

Nichtamtliche Übersetzung

EUROPARAT
MINISTERKOMITEE

Empfehlung R (2003) 9 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Massnahmen zur Förderung des Beitrags des digitalen Rundfunks zu Demokratie und Gesellschaft

*(angenommen vom Ministerkomitee am 28. Mai 2003,
anlässlich der 840. Sitzung der Ministerdelegierten)*

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

in der Erwägung, dass es das Ziel des Europarates ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutz und zur Förderung der Ideale und Grundsätze herzustellen, die ihr gemeinsames Erbe bilden, und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern;

darin erinnernd, dass eine breite Palette von unabhängigen und autonomen Kommunikationsmitteln, die die Ideen- und Meinungsvielfalt widerspiegeln, wie dies die Erklärung zur Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit vom 29. April 1982 festhielt, für demokratische Gesellschaften sehr wichtig ist;

eingedenk der Resolution Nr. 1 über die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, die an der 4. Europäischen Ministerkonferenz über Massenmedienpolitik verabschiedet wurde (Prag, 7.-8. Dezember 1994), und eingedenk seiner Empfehlung Nr. R (96) 10 über die Sicherstellung der Unabhängigkeit des öffentlichen Rundfunks;

unter Betonung der besonderen Rolle der Rundfunkmedien und insbesondere des öffentlichen Rundfunks in modernen demokratischen Gesellschaften, die darin besteht, die den politischen, rechtlichen und sozialen Strukturen der demokratischen Gesellschaften zugrunde liegenden Werte, insbesondere die Wahrung der Menschenrechte, der Kulturen und des politischen Pluralismus, zu fördern;

in der Feststellung, dass die Entwicklungen der digitalen Technologie neue Möglichkeiten im Bereich der Kommunikation eröffnen, die gewisse Auswirkungen auf die audiovisuelle Landschaft haben können, sowohl aus der Sicht des Publikums als auch aus der Sicht der Rundfunkveranstalter;

in der Erwägung, dass der Übergang zum digitalen Umfeld Vorteile aufweist, aber auch Risiken birgt, und dass er angemessen vorbereitet werden muss, damit er im Interesse des Publikums, der Rundfunkveranstalter und der ganzen audiovisuellen Industrie unter möglichst guten Bedingungen erfolgt;

feststellend, dass sich mit der Zunahme der Anzahl Programme im digitalen Umfeld gleichzeitig die Konzentration im Medienbereich weiter beschleunigt, vor allem im Zusammenhang mit der Globalisierung, und die Mitgliedstaaten an die Grundsätze der Empfehlung Nr. R (99) 1 über die Massnahmen im Hinblick auf die Förderung der Medienvielfalt erinnernd, insbesondere an die Grundsätze in Bezug auf das Medieneigentum, den Zugang zu den Plattformen und die Vielfalt der Inhalte;

unter Betonung des Potenzials des digitalen Fernsehens, die Informationsgesellschaft in jeden Haushalt zu bringen, sowie der Wichtigkeit, Ausgrenzung zu verhindern, insbesondere durch das Anbieten kostenloser Dienste und grenzüberschreitender Fernsehdienste;

im Bewusstsein um die Notwendigkeit, die wesentlichen Ziele von öffentlichem Interesse im digitalen Umfeld zu bewahren, einschliesslich der Meinungsäusserungsfreiheit und des Informationszugangs, der Medienvielfalt, der kulturellen Vielfalt, des Schutzes von Minderjährigen und der menschlichen Würde sowie des Schutzes von Verbraucherinnen und Verbrauchern und der Privatsphäre;

feststellend, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten diesbezüglich besondere Verantwortung tragen;

in der Überzeugung, dass die besondere Rolle des öffentlichen Rundfunks als Einigungsfaktor, der allen Bevölkerungsschichten eine breite Palette von Programmen und Diensten anbieten kann, im neuen digitalen Umfeld beibehalten werden sollte;

darin erinnernd, dass die Mitgliedstaaten einen sicheren und angemessenen Finanzierungsrahmen behalten oder gegebenenfalls schaffen sollten, der den öffentlichen Rundfunkanstalten die notwendigen Mittel gewährleistet, damit sie den Auftrag wahrnehmen können, den ihnen die Mitgliedstaaten im neuen digitalen Umfeld erteilen;

im Bewusstsein um die Gefahr eines möglichen demokratischen und sozialen Defizits, welche die technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen nach sich ziehen könnten, und vereinbarend, dass im digitalen Umfeld ein Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichen Interessen und sozialen Bedürfnissen beibehalten werden muss, wobei klar eine Bürgerperspektive einzunehmen ist,

empfiehlt den Regierungen der Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der im Anhang aufgeführten Grundsätze:

