zwischen der Regierung und der RTVE sind die Finanzierung für die RTVE aus dem Staatshaushalt für jedes dieser drei Jahre sowie die zu erreichenden Ziele zu spezifizieren und die Folgen festzulegen, die ein Verstoß gegen diese Bedingungen nach sich zieht (Art. 32).

Die Corporación RTVE darf nur Schulden machen, die für Investitionen in Sachanlagen oder zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe erforderlich sind, und auch dann nur im Rahmen der für jedes Jahr in den Dreijahresverträgen zwischen der Regierung und der RTVE festgelegten Grenzen (Art. 31). Sollte die RTVE übermäßig Schulden machen (beispielsweise mehr als 10 % über dem veranschlagten Limit), werden alle Vorstandsmitglieder entlassen (Art. 13.2).

Die Finanzmittel aus dem Staatshaushalt dürfen nur für die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Aktivitäten und nicht für kommerzielle Tätigkeiten der RTVE eingesetzt werden (Art. 33). Die RTVE führt eine analytische Buchführung ein, das getrennte Konten für öffentlich-rechtliche Aktivitäten und sonstige Tätigkeiten ermöglicht (Art. 37.5).

Die Konten der RTVE sollen vom spanischen Rechnungshof sowie den Inspektoren des Wirtschaftsministeriums geprüft und anschließend überwacht werden (Art. 37).

11) Siehe: <http://periodistas21.blogspot.com/2005/11/ms-agujeros-televisivos-pblicos.html>

12) „Öffentliche Anleihen“ (auf Spanisch *deuda pública*, Verschuldung der öffentlichen Hand) können eine Finanzierungsquelle sein: Der Staat stellt im Haushalt keine zusätzlichen Mittel für eine direkte Finanzierung des nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunks ein, sondern ermächtigt RTVE lediglich, in gewissem Umfang öffentliche Anleihen zu begeben. Dies geschieht z. B. in Form von festverzinslichen Wertpapieren mit fünf Jahren Laufzeit und unbegrenzter Garantie des spanischen Staates (was ein AAA-Rating sichert). Diese Obligationen werden von Investoren gekauft, sie müssen jedoch von RTVE zurückbezahlt werden. RTVE muss auch einen Bonus (Zinsen) an diese Investoren zahlen, wodurch die Gesamtkosten steigen (die Zinsen auf die Gesamtschulden von RTVE in Höhe von EUR 7.700 Mio. belaufen sich beispielsweise auf ca. EUR 300 Mio. pro Jahr).

### *Schutz gegen finanzielle Einflussnahme auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk*

Das neue Modell, das durch das Gesetz 17/2006 eingeführt wurde, soll eine gewisse Stabilität in der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters gewährleisten, indem die Regierung und die RTVE Verträge abschließen, die ein Finanzierungsmodell mit einer Laufzeit von drei Jahren vorsehen. Mit dem Gesetz soll zudem der Vorstand dazu gezwungen werden, innerhalb der verabschiedeten Budgetgrenzen zu agieren.

## **B. Entscheidungsfindung: Strukturen und Verfahren**

### **1. Entscheidungsprozess**

#### *Verwaltungs- und Kontrollsystem*

Formell ist der Vorstand das Hauptorgan von RTVE.

Die zwölf Vorstandsmitglieder sind aus entsprechend qualifizierten und erfahrenen Kandidaten auszuwählen, wobei ein Gleichgewicht zwischen Männern und Frauen anzustreben ist (Art. 10). Um für eine Mitgliedschaft qualifiziert zu sein, müssen die Kandidaten über fünf Jahre als Manager oder Berater oder in Funktionen mit vergleichbarer Verantwortung in öffentlichen oder privaten Einrichtungen oder als Wissenschaftler oder Professoren tätig gewesen sein (Art. 14). Acht der Mitglieder werden vom Kongress und vier vom Senat (dem Oberhaus des Parlaments) mit einer Zweidrittelmehrheit für eine einmalige Amtszeit von sechs Jahren ernannt. Zwei der vom Kongress ernannten Mitglieder werden aus Kandidaten gewählt, die von den beiden wichtigsten bei der RTVE vertretenen nationalen Gewerkschaften vorgeschlagen wurden (Art. 11).

Die Tätigkeit im Vorstand ist hauptamtlich auszuüben. Vorstandsmitglieder dürfen nicht Parlamentsabgeordnete sein und auch keine Beteiligung an mit diesem Sektor in Verbindung stehenden Unternehmen haben. Sie üben ihre Funktionen ohne Anweisungen seitens der Regierung, der Verwaltung oder sonstiger Institutionen unabhängig aus (Art. 15).

Die Vorstandsmitglieder können aus mehreren Gründen, unter anderem auf Beschluss von zwei Dritteln der Kongressabgeordneten, entlassen werden. Alle werden entlassen, wenn sich die Corporación RTVE übermäßig verschuldet (Art. 13).

Die Hauptbefugnisse des Vorstands sind die Festlegung der Strategie der RTVE, die Ernennung der leitenden Geschäftsführer der RTVE und ihrer Gesellschaften, die Verabschiedung des Organisationsplans, die Verabschiedung der grundsätzlichen Leitlinien für Produktion, Werbung, Programmgestaltung und den Zugang zu Fernsehprogrammen für elementare gesellschaftliche und politische Gruppen sowie die Verabschiedung der wichtigsten Verträge, des Jahresberichts, der Jahresbilanz und des dem Parlament vorzulegenden Budgets (Art. 16).

Die dem Gesetz 17/2006 vorausgegangene Gesetzesvorlage sah vor, dass der Präsident der Corporación RTVE vom Vorstand ernannt wird; die endgültige Fassung des Gesetzes legt nun jedoch fest, dass er vom Kongress gewählt wird (Art. 11.4), der ihn auch mit Zweidrittelmehrheit wieder entlassen kann (Art. 13).

Der Präsident ist für den operativen Betrieb zuständig, in seine Zuständigkeit fallen vorrangig die Umsetzung der Anordnungen des Vorstands und die Leitung der Gesellschaft in Übereinstimmung mit den vom Vorstand vorgegebenen Leitlinien sowie die Vorbereitung der Unterlagen (Jahresbericht, Haushaltsentwurf etc.), die später vom Vorstand genehmigt werden (Art. 20). Vor der Verabschiedung des neuen Gesetzes 2006 spielte der Generaldirektor (gleichzusetzen mit dem Präsidenten des Vorstands) *de facto* eine entscheidende Rolle bei der Leitung der RTVE.

#### *Aufsichtsorgane*

Mit dem Gesetz 17/2006 wurde ein neues internes Aufsichtsorgan geschaffen, nämlich der Nachrichtenrat. Dessen Mitglieder sind RTVE-Journalisten, und seine Aufgabe ist der Schutz der Unabhängigkeit der RTVE und ihrer Journalisten.<sup>13</sup> Der Vorstand verabschiedet die Bestimmungen zur

<sup>13</sup> Art. 24.3 des Gesetzes 17/2006 legt fest, dass die Geschäftsordnung des Nachrichtenrats vom RTVE-Vorstand genehmigt werden muss; dieser muss also mit den RTVE-Journalisten zu einem Einvernehmen kommen. Die Geschäftsordnung des Nachrichtenrats wurde bislang nicht genehmigt, sodass keine Angaben darüber vorliegen, wie seine Mitglieder ernannt werden.

Einrichtung und zur Geschäftsordnung dieses Nachrichtenrats. 2006 billigte die RTVE darüber hinaus die Einsetzung eines Ombudsmanns.

Es gibt eine Reihe externer Organe, die die Tätigkeit der RTVE auf die eine oder andere Art überwachen. Der Kongress hat einen internen Ausschuss, der die Aktivitäten der RTVE verfolgt. Die wirtschaftliche Leistung und das Marktgebaren der RTVE werden vom Rechnungshof und von Mitgliedern der Generalinspektion des Wirtschaftsministeriums bewertet.

Das Gesetz 17/2006 überträgt mehrere Aufsichtsfunktionen auf eine Rundfunkregulierungsbehörde, die mittlerweile eingerichtet sein sollte, bislang jedoch nicht existiert. Einige dieser speziellen Funktionen werden gegenwärtig vom Staatssekretär für Telekommunikation und die Informationsgesellschaft des Ministeriums für Industrie, Handel und Wissenschaft wahrgenommen, der auf nationaler Ebene auch für die Anwendung des Gesetzes 25/1994 zuständig ist, welches die EG-Fernsehrichtlinie in spanisches Recht umsetzt und auf öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter anzuwenden ist.

#### Mitarbeiter

Die meisten Mitarbeiter der RTVE sind Beamte, und dieser Status soll ihre Stabilität und Unabhängigkeit gewährleisten, da Beamte selten von der öffentlichen Einrichtung entlassen werden, für die sie arbeiten. Allerdings

- war diese Stabilität nicht immer mit wirtschaftlicher Effizienz vereinbar, da die RTVE 2005 9.000 Mitarbeiter hatte, viel mehr als ihre privaten Wettbewerber, und einige dieser Mitarbeiter bezahlt wurden, obwohl sie keinerlei wichtige Aufgaben erfüllten (siehe etwa den Fall Fuentes Bobo gegen Spanien).<sup>14</sup> Dies war zweifelsohne ein Faktor für die ständig steigende Verschuldung der RTVE. Im Oktober 2006 erklärte die Generaldirektorin der RTVE, sie habe mit den Gewerkschaften eine Vereinbarung getroffen, um die Zahl der RTVE-Angestellten bis 2009 auf 5.000 abzubauen, was hauptsächlich durch Vorruhestandsregelungen erreicht werden soll.
- hat diese Stabilität nicht notwendigerweise zu Unabhängigkeit geführt, wie sich im Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall Fuentes Bobo gegen Spanien gezeigt hat. Darin wurde der spanische Staat verurteilt, weil er die Meinungsfreiheit eines TVE-Journalisten nicht hinreichend geschützt hatte, der zunächst abgemahnt und dann von den TVE-Managern entlassen worden war, weil er die Ausnutzung der RTVE für parteistrategische Zwecke durch Regierungspolitiker kritisiert hatte.<sup>15</sup>

2003 wurde die TVE dann vom nationalen Gerichtshof (*Audiencia Nacional*) für schuldig befunden, das Grundrecht auf Streik verletzt zu haben, und wurde gerichtlich dazu verpflichtet, diese Tatsache durch die Verlesung einer Mitteilung in dieser Sache anzuerkennen.<sup>16</sup> Das Urteil wurde daraufhin außerhalb des vom Gerichtshof festgelegten Zeitfensters verlesen (während des Blocks „nationale Angelegenheiten“ der täglichen Nachrichtensendung). Dieser Fall wurde in einer der Erwägungen einer Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zu öffentlich-rechtlichem Rundfunk (Empfehlung 1641 (2004)) als Beispiel für einen Eingriff der Regierung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zitiert.<sup>17</sup>

2004 wurde die TVE von einem Richter verurteilt, weil sie sich geweigert hatte, eine Werbebotschaft der Regierung von Aragon (einer spanischen Region) gegen einen Wasserwirtschaftsplan, der von der Staatsregierung vorgeschlagen worden war, auszustrahlen.<sup>18</sup>

14) Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Vierte Sektion) vom 29. Februar 2000, Antrag Nr. 39293798, abrufbar unter: <http://www.echr.coe.int/>

Siehe weiterhin: Dirk Voorhoof, „Europäischer Menschenrechtsgerichtshof: Neue Urteile zur Meinungs- und Informationsfreiheit“, IRIS 2000-4: 2, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2000/4/article1.de.html>

15) Siehe die Pressemitteilung des EGMR zu diesem Fall unter: <http://www.echr.coe.int/eng/press/2000/feb/fuentes%20bobo%20jud%20epress.htm> (der vollständige Wortlaut des Urteils ist nur auf Französisch verfügbar).

16) *Audiencia Nacional* (Nationaler Gerichtshof), Urteil 75/03 vom 23. Juli 2003, abrufbar unter: <http://www.aideka.tv/Serviciosinformativos/COMITE/sentenciaRTVE.pdf>

17) Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats 1641 (2004), verabschiedet am 27. Januar 2004, abrufbar unter: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1641.htm> Siehe weiterhin: Tarlach McGonagle, „Parlamentarische Versammlung: Neue Empfehlung zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk“, IRIS 2004-3: 3, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/3/article3.de.html>

18) Siehe die Pressemitteilung der Regierung von Aragon zu diesem Thema unter <http://www.aragob.es/pre/cido/r0303071.htm>

Diese Beispiele zeigen die deutlichsten Problemfälle in Bezug auf die Unabhängigkeit von TVE-Mitarbeitern; die Gewerkschaften und viele Journalisten haben jedoch über Jahrzehnte wiederholt die regierenden Parteien beschuldigt, die redaktionellen Leitlinien von RTVE kontrollieren zu wollen. Es bleibt abzuwarten, ob die durch das Gesetz 17/2006 eingeführten jüngsten (und noch nicht umgesetzten) Änderungen diesen Trend umzukehren vermögen.

## 2. Einfluss der Politik

Theoretisch sind gemäß den gesetzlichen Regelungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Vorstand, der Präsident und die Mitarbeiter der RTVE institutionell autonom bei der Erstellung von Programmplänen, der Produktion von Programmen, der Redaktion und Präsentation von Nachrichten (die nicht ausgelagert werden darf), bei der Organisation der Arbeit des Senders, der Einstellungspolitik, dem Einkauf von Waren und Dienstleistungen und der Verwaltung der Finanzressourcen, der Verhandlung von Rechtsakten und der Vertretung des Dienstes.

In der Praxis genossen bislang alle Generaldirektoren der RTVE fast uneingeschränkte Kontrolle über das Unternehmen, und sie wurden von den jeweiligen Regierungen hauptsächlich wegen ihres politischen Profils ernannt. Selbst wenn die rechtlichen Bestimmungen hinsichtlich der Abberufung von Generaldirektoren den Befugnissen der Regierung in dieser Hinsicht bestimmte Schranken setzten, waren in der Praxis Generaldirektoren doch zum Rücktritt gezwungen, wenn die Regierung dies als erforderlich ansah.

Was den Entwurf und die Umsetzung des Budgets anlangt, so erarbeitet die RTVE ein Jahresbudget, welches vom Parlament (das es auch ändern kann) angenommen werden muss, um dann von die RTVE umgesetzt zu werden.

Angesichts der aufgelaufenen Schulden der RTVE beschloss die Regierung 2000, das Budget der Kontrolle der staatlichen Holdinggesellschaft *Sociedad Estatal de Participaciones Industriales* (SEPI) zu unterstellen, die beauftragt wurde, sich um eine Verringerung dieser Verschuldung zu bemühen. SEPI hat die RTVE-Finzen kontrolliert und die RTVE angewiesen, nicht mit anderen Fernsehbetreibern um den Erwerb bestimmter Übertragungsrechte zu konkurrieren, die die SEPI als unverhältnismäßig teuer und unwirtschaftlich einstufte, wie zum Beispiel einige Fernsehrechte an Spielen der Fußballnationalmannschaft, die üblicherweise von der RTVE übertragen wurden.

Wie bereits oben vermerkt, führt das Gesetz 17/2006 ein neues System ein. Die RTVE und die Regierung unterzeichnen Dreijahresverträge, die einen Finanzierungsplan festlegen, der als Mehrjahresprogramm ins Budget zu integrieren ist, und der Vorstand ist verpflichtet, die Ausgaben im Rahmen des Budgets zu halten, da ein Verstoß gegen diese Verpflichtung nach den Bestimmungen des Gesetzes zur Entlassung der Vorstandsmitglieder führt.

Es bleibt abzuwarten, wie es die spanische Regierung erreichen wird, die Mittel bereitzustellen, die der nationale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter jährlich benötigt und die bislang wie öffentliche Anleihen behandelt wurden. Durch diese Änderung dürfte der Staatshaushalt spürbar belastet werden.

## 3. Einfluss der Zivilgesellschaft

Bisher gab es wenig Möglichkeiten für die allgemeine Öffentlichkeit, Einfluss auf die Entscheidungen der RTVE zu nehmen.

Die spanische Verfassung von 1978 anerkennt in Art. 20.3 das Recht elementarer gesellschaftlicher und politischer Gruppen, in den öffentlich-rechtlichen Medien wie der RTVE vertreten zu sein. Nach Ansicht einiger impliziert diese Verfassungsbestimmung, dass diese elementaren Gruppen in der Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter vertreten sein sollten. Das Gesetz über Hörfunk und Fernsehen von 1980 folgte dem nicht und räumte diesen Gruppen innerhalb der RTVE, anders als bei einigen regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern, keinerlei Rechte dieser Art ein. Es anerkannte allerdings ein Recht dieser elementaren Gruppen auf Sendezeit, die ihnen nach den vom Vorstand festgelegten Kriterien zugewiesen werden sollte; diese Kriterien wurden jedoch nie verabschiedet, sodass dieses Recht trotz seiner Würdigung durch die Verfassung in der Praxis keine konkrete Anwendung fand.

In politischer Hinsicht wird die Tätigkeit der RTVE vom Kongress, hauptsächlich durch einen speziellen Parlamentsausschuss, kontrolliert. Auf nationaler Ebenen gibt es keine unabhängige audiovisuelle Behörde, die die Einhaltung der medienrechtlichen Vorgaben kontrolliert; das zuständige

Organ ist der Staatssekretär für Telekommunikation und die Informationsgesellschaft beim Ministerium für Industrie, Handel und Tourismus.

Verbrauchergruppen, die oft die wiederholten Verstöße öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunkveranstalter gegen medienrechtliche Vorschriften beklagen, zeigten sich besonders unzufrieden mit der mangelhaften Einhaltung der Vorschriften zum Minderjährigenschutz, die ihrer Meinung nach von der Regierung nicht geahndet wurde (die Regierung ist in diesem Bereich die zuständige Regulierungsbehörde auf nationaler Ebene). Im Dezember 2004 einigten sich die Regierung und die Rundfunkveranstalter schließlich auf einen Koregulierungskodex für den Schutz Minderjähriger.<sup>19</sup>

2006 ernannte der Generaldirektor der RTVE einen Ombudsmann, bei dem Zuschauer Beschwerden einreichen können.

Jedermann hat Zugang zu den Jahresberichten der RTVE, die veröffentlicht werden,<sup>20</sup> sowie zu anderen speziellen Berichten wie dem über die Repräsentanz der Geschlechter in den RTVE-Nachrichtensendungen, der von der RTVE und dem *Instituto de la Mujer* (dem offiziellen „Fraueninstitut“) erstellt wird.<sup>21</sup>

Die Situation hat sich vor kurzem geändert, da das neue Gesetz 17/2006, welches im Juni 2006 verabschiedet wurde, die Schaffung eines Beirats vorsieht. Dieser Beirat umfasst 15 Mitglieder, die keinen Anspruch auf Vergütung haben. Im Gesetz sind die Gruppen festgelegt, die im Beirat vertreten sein sollen, darunter Vereinigungen, welche Verbraucher, Behinderte, Einwanderer, Universitäten, Fernsehfachleute, Werbetreibende und Journalisten vertreten. Der Beirat soll den Vorstand in Bezug auf die Programmleitlinien beraten und zu den Vorschriften für die Umsetzung des Rechts auf Zugang zur RTVE, zu den Verträgen, die zwischen Regierung und RTVE abzuschließen sind, sowie zu den Werbevorschriften bei der RTVE Stellung nehmen. Der Beirat wird vom Vorstand mindestens alle drei Monate einberufen sowie immer dann, wenn eine Stellungnahme vor einer Entscheidung gesetzlich erforderlich ist (Art. 23).

## Kapitel II: Kulturelle Vielfalt

### A. Einfluss maßgeblicher nationaler oder kultureller Aspekte

Wie bereits oben erwähnt, beinhaltet die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags (Artt. 2 und 3) mehrere Verweise auf die Förderung des spanischen kulturellen und sprachlichen Erbes. Es ist jedoch nicht immer ganz eindeutig, ob dies auch in der tatsächlichen Programmgestaltung zum Ausdruck kommt.

#### 1. Sprachliche Vorgaben<sup>22</sup>

In Spanien ist Spanisch (Kastilisch) durch die spanische Verfassung als Amtssprache des Staates anerkannt, es ist jedoch auch die Verwendung anderer (zusätzlicher Amts-)Sprachen in den Autonomen Gemeinschaften des Landes vorgesehen. Baskisch, Katalanisch und Galicisch sind die bekanntesten unter diesen anderen Sprachen und werden auch häufig im regionalen und kommunalen Rundfunk verwendet. Heute haben sechs der 17 Autonomen Gemeinschaften ihre eigenen zusätzlichen Amtssprachen, und zwei weitere haben sich zum Schutz ihrer Dialekte verpflichtet. Die Autonomen Gemeinschaften sind für die Umsetzung des nationalen Medienrechts verantwortlich, insbesondere in Bezug auf regionale und kommunale Fragen wie die Förderung der jeweiligen zusätzlichen Amtssprachen.

19) Siehe: [http://www.rtve.es/balcon/archives/acuerdo\\_tv\\_infancia\\_firma.pdf](http://www.rtve.es/balcon/archives/acuerdo_tv_infancia_firma.pdf)

Siehe weiterhin: Alberto Pérez Gómez, „ES – Regierung und Fernsehkanäle vereinbaren Einrichtung eines Koregulierungskodex für den Schutz Minderjähriger“, IRIS 2005-2: 11, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/2/article20.de.html>

20) Siehe den Bericht für 2005 unter: [http://www.rtve.es/informe\\_2005/inicio.htm](http://www.rtve.es/informe_2005/inicio.htm)

21) Siehe *Segundo informe – Representación de género en los informativos de radio y televisión* (Zweiter Bericht – Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Nachrichtensendungen beim Hörfunk und Fernsehen) von RTVE unter: <http://www.rtve.es/balcon/images/segundoinforme.pdf>

22) Siehe Alberto Pérez, „Spanien“ in T. McGonagle, B. Davis Noll and M. Price (Hrsg.), *Minority-language related broadcasting and its legislation in the OSCE* [Rundfunk in Minderheitensprachen und die entsprechende Gesetzgebung in der OSZE], April 2003, S. 418-427.

Diese Autonomen Gemeinschaften haben in sprachlicher Hinsicht Anforderungen eingeführt, welche alle Rundfunkveranstalter unter ihrer Rechtshoheit betreffen (öffentlich-rechtliche ebenso wie private regionale und kommunale Rundfunkveranstalter, die ausschließlich in ihren Gebieten ausstrahlen). So müssen zum Beispiel Fernsehveranstalter unter katalanischer Rechtshoheit Quoten für audiovisuelle Werke in katalanischer Sprache einhalten, und die Regionalgesetze über die Verwendung der zusätzlichen Amtssprachen und Dialekte verlangen von den Behörden, dass sie die Produktion und Verbreitung von audiovisuellen Werken in diesen Regionalsprachen finanziell unterstützen.

Regionale und kommunale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter haben in der Regel keine strengeren Sprachvorschriften als private Rundfunkveranstalter, in der Praxis neigen sie jedoch dazu, die meisten (oder alle) ihrer Sendungen in der jeweiligen zusätzlichen Amtssprache auszustrahlen.

Die RTVE hat regionale Zentren, die ebenfalls einen Teil ihrer Sendungen in zusätzlichen Amtssprachen ausstrahlen. Bisweilen haben sich Bürger beschwert, dass sowohl der landesweite als auch die regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in ihren Gebieten in den zusätzlichen Amtssprachen senden, was sie um die Möglichkeit bringe, öffentlich-rechtliches Fernsehen auf Spanisch, der Amtssprache des Landes zu empfangen.

## 2. Inhalte und Auftrag

Die Definition des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks enthält einige Strategieziele in Bezug auf die Inhalte und den Schutz bestimmter kultureller und sozialer Aspekte.

- Es gibt eine Reihe von Strategiezielen, die auf eine Diversifizierung der Programme gerichtet sind. So wird die RTVE zum Beispiel aufgefordert, „den Pluralismus und die sprachliche und kulturelle Vielfalt Spaniens“ zu fördern (Art. 3.2.e des Gesetzes 17/2006) oder „Zugang zu verschiedenen Programmgenres wie auch zu institutionellen, gesellschaftlichen, kulturellen und sportlichen Ereignissen, die an alle Zuschauergruppen gerichtet sind, zu garantieren“ (Art. 3.2.h) oder „zu versuchen, ein möglichst breites Publikum zu erreichen und dabei eine Dienstleistungskontinuität und eine möglichst umfassende geografische wie gesellschaftliche Reichweite der Programme zu gewährleisten, die sich durch Qualität, Vielfalt, Innovation und ethischen Anspruch auszeichnen sollen“ (Art. 3.2.p).
- Der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter wird aufgefordert, sich um die speziellen Bedürfnisse besonderer Zuschauergruppen wie etwa das regionale Publikum zu kümmern (Art. 25.3). So muss die RTVE zum Beispiel ihr Regionalprogramm in der zusätzlichen Amtssprache des fraglichen Gebiets ausstrahlen; zudem wird gefordert, dass sie bei den Balearen und Kanaren deren Inselstatus und die Lage der Kanarischen Inseln als sehr weit entfernte Region berücksichtigt.
- Öffentlich-rechtlicher Rundfunk beinhaltet die Versorgung mit Programmen, die die „Bedürfnisse [des Publikums] nach Information, Kultur und Bildung“ (Art. 2.1) berücksichtigen, und seine Programmgestaltung soll „die demokratische Diskussion und die Meinungsfreiheit erleichtern“ (Art. 3.2.c) sowie „die demokratische Beteiligung durch das Recht auf Zugang [für elementare politische und gesellschaftliche Gruppen zur Programmgestaltung öffentlich-rechtlicher Medien] fördern“ (Art. 3.2.d und 28).
- Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks berücksichtigt auch die Befindlichkeiten von einzelnen Publikumsgruppen, da von der RTVE verlangt wird, „die gesellschaftliche Integration von Minderheiten zu unterstützen und sich um die Belange gesellschaftlicher Gruppen mit speziellen Bedürfnissen zu kümmern“ (Art. 3.2.j); und die geltende Gesetzgebung verlangt ebenfalls vom öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, „gesellschaftliche Gruppen, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, wie zum Beispiel Kinder, besonders zu beachten“ und „jede Art von Diskriminierung gegen Behinderte zu unterlassen“ (Art. 25.3).

Bislang gab es jedoch keinerlei spezielle Maßnahmen, um die Angemessenheit der Programmgestaltung für die jeweiligen Publikumsgruppen zu bewerten, und mehrere Zuschauervereinigungen beklagten immer wieder, es sei im Grunde nicht möglich, Unterschiede zwischen der Programmgestaltung des öffentlich-rechtlichen und der privaten Rundfunkveranstalter auszumachen – mit Ausnahme einiger weniger Beiträge außerhalb der Hauptsendezeit.

Das Gesetz 17/2006 sieht nun Dreijahresverträge zwischen der Regierung und der RTVE vor, die detailliertere Verpflichtungen hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Programmgestaltung beinhalten sollen, sodass die in Artt. 2 und 3 des Gesetzes 17/2006 verankerten Grundsätze auch tatsächlich umgesetzt werden.

### 3. Quotenregelungen zu nationalen und kulturellen Aspekten

Bis dato gelten für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter dieselben Quotenregelungen wie für private Rundfunkveranstalter (das heißt die, die für europäische Produktionen gemäß Gesetz 25/1994 zur Umsetzung der EG-Fernsehrichtlinie in spanisches Recht gelten, oder die, die durch Regionalgesetze zum Schutz der zusätzlichen Amtssprachen aufgestellt werden).

Private Rundfunkveranstalter und Zuschauergruppen haben häufig beklagt, dass die RTVE öffentliche Finanzmittel erhalte und sich gleichzeitig aktiv um Werbeeinkünfte bemühe, dass sie aber hinsichtlich ihrer Programmgestaltung keinerlei rechtlichen Verpflichtungen unterliege, die über allgemeine Leitlinien hinausgingen. Wie bereits zuvor gesagt, sollen die neuen Verträge zwischen der Regierung und der RTVE die Situation verbessern.

### 4. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und demokratische Ziele

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst einige spezielle Bestimmungen zu demokratischen Zielen wie die Förderung von Toleranz oder multikulturellem Verständnis. So ist die RTVE zur „Förderung der Kenntnis und der Verbreitung von Verfassungsgrundsätzen und staatsbürgerlichen Werten“ (Art. 3.2.a), „Förderung des Friedens“ (Art. 3.2.q), Förderung des „Schutzes und der Wahrung der Gleichheit zwischen Mann und Frau“ (Art. 3.2.k) oder zur „Förderung von Kenntnis, Schutz und Achtung der ökologischen Werte und des Umweltschutzes“ (Art. 3.2.r) verpflichtet. Auch hier bleibt das Problem sicherzustellen, dass diese Werte tatsächlich durch die öffentlich-rechtliche Programmgestaltung unterstützt werden.

## B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur

### 1. Föderales gegen zentralisiertes System

Spanien ist kein föderales System; die Autonomen Gemeinschaften haben jedoch genauso viele Verantwortlichkeiten wie Bundesstaaten, was die Gesetzgebung in vielen Bereichen durch ihre eigenen Parlamente sowie die Umsetzung und Ausführung vieler Gesetze mit einschließt.

Diese Struktur spiegelt sich im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem Spaniens wider.

Einerseits hat die RTVE Regionalzentren, die Inhalte für die landesweiten Programme beisteuern und darüber hinaus spezielle regionale Inhalte produzieren, die ausschließlich in einzelnen Landesteilen ausgestrahlt werden, wobei gegebenenfalls die jeweilige Regionalsprache verwendet wird (Art. 7.4 des Gesetzes 17/2006).

Andererseits haben die Regionalparlamente regionale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter geschaffen und regionale Gesetze erlassen, welche die regionale Kultur (und gegebenenfalls Sprache) schützen und für alle regionalen und kommunalen Rundfunkveranstalter unter ihrer Rechtshoheit gelten.

Das Gesetz 17/2006 über den staatlichen Rundfunk stellt einige allgemeine Grundsätze zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf, die Regionalregierungen können jedoch zusätzliche Verpflichtungen einführen. In manchen Fällen gibt es Streit über den Ermessensspielraum der Regionalparlamente. Die Nationalregierung hat zum Beispiel kürzlich das neue katalonische Gesetz zum audiovisuellen Sektor von 2005 vor das Verfassungsgericht gebracht, da sie der Ansicht ist, mehrere Artikel dieses Gesetzes stünden nicht im Einklang mit den im nationalen Gesetz festgelegten Grundprinzipien.

Die regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter arbeiten in einer Vereinigung mit dem Namen FORTA zusammen, die unter anderem im Sammelverfahren Senderechte erwirbt, die dann von regionalen öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern genutzt werden. Es gibt keine speziellen Kooperationsvereinbarungen zwischen der RTVE und den regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern.

### 2. Der kommerziellen Rundfunkveranstaltern obliegende öffentlich-rechtliche Auftrag

Wie oben dargelegt, gilt das terrestrische Fernsehangebot in Spanien als Teil der Daseinsvorsorge, und private terrestrische Rundfunkveranstalter müssen diesen Teil der Daseinsvorsorge als Konzessionsinhaber indirekt anbieten. Sie unterliegen jedoch keinen speziellen Verpflichtungen, sie

müssen lediglich dieselben Inhaltsanforderungen erfüllen, die auch für jeden anderen Rundfunkveranstalter in Spanien gelten (insbesondere die Bestimmungen des Gesetzes 25/1994 zur Umsetzung der EG-Fernsehrichtlinie in spanisches Recht). Die privaten terrestrischen Rundfunkveranstalter beklagen, dass die spanischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter bislang keine speziellen Inhaltsanforderungen beachten mussten beziehungsweise im Gegensatz zu anderen europäischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern keinen speziellen Beschränkungen hinsichtlich ihrer Beteiligung am Werbemarkt unterlagen.

### 3. Teilnahme gesellschaftlicher Gruppen an Rundfunkräten und vergleichbaren Organen

Bislang gab es auf nationaler Ebene keine Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an Rundfunkräten oder vergleichbaren Organen. Durch das Gesetz 17/2006 wurde nun ein Beirat (der noch formell einzurichten ist) geschaffen, in dem mehrere Vereinigungen, die im Namen verschiedener Zuschauergruppen handeln, vertreten sein werden.

Auf regionaler Ebene gibt es jedoch öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter mit Vorständen, in denen einige der elementaren gesellschaftlichen Gruppen vertreten sind (siehe etwa Art. 7.2 des baskischen Gesetzes 5/1982).<sup>23</sup>

### 4. Grad der Transparenz

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt in Spanien eine sehr wichtige Rolle zu, bislang fehlte es ihm jedoch an Transparenz. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter wurden von der Nationalregierung und den Regionalregierungen kontrolliert, und ihre Finanzierung war nicht geklärt. Die Bürger Spaniens, die zu den wenigen in Europa gehören, die keine Gebühr zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zahlen, betrachten ihn als „kostenlos“, während er tatsächlich sehr große Schulden eingebracht hat. Die jährlichen Verluste aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter in Spanien sind höher als beispielsweise das Budget des Justizministeriums. Darüber hinaus wird dieses Geld für ein öffentlich-rechtliches Fernsehen ausgegeben, das sich um so viel Werbeaufträge wie möglich bemüht und nach Meinung vieler Kritiker oftmals entsprechenden öffentlich-rechtlichen Inhalt vermissen lässt.

Das Gesetz 17/2006 könnte eine Chance sein, der Ernennung und Entlassung von Generaldirektoren nach Gutdünken der Regierungen, der Anhäufung übermäßiger Schulden und dem Mangel an wesentlichen, den öffentlich-rechtlichen Auftrag konkretisierenden Verpflichtungen ein Ende zu bereiten. Es sei jedoch angemerkt, dass der Erfolg des neuen Gesetzes unter anderem davon abhängt, dass eine nationale Rundfunkregulierungsbehörde eine gewisse Kontrolle über die Tätigkeit der RTVE ausübt: Eine solche Behörde ist jedoch noch nicht eingerichtet, ein Gesetzentwurf über ihre Schaffung wurde bisher noch nicht einmal dem Parlament vorgelegt.

23) *Ley 5/1982, de 20 de Mayo, de creación del Ente Público Radio Televisión Vasca* (Baskisches Gesetz 15/1982 über die Schaffung des baskischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters), abrufbar unter: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/pv-15-1982.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/pv-15-1982.html)



*Marina Österlund-Karinkanta\**

## Kapitel I: Rechtsrahmen

### A. Auftrag, Wirtschafts- und Finanzierungsmodell

#### 1. Auftrag

*Der öffentlich-rechtliche Auftrag*

In Finnland<sup>1</sup> ist der Betrieb des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters YLE (Yleisradio Oy) im gleichnamigen Gesetz (1380/1993) definiert.<sup>2</sup> Die letzten Änderungen dieses Gesetzes gehen auf das Gesetz zur Änderung des YLE-Gesetzes zurück (Nr. 635/2005 vom 19. August 2005), das am 1. Januar 2006 in Kraft getreten ist. Dazu gehören auch einige Präzisierungen des öffentlich-rechtlichen Auftrags, der nun in § 7 des Gesetzes wie folgt definiert wird:

„Aufgabe des Unternehmens ist es, allen Bürgern zu gleichen Bedingungen ein umfassendes Fernseh- und Radioprogrammangebot nebst Zusatz- und Sonderdiensten zur Verfügung zu stellen. Diese und andere Inhaltssdienste, die zur öffentlichen Daseinsvorsorge gehören, können über alle Telekommunikationsnetze bereitgestellt werden.“

Die Programmtätigkeit zur öffentlichen Daseinsvorsorge soll insbesondere:

- 1) die Demokratie und die Mitwirkungsmöglichkeiten aller Menschen fördern, indem sie vielfältige Informationen, Meinungen und Diskussionen sowie Möglichkeiten für Interaktion zur Verfügung stellt;
- 2) finnische Kultur, Kunst und inspirierende Unterhaltung produzieren, schaffen und entwickeln;
- 3) Bildungs- und Gleichheitsaspekte berücksichtigen, Lernmöglichkeiten bereitstellen, einen Schwerpunkt auf Programme für Kinder legen sowie religiöse Programme anbieten;
- 4) die finnischsprachigen und die schwedischsprachigen Bürger gleich behandeln und Dienste in Sami, Romani, in Zeichensprachen und gegebenenfalls in anderen Minderheitensprachen des Landes produzieren;
- 5) Toleranz und kulturelle Vielfalt fördern sowie Programme für Minderheiten und Randgruppen bereithalten;
- 6) kulturelle Interaktion fördern und an das Ausland gerichtete Programme vorhalten;
- 7) nach Maßgabe näherer Verordnungen öffentliche Bekanntmachungen senden und die Rundfunkberichterstattung in Ausnahmesituationen gewährleisten.<sup>3</sup>

\*) Senior Media Analyst, Abteilung EU und Medien, Finnische Rundfunkanstalt YLE.

1) Dieser Artikel berücksichtigt nicht die Rundfunkregulierung für die Åland-Inseln, deren Bevölkerung überwiegend Schwedisch spricht und rund 0,5 % der Gesamtbevölkerung ausmacht. Das Åland-Autonomiegesetz (in Kraft seit dem 1. Januar 1993) gibt den Inseln das Recht, Lizenzen für den Rundfunkbetrieb auf Åland zu vergeben. Die Inseln haben eigene Rundfunkgesetze.

2) Gesetz über Yleisradio Oy (Finnische Rundfunkanstalt YLE), Gesetz Nr. 1380/1993, verabschiedet am 22. Dezember 1993 (geänderte Fassung).

3) Siehe auch: Marina Österlund-Karinkanta, „FI – Neues Verwaltungsmodell für YLE und Präzisierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags“, IRIS 2006-1: 12, abrufbar unter:

<http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/1/article21.de.html>

Einzelheiten zu den Grundlagen für die Definition des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags finden sich im Regierungsvorschlag 43/2005.<sup>4</sup> Über diese Grundlagen hatten zuvor vom Kommunikationsministerium eingesetzte Arbeitsgruppen beraten. In den Arbeitsgruppen waren die großen politischen Parteien (als parlamentarische Arbeitsgruppen) vertreten; über ihre Vorschläge gab es einen breiten politischen Konsens.

Der YLE-Verwaltungsrat muss alle zwei Jahre dem Parlament einen Bericht über die Tätigkeit des Rundfunkveranstalters vorlegen. Der YLE-Aufsichtsrat hat jedes Jahr der finnischen Regulierungsbehörde für Kommunikation einen Bericht über die Umsetzung des öffentlich-rechtlichen Auftrags vorzulegen. Auf diese Berichte wird weiter unten in diesem Beitrag eingegangen.

Zusätzlich zu den oben erwähnten inhaltlichen Anforderungen unterliegt YLE bezüglich der Anzahl an europäischen und unabhängigen europäischen Produktionen denselben Quotenregelungen wie die anderen nationalen Fernsehsender in Finnland. Was die Quote der unabhängigen europäischen Produktionen betrifft, so liegt diese bei 15% und nicht 10%, wie von der Europäischen Union gefordert.

#### *Anforderungen an die Programmgestaltung der großen nationalen Privatsender*

Der Betrieb der anderen Rundfunksender in Finnland erfolgt auf der Basis von Lizenzen, die von der Regierung vergeben werden. Grundlage hierfür ist das Gesetz über die Fernseh- und Radiotätigkeit (744/1998).<sup>5</sup> Die in den Betriebslizenzen festgelegten inhaltlichen Anforderungen an die größten nationalen privaten Vollprogrammanbieter (MTV3 und Channel Four Finland) sind identisch. In den Betriebslizenzen für das Digitalfernsehen<sup>6</sup> steht:

- Die Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen sind in der Programmgestaltung zu berücksichtigen. In der Struktur der Programmgestaltung sind medien- und kulturpolitische Aspekte zu beachten, und die Programmgestaltung selbst soll die finnische audiovisuelle Kultur fördern. Das Programm hat qualitativ hochwertig und umfassend zu sein; es muss Nachrichten, aktuelle Berichte und Unterhaltungssendungen beinhalten.
- Es wird ein guter journalistischer Standard gepflegt.

#### *Die öffentlich-rechtlichen Kanäle von YLE*

Das YLE-Radioprogramm umfasst drei landesweite Radiosender in finnischer Sprache (davon einer mit 20 Regionalfenstern), zwei Sender in schwedischer Sprache, ein Regionalnetzwerk in Nordfinnland für Programme in samischer Sprache (Sami), einen lokalen Sender für den Großraum Helsinki sowie fünf digitale Radiodienste im DVB-T-Multiplex von YLE (davon können zwei nur über diesen DVB-T-Multiplex empfangen werden, zwei sind regional auch als Analogdienste und einer lokal (Helsinki) verfügbar).

Der YLE-Fernsehbetrieb erfolgt über einen einzigen DVB-T-Multiplex, mit dem die gesamte Bevölkerung (99,9 %) abgedeckt wird. Die verbleibenden Lücken im terrestrischen Netz werden durch Satellitenübertragungen geschlossen, sodass YLE mit seinen Übertragungen eine hundertprozentige Abdeckung erreicht. Zum Angebot gehören fünf TV-Sender: die Vollprogrammanbieter TV1 und TV2 (bis zum 31. August 2007 auch analog ausgestrahlt), YLE Extra (Live-Übertragungen, Populärkultur und Sport),<sup>7</sup> YLE Teema (Kultur, Bildung, Wissenschaft) und den schwedischsprachigen Digitalsender FST5. Programme in Schwedisch zeigen auch TV1 und TV2, wobei die FST-Programmplätze<sup>8</sup> bei TV1 und TV2 Ende August 2007 gestrichen werden.

Einer der YLE-Radiosender, Radio Peili, kann auch über das Internet empfangen werden und sendet nur gesprochene Programme. 2006 hat YLE einen Archivdienst eingerichtet, der den Zugriff über das Internet auf zahlreiche Radiosendungen und in zunehmendem Maße auch Fernsehsendungen

4) Dieser Vorschlag wurde am 21. April 2005 ins Parlament eingebracht. Er bestand aus einem Vorschlag für die Änderung des YLE-Gesetzes und dem Vorschlag für die Änderung über den staatlichen Fernseh- und Radiofonds (vorgeschlagen wurde die vollständige Abschaffung der Betriebslizenzengebühr, d.h. nicht nur, wie ursprünglich vorgesehen, die Befreiung des Digitalfernsehen ab dem 31. August 2010).

5) Siehe auch: Annemique de Kroon, „FI – Inkrafttreten neuer Radio- und Fernsehgesetze“, IRIS 1999-2: 9, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/2/article13.de.html>

6) Termin für die Abschaltung des Analogbetriebs ist der 31. August 2007.

7) YLE Extra ersetzt ab dem 24. April 2007 YLE 24 (Nachrichten).

8) FST steht für „Finnlands schwedischsprachiges Fernsehen“ – die Sparte von YLE, die für das Programm von FST5 und die FST-Programmplätze bei TV1 und TV2 zuständig ist.

ermöglicht. Die aktuellsten Nachrichten sind unmittelbar nach ihrer Ausstrahlung verfügbar. YLE bietet auch einen SMS-Service an, über den pro Tag im Schnitt zwei Nachrichten- und/oder Sportmitteilungen an die Mobiltelefone der Abonnenten geschickt werden. Angeboten werden auch WAP-Dienste sowie einige über das Internet abrufbare Mobilfunkdienste.

## 2. Unternehmensstruktur

YLE ist eine Aktiengesellschaft. Sie untersteht dem Ministerium für Transport und Kommunikation (das auch für die Rundfunkgesetzgebung zuständig ist); der Staat besitzt 99,98 % der Anteile. Es gibt noch rund 60 weitere Anteilseigner (Medienunternehmen, Banken, Journalistengewerkschaften, diverse Verbände usw.). Hintergrund hiervon ist die Tatsache, dass YLE ursprünglich (1926) als Privatunternehmen gegründet wurde. 1934 wurde das Unternehmen umstrukturiert, und der Staat sollte mindestens 90 % der Anteile übernehmen. Nach § 2 des YLE-Gesetzes von 1993 liegt die Mindestbeteiligung des Staates bei 70 %. In der Praxis hält der Staat schon seit Jahrzehnten ca. 99,9 % der Anteile.<sup>9</sup> Leitungsorgane von YLE sind der Verwaltungsrat, der Aufsichtsrat und der Generaldirektor, der als Geschäftsführer fungiert.

Höchstes Entscheidungsgremium bei YLE ist der Verwaltungsrat (21 Mitglieder), der in der ersten Parlamentssitzung der Legislaturperiode (üblicherweise alle vier Jahre) vom Parlament gewählt wird. Die Vertretung der politischen Parteien im Verwaltungsrat entspricht in der Praxis den Mehrheitsverhältnissen im Parlament. Dem Verwaltungsrat gehören Vertreter der Wissenschaft, Kunst, Bildung und Wirtschaft sowie Vertreter verschiedener Gesellschafts- und Sprachgruppen (der finnischen und der schwedischen) an.

Dem Aufsichtsrat gehören seit dem 1. Januar 2006 externe Mitglieder an, davor setzte es sich aus Mitgliedern des YLE-Managements zusammen. Der Verwaltungsrat wählt jedes Jahr die Mitglieder des Aufsichtsrats, der aus fünf bis acht Mitgliedern besteht, von denen keines dem Verwaltungsrat angehören oder geschäftsführender Direktor des Unternehmens sein darf. Als Konsequenz dieser Reform wurden die Befugnisse des Aufsichtsrats erweitert, sodass sie heute mit einigen Ausnahmen den im Unternehmensgesetz (734/1978) definierten Aufgaben eines Aufsichtsrats entsprechen. Im Aufsichtsrat sollen beide Sprachgruppen ausreichend vertreten sein.

Im Gegensatz zu anderen Aktiengesellschaften wurden einige Aufgaben, die normalerweise vom Aufsichtsrat übernommen werden, im YLE-Gesetz dem Verwaltungsrat zugeordnet. Der YLE-Verwaltungsrat entscheidet über Fragen wie eine deutliche Eingrenzung oder Ausweitung der Aktivitäten oder maßgebliche Änderungen in der Organisation des Unternehmens sowie allgemein über die wirtschaftlichen und betrieblichen Leitlinien. Darüber hinaus legt der Verwaltungsrat alle zwei Jahre und nach Anhörung des Sami-Parlaments<sup>10</sup> (in Angelegenheiten der Samen) dem Parlament einen Bericht über die Umsetzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags in den zwei vorangegangenen Jahren vor.

Im Aufsichtsrat sollen beide Sprachgruppen – die finnische und schwedische – ausreichend vertreten sein. Zu den Aufgaben des Aufsichtsrats gehört:<sup>11</sup>

- Wahl und Absetzung des Generaldirektors, der weder dem Verwaltungsrat noch dem Aufsichtsrat angehören darf;
- Wahl der übrigen geschäftsführenden Direktoren;
- Festsetzung des Budgets für das jeweilige Folgejahr;
- Einberufung der ordentlichen Generalversammlung sowie die Vorbereitung der Tagesordnungspunkte;
- Vorlage eines jährlichen Tätigkeitsberichts vor der finnischen Regulierungsbehörde für Kommunikation.

Bei der ordentlichen Generalversammlung ist der Staat durch einen Vertreter des Ministeriums für Transport und Kommunikation vertreten. Die ordentliche Generalversammlung beschließt zum Beispiel

9) 1934 hielt der Staat 91,2 %. Siehe auch: Rauno Endén (Hrsg.), *Yleisradio 1926-1996. A History of Broadcasting in Finland*, Finnish Historical Society, Finland, WSOY Painolaitokset, 1996, S. 44.

10) Das Sami-Parlament wurde per Gesetz 1996 als Organ für die kulturelle Autonomie der Samen eingeführt. Seine Aufgabe ist die Planung und Umsetzung der kulturellen Autonomie, die den Samen als ursprünglichen Bewohnern Lapplands laut Verfassung zusteht. Das Parlament hat 21 Mitglieder und vier stellvertretende Mitglieder, die alle vier Jahre gewählt werden. Siehe auch: <http://www.samediggi.fi>

11) § 6a YLE-Gesetz (geänderte Fassung).

die Satzung der Gesellschaft. Laut YLE-Gesetz darf das Unternehmen entsprechend seiner Satzung auch andere (das heißt nicht zum Grundversorgungsauftrag gehörende) Tätigkeiten ausüben. So gestattet die derzeitige Satzung beispielsweise YLE die Ausübung anderer Aktivitäten, wenn diese dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkbetrieb dienen. YLE ist verpflichtet, zwischen diesen „anderen“ Aktivitäten und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkbetrieb zu differenzieren (getrennt Buch zu führen).

Im März 2006 wurden vom Verwaltungsrat die strategischen Ziele YLE 2010 definiert. Das Erreichen der Ziele wird vom Aufsichtsrat anhand von konkret messbaren Indikatoren überwacht.

In Finnland wird die redaktionelle Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in erster Linie dadurch sichergestellt, dass es Aufgabe des Parlaments ist, das höchste YLE-Entscheidungsgremium, den Verwaltungsrat, zu wählen (Gesetz von 1948).<sup>12</sup> Dieses Modell hat sich in der Praxis bewährt und ist nie infrage gestellt worden. Zudem beweisen die parlamentarischen Debatten über den Betrieb von YLE immer wieder den konsequenten Rückhalt für den Rundfunkveranstalter und – soweit es den Rundfunk betrifft – die Anerkennung seiner Leistung als Garant der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der finnischen Gesellschaft.

### 3. Frequenzvergabe

Die Regierung vergibt Frequenzen an YLE entsprechend dem definierten Bedarf. Entscheidend hierfür ist ein als Verordnung erlassener Frequenzvergabeplan mit folgender Rechtsgrundlage:

- Funknetze sowie Digitalfernseh- und Hörfunknetze werden durch das Kommunikationsmärktegesetz (393/2003) reguliert.<sup>13</sup>
- Für den Digitalrundfunk wird zwischen Netzbetriebs- und Programmlizenzen unterschieden (die Netzbetriebslizenzen werden durch dieses Gesetz reguliert, die Programmlizenzen durch das Gesetz über die Fernseh- und Radiotätigkeit (744/1998)).
- Die Inhaber von Netzbetriebslizenzen sind verpflichtet, die vom Rundfunkveranstalter YLE und den Inhabern der Programmlizenzen benötigte Übertragungskapazität bereitzustellen.
- Mit dem Gesetz über Funkfrequenzen und Telekommunikationsausrüstungen (1015/2001) soll eine effiziente, störungsfreie und nichtdiskriminierende Nutzung des Frequenzspektrums gefördert werden.<sup>14</sup> Die Regierung erlässt auf der Grundlage dieses Gesetzes Verordnungen, wonach bestimmte Frequenzen analogen und digitalen Rundfunknetzen sowie Mobilfunknetzen (GSM, UMTS, DVB-H) zugewiesen werden.

### 4. Finanzierung

YLE wird aus dem staatlichen Rundfunkfonds finanziert, in den die Fernsehgebühren der privaten Haushalte und die Betriebslizenzgebühren der privaten Fernsehsender fließen. Die Betriebslizenzgebühr wurde zum 1. Juli 2002 um die Hälfte reduziert, das Digitalfernsehen wurde von der Gebühr vollständig befreit (anfangs nur bis zum 31. August 2010, später unbefristet). Mit der endgültigen Umstellung auf Digitaltechnik am 31. August 2007 wird folglich auch die Betriebslizenzgebühr abgeschafft.

Grund für diesen Sinneswandel war ein politischer Konsens (auf der Grundlage der Vorschläge der bereits erwähnten Arbeitsgruppen) für die Förderung des terrestrischen Digitalfernsehens. Dahinter steckte die Vorstellung, dass die Privatsender mehr in digitale Dienste investieren könnten, wenn die Betriebslizenzgebühren gestrichen würden. Allerdings benötigte YLE eine Kompensation für den Wegfall der Einnahmen aus den Lizenzgebühren. Diese wurde durch eine Erhöhung der Fernsehgebühr um 13 % im Jahr 2004 (dadurch wurde auch die allgemeine Preissteigerung seit der letzten Gebührenerhöhung kompensiert, die bereits einige Jahre zurücklag) sowie jährliche Gebührenerhöhungen seit 2005 erreicht. Auf Grund besagter Änderungen und der hohen Kosten in Verbindung mit der Digitalisierung und des parallelen Analog- und Digitalbetriebs zweier Fernsehsender übersteigen jedoch die Ausgaben von YLE seit einigen Jahren die Einnahmen. Dieses Defizit ist

12) Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Recht des Staatsrats, vom Staat erworbenes Eigentum zum Zwecke des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu übertragen. Siehe auch: Rauno Endén (Hrsg.), *Yleisradio 1926–1996. A History of Broadcasting in Finland*, Finnish Historical Society, S. 44.

13) Siehe auch: Marina Österlund-Karinkanta, „FI – Neue Gesetzgebung für den Kommunikationsmarkt“, IRIS 2003-7: 14, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/7/article30.de.html>

14) Siehe auch: Marina Österlund-Karinkanta, „FI – Neues (technisches) Rundfunkgesetz in Finnland“, IRIS 2002-2: 7, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/2/article13.de.html>

eingepplant und wird zu einem großen Teil durch den Verkauf der YLE-Anteile an Digita gedeckt, dem Besitzer des Übertragungsnetzes, der ursprünglich zu 100 % YLE gehörte. Für 2008 ist wieder ein ausgeglichener Haushalt vorgesehen.

Das Finanzierungssystem basiert heute auf dem Gesetz über den Staatlichen Fernseh- und Radiofonds, das am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist. Die Finanzierung über einen staatlichen Fonds außerhalb des Staatshaushalts wurde bereits 1927 eingeführt.<sup>15</sup> Das Gesetz über den Staatlichen Fernseh- und Radiofonds (Nr. 745/1998) regelt die Eintreibung der Fernsehgebühren.<sup>16</sup> Die Gebühren werden von der Fernsehgebührenverwaltung, einer Abteilung der finnischen Regulierungsbehörde für Kommunikation (FICORA), eingezogen und fließen in den Fernseh- und Radiofonds. Dieser finanziert sich darüber hinaus aus den Betriebslizenzengebühren der privaten Fernsehsender. Die Mittel des Fonds dienen ausschließlich der Finanzierung der Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters YLE. Die Höhe der YLE zugewiesenen Mittel wird jedes Jahr von der Regierung neu festgelegt. Da die Mittel dieses Fonds zweckgebunden sind, ist die Finanzierung von YLE langfristig gesichert.

Die Fernsehgebühr enthält keine Mehrwertsteuer (MwSt.). Allerdings werden auf die (von der FICORA) an YLE überwiesenen Fernsehgebühreneinnahmen nach Abzug der Bearbeitungskosten 8 % MwSt. erhoben, sodass YLE letztendlich rund 89 % der Fernsehgebühren einnimmt.

Erhöhungen der Fernsehgebühr werden vom YLE-Verwaltungsrat vorgeschlagen und von der Regierung beschlossen. Entsprechend dem politischen Konsens über die Vorschläge der Arbeitsgruppen legt die Regierung – nach einem vereinbarten Modell und unter Berücksichtigung der Preiserhöhungsraten – bis 2010 jedes Jahr die Höhe der Fernsehgebühr fest.

Die Herausforderungen für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegen in der Bereitschaft der Haushalte (und Unternehmen mit Fernsehgeräten) zur Zahlung der Fernsehgebühr und in der Wirksamkeit der Maßnahmen zur Identifizierung von Schwarzsehern. Auch die Beratungen über die Finanzierung nach 2010 werden Einfluss auf die zukünftige Sicherheit der Finanzierung von YLE haben.

So gesehen stellt das Finanzierungssystem eine wichtige Grundlage für die redaktionelle Unabhängigkeit von YLE dar.

Im Rahmen der öffentlichen Diskussion in den Medien über die zukünftige YLE-Finanzierung ist von verschiedener Seite (beispielsweise von Medienkonzernen, denen private Fernsehsender gehören) gefordert worden, die Fernsehgebühr durch eine Steuerfinanzierung zu ersetzen. Gegen ein solches Modell wurde unter anderem argumentiert, dass die jährlichen Verhandlungen bei der Aufstellung des Staatshaushalts sowohl die Vorhersagbarkeit der Finanzierung als auch die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gefährden würden. Zudem bestünde langfristig die Gefahr einer unzureichenden Finanzierung.

Nach § 12 des (geänderten) YLE-Gesetzes ist es YLE untersagt, in seinem Fernseh- und Radioprogramm oder in anderen, über verschiedene Telekommunikationsnetze angebotenen Inhaltsdiensten im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags Werbung auszustrahlen; gesponserte Programme darf YLE auch nicht produzieren.

## **B. Entscheidungsfindung: Struktur und Verfahren**

### **1. Entscheidungsprozess**

#### *Grundsätzliche Regelungen zur redaktionellen Unabhängigkeit*

Die Verfassung (731/1999) gewährt jedem Menschen das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dies beinhaltet das Recht, Informationen, Meinungen und andere Kommunikationsinhalte ohne vorherige Zensur durch Dritte zu verbreiten und zu erhalten.

15) Funkausstattungs-gesetz, Nr. 8/1927.

16) Siehe auch: Annemique de Kroon, „Finnland: Inkrafttreten neuer Radio- und Fernsehgesetze“, IRIS 1999-2: 9, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/2/article13.de.html>

Das Gesetz über die Wahrnehmung der Meinungsfreiheit in Massenmedien (460/2003) ist am 1. Januar 2004 in Kraft getreten.<sup>17</sup> Mit diesem Gesetz wurden die Presse, der Rundfunk und die Onlinemedien hinsichtlich ihrer Verantwortung und dem Umgang mit der Meinungsfreiheit gleichgestellt und damit Technologieneutralität geschaffen. Wesentliches Prinzip in der Anwendung dieses Gesetzes ist, dass Eingriffe in die Tätigkeit der Medien nur dann zulässig sind, wenn sie unter angemessener Berücksichtigung des demokratischen Rechts auf Meinungsfreiheit zum einen unvermeidbar und zum anderen gesetzlich abgesichert sind.

Für das öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen bedeutet dies, dass für jede Sendung ein verantwortlicher Redakteur zu benennen ist. Eine weitere Neuerung besagt, dass das Recht auf Gegendarstellung nun auch bei regelmäßig (täglich oder wöchentlich) ausgestrahlten Sendungen Anwendung findet. Eine Privatperson, die eine Botschaft in begründeter Weise für beleidigend hält, hat ein Recht darauf, dass in der gleichen Sendung eine Gegendarstellung veröffentlicht wird. Darüber hinaus wurde das bei einem Antrag auf Gegendarstellung oder Richtigstellung anzuwendende Verfahren präzisiert. So kann ein verantwortlicher Redakteur nur dann wegen journalistischen Fehlverhaltens belangt werden, wenn er absichtlich oder fahrlässig in grundlegender Weise seine redaktionelle Sorgfaltspflicht verletzt hat.

Es gibt auch eine Selbstregulierungseinrichtung: den Rat für Massenmedien in Finnland, dem sowohl die Presse als auch die Rundfunkmedien angehören. Seine Aufgabe besteht darin, „einen verantwortungsbewussten Umgang mit Meinungsfreiheit in den Massenmedien zu pflegen und gute journalistische Praxis zu fördern“. Die Unterzeichner der betreffenden Vereinbarung verpflichteten sich, „ihren Einfluss dahingehend geltend zu machen, dass die Tätigkeit ihrer Mitglieder und ihrer Beschäftigten der Erfüllung dieser Vereinbarung dient“.<sup>18</sup>

#### *Entscheidungsfindungsstrukturen für das YLE-Programm*

2006 wurden vom YLE-Verwaltungsrat Entscheidungen bezüglich einer Neuorganisation des Unternehmens ab dem 1. Januar 2007 getroffen, basierend auf einem kunden- und inhaltsorientierten Betriebsmodell. Der Programmbetrieb wurde in vier Programmbereiche gegliedert: YLE Fakt und Kultur, YLE24 (Nachrichten und Sport), YLE Vision (Unterhaltung, Musik, Kinder-/Jugendprogramme) und Svenska YLE (schwedisch). Die Radio- und Fernsehsender und der Bereich YLE Neue Dienste geben die Programme bei Kompetenzzentren in Auftrag, die organisatorisch zu einem der vier Programmbereiche gehören. Die Direktoren der vier Programmbereiche, der Direktor für Unternehmensfragen, der Direktor für Finanzen und der Direktor für Strategie und Entwicklungen bilden zusammen mit dem Generaldirektor die Exekutivgruppe von YLE.

Das Programm- und Dienstleistungsangebot des Unternehmens wird in einem umfassenden und ausführlichen Planungsprozess erarbeitet, an dem zunächst die Leiter der Sender und die Leiter der Kompetenzzentren beteiligt sind. Grundlage dieses Prozesses ist die (vom Verwaltungsrat im März 2006 verabschiedete) Strategie YLE 2010. Die jeweiligen Planungen werden der Exekutivgruppe vorgelegt, die sie als Ganzes bewertet und gegebenenfalls überarbeitet. Der daraus entstehende Betriebsvorschlag wird vom Generaldirektor dem Aufsichtsrat vorgelegt und von diesem auf einer gesamtstrategischen Ebene als Grundlage für die zukünftige Planung des Sendebetriebs freigegeben.

Der Aufsichtsrat ernennt die verantwortlichen Redakteure der YLE-Programme und neuen YLE-Dienste. Der Generaldirektor ernennt die Chefs der Sender auf Vorschlag des jeweils zuständigen Direktors. Die Chefs der Sender setzen Redakteure ein, die im finanziellen Rahmen und entsprechend dem Profil ihres Senders die Programminhalte festlegen. In der Praxis sind sie gleichzeitig auch die im Sinne des Gesetzes über die Wahrnehmung der Meinungsfreiheit in Massenmedien verantwortlichen Redakteure. Darüber hinaus werden zuständige Redakteure für die regionalen Fernsehnachrichten (in den Regionalfenstern), die regionalen Radioprogramme (auch in Regionalfenstern), religiöse Programme, Programme in Sami sowie für das Internet und andere Dienste ernannt.

Die Direktoren der Programmbereiche leiten und überwachen die Arbeit der jeweiligen Senderchefs und sind für die Organisation der Aufsicht und der Zuständigkeiten innerhalb ihres eigenen Bereichs verantwortlich.

17) Siehe auch: Marina Österlund-Karinkanta, „FI – Gesetz über die Wahrnehmung des Rechts auf freie Meinungsäußerung in den Massenmedien“, IRIS 2004-1: 11, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/1/article22.de.html>

18) Siehe auch: [http://www.jsn.fi/eng\\_default.asp](http://www.jsn.fi/eng_default.asp)

Als Mittel zur Selbstregulierung wurden vom YLE-Verwaltungsrat Programmregeln definiert und verabschiedet. Die aktuelle Fassung wurde am 26. April 2005 verabschiedet. Diese Leitlinien werden in der Redaktionsarbeit bei YLE befolgt und bieten als solche bereits einen gewissen Schutz vor unzulässiger Beeinflussung und Maßregelung durch Politiker und andere Entscheidungsträger. Wer auch immer der Meinung ist, dass journalistische Standards oder Vorschriften verletzt worden sind, kann vor dem Rat für Massenmedien eine Beschwerde einreichen. Die Programmregeln enthalten zum Beispiel Leitlinien für die Grundprinzipien der Programmgestaltung, die Rechte des Einzelnen und Grundsätze zum Recht auf Gegendarstellung und Richtigstellung. Darin steht auch, dass der Verwaltungsrat über die in Verbindung mit Wahlsendungen anzuwendenden Grundsätze zu entscheiden hat. Davon abgesehen mischt sich der Verwaltungsrat nicht in Angelegenheiten zu einzelnen Programmen ein, wobei allerdings eine seiner Aufgaben darin besteht, die Durchführung von Aufgaben zu überwachen, die mit der Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags zusammenhängen.

Zu den in den Programmregeln festgelegten Grundprinzipien der Programmgestaltung gehören:

- Im Bereich Information haben die YLE-Programme den Anspruch, Material für eine Sichtweise der Welt zu liefern, die auf richtigen Informationen und Fakten sowie auf möglichst genauen Beobachtungen beruht.
- Im Sendebetrieb ist YLE unabhängig gegenüber Einflussnahme von außen.
- YLE ergreift mit seinen journalistischen Beiträgen nicht Partei in Fragen, die in der Gesellschaft diskutiert werden; vielmehr sollten seine Programme eine breite Meinungsvielfalt widerspiegeln und zu Diskussionen innerhalb der Gesellschaft anregen.
- Im Sendebetrieb fördert YLE grundlegende gesellschaftliche und menschliche Werte, darunter Demokratie, Redefreiheit, Menschenrechte, Frieden und Völkerverständigung, Chancengleichheit, Umweltbewusstsein.
- YLE liefert keine Modelle für gewalttätiges Verhalten und vermeidet unnötige Darstellungen von Gewalt.
- Richtigkeit der Informationen: Die YLE-Programme beruhen auf wahren, sachbezogenen und vielfältigen Informationen. Fakten werden sorgfältig geprüft.
- Unparteilichkeit: YLE berichtet über und analysiert in seinen Programmen unterschiedliche Meinungen, kritische Standpunkte und gesellschaftliche Phänomene in einer so umfassenden Art und Weise wie möglich. Unparteilichkeit wird, über die gesamte Programmgestaltung betrachtet, innerhalb von gleichartigen Programmen und innerhalb einer angemessenen Zeit sichergestellt. Unparteilichkeit wird auch für jede einzelne Sendung angestrebt.
- Informationsbeschaffung: Informationen werden offen beschafft. Ausnahmen hierzu sind nur dann zulässig, wenn die Informationen von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung sind und nicht mit herkömmlichen Mitteln beschafft werden können. Die Informationsquelle ist zu schützen, wenn mit der Quelle vereinbart wurde, dass ihre Identität vertraulich behandelt wird. Alle Quellen werden einer kritischen und gründlichen Überprüfung unterzogen.
- Rechte des Einzelnen: Die Menschenwürde wird grundsätzlich respektiert. Private Angelegenheiten werden nicht ohne Genehmigung veröffentlicht, es sei denn, es ist aus einem gesellschaftlich relevanten Grund notwendig. Einzelpersonen und Organisationen, die besonders hart kritisiert werden, müssen nach Möglichkeit in der gleichen Sendung die Möglichkeit zu einer eigenen Stellungnahme erhalten.
- Unterschwellige Werbung wird in allen Formen abgelehnt, Schleichwerbung ist verboten.
- Wenn ein Unternehmen wirbt und die Zuschauer auffordert, ein Programm anzusehen, in dem Produkte dieses Unternehmens vorgestellt werden, kann das Programm vollständig abgesetzt oder geschnitten werden.
- Die Mitwirkung von YLE-Mitarbeitern in Werbespots unterliegt Einschränkungen.
- Wahlsendungen: Vor Parlamentswahlen, Europawahlen, Präsidentschaftswahlen und lokalen Wahlen werden Sondersendungen angesetzt, deren Grundsätze vom YLE-Verwaltungsrat nach § 10 des Parteiengesetzes festgelegt werden. Gemäß Parteiengesetz sind alle politischen Parteien unvoreingenommen und nach einheitlichen Regeln zu behandeln, wobei YLE in angemessener Weise Programmgestaltungsaspekte berücksichtigen darf (die Zahl der politischen Parteien liegt bei ungefähr zehn).
- Vor den Wahlen stellt YLE sicher, dass kein Kandidat gegenüber seinen Mitbewerbern durch mehr Sendezeit bevorzugt behandelt wird. Kandidaten, die bei YLE beschäftigt sind, werden für Tätigkeiten abgestellt, bei denen sie die journalistische Glaubwürdigkeit von YLE nicht gefährden.

