

Martina Höhns

## Kirche, Europäische Union und Medienpolitik

Der europäische Integrationsprozeß stellt auch die Kirchen in den verschiedenen Ländern Europas vor neue und vielfältige Herausforderungen. Dabei geht es nicht nur um Modelle und Strategien für eine Neu-Evangelisierung Europas als Antwort auf eine wahrgenommene Werte- und Kulturkrise in den europäischen Gesellschaften<sup>1</sup> und um Fragen nach dem Beitrag des Christentums zum Aufbau einer europäischen Identität<sup>2</sup>, sondern auch um grundlegende und praktische Probleme der europäischen Gemeinschaftsbildung in verschiedenen Politikbereichen, zu denen die katholische Kirche in Europa Stellung bezogen hat und weiterhin Stellung bezieht.<sup>3</sup>

Seit 1971 versucht der Rat der Europäischen Bischofskonferenzen (CCEE) als Zusammenschluß von Bischofskonferenzen aus über 30 west-, mittel- und osteuropäischen Ländern, die kollegiale Zusammenarbeit der Bischöfe in Europa zu fördern.<sup>4</sup> 1980 wurde zudem die Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft (CO-

<sup>1</sup> Vgl.: Die kollegiale Verantwortung der Bischöfe und Bischofskonferenzen Europas in der Evangelisierung des Kontinents (= Stimmen der Weltkirche Nr. 16), hrsg. v. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1982; Die europäischen Bischöfe und die Neu-Evangelisierung Europas. Rat der europäischen Bischofskonferenzen (CCEE) (= Stimmen der Weltkirche Europa Nr. 32), hrsg. v. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz und dem Sekretariat von CCEE, Bonn 1991.

<sup>2</sup> Vgl. Ilona Riedel-Spangenberg, Albert Franz (Hg.), Fundamente Europas. Christentum und europäische Identität, Trier 1995; Die Neugestaltung Europas und die Kirche. Studientag bei der Herbstvollversammlung der Deutschen Bischofskonferenz in Fulda, 25.09.1991 (= Arbeitshilfen 94), hrsg. v. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1991.

<sup>3</sup> Vgl. die eindrucksvolle Dokumentation von Stellungnahmen der katholischen Kirche zu Fragen der europäischen Entwicklung von Jürgen Schwarz (Hg.), Die katholische Kirche und das neue Europa. Dokumente 1980-1995, Teil I. und II (= Forum Weltkirche Bd. 6 I. u. II, Mainz 1996). Die Dokumentation enthält sämtliche Europa-Erklärungen des Papstes sowie relevante Zeugnisse von Bischofskonferenzen und kirchlichen Einrichtungen aus allen Teilen Europas.

<sup>4</sup> Vgl. ausführlich Christian Thiede, Bischöfe – Kollegial für Europa. Der Rat der Europäischen Bischofskonferenzen im Dienst einer sozialtheologisch konkretisierten Evangelisierung (Schriften des Instituts für christliche Sozialwissenschaften der WWU-Münster, Bd. 22) Münster 1991. Rat der Europäischen Bischofskonferenzen, Konferenz Europäischer Kirchen, Die Kirchen Europas. Ihr ökumenisches Engagement. Die Dokumente der Europäischen Ökumenischen Begegnungen (1978-1991), zusammengestellt und eingeleitet von Helmut Steindl, Köln 1994.

MECE) gegründet. COMECE mit ihrem Generalsekretariat in Brüssel ist ein Zusammenschluß der Bischofskonferenzen, die ihren Sitz in Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben. Ein Grundziel von COMECE besteht laut Satzung darin, im Geist der Kollegialität eine größere Einheit und Zusammenarbeit zwischen den Episkopaten der einzelnen Länder zu fördern, und zwar in allen pastoralen und sozialethischen Fragen, die die Europäische Union betreffen.<sup>5</sup>

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht die Darstellung der Medienpolitik der Europäischen Union und der Versuche, diese Entwicklung kirchlicherseits wahrzunehmen, zu analysieren und zu kommentieren sowie gegebenenfalls Schlußfolgerungen für die kirchliche Medienarbeit zu ziehen.

## Die Europäische Union und die Kirchen

Die europäische Einigung stützt sich seit dem Vertrag von Maastricht (1992) auf drei Säulen:

Die erste Säule umfaßt die herkömmlichen Bereiche Zollunion, Binnenmarkt, gemeinsame Agrarpolitik und Strukturpolitik sowie neue Befugnisse in den Bereichen Verbraucherschutz, Gesundheitspolitik, transeuropäische Netze, Industriepolitik, Bildung, Kultur, Forschung und Entwicklung sowie Sozialpolitik. Bis zum Ende der 90er Jahre soll der Übergang zu einer Wirtschafts- und Währungsunion erfolgt sein.

Die zweite Säule bildet die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die zugleich Grundlage einer gemeinsamen Verteidigungspolitik sein soll.

