

Communications Act 2003 in Großbritannien

→ Über die „konvergierte Regulierung“ zum deregulierten Medienmarkt?*

Von Douglas W. Vick und Gillian Doyle**

Blair-Regierung prüfte medienpolitische Optionen

Seit im Jahr 1997 die britische Labourpartei mit Tony Blair an der Spitze die Macht gewonnen hat, hat seine Regierung verschiedene politische Optionen geprüft, wie mit der angeblichen Revolution im Kommunikationssektor umzugehen sei, speziell den verschwindenden Grenzen zwischen ehemals deutlich getrennten Mediensektoren. Eine naheliegende Option wäre gewesen, das bestehende, relativ komplexe System der Medienaufsicht mit verschiedenen, jeweils für klar definierte Bereiche zuständigen Institutionen beizubehalten und lediglich eine verbesserte Kommunikation zwischen diesen Aufsichtsorganen herbeizuführen. Die entgegengesetzte Option beinhaltete die Abschaffung des bestehenden Systems und stattdessen die Einführung eines integrierten Regulierungssystems, indem eine einzige Aufsichtsinstitution zuständig ist für alle wesentlichen Bereiche der Kommunikationsindustrie einschließlich Telekommunikation, Rundfunk, Printmedien und Internet. Andere, dazwischenliegende Optionen sahen eine Zerteilung der Zuständigkeiten in der Aufsicht über die Kommunikationsindustrie vor: entweder zwischen Infrastruktur und Inhalten oder zwischen ökonomischer Regulierung und „Kultur/Inhalte“. Die erste Veröffentlichung der Regierung zu diesem Themenbereich, ein Diskussionspapier aus dem Jahre 1998, in dem die vermuteten Auswirkungen der technischen Konvergenz im Kommunikationsbereich dargelegt wurden, schien noch eine Präferenz der Blair-Regierung für einen „evolutionären Ansatz“ bei der Reform des Medienrechts und der Strukturen der Regulierung anzudeuten. Es wurden Zweifel darüber formuliert, ob es sinnvoll wäre, „so bald nach dem Broadcasting Act von 1996“ wiederum eine einschneidende Medienrechtsreform einzuleiten. (1)

Weißbuch schlägt 2000 umfassende Reform vor

Zwei Jahre später legte die Regierung allerdings ein Weißbuch zum Kommunikationssektor vor, in dem die bestehende Regulierungsstruktur in Großbritannien als ein Produkt einer vergangenen Ära dargestellt wurde. Das Weißbuch propagierte einen völlig neuen Typ einer Aufsichtsinstanz, die das gesamte Spektrum der „konvergierenden Industrie“ (2) umfassen sollte, und schlug ein Programm tiefgreifender Reformen in der Medienregulierung vor. Mit einigen Modifikationen bildet der Ansatz dieses im Jahr 2000 vorgelegten Weißbuchs die Grundlage für den im Jahr 2003 verabschiedenden Communications Act, die umfassendste Reform in der britischen Medienrechtsgeschichte. Im folgenden

Artikel werden die Hauptaspekte dieses neuen Gesetzes vorgestellt und seine Auswirkungen auf die zukünftige britische Kommunikationspolitik allgemein und die Rundfunkpolitik im Besonderen diskutiert.

Die Kommunikationspolitik von New Labour

Der wichtigste Eckpunkt der neuen Kommunikationspolitik der Labour-Regierung in Großbritannien ist die Einführung einer neuen Institution, die sowohl für ökonomische als auch technische und inhaltlich-kulturelle Aspekte der Regulierung aller wichtigen Sektoren der Kommunikationsindustrie zuständig sein wird. Die britische Regierung ist überzeugt, dass ein einziger so genannter Regulierer besser in der Lage sein wird, sich an die Veränderungen im Markt und in der Technik anzupassen, als die verschiedenen, mit unterschiedlichen Aufgaben betrauten Institutionen in der Vergangenheit. Eine in dieser Weise integrierte Aufsichtsinstitution, so wird argumentiert, könne einen „umfassenden, kohärenten und verbundenen Ansatz“ in der Medienregulierung durchsetzen, der „größere Klarheit und Rechtssicherheit“ ermögliche und die Ineffizienzen der Vergangenheit durch überlappende Zuständigkeiten unterschiedlicher Regulierer vermeide. (3)

