

Nichtamtliche Übersetzung

EUROPARAT MINISTERKOMITEE

EMPFEHLUNG NR. R (99) 1

DES MINISTERKOMITEES AN DIE MITGLIEDSTAATEN ÜBER DIE MASSNAHMEN IM HINBLICK AUF DIE FÖRDERUNG DER MEDIENVIELFALT

*(angenommen vom Ministerkomitee, am 19. Januar 1999,
anlässlich der 656. Sitzung der Ministerdelegierten)*

Das Ministerkomitee, gestützt auf Artikel 15.b der Satzung des Europarates,

In Betonung der Bedeutung für alle Menschen, insbesondere bezüglich Information Zugang zu vielfältigem Medieninhalt zu haben;

Unterstreichend, dass die Medien und insbesondere der öffentliche Rundfunksektor verschiedenen Gruppen und Interessen der Gesellschaft – einschliesslich der sprachlichen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Minderheiten – sich auszudrücken ermöglichen sollten;

In der Feststellung, dass eine Vielfalt autonomer und unabhängiger Medien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene die Pluralität und die Demokratie allgemein fördert;

Daran erinnernd, dass die politische und kulturelle Vielfalt von Medienformen und -inhalten für die Medienvielfalt wesentlich ist;

Betonend, dass die Staaten die politische und kulturelle Vielfalt fördern sollten, indem sie ihre Medienpolitik gemäss Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der freie Meinungsäusserung und Informationsfreiheit garantiert, und unter Beachtung des Grundsatzes der Unabhängigkeit der Medien entwickeln;

Anerkennend, dass die Bemühungen aller Mitgliedstaaten – und gegebenenfalls auf europäischer Ebene – zur Förderung der Medienvielfalt wünschenswert sind;

In der Feststellung, dass ein potenzieller Mangel der bestehenden Regulierungsrahmen für das Medieneigentum in Europa in der Tendenz liegt, sich ausschliesslich auf die herkömmlichen Medien zu konzentrieren;

In der Feststellung, dass es auf dem Gebiet der neuen Kommunikationstechnologien und -dienste bereits Fälle von Engpässen wie die Kontrolle über Zugangsberechtigungssysteme im Zusammenhang mit digitalen Fernsehdiensten gibt;

In der Feststellung, dass die Schaffung beherrschender Stellungen und die Entwicklung von Medienkonzentrationen mit der technischen Konvergenz der Sektoren Rundfunk, Telekommunikation und Informatik zunehmen könnte;

Bewusst, dass eine aktive Aufsicht über die Entwicklung der neuen Verbreitungsplattformen wie des Internets und der neuen Dienste nötig ist, um die mögliche Auswirkung der neuen kommerziellen Strategien in diesem Bereich auf die Vielfalt zu evaluieren;

Überzeugt, dass Transparenz bezüglich der Kontrolle der Unternehmen des Mediensektors, einschliesslich der Anbieter von Inhalten und Dienstleistungen der neuen Kommunikationsdienste, zu einer vielfältigen Medienlandschaft beitragen kann;

In Erinnerung an die Bedeutung der verlegerischen Unabhängigkeit der Redaktionen;

In der Feststellung, dass sich die europäischen Medienunternehmen wohl entwickeln müssen, es jedoch ebenfalls wichtig ist, ihre Wirkung auf die kulturellen und sozialen Werte zu berücksichtigen;

In Erinnerung an die bereits in der Vergangenheit vom Europarat an die Mitgliedstaaten abgegebenen Ausrichtungen zur Sicherstellung der Medienvielfalt, insbesondere die Grundsätze in den Erklärungen und Entschliessungen, die an der 3., 4. und 5. Europäischen Ministerkonferenz über die Politik der Massenkommunikation angenommen wurden (Zypern, Oktober 1991, Prag, Dezember 1994 und Thessaloniki, Dezember 1997), sowie in der Empfehlung Nr. R (94) 13 des Ministerkomitees über Massnahmen zur Förderung der Medientransparenz;

In Erinnerung an die Bestimmungen über die Medienvielfalt im Protokoll zur Änderung des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen;

Eingedenk der Arbeiten im Rahmen der Europäischen Union und anderer internationaler Organisationen auf dem Gebiet der Medienkonzentration und der Pluralität,

Empfiehl, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten:

- i. die Massnahmen im Anhang zu dieser Empfehlung und ihre Aufnahme, wo nötig, in das innerstaatliche Recht und in die Praxis im Hinblick auf die Förderung der Medienvielfalt prüfen;
- ii. regelmässig die Wirksamkeit ihrer bestehenden Massnahmen zur Pluralitätsförderung und/oder Anti-Konzentrationsmechanismen und die eventuelle Notwendigkeit prüfen, sie angesichts der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung im Mediensektor zu revidieren.

