

Viviane Reding, Mitglied der Europäischen Kommission (Brüssel) und verantwortliche Kommissarin für Informationsgesellschaft und Medien, hielt am 23. November im Rahmen eines Colloquiums des Instituts für Medien- und Kommunikationspolitik (IfM) in Berlin vor dem Hintergrund der laufenden Novellierung der EU-Fernsehrichtlinie einen Vortrag zum Thema „Die Konvergenz der EU-Medien- und Telekommunikationspolitik zwischen grenzüberschreitendem Wettbewerb, besserer Rechtssetzung und der Sicherung ordnungspolitischer Grundregeln“. Die Funkkorrespondenz publiziert im folgenden den Vortrag der EU-Kommissarin im Wortlaut. FK

## Digitale Konvergenz

### Prinzipien und Ziele europäischer Medien- und Kommunikationspolitik

Von Viviane Reding

Lassen Sie mich diese Gelegenheit nutzen, in der gebotenen Kürze grundlegende Prinzipien und Zielvorstellungen unserer Politik darzustellen. Als die derzeitige Kommission ihre Arbeit aufgenommen hat, wurden die Bereiche *Infrastrukturregelung* und *Inhalteregelung* unter meiner Führung zum ersten Mal zusammengeführt. Dies hat sich seither als wichtiger strategischer Vorteil für Europa erwiesen. Dennoch sind und bleiben die Grundprinzipien beider Regelungsrahmen völlig unterschiedlich: Das Hauptziel der Regelungen im Kommunikationssektor ist darauf gerichtet, Wettbewerb und einen funktionierenden Markt herzustellen. Sobald dies zufriedenstellend erreicht sein wird, soll nur noch das Wettbewerbsrecht zur Anwendung kommen. Die derzeitigen Regelungen dienen also dazu, einen Zustand herzustellen, der eben diese Regeln überflüssig macht.

Ganz anders der *audiovisuelle Sektor*. Auch wenn der Markt mit neuen Angeboten mehr Wettbewerb unter den audiovisuellen Diensten herstellen wird, bleiben ordnungspolitische Grundregeln weiterhin von Bedeutung. Selbstverständlich sind Mediendienstleistungen wirtschaftliche Tätigkeiten im Sinne des Vertrages. Aber – und das brauche ich gerade in Deutschland wohl nicht lange auszuführen – eben nicht nur. Inhalte sind eben nicht wie jedes andere Geschäft. Aufgrund der besonderen Bedeutung, die gerade audiovisuelle Massenmedien in und für unsere demokratische Gesellschaft spielen, bleiben Regelungsziele von allgemeinem Interesse auch bei gut funktionierenden Märkten bestehen; Regelungsziele sind beispielsweise der Schutz von Minderjährigen, die Einhaltung der Menschenwürde, kulturelle Vielfalt oder Medienpluralismus.

#### An einem zentralen Wendepunkt

Die Politik im audiovisuellen Bereich muss deshalb wirtschaftliche und öffentliche Interessensziele ausbalancieren. Neben einem Regelungsrahmen, der zunehmenden Wettbewerb im audiovisuellen Binnenmarkt unterstützt, brauchen wir auch in Zukunft – und vielleicht mehr denn je – ein konsistentes Regelungssystem zum Schutz allgemeiner Interessen.

Die Informationsgesellschaft befindet sich heutzutage an einem zentralen Wendepunkt: Nach den technologischen Fortschritten der letzten Jahre drängen die Informations- und Kommunikationstechnologien nun massenhaft in den Alltag. Dies hat weitreichende Auswirkungen darauf, wie wir leben, arbeiten und miteinander kommunizieren. Reichhaltige Medieninhalte können in neuen, vielfältigen Formaten unabhängig von Zeit und Ort zur Verfügung gestellt und an die individuellen Bedürfnisse und Anforderungen der Bürger angepasst werden. Aus technischer Sicht wachsen Kommunikationsnetze, Medien, Inhalte, Dienste und Geräte in digitaler Konvergenz zusammen. Verbesserte Netze und Komprimierungstechniken ermöglichen schnellere Verbreitungswege und lassen neue Inhalte und Dienste entstehen.

In der Tat, die Konvergenz macht in vielerlei Hinsicht Fortschritte: On-demand- und lineare Dienste (also Rundfunk) kommen mehr und mehr zusammen; die Auswahl an Programmen für ein Massenpublikum steigt ebenso wie diejenige für spezielle Interessengruppen sowie für lokale und regionale Zielgruppen; zudem wächst die Anzahl unterschiedlicher Netze und Geschäftsmodelle. Bislang passive Konsumenten gestalten und produzieren sogar ihre eigenen multimedialen Inhalte.