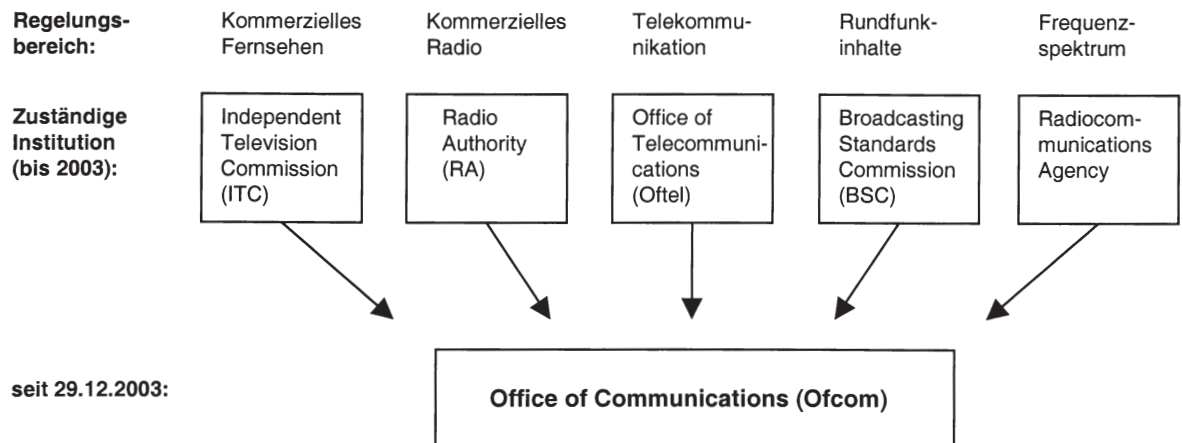
Das Office of Communications (Ofcom) (4), das am 29. Dezember 2003 seine Tätigkeit offiziell aufgenommen hat, soll die Aufgaben erfüllen, die in der Vergangenheit von nicht weniger als fünf verschiedenen Aufsichtsinstitutionen wahrgenommen worden waren: Independent Television Commission, Radio Authority, Office of Telecommunications, Broadcasting Standards Commission und Radio-communications Agency (vgl. Abbildung 1). Ofcom soll, so das Regierungsweißbuch, „at arm's length“ von der Regierung, also möglichst unabhängig von staatlichem Einfluss tätig werden (5), jedoch werden sechs der neun Vorstandsmitglieder (einschließlich des Vorstandsvorsitzenden) von Ministerien ernannt. Von Ofcom wird erwartet, dass es im Vorfeld wichtiger Entscheidungen die betroffenen oder interessierten Abteilungen innerhalb der Regierung, die regionalen und nationalen Volksvertretungen sowie die Industrie konsultiert. Der Communications Act 2003 sieht vor, dass Ofcom ein Verbrauchergremium installiert, welches konsultiert werden muss, wenn durch die Tätigkeit von Ofcom oder durch Entwicklungen in den Märkten für Dienstleistungen und Infrastruktur, die in den Regulierungsbereich der Ofcom fallen, Interessen von einzelnen Bürgern oder kleinen Unternehmen berührt werden. (6) Außerdem ist Ofcom gesetzlich verpflichtet, einen so genannten Content Board einzurichten, der Einfluss auf Inhaltsfragen im Zusammenhang mit Fernsehen und Radio, sei es über terrestrische Verbreitung, Kabel- oder Satellitenplattformen, nehmen soll. (7) Es ist jedoch der Vorstand von Ofcom, der letztendlich verantwortlich sein wird für die Regulierungsstrategie der Medienaufsicht, sowohl in den inhaltlichen als auch in allen anderen im Communications Act definierten Regelungsbereichen.

Wichtigster Eckpunkt: Integrierte Aufsicht für Kommunikationssektor

Ofcom übernimmt Aufgaben von fünf Regulierern

* Übersetzung Media Perspektiven.

** University of Sterling.

Abb. 1 Ofcom: "Konvergierte" Regulierung der britischen Medien- und Kommunikationsindustrie

„Light touch“ versus Schutz des Gemeinwohls

In der parlamentarischen Debatte vor der Verabschiedung des Communications Act war die Definition des allgemeinen Aufgabenbereichs von Ofcom einer der am intensivsten diskutierten Aspekte. Der Regulierer muss bei seiner Arbeit eine Vielzahl teilweise einander widersprechender ökonomischer und kultureller Interessen ins Gleichgewicht bringen. Auf der anderen Seite soll Ofcom, so das Weißbuch der Regierung, dafür sorgen, dass Großbritannien „Heimat des dynamischsten und wettbewerbsintensivsten Kommunikations- und Medienmarkts in der Welt“ wird. (8) Dies soll erreicht werden durch eine Regulierungspolitik des „light touch“, bei der größeres Gewicht auf die selbstregulierenden Kräfte der Industrie und die Kräfte des Marktes gelegt wird, um eine optimale Ausnutzung des verfügbaren Frequenzspektrums zu erzielen und Entwicklungen in den neuen Medienmärkten zu fördern. (9) Allerdings hat die britische Regierung Rufe nach einer vollständigen Deregulierung der Kommunikationsindustrie zurückgewiesen, und Ofcom wurde dazu verpflichtet, wichtige Gemeinwohlaspekte wie das Prinzip des universellen Zugangs in der Telekommunikation sowie die zentralen Aufgaben des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks zu schützen. (10)

Stärkung des Public- Service-Aspekts in letzter Minute

In der ursprünglichen, im Parlament diskutierten Fassung des Mediengesetzes war keinerlei Priorität für eine der potenziell widersprüchlichen Aufgabenstellungen der Ofcom vorgesehen, die Regierung wollte diese Entscheidung ausdrücklich der Abwägung durch Ofcom überlassen, angemessen jeweils der spezifischen Situation. Dies gab jedoch Anlass zu Befürchtungen, dass im Regelfall übermächtige ökonomische Interessen die Oberhand über weniger quantifizierbare kulturelle oder andere gesellschaftliche Belange erhalten könnten. Nach intensiven Verhandlungen erreichte eine parteiübergreifende Koalition unter Führung des Labour-Abgeordneten Lord Putnam im House of Lords, dem Oberhaus des britischen Parlaments, quasi in letzter Minute das Zugeständnis von der Regierung, den Public-Service-Aspekt in der Kommunikationsgesetzgebung zu stärken. Der verabschiedete Communications Act enthält nun die Anforderung, dass „die

oberste Pflicht von Ofcom bei ihrer Tätigkeit darin besteht, a) die Interessen der Bürger im Verhältnis zu Kommunikationsangelegenheiten zu fördern; und b) die Interessen der Verbraucher in den relevanten Märkten zu schützen, soweit erforderlich, indem Wettbewerb gefördert wird“. (11)

Während Teil 1 des Communications Act 2003 die allgemeinen Pflichten von Ofcom sowie seine Funktionen definiert, befasst sich Teil 2 mit der Regulierung elektronischer Datennetzwerke und Verbreitungsinfrastrukturen. Das Gesetz überführt eine Reihe aktueller Richtlinien der Europäischen Union in britisches Recht (12), es erweitert die Instrumente, die bisher Ofcom, dem Telekommunikationsregulierer in Großbritannien, zur Stärkung des Wettbewerbs und Förderung des Zugangs neuer Unternehmen im Kommunikationssektor zur Verfügung standen. Schließlich befasst sich das Gesetz mit verschiedenen Fragen der Marktbeherrschung in den relevanten Sektoren.

