

Christina Holtz-Bacha

Medienpolitik für Europa

Christina Holtz-Bacha

Medienpolitik für Europa



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage Januar 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Barbara Emig-Roller

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: MercedesDruck, Berlin

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 3-531-14127-9

Inhalt

Verzeichnis der Abkürzungen

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Vorwort	13
1 Europa und die Medien – die Medien und Europa	15
2 Die Akteure	25
2.1 Von den Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union	26
2.2 Der Europarat	41
2.3 Die EBU – European Broadcasting Union/Union Européenne de Radio-Télévision	45
3 Europarechtliche Grundlagen	51
3.1 EG und EU: die rechtlichen Grundlagen	51
3.1.1 Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten	55
3.2 Europarat: die rechtlichen Grundlagen	59
3.3 Medienfreiheit in Europa	61
4 Fernsehen als Motor der europäischen Integration	67
5 Regulierung des Fernsehens: Vom Integrationsfaktor zur Dienstleistung	85
5.1 Fernsehen ohne Grenzen: das Grünbuch der Kommission	86
5.2 Der Weg zur Fernsehrichtlinie	98
5.3 Die Fernsehrichtlinie	108
5.3.1 Der Kampf um die Quotenregelungen	119
5.3.2 Der Bund-Länder-Streit	127
5.4 Umsetzung der Fernsehrichtlinie und Novellierung 1997	134

5.5	Die Anwendung der Richtlinienvorschriften und weiterführende Maßnahmen	148
5.5.1	Artikel 4 und 5	150
5.5.2	Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung.....	158
5.5.3	Jugendschutz.....	168
5.5.4	Werbung.....	173
5.6	Novellierungsbedarf: Von der Fernseh- zur Content-Richtlinie?	180
6	Die Sicherung von Pluralismus auf dem Medienmarkt.....	185
6.1	Kartellverbot und Missbrauchsaufsicht.....	190
6.2	Fusionskontrollverordnung.....	194
6.3	Initiativen für europäische Maßnahmen zur Sicherung von Meinungsvielfalt	202
6.4	Die Sicherung innerer Vielfalt.....	219
6.5	Medienkonzentration und Vielfaltssicherung – kein Thema für Europa?.....	222
7	Öffentlich-rechtlicher Rundfunk.....	227
7.1	Kultur versus Ökonomie.....	252
8	Förderpolitik zur Stärkung der europäischen audiovisuellen Industrie	257
8.1	Förderung der audiovisuellen Produktion	258
8.2	Der europäische audiovisuelle Sektor.....	283
8.3	Auf dem Weg in die Informationsgesellschaft.....	288
9	Europäische Medienpolitik im Dienste europäischer Öffentlichkeit?	303
9.1	25 Jahre Medienpolitik für Europa	303
9.2	Europäische Medienpolitik?	311
9.3	Ein Beitrag zur europäischen Öffentlichkeit?	316
10	Literatur.....	329
	Anhang	361
	Fernsehrichtlinie von 1997	361
	Index	381

Verzeichnis der Abkürzungen

AKW	Arbeitskreis Werbefernsehen der deutschen Wirtschaft
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BBC	British Broadcasting Corporation
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
CBS	Columbia Broadcasting System
Coreper	Comité des représentants permanents
CTQC	Consortium de télévision Québec
DG	Directorate General, Generaldirektion
DLM	Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten
EAG	Europäische Atomgemeinschaft, auch Euratom
EBU	European Broadcasting Union, auch UER
ECS	European Communication Satellite
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention; Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESA	European Space Agency
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft, auch EAG
Europol	Europäisches Polizeiamt
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVN	European Video News
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
EZB	Europäische Zentralbank
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GEZ	Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik Deutschland
IBA	Independent Broadcasting Authority
IBU	International Broadcasting Union
ITU	Internationale Telegraphen-Union/International Telecommunication Union

KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KGRE	Kongress der Gemeinden und Regionen Europas
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
OIR	Organisation Internationale de Radiodiffusion
OIRT	Organisation Internationale de Radiodiffusion et Télévision
ORF	Österreichische Rundfunk Gesellschaft
OTS	Orbital Test Satellite
PJZ	Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit
RAI	Radiotelevisione Italiana, früher: Radio Audizione Italiana
RTE	Radio-Telefís Éireann
RTP	Radiotelevisã Portuguesa
RTVE	RadioTelevisión Española
SIC	Sociedade Independente de Comunicação
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SSR	Schweizer Rundfunk- und Fernsehanstalt
STER	Stichting Etherreklame
TF1	Télévision française 1
UER	Union Européenne de Radiodiffusion Union Européenne de Radio-Télévision
UIR	Union Internationale de Radiophonie, ab 1929: Union Internationale de Radiodiffusion

VPRT	Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WEU	Westeuropäische Union
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1.1	Kenntnisse über die Europäische Union (subjektive Einschätzung).....	18
Abbildung 8.1	Struktur von MEDIA PLUS.....	276
Tabelle 5.1	Richtlinienvorschlag.....	110
Tabelle 5.2	Fernsehrichtlinie vom 3. Oktober 1989.....	114
Tabelle 5.3	Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989.....	116
Tabelle 5.4	Fernsehrichtlinie vom 19. Juni 1997.....	143
Tabelle 5.5	Implementierung von Artikel 4 und 5 der Fernsehrichtlinie (Quotenartikel).....	151
Tabelle 5.6	Anteil europäischer Werke an der Sendezeit und Erfüllungsquoten pro Land (Artikel 4).....	153
Tabelle 5.7	Anteil europäischer Werke von unabhängigen Produzenten und Erfüllungsquoten pro Land (Artikel 5).....	156
Tabelle 8.1	Struktur von MEDIA I.....	266
Tabelle 8.2	Struktur von MEDIA II.....	273
Tabelle 8.3	Programmaustausch zwischen den EU-Staaten und Nordamerika.....	286
Tabelle 8.4	Marktanteile der nationalen und der US-Filme in den großen EU-Staaten.....	287

Vorwort

Ein Buch über europäische Politik, und sei es auch nur über ein spezifisches Feld wie Medienpolitik, zu schreiben, ist wie der Lauf des Hamsters im Laufrad: Es lässt sich kein Ende finden. Das hat mindestens zwei Gründe: Zum einen gibt es fortwährend und in kurzer Abfolge neue Entwicklungen. Aktivitäten auf der europäischen Ebene rufen Reaktionen in den Mitgliedsstaaten hervor, die dann wiederum die EU-Organen beschäftigen und zu geänderten Plänen und Entwürfen führen und so fort. Zum anderen liegt gerade in der Medienpolitik eine besondere Dynamik, die durch die technischen Entwicklungen bedingt ist. Das galt zunächst für den Rundfunkbereich und nun auch für die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Schließlich scheint in diesem Politikfeld alles mit allem zusammenzuhängen, so dass ein schwieriges Puzzle zu bewältigen ist.

Vor diesem Hintergrund ist an dieser Stelle zunächst Barbara Emig-Roller vom Verlag für Sozialwissenschaften (Wiesbaden) für ihre freundliche Geduld zu danken, mit der sie den Fortschritt des Manuskriptes begleitet hat. Sandra Lieske (Mainz) hat über viele Monate hinweg mit Gelassenheit und bemerkenswerter Findigkeit Literatur und Dokumente für mich beschafft. Sie wurde zeitweilig abgelöst von Katja Krug (Mainz), die ihr dabei in nichts nachstand. Anita Heil (Mainz) hat mit Sorgfalt große Teile des Manuskriptes geschrieben. Jörg Richter (Frankfurt) hat daraus eine ansehnliche Druckvorlage erstellt. Ihnen allen gilt mein Dank ebenso wie meinem Mann, Salah Bacha; er weiß warum.

Christina Holtz-Bacha
Nürnberg, im August 2005

1 Europa und die Medien – die Medien und Europa

Europa, die Europäische Union, ist Alltag, und ist es auch wieder nicht. Symbole für das vereinte Europa wie der weinrote Pass, der Euro, die Europaflagge oder die Europawahl signalisieren europäische Gemeinsamkeiten. Aber Europa scheint dennoch fern. Die Haltung der europäischen Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Gemeinschaft bleibt ambivalent und indifferent.