a. für die Entwicklung des digitalen Rundfunks angemessene rechtliche und wirtschaftliche Voraussetzungen zu schaffen, welche die Vielfalt der Rundfunkdienste und den Zugang des Publikums zu einem erweiterten Angebot von vielfältigen Qualitätsprogrammen gewährleisten, einschliesslich der Erhaltung und wenn möglich der Erweiterung des grenzüberschreitenden Dienstangebots;

b. die Medienvielfalt zu schützen und wenn nötig positive Massnahmen zu ihrem Schutz und ihrer Förderung zu ergreifen, um ein Gegengewicht zur zunehmenden Konzentration in diesem Bereich zu schaffen;

c. besonders darüber zu wachen, dass im digitalen Umfeld, das den Zugang zu sehr unterschiedlichen Inhalten ermöglicht, der Schutz der Minderjährigen und der menschlichen Würde gewährleistet ist und dass nicht zu Gewalt und Hass aufgerufen wird;

d. das Publikum auf das neue digitale Umfeld vorzubereiten, insbesondere indem sie die Einführung eines Rahmens für eine angemessene Information und Ausbildung zur Verwendung der digitalen Geräte und der neuen Dienste fördern;

e. die Weiterführung des öffentlichen Rundfunks, der ein wichtiges Element für den Zusammenhalt demokratischer Gesellschaften darstellt, im neuen digitalen Umfeld zu gewährleisten, indem sie den universellen Zugang der Bevölkerung zu den Programmen der öffentlichen Rundfunkanstalten sicherstellen und indem sie ihn unter anderem als Antriebskraft für den Übergang zum digitalen terrestrischen Rundfunk betrachten;

- f. den Auftrag der öffentlichen Rundfunkanstalten zu bekräftigen, indem sie wenn nötig deren Mittel unter Berücksichtigung der Grundsätze früherer Texte des Europarates zu diesem Bereich dem neuen digitalen Umfeld anpassen und gleichzeitig die erforderlichen finanziellen, technischen und anderen Voraussetzungen schaffen, damit sie diesen Auftrag möglichst gut erfüllen können;
- g. die im Anhang zu dieser Empfehlung aufgeführten Grundsätze den öffentlichen Behörden sowie den betreffenden Berufs- und Industriekreisen zur Kenntnis zu bringen und die wirksame Umsetzung dieser Grundsätze regelmässig zu überprüfen.

Anhang zur Empfehlung R (2003) 9

Grundsätze für den digitalen Rundfunk

Allgemeine Grundsätze

1. Da die Entwicklung des digitalen Umfelds angesichts des technologischen Fortschritts unvermeidbar ist, wäre es wünschenswert, wenn die Mitgliedstaaten in Absprache mit den verschiedenen betroffenen Industrien und dem Publikum eine klare Strategie für eine vernünftige Umstellung entwickeln würden, die die Vorteile maximiert und die negativen Auswirkungen minimiert, bevor sie den Übergang zum digitalen Umfeld in die Wege leiten.
2. Eine solche Strategie, die insbesondere für das digitale terrestrische Fernsehen erforderlich ist, sollte die Zusammenarbeit zwischen Betreibern, die Komplementarität zwischen den Plattformen, die Interoperabilität der Decoder, die Verfügbarkeit einer breiten Palette von Inhalten, einschliesslich eines kostenlosen Radio- und Fernsehangebots, sowie die möglichst breite Nutzung der einzigartigen Möglichkeiten fördern, die die digitale Technologie nach der notwendigen Neuzuteilung der Frequenzen bietet.
3. Da die gleichzeitige Verbreitung analoger und digitaler Rundfunkdienste kostspielig ist, sollten die Mitgliedstaaten Mittel und Wege suchen, um den raschen Übergang zum digitalen Rundfunk zu fördern und gleichzeitig dafür sorgen, dass die Interessen des Publikums sowie die Interessen und Zwänge aller Kategorien von Rundfunkveranstaltern, insbesondere der nichtkommerziellen und der regionalen/lokalen Veranstalter, berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollten ein geeigneter rechtlicher Rahmen und günstige wirtschaftliche und technische Bedingungen geschaffen werden.
4. Bei der Vergabe von Lizenzen für digitale Rundfunkdienste sollten die zuständigen öffentlichen Behörden dafür sorgen, dass ein vielfältiges Dienstangebot gewährleistet ist, und die Errichtung regionaler/lokaler Dienste fördern, die den Erwartungen des Publikums auf diesen Ebenen entsprechen.

