



Conseil supérieur de l'audiovisuel



Tagung

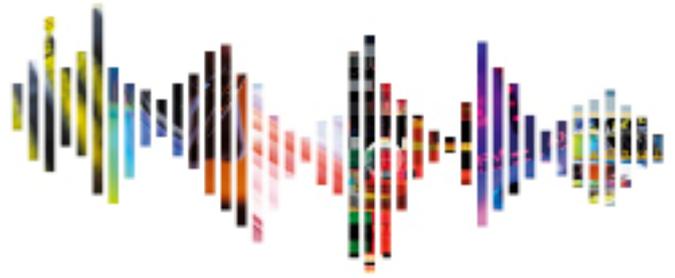
Die neuen Grenzen des Rundfunks

21. September 2007 - Brüssel, Belgien

PANEL 1

Quel champ d'application pour le décret ?

WORKING PAPER



1. EINLEITUNG: REGELN ALS SELBSTZWECK?

Angesichts utopischer und absatzorientierter Reden erinnern die Geisteswissenschaftler häufig daran, dass Erfindungen wie die neuen Kommunikationstechniken keinem technischen Determinismus unterliegen. Nichts anderes sagte der Historiker Roger Chartier, als er den Standpunkt der Betreiber von online-Publikationen kommentierte, die anführten, dass die neuen Technologien zweifellos ein Synonym für Demokratisierung seien: „ (...) *in den Techniken selbst liegt keine Bedeutung; sie sind von sich aus weder diktatorisch noch demokratisch. (...) Die Techniken selbst sind neutral. Sie ergeben sich aus konfliktreichen oder spannungsvollen Beziehungen, die der politischen Dimension eigen sind, dieser im allgemeinen aber nicht immer demokratisch geprägten Dimension der Beziehung zwischen Bürgern und politischen oder mehr noch wirtschaftlichen Kräften.*“ Er unterstrich auf diese Weise, dass die Technologien nicht zum Selbstzweck erfunden werden, sondern vielmehr aus den Bedürfnissen der Gesellschaft und des Markts entstehen.

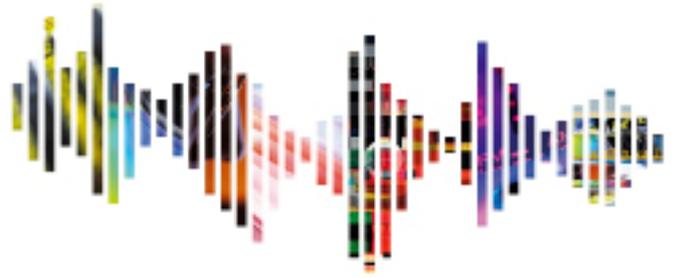
Dies gilt ebenso für die Bestimmungen im audiovisuellen Bereich. Mit der Entwicklung der Medien verändern sich die Bestimmungen nicht etwa aufgrund von purem „Determinismus“, sondern wegen der veränderten Rahmenbedingungen, die diese neuen Techniken mit sich bringen. Auch die Medien orientieren sich an den Bedürfnissen der Gesellschaft und des Markts.

Will man angesichts der grundlegenden Umwälzungen in diesem Bereich den Anwendungsbereich der Regelung - und damit die Vorschriften im audiovisuellen Bereich überdenken - muss zunächst eine Bestandsaufnahme der heute in der französischen Gemeinschaft geltenden Regelungen gemacht werden und diese dann anschließend den auf europäischer Ebene geltenden Vorschriften gegenübergestellt werden, sowie den Entwicklungen der Technologien und Märkte, die für deren Zukunft entscheidend sind.

2. DIE VERSCHIEDENEN GESETZGEBUNGEN

2.1 *Ausnahmen von der freien Meinungsäußerung unter Berücksichtigung des Wettbewerbs*

Beim Rundfunk besteht ein grundsätzlicher Konflikt zwischen der freien Meinungsäußerung und den technischen Zwängen, die sich durch die terrestrische Übertragung ergeben. Die in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierte Freiheit der Meinungsäußerung stößt dort an ihre Grenzen, wo die Rechte anderer beeinträchtigt werden. Da nun aber aus technischer Sicht die Frequenz seltener und flüchtiger Natur ist und eine uneingeschränkte Nutzung zur Anarchie führen würde, erfährt die freie Meinungsäußerung, die *„die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf*



Landesgrenzen“ einschließt, im audiovisuellen Bereich eine Ausnahme: Die Staaten können die Rundfunkbetreiber einer Genehmigungspflicht unterwerfen.