Der Kenntnisstand über dieses Europa lässt zu wünschen übrig. Das gilt sogar für die Bevölkerung in den Ländern, die schon bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften dabei waren. So konnten bei einer Eurobarometer-Befragung im Frühjahr 2004 (dazu und im folgenden: European Commission, 2004; 2005) zwar die meisten EU-Bürger die EU-Flagge identifizieren; eine deutliche Mehrheit glaubt aber – fälschlicherweise – auch, dass der Sternenkrans so viele Sterne enthält, wie die Union Mitgliedstaaten hat. Die meisten Befragten wussten nicht, dass die Europäische Union eine eigene Hymne hat. Zur gleichen Zeit, immerhin mitten in der Erweiterungsdiskussion und nur wenige Wochen vor dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten, gaben sich 47 Prozent der Europäer überzeugt, die EU habe zwölf Mitglieder; nur ein Drittel erkannte diese Aussage als falsch. Eine stattliche Zahl von EU-Bürgern ist der Auffassung, die EU-Kommission habe ihren Sitz in Straßburg, und gut die Hälfte meinte, der Kommissionspräsident werde direkt vom Volk gewählt.

Wie die Machtverteilung unter den Organen der Union aussieht, können viele nicht richtig einschätzen. Das Parlament, obwohl das relativ schwächste Organ, wird von vielen als das mächtigste Organ gesehen. Bei der Befragung im Frühjahr 2004 meinten 81 Prozent der Bürgerinnen und Bürger aus den 15 alten Mitgliedstaaten, das Parlament spiele eine wichtige Rolle in der EU. Von der Kommission sagten das gleiche damals nur 73 Prozent und vom Europäischen Gerichtshof 69 Prozent. Dem de facto mächtigsten Organ, dem EU-Ministerrat, wiesen am wenigsten Befragte eine wichtige Rolle in der EU zu, nämlich nur 63 Prozent. Tatsächlich stimmten

dann auch nur 41 Prozent der Befragten der Aussage zu: "Ich verstehe, wie die EU arbeitet/funktioniert"; 44 Prozent lehnten die Aussage für sich ab.

Auch das Engagement für Europa geht zurück. Bei der Europawahl im Juni 2004 wurde die schlechteste Beteiligung seit der ersten Direktwahl im Jahr 1979 verzeichnet. Obwohl 67 Prozent der Bürgerinnen und Bürger die Europawahl als wichtig bezeichneten, lag die durchschnittliche Beteiligung für alle 25 Mitgliedstaaten schließlich nur bei 45.7 Prozent. Die Gleichgültigkeit, die sich bei der Wählerschaft in den alten Mitgliedstaaten breit gemacht hat, konnte auch nicht etwa durch eine höhere Wahlbeteiligung in den zehn Beitrittsländern kompensiert werden. Denn auch hier blieb die Beteiligungsquote mäßig. Erstaunlicherweise wusste etwa drei Monate vor dem Wahltermin nur jeder zweite Bürger der alten Mitgliedstaaten, dass das Europäische Parlament direkt vom Volk gewählt wird, obwohl die Europawahl in den meisten Ländern nun schon zum fünften oder sechsten Mal stattfand.

Gefragt, was die EU den Menschen persönlich bedeutet, wofür sie steht, dachten die meisten Bürger der alten Mitgliedstaaten, nämlich 51 Prozent, sehr pragmatisch an ihre persönliche Mobilität: "Die Freiheit, überall in der EU zu reisen, zu studieren, zu arbeiten". 50 Prozent nannten den Euro. Demokratie verbinden dagegen nur 22 Prozent der Befragten mit der EU. Immerhin 26 Prozent assoziieren "Geldverschwendung" und noch einmal 22 Prozent "Bürokratie".