Abschließende Zusammenfassung: Eine Vorabprüfung der Programminhalte durch ein externes Gremium ist nach den Verfassungsbestimmungen über das Recht auf freie Meinungsäußerung nicht erlaubt. Der Verwaltungsrat überwacht die Ausführung der Aufgaben, die mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrag zu tun haben, und legt alle zwei Jahre dem Parlament einen entsprechenden Bericht vor. Die finanziellen Rahmenbedingungen werden mit dem Haushalt vom Aufsichtsrat festgelegt. Dieser

legt jedes Jahr einen Bericht der finnischen Regulierungsbehörde für Kommunikation vor. Der Aufsichtsrat genehmigt die vom Generaldirektor im Betriebsvorschlag vorgelegte Gesamtstrategie. Die Exekutivgruppe erstellt den Haushaltsentwurf. Die Direktoren der Programmbereiche sind zuständig für den Sendebetrieb innerhalb ihres jeweiligen Bereichs. Die Senderchefs setzen die Redakteure ein. Für alle Programme und Dienste werden presserechtlich verantwortliche Redakteure benannt. In den Programmregeln sind die grundlegenden Leitlinien für YLE definiert.

### *Personalfragen*

Die YLE-Belegschaft hat das Recht, zwei Vertreter für die Sitzungen des Verwaltungsrats und einen Vertreter für die Sitzungen des Aufsichtsrats zu benennen, die bei diesen Sitzungen auch das Wort ergreifen dürfen. Das Personal ist in mehreren Gewerkschaften organisiert. Das Streikrecht unterliegt der normalen Gesetzgebung. Bei YLE gibt es seit 1996 ein Gleichstellungsprogramm. Damit soll auf allen Organisationsebenen des Unternehmens und in allen Arbeitsgemeinschaften und Jobs eine gleichmäßige Verteilung zwischen den Geschlechtern erreicht, gleiche Bezahlung für Männer und Frauen umgesetzt sowie allen Beschäftigten unabhängig vom Geschlecht gleiche Entwicklungschancen geboten werden. Darüber hinaus hat YLE 2004 ein spezielles Programm für Vielfalt verabschiedet, um den ethnischen, kulturellen und sozialen Hintergrund sowie die Religion und das Alter der Zuschauerzielgruppen bei der Entwicklung von Programmen und Diensten zu berücksichtigen. Ende 2005 wurde für die Zeit bis 2010 eine Strategie bezüglich der Dienste für Randgruppen und Minderheiten (Immigranten, Menschen mit Behinderungen, nationale Minderheiten) verabschiedet. In dieser Strategie ist auch die Berücksichtigung von multikulturellen Aspekten in der Personalpolitik des Unternehmens vorgesehen.

## **2. Einfluss der Politik**

### *Unabhängig durch die Struktur*

Da der Verwaltungsrat als höchstes YLE-Entscheidungsgremium vom Parlament gewählt wird und die Mehrheitsverhältnisse der politischen Parteien im Parlament widerspiegelt, ist er ein politisches Organ. Der Aufsichtsrat wird vom Verwaltungsrat gewählt. So gesehen könnte auch hier eine gewisse politische Relevanz geltend gemacht werden, aber der Aufsichtsrat ist eindeutig kein politisches Organ. Innerhalb des vom Unternehmensgesetz vorgegebenen Rahmens genießt der Aufsichtsrat das Vertrauen des Verwaltungsrats. Bei der Wahl der Direktoren für die neue, ab dem 1. Januar 2007 geltende Organisation wurden vom aktuellen nichtpolitischen Aufsichtsrat drei Direktoren wiedergewählt (die zuvor vom Verwaltungsrat gewählt worden waren) und ein Direktor (für YLE Vision) neu gewählt. Der Generaldirektor wurde im November 2004 vom Verwaltungsrat für die Dauer von fünf Jahren gewählt, beginnend am 1. Mai 2005. Von diesen Wahlen abgesehen, gibt es keinerlei politische Einflussnahme bei der Einstellungs-, Beschäftigungs- oder Personalpolitik.

### *Institutionelle Autonomie*

Ein Ziel der Medienpolitik in Finnland war lange Zeit die Wahrung der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunkbetreibers YLE. Die Bestimmungen des Unternehmensgesetzes gelten, mit Ausnahme des YLE-Gesetzes, auch für YLE. Die Unabhängigkeit gegenüber der Regierung wird dadurch sichergestellt, dass das höchste YLE-Entscheidungsgremium vom Parlament gewählt werden muss. Hinzu kommt noch das Gesetz über die Wahrnehmung der Meinungsfreiheit in Massenmedien, das die Entscheidungsgewalt und die Verantwortung für die Programme den verantwortlichen Redakteuren überträgt. All dies stellt die institutionelle Autonomie sicher.

Für das Management der finanziellen Ressourcen wurden vom Verwaltungsrat bestimmte Grenzen bezüglich der Entscheidungsgewalt definiert. Der Verwaltungsrat billigt die großen Projekte im Prinzip ohne Berücksichtigung ihrer finanziellen Dimension. Ansonsten gelten Mindestgrenzen, ab denen ein Projekt dem Aufsichtsrat oder dem Generaldirektor vorgelegt werden muss. Die geschäftsführenden Direktoren und die Direktoren im zentralen Management sind befugt, die Entscheidungsgewalt im Rahmen ihrer jeweiligen Organisation zu delegieren.

Für das Unternehmen sind zwei autorisierte Personen zusammen zeichnungsberechtigt. Zu den autorisierten Personen gehören der Aufsichtsratsvorsitzende, der Generaldirektor und andere Mitglieder des Aufsichtsrats. Der Aufsichtsrat kann auch andere Beschäftigte des Unternehmens autorisieren.

### *Gesamtaufsicht*

Für die Überwachung der Einhaltung des Gesetzes über die Fernseh- und Radiotätigkeit ist, mit einigen wenigen Ausnahmen, die finnische Regulierungsbehörde für Kommunikation (FICORA)

zuständig. Die FICORA ist eine allgemeine Regulierungsbehörde für Angelegenheiten in Verbindung mit elektronischer Kommunikation und Diensten der Informationsgesellschaft; sie ist im gleichen Sektor tätig wie das Ministerium für Transport und Kommunikation. Die FICORA ist eine unabhängige Regulierungsbehörde, die dem Ministerium für Transport und Kommunikation untergeordnet ist. Das Ministerium erstellt die Gesetzesentwürfe über die Aufgaben der FICORA, weist der FICORA Aufgaben zu und bereitet die Gesetzgebung für den gesamten Telekommunikations- und Rundfunksektor vor, in dem die FICORA ihre Aufgaben wahrnimmt.<sup>19</sup>

Mit der Überwachung der ethischen Grundsätze für Werbung und Teleshopping sowie des Jugendschutzes im Zusammenhang mit Werbung und Teleshopping wurde der Verbraucher-Ombudsmann, der dem Ministerium für Handel und Industrie untergeordnet ist, beauftragt. Da die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt YLE keine Rundfunkwerbung ausstrahlen und keine gesponserten Sendungen produzieren darf, bedeutet dies, dass der Verbraucher-Ombudsmann keinerlei Überwachungspflichten über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat.

2005 wurde drei Beschwerden über das YLE-Programm eingereicht und von der FICORA geprüft. In einem Fall wurde YLE unterschwellige Werbung in einer Informationssendung vorgeworfen, aber die FICORA kam zu dem Ergebnis, dass der Vorwurf unbegründet war. Im zweiten war eine Folge einer Serie zu einer Uhrzeit ausgestrahlt worden, bei der angeblich nicht berücksichtigt worden war, dass die Serie nicht für kleine Kinder (unter sieben) geeignet war. Die FICORA forderte YLE auf, jede Folge einer Serie genau zu prüfen, um zu vermeiden, dass ungeeignetes Material zu einer Zeit gesendet wird, zu der Kinder üblicherweise noch vor dem Fernseher sitzen können. In der dritten Beschwerde ging es darum, dass eine um neun Uhr morgens gezeigte Folge einer Kinderserie für Kinder (unter elf) nicht geeignet war. Die FICORA forderte in diesem Fall YLE auf, bei der Programmgestaltung auf Sendungen mit gewalttätigen Inhalten zu achten, insbesondere auch auf jede einzelne Folge einer Serie, um sicherzustellen, dass die Vorgaben aus § 19 des Gesetzes über die Fernseh- und Radiotätigkeit eingehalten werden.

Nach dem Gesetz über die Fernseh- und Radiotätigkeit hat ein Fernsehsender sicherzustellen, dass Sendungen, die aufgrund ihres Inhalts – Gewalt, Sex, Horror oder dergleichen – für die Entwicklungen von Kindern schädlich sein können, zu einer Uhrzeit ausgestrahlt werden, wenn Kinder in der Regel nicht mehr vor dem Fernseher sitzen. 1998 einigten sich die Fernsehunternehmen auf einen gemeinsamen nationalen Selbstregulierungsrahmen, bei dem die Programme in geeignet oder ungeeignet für Kinder und Jugendliche unter 16 eingeteilt wurden. Die ungeeigneten Programme dürfen erst nach 21 Uhr gesendet und müssen in Zeitungen und Fernsehzeitschriften sowie im Teletext mit einem K gekennzeichnet werden. Darüber hinaus wird im Fernsehen angesagt, dass ein Programm nicht für Kinder geeignet ist. 2003 wurde die Altersgrenze auf 15 Jahre geändert. Am 1. März trat ein präziserer Rahmen in Kraft, bei dem unter anderem festgelegt ist, dass Sendungen, die für Kinder unter elf Jahren ungeeignet sind, nicht vor 17 Uhr gezeigt werden sollten. Eine besondere Beachtung sollte Kindern unter sieben Jahren geschenkt werden und den Programmen, die für sie in den Vormittagsstunden laufen.

#### *Studien zur Programmvielfalt der großen TV-Sender*

Das Gesetz über die Fernseh- und Radiotätigkeit schreibt vor, dass „die Lizenzierungsbehörde bei der Ausschreibung und Vergabe von Lizenzen – unter Berücksichtigung der Fernseh- und Hörfunksituation in der fraglichen Region als Ganzes – die Redefreiheit zu fördern sowie die Vielfalt des Programmangebots und die Bedürfnisse spezieller Bevölkerungsgruppen zu schützen hat“ (§ 10).

Um den Fernsehsektor zu überwachen, gibt das Ministerium für Transport und Kommunikation jedes Jahr eine Studie über die Programmvielfalt der größten finnischen Fernsehsender in Auftrag. Die jüngste Studie beschreibt sowohl die Programmstrukturprofile als auch die Programmvielfalt 2005 der vier größten landesweiten finnischen Analogsender (YLE TV1, YLE TV2, MTV3 und Channel Four Finland) und fünf DVB-T-Sendern (YLE24, YLE Teema, YLE FST5, Urheilukanava (Sportkanal) und Subtv (Unterhaltung und Fiktion)).<sup>20</sup> Die Ergebnisse zeigen zum Beispiel, dass die vier Großen eine sehr hohe Vielfalt aufweisen. Die zwei öffentlich-rechtlichen Sender waren dabei deutlich vielfältiger als ihre privaten Wettbewerber. Der schwedischsprachige öffentlich-rechtlichen Sender YLE FST5 erwies sich als der vielfältigste von allen, gefolgt von YLE TV2.

19) Siehe Gesetz über die Kommunikationsverwaltung, 625/2001; siehe auch: Marina Österlund-Karinkanta, „FI – Neuer Name und neue Pflichten für die Kommunikationsregulierungsbehörde“, IRIS 2001-8: 14, abrufbar unter: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2001/8/article32.de.html>.

20) Minna Aslama, Fredrik Sonck, Jaana Wallenius: *Suomalainen televisiotarjonta 2005* (Programmgestaltung des Finnischen Fernsehens 2005). Publikationen des Ministeriums für Transport und Kommunikation 40/2006 (nur in finnischer Sprache mit einer Kurzzusammenfassung in Englisch).

### *Bericht an das Parlament*

Nach § 6 des YLE-Gesetzes besteht eine der Aufgaben des YLE-Verwaltungsrats darin, dem Parlament alle zwei Jahre, nach Anhörung des Sami-Parlaments, einen Bericht über die Umsetzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags in den zwei vorangegangenen Jahren vorzulegen.

Dieser Bericht kann als qualitative Bewertung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angesehen werden. Über den Bericht folgt im Parlament eine Debatte. Zu den Inhalten des Berichts für das Jahr 2004 gehören unter anderem Beschreibungen der YLE-Programmgestaltung (Programmgestaltung innerhalb verschiedener Genres, Ursprungsländer der Programme, Programmgestaltung pro Sender, Programmvielfalt und Dienste für spezielle Zielgruppen, Übertragung öffentlicher Bekanntmachungen und Vorkehrungen für Notfälle, externe Dienste, die Vielfalt von YLE im Vergleich zum finnischen Fernsehen allgemein), Programmausgaben bei YLE, Publikumszahlen von YLE (Trends in Publikumsbeziehungen, Entwicklung des Zuschauer- und Hörerverhaltens, Zufriedenheit mit dem YLE-Programm, Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Pflichten) sowie ein Rechenschaftsbericht über die Tätigkeit des Verwaltungsrats.

### *Bericht an die Regulierungsbehörde für Kommunikation*

§ 12a des YLE-Gesetzes besagt: „Yleisradio Oy legt jedes Jahr bis Ende April der Regulierungsbehörde für Kommunikation einen Bericht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunkbetrieb im abgelaufenen Kalenderjahr vor. Der Bericht enthält die für die Überwachung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Regulierungsbehörde für Kommunikation notwendigen Informationen. Die Regulierungsbehörde für Kommunikation legt der Regierung bis Ende September eine Stellungnahme zum Bericht vor.“

Mit diesen Berichten soll nicht die qualitative Leistung, sondern vielmehr die rechtliche Grundlage der Rundfunkaktivitäten von YLE als öffentlich-rechtlicher Einrichtung geprüft werden. Zu den Inhalten des Berichts für das Jahr 2005 gehören: öffentlich-rechtliche Ziele von YLE, Organisation der Überwachung und Zuständigkeit für den öffentlich-rechtlichen Rundfunkbetrieb bei YLE, Zukunftsaussichten, Ergebnisse des Sendebetriebs, Verwendung der öffentlich-rechtlichen Finanzmittel und Entwicklungstrends, Anteil der europäischen Programme und unabhängigen Produktionen, Verbot von Werbung und Sponsoring, jugendgefährdende Sendungen, Selbstregulierung des Sendebetriebs, Zuschauerzahlen und differenzierte Aktivitäten.

## **3. Einfluss des Publikums**

Zuschauer und Hörer können YLE telefonisch, per E-Mail oder über das Internet erreichen. Der Publikumsdienst von YLE beantwortet Fragen und sammelt die Meinungen und Wünsche, die zu den Sendungen geäußert werden. Die Redaktionsteams bei YLE können auf diese Vermerke über das Intranet des Unternehmens zugreifen. Neben diesem Feedback gehen viele Rückmeldungen auch direkt bei den Senderchefs und den Redaktionen ein. Umfassende Statistiken zu diesem Feedback gibt es nicht.

2005 wurde der YLE-Publikumsservice im Schnitt 2.350 Mal pro Monat von Zuschauern bzw. Hörern kontaktiert. Viele Menschen wünschen die Wiederholung einer bestimmten Sendung oder möchten ihre Meinung oder eine Anregung zum Ausdruck bringen. Dabei halten sich positive Äußerungen über die Programminhalte und Kritik an Sendungen wegen Fehlern oder mangelnder Unparteilichkeit in etwa die Waage.

## **Kapitel II: Kulturelle Vielfalt**

### **A. Einfluss maßgeblicher nationaler oder kultureller Aspekte**

#### **1. Hintergrundinformation**

In Finnland gibt es zwei Amtssprachen, Finnisch und Schwedisch. Dies bedeutet, dass Schwedisch nicht eine Minderheitensprache ist, obgleich es nur von einer Bevölkerungsminderheit (5,5 %) als Muttersprache gesprochen wird. Die Sami sind die ursprünglichen Einwohner Lapplands.

Die Gesamtbevölkerung belief sich Ende 2005 auf 5.255.580 Einwohner. Davon waren 97,8 % finnische Bürger. Im Wesentlichen sind folgende Sprachgruppen in Finnland vertreten (Stand: Ende 2005):

- Finnisch	4.819.819	(91,7 %)
- Schwedisch	289.675	(5,5 %)
- Sami	1.752	(0,03 %)
- Russisch	39.653	
- Estnisch	15.336	
- Englisch	8.928	
- Somali	8.593	
- Arabisch	7.117	

Die Zahl der Ausländer belief sich auf 113.852 (2,2 %). Am stärksten vertreten waren:

- Russland	24.621
- Estland	15.459
- Somalia	4.704

## 2. Service für verschiedene Sprachgruppen und andere Spezialprogramme

Zum öffentlich-rechtlichen Auftrag von YLE gehört zum Beispiel auch, dass YLE „in seinem Programm finnischsprachige und schwedischsprachige Bürger gleich behandel[t] und Dienste in Sami, Romani, in Zeichensprachen und gegebenenfalls in anderen Minderheitensprachen des Landes produzier[t]“.<sup>21</sup>

2005 umfasste das TV-Angebot von YLE folgende Dienste für verschiedene Zielgruppen:<sup>22</sup>

YLE hat zwei analoge Fernsehsender, die auch Programme der schwedischsprachigen Sparte von YLE (YLE FST) senden. Diese Sender können auch digital empfangen werden (Abdeckung: 99,9 %). Daneben gibt es drei digitale Sender, von denen einer in schwedischer Sprache sendet (FST5). 2005 verteilten sich die (Simulcast-bereinigten) Sendezeiten wie folgt:

TV1	5.321 Stunden
TV2	4.748
FST	946
Analog gesamt	11.015 Stunden
YLE Teema	3.176 Stunden
YLE24	2.879
YLE FST5	1.259
Nur digital gesamt	7.314 Stunden

Von den insgesamt 18.329 Stunden Fernsehprogramm bei YLE entfallen 12 % auf YLE FST, das heißt auf Programme in schwedischer Sprache oder mit schwedischen Untertiteln.

60 % des YLE-Fernsehprogramms sind einheimische Produktionen. Rund 60 % werden mit Untertiteln gesendet. 20 % des Programms in finnischer Sprache bei TV1 und TV2 werden mit Untertiteln für Hörgeschädigte gesendet (Nachrichten, Sport und Musik nicht mitgerechnet). DVB-Untertitel werden von den Digitalsendern seit April 2006 dauerhaft angeboten. YLE24 zeigt die Nachrichtensendungen um 17.00 Uhr und um 20.30 Uhr mit Untertiteln.

Alle Eigenproduktionen von FST (ausgenommen sind Nachrichten, Live-Übertragungen und Kindersendungen) haben finnische Untertitel. Pro Jahr macht dies rund 400 Stunden aus. Die ausländischen Programme von FST haben schwedische und zu einem großen Teil auch finnische Untertitel. Zwei Stunden pro Woche zeigt FST Sendungen mit schwedischen Untertiteln für Hörgeschädigte.

Seit Herbst 2005 bietet der Digitalsender TV1 gesprochene Untertitel an. Der Text wird von einer synthetische Stimme wiedergegeben (492 Stunden).

YLE sendet Fernsehnachrichten in Sami (TV1: 49 Stunden, YLE24: 70 Stunden) und jeden Tag fünf Minuten Nachrichten in Zeichensprache (TV1: 30 Stunden, YLE24: 29 Stunden). Zudem gibt es bei YLE 24 einmal pro Woche eine zehnminütige Sendung in Zeichensprache über wichtige Themen.

21) § 7 YLE-Gesetz.

22) Bericht von YLE an die Regulierungsbehörde für Kommunikation über das öffentlich-rechtliche Rundfunkprogramm im Jahr 2005 (YLE, 18. April 2006).

Es gibt auch Nachrichten in englischer Sprache, darunter Eigenproduktionen (TV1: 21 Stunden, YLE24: 20 Stunden) und Euronews (TV1: 63 Stunden, YLE24: 242 Stunden).

Das TV1-Programm enthält eine Sendereihe über und für Immigranten. Die meisten Programmacher dieser Serie sind selbst Immigranten.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass YLE seine Verpflichtungen gegenüber speziellen Zielgruppen auch über das Radio erfüllt. YLE hat zwei schwedischsprachige Radiosender, von denen einer nicht landesweit sendet, aber doch die meisten Regionen abdeckt, in denen die schwedischsprachigen Finnen leben. 2005 wurden 16,7 % des YLE-Hörfunkprogramms in schwedischer Sprache gesendet. In absoluten Zahlen heißt dies: 142.030 Stunden Hörfunkprogramm insgesamt, davon 23.749 Stunden auf Schwedisch.

YLE sendet Radiosendungen in Sami über ein regionales Netz in Nordlappland (1.961 Stunden 2005). Programme in Romani (einschließlich Nachrichten) werden jede Woche gesendet (13 Stunden). Auf YLE Radio 1 werden jeden Abend Nachrichten in russischer Sprache gesendet (18 Stunden). Von YLE Mondo werden Programme in diversen Fremdsprachen gesendet (im Großraum Helsinki und im DVB-T-Netz). Dazu gehört auch eine tägliche Sendung in „Spezialfinnisch“ (leicht zu verstehen), in der über aktuelle Themen berichtet wird.

Auf der Grundlage spezieller Kooperationsvereinbarungen zwischen Finnland und Schweden über die Bereitstellung von Fernsehdiensten in den Nachbarländern wird das Programm des Senders SVT Europa<sup>23</sup> über Antenne in Südfinnland ausgestrahlt. In Finnland ausgestrahlt werden auch die beiden großen schwedischen öffentlich-rechtlichen Sender, und zwar über zwei Sendestationen an der finnischen Westküste, wo viele schwedischsprachige Finnen leben.

2005 belief sich das Bildungsfernsehprogramm von YLE auf 1.787 Stunden in finnischer und 140 Stunden in schwedischer Sprache.

Ein Blick auf die Ursprungsländer des YLE-Fernsehprogramms zeigt, dass alle Regionen der Welt vertreten sind. 2005 waren 40,3 % des Programms von YLE TV1 und TV2 ausländische Produktionen. Konkret heißt dies: 11,9 % aus dem Vereinigten Königreich, 8,7 % aus den USA, 4,9 % aus anderen nordischen Ländern, 8,8 % aus anderen europäischen Ländern und 4,9 % aus dem Rest der Welt.

Die nordischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkbetreiber, darunter auch YLE, arbeiten in vielerlei Hinsicht zusammen, insbesondere im Rahmen der sehr erfolgreichen regionalen Allianz Nordvision, einer Arena für den nichtkommerziellen grenzüberschreitenden Austausch von Nachrichten, Programmen und Koproduktionen. 2005 wurden so 2.700 Stunden Programm ausgetauscht, davon über 40 % kostenlos. Die Zahl der laufenden Koproduktionsprojekte lag bei 340. Über diese Kooperation finden anspruchsvolle nordische Programme den Weg in die großen TV-Sender der Nachbarländer.

### 3. Für das Ausland bestimmte Programme

Radio Finland strahlt eine Reihe von Hörfunkprogrammen über Satelliten in Europa, im Nahen Osten, Asien, Australien und zeitweise in Nordamerika aus.

YLE hat einen verschlüsselten Satellitenkanal, der sich europaweit an Finnen im Ausland wendet. Der Kanal heißt TV Finland und zeigt eine Auswahl an Sendungen von YLE TV1, YLE TV2 und dem Privatsender MTV3. Die Programme werden gleichzeitig und in unveränderter Form übertragen. Der Kanal muss abonniert werden, ist aber kein kommerzielles Angebot. Mit der Abogebühr werden lediglich die Kosten (Übertragung, Copyright) gedeckt.

Für die Auslandsfinnen soll das Internet ein zunehmend wichtige Rolle spielen.

### 4. Zuschauer- und Hörerzahlen<sup>24</sup>

Zu den Schlüsselzahlen, die von YLE überwacht und an den Zielen des Unternehmens gemessen werden, gehört zum Beispiel die Wochenreichweite der YLE-TV- und Radiosender, kombiniert und getrennt.<sup>25</sup> Die Ergebnisse für 2005 zeigen, dass 98 % der Finnen mindestens zwei Stunden pro Woche einen YLE-Sender (Radio oder TV) einschalten; 73 % schalten mindestens zwei Stunden pro Woche sowohl einen YLE-Fernsehsender als auch einen YLE-Radiosender ein.

23) Dies ein Sender, der überwiegend einheimische Sendungen des schwedischen öffentlich-rechtlichen Senders SVT übernimmt.

24) Ergebnisse für 2005 veröffentlicht im YLE Yleisökertomus 2005 (Publikumsbericht).

25) Altersgruppe 15+, Erreichbarkeit hier definiert als mindestens zwei Stunden pro Woche gesehen (TV) oder gehört (Radio).

2005 lag der YLE-Anteil an der Fernsehzeit der Zuschauer bei 44,3 %. Die Finnen insgesamt verbringen im Schnitt 2 Stunden 41 Minuten pro Tag vor dem Fernsehgerät. Die Tagesreichweite<sup>26</sup> der YLE-TV-Sender lag bei 63 %, während sie für alle Fernsehsender zusammen 74 % betrug. Diese Ergebnisse basieren auf einer kontinuierlich durchgeführten Peoplemeter-Studie.

Die Forschungszahlen über das Fernsehverhalten der schwedischsprachigen Bevölkerung basieren auf der Auswertung einer Untersuchungswoche (KW 44/2005). In dieser Gruppe liegt der Anteil von YLE bei 32 %, von denen 10 Prozentpunkte auf die schwedischsprachigen YLE-Programme entfallen (bei TV1 und TV2 sowie FST5 gesamt). Das Programm des schwedischen öffentlich-rechtlichen Senders SVT kann in Teilen Finnlands empfangen werden und kommt in dieser Gruppe auf einen Anteil von 15 %. Der Anteil des Privatsenders TV4 Nordic (auch aus Schweden) liegt bei 10 %.

Die Zufriedenheit mit dem Fernseh- und Hörfunkprogramm von YLE insgesamt wird jährlich gemessen. Die Ergebnisse für 2006 zeigen,<sup>27</sup> dass 83 % der Befragten mit dem YLE-Programm insgesamt (TV und Radio) sehr zufrieden, zufrieden oder eher zufrieden sind. Nur auf das Fernsehen bezogen, ist die Zufriedenheit mit dem YLE-Programm auch generell recht hoch. Über 80 % zeigten sich 2005 eher zufrieden oder besser.

YLE misst auch, wie die Menschen das Preis-Leistungs-Verhältnis zwischen Fernsehprogramm und Fernsehgebühr bewerten. 2006 ist der Anteil der Befragten, die das Preis-Leistungs-Verhältnis als sehr gut oder ziemlich gut bewerten, auf 62 % angestiegen.

Das Markenimage von YLE zeigt, dass „Finnischsein“, Zuverlässigkeit, Professionalität, Unabhängigkeit und Attraktivität im Vergleich zu den übrigen Medien in Finnland die am meisten geschätzten Eigenschaften sind. Über 80 % der Finnen empfinden YLE als finnisch, drei Viertel meinen, dass die Eigenschaften Zuverlässigkeit und Professionalität zumindest recht gut auf YLE zutreffen. Rund die Hälfte der Finnen verbindet YLE mit Unabhängigkeit, Vielfalt und Attraktivität. Aber nur jeder fünfte assoziiert YLE mit Humor.

Diverse Studien über die empfundene Zuverlässigkeit der Nachrichtenangebote verschiedener Medien belegen, dass die YLE-Nachrichten unabhängig vom Medium die höchsten Werte erzielen.

## 5. Untersuchungen über die empfundene gesellschaftliche Bedeutung von YLE

Die gesellschaftliche Bedeutung von YLE, beispielsweise als Unternehmen, wird anhand von Fragebögen ermittelt. Die Ergebnisse werden jeweils in Jahresberichten veröffentlicht.

Nachfolgend aufgeführt sind die 14 wichtigsten öffentlich-rechtlichen Aufgaben unter Angabe des Anteils der Befragten, der die jeweilige Aufgabe als sehr wichtig oder wichtig einstuft; in Klammern: Einstufung zumindest als eher wichtig (Umfrage 2006):<sup>28</sup>

- offizielle Informationen senden und für Notfälle bereitstehen: 88 % (96 %)
- Programme für alle Menschen in Finnland, unabhängig vom Wohnort: 86 % (97 %)
- zuverlässige und unabhängige Nachrichten: 84 % (96 %)
- tägliches einheimisches Kinderprogramm: 77 % (94 %)
- Öffentlich-rechtliche Pflichten von YLE insgesamt: 76 % (97 %)
- Programme in Zeichensprache, Untertitel und andere Dienste für Zielgruppen mit besonderen Bedürfnissen: 76 % (94 %)
- Beschreibung des täglichen Lebens, der natürlichen Umgebung und der Umwelt: 74 % (95 %)
- regionale Fernsehnachrichten: 70 % (92 %)
- Live-Übertragung internationaler Sportereignisse: 65 % (84 %)
- Programme, die zu Debatten über aktuelle gesellschaftliche Themen anregen: 64 % (93 %)
- Bildungsprogramm für Schulkinder und Erwachsene: 64 % (89 %)
- einheimische Serien, Filme und Hörspiele: 60 % (87 %)
- Pflege eines nationalen Ton- und Filmarchivs, Nutzung desselben in der Programmgestaltung und Zugänglichmachen über das Internet: 60 % (85 %)
- regionale Hörfunkprogramme: 59 % (85 %)

26) Definiert als Prozentsatz der Bevölkerung (Alter 4+), der an einem durchschnittlichen Tag mindestens eine Minute Fernsehen guckt.

27) Erja Ruohomaa: *YLE-mielikuvatutkimus* (YLE-Markenimage), YLE Corporate Strategy, 2006.

28) *Ibid.*

Einige Ergebnisse zu anderen interessanten Funktionen:

- Ausstrahlung von finnischen Sendungen und Nachrichten für Auslandsfinnen: 54 % (83 %)
- Programme für Immigranten: 40 % (73 %)
- Programme über finnische Kunst und Kultur: 38 % (73 %)
- Programme in Schwedisch und Sami: 38 % (68 %)
- Religiöse Dienste und Programme: 31 % (58 %)

Gemessen werden auch die Meinungen darüber, wie gut YLE diese Aufgaben erfüllt hat.<sup>29</sup> In der nachfolgenden Liste sind die sechs Aufgaben aufgeführt, in denen YLE nach Auffassung der Befragten am erfolgreichsten war. In Prozent angegeben ist der Anteil der Befragten, der die Leistung von YLE im Jahr 2005 mit ausgezeichnet oder zufriedenstellend bewertet hat. In Klammern stehen die Werte einschließlich der Bewertungskategorie ausreichend/akzeptabel:

- Live-Übertragung internationaler Sportereignisse: 96 % (99 %)
- zuverlässige und unabhängige Nachrichten: 91 % (96 %)
- regionale Fernsehnachrichten: 89 % (96 %)
- Beschreibung des täglichen Lebens, der natürlichen Umgebung und der Umwelt: 90 % (97 %)
- Programme, die zu Debatten über aktuelle gesellschaftliche Themen anregen: 88 % (94 %)
- Programme für alle Menschen in Finnland, unabhängig vom Wohnort: 84 % (90 %)

## Schlussbemerkungen

Die medienpolitischen Entscheidungen bezüglich des finnischen Fernsehsystems basieren seit 1993 auf dem Ziel der Schaffung eines ausgewogenen Systems, das sowohl den Erfolg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ermöglicht als auch den Interessen des Privatfernsehens gerecht wird. Zu diesem Zweck wurde zum einen dafür gesorgt, dass die YLE ihren öffentlich-rechtlichen Auftrag erfüllen kann, und zum anderen wurden vermehrt Betriebslizenzen an private Betreiber vergeben. Mit dem Start des Digitalfernsehens entstehen neue Möglichkeiten für die Vergabe weiterer Lizenzen an private Unternehmen.

Der öffentlich-rechtliche Auftrag wurde in mehreren Stufen definiert. Die einzelnen Aufgaben wurden präziser formuliert als früher. Wie im YLE-Gesetz vorgegeben, wurden einige Aufgaben in Verbindung mit Programmvielfalt explizit in der Beschreibung des Auftrags benannt. Die Entscheidungen bezüglich der Finanzierung sind präziser und weitsichtiger als früher und sorgen für mehr Planungssicherheit.

Der Rundfunksektor hat sich insgesamt positiv entwickelt. Ein wichtiges medienpolitisches Ziel der Entscheidungsträger ist die Aufrechterhaltung eines starken öffentlich-rechtlichen Rundfunks, aber nicht auf Kosten des privaten Sektors.

<sup>29</sup> Ergebnisse für 2005 veröffentlicht in „YLE Yleisökertomus 2005“ (Publikumsbericht).

# FRANKREICH

*Philie Marcangelo-Leos\**

## Kapitel I: Rechtsrahmen

### A. Auftrag, Wirtschafts- und Finanzierungsmodell

#### 1. Auftrag

Die Definition des Auftrags und der Verpflichtungen für Inhalte des öffentlich-rechtlichen Fernsehens stützt sich auf eine Sammlung aus Gesetzen, Verordnungen, Pflichtenheften, Beschlüssen und Empfehlungen der Regulierungsbehörde sowie auf Selbstverpflichtungssysteme der Rundfunkveranstalter.

Das Gesetz vom 30. September 1986<sup>1</sup> bezeichnet den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht länger mit *service public* (Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge), sondern ersatzweise mit *secteur public* (öffentlich-rechtlicher Sektor als staatlicher Wirtschaftsbereich). Damit soll der Gedanke zum Ausdruck gebracht werden, dass der audiovisuelle Bereich zwei zueinander in Konkurrenz stehende Sektoren umfasst, einen privaten und einen öffentlich-rechtlichen. Art. 1 des Gesetzes erwähnt zwar die „Anforderungen der öffentlichen Daseinsvorsorge“, ohne diese jedoch inhaltlich näher zu bestimmen oder eine erschöpfende Auflistung zu liefern, und bindet diese Anforderungen an die Einschränkungen der Kommunikationsfreiheit, die für alle Akteure des audiovisuellen Sektors gelten. Das Gesetz enthält keine funktionelle Definition der Rundfunkorganisationen des öffentlich-rechtlichen Sektors. Bis zu seiner Reform im Jahr 2000 lieferte der gültige Rechtsrahmen – im Gegensatz zu früheren Gesetzen und Rechtsvorschriften – keine Definition des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Sender, und die Pflichtenhefte – trotz des Titels „Auftrags- und Pflichtenheft“ – enthielten lediglich eine Aufzählung der zuweilen unangemessenen und sogar überholten Verpflichtungen, die größtenteils für die Rundfunkveranstalter des privaten Sektors galten und nur wenig Licht auf die Hauptentwicklungsziele der verschiedenen Rundfunkorgane und deren jeweilige Bestimmung warfen. Die Reform des audiovisuellen Sektors durch das Gesetz vom 1. August 2000<sup>2</sup> erfolgte – neben der Berücksichtigung der technologischen Entwicklungen – aus der Notwendigkeit heraus, die Daseinsberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neu zu begründen und seinen Auftrag und Zweck zu definieren. Das Gesetz erhebt vor allem den Anspruch, die Frage nach dem Mehrwert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie nach den ihm zuzuweisenden Zielen und Mitteln zu beantworten. Art. 43-11 des geänderten Gesetzes vom 30. September 1986 legt daher den Auftrag fest, dem die in Frankreich als *sociétés nationales de programme* (nationale Programmgesellschaften – SNP) bezeichneten

\*) Philie Marcangelo-Leos hat an der Universität Aix-Marseille 3 promoviert und arbeitet mit *Victoires Editions* (Paris) zusammen.

1) *Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée et complétée*. (Novelliertes und ergänztes Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit). Abrufbar unter: [http://www.csa.fr/upload/dossier/loi86-1067\\_janvier2007.pdf](http://www.csa.fr/upload/dossier/loi86-1067_janvier2007.pdf)

2) *Loi n° 2000-719 du 1<sup>er</sup> août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, publiée au JORF du 2 août 2000* (Gesetz Nr. 2000-719 vom 1. August 2000 zur Änderung des Gesetzes Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 über die Kommunikationsfreiheit), veröffentlicht am 2. August 2000 im französischen Amtsblatt (*Journal Officiel de la République Française* – JORF).

öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Interesse des Gemeinwohls nachkommen müssen. Der Artikel stellt die nunmehr gesetzlich verankerten Kernaufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunksektors klar, die sich im Wesentlichen unter den Stichwörtern Pluralismus, Programmqualität und Innovation zusammenfassen lassen. Der als Kernaufgabe verstandene Grundsatz des Pluralismus bestimmt maßgeblich das Wesen des öffentlich-rechtlichen Rundfunksektors. Der Begriff ist weit zu interpretieren und umfasst kulturellen und sprachlichen Pluralismus ebenso wie Pluralismus bei der Berichterstattung, der Darstellung von Denkrichtungen und Meinungen und Pluralismus der Genres. Die Auslegung dieses Qualitäts- und Pluralismusanspruchs ist Sache der nationalen Programmgesellschaften, kann aber im Nachhinein von der Regulierungsbehörde geprüft werden. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll einerseits die Programmqualität steigern, die bestehende kulturelle Vielfalt fördern, Bildungsprogramme anbieten, die einem größtmöglichen Zuschauerkreis zugänglich gemacht werden müssen, und seiner Rolle bei der Entwicklung und Verteidigung der Rundfunkbranche gerecht werden. Andererseits soll er durch Sendezeit für politische Parteien das demokratische Leben ankurbeln sowie die gesellschaftliche Debatte und die freie Äußerung verschiedenster Meinungen unterstützen. Die nach Stellungnahme des *Conseil supérieur de l'audiovisuel* (französischer Rundfunkrat – CSA) per Verordnung festgelegten Pflichtenhefte bilden in diesem System eine nützliche Ergänzung: Sie definieren die Verpflichtungen jeder einzelnen Gesellschaft, insbesondere die Pflichten, die mit ihrem sozialen, kulturellen und Bildungsauftrag verknüpft sind (Art. 48).

Das Gesetz vom 1. August 2000 ist Ausdruck der Überzeugung, dass eine Diversifizierung der Inhalte nur über einen starken und präsenten, als treibende Kraft in der Entwicklung neuer Technologien wirkenden öffentlich-rechtlichen Rundfunksektor möglich ist; daher gelten die im Gesetz definierten und aufgezählten Kernaufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowohl für analoge als auch für digitale Übertragungsformen. Das Gesetz bekräftigt und stärkt die Bestimmung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksektors für die digitale terrestrische Übertragung mit dem Argument der Daseinsberechtigung des öffentlich-rechtlichen Angebots inmitten der unzähligen privatwirtschaftlichen Angebote und mittels einer genauen Beschreibung des spezifischen Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der Spartenkanäle. Art. 44 des geänderten Gesetzes aus dem Jahr 1986 sieht für die Gesellschaft France Télévisions die Möglichkeit vor, Tochtergesellschaften zu gründen, deren Gegenstand das Angebot unentgeltlich empfangbarer digitaler Fernsehdienste ist und die dem öffentlich-rechtlichen Auftrag gemäß Art. 43-11 sowie den Pflichtenheften entsprechen. Das Kapital dieser Gesellschaften würde mittelbar oder unmittelbar von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft gehalten. Dabei behält das Gesetz jedoch der Gesellschaft France Télévisions das Recht vor, Tochtergesellschaften für Aktivitäten zu gründen, die ihrem Unternehmenszweck vereinbar sind, aber von Artikel 43-11 abweichen. Es handelt sich hierbei um kommerzielle Tochtergesellschaften, die keinen Anspruch auf Mittel aus den Rundfunkgebühren haben, etwa France Télévisions Distribution, France Télévisions Publicité und die Spartenkanäle (Histoire, Mezzo, Festival). Neben ihrer Funktion als Fernsehanbieter (öffentlich-rechtliche Sender und Spartenkanäle) gliedern sich die Tätigkeiten der Gruppe France Télévisions um mehrere Pole, etwa die Spielfilmproduktion (France 2 Cinéma und France 3 Cinéma, Multimédia France Productions), die Edition und den Verleih (France Télévisions Distribution), die Werbung (in Form des Werbeflächenanbieters France Télévisions Publicité) und Multimedia-Angebote (France Télévisions Interactive). France Télévisions hält außerdem Anteile an Sendern internationaler oder europäischer Zusammensetzung (CFI, TV5, ARTE) und an der Gesellschaft Médiamétrie. Der Gesetzgeber ermutigt den öffentlich-rechtlichen Sektor zur Entwicklung neuer Dienste, die das Programmangebot bereichern und ergänzen, sowie neuer Techniken zur Produktion und Verbreitung audiovisueller Programme.

## 2. Unternehmensstruktur

Mit der Änderung des Gesetzes aus dem Jahr 1986 führte das Gesetz vom 1. August 2000 auch neue Strukturen ein, die den verschiedenen Kernaufgaben angepasst sind. So wurde etwa eine Holdinggesellschaft unter der Firma France Télévisions gegründet. Zu ihren Aufgaben gehören die Festlegung der strategischen Ausrichtung, die Koordinierung und Förderung von Programmstrategie und -angebot, die Durchführung von Weiterentwicklungsmaßnahmen unter Berücksichtigung neuer Übertragungs- und Produktionstechniken sowie die Führung der gemeinsamen Geschäfte der Holdingtöchter (France 2, France 3, France 5 und Réseau France Outre-mer – RFO). Diese Regelung ergänzt die vom Gesetzgeber im Jahr 1989 geschaffene Ausrichtung, derzufolge France 2 und France 3 zur besseren Koordinierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einen gemeinsamen Präsidenten bekamen. Es bleibt jedoch festzustellen, dass die Veränderung der Zusammensetzung der Verwaltungsräte der nationalen Programmgesellschaften eine traditionelle Strukturmaßnahme ohne maßgebliche Auswirkung auf die Funktionsweise der Organe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bildet. Gemäß Artt. 47 bis 47-6 des geänderten Gesetzes vom 30. September 1986 wurde die Holdinggesellschaft France Télévisions mit einem Verwaltungsrat versehen, der aus 14 Mitgliedern (zwei von der Nationalversammlung und dem Senat benannte Abgeordnete, fünf Vertreter des Staates,

fünf vom CSA benannte qualifizierte Persönlichkeiten – davon mindestens eine aus dem Vereinswesen, eine aus der audiovisuellen Kreation oder Produktion bzw. aus der Spielfilmproduktion und mindestens eine aus den französischen Überseegebieten – und zwei Belegschaftsvertreter) mit erneuerbarem Fünfjahresmandat besteht. Der CSA benennt auf fünf Jahre den Präsidenten des Verwaltungsrates von France Télévisions, der gleichzeitig Präsident der Verwaltungsräte jeder einzelnen nationalen Programmgesellschaft ist. Die Generaldirektoren der Gesellschaften France 2, France 3, France 5 und RFO benennt der Verwaltungsrat der Gesellschaft France Télévision auf Vorschlag seines Präsidenten. Jeder Sender hat einen aus sieben Mitgliedern (zwei von der Nationalversammlung und dem Senat benannte Abgeordnete, zwei per Verordnung ernannte Vertreter des Staates, eine vom CSA benannte qualifizierte Persönlichkeit und zwei Personalvertreter) plus Präsident bestehenden Verwaltungsrat (der Verwaltungsrat von RFO zählt elf Mitglieder). Einem Verwaltungsratspräsidenten kann sein Mandat auf die gleiche Art entzogen werden, wie es verliehen wird. Aus Gründen der Stabilität wurde dieses Mandat von drei auf fünf Jahre verlängert. Die Rolle des CSA bei der Benennung der Leiter der Organe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde gestärkt – trotz der mit Protestäußerungen gespickten verschiedenen Berichte zu diesem Thema, die auf die doppelte Rolle der Regulierungsbehörde, die zugleich Richter und Partei ist, und auf die kontinuierliche Einmischung der Regierung hinwiesen.

Der Verwaltungsrat bestimmt die übergeordnete strategische Ausrichtung der Gesellschaft. Er wacht darüber, dass die Abteilungen gut arbeiten und die Gesetze und Regelungen eingehalten werden. Im Übrigen verabschiedet er den Entwurf für den *contrat d'objectifs et de moyens* (wörtlich: „Ziele- und Mittelvertrag“, der als Planungsgrundlage dienende Vertrag über die Rundfunkfinanzierung), beschließt über dessen jährliche Ausführung, verteilt die öffentlichen Finanzmittel zwischen den Tochtergesellschaften der Gruppe und gewährleistet so deren finanzielles Gleichgewicht. Außerdem genehmigt er nach Konsultation der Verwaltungsräte der betroffenen Gesellschaften die im Verlauf des Finanzjahres erfolgten Veränderungen hinsichtlich der Verteilung der öffentlichen Mittel, die der Gesellschaft France Télévisions nach dem Haushaltsgesetz gewährt wurden. Schließlich billigt er die zwischen der Holding und ihren Tochtergesellschaften abgeschlossenen betriebswirtschaftlichen Vereinbarungen über die Konditionen, nach denen France Télévisions bestimmte Dienste und Aufträge erfüllt, und beschließt über Aufnahme, Erweiterung und Abtretung von Kapitalanteilen. Unter der Verantwortung des Verwaltungsrats übernimmt der Verwaltungsratspräsident den Vorsitz der Gesellschaft und vertritt sie nach außen. Er organisiert die Geschäftsführung der Gesellschaft und ernennt deren Mitglieder. Die Gesellschaft France Télévisions wirkt federführend bei Entwicklungs- bzw. Diversifizierungsmaßnahmen und bestimmt die Programmpolitik: Produktion, Koproduktionen, Programmübernahmen, Harmonisierung der Programmschemata und Anpassung an neue Technologien.

Als alleiniger Aktionär übt der Staat die Kompetenzen aus, die vom Gesetz der Hauptversammlung zugeschrieben ist. Die vom Verwaltungsrat einberufenen Hauptversammlungen entscheiden über den Jahresabschluss und ändern – vorbehaltlich entgegenstehender Gesetze oder Verordnungen – die Satzung. Sie können den Verwaltungsratsmitgliedern als Sitzungsgeld und Vergütung ihrer Tätigkeit jährlich eine feste Summe bewilligen. Die Verwaltungsratsmitglieder und alle übrigen Personen, die zu Sitzungen des Verwaltungsrats geladen wurden, unterliegen der Verschwiegenheitspflicht im Hinblick auf vertrauliche Informationen. Die Jahresabschlüsse der Gesellschaft werden von zwei Wirtschaftsprüfern geprüft.

Der Staat hält das Gesamtkapital von France Télévisions, die wiederum 100 % des Kapitals der nationalen Programmgesellschaften France 2, France 3, France 5 und RFO hält. Soweit besondere gesetzliche Bestimmungen nicht entgegenstehen, unterliegen diese Gesellschaften dem Recht für Aktiengesellschaften.

Die Satzungen von France 2, France 3 und France 5 werden ebenfalls per Verordnung genehmigt. Gemäß diesen Regelwerken ist es Sache der Verwaltungsräte, unter Berücksichtigung der Pflichtenhefte, des zwischen dem Staat und France Télévisions abgeschlossenen Ziel- und Mittelvertrags sowie der France Télévisions zugestehenden Befugnisse die allgemeine Handlungsrichtung vorzugeben. Sie überwachen den ordentlichen Betrieb, die Einhaltung der Gesetze und Regelwerke sowie der Empfehlungen und Entscheidungen des CSA, die Qualität der Programme, die Objektivität und Genauigkeit in der Berichterstattung und den Pluralismus beim Ausdruck von Meinungen und Ideen. Dabei zeichnen die Verwaltungsräte auch verantwortlich für die generelle Programmgestaltung, die wichtigsten finanziellen Entscheidungen sowie die allgemeinen Bedingungen bei Verträgen und Geschäften der Gesellschaft, und sie bewilligen gerichtliche Schritte. Beratende Funktion haben sie außerdem im Hinblick auf: die Pflichtenhefte, den Entwurf des Ziel- und Mittelvertrags, die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben für den Betrieb und Investitionen, geplante Veränderungen an der Höhe der öffentlichen Mittelzuweisungen an die Gesellschaft France Télévisions im Laufe des Finanzjahres, die arbeitsrechtlichen Vereinbarungen mit und Tarifverträge für die Mitarbeiter, die Programmpolitik und die wichtigsten Veränderungen des Programmschemas. Die neuen Fassungen der

Pflichtenhefte haben die Befugnisse der Verwaltungsräte gestärkt, die seither ein Kontrollrecht hinsichtlich der Programminhalte haben.

### 3. Finanzierung

Die Schwierigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunksektors liegen anscheinend nicht im organisatorischen Bereich, sondern hauptsächlich im Finanzierungssystem, insbesondere aufgrund der in Anbetracht ihres Auftrags relativ geringen öffentlichen Mittel; die Haupteinnahmequelle zur Deckung des Finanzbedarfs im öffentlich-rechtlichen Rundfunk stellen die Werbeeinnahmen.

Die Bestätigung des hergebrachten Auftrags bei gleichzeitiger Bekräftigung neuer Kernaufgaben und die Aussicht auf eine Vermehrung der Fernsehkanäle mit Einführung des DVB-T werfen die entscheidende Frage nach den für den erneut bekräftigten besonderen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bereitgestellten Finanzmitteln auf. Das Gesetz aus dem Jahr 2000 erhält einerseits die Finanzierung aus Rundfunkgebühren aufrecht und sichert die vollständige Erstattung von Steuerbefreiungen,<sup>3</sup> sieht andererseits jedoch eine Verringerung der Werbeschaltungen vor, die eine weitere Finanzierungsquelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind. Die Kapitalausstattung muss dem Mittelbedarf im Zusammenhang mit der Entwicklung des digitalen terrestrischen Fernsehens Rechnung tragen. Es bleibt also bei der Mischfinanzierung, jedoch zugunsten der öffentlichen Beihilfen, damit die Programme des öffentlich-rechtlichen Fernsehens nicht dem Kriterium der Einschaltquoten und den sich daraus ergebenden kommerziellen Erwägungen ausgeliefert sind. Die Rundfunkgebühren sind zwar nach wie vor an den Besitz eines Fernsehgerätes gekoppelt und bleiben die Haupteinnahmequelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunksektors, die Einzugsweise dieser spezifischen Abgabe wurde jedoch 2005 reformiert und an die Wohnungssteuer gekoppelt (von den im ursprünglichen Haushaltsgesetz für 2005 ausgewiesenen Gesamtmitteln in Höhe von EUR 3,46 Mrd. vor Steuern beliefen sich die von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellten Mittel auf EUR 2,66 Mrd., wovon die Einnahmen aus Rundfunkgebühren EUR 2,16 Mrd. betragen). Durch die Reform der Rechtsgrundlage für die Abgabe (Umwandlung von der öffentlichen Gebühr zur Steuer) kann das Parlament seine verfassungsrechtliche Funktion der Festlegung des Steuersatzes, der Veranlagung und der Einzugsmodalitäten wahrnehmen.

Gegenstand der auf fünf Jahre zwischen dem Staat und der Gesellschaft France Télévisions abgeschlossenen Ziel- und Mittelverträge ist die Festlegung „der Hauptentwicklungsachsen für jede nationale Programmgesellschaft und jede Tochtergesellschaft“, und zwar unter Berücksichtigung der Verpflichtungen in den Bereichen Vielfalt und Innovation, der voraussichtlichen Betriebskosten, der Höhe der jeweils zuzuweisenden öffentlichen Mittel, der Höhe der erwarteten Erträge aus eigenen Einnahmen (insbesondere aus der Werbung) und der Einnahmeperspektiven aus gegen Entgelt geleisteten Diensten (Art. 53-I des geänderten Gesetzes aus dem Jahr 1986). Das Prinzip der Ziel- und Mittelverträge bestand im Gesetz zwar schon vor der Reform aus dem Jahr 2000; sie wurden aber so sporadisch angewandt, dass sie sich als Instrument zur Konkretisierung der Grundsätze der Programmspezifität und -komplementarität, der Zielvorgaben für die Einschaltquoten und der Zuschauerzufriedenheit nicht durchsetzen konnten. Der Entwurf des Ziel- und Mittelvertrags wird vom Verwaltungsrat der Gesellschaft France Télévisions gebilligt, der auch über dessen jährliche Durchführung beschließt. Die Verwaltungsräte der Gesellschaften France 2, France 3, France 5 und RFO und jeder Tochtergesellschaft werden ebenfalls zu diesem Entwurf sowie zu seiner jährlichen Durchführung gehört. Der Präsident von France Télévisions legt dem Parlament jedes Jahr einen Bericht über die Durchführung dieses Vertrags vor, der eine echte Bilanz für die Tätigkeit der Gruppe darstellt.

Diese Instrumente belegen eine aus dem privaten Sektor hervorgegangene Tendenz, die Beziehungen zwischen den Akteuren der audiovisuellen Kommunikation auf vertraglicher Basis zu regeln. Indem sie die senderspezifischen Kernaufgaben zusammenfassen und an eindeutige, nachprüfbar Merkmale binden, sollen die zwischen dem Staat als Aktionär und den Programmgesellschaften abgeschlossenen Zielverträge die Positionierung der einzelnen Sender im Programmangebot und ihre Entwicklungsstrategie präzisieren und über die unpassenden, da zuweilen unklar formulierten und zusammenhanglosen Auflagen aus den Pflichtenheften hinweghelfen. Diese Verträge unterstützen den Vorstoß hin zu mehr Verantwortung für die Leitungsgremien der Sender und erscheinen als unverzichtbar für die genaue Darlegung und Entwicklung von Bewertungskriterien und Qualitätsansprüchen. Sie tragen zur Modernisierung der Beziehungen zwischen dem Staat und den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern bei, insbesondere was die Haushaltsfrage betrifft. Die Ziel- und Mittelverträge präzisieren insbesondere die Pflichten bei der Programmplanung und die Beziehungen zum Fernsehpublikum im

3) Aus sozialen Gründen erlassene Rundfunkgebühren werden vollständig mit dafür vorgesehenen Mitteln aus dem Staatshaushalt erstattet.

Rahmen des im Gesetz und in den Pflichtenheften festgeschriebenen Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter. Die jährliche Überwachung dieser Verpflichtungen anhand quantitativer und qualitativer Merkmale der Durchführung und der Ergebnisse erlaubt es den Aufsichtsbehörden und dem Parlament, im Nachhinein zu beurteilen, ob die öffentlichen Mittel sachgerecht eingesetzt wurden. Im Gegenzug zu ihren Verpflichtungen bei den Zielen der Programmplanung und Verwaltung profitieren die Organe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von einer erhöhten Verwaltungsautonomie und Transparenz hinsichtlich der für die Entwicklung der Gruppe bereitgestellten öffentlichen Finanzmittel sowie der Entwicklung dieser Mittel über einen Mehrjahreszeitraum hinweg. Gemäß dem mit France Télévisions abgeschlossenen Ziel- und Mittelvertrag garantiert der Staat demnach der Gruppe eine Anhebung der öffentlichen Mittel um 3,1 % pro Jahr, zuzüglich eines variablen Anteils zwischen 0,4 % und 0,6 % bei Einhaltung der vertraglich festgelegten Ziele.

Dem Gesetz nach erhält die Gesellschaft France Télévisions jedes Jahr zu den im Haushaltsgesetz festgelegten Bedingungen einen Teil des Ertrags aus der Rundfunkgebühr und verteilt diesen vollständig an die Gesellschaften France 2, France 3, France 5, RFO sowie an deren Tochtergesellschaften, und zwar zu den im Ziel- und Mittelvertrag festgelegten Bedingungen. Sie überwacht die Einhaltung der Bestimmungen des Ziel- und Mittelvertrags durch diese Gesellschaften. Zu diesem Zweck verabschiedet der Verwaltungsrat von France Télévisions für jedes Haushaltsjahr – für eigene Rechnung und für die Tochtergesellschaften – einen Plan der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben und genehmigt gegebenenfalls, nach Anhörung der Verwaltungsräte der betroffenen Gesellschaften, die im Verlauf des Haushaltsjahrs erfolgten Veränderungen in der Verteilung der öffentlichen Mittel. Das Gesetz aus dem Jahr 1986 (Art. 53-III) regelt die parlamentarische Kontrolle über die Verteilung der Rundfunkgebühren zwischen den nationalen Programmgesellschaften, die anlässlich der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes stattfindet. Ein Regierungsbericht mit einer detaillierten Bilanz der Durchführung jedes einzelnen Ziel- und Mittelvertrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisation wird dem Entwurf des Haushaltsgesetzes als Anlage beigefügt.

Mit EUR 780,5 Mio. für das Jahr 2005, das heißt fast einem Viertel der Gesamtmittel des öffentlich-rechtlichen Sektors, stellen die Werbeeinnahmen einen nicht unwesentlichen Teil der Finanzierung dar. Durch das Pflichtenheft ergänzte gesetzliche und satzungsrechtliche Bestimmungen regeln für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter, die diese Finanzierungsquelle in Anspruch nehmen, die Modalitäten für Werbeeinblendungen sowie den Höchstanteil an Sendezeit für einen einzelnen Werbetreibenden. Die betroffenen Rundfunkveranstalter können nur solche Sendungen sponsern lassen, die ihrem Auftrag in den Bereichen Bildung, Kultur und Gesellschaft entsprechen. Es ist den nationalen Programmgesellschaften im übrigen untersagt, kostenfrei oder gegen Entgelt Sendungen oder Werbefotos auszustrahlen, die für oder von politischen Parteien, Gewerkschaften oder Berufsverbänden bzw. politischen, philosophischen oder religiösen Denkschulen hergestellt wurden. Mit Rücksicht auf ihren Auftrag dürfen die Sender der Gruppe France Télévisions keine kommerziellen Zielgruppen bevorzugen. Der Werbeflächenanbieter von France Télévisions darf keinen Einfluss auf die Programme ausüben, und die Gesellschaft behält sich das Recht vor, die Ausstrahlung einer Werbefotoschaft zu verweigern, wenn sie ihrer Meinung nach der redaktionellen Linie der Sender zuwiderläuft. Schleichwerbung ist verboten. Gleichermaßen dürfen Moderatoren in keinem Fall eine Sendung dazu missbrauchen, eigene Shows, Bücher oder CDs anzukündigen.

## **B. Entscheidungsfindung: Struktur und Verfahren**

### **1. Personal**

Gemäß Art. 57-I des Gesetzes aus dem Jahr 1986 dürfen die Rechte von Mitarbeitern und Journalisten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter nicht von deren Meinungen, Weltanschauungen oder ihrer Zugehörigkeit zu gewerkschaftlichen oder politischen Vereinigungen abhängig gemacht werden. Davon ausgehend erfolgen die Einstellung, die Ernennung, die Beförderung und die Versetzung unter keiner anderen Bedingung als der beruflichen Eignung und des allgemeinen Rechts, sich bei öffentlichen Einrichtungen zu bewerben.

Das Gesetz (Art. 57-II) regelt das Streikrecht der Mitarbeiter, das allerdings mit dem Kontinuitätsanspruch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Einklang gebracht werden muss (Frist zur Vorankündigung, Abteilungen und Gruppen von Mitarbeitern, die für die Ausübung des öffentlich-rechtlichen Auftrags unverzichtbar sind, ...). Obwohl das Gesetz aus dem Jahr 1986 im Gegensatz zum Gesetz vom 29. Juli 1982 nicht erwähnt, dass die ständigen festen und freien Mitarbeiter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von den Regelungen des Arbeitsgesetzbuchs und des Tarifrechts umfasst sind, scheint doch nicht infrage zu stehen, dass in Anbetracht der Rechtsstellung von France Télévisions als Aktiengesellschaft auch das Privatrecht für sie gilt. Im Übrigen haben zwei Artikel des

Gesetzes vom 29. Juli 1982 weiterhin Bestand: Art. 73 über die Mitarbeitermobilität innerhalb der nationalen Programmgesellschaften und Art. 93, demzufolge die Einstellung von Journalisten dem landesweit gültigen Branchentarifvertrag für die Presse entsprechen muss.

Die Redaktionen sind zusammengesetzt aus festen Mitarbeitern (Schnitt, Postproduktion und Senderegie) und freien, wechselnden Mitarbeitern für die Herstellung (Reportagen). Die *Charte de l'antenne* (Programmcharta), das interne Leitbild für den Sendebetrieb von France Télévisions, erinnert daran, dass Journalisten nicht gezwungen werden können, nicht den Tatsachen entsprechende Informationen zu verbreiten. Sie können es ablehnen, für eine Sendung bzw. den Teil einer Sendung verantwortlich zu zeichnen, deren Form oder Inhalt gegen ihren Willen verändert wurde, und können nicht zu einer Tätigkeit oder einem Einsatz gezwungen werden, der gegen ihre Berufsethik oder ihre journalistische Überzeugung verstößt. Die Gesellschaft bietet ihren Mitarbeitern Fortbildungsmaßnahmen an und berücksichtigt bei ihren Auswahl- und Bewertungskriterien für die Einstellung, Zuweisung und Beförderung von Journalisten deren Kenntnis der Berufsethik. Das Exklusivitätsprinzip gilt für alle Journalisten mit Vollzeitvertrag. Die Zusammenarbeit mit externen Mitarbeitern muss die Ausnahme bleiben. Die Journalisten dürfen keine Vorteile oder Geschenke entgegennehmen, die ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen oder einen Zweifel auf die Unparteilichkeit des Unternehmens und seine Unabhängigkeit von Interessengruppen, Ideologien oder einer bestimmten Wirtschafts-, Sozial-, oder Kulturpolitik werfen könnten.

Mitarbeiter von France Télévisions, die ihr passives Wahlrecht ausüben möchten, müssen bestimmte Pflichten erfüllen. Bis zum Datum der Eröffnung der offiziellen Wahlkampagne müssen sie darauf achten, dass ihr Auftreten im Fernsehen die Wahl nicht insofern beeinflusst, als es die Gleichheit der Kandidaten beeinträchtigen würde; und ab der Eröffnung der offiziellen Kampagne müssen sie völlig darauf verzichten, sich im Fernsehen in Ausübung ihrer Funktion zu zeigen.

Die verschiedenen Gruppen von Mitarbeitern (Journalisten, Moderatoren, Sprecher) müssen sicherstellen, dass kein Interessenkonflikt ihre Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit infrage stellt. Die externen Aktivitäten von Journalisten (Fortbildung, Vereinszugehörigkeit, Moderation von Debatten usw.) werden durch die Vorschriften des Journalistentarifvertrags vom 1. November 1976 (Neufassung vom 27. Oktober 1987) und die berufsethischen Vereinbarungen geregelt. Sie müssen vorab schriftlich dem Arbeitgeber gemeldet werden, der sie unter Anführung einer Begründung untersagen kann.

France Télévisions hat mehrere Initiativen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Menschen mit Behinderungen und zur Berücksichtigung von über 50-Jährigen ins Leben gerufen. In jüngerer Zeit, im Januar 2004, stellte die Gesellschaft einen „Positiven Aktionsplan für die Integration“ auf zum Zweck einer verbesserten Präsenz, Meinungsfreiheit, Repräsentation und Beförderung der verschiedenen Ethnien und Teile der französischen Bevölkerung in den Sendungen, Programmen und in der Belegschaft.

## 2. Einfluss der Politik

Die Regierung verfügt über einen Anspruch auf Sendezeit. Sie kann jederzeit von den nationalen Programmgesellschaften verlangen, „als notwendig erachtete Erklärungen oder Mitteilungen“ (Art. 54) auszustrahlen. Diese Bestimmung hat das Verdienst, für Transparenz zu sorgen (die Sendungen werden als Regierungsmitteilungen angekündigt). Außerdem können diese Mitteilungen der parlamentarischen Opposition Anlass bieten, ihr Recht auf Erwidern auszuüben, dessen Modalitäten durch den CSA festgelegt wurden. Dieses Erwidernsrecht muss parallel zu Art. 55 des Gesetzes verstanden werden, der vorsieht, dass die Übertragung von Debatten der parlamentarischen Versammlungen durch die nationalen Programmgesellschaften unter der Aufsicht der Vorsitzenden dieser Versammlungen erfolgt. Zweck jener Vorschrift ist, dem Gesetzgeber eine Ausdrucksmöglichkeit zu bieten. Auch den durch die Fraktionen vertretenen politischen Parteien und den wichtigsten Gewerkschaften wird nach dem Grundsatz der *expression directe* (im weiteren Sinne die demokratische Meinungsfreiheit) und nach von der Regulierungsbehörde festgelegten Modalitäten Sendezeit eingeräumt.<sup>4</sup> Das Einräumen von Sendezeit im Rahmen dieser Verpflichtung entspricht dem Auftrag der öffentlich-rechtlichen Sender zur Berichterstattung und dient der Förderung der demokratischen Debatte.

4) Es obliegt dem CSA, den politischen Parteien Sendezeit einzuräumen, unter Berücksichtigung der jeweiligen Abgeordnetenanzahl in den beiden parlamentarischen Versammlungen und der Ausgewogenheit zwischen Parteien, die einer politischen Mehrheit angehören und denen, die keine politische Mehrheit bilden. Er entscheidet, wer ein Anrecht auf Sendezeit erhält und legt daraufhin die jährliche Sendezeit sowie die Anzahl der erlaubten Sendungen fest. Wer ein Anrecht auf Sendezeit geltend machen kann, ist alleine für die Gestaltung, Herstellung und Regie seiner Sendungen verantwortlich. Werbeaussagen in jeder Form sind untersagt.