Die dritte Säule stellt die Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Rechtspolitik dar, u.a. in Fragen der Einwanderungs- und Asylpolitik und bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Durch den Vertrag von Amsterdam werden die Gemeinschaftsverträge nach 1986 (Einheitliche Europäische Akte) und 1992 (Vertrag von Maastricht) erneut grundlegend ergänzt. Neben der Einigung auf den Stabilitätspakt (Verpflichtung der Teilnehmer der Währungsunion, dauerhaft Haushaltsdisziplin zu üben sowie die Staatsverschuldung und die Inflation unter Kontrolle zu halten), der Einfügung eines Beschäftigungskapitels (Verpflichtung, die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu koordinieren), der Überführung der Visa-, Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik in Gemeinschaftskompetenz und der Schaf-

<sup>5</sup> Über die laufende Arbeit von COMECE informiert der von COMECE herausgegebene monatliche Informationsdienst Europe Infos, hrsg. v. Noël Treanor.

fung zusätzlicher Befugnisse der europäischen Polizeibehörde Europol wurden Fortschritte in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erreicht. Dahingegen hat man bei den institutionellen Reformen kaum Fortschritte erzielen können, auch wenn es zu einer weiteren Ausdehnung der Mitentscheidungsverfahren des Europäischen Parlaments gekommen ist.

Mit der Einarbeitung einer Kirchenklausel auf der juristischen Ebene einer Erklärung zur Schlußakte ist es auf dem Amsterdamer EU-Gipfel (16./17. Juni 1997) erstmals gelungen, einen Absatz zum Schutz der Kirchen und Religionsgemeinschaften in das Vertragswerk der Europäischen Union aufzunehmen. Ziel war es, im Vertrag über die europäische Union einen Passus zu verankern, der die Achtung der besonderen Rechtsstrukturen von Kirchen und Religionsgemeinschaften als Teil des gemeinsamen kulturellen Erbes sichern sollte. Die Kirchenklausel hat folgenden Wortlaut:

„Die Union achtet den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften in ihren Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen, und läßt ihn unangetastet. Ebenso achtet die Union den Status von weltanschaulichen und nichtkonfessionellen Organisationen.“

Die Kirchenerklärung des Amsterdamer Vertrags gilt als ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer rechtlichen Anerkennung der Kirchen als vollwertige Subjekte des europäischen Integrationsprozesses. Der zweite Satz der Kirchenklausel ist auf ausdrücklichen Wunsch der belgischen Regierung in den Vertragstext aufgenommen worden. Das ursprüngliche Vorhaben, einen eigenen Kirchenartikel in den Vertragstext aufzunehmen, hatte keinen Erfolg.

Diese Initiative, die von den beiden großen Kirchen in Deutschland wesentlich vorangetrieben wurde, hatte eine doppelte Zielsetzung: Einerseits sollte die Mitwirkung der Kirchen und Religionsgemeinschaften bei der Entwicklung Europas auch im Vertrag der Europäischen Union dokumentiert werden; andererseits sollten die bestehenden staatskirchenrechtlichen Ordnungen in den Mitgliedstaaten gesichert werden. Obwohl Kirchen und Religionsgemeinschaften in den meisten nationalen Verfassungen keinen dem Grundgesetz vergleichbaren garantierten Status und Schutz genießen, ist es schließlich doch gelungen, daß diese Initiative von der Mehrheit der Kirchen in den Ländern der Europäischen Union begrüßt wurde. Ob sich die Hoffnung erfüllt, daß mit dieser Kirchenklausel negative Folgen europäischer rechtlicher Regelungen für kirchliche Rechtsstrukturen ausgeschlossen werden können, wird sich zeigen müssen. Zu denken wäre hier u.a. an Bestimmungen zum Arbeits- und Sozialrecht, zu Bildung, Medien und

Kultur, aber auch Wettbewerbsregelungen, die z.B. die Arbeit gemeinnütziger Organisationen betreffen.<sup>6</sup>

## Warum europäische Medienpolitik?

Europäische Medienpolitik und europäisches Medienrecht gewinnen zunehmend größere Bedeutung für die Ordnung des Massenkommunikationswesens in Deutschland und damit letztlich auch für die kirchliche Medienarbeit. Für diese Entwicklung können u.a. folgende Gründe benannt werden:

- Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (angefangen von Kabel und Satellit bis hin zu Multimediaangeboten im Internet) haben zur grenzüberschreitenden Empfangbarkeit von Rundfunkprogrammen und neuen Diensten und Angeboten geführt. Nationale medien- und kommunikationspolitische Regelungen verlieren deshalb an Wirksamkeit und müssen durch europäische oder weltweite ordnungspolitische Übereinkünfte ergänzt werden.
- Die große wirtschaftliche Bedeutung, die den neuen Medien-, Informations- und Kommunikationstechnologien beim Übergang zur sog. „Informationsgesellschaft“ in fast allen gesellschaftlichen Bereichen eingeräumt wird, verstärkt das Interesse, auf diesem Gebiet einen gemeinsamen europäischen Markt zu schaffen, da eine national aufgesplittete Kommunikationsindustrie auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig wäre.
- Auf Seiten der Medienunternehmen werden zunehmend internationale strategische Allianzen geschlossen, u.a. um durch eine Vergrößerung des Absatz- und Verbreitungsgebietes die Kosten für die Produktionen zu senken und so auch international wettbewerbsfähig zu sein. Den zunehmend europaweit oder global ausgerichteten Unternehmensstrategien muß auch das Medienordnungsrecht Rechnung tragen.
- Schließlich gewinnen mit Fortschreiten des europäischen Integrati-