Den audiovisuellen Medien kommt dabei eine stetig bedeutender werdende Rolle in unserer Gesellschaft zu, auch im Rahmen der aufkommenden innovativen Dienste, wie zum Beispiel den hochauflösenden Multimedia-Diensten, dem mobilen oder dem IP-Fernsehen. Unsere Gesellschaften und Volkswirtschaften sollten die Chancen für solche neuen, innovativen Dienste nicht verpassen, und sie sollten bestmöglich darauf vorbereitet werden, so schnell wie möglich von diesen neuen Gelegenheiten zu profitieren.

Wir werden alle zunehmend mobil – wobei wir für begrenzte Zeit oder sogar auf Dauer europäische Binnengrenzen passieren oder uns sogar weltweit bewegen. Wenn wir diese Grenzen überschreiten, tragen wir stets unseren kulturellen Hintergrund mit uns und wollen auch im Ausland nicht auf liebgewonnene Gewohnheiten verzichten. Deshalb sind wir mit einem stets wachsenden Bedürfnis nach grenzüberschreitender, pan-europäischer und weltweiter Bereitstellung audiovisueller Inhalte konfrontiert.

Die Kommission hat die Herausforderung der Konvergenz angenommen und modernisiert und vereinfacht deshalb ihre gegenwärtigen Gesetzesvorschriften. Auf dem Gebiet der Übertragung elektronischer Kommunikationsdienste hat die Kommission am 29. Juni eine Mitteilung mit Vorschlägen zur Änderung der Rechtsvorschriften veröffentlicht. Diese Vorschläge enthalten auch ein wichtiges Kapitel zur Frequenzpolitik. Diese Mitteilung hatte eine viermonatige öffentliche Konsultation interessierter Kreise eingeleitet, die am 27. Oktober 2006 abgeschlossen worden ist. Die Dienststellen der Kommission analysieren gegenwärtig alle eingegangenen Stellungnahmen.

### **Meinungsfreiheit und Freiheit der Medien**

Im Bereich der Inhalteregulierung hat die Kommission ihre detaillierten Vorschläge zur Modernisierung der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ vorgelegt. Die bisherige Debatte in Parlament und Rat hat sich als sehr positiv und konstruktiv erwiesen. Am 13. November hat sich der Rat informell auf einen Kompromiss geeinigt, der dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag in den Kernpunkten sehr nahe kommt, und auch der Kulturausschuss des Europäischen Parlaments befindet sich mit seinem Votum auf der Linie der politischen Konvergenz. Die Abstimmung zur Stellungnahme des Parlaments in erster Lesung findet voraussichtlich in der Woche vom 11. Dezember statt. Folgt das Plenum des Parlaments seinem Kulturausschuss, dann können wir mit einem erfolgreichen Abschluss der politischen Verhandlungen über die modernisierte Richtlinie bereits unter deutscher EU-Präsidentschaft rechnen, also noch in der ersten Jahreshälfte 2007.

Lassen Sie mich anhand dieser letzten Initiative einige Prinzipien unserer europäischen Medienpolitik in Erinnerung rufen. Im Anschluss daran möchte ich noch kurz auf die wichtigsten Aspekte der Infrastrukturegulierung eingehen.

Oftmals hat man dem Kommissionsvorschlag für die audiovisuellen Mediendienste den Vorwurf gemacht, das Internet zu regulieren und die Meinungsfreiheit und die Freiheit der Medien einschränken zu wollen. Dies ist falsch! Das Gegenteil ist der Fall. Die Grundlage des vorgeschlagenen Regelungsrahmens sind gerade und an erster Stelle die Meinungsfreiheit und die Freiheit der Medien. Beide Freiheiten sind in der EU-Charta der Grundrechte sowie in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert und sind gewissermaßen der rote Faden, der sich durch die ganze neue Richtlinie zieht.

Für die Kommission ist klar, dass Einschränkungen der Meinungsfreiheit nur in absoluten Ausnahmefällen in Frage kommen können, und zwar nur bei sehr ernsthaft-

ten, gerichtsfest nachgewiesenen Verletzungen der Grundprinzipien unserer demokratischen, pluralistischen und offenen Gesellschaft. Dieses Grundprinzip wurde in dem neuen Vorschlag umgesetzt und wird den europäischen Grundrechten nachhaltig Wirkung verleihen.

Meinungsfreiheit und die Freiheit der Medien sind nicht die einzigen vertraglich garantierten Freiheiten, die es zu verwirklichen gilt. Neben sie treten die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit. Neue Dienste brauchen, um sich entwickeln zu können, ein stabiles ordnungspolitisches Umfeld. Kernstück ist dabei die Verwirklichung des Herkunftslandprinzips. Dies ist genau das Kernstück unseres Vorschlags für eine neue Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste.