Der CSA erscheint als Garant für die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Sektors gegenüber den politischen Kräften. Es ist Aufgabe der Regulierungsbehörde, die Gleichbehandlung, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehsektors zu gewährleisten (Art. 3-1). Die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender gewährleisten unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und der Empfehlungen des CSA die Ehrlichkeit, Unabhängigkeit und den Pluralismus in der Berichterstattung sowie bei der Darstellung von Denkrichtungen und Meinungen (Art. 43-11). In Ermangelung einer einem Presserat entsprechenden und aus Branchenangehörigen zusammengesetzten Instanz, die über die Einhaltung der Berufsethik wachen und die Diskussion mit den Zuschauern eröffnen könnte, ist die effiziente Durchführung dieser Grundsätze weitgehend eine Kompetenz der Regulierungsbehörde. Dieses System stößt jedoch angesichts der Befugnisse der Regulierungsinstanz und der Tatsache, dass die nur nachträglich kontrollieren kann, an seine Grenzen. Zwar steht es dem CSA frei, Grundsätze für die Organisatoren von Fernsehdebatten festzulegen, er hat jedoch keinerlei Einfluss auf die Auswahl der Gäste einladen und die redaktionellen Entscheidungen der Sender.

Dem politischen Pluralismus, den er regelmäßig anhand konkreter, in Abstimmung mit den Rundfunkveranstaltern festgelegter Merkmale beurteilt, gilt die besondere Aufmerksamkeit des CSA. Das Gebot der ehrlichen Berichterstattung stützt sich auf den grundlegenden Wahrheitsanspruch bei der medialen Widerspiegelung von Sachverhalten, welcher wiederum die Prüfung und Seriosität der Informationsquellen sowie eine gewissenhafte und unparteiische Darstellung der Sachverhalte voraussetzt. Der Journalist muss zwar neutral bleiben, soll aber dennoch anhand von Äußerungen externer Persönlichkeiten unterschiedliche Standpunkte darstellen. Die Einordnung der vorliegenden Informationen nach Wichtigkeit obliegt den Chefredaktionen, die den Weisungen der jeweiligen Direktion unterliegen. Die öffentlich-rechtlichen Sender sind für all ihre Sendungen redaktionell verantwortlich aus und haften für den Inhalt sämtlicher Sendungen, die sie ausstrahlen.

Die Existenz einer Regulierungsbehörde – einer ungeschriebenen Garantie für die Unabhängigkeit des audiovisuellen Sektors gegenüber der Politik, die insbesondere befugt ist, über die Einhaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags zu wachen und eine gewisse Anzahl von Verwaltungsratsmitgliedern der nationalen Programmgesellschaften zu ernennen – beschneidet die Einflussmöglichkeiten der Regierung auf die Leitung des öffentlich-rechtlichen Rundfunksektors dennoch nicht völlig. Auch wenn der CSA befugt ist, gerade für den öffentlich-rechtlichen Rundfunksektor bestimmte Regeln aufzustellen, um die Präsenz unterschiedlicher Meinungen im Fernsehen zu steuern, ist seine Kompetenz doch im Übrigen begrenzt. Abgesehen von seiner vielfach kritisierten Ernennungsbefugnis verfügt der CSA kaum über Handhabe zur Einflussnahme auf das öffentlich-rechtliche Fernsehen. Er verfügt beispielsweise über keinerlei Finanzmacht und hat lediglich Beratungsfunktion bei der Ausarbeitung der Pflichtenhefte. Hier drängt sich allerdings die Feststellung auf, dass der Staat über bedeutende Hebel verfügt. Dieser Einfluss konkretisiert sich zunächst im Eigentumsrecht, das der Staat als Aktionär der nationalen Programmgesellschaften innehat, deren Satzung im Übrigen von der Regierung gebilligt wurde. Logischerweise haben Regierung und Parlament demnach eine Ernennungsbefugnis für bestimmte Mitglieder der Verwaltungsräte öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Die Vormachtstellung des Staates wird auch bei den inhaltlichen Verpflichtungen deutlich, die den Rundfunksendern durch die Pflichtenhefte auferlegt sind, welche der Premierminister nach Stellungnahme des CSA im Wege einer einseitigen Amtshandlung erlässt. Letztlich kann der Staat in der Theorie seinen politischen Einfluss auch über die mit der Gesellschaft France Télévisions abgeschlossenen Ziel- und Mittelverträge ausüben, deren Hauptgegenstand die Verwaltung der vom Staat bereitgestellten öffentlichen Mittel bildet.

### 3. Einfluss der Zivilgesellschaft

Der öffentlich-rechtliche Rundfunksektor hat Referenzfunktion, wenn es um die journalistische Praxis und die Anforderungen der Berufsethik geht. Diese Überlegung führte zur Benennung von Ombudsleuten (*médiateurs*) – eine Maßnahme, die langfristig zur Einrichtung von Strukturen zum kritischen Überdenken der Berichterstattung und zur Ausarbeitung eines Leitfadens für die Berufsethik des öffentlich-rechtlichen Rundfunks führen soll. Auf Antrag der damaligen Ministerin für Kultur und Kommunikation, Catherine Trautmann, richtete das öffentlich-rechtliche Fernsehen im Juni 1998 solche Publikumsstellen ein; übergeordnetes Ziel war, deren Arbeit als Grundlage für die spätere Ausarbeitung eines Redaktionsleitfadens zu nutzen. France 2 und France 3 ernannten jeweils ihren eigenen Informations-Ombudsmann für die Berichterstattung, und France Télévisions schuf eine Publikumsstelle für die Programme (das heißt für alle Anfragen, die nicht unmittelbar Nachrichtensendungen und -magazine betreffen). Ein interner Ombudsmann, der sich um die Bearbeitung und Beantwortung von Zuschauerbeschwerden kümmert, ist eine mögliche Lösung, solange es an einem Presserat oder einem entsprechenden Gremium für die audiovisuellen Medien fehlt und ebenso an einem aus Journalisten und externen Persönlichkeiten bestehenden Ethikausschuss, an den sich die

Zuschauer wenden könnten. Es erscheint jedoch, dass seine Befugnisse eingeschränkt sind und seine Rolle weniger in der Überprüfung der Wahrung der Regeln der Berufsethik besteht als darin, auf unzufriedene Zuschauer zu reagieren.

Aufgabe der Ombudsleute im audiovisuellen Bereich ist es, einen Dialog zwischen den Empfängern der Information und den Redaktionen auf den Weg zu bringen. Sie müssen als Dritte neutral und unabhängig sein, dürfen also nicht aus dem Dunstkreis einer der Parteien entstammen. Die Informations-Ombudsleute sind erfahrene Journalisten und damit, auch wenn sie gegenüber der Redaktion nicht weisungsgebunden und für die Dauer ihres Mandats unabsetzbar sind, mit dieser verbunden, was ihre Wahrnehmung als „Dritte“ erschwert. Andererseits lässt diese Position vermuten, dass sie ihren Kollegen Respekt entgegenbringen, was vermutlich die Zusammenarbeit mit diesen erleichtert.

Der Ombudsmann für die Berichterstattung bei France 2 wird als „Ansprechpartner für die Zuschauer“ betrachtet, der Anmerkungen, Fragen und Kritik zur Art der Berichterstattung in den Nachrichtensendungen und -magazinen der Redaktion entgegennimmt. Seine Aufgabe ist es, die Journalisten und die Leitung des Senders über die Ansichten der Zuschauer in Kenntnis zu setzen; bei Widerspruch aus dem Publikum soll er durch Gegenüberstellung der jeweiligen Standpunkte den Dialog eröffnen und bei Fehlinformationen auf Sendung für eine entsprechende Richtigstellung sorgen. In Anbetracht seiner praktischen Funktion sind jedoch in manchen Fällen Zweifel angebracht, ob der Ombudsmann seine Rolle als unabhängiger Dritter wirklich auszufüllen vermag. Dem Informations-Ombudsmann von France 2 wurde ein sichtbares Forum in Form einer wöchentlichen, 20-minütigen Sendung eingeräumt. Der Ombudsmann für Programmbeschwerden geht bei France 2 und France 3 im Einvernehmen mit den Generaldirektoren der beiden Sender nur in Ausnahmefällen auf Sendung. Der Informations-Ombudsmann wird vom Präsidenten von France Télévisions für drei Jahre ernannt; Personalvertreter und Vertreter der Journalistengesellschaft erstellen dazu eine Kandidatenliste mit drei Namen von Journalisten der Senderredaktion oder Journalisten, die anderen Presseredaktionen angehören. Der Informations-Ombudsmann ist zwar der Redaktion von France 2 gegenüber nicht weisungsgebunden, diese stellt ihm jedoch die Mittel zur Verfügung, die er zur Ausübung seines Auftrags benötigt. Er ist allein verantwortlich für die Themen und Gäste, die er auswählt; daher ist er zwangsläufig mit der Frage konfrontiert, wie repräsentativ die an ihn herangetragenen Anliegen sind, und muss einen pluralistischen Ansatz bei ihrer Behandlung finden. Die Zuschauerreaktionen beziehen sich im Wesentlichen auf die Berichterstattung zum aktuellen Geschehen und die Art und Weise, mit der die Information von der Redaktion dargestellt wurde. Manche Zuschauer verspüren aber auch einfach das Bedürfnis, ihre Meinung zu den großen politischen oder gesellschaftlichen Fragen zu äußern, ohne besondere Kritik an den Journalisten zu üben. Die wesentlichen, regelmäßig in der Zuschauerpost wiederkehrenden Beschwerdepunkte mahnen gerade die Sonderrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Vorbildfunktion an, wobei die Gewalthaltigkeit von Bildern, Ungenauigkeiten oder fehlende Neutralität, Unparteilichkeit oder Objektivität der Journalisten bemängelt werden – vor allem also wesentliche Verstöße gegen das Gebot der ehrlichen Berichterstattung. Durch die Konfrontation der Journalisten mit den Zuschauern gibt die Sendung unterschiedlichsten Zuschauerkreisen die Möglichkeit, sich zu äußern und mit ihrer Kritik am Verhalten der Medien Gehör zu verschaffen.

Der Programm-Ombudsmann von France Télévisions wird ebenfalls vom Präsidenten der Gesellschaft ernannt. Seine Funktion ist eine andere als beim Informations-Ombudsmann. Der Programm-Ombudsmann interveniert erst in zweiter Linie, nämlich wenn die von den betroffenen Programmverantwortlichen gegebene Antwort den Zuschauer, der geschrieben hat, nicht befriedigt. Gegebenenfalls kann er im Nachhinein intervenieren, die Standpunkte gegenüberstellen, Nachforschungen anstellen und seine Schlüsse ziehen. Er hat dabei freien Ermessensspielraum für die weitere Behandlung, die er der der Beschwerde zuteil werden lässt.

Im Januar 2002 hat France Télévisions eine *charte de l'antenne* (Programmcharta) verabschiedet; laut der Direktion sei sie aber nicht das Ergebnis der von den Ombudsmännern angestellten Überlegungen. Beschrieben wird dieses Instrument, das die Pflichten und Verantwortlichkeiten der Gruppe in allen Bereichen darstellt, als Synthese des „Wertesystems, von dem das öffentlich-rechtliche Fernsehen geleitet wird, der Gesetze, auf denen es beruht, der Gesamtheit der Regeln und Grundsätze, die im Programm und bei der Berichterstattung zu respektieren sind. Die Charta stützt sich auf das europäische Recht, die französischen Gesetze, die Durchführungsverordnungen, die Entscheidungen und Empfehlungen des CSA, die mit den Institutionen abgeschlossenen Übereinkommen und die internen, durch in offener Abstimmung innerhalb der Sender ausgearbeitete Texte ergänzten Ordnungen“. Diese Programmcharta resultiert nicht aus innerhalb der Gesellschaften der Gruppe angestellten Überlegungen, sondern erscheinen wie eine einfache Kompilation der Vorschriften des positiven Rechts. Als Selbstregulierungsmechanismus eignen sie sich daher nicht und bestätigen nur die Schwierigkeiten für den Rundfunkveranstalter, eine echte Berufsethik aufzustellen.

Die Gründung eines mit der Abgabe von Stellungnahmen und Empfehlungen beauftragten Programmbeirats in der Gesellschaft France Télévisions ermöglicht die Einbindung der Zuschauer in programmpolitische Entscheidungen. Gemäß Art. 46 des geänderten Gesetzes vom 30. September 1986 besteht dieser Rat aus zwanzig Mitgliedern. Diese Mitglieder sind aufgrund der Nutzung von Fernsehempfangsgeräten rundfunkgebührenpflichtige Bürger, die nach vorheriger Einholung ihrer Zustimmung in einem per Verordnung im Staatsrat festgelegten Verfahren ausgelost und für drei Jahre bestellt werden. Nun drängt sich die Frage auf, ob die Einrichtung dieses Programmbeirats dem tatsächlichen Wunsch entspricht, die Fernsehzuschauer an der Programmplanung zu beteiligen, oder eher, wie es die Voraussetzungen einer Mitgliedschaft in diesem Gremium vermuten lassen, die Daseinsberechtigung einer Finanzierung durch Rundfunkgebühren zusätzlich hervorheben soll. Sicher ist jedoch, dass das Gesetz mit dieser Bestimmung den Zuschauervereinigungen jeglichen Anspruch von auf Repräsentativität abspricht. Auch die mangelnde Präzisierung der ihm zuerkannten, sowieso nur rein beratenden Befugnisse gibt Anlass zur Annahme, dass dieses Gremium lediglich einen weiteren Punkt auf einer langen Liste von Organen bildet, deren Rolle im internen Entscheidungsprozess der Rundfunksender nie als maßgeblich erschien. Mehr als sechs Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes gibt es immer noch keine entsprechende Verordnung zur Zusammensetzung, zum Auftrag und zur Arbeitsweise des Programmbeirats.

Die Berufs- und Gewerkschaftsverbände der audiovisuellen Medien, der *Conseil national des langues et cultures régionales* (Nationaler Rat für Regionalsprachen und -kultur) sowie die in einem Nationalverband zusammengeschlossenen Familienvereine können sich zur Einleitung von Strafmaßnahmen an den CSA wenden, wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter ihre Pflichten missachten (Art. 48-1). Die Sender erstatten dem Kommunikationsminister und dem CSA jährlich Bericht über die Erfüllung der ihnen laut dem Pflichtenheft obliegenden Verpflichtungen. Auch dem Parlament wird ein Jahresbericht über die Umsetzung des den Rundfunkveranstaltern gemäß Art. 43-11 des Gesetzes obliegenden Auftrags zugestellt.

## **Kapitel II: – Kulturelle Vielfalt**

### **A. Einfluss maßgeblicher kultureller oder nationaler Aspekte**

#### **1. Kultur**

Im Bewusstsein, dass Fernsehen Kultur im weitesten Sinne produziert und verbreitet und eine wesentliche Rolle bei der Weitergabe gesellschaftlicher und kultureller Werte spielen sowie einen maßgeblichen Einfluss auf das kulturelle Umfeld der Menschen ausüben kann, entwickelte die öffentliche Hand in Frankreich eine spezielle Kulturpolitik für audiovisuelle Medien. An der genannten kultur- und gesellschaftspolitischen Dimension des Fernsehens werden für Rundfunkveranstalter des öffentlich-rechtlichen sowie des privaten Sektors Verpflichtungen zur Ausstrahlung und Produktion audiovisueller Werke und Spielfilme in französischer Originalfassung festgemacht. Diese Programmverpflichtungen sind hauptsächlich quantitativ, weshalb sich der öffentlich-rechtliche Sektor kaum vom privaten absetzt und zwischen zwei Alternativen schwankt: Gegenprogramm oder Wettbewerb. Außerdem verstärkte die Gründung von Sendern wie dem europäischen Kulturkanal ARTE und dem französischen Bildungskanal France 5 die Befürchtung, die Kultur würde aus den öffentlich-rechtlichen Vollprogrammen verschwinden und die Sender ihre Tendenz fortsetzen, die Kultur in eine Sparte abzurängen. Daraufhin bekräftigte das geänderte Gesetz aus dem Jahr 1986 den Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Vollprogramme anzubieten, sowie dessen Rolle bei der Aufwertung und Vermittlung des Kulturerbes. Sein Auftrag darf sich nicht auf die Ausstrahlung von Bildungs- und Kulturprogrammen beschränken. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss einen generalistischen Ansatz verfolgen mit einem ausgewogenen und breit gefächerten Programmangebot, das die verschiedenen Zuschauerkreise in der Bevölkerung anspricht und zusammenbringt. Für den öffentlich-rechtlichen Sektor gilt es gemäß dem ihm vom Gesetzgeber und durch die Pflichtenhefte gestellten Auftrag, ein abwechslungsreiches und interessantes Angebot an Kultursendungen zu entwickeln. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter müssen „bedeutende Anstrengungen auf dem Gebiet des Fernseherschaffens erbringen, insbesondere durch Innovation (...) und die Förderung von Originalproduktionen mit dem Ziel, das kulturelle und sprachliche Erbe Frankreichs positiv darzustellen“.

Die Ausstrahlungs- und Produktionsquoten fungieren insoweit als Instrumente zum Schutz der kulturellen Identität, als sie die nationale Produktion beeinflussen; sie eignen sich jedoch nicht unbedingt zum Schutz der Kultur, da die Kriterien zur Bestimmung der von diesen Quoten umfassten Werke diesbezüglich weder Qualität noch Pluralismus gewährleisten. Der qualitative Ansatz wird insofern vom Gesetzgeber gewürdigt, als er den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu einer Referenz für sämtliche Schichten des Fernsehpublikums erhebt, dessen Programmangebot sich durch Vielfalt,

Pluralismus und seinen Qualitätsanspruch auszeichnet. Dabei muss betont werden, dass die Pflichtenhefte das kulturelle Anliegen hauptsächlich in quantitativen Verpflichtungen ausdrücken, die darin bestehen, die Verbreitung einer bestimmten Anzahl von Sendungen (Opern, Tanz- und Theaterprogramme etc.) oder ein zeitliches Sendevolumen für Genres wie Literatur, Musik, Wissenschaft oder Dokumentationen aufzuerlegen beziehungsweise schlichtweg deren Präsenz im Programmangebot einzufordern, ohne sie jedoch mit qualitativen Programmauflagen zu behaften. Diese nicht an bestimmte Sendezeiten gebundenen Verpflichtungen stören die Sender gar nicht, die diese kulturelle Sendungen üblicherweise einfach zu fortgeschrittener Stunde ausstrahlen.

Obwohl die Bilanz des französischen Systems zur Unterstützung der Filmproduktionsbranche anscheinend positiv ausfällt, wird die öffentliche Hand nicht umhin kommen, sich angesichts der Zielvorgaben für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter hinsichtlich der Inhalteproduktion auch Gedanken um deren Mittelressourcen zu machen.

## 2. Sprache

Es obliegt dem öffentlich-rechtlichen Sektor, die französische Sprache, einen integralen Bestandteil der französischen Kultur, zu fördern – einerseits (auf nationaler Ebene) dadurch, dass er das Spracherbe in seiner regionalen und lokalen Vielfalt zur Geltung bringt, und andererseits (auf internationaler Ebene) dadurch, dass er einen Beitrag zur Erhöhung des Stellenwerts und zur Verbreitung der französischen Sprache und Kultur in der Welt leistet. Es ist dabei Sache der Regulierungsbehörde, auf die „Verteidigung und Veranschaulichung der französischen Kultur und Sprache zu achten“ (Art. 3-1). Aus Achtung vor der französischen Sprache wacht France Télévisions ganz besonders über Schreibweisen, über die Qualität der in den Programmen benutzten Sprache und der Äußerungen der Mitarbeiter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Fernsehen; vor allem sind fremdsprachliche Begriffe dort verboten, wo es eine französische Entsprechung gibt. Bei Werbeprogrammen achtet France Télévisions darauf, dass in einer Fremdsprache hergestellte Werbebotschaften verständlich übersetzt werden. Im Bemühen, die kulturelle französische Vielfalt widerzuspiegeln, versteht sich der öffentlich-rechtliche Sektor auch als Ausdrucksforum für die wichtigsten in Frankreich und den Überseegebieten gesprochenen Regionalsprachen. Die Verbreitung der französischen Kultur und Sprache im Ausland spiegelt sich hauptsächlich in der Beteiligung von France Télévisions an Sendern mit europäischer und internationaler Ausrichtung wider, etwa am europäischen Kulturkanal ARTE, am französischsprachigen weltweit empfangenen Sender TV5 und an der Programmdatenbank von Canal France International (CFI).<sup>5</sup>

## 3. Vielschichtigkeit der französischen Nation

Die französische Gesellschaft setzt sich infolge mehrerer Einwanderungswellen aus verschiedenen Kulturkreisen zusammen. Der öffentlich-rechtliche Sektor muss diese Herkunftsvielfalt der französischen Bevölkerung sowohl in seinen Programmen als auch in seinen Fernsehgesichtern (Moderatoren, Ansager, Studiogäste etc.) widerspiegeln.

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen richtet sich ohne Ausgrenzung oder Diskriminierung an die gesamte französische Gesellschaft in ihrer unterschiedlichen Zusammensetzung. Die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender fördern die demokratische Debatte, den Austausch zwischen den verschiedenen Teilen der Bevölkerung sowie die Eingliederung in die Gesellschaft und die Staatsbürgerschaft, um die Werte der Integration, der Solidarität und des Gemeinsinns zu stärken. Sie setzen Maßnahmen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die kulturelle Vielfalt und die Bekämpfung von Diskriminierung in die Praxis um und spiegeln in ihrem Programmangebot die Vielschichtigkeit der französischen Gesellschaft wider.

Besonders der Sender France 5 hat den Auftrag, Programme zur Förderung des Gemeinsinns anzubieten, die Antworten auf die Fragen der Allgemeinheit über das Leben in der Gesellschaft liefern sollen (Eingliederung von Ausländern, Kenntnis der Institutionen, Informationen über gesellschaftliche Aktivitäten etc.). Außerdem bietet er zum besseren Verstehen der Arbeitswelt Sendungen über das Erwerbsleben und die Wirtschaft an, in denen verschiedene Akteure ihre Standpunkte äußern und austauschen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Arbeitsuchende).

Mit Blick auf die Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes hat die Umsetzung des „Positiven Aktionsplans für die Integration“ der Gesellschaft France Télévisions zum Ziel, die Präsenz, die Meinungen,

5) Zur Förderung der weltweiten Verbreitung französischer Fernsehprogramme stellt CFI seinen Partnern in Schwellenländern kostenlos Sendungen zur Verfügung (Spiel- und Fernsehfilme, Serien, Dokumentationen, Sport- und Nachrichtenmagazine, Unterhaltungs- und Jugendsendungen etc.).

die Repräsentanz und die Förderung der verschiedenen Teile und Ursprünge des nationalen Gemeinwesens zu verbessern, und zwar allgemein auf dem Bildschirm (an Sendungen teilnehmendes Publikum, Moderatoren, Berichterstatter, ...), in den Programmen (insbesondere in den produzierten und ausgestrahlten Spiel- und Fernsehfilmen) sowie in der Belegschaft. Gemäß dem Ziel- und Mittelvertrag muss sich die Gruppe France Télévisions darum bemühen, die Zusammensetzung ihres Publikums der soziodemografischen und geografischen Realität der französischen Fernsehzuschauer anzugleichen. Diskussionen mit Gewerkschaftsvertretern sind geplant; Ziel ist die Verabschiedung einer „Richtlinie zur Einstellung neuer Mitarbeiter“, die den Vielfaltsanspruch auch hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung formalisieren soll.

Die Achtung des Gleichheitsgrundsatzes, verbunden mit der französischen Auffassung von der öffentlichen Daseinsvorsorge, hat auch France Télévisions dazu veranlasst, mittels angemessener Maßnahmen den Zugang von Gehörlosen und Menschen mit Hörbehinderungen zu ihren Programmen zu fördern und die Zuschauer für die besonderen Schwierigkeiten von Menschen mit Behinderungen zu sensibilisieren.

Durch die erneute Bekräftigung des Kulturauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie der Rolle der dazugehörigen Regulierungsbehörde will das Gesetz aus dem Jahr 2000 den quantitativen Programmregelungen eine soziale Dimension hinzufügen. Es verfolgt einen institutionellen Ansatz, der auf dem Willen zur Aufrechterhaltung eines gesellschaftlichen Zusammenhalts beruht, insbesondere durch die Integration der verschiedenen Bevölkerungsgruppen der Gesellschaft.

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk muss den politischen Parteien Sendezeit zur Verfügung stellen, um seinem Informationsauftrag gerecht zu werden und die demokratische Debatte zu fördern. Die Anerkennung eines Anspruchs auf Sendezeit liegt im Neutralitätsprinzip des öffentlich-rechtlichen Rundfunks begründet. Konkretisiert wird dieser Anspruch auf Sendezeit durch die Ausstrahlung von Regierungsmitteilungen, durch die Gewährung eines Erwiderungsrechts für die parlamentarischen Opposition sowie durch die Ausstrahlung von Wahlsendungen im Rahmen der offiziellen, vom Rundfunk übertragenen Wahlkampagnen, der wesentlichen Debatten des Parlaments und Sendungen, die Vertretern der im Parlament vertretenen Fraktionen sowie den Vertretern von Gewerkschafts- und Arbeitnehmerverbänden auf nationaler Ebene die Gelegenheit zur Aussprache geben.

Abgesehen von den zur Erfüllung des Anspruchs auf Sendezeit bestimmten Sendungen steht es den Sendern frei, wen sie zu Talkshows einladen und welche Themen sie in ihren Informationsprogrammen behandeln wollen – vorbehaltlich der Einhaltung des Pluralismusgrundsatzes in Bezug auf Denkrichtungen und Meinungen und unter der Aufsicht des CSA.

Der parlamentarische Charakter des französischen Regierungssystems bewirkt, dass die im Parlament vertretenen politischen Fraktionen zum Nachteil der kleinen Minderheitenparteien begünstigt werden.<sup>6</sup> Der Zuschauer in seiner Eigenschaft als Bürger verfügt jedoch in Form des französischen Parlamentssenders (La Chaîne Parlementaire – LCP) über ein zusätzliches Instrument für den Zugang zur politischen Debatte. Dieser Sender hat einen „öffentlich-rechtlichen Auftrag, der insbesondere die Information und die Bürgerbildung für das öffentliche Leben anhand von parlamentarischen, bildungsorientierten und gemeinsinnfördernden Programmen beinhaltet“ (Art. 45-2 des geänderten Gesetzes von 1986). Der Parlamentssender kann über das Satellitenbouquet, über Kabel und über das terrestrische digitale Fernsehen empfangen werden. Zwei Rundfunkveranstalter (LCP-Assemblée Nationale und Public-Sénat) teilen sich denselben Kanal, unter der jeweiligen Leitung von Generaldirektoren, die von den Präsidien beider Kammern auf Vorschlag von deren Präsidenten auf drei Jahre bestellt sind. Der Parlamentssender untersteht nicht der Aufsicht durch den CSA, sondern der wachsamsten Kontrolle der beiden Kammern. Das Kapital an den Programmgesellschaften hält jeweils zu 100 % diejenige Kammer, an die sie angebunden ist.

6) In Abstimmung mit den Rundfunkveranstaltern hat der CSA ein Referenzsystem zur Gewährleistung des politischen Pluralismus im Fernsehen ausgearbeitet. Sämtliche Radio- und Fernsehanbieter sind demzufolge gehalten, „ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den den Regierungsmitgliedern, den Vertretern der parlamentarischen Mehrheit und den Vertretern der Opposition eingeräumten Sendezeit“ einzuhalten und ihnen „vergleichbare Programmbedingungen“ zu gewährleisten. Die Rundfunkveranstalter müssen außerdem darauf achten, dass den Vertretern nicht im Parlament repräsentierter Parteien eine angemessene Sendezeit eingeräumt wird. Die den Vertretern der parlamentarischen Opposition eingeräumte Sendezeit darf die Hälfte der den Regierungsmitgliedern und den Vertretern der parlamentarischen Mehrheit eingeräumten kumulierten Sendezeit nicht unterschreiten – es sei denn, das aktuelle Geschehen rechtfertigt dies ausnahmsweise. Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Aufkommen verschiedener nicht im Parlament verteilter politischer Bewegungen addieren sich zu den bereits seit längerem bestehenden Schwierigkeiten bei der Begriffsbestimmung von „Mehrheit“ und „Opposition“ (z. B. die Einstufung von François Bayrou in die Opposition), der Einstufung der Parteien in eine dieser beiden Kategorien und der Aufteilung der Sendezeit zwischen den Parteien innerhalb dieser Kategorien.

#### 4. Religion

Frankreich ist eine laizistische Republik. Das französische System des Laizismus liegt im Postulat der Gleichstellung und gleichen Behandlung der Religionen begründet. Die Gewährleistung der Religionsfreiheit verpflichtet den Staat, die Voraussetzungen für die freie Äußerung religiöser Überzeugungen zu schaffen. Die Vertreter des Staates können bestimmte Religionen je nach Bedeutungsfaktor (Anzahl der Gläubigen) und Ehrenhaftigkeit (Kriterium der öffentlichen Ordnung) zulassen; sie stützen sich dabei also auf äußerliche Merkmale der Konfessionen und nicht den Glauben selbst. Die Entscheidung, einen Anspruch auf Sendezeit einzuräumen, liegt nach Genehmigung durch den CSA beim Kultusministerium. Die Gesellschaft France 2 muss im Rahmen ihres Auftrags als Anstalt des öffentlichen Rechts den wichtigsten in Frankreich ausgeübten Religionen eine Sendeleioste einräumen (Art. 56 des geänderten Gesetzes von 1986). Verantwortlich für die Realisierung dieser Sendungen sind nach Stellungnahme des Kultusministeriums die durch die jeweiligen geistlichen Oberhäupter ernannten Vertretern dieser Religionen. Handelt es sich jedoch nicht um Zweitausstrahlungen, kann der Rundfunkveranstalter diese Sendungen vorab sichten und ist zur Verweigerung der Ausstrahlung berechtigt. Das Pflichtenheft von RFO sieht für den Rundfunkveranstalter einfach nur die Möglichkeit vor, „den verschiedenen Glaubensfamilien und Konfessionen sowie der Meinungsfreiheit der wichtigsten auf lokaler Ebene praktizierten Religionen gewidmete Sendungen“ in ihrer Programmplanung zu berücksichtigen.

#### B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur

Zur Gewährleistung von Programmvielfalt und Pluralismus setzt das Gesetz von 1986 auf die redaktionelle Autonomie der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter mit Sonderauftrag (Art. 44). France 2 als „Vollprogramm“ ist demzufolge damit beauftragt, ein abwechslungsreiches Referenzprogramm für den größtmöglichen Zuschauerkreis anzubieten, die Schaffung von Originalproduktionen zu fördern und eine Berichterstattung auf nationaler wie internationaler Ebene zu gewährleisten. France 3 hingegen versteht sich, trotz seiner Eigenschaft als Vollprogramm mit einem abwechslungsreichen Programmauftrag, als „nationaler, regionaler und lokaler“ Fernsehsender und muss in diesem Zusammenhang den Dienst der Lokalberichterstattung gewährleisten. France 5 wiederum stellt ein Programmangebot mit „Bildungscharakter“ und strahlt Sendungen aus, die den Zugang zu „Wissen, Allgemeinbildung, Ausbildung und Beschäftigung“ sowie „Bild- und Medien-erziehung“ sicherstellen. France 4 trägt zur „Stärkung des kulturellen und künstlerischen Angebots sowie der vermehrten Darstellung von Bühnenkunst im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ebenso wie zur Bekanntmachung der französischen und europäischen audiovisuellen Kreation“ bei, entsprechend den Erwartungen eines größtmöglichen Zuschauerkreises, wobei eine besondere Aufmerksamkeit der Zuschauergruppe der jungen Erwachsenen gilt. Schließlich gibt es noch den Überseesender RFO (*Réseau France outre-mer*), und in Ergänzung der Fernsehlandschaft den europäischen Kulturkanal ARTE (vgl. Art. 44-1 mit einschlägigen Bestimmungen für diesen Sender).

Die französische Verfassung erkennt den Gebietskörperschaften zwar eine echte juristische Autonomie zu. Diese bleibt jedoch aufgrund der finanziellen Abhängigkeit gegenüber dem Staat beschränkt. Es bietet sich an dieser Stelle an, mit Blick auf das Dezentralisierungskonzept eine Parallele zwischen dem Aufbau des Staates und dem Aufbau des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu ziehen. France Télévisions legt die strategischen Ausrichtungen der Gesellschaften France 2, France 3, France 4 und France 5 fest. Vor diesem Hintergrund bilden France 2, France 3, France 4 und France 5 – bei gleichzeitiger Behauptung ihrer eigenständigen redaktionellen Identität – durch die Koordinierung ihrer Programmplanung und Produktion einander ergänzende Sender, die in ihrem Programmangebot eine größtmöglichen Vielfalt erzielen.

France 3 und RFO spiegeln wohl am besten den dezentralisierten Charakter des französischen Staates wider.

Das landesweite Programm und das Netz der Regionalstationen des Rundfunkveranstalters France 3 sind Instrumente im Dienst einer audiovisuellen Raumplanung für ganz Frankreich. France 3 versteht sich als Medium der bürgernahen Berichterstattung und bedient in erster Linie die dezentralisierte Information und die Abdeckung regionaler Ereignisse. Mittels regionaler und lokaler Sendungen (in Großstädten) soll – in Zusammenarbeit mit den Gebietskörperschaften oder der Lokalpresse – die Darstellung der lokalen Unterschiede gefördert werden. Dieser gesetzlich vorgesehene Auftrag erstreckt sich auch auf das digitale Medium: Der Sender richtet ein Netz regionaler Digitalfernsehangebote ein, die alle redaktionell eigenständig und unentgeltlich zugänglich sind. Diese regionalen Fernsehangebote sollen die Gebietskörperschaften repräsentieren, indem sie ihre Programme auf die Kenntnis der Regionen ausrichten und eine bürgernahe Berichterstattung anbieten, die sich eingehender mit den täglichen Sorgen und lokalen Belangen der Zuschauer befasst. Gefördert werden damit zugleich

die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im audiovisuellen Bereich und die auf dem französischen Festland gesprochenen Regionalsprachen.

Der Überseesender RFO strahlt in den französischen Überseegebieten über die nationalen Sender Fernsehsendungen (Nachrichtensendungen, Filme und Serien, Unterhaltungssendungen) aus, um zur Kenntnis der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Wirklichkeit, des kulturellen Reichtums der Überseedepartements, -territorien und -gebietskörperschaften sowie zur Darstellung der regionalen Besonderheiten beizutragen. RFO verfügt über zehn Regionalstationen mit zwei Fernsehsendern (Télé Pays und Tempo) und über ein Satellitennetz, über das der neue digitale Sender France Ô ausgestrahlt wird. Die Rundfunkgesellschaft beteiligt sich am demokratischen Leben, indem sie die wichtigsten für die Überseegebiete interessanten Parlamentsdebatten und die wesentlichen Debatten der Versammlungen der Departements, Regionen und Gebiete ausstrahlt, wobei sie die allgemeinen Verpflichtungen der Ausgewogenheit und des Pluralismus achtet.

Diese Berücksichtigung der Überseegebiete spiegelt sich auch strukturell in der Zusammensetzung des Verwaltungsrats von France Télévisions wider: Eine der vom CSA bestellten Persönlichkeiten stammt aus Übersee. Die Regionalräte von Guadeloupe, Französisch-Guayana, Martinique und Réunion werden über die Organisations- und Arbeitsbedingungen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in der Region auf dem Laufenden gehalten. Der Verwaltungsratspräsident der Fernsehgesellschaft RFO erstellt einen jährlichen Geschäftsbericht an den Regionalrat (Artt. L. 4433-28 ff. des *Code général des collectivités territoriales* (Allgemeines Gesetz über die Gebietskörperschaften – CGCT).

Im Übrigen können die Gebietskörperschaften oder ihre Verbände unter den vom Gesetz von 1986 vorgesehen Bedingungen selbst ein den Informationen über das Lokalgeschehen gewidmetes Fernsehprogramm anbieten. Die Gebietskörperschaft schließt mit einer juristischen Person, die das Programm produziert, für eine Dauer von drei bis fünf Jahren einen Ziele- und Mittelvertrag ab, der den öffentlich-rechtlichen Auftrag und dessen Umsetzungsbedingungen festlegt. Dieser Vertrag ist Anhang des mit dem CSA getroffenen Übereinkommens (Art. L. 1426-1 CGCT).

## Fazit

Eine Definition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Suche nach dessen grundlegender Besonderheit stellt sich als komplexes Unterfangen heraus. Das gilt umso mehr, als auch dem privaten Sektor Verpflichtungen im Interesse des Gemeinwohls auferlegt und redaktionelle Zielsetzungen von den öffentlich-rechtlichen Sendern auf die Privatanbieter erweitert werden, sei es durch Gesetze und Verordnungen oder durch mit der Regulierungsbehörde abgeschlossene Übereinkommen. Die Bekräftigung der maßgeblichen Rolle der Regulierungsbehörde, insbesondere ihrer Befugnis zur Abgabe von Empfehlungen, trug dazu bei, die besonderen Merkmale des öffentlich-rechtlichen Sektors zu verwischen. Der private Rundfunksektor sieht sich nämlich ebenso wie der öffentlich-rechtliche einer Reihe von berufsethischen und zwingenden Verpflichtungen unterstellt – und zwar in dem Maße, dass der öffentlich-rechtliche Sektor sich nun hauptsächlich durch ein für den privaten Sektor typisches Kriterium definiert: das Kapital. Der Dreisprung „informieren, bilden, unterhalten“ wird von allen Rundfunkveranstaltern praktiziert und ist in diesem Sinne kein Auftrag mehr, weshalb sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk nicht länger auf der Grundlage von Kernaufgaben definieren kann.

Die unentschlossene Haltung der Organisationen des öffentlich-rechtlichen Sektors – sie schwanken zwischen der Betonung ihres Andersseins und der Angleichung ihres Angebots an die Privatsender, zwischen Gegenprogramm und Wettbewerb – sowie die redaktionelle Orientierungslosigkeit ließen bei den Zuschauern Zweifel an der Daseinsberechtigung dieses Sektors aufkommen. Der Wettlauf um die Einschaltquoten, die Steigerung der Werbeeinnahmen und das geringe Wachstum des Gebührenaufkommens haben dazu geführt, dass die Programme kommerziell ausgerichtet wurden, und haben den quantitativen Beitrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter reduziert. Die Maßstäbe zur Qualitätsmessung sind auf den Werbemarkt zugeschnitten, und es besteht ein schmerzlicher Mangel an Messinstrumenten, die dem Bedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmarktes gerecht werden.

Die Antwort auf die Frage nach der Positionierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter im Programmangebot muss zwangsläufig in der Erfüllung des qualitativen Bedarfs liegen. Die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kann sich nicht darauf beschränken, den Grundversorgungsauftrag dort umzusetzen, wo der Privatsektor das nicht will oder kann; er wäre dann zum reinen Auffangbecken degradiert. Die ihm anvertrauten Aufgaben der sozialen und kulturellen Integration, der Funktion als Klammer für die gesellschaftliche Vielfalt müssen sich in bestimmten Verpflichtungen konkretisieren, die zwei Anliegen verbinden: Vermeidung einer Kommerzialisierung der Programme einerseits und eines zu elitären Charakters andererseits.

Diese Identitätskrise der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, die einer immer schärferen Konkurrenz ausgesetzt sind und zugleich unter Finanzierungsschwierigkeiten leiden, brachte die staatlichen Entscheider dazu, die Berufung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neu zu definieren, speziell auch im Hinblick auf seine Entwicklung über die neuen Netze und auf die Konfrontation mit rapiden und teuren technologischen Umbrüchen. Das Gesetz vom 1. August 2000 versucht, auf diese verschiedenen Gesichtspunkte mit einer Reihe neuer Regelungen zum Auftrag, zur Struktur und den Ressourcen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen zu reagieren, die speziell dazu bestimmt sind, die Identität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu stärken und seine Entwicklung sicherzustellen.

Die Zukunft und die Daseinsberechtigung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks können nur über eine präzise Definition seiner Kernaufgaben und der sich daraus ergebenden Verpflichtungen gewährleistet werden; diese großen Grundsätze gilt es für die verschiedenen Programmkategorien und Informationssendungen konkret zu beschreiben. Zu diesem Zweck erscheint es notwendig, das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neu zu überdenken, insbesondere durch die Ausarbeitung eines thematischen Programmangebots, das Erproben neuer Dienste und die Modernisierung seiner Arbeitsweise. Das digitale Zeitalter ermöglicht die Stärkung der spezifischen Funktionen und erlaubt es dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sich als treibende Kraft an der Entwicklung neuer Verbreitungstechnologien zu beteiligen – vorausgesetzt, es werden ihm auch neue Finanzmittel bereitgestellt. Durch das Aufkommen der Digitaltechnik im Rundfunksektor können, bei gleichzeitiger Bindung der bisherigen Zuschauer, durch eine Neugliederung der Fernsehlandschaft neue Publikumskreise erschlossen werden, insbesondere durch die Verbreitung von Lokalprogrammen und die Einrichtung von Sendern für bestimmte Gemeinschaften.

Die Umsetzung der inhaltlichen Verpflichtungen, die Effektivität des Informations- und Programmpluralismus und die Aufstellung qualitativer Kriterien hängen noch weitgehend davon ab, welche Persönlichkeiten an der Spitze eines öffentlich-rechtlichen Rundfunksenders stehen und von welchem politischen Willen sie getragen werden – umso mehr, als die Kompetenzen der Regulierungsbehörde und insbesondere ihre Strafbefugnis weitgehend unzulänglich und wirklichkeitsfremd erscheinen.

Der öffentlich-rechtliche Sektor erscheint dabei als einziger in der Lage, eine echte Programmvelfalt anzubieten, die im Unterschied zum Privatsektor nicht nur Kriterien der kommerziellen Rentabilität und dem Ringen um Einschaltquoten unterworfen ist; er scheint damit auch der einzige zu sein, der die Programmpolitik der Privatsender beeinflussen und die Ausgewogenheit des Programmangebots wahren kann. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat mit der Einführung der digitalen terrestrischen Verbreitung verschiedene Rollen zu erfüllen; insbesondere muss er etwa durch landesweite Abdeckung und die Gebührenfreiheit neuer Spartenkanäle einem größtmöglichen Zuschauerkreis Zugang bieten und die Einrichtung neuer Lokalsender sowie die Einhaltung von Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Produktion von Fernsehbildern gewährleisten.

Ein Gesetzesentwurf über die Modernisierung der Verbreitung audiovisueller Medien und über das Fernsehen der Zukunft soll den Rechtsrahmen schaffen, um die völlige Umstellung von analog auf digital spätestens zum 30. November 2011 zu gewährleisten. Der Übergang zum Digitalzeitalter soll den Stellenwert und die Identität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bekräftigen, der von drei analogen Kanälen erst auf sechs, dann mit France Ô auf sieben Kanäle im terrestrischen digitalen Fernsehen erweitert wurde (France 2, France 3, France 4, France 5, der Parlamentssender, France Ô, ARTE). Über France Ô soll allen Franzosen der kulturelle Reichtum und das Leben in den Überseegebieten näher gebracht werden. Die Stellung des digitalen Senders France 4, der dazu bestimmt ist, das Angebot in den Bereichen Kultur, Kunst und Bühnenkunst auszubauen sowie – mit besonderem Augenmerk auf das Zielpublikum der jungen Erwachsenen – das französische und europäische audiovisuelle Schaffen in den Vordergrund zu rücken, soll durch den Ziel- und Mittelvertrag von France Télévisions, der derzeit neu verhandelt wird, gefestigt werden.

# VEREINIGTES KÖNIGREICH

Tony Prosser\*

## Kapitel I: Rechtsrahmen

Großbritannien verfügt über ein einzigartiges System des sogenannten *public service broadcasting* – des Rundfunks zugunsten der öffentlichen Daseinsvorsorge. Es hat mit der BBC nicht nur den weltweit bekanntesten öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, sondern verlangt auch von den großen Privatsendern, sich gewissen Regeln zu beugen, die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gelten. Daher steht das Modell im Grunde für eine pluralistische Grundversorgung im Rundfunkbereich. Im Wesentlichen beruht dies auf dem Gedanken von Qualität durch Wettbewerb, denn hohe Programmqualität entsteht am ehesten dort, wo es kein Monopol gibt. Dieses Modell ist derzeit durch die starke Zunahme der digitalen Kanäle ernsthaft bedroht und erfährt tiefgreifende Veränderungen zum einen durch die Ausarbeitung einer neuen *Charter* für die BBC und zum anderen durch eine Überprüfung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die kürzlich von der Aufsichtsbehörde für den kommerziellen Sektor, das *Office of Communications* (Ofcom), durchgeführt wurde. Dieses Kapitel konzentriert sich auf diese jüngsten Entwicklungen.

### A. Auftrag, Wirtschafts- und Finanzierungsmodell

#### 1. Auftrag

Die BBC

Anders als andere Rundfunkveranstalter bezieht die BBC ihre rechtlichen Befugnisse nicht aus einem Gesetz, sondern aus einer *Royal Charter* (königliche Charta, Verleihungsurkunde). Während des Verfahrens zur Novellierung der *Charter* wurde gefordert, der BBC eine gesetzliche Grundlage zu geben, da dies eine größere parlamentarische Kontrolle ermöglichen würde. Diese Forderungen wurden jedoch zurückgewiesen, da die Regierung die Ansicht vertrat, eine Charta würde die Unabhängigkeit der BBC besser schützen.<sup>1</sup> Die neue Charta trat am 1. Januar 2007 in Kraft. Von großer Bedeutung ist, dass zusätzlich zu der Charta ein Vertrag zwischen dem Ministerium und der BBC geschlossen wurde, der die wichtigsten Regulierungsbestimmungen enthält.<sup>2</sup> Beides sind sehr umfangreiche und ausführliche Dokumente, die hier nur kurz zusammengefasst werden können. Ein wichtiger Punkt ist, dass die

\*) Tony Prosser ist Professor für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Bristol.

1) Siehe in diesem Zusammenhang die Stellungnahme des Sonderausschusses des House of Lords zum Bericht über die Charta der BBC, „*The Review of the BBC's Royal Charter*“, HL 50, 2005-6.

2) „*Broadcasting: Copy of Royal Charter for the Continuance of the British Broadcasting Corporation*“ (Rundfunk: Kopie der königlichen Charta für die Weiterführung der British Broadcasting Corporation), Cm 6925 (2006), abrufbar unter: [http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf\\_documents/Cm6925\\_BBC%20RoyalCharterFinal.pdf](http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf_documents/Cm6925_BBC%20RoyalCharterFinal.pdf)

„*Broadcasting: An Agreement Between her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation*“ (Rundfunk: Ein Vertrag zwischen der Ministerin Ihrer Majestät für Kultur, Medien und Sport und der British Broadcasting Corporation), Cm 6872 (2006), abrufbar unter: [http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf\\_documents/BBCAgreement\\_Cm6872\\_july06.pdf](http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf_documents/BBCAgreement_Cm6872_july06.pdf)

Bestimmungen der Charta und des Vertrags gerichtlich durchsetzbar sind, und in der Charta wird auf dieses Rechtsmittel sogar ausdrücklich verwiesen.<sup>3</sup>

In der Charta ist festgelegt, dass die BBC dem öffentlichen Interesse zu dienen hat und ihre Hauptaufgabe darin liegt, ihre öffentlich-rechtlichen Ziele voranzubringen. Diese werden definiert als:

- a) Stärkung der Bürgerrechte und der Zivilgesellschaft;
- b) Förderung von Bildung und Lernen;
- c) Anregung zu Kreativität und kulturellen Spitzenleistungen;
- d) Repräsentation Großbritanniens und seiner Teilstaaten, Regionen und Gemeinden;
- e) Darstellung Großbritanniens in der Welt und der Welt in Großbritannien;
- f) bei der Verfolgung ihrer sonstigen Ziele: Mitwirkung bei der Einführung neuer Kommunikationstechnologien und -dienste zum Wohl der Öffentlichkeit sowie Übernahme einer führenden Rolle bei der Umstellung auf digitales Fernsehen.

Diese Ziele müssen durch die Leistung von „Information, Bildung und Unterhaltung“ vorangebracht werden, und zwar vermittelt durch Fernsehen, Radio und Onlinedienste, ähnliche oder verwandte Dienste unter Verwendung neuer Technologien sowie durch andere Aktivitäten, die jedoch in Bezug auf die Hauptaufgabe lediglich eine bei- oder untergeordnete bzw. unterstützende Rolle spielen dürfen.<sup>4</sup> Außerdem legt die Charta fest, dass „die BBC in allen Fragen zum Inhalt ihrer Leistungen, hinsichtlich von Zeit und Art und Weise des Leistungsangebots sowie bei der Führung ihrer Geschäfte unabhängig“ ist. Dies gilt jedoch vorbehaltlich anderweitiger Bestimmungen der Charta, des Vertrags oder der Gesetze.<sup>5</sup>

Der Vertrag legt detailliert fest, wie die öffentlich-rechtlichen Ziele erreicht werden sollen, und beschreibt den öffentlich-rechtlichen Auftrag in Großbritannien. Außerdem legt er diesbezüglich detaillierte rechtliche Pflichten fest, unter anderem zu inhaltlichen Standards, Sorgfalt und Objektivität. Besonders eingegangen wird auf Änderungen beim Grundversorgungsauftrag, insbesondere durch die Einführung neuer Dienste, deren Wert für die Öffentlichkeit nachgewiesen werden muss (*Public Value Test*). Neue Dienste bedürfen einer ministeriellen Genehmigung. Da die BBC auch in großem Umfang kommerzielle Dienste anbietet, werden auch diese durch den Vertrag geregelt. So müssen für diese Dienste unter anderem Grundsatzserklärungen über fairen Wettbewerb sowie Leitlinien zum Wettbewerb und seinen Auswirkungen vorhanden sein. Insbesondere müssen kommerzielle Dienste vom Kernbereich der BBC getrennt bleiben und über private BBC-Tochtergesellschaften angeboten werden. Darüber hinaus muss es aber auch angemessen sein, dass solche Dienste in Zusammenhang mit der Verfolgung des öffentlich-rechtlichen Auftrags erbracht werden, und dieser Zusammenhang darf nicht nur rein finanzieller Art sein.<sup>6</sup> Damit wird verhindert, dass die BBC ein schier kommerzielles Konzept verfolgt.

#### *Grundversorgungspflichten der privaten Rundfunkveranstalter*

Private Rundfunkveranstalter mit öffentlich-rechtlichem Auftrag unterliegen jetzt dem *Communications Act* (Kommunikationsgesetz) von 2003, mit dem das Ofcom als neue Gesamtregulierungsbehörde für den Kommunikationsbereich gegründet wurde.<sup>7</sup> Dieses Gesetz sieht vor, dass das Ofcom regelmäßig darüber berichten muss, in welchem Umfang diese Rundfunkveranstalter (und die BBC) den öffentlich-rechtlichen Auftrag erfüllt haben. Die öffentlich-rechtlichen Zielsetzungen für den Rundfunk in Großbritannien sind wie folgt definiert:

- a) Bereitstellung eines Fernsehangebots, das gewährleistet, dass die Programme ein breites Themenspektrum behandeln;
- b) Bereitstellung von Diensten auf eine Weise, die den Bedürfnissen und Interessen möglichst vieler verschiedener Zuschauergruppen gerecht wird;
- c) Bereitstellung von Diensten, die in Art und Thematik ausgewogen sind, um den Bedürfnissen und Interessen der vorhandenen Zuschauergruppen gerecht zu werden;
- d) Einhaltung hoher allgemeiner Standards hinsichtlich des Programminhalts, der Qualität der Programmgestaltung sowie der beruflichen Qualifikation und der redaktionellen Integrität bei der Programmgestaltung

3) Art. 52 Abs. 5.

4) Artt. 3–5.

5) Art. 6.

6) Klausel 65–69.

7) Der Text des Gesetzes ist zu finden unter: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga\\_20030021\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021_en.pdf)  
Erläuterungen dazu gibt es unter [http://www.opsi.gov.uk/acts/en2003/ukpgaen\\_20030021\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/en2003/ukpgaen_20030021_en.pdf)  
Die Adresse der Ofcom-Website lautet <http://www.ofcom.org.uk>

Im Anschluss daran werden weitere detaillierte Anforderungen an die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags festgelegt.<sup>8</sup> Das Ofcom legte seinen ersten Bericht über die Erfüllung des Auftrags in drei Teilen im Zeitraum 2004–2005 vor. Die wichtigsten Themen, die darin behandelt wurden, waren die möglichen Schwierigkeiten privater Anbieter bei der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Anforderungen in einem hart umkämpften digitalen Umfeld, die Lockerung von Anforderungen für die regionalen Programme von Channel 3 und die vorgeschlagene Gründung eines neuen öffentlich-rechtlichen Anbieters (*Public Service Publisher*) als Konkurrenz für die BBC, da die privaten Rundfunkveranstalter ihre öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen im neuen digitalen Zeitalter verlieren.<sup>9</sup>

Für welche privaten Rundfunkveranstalter gilt nun der öffentlich-rechtliche Auftrag? Das Gesetz nennt hier Channel 3, Channel 5 und Channel 4.<sup>10</sup> Channel 3 (besser bekannt als ITV) ist der Nachfolger der alten regionalen Rundfunklizenzinhaber, die sich mittlerweile in England und Wales zu einem Gesamtunternehmen zusammengeschlossen haben. Dieser Sender hat die Gesellschaftsform einer normalen Aktiengesellschaft und finanziert sich durch Werbung. Auch Channel 5 ist ein landesweit aufgestelltes Privatunternehmen. Channel 4 dagegen hat einen etwas anderen Status: Es ist ein Sender, der Programme nicht selbst herstellt, sondern sie bei unabhängigen Produktionsfirmen in Auftrag gibt (*Publisher-Broadcaster*). Channel 4 finanziert sich ausschließlich durch Werbeeinnahmen, ist aber eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Aktionäre. Alle Gewinne werden wieder für Produktionsaufträge ausgegeben. Bei ITV und Channel 5 besteht der gesetzliche Auftrag im „Angebot eines Spektrums an hochwertigen und vielfältigen Programmen“, bei Channel 4 ist es „ein breites Spektrum an hochwertigen und vielfältigen Programmen“, die

- a) Innovationen, Experimente und Kreativität zeigen
- b) den Geschmack und die Interessen einer kulturell vielfältigen Gesellschaft ansprechen
- c) einen bedeutenden Beitrag zu Bildungsprogrammen leisten und
- d) ein eigenes Profil aufweisen.<sup>11</sup>

Der Vollständigkeit halber will ich auch S4C (Sianel Pedwar Cymru) erwähnen, das in Wales sendet und den Auftrag hat, einen hohen Anteil an Programmen in walisischer Sprache anzubieten.<sup>12</sup> Wichtig ist, dass das Kommunikationsgesetz nicht nur die öffentlich-rechtlichen Aufträge festschreibt, sondern auch viele rechtliche Bestimmungen zu Themen wie Programmstandards und Fairness enthält.

## 2. Unternehmensstruktur und Rechtsform

### Die BBC

Die bisherige Gesellschaftsstruktur der BBC ist äußerst umstritten und wird mit der neuen Charta reformiert. Sie hat die Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, ebenso wie die meisten britischen Staatsunternehmen, die regierungsunabhängig operieren. Sie ist weder ein Ministerium noch genießt sie die Privilegien der Krone (*Crown status*). BBC-Angestellte sind keine Beamte. Früher wurde die BBC von einem *Board of Governors* (Gouverneursrat bzw. Verwaltungsrat) geleitet, der auf Empfehlung der Regierung von der Krone ernannt wurde. Der Gouverneursrat war für die Regulierung der BBC ebenso verantwortlich wie für deren wirtschaftliches Fortkommen, und dies wurde als wichtiger Interessenkonflikt kritisiert. Vor allem private Mitbewerber fühlten sich durch vermeintlich unfairen Wettbewerb vonseiten eher kommerziell ausgerichteter BBC-Tätigkeiten bedroht. Mit großem Nachdruck wurde dafür gekämpft, alle Aktivitäten der BBC unter die Aufsicht des Ofcom als unabhängigen Regulierers zu stellen. Infolge der Kritik führte die BBC verschiedene interne Reformen durch, doch im Hutton-Bericht zum Tod des im Staatsauftrag tätigen Wissenschaftlers David Kelly wurde die Rolle der Gouverneure stark kritisiert, weil sie Beschwerden der Regierung über die Berichterstattung der BBC nicht angemessen berücksichtigt hätten.<sup>13</sup> Die Geschäftsführung der BBC lag bei einem Vorstand, der von einem Generaldirektor geleitet wurde.

8) § 264.

9) Der Bericht und Hintergrundinformationen sind zu finden unter:  
[http://www.ofcom.org.uk/tv/psb\\_review/](http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/)

10) § 265.

11) § 265.

12) Anhang 12.

13) Lord Hutton, „*Report into the Circumstances Surrounding the Death of Dr David Kelly, CMG*“ (Bericht über die Umstände des Todes von Dr. David Kelly, CMG), HC 247, 2003-4, v. a. Abs. 291(5). Siehe dazu auch: David Goldberg, „GB – Fernsehübertragung von Zeugenaussagen im Hutton-Untersuchungsausschuss abgelehnt“, in IRIS 2003-9: 8, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/9/article15.de.html>, und Tony Prosser, „GB – Amtliche Untersuchung führt zum Rücktritt des Vorsitzenden und des Generaldirektors der BBC“, IRIS 2004-4: 10, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/4/article21.de.html>; Tarlach McGonagle, „Workshop-Bericht: Die wechselnden Schattierungen politischer Rede in den Medien“, in Susanne Nikoltchev (Hrsg.), IRIS Spezial: Politische Rede und die Rolle der Medien. Die Verletzlichkeit der Meinungsfreiheit (Straßburg, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, 2004), S. 1–30, auf S. 20.

Mit der neuen Charta wurde eine Kompromisslösung erreicht: Die Leitung der BBC geht auf einen neuen BBC Trust über, der wie bisher auf Empfehlung der Regierung von der Krone ernannt wird. Für die Geschäftsführung ist der Vorstand verantwortlich, dessen Vorsitzender vom Trust ernannt wird. Beide Organe werden stärker getrennt als bisher, damit der Trust nicht in die Geschäftsführung der BBC hineinregiert.<sup>14</sup> Näheres zur Aufteilung der Verantwortlichkeiten folgt später bei der Beschreibung der Entscheidungsstrukturen und verfahren.

#### *Die privaten Rundfunkveranstalter*

Bei den privaten Rundfunkveranstaltern sind, wie bereits erwähnt, ITV und Channel 5 gewöhnliche Aktiengesellschaften, während Channel 4 eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist. Die zuständige Regulierungsinstanz ist das Ofcom, eine Körperschaft mit zehn Mitgliedern, die von der Ministerin bzw. dem Minister ernannt sind, und einem Vorstand, der für das Tagesgeschäft verantwortlich ist. Das Ofcom hat nach dem Kommunikationsgesetz zwei Hauptaufgaben: die „Unterstützung der Interessen der Bürger in Bezug auf Kommunikationsangelegenheiten“ und die „Unterstützung der Interessen der Verbraucher in relevanten Märkten, gegebenenfalls durch Förderung des Wettbewerbs.“<sup>15</sup> Beides gilt sowohl für die Telekommunikation als auch für den Rundfunk. Hinzu kommen verschiedene Nebenaufgaben, zum Beispiel die Sicherstellung „der Verfügbarkeit eines breiten Spektrums an Fernseh- und Radiodiensten, die (insgesamt) sowohl von hoher Qualität als auch auf verschiedene Geschmacksrichtungen und Interessen zugeschnitten sind“.<sup>16</sup> Das Ofcom ist zudem auch für die Verwaltung der Funkfrequenzen verantwortlich und hat vor kurzem den umstrittenen Beschluss gefasst, dass öffentlich-rechtliche Sender für die Nutzung von Frequenzen ab 2014 eine Gebühr zu entrichten haben.<sup>17</sup>

### **3. Regierungsunabhängigkeit**

Sowohl bei der BBC als auch beim Ofcom garantieren die Regelungen eine weitreichende Freiheit von direktem staatlichem Einfluss. Wie bereits ausgeführt, erfolgen Ernennungen entweder durch die Krone auf Empfehlung der Regierung oder durch die Ministerin (bzw. dem Minister). Es gab jedoch bisher keine ernsthaften Versuche, Mitglieder zu ernennen, die in diesen Einrichtungen unmittelbar als Sprachrohr der Regierung fungieren sollen. Gelegentlich gab es sogar heftigen Streit zwischen der BBC und der Regierung, zuletzt in dem bereits erwähnten Fall David Kelly. Sowohl der Vorsitzende des Gouverneursrats als auch der Generaldirektor der BBC traten wegen der Angelegenheit von ihren Ämtern zurück. Der Streit wurde jedoch nicht hinter den Kulissen geführt, sondern in aller Öffentlichkeit, und es besteht Einigkeit darin, dass der neue Vorstandsvorsitzende und der neue Generaldirektor den Idealen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf das Engste verbunden waren und große Erfahrung in diesem Bereich hatten, obwohl sie von der Regierung ernannt waren.

### **4. Finanzierung**

Bei der BBC werden sämtliche öffentlich-rechtlichen Angebote über Rundfunkgebühren finanziert, die alle Besitzer von Fernseh- und Radiogeräten bezahlen müssen. Die Programme der BBC sind werbefrei. Die Zukunft der Rundfunkgebühr war umstritten, insbesondere die Frage, ob damit neue Dienste finanziert werden sollen, die unter Umständen nicht allen Zuschauern zur Verfügung stehen. Einigen Vorschlägen zufolge sollten solche Dienste über Abonnementsgebühren finanziert werden. Bei der Überprüfung der Charta wurde definitiv beschlossen, dass die Rundfunkgebühren zehn weitere Jahre (also während des Geltungszeitraums der neuen Charta) Bestand haben werden. Für die Zeit nach 2016 soll ihre Rolle neu geprüft werden.

Die Höhe der Rundfunkgebühren (bisher GBP 131,50 bzw. EUR 194,92 jährlich pro Haushalt) wird von der Regierung nach Verhandlungen mit der BBC und einer öffentlichen Konsultation festgelegt, und dieser Prozess findet momentan statt. Die Gebühr wird für einen mehrjährigen Zeitraum mit einer Formel festgelegt, die auf die Inflationsrate Bezug nimmt; die aktuelle Formel lautet Inflationsrate plus 1,5. Für die nächsten sieben Jahre hat die BBC die Formel Inflationsrate plus 2,3 vorgeschlagen; dies umfasst die zusätzlichen Kosten für die Umstellung auf Digitaltechnik. Die Forderung ist äußerst

14) Eine Zusammenfassung der Regelungen findet sich in: *Government White Paper, „A Public Service for All: The BBC in the Digital Age“* (Regierungs-Weißbuch: „Ein öffentlich-rechtlicher Dienst für alle: die BBC im digitalen Zeitalter“), Cm 6763 (2006), Kap. 9. Siehe dazu auch: Tony Prosser, „GB – Regierung bestätigt Pläne für die künftige Rolle der BBC“, in IRIS 2006-5: 13, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/5/article22.de.html>

15) § 3 Abs. 1.

16) § 3 Abs. 2 lit. c.

17) *Future Pricing of Spectrum Used for Terrestrial Broadcasting* (Festlegung künftiger Preise für das Frequenzspektrum, das für den terrestrischen Rundfunk genutzt wird) (2006).

umstritten, und wahrscheinlich wird die Regierung nur einem geringeren Anstieg zustimmen, der aber immerhin über der aktuellen Inflationsrate liegt. Ist die Zahl erst einmal vereinbart, greift die Regierung während des festgeschriebenen Zeitraums nicht mehr ein, um sie zu verändern. Weitere Finanzierungsquellen der BBC sind der Verkauf von Rechten (bei denen sie über einen riesigen und wertvollen Bestand verfügt) und anderweitige Vermarktung, insbesondere der Handel mit Merchandising- oder Werbeartikeln und das Verlagsgeschäft.

ITV, Channel 4 und Channel 5 sind ausschließlich werbefinanziert, abgesehen von einem geringen Finanzierungsanteil aus dem Abonnement von speziellen Angeboten, zum Beispiel digitalen Film- und Sportkanälen (obwohl Film4, der große Filmkanal von Channel 4, seit kurzem frei empfangbar ist und im digitalen terrestrischen Fernsehen „Freeview“ übertragen wird). Es bestehen allerdings momentan gewisse Zweifel daran, dass werbefinanzierte Sender ihre öffentlich-rechtliche Verpflichtungen aufrechterhalten werden können. Wie das Ofcom bei seiner ersten Überprüfung des Rundfunks mit öffentlich-rechtlichem Auftrag dokumentiert hat, verteilen sich die Werbeeinnahmen auf eine Vielzahl konkurrierender Angebote, und dies bereitet ITV schon jetzt enorme finanzielle Probleme. Die Belastung durch die öffentlich-rechtlichen Anforderungen wird künftig noch größer werden, und dem Ofcom zufolge wird der Rundfunk zur öffentlichen Daseinsvorsorge eine direktere und deutlichere Unterstützung aus Rundfunkgebühren benötigen – und außerdem einen direkt finanzierten neuen öffentlich-rechtlichen Anbieter als Konkurrenz für die BBC.<sup>18</sup>

## B. Entscheidungsfindung: Struktur und Verfahren

### 1. Entscheidungsprozess

Die BBC

In diesem Abschnitt geht es um die Regelungen der neuen Charta und des neuen Vertrags, die am 1. Januar 2007 in Kraft getreten sind. Wie bereits erwähnt, umfasst die neue Struktur einen Vorstand (*Executive Board*) und den BBC Trust. Der zehnköpfige Vorstand hat einen Vorsitzenden, der vom Trust ernannt wird, und besteht aus geschäftsführenden und nicht geschäftsführenden Mitgliedern. Während der Vorstandsvorsitzende, gleichzeitig Generaldirektor der BBC, vom Trust ernannt wird, werden die übrigen Vorstandsmitglieder vom Vorstand selbst ernannt, wobei Ernennungen nur auf Vorschlag des Nominierungsausschusses möglich sind; nicht geschäftsführende Mitglieder benötigen zusätzlich die Zustimmung des Trusts. Der Vorstand ist für die Führung der Geschäfte der BBC verantwortlich; das Tagesgeschäft wird von den 14 Unternehmensbereichen der BBC ausgeführt. Der Vorstand ist gegenüber dem BBC Trust rechenschaftspflichtig.