<sup>6</sup> Vgl. Heidrun Tempel, Erklärung zu Kirchen und Religionsgemeinschaften im Vertrag von Amsterdam, in: Evangelische Verantwortung 7/8/1997, S. 8-10; Gerhard Robbers, Die Kirchen im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Fundamente Europas. Christentum und europäische Identität, hrsg. v. Ilona Riedel-Spangenberg, Albert Franz, Trier 1995, S. 175-185; Zum Verhältnis von Staat und Kirche im Blick auf die Europäische Union. Gemeinsame Stellungnahme zu Fragen des europäischen Einigungsprozesses (= Gemeinsame Texte 4), hrsg. v. Kirchenamt der EKD und dem Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Hannover/Bonn (o.J.).

onsprozesses auch nichtökonomische Integrationsbereiche an Bedeutung und werden verstärkt in die europäische Politik einbezogen.

## **Grundsätzliche Ausrichtung und Legitimation europäischer Medienpolitik: Medien als Dienstleistung – Medien als Kulturgut**

Sowohl von den Institutionen der Europäischen Union als auch vom Europarat wird Medienpolitik unter verschiedenen Aspekten und von verschiedenen Organen wahrgenommen. Während bei den EU-Institutionen bisher in der Regel wirtschaftliche und wettbewerbspolitische Aspekte im Vordergrund stehen, spielt im Europarat auch die kulturelle Dimension der Medien seit jeher eine wichtige Rolle.

Von einer Medienpolitik auf institutioneller europäischer Ebene mit dem Ziel der Schaffung eines einheitlichen europäischen Medienmarktes kann seit den frühen 80er Jahren gesprochen werden. Dabei war und ist die Medienkompetenz der europäischen Gemeinschaft grundsätzlich nicht unumstritten. Weder die Römischen Verträge noch der Vertrag zur Europäischen Union (zuletzt ergänzt im Juni 1997 in Amsterdam) erwähnen eine ausdrückliche Medienkompetenz. Die Mediengesetzgebung der Gemeinschaft berief sich deshalb auf die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet sein sollte. Auch der Rundfunk wird dem Regelungsbereich der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs zugeordnet. Vom Europäischen Gerichtshof werden Fernsehsendungen ebenfalls als Dienstleistung aufgefasst.

Kritiker haben dem entgegengehalten, Rundfunk werde damit unzulässigerweise als wirtschaftlicher Sachverhalt verstanden, während es sich um eine originär kulturelle Veranstaltung handle, für deren Regelung die EG als Wirtschaftsgemeinschaft keine primäre Zuständigkeit habe. Im Vertrag der Europäischen Union wird in Art. 128 allerdings erstmals auch die kulturelle Dimension der Gemeinschaft anerkannt und der audiovisuelle Bereich erwähnt.<sup>7</sup> Art. 128 schränkt

<sup>7</sup> Art. 128 (Beitrag der Gemeinschaft) „(1) Die Gemeinschaft leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.

(2) Die Gemeinschaft fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen:

- Verbesserung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker,

jedoch die Kompetenz der Gemeinschaft gleichzeitig ein, da eine völlige Harmonisierung der Kulturpolitik ausgeschlossen wird. Stattdessen wird der Gemeinschaft eine zwischenstaatliche fördernde, unterstützende und nur „erforderlichenfalls“ auch ergänzende Rolle zugestanden. Der Kulturartikel erkennt gleichfalls an, daß Kultur und wirtschaftliche Faktoren nicht völlig voneinander zu trennen sind. Das auch gemeinschaftsrechtlich anerkannte Ziel, die kulturelle Vielfalt in der Gemeinschaft zu bewahren und den kultur- und gesellschaftspolitischen Kern des Rundfunkrechts in der Kompetenz der Mitgliedstaaten zu belassen, konkurriert so mit der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung der Medien, für die die EU im Rahmen der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Informations- und Medienraumes Kompetenzen beansprucht.