Auf diesem Weg steuern die Staaten die Frequenzen, über die sie verfügen. Je nach Land und soziopolitischen Traditionen übernehmen sie mehr oder weniger intensiv die kostspielige wirtschaftliche Entwicklung der durch diese seltenen Ressourcen ermöglichten Übertragungstechniken und gewährleisten gleichzeitig einen größtmöglichen Zugang. Da sie wissen, dass Radio und vor allem Fernsehen machtvolle Instrumente der Information sind, die keine besonderen Kenntnisse voraussetzen, um verstanden zu werden, sorgen sie - in einer Zeit, die von Kriegserinnerungen geprägt und von den sich daraus ergebenden internationalen Spannungen beeinflusst ist - stets und auf unterschiedliche Weise dafür, dass für neue Informationen alle nützlichen Vorsichtsmaßnahmen ergriffen werden, um auf diese Weise den Schutz der Demokratie zu gewährleisten.

In Westeuropa unterliegen die bestehenden Rundfunkmodelle einem staatlichen Monopol. Der Staat wacht über den von ihm organisierten Rundfunk. Die Satzungen des INR (Institut National de Radiodiffusion) und späteren RTB (1960) wollen neben der Vergabe von Frequenzen auch den Pluralismus garantieren, insbesondere indem sie den verschiedenen Denkrichtungen Zugang zum Radio ermöglichen und die Grundrechte zu wahren. Mit der Zeit tauchen andere Anliegen auf: Das Recht auf unparteiische Information, das 1960 als Objektivitätsprinzip neu formuliert wird, und die Unabhängigkeit, die bereits 1930 durch die (damals relative) Autonomie der öffentlich-rechtlichen Anstalt festgelegt wurde und die 1960 anlässlich der Überarbeitung der Satzung gestärkt wird, indem die staatliche Kontrolle über den Aufsichtsrat des RTB entfällt und somit de facto jede Art vorheriger Zensur von Informationssendungen.

Diese erste Satzung, die sich auf die Frage der Vergabe von Frequenzen konzentriert, legt somit Prinzipien fest im Spannungsfeld zwischen dem Recht auf freie Meinungsäußerung und den Rechten anderer. Sie enthält sowohl in Form positiver Maßnahmen (Förderung) als auch negativer (Verbote) Grundsätze, die darauf ausgerichtet sind, die Rechte des Einzelnen und die kollektiven Rechte zu wahren, Prinzipien, die sich aus dem Konzept des öffentlichen Interesses ergeben, und die Ausdruckskraft der audiovisuellen Medien berücksichtigen (Steuerung des Spektrums, Respektierung des Pluralismus, Recht auf objektive Information, Unabhängigkeit des Rundfunkbetreibers) und Vorschriften, die durch die Notwendigkeit, die nationalen kulturellen Besonderheiten (Sprachgleichgewicht) zu wahren, diktiert werden.

In den 80er Jahren, beginnen mit der sogenannten Deregulierung turbulente Zeiten für den audiovisuellen Bereich, wo neue Übertragungsmedien (Kabel und Satellit) und neue Akteure (Privatunternehmen) den Spielplan betreten, und sowohl zur Internationalisierung des Rundfunks und zur Vervielfachung der Übertragungskanäle als auch zum grundlegenden Wandel der Rolle und der jeweiligen Regelungen der Staaten führen, zumal sich 1989 der Gesetzgebungsrahmen auf europäischer Ebene mit der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ ausdehnt. Diese beinhaltet die freie Verbreitung der Programme, die Förderung



europäischer Produktionen und deren Ausstrahlung, die Wahrung wichtiger Ziele öffentlichen Interesses (Schutz Minderjähriger, Verbraucherschutz, Wahrung der Menschenwürde und der Integrität der Werke).

Das nebeneinander Bestehen von privaten und öffentlichen Betreibern bringt es mit sich, dass Fragen im Zusammenhang mit Konkurrenz und Markt berücksichtigt werden müssen. Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene bedeuten die wirtschaftlichen Betrachtungen jedoch nicht, dass die „traditionellen Werte“, von denen in den ersten Regelungen für den audiovisuellen Bereich die Rede war, verschwunden sind. Sie finden weiterhin Anwendung und dienen der Wahrung des öffentlichen Interesses. Sie werden an eine Gesellschaft, an Veranstalter und an Medieninhalte angepasst, die sich verändert haben, und finden in nunmehr expliziteren Grundsätzen Niederschlag wie Menschenwürde, Schutz Minderjähriger, Recht auf Information und Diversität. Der wirtschaftliche Aspekt der Frequenzen ist in den Hintergrund gerückt, bleibt aber weiterhin nützlich, um überall dort einen ausgewogenen und diversifizierten Gebrauch des Spektrums in allen Fällen zu gewährleisten, wo die Frequenzen weiterhin das universale Medium für den Zugang zum Rundfunk sind, oder wo andere Übertragungsmedien mit begrenzten Kapazitäten wie das Kabel zum Einsatz kommen.