Nach dem Weißbuch zur Novellierung der Charta ist der Trust „das oberste Organ innerhalb der BBC. Dies bedeutet in der Praxis, dass der Trust das letzte Wort hat. Allerdings (...) haben der Trust und der Vorstand klar festgelegte und unterschiedliche Rollen und Verantwortlichkeiten.“<sup>19</sup> Der Trust hat zwölf Mitglieder, die auf Empfehlung von Ministern durch die Krone ernannt werden; die Posten werden zunächst ausgeschrieben, und es gelten die normalen Verfahren für die Besetzung öffentlicher Stellen („Nolan-Prinzipien“). Die Ernennung erfolgt für fünf Jahre und kann einmal erneuert werden. Die Mitglieder haben unterschiedliche Ausbildungen und Berufserfahrungen. Die einzige Auflage lautet, dass der Trust einzelne Mitglieder haben muss, die die Interessen der vier britischen Teilstaaten (England, Schottland, Wales und Nordirland) vertreten.<sup>20</sup> Ansonsten wird keines der Mitglieder als Vertreter bestimmter Interessen ernannt, und vor allem hat kein Mitglied die Aufgabe, den Standpunkt der Regierung zu vertreten. Ein wichtiger Faktor für die Ernennung und die Rolle der Mitglieder ist vielmehr ihre Unabhängigkeit. Laut Charta besteht eine der allgemeinen Aufgaben des Trusts denn auch darin, „die Unabhängigkeit der BBC sicherzustellen“.<sup>21</sup> Der Trust hat ein Verfahren zur Behandlung von Interessenkonflikten verabschiedet, das dem bisherigen Verfahren für die Gouverneure gleicht.<sup>22</sup>

18) Ofcom, *Review of Public Service Television Broadcasting* (Überprüfung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens), *Phase 1 – Is Television Special?* (Fernsehen als Sonderfall?), Kap. 3 und *Phase 3 – Competition for Quality* (Wettbewerb um Qualität), Kap. 2. Eine aktualisierte Version hiervon findet sich in: Ofcom, *Digital PSB – Public Service Broadcasting post Digital Switchover* (Digitaler öffentlich-rechtlicher Rundfunk – Der öffentlich-rechtliche Rundfunk nach der Umstellung auf Digitaltechnik), 2006.

19) A. a. O., Abs. 9.5.2.

20) Näheres zum Hintergrund der einzelnen Mitglieder findet sich unter [http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2006/10\\_october/12/trustees.shtml](http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2006/10_october/12/trustees.shtml)

21) Art. 23 lit. b.

22) Siehe die *Conflicts of Interest Regulations* (Regelungen für Interessenkonflikte) unter [http://www.bbcgovernors.co.uk/about/conflict\\_regulations.pdf](http://www.bbcgovernors.co.uk/about/conflict_regulations.pdf)

Ein entscheidendes Thema der Reformen ist die stärkere Trennung zwischen Trust und Vorstand. Daher heißt es in dem Weißbuch: „Das neue System soll die Unabhängigkeit der BBC von der Regierung stärken. Es wird eine neue Verantwortlichkeitsbeziehung schaffen – von dem neuen Trust direkt zum Gebührenzahler. Verstärkt wird diese neue Verantwortlichkeit durch eine klare Trennung zwischen Trust und Vorstand, verbunden mit einer beispiellosen Verpflichtung zu Offenheit und Transparenz.“<sup>23</sup> Laut Charta sind die allgemeinen Funktionen des Trusts:

- a) die Festlegung der strategischen Grundausrichtung der BBC in dem von Charta und Vertrag gesteckten Rahmen,
- b) die Genehmigung der strategischen Grundausrichtung und der Budgets und
- c) die Beurteilung der Leistung des Vorstands hinsichtlich der BBC-Aktivitäten und Programmangebote und die Haftbarmachung des Vorstands für seine Leistung.

Speziellere Aufgaben sind unter anderem

- Leistungskriterien und die Vergabe von Lizenzen für bestimmte BBC-Dienste zu formulieren,
- Leitlinien und Standards zu genehmigen,
- die BBC für die Einhaltung aufsichtsrechtlicher Anforderungen zur Verantwortung zu ziehen,
- den Rahmen für die Behandlung von Beschwerden festzulegen und geeignete Fälle als oberster Schiedsrichter endgültig zu entscheiden,
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Auftrag zu geben,
- eine Grundsatzerklärung zum fairen Wettbewerb zu verabschieden und den Vorstand für deren Einhaltung zur Verantwortung zu ziehen und
- einen Genehmigungsrahmen für neue Dienste festzulegen (wobei die endgültige Zustimmung für Letztere der Ministerin obliegt).<sup>24</sup>

Der Trust ist ferner auch verantwortlich für die Herausgabe spezifischerer Vorschriften in Form von Protokollen, die einen detaillierteren Rahmen für die Erfüllung seiner Aufgaben und seine Beziehung zum Vorstand abstecken und explizit regeln, wie er die Meinung der Gebührenzahler in Erfahrung bringen und mit ihnen in Kontakt treten will. Ein Protokoll soll auch regeln, wie der Trust gewährleisten will, dass die BBC die hohen Ansprüche an Offenheit und Transparenz erfüllt. Im Hinblick auf Letzteres liegt ein großer Schwerpunkt der Reformen auf dem hohen Stellenwert dieser Offenheit, und eine der allgemeinen Pflichten des Trusts besteht der Charta zufolge darin, zu gewährleisten, dass die BBC solche hohen Ansprüche erfüllt.<sup>25</sup> Die BBC unterliegt dem *Freedom of Information Act* (Informationsfreiheitsgesetz) von 2000, das ein (beschränktes) Recht auf Zugang zu offiziellen Informationen vorsieht. Allerdings gilt dieses Zugangsrecht nur für „Informationen, die für andere Zwecke als jene des Journalismus, der Kunst oder der Literatur“ bereitgehalten werden.<sup>26</sup>

#### *Private Rundfunkveranstalter*

Hier ist dieses Thema schneller abzuhandeln, denn bei privaten Rundfunkveranstaltern werden die Anforderungen aus dem öffentlich-rechtlichen Auftrag, wie bereits ausgeführt, nicht durch deren interne Strukturen umgesetzt, sondern durch externe Regulierung seitens des Ofcom. ITV ist ein gewöhnliches Wirtschaftsunternehmen mit der üblichen Struktur eines zehnköpfigen Vorstands, bestehend aus einem Vorsitzenden, zwei geschäftsführenden und sieben nicht geschäftsführenden Mitgliedern. Die Geschäfte werden von einer Gruppe unter der Leitung des CEO geführt. Channel 5 gehört mittlerweile allein der RTL Group, hat aber einen eigenen Vorstand. Channel 4 hat, wie erwähnt, einen anderen Status, nämlich den einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft ohne Aktionäre. Diese Körperschaft ist im Rahmen des *Broadcasting Act* (Rundfunkgesetz) von 1990 und des Kommunikationsgesetzes von 2003 tätig; Letzteres nennt als ihre Hauptfunktionen die Gewährleistung des weiteren Betriebs von Channel 4 und der Erfüllung seines öffentlich-rechtlichen Auftrags.<sup>27</sup> Channel 4 hat einen Verwaltungsrat mit 13 Mitgliedern, von denen die meisten keine geschäftsführende Funktion haben. Der Vorsitzende wird vom Ofcom ernannt, die übrigen vom Ofcom nach Beratung mit dem Vorsitzenden und mit Genehmigung der Ministerin. Die Geschäftsführung liegt beim Vorstand.<sup>28</sup>

23) A. a. O., Abs. 9.2.1.

24) Charta, a. a. O., Art. 25.

25) A. a. O., Art. 23 lit. f.

26) *Freedom of Information Act* (Informationsfreiheitsgesetz) 2000, Anlage 1, Teil VI, abrufbar unter [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga\\_20000036\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000036_en.pdf)

27) § 199 Abs. 2.

28) Näheres zu den Regelungen für Channel 4 findet sich in *Channel 4 Television Corporation – Arrangements Under Schedule 9 of the Communications Act 2003* (2006), siehe unter [http://www.channel4.com/about\\_c4/documents/C4\\_arrangements.pdf](http://www.channel4.com/about_c4/documents/C4_arrangements.pdf)

Wie bereits ausgeführt, ist das Ofcom der externe Regulierer und eine unabhängige Körperschaft mit zehn Mitgliedern, die von der Ministerin ernannt werden. Das Ofcom hat ein breites Spektrum an Regulierungsfunktionen im Rundfunk- und Telekommunikationsbereich. Seine Struktur besteht aus einem *Board* (Vorstand) und einer separaten *Executive* (Geschäftsleitung), die für die Geschäftsführung verantwortlich ist; der Hauptgeschäftsführer gehört auch dem Vorstand an. Wie auch andere Regulierungsstellen hat sich das Ofcom also dem *Corporate-Governance*-Modell mit Trennung zwischen Vorstand und Geschäftsführung angeschlossen, das in der britischen Privatwirtschaft bevorzugt wird. Das Ofcom ist von der Regierung praktisch unabhängig, und die Regierung hat ihm gegenüber keine allgemeine Weisungsbefugnis. Seine Hauptfunktionen im Rundfunkbereich umfassen die Lizenzierung aller Rundfunkveranstalter (außer der BBC) und die Durchsetzung der Lizenzbedingungen. Das Ofcom ist berechtigt, Verstöße mit hohen Strafen zu ahnden, letztlich auch mit Lizenzentzug und Geldstrafen bis zur Höhe von sieben Prozent der Einnahmen des Veranstalters, und es hat bisher auch nicht gezögert, diese Strafen zu verhängen.<sup>29</sup> Sie formuliert und überwacht das Regelwerk über Programmstandards, das unter anderem die Themen Privatsphäre und Fairness behandelt und ebenfalls als Teil der Lizenzbedingungen durchgesetzt werden kann. Darüber hinaus verfügt das Ofcom über konkurrierende Eingriffsmöglichkeiten bei der Umsetzung des allgemeinen britischen Wettbewerbsrechts, insbesondere der Verbote für wettbewerbswidrige Absprachen und den Missbrauch einer beherrschenden Stellung im *Competition Act* (Wettbewerbsgesetz) von 1998. Die wettbewerbsrechtlichen Eingriffsmöglichkeiten, und auch diejenigen zugunsten grundlegender Programmstandards, gelten gegenüber der BBC ebenso wie gegenüber den privaten Rundfunkveranstaltern, und das Ofcom kann auch Geldstrafen gegen die BBC verhängen.

## 2. Einfluss der Politik

Da es in Großbritannien gar keine geschriebene Verfassung gibt, fehlt selbstverständlich auch eine Verfassungsgarantie für die Unabhängigkeit der Rundfunkveranstalter. Aufgrund des *Human Rights Act* (Gesetz über Menschenrechte) von 1998 können die in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Rechte unmittelbar vor britischen Gerichten gegen Behörden durchgesetzt werden, und es ist vorstellbar, dass ein Veranstalter das (beschränkte) Recht auf freie Meinungsäußerung in Art. 10 der Konvention gegen die Regierung ins Feld führt. Vor der Inkorporation der Konvention in nationales Recht scheiterten Versuche von Journalisten, dieses Recht im Kampf gegen das staatliche Verbot der Ausstrahlung von Verlautbarungen terroristischer Organisationen zu nutzen, sowohl vor britischen Gerichten als auch vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Doch seit das Gesetz von 1998 im Jahr 2000 in Kraft trat, gehen die Gerichte diesen Fragen stärker auf den Grund, und das Ergebnis könnte heute durchaus anders aussehen.<sup>30</sup>

Die Regierung verfügt theoretisch über weitreichende Befugnisse, um in den Rundfunk einzugreifen. So wiederholt etwa das Kommunikationsgesetz frühere Bestimmungen, nach denen jeder Minister das Ofcom zwingen kann, einen lizenzierten Rundfunkveranstalter anzuweisen, „eine Angelegenheit, oder eine Beschreibung einer Angelegenheit, die in der Mitteilung angegeben ist, nicht in seinen lizenzierten Programmen zu bringen“.<sup>31</sup> Der Minister kann auch verlangen, dass ein Rundfunkveranstalter in seinen Programmen eine Bekanntmachung bringt.<sup>32</sup> Dabei muss dem Veranstalter der Hinweis gestattet werden, dass der Ausfall der Sendung oder die Bekanntmachung auf eine ministerielle Anweisung zurückzuführen ist. Ähnliche Bestimmungen gibt es auch im BBC-Vertrag. Ein Minister kann die BBC um die Ausstrahlung einer Bekanntmachung ersuchen. Verlangen kann er die Ausstrahlung einer Bekanntmachung oder eines Programms jedoch nur, wenn nach seiner Einschätzung ein Notfall vorliegt. Der Minister kann die BBC auch anweisen, eine in der Anweisung genannte Angelegenheit oder Art von Angelegenheiten nicht auszustrahlen; die BBC hat das Recht, darauf hinzuweisen, dass dies der Fall war. Die letztere Befugnis ist nicht explizit auf Notfälle beschränkt, fällt aber unter die Vertragsklausel über „Verteidigungs- und Notfallregelungen“, sodass die Gerichte von einer solchen Beschränkung ausgehen könnten.<sup>33</sup> Die Befugnis ist bisher nie eingesetzt worden, um eine einzelne Sendung zu verbieten, aber sie wurde in dem oben genannten Beispiel eingesetzt, um die Ausstrahlung der von Terroristen selbst gesprochenen Worte zu verbieten; die Sender behelfen sich stattdessen mit einem Voice-over, und das Verbot wurde schließlich aufgehoben.

Diese Befugnisse erlauben in Ausnahmesituationen die Intervention von Ministern zu bestimmten Themen. Hinsichtlich der allgemeineren Führung von Rundfunkveranstaltern und Fragen wie

29) *Communications Act* (Kommunikationsgesetz) 2003, Anlage 13.

30) *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind* [1991] 1 AC 696; *Purcell v. Ireland*, Antrag Nr. 15404/89, Entscheidung vom 16. April 1991.

31) § 336 Abs. 5.

32) § 336 Abs. 2.

33) Klausel 81.

Programmgestaltung und Inhalt gibt es keine unmittelbare Befugnis zur ministeriellen Intervention, obwohl die Veranstalter natürlich dem allgemeinen Recht unterliegen, unter anderem auch dem *Official Secrets Act* (Gesetz über Amtsgeheimnisse) von 1989, das die unberechtigte Weitergabe bestimmter Arten von offiziellen Informationen zum Straftatbestand macht. Wie bereits ausgeführt, sieht die BBC-Charta explizit vor, dass „die BBC unabhängig ist in allen Fragen zum Inhalt ihrer Sendungen, im Hinblick auf die Zeit und die Art des Programmangebots und auf die Führung ihrer Geschäfte“, auch wenn dies explizit nur vorbehaltlich anderweitiger Bestimmungen der Charta und des Vertrags gilt.<sup>34</sup> Die Regierung ist auch gegenüber dem Ofcom nicht weisungsbefugt, außer zur Sicherstellung der Erfüllung internationaler Verpflichtungen, insbesondere der Fernsehrichtlinie.<sup>35</sup>

Natürlich folgt aus der Begrenztheit ihrer formellen Befugnisse nicht, dass Regierung und Politik nicht über andere Formen der Einflussnahme verfügten. Ein offensichtliches Beispiel sind die Einflussmöglichkeiten in den Ernennungsverfahren, durch die die Minister die Hauptverantwortung für die BBC und für das Ofcom behalten. Diese Verfahren unterliegen jedoch den Nolan-Prinzipien, die unter anderem vorsehen, dass die Auswahl der Kandidaten nach Eignung erfolgt, sowie dem *Code of Practice* (Verhaltenskodex) des *Office of the Commissioner for Public Appointments* (Amt des Beauftragten für öffentliche Ernennungen), der detaillierte Regeln für die Stellenausschreibung und Kandidatenauswahl enthält.<sup>36</sup> Letzten Endes sind die Schutzmechanismen für die Unabhängigkeit der Rundfunkveranstalter sowohl im Ernennungsverfahren als auch ganz generell vor allem kultureller und nicht rechtlicher Natur. Sie werden im folgenden Kapitel näher beleuchtet.

### 3. Einfluss der Zivilgesellschaft

Die BBC bemüht sich sehr, die Meinung der Öffentlichkeit einzuholen. Dazu ist sie aufgrund der Charta verpflichtet, denn zu den allgemeinen Pflichten des Trusts gehört auch, dass er die Interessen der Gebührenzahler vertritt und deren Ansichten „sorgfältig und angemessen“ prüft.<sup>37</sup> Außerdem muss der Trust laut Charta Protokolle zum Dialog mit den Gebührenzahlern erstellen und Publikumsräte bilden, die „die vielfältigen Ansichten der Gebührenzahler in der Arbeit des Trusts zum Tragen bringen, und zwar durch ihre Verbindungen mit verschiedenen Gruppen in Großbritannien, zum Beispiel den Bewohnern bestimmter Gebiete oder sonstigen Interessengemeinschaften“.<sup>38</sup> Die Mitglieder der Publikumsräte sind so auszuwählen, dass sie die Vielfalt Großbritanniens widerspiegeln und Verbindungen zu verschiedenen Gruppen haben; die Publikumsräte haben Anspruch darauf, bei einer Reihe wichtiger Entscheidungen konsultiert zu werden. Diese neuen Regelungen stellen eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems aus beratenden Ausschüssen dar, von denen jeweils einer den vier britischen Teilstaaten zugeordnet ist (wobei der Ausschuss für England selbst ein Netz verschiedener Ausschüsse umfasst) und andere Ausschüsse für Religion und für den World Service zuständig sind. Wie erwähnt ist der Trust auch dafür verantwortlich, dass ordnungsgemäße Regelungen für Beschwerdeverfahren vorhanden sind.

Im privaten Bereich haben die Rundfunkveranstalter eigene Regelungen für den Kontakt zu den Zuschauern. Das Ofcom ist gemäß dem Kommunikationsgesetz von 2003 zur Ernennung eines *Content Board* (Inhaltsausschusses) verpflichtet, der sicherstellen soll, dass das öffentliche Interesse im Hinblick auf den Inhalt der Rundfunkprogramme ordnungsgemäß repräsentiert ist.<sup>39</sup> Ferner muss das Ofcom Verbraucherbefragungen durchführen, veröffentlichen und berücksichtigen, Verbraucherkonsultationen durchführen und einen Verbraucherausschuss einrichten (der sich allerdings nicht mit Themen zu befassen hat, die in den Zuständigkeitsbereich des Inhaltsausschusses fallen, und sich daher eher mit Telekommunikationsfragen beschäftigt).<sup>40</sup> Darüber hinaus hat das Ofcom beratende Ausschüsse für jeden der britischen Teilstaaten sowie einen beratenden Ausschuss für ältere und behinderte Menschen.<sup>41</sup>

34) Klausel 6.

35) Kommunikationsgesetz von 2003, § 23.

36) Siehe [http://www.ocpa.gov.uk/the\\_code\\_of\\_practice.aspx](http://www.ocpa.gov.uk/the_code_of_practice.aspx)

37) Art. 23.

38) Artt. 26, 39.

39) §§ 12–13.

40) §§ 15–19.

41) §§ 20–21. Einzelheiten zu den verschiedenen Ofcom-Ausschüssen sowie entsprechende Links sind zu finden unter: <http://www.ofcom.org.uk/about/csg/>

## Kapitel II: Kulturelle Vielfalt

### A. Einfluss maßgeblicher nationaler oder kultureller Aspekte

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk, und insbesondere die BBC, erfüllt im britischen Leben eine wichtige kulturelle Aufgabe. Seine Ursprünge sind in der hoch pädagogischen und leicht paternalistischen Vision von Lord Reith zu suchen, dem ersten Generaldirektor der BBC, der deren Aufgabe darin sah, der Öffentlichkeit neue erhebende Ideen zu vermitteln, anstatt sie zu unterhalten. Ein weiteres Element dieser Vision war, dass die BBC die Nation als Ganzes repräsentieren sollte, zum Beispiel durch die Berichterstattung über wichtige nationale Ereignisse, um so als einigende Kraft zu wirken. Als die BBC 1954 erstmals Konkurrenz bekam, wurde mit Nachdruck die Befürchtung geäußert, die neuen privaten Rundfunkveranstalter würden diese Aufgaben untergraben, und daher wurden diese Veranstalter ebenfalls stark durch öffentlich-rechtliche Normen reguliert. Diese Vision ist heute bedroht. Der erste Grund hierfür wurde bereits erwähnt: Die starke Zunahme digitaler Kanäle könnte die Werbeeinnahmen der großen privaten Rundfunkveranstalter schmälern und ihnen die Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen erschweren. Für die BBC ergibt sich ebenfalls ein Dilemma: Soll sie versuchen, die Einschaltquoten zu maximieren, indem sie den privaten Veranstaltern mit mehr populären Programmen Konkurrenz macht und dabei riskiert, ihre spezielle Mission zu verlieren? Oder soll sie sich auf ihre Qualität und ihr eigenes Profil konzentrieren, sodass sich eine allgemeine Rundfunkgebühr schwerer rechtfertigen lässt? Diese Dilemmata wurden im Weißbuch zur Überprüfung der Charta und im Ofcom-Bericht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk behandelt, die beide im vorherigen Kapitel erörtert wurden. Darüber hinaus ist es durch die zunehmende politische Selbständigkeit der britischen Teilstaaten und den Multikulturalismus schwieriger geworden, eine einheitliche Version einer britischen Gesamtkultur darzustellen.

Im Fall der BBC bestand die Antwort darin, die im vorstehenden Kapitel erwähnten sechs neuen öffentlich-rechtlichen Ziele festzulegen und einen *Public Value Test* für neue Dienste und weitreichende Änderungen an bestehenden Diensten zu verlangen. Zu den in der Charta genannten Zielen zählen die Stärkung der Bürgerrechte und der Zivilgesellschaft, die Förderung von Bildung und Lernen, die Anregung zu Kreativität und kulturellen Spitzenleistungen sowie die Repräsentation Großbritanniens und seiner Teilstaaten, Regionen und Gemeinden. Der Auftrag zur Erreichung dieser Ziele beinhaltet Information, Bildung und Unterhaltung. Das Weißbuch hebt hervor, dass Unterhaltung ein wichtiger Bestandteil der BBC-Mission sei. Allerdings dürfe die BBC „nicht mit abguckten oder kopierten Sendungen versuchen, die Einschaltquoten zu maximieren“. Außerdem müsse sich die BBC inhaltlich von anderen Rundfunkveranstaltern unterscheiden und ein deutliches eigenes Profil zeigen.<sup>42</sup> Dies umfasst auch die Entwicklung neuer Dienste. Die BBC spielt eine führende Rolle bei der Entwicklung neuer digitaler Dienste und ist die treibende Kraft hinter dem enorm erfolgreichen „Freeview“-System für frei empfangbares digitales terrestrisches Fernsehen. Sie rechtfertigt diese Rolle damit, dass sie die öffentlich-rechtliche Präsenz im neuen digitalen Umfeld effektiv sichert und eine Versorgung bietet, die sich von dem Angebot der privaten Veranstalter abhebt. Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung der neuen Kinderkanäle CBeebies and CBBC, deren Profil durch die Werbefreiheit und den hohen Anteil an Originalproduktionen gekennzeichnet ist. Solche Entwicklungen werden von kommerziellen Anbietern als wettbewerbsfeindlich kritisiert, und das Weißbuch und der Vertrag mit der Ministerin verlangen, dass neue Dienste erst eingeführt werden, wenn sie einen *Public Value Test* bestanden haben.<sup>43</sup> Der Test ermittelt den Wert des geplanten neuen Dienstes in Form seines Beitrags zu den öffentlich-rechtlichen Zielen sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen auf den Markt.

Beim privaten Rundfunk ist die Zukunft derzeit recht ungewiss. Eine der Hauptaufgaben des Ofcom ist die „Förderung der Interessen der Bürger in Bezug auf Kommunikationsangelegenheiten“. Außerdem soll das Ofcom die Medienkompetenz fördern.<sup>44</sup> Der öffentlich-rechtliche Auftrag als Ganzer, den alle Rundfunkveranstalter, auch die BBC, zu erfüllen haben und über den das Ofcom berichten muss, umfasst die Darstellung der kulturellen Aktivitäten in Großbritannien und deren Vielfalt sowie Bildung und Unterhaltung.<sup>45</sup> Die öffentlich-rechtlichen Aufträge der einzelnen Rundfunkveranstalter bestehen bei ITV und Channel 5 im „Angebot eines Spektrums an hochwertigen und vielfältigen Programmen“, bei Channel 4 ist es unter anderem eine Programmgestaltung, die den Geschmack und die Interessen einer kulturell vielfältigen Gesellschaft anspricht und ein eigenes Profil zeigt.<sup>46</sup> Da es angesichts einer Vielzahl privater Veranstalter jedoch schwierig ist, den künftigen Fortbestand des öffentlich-

42) A. a. O., Abs. 3.1.7–8.

43) Weißbuch, Kap. 5; Vertrag, a. a. O., Klauseln 23–33.

44) §§ 3 Abs. 1 lit. a, 11.

45) § 264 Abs. 6.

46) § 265.

rechtlichen Rundfunks zu sichern, sah sich das Ofcom veranlasst, wie wir im vorigen Kapitel gesehen haben, die Gründung eines öffentlich-rechtlichen Anbieters, der nur Fremdproduktionen ausstrahlt, als Konkurrenz zur BBC zu empfehlen. Channel 4 wird wahrscheinlich eine öffentlich-rechtlich Rolle behalten, doch bei den anderen privaten Veranstaltern ist dies sehr ungewiss.

Auf einige spezifische Fragen muss in diesem Zusammenhang näher eingegangen werden. Die Sprachenfrage berücksichtigt der BBC-Vertrag mit der Bestimmung, dass der Trust „der Bedeutung geeigneter Angebote in Minderheitssprachen“ Rechnung zu tragen hat. Die BBC hat daher einen walisischen Onlinedienst und liefert Programme an S4C, den umfassenden Fernsehkanal in walisischer Sprache. S4C hat großen Erfolg, trägt zum Aufschwung des Walisischen bei und engagiert sich auch erfolgreich in der Filmproduktion. Außerdem hat die BBC ein Angebot in gälischer Sprache für Schottland, das sowohl Fernsehen als auch Radio umfasst. Ferner bietet sie im Radio das Asian Network auf Englisch und in Minderheitensprachen an. Außer in Wales spielen Minderheitensprachen in der britischen Kultur keine große Rolle. Trotzdem werden sie durch das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem stark unterstützt.

Die Mission der BBC und der öffentlich-rechtliche Auftrag der privaten Rundfunkveranstalter wurden bereits behandelt und zeigen ein klares Bekenntnis zu einer immer vielfältiger werdenden nationalen Kultur bzw. Kulturgruppe und zur Funktion der BBC als einigende Kraft, die die Kommunikation zwischen diesen Kulturen ermöglicht.<sup>47</sup> Ein deutliches Anzeichen hierfür ist, dass zu den öffentlich-rechtlichen Zielen der BBC die Stärkung der Bürgerrechte und der Zivilgesellschaft und die Repräsentation Großbritanniens und seiner Teilstaaten, Regionen und Gemeinden zählen. Ein weiteres Problem, das hiermit verwandt ist, betrifft die Demokratie. Unter anderem zeigt sich dies innerhalb der ausführlichen Regulierungsbestimmungen darin, dass die BBC und die privaten Rundfunkveranstalter strikt zu Sorgfalt und Objektivität angehalten sind. So muss die BBC „alles in ihrer Macht stehende tun, um sicherzustellen, dass kontroverse Themen mit der gebotenen Sorgfalt und Objektivität behandelt werden“, und ihre Sendungen dürfen kein Material bringen, das die Meinung der BBC oder ihres Trusts oder Vorstands zu aktuellen politischen Fragen ausdrückt (außer zur Rundfunk- und Online-Politik).<sup>48</sup> Dem Kommunikationsgesetz zufolge muss ein Ziel des Regelwerks die gebotene Objektivität in Nachrichtensendungen sein. Darüber hinaus gilt das Erfordernis der Objektivität aber auch allgemein, und die Sendungen dürfen keine Meinungen des Programmanbieters zu politischen oder wirtschaftlichen Kontroversen oder zur aktuellen Politik enthalten: Dies gilt nicht nur für öffentlich-rechtliche Anbieter, sondern für alle Fernsehsender.<sup>49</sup>

Bisher bin ich nur auf recht allgemeine Prinzipien eingegangen. Diese werden jedoch durch detailliertere Regeln in die Praxis umgesetzt, von denen einige recht komplex sind. So gelten beispielsweise, insbesondere im Fall der BBC, zahlreiche Quoten und Zielvorgaben. Diese sollen einerseits die Produktion von Originalprogrammen anstelle von Billigimporten unterstützen und andererseits einen florierenden unabhängigen Produktionssektor in Großbritannien fördern. Die BBC muss mit dem Ofcom eine Quote für Originalproduktionen vereinbaren; die aktuelle Zielvorgabe für BBC1 liegt bei 70 % (bzw. 90 % zur Haupteinschaltzeit).<sup>50</sup> Nach Maßgabe des Kommunikationsgesetzes und des BBC-Vertrags müssen mindestens 25 % der Sendezeit unabhängig hergestellten Produktionen vorbehalten sein.<sup>51</sup> Umgekehrt muss sich auch die BBC „nach Kräften darum bemühen“, dass 50 % der Sendezeit auf Programme entfallen, die von den BBC-eigenen internen Produktionseinrichtungen hergestellt werden.<sup>52</sup>

Der BBC Trust muss ferner eine angemessene Versorgung mit regionalen Programmen gewährleisten. Dies sind zurzeit 6580 Stunden im Jahr. Außerdem müssen auch Programme außerhalb des Großraums London hergestellt werden; hierfür liegt die Zielvorgabe aktuell bei einem Drittel der Sendungen.<sup>53</sup> Im privaten Bereich sieht das Kommunikationsgesetz bei allen Rundfunkveranstaltern mit öffentlich-rechtlichem Auftrag eine Quote von 25 % für unabhängige Produktionen vor. Zudem kann das Ofcom Quoten für Originalproduktionen festlegen.<sup>54</sup> Die Lizenzen der einzelnen privaten Veranstalter erfordern also die Erfüllung der Quoten aus der Fernsehrichtlinie und legen weitere spezifische Quoten

47) Eine ausführlichere Erklärung dieser Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks findet sich in G. Born und T. Prosser, „Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service Broadcasting and the BBC's Fair Trading Obligations“, (2001) 64 *Modern Law Review*, S. 657–687.

48) Vertrag, Klausel 44.

49) §§ 319–320.

50) Vertrag, Klausel 49.

51) Anhang 12 Abs. 1; Klausel 52.

52) Vertrag, Klausel 56.

53) Vertrag, Klauseln 50–51.

54) §§ 277–278.

für Originalproduktionen fest, zum Beispiel für Channel 3 eine Quote von 65 % (bzw. zur Haupteinschaltzeit 85 %). Dem im Gesetz formulierten öffentlich-rechtlichen Gesamtauftrag zufolge muss das Ofcom darüber Bericht erstatten, ob ein angemessener Teil der Programme außerhalb des Londoner Raums hergestellt wird.<sup>55</sup> Das Ofcom hat jedoch vor Kurzem zugestimmt, dass Channel 3 die regionalen Programme (außer Nachrichten) für die englischen Regionen auf eine halbe Stunde pro Woche und für die britischen Teilstaaten auf drei Stunden pro Woche reduziert. Die Quoten für unabhängige Produktionen sind besonders wichtig für die Förderung des Wachstums eines starken unabhängigen Sektors in Großbritannien, ebenso wie die Tatsache, dass Channel 4 Programme nicht selbst produziert, sondern in Auftrag gibt.

## B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur

Der Einfluss einer bestimmten politischen und rechtlichen Kultur ist auch in der Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems in Großbritannien deutlich spürbar. So führt das Fehlen einer geschriebenen Verfassung dazu, dass es keine formale Verfassungsgarantie für die Unabhängigkeit von öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern oder Regulierungsstellen gibt. Ebenso gibt es keine Garantie für die Redefreiheit. Die Briten gehen davon aus, dass sich die Unabhängigkeit am besten durch ein System gegenseitiger Erwartungen und kultureller Normen schützen lässt, und dies bedeutet, dass die Regierung zwar im Prinzip über eindrucksvolle Befugnisse verfügt, diese aber in der Praxis ungern zu ihrem politischen Vorteil einsetzt. So wurde etwa die Ernennungsbefugnis bisher nie genutzt, um die Gremien öffentlicher Stellen mit politischen Vertretern der herrschenden Partei zu besetzen. Allerdings bestehen erhebliche Bedenken bezüglich der mangelnden Vielfalt der ernannten Personen und der Ernennung einer gewissen Zahl von Vertretern des Establishments, die als „ungefährlich“ für die überkommenen Anschauungen gelten. Die bereits erwähnten Nolan-Prinzipien und Verfahren sind ein Versuch, diesen Problemen entgegenzuwirken.

Es gibt jedoch deutliche Anzeichen für einen Kulturwandel. Zum einen können durch das Gesetz über die Menschenrechte von 1998 nun Streitigkeiten, die früher politisch behandelt wurden, auf dem Rechtsweg geklärt werden. Dies könnte dazu führen, dass formalen Garantien in Zukunft eine größere Bedeutung zukommt. Zum anderen kam es im Zuge der bereits angesprochenen Kontroverse um den Hutton-Bericht und den Tod von David Kelly zu einem ungewöhnlich heftigen, öffentlich ausgetragenen Streit zwischen BBC und Regierung, der überdies zum Rücktritt des Vorsitzenden und des Generaldirektors der BBC führte, die in dem Bericht kritisiert worden waren. Vielleicht deutet dies darauf hin, dass künftig Konflikte offener ausgetragen werden. Allerdings muss man auch sagen, dass die Reaktion der Regierung den öffentlich-rechtlichen Rundfunk letztlich gestärkt hat, denn für die Zurückgetretenen wurden Personen ernannt, deren Unabhängigkeit und deren Engagement für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk außer Zweifel stehen. Ein zusätzlicher Katalysator für Veränderungen ist natürlich die – ebenfalls bereits erörterte – Weiterentwicklung des Rundfunks selbst, die es uns erschweren wird, von Privatunternehmen zu erwarten, dass sie angesichts des zunehmenden Wettbewerbs öffentlich-rechtliche Verpflichtungen übernehmen. Noch verschärft wird dies womöglich durch andere Änderungen im Kommunikationsgesetz von 2003, die es möglich machen, dass Personen von außerhalb des EWR Eigentümer britischer Rundfunkveranstalter (auch privater Sender mit öffentlich-rechtlichem Auftrag) werden, und andere Eigentumsbeschränkungen bei ITV und Channel 5 aufheben.

Die meisten diesbezüglichen Fragen wurden im vorigen Kapitel behandelt, doch einige spezifischere Themen sind noch erwähnenswert. Großbritannien war bis vor kurzem ein stark zentralisierter Staat, doch mittlerweile wurden umfangreiche Befugnisse an die Teilstaaten Schottland, Wales und Nordirland abgegeben.<sup>56</sup> Dies spiegelt sich im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem wider, insbesondere im Fall Schottland, denn innerhalb der BBC verfügt BBC Scotland über eine erhebliche Autonomie und macht Programme mit eigenem Profil und schottischen Bezügen, von denen viele auch im landesweiten BBC-Programm gezeigt werden.<sup>57</sup> Auch BBC Wales und BBC Northern Ireland haben eine eigene Präsenz, die aber nicht so stark profiliert ist wie in Schottland. Im kommerziellen Bereich sind ITV Scotland und ITV Northern Ireland nach dem Zusammenschluss der regionalen Lizenzinhaber in England und Wales die einzigen Teile des Verbunds, die noch eigene Eigentümer haben. Wie schon erwähnt, ist S4C die Bastion des Rundfunks in walisischer Sprache. Dieses Bild entspricht also dem allgemeinen politischen

55) § 264 Abs. 6 lit. f.

56) *Scotland Act 1998, Government of Wales Act 1998, Northern Ireland Act 1998*. Die Übertragung von Befugnissen an die englischen Regionen ist inzwischen zum Stillstand gekommen.

57) Näheres hierzu unter <http://www.bbc.co.uk/scotland/>

Prozess der Übertragung von Befugnissen an die Teilstaaten. Das Vereinigte Königreich ist nach wie vor ein nichtföderaler Einheitsstaat, dessen Regionen aber dennoch eine erhebliche Autonomie haben.

Auch beim Thema Transparenz kam es in letzter Zeit zu weitreichenden Änderungen. Großbritannien war traditionell eine sehr geschlossene Gesellschaft, und als wichtigste Form der Rechenschaftslegung galt die Befragung von Ministern durch das Parlament. Daraus schloss man, dass andere Mechanismen, zum Beispiel Gesetze für mehr Regierungstransparenz, nicht benötigt wurden. Wir haben in den letzten Jahren große Veränderungen erlebt, vor allem durch die Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes von 2000, das Anfang 2005 schließlich in Kraft trat. Das Gesetz unterliegt starken Einschränkungen, hat aber viel zum Zusammenbruch der traditionellen Geheimniskultur beigetragen. Dasselbe ist auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beobachten. Die Überprüfung der BBC-Charta verlief diesmal wesentlich offener als bisher und stützte sich auf eine umfassende öffentliche Konsultation.<sup>58</sup> Das Weißbuch und die neue Charta legen auch großen Wert auf die Kontaktaufnahme zum Gebührenzahler sowie auf Offenheit und Transparenz vonseiten des Trusts und der BBC insgesamt. Außerdem hat das Ofcom ein äußerst transparentes Konzept übernommen, das bei der Formulierung seiner Vorschläge, auch zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, eine umfassende Konsultation mit der Öffentlichkeit und Interessengruppen vorsieht. Großbritannien ist auf dem Weg zu einer wesentlich größeren Offenheit, und dies zeigt sich auch deutlich in den organisatorischen Regelungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Im Hinblick auf verschiedene wichtige Aspekte befindet sich das öffentlich-rechtliche Rundfunkwesen in Großbritannien zurzeit in einer Phase des Umbruchs. Klar zu sein scheint, dass sein Fortbestand in irgendeiner Form sichergestellt wird, wobei die privaten Rundfunkveranstalter jedoch an Bedeutung verlieren werden. Der besonderen Rolle der BBC kommt hierbei eine entscheidende Bedeutung zu, die künftig noch zunehmen wird, und dies ist bei der Überprüfung der BBC-Charta ein großes Thema.

---

58) Näheres hierzu findet sich auf der Website zur Überprüfung der Charta unter <http://www.bbccharterreview.org.uk/index.html>

# HUNGARN

*Márk Lengyel\**

Die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Ungarn begann erst vor 16 Jahren. Bis 1989/1990 stand das Attribut „öffentlich-rechtlich“ ausnahmslos für staatliche Rundfunkanstalten.

Mit dem demokratischen Übergang erhielt der Begriff „öffentlich-rechtlich“ dann seine weiter gehende Bedeutung. 1989 wurde eine Verfassungsänderung durchgeführt und ein Abschnitt über öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter eingefügt. Diese Bestimmung legt fest: „Zur Verabschiedung eines Gesetzes zur Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die Nachrichtenagentur sowie zur Ernennung ihrer Direktoren (...) ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.“<sup>1</sup>

Über einen Zeitraum von sechs Jahren nach Erlass dieser Bestimmung wurde kein ausreichender politischer Konsens für ein Gesetz erreicht, um das ungarische öffentlich-rechtliche Rundfunksystem zu regeln. Mehrere Urteile<sup>2</sup> des Verfassungsgerichts zu Fragen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus diesem Zeitraum sind erwähnenswert. In diesen Urteilen forderte das Gericht das Parlament nachdrücklich zur Verabschiedung der notwendigen Gesetze auf und erließ Leitlinien insbesondere zu Fragen der institutionellen und finanziellen Unabhängigkeit. Der Zeitraum zwischen 1990 und 1996 war nicht nur durch das Fehlen einer geeigneten Gesetzgebung, sondern auch durch leidenschaftliche politische Debatten über die Steuerung von öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern gekennzeichnet.

Das Gesetz Nr. I von 1996 über Radio- und Fernsehveranstalter („Rundfunkgesetz“)<sup>3</sup> sollte diesen sogenannten „Medienkrieg“ beenden.<sup>4</sup> Es legte den rechtlichen Rahmen für den Betrieb öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter fest und eröffnete gleichzeitig die Möglichkeit zum Betrieb von Privatsendern. 1997 nahmen die beiden landesweiten privaten Fernsehprogramme<sup>5</sup> den Sendebetrieb auf, die heute die größten privaten Anbieter des Landes sind.

Das Rundfunkgesetz, mit dem ein duales Rundfunksystem eingerichtet wurde, war ein wichtiger Schritt bei der Entwicklung des ungarischen Rundfunksektors. Für den Abbau der politischen Spannungen rund um die öffentlich-rechtlichen Medien war das Instrument jedoch unzureichend, wie sich herausstellte. Heute ist unter politischen Kommentatoren und Entscheidungsträgern allgemein anerkannt, dass das Rundfunkgesetz aufgrund der schnellen Entwicklung auf dem Mediensektor bald überholt war. Das Rundfunkgesetz muss novelliert werden, dabei hat den Regelungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk besonderes Augenmerk zu gelten. Rechtliche Lösungen zu finden, welche die Zustimmung einer qualifizierten Parlamentsmehrheit finden, ist aber eine bislang noch ungelöste Aufgabe.

\*) Dr. Mark Lengyel ist Rechtsanwalt und arbeitet als Rechtsexperte bei Körömendy-Ékes & Lengyel Consulting, Budapest.

1) Gesetz Nr. XX von 1949 über die Verfassung der Republik Ungarn, § 61 Abs. 4.

2) Urteile 32/1992. (VI. 10.) AB; 47/1994. (X. 21.) AB; 31/1995. (V. 25.) AB.

3) In englischer Sprache abrufbar unter <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=99600001.tv&dbnum=62>

4) Der Begriff „Medienkrieg“ wird in Ungarn gemeinhin von politischen Kommentatoren für diesen Zeitraum verwandt.

5) TV2, betrieben von MTM-SBS Zrt. (<http://www.tv2.hu/>), und RTL-Klub, betrieben von M-RTL Zrt. (<http://www.online.rtlklub.hu/>).

Die derzeitige Struktur des öffentlich-rechtlichen ungarischen Fernsehens umfasst zwei Fernsehveranstalter:

- Magyar Televízió Zrt. (Ungarisches Fernsehen, MTV)<sup>6</sup> ist der Nachfolger des ehemaligen Staatsfernsehens.
- Duna Televízió Zrt. (Donau-Fernsehen; Duna TV)<sup>7</sup> wurde 1992 mit dem Hauptziel gegründet, die großen ungarischen Minderheiten jenseits der ungarischen Staatsgrenzen zu bedienen.

Jedoch ist die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags nicht allein den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern vorbehalten. Laut Rundfunkgesetz sind auch die landesweiten privaten Fernsehkanäle verpflichtet, einen signifikanten Anteil ihrer Programmgestaltung mit Inhalten zu füllen, die dem öffentlich-rechtlichen Auftrag entsprechen.<sup>8</sup>

## Kapitel I: Rechtsrahmen

### A. Auftrag, Wirtschafts- und Finanzierungsmodell

#### 1. Auftrag

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergibt sich aus dem Rundfunkgesetz. Die in dem Gesetz verankerten Rechtsgrundlagen werden in den jeweiligen Satzungen<sup>9</sup> der verschiedenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter näher geregelt. Diese werden von den Überwachungsbehörden der Rundfunkveranstalter verfasst und von der *Országos Rádió és Televízió Testület*<sup>10</sup> (Landesanstalt für Hörfunk und Fernsehen – ORTT), der ungarischen Medienregulierungsbehörde, genehmigt.

Der öffentlich-rechtliche Auftrag kann unter zwei Aspekten untersucht werden:

- a) unter dem Aspekt der Inhalte und der Programmgestaltung;
- b) unter dem Aspekt der unterschiedlichen Sendekanäle.

#### *Inhalte und Programmgestaltung*

In Bezug auf die Inhalte ist die Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Sender hauptsächlich durch die Kategorie „Bestandteil der Grundversorgung“ festgelegt. Laut Rundfunkgesetz liegt das allgemeine Ziel dieser Programmbestandteile darin, „dem informativen, kulturellen, staatsbürgerlichen und alltäglichen Bedarf des (landesweiten, regionalen, lokalen) Publikums im Sendebereich der Rundfunkanstalt zu dienen.“<sup>11</sup>

Dies bezieht sich insbesondere auf:

- a) künstlerische Arbeiten oder Kommunikation, welche die Weltkultur und die ungarische Kultur sowie die Kulturen der nationalen und ethnischen Minderheiten in Ungarn, das Leben der nationalen und ethnischen Minderheiten in Ungarn und die Standpunkte von Minderheiten vorstellen;
- b) Verbreitung von Informationen zur Bildung und Berufsbildung;
- c) Bereitstellung von Informationen über wissenschaftliche Arbeiten und Ergebnisse;
- d) Sendungen zur Förderung der Religionsfreiheit und zur Darstellung kirchlicher und religiöser Aktivitäten;
- e) Kinder- und Jugendprogramme, Bildungs- und allgemeine Informationsprogramme zum Kinderschutz;
- f) Verbreitung von Informationen zur Erleichterung des Alltags, zur Orientierung der Bürger über das Recht und das öffentliche Leben, darüber hinaus zur Förderung eines gesundheitsbewussten Lebenswandels, des Umwelt- und Naturschutzes, der öffentlichen Sicherheit und der Verkehrssicherheit;

6) <http://www.mtv.hu/>

7) <http://www.dunatv.hu/>

8) § 129 Abs. 4–5 Rundfunkgesetz.

9) § 29 Rundfunkgesetz.

10) <http://www.ortt.hu/english.php>

11) § 2 und § 19 Rundfunkgesetz.

- g) Programme für Gruppen, die aufgrund ihres Alters, ihres körperlichen, mentalen oder psychischen Zustands oder sozialer Umstände unter ernsthaften Benachteiligungen leiden;
- h) Verbreitung von Nachrichten.<sup>12</sup>

Rechtlich gesehen besteht die Hauptaufgabe des öffentlich-rechtlichen Fernsehens im Angebot eines oder mehrerer „öffentlich-rechtlicher Programme“, also „Programme, in denen die Bestandteile der Grundversorgung eine entscheidende Rolle spielen und welche die Hörer und Zuschauer im Sendebereich der Rundfunkanstalt regelmäßig über Themen im öffentlichen Interesse informieren.“<sup>13</sup>

Neben dieser grundlegenden Pflicht formuliert das Rundfunkgesetz auch mehrere Zusatzanforderungen an das Programm, etwa:

- die Pflicht, regelmäßige, umfassende, wahrheitsgetreue und genaue Nachrichten zu senden;
- die Werte des allgemeinen und nationalen kulturellen Erbes zu pflegen und die kulturelle Vielfalt zu fördern;
- Sendungen für Minderjährige zu fördern, die deren körperlicher, psychischer und moralischer Entwicklung dienen;
- Menschen mit Behinderungen zu unterstützen;
- usw.<sup>14</sup>

Bei der Bewertung dieser Programmanforderungen muss Folgendes beachtet werden:

- Die gesetzlichen Anforderungen an öffentlich-rechtliche Programminhalte sind sehr statisch angelegt. Das Gesetz legt keinerlei Überwachungsmechanismen für diese Anforderungen fest. Dementsprechend würden Änderungen beim öffentlich-rechtlichen Auftrag eine Gesetzesänderung oder eine freiwillige Verpflichtung von Rundfunkveranstaltern erforderlich machen.
- Die Definition des öffentlich-rechtlichen Auftrags im Rundfunkgesetz reduziert sich hauptsächlich auf eine Erklärung. Wie es bei Erklärungen typischerweise der Fall ist, enthält die Definition weder konkrete, messbare Kriterien für eine Programmqualität, die den öffentlich-rechtlichen Auftrag hinreichend erfüllt, noch irgendwelche Konsequenzen, die sich aus der Nichterfüllung der Qualitätsanforderungen an das Programm ergeben könnten.

#### *Angebotene Programme*

Hinsichtlich der Anzahl der von den beiden öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern angebotenen Programme verweist das Rundfunkgesetz auf die folgenden Kanäle:

- MTV ist mit zwei landesweiten Kanälen in der Rundfunklandschaft präsent: m1 ist ein landesweites Programm für das allgemeine Publikum und kann terrestrisch empfangen werden. m2 ist ein Satellitenkanal mit einem mehr oder weniger scharfen kulturellen Profil.
- Duna Televízió bietet unter dem Namen Duna TV einen Satellitenkanal an.

Die öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter haben Anstrengungen unternommen, um eigene Themenkanäle zu eröffnen:

- 2005 kündigte MTV den Start ihres dritten Programms m3 an.<sup>15</sup> Laut der Eintragung bei der ORTT soll es sich bei diesem Kanal um einen thematischen Satelliten-Nachrichtenkanal handeln, der über die Arbeit des Parlaments berichtet.
- Kurz nach der Ankündigung von MTV beantragte auch Duna Televízió bei der Aufsichtsbehörde die Eintragung eines zusätzlichen öffentlich-rechtlichen Satellitenkanals namens „Autonómia“. Dieser Kanal ist „der Darstellung der nationalen Identität und der kulturellen Vielfalt“ gewidmet.<sup>16</sup>

Weil öffentlich-rechtliche Kanäle einen *Must-Carry*-Status genießen, löste die Ankündigung dieser beiden neuen Programme juristische Debatten mit den Kabelnetzbetreibern aus, die sämtliche öffentlich-rechtlichen Kanäle kostenlos verbreiten müssen. Deshalb erhoben diese Einspruch gegen die Entscheidung der ORTT, m3 und Autonómia zur Registrierung anzunehmen.<sup>17</sup> Der Streit betrifft die

12) § 2 und § 19 Rundfunkgesetz.

13) § 2 und § 18 Rundfunkgesetz.

14) § 23 Abs. 4 Rundfunkgesetz.

15) Das Programm m3 hat bisher weder den Sendebetrieb aufgenommen noch wurde ein Termin für den Programmstart festgelegt.

16) Quelle: offizielles Register des ORTT.

17) Siehe Márk Lengyel: HU – Rechtliche Schritte gegen neuen Kanal des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, IRIS 2005-9: 13, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/9/article23.de.html>

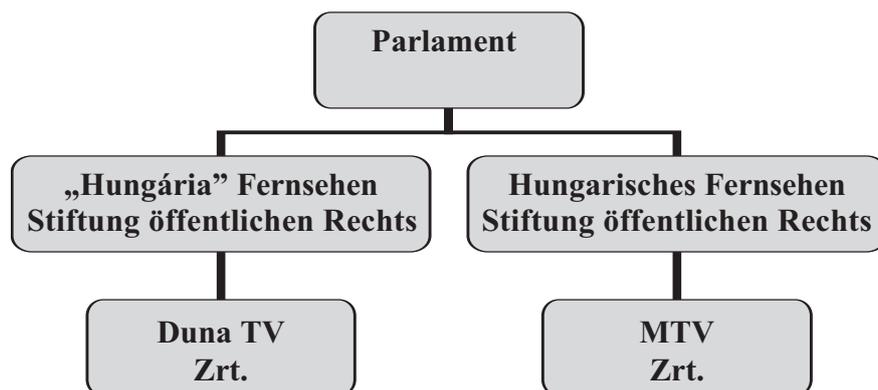
Auslegung des Rundfunkgesetzes und insbesondere die Frage, ob es das Gesetz öffentlich-rechtlichen Sendern erlaubt, neue Satellitenprogramme zu starten, ohne dafür ein ausdrückliches Mandat zu haben. Die Kabelnetzbetreiber bringen vor, dass dies nicht der Fall sei. Darüber hinaus werfe das Fehlen eines spezifischen öffentlich-rechtlichen Mandats für den Start des neuen Programms auch hinsichtlich der EG-Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen Fragen auf.

Ein wichtiger Faktor bei der Erfassung des Einflusses des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die Gesellschaft sind ihre Zuschauerquoten. Einschlägige Untersuchungen zeigen hier einen Marktanteil der öffentlich-rechtlichen Kanäle von insgesamt etwa 21 %.<sup>18</sup>

## 2. Unternehmensstruktur und Rechtsform

Die im Rundfunkgesetz festgelegten Regeln hinsichtlich der institutionellen Aspekte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bauen großteils auf den verschiedenen Urteilen des Verfassungsgerichts von 1992 bis 1995<sup>19</sup> auf, in denen die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter sowie deren institutionelle und finanzielle Garantie eine zentrale Rolle spielen. In diesen richtungsweisenden Urteilen legte das Verfassungsgericht fest, dass sich das Erfordernis der absoluten Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter aus dem Grundrecht auf Meinungsfreiheit ableitet. Der Gerichtshof unterstrich mehrfach, dass das Erfordernis der Unabhängigkeit nicht nur gegenüber der Regierung, sondern auch für die Beziehungen zwischen den Rundfunkveranstaltern und dem Parlament, den politischen Parteien und dem Staat als solchem gelte.

Auf dieser Grundlage legt das Rundfunkgesetz hauptsächlich die folgenden institutionellen Strukturen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter fest:



Beide öffentlich-rechtliche Fernsehsender in Ungarn arbeiten mit einer institutionellen Struktur mit folgenden Hauptcharakteristika:

- Die Rechtsform der Rundfunkveranstalter ist die der Aktiengesellschaft.<sup>20</sup> Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter haben nur eine Aktie, die entsprechend einer ausdrücklichen gesetzlichen Vorschrift von der entsprechenden Stiftung öffentlichen Rechts gehalten wird.<sup>21</sup> Deshalb sind die Stiftungen öffentlichen Rechts Eigentümer der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender.
- Im ungarischen Recht ist eine „Stiftung öffentlichen Rechts“ eine Stiftung, die von öffentlichen Institutionen gegründet wurde.<sup>22</sup> Die allgemeinen Regeln für Stiftungen<sup>23</sup> legen fest, dass die Gründer keine direkte Kontrolle auf sie ausüben können. Deshalb sind Stiftungen relativ unabhängige Geldgeber, die sich bestimmten Zwecken verschrieben haben. Daraus ergibt sich, dass die Rechtsform der Stiftung der Organisation prinzipiell einen viel höheren Grad an Unabhängigkeit gewährt als andere Rechtsformen.

18) Durchschnittswert für 2004, Quelle: AGB Nielsen Media Research, abrufbar unter [http://cs.agbnmr.com/Uploads/Hungary/stat\\_shr\\_negyedev.es.pdf](http://cs.agbnmr.com/Uploads/Hungary/stat_shr_negyedev.es.pdf)

19) Urteile 32/1992. (VI. 10.) AB; 47/1994. (X. 21.) AB; 31/1995. (V. 25.) AB.

20) § 64 Abs. 3 Rundfunkgesetz.

21) § 64 Abs. 4 und § 65 Rundfunkgesetz.

22) Es muss beachtet werden, dass es im ungarischen Recht keine Möglichkeit zur Gründung von Stiftungen öffentlichen Rechts mehr gibt. Das hindert bestehende Stiftungen öffentlichen Rechts jedoch nicht daran, ihre Arbeit fortzusetzen.

23) Gesetz IV von 1959 (Bürgerliches Gesetzbuch), §§ 74/A-74/G.

- Zu den Aufgaben der Stiftungen öffentlichen Rechts gehört die Aufstellung der Satzung<sup>24</sup> des jeweiligen Rundfunkveranstalters. Zweck der Satzung ist die genauere Festlegung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben. Die Rundfunkveranstalter legen den betroffenen Stiftungen öffentlichen Rechts Jahresberichte über die Einhaltung der jeweiligen Satzung vor. Die Stiftungsräte der Stiftungen öffentlichen Rechts treffen eine rein deklaratorische Entscheidung zu diesen Berichten, denn sie haben bei Nichteinhaltung keinerlei Möglichkeit, finanzielle oder sonstige rechtliche Sanktionen zu verhängen.
- Aufgrund dieser Struktur haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter keine formalen Beziehungen mit der Regierung.
- Gleichfalls gibt es keine unmittelbaren Beziehungen zwischen Parlament und öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern. Das Parlament finanziert die Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über die Stiftungen öffentlichen Rechts. Daneben wählt das Parlament auch eine gewisse Anzahl von Mitgliedern der Steuerungsorgane der Stiftungen.

Bei der Bewertung der Organisationsstruktur kann festgestellt werden, dass der Gesetzgeber den Erwägungen des Verfassungsgerichts gefolgt ist und eine Reihe von gesetzlichen Maßnahmen ergriffen hat, um die institutionelle Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter zu gewährleisten.

### 3. Finanzierung

Die ungarischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter werden sowohl aus staatlichen Mitteln als auch über die Einnahmen aus eigenen Vertriebsaktivitäten finanziert.

Aus öffentlichen Finanzmitteln gibt es folgende regelmäßige Einkünfte:

- Die wichtigste Einnahmequelle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind die Gebühren.<sup>25</sup> Das Rundfunkgesetz sieht die Entrichtung von Gebühren an den Rundfunkfonds vor.<sup>26</sup> Dieser Fonds wird unabhängig vom zentralen Staatshaushalt verwaltet, und zwar von der ORTT, der unabhängigen Regulierungsbehörde für den Mediensektor.

Ursprünglich mussten alle Haushalte mit einem oder mehreren Fernsehgeräten eine Gebühr entrichten. Dies wurde 2002 geändert, als die Regierung beschloss, diese Gebührenpflicht zu übernehmen und sie vollständig aus dem Staatshaushalt zu bestreiten. Seit 2002 werden auf diese Art und Weise die Gebühren an den Rundfunkfonds entrichtet.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter bekommen unterschiedliche Anteile am Gesamtgebührenaufkommen, dies ist im Rundfunkgesetz festgelegt.<sup>27</sup> Dementsprechend gehen 40 % des Gebührenaufkommens an MTV, 24 % an Duna TV.<sup>28</sup>

Für das Jahr 2006 wurden die tatsächlichen Beträge wie folgt festgelegt:

- Das Gesamtgebührenaufkommen (aus dem Staatshaushalt bestritten) beträgt HUF 24.061 Mio. (etwa EUR 92 Mio.);
- Davon stehen MTV 10.239 Mio. HUF an Gebühren zu (etwa EUR 39 Mio.);
- HUF 6,143 Mio. stehen Duna TV an Gebühren zu (etwa EUR 23,5 Mio.),<sup>29</sup>

Diese Beträge werden über die jeweiligen Stiftungen öffentlichen Rechts vom Rundfunkfonds an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter gezahlt.

- Neben der Gebührenfinanzierung erhalten die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter auch staatliche Beihilfen zur Deckung der Ausstrahlungskosten.<sup>30</sup>

24) § 29 Rundfunkgesetz.

25) §§ 79–84 Rundfunkgesetz.

26) §§ 77–78 Rundfunkgesetz.

27) § 84 Abs. 2 Rundfunkgesetz.

28) Von den verbleibenden Gebühren dienen 28 % als Arbeitsgrundlage von *Magyar Rádió Zrt.* (dem öffentlich-rechtlichen Radio). Weitere 6 % werden für Angebote verwendet, die auf das Sponsoring von öffentlich-rechtlichen Programmen abzielen. Der Rest deckt die Betriebskosten der ORTT und der Stiftungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter ab.

29) Gesetz CLII von 2005 über den Haushalt des ungarischen Radio- und Fernsehausschusses für 2006.

30) § 75 Abs. 1 Rundfunkgesetz.

Im Jahr 2006 handelte es sich dabei:

- für MTV um eine Beihilfe in Höhe von HUF 6.929,2 Mio. (etwa EUR 26,5 Mio.);
- für Duna TV um eine Beihilfe in Höhe von HUF 1.341,6 Mio. (etwa EUR 5 Mio.).<sup>31</sup>

Die Zahlungen erfolgen direkt an die für die Übertragung der öffentlich-rechtlichen Programme zuständigen Telekommunikationsgesellschaft.

- Eine weitere öffentliche Finanzquelle für die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender sind die Sendegebühren, die der Staat gegenüber MTM-SBS Zrt. erhebt, dem Betreiber des größten ungarischen privaten Fernsehsenders.<sup>32</sup> 2006 betragen diese Gebühren 1.638 Mio. HUF (etwa 6,25 Mio. EUR).<sup>33</sup> Diese Summe wird zwischen MTV und Duna TV im Verhältnis 70 zu 30 aufgeteilt.

Diese Einkommensquelle besteht, weil MTV die heute von MTM-SBS genutzten terrestrischen Sendeanlagen vor Start dieses privaten Fernsehprogramms im Jahr 1997 selbst für die Übertragung seines zweiten öffentlich-rechtlichen Kanals genutzt hatte.

Neben diesen regelmäßigen Einkommensquellen ermöglicht das Finanzierungssystem für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter auch *Ad-hoc*-Beihilfen. So wurden MTV beispielsweise 2006 zweckgebundene Finanzmittel zugeteilt, um seine Umstrukturierung voranzutreiben.<sup>34</sup>

Neben diesen regulären Finanzierungsquellen dürfen öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter auch gegeneinander in den Wettbewerb um vertriebliche Einnahmen treten. Allerdings ist ihre Präsenz auf dem Werbemarkt strengerer Werbe- und Sponsoringregeln unterworfen. Ein Beispiel: Öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter dürfen sechs Minuten Werbung pro Stunde senden,<sup>35</sup> während ihre privaten Mitbewerber doppelt soviel Werbung in ihre Programme einfügen können.

## **B. Entscheidungsfindung: Struktur und Verfahren**

### **1. Entscheidungsprozess**

Die wichtigsten Entscheidungsstrukturen betreffen zwei verschiedene Ebenen, nämlich:

- a) die Ebene der Stiftungen öffentlichen Rechts,
- b) die Ebene der Rundfunkveranstalter.

#### *Entscheidungsfindung auf Ebene der Stiftungen öffentlichen Rechts*

Die Entscheidungsgremien der Stiftungen öffentlichen Rechts sind die Stiftungsräte. Die Zusammensetzung dieser Stiftungsräte kann wie folgt dargestellt werden:

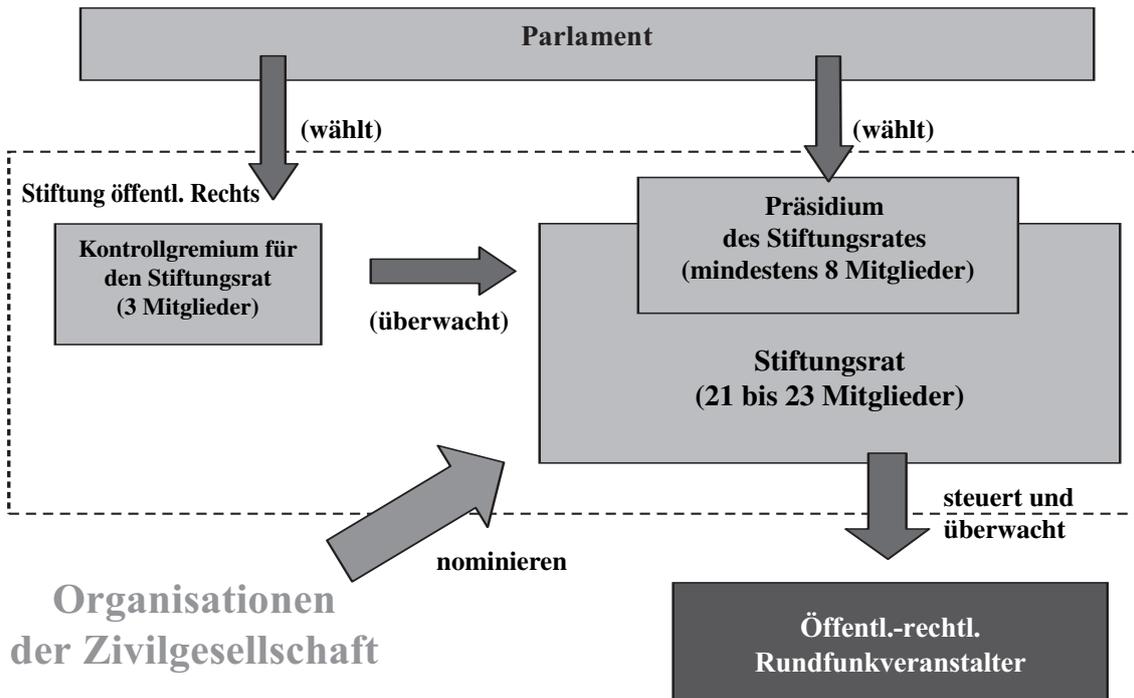
31) Gesetz CLIII von 2005 über den Haushalt der Republik Ungarn für 2006.

32) § 131 Abs. 2 Rundfunkgesetz.

33) Gesetz CLII aus 2005 über den Haushalt des ungarischen Radio- und Fernsehausschusses für 2006.

34) Gesetz CLIII aus 2005 über den Haushalt der Republik Ungarn für 2006, § 106 Abs. 4.

35) § 24 Abs. 1 Rundfunkgesetz.

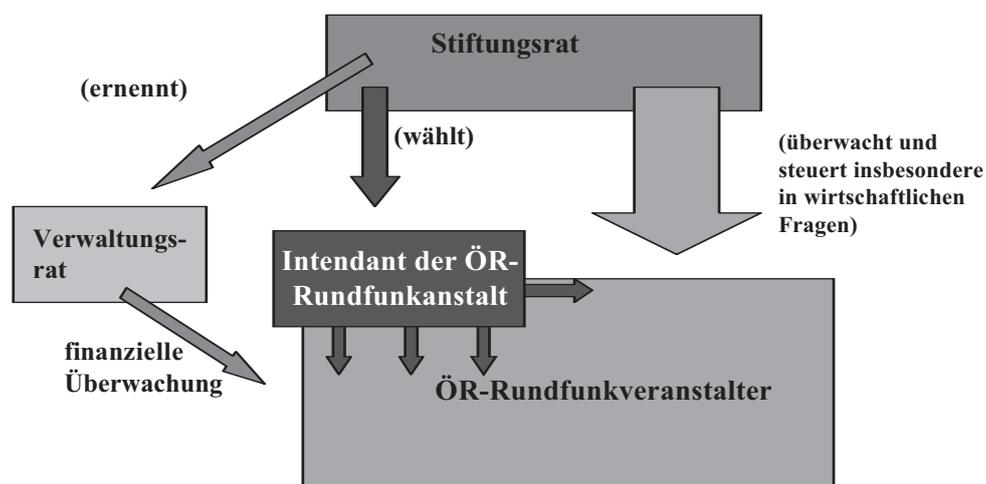


Der Stiftungsrat besteht aus zwei verschiedenen Komponenten:

- Das Präsidium vertritt den Staat bei der Steuerung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter. Deshalb spiegelt dieses Gremium zu einem gewissen Grad die Zusammensetzung des Parlaments wider. Die Mitglieder des Präsidiums werden auf vier Jahre gewählt, ihre Amtszeit deckt sich mit der Dauer des Mandats von Regierung und Parlament. Die Mitglieder des Präsidiums arbeiten hauptamtlich. Sie müssen strenge Unvereinbarkeitsregeln einhalten.
- Neben dem Präsidium soll das Gremium des Stiftungsrates die Gesellschaft vertreten. Die „ordentlichen“ Mitglieder des Rates werden von Organisationen der Zivilgesellschaft ernannt. Im Rundfunkgesetz ist festgelegt, welche Arten von Organisationen Mitglieder ernennen dürfen (nationale Selbstverwaltungen der nationalen und ethnischen Minderheiten in Ungarn, Kirchen, Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften, Verbände, die beispielsweise Journalisten, Frauen, Kinder und Jugendliche oder Behinderte vertreten, etc.). Die von diesen Organisationen ernannten Ratsmitglieder werden für ein Jahr ernannt. Sie bekommen keinerlei Vergütung für ihre Arbeit, sondern erhalten lediglich die im Zusammenhang mit ihrer Mitgliedschaft entstandenen Spesen zurückerstattet.