Auch wenn die Europäische Gemeinschaft für den Einzelnen täglich sichtbar und erfahrbar ist – nicht zuletzt durch die gemeinsame Währung, gilt Europa doch als entferntes, wenig greifbares Gebilde. "Zu weit weg" gehört zu den Standardargumenten, wenn es darum geht, zum Beispiel die niedrige Beteiligung an Europawahlen zu erklären. Bei der Eurobarometer-Befragung im Frühjahr 2005 gaben sich 53 Prozent der Europäer überzeugt, dass ihre Stimme nicht zählt in der Europäischen Union. Knapp die Hälfte der Befragten (49%) äußerte sich zufrieden darüber, wie die Demokratie in der EU funktioniert – allerdings liegt das Urteil über das Funktionieren der Demokratie im eigenen Land mit 53 Prozent im gesamteuropäischen Schnitt auch nicht sehr viel höher.

Tatsächlich spielen dann auch die Massenmedien die Hauptrolle in der Vermittlung von Informationen über die Europäische Union, der persönliche Austausch in Diskussionen mit Verwandten, Freunden und Kollegen spielt da eine geringere Rolle. Das Fernsehen steht mit deutlichem Abstand

an erster Stelle. 70 Prozent der Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten beziehen ihre Informationen über die EU aus dem Fernsehen. An zweiter Stelle rangiert die Tageszeitung (43%), danach das Radio (32%). Andere Quellen bleiben dahinter weit zurück.

Als die oben genannten Daten zum Kenntnisstand bezüglich der EU erhoben wurden, im Frühjahr 2004, zeigten sich die Befragten aus den Beitrittsstaaten besser informiert als diejenigen aus den 15 alten Mitgliedstaaten. Das lässt sich wohl darauf zurückführen, dass die Präsenz des Themas Europa in den Medien, wie es in der Beitrittsphase für die neuen Mitgliedstaaten erwartet werden kann, Auswirkungen auf die EU-Kenntnisse der Bürger in diesen Ländern gehabt hat. Wenn sich dann im Weiteren generell auch ein Zusammenhang zwischen dem (selbst wahrgenommenen) Kenntnisstand der Befragten und ihrer Beurteilung der EU zeigt, wird klar, dass es der Union nicht gleichgültig sein kann, wie gut die Bürgerinnen und Bürger über sie Bescheid wissen. Je besser nämlich die Befragten ihren eigenen Kenntnisstand über die EU einschätzen, desto besser ist auch ihr Image von der EU, desto eher beurteilen sie die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU als eine gute Sache und desto stärker fällt ihre Unterstützung für die EU-Verfassung aus.

Wie die Europäer ihren Kenntnisstand über die Europäische Union im Frühjahr 2005 einschätzten, zeigt Schaubild 1.1. Die Befragten wurden gebeten, auf einer Skala von 1 (gar nichts) bis 10 (sehr viel) anzugeben, wie viel sie meinen, über die EU zu wissen. Wirklich gut informiert (Skalenwerte 9 und 10) fühlen sich nur zwei Prozent der Europäer; ein Wert, der auch über die Jahre hinweg sehr stabil ist. Dagegen sagten im Frühjahr 2005 51 Prozent, sie wüssten ein bisschen Bescheid (Skalenwerte 3-5), und 27 Prozent schätzten ihr Wissen über die EU als recht gut ein (Skalenwerte 6-8). Immerhin 19 Prozent gaben zu, gar nichts oder fast gar nichts zu wissen (Skalenwerte 1 und 2). Der Zeitvergleich über die letzten fünf Jahre zeigt auch, dass die Europawahl offenbar keinen (längerfristigen) Einfluss auf die Kenntnisse der Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten hat, denn das hätte sich in den Werten für den Herbst 2004 auswirken müssen.

Wenn Europa von den Bürgern als eher fern und unverständlich erlebt wird und sie ihre Informationen über die EU auch überwiegend aus den Massenmedien erhalten, dann kommt diesen eine wichtige Funktion zu, wenn es darum geht, den Bürgern der Mitgliedstaaten Struktur, Arbeitsweise und Entscheidungen der Union nahezubringen. Das Urteil der Bevölkerung