Die immer komplexere audiovisuelle Landschaft wird fast überall von der Schaffung von Regulationsbehörden begleitet, deren Aufgabenbereiche und Autonomie ständig zunehmen.

2.2 In der französischen Gemeinschaft

Die französische Gemeinschaft, die von Anfang an von der Durchlässigkeit ihrer Grenzen geprägt ist, integriert diese Veränderungen in ihren Regelapparat.

Per Dekret vom 12. Dezember 1977 wird RTB zum RTBF (Radio und Fernsehen der französischen Gemeinschaft Belgiens). Das Dekret übernimmt die bereits bestehenden Bestimmungen öffentlichen Interesses. Es wird am 30. März 1983 um einen Punkt ergänzt, der sich auf die Werke und Autoren der französischen Gemeinschaft bezieht. Ein Dekret vom 8. September 1981 legt die Bedingungen für die Anerkennung der lokalen Radiosender fest: sie umfassen Grundrechte (Einhaltung der Gesetze, der gutem Sitten, der Sicherheit des Staates usw.), Prinzipien allgemeinen Interesses (Unabhängigkeit, verwendete Frequenz usw.) und kulturelle „lokale“ Besonderheiten (lokale Nachrichten und Programme, Eigenproduktionen). Am 5. Juli 1985 sieht die französische Gemeinschaft die Genehmigung von lokalen Fernsehsendern und Fernsehsendern der Gemeinschaften vor, indem sie auf die lokalen und kulturellen Besonderheiten ihrer Programmgestaltung hinweist (eigene Produktionen, Aktivitäten unter Mitwirkung der Bevölkerung, Aufwertung des kulturellen Erbes der französischen Gemeinschaft usw.).

Das Dekret vom 17. Juli 1987 über audiovisuelle Medien stellt diese verschiedenen Ansätze gegenüber und fügt neue Elemente ein im Zusammenhang mit der Berücksichtigung privater Akteure. Kriterien wirtschaftlicher Art ergänzen nunmehr explizit die Grundsätze öffentlichen Interesses und die kulturellen Besonderheiten. Außerdem führt das Dekret zur



Gründung der ersten Medienaufsichtsbehörde (CSA), die sich aus kompetenten Akteuren des audiovisuellen Bereichs zusammensetzt.

Dieses Dekret wird in der Folge mehrfach überarbeitet und an die Realität, die Komplexität und die Internationalisierung der audiovisuellen Landschaft angepasst. Per Dekret vom 24. Juli 1997 erhält die CSA in einer anderen Zusammensetzung die Funktion einer Regulierungsbehörde für den audiovisuellen Bereich. Gleichzeitig wird am 14. Juli 1997 ein neues RTBF-Dekret verabschiedet. Das öffentliche Modell wird zu einem Mischmodell. Werbung wird erlaubt und die staatliche Unterstützung wird nunmehr durch einen Geschäftsführungsvertrag ergänzt.

Das Dekret vom 27. Februar 2003 begünstigt eine Einteilung nach Kategorien (Veranstalter, Vertrieb, Betreiber). Die Rechte und Pflichten leiten sich von der jeweiligen Kategorie der Akteure ab. Die niedergelegten Grundsätze bewegen sich im Spannungsfeld zwischen dem, was genehmigt wird, und dem, was geschützt wird, und betonen die Verantwortung des Veranstalters, der gekennzeichnet werden muss. Die CSA wird in ihrem Aufgabenbereich der Regulierung des Rundfunksektors gestärkt.

Die immer zahlreicheren audiovisuellen Kommunikationswege stellen die Zielsetzung dieser Regelungen sicherlich nicht in Frage, müssen allerdings von diesen berücksichtigt werden. Um nur das Beispiel der sich im Wandel befindenden redaktionellen Funktion herauszugreifen, könnten die neuen Praktiken dazu führen, dass neue Kriterien hinzukommen, wie die Beherrschung und Schaffung von Inhalt durch die Nutzer.