Der bisher existierende Rechtsrahmen war auf das Fernsehen beschränkt. Nur diese 'Dienstleistung' konnte vom Europäischen Binnenmarkt profitieren. Die neue Richtlinie wird das Herkunftslandprinzip ausweiten auf audiovisuelle Mediendienste. Damit werden die vertraglich garantierten Grundfreiheiten für alle Anbieter audiovisueller Mediendienste verwirklicht. Klar ist allerdings auch, dass das Herkunftslandprinzip nur umgesetzt werden kann, wenn dies mit einer europäischen Mindestharmonisierung (zum Beispiel im Bereich des Jugendschutzes) einhergeht. Mit unserem Vorschlag schaffen wir keine neuen Schranken für neue Aktivitäten. Im Gegenteil: Die Richtlinie ebnet den Weg für die erfolgreiche Einführung neuer Geschäftsmodelle, und zwar dadurch, dass das Herkunftslandprinzip eingeführt und effektiv umgesetzt wird.

### **Neuheit: Das Prinzip der Plattformneutralität**

Die Neuheit des von uns vorgeschlagenen Regelungsansatzes ist die Technologie- oder genauer: die Plattformneutralität. Das ist ein Prinzip, das im Bereich der elektronischen Kommunikationsdienste seit langer Zeit in der EU-Gesetzgebung angewandt wird. Die Regelungen für die Inhalte der Mediendienstleistungen hängen nicht mehr von deren Übertragungsweg ab, sondern nur noch von ihrem inhaltlichen Charakter.

Telekommunikationsunternehmen beschwerten sich, dass sie plötzlich dem gleichen Regelungsrahmen unterliegen wie das Fernsehen. Das ist natürlich nur bedingt richtig. Für ihre Aktivitäten im Telekommunikationsbereich unterliegen sie weiterhin nur den Regelungen des Telekommunikationsrechts. Wenn sie aber beginnen, sich als Inhalteanbieter zu positionieren, was in Deutschland ja zunehmend der Fall ist, dann unterliegt diese Geschäftstätigkeit den gleichen Regelungen wie die gleiche Geschäftstätigkeit anderer Inhalteanbieter. Es kommt nicht darauf an, *wer* etwas macht oder *über welche Plattform* es zum Kunden kommt, sondern nur darauf, *was* gemacht wird.

Neben der Technologieneutralität ist ein weiteres Prinzip, das in der deutschen Rechtsordnung hinlänglich bekannt ist, in den neuen Vorschlag eingegangen: die abgestufte Regelungsdichte. Es ist also nicht richtig, zu behaupten, der Anwendungsbereich wäre ausgeweitet worden. Wir haben natürlich einen Anwendungsbereich, der über das Fernsehen hinausgeht. Dieser ist aber – und das ist von entscheidender Bedeutung – kombiniert mit der abgestuften Regelungsdichte. Abhängig vom Grad der Kontrolle, die ein Verbraucher ausüben kann, wird die Regelungstiefe bestimmt. Für lineare Programme, bei denen Kontrollmöglichkeiten durch Verbraucher nur eingeschränkt vorhanden sind, gibt es einen höheren Regelungsbedarf als für nicht-lineare Programme, denen ein hoher Grad an Verbraucherkontrolle inhärent ist. Somit bleiben Regeln, die linearen Diensten auferlegt werden, strenger als jene, die wir für nicht-lineare Dienste vorschlagen.

Der Vorwurf, dass neue schwere ordnungspolitische Interventionen notwendig sind, um die neue Mediendiensterichtlinie umzusetzen, ist nicht richtig. Es gibt auch keine Verpflichtung, neue Systeme einer Genehmigung zu unterziehen. Im Gegenteil: Die Kommission unterstützt ausdrücklich Systeme der Selbst- und der Koregulierung, sofern gewisse Kriterien erfüllt sind. Auch wenn in Europa noch

begriffliche Unschärfen existieren – die in Deutschland geregelte Form der Selbstregulierung würde sicherlich den geforderten Kriterien entsprechen.

Hinzu kommt, dass die Regeln, die wir für nicht-lineare Dienste vorschlagen, nicht nur im Interesse der Konsumenten liegen, sondern gerade auch im Interesse der Unternehmen selbst: Welche Art von Geschäftsmodellen könnten denn bedroht sein, wenn sie die Regeln zur Aufstachelung zum Rassenhass oder zum Jugendschutz einhalten? Dies sind doch Regelungen, die im Interesse der Industrie selbst liegen und die für die Akzeptanz der Angebote von grundlegender Bedeutung sind.