1. Übergang zum digitalen Umfeld: das Publikum

1.1 Sicherer Übergang zum digitalen Rundfunk

5. Um dem Publikum einen breiten Zugang zu einem umfassenden Angebot von Inhalten zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten Massnahmen im Hinblick auf eine hohe Interoperabilität und Kompatibilität der Empfangs-, Decodierungs- und Entschlüsselungsgeräte sowie der Systeme treffen, die den Zugang zu digitalen Rundfunkdiensten und den damit verbundenen interaktiven Diensten ermöglichen.

6. Da der Übergang zum digitalen Rundfunk für die Verbraucherinnen und Verbraucher mit dem Erwerb neuer Geräte zur Decodierung und Entschlüsselung digitaler Signale verbunden ist, was gewisse Ausgaben bedingt, und um jegliche Diskriminierung aus materiellen Gründen sowie jede Gefahr eines «digitalen Grabens» zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Schichten zu vermeiden, sollten die Mitgliedstaaten besonderes Augenmerk auf die Möglichkeiten zur Senkung des Preises solcher Geräte lenken.

7. Um die analoge Verbreitung rascher einzustellen, sollten die Mitgliedstaaten die Migration des Publikums zum digitalen Rundfunk erleichtern. Sie könnten beispielsweise die Industrie ermuntern, dem Publikum eine breite Palette von Decodiergeräten anzubieten, einschliesslich eines einfachen Decoders, der Zugang zu einer Palette grundlegender Dienste bietet.

8. Medienkompetenz ist ein Schlüsselfaktor für die Verringerung der Gefahr eines «digitalen Grabens». Deshalb sollte das Publikum umfassend über die Medien informiert werden. An die Benutzung der digitalen Geräte und der neuen Dienste angepasste Ausbildungen sind ein weiteres geeignetes Mittel zur Verringerung dieses Risikos. Es sollten insbesondere Massnahmen getroffen werden, um älteren Menschen und den am stärksten benachteiligten Bevölkerungsschichten das Verständnis und die Verwendung der digitalen Technologien zu ermöglichen. Alle diese Massnahmen sollten von den Mitgliedstaaten, den Rundfunkveranstaltern, den Regulierungsbehörden oder anderen öffentlichen oder privaten Institutionen getroffen werden, die von der Umstellung auf den digitalen Rundfunk betroffen sind.

9. Dem Schutz der Minderjährigen und der menschlichen Würde, dem Verzicht auf Aufrufe zu Hass und Gewalt, insbesondere rassistischer und religiöser Art, sowie der unvoreingenommenen Information und dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher sollte im Umfeld der digitalen Konvergenz weiterhin besondere Aufmerksamkeit zukommen.

10. Es sollten spezifische Massnahmen getroffen werden, um den Zugang von Hör- und Sehbehinderten zu digitalen Rundfunkdiensten und deren Inhalten zu verbessern.

11. Die Mitgliedstaaten sollten alle Massnahmen treffen, die zum Schutz der Privatsphäre des Einzelnen im digitalen Umfeld erforderlich sind, und insbesondere den Missbrauch von persönlichen Daten verbieten, die bei der Verwendung der Rundfunkprogramme und der damit verbundenen interaktiven Dienste gesammelt werden.

1.2 Orientierung im digitalen Umfeld

12. Um dem Publikum zu helfen, sich im neuen digitalen Umfeld zurechtzufinden, sollten die Mitgliedstaaten die Rundfunkveranstalter ermuntern, Informationen zu ihren Dienstleistungen für elektronische Programmführer (EPG) bereitzustellen, und die Hersteller von digitalen Set-Top-Boxen auffordern, Funktionen vorzusehen, die die Anzeige von Informationen über Programme und Dienste ermöglichen, so dass die Fernsehzuschauerinnen und -zuschauer über die grundlegenden Informationen verfügen, um in Kenntnis der Umstände aus der Fülle der Programme und Dienste auswählen zu können, die über die digitalen Plattformen verfügbar sind.

13. Unbeschadet der zusätzlichen EPG der Rundfunkveranstalter für ihr eigenes Programmangebot sollten die EPG-Anbieter allen Dienstleistern, die dies wünschen, zu fairen, vernünftigen und nicht diskriminierenden Bedingungen einen Platz auf den von ihnen betriebenen EPG anbieten. Öffentlich-rechtliche Programme sollten jedoch prominent angezeigt werden und leicht zugänglich sein. Zudem sollten die EPG-Anbieter eine klare Gliederung der Programmdienste nach Thema, Genre, Inhalt usw. anbieten.

14. EPG und digitale Decoder sollten benutzerfreundlich sein und es den Verbraucherinnen und Verbrauchern insbesondere ermöglichen, Programme und Dienste entsprechend ihrer Präferenz zu anzeigen. Besondere Aufmerksamkeit sollte den spezifischen Bedürfnissen von Behinderten und von Personen, die keine Fremdsprachen beherrschen, geschenkt werden. Die Verwendung von EPG als Werbeträger sollte weder deren Funktionalitäten noch die Integrität der Programme beeinträchtigen.