Den Vorgaben des europäischen Rechts folgend, wird mit dem Communications Act 2003 ein großer Teil des bisherigen Systems der Zulassung von Anbietern im Bereich der Kommunikationsinfrastruktur und benachbarter Bereiche abgeschafft (obwohl die Lizenzierung des privaten Radio- und Fernsehsektors beibehalten wird). Das Gesetz ersetzt das alte Lizenzierungssystem für die Telekommunikationsdienste durch ein neues Regime, welches die Unternehmen lediglich noch dazu verpflichtet, Ofcom über angebotene Kommunikationsnetzwerke oder Dienstleistungen zu informieren. (13) Einige allgemeinere Anforderungen, vor allem im Hinblick auf den Schutz der Interessen von Konsumenten und anderen Endnutzern (beispielsweise in Bezug auf den Zugang zu Kommunikationsnetzwerken oder die Verbreitung jugendgefährdender Inhalte) müssen dennoch von allen Netzwerk- oder Dienstleistungsanbietern erfüllt werden. (14) Eine dieser allgemeinen Anforderungen ist die so ge-

Meldepflicht für Telekom-Dienste

nannte „must-carry“-Regelung, welche Netzanbieter dazu verpflichtet, ihren Endnutzern die digitalen Programmangebote der britischen Public-Service-Rundfunkveranstalter zugänglich zu machen. Darunter fallen nicht nur die Kanäle der BBC, sondern auch die Fernsehprogramme der nationalen und regionalen ITV-Lizenznehmer (Channel 3), Channel 4, Channel 5, S4C Digital sowie die Textdienste. (15) Darüber hinaus gelten spezielle Anforderungen für einige, aber nicht alle Anbieter. Diese Zusatzanforderungen verpflichten einige der Infrastrukturanbieter beispielsweise, Universaldienste bereitzustellen, die ein Minimum an elektronischen Kommunikationsdienstleistungen für alle garantieren sollen. Weitere Auflagen betreffen die Bedingungen des Netzzugangs für Drittanbieter sowie Regeln für Unternehmen, die in einem Markt oder Teilmarkt eine dominierende Position einnehmen. (16)

Künftig Handel mit Frequenzen möglich

Der Communications Act 2003 verleiht Ofcom erhebliche Kompetenzen im Zusammenhang mit dem Management des Frequenzspektrums. Anknüpfend an den marktorientierten Ansatz des Frequenzmanagements, der in Großbritannien bereits seit 1998 verfolgt wird (17), öffnet der Communications Act den Weg für den so genannten Frequenzhandel. Ofcom wird durch das Gesetz ermächtigt, Privatunternehmen zu erlauben, Frequenzen zu kaufen oder zu verkaufen, jeweils unter Rücksichtnahme des Schutzes einiger grundlegender Public-Interest-Anforderungen. (18) Die Intention ist hierbei, in Großbritannien einen Sekundärmarkt des Handels mit Frequenzrechten aufzubauen, der Lizenzinhaber und nicht lizenzierte Frequenznutzer gleichfalls umfasst. Nach Auffassung der Regierung soll der Frequenzhandel dafür sorgen, dass die verfügbare Bandbreite schneller und effizienter auf die Marktteilnehmer verteilt wird, effizienter jedenfalls, als es mit administrativer Planung möglich wäre: „Es ist offensichtlich, dass in einem effizient funktionierenden Markt der Handel (das heißt, das Zusammenkommen von Käufer und Verkäufer zum 'richtigen' Preis) insgesamt weniger aufwendig ist als ein Verfahren, bei dem der Regulierer zu entscheiden hat, ob zum Beispiel der Frequenzbedarf eines neuen Anbieters im Markt größer ist als der eines bereits im Markts aktiven Unternehmens.“ (19)

Regulierung der Inhalte im Rundfunk

Der dritte Teil des Communications Acts ermächtigt Ofcom zur Regulierung der Inhalte im Rundfunk. (20) Während sowohl in der Öffentlichkeit als auch in den Parlamentsdebatten über den Gesetzentwurf das Engagement der Regierung für die Public-Service-Anforderungen an das gesamte Kommunikationssystem häufig infrage gestellt wurde, hob die Regierung selbst jedoch am Anfang bereits hervor, dass „die Freiheiten, welche den Kern unserer neuen Arrangements für den Kommunikationssektor ausmachen, auch Verantwortungen mit sich bringen, und wir wollen sicherstellen, dass die

Ausweitung der Multikanal-, Multimediadienste der Gesellschaft und den Interessen der Bürger dienen und sie nicht schädigen“. (21) Allerdings wies auch bereits das Kommunikationsweißbuch darauf hin, dass „die Art und Weise, wie die Public-Service-Funktion reguliert und von den Rundfunkveranstaltern ausgefüllt wird, sich wird verändern müssen – die neuen Bedingungen reflektierend, unter denen sie operieren“. (22)