I. Regulierung des Eigentums: Rundfunk und Presse

Die Staaten sollten die Einführung einer Gesetzgebung prüfen, welche Konzentrationen, die die Medienvielfalt auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene gefährden könnten, verhindert oder ihnen entgegenwirkt.

Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob Höchstgrenzen festgelegt werden sollten – in ihrer Gesetzgebung oder in ihren Verfahren für die Bewilligung oder die Erteilung von Lizenzen oder anderen ähnlichen Verfahren –, um den Einfluss, den ein einzelnes kommerzielles Unternehmen oder eine einzelne kommerzielle Gruppe in einem oder mehreren Mediensektoren haben kann, einzuschränken. Solche Höchstgrenzen könnten zum Beispiel in einem Höchstanteil an Publikum bestehen oder auf dem Einkommen/Umsatz der kommerziellen Medien basieren. Auch Einschränkungen der Beteiligung am Kapital der kommerziellen Medienunternehmen könnten geprüft werden. Würden solche Höchstgrenzen eingeführt, so sollten die Mitgliedstaaten die Grösse der Medienmärkte und das Niveau der verfügbaren Ressourcen berücksichtigen. Gesellschaften, die die bewilligten Höchstgrenzen auf einem schlüssigen Markt erreicht haben, sollten für diesen Markt keine weiteren Rundfunklizenzen erteilt erhalten.

Über diese Massnahmen hinaus sollten die nationalen Instanzen, die mit der Erteilung von Lizenzen an die privaten Rundfunksender beauftragt sind, in der Erfüllung ihres Auftrags ihr Augenmerk besonders auf die Förderung der Medienvielfalt richten.

Die Mitgliedstaaten könnten prüfen, ob besondere Behörden für den Mediensektor eingerichtet werden sollten, die befugt wären, gegen Fusionen oder andere die Medienvielfalt bedrohende Konzentrationsvorgänge vorzugehen, oder ob die bestehenden Regulierungsbehörden für den Rundfunk mit einer solchen Befugnis ausgestattet werden sollten. Erachten die Mitgliedstaaten dies nicht als notwendig, so sollten die allgemeinen Wettbewerbsbehörden bei der Prüfung von Fusionen oder anderen Konzentrationsvorgängen im Medienbereich der Medienvielfalt besondere Aufmerksamkeit schenken.

Die Mitgliedstaaten sollten die Annahme von besonderen Massnahmen prüfen, wenn vertikale Integration, das heisst die Kontrolle von Schlüsselementen der Produktion, des Rundfunks, der Verbreitung oder damit verbundenen Aktivitäten durch eine einzelne Gesellschaft oder Gruppe, der Pluralität schaden könnte.

II. Neue Technologien und Kommunikationsdienste

1. Allgemeiner Grundsatz

Die Mitgliedstaaten sollten die Entwicklung der neuen Medien überwachen, um jede Massnahme zu treffen, die sich zum Schutz der Medienvielfalt und zur Sicherstellung des gleichberechtigten Zugangs der Anbieter von Diensten und Inhalten zu den Netzwerken und desjenigen der Öffentlichkeit zu den neuen Kommunikationsdiensten als nötig erweisen könnte.

2. Grundsätze für den digitalen Rundfunk

Angesichts der Expansion des Telekommunikationssektors sollten die Mitgliedstaaten bei der Neuverteilung des Frequenzspektrums oder anderer Kommunikationsressourcen als Folge der Digitalisierung die Interessen des Rundfunksektors angesichts dessen Beitrags zur politischen und kulturellen Pluralität ausreichend berücksichtigen.

Die Mitgliedstaaten sollten die Einführung von Regeln über den gleichberechtigten, transparenten und nichtdiskriminierenden Zugang zu den für den digitalen Rundfunk wesentlichen Systemen und Diensten prüfen, für die Sicherstellung der Unparteilichkeit der grundlegenden Navigationssysteme sorgen und die Regulierungsbehörden mit der Befugnis versehen, Missbräuchen vorzubeugen.

Über diese Massnahmen hinaus sollten die Mitgliedstaaten prüfen, ob es möglich und wünschenswert ist, gemeinsame technische Normen für die digitalen Rundfunkdienste einzuführen. Da die Interoperabilität der technischen Systeme dazu beitragen kann, die Wahl der Fernsehzuschauer zu erweitern und den erleichterten Zugang zu einem vernünftigen Preis zu erhöhen, sollten sich die Mitgliedstaaten bemühen, eine möglichst hohe Kompatibilität zwischen den digitalen Decodern sicherzustellen.

III. Inhalt der Medien

1. Allgemeiner Grundsatz

Die Mitgliedstaaten sollten mögliche Massnahmen prüfen, um sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit zu einem Medieninhalt Zugang hat, der verschiedene politische und kulturelle Ansichten widerspiegelt, dies unter Berücksichtigung der Bedeutung, die mit der Sicherstellung der redaktionellen Unabhängigkeit der Medien verbunden ist, und des Interesses, das von den Medien selber auf freiwilliger Basis angenommene Massnahmen zudem darstellen können.

