

Europarat Ministerkomitee

Empfehlung Rec(2000)23 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten betreffend die Unabhängigkeit und die Funktion der Regelungsbehörden im Rundfunkbereich

*(angenommen vom Ministerkomitee
am 20. Dezember 2000,*

anlässlich der 735. Sitzung der Ministerdelegierten)

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

In Erwägung, dass es das Ziel des Europarates ist, eine engere Bindung zwischen seinen Mitgliedern zu verwirklichen, um die Ideale und die Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, zu wahren und zu fördern und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu begünstigen;

Eingedenk von Artikel 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte;

An die Bedeutung erinnernd, die in demokratischen Gesellschaften dem Vorhandensein eines breiten Fächers von unabhängigen und autonomen Kommunikationsmitteln zukommt, der erlaubt, die Ideen- und Meinungsvielfalt widerzuspiegeln, von der in der Erklärung über die Meinungs- und Informationsfreiheit vom 29. April 1982 die Rede ist;

Verstärkt ins Bewusstsein rufend, dass den Medien des Rundfunkbereichs in den modernen demokratischen Gesellschaften eine wichtige Rolle zukommt;

Hervorhebend, dass es, um das Vorhandensein einer Vielzahl von unabhängigen und autonomen Medien im Rundfunkbereich sicherzustellen, wesentlich ist, in diesem Bereich eine vernünftige und die Verhältnismässigkeit wahrende Regelung vorzunehmen, damit die Freiheit dieser Medien gewährleistet und gleichzeitig das Gleichgewicht zwischen dieser Freiheit und anderen legitimen Rechten und Interessen gewahrt wird;

In der Meinung, dass zu diesem Zweck einer speziell bestellten unabhängigen Regelungsbehörde für den Rundfunkbereich, die auf diesem Gebiet über Fachkenntnisse verfügt, im Rahmen des Gesetzes eine wichtige Rolle zukommt;

Feststellend, dass die technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, die zur Ausdehnung sowie zur grösseren Komplexität des Bereichs führen, sich auf die Rolle dieser Behörde auswirken werden und ein verstärktes, über die Selbstregelungsmassnahmen der Rundfunkveranstalter hinausgehendes Anpassungsvermögen der Regelung notwendig machen könnten;

In der Erkenntnis, dass die Mitgliedstaaten gemäss ihren Rechtssystemen und ihren demokratischen und kulturellen Traditionen Regelungsbehörden in unterschiedlicher Weise eingesetzt haben und dass infolgedessen die Mittel, mit denen Unabhängigkeit, tatsächliche Befugnisse und Transparenz erreicht werden, sowie deren Ausmass vielfältig sind;

In Erwägung, dass es angesichts dieser Entwicklungen wichtig ist, dass die Mitgliedstaaten den Regelungsbehörden im Rundfunkbereich wirkliche Unabhängigkeit gewährleisten, insbesondere durch eine Gesamtheit von Regeln, die alle Aspekte ihrer Tätigkeit abdeckt, sowie durch Massnahmen, die ihnen erlauben, ihre Aufgabe zuverlässig und wirksam zu erfüllen,

Empfiehl den Regierungen der Mitgliedstaaten:

a. eine unabhängige Regelungsbehörde für den Rundfunkbereich einzusetzen, wenn sie dies nicht schon getan haben;

b. in ihre Gesetzgebung Bestimmungen aufzunehmen und auf politischer Ebene Massnahmen zu treffen, die der Regelungsbehörde im Rundfunkbereich Befugnisse übertragen, welche ihr erlauben, ihre Aufgaben, wie sie im nationalen Recht vorgesehen sind, in Übereinstimmung mit den im Anhang zu dieser Empfehlung formulierten Richtlinien zuverlässig, unabhängig und transparent wahrzunehmen;

c. die Regelungsbehörde im Rundfunkbereich, die öffentlichen Behörden, die betroffenen Berufskreise sowie die Öffentlichkeit auf diese Richtlinien aufmerksam zu machen und gleichzeitig darüber zu wachen, dass die Regelungsbehörde ihre Unabhängigkeit gegenüber jeder Art von Einmischung in ihre Tätigkeit tatsächlich wahren kann.