#### Entscheidungsfindung auf Ebene der Rundfunkveranstalter

Das Entscheidungsverfahren auf Ebene der Rundfunkveranstalter entspricht den Entscheidungsmechanismen in anderen Firmen:



Der Stiftungsrat wählt den Intendanten des Rundfunkunternehmens; dies hat jedoch im Rahmen eines Auswahlverfahrens zu geschehen.<sup>36</sup> Das Präsidium des Stiftungsrates darf einen oder mehrere Kandidaten für diese Position benennen. Die Wahl erfolgt per Abstimmung in der Vollversammlung.

Der Intendant des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters wird auf vier Jahre gewählt. Er unterliegt ebenfalls strengen Unvereinbarkeitsregeln, um ihn von der politischen Sphäre und anderen Wirtschaftsakteuren auf dem Medienmarkt getrennt zu halten.

Der Intendant des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters entscheidet über deren Programmgestaltung und trifft sämtliche operativen Entscheidungen auf Unternehmensebene. Dies bedeutet praktisch die Leitung des Rundfunkveranstalters und die Sicherstellung der tatsächlichen Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben.

## 2. Einfluss der Politik

Das allgemeine politische Klima spiegelt sich am offensichtlichsten in den Stiftungsräten wider, welche die öffentlich-rechtlichen Veranstalter überwachen.

Wie bereits angemerkt, werden die Präsidiumsmitglieder vom Parlament gewählt. Sie werden von den Parlamentsfraktionen nominiert. Die Wahlregeln sollen sicherstellen, dass die Regierungs- und Oppositionsparteien innerhalb dieses Gremiums ausgewogen vertreten sind.<sup>37</sup>

Es muss aber angemerkt werden, dass dieses Ziel des Gesetzgebers nicht voll erreicht wurde: In den vergangenen Jahren gab es Fälle, in denen die politischen Debatten zur Bildung eines Präsidiums führten, welches einseitig die Regierungsparteien vertrat. Dementsprechend stand die Bildung des Präsidiums des Stiftungsrates in den letzten zehn Jahren mehrmals im Zentrum politischer und juristischer Debatten.

Einige wenige Rechtsfragen, die sich aus diesen Debatten über die Mitgliedschaft im Präsidium ergaben, wurden 1999 durch ein Auslegungsurteil des Verfassungsgerichtes gelöst.<sup>38</sup> Aber die Zusammensetzung der Gremien, die innerhalb der Stiftungen zur Überwachung der öffentlich-rechtlichen Sender den Staat vertreten, löst von Zeit zu Zeit immer noch Kontroversen aus.

## 3. Einfluss der Zivilgesellschaft

Wie der Überblick über den institutionellen Hintergrund zeigt, sind die Stiftungsräte der Stiftungen zur Steuerung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter das Hauptinstrument, um die Öffentlichkeit in die zur Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Auftrags nötigen Entscheidungsprozesse einzubinden. Deren von der Zivilgesellschaft ernannte Mitglieder sollen eine echte soziale Kontrolle über die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender ausüben.

Um festzustellen, wie hoch der Grad an sozialer Teilhabe tatsächlich ist, muss das Gleichgewicht zwischen Präsidium (der Vertretung des Staates) und den von der Zivilgesellschaft ernannten Mitgliedern untersucht werden.

Das Gleichgewicht zwischen dem Staat und den Vertretern der Zivilgesellschaft im Stiftungsrat kann nicht einfach an der Anzahl der Mitglieder festgemacht werden (8 bis 12 Mitglieder im Präsidium, 21 bis 23 zusätzliche, von der Zivilgesellschaft ernannte Mitglieder im Rat). Hier sollten auch folgende Faktoren berücksichtigt werden:

- Präsidium und Vollversammlung des Stiftungsrates arbeiten mit unterschiedlicher Intensität. Während das Präsidium kontinuierlich arbeitet, tritt der Stiftungsrat im Allgemeinen lediglich zu vier Vollversammlungen pro Jahr zusammen.
- In der Praxis erwies sich die Amtszeit von einem Jahr als nicht ausreichend für die von der Zivilgesellschaft ernannten Mitglieder, um sich mit der Funktionsweise eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters vertraut zu machen.
- Darüber hinaus haben die nebenamtlich tätigen Mitglieder aus der Zivilgesellschaft viel geringere Chancen, die Entscheidungen des Rates zu beeinflussen, als die hauptamtlichen Mitglieder des Präsidiums.

36) § 69 Abs. 2 Rundfunkgesetz.

37) § 55 Rundfunkgesetz.

38) Urteil 22/1999. (VI. 30.) AB.

Dementsprechend sind die Vertreter der Zivilgesellschaft zwar in der Überzahl, aber dennoch weniger gut aufgestellt als die vom Parlament ernannten Präsidiumsmitglieder, um ihre besonderen Interessen in den Entscheidungsprozess einfließen zu lassen.

## Kapitel II: Kulturelle Vielfalt

### A. Einfluss maßgeblicher nationaler oder kultureller Aspekte

Die innerhalb des öffentlich-rechtlichen Auftrages der Rundfunkveranstalter am häufigsten angesprochenen gesellschaftlichen Faktoren sind Fragen der nationalen und ethnischen Minderheiten.

- Aus historischen Gründen leben große Bevölkerungsgruppen ungarischer Herkunft in den Nachbarländern. Duna TV widmet sich spezifisch deren Kultur- und Informationsbedürfnissen.<sup>39</sup>

Aufgrund dieses Auftrages werden die Programme dieses Anbieters (Duna TV und Autonómia) unverschlüsselt über Satellit gesendet.

Dabei soll unterstrichen werden, dass die Programme von Duna TV (insbesondere das Hauptprogramm) auch integrierender Bestandteil der ungarischen nationalen Medienlandschaft sind. Deshalb kann der Rundfunkveranstalter nicht als Programmanbieter angesehen werden, der ausschließlich für Zielgruppen im Ausland sendet.

- Es gibt auch ausländische ethnische Minderheiten (etwa Slowaken, Serben, Deutsche, Rumänen etc. sowie eine recht große Roma-Population), die innerhalb der ungarischen Staatsgrenzen leben.

Die Deckung ihrer Bedürfnisse ist eine Aufgabe, die besonders detailliert im Rundfunkgesetz festgelegt ist.

Neben den Aspekten des öffentlich-rechtlichen Auftrags bezüglich ethnischer Minderheiten wird die Versorgung mit Nachrichten besonders betont.<sup>40</sup> Diesbezüglich enthält das Rundfunkgesetz überwiegend qualitative Anforderungen. Im Allgemeinen entspricht dies den Erwartungen der Gesellschaft.

Was die Abgrenzung des Kernbereichs des öffentlich-rechtlichen Auftrags angeht, findet die interessanteste Interaktion zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern und deren professionellem Umfeld in Verbindung mit den Privatsendern statt.

Wie bereits erwähnt, sind die beiden landesweiten privaten Fernsehsender verpflichtet, einen signifikanten Anteil ihrer Programme mit öffentlich-rechtlichen Inhalten zu füllen. Die diesbezüglichen Pflichten werden detailliert in ihren Sendeverträgen aufgeführt, die mit der ungarischen Regulierungsbehörde ORTT abgeschlossen wurden. Die ORTT überprüft anhand von Berichten, die von den Privatsendern eingereicht werden, regelmäßig die Einhaltung dieser Pflichten. Sie kann Sanktionen verhängen, falls die inhaltlichen Forderungen von den Privatsendern nicht erfüllt werden.

Dieser Mechanismus führt zu einer Situation, in der die Kernfragen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in zwei sehr unterschiedlichen Foren diskutiert werden:

- Die Evaluierung des öffentlich-rechtlichen Auftrags erfolgt in den Institutionen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter und in deren Stiftungen öffentlichen Rechts. Aus dem Überprüfungsverfahren erwachsen so gut wie keine rechtlichen Folgen, und es findet ohne größeren Input von Quellen außerhalb dieser Institutionen statt.
- Demgegenüber werden die Beachtung der Grundversorgungspflichten durch die Privatsender einer externen Prüfung unterzogen, die zu rechtlichen Folgen führen kann.

Diese Situation führt zu dem eigenwilligen Ergebnis, dass die Privatsender eine wesentliche Rolle bei der Auslegung der Frage spielen, was die Kategorie „Grundversorgung“ im ungarischen Rundfunksystem umfasst. Manche Kritiker glauben, dass dies notwendigerweise zu einer gewissen Entwertung des öffentlich-rechtlichen Auftrages führt.

39) § 23 Abs. 2 Rundfunkgesetz.

40) § 23 Abs. 2 Rundfunkgesetz.

## B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur

Die folgende Bewertung der organisatorischen Aspekte muss einmal mehr zwei Ebenen berücksichtigen:

- die Zuweisung von Aufgaben der Grundversorgung an das gesamte Mediensystem,
- die Organisationsstruktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter.

Hinsichtlich der Zuweisung des öffentlich-rechtlichen Programmauftrages wurde bereits auf die entsprechenden Pflichten der landesweiten Privatsender und die Auswirkungen dieses Systems verwiesen.

Es muss auch bedacht werden, welche Art von „öffentlichen Rundfunkveranstaltern“ diesen Auftrag tatsächlich ausführt. Anders als es der Name dieser Kategorie andeutet, handelt es sich bei den Sendern um juristische Personen des Privatrechts, die öffentlich-rechtliche Programme anbieten. Sie legen selbst die Details und die Art und Weise fest, wie sie die Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus den jeweiligen Satzungen gewährleisten.<sup>41</sup> Den Status eines „öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters“ kann die ORTT auf Antrag vergeben.

Als Gegenleistung für die Übernahme öffentlich-rechtlicher Aufgaben sind diese Rundfunkveranstalter von der allgemeinen Pflicht zur Zahlung von Sendegebühren an die ORTT ausgenommen. Sie haben auch ein Anrecht auf finanzielle Unterstützung durch den Rundfunkfonds. Gleichzeitig unterliegen sie denselben Werbe- und Sponsoringbeschränkungen wie öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter.

In der Praxis haben vor allem lokale und regionale Privatsender diese Möglichkeit zur Ausführung öffentlich-rechtlicher Aufgaben wahrgenommen. Für die Zwecke des öffentlich-rechtlichen Auftrages sind sie von zweitrangiger Bedeutung.

Bezüglich der organisatorischen Aspekte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter ist das offensichtlichste Merkmal, dass das Rundfunkgesetz für MTV und Duna TV eine nahezu identische institutionelle Struktur vorsieht, obwohl sich ihre Rollen klar und wesentlich voneinander unterscheiden. Der einzige Unterschied bei der Zusammensetzung ihrer Steuerungsgremien besteht darin, dass die Mitglieder von etwas anderen Organisationen der Zivilgesellschaft gestellt werden und dass im Stiftungsrat der Hungária-Fernsehfoundation öffentlichen Rechts (welche Duna TV steuert) auch Ungarn Mitglied sind, die außerhalb der ungarischen Grenzen leben.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich das ungarische Recht hauptsächlich auf die institutionellen und finanziellen Aspekte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bezieht. Das Rundfunkgesetz erteilt nur begrenzt einen öffentlich-rechtlichen Auftrag.

41) § 29 Rundfunkgesetz.



*Maja Cappello und Roberto Mastroianni\**

## **Kapitel I: Rechtsrahmen**

### **A. Auftrag, Wirtschafts- und Finanzierungsmodell**

#### **1. Auftrag**

Der italienische öffentlich-rechtliche Rundfunk liegt in den Händen von RAI – Radiotelevisione Italiana S. p. A. (nachfolgend: RAI). Dies ist im Rundfunkgesetz von 2005<sup>1</sup> so vorgesehen, welches die 2004 durch das sogenannte Gasparri-Gesetz<sup>2</sup> verabschiedete Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umsetzt. Das Gasparri-Gesetz ist derzeit die Rechtsgrundlage für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Ein spezielles Kapitel des Rundfunkgesetzes ist dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und der Steuerung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters gewidmet.

Im italienischen Recht wird unterschieden zwischen Informationstätigkeiten, die als Dienst im allgemeinen Interesse angesehen werden, von jedem Sender auszuüben sind und durch Werbeeinnahmen oder Rundfunkgebühren finanziert werden, und dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk, welcher über Informationstätigkeiten hinausgeht und laut Gesetz und einem spezifischen Dienstleistungsvertrag bis zum 6. Mai 2016 der RAI vorbehalten sind.

Der Unterschied zwischen diesen beiden Tätigkeiten, Information und Grundversorgung, ist von wesentlicher Bedeutung bei der Abgrenzung der Pflichten gewöhnlicher Privatsender von denen des per Gesetz mit den Grundversorgungsaufgaben betrauten Rundfunkveranstalters.

Die Informationstätigkeit hat gemäß Art. 7 Rundfunkgesetz Folgendes sicherzustellen: (i) wahrheitsgemäße Darstellung von Tatsachen und Ereignissen, um eine freie Meinungsbildung zu ermöglichen, ohne jedes Sponsoring von Nachrichtensendungen; (ii) tägliche Ausstrahlung von Nachrichtensendungen; (iii) Zugang für alle politischen Mandatsträger zu Informationsprogrammen und parteipolitischen Sendungen oder Wahlwerbung unter Bedingungen der Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung; (iv) Ausstrahlung von offiziellen Verlautbarungen oder Erklärungen öffentlicher Institutionen; (v) Verbot jeglicher Methoden oder Techniken zur Manipulation des Informationsinhaltes.

\*) Dr. Maja Cappello arbeitet im italienischen Ministerium für Kommunikation (im Kabinett des Ministers, Abteilung Legislative). Roberto Mastroianni ist Professor für EU-Recht an der Universität „Frederico II“ in Neapel. Die Autoren danken Dr. Amedeo Arena von der Universität Neapel für die Mitarbeit.

1) Artt. 7 und 45-49 Rundfunkgesetz, verabschiedet durch die Verordnung vom 31. Juli 2005 Nr. 177, *Testo unico della radiotelevisione*, [2005] *Amtsblatt der Italienischen Republik (GURI)* 208, abrufbar unter <http://www.parlamento.it/leggi/deleghe/05177dl.htm>

2) Gesetz vom 3. Mai 2004, Nr. 112/2004, *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI – Radiotelevisione Italiana S. p. a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*, [2004] *GURI* 104, abrufbar unter <http://www.senato.it/loc/link.asp?tipodoc=leggigu&doclocatorserver=doclocator&id=112&anno=04>

Die gesetzliche Definition des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist breit gefasst und beinhaltet laut Artt. 45 und 46 Rundfunkgesetz Folgendes: (i) Versorgung des gesamten Staatsgebietes mit Programmen von öffentlichem Interesse; (ii) Verwendung einer angemessenen Anzahl von Stunden – auch zur Hauptsendezeit – für Bildung, Information und Kulturförderung durch Kino-, Theater- oder Musikwerke; (iii) Zugang zum Programm für politische Parteien, Gewerkschaften, religiöse Gruppen und andere Vereinigungen von gesellschaftlichem Interesse; (iv) Programme zur Ausstrahlung im Ausland zwecks Förderung der Kenntnisse der italienischen Sprache und Kultur; (v) Schutz der historischen Radio- und Fernseharchive; (vi) Sendungen in Minderheitensprachen; (vii) Maßnahmen zum Schutz von Behinderten; Fernunterricht; (viii) Realisierung von interaktiven digitalen Diensten.

Der Grundsatz, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk die sich verändernden Werte der italienischen Gesellschaft widerspiegeln sollte, ist somit nicht nur eine allgemeine Tendenz beim Betrieb der RAI, sondern auch eine bindende rechtliche Regelung, welche aus den geltenden Rundfunkgesetzen hervorgeht.

Die Details des öffentlich-rechtlichen Auftrags werden im oben genannten Dienstleistungsvertrag festgelegt, welcher alle drei Jahre zwischen dem öffentlich-rechtlichen Sender und dem Kommunikationsministerium (Mincom) geschlossen wird. Er unterliegt den Leitlinien des Mincom und der Kommunikationsbehörde (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* – Agcom), aufgrund derer er „unter Berücksichtigung von Marktentwicklungen, dem technologischen Fortschritt und den sich ändernden kulturellen, nationalen oder lokalen Bedürfnissen“ abzufassen ist. Die ersten Leitlinien nach Inkrafttreten des Rundfunkgesetzes wurden am 21. September 2006 gemeinsam vom Mincom und der Agcom verabschiedet.<sup>3</sup> Darin werden spezifischere Pflichten in Bezug auf Inhalt und Qualität der Programme und auf Investitionen in Digitaltechnologie festgelegt. Der aktuelle Dienstleistungsvertrag lief im Dezember 2005<sup>4</sup> aus, und der neue Vertrag, der Gegenstand einer öffentlichen Anhörung war, wird derzeit verfasst.

Der Nationale Dienstleistungsvertrag sieht eine allgemeine Verpflichtung für die RAI vor, Sendungen einer gewissen Qualität auszustrahlen. Genauer gesagt verpflichtet sich die RAI, die Präferenzen der Zuschauer zu berücksichtigen, das Prinzip des Medienpluralismus einzuhalten, die kulturelle Entwicklung zu fördern, sich an den Werten der Gesellschaft zu inspirieren, die korrekte Benutzung der italienischen Sprache sicherzustellen, aktuelle Programme zu senden und regionale Informationen zu liefern – Letzteres übernimmt das dritte öffentlich-rechtliche Programm, Rai Tre.

Die Definition des regionalen Auftrages erfolgt in regionalen Dienstleistungsverträgen, die zwischen den Regionen und dem öffentlich-rechtlichen Sender gemäß den Regionalgesetzen geschlossen werden, welche jede der 20 italienischen Regionen erlassen darf. Art. 45 Abs. 1 Rundfunkgesetz sieht vor, dass die Rechte und Pflichten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt nicht nur im nationalen Dienstleistungsvertrag, sondern auch in Verträgen mit den Regionen, bzw. im Falle der autonomen Provinzen Trient und Bozen-Südtirol mit den Provinzen, festgehalten werden. Zweck dieser Verträge mit den Regionen bzw. Provinzen ist laut Art. 46 Abs. 2 Rundfunkgesetz die weitere Spezifizierung der öffentlich-rechtlichen Pflichten, die sich aus den Regionalgesetzen ergeben.

Der öffentlich-rechtliche Sender darf sowohl unmittelbar als auch mittelbar über angeschlossene Unternehmen auch kommerziellen oder redaktionellen Tätigkeiten nachgehen, welche nicht öffentlich-rechtlicher Natur sind, sofern diese zusätzlichen Aktivitäten nicht mit den öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen im Widerstreit stehen und sie das ausgewogene Management des Unternehmens verbessern.

Art. 48 Rundfunkgesetz beauftragt die Agcom damit, zu überprüfen, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk effizient und innerhalb der Parameter arbeitet, die im Gesetz und im Dienstleistungsvertrag niedergelegt wurden und die in der Mitteilung der Kommission über die Anwendung von staatlichen Beihilfen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk festgeschrieben sind.<sup>5</sup> Ist dies nicht der Fall, eröffnet die Agcom ein förmliches Verfahren, um gemeinsam mit dem öffentlich-rechtlichen Sender die

3) Agcom-Beschluss vom 21. September 2006, Nr. 546/06/CONS, *Emanazione delle linee-guida di cui alla delibera n. 481/06/CONS sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo ai sensi dell'articolo 17, comma 4, della legge 3 maggio 2004, n. 112 e dell'articolo 45, comma 4, del testo unico della radiotelevisione*, [2006] GURI 240, abrufbar unter: [http://www.agcom.it/provv/d\\_540\\_06\\_CONS.htm](http://www.agcom.it/provv/d_540_06_CONS.htm)

4) Erlass des Präsidenten der Republik vom 14. Februar 2003 „*Approvazione del contratto di servizio tra il Ministero delle comunicazioni e la RAI – Radiotelevisione Italiana S. p. a. per il triennio 2003-2005*“. [2003] GURI 59. Obwohl dieser Vertrag am 31. Dezember 2005 auslief, bleibt er gemäß dessen Art. 35 Abs. 1 in Kraft, bis ein Folgevertrag rechtswirksam wird. Der Vertrag ist im Volltext abrufbar unter: [http://www.comunicazioni.it/it/DocSupp/627/contratto%20rai%202003\\_bis.pdf](http://www.comunicazioni.it/it/DocSupp/627/contratto%20rai%202003_bis.pdf)

5) Amtsblatt C 320 vom 15. November 2001.

Umstände zu untersuchen. Wenn die Untersuchung einen Verstoß bestätigt, setzt die Agcom eine Frist für dessen Abstellung fest; bei besonders schwerwiegenden oder wiederholten Verstößen oder wenn nach Mitteilung der Frist keine Verhaltensänderung erfolgt, kann die Agcom eine Geldbuße von bis zu 3 % vom Umsatz verhängen und im Falle neuerlicher Verstöße die Geschäftstätigkeit des Unternehmens für bis zu 30 Tage aussetzen.

## 2. Unternehmensstruktur und Rechtsform

Die RAI ist derzeit ein Unternehmen im staatlichen Besitz. Die Holding RAI-Holding S. p. A. ist das Ergebnis einer Fusion mit der ehemaligen RAI – Radiotelevisione Italiana. Der Zusammenschluss und die Satzung der neuen Gesellschaft wurden am 8. Oktober 2004 beschlossen.<sup>6</sup> So übernahm der ehemalige RAI-Vorstand die Geschäftsleitung der Holding.

Nach der Fusionierung strebt das Gesetz den Verkauf der in Staatsbesitz befindlichen Aktien im Wege eines öffentlichen Angebots an, um das Unternehmen zu privatisieren. Ein gewisser Aktienanteil ist Bürgern vorbehalten, die regelmäßig Rundfunkgebühren an den Staat entrichtet haben. Das Gesetz legt eine Höchstgrenze von 1 % am Stammkapital für jeden Eigentümer fest. Es schließt Zusammenschlüsse von Eigentümern, die gemeinsam 2 % am Stammkapital halten, vom Stimmrecht aus. Diese Beschränkung wurde kritisiert, weil sie Finanzinvestoren vom Erwerb größerer Aktienpakete abhalte.

Das Leitungsgremium ist ein Vorstand mit neun Mitgliedern. Sie haben sicherzustellen, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag effektiv erfüllt wird. Art. 46 Rundfunkgesetz legt fest, dass der Vorstand auf drei Jahre ernannt wird und insgesamt zwei Amtszeiten durchlaufen kann. Der aktuelle Vorstand wurde am 31. Juli 2005 ernannt.

Die nach den Wahlen im April 2006 ernannte Regierung hat die Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu einem zentralen Projekt gemacht, und voraussichtlich noch vor Ende 2006 wird dem Parlament ein Gesetzentwurf zur Änderung der Leitungsstrukturen vorgelegt werden.

## 3. Finanzierung

Das italienische Recht sieht für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine gemischte Finanzierung mit staatlichen Zuwendungen und Werbeeinnahmen vor.

Die staatliche Zuwendung für die weitere Ausführung des öffentlich-rechtlichen Auftrages wird jedes Jahr im Haushaltsgesetz festgelegt und ergibt sich aus Gebühren, die jeder Besitzer von einem oder mehreren Fernsehgeräten zu entrichten hat. Dies folgt aus dem noch immer gültigen Gesetz Nr. 880/1938.

Die Rundfunkgebühren sind an das Eigentum gebundene Abgaben, die an das Finanzministerium abzuführen sind. Sie fallen unabhängig von der tatsächlichen Nutzung des Fernsehgerätes und der tatsächlichen Programmauswahl an und sind zum Beispiel auch dann fällig, wenn der Eigentümer ausschließlich Privatsender oder Pay-TV nutzt.

Es gibt zwei Arten von Gebühren: Normale Gebühren, welche von Eigentümern eines privaten Fernsehgerätes entrichtet werden, und Sondergebühren, welche von Eigentümern eines oder mehrerer öffentlich zugänglicher Radio- oder Fernsehgeräte zu entrichten sind, etwa in Restaurants oder Gaststätten. Die normale Gebühr betrug im Jahr 2006 EUR 99,60. Falls die Kontrollbehörden die Nichtbezahlung von Gebühren feststellen, hat der Nutzer neben den Gebühren eine Sonderzahlung von bis zu EUR 619 zu entrichten.

Die Festlegung der Höhe der öffentlichen Zuwendungen hat vor dem 1. November jedes Jahres durch das Kommunikationsministerium zu erfolgen. Sie orientiert sich am letzten Budget des Unternehmens und wird anhand der erwarteten Kosten für die öffentlich-rechtlichen Aktivitäten im Folgejahr errechnet.

Zu diesem Zweck muss das öffentlich-rechtliche Unternehmen entsprechend den Regeln der analytischen Buchführung getrennte Konten für öffentlich-rechtliche Aktivitäten und andere

6) Ministerialerlass vom 8. Oktober 2004, *Approvazione dello statuto della società incorporante all'esito di fusione di RAI – Radiotelevisione Italiana S. p. a. e RAI Holding S. p. A.*, abrufbar unter: [http://www.camera.it/\\_bicamerale/leg15/RAI/norme/dm8ottobre-04.htm](http://www.camera.it/_bicamerale/leg15/RAI/norme/dm8ottobre-04.htm)

Dienstleistungen führen. Dieses Buchführungssystem muss einem von der Agcom festgelegten Schema<sup>7</sup> entsprechen, welches zwischen drei virtuellen Unternehmen unterscheidet: ein öffentlich-rechtliches Konglomerat, welches sich auf Kosten und Einnahmen aus öffentlich-rechtlichen Aktivitäten bezieht, ein kommerzielles Konglomerat, welches sich auf Kosten und Einnahmen aus der Produktions-, Programm- und Vertriebstätigkeit zu kommerziellen Zwecken bezieht, und ein technisches Konglomerat, welches sich auf Kosten und Einnahmen aus Hilfstätigkeiten in Bezug auf die beiden ersten Konglomerate bezieht. Dieses neue Buchführungssystem ist seit 2006 in Kraft und muss jedes Jahr von einem unabhängigen Buchprüfer auditiert werden.

Während die öffentlichen Zuwendungen entsprechend der oben genannten Mitteilung zu staatlichen Beihilfen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausschließlich öffentlich-rechtlichen Aktivitäten vorbehalten sind, können Werbeeinnahmen sowohl im Rahmen öffentlich-rechtlicher Aktivitäten als auch kommerzieller Dienstleistungen erzielt werden. Aufgrund der öffentlichen Finanzierung hat die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt verglichen mit kommerziellen Sendern ihre Werbekontingente verringert: 4 % pro Woche gegenüber 20 % pro Tag, und 12 % pro Stunde gegenüber 18 % pro Stunde.

Im Dienstleistungsvertrag von 2003 – also vor der oben genannten Intervention seitens der Agcom 2005 – wurde bereits eine spezifische Bestimmung zur Kontrolle und Transparenz verankert, laut derer die RAI verpflichtet ist, die staatlichen Zuwendungen einerseits und die kommerziellen Einkünfte andererseits getrennt auszuweisen.

Um die Effizienz und Richtigkeit der Buchführung zu überprüfen, hat der Dienstleistungsvertrag einen paritätisch mit Vertretern des Finanzministeriums, des Kommunikationsministeriums und der RAI besetzten Ausschuss eingerichtet. Zusätzlich hat die RAI jeweils im Juni einen umfassenden Bericht über die wirtschaftlichen und finanziellen Ergebnisse des Managements an die beiden Ministerien zu übersenden.

## **B. Entscheidungsfindung: Struktur und Verfahren**

### **1. Entscheidungsprozess**

Die Vorstandsmitglieder werden von den Aktionären des Unternehmens unter Personen gewählt, die über anerkannte Kompetenzen verfügen und die sich in den Bereichen Recht, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur oder Kommunikation ausgezeichnet haben.

Der Vorstand wählt aus seiner Mitte einen Vorstandsvorsitzenden. Die Wahl muss mit Zweidrittelmehrheit von einem parlamentarischen Fachausschuss bestätigt werden, welcher für die Verabschiedung von Leitlinien und die Überwachung der Ausführung des öffentlich-rechtlichen Auftrages verantwortlich ist.

Das Ernennungsverfahren für die Vorstandsmitglieder ist direkt mit dem Privatisierungsplan für die RAI verknüpft.

Wenn die Privatisierung abgeschlossen ist, erfolgt die Wahl der Vorstandsmitglieder durch die Hauptversammlung anhand von Kandidatenlisten, welche jeder Aktionär mit einem Anteil von mindestens 0,5 % am Stammkapital vorlegen darf. Bis sämtliche Aktien aus dem Staatsbesitz verkauft sind, legt der Vertreter des Wirtschafts- und Finanzministeriums, des formalen Noch-Eigentümers der Aktien, eine separate Liste mit Kandidaten vor, deren Anzahl proportional zur noch im Staatsbesitz befindlichen Aktienanzahl ist.

Solange der Staat mehr als 10 % der Aktien hält, werden aus „Gründen des allgemeinen Interesses“ sieben der Vorstandsmitglieder vom oben genannten Parlamentsausschuss ernannt, während die verbleibenden zwei Mitglieder, darunter der Vorsitzende, vom größten Aktienbesitzer ernannt werden, nämlich der Regierung,.

7) Agcom-Beschluss vom 10. Februar 2005, Nr. 102/05/CONS, *Modalità di attuazione dell'articolo 18, commi 1 e 2, della legge 3 maggio 2004*, n. 112, abrufbar unter [http://www.agcom.it/provv/d\\_102\\_05\\_CONS.htm](http://www.agcom.it/provv/d_102_05_CONS.htm), und vom 9. Juni 2005, Nr. 186/05/CONS, *Approvazione dello schema di contabilità separata della RAI ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della legge 3 maggio 2004*, n. 112, abrufbar unter [http://www.agcom.it/provv/d\\_186\\_05\\_CONS.htm](http://www.agcom.it/provv/d_186_05_CONS.htm)

Der Vorstand ernennt den Generaldirektor des Unternehmens. Er ist für das Management des Unternehmens verantwortlich, nimmt ohne Stimmrecht an den Vorstandssitzungen teil, macht dem Vorstand Vorschläge zur Ernennung der Führungskräfte und des stellvertretenden Generaldirektors, unterzeichnet alle Verträge und Dokumente des Unternehmens und übermittelt dem Vorstand alle sachdienlichen Informationen zu den erzielten Ergebnissen.

Die Überwachung der Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt obliegt dem oben genannten Parlamentsausschuss, der gleichzeitig auch die Mehrheit der Vorstandmitglieder ernennt und deren Aktivitäten überwacht.

## **2. Einfluss der Politik**

Die derzeitigen Bestimmungen führen dazu, dass die Ernennungsverfahren vollständig in den Händen der Regierung und des Parlaments liegen und dementsprechend die politischen Strukturen Italiens widerspiegeln.

Dies kann leicht auch auf die Auswahl der Journalisten übertragen werden, die als Leiter der Nachrichtenabteilungen der verschiedenen Kanäle fungieren: Da sie vom Generaldirektor ernannt werden, der seinerseits vom Vorstand ernannt wird, der seinerseits fast vollständig von der Regierung ernannt wird, ist die politische Bindung sehr stark.

Aus diesem Grund führt ein Regierungswechsel häufig zu einem schnellen Austausch der Leiter der Nachrichtenabteilungen (die sogenannte „*lottizzazione*“ – parteipolitischer Postenschacher) oder zu einer „Ausblendungsstrategie“, bei der Journalisten, die offensichtlich einer bestimmten politischen Richtung anhängen, auf Sendeplätze mit sehr geringen Zuschaueranteilen verwiesen werden oder ganz vom Bildschirm verschwinden, gleichzeitig aber bis zum Auslaufen ihres Vertrags weiter vom Unternehmen bezahlt werden.

Politischer Einfluss zeigt sich häufig auch bei der Struktur der Nachrichtenprogramme oder Berichterstattungen: Nach der Darstellung der Regierungsposition erfolgt eine Art Podiumsdiskussion der Minderheitenparteien, danach folgen die Standpunkte der Mehrheitsparteien, also im Großen und Ganzen eine dreigeteilte Struktur. Praktisch gesehen bedeutet das, dass die Mehrheitsparteien einen starken Einfluss auf die Informationswahrnehmung durch die Öffentlichkeit haben.

Darüber hinaus kann die Themenauswahl für eigenproduzierte Filme stark politisch geprägt sein, etwa religiöse Symbole, um Katholiken anzusprechen, heldenhafte Polizisten in Zeiten von Krieg oder Terror.

## **3. Einfluss der Zivilgesellschaft**

Derzeit ist die allgemeine Öffentlichkeit in den Strukturen des Unternehmens nicht vertreten und entscheidet allein über ihren Einfluss auf die Zuschauerquoten.

Neben der einschlägigen Bestimmung des nationalen Dienstleistungsvertrages über die Prüfung der Programmqualität (siehe untenstehendes Kapitel II, A.2. am Ende) sehen die gemeinsam von der Agcom und dem Mincom verabschiedeten Leitlinien allerdings einen siebenköpfigen Expertenausschuss vor, der die im Dienstleistungsvertrag festgelegten Qualitätsstandards überwachen soll. Die Fachleute werden gemeinsam von Agcom und Mincom unter besonders qualifizierten Experten in Kommunikationsfragen ausgewählt.

# **Kapitel II: Kulturelle Vielfalt**

## **A. Einfluss maßgeblicher nationaler oder kultureller Aspekte**

Die Grundsätze, welche der Festlegung des Auftrags und der entsprechenden Aufgaben des italienischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks zugrunde liegen, spiegeln im Großen und Ganzen den sich ändernden Ethos der Öffentlichkeit im Hinblick auf das Fernsehen wider. Hinsichtlich des italienischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird behauptet, dass dessen Aufgaben und Auftrag schon immer stark von veränderlichen nationalen und kulturellen Besonderheiten beeinflusst wurden. Während die politischen Veränderungen in den Achtzigern zum Übergang von einem Staatsmonopol zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk führten, soll im zweiten Kapitel dieses Berichtes auf die Beziehung zwischen dem derzeit der RAI anvertrauten öffentlich-rechtlichen Rundfunk und dessen Zuschauern eingegangen werden.

## 1. Sprachliche Anforderungen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Der vielleicht greifbarste Aspekt der Interaktion zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk und dessen Zuschauern ist die Sprache, in der die Fernsehprogramme ausgestrahlt werden. Diesbezüglich soll zunächst daran erinnert werden, dass die Mehrheit der Italiener zwar italienisch spricht, es jedoch noch mehrere weitere Amtssprachen gibt, nämlich Deutsch und Ladinisch in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, Ladinisch in der Autonomen Provinz Trient, Französisch in der Region Aostatal und Slowenisch in der Region Friaul-Julisch Venetien.

Diese Sprachenvielfalt spiegelt sich in einer Reihe von Regelungen des italienischen Rundfunkrechts wider. Zunächst einmal gehört der Schutz von Rundfunksendungen für gesetzlich anerkannte sprachliche Minderheiten zu den „Allgemeinen Grundsätzen des Rundfunksystems zur Sicherung von Pluralismus und Wettbewerb“ nach Art. 5 Rundfunkgesetz, die sowohl für öffentlich-rechtliche als auch für private, kommerzielle Sender bindend sind. Darüber hinaus sieht Art. 45 Rundfunkgesetz, genauer gesagt die Bestimmung zur Festlegung des öffentlich-rechtlichen Auftrags in Abs. 2 lit. d, vor, dass ethnische und sprachliche Minderheiten sich um Zugang zu den Programmen bewerben können, und Abs. 2 lit. f verpflichtet den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausdrücklich zur Ausstrahlung von „Radio- und Fernsehsendungen auf Deutsch und Ladinisch für die Autonome Provinz Bozen-Südtirol, auf Ladinisch für die Autonome Provinz Trient, auf Französisch für die Region Aostatal und auf Slowenisch für die Region Friaul-Julisch Venetien“.<sup>8</sup> Auf den Schutz sprachlicher Minderheiten wird auch in anderen Bestimmungen des Rundfunkgesetzes verwiesen, etwa in Art. 8 hinsichtlich der Grundsätze für den lokalen Rundfunk, Art. 30 über Fernsehumschalter und Art. 42 über die Zuteilung von Rundfunkfrequenzen. Schließlich soll daran erinnert werden, dass die Erwägungen des Rundfunkgesetzes hinsichtlich der sprachlichen Minderheiten durch den Nationalen Dienstleistungsvertrag<sup>9</sup> (und, bei dem zukünftigen Nationalen Dienstleistungsvertrag, durch die Leitlinien)<sup>10</sup> umgesetzt wurden und dass die Ausstrahlung von Sendungen auf Deutsch, Ladinisch, Französisch und Slowenisch Thema von Sondervereinbarungen zwischen der italienischen Präsidentschaft des Ministerrates und der RAI war.<sup>11</sup>

## 2. Programminhalte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf dessen Auftrag

*Diversifizierung bei den Programmen: Wie sich fachpolitische Ziele im öffentlich-rechtlichen Auftrag widerspiegeln*

Auf einer theoretischeren Ebene kann nicht oft genug darauf hingewiesen werden, wie sehr sich die politischen Ziele der italienischen Verfassung und des allgemeinen Rundfunkrechts im öffentlich-rechtlichen Programmauftrag in Art. 45 Rundfunkgesetz, im nationalen Dienstleistungsvertrag und, *de lege ferenda*, in den Leitlinien widerspiegeln.

Beispielsweise wird die von Art. 21 der italienischen Verfassung<sup>12</sup> sowie von Artt. 3, 4 und 5 des Rundfunkgesetzes garantierte Meinungsfreiheit – und somit der Schutz des Medienpluralismus – von der Pflicht der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalt widerspiegelt, laut Art. 45 Abs. 2 lit. d Rundfunkgesetz politischen Parteien, Gewerkschaften, religiösen Vereinigungen, Nichtregierungs-

8) Rundfunkgesetz (Fn. 2 oben), Art. 45 Art. 2 lit. f.

9) Siehe insbesondere Art. 1 Abs. 4 und Art. 12 des Nationalen Dienstleistungsvertrages.

10) Vergleiche dazu Art. 7 der Leitlinien (Fn. 4 oben).

11) *Decreto del Presidente della Repubblica*, 31. Juli 1997: „Approvazione della convenzione stipulata in data 11 giugno 1997 fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria e la RAI – Radiotelevisione Italiana S. p. a., per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi in lingua francese per la regione autonoma Valle d'Aosta“, [1997] GURI 249; *Decreto del Presidente della Repubblica*, 31. Juli 1997: „Approvazione della convenzione stipulata in data 11 giugno 1997 fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria e la RAI – Radiotelevisione Italiana S. p. a., per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi in lingua tedesca e ladina nella provincia autonoma di Bolzano“, [1997] GURI 249; *Decreto del Presidente della Repubblica*, 31. Juli 1997: „Approvazione della convenzione stipulata in data 11 giugno 1997 fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria e la RAI – Radiotelevisione Italiana S. p. a., per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi in lingua slovena nonché radiofonici in lingua italiana per la regione autonoma Friuli Venezia Giulia“, [1997] GURI 249, geändert durch *Decreto del Presidente della Repubblica*, 24. April 2000: „Approvazione dell'atto aggiuntivo alla Convenzione stipulata in data 11 giugno 1997 fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria e la RAI – Radiotelevisione Italiana S. p. a., per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi in lingua slovena, nonché radiofonici in lingua italiana per la regione a statuto speciale Friuli Venezia Giulia“ [2000] GURI 268.

12) *Deliberazione Assemblea Costituente* 22. Dezember 1947 „Costituzione della Repubblica Italiana“, [1947] GURI 298. Eine aktuelle deutsche Übersetzung der italienischen Verfassung ist abrufbar unter: [http://de.camera.it/deputati/funzionamento2002/costituzione\\_partePRIMA.asp](http://de.camera.it/deputati/funzionamento2002/costituzione_partePRIMA.asp)

organisationen usw.<sup>13</sup> Zugang zum Programm zu gewähren (das heißt, Sendezeit einzuräumen). Gleichfalls ist der Schutz von sprachlichen Minderheiten aus Art. 6 der Verfassung Grundlage für die Anforderungen hinsichtlich der gesendeten Sprachen, auf die in Punkt 1 des vorliegenden Kapitels eingegangen wurde.

Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, dass sich allgemeine politische Ziele im Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wiederfinden. So sind auch die in Kapitel I, A.1. beschriebenen kulturellen und bildungspolitischen Pflichten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Art. 45 Abs. 2 lit. b Rundfunkgesetz klar im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Republik gemäß Art. 9 der Verfassung zu sehen, die kulturelle Entwicklung zu fördern. Genauso werden wir im Weiteren noch ausführen, dass die Förderung der lokalen Eigenständigkeit nach Art. 5 der Verfassung ein politisches Ziel ist, welches dazu geführt hat, dass der öffentlich-rechtliche Sender in jeder Region und in den Autonomen Provinzen Trient und Bozen ein Regionalstudio unterhalten (Art. 45 Abs. 2 lit. p Rundfunkgesetz) und dezentralisierte Produktionsstätten fördern und verbessern muss (Art. 45 Abs. 2 lit. r Rundfunkgesetz).

*Zielpublikum: Einflüsse regionaler, ethnischer und persönlicher Wünsche auf den öffentlich-rechtlichen Auftrag*

Genauso wie politische Ziele den allgemeinen Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beeinflussen, haben regionale, ethnische und persönliche Wünsche der Zuschauer direkte Auswirkungen auf die tatsächliche Programmgestaltung. Schließlich legt Art. 2 Abs. 1 des derzeit gültigen Dienstleistungsvertrages fest, dass die RAI „die Anforderungen der Nutzer zu respektieren und zu befriedigen und dabei deren unterschiedliche Vorlieben, Meinungen und Geschmäcker zu berücksichtigen“ hat; Art. 2 Abs. 4 verpflichtet die RAI darüber hinaus, sich bei ihrer Programmgestaltung an den Werten der demokratischen Gesellschaft zu orientieren.

In der Praxis geht die Bedeutung der Zuschauer am offensichtlichsten aus Art. 3 Abs. 1 Dienstleistungsvertrag hervor, der die RAI verpflichtet, Programme auszustrahlen, welche sich den Genres unter Buchstabe a) bis j) dieses Absatzes zuordnen lassen. Beispielsweise sollten laut Buchstabe h) Sportsendungen nicht nur über Massen-, sondern auch über Randsportarten berichten. Während sich Buchstabe j) allgemein auf europäische und italienische Filme und Fiktion bezieht, verweist Buchstabe i) speziell auf Filme „von außergewöhnlicher künstlerischer Bedeutung, einschließlich Experimental- und Kurzfilmen“. Darüber hinaus wird der Einfluss starker Minderheitengruppen aus Buchstabe d) deutlich, der sich mit Ankündigungen und Sendungen von öffentlichem Nutzen befasst – dies reicht von Gottesdiensten über Verbraucherinformationskampagnen, Sendezeit für Nicht-regierungsorganisationen bis hin zu Verkehrs- und Regionalnachrichten.

*Diskutierte Themen, Programme zur Förderung einer informierten Debatte und des kritischen Denkens; Bildungsprogramme*

Die Gewohnheiten und Vorlieben der Zuschauer haben nicht nur Einfluss auf die von der RAI ausgestrahlten Programmgenres, sondern auch auf die spezifischen Themen, welche in diesen Sendungen behandelt werden. Bei zwei Programmtypen ergibt sich dies beinahe von selbst: Magazine (Art. 3 Abs. 1 lit. b Dienstleistungsvertrag) und Bildungsprogramme (Art. 3 Abs. 1 lit. f Dienstleistungsvertrag).

Ein interessantes Beispiel für den ersten Programmtyp ist *Report*, ein wöchentliches Magazin, das hauptsächlich auf die Arbeit freier Fernsehreporter zurückgreift. Dem internationalen Lob seitens unabhängiger Gremien für *Report* zufolge liegt der besondere Wert einer solchen Sendung in ihrer Fähigkeit, zur Entwicklung einer informierten Debatte und zum kritischen Denken der Zuschauer beizutragen. Schließlich war *Report* eine der wenigen Sendungen weltweit, in der die umstrittene Reportage „*Confronting the Evidence*“ (produziert von Jimmy Walter) ausgestrahlt wurde, die sich mit den ungeklärten Umständen des 11. September befasst; darüber hinaus wird weithin anerkannt, dass die *Report*-Features über die Sicherheit von Flughäfen und Eisenbahnen, über die öffentliche Finanzierung von Zeitungen usw. einen signifikanten Beitrag zur Erhöhung der Transparenz bei Ausgaben der öffentlichen Hand und beim öffentlichen Dienst in Italien geleistet haben.

13) Der Zugang zur Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalt wird durch die *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi* gewährt und unterliegt den Kriterien aus folgender Verordnung: *Parlamento Nazionale Camera dei Deputati e Senato della Repubblica „Regolamento per l'accesso al Servizio radiotelevisivo pubblico“*, [2001] GURI 67.

Hinsichtlich der in Art. 3 Abs. 1 lit. f des nationalen Dienstleistungsvertrages geforderten Bildungsprogramme ist RAI Educational zweifelsohne erwähnenswert. Eigentlich ist RAI Educational nicht nur ein Fernsehprogramm, sondern eine RAI-Abteilung, die sich an der Produktion von Bildungsprogrammen über Geschichte, Wissenschaft, Kunst und Kultur beteiligt. Diese werden sowohl auf den drei unverschlüsselten RAI-Analogkanälen ausgestrahlt als auch auf den Satellitenkanälen RAI Edu 1 (dieser Bildungskanal für junge Menschen ist auch über das terrestrische Digitalfernsehen zu empfangen) und RAI Edu 2 (hauptsächlich Dokumentarfilmen über Geschichte und Kultur gewidmet). Im Großen und Ganzen ist die Programmgestaltung von RAI Educational sehr vielfältig und spiegelt damit die Vielfalt der politischen und kulturellen Landschaft Italiens wider.

#### *Berücksichtigung besonderer Zuschauergruppen (Kinder, Hör- und Sehbehinderte)*

Art. 3 der italienischen Verfassung schreibt nicht nur den Gleichheitsgrundsatz aller Bürger fest, sondern bestimmt weiterhin: „Es ist Aufgabe der Republik, die Hindernisse wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art zu beseitigen, die die Freiheit und Gleichheit der Bürger tatsächlich einschränken und dadurch die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und die wirksame Teilnahme aller Arbeitenden an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gestaltung des Landes verhindern“. Daraus folgt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk für alle Bürger offen sein und deren Teilhabe fördern muss, auch für besondere Zuschauergruppen wie Kinder und Menschen mit Behinderungen.

Das Rundfunkgesetz widmet Zuschauern unter 18 Jahren (in italienischen Rechtstexten allgemein als „Minderjährige“ bezeichnet) zwei wichtige Regelungen. Art. 34 Rundfunkgesetz enthält eine Reihe von Verpflichtungen – hauptsächlich negativen –, die sowohl für private als auch öffentlich-rechtliche Sender gelten und sich beispielsweise auf das Verbot der Ausstrahlung bestimmter Inhalte zu bestimmten Tageszeiten, die Teilnahme von unter Vierzehnjährigen an Werbe- und Fernsehsendungen usw. beziehen. Art. 45 Abs. 2 lit. h Rundfunkgesetz enthält stattdessen die nur für den öffentlich-rechtlichen Sender geltende positive Verpflichtung, zu geeigneten Sendezeiten speziell auf Minderjährige zugeschnittene Programme auszustrahlen, welche die Bedürfnisse und das Aufnahmevermögen in der Kindheits- und Entwicklungsphase berücksichtigen. Diese Bestimmung wurde im geltenden Dienstleistungsvertrag entsprechend umgesetzt: Art. 3 Abs. 1 lit. e Dienstleistungsvertrag beschreibt dieses Genre allgemein als „Programme für Kinder und Jugendliche“; gemäß Art. 6 verpflichtet sich die RAI, 10 % der jährlichen Sendezeit mit Programmen für junge Menschen zu füllen, welche auf die Förderung von Toleranz, interkulturellem Verständnis, Sexualerziehung, Staatsbürgerkunde etc. abzielen. Während Art. 4 der Leitlinien im Prinzip den Inhalt des derzeit gültigen Dienstleistungsvertrages bestätigt, verpflichtet deren Art. 6 die RAI *de iure condendo* dazu, 15 % ihres Jahresumsatzes für die Produktion oder den Erwerb europäischer Werke aufzuwenden, darunter ein Bildungs-Zeichentrickfilm für Kinder.

Im Hinblick auf Menschen mit Behinderungen verpflichtet Art. 45 Abs. 2 lit. h Rundfunkgesetz den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, allgemein geeignete Maßnahmen zum Schutz von hör- und sehbehinderten Zuschauern zu treffen, während sich die RAI in Art. 7 Dienstleistungsvertrag verpflichtet, einerseits Programme auszustrahlen, welche das Thema Behinderungen oder andere soziale Themen einer breiten Öffentlichkeit näher bringen, und andererseits spezifische Programme mit Untertiteln für hörbehinderte Zuschauer und Sendungen mit Audiokommentaren für sehbehinderte Zuschauer auszustrahlen. Diesbezüglich bestimmt Art. 5 der Leitlinien, dass der nächste Dienstleistungsvertrag eine Erhöhung der Sendezeit für Menschen mit Behinderungen sowie die verstärkte Nutzung und Verbesserung von spezifischen Kommunikationstechniken (Untertitel, Audiokommentare und Zeichensprache) vorsehen soll. Dabei sollen die Möglichkeiten der neuen Technologien zum Tragen kommen.

#### *Qualitätskriterien für die Sendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Qualitätsbewertung der Programmgestaltung*

Zunächst einmal ist die RAI aufgrund von Art. 2 Abs. 3 Dienstleistungsvertrag verpflichtet, ein internes Kontrollsystem einzusetzen, um zu prüfen, ob die oben genannten Qualitätskriterien bei der Programmgestaltung eingehalten werden. Die RAI ist auch gehalten, repräsentative Umfragen durchzuführen, um die Meinung der Zuschauer über die Qualität ihrer Programmgestaltung zu erfahren. Darüber hinaus bestimmt Art. 2 Abs. 4 Dienstleistungsvertrag, dass die RAI ein „Kundenzentrum“ für die Anliegen der Nutzer zu betreiben hat. Schließlich legt Art. 2 Abs. 5 Dienstleistungsvertrag fest, dass die Einhaltung der oben genannten Kriterien bei der Programmgestaltung der RAI von einem vierköpfigen Ausschuss zu überprüfen ist. Dieser wird paritätisch von der RAI und dem Nationalen Publikumsrat besetzt. Er muss sämtliche Daten berücksichtigen, welche von der RAI entsprechend Art. 2 Abs. 3 und 4 des Dienstleistungsvertrages erhoben wurden.

Auf einer allgemeineren Ebene ist die Agcom nach Art. 48 Abs. 1 Rundfunkgesetz damit betraut, die Einhaltung des öffentlich-rechtlichen Auftrags durch die Rundfunkanstalt und somit die Einhaltung der Qualitätskriterien aus dem nationalen Dienstleistungsvertrag zu überprüfen.

### 3. Quoten oder ähnliche Anforderungen mit Bezug zu nationalen oder kulturellen Aspekten (etwa Quoten für in Italien hergestellte Werke)

Das Rundfunkgesetz behandelt die Quotenfrage in Artt. 6 und 44. Ersterer enthält den Grundsatz, dass die Sendezeit überwiegend mit der Ausstrahlung europäischer Werke zu bestreiten ist (mit Ausnahme der im Artikel genannten Programmtypen). Diese Vorschrift wird in Art. 44 Rundfunkgesetz konkretisiert: Insbesondere bestimmt Abs. 3, dass Privatsender 10 % und der öffentlich-rechtliche Sender 20 % der Sendezeit für europäische Werke von unabhängigen Produzenten reservieren müssen. Entsprechend bestimmt Abs. 5, dass Privatsender mindestens 10 % ihres Jahresumsatzes in die Produktion oder den Erwerb europäischer Werke investieren müssen. Sobald der neue nationale Dienstleistungsvertrag in Kraft tritt, gilt für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk diesbezüglich eine Quote von 15 %. Darüber hinaus bestimmt Abs. 8, dass der öffentlich-rechtliche Sender einen nicht näher festgelegten Anteil an Sendezeit für europäische Filme und audiovisuelle Werke auf seinen Satellitenkanälen zu reservieren hat.

Die Quotenbestimmungen des Rundfunkgesetzes müssen gemeinsam mit den Bestimmungen aus dem derzeit geltenden Dienstleistungsvertrag gelesen werden. Nach dem dortigen Art. 11 Abs. 2) ist die RAI nämlich verpflichtet, 20 % ihrer jährlichen Gebühreneinnahmen zu investieren, und zwar in Filme (40 %), Zeichentrickfilme (8 %) und weitere Programme.

### 4. Einfluss von Geschichte und Religion auf die Programmgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Geschichtliche Ereignisse sowie die politische und religiöse Landschaft hatten einen unbestrittenen Einfluss auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Beispielsweise entstand die Idee eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der für alle offen ist, den Pluralismus achtet und dessen Auftrag im öffentlichen Interesse gesetzlich festgelegt ist, in den ersten Nachkriegsjahren. Der republikanische Gesetzgeber war sich nämlich der Rolle der Massenmedien (insbesondere des Radios) als Propagandamittel während der faschistischen Herrschaft wohl bewusst.<sup>14</sup>

Der Einfluss der katholischen Kirche auf sämtliche Aspekte der italienischen Politik und Gesetzgebung ist nicht zu unterschätzen.<sup>15</sup> Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bildet hier keine Ausnahme: Beispielsweise wurde beobachtet, dass die Programmgestaltung der RAI zwischen den fünfziger und siebziger Jahren unter starkem katholischem Einfluss stand und tatsächlich zur Förderung entsprechender Werte beitrug.<sup>16</sup> Eine mögliche Erklärung ist, dass vor der Reform durch das Gesetz 103/75 die RAI der Kontrolle der Regierung unterstand und dementsprechend die damals herrschende Partei – die Christdemokraten – effektiv die Programmgestaltung der RAI bestimmen konnten. In der Folge entzog das Gesetz 103/75 der Regierung diese Kontrollmöglichkeit und übertrug sie auf einen parlamentarischen Fachausschuss. Durch diese Reform fanden zwar auch andere Werten und Meinungen Eingang in die RAI-Programmgestaltung, der katholische Einfluss war jedoch weiterhin stark, weil die Christdemokraten noch lange an der Macht blieben.

Unabhängig von den politischen Veränderungen im Parlament in den letzten Jahrzehnten haben Religion und katholischer Glaube noch immer großen – normativ festgelegten ebenso wie faktischen – Einfluss auf die Programmgestaltung der RAI. In der Tat enthält das Recht sowohl in Form des Rundfunkgesetzes als auch des Dienstleistungsvertrages Verweise auf religionsbezogene Programmgestaltung: Art. 3 Abs. 1 Rundfunkgesetz bestimmt, dass die Achtung vor verschiedenen Weltanschauungen ein allgemeiner Grundsatz des Rundfunksystems ist<sup>17</sup> (dies gilt sowohl für private als auch für öffentlich-rechtliche Sender); Art. 45 Abs. 2 lit. d Rundfunkgesetz fordert vom öffentlich-rechtlichen

13) Der Zugang zur Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalt wird durch die *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi* gewährt und unterliegt den Kriterien aus folgender Verordnung: *Parlamento Nazionale Camera dei Deputati e Senato della Repubblica „Regolamento per l'accesso al Servizio radiotelevisivo pubblico“*, [2001] GURI 67.

14) P. Humphreys, *Mass Media and Media Policy in Western Europe* (Universität Manchester, Manchester 1996).

15) Siehe insbesondere B. Croce, *Perché non possiamo non dirci cristiani* (Erstausgabe Laterza, Bari 1943).

16) G. Gardini, *Le regole dell'informazione: principi giuridici, strumenti e casi* (Bruno Mondadori, Mailand 2005), S. 123.

17) Als solcher gilt dieser Grundsatz sowohl für private als auch öffentlich-rechtliche Sender und ist Grundlage für eine Reihe von spezifischeren, horizontalen Bestimmungen des Rundfunkgesetzes: Art. 4 Abs. 1 lit. b, 4 Abs. (1 lit. c; Art. 36 Abs. 3 lit. c; Art. 37 Abs. 6; Art. 37 Abs. 8; Art. 40 Abs. 1.

Sender, unter anderem Religionsgemeinschaften Zugang zum Programm zu ermöglichen, und im Dienstleistungsvertrag verpflichtet sich die RAI, sowohl religiöse Sendungen als auch Gottesdienste zu übertragen (Art. 3 Abs. 1 lit. b und d). In der Praxis strahlt die RAI eine Reihe von Sendungen mit religiösen Bezügen aus, etwa *A Sua immagine*. Diese Sendung umfasst nicht nur eine wöchentliche Talkshow über religiöse Themen, sondern auch die Sonntagsmesse und das Angelus-Gebet des Papstes.

## B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur

### 1. Föderalismus und lokale Eigenständigkeit

Eine interessante verfassungsrechtliche Frage im letzten Jahrzehnt ist die Föderalismusdebatte in Italien.<sup>18</sup> Obwohl die italienische Republik laut Art. 5 der Verfassung „unteilbar“ ist, erkennt sie dennoch „lokale Eigenständigkeit an und fördert sie“. Darüber hinaus wird seit der Reform von Kapitel V (das Verfassungskapitel über Regionen, Provinzen und Gemeinden)<sup>19</sup> behauptet, dass sich die italienische Politik nach und nach auf den Föderalismus zu bewege. Diese unitaristische Politik, welche andererseits aber auch die Forderung nach lokaler Eigenständigkeit berücksichtigt, spiegelt sich – zumindest bis zu einem gewissen Punkt – in der Organisationsstruktur und Steuerung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters wider.

Rechtlich gesehen teilen sich Staat und Regionen gemäß Art. 117 Abs. 3 der Verfassung die Zuständigkeit für die „Steuerung der Medien“. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk unterliegt dem Rundfunkgesetz und anderen staatlichen und regionalen Gesetzen, die laut Art. 46 Abs. 1 Rundfunkgesetz die spezifischen, öffentlich-rechtlichen Pflichten regeln, welchen der öffentlich-rechtliche Veranstalter während der Sendezeit und im Rahmen von Regionalprogrammen nachzukommen hat.

Die im Rundfunkgesetz festgelegte Organisationsstruktur des öffentlich-rechtlichen Senders ist ebenfalls von den Bedürfnissen der eigenständigen Gebietskörperschaften bestimmt. In der Tat schreibt Art. 45 Abs. 2 lit. p Rundfunkgesetz dem öffentlich-rechtlichen Veranstalter ausdrücklich vor, eines oder mehrere überregionale Studios zu betreiben und daneben ein Studio in jeder Region und in den Autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient zu unterhalten. Diese Regional- und Provinzstudios sollen ihren öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen finanziell und buchhalterisch eigenständig nachkommen (Art. 45 Abs. 3 Rundfunkgesetz). Schließlich schreibt Art. 45 Abs. 2 lit. p Rundfunkgesetz dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor, dezentralisierte Produktionszentren zu fördern und auszubauen, um die lokale Kultur und Sprachen zu fördern.

### 2. Öffentlich-rechtlicher Auftrag der privaten Sender

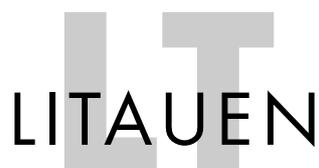
Wie oben bereits ausgeführt ist die Geschichte des italienischen Fernsehens hauptsächlich vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk geprägt. Schließlich hat das italienische Verfassungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung seit seinem Grundsatzurteil Nr. 59/160 stets unterstrichen, dass das italienische Fernsehen eine „Dienstleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ sei. Zwar wurde dieses Argument hauptsächlich dazu eingesetzt, um die Beibehaltung des staatlichen Fernsehmonopols zu rechtfertigen; heute gilt dieser Sprachgebrauch jedoch zumindest begrenzt auch im Hinblick auf private Sender.

Nach Art. 7 Rundfunkgesetz (siehe Kapitel I, A.1.) sowie anderen Rechtsakten und Verordnungen im Rundfunksektor gelten bestimmte Pflichten im allgemeinen Interesse auch für private Sender, etwa der gleichberechtigte Zugang aller politischen Parteien,<sup>20</sup> ausgewogene Nachrichtenpräsentation, Quoten für europäische Werke und der Schutz von seh- und hörbehinderten Menschen.

18) Siehe insbesondere T. Martines, A. Ruggeri und C. Salazar, *Lineamenti di Diritto Regionale* (Giuffrè, Milano 2002).

19) Siehe *Legge costituzionale* 18. Oktober 2001, Nr. 3 „*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*“, [2001] GURI 248.

20) *Legge* 22. Februar 2000, Nr. 28 „*Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*“, [2000] GURI 43, abgeändert durch *Legge* 6. November 2003, Nr. 313 „*Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali*“.



Jurgita Iešmantaitė\*

## Kapitel I: Rechtsrahmen

### A. Auftrag, Wirtschafts- und Finanzierungsmodell

#### 1. Auftrag

Das öffentliche Rundfunkwesen Litauens kann auf keine lange Geschichte zurückblicken, da es gerade erst sein zehntes Existenzjahr erreicht hat. Am 8. Oktober 1996 verabschiedete das Parlament der Republik Litauen Gesetz über das nationale Radio und Fernsehen Litauens (*Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos statymas*,<sup>1</sup> im Folgenden: Rundfunkgesetz), kraft dessen der litauische Rundfunkveranstalter, Litauens Nationales Radio und Fernsehen (*Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos – LRT*), den Status eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters erhielt.

Der litauische öffentlich-rechtliche Rundfunk ist eine einzige Rechtspersönlichkeit, die sowohl das litauische Fernsehen als auch den litauischen Hörfunk betreibt.<sup>2</sup>

Der litauische öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter verbreitet zwei Fernsehprogramme:<sup>3</sup> LTV1 und LTV2.

LTV1 ist der Hauptkanal des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und wird durchschnittlich 18 Stunden am Tag ausgestrahlt. Das Programm von LTV1 kann im gesamten litauischen Staatsgebiet empfangen werden.

Den zweiten Kanal, LTV2, gibt es seit 2003. Sein Auftrag lautet,<sup>4</sup> „Kultur-, Bildungs-, Informations- und Regionalprogramme zu verbreiten, die auch viele Fernsehzuschauer in den Regionen interessieren“. Das Angebot von LTV2 richtet sich an Zuschauer, die ein tiefergehendes Informationsbedürfnis auf einem vom LTV2-Auftrag erfassten Gebiet haben oder nicht immer mit den Programmen anderer Rundfunkveranstalter des Landes zufrieden sind. Dieser Ansatz spiegelt sich auch im Slogan des Kanals „Ihr Kulturkanal“ wider. Gegenwärtig kann LTV2 nur in den größeren Städten Litauens empfangen werden. Es ist jedoch geplant, dass seine Programme in naher Zukunft in fast ganz Litauen verbreitet werden. Zurzeit kann LTV2 auch über den Satelliten Sirius 3 digital empfangen werden.

\*) Jurgita Iešmantaitė arbeitet für die Hörfunk- und Fernsehkommission Litauens (*Lietuvos radijo ir televizijos komisija – RTK*).

1) *Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos statymas* (Gesetz über Litauens nationales Radio und Fernsehen), Amtsblatt 2005, No. 153–5639, [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=268458&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=268458&p_query=&p_tr2=)

2) Im Folgenden bezieht sich der Begriff „öffentlich-rechtlicher Rundfunk Litauens“ oder „litauischer öffentlich-rechtlicher Rundfunk“ nur auf das Litauische Fernsehen LTV.

3) Art. 5 Rundfunkgesetz.

4) Jahresbericht des Rates über die Tätigkeit von LTV 2005, abrufbar unter:

<http://www.lrt.lt/new/downloads/structure//2005%20LRT%20ATASKAITA%20SEIMUI.doc>

Bis heute gab es immer wieder Diskussionen über die Tätigkeit des litauischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dessen Programme. Häufig wurde ihm vorgeworfen, nur Unterhaltungsprogramme zu produzieren, um die höchsten Einschaltquoten zu erzielen und dadurch für Werbung attraktiver zu werden, damit aber gegen seinen gesetzlichen Auftrag zu verstoßen. Aber wie sieht dieser Auftrag genau aus?

Nach den Bestimmungen des Rundfunkgesetzes hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk den Auftrag: (i) die Gesellschaft über wichtige Ereignisse zu informieren; (ii) die Öffentlichkeit mit der kulturellen Vielfalt Europas und der Welt sowie den Grundsätzen der modernen Gesellschaft vertraut zu machen; (iii) die Unabhängigkeit und Demokratie der Republik Litauen zu stärken; (iv) nationale kulturelle Werte zu schaffen, zu fördern und zu schützen; (v) Toleranz und Humanismus, Denken und Sprache zu fördern; (vi) die öffentliche Moral und das Bürgerbewusstsein zu stärken; (vii) die Umweltkultur des Landes zu entwickeln. Die Sendungen des litauischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks müssen für Menschen unterschiedlichen Alters, verschiedener Nationalitäten und Religionen attraktiv und interessant sein. Die Programme von LTV sollten sich vorrangig mit der Landeskultur sowie mit Informationen, Weltkultur, Publizistik, Analyse, Bildung und Kunst beschäftigen. Außerdem soll sich LTV darum bemühen, die Landessprache und Geschichte zu pflegen und den gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Alltag widerzuspiegeln.

