

Hoch politisch

Der Rundfunkbegriff im 12. und 13. RfÄndStV / Von Ruth Hieronymi

epd Die Konvergenz der Medien führt dazu, dass Nutzer lineare und fernsehähnliche nicht-lineare audiovisuelle Angebote als funktionales Äquivalent betrachten – der Rundfunkbegriff im 12. und 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag muss diesen Kerngedanken der Audiovisuellen Mediendiensterichtlinie (AVMDR) abbilden.

Schon seit über zehn Jahren, nämlich mit der ersten Revision der Fernsehrichtlinie in 1997, wird darüber diskutiert, dass mit den audiovisuellen Abrufdiensten ein aus gesellschaftlicher und kulturpolitischer Sicht funktionales Äquivalent zum klassischen Fernsehen entsteht, das die gleichen öffentlichen Interessen berührt und das deshalb grundsätzlich auch den gleichen Regeln unterfallen sollte. Mit der audiovisuellen Mediendiensterichtlinie hat der europäische Gesetzgeber diese Konsequenz aus der Konvergenz der Medien nach langem Ringen endlich bestätigt und sich damit die Wertung zu eigen gemacht, dass audiovisuelle Abrufdienste aus europäischer Sicht eben nicht nur schlichter E-Commerce sind, sondern eine wichtige Funktion für die kulturelle Entwicklung und die Meinungsvielfalt in Europa übernehmen.

Die Regelung der Audiovisuellen Mediendiensterichtlinie

Das Kernstück der zweiten Revision der Fernsehrichtlinie zur AVMDR besteht dementsprechend in der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf alle audiovisuellen Mediendienste, unabhängig davon, ob sie wie klassisches Fernsehen in einem festen Programmschema verbreitet werden (sog. lineare audiovisuelle Mediendienste) oder ob es sich um fernsehähnliche Abrufdienste/Video-on-Demand (sog. nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste) handelt.

Audiovisuelle Mediendienste sind definiert als Dienstleistungen im Sinne der EG-Vertrags, deren Hauptzweck die Bereitstellung von Sendungen über elektronische Netze ist, die sich an die Allgemeinheit richten, der Information, Bildung oder Unterhaltung dienen und die redaktionell verantwortet sind. Mit der neuen Richtlinie gelten somit künftig für alle diese Mediendienste europäische Mindeststandards, unter anderem im Hinblick auf den Schutz der Menschenwürde, den Jugendschutz und hinsichtlich der Werbung. Im Sinne der aus Deutschland bekannten „abgestuften Regelungsdichte“ unterliegen die nichtlinearen audiovisuellen Medien-

dienste dabei geringeren inhaltlichen Anforderungen als die linearen Dienste.

Diese Ausweitung des Anwendungsbereichs ist die notwendige Antwort auf die zunehmende Bedeutung von audiovisuellen Abrufdiensten: In ihrer Relevanz für die Meinungsbildung werden audiovisuelle nicht-lineare Mediendienste dem Fernsehen immer ähnlicher und spielen eine zunehmend wichtige Rolle für kulturelle Vielfalt und Medienpluralismus.

Ruth Hieronymi MdEP

epd Bund und Länder halten am 20. Mai in Mainz eine gemeinsame Anhörung zur Umsetzung der Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste durch den 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag ab. Dabei wird es u.a. um die Anwendung des Rundfunkbegriffs auf Telemedien gehen. Derzeit sieht es nicht danach aus, dass der Gesetzgeber die zunehmende Breitenwirkung von Internetmedien und deren Beitrag zur Meinungsbildung anerkennen wird. Dass dem dennoch so sei, dafür plädiert im folgenden epd-Gastbeitrag Ruth Hieronymi, Mitglied des Europäischen Parlaments. Die CDU-Medienpolitikerin aus Bonn war 2005/06 Berichterstatlerin des Europäischen Parlaments zum EU-Programm MEDIA Plus/MEDIA, 2006/07 Berichterstatlerin des Europäischen Parlaments zur Richtlinie für „Audiovisuelle Mediendienste“ (frühere EU-Fernsehrichtlinie) und ist derzeit Berichterstatlerin des Europäischen Parlaments zum EU-Programm MEDIA MUNDUS.

Die Richtlinie unterstreicht mit dem Einbezug der nicht-linearen audiovisuellen Dienste den Doppelcharakter aller audiovisueller Mediendienste, die immer sowohl Wirtschaftsgut als auch Kulturgut sind. Die mit der „abgestuften Regelungsdichte“ einhergehenden geringeren Regulierungsanforderungen für nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste lassen diesen ausreichend Entwicklungsspielraum.

1. Mit dem „linearen Rundfunkbegriff“ weckt der RfStV Zweifel an der kultur- und medienpolitischen Bewertung der Konvergenz der Medien durch den europäischen Gesetzgeber

Im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RfÄndStV) und den aktuellen Überlegungen zum 13. RfÄndStV hingegen wird der Begriff des Rundfunks mit linearen

audiovisuellen Diensten gleichgesetzt, ergänzt um Hörfunk. Nicht-lineare Dienste werden unter den Begriff Telemedien gefasst und somit schon begrifflich von linearen Mediendiensten unterschieden.