Der generelle Wandel in diesem Sektor soll durch einen „modernisierten“ rechtlichen Rahmen herbeigeführt werden, so die britische Regierung, der die verschiedenen Aufgabenstellungen und Finanzierungsquellen der Rundfunkveranstalter besser widerspiegelt. Es wird eine größere Flexibilität angestrebt, damit die Rundfunkveranstalter „Innovation herbeiführen und auf Veränderungen im Markt und in der Technologie reagieren können“. (23) Letztendlich geht es dabei um eine grundsätzliche Abkehr von dem System der detaillierten und schriftlich festgelegten Anforderungen, wie sie bisher Teil der Zulassungsverfahren gewesen sind, hin zu einem liberaleren Regime, in dem Ko-Regulierung und Selbstkontrolle eine größere Rolle als bisher spielen. (24) Das Kernstück der Regierungspläne zur Modernisierung der Inhalteregulierung im Rundfunkbereich ist die so genannte Drei-Ebenen-Regulierungsstruktur (vgl. Abbildung 2). Nach diesem Ansatz sind auf der untersten Ebene Anforderungen angesiedelt, die für alle Rundfunkveranstalter verpflichtend sind, auf den beiden darübergelegenen Ebenen befinden sich anspruchsvollere Bedingungen, die die britischen Public-Service-Rundfunkveranstalter zu erfüllen haben.

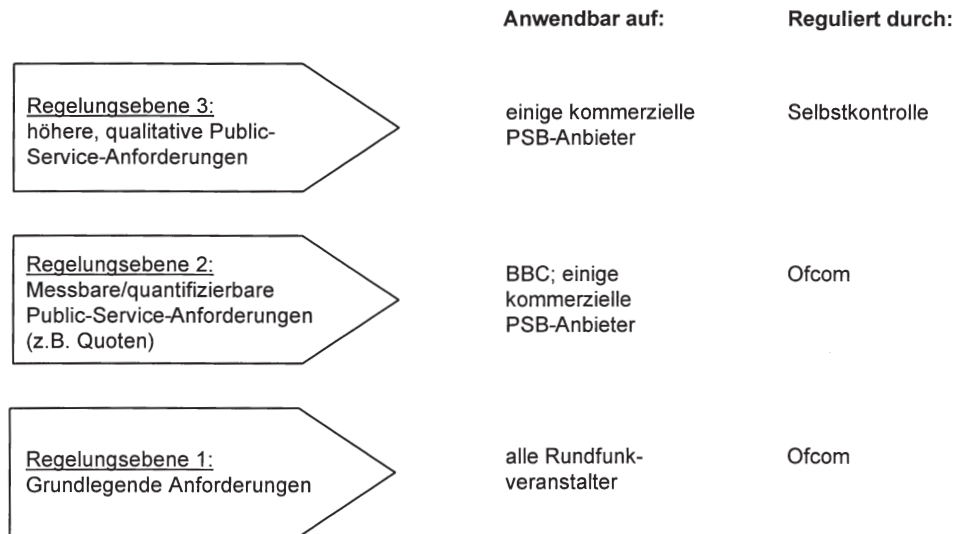
Die erste Regulierungsebene in Bezug auf Programminhalte soll sicherstellen, dass alle britischen Fernseh- und Radioveranstalter die grundlegenden nationalen, europäischen und internationalen Standards erfüllen. Nach Aussage von Kulturministerin Tessa Jowell geht es darum, auf dieser Ebene die Grundanforderungen an alle Rundfunkveranstalter festzulegen. (25) In diese Regulierungskategorie fallen Themen wie Jugendschutz, Wahrhaftigkeit und Unparteilichkeit in der Information, Werbung und Sponsoring sowie Zugangsmöglichkeiten für behinderte Mediennutzer. (26)

Ofcom wird eine oder mehrere Richtlinien zur praktischen Umsetzung der auf Ebene 1 angesprochenen Fragen veröffentlichen. Während auf dem Papier alle Veranstalter auf dieser Regulierungsebene gleich behandelt werden sollen, wird erwartet, dass Ofcom bei der Anwendung trotzdem zwischen verschiedenen Angebotstypen differenzieren wird. In seinen Anwendungsrichtlinien wird Ofcom voraussichtlich das unterschiedlich hohe Gefährdungspotenzial verschiedener Programminhalte berücksichtigen sowie die Größe und Zusammensetzung des Publikums, das durch das jeweilige Programmangebot erreicht wird. Außerdem wird zu berücksichtigen sein, inwieweit das Publikum im Vorhinein über bestimmte Charakteristika der Programminhalte informiert werden kann bzw. ob

3-Ebenen-Struktur der Inhalteregulierung

1. Ebene: Grundlegende Anforderungen

Ofcom erlässt Anwendungsrichtlinien

Abb. 2 Regulierungsebenen im Communications Act 2003

die Gefahr besteht, dass Zuschauer zufällig und ohne vorherige Warnung potenziell gefährlichen Programminhalten ausgesetzt werden. (27)

Deregulierung im Bereich Werbung erwartet

Wahrscheinlich wird Ofcom bei seinen Überlegungen auch die Zuschauererwartungen gegenüber unterschiedlichen Programmangeboten berücksichtigen müssen. Dies bezieht sich zu einem großen Teil auf Erwartungen hinsichtlich von Programmen, die über verschiedene Verbreitungsplattformen (terrestrisch, Kabel, Satellit etc.) verfügbar gemacht werden. (28) Eines der ersten Regulierungsfelder auf der Ebene 1, von dem erwartet wird, dass Ofcom neue Standards setzen wird, ist die Werbung. Offenbar ist im Gespräch, die zur Zeit noch geltenden umfangreichen Regelungen speziell für Werbung im Rundfunk durch ein im Wesentlichen auf Selbstregulierung basierendes System zu ersetzen, wie es bereits in anderen Medienbereichen üblich ist.