Das Gesetz legt zwar den grundsätzlichen Auftrag des litauischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks fest, enthält jedoch weder genaue Weisungen bezüglich der Umsetzung dieses Auftrags noch Grundsätze zur Aufstellung des Programmschemas. Auch über den Anteil der verschiedenen Programmarten am Gesamtprogramm wird nichts ausgesagt.

Selbstverständlich kann der öffentlich-rechtliche Rundfunk seinen Auftrag am besten durch die Produktion von Programmen erfüllen, die sich an die breite Öffentlichkeit richten und deren Erwartungen gerecht zu werden versuchen. Deswegen ist es für ihn unerlässlich, seinen Auftrag zu verstehen und ihn in der Praxis zu befolgen.

Der gegenwärtige Marktanteil von LTV beträgt lediglich 14 %, während zwei private Fernsehgesellschaften jeweils über einen Anteil von 25 % verfügen.<sup>5</sup>

Um wettbewerbsfähig zu bleiben, am Werbemarkt teilzunehmen und gleichzeitig seinen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, entschied sich der litauische öffentlich-rechtliche Rundfunk für eine recht interessante Strategie: Er gestaltete seinen ersten Kanal kommerzieller und widmete sich mit seinem zweiten Kanal ausschließlich der Erfüllung seines öffentlich-rechtlichen Auftrags.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass kommerzielle Werbung auf dem zweiten Kanal des litauischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks (LTV2) nicht zulässig ist. Auf LTV1 kann Werbung innerhalb der gesetzlichen Vorschriften verbreitet werden.<sup>6</sup> Deshalb richtet sich die Programmplanung bei LTV1 mehr nach den Wünschen der breiten Öffentlichkeit und bietet verstärkt Unterhaltung, da solche Inhalte für Werbetreibende kommerziell attraktiver ist. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk stellt fest,<sup>7</sup> dass das Programm von LTV1 sich wie folgt zusammensetzt: 26 % Informatives, 11 % Gesellschaftsthemen und Berichterstattung, 10 % Bildung, 7 % Kultur, 11 % Unterhaltung, 3 % Sport, knapp 3 % Religiöses und nationalen Minderheiten gewidmete Sendungen. Der Rest des Programms (29 %) besteht aus Spielfilmen, Dokumentationen und Serien.

In Anerkennung der Tatsache, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk der Allgemeinheit dienen und deren Erwartungen gerecht werden muss, führt LTV laufend Meinungsumfragen durch, um zu überprüfen, ob es seinen Auftrag auch erfüllt. Diese Erhebungen sollen ebenfalls dazu beitragen festzustellen, welche Programme die Zuschauer sich für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wünschen. Die Meinungsumfragen sind eine der Formen, mit denen die Öffentlichkeit an der Gestaltung der Programmschemata des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beteiligt wird. Der litauische öffentlich-rechtliche Rundfunk fasst die Ergebnisse dieser Erhebungen zusammen und berücksichtigt sie bei seiner Programmplanung.

5) Jahresbericht des Rates über die Tätigkeit von LTV 2005, abrufbar unter:

<http://www.lrt.lt/new/downloads/structure//2005%20LRT%20ATASKAITA%20SEIMUI.doc>

6) Art. 6 Rundfunkgesetz; Gesetz über die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit, Amtsblatt, No. 82-3254, abrufbar unter: [http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=280580&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=280580&p_query=&p_tr2=)

7) Angaben abrufbar unter: <http://www.lrt.lt/tv/static.php?strid=5161&>

Der öffentlich-rechtliche Auftrag kann auch im weiteren Sinne aufgefasst werden – nämlich so, dass der öffentlich-rechtliche Sender zu seiner Erfüllung auch andere Aktivitäten betreiben darf, die ihn dauerhaft in Kontakt mit dem potenziellen Zuschauer bringen.

Nach dem Gesetz hat LTV das Recht, die Aussprachen des *Seimas* (des Parlaments) und der Regierung zu veröffentlichen, unentgeltlich aufzunehmen und zu übertragen. Diese Aufnahmen kann LTV nach eigenem Ermessen verwenden. Ferner hat LTV das Recht, Teletextdienste anzubieten, Ausschreibungen für die Produktion von Programmen (Bildung, Kultur, Unterhaltung usw.) vorzunehmen, Festivals zu organisieren, künstlerische Ensembles zu gründen (beispielsweise Orchester, Chöre, Ballett- und Musikgruppen usw.), Hörfunk- und Fernsehsendungen in andere Länder zu übertragen, ausländische Fernsehprogramme auszustrahlen und Informationsschriften über seine eigene Tätigkeit herauszugeben.

Eine weitere wichtige Rolle des litauischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht außerdem darin, die Öffentlichkeit in den Genuss von neuen Medien- und Informationsdiensten und der neuen Technologien kommen zu lassen.

Eines der Hauptstrategieziele des litauischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist die Einführung neuer Technologien. Auf seiner Homepage ([www.lrt.lt](http://www.lrt.lt)) können die Zuschauer nicht nur sein Programm direkt verfolgen, sondern auch jederzeit Sendungen in den Archiven finden.

Der litauische öffentlich-rechtliche Rundfunk verfügt über eine besondere Website für behinderte Zuschauer. Das Navigationssystem auf diesen Seiten ist bedienungsfreundlicher und unterstützt technische Hilfsmittel wie Großbildsysteme oder besondere Tastaturen.

Der Inhalt der Homepage ist ebenfalls mobil über WAP (*Wireless Application Protocol*) abrufbar. So ist es möglich, selbst an den entlegensten Orten Nachrichten, Programmankündigungen, ganze Sendungen oder Teile von Programmen zum Tagesgeschehen zu sehen.

2004 verabschiedete die litauische Regierung eine EntschlieÙung,<sup>8</sup> die dem litauischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk das Exklusivrecht an der Übertragung von zwei Programmen über das DVB-T-Netz garantiert. In dieser EntschlieÙung wird die Garantie damit gerechtfertigt, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk eine wichtige Rolle im kulturellen, gesellschaftlichen und demokratischen Leben spielt, einen bedeutenden Auftrag erfüllt und Einfluss auf die Öffentlichkeit hat. Dabei wird der Umstand berücksichtigt, dass seine Fähigkeit erhalten und erweitert werden muss, anspruchsvolle Programme zu produzieren. Dazu gehört auch die Weiterentwicklung und Diversifizierung der Rundfunktätigkeiten im Digitalzeitalter. Die Frequenzen für die digitale Ausstrahlung zweier Programme von LTV (LTV1 und LTV2) über DVB-T wurden dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugewiesen, ohne ihn zur Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren zu verpflichten. Private Sender müssen sich hingegen an einer Ausschreibung beteiligen, um Nutzungsrechte für DVB-T-Netze zu erwerben.

## 2. Unternehmensstruktur

Die Leitung des litauischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks setzt sich aus dem Rat, der Verwaltungskommission und dem Generaldirektor zusammen.

Der Rat ist das oberste Verwaltungsorgan des litauischen öffentlichen Rundfunks und vertritt das öffentliche Interesse. Er besteht aus zwölf Mitgliedern, alle hervorragende Persönlichkeiten aus gesellschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Kreisen. Nach Art. 9 Rundfunkgesetz ernennt der Präsident der Republik für die erste Amtszeit des Rates vier Ratsmitglieder auf sechs Jahre. Der *Seimas* ernennt weitere vier Mitglieder auf vier Jahre, von diesen vier Personen werden zwei von der parlamentarischen Opposition vorgeschlagen. Finden die Kandidaten nicht die Zustimmung des *Seimas*, muss das Verfahren mit einem neuen Vorschlag erneut durchlaufen werden. Zusätzlich ernennen die folgenden Organisationen jeweils ein Mitglied (vier insgesamt) zu ihrer eigenen Vertretung auf zwei Jahre: Der Litauische Wissenschaftsrat, der Litauische Bildungsrat, der Litauische Künstlerverband und die Litauische Bischofskonferenz. Läuft die Amtszeit eines Ratmitglieds ab, muss die ernennende Institution (Organisation) ein neues Mitglied auf sechs Jahre benennen. So sorgt das System für eine stufenweise Rotation der Ratsmitglieder.

8) Die EntschlieÙung der litauischen Regierung über die Verabschiedung des Umsetzungsmodells für das Digitalfernsehen ist abrufbar unter:  
[http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=245942&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=245942&p_query=&p_tr2=)

Gemäß Art. 9 Rundfunkgesetz kann ein Ratsmitglied nicht vor Ende seiner Amtszeit seines Amtes enthoben werden, es sei denn, eine der folgenden Situationen tritt ein: (i) ein Ratsmitglied verlässt den Rat aus eigenem Antrieb; (ii) ein Ratsmitglied beteiligt sich ohne triftigen Grund mehr als vier Monate lang nicht an den Arbeiten des Rates; (iii) das Ratsmitglied wird gerichtlich verurteilt; (iv) ein Ratsmitglied verliert die litauische Staatsbürgerschaft. Diese erschöpfende Liste der Fälle, in denen ein Ratsmitglied vor Ablauf seiner Amtszeit des Amtes enthoben werden kann, verleiht der Tätigkeit des Rates ihre Stabilität.

Das Rundfunkgesetz legt fest, dass Mitglieder des *Seimas*, der Regierung, der Hörfunk- und Fernsehkommission, Beamte in politischen (persönlichen) Vertrauenspositionen (dazu zählen Positionen, die in einer vom *Seimas* verabschiedeten Liste enthalten sind, etwa Berater des Präsidenten, der Premierminister und andere Minister) sowie bei Hörfunk- und Fernsehsendern einschließlich LTV beschäftigte Personen und Eigentümer oder Miteigentümer von Hörfunk- und Fernsehsendern nicht Ratsmitglieder werden können. Außerdem darf – um die verschiedenen Ebenen der Entscheidungsfindung voneinander getrennt zu halten – ein Ratsmitglied weder Generaldirektor oder Stellvertretender Generaldirektor werden noch in der Verwaltung des öffentlichen Rundfunks arbeiten.

Die Aktivitäten des Rates werden aus den Mitteln des öffentlich-rechtlichen Rundfunks finanziert, die aus dem Staatshaushalt stammen. Der genaue Betrag der Vergütung, die ein Ratsmitglied für seine Tätigkeit im Rat erhält, ist in den Arbeitsstatuten des Rates festgelegt, die vom Rat selbst bestätigt werden.

Es ist interessant, dass das Rundfunkgesetz keine Qualifikationsanforderungen für mögliche Ratsmitglieder vorsieht. Die einzige Anforderung in Art. 9 besteht darin, dass es sich um eine hervorragende Persönlichkeit aus dem gesellschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Bereich der Gesellschaft handeln muss. Angesichts der Zuständigkeiten und Aufgaben, die dem Rat übertragen werden, scheint es jedoch selbstverständlich, dass nur eine Person mit Fachkenntnissen dieses Amt effizient ausüben kann.

Art. 10 Rundfunkgesetz beschreibt die Aufgaben, Rechte und Rechenschaftspflichten des Rates. Nach der Aufgabenbeschreibung ist der Rat für die allgemeine Strategie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Bezug auf die Programmplanung zuständig. Das bedeutet, dass er den Umfang und die Struktur des LTV-Programms festlegt und beschließt, welcher Anteil am LTV-Gesamtprogramm auf die Bereiche Information, Tagesgeschehen, Kultur, Bildung und andere entfallen soll. Er befindet über die Haushaltsausgaben, gewährleistet, dass die Ausgaben transparent erfolgen und übt die interne Kontrolle über die Tätigkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters aus.

Darüber hinaus muss der LRT-Rat (i) die Dauer der täglichen LTV-Sendezeit festlegen (zum Beispiel 18 Stunden am Tag); (ii) einmal im Jahr die Zusammensetzung der LTV-Programme und die Änderungen am Programmplan genehmigen; (iii) die Anzahl der Kanäle und ihre Verwendung bei der Programmübertragung festlegen; (iv) darüber wachen, wie die Aufgaben von LTV umgesetzt werden und wie die rechtlichen Anforderungen an den Rundfunkveranstalter eingehalten werden; (v) langfristige und Jahresplanungen für die Tätigkeit des öffentlichen Rundfunks besprechen und genehmigen; (vi) die Schätzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu den Jahreseinnahmen und -ausgaben genehmigen und über ihre Umsetzung berichten; (vii) die Jahresberichte über die Tätigkeit des litauischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks erörtern und genehmigen; (viii) die Ergebnisse von Ausschreibungen zur Vorbereitung von LTV-Sendungen genehmigen (Auswahl des eingereichten Sendematerials).

Zusätzlich zu diesen Aufgaben ist der Rat mit der Einsetzung einer Verwaltungskommission betraut, die Fragen der Wirtschafts- und Finanztätigkeit von LRT erörtert. Anzumerken ist, dass die Verpflichtung, eine solche Verwaltungskommission einzusetzen, im Rahmen der Neufassung des Rundfunkgesetzes eingeführt wurde, die am 31. Dezember 2005 in Kraft trat. Die neue Fassung des Rundfunkgesetzes sah vor, dass die Verwaltungskommission innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes eingesetzt werden sollte. Nichtsdestoweniger wurde sie bis heute nicht eingerichtet.

Die Verwaltungskommission soll fünf Mitglieder umfassen, die vom Rat auf vier Jahre ernannt werden. Sie berichtet dem Rat mindestens einmal jährlich über ihre Tätigkeit.

Die Mitglieder der Verwaltungskommission müssen Management- oder Finanzfachleute sein. Von diesem Amt ausgeschlossen sind Mitglieder des *Seimas* und der Regierung, Staatsbedienstete in politischen (persönlichen) Vertrauenspositionen, Angestellte von Hörfunk- oder Fernsehsendern einschließlich LTV. Das Mandat kann höchstens zweimal verlängert werden.

Gemäß Art. 11 Rundfunkgesetz berät die Verwaltungskommission den Rat in Finanzfragen und übernimmt die Rolle einer internen Kontroll- und Aufsichtsinstanz für die Tätigkeit des Rundfunkveranstalters. Die Verwaltungskommission unterbreitet dem Rat ihre Untersuchungsergebnisse, die folgende Gebiete betreffen: (i) die Arbeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, insbesondere die wirtschaftliche und finanzielle Substantiierung der seiner Langzeit- und Jahrespläne; (ii) die Schätzung der Jahreseinnahmen und -ausgaben und den diesbezüglichen Umsetzungsbericht; (iii) die Gewährung von Bankdarlehen an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die Garantien und die Erfüllung seiner finanziellen Verpflichtungen; (iv) die finanzielle Substantiierung der LTV-Sendeprojekte, die ausgeschrieben werden sollen (ein *Pre-Shooting* wird zusammen mit der Ausgabenschätzung vorgelegt). Die Verwaltungskommission hat das Recht, dem Rat und dem Generaldirektor in Finanzfragen Empfehlungen zu geben. Außerdem kann die Verwaltungskommission vorschlagen, dass der Rat eine Revision der Wirtschafts- und Finanztätigkeit von LRT oder einzelner seiner Zweige veranlassen möge.

Der Generaldirektor des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters ist für das Alltagsgeschäft zuständig. Die Stelle des Generaldirektors wird öffentlich ausgeschrieben. Der Rat ernennt den erfolgreichen Kandidaten zum Generaldirektor auf fünf Jahre, wenn er mindestens 50 % der Stimmen der Ratsmitglieder auf sich vereint.<sup>9</sup> Der Generaldirektor ist für das Management des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters zuständig. Er vertritt diesen im Inland, Ausland, bei internationalen Organisationen sowie vor Gericht. Er genehmigt die Struktur und die Regelwerke von LRT und dessen Entlohnungssystem. Er ist befugt, Bedienstete einzustellen und zu entlassen, Verträge abzuschließen und die Jahresberichte über die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vorzubereiten und dem Rat zur Genehmigung vorzulegen.

Um Interessenkonflikte und jegliche Form der politischen Einflussnahme zu vermeiden, verlangt das Rundfunkgesetz vom Generaldirektor, seine Mitgliedschaft in jedweder politischen Partei für die Dauer seines Mandats ruhen zu lassen. Selbstverständlich kann eine solche formale Anforderung nicht ausreichen, um die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vor dem Einfluss politischer Parteien zu bewahren. Ferner wird die Wirksamkeit dieser Anforderung bereits dadurch infrage gestellt, dass das Gesetz keine Konsequenzen für den Fall der Nichterfüllung vorsieht. Auch für Situationen, in denen der Generaldirektor für das Gedankengut seiner früheren politischen Partei in den LRT-Programmen werben sollte, sieht das Gesetz keine Regelung vor. Es enthält jedoch die Möglichkeit, den Generaldirektor mit einer Zweidrittelmehrheit der Ratsmitglieder kraft eines „Misstrauensvotums“ seines Amtes zu entheben. In der gegenwärtigen Lage könnten der Generaldirektor und die Mehrheit der Ratsmitglieder allerdings auch weiterhin die gleichen politischen Kräfte unterstützen, insbesondere, wenn sie vor ihrer Ernennung derselben politischen Partei angehörten, und dies trotz ihrer gesetzlichen Verpflichtung, ihre Parteimitgliedschaft für die Dauer ihres Mandats ruhen zu lassen.

Neben den internen Aufsichtsgremien – dem Rat und der Verwaltungskommission<sup>10</sup> – obliegt ein Teil der Aufsicht über die Tätigkeit des öffentlichen Rundfunks der *Lietuvos radijo ir televizijos komisija* (Litauische Hörfunk- und Fernsehkommission – RTK). Nach dem Gesetz über die Bereitstellung von Information für die Öffentlichkeit<sup>11</sup> reguliert und kontrolliert die RTK die Arbeit der Hörfunk- und Fernsehveranstalter, die unter die Rechtshoheit der Republik Litauen fallen. Gemäß den gesetzlich festgelegten Verfahren hat die RTK deshalb das Recht zu überwachen, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk den gesetzlichen Anforderungen im Bereich von Fernsehwerbung und Sponsoring sowie den Vorschriften über den Schutz Minderjähriger vor schädlichen Information nachkommt. Die RTK hat das Recht, dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Falle von diesbezüglichen Rechtsverletzungen Strafen aufzuerlegen. So bleibt die externe Aufsicht über die Arbeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleistet.

### 3. Finanzierung

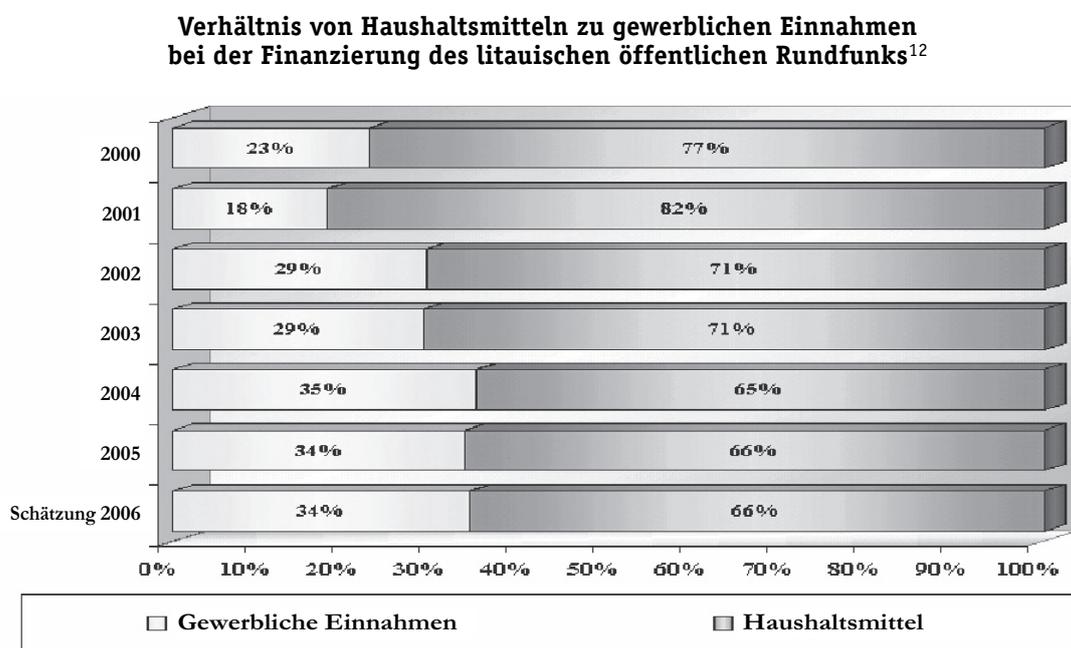
Das Rundfunkgesetz legt fest, dass der litauische öffentlich-rechtliche Rundfunk durch Mittel aus dem Staatshaushalt finanziert wird, und zwar aus Einnahmen aus dem Verkauf von Hörfunk- und Fernsehsendungen, Werbung, Verlagsgeschäften und anderen gewerblichen und wirtschaftlichen Tätigkeiten.

9) Art. 12 Rundfunkgesetz.

10) Diese Verwaltungskommission wurde, wie gesagt, bis heute nicht eingesetzt: Sie besteht nur auf dem Papier des Rundfunkgesetzes.

11) *Lietuvos Respublikos visuomenòs informavimo statymas* (Gesetz über die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit), Amtsblatt, No. 82-3254, abrufbar unter:  
[http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=280580&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=280580&p_query=&p_tr2=)

Gegenwärtig sind die Hauptfinanzierungsquellen des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters Haushaltsmittel und gewerbliche Einnahmen. Letztere machen lediglich ein Drittel seines Gesamthaushalts aus, wie aus dem folgenden Diagramm hervorgeht:



Über die Höhe des Betrages aus dem Staatshaushalt befindet das Parlament (der *Seimas*) jedes Jahr im Rahmen der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes.

Dieses Verfahren ist sicher einer der kritischen Punkte, was die Frage der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrifft, denn implizit ist klar, dass der Rundfunkhaushalt von einer politischen Entscheidung abhängt. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk folgt daraus eine weitere Konsequenz: Es gibt keine Garantien für eine langfristige Finanzierung, was den öffentlich-rechtlichen Rundfunk an der Entwicklung von Langzeitstrategien zur Erfüllung seines Auftrags und an der Beteiligung an langfristigen Projekten hindert.

Von jeher gibt eine Kontroverse bezüglich des Vorschlags, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vom Werbemarkt auszuschließen, weil er aus dem Staatshaushalt finanziert sei. Einerseits wird angeführt, ein Werbeverbot im öffentlich-rechtlichen Rundfunk könnte dazu beitragen, die Erfüllung seines inhaltlichen Programmauftrags zu garantieren; auf der anderen Seite wird argumentiert, ein Verbot berge das Risiko, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter nicht über ausreichende Mittel für seine Tätigkeit verfügen würde. Bis heute gibt es keine Lösung für dieses Problem.

Werbung ist auf LTV1 im Rahmen der allgemeinen gesetzlichen Vorschriften zulässig, jedoch mit gewissen Ausnahmen. So ist Werbung auf diesem Kanal etwa während Informations-, Bildungs- und Kulturprogrammen, Kindersendungen, an Volkstrauertagen und bei Sendungen von nationaler Bedeutung verboten. Wie bereits erwähnt, besteht ein Werbeverbot für den zweiten Kanal (LTV2) des litauischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks.<sup>13</sup>

Das Rundfunkgesetz<sup>14</sup> legt fest, dass angesichts des Mittelzuwachses aus dem Staatshaushalt die Werbezeiten kraft Ratsbeschluss schrittweise und proportional auf 10 % der täglichen Sendezeit reduziert werden können. (Der Werbeanteil an der täglichen Sendezeit beläuft sich gegenwärtig auf 15 %). Diese Bestimmung muss jedoch als unverbindliche Erklärung angesehen werden, da sie nicht von einem Umsetzungsmechanismus flankiert ist.

Eine Marktanalyse macht deutlich, dass der litauische öffentlich-rechtliche Rundfunk nur einen kleinen Anteil am kommerziellen Werbemarkt besitzt, während die privaten Rundfunkveranstalter über

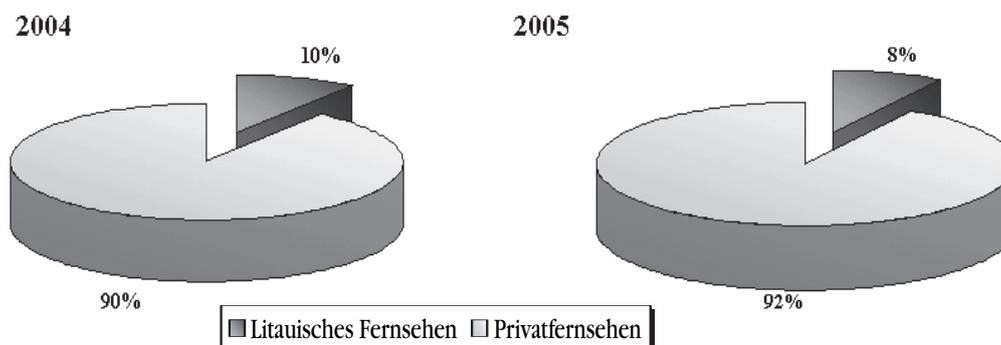
12) Jahresbericht des Rates über die Tätigkeit von LTV 2005.

13) Art. 6 Rundfunkgesetz.

14) Art. 6.

90 % des Marktes für Radio- und Fernsehwerbung beherrschen.<sup>15</sup> Das zeigt, dass der Schwerpunkt beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk weder auf kommerzielle Interessen noch auf kurzfristige finanzielle Gewinne gelegt wird, sondern eher auf die Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags.

#### Einnahmen aller litauischen Fernsehveranstalter<sup>16</sup>



Nach Angaben von LTV<sup>17</sup> arbeiteten dort am 1. Januar 2006 fünfhundert Beschäftigte. Es muss erwähnt werden, dass es 2001 ungefähr 1.000 Mitarbeiter waren. Die Umstrukturierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkaktivitäten und die knappen Finanzmittel sind als Hauptursachen für diesen Rückgang zu nennen.

Um die Journalisten von LTV vor äußeren Einflüssen zu schützen, wurde im Jahr 2002 der LTV-Ethik-Kodex verabschiedet.<sup>18</sup> Er übernimmt einige zentrale Bestimmungen aus (i) dem Ethik-Kodex für Publizisten und Verlage in Litauen und (ii) der Entschließung zur Ethik im Journalismus der Parlamentarischen Versammlung des Europarates. In der Praxis kommt der LTV-Ethik-Kodex in der Nachrichtenabteilung des litauischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks zur Anwendung, für die er einen Leitfaden darstellt. Zu den darin verankerten Grundsätzen zählt zum Beispiel, dass Nachrichtensendungen eine Interpretation der Ereignisse vermeiden sollten; dass die Nachrichten zutreffen und die Journalisten die Fakten überprüfen müssen. Die Sprache muss präzise sein und darf die Tatsachen in keiner Weise verzerren. Journalisten sollten auf Übertreibungen und Beurteilungen verzichten. Politiker dürfen für Interviews nicht bezahlt werden und in den Nachrichten auch keine persönlichen Meinungsäußerungen machen.

Der LTV-Ethik-Kodex ist ein internes Dokument des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters und kann von der Öffentlichkeit nicht eingesehen werden.

Der Jahresbericht über die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks spiegelt dessen Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit wider.

Die Tätigkeit des Rates ist öffentlich, und ein jeder hat Anspruch auf Informationen über sie. Das Gesetz sieht vor, dass die Ratsbeschlüsse im litauischen Fernsehen der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden.

Jedes Jahr vor dem 1. Juli muss der Rat der Öffentlichkeit über seine Tätigkeit berichten. Das Rundfunkgesetz schreibt vor, welche Daten und Informationen er vorlegen muss.<sup>19</sup> Nach dem Gesetz muss der Rat Angaben zu den jährlichen Einnahmen- und Ausgabenschätzungen machen. Ferner muss er die tatsächlichen Finanzierungsquellen des öffentlichen Rundfunks belegen, wie etwa die Gelder aus dem Staatshaushalt, Einnahmen aus Werbung und Verlagstätigkeit, Förderung durch Sponsoren und Gesamteinnahmen aus Tätigkeiten außerhalb des öffentlich-rechtlichen Auftrags. Außerdem muss er über die Ausgaben für nicht vom öffentlich-rechtlichen Auftrag umfasste Tätigkeiten informieren.

Gemäß dem Rundfunkgesetz untersteht der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter der parlamentarischen Kontrolle. Der Ratsvorsitzende berichtet alljährlich vor der Plenarversammlung des *Seimas* über die Arbeit des öffentlich-rechtlichen Veranstalters.

15) Jahresbericht des Rates über die Tätigkeit von LTV 2005.

16) Jahresbericht des Rates über die Tätigkeit von LTV 2005.

17) Jahresbericht des Rates über die Tätigkeit von LTV 2005.

18) Jahresbericht des Rates über die Tätigkeit von LTV 2002.

19) Art. 10 Rundfunkgesetz.

## B. Entscheidungsfindung: Struktur und Verfahren

Um den Erfolg des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu sichern, ist es unverzichtbar, dass seine Leitungsgremien reibungslos funktionieren und miteinander zusammenarbeiten. Es ist gleichermaßen wichtig, dass die Entscheidungsprozesse im Alltagsgeschäft ebenso wie in Bezug auf die Programmgestaltung und die langfristige Planung effizient sind.

Der Generaldirektor zeichnet verantwortlich für die Tätigkeit von LTV, die Ausstrahlung der Programme und die Umsetzung der Ratsbeschlüsse. Art. 10 Rundfunkgesetz legt fest, dass Entscheidungen des Rates für den Sender verbindlich sind; dem Generaldirektor wird jedoch ein Einspruchsrecht eingeräumt. Der Generaldirektor kann sich mit einem begründeten Antrag an den Rat wenden, der wiederum dazu verpflichtet ist, seine Entscheidung noch einmal zu überdenken. Wird das ursprüngliche Abstimmungsergebnis von mehr als der Hälfte aller Ratsmitglieder bestätigt, wird die erste Entscheidung für den Generaldirektor bindend.<sup>20</sup>

Im Allgemeinen fasst der Rat seine Beschlüsse gemäß dem Rundfunkgesetz mit einfacher Mehrheit aller Mitglieder. Er tritt in regelmäßigen Abständen zusammen, mindestens einmal im Monat.

Dieses System bringt in der Praxis zwei Probleme mit sich.

Die sporadische Anwesenheit des Rates und der Umstand, dass er über kein ständiges Sekretariat verfügt, kann zu seiner Überlastung führen; es kann daher schwierig für ihn sein, aktuelle Probleme angemessen zu analysieren und die passende Entscheidung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu treffen.

Bei der Analyse der Managementstruktur und der Zuständigkeiten der Leitungsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stellt man außerdem fest, dass die Entscheidungen *de facto* vom Generaldirektor getroffen werden. Fällt eine Entscheidung nicht in dessen Zuständigkeitsbereich, muss er zwar den Rat um Zustimmung ersuchen. Er kann jedoch mithilfe von Mitarbeitern des Senders Papiere erstellen, die seine Position untermauern, und dem Rat so vorgefertigte Informationen vorlegen. Ferner kann er ohne Stimmberechtigung an den Ratssitzungen teilnehmen und dort seine Entscheidungsentwürfe vorstellen. Er besitzt also die Möglichkeit, vor einer Abstimmung die Ratsmitglieder zu beeinflussen; dies insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Ratsmitglieder keine Management- und Finanzfachleute sind.

Nach Einsetzung der oben genannten Verwaltungskommission wird der Rat in der Lage sein, sich eine vom Generaldirektor unabhängige Meinung zu bilden.

Es ist wichtig, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vor politischer Einflussnahme zu schützen. Deshalb wurde seine Unabhängigkeit vom Gesetzgeber förmlich im Rundfunkgesetz verankert. In der Praxis konnte dieses Ziel jedoch noch nicht erreicht werden. Als Beispiel hierfür könnte die Finanzierungsorganisation dienen.

## Kapitel II: Kulturelle Vielfalt

### A. Einfluss maßgeblicher nationaler oder kultureller Aspekte

Wie bereits gesagt, gelten einige Anforderungen speziell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter. Sie betreffen das Programmschema, das dem gesetzlichen Auftrag gerecht werden muss, sowie die Informationen in jeder einzelnen Sendung, die objektiv, erschöpfend und dem Publikum in vollem Umfang zugänglich sein sollen. Diese Vorgaben spiegeln den Hauptunterschied zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk wider: Im Gegensatz zu privaten Anbietern kann der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter seine Programme nicht frei gestalten, sondern muss seine Tätigkeit genau nach den gesetzlich verankerten Anforderungen ausüben.

Nach dem Gesetz ist der litauische öffentlich-rechtliche Rundfunk verpflichtet, für bestimmte Publikumsgruppen bestimmte Programme auszustrahlen, die oft weder hohe Einschaltquoten erreichen noch für Werbezwecke attraktiv sind. Dazu zählen Gottesdienste für Litauens traditionelle, staatliche anerkannte Religionsgemeinschaften und Programme für nationale Minderheiten und behinderte Menschen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk selbst beschließt darüber, wie viele dieser Programme

<sup>20</sup>) Art. 10 Rundfunkgesetz.

zu welchem Zeitpunkt ausgestrahlt werden. Deshalb machen sie tendenziell nur einen kleinen Anteil am Gesamtprogramm aus und werden außerhalb der Hauptsendezeiten übertragen. Nach LTV-eigenen Angaben<sup>21</sup> entsprechen sie 3 % der gesamten Sendezeit von LTV1.

Das Gesetz über die Bereitstellung von Information schreibt vor, dass die LTV-Programme europäische Werke und Werke unabhängiger Produzenten berücksichtigen müssen. Die Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ wird wie folgt umgesetzt:

- „Fernsehveranstalter sollen, soweit möglich, mindestens 50 % ihrer Sendezeit – nicht eingerechnet die Zeit für Nachrichten, Sportveranstaltungen, Spiele, Werbung, Teletextdienste und Teleshopping – europäischen Werken vorbehalten.“
- „Fernsehveranstalter sollen, soweit möglich, mindestens 10 % ihrer Sendezeit – nicht eingerechnet die Zeit für Nachrichten, Sportveranstaltungen, Spiele, Werbung, Teletextdienste und Teleshopping – europäischen Werken von unabhängigen Produzenten vorbehalten, die in den letzten fünf Jahren hergestellt wurden.“

Bezüglich der Erfüllung dieser Anforderungen macht LTV die folgenden Angaben:<sup>22</sup>

Europäische Werke			Audiovisuelle Werke unabhängiger Produzenten		
2003	2004	2005	2003	2004	2005
64%	81,8%	71,23%	43%	63,2%	43,68%

Zur Pflege und zum Schutz der litauischen Sprache schreibt das Gesetz vor, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter alle fremdsprachlichen Sendungen ins Litauische zu übersetzen oder mit litauischen Untertiteln zu versehen hat. Der LTV-Rat befindet darüber, welche Programme synchronisiert und welche Untertitelt werden.

Einige Programmverpflichtungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben sich aus nationalen Interessen. So ist er nach dem Rundfunkgesetz und dem Gesetz über das Amt des Präsidenten dazu verpflichtet, Sendezeit für die Ansprachen des Präsidenten der Republik zu Fragen der Innen- oder Außenpolitik vorzusehen. Auch der *Seimas* oder die Regierung können die Übertragung offizieller Erklärungen durch LTV beantragen, und zwar binnen kürzester Frist unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen.

Der litauische öffentlich-rechtliche Rundfunk spielt außerdem eine bedeutende Rolle bei der Umsetzung des Gesetzes über die Wahlen zum *Seimas* und zu den Kommunalräten. Während des Wahlkampfes muss LTV Sendezeit vorsehen für: (i) Kandidaten für das Amt des Präsidenten, (ii) politische Parteien und ihre Kandidaten für die Parlaments- und Kommunalwahlen. Das Zentrale Wahlkomitee legt die Regeln für die Wahlkampfprogramme und in Abstimmung mit dem Generaldirektor die Sendezeit und die Länge der entsprechenden LTV-Sendungen fest. Vor den Wahlen erstellen alle politischen Parteien Litauens eine Liste ihrer Kandidaten. Jede Liste hat Anspruch auf mindestens eine Stunde Fernsehübertragung pro Wahlkampf, um eine Debatte mit einer Liste einer anderen Partei zu führen.

## B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur

Wichtigste Voraussetzung für die ordnungsgemäße Umsetzung seines Auftrags ist für den litauischen öffentlich-rechtlichen Rundfunk seine Unabhängigkeit. Der rechtliche Rahmen sollte eine finanzielle, administrative und redaktionelle Unabhängigkeit sicherstellen, damit die Objektivität und Verlässlichkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gewährleistet sind.

In Anerkennung dieser Grundsätze verankerte der litauische Gesetzgeber die Unabhängigkeit von LRT im Rundfunkgesetz. Die Praxis zeigt jedoch, dass nicht alles unternommen wird, um eine Beeinflussung von außen auszuschließen. Vielleicht ist es auf die erst junge Geschichte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Litauen zurückzuführen, dass der Gesetzgeber immer noch Schwierigkeiten hat, die richtigen Mittel zur Abhilfe zu finden.

21) Abrufbar unter: <http://www.lrt.lt/tv/static.php?strid=5161&>

22) Angaben, die der RTK von LTV unterbreitet wurden. Nach dem Gesetz über die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit sind die Rundfunkveranstalter verpflichtet, die RTK einmal im Jahr über den Anteil europäischer Werke und von Werken unabhängiger Produzenten in ihren Programmen zu unterrichten.

Wie bereits erwähnt, ergibt sich eine gewisse Abhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von der Regierung aus der Tatsache, dass seine Tätigkeit über den Staatshaushalt finanziert wird.

Ursprünglich war ein Finanzierungsmodell auf Gebührengrundlage im Gespräch gewesen. 1996 wurde das Gesetz über die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit verabschiedet, welches vorsieht, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch Mittel aus dem Staatshaushalt, Gebühren und gewerbliche Einnahmen finanziert wird. Das Gesetz besagt, dass „mit dem Anstieg der Gebühreneinnahmen die Mittel aus dem Staatshaushalt proportional und schrittweise reduziert“ würden. Absicht des Gesetzgebers war es also, den Anteil aus staatlicher Finanzierung abzubauen. Das Inkrafttreten dieser Bestimmung wurde jedoch aufgrund der schlechten Wirtschaftslage in Litauen von Jahr zu Jahr aufgeschoben. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk bemühte sich, die geplante Entwicklung hin zu einem gebührenfinanzierten Modell zu bewahren, um seine Unabhängigkeit von der Regierung zu vergrößern. Zu diesem Zweck setzte er verschiedene Maßnahmen wie beispielsweise Publikumsumfragen und Gespräche mit Zuschauern ein. Zusätzlich entwarf er ein Gesetz über die Gebührenfinanzierung, das jedoch nie verabschiedet wurde. Schließlich wurde dieser Gedanke 2006 mit der Neufassung des Rundfunkgesetzes ganz aufgegeben.

Auch die administrative Unabhängigkeit ist von wesentlicher Bedeutung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

Der litauische öffentlich-rechtliche Rundfunk genießt den Status einer gemeinnützigen öffentlichen Einrichtung. Das Gesetz legt fest, dass „es bei LTV keine anderen Anteilseigner geben darf.“<sup>23</sup> Das bedeutet, dass der Staat alleiniger Eigentümer des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters bleibt.

Die Zusammensetzung des Rates schützt jedoch die administrative Unabhängigkeit von LRT nur bedingt. Es gibt kein klar definiertes System für die Ernennung der Ratsmitglieder. Sogar Personen ohne einschlägige Erfahrung oder mit Beziehungen zu bestimmten politischen Parteien können ernannt werden. So verpflichtet das Rundfunkgesetz zwar beispielsweise den Generaldirektor dazu, für die Dauer seiner Amtszeit auf eine Parteimitgliedschaft zu verzichten. Es handelt sich jedoch lediglich um eine formale Anforderung; das Gesetz sieht keinerlei Konsequenzen für den Fall einer Missachtung dieser Bestimmung vor. Auch besagt das Gesetz nichts über den Fall, dass ein Generaldirektor die Ansichten seiner früheren Partei über die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbreitet. Selbst wenn das Gesetz die Möglichkeit vorsieht, den Generaldirektor durch ein mit Zweidrittelmehrheit getragenes Misstrauensvotum des Rates abzusetzen, wird dieses Instrument bedeutungslos, sobald der Generaldirektor und die Mehrheit der Ratsmitglieder die gleiche politische Richtung vertreten, wie es heute der Fall ist.

Es wird deutlich, dass die gegenwärtigen Bestimmungen nicht ausreichen, um die Leitung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters vom Einfluss politischer Parteien frei zu halten, und dass seine redaktionellen Entscheidungen dementsprechend ebenfalls betroffen sind.

## Schlussbemerkungen

Die öffentliche Meinung ist einer der Indikatoren dafür, ob LTV seinem öffentlich-rechtlichen Auftrag gerecht wird. Eine Umfrage sollte feststellen, ob die Zuschauer von Nachrichten, Kulturbeiträgen, Reportagen oder Musiksendungen die Programme der öffentlich-rechtlichen oder privaten Anbieter bevorzugen. Das Ergebnis<sup>24</sup> zeigt, dass 24 % die Nachrichten auf LTV denen anderer Sender vorziehen. Das gleiche gilt für 42 % bei Kultursendungen, 17 % bei Musikprogrammen und 39 % bei Kindersendungen.

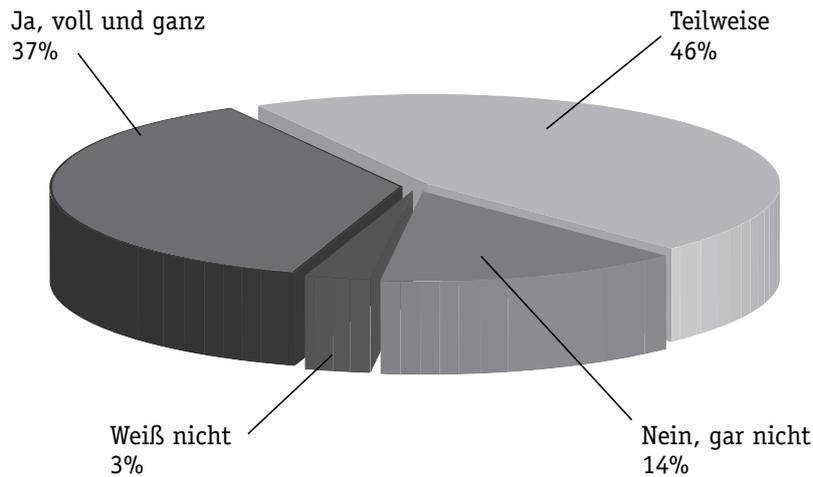
Eine Umfrage zum Zufriedenheitsgrad der Zuschauer im Dezember 2005 ergab folgendes Bild:

Wird das öffentliche Fernsehen den Erwartungen der litauischen Bürger gerecht?<sup>25</sup>

23) Art. 5 Rundfunkgesetz.

24) Jahresbericht des Rates über die Tätigkeit von LTV 2005.

25) Jahresbericht des Rates über die Tätigkeit von LTV 2005.



Das Diagramm spiegelt die Meinung der Allgemeinheit in Litauen im Jahr 2005 wider. Während eine Umfrage 2003<sup>26</sup> ergeben hatte, dass nur 63 % der Litauer der Meinung waren, LTV würden den Erwartungen der Zuschauer vollständig oder teilweise gerecht, waren es 2005 schon 83 %.

Auf der Grundlage dieser Angaben kann gesagt werden, dass gegenwärtig immer mehr Litauer die öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogramme verfolgen. Daraus lässt sich schließen, dass die Strategie von LTV bei der Erfüllung seines öffentlich-rechtlichen Auftrags den Interessen der Zuschauer immer besser gerecht wird. Nicht zuletzt die Verabschiedung einer Rechtsgrundlage für die Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie die Einrichtung des zweiten Kanals LTV2, der ausschließlich Beiträge aus Kunst und Kultur sendet, sind die Ursachen für den positiven Wandel in der Programmtätigkeit von LTV, der vom Publikum auch als solcher wahrgenommen und begrüßt wird.

<sup>26</sup>) Jahresbericht des Rates über die Tätigkeit von LTV 2004.

# Niederlande

*Nico van Eijk\**

## Kapitel 1: Rechtsrahmen

Der erste Teil dieses Beitrags gibt einen allgemeinen Überblick über das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem in den Niederlanden. Hierbei werden auch das weltweite Angebot und der regionale und lokale Rundfunk berücksichtigt. Aus praktischen Gründen beziehen sich der zweite Teil zur Entscheidungsfindung und die Analyse nur auf den Kernbereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems.

### A. Auftrag, Wirtschafts- und Finanzierungsmodell

#### 1. Auftrag

##### *Allgemeines*

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems insgesamt ist im *Mediawet* (Mediengesetz) klar definiert.<sup>1</sup> Gemäß Art. 13c Abs. 1 des Gesetzes hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk folgende Aufgaben:

- a) Angebot einer breit gefächerten und qualitativ hochwertigen Palette an Programmen für allgemeine Rundfunkzwecke auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene auf den Gebieten Information, Kultur, Bildung und Unterhaltung sowie deren Übertragung oder die Veranlassung ihrer Übertragung über frei zugängliche Netze;
- b) Durchführung aller erforderlichen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Programmversorgung und -ausstrahlung;
- c) Versorgung mit und Übertragung von Programmen, die für Länder und Regionen außerhalb der Niederlande und für Niederländer mit ausländischem Wohnsitz bestimmt sind.

Art. 13 Abs. 2 legt Folgendes fest:

Öffentlich-rechtliche Programme müssen ein ausgewogenes Bild vom Zusammenleben und den aktuellen Interessen und Ansichten der Menschen auf gesellschaftlichem, kulturellem und weltanschaulichem Gebiet wiedergeben und

- a) für die gesamte Bevölkerung in dem Versorgungsgebiet zugänglich sein, für das die Sendungen bestimmt sind;

\*) Prof. Dr. Nico van Eijk ist Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht am Institut für Informationsrecht (IViR, Universität Amsterdam). Er ist außerdem Mitglied des Aufsichtsrats des nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Der Autor dankt Joost Schmaal, Trainee am Institut für Informationsrecht (IViR), für seine vorbereitenden Arbeiten.

1) *Mediawet*, Stb. 1987, 249, letzte Änderung Stb. 2005, 532 (eine aktuelle englische Übersetzung steht derzeit nicht zur Verfügung).

- b) zur Entwicklung und Verbreitung der soziokulturellen Vielfalt in den Niederlanden beitragen;
- c) von wirtschaftlichen Einflüssen und, vorbehaltlich der im Gesetz oder nach Maßgabe des Gesetzes festgeschriebenen Bestimmungen, von staatlichem Einfluss unabhängig sein;
- d) sich an ein breites Publikum und an Bevölkerungs- und Altersgruppen verschiedener Größe und Zusammensetzung richten.

Außerdem ermöglicht die Regelung den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern, diese Aufgaben unter anderem durch das Angebot und die Verbreitung von Programmmaterial über andere als die beschriebenen Wege zu erfüllen (Art. 13 Abs. 3).

Neben diesem allgemeinen Rahmen bestehen Sonderbestimmungen für die verschiedenen Anbieter im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

#### *National*

Das niederländische nationale öffentlich-rechtliche Rundfunksystem basiert auf einer exklusiven Konzession der *Nederlandse Omroep Stichting* (Niederländische Rundfunkstiftung – NOS), die *Publieke Omroep* (Öffentlich-rechtlicher Rundfunk – PO) als Hauptmarkennamen verwendet. Einzelne (private, aber gemeinnützige) Vereine (genannt *omroepverenigingen*, nachfolgend als „Vereine“ oder „Rundfunkvereine“ bezeichnet), die bestimmte gesellschaftliche Gruppen repräsentieren, haben im Rahmen dieser Konzession Sendezeit erhalten. Der größte Teil der verfügbaren Sendezeit für das nationale öffentlich-rechtliche Radio und Fernsehen besteht aus ihren Beiträgen. Die NOS selbst hat im Rundfunkbereich ebenfalls eine besondere Aufgabe (in erster Linie Angebot allgemeiner Sendungen, zum Beispiel Nachrichten- und Sportsendungen). Diese Aktivitäten sind unter dem Namen „NOS radio & televisie“ zusammengefasst. Zwei weitere große Organisationen, die für den nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk verantwortlich sind, sind die *Nederlandse Programma Stichting* (Niederländische Programmstiftung – NPS, in erster Linie für Kultur- und Minderheitensendungen) und Educom (Erziehung, Bildung und persönliche Entwicklung). Außerdem haben einige kleinere Organisationen, darunter auch religiöse und andere geistige Organisationen sowie politische Parteien, Anspruch auf Zugang zu den landesweiten öffentlich-rechtlichen Rundfunkkanälen. Ihre Sendezeit ist jedoch (sehr) begrenzt, und ihre Rolle wird hier nicht weiter erörtert.

Zu diesem allgemeinen Auftrag gehören auch die gesonderten Aufträge der einzelnen Rundfunkvereine (Näheres dazu in Kapitel I, A. 2, National). Da jeder dieser Vereine Sendungen ausstrahlt, die für seinen jeweiligen Auftrag und seine Zuschauer wichtig sind, garantiert dieses Modell einen gewissen Grad an Pluralismus und Vielfalt. Das Mediengesetz verpflichtet die verschiedenen nationalen Rundfunkorganisationen, gemeinsam ein komplettes Programm anzubieten, das zumindest Kultur-, Informations-, Bildungs- und Unterhaltungssendungen umfasst. Im Gegensatz zu den Rundfunkvereinen muss Educom die gesamte Sendezeit für Bildungssendungen aufwenden. Die NPS ist verpflichtet, ihre Sendezeit für ein Programm mit Sendungen zu verwenden, die den sozialen, kulturellen, religiösen oder geistigen Bedürfnissen der Öffentlichkeit in der Weise entsprechen, dass dieses Programm, zusammen mit den Programmen der anderen Einrichtungen, die landesweit Sendezeit erhalten haben, insgesamt ein ausgewogenes Bild der sozialen, kulturellen, religiösen und geistigen Vielfalt der Niederlande darstellt. NOS radio & televisie muss seine gesamte verfügbare Sendezeit für Sendungen aufwenden, die ideal in ein Gesamtprogramm passen (wie zum Beispiel Nachrichten, nationale Ereignisse und Sport).

Eine gesonderte Erwähnung verdient die *Stichting Etherreclame* (Stiftung Funkwerbung – STER). Diese Organisation ist für das Angebot von Werbung auf den landesweiten öffentlich-rechtlichen Rundfunkkanälen zuständig (siehe unten).

#### *International*

Der *Wereldomroep* (das niederländische Radio-Weltprogramm, offiziell *Radio Nederland Wereldomroep*) strahlt Radiosendungen in niederländischer Sprache aus und hat die Aufgabe, Radioprogramme zu produzieren und zu senden, die für Länder und Regionen außerhalb der Niederlande und für Niederländer mit ausländischem Wohnsitz bestimmt sind. Zu seinen Aktivitäten gehört auch, Sendungen auf Bild- und Tonträger aufzuzeichnen oder aufzeichnen zu lassen und diese Aufzeichnungen ausländischen Rundfunkanstalten zur Aufnahme in ihre eigenen Programme zur Verfügung zu stellen.

#### *Regional und lokal*

Die Niederlande haben ein gut organisiertes System von regionalen und lokalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern (der regionale Rundfunk operiert auf der Provinzebene, der lokale

Rundfunk auf kommunaler Ebene). Ihr oberstes Ziel ist es, ein Programm für allgemeine Zwecke auf regionaler und lokaler Ebene anzubieten. Das Programm muss dazu dienen, die gesellschaftlichen, kulturellen, religiösen oder geistigen Bedürfnisse der Allgemeinheit in der betreffenden Gegend zu befriedigen.

#### *Andere Aktivitäten*

Der Auftrag des nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems beschränkt sich nicht auf den traditionellen Rundfunk allein. Es beinhaltet auch das Angebot und die Verbreitung von Programmmaterial auf anderen Wegen. Zum Beispiel gelten auch Internetangebote als Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter. Zu den Internetaktivitäten gehört ein Internetportal ([www.uitzendinggemist.nl](http://www.uitzendinggemist.nl)), das von der NOS betrieben wird und es den Nutzern ermöglicht, Fernsehsendungen gebührenfrei online zu sehen. Einige Digitalfernsehanbieter (zum Beispiel Kabelbetreiber) haben dieses Portal zu ihrer Standardauswahl an Fernsehkanälen hinzugefügt und stellen es damit über das reguläre Fernsehen und mithin für einen größeren Zuschauerkreis zur Verfügung. Ebenfalls neu im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem hinzugekommen sind digitale Themenkanäle. Jeder dieser Kanäle wird (teilweise erst demnächst) digital über das Internet, durch Kabelbetreiber und über spezielle IPTV-Plattformen ausgestrahlt und hat jeweils ein einziges Thema zum Inhalt. Die anderen Anbieter im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks können ähnliche Dienste anbieten.

## **2. Unternehmensstruktur und Rechtsform**

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Unternehmensstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, wobei die gleiche Unterteilung verwendet wird wie im vorhergehenden Abschnitt.

#### *National*

Mit der Einführung des Konzessionsmodells für das nationale öffentlich-rechtliche Rundfunksystem im Jahr 2000<sup>2</sup> erhielt die Verwaltungsstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems ihre heutige Form. Die landesweite Konzession wurde der NOS für einen Zeitraum von zehn Jahren erteilt, um die im Mediengesetz aufgeführten Aufgaben zu erfüllen.

Aufgrund ihrer Lizenz ist die NOS verpflichtet, der Medienbehörde einen vom Verwaltungsrat aufgestellten Grundsatzplan (den Konzessionsplan) vorzulegen. Im Grundsatzplan muss genau dargelegt werden, wie die NOS die Anforderungen des Mediengesetzes erfüllen will, wobei die Hauptanforderung darin besteht, ein hochwertiges und vielfältiges Programm anzubieten, das große Teile des niederländischen Publikums erreicht. Die NOS wird regelmäßig evaluiert. Sie muss jährlich ihren Haushalt veröffentlichen, und alle fünf Jahre wird überprüft, ob sie das Mediengesetz einhält und ihre Aufgaben angemessen erfüllt.

Die NOS hat drei Gremien: den *raad van bestuur* (Verwaltungsrat), den *the raad van toezicht* (Aufsichtsrat) und den *college van omroepen* (Rat der Rundfunkveranstalter). Der Verwaltungsrat, der vom Minister bzw. der Ministerin für Bildung, Kultur und Wissenschaft ernannt wird, hat drei Mitglieder und ist für die Führung der Tagesgeschäfte zuständig. Er ist für die Koordination der landesweiten Rundfunkaktivitäten und die diesbezügliche Zusammenarbeit verantwortlich. Unter anderem ist er für die Umsetzung des Konzessionsplans und die Programmkoordination zuständig. Der Aufsichtsrat, der ebenfalls vom Minister bzw. der Ministerin ernannt wird, aber aus sieben Mitgliedern besteht, die auf der Grundlage ihrer persönlichen Fachkompetenz ausgewählt werden, überwacht die Politik des Verwaltungsrats. Besonders weitreichende Entscheidungen erfordern die Zustimmung des Aufsichtsrats. Darunter fallen die Verabschiedung des Konzessionsplans und der Programmprofile und sowie die Entlassung einer großen Anzahl von Angestellten. Der Rat der Rundfunkveranstalter hat die Aufgabe, den Verwaltungsrat und den Aufsichtsrat bei der Programmpolitik in Bezug auf den landesweiten öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beraten. Seine Mitglieder sind in erster Linie Vertreter der nationalen Rundfunkvereine.

Die Rundfunkvereine, die bestimmte gesellschaftliche Gruppen vertreten, haben auch rechtlich den Status eines Vereins (*vereniging*). Als Verein hat jede dieser Organisationen einen Vorstand und eine Mitgliederschaft, die den Vorstand kontrolliert. Um Sendezeit zu erhalten, muss ein Rundfunkverein in seinem Programm und seiner Satzung eine bestimmte soziale, kulturelle, religiöse oder geistige

2) Siehe auch Inger Weidema, „NL – Konzession an die niederländische Rundfunkvereinigung vergeben“, IRIS 2000-8: 8, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/2000/8/article15.de.html>

Bewegung innerhalb der Gesellschaft widerspiegeln. Mit seinem Programm muss er die sozialen, kulturellen, religiösen oder geistigen Bedürfnisse erfüllen, die in der Öffentlichkeit bestehen. Akkreditierungen (die mehr oder weniger mit Lizenzen verglichen werden können) werden nur an Vereine mit mindestens 150.000 Mitgliedern vergeben. Bei einer Mitgliederzahl von mindestens 50.000 kann eine vorläufige Akkreditierung vergeben werden, die eine geringere Sendezeit mit sich bringt. Zurzeit gibt es im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem acht akkreditierte Rundfunkvereine, die jeweils eine gesellschaftliche Gruppierung vertreten: NCRV (protestantisch), KRO (katholisch), VARA (sozialdemokratisch), AVRO (allgemein), TROS (allgemein), VPRO (sozialkritisch), EO (evangelisch) und BNN (allgemein, für die Jugend). Dies sind unabhängige Vereine mit zahlenden Mitgliedern. Vorläufige Akkreditierungen wurden an Llink („Menschen, Tiere und Umwelt“) und MAX (Senioren) vergeben. Für die Erteilung der Akkreditierungen ist das Ministerium zuständig.

Die nationale Bildungsrundfunkorganisation, Educom, ist eine ministeriell akkreditierte Stiftung. Ihr Vorstand besteht aus Experten aus dem Bereich repräsentativer nationaler Organisationen auf dem Gebiet der Erziehung, Ausbildung und persönlichen Entwicklung. Ein spezieller Programmrat legt die Programmpolitik fest. Der Programmrat muss aus Vertretern sozialer, religiöser und anderer geistiger Organisationen im Bereich Erziehung, persönliche Entwicklung und Ausbildung bestehen. Satzungsänderungen bedürfen einer ministeriellen Zustimmung.

Die anderen kleineren Organisationen (religiöse und andere geistige Organisationen und politische Parteien), die entweder Stiftungen oder Vereine<sup>3</sup> sind, erhalten die Genehmigung für ihre Sendezeit vom *Commissariaat voor de Media* (Medienbehörde). Diese Organisationen können die Verbreitung ihrer Programme dann in die Hand des *Publieke Omroep* legen. Beispiele für religiöse und andere geistige Bewegungen, die auf dieser Grundlage senden dürfen, sind Islam, römischer Katholizismus, Hinduismus, Judentum, Buddhismus und Humanismus.

Die STER, die Sendezeit im öffentlich-rechtlichen Radio und Fernsehen an Werbetreibende verkauft und diese Werbung sendet, ist eine Stiftung mit einem Vorstand, der vom Minister ernannt wird und überwiegend unter seiner Kontrolle arbeitet. Der Vorstand legt die Preise für die Werbung fest. Diese Entscheidungen können vom Minister jedoch aufgehoben werden. Bei der STER erfordern Satzungsänderungen ebenfalls die Zustimmung des Ministers.

#### *International*

Der *Wereldomroep* ist eine Stiftung, deren Vorstandsmitglieder vom Minister ernannt werden. Der Vorstand berichtet direkt an den Minister. Ein Programmrat, der vom Minister ernannt wird, spricht Empfehlungen zum Inhalt des Programms aus. Der *Wereldomroep* muss seine Aktivitäten mit der NOS koordinieren und mit ihr zusammenarbeiten. Das Mediengesetz schreibt die Einrichtung eines beratenden Ausschusses vor, der sich mit Themen von allgemeinem Interesse befasst (Austausch von Diensten, ausländische Themen von gemeinsamem Interesse und Modalitäten der Zusammenarbeit). Wie bei Educom und STER erfordern Satzungsänderungen die Zustimmung des Ministers.

#### *Regional und lokal*

Auf Antrag einer solchen Einrichtung kann die Medienbehörde regionale oder lokale Sendezeit für einen Zeitraum von fünf Jahren an einen regionalen oder lokalen Rundfunkveranstalter vergeben. Bei diesen Veranstaltern handelt es sich in den meisten Fällen um (regionale und lokale) Stiftungen, manchmal auch um (lokale) Vereine. In jeder Gemeinde kann nur an eine lokale Rundfunkorganisation Sendezeit vergeben werden. Besondere Umstände können die Gründung einer lokalen Rundfunkorganisation erlauben, die mehr als eine Gemeinde versorgt. Ebenso ist die Anzahl der regionalen Rundfunkorganisationen im Prinzip auf die Anzahl der Provinzen beschränkt. 296 lokale Rundfunkorganisationen versorgen 409 Gemeinden (und decken damit mehr als 90 Prozent der Bevölkerung ab). Die 13 regionalen Rundfunkorganisationen decken das gesamte Staatsgebiet ab. Im Allgemeinen sind regionale und lokale Rundfunkorganisationen Stiftungen, bei einigen lokalen Rundfunkorganisationen handelt es sich jedoch um Vereine. Die Medienbehörde vergibt die Lizenzen nach Absprache mit den regionalen oder lokalen Behörden. Jede regionale oder lokale Rundfunkorganisation braucht auch ein Vertretungsorgan, das die Programmpolitik festlegt. Die Mitglieder eines solchen Organs müssen die wichtigsten gesellschaftlichen, kulturellen und anderen Bewegungen innerhalb der Gemeinde oder Provinz repräsentieren. Sie werden von der Provinz- oder Gemeindeverwaltung auf Empfehlung der regionalen oder lokalen Rundfunkorganisation ernannt.

3) Stiftungen und Vereine werden häufig zur Wahrung gemeinnütziger Interessen eingesetzt; Stiftungen haben einen Vorstand, Vereine haben Mitglieder.

### *Besondere Privilegien*

Für das öffentlich-rechtliche System bestehen drei Arten von Privilegien. Erstens haben alle Rundfunkorganisationen auf landesweiter, weltweiter, regionaler und lokaler Ebene eigene Sendeeinrichtungen. In Verbindung mit dem Telekommunikationsgesetz<sup>4</sup> räumt das Mediengesetz dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk Vorzugsrechte zur Nutzung terrestrischer Frequenzen ein. Auf nationaler Ebene bedeutet dies, dass für terrestrisches digitales Radio und Fernsehen (T-DAB und DVB-T) Multiplexe zur Verfügung stehen. Außerdem sind vier FM-Netze und ein AM-Netz für den nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Betrieb. Der *Wereldomroep* verwendet Kurzwellenfrequenzen (Radio). Außerdem nutzt er Satellitenfrequenzen, allerdings auf der Basis eines zivilrechtlichen Vertrags mit dem Satellitenanbieter. Die regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter strahlen ihre Fernsehsendungen in DVB-T aus und haben Zugang zu FM-Frequenzen, um ein Programm zu verbreiten, das ihr Sendegebiet abdeckt. Lokale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter dürfen ebenfalls FM-Frequenzen verwenden, die ihr Gebiet abdecken. Sowohl die regionalen als auch die lokalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter werden demnächst mit der Nutzung von Frequenzen für die digitale terrestrische Verbreitung ihrer Radioprogramme beginnen. Der stufenweise Ausstieg aus der analogen terrestrischen Ausstrahlung von Fernsehprogrammen hat am 11. Dezember 2006 begonnen .

Die Verbreitungsrechte stellen die zweite Art von Privilegien dar. Die Kabelbetreiber sind verpflichtet, die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters in ihren Basisdienst aufzunehmen. (Kabelfernsehtetze stellen die Hauptverbreitungsplattform für den Rundfunk dar: Mehr als 90 % der niederländischen Haushalte haben einen Kabelvertrag.) Daher sind die öffentlich-rechtlichen landesweiten, regionalen und lokalen Programme auf allen Kabelnetzen verfügbar.

Das dritte Privileg betrifft die Regelungen zur Finanzierung. Dieses Thema wird im nächsten Abschnitt behandelt.

### *Unabhängigkeit vom Staat*

Die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter ist in erster Linie durch die niederländische Verfassung garantiert. Art. 7 Abs. 2 untersagt die vorherige Kontrolle des Inhalts von Radio- oder Fernsehsendungen. Regelungen für Radio und Fernsehen müssen in einem Parlamentsgesetz niedergelegt sein; dies ist auch der Grund für die Verabschiedung des Mediengesetzes. Dieses Gesetz schreibt vor, dass die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von wirtschaftlichen Einflüssen und, vorbehaltlich der im Gesetz oder nach Maßgabe des Gesetzes festgeschriebenen Bestimmungen, von staatlichem Einfluss unabhängig sind. Ebenso muss jede Einrichtung, die Sendezeit erhalten hat – unbeschadet der im Gesetz oder nach Maßgabe des Gesetzes festgeschriebenen Bestimmungen –, Form und Inhalt ihres Programms festlegen und die Verantwortung für alles tragen, was während ihrer Sendezeit gesendet wird. Außerdem enthält das Gesetz folgende Bestimmung: „Die Einrichtungen, die Sendezeit erhalten haben, bieten durch die Versorgung mit öffentlich-rechtlichen Rundfunkprogrammen auf unabhängige Weise öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ (Art. 110). Das Mediengesetz als solches enthält keine Bestimmungen, die staatliche Eingriffe in die Programmgestaltung erlauben. Trotzdem gibt es, wie oben beschrieben, weitreichende staatliche Eingriffe, sowohl in die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch auf einer allgemeineren politischen Ebene (zum Beispiel bei dem bereits erwähnten Konzessionsplan).

## **3. Finanzierung**

### *Öffentliche Finanzierung*

Die Finanzierung des niederländischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks ruht auf drei Säulen. Erstens werden allgemeine Mittel zur Verfügung gestellt. Im Jahr 2000 wurde jedoch das alte Gebührensystem in das allgemeine Steuersystem eingegliedert, vor allem aus Gründen der Kosteneffizienz (durch die Besteuerung erübrigt sich ein Verwaltungsverfahren für den Gebühreneinzug.).

Das nationale öffentlich-rechtliche Rundfunksystem wird mehr oder weniger vollständig vom niederländischen Staat finanziert; vor allem durch eine indexgebundene nationale Rundfunksubvention, die aus dem allgemeinen Haushalt finanziert wird. Die NOS stellt beim Minister und der

4) *Telecommunicatiewet*, Stb. 1998, 610 (in der jeweils geltenden Fassung, eine aktuelle englische Übersetzung steht derzeit nicht zur Verfügung).