Anhang zur Empfehlung Rec(2000)23

Richtlinien betreffend die Unabhängigkeit und die Funktion der Regelungsbehörden im Rundfunkbereich

I. Allgemeiner gesetzlicher Rahmen

1. Die Mitgliedstaaten sollten die Einsetzung und die ungehinderte Tätigkeit von Regelungsbehörden im Rundfunkbereich sicherstellen, indem sie zu diesem Zweck einen geeigneten gesetzlichen Rahmen erarbeiten. Die Regeln und Verfahren, welche die Tätigkeit der Regelungsbehörde bestimmen oder betreffen, sollten deren Unabhängigkeit in eindeutiger Weise bekräftigen und schützen.
2. Die Pflichten und Befugnisse der Regelungsbehörde im Rundfunkbereich, die Art und Weise, wie ihr Verantwortung übertragen wird, die Verfahren zur Ernennung ihrer Mitglieder sowie die Finanzierungsmodalitäten sollten gesetzlich klar geregelt sein.

II. Ernennung, Zusammensetzung und Tätigkeit

3. Die für die Regelungsbehörde im Rundfunkbereich geltenden Regeln, insbesondere jene bezüglich ihrer Zusammensetzung, sind ein Schlüsselement der Unabhängigkeit dieser Behörde. Sie sollten deshalb in einer Weise festgelegt werden, welche die Behörde vor jeder Einmischung insbesondere von Seiten politischer Kräfte oder wirtschaftlicher Interessen schützt.
4. Zu diesem Zweck sollten in Bezug auf die Unvereinbarkeit klare Regeln aufgestellt werden, so dass verhindert wird, dass
 - die Regelungsbehörde unter dem Einfluss politischer Kräfte steht;
 - die Mitglieder der Regelungsbehörde in Unternehmen oder anderen Organisationen des Medienbereichs oder damit in Zusammenhang stehender Bereiche Funktionen ausüben oder Interessen besitzen, die zu einem Interessenkonflikt mit ihrer Eigenschaft als Mitglied der Regelungsbehörde führen könnten.
5. Ausserdem sollten Regeln gewährleisten, dass die Mitglieder dieser Behörde
 - in demokratischer und transparenter Weise bestimmt werden;
 - von keinerlei Person oder Instanz Aufträge oder Anweisungen entgegennehmen können;
 - sich jeder Erklärung oder Handlung enthalten, die der Unabhängigkeit ihrer Funktion schaden könnte, und aus dieser Funktion keinerlei Nutzen ziehen.

6. Schliesslich sollten in Bezug auf die Möglichkeit, die Mitglieder der Regelungsbehörde abzusetzen, klare Regeln aufgestellt werden, damit die Absetzung nicht als politisches Druckmittel benutzt werden kann.

7. Insbesondere sollte die Absetzung nur im Falle einer Nichtbeachtung der für die Mitglieder geltenden Unvereinbarkeitsregeln oder der ordnungsgemäss festgestellten Unfähigkeit der Amtsausübung möglich sein, ohne die Möglichkeit der betroffenen Person, bei einem Gericht Berufung gegen die Absetzung einzulegen, zu beeinträchtigen. Ausserdem sollte die Absetzung auf Grund eines Vergehens, ob es in Zusammenhang mit der Amtsausübung steht oder nicht, nur in gesetzlich klar geregelten schweren Fällen und unter Vorbehalt eines letztinstanzlichen Gerichtsurteils möglich sein.

8. Angesichts des spezifischen Charakters des Rundfunkbereichs sowie der Besonderheiten der Aufgaben der Regelungsbehörde sollten dieser Fachleute aus den Bereichen angehören, die in ihre Zuständigkeit fallen.