## Kernmaterie des europäischen Medienrechts: Die europäische Fernsehrichtlinie

Gegenwärtig bilden die gerade novellierte europäische Fernsehrichtlinie („Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität“) und die Europaratskonvention („Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen“ vom 05.05.1989) die Kernmaterien des europäischen Medienrechts. Die Inhalte beider Regelungswerke stimmten bisher weitgehend überein. Sie schaffen angesichts der zunehmenden Bedeutung grenzüberschreitender Fernsehausstrahlungen eine Rah-

- Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung,
  - nichtkommerzieller Kulturaustausch,
  - künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich.
- (3) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Kulturbereich zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere mit dem Europarat.
- (4) Die Gemeinschaft trägt den kulturellen Aspekten bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrags insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen Rechnung.
- (5) Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels erläßt der Rat
- gemäß dem Verfahren des Artikels 189b und nach Anhörung des Ausschusses der Regionen Fördermaßnahmen unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Der Rat beschließt im Rahmen des Verfahrens des Artikels 189b einstimmig;
  - einstimmig auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen.“

menordnung, die einerseits die Freiheit des Empfangs und der Weiterverbreitung von Fernsehsendungen aus anderen Mitglied- bzw. Unterzeichnerstaaten sichert („freier Informationsfluß“) und andererseits Mindestregeln für die Veranstaltung grenzüberschreitenden Fernsehens vorsieht. Beide Regelungen räumen den Staaten das Recht ein, auf Fernsehveranstalter mit Sitz in ihrem Land strengere Vorschriften anzuwenden. Wesentliche Regelungsinhalte der Fernsehrichtlinie können folgendermaßen zusammengefaßt werden:

- Der Staat, in dem ein Rundfunkveranstalter seinen Sitz hat (Ort der Hauptverwaltung), ist berechtigt und verpflichtet, die Übereinstimmung mit den europäischen Regelungen zu gewährleisten, während die Weiterverbreitung nicht an die Zustimmung des Empfangsstaates gebunden ist (sog. Sendestaatsprinzip).
- Die Herstellung und Verbreitung von Fernsehprogrammen europäischer Herkunft soll „im Rahmen des praktisch Durchführbaren“ und „mit angemessenen Mitteln“ durch sog. Quotenregelungen gefördert werden, nach denen die Fernsehveranstalter den Hauptteil ihrer Sendezeit, die nicht aus Nachrichten, Sportberichten, Spielshows oder Werbe- oder Videotextleistungen besteht, europäischen Werken vorbehalten sollen.
- Werbe- und Sponsoringvorschriften statuieren grundsätzlich ein Gebot der Trennung von Werbung und Programm, verbieten Schleichwerbung sowie Werbung für Tabakerzeugnisse, rezeptpflichtige Arzneimittel und medizinische Behandlungen. Reine Fernseheinkaufssender (Teleshoppingkanäle) und Eigenwerbekanäle sind zukünftig zulässig. In herkömmlichen Programmen dürfen Teleshoppingfenster künftig drei Stunden am Tag dauern. Die Übertragung von Gottesdiensten darf auch weiterhin nicht durch Werbung unterbrochen werden; Fernsehwerbung darf religiöse Überzeugungen nicht verletzen.
- An den Programminhalt werden Mindestanforderungen gestellt, besonders zum Schutz von Minderjährigen. Unverschlüsselte jugendschädliche Programme müssen künftig akustisch angekündigt und optisch während der gesamten Sendung gekennzeichnet werden. In der novellierten EU-Fernsehrichtlinie enthalten ist auch der Auftrag an die Kommission, die Vor- und Nachteile des sog. Violence-Chip - also der Möglichkeit zur technischen Sperrung bedenklicher Programme - zu prüfen.

Die novellierte Fernsehrichtlinie der Europäischen Union muß innerhalb von 18 Monaten in nationales Recht umgesetzt werden. Deshalb wird auch in Deutschland der eben erst novellierte Rundfunkstaatsvertrag erneut überarbeitet.



Für die Mitgliedstaaten der EU besitzen zudem mehrere Richtlinien Gültigkeit, die u.a. den Schutz des Urheberrechts beim Satelliten- und Kabelfernsehen, die Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts sowie den Bereich des geistigen Eigentums betreffen.

## Gegenwärtige Schwerpunkte europäischer Medienpolitik

Die europäische Medienpolitik kann immer weniger isoliert betrachtet werden, sondern muß die Ordnungspolitik der Gemeinschaft besonders in den Bereichen Telekommunikation und Satellitenkommunikation sowie die Überlegungen zur Förderung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien in allen gesellschaftlichen Bereichen im Rahmen der Informationsgesellschaft berücksichtigen.

Zur Zeit lassen sich folgende inhaltliche Schwerpunkte der europäischen Medienpolitik benennen:

- Weiterer Ausbau eines gemeinsamen europäischen Fernsehraumes (weitere Anpassung der nationalen gesetzlichen Regelungen zum Rundfunkbereich; Fortschreibung einer europäischen Rahmenordnung für Werbung und Programmrichtlinien; Anpassung der institutionellen Vorkehrungen für Kinder- und Jugendschutz und Urheberrecht, auch auf die neuen multimedialen Dienste; Überlegungen zu einer europäischen Rahmenordnung für neue multimediale Dienste);
- Förderung einer europaweit einheitlichen Industriepolitik im Medien- und Kommunikationsbereich mit dem Ziel einheitlicher technischer Normen;
- Förderung europäischer Programmproduktionen (u.a. durch die Finanzierung europäischer Förderprogramme);
- Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehtetze;
- Weitere Harmonisierung der Urheberrechtsvorschriften;
- Förderung der europäischen Informationsgesellschaft durch Maßnahmen in den verschiedensten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen;
- Prüfung, ob eine Koordinierung der innerstaatlichen Vorschriften über Zusammenschlüsse von Unternehmen im Medienbereich (Konzentrationskontrolle) erforderlich ist.