3. ÜBERBLICK UND GRUNDLINIEN DER RUNDFUNKÜBERTRAGUNG

3.1 Definitionen, die sich aus der Verteilung der Kompetenzen im Föderalstaat ergeben

In Belgien fällt Rundfunk (und Fernsehen) als kultureller Bereich seit 1970 in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaften. Der Rundfunk wird jedoch weder in der Verfassung noch in Sondergesetzen der institutionellen Reform definiert. Es war damals – gestärkt durch eine Stellungnahme des Conseil d'Etat aus dem Jahr 1971 zu einem Gesetzentwurf über Rundfunk – Usus geworden, sich auf internationale Quellen zu beziehen, insbesondere auf die Konventionen der ITU, der Internationalen Telekommunikationsunion. Zwei Kriterien waren danach entscheidend: Das Kriterium Bestimmung („für den Empfang durch die Öffentlichkeit bestimmt“) und das Kriterium Technik („Übertragung über Funkwellen“).

Der belgische Verfassungsgerichtshof (der im Mai 2007 den 1980 anlässlich der schrittweisen Umwandlung Belgiens in einen Föderalstaat gegründeten Schiedshof abgelöst hat) hat den Begriff Rundfunk schrittweise anhand eines Bündels von Kriterien definiert, die an die Entwicklung der Technologien und Märkte angepasst sind.



In Verfügungen der Jahre 1990 und 1991 hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Gemeinschaften sowohl für inhaltliche als auch für „spezielle“ technische Aspekte des Rundfunks zuständig sind, jedoch nicht für das allgemeine Gebiet der Funkwellen. In einer Verfügung von Oktober 2000 bestätigt der Gerichtshof die Zuständigkeit der Gemeinschaften nicht mehr in Bezug auf die technischen Aspekte „die speziell für den Rundfunk gelten“ sondern auf die „sekundären“ Aspekte des Rundfunks. Er stellt darüber hinaus klar, dass die Zuständigkeit der Gemeinschaften im Rundfunkbereich nicht an eine bestimmte Ausstrahlungs- oder Übertragungsart gebunden ist (Grundsatz der Technologieneutralität) und streicht den Bezug zu den Konventionen der UIT.

In einer Verfügung von Juni 1998 schließt der Gerichtshof die Kommunikationsdienste, die Informationen oder andere Leistungen auf individuellen Abruf liefern, wie z.B. Fernkopierdienste, elektronische Datenbanken und andere ähnliche Dienste von der *Rundfunktätigkeit* aus. Die Abgrenzung föderaler Kompetenzen von den Kompetenzen der Gemeinschaften erfolgt danach, ob ein individueller Abruf vorliegt oder nicht.

Diese Grenze wird durch die Verfügung vom Oktober 2000 verschoben, da der Gerichtshof nunmehr das Kriterium Fehlen einer *point-to-point*-Kommunikation zugrunde legt. Der Gerichtshof vertritt zunächst die Ansicht, dass „ein Rundfunkprogramm für die Öffentlichkeit oder einen Teil davon bestimmt ist, auch dann wenn die Sendung individuell abgerufen wird.“ Sie führt im Anschluss daran aus, dass „weder die Kommunikation von einem Sender zu einem Einzelpfänger (*point-to-point*) – unabhängig davon, ob sie auf die Initiative einer Sendeanstalt, eines Fernsehzuschauers oder eines Hörers zurückgeht – noch Dienste, die auf Abruf individuelle Informationen liefern, in den Rundfunkbereich fallen“. Schließlich erläutert er, dass ein über Rundfunk angebotener Dienst in den Bereich Rundfunktätigkeit fallen muss, damit die Zuständigkeit des Gerichtshofs gegeben ist. Zum Rundfunkbereich zählen verschlüsselte oder unverschlüsselte Erstsendungen, die für den direkten Empfang durch die Allgemeinheit bestimmt sind. Dieses für den Rundfunkbereich wesentliche Merkmal geht aber nicht dadurch verloren, dass dem Fernsehzuschauer oder Hörer infolge der technischen Entwicklung größere Auswahlmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

2002 wird die Grenze erneut verschoben. *Point-to-point* wird ausdrücklich als Rundfunktätigkeit betrachtet: „In dieser Hinsicht sollte angemerkt werden, dass bestimmte Techniken, wie die der Kommunikation zwischen einem Sender und einem einzelnen Empfänger (*point-to-point*) heute sowohl für den Empfang traditioneller Rundfunksendungen verwendet werden können als auch für den Empfang von Sendungen anderer Telekommunikationsarten. Daraus ergibt sich, dass die mittels dieser Techniken ausgestrahlten Programme nicht zwangsläufig außerhalb der Zuständigkeit der Gemeinschaften liegen und dass die benutzten Techniken nicht zwangsläufig in die gleiche Zuständigkeit fallen.“ Der Gerichtshof kombiniert hier zwei Kriterien: ein Dienst, der individuelle Information liefert und durch eine Art von Vertraulichkeit gekennzeichnet ist, fällt nicht in den Rundfunkbereich.