III. Finanzielle Unabhängigkeit

9. Die Art und Weise der Finanzierung der Regelungsbehörde – ein weiteres Schlüsselement der Unabhängigkeit dieser Behörde – sollte vom Gesetz nach einem klar definierten Konzept festgelegt werden, wobei den geschätzten Kosten für die Aktivitäten der Regelungsbehörde im Rundfunkbereich Rechnung zu tragen ist, damit diese ihre Tätigkeit vollumfänglich und in unabhängiger Weise ausüben kann.

10. Die öffentlichen Behörden sollten ihre finanzielle Entscheidungsbefugnis nicht dazu benutzen, auf die Unabhängigkeit der Regelungsbehörde einzuwirken. Überdies sollte die Inanspruchnahme von Diensten und Fachwissen der nationalen Verwaltung oder Dritter die Unabhängigkeit der Behörde nicht beeinträchtigen.

11. Das Finanzierungssystem sollte gegebenenfalls Nutzen aus Mechanismen ziehen, die nicht von den Ad-hoc-Entscheidungen öffentlicher oder privater Organisationen abhängig sind.

IV. Befugnisse und Kompetenzen

Befugnisse auf dem Gebiet der Regelung

12. Unter Vorbehalt einer vom Gesetzgeber klar festgelegten Delegation sollte die Regelungsbehörde die Befugnis haben, Regelungsnormen und -richtlinien betreffend die Tätigkeit der Rundfunkveranstalter zu erlassen. Im Rahmen des Gesetzes sollte sie auch befugt sein, interne Regeln zu erlassen.

Die Erteilung von Konzessionen

13. Eine der wesentlichsten Aufgaben der Regelungsbehörde im Rundfunkbereich ist normalerweise die Erteilung von Rundfunkkonzessionen. Die grundlegenden Bedingungen und die Kriterien für die Erteilung und die Erneuerung der Rundfunkkonzessionen sollten durch das Gesetz klar festgelegt sein.

14. Die Regeln für das Verfahren zur Erteilung von Rundfunkkonzessionen sollten klar und genau sein und in offener, transparenter und unparteiischer Weise angewandt werden. Die von der Regelungsbehörde in diesem Zusammenhang getroffenen Entscheide sollten in geeigneter Weise veröffentlicht werden.

15. Die Regelungsbehörde im Rundfunkbereich sollte in das Verfahren zur Planung der nationalen Frequenzen, die den Rundfunkdiensten zugewiesen werden, einbezogen werden. Sie sollte befugt sein, den Rundfunkveranstaltern die Bewilligung zur Verbreitung von Programmen auf den dem Rundfunk zugewiesenen Frequenzen zu erteilen. Dies hat keinerlei Auswirkung auf die Zuweisung von Frequenzen an Betreiber von Übermittlungsnetzen gemäss Fernmeldegesetzgebung.

16. Nach Erstellung der Frequenzliste sollte die Regelungsbehörde mit Hilfe sämtlicher geeigneter Mittel eine öffentliche Ausschreibung durchführen. Die Ausschreibung sollte eine genaue Umschreibung aller notwendigen Angaben enthalten, wie die Art des Dienstes, die minimale Programmdauer, die geographische Reichweite des Dienstes, die Art der Finanzierung, mögliche Konzessionsrechte, und – soweit für diese Bewerbungen notwendig – die technischen Parameter, die die Bewerber erfüllen müssen. Angesichts des diesbezüglichen allgemeinen Interesses können die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Zuweisung von Rundfunkfrequenzen an öffentliche Rundfunkveranstalter unterschiedliche Verfahren anwenden.

17. Die Ausschreibung sollte den Inhalt des Gesuchs um Konzessionserteilung und die Unterlagen, die die Bewerber vorzulegen haben, genau umschreiben. Insbesondere sollten die Bewerber genaue Angaben machen müssen zur Struktur ihrer

Gesellschaft, zu den Eigentümern und zum Kapital des Unternehmens sowie zu Inhalt und Dauer der vorgesehenen Programme.