2. Rundfunksektor

Die Mitgliedstaaten sollten, falls nötig und realisierbar, die Einführung von Massnahmen zur Förderung der Produktion und Verbreitung eines diversifizierten Inhalts durch die Rundfunkkörperschaften prüfen. Diese Massnahmen könnten zum Beispiel darin bestehen, im Rahmen der Rundfunklizenzen einen gewissen Umfang an eigenen Programmen zu verlangen, insbesondere Informations- und Aktualitätsprogramme, die entweder von den Rundfunkveranstaltern produziert oder von ihnen in Auftrag gegeben werden.

Zudem könnten die Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen wie der beherrschenden Stellung eines Rundfunkveranstalters in einem gegebenen Gebiet, Vereinbarungen über die „gemeinsame Frequenznutzung“ vorsehen, um anderen Rundfunkveranstaltern den Zugang zur Antenne zu ermöglichen.

Die Mitgliedstaaten sollten die Einführung von Regeln zum Schutz einer pluralistischen lokalen Radio- oder Fernsehlandschaft prüfen und insbesondere darauf achten, dass die Bildung von Netzwerken, die als zentralisierte Versorgung mit Programmen und verbundenen Diensten verstanden werden, die Vielfalt nicht gefährdet.

3. Pressesektor

Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass eine ausreichende Auswahl an Informationsquellen verfügbar ist, um die Versorgungsvielfalt der Presseunternehmen sicherzustellen.

IV. Eigentümerschaft und redaktionelle Verantwortlichkeit

Die Mitgliedstaaten sollten die Medien anregen, die editoriale und journalistische Unabhängigkeit über redaktionelle Statuten oder andere selbstregulierende Mittel von sich aus zu verstärken.

V. Öffentlicher Rundfunk

Die Mitgliedstaaten sollten den öffentlichen Rundfunk erhalten und ihm ermöglichen, sich zu entwickeln, um die von den neuen Technologien und den neuen Kommunikationsdiensten angebotenen Möglichkeiten zu nutzen.

Die Mitgliedstaaten sollten Mittel zur Entwicklung von Formen der Anhörung der Öffentlichkeit durch öffentliche Rundfunkkörperschaften prüfen, was mit der Schaffung von beratenden Programmplanungsausschüssen verbunden ist, damit sich in ihrer Programmpolitik die Bedürfnisse und Erwartungen verschiedener Gesellschaftsgruppen widerspiegeln.

Die Mitgliedstaaten sollten die Mittel für eine sichere und angepasste Finanzierung der öffentlichen Rundfunkveranstalter festlegen, wobei die öffentliche Finanzierung mit den kommerziellen Einnahmen verbunden werden kann.

Im Hinblick auf die Digitalisierung sollten die Mitgliedstaaten die Beibehaltung von Regeln des „obligatorischen Transports“ für die Kabelnetze prüfen. Gleiche Regeln könnten, wenn nötig, für andere Verteilerwege und andere Verbreitungsplattformen vorgesehen werden.

VI. Massnahmen zur Unterstützung der Medien

Die Mitgliedstaaten könnten insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene zur Förderung von Medienpluralität und -vielfalt die Möglichkeit der Einführung von Systemen direkter oder indirekter finanzieller Unterstützung der Medien der Sektoren Printmedien und Rundfunk prüfen. Die Gewährung von Beiträgen an die Print- oder Rundfunkmedien, welche Minderheitensprachen verwenden, könnte ebenfalls geprüft werden.

Über diese Massnahmen zur Unterstützung des Schaffens, der Produktion und der Verbreitung von audiovisuellen und anderen Inhalten, die einen wertvollen Beitrag zur Medienvielfalt leisten, hinaus, könnten die Mitgliedstaaten Massnahmen zur Förderung der Gründung neuer Unternehmen im Mediensektor sowie zur Unterstützung von Medien in Schwierigkeiten oder solchen, die sich an strukturelle oder technologische Veränderungen anpassen müssen, prüfen.

Ohne den Wettbewerbsaspekt zu vernachlässigen, sollten alle vorgenannten Unterstützungsmassnahmen auf der Grundlage objektiver und unparteiischer Kriterien im Rahmen von transparenten Verfahren angewandt und einer unabhängigen Kontrolle unterstellt werden. Die Modalitäten der Beitragsgewährung sollten periodisch überprüft werden, um jegliche unvermutete Anregung des Prozesses der Medienkonzentration oder der ungehörigen Bereicherung der Unternehmen, die diese Unterstützung erhalten, zu vermeiden.

VII. Wissenschaftliche Forschung

Die Mitgliedstaaten sollten die wissenschaftliche Forschung und die Studien auf dem Gebiet der Medienkonzentration und der Pluralität, insbesondere in Bezug auf die Auswirkung der neuen Technologien und der neuen Kommunikationsdienste, unterstützen.