Häufig wird Kritik am einseitig auf die Herstellung einer möglichst freien, unreglementierten Wettbewerbsordnung fixierten Ansatz der EU-Kommission geäußert, da er die Bemühungen um die Bewahrung kulturpolitisch legitimer nationaler Medienordnungen konterkariere. Andererseits muß festgestellt werden, daß dieser ökonomische Ansatz



europäischer Medienpolitik auch dem Trend der Medienpolitik in den einzelnen Staaten der Europäischen Union entspricht. Man kann deshalb von einem grundlegenden Paradigmenwechsel der Medienpolitik in Europa sprechen, die sich immer weiter weg bewegt vom Verständnis des Rundfunks als Kulturgut oder als öffentliches Gut hin zum Verständnis von Rundfunk als Wirtschaftsgut und als Dienstleistung.

## Die deutsche verfassungsrechtliche Grundproblematik

Im Bereich der Medien - besonders der Rundfunkpolitik - zeigt sich der Konflikt zwischen europäischer Integration und bundesdeutschem Föderalismus im Hinblick auf mitgliedstaatliche Zuständigkeiten besonders deutlich. Rundfunk ist in Deutschland Sache der Bundesländer. Dies gilt auch für grenzüberschreitenden Rundfunk. Gleichzeitig hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für auswärtige Angelegenheiten. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22.03.1995 im Bund-Länder-Streit über die europäische Fernsehrichtlinie wurde klargestellt, daß bei der Verhandlung von Materien, die innerstaatlich in die Kompetenz der Länder fallen, der Bund auf europäischer Ebene als „Sachwalter der Länder“ auftreten und diese auch verfahrensrechtlich am Entscheidungsprozeß beteiligen muß. Der komplizierte Abstimmungsprozeß (der Bundesländer untereinander, zwischen Bundesländern und Bundesregierung, schließlich zwischen Bundesländern und Bundesregierung einerseits und Europäischer Kommission andererseits) führt auf EU-Ebene nicht selten zu Irritationen. Zu dieser Grundproblematik tritt im Bereich des Medienrechts problemverschärfend hinzu, daß der Rundfunk nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und nach Ansicht der Europäischen Kommission als Dienstleistung und Wirtschaftsgut einzuordnen und damit dem Geltungsbereich des gemeinsamen Marktes zuzuordnen ist, während das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung klargestellt hat, daß der Rundfunk wegen seiner Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden darf und jedenfalls „auch ein kulturelles Phänomen“ darstellt, wenngleich es in seinem Urteil zur Fernsehrichtlinie die Einordnung von Fernsehsendungen als Dienstleistung im Sinne von Art. 59 ff. EU-Vertrag auf der Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bestätigt hat.

Die Frage, wie im Spannungsverhältnis des Rundfunks als Kulturgut in Hoheit der deutschen Bundesländer und als Wirtschaftsgut in Hoheit

der EU eine sinnvolle Zuordnung der Medienkompetenzen geschaffen werden kann, ist politisch noch weitgehend ungeklärt.

### Kirche nimmt europäische Medienpolitik wahr

Die wichtigsten bischöflichen Einrichtungen und Gremien, die sich auf europäischer Ebene mit Medienfragen befassen, sind das „Bischöfliche europäische Komitee für Medien des Rates der Europäischen Bischofskonferenzen“ (CEEM, Comité Episcopal Européen des Médias) sowie die „Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft“ (COMECE). Während CEEM bisher primär auf eine Verbesserung des Informations- und Erfahrungsaustausches unter den europäischen Bischofskonferenzen sowie eine Förderung der innerkirchlichen Zusammenarbeit der Bischofskonferenzen und Medieninstitutionen untereinander abzielt, wird von COMECE die Beobachtung, Analyse und ggf. Kommentierung der europäischen Medienpolitik, vorrangig mit Blick auf die Institutionen der EU, betont. Im April 1997 hat COMECE unter Beteiligung der Medienstellen einiger nationaler Bischofskonferenzen eine medienpolitische Arbeitsgruppe eingerichtet, um eine kontinuierliche Wahrnehmung dieser Aufgaben zu gewährleisten.

Die Arbeitsebene von CEEM bilden sechs Sprachgruppen (Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch, Spanisch-Portugiesisch, Osteuropäisch), in denen die beauftragten Bischöfe sowie die von ihnen benannten Medienexperten in der Regel einmal jährlich zusammenkommen. Die Sprachgruppen wählen jeweils einen Vorsitzenden. Die Vorsitzenden der sechs Sprachgruppen kommen, begleitet von ihren Experten (und den Präsidenten von UNDA-, OCIC-, UCIP-Europa), einmal jährlich zum Treffen der Präsidenten der CEEM-Sprachgruppen zusammen. Alle drei bis fünf Jahre organisiert CEEM eine Vollversammlung.<sup>8</sup> Zusätzlich organisiert das Sekretariat von CCEE (Rat der Europäischen Bischofskonferenzen) in der Regel einmal jährlich ein Treffen der Informationsbeauftragten bzw. der Pressesprecher der nationalen Bischofskonferenzen. In der deutschsprachigen CEEM-Ländergruppe kommen die beauftragten Medienbischöfe und Experten aus Deutschland, Österreich, der deutschsprachigen Schweiz, den Niederlanden, dem flämischen Teil Belgiens, Tschechien, Ungarn und Kroatien unter Vorsitz von Bischof Dr. Bode, Osnabrück, zusammen.