In einer Verfügung von 2004 trägt der Gerichtshof der Überschneidung der Rundfunk- und Telekommunikationsbereiche Rechnung und insbesondere der möglichen gemeinsamen Nutzung bestimmter Übertragungs-Infrastrukturen, die zu einer Entspezialisierung der



Infrastruktur und Netze und zur Schaffung neuer Dienste führen. Er unterscheidet den Rundfunk (der Fernsehen umfasst) von anderen Telekommunikationsformen. Danach sendet ein Rundfunkprogramm öffentliche Informationen und ist damit, vom Standpunkt des Senders aus betrachtet, für die Öffentlichkeit oder einen Teil davon bestimmt und weist keinen vertraulichen Charakter auf. Die Dienste dagegen, die eine individuelle Information liefern, die durch eine gewisse Vertraulichkeit gekennzeichnet ist, zählen dagegen nicht zum Rundfunk und unterliegen damit der Zuständigkeit des Föderalstaates. Der Gerichtshof scheint die beiden Kriterien (Fehlen der Vertraulichkeit und Nichtvorliegen einer individuellen Information) nunmehr als kumulativ zu betrachten. Laut Gerichtshof besteht das wesentliche Merkmal des Rundfunks (und Fernsehens) darin, Informationen für das gesamte Publikum zu liefern. Diese weit gefasste Interpretation des Begriffs Übertragung umfasst ebenfalls die Übertragung auf individuellen Abruf.

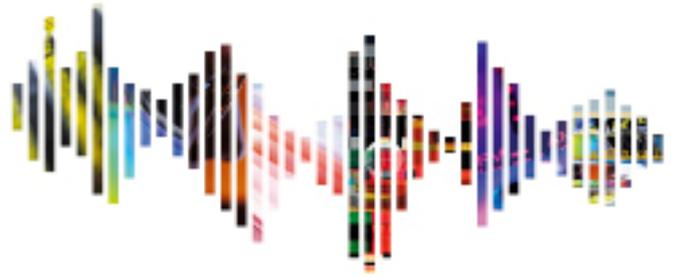
Folglich fallen neben dem „klassischen“ Rundfunk (Fernsehen und Radio) Videobrufrdienste und ähnliche Dienste, Internet-TV und Internet-Radiodienste unter den Begriff „Rundfunk“.

3.2 Bestimmungen und Regelungen in der französischen Gemeinschaft

Das den Rundfunk betreffende Dekret vom 27. Februar 2003 definiert seinen sachlichen Zuständigkeitsbereich in Artikel 2, Absatz 1: „*unbeschadet der besonderen Bestimmungen für den RTBF bezieht sich das vorliegende Dekret auf jede Rundfunkstätigkeit*“. Der Begriff Rundfunkstätigkeit wird dabei an keiner Stelle näher definiert.

Auch wenn dieses Dekret die diesbezüglichen Entwicklungen zum Zeitpunkt seiner Formulierung berücksichtigt hat, sind seither Infrastrukturen, die bis dahin überwiegend für das Senden oder die Übertragung von Daten verwendet wurden, nunmehr auch für Videodienste zugänglich und ermöglichen die Einführung neuer Rundfunkformate. Einige von ihnen (einzeln abrufbare Dienste oder Programme, mobile Plattformen und DSL-Dienste, lineare Radiodienste im Internet) wurden von der CSA bei der Anwendung des Dekrets berücksichtigt. Sie bezieht sich hierbei auf den Grundsatz der Technologieneutralität und auf die vom Verfassungsgerichtshof definierten Kriterien, räumt aber gleichzeitig die Notwendigkeit ein, die Bestimmungen des Dekrets zu prüfen, um eine Gleichbehandlung der Akteure bei vergleichbaren Sachverhalten zu gewährleisten sowie eine Verhältnismäßigkeit der ihnen auferlegten Bedingungen und Maßnahmen. Die wenigen seit 2003 vorgenommenen Dekretänderungen reichen nicht aus, der Entwicklung des Sektors zu begegnen.