Mit dem Rückgriff auf den an der (alten) Technik orientierten Rundfunkbegriff weisen die Länder damit indirekt auch die Begründung des europäischen Gesetzgebers zurück, dass es sich bei Sendungen auf Abruf zunehmend um das funktionale Äquivalent des Fernsehens handelt, das genau aus diesem Grunde denselben Grundregeln wie das Fernsehen unterfallen sollte.

Der europäische Gesetzgeber hat dieses funktionale Äquivalent von nicht-linearen und linearen audiovisuellen Mediendiensten in den Erwägungsgründen zur AVMDR mehrfach beschrieben.

- So sagt Erwägungsgrund 16: „Für die Zwecke dieser Richtlinie sollte der Begriff der audiovisuellen Mediendienste lediglich die entweder als Fernsehprogramm oder auf Abruf bereitgestellten audiovisuellen Mediendienste erfassen, bei denen es sich um Massenmedien handelt, das heißt, die für den Empfang durch einen wesentlichen Teil der Allgemeinheit bestimmt sind und bei dieser eine deutliche Wirkung entfalten können.“

- In Erwägungsgrund 17 heißt es: „Ein typisches Merkmal der Abrufdienste ist, dass sie ‚fernsehähnlich‘ sind, d. h. dass sie auf das gleiche Publikum wie Fernsehsendungen ausgerichtet sind und der Nutzer aufgrund der Art und Weise des Zugangs zu diesen Diensten vernünftigerweise einen Regelungsschutz im Rahmen dieser Richtlinie erwarten kann.“

- Und Erwägungsgrund 48 formuliert: „Audiovisuelle Mediendienste auf Abruf besitzen das Potenzial, Fernsehprogramme teilweise zu ersetzen.“

In der amtlichen Begründung zum 12. RfÄndStV hingegen wird dieses funktionale Äquivalent von linearen und nicht-linearen audiovisuellen Mediendiensten abgelehnt.

- So heißt es in der Begründung zu Artikel 1 Nummer 3 unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste, man wolle deren Kriterien Rechnung tragen: Der Rundfunkbegriff werde „wie bisher“ verstanden, nämlich als „für die Allgemeinheit bestimmte Angebote, die unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen verbreitet werden“. Ausdrücklich nur diesen Angeboten billigt der deutsche Gesetzgeber vier Sätze weiter die „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft“ zu.

- Dann heißt es weiter: „Daher erfolgt in Absatz 3, ebenfalls abgestimmt auf die Richtlinie Audiovisuelle Mediendienste, eine Ausgrenzung von Sachverhalten ohne Rundfunkcharakter.“ Diesen Sachverhalten, die damit auch nicht die gesellschaftliche Relevanz des Rundfunks erfüllen, unterfallen nach der deutschen Regelung alle nichtlinearen audiovisuellen Mediendienste.

Die Begründung zu den gewählten Begriffsdefinitionen im 12. RfÄndStV übernimmt also gerade nicht die Einsicht der AVMDR, dass es sich bei nicht-linearen Mediendiensten um das funktionale Äquivalent von Fernsehen bzw. Rundfunk handelt. Die Bezugnahme auf die AVMDR in der amtlichen Begründung ist an dieser Stelle deshalb irreführend.

2. Die Umsetzung der Richtlinie ist unabhängig von der Definition des Funktionsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Im Hinblick auf die aktuellen Begrifflichkeiten im 12. RfÄndStV könnte argumentiert werden, auf die technische Frage des Rundfunkbegriffs komme es deshalb nicht mehr an, weil im Hinblick auf den Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks doch jedenfalls ein originärer Telemedienauftrag formuliert sei. Damit sei der funktionale Rundfunkbegriff des Bundesverfassungsgerichts im RfStV abgebildet.

In der AVMDR geht es jedoch nicht um den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern um den Rundfunk/das Fernsehen bzw. um audiovisuelle Mediendienste insgesamt. Und hier hat der europäische Gesetzgeber für den gesamten Rundfunksektor quasi einen „dynamischen Rundfunkbegriff“ gewählt, nämlich den Begriff der „audiovisuellen Mediendienste“. Damit hat er deutlich gemacht, dass der „funktionale Rundfunkbegriff“ und damit das öffentliche Interesse der Rundfunkpolitik nicht etwa nur für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, sondern für alle Anbieter audiovisueller Mediendienste gilt. Denn der europäische Gesetzgeber wollte mit der AVMDR nicht etwa dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu einem dynamischen Auftrag verhelfen, sondern sicherstellen, dass die europäischen Regelungen audiovisuelle Mediendienste von allen Anbietern, auch den privaten, nicht nur als Wirtschaftsgüter behandeln, sondern auch als Kulturgüter.