2. Übergang zum digitalen Umfeld: die Rundfunkveranstalter

2.1 Allgemeine Grundsätze

15. Bei der Festlegung ihrer Politik im Bereich des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass ein Gleichgewicht besteht zwischen dem Schutz der Rechte der Rechtsinhaber und dem Informationszugang sowie der Verbreitung von geschützten Werken und anderen Inhalten über digitale Rundfunkdienste.

16. Die wirtschaftlichen Interessen der Rundfunkveranstalter, der Plattformbetreiber und der Dienstleister sollten auch bei der allgemeinen Bekämpfung der Piraterie im digitalen Umfeld berücksichtigt werden, insbesondere durch Massnahmen für den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und Zugangskontrolldiensten.

17. Der Zugang zu zahlreichen nationalen und sogar regionalen Rundfunkdiensten ist von grossem Nutzen für Menschen, die im Ausland arbeiten oder wohnen oder die ins Ausland reisen, und trägt zum freien Fluss der Informationen sowie zu einer besseren Verständigung zwischen den Kulturen bei. Angesichts der steigenden Mobilität der Bevölkerung in Europa und der Vertiefung der europäischen Integration ist es wichtig, dass die Verfügbarkeit kostenloser Dienste und der Zugang zu grenzüberschreitenden audiovisuellen Diensten im digitalen Umfeld bewahrt und wenn möglich erweitert werden.

18. Da die digitale Konvergenz den Konzentrationsprozess im Rundfunksektor begünstigt, sollten die Mitgliedstaaten Vorschriften zur Beschränkung der Konzentration von Medieneigentum und/oder alle ergänzenden Massnahmen beibehalten, die sie gegebenenfalls zur Förderung der Vielfalt und gleichzeitig zur Stärkung des öffentlichen Rundfunks als wichtiges Gegengewicht zur Konzentration bei den privaten Medien beschliessen könnten.

2.2 Grundsätze für den öffentlichen Rundfunk

a. Auftrag des öffentlichen Rundfunks

19. Angesichts der Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Aufkommen der digitalen Technologien sollte der öffentliche Rundfunk seinen besonderen sozialen Auftrag bewahren, indem er ein allgemeines Grundangebot mit Informationen sowie Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsprogrammen umfasst, die sich an alle Publikums-kategorien richten. Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen finanziellen, technischen und anderen Voraussetzungen schaffen, damit die öffentlichen Rundfunkanstalten diesen Auftrag optimal erfüllen und sich dem neuen digitalen Umfeld anpassen können. Die Mittel zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags könnten die Einspeisung neuer Spartenprogramme, zum Beispiel im Bereich Information, Bildung und Kultur, sowie neue interaktive Dienste umfassen, beispielsweise EPG- und programmbezogene Online-Dienste. Die öffentlichen Rundfunkanstalten sollten beim Übergang zum terrestrischen digitalen Rundfunk eine zentrale Rolle spielen.

b. Universeller Zugang zum öffentlichen Rundfunk

20. Der universelle Zugang ist von grundlegender Bedeutung für die Entwicklung des öffentlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die öffentlichen Rundfunkanstalten auf verschiedenen digitalen Plattformen (Kabel, Satellit, terrestrisch) mit vielfältigen, qualitativ guten Diensten und Programmen vertreten sein können, die geeignet sind, den Zusammenhalt der Gesellschaft zu fördern, da insbesondere die Gefahr einer Fragmentierung des Publikums infolge der Diversifizierung und Spezialisierung des Programmangebots besteht.

21. Angesichts der Diversifizierung der digitalen Plattformen sollte in diesem Zusammenhang die Must-carry-Regel soweit wie möglich zugunsten der öffentlichen Rundfunkanstalten angewendet werden, um den Zugang zu deren Diensten und Programmen über diese Plattformen sicherzustellen.

c. Finanzierung des öffentlichen Rundfunks

22. Ohne sicheren und geeigneten Finanzierungsrahmen besteht im neuen technologischen Umfeld die Gefahr, dass die öffentlichen Rundfunkanstalten ein kleineres Publikum erreichen und dass der Umfang ihres Beitrags zur Gesellschaft abnimmt. Angesichts der steigenden Kosten für den Erwerb, die Produktion und die Lagerung der Programme und zum Teil auch für deren Verbreitung sollten die Mitgliedstaaten den öffentlichen Rundfunkanstalten den Zugang zu den finanziellen Mitteln ermöglichen, die für die Erfüllung ihres Auftrags erforderlich sind.