Medienbehörde einen jährlichen Haushaltsantrag. Die Medienbehörde berät den Minister, der den Haushalt für das folgende Jahr festlegt. Der Haushalt muss alle regulären Kosten decken, kann aber zusätzliche Mittel zur Stärkung des Programms enthalten. Der Verwaltungsrat der NOS verteilt die vereinbarten Haushaltsmittel unter den verschiedenen Anbietern. Der Haushalt wird von der Medienbehörde durch ein System von Vorauszahlungen zur Verfügung gestellt.

Der *Wereldomroep* erhält seinen Jahreshaushalt durch ein ähnliches Verfahren wie die NOS.

Beim regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunk muss die jeweilige Provinz mindestens einen regionalen Rundfunkveranstalter durch Übernahme der Kosten finanzieren, die direkt mit seinen Aufgaben verbunden sind.

Der Mindestsatz zur Finanzierung des lokalen Rundfunks basiert auf den jährlichen Beiträgen zum allgemeinen Haushalt der einzelnen Gemeinden, der wiederum anhand der Anzahl der Haushalte in den einzelnen Gemeinden berechnet wird. Unabhängig von diesem Beitrag können die Gemeinden selbst entscheiden, wie sie diesen Beitrag ausgeben wollen (sofern nicht das gesamte Geld an die lokale Rundfunkorganisation weitergeleitet wird). Dem Parlament wurde von einem Abgeordneten ein Gesetzentwurf vorgelegt, der diese Situation ändern und eine stabilere Finanzierung gewährleisten soll.

#### *Werbung*

Die zweite Haupteinnahmequelle ist die Werbung. Auf nationaler Ebene ist die STER für die Werbung zuständig. Die STER legt der Ministerin bzw. dem Minister für Bildung, Kultur und Wissenschaft jedes Jahr eine Aufstellung mit den voraussichtlichen Werbeeinnahmen vor. Die von der STER erzielten Einnahmen stehen, nach Abzug ihrer ministeriell genehmigten Kosten, dem Minister zur Verfügung. Das Mediengesetz legt außerdem genau fest, für welche Ausgaben diese Einnahmen genutzt werden sollen. Der größte Teil des Geldes fließt zusätzlich in den Haushalt für die Finanzierung des nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems.

Auf regionaler und lokaler Ebene dürfen die Rundfunkorganisationen selbst die Werbung übernehmen (wobei jedoch für den gesamten öffentlich-rechtlichen Rundfunk strenge Werberegulungen gelten). Die gesamten Werbeeinnahmen auf lokaler und regionaler Ebene müssen für die Finanzierung der Sendungen verwendet werden.

#### *Andere Einnahmequellen*

Eine dritte Form von Einnahmen, die das Mediengesetz erlaubt, ist die Finanzierung durch selbst erwirtschaftete Mittel. Hierzu zählen Mitgliedsbeiträge, erlaubte Formen von Sponsoring, die Veröffentlichung eines Programmführers, Rechte an geistigem Eigentum und, allgemeiner, sogenannte „Nebenaktivitäten“. Für Nebenaktivitäten, die nicht durch andere Einnahmequellen finanziert werden können, gelten drei Voraussetzungen: a) sie dürfen sich nicht nachteilig auf die Erfüllung der Kernaktivitäten/-aufgaben auswirken, b) sie müssen im Zusammenhang mit den Hauptaufgaben des Rundfunkveranstalters stehen oder diese unterstützen, und c) sie dürfen nicht zu unlauterem Wettbewerb gegenüber anderen Parteien führen, die dieselben oder vergleichbare Waren oder Dienstleistungen anbieten. Die gesamten Einnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, einschließlich ihrer Einnahmen aus Nebenaktivitäten und Kapitaleinnahmen, müssen für die Produktion und Ausstrahlung des Programms verwendet werden. Nur ein begrenzter Prozentsatz der Einnahmen, die mit dem Programmführer erwirtschaftet werden, kann für Vereinsaktivitäten genutzt werden (zum Ausgleich von Verlusten, die die Vereine erlitten haben).

#### *Transparenz*

Die Medienbehörde ist für die Rechnungsprüfung der nationalen Rundfunkveranstalter und des *Wereldomroep* verantwortlich. Die Einrichtungen, die landesweite Sendezeit erhalten haben, müssen ihre Jahresabschlüsse für das zurückliegende Geschäftsjahr der Medienbehörde und dem Verwaltungsrat der NOS vorlegen. Die NOS kommentiert die Rechnungsabschlüsse und schickt die Kommentare an die Medienbehörde. Die Medienbehörde nimmt ihre Erkenntnisse in ihren eigenen Jahresbericht auf. Sie überprüft, ob die Mittel für die Zwecke eingesetzt wurden, für die sie bereitgestellt wurden, und ob die Jahresabschlüsse den Regelungen entsprechen, die im *Handboek financiële verantwoording media* (Handbuch zur Finanzverantwortung der Medien) festgelegt sind. Die Nichterfüllung der Regelungen zur Rechnungslegung kann zur Kürzung der Vorauszahlungen führen.

Regionale und lokale Rundfunkveranstalter sind ebenfalls verpflichtet, der Medienbehörde ihre Jahresabschlüsse vorzulegen. Hier gelten jedoch weniger strenge Regeln.

Unabhängig von den Regelungen zu den Jahresabschlüssen überwacht die Medienbehörde, wie Rundfunkorganisationen die Regelungen zu anderen ertragbringenden Tätigkeiten anwenden, zum Beispiel bei Sponsoring und Nebenaktivitäten.

### *Schutzmaßnahmen*

Unabhängig von den oben im Abschnitt „Unabhängigkeit vom Staat“ genannten Garantien sieht das Mediengesetz einige Schutzmaßnahmen vor, die eine staatliche Einflussnahme über das Finanzierungssystem verhindern sollen. In das Mediengesetz wurde mit folgender Bestimmung eine Art Mindestgarantie für die Finanzierung aufgenommen: „(...) Dazu haben die Einrichtungen, die Sendezeit erhalten haben, nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf staatliche Mittel, die eine qualitativ hochwertige Programmgestaltung ermöglichen und die finanzielle Kontinuität sichern“ (Art. 110). Die letzte Entscheidung darüber, was als angemessener Haushalt zu gelten hat, liegt primär in den Händen der Regierung, die vom Parlament kontrolliert wird.

Eine gewisse zusätzliche Garantie wird den landesweiten öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern durch eine andere Bestimmung des Gesetzes (Art. 111) zugestanden, die ursprünglich vorsah, dass die Höhe der Finanzierung mindestens auf der Höhe der ursprünglichen Rundfunkgebühr zu halten und jährlich entsprechend dem Teuerungsindex anzupassen ist. Das Parlament beschloss jedoch, das Gesetz zu ändern und die Mindestsumme, die in dieser gesetzlichen Bestimmung genannt war, zu reduzieren.

Eine ähnliche Garantie wird den regionalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern gegeben. Die Mittel, die sie von der Provinz erhalten, müssen ausreichen, um die Qualität und die Kontinuität des Programms, gemessen am Stand von 2004, zu gewährleisten. Lokale Rundfunkveranstalter haben Anspruch auf ein Budget, das dem entspricht, das sie zu Zeiten der Rundfunkgebühr zur Verfügung hatten. Die Kommunen entscheiden jedoch, wie erwähnt, ob sie die verfügbaren Mittel tatsächlich an die Rundfunkveranstalter weiterleiten.

## **B. Entscheidungsfindung: Struktur und Verfahren**

### **1. Entscheidungsprozess**

Am 1. Januar 2006 trat eine Mediengesetzänderung in Kraft, die das Gleichgewicht bei der Entscheidungsgewalt verschoben hat. Die möglichen Mitglieder im Aufsichtsrat wurden durch den Ausschluss der Rundfunkorganisationen begrenzt. Im Rahmen der alten Struktur hatten diese dem Aufsichtsrat noch angehört. Die Rundfunkorganisationen sind jedoch Mitglied im neu geschaffenen Rat der Rundfunkveranstalter. Dieses Gremium hat in erster Linie eine beratende Funktion, kann jedoch den Aufsichtsrat darum ersuchen, bestimmte Entscheidungen des Verwaltungsrats aufzuheben.

In Bezug auf den eigentlichen Sendebetrieb hat der Verwaltungsrat zwei wichtige Aufgaben. In erster Linie verabschiedet er die Profile der drei landesweiten Fernseh- und fünf Radiokanäle. Zum Profil gehören die Prinzipien einer wiedererkennbaren Programmgestaltung bei den verschiedenen Fernseh- und Radiokanälen, wobei es die einschlägigen allgemeinen Grundsätze (Auftrag und andere Prinzipien für die öffentlich-rechtlichen Aufgaben, die in Gesetzen oder Verordnungen niedergelegt sind) zu beachten gilt. Der zweite Aspekt betrifft die Verabschiedung (und Durchsetzung) einer Regelung zur Koordination der Radio- und Fernsehsendungen auf und zwischen den verschiedenen Kanälen. Die Regelung umfasst – unter anderem – Bestimmungen zur Programmplanung, zur Schaffung einer ausgewogenen Palette an Programmen für Bevölkerungsgruppen von unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung, die sich auf die verschiedenen Kanäle verteilen, gegen die Ausstrahlung ähnlicher Programme auf verschiedenen Kanälen und zur Förderung der Einführung neuer Programme.

Das Mediengesetz gewährt dem Verwaltungsrat einen begrenzten Haushalt von 25 % der Gesamtsumme, die für das Programmangebot der Einrichtungen, die landesweite Sendezeit erhalten haben, zur Verfügung steht. Der Verwaltungsrat kann diesen Haushalt zum Ausbau des Programms einsetzen. Das bedeutet, er kann das unverwechselbare öffentlich-rechtliche Rundfunkprofil stärker herausarbeiten oder Programme fördern, die für einen bestimmten Zuschauerkreis bestimmt sind oder einen besonderen Charakter haben. Mit diesem Budget kann der Verwaltungsrat das reguläre Angebot von Rundfunkorganisationen ergänzen (durch (Co-)Finanzierung bestimmter Programme oder anderer Aktivitäten).

Im Rahmen der Kriterien des Mediengesetzes (zum Beispiel der spezifischen Quotenregelungen) haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen die volle Kontrolle über Form und Inhalt ihrer eigenen Sendungen. Diese Kontrolle kann nicht vom Verwaltungsrat übernommen werden.

Trotzdem ist die oben beschriebene Struktur kompliziert. Die Aufgaben des Verwaltungsrats – die in erster Linie den Interessen des nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunks insgesamt dienen – stehen in einer Wechselbeziehung zu der Position der einzelnen Rundfunkorganisationen (die die Interessen der Gruppen berücksichtigen müssen, die sie vertreten). Zwischen dem Verwaltungsrat und den Rundfunkorganisationen bestehen gewisse Differenzen in Bezug auf die Interpretation des neuen Rechtsrahmens. Die Rundfunkorganisationen stellen daher einige Entscheidungen des Verwaltungsrats infrage. Die Organisationen behaupten, der Verwaltungsrat versuche generell, zu großen Einfluss auf das Programm zu nehmen, für das sie sich selbst verantwortlich halten. Es wird erwartet, dass die meisten Grundfragen letztendlich gerichtlich geklärt werden.

Es gibt innerhalb des nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems der Niederlande keine direkte Beziehung zwischen dem Verwaltungsrat und den Mitarbeitern, die für die Programmproduktion zuständig sind (mit Ausnahme der Programmgestaltungsaufgaben, die von der NOS *radio en televisie* wahrgenommen werden). Der Großteil des öffentlich-rechtlichen Programms wird von den einzelnen Rundfunkorganisationen gemacht, die ihr eigenes Personal beschäftigen. Alle Mitarbeiter unterliegen dem normalen Arbeitsrecht.

## 2. Einfluss der Politik

Bei der Formulierung des Mediengesetzes bestand ein Ziel darin, die politische Unabhängigkeit zu sichern. Aus diesem Grund wurde die Medienbehörde geschaffen.

Die Medienbehörde hat verschiedene Aufgaben, von denen die wichtigste die Zuteilung der landesweiten Sendezeiten an Bildungsrundfunkorganisationen, religiöse und geistige Organisationen, politische Parteien und für staatliche Informationen ist. Die Medienbehörde vergibt auch Sendezeit an regionale und lokale öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter. Außerdem ist die Medienbehörde für die eigentliche Bezahlung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen zuständig. Für die Vergabe von Konzessionen und Sendezeit an die nationalen Rundfunkvereine ist jedoch, wie bereits erwähnt, der Minister bzw. die Ministerin verantwortlich.

Eine andere wichtige Aufgabe der Medienbehörde ist die Durchsetzung der in dem Gesetz enthaltenen Vorschriften und der darauf basierenden Regelungen. Sie muss die Einhaltung des Gesetzes sowohl durch die öffentlich-rechtlichen als auch durch die privaten Rundfunkveranstalter garantieren. Dem Mediengesetz zufolge ist die Medienbehörde mit der verwaltungsrechtlichen Durchsetzung der meisten Gesetzesteile betraut, von wenigen Ausnahmen abgesehen. Eine dieser Ausnahmen besteht darin, dass die Behörde keine Aufsichtsbefugnisse im Hinblick auf die Konzession als solche hat, da diese Befugnisse dem Minister vorbehalten sind. Fairness und Kontinuität sind die Grundprinzipien der Behörde bei der Durchsetzung des Gesetzes. Die Aufsicht durch die Medienbehörde oder den Minister erfolgt immer rückblickend, da die Verfassung eine Kontrolle im Voraus ausdrücklich verbietet. Die Kontrolle durch die Medienbehörde erfolgt vor allem, um zu überprüfen, ob öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter die Regelungen für Werbung und Sponsoring einhalten. Die Behörde überprüft auch, ob die Rundfunkveranstalter die Programmvorschriften des Mediengesetzes befolgen, zum Beispiel im Hinblick auf die Sendezeit, die europäischen Werken vorbehalten sein muss. Sanktionen aufgrund des Mediengesetzes sind die Streichung oder Kürzung von Sendezeit, die Beendigung oder Kürzung von Vorauszahlungen oder die Verhängung von Bußgeldern. Nur der Minister kann jedoch den nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern die Konzession oder die Akkreditierung entziehen.

Die Medienbehörde ist unabhängig von der Regierung. Dies zeigt sich in vielfältiger Weise in der Organisation der Behörde. Die Mitgliedschaft in der Medienbehörde ist nicht mit einer Position in einem Ministerium, der Mitgliedschaft im Parlament oder einer Kommunalverwaltung oder einer Position in einer öffentlich-rechtlichen oder privaten Rundfunkorganisation oder einem Zeitungsverlag vereinbar. Die Mitglieder der Medienbehörde werden durch *Koninklijk Decreet* (Königliches Dekret) auf Empfehlung der Ministerin bzw. des Ministers für Bildung, Kultur und Wissenschaft ernannt. Die Ernennung erfolgt für einen Zeitraum von fünf Jahren und kann um fünf weitere Jahre verlängert werden.

Wie bereits oben erwähnt, spielt der Minister eine zentrale Rolle, wenn es um die Vergabe der Konzession und die Akkreditierung der Rundfunkvereine geht. Diese Befugnisse werden unter der Kontrolle des Parlaments ausgeübt. Obwohl die Abgeordneten regelmäßig erklären, dass sie sich nicht einmischen wollen, werden im Parlament oft Fragen zu Entscheidungen gestellt, die innerhalb des nationalen Rundfunksystems gefällt wurden. Viele dieser Fragen betreffen auch einzelne Sendungen. Das Mediengesetz ist eines der Gesetze, die regelmäßig geändert werden, wobei häufig die Vorstellungen des Parlaments über die Struktur und die Verantwortlichkeiten innerhalb des nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems aufgenommen werden.

### 3. Einfluss der Zivilgesellschaft

Innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, gibt es verschiedene wechselseitige Kontrollmechanismen, die einen direkten oder indirekten Einfluss der Zuschauer ermöglichen und/oder widerspiegeln. In Bezug auf die Organisationsstruktur haben die Rundfunkvereine eine direkte Beziehung zu ihren Mitgliedern, die ihre Meinung äußern können und den Vorstand des Vereins bzw. der Rundfunkorganisation ernennen. Zweitens haben die Rundfunkorganisationen ohne Mitglieder im Allgemeinen ein Vertretungsorgan, das in der Programmpolitik eine (entscheidende) Rolle spielt.

Es gibt keine spezifische Regelung für die Zuschauerbeteiligung oder beispielsweise die Eingabe von Beschwerden. Einige der Rundfunkveranstalter haben Sendungen, in denen die Aktivitäten der Medien, auch der öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, diskutiert werden, aber dies geschieht auf freiwilliger Basis. Es gibt keine Einrichtungen wie beispielsweise einen Ombudsmann. Anstelle spezifischer Bestimmungen, oder auch zusätzlich zu solchen Bestimmungen, gelten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk allgemeinere Vorschriften wie die des Zivil- oder Strafrechts. Damit sind bestimmte Rechtsbehelfe möglich, zum Beispiel eine Gegendarstellung.

Der sogenannte Visitationsausschuss muss die Erfüllung der Konzessionsverpflichtungen regelmäßig feststellen. Der Ausschuss besteht aus mindestens fünf unabhängigen Experten. Diese Experten vertreten die verschiedenen Gruppen von Fernsehzuschauern und Radiohörern so präzise wie möglich. Sie werden vom Verwaltungsrat nominiert und nach Konsultation des Ministers vom Aufsichtsrat ernannt. Der Ausschuss berichtet darüber, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk arbeitet und ob die angebotenen Programme den Interessen und Ansichten der Öffentlichkeit und spezifischer Bevölkerungs- und Altersgruppen entsprechen. Der erste Bericht des Visitationsausschusses führte unter anderem zu der geänderten Struktur des Aufsichtsrats.

## Kapitel II: Kulturelle Vielfalt

Der Aspekt der Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks spiegelt sich sowohl in seinen Programmverpflichtungen als auch in seiner Organisationsstruktur wider.

### A. Einfluss maßgeblicher nationaler und kultureller Aspekte

Das Mediengesetz enthält eine lange Liste von Anforderungen im Hinblick auf nationale und kulturelle Aspekte. So müssen die Einrichtungen, die Sendezeit erhalten haben, mindestens 50 % ihrer Fernsehsendezeit für Sendungen reservieren, die ursprünglich in einer der beiden Amtssprachen der Niederlande, Niederländisch und Friesisch, produziert wurden. Die Aufteilung zwischen den beiden Sprachen ist hierbei allerdings nicht vorgegeben. Sendungen in friesischer Sprache werden vor allem (wenn nicht ausschließlich) von den regionalen und lokalen öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern in Friesland angeboten.

Die allgemeinen Kriterien für die nationalen und kulturellen Inhaltsaspekte sind vor allem Teil des Leitbilds, das in das Gesetz aufgenommen wurde (siehe oben), das aber auch Teil des Konzessionsplans und des Akkreditierungsverfahrens für die nationalen Rundfunkvereine ist.

Der Konzessionsplan muss die im Leitbild genannten Kriterien wiedergeben. Daher behandelt der Konzessionsplan Themen wie Kinderprogramme oder Minderheitenprogramme, oder auch die Berücksichtigung der Vielfalt der niederländischen Gesellschaft.

Der Grundsatzplan, der Teil des Akkreditierungsverfahrens für die nationalen Rundfunkvereine ist, muss ähnliche Kriterien erfüllen. Darüber hinaus müssen neue Rundfunkvereine im Vergleich zu den bereits bestehenden Organisationen einen Zusatznutzen darstellen.

Insgesamt müssen die Rundfunkveranstalter ein komplettes Programm mit Kultur-, Informations-, Bildungs- und Unterhaltungssendungen anbieten. Für diese Kategorien gelten spezifische Quoten, wobei insgesamt folgende Vorgaben erfüllt werden müssen: 25 % Kulturprogramm (darunter 15 % Kunstsendungen), 35 % Bildungs- oder Informationsprogramm, wobei die Unterhaltung nicht mehr als 25 % der gesamten Sendezeit in Anspruch nehmen darf. Zusätzlich zu diesen spezifischen Kriterien besteht eine Verpflichtung, mindestens 50 % des Programms mit europäischen Produktionen und mindestens 25 % mit unabhängigen Produktionen zu füllen.

Von den anderen detaillierten Programmregelungen muss hier zumindest noch die Verpflichtung der NPS genannt werden, ihre gesamte Sendezeit für Sendungen zu nutzen, die den gesellschaftlichen, kulturellen, religiösen oder geistigen Bedürfnisse der Öffentlichkeit in der Weise Rechnung tragen, dass das Programm – zusammen mit den Programmen der anderen landesweiten Rundfunkveranstalter – ein ausgewogenes Bild der gesellschaftlichen, kulturellen, religiösen und geistigen Vielfalt in den Niederlanden zeichnet.

## **B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur**

Die Struktur des nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems, insbesondere das Phänomen der Rundfunkvereine, zeigt die Vielfalt im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Rundfunkvereine sollen große soziokulturelle Gruppen innerhalb der Gesellschaft vertreten. Dies ist einer der Gründe, warum sie im Prinzip auf Landesebene den größten Teil der verfügbaren Sendezeit beherrschen. Die NPS muss eventuelle Defizite bei der Repräsentation oder Programmgestaltung der Rundfunkvereine ausgleichen; zu diesem Zweck wurde sie gegründet. Um die gemeinsamen Elemente zu betonen, hat die NOS in dieser Hinsicht einen spezifischen Rundfunkauftrag.

Die Möglichkeit der Medienbehörde, religiösen und anderen geistigen Organisationen oder politischen Parteien Sendezeit einzuräumen, wurde bereits erwähnt.

Der Beitrag der regionalen und lokalen Rundfunkveranstalter zur Vielfalt des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist schließlich nicht zu vernachlässigen.

## **Schlussbemerkungen**

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat in den Niederlanden eine extrem komplexe Struktur mit einer sehr detaillierten Regulierung. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist auf allen Ebenen vertreten (international, national, regional, lokal) und hat eine starke Tradition, deren Wurzeln bis zum Beginn des letzten Jahrhunderts zurückreichen. Auf landesweiter Ebene besteht ein historischer Konflikt zwischen den Interessen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als eher breit angelegtem Konzept und der Rolle der Rundfunkvereine, die ursprünglich große Gruppen der damals (gesellschaftspolitisch) polarisierten niederländischen Gesellschaft vertraten (obwohl diese Polarisierung heute nicht mehr besteht (oder zumindest wesentlich geringer geworden ist) und daher die Rolle der Rundfunkvereine oft infrage gestellt wird). Der Konflikt bestimmt noch heute die meisten Diskussionen und steht im Mittelpunkt des komplexen Regulierungsmodells. Die kürzlich erfolgten Änderungen haben den Schwerpunkt mehr in Richtung eines koordinierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkmodells verschoben. Die politische Unterstützung für die Rundfunkvereine ist aber immer noch sehr groß. Die Diskussionen über die Aufgaben und die institutionelle Struktur des nationalen öffentlich-rechtlichen Rundfunksystems werden wohl nicht so bald beigelegt werden.



*Karol Jakubowicz\**

## **Kapitel I: Rechtsrahmen**

### **A. Auftrag, Wirtschafts- und Finanzierungsmodell**

#### **1. Auftrag**

Mit dem Rundfunkgesetz von 1992 wurde zum 1. Januar 2004 die Umwandlung des staatlich kontrollierten polnischen Radios und Fernsehens in 19 öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisationen beschlossen. In diesem Prozess wurde der Hörfunk auf 18 Unternehmen verteilt – ein Unternehmen für die landesweiten Kanäle und 17 unabhängige regionale Unternehmen, die jeweils eine bestimmte Region bedienen. Das Polnische Fernsehen (TVP) ist als Gesamtunternehmen erhalten geblieben, hat aber nun 16 Regionalsender. Diese bilden ein gemeinsames Netzwerk (TVP 3 Regionalna), aus dem sich die einzelnen Sender einige Stunden pro Tag herauschalten, um ihr eigenes Regionalprogramm zu senden.

In Art. 21 des Rundfunkgesetzes wird der öffentlich-rechtliche Rundfunkauftrag wie folgt definiert:

„Das öffentlich-rechtliche Radio und Fernsehen erfüllt seinen Grundversorgungsauftrag, indem es – auf der Grundlage der im vorliegenden Gesetz festgelegten Bestimmungen – die gesamte Gesellschaft und ihre einzelnen Gruppen mit vielfältigen Programmangeboten sowie anderen Diensten aus den Bereichen Information, Journalismus, Kultur, Unterhaltung, Bildung und Sport versorgt. Das Angebot muss pluralistisch, unparteilich, ausgewogen, unabhängig und innovativ sein und sich durch hohe Qualität und Integrität auszeichnen.“

An anderer Stelle im Gesetz wird dies wie folgt präzisiert: „Produktion und Ausstrahlung von nationalen und regionalen Programmen, die für den Empfang im Ausland in polnischer oder einer anderen Sprache bestimmt sind, sowie anderer Programme, die den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen lokaler Gemeinschaften entsprechen“; „Produktion und Ausstrahlung von Spartenprogrammen, wenn eine Rundfunklizenz für die Ausstrahlung von besagtem Programm erteilt worden ist“.

Die übrigen im Gesetz definierten Elemente des Rundfunkauftrags lassen sich wie folgt zusammenfassen. Erstens: Die Sender unterstützen die demokratische Ordnung, indem sie (i) verlässliche Informationen über die enorme Vielfalt der in Polen und im Ausland stattfindenden Ereignisse und Prozesse liefern, (ii) „eine ungehinderte Entwicklung der persönlichen Ansichten der Bürger sowie die Bildung der öffentlichen Meinung fördern“ und „Bürgern und ihren Organisationen ermöglichen, am öffentlichen Leben teilzuhaben, indem sie ihre unterschiedlichen Meinungen ausdrücken und ihr

\*) Dr. Karol Jakubowicz ist ehemaliger Vorsitzender des Lenkungsausschusses für Massenmedien (CDMC) des Europarats sowie früherer Leiter der Planungskommission des *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* (polnischer Nationaler Radio- und Fernsehrat – KRRiT).

Recht auf gesellschaftliche Kontrolle und Kritik ausüben dürfen“; (iii) staatlichen Behörden und politischen Parteien die Möglichkeit geben, sich an die Allgemeinheit zu wenden, und (iv) indem sie über Wahlen, auch die Wahlen zum Europäischen Parlament, berichten und für Kandidaten kostenlose Sendezeit (sowie weitere Sendezeit gegen Entgelt) bereitstellen.

Zweitens: Sie haben die polnische Kultur und nationale Identität zu fördern, indem sie „die Entwicklung von Kultur, Bildung und Wissenschaft unter besonderer Berücksichtigung bedeutender polnischer geistiger und künstlerischer Leistungen unterstützen“, „künstlerische, literarische, wissenschaftliche und bildende Tätigkeiten fördern“, „Kenntnisse der polnischen Sprache verbreiten“ usw.

Drittens: Sie haben eine Reihe anderer Ziele zu verfolgen, darunter (in der Sprache des Rundfunkgesetzes): Produktion und Ausstrahlung von Programmen in polnischer Sprache und anderen Sprachen für Zuschauer und Hörer im Ausland; Produktion und Ausstrahlung von Bildungsprogrammen für Schulen und andere Bildungseinrichtungen; Produktion von Bildungsprogrammen und Sicherstellung des Zugangs zu solchen Programmen für Menschen polnischer Abstammung und Polen im Ausland; Anlehnung an die universellen Grundsätze der Ethik unter Achtung des christlichen Wertesystems; Stärkung der Familienbindungen; Förderung gesundheitsbewusster Lebensweisen; Beitrag zur Bekämpfung sozialer Probleme; Berücksichtigung der Bedürfnisse von ethnischen Gruppen, Minderheiten und Gemeinschaften, die eine regionale Sprache sprechen, darunter die Ausstrahlung von Nachrichtensendungen in Regional- und Minderheitensprachen.

Zu den weiteren konkreten inhaltlichen Anforderungen gehört, dass die Organisationen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks „politischen Parteien – sowie nationalen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden – die Gelegenheit geben sollen, ihre Standpunkte zu zentralen öffentlichen Fragen vorzustellen“. Zudem sollen sie „öffentlichen und gemeinnützigen Organisationen ermöglichen, unentgeltlich Informationen über ihre kostenlosen Angebote zu senden“.

Weitere Aufgaben betreffen: den Aufbau und Betrieb von Radio- und Fernsehsendeanlagen und Relaisstationen; die Ausstrahlung von Videotextdiensten; die Ausarbeitung neuer Technologien für die Produktion und Ausstrahlung von Radio- und Fernsehprogrammen; die Produktion, Serviceleistungen und kommerzielle Tätigkeiten in Verbindung mit audiovisuellen Produktionen (einschließlich Im- und Export); die Förderung künstlerischer, literarischer, wissenschaftlicher und bildender Tätigkeiten. Die Artikel, in denen der Rundfunkauftrag definiert wird, enthalten keinerlei Verweise auf das Internet oder andere neue Technologien.

## 2. Unternehmensstruktur und Rechtsform

### *Rechtsform und institutionelle Stellung*

Laut Rundfunkgesetz können öffentlich-rechtliche Rundfunkunternehmen nur eine Rechtsform haben: „Aktiengesellschaften mit lediglich einem Eigentümer, dem Schatzministerium“. Der Staat hält alle Anteile an diesen Unternehmen und wird bei der Hauptversammlung durch den Schatzminister vertreten. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen unterliegen somit sowohl dem Rundfunkgesetz als auch dem Gesellschaftsrecht.

Geleitet wird eine öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisation von einem Vorstand (fünf Mitglieder bei den landesweit operierenden Unternehmen, drei Mitglieder bei regionalen Radiosendern), der von einem Aufsichtsrat (neun Mitglieder bei landesweit operierenden Unternehmen, fünf Mitglieder bei regionalen Radiosendern) ernannt wird. Letzterer wiederum wird gemeinsam von der Regulierungsbehörde, dem *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* (Landesrundfunkrat – KRRiT), und dem Schatzminister ernannt (die jeweiligen Ernennungsmodalitäten sind Tabelle 6 zu entnehmen).

In jeder öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisation gibt es einen ebenfalls vom Landesrundfunkrat ernannten 15-köpfigen Programmrat, der eine beratende Funktion ausübt. Zehn Mitglieder müssen laut Rundfunkgesetz Vertreter parlamentarischer Gruppen sein und werden demzufolge von den im Parlament vertretenen Parteien bestimmt. Die übrigen fünf Mitglieder sollen anerkannte und erfahrene Akteure aus den Bereichen Kultur und Massenmedien sein.

Da öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisationen juristisch gesehen Aktiengesellschaften sind, die unter anderem den Regeln des Gesellschaftsrechts unterliegen, gelten für sie in Fragen der Besteuerung, der Mehrwertsteuer, der öffentlichen Auftragsvergabe usw. die gleichen Bestimmungen wie für private Marktteilnehmer. In der Frage der Frequenzvergabe hingegen ist das *Urząd Komunikacji Elektronicznej* (Amt für elektronische Kommunikation – UKE), die Regulierungsbehörde für Telekommunikation, nach dem Rundfunkgesetz verpflichtet, die Frequenzen zu reservieren, die von

den öffentlich-rechtlichen Sendern benötigt werden, um ihre gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen, nämlich eine festgelegte Anzahl von terrestrischen Programmen landesweit und auf regionaler Ebene auszustrahlen. Dies gilt auch für Frequenzen, die für die Ausstrahlung und Weiterverbreitung von Digitalprogrammen ausgewiesen sind.

Der Status der öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen als Aktiengesellschaft hat einen großen Nachteil, nämlich dass sie vor dem Gesetz nicht für ihre Programmgestaltung rechenschaftspflichtig sind. In seiner Funktion als Vertreter des Staates bei der Hauptversammlung prüft der Schatzminister die Tätigkeit des Vorstands und des Aufsichtsrats lediglich auf der Grundlage der Geschäftsberichte und Bücher. Er ist in keiner Weise rechtlich verpflichtet, Stellungnahmen zur Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen zu beachten, gleich ob sie vom jeweiligen Programmrat oder vom Landesrundfunkrat geäußert werden.

Somit gibt es kein wirksames Mittel, einen öffentlich-rechtlichen Sender in Fragen der Programmqualität zur Rechenschaft zu ziehen, da das einzige rechtlich bindende Instrument zur Kontrolle der Führungsgremien – die Jahreshauptversammlung und die Annahme bzw. Ablehnung des Geschäftsberichts und der Rechnungslegung – derartige Kriterien nicht berücksichtigt.

### *Unabhängigkeit*

Die formale Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegen Einflussnahme von außen wird durch das polnische Rundfunkgesetz hinreichend geschützt (Erörterung der Ausprägungen dieser Unabhängigkeit siehe weiter unten). Obgleich sie formal staatliche Unternehmen sind, werden die öffentlich-rechtlichen Sender nicht wirklich von der Regierung oder vom Parlament kontrolliert. Laut Rundfunkgesetz dürfen „Entscheidungen zur Arbeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen nur unter den gesetzlich vorgesehenen Umständen“ von staatlichen Behörden getroffen werden. Dadurch wird die Gefahr willkürlicher Maßnahmen weitgehend beseitigt. Dem Vertreter des Staates bei der Hauptversammlung (das heißt dem Schatzminister) ist es per Gesetz untersagt, auf die inhaltliche Gestaltung des Programms Einfluss zu nehmen. Der Minister darf nicht einseitig die Satzung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisation ändern, sondern bedarf hierzu der Zustimmung des Landesrundfunkrats. Ferner stehen dem Schatzministerium keine Dividenden zu. Die Einnahmen aus den Lizenzgebühren werden beim Landesrundfunkrat hinterlegt, der gesetzlich verpflichtet ist, das Geld umgehend an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen weiterzuleiten.

Die unterschiedlichen Amtszeiten des Landesrundfunkrats (sechs Jahre), der Aufsichtsräte (drei Jahre) und der Vorstände (vier Jahre) wurden bewusst so gewählt, um sie von den Legislaturperioden des Parlaments zu entkoppeln. Gestaffelte Amtszeiten gab es (bis zu ihrer Abschaffung 2005) auch für die KRRiT-Mitglieder, um eine „politische Symmetrie“, also die Abbildung der jeweiligen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse im Landesrundfunkrat und in den Führungsgremien der Rundfunkorganisationen, zu verhindern.

Darüber hinaus können die Mitglieder des Aufsichtsrats nicht entlassen werden. Die Ernennung und mögliche Entlassung des gesamten Aufsichtsrats oder einzelner Aufsichtsratsmitglieder erfordert eine Zweidrittelmehrheit, wobei mindestens drei Viertel der Aufsichtsratsmitglieder anwesend sein und ihre Stimme abgeben müssen. Der Aufsichtsrat hingegen kann mit einfacher Mehrheit einzelne Vorstandsmitglieder entlassen. Dennoch zieht eine eventuelle Verweigerung der Abnahme des Geschäftsberichts und der Rechnungslegung der Rundfunkunternehmen durch den Vertreter des Staates bei der Hauptversammlung rechtlich nicht zwangsläufig die Entlassung des Vorstands nach sich.

Kurzum, das Rundfunkgesetz und diverse Entscheidungen des Verfassungsgerichts (die Mitglieder des Landesrundfunkrats und der Aufsichtsräte dürfen nicht entlassen werden, der/die Vorsitzende des Landesrundfunkrats wird von den Mitgliedern gewählt und nicht vom Präsidenten ernannt) enthalten weitreichende Vorgaben, um die Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegen Einflussnahme von außen zu schützen.

Die gestaffelten Amtszeiten der KRRiT-Mitglieder haben bis 2006 dafür gesorgt, dass es keine automatische „politische Symmetrie“ zwischen Parlament und Landesrundfunkrat sowie den Rundfunkorganisationen gab. Es gab Phasen einer „Kohabitation“ zwischen Regierung aus einem politischen Lager und der Führungsspitze des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus einem anderen Lager.

Im Zeitraum zwischen der Schaffung des Landesrundfunkrats 1993 und der Parlamentswahl im September 2005 hat die Linke zwei Parlamentswahlen (1993 und 2001) und zwei Präsidentschaftswahlen (1995 und 2000) gewonnen, während das bürgerliche Lager nur einmal (1997) an die Macht

gekommen ist. Diese vergleichsweise einseitigen Wahlergebnisse haben die Umsetzung des Konzepts einer politisch pluralistischen und ausgewogenen Zusammensetzung des KRRiT und der Führungsgremien der Rundfunkorganisationen verhindert. Beim „Politics in Broadcasting“-System, also der Integration der ganzen Bandbreite politischer Kräfte in die Kontrolle der Rundfunkunternehmen, müssen die Gremien pluralistisch zusammengesetzt sein, damit ihre Entscheidungen von allen akzeptiert werden. In Polen aber haben die Wahlergebnisse mit den Jahren zur Vormachtstellung einer bestimmten politischen Richtung in der Zusammensetzung des Landesrundfunkrats geführt, wie an nachfolgender Tabelle 1 zu erkennen ist.

**Tabelle 1. Politische Zugehörigkeit der KRRiT-Mitglieder**

Jahr	Rechte	Mitte	Linke
1993	4	4	1 <sup>1</sup>
2005 (Dezember)	1	3	5

Dementsprechend verfügte die Linke zum Zeitpunkt des Regierungswechsels nach der Parlaments- und Präsidentschaftswahl im Herbst 2005 (beide vom Mitte-Rechts-Bündnis gewonnen) über eine komfortable Mehrheit im Landesrundfunkrat, mit der sie jede Entscheidung durchsetzen konnte. Dies bedeutete, dass es wiederum eine Phase der „Kohabitation“ geben würde. Zudem sollten die Amtszeiten der Aufsichtsräte und Vorstände im ersten Halbjahr 2006 enden; das heißt, die linke Mehrheit im Landesrundfunkrat hätte die Macht gehabt, die Führungsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen zu ernennen.

Um dies zu verhindern, änderte die neue Parlamentsmehrheit im Dezember 2005 das Rundfunkgesetz. Wie bereits erwähnt, führte dies zur Ernennung von neuen Mitgliedern des Landesrundfunkrats – drei Vertreter des größeren Koalitionspartners (die Partei Recht und Gerechtigkeit) und jeweils ein Vertreter der Juniorpartner (die Partei Selbstverteidigung und die Liga der polnischen Familien). Im gleichen Verhältnis ernannte der neue Landesrundfunkrat die Führungsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, und auch die Vorstandsposten wurden nach diesem Prinzip besetzt. Das Auseinanderfallen der Koalition (mit dem Ausstieg der Partei Selbstverteidigung) im September 2006 löste einen Prozess aus, bei dem einige von der Partei Selbstverteidigung ernannte Mitglieder beider Gremien entlassen wurden. Dies schuf ein Problem, als die Koalition einige Wochen später – wieder mit Beteiligung der Partei Selbstverteidigung – erneuert wurde.

### 3. Finanzierung

Nach dem Rundfunkgebührengesetz von 2005 (in das die grundlegenden Bestimmungen aus dem Rundfunkgesetz von 1992 übernommen wurden<sup>2</sup>) finanziert sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk aus Rundfunkgebühren (gegebenenfalls für Radio und Fernsehen separat, in der Regel aber gemeinsam), dem Handel mit Programmrechten, Werbung und Sponsoring sowie anderen Quellen, darunter Zuschüsse aus dem Staatshaushalt (die aber vernachlässigbar sind). Die öffentlich-rechtlichen Sender dürfen genauso viel Sendezeit für Werbung vorsehen wie Privatsender, die Werbung aber nur zwischen einzelnen Sendungen ausstrahlen.

Die Rundfunkgebühren werden von der Post eingezogen und an den Landesrundfunkrat überwiesen, der jedes Jahr darüber entscheidet, wie die Einnahmen zwischen den Rundfunkorganisationen (üblicherweise 60 % für das Fernsehen und 40 % für den Hörfunk) und innerhalb des öffentlich-rechtlichen Fernsehens (zwischen der TVP-Zentrale in Warschau und den TVP-Regionalsendern) verteilt werden. Die von der Post überwiesenen Gelder werden ohne Verzögerung an die Rundfunkorganisationen weitergeleitet.

Die Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens setzten sich im Zeitraum 2001–2005 wie folgt zusammen:

- 1) Als in der ersten Jahreshälfte 1993 der erste Landesrundfunkrat ernannt wurde, verfügten die linken Parteien nicht über genügend Sitze im Parlament oder Senat, um auch nur ein KRRiT-Mitglied stellen zu können. Aus Gründen des Pluralismus verständigten sich allerdings die Parteien im Parlament darauf, die Wahl eines Vertreters der Linken zu unterstützen.
- 2) Das Gesetz wurde verabschiedet, weil das Verfassungsgericht entschieden hatte, dass die Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr durch den Landesrundfunkrat gegen die Verfassung verstößt. Als Quasisteuer sei die Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühr Aufgabe des Parlaments. Aus diesem Grund definiert das Rundfunkgebührengesetz die Höhe der monatlichen Rundfunkgebühr als Prozentsatz des gesetzlichen Mindestlohns – 0,7 % für den Hörfunk und 2,2 % für das Fernsehen.

**Tabelle 2. Aufschlüsselung der TVP-Einnahmen (in %)**

	2001	2002	2003	2004	2005
Werbung	58,7	56,3	54,7	56,3	55,4
Sponsoring	3,2	2,7	3,6	4,5	5,5
Rundfunkgebühren	30,6	31,3	33,6	31,9	28,4
Zinsen	1,2	1,4	1,0	1,5	2,8
Sonstige	6,3	8,3	7,2	5,8	7,9

Quelle: Landesrundfunkrat

Es fällt auf, dass der Anteil der Rundfunkgebühren an den Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens vergleichsweise gering ist. Anders sieht es beim öffentlich-rechtlichen Hörfunk aus.

**Tabelle 3. Aufschlüsselung der Einnahmen des öffentlich-rechtlichen Hörfunks (in %)**

	Landesweite Radiosender			Regionalsender (Schnitt)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Gebühren	72,9	70,9	70,2	83,3	82,8	81,7
Werbung	14,2	17,1	18,4	7,5	7,8	8,5
Zinsen	0,4	0,2	0,3	1,3	1,3	1,4
Sonstige	12,5	11,8	11,0	7,9	8,1	8,4

Quelle: Landesrundfunkrat

Es ist durchaus fraglich, ob der Anteil der Rundfunkgebühren für die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens ausreichend ist. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass das polnische Rundfunkgesetz den öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen übertriebene Verpflichtungen auferlegt hat. Der Wunsch, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu dezentralisieren, führte zu dem Beschluss, dass TVP 16 regionale Fernsehvollprogramme sowie öffentlich-rechtliche regionale Hörfunkprogramme anbieten sollte – insgesamt 17 regionale Vollprogramme, und beides jeweils zusätzlich zum landesweiten Fernseh- und Hörfunkangebot. Es war klar, dass die Kosten für ein derartig aufwendiges System niemals über die Rundfunkgebühren finanziert werden könnten. Um Kosten zu senken, hat TVP die Regionalsender zu einem Netzwerk mit einem teilweise gemeinsamen Programm zusammengefasst, aber die Kluft zwischen den Kosten und den verfügbaren Einnahmen aus den Rundfunkgebühren bleibt nach wie vor bestehen.

Angesichts einer hohen Quote von Schwarzsehern (über 20 %, dazu kommen 30 %, die von den Gebühren befreit sind) und der hohen Abhängigkeit – vor allem des öffentlich-rechtlichen Fernsehens – von Werbeeinnahmen kann die Finanzierung keineswegs als gesichert bezeichnet werden. Wie an den Tabellen 3 (s. oben) und 4 (s. unten) zu erkennen ist, ist der Anteil der Rundfunkgebühren an den Einnahmen rückläufig.

Zusätzliche Einnahmen (ausgewiesen unter „Sonstige“) generiert der öffentlich-rechtliche Rundfunk – sowohl das Fernsehen als auch der Hörfunk – aus Aktivitäten wie der Veröffentlichung von Publikationen und dem Verkauf von Kassetten.

Bei den Einnahmen aus Rundfunkgebühren gibt es ein hohes Maß an Transparenz. Die Jahresberichte des Landesrundfunkrats enthalten eine Fülle von Angaben darüber, wie diese Mittel zwischen den öffentlich-rechtlichen Sendern aufgeteilt werden. Nach dem Rundfunkgesetz (Artt. 31a–31c) sind diese verpflichtet, jedes Jahr einen Bericht über die Verwendung der öffentlichen Mittel vorzulegen – zusätzlich zu den Quartalsberichten an den Landesrundfunkrat. Diese Berichte erfüllen die Vorgaben der EG-Regelungen zur doppelten Buchführung zum Zwecke der finanziellen Transparenz und Einhaltung der Regelungen über staatliche Beihilfen. Auf diese Weise wird auch die Transparenz der Verwendung anderer Einnahmen gewährleistet.

Es gibt so gut wie keine Möglichkeit, die Rundfunkgebühren zur Einflussnahme auf redaktionelle Entscheidungen zu missbrauchen. Die Einnahmen aus den Gebühren werden vom Landesrundfunkrat sofort an die öffentlich-rechtlichen Sender weitergeleitet und stehen den Vorständen vollständig zur Verfügung. Die Regierung ist an diesem Prozess nicht beteiligt.

Anders sieht es bei den Werbeeinnahmen aus. Insbesondere das polnische Fernsehen TVP ist dermaßen von Werbeeinnahmen abhängig, dass Rentabilitätsfragen grundsätzlich in allen

Entscheidungsprozessen eine Rolle spielen und bei redaktionellen Entscheidungen immer auch die Sicherung der Einnahmen berücksichtigt werden muss. Dies hat zur Folge, dass die Werbeabteilung oft direkt an Entscheidungen beteiligt ist und nicht selten das letzte Wort hat, sowohl bei einzelnen (und insbesondere kostspieligen) Sendungen als auch bei Großprojekten wie dem Start eines neuen Kanals.

Dies hat bislang einen enormen Einfluss auf die Programmgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Polen gehabt. Eine Auswertung der beliebtesten Sendungen im öffentlich-rechtlichen und im Privatfernsehen für das Jahr 2005 ergab folgende Ergebnisse:

**Tabelle 4. Bevorzugte Fernsehprogrammgenres 2005**

Landesweite terrestrische öffentlich-rechtliche Fernsehsender		Landesweite bzw. überregionale private Fernsehsender		
TVP 1	TVP 2	POLSAT	TVN	TV4
Filme und Serien 40.3%	Filme und Serien 42.3%	Filme und Serien 44.3%	Filme und Serien 27.4%	Filme und Serien 34.6%
Nachrichten und Aktuelles 21.7%	Nachrichten und Aktuelles 11.8%	Unterhaltung (inkl. Musik) 18.6%	Unterhaltung (inkl. Musik) 35.5%	Unterhaltung (inkl. Musik) 21.6%
Dokumentarfilm 6.3%	Unterhaltung (inkl. Musik) 11.3%	Nachrichten und Aktuelles 8.0%	Nachrichten und Aktuelles 7.9%	Nachrichten und Aktuelles 14.2%

Quelle: Landesrundfunkrat

Zu erkennen ist eine deutliche Konvergenz der Programme zwischen öffentlich-rechtlichem und Privatfernsehen.

Zeichen von Konvergenz zeigen sich auch beim öffentlich-rechtlichen Hörfunk (siehe Tabelle 5), obgleich dieser in weitaus geringerem Maße von Werbeeinnahmen abhängt.

**Tabelle 5. Programmgestaltung von Polskie Radio: Aufschlüsselung nach Genre**

Programmgenre	% Sendezeit				
	2001	2002	2003	2004	2005
Nachrichten	7,8	9,2	9,4	8,6	8,5
Aktuelles	20,4	18,7	14,3	11,2	12,5
Bildung, Ratgeber	8,3	9,4	7,5	5,1	5,1
Religion	1,4	1,5	1,2	1,0	1,1
Literatur, Theater	3,3	3,4	2,9	2,4	2,7
Unterhaltung (inkl. Musik)	2,3	2,7	1,2	1,6	1,3
Sport	1,6	1,7	1,4	1,5	1,1
Kinder- und Jugendsendungen	5,2	4,0	2,7	3,1	0,3
Musik	46,4	43,7	50,7	62,7	58,0

Quelle: Landesrundfunkrat

Zu erkennen ist, dass der Anteil an der Sendezeit bei allen Genres außer Nachrichten und Musik rückläufig ist.

## B. Entscheidungsfindung: Struktur und Verfahren

Die Führungsstrukturen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sind in Tabelle 6 zusammengefasst:

**Tabelle 6. Führungsstrukturen in öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen**

Führungsgremium	Ernannt durch:
Aufsichtsrat (internes Gremium) – 9 Mitglieder in landesweiten, 5 in regionalen Sendern	1. Landesrundfunkrat (5 Mitglieder: 2 vom <i>Sejm</i> <sup>3</sup> , 1 vom Senat, 2 vom Präsidenten ernannt) <sup>4</sup> ernannt: 8 Mitglieder in landesweiten, 4 in regionalen Sendern 2. Finanzminister ernannt jeweils 1 Person
Vorstand – 5 Mitglieder in landesweiten, 3 in regionalen Sendern	Aufsichtsrat
Programmrat (nur beratende Funktion) – 15 Mitglieder	Landesrundfunkrat: jeweils 10 Mitglieder werden von den Parteien im Parlament benannt; die übrigen 5 sind vom Rat bestimmte „anerkannte und erfahrene Akteure aus den Bereichen Kultur und Medien“.

Mit Ausnahme der Mitglieder des Landesrundfunkrats (die Personen mit „besonderer Kompetenz und Erfahrung im Bereich der Massenmedien“ sein sollen) und den fünf Mitgliedern der Programmräte gibt es keine Vorgaben oder rechtlich definierten Verfahren für den Ernennungsprozess. Die Mitglieder der Programmräte sollten „die Interessen und Erwartungen der Öffentlichkeit bezüglich der Programmgestaltung des Senders vertreten“.

Aufsichtsratsmitglieder werden für drei Jahre ernannt und können nicht entlassen werden. Sie erhalten nur eine vergleichsweise geringe Bezahlung für ihre Tätigkeit.

Vorstandsmitglieder werden für vier Jahre ernannt und können von einer Zweidrittelmehrheit der Aufsichtsratsmitglieder entlassen werden, wobei mindestens drei Viertel der Aufsichtsratsmitglieder anwesend sein und ihre Stimme abgeben müssen. Ihre Bezahlung wird vom Aufsichtsrat festgelegt, in der Regel in Form eines Managementvertrags – im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Grenzen bei Staatsunternehmen. Solch ein Managementvertrag kann spezielle Bestimmungen über Interessenkonflikte – vor allem in Verbindung mit Beziehungen zu anderen Rundfunkunternehmen oder Wettbewerbern – enthalten, die für die Dauer der Beschäftigung bei einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisation oder auch für eine bestimmte Zeit darüber hinaus gelten.

Die Mitglieder von Programmräten werden für vier Jahre ernannt. Ihre Entlassung ist weder vom Gesetz vorgesehen noch in der Praxis je vorgekommen (nur freiwilliges Ausscheiden).

Die Mitglieder erhalten pro Sitzungstag eine Aufwandsentschädigung, deren Höhe vom Landesrundfunkrat festgelegt wird.

Die Programmräte wurden nicht nur auf der Ebene der öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen eingerichtet, sondern auch der Ebene der TVP-Regionalkanäle und von TV Polonia, dem Satellitenkanal von TVP für Polen im Ausland.

Für die Mitglieder des Landesrundfunkrats gelten gesetzliche Unvereinbarkeitsregeln (ihre Mitgliedschaft in Führungsgremien von Verbänden, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden sowie in religiösen und kirchlichen Organisationen muss ruhen; sie dürfen keine Aktien oder Anteile an einer Rundfunk- oder Produktionsfirma halten oder anderweitig an einem solchen Unternehmen beteiligt sein; sie dürfen keine andere bezahlte Tätigkeit ausüben, außer als Künstler oder als Tutor oder Dozent an einer Schule oder Hochschule), während es für die Mitglieder der Führungsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen keine entsprechenden Regeln gibt.

### 1. Entscheidungsprozess

Vom Grundsatz her ist der Tätigkeitsbereich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen durch das Rundfunkgesetz abgesteckt, der Landesrundfunkrat darf aber Lizenzen für zusätzliche

3) Der *Sejm* ist das polnische Parlament.

4) Bis Dezember 2005 saßen im Landesrundfunkrat neun Personen, von denen vier vom Parlament, zwei vom Senat und drei vom Präsidenten ernannt wurden. Mit einer im Dezember 2005 verabschiedeten Novelle des Rundfunkgesetzes wurde die Anzahl der Mitglieder auf fünf reduziert und die Staffelung ihrer Amtszeiten abgeschafft (zuvor wurde alle zwei Jahre ein Drittel der Mitglieder ersetzt). Mit der Gesetzesänderung wurde die Amtszeit der damaligen Mitglieder vorzeitig beendet und die Wahl von fünf neuen Mitgliedern veranlasst.

Kanäle vergeben. Konkretisiert werden die Tätigkeitsbereiche in sendereigenen Satzungen, die gemeinsam vom Finanzminister und vom Landesrundfunkrat verabschiedet werden. Für das Tagesgeschäft der Sender ist der Vorstand zuständig. Ausgenommen sind hiervon Entscheidungen, die der Aufsichtsrat zu treffen hat. Die inhaltliche Programmgestaltung ist, im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen, ausschließlich Sache des Vorstands und seiner Mitarbeiter.

Nach Art. 28 des Rundfunkgesetzes bedürfen folgende Entscheidungen einer Genehmigung durch den Aufsichtsrat:

- 1) Einstellung oder Entlassung einer Person, die eine in der Satzung aufgeführte Führungsposition innehat (in der Praxis sind dies Vorstandmitglieder und der kaufmännische Geschäftsführer (CFO)),
- 2) Abschluss oder Übernahme einer Tarifvereinbarung mit Arbeitnehmervertretern,
- 3) Gründung von oder Einstieg in ein anderes als dem in Art. 26 Abs. 1 angegebenen Unternehmen; Erwerb oder Abtretung von Anteilen an einem solchen Unternehmen,
- 4) Übertragung oder Belastung von Immobilien.

In der Satzung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmens können die Zuständigkeiten des Aufsichtsrats präzisiert werden. So ist der Aufsichtsrat von TVP laut Satzung auch für folgende Bereiche zuständig:

- 1) Bestellung eines Wirtschaftsprüfers zur Prüfung der Jahresrechnung,
- 2) Festlegung der Termine, zu denen der Vorstand Jahrespläne und Strategieplanungen vorzulegen hat, sowie des Umfangs dieser Pläne,
- 3) Billigung der mehrjährigen Strategieplanungen sowie der Jahresfinanzplanungen des Unternehmens,
- 4) Verabschiedung einer Stellungnahme zu den Anträgen des Vorstands beim Landesrundfunkrat und bei der Jahreshauptversammlung,
- 5) Billigung des Arbeitsplans der internen Abteilung für Rechnungsprüfung und Controlling,
- 6) Billigung von Eigenwechsellern, die vom Vorstand ausgegeben werden und einen Betrag von umgerechnet EUR 50.000 übersteigen,
- 7) Billigung der Tatsache, dass ein Vorstandsmitglied eine Position in einem Führungsgremium eines anderen Unternehmens übernimmt,
- 8) Ernennung der Direktoren von Regionalsendern auf Antrag des Vorstands,
- 9) Billigung des Abschlusses einer Tarifvereinbarung mit Arbeitnehmervertretern durch den Vorstand.

Darüber hinaus ist der Aufsichtsrat berechtigt, Mitglieder des Vorstands zu entlassen oder zu suspendieren. Konflikte können gegebenenfalls vor Gericht geklärt werden.

Personal wird vom Vorstand eingestellt bzw. entlassen. Die Mitarbeiter verfügen über alle üblichen Arbeitnehmerrechte, darunter auch das Streikrecht.

Der von einem Mitarbeitergremium ausgearbeitete und kontrollierte TVP-Kodex für journalistische Ethik verbietet Werbung für politische Parteien oder Organisationen, darunter auch die Beteiligung an Wahlkampagnen und politischen Propagandaveranstaltungen, die öffentliche Bekundung von politischen Ansichten sowie jede andere Form der Tätigkeit, welche die Glaubwürdigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des öffentlich-rechtlichen Fernsehens infrage stellen könnte.

Der Kodex enthält auch eine Gewissensklausel, nach der ein Journalist berechtigt ist, die Ausführung der Anweisungen eines Vorgesetzten zu verweigern, wenn sie gegen das Gesetz, gegen die journalistische Ethik oder Berufsstandards und/oder gegen seine persönlichen Überzeugungen verstoßen. Wenn dies zur Entlassung führt, darf sie nicht aus disziplinarischen Gründen erfolgen.

Ähnliche Grundsätze gelten in anderen öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen.

## 2. Einfluss der Politik

Mit Ausnahme der Ernennung des Aufsichtsrats und indirekt des Vorstands gibt es in der Regel keine direkte, formale oder institutionelle Einflussnahme von Behörden oder politischen Organisationen auf die Tätigkeiten einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisation.

Es hat jedoch seitens der Regierung Versuche gegeben, etwa in den Phasen der „Kohabitation“ Ende der 90er-Jahre, TVP unter anderem wegen mangelnder Unterstützung zu „bestrafen“. So hat der

Schatzminister versucht, TVP vom Einstieg in das Digitalfernsehen abzuhalten. Bei der Hauptversammlung wurde zum Beispiel ein Antrag verabschiedet, den Vorstand anzuweisen, keine digitalen Themenkanäle aufzubauen.

Derselbe Schatzminister beschloss – in seiner Funktion als Vertreter des Staates bei der Hauptversammlung –, einen Teil der TVP-Gewinne für fremde Zwecke zu verwenden. Dies verstieß gegen das Gesetz, und der Sender erwirkte vor Gericht eine Annullierung dieser Entscheidung.

Der Finanzminister (ursprünglich Vertreter der Staatskasse bei den Hauptversammlungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen) und später der Schatzminister haben mehr als einmal einzelne oder gleich alle Mitglieder eines Aufsichtsrats entlassen, obgleich dafür jegliche Rechtsgrundlage fehlte (das Rundfunkgesetz beschreibt den Weg ihrer Ernennung, sagt aber nichts über die Möglichkeit ihrer Entlassung aus). Da die öffentlich-rechtlichen Rundfunkunternehmen auch dem Gesellschaftsrechts unterliegen, berief sich die Politik auf dessen Regelungen, um die Entlassungen zu legitimieren. Dies führte 1995 zu einem Urteil des Verfassungsgerichts, wonach die Mitglieder dieser Aufsichtsräte während ihrer dreijährigen Amtszeit nicht entlassen werden sollten.

Nachdem die Führungsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen einmal ernannt worden sind, kommt der politische Einfluss entweder bei internen Entscheidungsprozessen ins Spiel oder – im Falle der Einflussnahme von außen – in der Regel auf informellem Weg.

### 3. Einfluss der Zivilgesellschaft

Im Rundfunkgesetz von 1992 sollten die Programmräte der Allgemeinheit eine Möglichkeit bieten, auf die Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Einfluss zu nehmen. Aber die Mitgliedschaft in diesen Programmräten war von Anfang an eine hochgradig politisierte Angelegenheit. Hinzu kam, dass die Programmräte angesichts des formalen Status der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen als kommerzielle Unternehmen (unter anderem nach dem Gesellschaftsrecht) nicht zur Geschäftsleitung gezählt werden konnten und somit keinerlei Entscheidungsgewalt hatten. Erst später wurde in einer Novelle des Rundfunkgesetzes Artikel 28a um Absatz 3 ergänzt: „Die Programmräte verabschieden Entschlüsse zur Bewertung von Niveau und Qualität des Programms und der Programmplanung. Der Aufsichtsrat ist verpflichtet, Entschlüsse zur Programmgestaltung zu berücksichtigen und in Maßnahmen umzusetzen, wenn diese mit einer Mehrheit der abgegebenen Stimmen verabschiedet wurden, wobei mindestens die Hälfte der Mitglieder des Programmrats anwesend sein müssen.“

Hiermit sollte ein Instrument geschaffen werden, um die vom Programmrat geäußerten Bedenken in eine für den Vorstand bindende Entscheidung münden zu lassen. In der Praxis ist dies allerdings nur höchst selten passiert.

In Polen gibt es so gut wie keine wirksamen Rechenschaftssysteme für öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisationen. Die Finanzberichte der einzelnen Sendeunternehmen und die Jahresberichte des Landesrundfunkrats liefern zwar zusammen mit anderen Initiativen (2005 hat TVP erstmalig einen Bericht über die Verwendung von Rundfunkgebühren für Grundversorgungsaufgaben veröffentlicht) eine Fülle von Informationen, aber systematische Analysen oder Aktionen auf der Grundlage der Schlussfolgerungen aus diesen Informationen gibt es keine.

Es gibt auch keine Verbraucherorganisation, die Zuschauer und Hörer vertritt. In keiner einzigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisation gibt es einen Ombudsmann, der die Interessen der Öffentlichkeit gegenüber der Geschäftsleitung und dem Personal vertritt. Eine öffentliche Mitwirkung an Entscheidungsprozessen fehlt völlig.

Die öffentlich-rechtlichen Sender antworten zwar auf Briefe und andere Mitteilungen des Publikums, aber nicht in einer systematischen Art und Weise.

Vom Polnischen Journalistenverband wird ein Zentrum für die Überwachung der Pressefreiheit unterhalten. Dieses veröffentlicht gelegentlich Erklärungen, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk betreffen.

Ein Rat für Medienethik, von der Konferenz der Polnischen Medien ins Leben gerufen, verabschiedet Stellungnahmen zu Fragen der journalistischen Ethik und verweist hierbei gelegentlich auf die Programmgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Seitens der Presse, der politischen Parteien oder anderer Organisationen gibt es auch bisweilen Versuche, eine Bestandsaufnahme darüber zu erstellen, wie die öffentlich-rechtlichen Medien im

Allgemeinen und TVP im Besonderen ihre Verpflichtungen erfüllen. Die Tageszeitung „Rzeczpospolita“ hat zu diesem Thema mehrfach Berichte ihrer Journalisten veröffentlicht und eine öffentliche Debatte ausgelöst.

Im Oktober 2006 wurde von der größten Oppositionspartei, der Bürgerplattform, der Bericht „Die öffentlich-rechtlichen Medien im Einklang mit der Regierungskoalition“ veröffentlicht, in dem eine weitreichende Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Medien durch die regierende Koalition sowie journalistische Voreingenommenheit zugunsten der Regierung und der Koalition in den Nachrichten und aktuellen Berichten unterstellt wird.

## Kapitel II: Kulturelle Vielfalt

Wie Tabelle 7 zu entnehmen ist, haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkmedien in Polen noch einen weiten Weg zurückzulegen, bis das ganze Meinungsspektrums der öffentlichen Debatte vollständig in ihrer Programmgestaltung berücksichtigt und widergespiegelt wird.

**Tabelle 7. Bestimmungen im Rundfunkgesetz zum öffentlichen Zugang zu Sendezeit**

<b>Art. 21</b>	(2) Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sollten: 1. verlässliche Informationen über die breite Vielfalt der Entwicklungen und Prozesse liefern, die in Polen und im Ausland stattfinden, 2. eine ungehinderte Entwicklung der persönlichen Ansichten der Bürger sowie die Bildung der öffentlichen Meinung fördern, 3. Bürgern und ihren Organisationen ermöglichen, am öffentlichen Leben teilzuhaben, indem sie ihre unterschiedlichen Meinungen und Einstellungen ausdrücken und ihr Recht auf gesellschaftliche Kontrolle und Kritik ausüben dürfen.
<b>Art. 22</b>	(2) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen geben den obersten Behörden des Staates die Möglichkeit, die Politik des Staates direkt vorzustellen und zu erläutern.
<b>Art. 23</b>	(1) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen geben den politischen Parteien die Möglichkeit, ihre Politik in den für die Öffentlichkeit wichtigen Fragen vorzustellen. (2) Die Bestimmung aus Abs. 1 gilt entsprechend auch für nationale Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen.
<b>Art. 24</b>	(1) Politische Parteien und andere Organisationen, die bei Wahlen zum Parlament, zum Senat oder zu lokalen/regionalen Regierungseinrichtungen antreten, sind berechtigt, Wahlsendungen im Programm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen auszustrahlen, und zwar gemäß den Bestimmungen separater Regelungen. (2) Die Bestimmungen aus Abs. 1 gelten entsprechend auch für die Wahl des Präsidenten der Republik Polen.

Die polnischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen konzentrieren sich aber in erster Linie auf die politische und weniger auf die öffentliche Meinung. Nach Art. 23 Rundfunkgesetz sollen die öffentlich-rechtlichen Sender den politischen Parteien, nationalen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die Möglichkeit geben, ihre Standpunkte zu den für die Öffentlichkeit wichtigen Fragen vorzustellen. Als der Landesrundfunkrat jedoch eine Regelung über die Umsetzung dieser Bestimmung erließ, wurde dieses Recht darin nur den großen politischen Parteien eingeräumt, nicht den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Dies ist eine weitere Bestätigung der Tatsache, dass das System zu sehr auf die Politik schießt – auf Kosten der Zivilgesellschaft.

Nach Art. 21 haben die öffentlich-rechtlichen Sender darüber Buch zu führen, wie oft Vertreter der verschiedenen politischen Parteien in ihrem Programm zu Wort kommen, und hierbei für ein ungefähres Gleichgewicht zu sorgen, das in etwa dem letzten Wahlergebnis entspricht. Nach Art. 22 haben der Präsident, der Premierminister sowie die Präsidenten des Parlaments und des Senats Anspruch auf Sendezeit, um sich zu besonderen Anlässen an die Öffentlichkeit zu wenden. Nach Art. 23 ist der Landesrundfunkrat verpflichtet, eine Regelung zu erlassen, mit der die öffentlich-rechtlichen Sender angewiesen werden, Diskussionssendungen über aktuelle Themen auszustrahlen, an denen Vertreter der großen Regierungs- und Oppositionsparteien beteiligt sind. Nach Art. 24 müssen die öffentlich-rechtlichen Sender für Kandidaten bei Präsidentschaftswahlen, nationalen oder regionalen Wahlen – gemäß den in Parlamentsgesetzen festgelegten Regeln – kostenlose Sendezeit bereitstellen. Die Einhaltung dieser Bestimmungen wird von der staatlichen Wahlkommission überwacht.