Im Mai 1995 hat die Vollversammlung von CCEE in Assisi ein von

<sup>8</sup> Vgl. Rat der Europäischen Bischofskonferenzen (Hg.), „Werte des Evangeliums, Medienkultur und der Neuaufbau Europas“. Kongress der für Medien verantwortlichen Bischöfe Europas, Budapest, 6.-10.04. 1994, St. Gallen 1994.

CEEM erarbeitetes Dokument „Zur Bedeutung der kirchlichen Medienarbeit. Appell des bischöflichen europäischen Komitees für Medien“ verabschiedet.<sup>9</sup> In diesem Appell wird zur aktiven Mitgestaltung des im Entstehen begriffenen Kommunikations- und Informationsraumes Europa aufgerufen und eine dynamische Rezeption und Umsetzung von „Communio et Progressio“ und „Aetatis Novae“ in den verschiedenen gesellschaftlichen und kirchlichen Medienkontexten gefordert. Dazu werden in mehreren Handlungsfeldern konkrete Vorschläge genannt. Die Resonanz in den verschiedenen nationalen Bischofskonferenzen bzw. in ihren Medienkommissionen auf diesen Appell war, trotz Veröffentlichung in englischer, französischer und deutscher Sprache, jedoch eher gering.

COMECE hat in den letzten Jahren mehrfach Informationsveranstaltungen zu Medienthemen und zu Fragen der Informationsgesellschaft organisiert, die sowohl der Information und Sensibilisierung der eigenen Mitglieder als auch der Kontaktaufnahme und dem Austausch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den europäischen Institutionen dienten. 1994 erarbeitete COMECE einen „Beitrag zur Debatte über das Grünbuch der Europäischen Kommission zur audiovisuellen Politik (Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union)“ vom 12.10.1994.<sup>10</sup> In diesem Beitrag wurden einerseits die Verbreitung der europäischen Kultur und die Schaffung neuer Arbeitsplätze als wesentliche Ziele europäischer Medienpolitik anerkannt und die Notwendigkeit einer starken und wettbewerbsfähigen europäischen Programmindustrie im audiovisuellen Bereich betont. Andererseits wurde davor gewarnt, „die kulturelle Dimension des audiovisuellen Sektors ... auf dem Altar der wirtschaftlichen Effizienz“ zu opfern und an die Notwendigkeit erinnert, den Pluralismus in den Medien angesichts der Konzentrations-tendenzen zu wahren. Zudem wurde auf die besondere Stellung und die spezifischen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Europa hingewiesen.

1997 hat COMECE in Zusammenarbeit mit der Europäischen Ökumenischen Kommission für Kirche und Gesellschaft (EECCS, European Ecumenical Commission for Church and Society) einen Diskussionsbeitrag zum Grünbuch „Leben und Arbeiten in der Informa-

<sup>9</sup> „Zur Bedeutung der kirchlichen Medienarbeit. Appell des bischöflichen europäischen Komitees für Medien“, dokumentiert in: ComSoc 28-1995. 4, S. 430 ff.; multiMedia Nr. 16.17/1995, S. 8 ff.

<sup>10</sup> Vgl. „EUROPE“ Nr. 6270 (Neue Serie), 09. Juli 1994, S. 16; Sipeca Nr. 100, Juni-Juli 1994, S. 3-8.

tionsgesellschaft: Im Vordergrund der Mensch“ vorgelegt, in dem sowohl mögliche Auswirkungen der Entwicklung hin zur sog. Informationsgesellschaft auf die Arbeitswelt als auch auf die klassischen Massenmedien reflektiert werden. Im April 1997 hat die Arbeitsgruppe Medien bei COMECE eine Stellungnahme über „Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ in Europa verfaßt und dem damaligen niederländischen Ratsvorsitzenden, dem Vorsitzenden des mit Medienfragen befaßten Ausschusses des Europäischen Parlaments sowie dem zuständigen Kommissar zugeleitet.<sup>11</sup> In der Vergangenheit hatten private Rundfunkveranstalter in mehreren europäischen Ländern versucht, Rundfunkgebühren für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als staatliche Subventionen, die wettbewerbsverzerrend sind, zu deklarieren und von der Kommission verbieten zu lassen.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Vgl. die Dokumentation dieses Textes in dieser Ausgabe von ComSoc.