Der 2006 zwischen der Regierung und dem RTBF ausgehandelte Rundfunkvertrag für die nächsten fünf Jahre hat der Überarbeitung der Fernseh-Richtlinie vorgegriffen, indem insbesondere eine Unterscheidung in lineare und nicht-lineare audiovisuelle Mediendienste vorgenommen wurde mit jeweils differenzierten Pflichten. Um die gesetzliche Grundlage sicherzustellen – und ohne darüber hinaus den Stand der Überarbeitung des europäischen Textes und der Entwicklungen im Bereich der Formate und Übertragungsarten von Diensten und Programmen zu berücksichtigen – hat das Parlament der französischen Gemeinschaft



am 17. Juli 2007 eine Änderung des RTBF-Dekrets und des Dekrets über Rundfunk verabschiedet.

Aufgrund fehlender passender Bestimmungen befinden sich heute einige Dienste oder Programme sowie neue Zugangsarten in Bezug auf ihre rechtliche Einordnung in einem ungeklärten Raum. Dies gilt insbesondere für *podcasting*, Internet-TV, Internetseiten von Fernsehsendern, Zeitungen mit audiovisuellen Inhalten usw.

3.3 Die europäischen Texte und ihre Überarbeitung

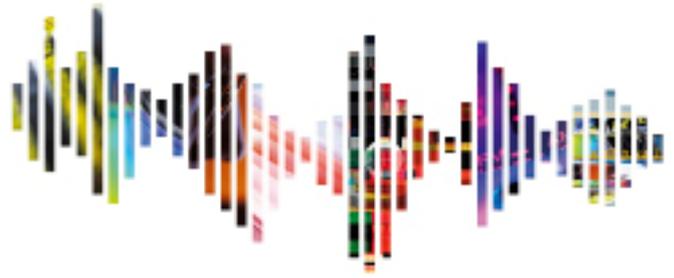
Die Europäische Union unterscheidet zwischen den „*Audiovisuellen Mediendiensten*“, die der Fernseh-Richtlinie unterliegen und den „*Diensten der Informationsgesellschaft*“, die von der sogenannten „*E-commerce Richtlinie*“ geregelt werden. Die wie Videoabruf abrufbaren Dienste sind im Begriff der audiovisuellen Mediendienste enthalten.

Am 24. Mai 2007 haben sich das Parlament und der Europarat auf eine Überarbeitung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, im allgemeinen Fernseh-Richtlinie genannt, geeinigt. Die wesentliche Neuerung der künftigen Richtlinie besteht darin, Abrufdienste einzubeziehen, auf die nur einige Bestimmungen der künftigen Richtlinie anwendbar sind.

Diese „*zweistufige*“-Richtlinie sieht Änderungen der Bestimmung vor nach dem Grad der Kontrolle durch den Nutzer. Eine erste Regelungsstufe ist auf alle audiovisuellen Mediendienste anwendbar. Sie umfasst Vorschriften im rechtlichen Bereich und im Bereich des freien Verkehrs wie die Kennzeichnung der Mediendienstanbieter, das Verbot der Aufstachelung zum Hass, den Zugang von Personen mit einer Seh- oder Hörbehinderung, die zeitliche Abfolge der Medien und Inhalte kommerzieller Kommunikation wie Sponsoring und Produktplatzierung. Eine zweite Stufe regelt die besonderen Aspekte der Fernsehsendungen, also der linearen audiovisuellen Mediendienste (Zugang zu Ereignissen, die von großem öffentlichen Interesse sind und zu Kurznachrichtenausschnitten, Quoten europäischer Werke und unabhängiger Produktionen, Einfügung reiner Fernsehwerbungs- und Teleshopping-Sendungen, Schutz Minderjähriger und das Recht auf Gegendarstellung) und der nicht-linearen Abrufdienste (Schutz Minderjähriger, Werbung und Zugang zu europäischen Werken).

Gemäß dem Wortlaut des gemeinsamen Standpunkts des Europäischen Parlaments und Europarats umfasst die Definition der audiovisuellen Mediendienste sechs kumulative Kriterien:

1. Das Hauptkriterium ist dabei das Vorliegen einer Rundfunkfähigkeit.
2. Der wirtschaftliche Aspekt der Fernsehtätigkeit im Sinne des EU Vertrages schließt private Korrespondenzen aus.
3. Der Begriff „*audiovisuell*“ (animierte Bilder) bedeutet den Ausschluss von Tonübertragungen, Hörfunk und elektronischen Zeitungen.
4. Der Zweck der Mediendienste (Information, Unterhaltung, Bildung) schließt insbesondere für den Autoverkehr bestimmte Webcams aus.