Darüber hinaus haben sowohl die öffentlich-rechtlichen als auch die privaten Sender einen beachtlichen Teil ihres Programms über aktuelle Ereignisse für Interviews und Diskussionsrunden mit Beteiligung von Politikern aus Regierungs- und Oppositionsparteien bereitgestellt. Angesichts der großen Zahl der Sender können sich zumindest die großen Parteien nicht über zu wenig Sendezeit für die Vorstellung ihrer Ansichten beklagen.

## **A. Einfluss maßgeblicher nationaler oder kultureller Aspekte**

Der polnische öffentlich-rechtliche Hörfunk Polskie Radio betreibt vier landesweite Sender. PR 1 ist ein Vollprogramm mit einem hohen Anteil an Informationssendungen; PR 2 widmet sich vor allem Kultur, klassischer Musik und Kunst, Jazz, Volksmusik etc.; PR 3 ist ein Musik- und Nachrichtenkanal, Radio Bis ein Jugendsender. Diese Mischung sorgt für inhaltliche Vielfalt und die Fähigkeit, den Bedarf unterschiedlicher Publikumsgruppen zu decken.

Das polnische öffentlich-rechtliche Fernsehen TVP betreibt zwei nationale Vollprogrammsender sowie TVP Kultura, einen über Satellit ausgestrahlten Kulturkanal, dessen Programm auch die Kultur von Minderheiten widerspiegeln sollte.

Wie bereits erwähnt, misst der im Rundfunkgesetz formulierte Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks der Kultur einen besonders hohen Stellenwert bei; dazu gehört auch die Achtung christlicher Werte durch die Sender.

Als Mitglied der Europäischen Union musste Polen in seinem Rundfunkgesetz diverse Anforderungen der EU – darunter europäische Quoten – umsetzen. Es wurden allerdings besondere Anstrengungen unternommen, um den nationalen Charakter des Programms zu bewahren. Nach Art. 15 sind Fernsehsender verpflichtet, „pro Quartal mindestens 33 % ihrer Sendezeit – ohne Nachrichten, Werbung, Teleshopping, Sport, Teletextdienste und Spiele – für in polnischer Sprache produzierte Originalprogramme zu reservieren“. Zudem müssen die Radio- und Fernsehsender „pro Quartal mindestens 33 % ihres Musikprogramms für Werke in polnischer Sprache reservieren“. Ausnahmeregelungen, sprich niedrigere Quoten, genehmigt der Landesrundfunkrat für neue Sender im ersten Jahr, für Spartensender mit einer völlig anderen Programmausrichtung sowie für Bezahlfernsehsender, die ihr Programm ausschließlich über Kabel oder Satellit ausstrahlen.

Nach Art. 15a sind Fernsehsender verpflichtet, „pro Quartal mindestens 10 % ihrer Sendezeit – ohne Nachrichten, Werbung, Teleshopping, Sport, Teletextdienste und Spiele – für europäische Werke von unabhängigen Produzenten zu reservieren“. Von diesen unabhängigen europäischen Produktionen müssen mindestens 50 % auf Sendungen entfallen, die zum Zeitpunkt ihrer Ausstrahlung nicht älter als fünf Jahre sind.

Mit den Quoten für unabhängige Produktionen wurden auch kulturelle Ziele verfolgt, genau wie mit der Förderung von Investitionen der Rundfunkunternehmen in polnische Filmproduktionen. Ursprünglich hatte der Landesrundfunkrat diese Verpflichtungen in die Rundfunklizenzen aufgenommen, doch das wurde für rechtlich unzulässig erklärt. 2005 wurde ein neues Filmgesetz verabschiedet, wonach Rundfunkunternehmen und Kabelbetreiber verpflichtet sind, 1,5 % ihres Umsatzes in einen Filmförderungsfonds abzuführen.

Nichtsdestoweniger finden sich die kulturellen Ziele und der angestrebte Schutz des nationalen audiovisuellen Markts auch den in Änderungen des Rundfunkgesetzes wieder, die an sich der Angleichung an EU-Regeln dienen sollten. Ziel der Politik der EU ist zwar in erster Linie die Förderung und Verbreitung europäischer Produktionen und nicht so sehr einheimischer audiovisueller Werke, aber mit den Änderungen des Rundfunkgesetzes wurde:

- 1) die Mindestquote der in polnischer Sprache produzierten Fernsehproduktionen für polnische Fernsehsender auf 33 % erhöht,
- 2) die Mindestquote der Musikwerke in polnischer Sprache für polnische Radio- und Fernsehsender auf 33 % erhöht,
- 3) der Mindestanteil neuer Werke auf 50 % der vorgeschriebenen unabhängigen Produktionen erhöht,
- 4) eine Definition der in polnischer Sprache produzierten Originalwerke eingeführt, wonach das Drehbuch ursprünglich in polnischer Sprache geschrieben und das Werk in polnischer Sprache aufgezeichnet worden sein muss (damit sollte verhindert werden, dass auf ausländischen Formaten basierende Shows zur Quote der in polnischer Sprache produzierten Werke hinzugechnet werden).

Wie bereits erwähnt, umfasst der öffentlich-rechtliche Rundfunkauftrag auch die Berücksichtigung der Bedürfnisse von ethnischen Gruppen, Minderheiten und Gemeinschaften, die eine regionale Sprache sprechen, darunter die Ausstrahlung von Nachrichtensendungen in Regional- und Minderheitensprachen.

TVP erfüllt diese Anforderung in seinen 16 Regionalkanälen, in denen diese Programme 2005 insgesamt 267,9 Stunden, das heißt 0,2 % der Sendezeit, ausgemacht haben. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Regionalprogramme, die je nach Minderheit in Weißrussisch, Ukrainisch, Litauisch, Roma, Russisch, Tatar, Deutsch oder auch Kaschubisch gesendet werden.

Was den öffentlich-rechtlichen Hörfunk anbetrifft, so haben 14 der 17 Regionalsender Sendungen dieser Art ausgestrahlt, davon elf in einer Regional- oder Minderheitensprache. Dies hat 2005 insgesamt 985 Stunden, mithin 0,7 % der Sendezeit, ausgemacht.

## B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur

Es gibt keinerlei Vorschriften hinsichtlich der Zusammensetzung der Führungsgremien von öffentlich-rechtlichen Rundfunkorganisationen. Die einzige formale Anforderung ist, dass zwei Drittel der Mitglieder eines Programmrats von den im Parlament vertretenen Parteien bestimmt werden sollen. Die KRRiT-Mitglieder haben sich schon immer auf die Ernennung von Aufsichtsratsmitgliedern verständigen müssen, sodass mit der Zeit eine praktische Regelung gefunden wurde, nach welchem Schlüssel die verschiedenen politischen Richtungen insbesondere im Landesrundfunkrat selbst vertreten sein sollten. Als die Amtszeiten der KRRiT-Mitglieder noch gestaffelt waren, gab es keine direkte „Symmetrie“ zu den Mehrheitsverhältnissen im Parlament und in der Regierung, aber mit der Gleichschaltung der Amtszeiten dürfte dies in Zukunft sehr viel wahrscheinlicher der Fall sein.

Eine bereits erwähnte Besonderheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Polen ist seine weitreichende Dezentralisierung und Regionalisierung; sie schafft im Prinzip die Voraussetzung für eine „geografische Vielfalt“ in der Programmgestaltung und die Abbildung des Lebens regionaler Gemeinschaften in den Programminhalten. Dies findet zweifellos auch statt; da aber das System insgesamt überdimensioniert ist und nicht über genügend Mittel verfügt, um echte regionale Vollprogramme aufzubauen, wird diese Chance nicht wirklich ausgeschöpft.

Mit Blick auf die Regionalkanäle des öffentlich-rechtlichen Hörfunks zeigt Tabelle 8 den durchschnittlichen Anteil der Sendezeit für lokale Programme oder Inhalte, in denen es einen direkten Bezug zum Leben einer regionalen Gemeinschaft gibt.

**Tabelle 8. Anteil der regionalen Inhalte im Programm der öffentlich-rechtlichen regionalen Hörfunkkanäle 2005**

17 regionale öffentlich-rechtliche Radiosender	Anteil der regionalen Inhalte									Gesamt
	Nachrichten	Aktuelles	Bildung und Ratgeber	Religiöse Sendungen	Literatur und Hörspiel	Features	Unterhaltung	Sport	Musik	
<b>DURCHSCHNITT</b>	8,4%	6,4%	4,3%	0,4%	0,4%	0,8%	0,5%	2,2%	3,5%	26,8%

Quelle: Landesrundfunkrat

Wie zu erkennen ist, widmen die 17 öffentlich-rechtlichen Regionalradiosender nur knapp über ein Viertel ihrer Sendezeit regionalen Inhalten. Bedenkt man darüber hinaus, dass fast 60 % der Sendezeit auf Musik und hiervon im Schnitt nur 3,5 % auf regionale Musik entfallen, ist die Frage, ob diese Sender wirklich ein Regionalprogramm anbieten, durchaus nicht unberechtigt.

Noch deutlicher ist diese Tendenz bei den Regionalkanälen des polnischen Fernsehens TVP. In ihren eigenen regionalen Programmfenstern (außerhalb des Verbunds) legen sie den Schwerpunkt auf Nachrichten und Aktuelles; das bedeutet, dass vorrangig über Fragen des öffentlichen Lebens und der Politik und so gut wie gar nicht über andere, für die Region relevante Aspekte berichtet wird.

Tabelle 9 zeigt den Anteil der Sendezeit für regionale Programme bei TVP3 Regionalna, dem Verbund der Regionalsender.

**Tabelle 9. Anteil der regionalen Inhalte bei TVP3 Regionalna**

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Regionale Inhalte im Programm von TVP3	23,4%	23,4%	19,3%	16,2%	13,1%	18,3%

Quelle: Landesrundfunkrat

Es zeigt sich, dass der Anteil der Inhalte, die einen Einblick in das Leben von regionalen Gemeinschaften vermitteln können, nicht wirklich hoch ist.

Kurzum, das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem und die journalistische Praxis in Polen – entstanden aus dem stürmischen politischen Klima und dem konfliktbehafteten Prozess des gesellschaftlichen Wandels – sorgen für eine umfassende Auseinandersetzung mit den Meinungen und Kräften, die das öffentliche und politische Leben prägen. TVP Regionalna vermittelt mehr als die beiden anderen landesweiten TVP-Sender oder die vier nationalen öffentlich-rechtlichen Radiosender einen gewissen Einblick in das Leben außerhalb der Großstädte. Die Tatsache, dass Programme für nationale und ethnische Minderheiten nur von Regionalsendern angeboten werden, bedeutet, dass die Allgemeinheit nur wenig mit Inhalten in Berührung kommt, die sich mit Lebensart, Kultur und Traditionen der Minderheiten befassen.

# RUMÄNIEN

Mariana Stoican\*

## Kapitel I: Rechtsrahmen

### A. Auftrag, Wirtschafts- und Finanzierungsmodell

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen in Rumänien, *Societatea Română de Televiziune*, ist die Nachfolgerin des Staatlichen Rumänischen Fernsehens, dessen erste Sendungen bereits im Jahre 1956 gestartet worden waren. Das Programmangebot umfasste damals 21 Stunden pro Monat.

Als eine einheitliche Rundfunkinstitution, die auch den staatlichen Hörfunk in Rumänien umfasste, agierte das Fernsehen in den letzten Jahrzehnten des Kommunismus bis zum Umbruch vom Dezember 1989 unter dem Namen „*Radioteleviziunea Română*“ (Rumänischer Rundfunk). Unter der *ad hoc* angenommenen Bezeichnung „*Freies Rumänisches Fernsehen*“ (*Televiziunea Română Liberă*) lenkte das rumänische Fernsehen in den Tagen der Revolution durch die „Live-Übertragung“ der bewegten Ereignisse in der Weihnachtszeit 1989 in Rumänien das Interesse der ganzen Welt auf sich. Nach dem Umbruch gerieten die Programme des staatlichen Fernsehens jedoch schnell wieder in die Kritik, unter politischem Einfluss zu stehen.

Mit der in Rumänien schon in den ersten Übergangsjahren sehr dynamischen Entwicklung der audiovisuellen Landschaft und der Erarbeitung eines neuen gesetzlichen Rahmens für die elektronischen Medien kristallisierte sich auch für die älteste rumänische Fernsehgesellschaft eine Entwicklung hin zum heutigen Status eines öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalters mit mehreren Programmen und Regionalangeboten heraus.

Das erste bedeutende Gesetz zur Regelung des elektronischen Medienmarktes im post-totalitären Rumänien, das „*Audiovisuelle Gesetz*“ (*Legea Audiovizualului Nr. 48 din 21 mai 1992*), wurde im Mai 1992 verabschiedet. Vorgesehen war darin unter anderem bereits die Gründung einer nationalen Aufsichtsbehörde für den Rundfunk (*Consiliul Național al Audiovizualului*). Am 17. Juni 1994 wurde auch das Gesetz Nr. 41 über die Organisation und das Funktionieren der Rumänischen Hörfunkgesellschaft und der Rumänischen Fernsehgesellschaft verabschiedet, das, abgeändert durch Gesetz Nr. 124 vom 22. Juni 1998 und mit einigen darauffolgenden Verbesserungen, auch gegenwärtig noch gültig ist (*Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 636 din 27 decembrie 1999*).<sup>1</sup> Die Aufspaltung der ursprünglichen Rundfunkinstitution in eine Hörfunk- und eine Fernsehgesellschaft, die sich *de facto* schon ab 1990 immer stärker durchsetzte, wurde durch das Gesetz aus dem Jahre 1994 auch *de jure* verankert; schon Art. 1 des Gesetzes Nr. 41/1994 präzisiert, dass durch die Umorganisation des Rumänischen Rundfunks die Rumänische Hörfunkgesellschaft und

\*) Mariana Stoican ist Chefredakteurin der Auslandsprogramme von Radio Romania

1) Abrufbar unter: [http://www.tvr.ro/org/comunicate/crp\\_legislatie.php?t=4](http://www.tvr.ro/org/comunicate/crp_legislatie.php?t=4)

Siehe RO – Gesetz über Organisation des öffentlich-rechtlichen Hörfunks und Fernsehens, in IRIS 1998-8: 9, abrufbar unter <http://merlin.obs.coe.int/iris/1998/8/article16.de.html>

die Rumänische Fernsehgesellschaft als „inhaltlich unabhängige autonome öffentlich-rechtliche Anstalten von nationalem Interesse gegründet werden“.<sup>2</sup> In den darauffolgenden Artikeln wird des Weiteren ausgeführt, dass die Tätigkeit der beiden öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter unter Parlamentskontrolle steht und der Pflicht unterliegt, den Pluralismus, die freie Meinungs- und Gedankenäußerung, die Informationsfreiheit sowie die korrekte Information des breiten Publikums bei Beachtung hoher professioneller Kriterien zu gewährleisten.

Zum nationalen Angebot des öffentlich-rechtlichen Fernsehens (*Televiziunea Română* – TVR)<sup>3</sup> gehören derzeit das „Erste Programm“ (TVR 1), das „Zweite Programm“ (TVR2), das „Kulturprogramm“ (TVR Cultural) sowie die in den wichtigsten geografischen Zonen Rumäniens verteilten Sitze der Regionalsender: Craiova (im Südosten), Cluj-Napoca (Klausenburg, Nordwesten), Iași (Osten) und Timișoara (Temeswar, Südwesten). Ein weiteres Regionalstudio wird gegenwärtig in Târgu Mureș (Neumarkt am Mieresch, Zentrum) eingerichtet.

## 1. Auftrag

Der Programmauftrag umfasst allgemeine Informations- und Bildungsaufgaben, aber auch das Angebot von Unterhaltungsprogrammen. Er beinhaltet sowohl „die objektive, ausgewogene Präsentation von nationalen und internationalen gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Themen als auch die Pflicht zur korrekten Information der Bürger über öffentliche Anliegen; die kompetente Förderung und Pflege der rumänischen Sprache, der authentischen nationalen und internationalen Leistungen im Bereich der Kultur und Wissenschaft, die Pflege der Kultur nationaler Minderheiten, die Förderung demokratischer, bürgerlicher, moralischer und sportlicher Werte, das Wirken für nationale Einheit und für die Unabhängigkeit des Landes sowie für die Wahrung der menschlichen Würde, der Wahrheit und der Gerechtigkeit“ (Gesetz Nr. 41/1994, Kap. I, Art. 4).

Die Programme des öffentlich-rechtlichen Fernsehens dürfen das Land und die Nation nicht diffamieren (*defaimăre*) bzw. zum Krieg, zu nationalem, Rassen-, Klassen- oder religiösem Hass aufhetzen. Sie dürfen nicht der Diskriminierung, dem territorialen Separatismus oder der Gewaltverherrlichung dienen. Für den Schutz Minderjähriger, des Privatlebens der Personen oder des Rechts am eigenen Bild sieht das Gesetz Nr. 41 die Pflicht vor, den in den Beschlüssen des *Consiliul Național al Audiovizualului* (Landesrat für Audiovisuelles – CNA) enthaltenen Regelungen nachzukommen. Hierzu sei erwähnt, dass der CNA, als die nationale Aufsichtsbehörde für elektronische Medien in Rumänien, kürzlich all die seit seiner Gründung bis Anfang 2006 getroffenen Beschlüsse („*deciziile CNA*“) zu einem Regelungskodex für audiovisuelle Inhalte – mit Gesetzeskraft für die elektronischen Medien – zusammengefasst und verabschiedet hat.<sup>4</sup>

Sowohl das Audiovisuelle Gesetz Nr. 504/2002<sup>5</sup> als auch der neue CNA-Regelungskodex schreiben für das öffentlich-rechtliche Fernsehen und die anderen großen Fernsehveranstalter unter rumänischer Zuständigkeit (*jurisdicție*) vor, dass für europäische Produktionen ab dem 1. Januar 2007 ein Minimum von 50 % der Sendezeit bereitzustellen ist. Bei der Kalkulation der Sendezeit werden die für Informationen, Sportberichterstattung, Fernsehspiele und Werbung bzw. die für Teletext und Tele-shopping zur Verfügung stehenden Programmzeiten nicht eingerechnet. 10 % der vom öffentlich-rechtlichen Fernsehen für „europäische Produktionen“ bereitgestellten Sendezeit stehen – nach der geltenden Gesetzeslage – unabhängigen Produzenten aus dem In- und Ausland zur Verfügung.

## 2. Unternehmensstruktur und Rechtsform

Als öffentlich-rechtliche, unter Parlamentskontrolle stehende Institution wird die *Societatea Română de Televiziune* von einem dreizehnköpfigen Verwaltungsrat (*Consiliu de Administrație*) geleitet, dessen Vorsitzender gleichzeitig das Amt des Generaldirektors innehat („*președinte director general*“). Die Mitglieder des Verwaltungsrats werden, für ein vierjähriges Mandat, nach folgendem Verfahren ernannt: Die in den beiden Parlamentskammern vertretenen Parlamentsgruppen unterbreiten, jeweils nach dem Anteil ihrer Mandate, insgesamt acht Vorschläge. Der Präsident Rumäniens und die Regierung schlagen außerdem jeweils einen Kandidaten vor; das Fachpersonal im öffentlich-rechtlichen Fernsehen (siehe Kapitel I B. 1.) ermittelt aufgrund geheimer Abstimmungen zwei Kandidaten. Ein weiterer

2) *Se înființează Societatea Română de Radiodifuziune și Societatea Română de Televiziune, ca servicii publice autonome de interes național, independente editorial, prin reorganizarea Radioteleviziunii Române.*

3) Homepage des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Rumänien: <http://www.tvr.ro>

4) CNA-Beschluss über den Regelungskodex für audiovisuelle Inhalte, *Decizia CNA Nr. 187 din 3 aprilie 2006 privind Codul de reglementare a conținutului audiovizual*, <http://www.cna.ro/reglementari/decizii/d18706.html>

5) Audiovisuelles Gesetz in Rumänien (*Legea audiovizualului Nr. 504 din 11 iulie 2002, Monitorul Oficial al României Partea I, Nr. 534 din 22 iulie 2002*).

Kandidat wird von der parlamentarischen Gruppe der nationalen Minderheiten vorgeschlagen. Für jede Stelle eines „vollen Mitglieds“ wird jeweils auch ein Vorschlag für einen möglichen Stellvertreter unterbreitet. Alle designierten Personen werden auf einer gemeinsamen Sitzung der parlamentarischen Fachkommissionen angehört. Danach entscheiden die Parlamentsabgeordneten im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung über die künftige Ratszusammensetzung durch Abstimmung über jeden einzelnen Vorschlag. Akzeptiert werden jene Persönlichkeiten, denen es gelingt, eine Stimmenmehrheit auf sich zu vereinigen. Der Vorsitzende des Verwaltungsrats wird vom Parlament in gemeinsamer Sitzung aus den Reihen der Ratsmitglieder auf Vorschlag der ständigen Fachausschüsse des Parlaments ernannt.

Dem Vorsitzenden des Verwaltungsrates, der gleichzeitig Generaldirektor der öffentlich-rechtlichen Institution ist, steht gesetzlich ein Monatsgehalt in Höhe des Gehalts eines Staatssekretärs zu; die anderen Mitglieder des Verwaltungsrates erhalten 25 % des Bruttogehalts des Generaldirektors.

Der Verwaltungsrat kommt so oft wie erforderlich, jedoch wenigstens einmal im Monat zusammen. Die Sitzungen werden vom Ratsvorsitzenden bzw. auf Wunsch von mindestens einem Drittel der Ratsmitglieder einberufen.

Die Sendeanlagen und die gesamte Kommunikationstechnik, die die technische Grundlage für die Übertragung der nationalen Programme des öffentlich-rechtlichen Fernsehens darstellen, stehen der öffentlich-rechtlichen Fernsehgesellschaft für die gesamte Sendedauer zur Verfügung (Art. 8 Abs. 3 Gesetz Nr. 41/1994).

### 3. Finanzierung

Die eigenen Einnahmequellen des öffentlich-rechtlichen Fernsehens bestehen hauptsächlich aus den Rundfunkgebühren (*taxe de abonament de radio și de televizor*) sowie aus Einkünften, die aus der rundfunkspezifischen Tätigkeit, aus Spenden, Werbung und Sponsoring erwachsen (Art. 40 Abs. 1 Gesetz Nr. 41/1994).

Alle Besitzer von Radio- und Fernsehgeräten sind verpflichtet, an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten monatliche Gebühren zu bezahlen. Durch Regierungsentscheidungen (*Hotărâre de guvern*, H. G.) werden die Höhe der Gebühr, die sich je nach Nutzerkategorie sowie Art und Weise des Gebühreneinzugs bestimmt, aber auch Sanktionen für den Fall der Nichtbeachtung dieser Vorschriften festgelegt (Art. 40 Abs. 4 Gesetz Nr. 41/1994). Gegenwärtig gelten diesbezüglich die Bestimmungen der Regierungsentscheidungen 977/2003 und 978/2003 über die Gebühren für den öffentlich-rechtlichen Hörfunk und das öffentlich-rechtliche Fernsehen,<sup>6</sup> die im August 2003 in Kraft getreten sind und die sowohl natürliche Personen mit Wohnsitz in Rumänien als auch juristische Personen mit Sitz in Rumänien, einschließlich deren Zweigstellen, betreffen.

Die Höhe der monatlichen Fernsehgebühr für natürliche Personen beträgt gegenwärtig RON 4 pro Familie (EUR 1 entspricht etwa RON 3,5), für juristische Personen ohne Angestellte gilt die gleiche Gebühr. Kleine Unternehmen zahlen RON 15 pro Monat für die Betriebsniederlassung einschließlich ihrer jeweiligen Untereinheiten; juristische Personen, die in der Hotelbranche tätig sind, entrichten RON 7,7 pro Monat für jedes einzelne Hotelzimmer (handelt es sich um eine Saisontätigkeit, dann wird die Gebühr nur während der Feriensaison fällig); juristische Personen, die sich nicht in die eben erwähnten Kategorien einreihen lassen, sowie deren in Rumänien tätige Zweigstellen sind zur Zahlung einer Gebühr in Höhe von RON 50 pro Monat verpflichtet. Eine Reihe gesundheitlich, sozial oder wirtschaftlich benachteiligter Bevölkerungsgruppen (hör- und sehbehinderte Personen, Arbeitslose, Familien und Rentner mit geringem Einkommen, Kriegsveteranen, ehemalige politische Gefangene u. a.) können sich durch Abgabe einer schriftlichen Erklärung von der Rundfunkgebührenpflicht befreien lassen. Erlassen werden die Rundfunkgebühren auch den Einrichtungen im Sanitätsbereich, in Kirchen, Klöstern, staatlichen Bildungseinrichtungen, Kinderkrippen und -heimen, Altersheimen, Militäreinheiten, diplomatischen Missionen sowie einigen anderen Kategorien juristischer Personen. Die Zweigstellen des Stromanbieters ELECTRICA S. A. sammeln die monatlichen Rundfunkgebühren von natürlichen Personen zusammen mit der Begleichung der Stromrechnung ein und leiten sie an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weiter. Für diese Dienstleistung erhält die Gesellschaft ELECTRICA S. A. eine vertraglich vereinbarte Kommission.

6) H. G. 977 și 978/2003, referitoare la taxa pentru serviciile publice de radiodifuziune și televiziune, <http://www.tvr.ro/org/taxatv/index.php>

Durch das jährliche Haushaltsgesetz wird außerdem der jeweilige Betrag festgelegt, der aus dem Staatsbudget zugunsten der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter bereitgestellt wird. Dieser Betrag soll hauptsächlich für die technische Entwicklung, die Anschaffung von spezifischen technischen Ausrüstungen und Ersatzteilen sowie für die Deckung der Kosten für die Benutzung der Sendeanlagen (Sendemasten, Radiorelais, Audio- und Videoschaltkreise) verwendet werden. Alle anderen Ausgaben sind nach Art. 41 Gesetz Nr. 41/1994 aus den eigenen Einnahmen zu finanzieren. Diese setzen sich aus den Rundfunkgebühren sowie Einkünften aus spezifischen Aktivitäten zusammen, wie etwa der Verwertung von Aufzeichnungen eigener Programme, der Durchführung von Veranstaltungen einschließlich Unterhaltungssendungen, den Einnahmen aus Werbung, dem Verkauf eigener Zeitschriften oder dem Export eigener Produktionen.

Jede öffentliche Institution in Rumänien muss nach der Dringlichkeitsverordnung der rumänischen Regierung Nr. 34/2006<sup>7</sup> für Anschaffungen in einer Höhe von mehr als EUR 40.000 pro Jahr Ausschreibungen durchführen. Die Schwelle von EUR 40.000 gilt sowohl für Liefer- als auch für Dienstleistungsverträge.

Wie öffentlich-rechtliche Anstalten ihre Gelder nutzen, wird von gesetzlich festgelegten Organen kontrolliert, deren Zuständigkeit jeweils von der konkreten Einnahmequelle abhängt. So muss das öffentlich-rechtliche Fernsehen jährlich eine Ausschreibung für die Wahl der Rechnungsprüfungsfirma vornehmen, welche die jährliche externe Rechnungsprüfung (*audit extern*) gemäß den Vorschriften des Buchführungsgesetzes<sup>8</sup> durchzuführen hat. Diese betrifft etwa die eigenen Einnahmen des Rundfunkveranstalters aus den Rundfunkgebühren, aus Werbung und Konzerten. Der Rechnungshof (*Curtea de Conturi*) prüft hingegen jährlich aufgrund des Gesetzes Nr. 94/1992 über die Organisation und das Funktionieren des Rechnungshofes<sup>9</sup> die Art und Weise, in der die aus dem Staatshaushalt bereitgestellten Gelder (z. B. die laut Gesetz 41/1994 aus dem Staatshaushalt zu deckenden Sendekosten) ausgegeben worden sind.

## **B. Entscheidungsfindung: Strukturen und Verfahren**

### **1. Entscheidungsprozess**

Der Verwaltungsrat besitzt die Entscheidungskompetenzen für die Bereiche Gesellschaftsstrategie und -kontrolle, Personal und Haushalt. Er genehmigt den Entwicklungsplan, die Programmstrategie und -struktur des TVR und wacht über die Einhaltung der beschlossenen Programmpläne und die Erfüllung der aus der (vom CNA erteilten) Sendelizenz erwachsenen Aufgaben. Er bestätigt die Organisations- und Personalstruktur und die Einstellungsvoraussetzungen für die ausgeschriebenen Stellen von Mitgliedern des Direktionskomitees. Außerdem genehmigt er den Haushaltsplan, die Umverteilung der zur Verfügung stehenden Gelder auf die autonomen regionalen Untereinheiten des Senders sowie den Investitionsplan. Der Verwaltungsrat billigt die spezifischen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, die gemäß der einschlägigen nationalen und internationalen Gesetzgebung geregelt und definiert werden. Er trifft Maßnahmen zur Erweiterung bzw. Einschränkung der Tätigkeit des TVR, unterbreitet dem Finanzministerium Vorschläge für staatliche Subventionen (die später noch durch das Parlament gebilligt werden müssen), prüft die laufenden Berichte zum Funktionieren der Rundfunkanstalt (welche von den einzelnen Abteilungen erstellt werden). Der Verwaltungsrat billigt auch Maßnahmen, welche die Strategie der Anstalt betreffen, und Vorschläge des Direktionskomitees zur Zusammenarbeit mit anderen (von in- oder ausländischem Kapital getragenen) Anstalten sowie den Abschluss von internationalen Verträgen mit anderen Rundfunkveranstaltern.

Letztlich muss der Verwaltungsrat auch dem Parlament einen Jahresbericht über die Tätigkeit der Rundfunkanstalt vorlegen, und er ist für jegliche weitere Berichterstattung, die von den ständigen parlamentarischen Fachkommissionen gefordert werden kann, zuständig.

Dem Generaldirektor obliegt zusammen mit den Mitgliedern des Direktionskomitees die laufende Geschäftsführung. Zu seinen wichtigsten Aufgaben gehört es zudem, über die Durchführung der Beschlüsse des Verwaltungsrats und die Einhaltung der von der Gesellschaft abgeschlossenen Verträge zu wachen. Er genehmigt – auf Vorschlag des Direktionskomitees – die Funktions- und Instand-

7) Dringlichkeitsverordnung der Regierung Rumäniens Nr. 34 vom 19. April 2006 über öffentliche Anschaffungen (*Ordonanța de Urgență a Guvernului României Nr. 34 din 19 aprilie 2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii*, *Monitorul Oficial al României Nr. 418 din 15 mai 2006*).

8) Gesetz Nr. 82/1991 über die Buchführung (*Legea Contabilității Nr. 82/1991 republicată, Monitorul Oficial al României Nr. 629/26 august 2002*).

9) *Legea Nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, modificată, completată prin Legea Nr. 77/2002, Monitorul Oficial al României Nr. 116/16 martie 2000*.

haltungsnormen für die technischen Anlagen, die hierzu erforderlichen kommerziellen und finanziellen Maßnahmen sowie die Regelungen zur Personalbesetzung und zur Personalaus- und -fortbildung. Die Stellen der Abteilungsleiter und Vorstandsmitglieder der regionalen Untereinheiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalters werden öffentlich ausgeschrieben. Die Gewinner des Wettbewerbsverfahrens werden anschließend vom Generaldirektor ernannt. Er ist auch für eine etwaige Absetzung (etwa als Folge einer disziplinarischen Maßnahme) zuständig.

Der Generaldirektor vertritt das öffentlich-rechtliche Fernsehen in den Beziehungen zu anderen Institutionen aus dem In- und Ausland. Seine Teilnahme an internationalen Konferenzen muss der Verwaltungsrat genehmigen.

Das Direktionskomitee des öffentlich-rechtlichen Fernsehens besteht aus dem Generaldirektor und weiteren maximal sieben Mitgliedern. Zu seinen Aufgaben gehört die Erarbeitung der Programmstrategie, aller Dokumente, die dem Verwaltungsrat zur Genehmigung unterbreitet werden müssen sowie aller Norm- und Regelungsentwürfe. Das Direktionskomitee entscheidet darüber hinaus über die ihm als erforderlich vorgelegten Ausgaben jedweder Art und, im Rahmen der ihm vom Verwaltungsrat zugesprochenen Kompetenzen, über kommerzielle und finanzielle Transaktionen.

Die Regionalstudios des öffentlich-rechtlichen Fernsehens arbeiten autonom, ohne jedoch den Status einer eigenen juristischen Persönlichkeit zu besitzen. Ihnen sind laut Gesetz „Kompetenzen im technischen, ökonomischen, kommerziellen, administrativen und finanziellen Bereich sowie eine Vertretungsbefugnis in juristischen Angelegenheiten zuerkannt“ (Art. 32 Gesetz Nr. 41/1994). Die regionalen Einheiten des öffentlich-rechtlichen Fernsehens werden von einem eigenen, vom Verwaltungsrat ernannten Direktionskomitee geleitet. Der Verwaltungsrat der Muttergesellschaft überträgt den „regionalen Direktionskomitees“ im Rahmen bestimmter Grenzen eigene Befugnisse (Art. 35 Abs. 1 Gesetz Nr. 41/1994).

Zum „Fachpersonal“ des öffentlich-rechtlichen Fernsehens gehören gemäß Art. 11 Abs. 1 Gesetz Nr. 41/1994 all „jene Personen, die Sendebeiträge produzieren, redigieren, entwerfen oder koordinieren bzw. direkt an deren Zustandekommen mit kreativer Leistung mitwirken“. Die einzelnen Planstellen werden öffentlich ausgeschrieben und im Wege von Wettbewerbsverfahren, die frühestens zwei Wochen nach der ersten öffentlichen Bekanntmachung stattfinden dürfen, besetzt. Die Teilnahmebedingungen dürfen in keinerlei Weise diskriminieren; hierüber wacht der Landesrat zur Bekämpfung der Diskriminierung (*Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*). Das Gesetz Nr. 41/1994 sieht vor, dass das Fachpersonal des öffentlich-rechtlichen Fernsehens während der gesamten Dauer des jeweiligen Arbeitsvertrags (gegenwärtig werden diese unbefristet abgeschlossen) Nebentätigkeiten, mit Ausnahme von Lehrtätigkeiten, nur mit Sondergenehmigung des ausüben darf.

Die Basisbesoldung und die Rechte des Personals werden aufgrund kollektiver und individueller Arbeitsverträge vereinbart. Mehrere in den letzten Jahren gegründete Gewerkschaften, denen ein Großteil des Fachpersonals des öffentlich-rechtlichen Fernsehens beigetreten ist, vertreten die Interessen der Angestellten auch innerhalb eines sogenannten „paritätischen Ausschusses“ („*Comisie paritară*“) bei der jährlichen Aushandlung bzw. Novellierung und Registrierung des kollektiven Arbeitsvertrags. Der „paritätische Ausschuss“ setzt sich aus je einer gleichen Anzahl an Vorstandsmitgliedern der Institution und Vertretern der „repräsentativen Gewerkschaftsorganisationen“ innerhalb dieser Institutionen zusammen.

Streikaktionen der Gewerkschaftsmitglieder sind – unter Einhaltung der einschlägigen Gesetzgebung – möglich und haben in den ersten Umbruchjahren in Rumänien auch als Protestaktion stattgefunden. Sie richteten sich z. B. gegen die Ernennung bzw. Nichtanerkennung bestimmter von den Gewerkschaften unterstützter Persönlichkeiten für den Verwaltungsrat des öffentlich-rechtlichen Fernsehens.

## 2. Einfluss der Politik

Die Verfassung Rumäniens<sup>11</sup> gewährleistet die „Gedanken-, Meinungs- und Glaubensfreiheit“ sowie das „unveräußerliche Recht jedweder Art von Schaffensfreiheit, ob durch Wort, durch Schrift, durch Bild, Ton oder andere öffentliche Kommunikationsmittel“ (Art. 30 Abs. 1). „Jedwede Form von Zensur ist verboten“ (Art. 30 Abs. 2). Die Verfassung gewährt zudem „das Recht der Person auf uneinge-

10) Voraussetzung der „Repräsentativität“ ist, dass wenigstens ein Drittel der Angestellten der betreffenden Gewerkschaftsorganisation angehören müssen.

11) *Constituția României din 31 octombrie 2003, Monitorul Oficial al României Partea I Nr. 767 din 31 octombrie 2003.*

schränkten Zugang zu Informationen von öffentlichem Interesse“ (Art. 31 Abs. 1). Verfassungsrechtlich verankert ist auch, dass „die öffentlich-rechtlichen Rundfunkgesellschaften autonom sind. Sie haben die Pflicht, den wichtigen sozialpolitischen Gruppierungen die Ausübung des ‚Rechts auf Antenne‘ zu gewährleisten“ (Art. 31 Abs. 5).

Das Gesetz Nr. 41/1994 sieht vor, dass Parlaments- und Regierungsmitglieder nicht dem Verwaltungsrat des öffentlich-rechtlichen Fernsehens angehören dürfen.

Der Ratsvorsitzende und die Mitglieder des Verwaltungsrats verpflichten sich vor dem Parlament durch einen Eid, „die Verfassung und die Gesetze des Landes zu achten, die Interessen Rumäniens, die grundlegenden Rechte und Freiheiten der Bürger zu schützen und die aus diesem Amt erwachsenden Aufgaben ehrenhaft, gewissenhaft und unparteiisch zu erfüllen“ (Art. 22 Gesetz Nr. 41/1994). Die Fachkommissionen des Parlaments haben die Möglichkeit, jedes Mitglied des Verwaltungsrates zu entlassen, sollte sich die Mehrheit der Kommissionsmitglieder hierfür aussprechen. Der Verwaltungsrat gilt in seiner Gesamtheit als aufgelöst, wenn das Parlament den Jahresbericht des öffentlich-rechtlichen Fernsehens zurückweist. Dies war in der kurzen Geschichte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Rumänien bereits zweimal der Fall, nämlich in den Jahren 2001 und 2005, und zwar jeweils gleich nach den allgemeinen Parlamentswahlen und dem darauf beruhenden politischen Machtwechsel. Aufgrund dieser Geschehnisse sehen nun sowohl einige führende Politiker als auch Vertreter der Zivilgesellschaft in der derzeit gesetzlich vorgesehenen Verfahrenskonstellation die Gefahr einer Politisierung der Verwaltungsräte und bestehen auf eine Novellierung des Gesetzes Nr. 41/1994.

Ein Vorschlag zur Gesetzesänderung wurde im Frühjahr 2006 bereits von der Abgeordnetenkammer geprüft und steht nun auch im rumänischen Senat zur Debatte. Unter anderem wird darin eine andere, weniger politisch geprägte Zusammensetzung des Verwaltungsrats vorgeschlagen. Die Aufsichtsbehörde CNA und Vertreter der Zivilgesellschaft bestehen zudem darauf, dass die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Auflösung des gesamten Verwaltungsrates durch das Parlament abgeschafft wird. Der Präsident Rumäniens und die Demokratische Partei (die gegenwärtig zur Regierungskoalition gehört) haben sich, als Anfang 2006 ein neuer Verwaltungsrat eingesetzt wurde, geweigert, vor der Annahme entsprechender Gesetzesänderungen durch das Parlament ihre Vertreter sowohl für den Verwaltungsrat des öffentlich-rechtlichen Fernsehens als auch für den des öffentlich-rechtlichen Hörfunks in Rumänien zu ernennen. Beide Räte arbeiten daher gegenwärtig in unvollständiger Zusammensetzung mit lediglich elf Mitgliedern. Sollte die vorgeschlagene Gesetzesnovellierung zustande kommen, geht das Mandat der jetzigen Verwaltungsräte 30 Tage nach der Veröffentlichung des neuen Gesetzes im Amtsblatt zu Ende.

Auch die inhaltliche Unabhängigkeit der Programme des rumänischen öffentlich-rechtlichen Fernsehens wird durch das gegenwärtig gültige Gesetz Nr. 41 garantiert. Es sieht vor, dass „die Programme vor jedwedem Einfluss durch Behörden, Parteien oder gesellschaftspolitische Gruppierungen, Gewerkschaften, kommerzielle oder Wirtschaftskörperschaften sowie jedweder sonstigen Einflussnahme gesetzlich geschützt sind“ (Art. 8 Abs. 1).

Den im Parlament vertretenen Parteien muss das öffentlich-rechtliche Fernsehen auch in Nichtwahlkampfzeiten Sendezeit bereitstellen, die jedoch wöchentlich höchstens ein Hundertstel der gesamten Programmdauer betragen darf. Die Sendeminuten werden zwischen den betreffenden Parteien entsprechend dem Anteil ihrer Parlamentsmandate aufgeteilt; dies gilt ebenso für Vertreter der nationalen Minderheiten, denen gesetzlich jeweils zumindest ein Abgeordnetensitz im Parlament zusteht (Art. 5 Abs. 4 Gesetz Nr. 41/1994).

Gesetzlich vorgeschrieben ist des Weiteren, dass das Fachpersonal des öffentlich-rechtlichen Fernsehens keiner Partei oder politischen Gruppierung angehören darf. Darüber hinaus ist es bei der Berufsausübung verpflichtet, Abstand zur Politik zu wahren und die in der Gesellschaft bestehende Meinungsvielfalt zu achten (Art. 13 Abs. 1 Gesetz Nr. 41/1994). Die Zusammenarbeit mit anderen Rundfunkanstalten darf nur mit der Zustimmung des eigenen Direktionskomitees erfolgen.

Nachrichten und Berichte müssen wahrheitsgetreu präsentiert werden; Berichterstattungen haben Objektivität zu wahren und dürfen in keiner Weise von Behörden oder anderen natürlichen bzw. öffentlichen oder privaten juristischen Personen beeinflusst werden (Art. 14 Abs. 1 Gesetz Nr. 41/1994). Nachrichten und Meldungen sind darauf hin zu prüfen, dass durch ihre Formulierung, Titelgebung oder mit ihnen verbundene Kommentare nicht inhaltlich von den Fakten abgewichen wird (Art. 14 Abs. 2 Gesetz Nr. 41/1994). Die Verantwortung für die verbreitete Information trägt, je nach Fall, der Programmproduzent, der Autor des Sendbeitrags oder das öffentlich-rechtliche Fernsehen als Institution. Die Verbreitung von Informationen, die die geschützten Rechte einer natürlichen oder juristischen Person verletzen, berechtigt diese, eine Richtigstellung zu beantragen.

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen ist Mitglied des Rumänischen Presseclubs<sup>12</sup> (*Clubul Român de Presă*), einer Nichtregierungsorganisation, die es sich zur Pflicht macht, zur Qualitätsverbesserung der rumänischen Medien beizutragen. Von ihr wurde ein „Berufsethischer Journalistenkodex“ (*Codul deontologic al ziaristului*) in der Form eines Dekalogs verabschiedet. Auch dieser sieht die Pflicht des Journalisten zur korrekten und unbeeinflussten Präsentation von Information vor.

Sowohl im Rumänischen Presseclub als auch innerhalb des öffentlich-rechtlichen Fernsehens agieren „Ehrenausschüsse“ (*Comisia de etică și arbitraj*), die als Schiedskörperschaften mit beratender Funktion in Zweifels- oder Streitfällen in journalistischen Fragen angerufen werden können. Der Ehrenausschuss des öffentlich-rechtlichen Fernsehens hat eine ähnliche Zusammensetzung wie die Redakteursausschüsse in den öffentlichen Rundfunkanstalten der traditionellen europäischen Demokratien. Er agiert aufgrund eines selbst entworfenen und vom Verwaltungsrat genehmigten Statuts.

### 3. Einfluss der Zivilgesellschaft

Wie die Programmangebote des öffentlich-rechtlichen Fernsehens beim Publikum ankommen und welche Vorstellungen und Erwartungen die Gebührentzahler haben, können die Programmgestalter gegenwärtig nur aufgrund von Messungen der Zuschauerquoten, Umfragen, Begegnungen mit verschiedenen Zuschauergruppen oder aufgrund der Resonanz im schriftlichen (traditioneller Postweg, E-Mails, Internet-Forum) oder telefonischen Kommunikationsverkehr mit Fernsehzuschauern erfahren. Ständige Vertreter der Zivilgesellschaft bzw. einzelner Zuschauergruppen mit leitenden oder beratenden Aufgaben gibt es derzeit weder im Verwaltungsrat noch in anderen Fernsehgremien. Dies soll aber, so der Vorschlag des gegenwärtig im rumänischen Senat zur Debatte stehenden Novellierungsentwurfs zum Gesetz Nr. 41/1994, durch eine künftige Vertretung der Zivilgesellschaft im Verwaltungsrat geändert werden. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der aus 13 Mitgliedern bestehende Verwaltungsrat künftig auf Vorschlag der Parlamentsgruppen (7 Sitze), des rumänischen Präsidenten (1 Sitz), der Regierung (1 Sitz), der im Parlament vertretenen nationalen Minderheiten (1 Sitz), des Fachpersonals des öffentlich-rechtlichen Fernsehens (1 Sitz) sowie der Zivilgesellschaft (2 Sitze) gebildet werden soll.

## Kapitel II: Kulturelle Vielfalt

### A. Einfluss maßgeblicher nationaler oder kultureller Aspekte

Das Funktions- und Organisationsgesetz Nr. 41/1994 schreibt für das öffentlich-rechtliche Fernsehen vor, dass das Programm zu wenigstens 50 % aus europäischen Produktionen zu bestehen hat; davon wiederum muss ein Anteil von wenigstens 30 % für rumänische Fernsehproduktionen gewährleistet sein. Eingeschlossen sind in diesen 30 % auch spezifische Fernsehbeiträge für nationale Minderheiten; 35 % der rumänischen Produktion müssen wiederum aus Kulturbeiträgen bestehen.

Rumänien ist ein Land mit 22 Millionen Einwohnern. Die offiziell registrierten ethnischen Minderheiten (Ungarn, Deutsche, Roma, Ukrainer, Türken, Tataren, Albaner, Armenier, Bulgaren, Kroaten, Griechen, Juden, Italiener, Polen, russische Lipowener, Serben, Slowaken, Tschechen, Mazedonier und Ruthener) machen rund 11 % der Bevölkerung aus. Die Ungarn stellen (mit rund eineinhalb Millionen) die zahlenmäßig bedeutendste ethnische Minderheit dar; die Gruppe der Roma wird – nach offiziellen Angaben – auf etwa 550.000 Personen geschätzt. Etwa 55.000 Angehörige der deutschen Minderheit leben noch in Rumänien.

Das Gesetz über die Benutzung der rumänischen Sprache in der Öffentlichkeit und innerhalb der öffentlichen Institutionen<sup>13</sup> sieht bei den von rumänischen Fernsehveranstaltern in Fremdsprachen übertragenen Produktionen die Pflicht vor, die rumänische Übersetzung als Untertitel einzublenden bzw. eine Simultanübersetzung anzubieten (Art. 3). Ausgenommen werden davon aber die von den Fernsehanbietern in den Sprachen der ethnischen Minderheiten ausgestrahlten Live-Übertragungen (Art. 5 lit. f) sowie die Fernsehbeiträge mit religiösem, volkstümlichem oder unterhaltendem Charakter in den Sprachen der nationalen Minderheiten im Programm der lokalen und regionalen Fernsehanbieter (Art. 5 lit. g).

12) Homepage des Rumänischen Presseclubs, <http://www.presseclub.ro>

13) *Lege privind folosirea limbii române în locuri, relații și instituții publice Nr. 500 din 12 noiembrie 2004*, [http://www.cdep.ro/proiecte/2001/500/80/5/leg\\_pl585\\_01.pdf](http://www.cdep.ro/proiecte/2001/500/80/5/leg_pl585_01.pdf)

Die öffentlich-rechtliche Fernsehgesellschaft strebt nach eigenen Angaben (TVR-Jahresbericht für das Jahr 2005) danach, „ein Teil des Lebens der Bürger aus den verschiedensten Bevölkerungsschichten – unabhängig von Geschlecht, Alter, Rasse, Religion oder Sprache – zu werden und sich ebenso an die Menschen mit besonderen Bedürfnissen wie auch an die Behinderten zu wenden“. Ziel ist hierbei zum einen die „Wahrung und Verbesserung der für Minderheiten bestimmten Programme“. Zum anderen aber soll auch „deren spezifische Problematik in die Basisprogramme einfließen, um all unsere Unterschiede und all unsere Gemeinsamkeiten entsprechend zu würdigen“.<sup>14</sup>

Was das Angebot der zentralen Programme in den Sprachen der ethnischen Minderheiten betrifft, so gibt es innerhalb des Bukarester Fernsehstudios drei Redaktionen, die sich hauptsächlich mit der Produktion dieser Sendebeiträge beschäftigen: Die **ungarische Fernsehredaktion** in Bukarest besteht aus 15 Journalisten, zu denen ein kleines Team von Übersetzern, technisch-künstlerischem sowie Verwaltungspersonal hinzukommt. Unter dem Titel „Kronik“ produziert diese Redaktion montags im Zeitraum von 15.30 bis 17.00 Uhr und dienstags von 16.00 bis 17.00 Uhr ein magazinartiges Programm, das Nachrichten, eine politische Wochenschau, Buchbesprechungen, Künstler- oder Wissenschaftlerportraits, ein ungarisch-rumänisches Wirtschaftsforum sowie Reportagen und aktuelle Meldungen über traditionelle Folkloredarbietungen oder zum religiösen Leben bietet. Neu im Angebot dieser Redaktion ist eine Live-Sendung, die alle zwei Wochen eine Persönlichkeit im Studio zu Gast hat, die von zwei Redakteuren interviewt wird.

Für TVR2 wird unter dem Titel „Szieszta“ donnerstags ab 15.00 Uhr ein Stundenprogramm bestehend aus lockeren Gesprächen mit verschiedenen Persönlichkeiten aus den Reihen der ungarischen Minderheit übertragen. „Kultúra“ ist der Titel einer Auswahl von Sendebeiträgen in ungarischer Sprache aus dem Fernseharchiv, deren Übertragung donnerstags im Zeitraum von 16.00 bis 16.30 Uhr stattfindet.

Als das „Fernsehmagazin in ungarischer Sprache“ werden zweimal im Monat Auszüge aus den für TVR1 und TVR2 produzierten Beiträgen der ungarischen Redaktion auch bei TVR Cultural ausgestrahlt. Ziel der Journalisten in der Bukarester Redaktion des öffentlich-rechtlichen Fernsehens ist es, durch die Programme zu informieren, zu bilden und zu unterhalten. Die Programme der ungarischen Minderheit in Rumänien sollen dazu dienen, deren ethnische Identität zu wahren. 95 % der Sendebeiträge werden in ungarischer Sprache mit rumänischen Untertiteln angeboten. Eine Ausnahme stellen jene Sendebeiträge dar, die live mit einem Gast im Studio erfolgen.

Die **deutsche Fernsehredaktion** hat pro Woche eine eigene Produktion von 140 Minuten Dauer. Donnerstags wird die magazinartige Sendung „Akzente“ bei TVR1 ausgestrahlt (Nachrichten, Pressechau, das „Wochenthema“, „Bücher & Bilder“, „Burgen des Glaubens“, aktuelle Ereignisse), dienstags bei TVR2 der Programmbeitrag „Gemeinsam in Europa“. Jede zweite Woche strahlt TVR Cultural ein halbstündiges Programm in deutscher Sprache aus, zudem gibt es hier wöchentlich noch eine Auswahl aus den deutschsprachigen Sendungen, die für TVR1 und TVR2 gestaltet worden sind.

Eine **dritte Redaktion**, in der die spezifische Problematik der ethnischen Minderheiten in Rumänien und das Zusammenleben mit der Mehrheitsbevölkerung vorrangig behandelt wird, ist die „Redaktion für Auslands- und Minderheitenprogramme“ („*Redacția Emisiunii pentru Străinătate și Minorități*“). Hier werden wöchentlich einstündige Programme wie „Ethnischer Atlas“ („*Atlas etnic*“) oder „Zusammenleben“ („*Conviețuiri*“) gestaltet. Sie sind der geschichtlichen und kulturellen Identität, dem heutigen Alltag und den Perspektiven aller ethnischen Minderheiten in Rumänien gleichermaßen gewidmet. Unter dem Titel „Identität“ („*Identitate*“) bringt auch TVR Cultural drei Fernsehdokumentationen (dreimal 30 Minuten pro Woche) über Persönlichkeiten aus den Reihen der ethnischen Minderheiten in Rumänien.

Seit Herbst 2003 behandeln die in dieser Redaktion gestalteten Beiträge immer intensiver auch Aspekte aus dem Leben der in Rumänien lebenden Roma. So wird montags von TVR2 unter dem Titel „Der erste Schritt“ („*Primul pas*“) eine Sendung übertragen, die den Kultur- und Musiktraditionen, der Weltanschauung und Lebensweise dieser Bevölkerungsgruppe gewidmet ist.

Programmangebote in den Sprachen der ethnischen Minderheiten gibt es auch von den Regionalstudios in Cluj und Târgu Mureș.

Dort, wo das Programmschema der einzelnen Regionalsender auch Sendungen in den Sprachen der nationalen Minderheiten enthält, müssen dem Direktionskomitee des betreffenden Senders auch Vertreter der Programmgestalter dieser Sendungen angehören (Gesetz Nr. 41/1994, Art. 35 Abs. 2).

<sup>14</sup> TVR-Jahresbericht für das Jahr 2005, <http://www.tvr.ro/org/raport/raport2005/Raport%202005%20complet.pdf>

## B. Abbildung von Vielfalt in der Organisationsstruktur

In einem Land mit einer sehr vielfältigen elektronischen Medienlandschaft (Stand vom 1. August 2006: 628 gültige Hörfunklizenzen, 263 gültige vom CNA erteilte terrestrische Fernsehlicenzen, 286 Lizenzen für Kabelfernsehen, 32 Lizenzen für Satellitenradio, 92 Lizenzen für Satellitenfernsehen sowie 4841 Kabelgenehmigungen) zielt das gesamte Programmangebot des öffentlich-rechtlichen Fernsehens nach dessen eigenen Angaben<sup>15</sup> auf die zeitnahe und objektive Information des breiten Publikums, auf die Wahrnehmung eines Bildungsauftrags durch „hochwertige Kulturangebote“, auf ein Angebot an „anspruchsvoller Unterhaltung“ und die Förderung der Werte lokaler Gemeinschaften mittels der vier regionalen Fernsehstudios.

TVR1 versteht sich als „Zeitspiegel“ („*Imaginea timpului tău*“). Die Sendungen reichen von der politischen, kulturellen, religiösen Thematik bis hin zu Sport- und Unterhaltungsangeboten. Die „authentischen Kunst- und Kulturwerte, Volksbrauch und sozial-humane Werte“ der Rumänen sollen neben jenen, die in das Kultursystem übernommen worden sind, vorgestellt werden. TVR1 hat ein generalistisches Format, das sich gleichermaßen an alle Zuschauergruppen wendet. Komplementär dazu will TVR2 unter dem Motto „Gestalte Deine Welt neu“ („*Recreează lumea ta*“) zu einer neuen Sichtweise betreffend Geschichte, Wissenschaft, Kultur- und Kunstwelt beitragen, aber auch eine Wiedergabe von Sportereignissen und Unterhaltung bieten. Den informativen Beiträgen zu nationalen Ereignissen und zum Weltgeschehen wurde in den letzten zwei Jahren mehr Sendezeit zur Verfügung gestellt. Zweimal pro Tag (je 15 Minuten) übernimmt TVR2 die Euronews-Nachrichtenbulletins in rumänischer Übersetzung. Die Sendebeiträge, die TVR2 der europäischen Thematik (Information, Aufklärung der Bürger über Europa, Integration, bevorstehender Beitritt Rumäniens) widmet, machen rund vier Stunden in der Woche aus.

Unter dem Motto „Wähle wahre Werte“ („*Alege valoarea*“) spricht die Programmstrategie von TVR Cultural ein spezifischeres Publikum an. TVR Cultural ist seit 2002 als thematischer Kanal mit Vollprogramm gestaltet. Buchbesprechungen, Theateraufführungen, Opern- und Ballettvorstellungen, die Ausstrahlung von Werken aus dem Filmarchiv und Konzertübertragungen sollen hier im Hauptangebot stehen.

Die Regionalsender des öffentlich-rechtlichen Fernsehens nehmen sich zur Hauptaufgabe, Nachrichten und Informationen sowie bedeutende aktuelle Ereignisse aus den Regionen in ihrem Sendebereich zu übertragen sowie die zentralen Fernsehprogramme (TVR 1, TVR2, TVR Cultural) mit entsprechenden Meldungen, Berichten, Reportagen und größeren Sendebeiträgen zu beliefern. Insgesamt haben die Regionalstudios im vergangenen Jahr, wie TVR im Jahresbericht für 2005 angibt, 540 Sendestunden lokalen oder regionalen Thematiken im eigenen (geografischen) Zielgebiet gewidmet.

**TVR Cluj** ist das älteste Regionalstudio des öffentlich-rechtlichen Fernsehens in Rumänien. Das erste Programm wurde am 23. Dezember 1989 unmittelbar nach dem Umbruch ausgestrahlt. Ab dem 3. Januar 1990 begann das Studio in Cluj, regelmäßig Sendungen auszustrahlen, die in den Bezirken Cluj, Maramureș, Bistrița, Satu Mare, Harghita, Sălaj, Sibiu, Alba, Mureș und Bihor (einem Großteil des historischen Gebiets Siebenbürgen) empfangen werden können.

**TVR Iași** wurde 1991 gegründet. Die Programme haben die Bezirke Iași, Neamț, Vaslui, Suceava, Bacău, Botoșani und Galați (das historische Gebiet Moldova) zum Zielgebiet. Dieses Lokalstudio hat 1993 die erste „Circum regional“-Konferenz<sup>16</sup> beherbergt, die in einem osteuropäischen Land stattgefunden hat.

**TVR Timișoara** hat seine Existenz im Jahre 1994 mit einem 35-minütigen Wochenprogramm begonnen. Gegenwärtig werden hier 1200 Programmminuten pro Woche produziert, die in den Bezirken Timiș, Arad, Hunedoara und Caraș Severin (das historische Gebiet Banat) zu empfangen sind.

TVR Craiova strahlt seine Programme seit Mai 1996 für das historische Gebiet Oltenien aus, das die Bezirke Dolj, Olt, Vâlcea, Mehedinți und Gorj sowie die Kreise Argeș und Teleorman umfasst.

15) Siehe <http://www.tvr.ro/org/desprenoi/index.php>

16) Circum (*Coopérative Internationale de Recherche en Matière de Communication*) regional ist eine internationale Vereinigung zur gezielten Förderung regionaler Programme der öffentlich-rechtlichen Fernsehstationen Europas.

## Anhang: Dokumente des Europarats

Dieser Anhang enthält eine Liste – in chronologischer Reihenfolge – der verschiedenen Dokumente, auf die im Artikel „Europäische Unterstützung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk“ verwiesen wird. Alle Texte wurden entweder vom Ministerkomitee oder von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats verabschiedet. Viele der vom Europarat festgelegten Standards sind unter Mitwirkung beider Organe entstanden.

Die Liste der Dokumente des Europarats deckt alle Aspekte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ab, mit denen sich der Europarat in der Vergangenheit befasst hat. Durch Fettdruck gekennzeichnet sind die Dokumente, in denen der öffentlich-rechtliche Rundfunk der zentrale Gegenstand ist.

- ⇒ **Parlamentarische Versammlung: Empfehlung 748 (1975) über die Rolle und die Verwaltung des nationalen Rundfunks, verabschiedet am 23. Januar 1975.**
- ⇒ **Parlamentarische Versammlung: Empfehlung 1067 (1987) über die kulturelle Dimension des Rundfunks in Europa, verabschiedet am 8. Oktober 1987.**
- ⇒ Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (ETS Nr. 132) vom 5. Mai 1989, in Kraft seit dem 1. Mai 1993 (Text geändert durch das Protokoll ETS Nr. 171 von 1998).
- ⇒ **Parlamentarische Versammlung: Empfehlung 1147 (1991) zur Verantwortung der Parlamente für demokratische Reformen im Rundfunkbereich, verabschiedet am 22. April 1991.**
- ⇒ Parlamentarische Versammlung: Empfehlung 1228 (1994) über Kabelnetze und lokale Fernsehstationen und ihre Bedeutung für ein größeres Europa, verabschiedet am 24. Januar 1994.
- ⇒ Ministerkomitee: Empfehlung Nr. R (94) 13 über Maßnahmen zur Förderung der Medientransparenz, verabschiedet am 22. November 1994.
- ⇒ **4. Europäische Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik: Entschließung Nr. 1 über die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, verabschiedet am 7./8. Dezember 1994 (Prager Entschließung).**
- ⇒ **Ministerkomitee: Empfehlung Nr. R (96) 10 zur Garantie der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, verabschiedet am 11. September 1996.**
- ⇒ Ministerkomitee: Empfehlung Nr. R (97) 21 über die Medien und die Förderung einer Kultur der Toleranz, verabschiedet am 30. Oktober 1997.
- ⇒ Änderungsprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (ETS Nr. 171) vom 1. Oktober 1998, in Kraft seit dem 1. März 2002.
- ⇒ **Ministerkomitee: Empfehlung Nr. R (99) 1 über die Maßnahmen im Hinblick auf die Förderung der Medienvielfalt, verabschiedet am 19. Januar 1999.**
- ⇒ Ministerkomitee: Empfehlung Nr. R (99) 15 über die Maßnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen, verabschiedet am 9. September 1999.
- ⇒ Parlamentarische Versammlung: Empfehlung 1407 (1999) über Medien und die demokratische Kultur, verabschiedet am 29. April 1999.
- ⇒ Ministerkomitee: Empfehlung Rec (2000) 23 über die Unabhängigkeit und die Funktion der Regulierungsbehörden im Rundfunkbereich, verabschiedet am 20. Dezember 2000.
- ⇒ Ministerkomitee: Erklärung über kulturelle Vielfalt, verabschiedet am 7. Dezember 2000.
- ⇒ Parlamentarische Versammlung: Empfehlung 1506 (2001) über die Meinungs- und Informationsfreiheit in den europäischen Medien, verabschiedet am 24. April 2001.
- ⇒ Parlamentarische Versammlung: Empfehlung 1589 (2003) zur freien Meinungsäußerung in den europäischen Medien, verabschiedet am 28. Januar 2003.

- ⇒ **Empfehlung Rec (2003) 9 über Maßnahmen zur Förderung des Beitrags des digitalen Rundfunks zu Demokratie und Gesellschaft, verabschiedet am 28. Mai 2003.**
- ⇒ **Parlamentarische Versammlung: Empfehlung 1641 (2004) zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk, verabschiedet am 30. September 2004.**
- ⇒ **7. Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik: Entschließung Nr. 2 zur kulturellen Vielfalt und zum Medienpluralismus im Zeitalter der Globalisierung, verabschiedet am 10./11. März 2005 (Entschließung von Kiew).**
- ⇒ **Ministerkomitee: Erklärung zur Garantie der Unabhängigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten, verabschiedet am 27. September 2006.**
- ⇒ **Ministerkomitee: Empfehlung Rec (2007) 3 über den Auftrag der öffentlich-rechtlichen Medien in der Informationsgesellschaft, verabschiedet am 31. Januar 2007.**

Die

# Serie IRIS Spezial

Was können Sie inhaltlich von IRIS Spezial erwarten?

IRIS Spezial ist die Publikationsreihe der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle mit umfassenden Fakten und vertiefenden Analysen. Sie konzentriert sich auf aktuelle Themen des Medienrechts und bereitet diese aus juristischem Blickwinkel für Sie auf. IRIS Spezial bietet Ihnen drei inhaltliche Dimensionen, die – je nach gewähltem Thema – auch miteinander verbunden sein können:

1. Die präzise Darlegung nationaler gesetzlicher Grundlagen zur Vergleichung des in verschiedenen Ländern geltenden Rechts. So untersucht die IRIS Spezial „Pflichten der Rundfunkveranstalter zur Investition in die Produktion von Kinofilmen“ die Situation in 34 europäischen Ländern.
2. Das Aufzeigen und die Analyse aktueller Problemstellungen, einschließlich juristischer Entwicklungen und Trends sowie erster Lösungsansätze. Die IRIS Spezial „Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen“ ist in die Zukunft gerichtet und behält ihre Aktualität weit über die Annahme der EG-Richtlinie hinaus.
3. Die Beschreibung des europäischen oder auch internationalen Rechtsrahmens, der das nationale Recht prägt. Die IRIS Spezial „Haben oder nicht haben - Must-Carry-Regeln“ erklärt das europäische Modell und stellt es dem amerikanischen Ansatz gegenüber.

Woher kommt die Kompetenz?

Jede Ausgabe der Reihe IRIS Spezial wird von unserer Abteilung für Juristische Informationen in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen sowie einem breiten Netzwerk von Medienrechtsspezialisten erarbeitet. Die Themen werden entweder durch Einladungsworkshops oder Auftragsarbeiten vorbereitet. Workshopteilnehmer und Autoren werden so ausgewählt, dass sie unterschiedliche berufliche, fachliche, nationale und kulturelle Hintergründe repräsentieren.

Der besondere Mehrwert von IRIS Spezial

IRIS Spezial Publikationen bereiten die gewählten juristischen Themen in einer Weise auf, die sich auch Nicht-Juristen erschließt. Dabei verbindet jeder Band hohe Praxisrelevanz mit wissenschaftlicher Präzision. IRIS Spezial konzentriert sich auf die Verhältnisse in Europa, erweitert aber den geografischen Horizont, falls ein gewähltes Thema dies nahe legt.

Wer sollte IRIS Spezial lesen?

IRIS Spezial ist für Sie ein „Muss“, wenn Sie eine verantwortliche Position in der Medienindustrie, besonders in den Sparten Film und Rundfunk sowie Neue Medien, bekleiden oder in einer spezialisierten Anwaltskanzlei, bei einer Regulierungsbehörde, als medien- und kulturpolitisch Verantwortlicher oder als Medienwissenschaftler arbeiten.

Bisher in der IRIS Spezial Reihe erschienen:

- Audiovisuelle Mediendienste ohne Grenzen
- Pflichten der Rundfunkveranstalter zur Investition in die Produktion von Kinofilmen
- Haben oder nicht haben - Must-Carry-Regeln
- Die zukünftige Verbreitung audiovisueller Dienste
- Politische Rede und die Rolle der Medien
- Die Regulierung des Zugangs zum digitalen Fernsehen
- Co-Regulierung der Medien in Europa
- Die rechtliche Zuständigkeit für Rundfunkveranstalter in Europa
- Fernsehen und Medienkonzentration

Weitere Informationen finden Sie im Internet unter: [www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int) oder bei der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle:  
Tel. +33 (0) 3 88 14 44 00 - Fax +33 (0) 3 88 14 44 19 - E-mail [obs@obs.coe.int](mailto:obs@obs.coe.int)