<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß dem Vertrag von Amsterdam zu Art. 92 eine Protokollerklärung zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beigelegt wurde. Sie hat folgenden Wortlaut:

*„Die hohen Vertragsparteien - in der Erwägung, daß der öffentlich-rechtliche Rundfunk in den Mitgliedstaaten unmittelbar mit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft sowie mit dem Erfordernis verknüpft ist, den Pluralismus in den Medien zu wahren - sind über folgende auslegende Bestimmungen übereingekommen, die dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigelegt werden:*

*Die Bestimmungen dieses Vertrages berühren nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, sofern die Finanzierung der Rundfunkanstalten den öffentlich-rechtlichen Aufgaben, wie sie von den Mitgliedstaaten den Anstalten übertragen, festgelegt und ausgestaltet wurden, dient und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, daß dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, wobei den Erfordernissen der Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben Rechnung zu tragen ist.“*

Diese Übereinkunft sieht vor, daß der EU-Vertrag nichts an der Befugnis der Mitgliedstaaten, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu finanzieren, ändern werde. Andererseits darf die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben nicht an den Handels- und Wettbewerbsbedingungen der EU rütteln. Eine gewisse Gefahr hatte dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowohl von seiten der Europäischen Kommission gedroht, die Rundfunk in erster Linie als Wirtschaftsgut und Dienstleistung betrachtet, die dementsprechend den Regeln des gemeinsamen Binnenmarktes unterliegen, als auch von seiten privater Rundfunkveranstalter aus mehreren europäischen Ländern, die darauf gedrängt hatten, die Rundfunkgebühren als unzulässige staatliche Beihilfen zu verbieten. Zwischenzeitlich wurde die Protokollerklärung sowohl von den öffentlich-rechtlichen Anstalten als auch vom Verband der privaten Rundfunkveranstalter (VPRT, ACT) sowie von den Medienpolitikern in den Bundesländern begrüßt. Letztlich wird wohl abzuwarten sein, wie sie von der europäischen Kommission oder vom Europäischen Gerichtshof ausgelegt wird.

Zukünftige Themen für die Arbeitsgruppe Medien bei COMECE sind u.a. Fragen des Jugendschutzes in den audiovisuellen Medien und in Informationsdiensten, Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, die Auswirkungen der neuen Technologien auf die Presse und Fragen der Zulassung religiöser und weltanschaulicher Gruppen als Rundfunkveranstalter. Stellung wird sicherlich auch zu einem für den Herbst 1997 geplanten und mit Spannung erwarteten Grünbuch der Kommission zur Konvergenz von Telekommunikationsdiensten und audiovisuellen Medien zu nehmen sein.<sup>13</sup> Die Europäische Kommission scheint dabei von der These auszugehen, daß es angesichts der technologischen Entwicklungen zu einer Konvergenz von Telekommunikationsdiensten (Individualkommunikation) und Rundfunk (Massenkommunikation) kommen wird und daß für diese bisher unterschiedlich regulierten Bereiche ein einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen werden sollte, der sich weitgehend auf Bestimmungen des Wettbewerbsrechts begrenzt. Der Rundfunk könnte so seine Stellung als „öffentliches Gut“ verlieren und als privates Gut gelten, das den normalen Marktgesetzen von Angebot und Nachfrage unterliegt.

Neben den internationalen katholischen Medienorganisationen für Rundfunk (UNDA), Film (OCIC) und Presse (UCIP), von denen UNDA und OCIC als Nichtregierungsorganisationen Beobachterstatus beim Europarat haben, versucht vor allem die ökumenische europäische Arbeitsgruppe „Medien, Kultur und Gesellschaft“, die von dem französischen Dominikanerpater Gabriel Nissim geleitet wird, pastoral und sozioethisch relevante Themen der europäischen Medienpolitik zu analysieren und zu kommentieren.

Eine bemerkenswerte Frucht dieser ökumenischen Zusammenarbeit ist das „Memorandum an die Verantwortlichen der europäischen Kirchen: AV-Medienerziehung - Eine pastorale und soziale Notwendigkeit“<sup>14</sup>, in dem nachdrücklich das Engagement der Kirchen auf dem Gebiet der Medienpädagogik und Medienkritik eingefordert und an die langjährige Tradition und Sachkenntnis der Kirchen im Bereich Erziehung und Bildung erinnert wird. Durch ein vernetztes medienpädagogisches Engagement in Schule, Familie, Gemeinde und in den Massenmedien könnten die Kirchen wesentliche Beiträge zur Stärkung der Freiheit und Verantwortung der Mediennutzerinnen und -nutzer

<sup>13</sup> Das „Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen. Ein Schritt in Richtung Informationsgesellschaft“ ist am 3.12.1997 erschienen (KOM [97] 623).

<sup>14</sup> Memorandum an die Verantwortlichen der europäischen Kirchen: AV-Medienerziehung - Eine pastorale und soziale Notwendigkeit, dokumentiert in: Unsere Sendung 8-10/1994.