2. Ebene: Quantifizierbare Anforderungen für Public-Service-Anbieter

Die zweite Regulierungsebene im Bereich der Programminhalte enthält Anforderungen speziell an Fernsehveranstalter im Public-Service-Sektor, die sich messen und quantifizieren lassen. Ofcom ist verantwortlich dafür, dass die Veranstalter entsprechende Daten zum Beispiel zur Quote für unabhängige Produktionen, für regionale Programme, Nachrichten in der Hauptsendezeit sowie für die Ausstrahlung politischer Wahlwerbung bereitstellen. (29) In der Regel werden diese Auflagen Teil in der Lizenzvereinbarung mit dem jeweiligen Programmveranstalter (sowie im Fall der BBC in deren Charter und Agreement) (30) festgeschrieben und können bei Nichterfüllung mit einer Reihe von Maßnahmen von Ofcom sanktioniert werden. Die Auflagen werden daher im Detail nicht für jeden Rundfunkveranstalter gleich sein. Der kommerzielle Sender Channel 5 muss beispielsweise auch unter dem alten System bereits geringere Public-Service-Auflagen erfüllen als ITV (Channel 3). (31)

3. Ebene: Qualitative Aspekte

Die dritte Regulierungsebene in Bezug auf Programminhalte befasst sich schließlich mit den qua-

litativen Aspekten des Public-Service-Angebots von kommerziellen Veranstaltern wie ITV, Channel 4 und Channel 5. Diese Kategorie umfasst eine größere Zahl von Qualitäts- und Vielfaltsaspekten, wie zum Beispiel die Ausstrahlung von Programmen in den Bereichen Bildung, Kunst oder Religion sowie die Verpflichtung, auch Minderheiteninteressen zu bedienen. Die Regierung hält diese qualitativen Anforderungen „für weniger leicht zu quantifizieren“ (32) und möchte sie daher lieber in einem System der Selbstregulierung kontrolliert sehen. Jeder zugelassene Rundfunkanbieter im Public-Service-Bereich wird daher verpflichtet werden, seine Programmpolitik detailliert darzulegen und insbesondere zu belegen, inwieweit seine Programme mit den für ihn speziell geltenden Public-Service-Anforderungen übereinstimmen und welche Maßnahmen im Rahmen der Selbstkontrolle getroffen worden sind, um die Erfüllung der programmpolitischen Ziele zu überprüfen. Ofcom ist verpflichtet, regelmäßig über die Situation des Public-Service-Rundfunks zu berichten. (33) Ofcom besitzt das Recht einzugreifen, sollte das System der Selbstregulierung in diesem Bereich versagen, es sei denn, ökonomische Faktoren haben bei dem Versagen eine Rolle gespielt. (34)

Nach Auffassung der britischen Regierung bedeutet die Einführung eines Selbstregulierungssystems für die qualitativen Aspekte keine Abwendung vom Ideal des Public-Service-Rundfunks insgesamt, sondern es soll hauptsächlich eine größere Flexibilität für die Rundfunkveranstalter geschaffen werden, die an sie gestellten Anforderungen zu erfüllen. Welche faktischen Auswirkungen diese nun geschaffene Flexibilität letztendlich haben wird, bleibt abzuwarten. Das Weißbuch der Regierung sprach seinerzeit offen die Möglichkeit an, dass möglicherweise zum Ende dieses Jahrzehnts, nach dem Umstieg auf digitale Technik, der „Wettbewerbsdruck“ vor allem im Bereich der Fernsehwerbung die Fähigkeit der kommerziellen Fernsehver-

Selbstregulierung soll Flexibilität für Veranstalter schaffen

anstalter, „die gegenwärtig geltenden Public-Service-Anforderungen in der gleichen Weise wie heute zu erfüllen“ möglicherweise nicht mehr gegeben sein werden, der neue Rechtsrahmen sei deshalb auch dazu geeignet, die Frage der Public-Service-Anforderungen an kommerzielle Veranstalter in Zukunft völlig neu zu diskutieren. (35)

Kompetenzen Ofcom in Bezug auf die BBC

In dem ursprünglichen Entwurf für die neue Mediengesetzgebung war die öffentlich-rechtliche BBC nur indirekt angesprochen worden. Die Kritik vor allem von konservativen Parlamentsabgeordneten an der Tatsache, dass der Regierungsentwurf die BBC nicht unter das Dach der Ofcom-Aufsicht platzieren wollte, beherrschte denn auch die erste Lesung des Gesetzentwurfs im Unterhaus. Unter anderem wird der BBC vorgehalten, arrogant und geheimniskrämerisch zu sein, durch ihre Gebühreneinnahmen einen unfairen Wettbewerbsvorteil vor den privaten Anbietern zu haben sowie insbesondere „Richter und Geschworene in eigener Sache“ zu sein, wenn es um die Behandlung von Beschwerden gegen BBC-Programme geht. Es wurden Rufe nach der Abschaffung der Rundfunkgebühr und nach stärkerer rechtlicher und finanzieller Kontrolle der Tätigkeiten der BBC laut. Als Antwort auf diese Kritik wurden in den Gesetzentwurf Artikel aufgenommen, die der neuen Aufsichtsinstanz Ofcom einige Kompetenzen im Hinblick auch auf die BBC zuwiesen, und die Regierung ließ verlauten, dass diese Kompetenzen noch zusätzlich erweitert werden könnten, wenn die BBC-Charter, die wichtigste Rechtsgrundlage der BBC, im Jahr 2005/06 zur Erneuerung ansteht.