Was den Bereich der Infrastrukturregelung angeht, glauben wir, dass eine zielgerichtetere Regulierung zu mehr Wettbewerb führt. Das heißt keinesfalls *mehr* Regulierung. Im Bereich der elektronischen Kommunikationsdienste haben wir eine *Reduzierung* der auf europäischer Ebene zur Vorabregulierung vorgesehenen Märkte um ein Drittel geplant, und wir beschäftigen uns insbesondere mit der Frage, ob der Markt 18, also der Großkundenmarkt für die Übertragung für Rundfunkdienste, weiter Bestandteil dieser Liste sein soll oder nicht. Ein abschließendes Urteil haben wir noch nicht gefällt. Wir werten derzeit die eingegangenen Stellungnahmen zu unseren Vorstellungen zur Überarbeitung des Regulierungsrahmens aus und werden dieser Frage besondere Beachtung schenken. Von dieser Detailfrage abgesehen lässt sich der allgemeine Trend bei der Überarbeitung des Rechtsrahmens ganz grob wie folgt zusammenfassen: ein Drittel *weniger* Regulierung der Märkte für elektronische Kommunikation – und keinesfalls eine Ausweitung der Regulierung!

### Die zunehmende Europäisierung der Märkte

In den Bereichen, in denen Regulierung nach wie vor erforderlich ist, bedarf es allerdings einer Intensivierung der Bemühungen. Und dies betrifft alle Beteiligten – alte wie neue Marktteilnehmer, nationale Regulierungsbehörden ebenso wie die Kommission. Die zunehmende Europäisierung der Märkte zeigt sich nicht zuletzt in der Zunahme transnational, oft sogar europaweit tätiger Betreiber und in grenzüberschreitenden Firmenübernahmen. Dies basiert nicht nur auf der Möglichkeit, so zu Kostenersparnissen und Effizienzgewinnen zu kommen, sondern auch auf dem stetig wachsenden Interesse der Verbraucher an Diensten, die nicht nur zu Hause, sondern auch dort verfügbar sind, wohin er reist. Es mag sein, dass sich dieser langfristige Trend in großen Mitgliedstaaten wie Deutschland noch nicht so stark bemerkbar macht wie zum Beispiel in meinem Heimatland Luxemburg, aber es ist unverkennbar, dass es sich nicht nur um eine europäische, sondern um eine weltweite und um eine langfristig angelegte Entwicklung handelt, die bis 2010/15 noch erheblich an Bedeutung gewinnen wird.

Der gegenwärtig geltende Rechtsrahmen hat beträchtliche Vorteile gebracht, muss aber in mehreren Bereichen überprüft werden, damit er auch im kommenden Jahrzehnt effektiv angewandt werden kann. Die beiden bedeutendsten Änderungen beziehen sich auf:

- die Anwendung des Frequenzverwaltungskonzepts, das in der Mitteilung der Kommission vom September 2005 dargelegt wurde, auf den Bereich der elektronischen Kommunikation;
- die Vereinfachung der Verfahren im Zusammenhang mit der Überprüfung der Märkte, die für eine Vorabregulierung in Betracht kommen.

Darüber hinaus schlägt die Kommission weitere Änderungen mit folgenden Zielen vor:

- Konsolidierung des Binnenmarkts,
- bessere Wahrung der Verbraucher- und Nutzerinteressen,
- Erhöhung der Sicherheit und
- Aufhebung veralteter Vorschriften.

Die Erwägungen der Kommission sowie die nach derzeitigem Sachstand in Aussicht genommenen Änderungen werden in einer Mitteilung und im dazu gehörigen Arbeitspapier erläutert. Diese Änderungen werden in Folge der jüngst abgeschlossenen öffentlichen Konsultation noch angepasst. Dies gilt insbesondere für diejenigen Änderungen, die darauf abzielen, den wirksamen Wettbewerb während der Übergangsphase vom Monopol zu vollständigem Wettbewerb zu stärken.

Keine Option für die Kommission ist der gegenwärtig in Deutschland diskutierte Vorschlag, den ehemaligen Staatsmonopolisten auf den Breitbandmärkten dann eine gesetzliche Monopolstellung einzuräumen, wenn sie in neue Technologien investieren. Das käme aus unserer Sicht dem Versuch gleich, bei eingeleitem Rückwärtsgang in die Zukunft zu fahren. Die Opposition der Kommission zu den in Deutschland diskutierten „Regulierungsferien“ ist hinlänglich bekannt. Ich würde es sehr bedauern, wenn wir in dieser Frage am Ende aufgrund der deutschen Haltung vor dem Europäischen Gerichtshof landen würden. Denn langjährige Rechtsstreitigkeiten sind immer die schlechteste Begleitmusik für Investitionen.

Um es abschließend noch einmal zu betonen: Die Konvergenz ist da, und wir müssen angemessene Lösungen auf der europäischen Ebene finden. Was wir damit erreichen wollen, sind mehr grenzüberschreitende pan-europäische audiovisuelle Mediendienste und mehr Wettbewerb bei deren Übertragung. ^

1.12.06/FK

\* \* \*