5. Das Kriterium Bestimmung bedeutet, dass der Dienst für die Öffentlichkeit bestimmt sein soll.
6. Schließlich muss der Dienst auf dem Weg elektronischer Kommunikationsnetze übertragen werden, was Kino und DVD-Verleih ausschließt.

Im Falle einer Überschneidung mit der „E-commerce“-Richtlinie sind die detaillierteren Bestimmungen des Vorschlags zur Änderung der Fernseh-Richtlinie maßgebend. In den Bereichen dagegen, die nicht von der Fernseh-Richtlinie koordiniert werden (beispielsweise Fragen der redaktionellen Verantwortung bei Zwischendiensten), haben die Vorschriften der „E-commerce“-Richtlinie Vorrang.

Es muss daran erinnert werden, dass es den Mitgliedstaaten freigestellt ist, strengere oder detailliertere Maßnahmen vorzusehen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG DIE NEUEN GRENZEN DES RUNDFUNKS

Die Frage der Reichweite der neuen Grenzen des Rundfunks stellt sich für die Dienste oder Programme, die nur wenige oder keine Berührungspunkte mit den klassischen Rundfunkmodellen haben, oder die eher von Modellen anderer Bereiche inspiriert scheinen.

Bis auf den Grundsatz der Technologieneutralität schlagen der belgische Verfassungsgerichtshof und der europäische Gesetzgeber Ansätze vor, die sich -obwohl sie von unterschiedlichen Überlegungen ausgehen - durchaus ergänzen. Für den Verfassungsgerichtshof fällt ein Dienst, der für die Öffentlichkeit bestimmte Informationen verbreitet, die aus der Sicht des Veranstalters für die gesamte Öffentlichkeit oder einen Teil davon bestimmt sind und keinen vertraulichen Charakter haben, unter den Begriff Rundfunk. Der europäische Gesetzgeber definiert audiovisuelle Mediendienste anhand eines Bündels von Kriterien wie dem überwiegend audiovisuellen Inhalt, dem wirtschaftlichen Aspekt, dem Zweck, der Bestimmung und der Übertragungsart.

Die Kriterien „Übertragung für die Öffentlichkeit oder einen Teil davon“ und „Bestimmung“ betreffen beide öffentliche (Massen-) Kommunikationen; die Kriterien „Nicht-Vertraulichkeit“ und „wirtschaftlicher Aspekt“ führen indirekt zum gleichen Ergebnis, außer bei Blogs, die die Europäische Kommission als Tätigkeit ohne wirtschaftlichen Charakter betrachtet.

Das im Vorschlag zur neuen Fernseh-Richtlinie verwendete Kriterium „audiovisuell“, das Tonübertragungen und Hörfunk ausschließt, wird bis heute nicht in den Bestimmungen der französischen Gemeinschaft berücksichtigt. In Belgien umfasst Rundfunk stets Radio und Fernsehen.

Das Kriterium des „(audiovisuellen) Inhalts als Hauptzweck der Tätigkeit“, der in der europäischen Betrachtung von grundlegender Bedeutung ist, findet im belgischen Recht kein Äquivalent. Im Hinblick auf die zahlreichen neuen Multimedia-Techniken gestattet es, nur die zu betrachten, die audiovisueller Art sind. Mit dieser Definition sollen auch so



unterschiedliche Fälle wie die Webseiten von „Libre Belgique“, Vif/L'Express, Behealth TV, MR TV und RTC Télé Liège beurteilt werden können. Dennoch wird eine solche Bewertung nicht einfach sein (wie soll der Hauptzweck vom Nebenzweck unterschieden werden?), aber eine genauere Definition des Kriteriums könnte seinen Sinn einschränken.

Das Kriterium „Zweck“ scheint sinnvoll, wenn man sich auf das klassische Fernsehen bezieht. Dennoch hat man es im belgischen und gemeinschaftlichen Recht bis jetzt nicht für angebracht gehalten, den Mehrwert der Dienste, die unter die Regelung fallen, als Voraussetzung für das Vorliegen von Rundfunk zu sehen. Wie auch immer, in einem technologischen Umfeld, wo alles oder nahezu alles Gegenstand von Rundfunk werden kann, hilft die Frage des redaktionellen „Inhalts“ unbestreitbar dabei, den Nutzen und die Absicht dessen, was übertragen wird, festzustellen.

Das Kriterium „Technik“ bestimmt, dass die Übertragung über elektronische Kommunikationsnetze erfolgen muss, was Kino und DVD-Verleih aus dem Anwendungsbereich ausschließt. Dieses Kriterium stellt wohl kaum ein Problem dar.