3. Muss Deutschland die Begriffsdefinition der AVMDR übernehmen?

Deutschland ist bei der Wahl seiner Definitionen grundsätzlich unabhängig. Die Kommission fragt bei der Umsetzung einer Richtlinie nur danach, ob die Vorschriften materiellrechtlich korrekt umgesetzt wurden.

Entsprechend wollen die Länder nun auch im Falle der Umsetzung der AVMDR den Oberbegriff des audiovisuellen Mediendienstes nicht übernehmen, der lineare und fernsehhähnliche nicht-lineare Mediendienste verbindet. Anstelle dessen wählt der Gesetzgeber auf oberster Ebene eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Rundfunk und Telemedien. Alle für fernsehhähnliche nicht-lineare Mediendienste in der AVMDR normierten materiellen Regelungen, also etwa zum Jugendschutz und zum Schutz der Menschenwürde, sollen allerdings für diejenigen Telemedien in Deutschland gelten, die den nicht-linearen audiovisuellen Mediendiensten nach der AVMDR entsprechen.

Aus rechtstechnischer Sicht wird damit die AVMDR korrekt umgesetzt. Dennoch wird in Deutschland der Rundfunkbegriff von der Konvergenz der Medien abgekoppelt: Rundfunk bleibt danach das klassische Fernsehen und der Hörfunk, Telemedien fallen nicht darunter.

Fazit/Empfehlung

Ein Wertungswiderspruch zwischen europäischer und deutscher Rechtslage muss im Interesse der Länderkompetenz für den Rundfunk und im Interesse des langfristigen Schutzes des öffentlichen Interesses an qualitativer Rundfunkregulierung vermieden werden. Im 13. RfÄndStV sollten deshalb die Begrifflichkeiten und Wertungszusammenhänge der AVMDR im Definitionsteil und in der amtlichen Begründung aufgenommen werden.

Der Rundfunkbegriff ist nicht lediglich eine „rechtstechnische Frage“, sondern eine hoch politische Frage, von der die künftige Entwicklung des Rundfunkrechts wesentlich abhängen wird. ■

Interessieren und berühren

Qualitätsdebatte (10): Den Zuschauer verstehen / Von Barbara Thielen

epd Viele TV-Kritiker haben sich in den letzten Monaten öffentlich mit dem Thema Qualität im Fernsehen beschäftigt. Die Diskussion hat unzählige Seiten in den Feuilletons des Landes gefüllt und war somit durchaus präsent, oft emotional, selten differenziert. Erstaunt hat mich besonders, wie trefflich zumeist im Medium Print über Qualität im Medium Fernsehen diskutiert wurde und gleichzeitig aber eine Frage, aus meiner Sicht die zentrale Frage überhaupt, schlicht umgangen wurde: Was eigentlich ist Qualität im Fernsehen, ob im privaten oder öffentlich-rechtlichen? Was genau zeichnet gutes Fernsehen aus? Und woran könnte eine Qualität, wenn wir denn wissen, was das ist oder sein soll, demzufolge gemessen werden?

Wer sich ernsthaft mit dem Thema beschäftigt und nicht lediglich seinen eigenen persönlichen Geschmack zum Maß aller Dinge erhebt, muss wohl feststellen, dass es mit pauschalen Antworten nicht getan ist.

Production Value

Wenn wir in der Fiction-Redaktion bei RTL zusammen mit den Produzenten Stoffe entwickeln, Drehbücher diskutieren oder über die Umsetzung der Produktionen sprechen, dann haben wir bei dieser Arbeit den Anspruch, den Zuschauern Qualität zu bieten. Qualität in den Büchern, was bedeutet, neue Wege in der Er-

zählart zu gehen, besondere und faszinierende Figuren und packende Geschichten zu entwickeln. Qualität in der Besetzung, sich also die Zeit zu nehmen, die bestpassenden Schauspieler zu suchen und schließlich zu finden.

Auch in der Umsetzung achten wir auf ein hohes Production Value, wir erstellen sogenannte Lookboards über Kostüme, Motive und Ausstattung, um auf diese Weise mit den Produktionsfirmen und Regisseuren die gleiche Vision innerhalb eines Projekts zu entwickeln. Qualität in der Arbeit, die erst im Ergebnis sichtbar wird, bedeutet für mich auch, sich genug Zeit zu nehmen, um mit den guten Produzenten, Autoren und Regisseuren, die wir in Deutschland haben, diese und andere Aspekte wirklich sorgfältig umzusetzen und sich immer wieder selbst zu überprüfen, um so den Bedürfnissen und Ansprüchen der Zuschauer an das Medium Fernsehen und an unser Programm gerecht zu werden.

Qualität bedeutet auch, dem Versprechen, das jedes Programmgenre in gewisser Weise gibt, gerecht zu werden: So soll, stark vereinfacht, Unterhaltung unterhalten, Comedy zum Lachen bringen, sollen News klar und verständlich informieren – und Fiktion soll fesseln, ein Krimi muss einfach spannend sein.