Fortlaufende Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen und der Erfüllung der Pflichten der Rundfunkveranstalter

18. Eine weitere wesentliche Aufgabe der Regelungsbehörde sollte die Kontrolle der Einhaltung der Bedingungen sein, die von der Gesetzgebung und von den den Rundfunkveranstaltern erteilten Konzessionen aufgestellt werden. Insbesondere sollte sie kontrollieren, ob die Rundfunkveranstalter, die in ihre Zuständigkeit fallen, die Grundprinzipien beachten, die im Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen und insbesondere in Artikel 7 dieses Übereinkommens niedergelegt sind.

19. Die Regelungsbehörde sollte keine vorgängige Überwachung der Programme vornehmen; diese sollte demgemäss immer nach der Verbreitung der Programme erfolgen.

20. Die Regelungsbehörde sollte das Recht haben, von den Rundfunkveranstaltern Auskunft zu verlangen und zu erhalten, wenn dies für die Ausübung ihrer Aufgaben notwendig ist.

21. Die Regelungsbehörde sollte befugt sein, jede Klage betreffend die Aktivitäten der Rundfunkveranstalter, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, zu prüfen und regelmässig ihre diesbezüglichen Schlussfolgerungen zu veröffentlichen.

22. Wenn ein Rundfunkveranstalter sich nicht an das Gesetz oder die spezifischen Bedingungen seiner Konzession hält, sollte die Regelungsbehörde befugt sein, in Übereinstimmung mit dem Gesetz Sanktionen gegen ihn zu ergreifen.

23. Das Gesetz sollte eine Reihe von Sanktionsmöglichkeiten, beginnend mit der Verwarnung, vorsehen. Die Sanktionen sollten verhältnismässig sein, und der Entscheid zu ihrer Ergreifung sollte nicht getroffen werden, bevor der betreffende Rundfunkveranstalter die Möglichkeit zur Stellungnahme hatte. Die Sanktionen sollten überdies von den gemäss nationaler Gesetzgebung dafür zuständigen Gerichten überprüft werden können.

Befugnisse in Bezug auf öffentliche Rundfunkveranstalter

24. Die Regelungsbehörde im Rundfunkbereich kann auch mit Aufgaben betraut werden, die oft spezifischen Überwachungsorganen von öffentlichen Rundfunkveranstaltern zukommen, wobei gleichzeitig deren redaktionelle Unabhängigkeit und institutionelle Autonomie zu beachten sind.

V. Haftung

25. Die Regelungsbehörde sollte gegenüber der Öffentlichkeit Rechenschaft über die Ausübung ihrer Tätigkeit abzulegen haben, beispielsweise in Form von regelmässig oder ad hoc veröffentlichten Berichten über ihre Aktivitäten oder die Erfüllung ihrer Aufgaben.

26. Um die Unabhängigkeit der Regelungsbehörde zu gewährleisten und sie zugleich zur Rechenschaft zu verpflichten, ist es notwendig, dass sie einzig in Bezug auf die Rechtmässigkeit ihrer Aktivitäten sowie in Bezug auf die Richtigkeit und die Transparenz ihrer finanziellen Aktivitäten überwacht wird. In Bezug auf die Rechtmässigkeit ihrer Handlungen sollte diese Überwachung nur nachträglich erfolgen. Die Bestimmungen bezüglich der Haftung und der Überwachung der Regelungsbehörde sollten innerhalb des gesetzlichen Rahmens, der die Behörde regelt, klar festgelegt sein.

27. Jede von der Regelungsbehörde getroffene Entscheidung und erlassene Regelungsnorm sollte

- gemäss nationalem Recht ordnungsgemäss begründet sein;
- von den nach nationalem Gesetz zuständigen Gerichten überprüft werden können;
- der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.