Damit ist das einzige neue Kriterium, das die künftige Fernseh-Richtlinie vorsieht und das kumulativ mit den anderen betrachtet werden muss, das „Hauptwesen“ des Dienstes. Durch dieses Kriterium könnten konkret bestimmte Internet-TV- oder Podcast-Dienste in den Bereich der audiovisuellen Mediendienste fallen. Die flämische Regierung scheint den gleichen Schluss gezogen zu haben, als sie am 11. Mai 2007 vorgeschlagen hat, den Verweis auf dieses Kriterium explizit in die Gesetzgebung aufzunehmen.

Der Nutzen und die Wirksamkeit dieser neuen Maßnahmen werden sich danach bemessen lassen, ob sie geeignet sind, für jeden Dienst und für jedes Programm den verantwortlichen Veranstalter festzustellen. Die künftige Fernseh-Richtlinie schlägt folgende Definition für diesen zentralen Begriff von Rundfunk vor: *Die redaktionelle Verantwortung besteht in „der Ausübung einer wirksamen Kontrolle auf die Auswahl der audiovisuellen Inhalte und deren Organisation, entweder in einem Programmplan bei Fernsehsendungen oder in einem Katalog bei Abrufdiensten. Aus der redaktionellen Verantwortung ergibt sich nicht unbedingt eine juristische Verantwortung im Sinne nationalen Rechts in Bezug auf den Inhalt oder die bereitgestellten Dienste.“*

Die Entwicklung, die durch die künftige Fernseh-Richtlinie bewirkt wird, zielt auf eine Anpassung an die strukturellen und technologischen Veränderungen im audiovisuellen Bereich. Die gegenwärtigen Machtverhältnisse haben den europäischen gesetzgeberischen Eingriff im Wesentlichen darauf beschränkt, die veränderte Art des Konsums audiovisueller Mediendienste (linear oder nicht-linear) durch die Öffentlichkeit zu betrachten, wobei die gesetzgeberischen Ansätze der Staaten auf dieser gleichen Basis beruhen.

Der modulare Ansatz ist nicht neu in der französischen Gemeinschaft: Öffentliche und private Veranstalter unterliegen nicht denselben Regeln, ebenso wie für öffentliche oder unabhängige Radiosender nicht die gleichen Verpflichtungen gelten. Dieser Ansatz ist am besten geeignet, um eine gemeinsame Basis für alle Dienste oder Programme zu gewährleisten, die für ein breites Publikum bestimmt sind, unabhängig davon, wie der



Zugang erfolgt (Grundsatz der Technologieneutralität) und wie der Konsum erfolgt (linear oder nicht-linear). Außerdem berücksichtigt dieser Ansatz, eine angemessene Anwendung der Grundsätze der Proportionalität, der Nicht-Diskriminierung und der Transparenz gegenüber der Auswirkung dieser Dienste oder Programme auf die öffentliche Meinung. Die gemeinsame Basis besteht in den Zielen, die die Bestimmungen im audiovisuellen Bereich stets verfolgt haben und die im Spannungsfeld zwischen freier Meinungsäußerung und dem Recht anderer (Schutz Minderjähriger, Wahrung der Menschenwürde, Verbraucherschutz, Recht auf Information usw.) liegen.

Als kleiner audiovisueller Markt mit starker Konkurrenz hat die französische Gemeinschaft bestimmte Vorschriften für Rundfunkdienste festgelegt, die nicht in dem vom Europa vorgeschlagenen gemeinsamen Minimalgerüst enthalten sind. Diese Vorschriften können heute nicht mehr unverändert auf alle neuen Dienste angewandt werden, die, wenn die Kriterien der künftigen Fernseh-Richtlinie Anwendung finden sollten, in den Rundfunkbereich fallen.

Vor allem auf einem kleinen Markt stellt sich die grundlegende Frage des verantwortlichen Veranstalters, auf den man - trotz einer eventuellen Neudefinition des Zuständigkeitsbereichs - nicht verzichten kann, da ansonsten die angepassten Bestimmungen nicht angewandt werden können.

Eine erneute Prüfung der Bestimmungen für diese verschiedenen Dienste ist demnach heute unerlässlich. Geprüft werden sollten dabei insbesondere die im allgemeinen Interesse liegenden Ziele im Spannungsfeld zwischen freier Meinungsäußerung und den Rechten anderer, zwischen Konkurrenz und Verbraucherschutz, zwischen freiem Austausch und kultureller Ausnahme unter Berücksichtigung der vermutlichen Auswirkung, die diese Dienste auf die Meinung haben könnten.