Regulierungsebenen 1 und 2 auch für BBC gültig

Im Communications Act 2003 ist festgehalten, dass die Beziehungen zwischen BBC und Ofcom in einer Ergänzung der gegenwärtig gültigen Vereinbarung zwischen BBC und dem zuständigen Ministerium festgehalten werden sollen. Zum ersten Mal in der Geschichte der BBC wird damit ein externer Medienregulierer das Recht haben, Geldbußen oder andere Strafen gegen die BBC zu verhängen, sollte diese gegen bestimmte Standards verstoßen. (36) Beispielsweise ist die BBC ebenso wie die Rundfunkveranstalter im privaten Sektor allen Richtlinien der Ofcom unterworfen, die sich auf die Regulierungsebene 1 beziehen, ausgenommen den Bereich Wahrhaftigkeit und Unparteilichkeit der Information, die weiterhin allein im Zuständigkeitsbereich des Board of Governors der BBC verbleiben. Die quantifizierbaren Standards auf der Regulierungsebene 2 sind ebenso auf die BBC anzuwenden. Mindestens so lange, wie das bereits eingeleitete Verfahren zur Erneuerung des BBC Charter läuft, unterliegt die BBC jedoch nicht den qualitativen Standards auf der Regulierungsebene 3, da hier Ofcom nicht über die (theoretischen) Sanktionsmittel verfügt, wie gegenüber den privaten Rundfunkanbietern. Die BBC wurde allerdings verpflichtet, genau wie die privaten Public-Service-Anbieter, jährlich einen Bericht über ihre Programmpolitik

anzufertigen. Sie ist dabei angehalten, den Ratsschlag und das Feedback von Ofcom bei der Formulierung dieser Programmpolitik zur Kenntnis zu nehmen.

Deregulierung im Bereich der Medienkonzentration

Am kontroversersten wurde jedoch auf der britischen Bühne die Liberalisierung der Eigentumsregeln im Medienbereich diskutiert. Der von der Regierung gewählte Ansatz basiert dabei auf drei Prinzipien: erstens, dass die kommerziellen Medien in Großbritannien neue Finanzierungsquellen benötigen; zweitens, dass die Herkunft dieser Finanzquellen so lange uninteressant ist, wie eine effektive Regulierung im Bereich der Programminhalte, Qualität und Vielfalt garantiert; und drittens, dass „die Eigentumsregeln die Realität des globalen Medienmarktplatzes reflektieren sollen“. (37) In ihrer Essenz ist die Regierungspolitik in diesem Bereich einer Empfehlung aus einem Diskussionspapier des Industrie- und Handelsministeriums gefolgt, das der Veröffentlichung des ersten Gesetzentwurfes vorausging: „Während der Bedarf für ein plurales Mediensystem unstrittig ist, sind wir einem deregulativen Ansatz in den Medienmärkten verpflichtet. Aus einer kommerziellen Perspektive erscheint es folgerichtig, dass die vorhandenen Unternehmen von einer Liberalisierung profitieren würden, ebenso wie potenzielle Neuinvestoren, womit eine weitere Konsolidierung ermöglicht, größere Effizienz erreicht, mehr Investitionsmöglichkeiten geschaffen und auch eine größere internationale Präsenz ermöglicht würde. Wachstum und Investitionen schaffen Chancen für Innovation, und dies sollte letztendlich in neuen, verbesserten und preisgünstigeren Produkten für den Konsumenten resultieren“. (38)

Der neue Communications Act basiert in seinen auf die Strukturen des Mediensystems bezogenen Artikeln weitgehend auf den allgemeinen Prinzipien des Wettbewerbsrechts und enthält noch insoweit medienspezifische Regelungen, wie es von der Regierung als „unverzichtbar“ angesehen wurde, immer jedoch mit einem Blick auf „eine weitere Liberalisierung, wenn und soweit es der Markt erlaubt, ohne die Vielfaltsanforderungen zu kompromittieren“. (39) Dieser neue Regulierungsansatz könnte mit dem Stichwort „Wettbewerb plus“ charakterisiert werden: Das normale Wettbewerbsrecht dient als Gerüst, aber zusätzliche Instrumente wurden eingebaut, um spezielle Aspekte der Medienwirtschaft zu berücksichtigen. (40) In dieser Weise stellen der Competition Act von 1998 und die Antimonopolregelungen aus dem Enterprise Act 2002 Schlüsselemente in der neuen Mediengesetzgebung dar. Unter dem neuen Communications Act behalten die Wettbewerbskommission und das Office of Fair Trading, wie schon zuvor, Kompetenzen zur Wettbewerbssicherung im Medien- und Kommunikationssektor. Es wird jedoch erwartet, dass sie in Zukunft eng mit Ofcom zusammenarbeiten, zum Beispiel, wenn es um Zusammenschlüsse von Telekommunikations- oder Medienunternehmen geht. (41) Ofcom selbst soll den Wettbewerb im Me-

Kontroverse um Liberalisierung der Eigentumsregeln

Allgemeines Wettbewerbsrecht erhält größeres Gewicht

diensektor aktiv fördern und hat dazu, als zusätzliche Absicherung für die Verbraucher, sektorspezifische Kompetenzen zur Vermeidung von wettbewerbswidrigem Verhalten im Markt erhalten. So kann der neue Regulierer beispielsweise beim Verdacht auf wettbewerbswidrige Absprachen selbständig Untersuchungen anstellen und auch Sanktionen aussprechen, das Gleiche gilt im Fall des Missbrauchs einer dominanten Marktposition. (42)

Großes Potenzial für Konzentration im Rundfunk geschaffen

Eindeutig geringer sind dagegen die sektorspezifischen Vielfaltsicherungen, wie sie noch im alten Gesetz von 1996 enthalten waren. Konkret betreffen die wichtigsten Lockerungen bei den Eigentumsregeln für Medien die Beseitigung der 15-Prozent-Grenze bei den Zuschauermarktanteilen im britischen Fernsehen sowie die Abschaffung des Verbots des gleichzeitigen Besitzes der beiden Londoner ITV-Lizenzen. In gleicher Weise wurde die Obergrenze von 15 Prozent und das bisher gültige Punktesystem im britischen Radiosektor ersatzlos gestrichen. (43) In der Konsequenz bedeuten diese einschneidenden Änderungen bei den Eigentumsregeln im britischen Fernseh- und Hörfunksektor ungeahnte Möglichkeiten für die großen kommerziellen Radio- und Fernsehanbieter, im britischen Markt weiter zu expandieren. Am Ende könnte eine Situation entstehen, in der ein oder zwei Großanbieter die meisten oder sogar alle der 16 nationalen und regionalen ITV-Lizenzen kontrollieren und in vielen Regionen Großbritanniens nur ein oder zwei Unternehmen den Radiosektor dominieren.