(z.B. durch die Förderung von Vereinigungen von Mediennutzern), zur Betonung der kulturellen Dimension der Medien und letztlich zur Bewahrung der Demokratie, zu deren Voraussetzung auch freie Medien und mündige Bürgerinnen und Bürger gehören, leisten. Das Einbringen medienethischer Fragestellungen in die so sehr von wirtschaftlichen und technischen Argumenten beherrschte Debatte über eine europäische Medienpolitik wird als zentrale Aufgabe kirchlichen Engagements in diesem Bereich betont.

Keinesfalls verschwiegen werden soll das medienpolitische Engagement sowohl der Orden -insbesondere zu nennen sind OCIFE (Office Catholique d'Information et d'Initiative pour l'Europe) der Jesuiten<sup>15</sup> und ESPACES der Dominikaner - als auch des Europäischen Forums der Nationalkomitees der Laien<sup>16</sup> und des Heiligen Stuhls. Der Heilige Stuhl ist beispielsweise beim Europarat in Straßburg durch eine Ständige Vertretung mit Beobachterstatus präsent. Hier hat er u.a. die Möglichkeit, Berater für fachbezogene Arbeitsgruppen vorzuschlagen.

### Herausforderungen für die kirchliche Medienarbeit

Im Blick auf die Wahrnehmung der europäischen Medienpolitik, ihre Auswirkungen auf die nationalen Kommunikationsordnungen sowie auf die Medienarbeit der Kirche, lassen sich u.a. folgende zukünftige Aufgabenfelder benennen:

- Kontinuierliche Beobachtung, Analyse und ggf. Kommentierung der Mediengesetzgebung auf europäischer Ebene. Dabei sind besonders folgende Themen im Blick zu behalten:
  - Festhalten am Verständnis von Medien als Kulturgut;
  - Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes auch im Bereich der neuen multimedialen Dienste;
  - Die Achtung vor religiösen Überzeugungen und religiösen Gefühlen sowie die Möglichkeit des Zuwortkommens der Kirchen im Programm, sollte in den Programmgrundsätzen festgeschrieben werden;
  - Festlegung von Regelungen zur Zulassung religiöser und weltanschaulicher Gruppen als Programmveranstalter;
  - Fragen des Tendenzschutzes;
  - Erhalt und Zukunft des Systems des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

<sup>15</sup> Vgl. z.B. die von OCIFE herausgegebene Zeitschrift „Projekt Europa“, Nr. 44-1996 zum Thema Informationsgesellschaft.

<sup>16</sup> 1996 stand das Europäische Laienforum in Twickenham, London unter dem Thema „Medien heute: Herausforderungen für Christen“.

- Von großer Bedeutung werden ethische und gesellschaftliche Fragestellungen im Zusammenhang mit „Europas Weg in die Informationsgesellschaft“ sein, die auch von Seiten der Politik und der Wirtschaft bei den Kirchen nachgefragt werden.
- Noch schwierig gestaltet sich die Erschließung europäischer Fördermittel für kirchliche Medienprojekte.
- Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der europäischen Bischofskonferenzen, besonders der Medienkommission und der Pressestellen, sollten weiter gefördert werden.
- Auszubauen sind Kooperationsmöglichkeiten im Bereich der Journalistenausbildung. Leider war das Scheitern des Robert Schuman-Instituts in Brüssel kein besonders ermutigendes Signal in diese Richtung.
- Schließlich sollten Kooperationsmöglichkeiten zwischen katholischen Medienunternehmen in Europa geprüft werden: im Pressebereich könnten bei national ausgerichteten Magazinen, Zeitungen, Missions-, Ordens- und Verbandspresse sowie bei Fachzeitschriften Kooperationsmöglichkeiten zunächst mit deutschsprachigen, dann aber auch mit fremdsprachigen Verlagshäusern, Missions- und Ordensprovinzen, Verbänden und Herausgebern und Verlegern geprüft werden. Kooperationen wären denkbar in Form von Lizenzen, in Gemeinschaftsunternehmen oder bei Einzelprojekten sowie im technischen Bereich. Im Rundfunk-, Film- und AV-Bereich sollten Kooperationsmöglichkeiten u.a. in den Bereichen Programmaustausch, Koproduktion und gemeinsame Programmentwicklung geprüft werden.

In der im April 1997 veröffentlichten gemeinsamen Erklärung „Chancen und Risiken der Mediengesellschaft“ haben der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz und der Vorsitzende des Rates der EKD erneut festgehalten, daß es Aufgabe der Kirchen ist, „angesichts der Bedeutung von Kommunikation und Medien für das Zusammenleben in Kirche und Gesellschaft ... zu den Herausforderungen eine Orientierung zu geben“.<sup>17</sup> Von diesem Bemühen ist auch das kirchliche Engagement im Bereich der europäischen Medienpolitik getragen, von der - oft noch unterschätzte - Wirkungen auf und Herausforderungen für die nationalen Kommunikationsordnungen und damit die kirchliche Medienarbeit ausgehen.

<sup>17</sup> „Chancen und Risiken der Mediengesellschaft“, Gemeinsame Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (= Gemeinsame Texte 10), hrsg. v. Kirchenamt der EKD und vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Hannover/ Bonn 1997, S. 6.