Fusion von Carlton und Granada ist Meilenstein in britischer Mediengeschichte

Im ersten Fall ist der wichtigste Schritt bereits geschehen, denn die britische Wettbewerbskommission und anschließend das zuständige Ministerium haben dem Antrag der beiden großen ITV-Gesellschaften Carlton und Granada auf eine Fusion im Oktober 2003 zugestimmt. Die Zustimmung wurde unter der Bedingung gegeben, dass der Werbezeitenverkauf künftig so gehandhabt wird, dass aus dem Zusammenschluss keine Nachteile für die Werbekunden entstehen. Außerdem sollen Vorkehrungen zum Schutz der verbleibenden kleinen ITV-Gesellschaften getroffen werden. (44) Obwohl dieser Zusammenschluss letztlich keine Überraschung mehr war, da er bereits Monate zuvor vorbereitet und öffentlich diskutiert worden war, ist er doch ein Meilenstein in der britischen Fernsehgeschichte. Mit der Fusion von Granada und Carlton bleibt von der einstmaligen dezentralen, regionalen Struktur bis auf einige kleine Reste nichts mehr übrig. Sollte sich der Zusammenschluss als ökonomisch erfolgreich erweisen, böte sich das Unternehmen unter der neuen Gesetzgebung als Übernahmekandidat zum Beispiel für US-amerikanische Investoren an.

Öffnung für Investoren aus Nicht-EU-Ländern

Mit dem neuen Communications Act sind gleichzeitig auch die Regeln verschwunden, die es Unternehmen aus Nicht-EU-Ländern untersagten, Zulassungen im britischen Rundfunk zu erhalten. (45) Dies ist in der politischen Diskussion in Großbritannien und bei einigen Medienunternehmen auch

auf Kritik gestoßen, das es nunmehr großen amerikanischen Medienunternehmen gelingen könnte, dieses Eintrittstor zum europäischen Markt zu nutzen und damit die finanzielle Stabilität und Unabhängigkeit europäischer Rundfunkunternehmen zu gefährden. Dazu äußerten manche Kritiker die Besorgnis, dass das britische Radio und Fernsehen, auch wegen seiner sprachlichen Nähe zum amerikanischen Markt, vor allem ein Absatzmarkt für preisgünstige qualitätsmäßig mindere Ware aus den Vereinigten Staaten werden könnte. Die britische Regierung auf der anderen Seite sah keinen Unterschied darin, ob ein britisches Rundfunkunternehmen beispielsweise kontrolliert wird von Vivendi, einem „europäischen Unternehmen“, oder einem anderen multinationalen Konzern wie Sony oder AOL-Time Warner, die nach dem alten britischen Medienrecht keine Lizenz in Großbritannien hätten erwerben können.

Ebenfalls werden durch das neue Gesetz die bislang gültigen Grenzen für Cross-Ownership beseitigt, das heißt die Verflechtung zwischen Medienunternehmen aus verschiedenen Sektoren. So können nunmehr gleichzeitig Lizenzen für nationales Fernsehen und nationales Radio gehalten werden. Erstmals wird es auch erlaubt sein, zur gleichen Zeit eine nationale ITV-Lizenz und die Channel-5-Lizenz zu halten oder sowohl eine regionale ITV-Lizenz zu besitzen als auch eine lokale Radiolizenz in der selben Senderegion. Besonders kritisiert wurde in der Öffentlichkeit die Aufhebung des Verbots für Unternehmen, die im Pressebereich 20 Prozent oder mehr Marktanteile besitzen, Anteile oder die Mehrheit an Channel 5 zu erwerben. Dies war bisher als Barriere für Rupert Murdoch gesehen worden, einen Fuß in den terrestrischen Rundfunkmarkt zu setzen. Mit diesen drastischen Deregulierungsmaßnahmen ignorierte die Regierung auch bewusst Besorgnisse über die potenziellen Auswirkungen von plattformübergreifender Programmpromotion. Als Beispiel wurde immer wieder das Szenario benannt, in dem von Murdoch kontrollierte Zeitungen, die Satellitenplattform BSkyB und ein eventuell zukünftig von Murdoch kontrollierter Channel 5 jeweils füreinander Werbung betreiben. Letztlich überlebten von den alten Antikonzentrationsregeln im neuen Communications Act nur noch einige Fragmente: Niemand, der mehr als 20 Prozent des nationalen Zeitungsmarkts beherrscht (beispielsweise Murdoch), darf eine ITV-Lizenz für die gleiche Region erwerben. (46)

Im gesetzgeberischen Prozess vor der Verabschiedung des Communications Act 2003 stieß die beabsichtigte Abschaffung wesentlicher Teile der bisher geltenden Antikonzentrationsregeln im Medienbereich zugunsten einer im Kern auf allgemeinem Wettbewerbsrecht ruhenden Regelung auf einigen Widerstand. So wurde eingewandt, dass die

Auch Cross-Ownership wird erleichtert

„Pluralitätstest“ soll Vielfaltsicherung stärken

Öffnung des nationalen Fernsehens und Radios für große Presseunternehmen ein Zugeständnis an Rupert Murdoch gewesen sei. (47) Andere Kritiker stellten die Abschaffung der Barrieren für Unternehmen aus Nicht-EU-Ländern in Frage, weil damit die Gefahr einer Invasion durch dominante US-Unternehmen heraufbeschworen würde. Als klar wurde, dass der Widerstand gegen diese Deregulierungsmaßnahmen insbesondere im britischen Oberhaus dermaßen angewachsen war, dass er drohte, die Verabschiedung des Gesetzes insgesamt in Frage zu stellen, schloss die Regierung mit den Kritikern einen Kompromiss, demnach alle künftigen Übernahmen und Zusammenschlüsse im Rundfunkbereich nur nach Durchführung eines „Pluralitätstests“ zu genehmigen seien. In der Praxis wird es die Verantwortung des Ministeriums für Handel und Industrie sein, die möglichen Auswirkungen eines beantragten Zusammenschlusses oder einer vorgesehenen Übernahme auf den Pluralismus und die Qualität der Rundfunkmedien zu prüfen, wobei eine „ausreichende Pluralität“ der Medienquellen für „unterschiedlichste Publika“ in Großbritannien als Maßstab zu berücksichtigen ist. (48) Ob jedoch dieser Pluralitätstest irgend einen praktischen Effekt haben wird, ist eher zweifelhaft. Die Entscheidung, ob der Test überhaupt im Einzelfall erforderlich ist, liegt allein bei der Regierung und nicht bei Ofcom. Die Regierung ihrerseits hat bereits anklingen lassen, dass sie in Zukunft ein solches Testverfahren nur in solchen Fällen einleiten würde, die in der Vergangenheit unter die einschlägigen Eigentumsregeln gefallen wären. (49) Der Rückhalt in der Regierung für diese alten Antikonzentrationenregeln ist jedoch äußerst gering, sonst wären sie ja in der neuen Gesetzgebung behalten worden, und der neue Pluralitätstest wurde ganz offensichtlich nur akzeptiert, um die Verabschiedung des Communications Act im Oberhaus nicht zu gefährden. Unter diesen Umständen ist es unwahrscheinlich, dass der Pluralitätstest in der Zukunft eine signifikante Rolle in der Medienpolitik spielen wird.

Auswirkungen der neuen Gesetzgebung

Die britische Regierung beabsichtigt mit ihrem neuen Ansatz der Medienregulierung, „die Interessen von Bürgern und Verbrauchern zu verteidigen“, während sie zur gleichen Zeit Großbritannien „zur Heimat des dynamischsten und wettbewerbsintensivsten Kommunikationsmarkts in der Welt“ (50) machen möchte. Dank des Communications Act 2003 ist nunmehr das Umfeld für jegliche regulierende Tätigkeit drastisch verändert. Viele altbekannte Regeln im Medien- und Kommunikationssektor wurden durch die neue Gesetzgebung eliminiert, und das Feld wurde bereits bestellt für die Beseitigung weiterer Regeln. Angesichts dieser weitreichenden Deregulierungsanstrengungen stellen sich naturgemäß Fragen nach dem Gleichgewicht, das zwischen dem Wunsch nach einer florierenden

Kommunikationsindustrie und dem Schutz legitimer Interessen von Verbrauchern und Allgemeinheit hergestellt werden soll.

In der Zeit, als der Gesetzesentwurf seinen Weg durch die verschiedenen Instanzen des Gesetzgebungsverfahrens machte, wuchsen die Besorgnisse, dass das neue Medienrecht kulturelle und gesellschaftliche Belange zugunsten einer verbesserten globalen Wettbewerbsfähigkeit der britischen Medienindustrie opfern würde. Die neugeschaffene Regulierungsinstitution Ofcom wurde in erster Linie wahrgenommen als ein Wirtschaftsregulierer, ein Eindruck, der noch verstärkt wurde durch die Berufung des Wirtschaftsexperten und früheren Direktors einer Wirtschaftsschule Lord Currie of Marylebone zum ersten Vorsitzenden. Die allerersten Entwürfe des Gesetzes zitierten denn auch folgerichtig nur die Interessen von „Konsumenten“ und nicht diejenigen von „Bürgern“ (ein Wort, das erst ganz zum Schluss der parlamentarischen Behandlung des Gesetzes seinen Weg in den Text fand). Dennoch bestand die britische Regierung darauf, dass es ihr nicht darum ging, grundlegendere gesellschaftliche Belange aus der Gesetzgebung herauszuhalten, insbesondere im Zusammenhang mit dem Public-Service-Aspekt. Sie wies zudem Auffassungen zurück, wonach der Markt dauerhaft in der Lage sei, ein vielfältiges, qualitativ hochstehendes Programmangebot für die verschiedenen Publika in Großbritannien zu garantieren und die Leistungen für Demokratie, Bildung und Kultur zu erbringen, die bisher der öffentlich-rechtliche Rundfunk sicherstellt. (51) Die von Lord Putnam und anderen in einem intensiven Diskussionsprozess der Regierung abgetrotzte Formulierung, dass die zukünftige Hauptaufgabe des neuen Regulierers Ofcom darin bestehen würde, sowohl die Interessen von Bürgern als auch die Interessen von Konsumenten zu schützen, mag dazu beitragen, gesellschaftlichen Belangen einen höheren Stellenwert in der Agenda von Ofcom zu sichern.

Trotz alledem gibt es jedoch vielfältige Gründe anzunehmen, dass die von Tony Blairs Labourregierung verfolgte Strategie langfristig und schrittweise die Medienpolitik unweigerlich in eine vom Marktansatz dominierte Richtung führen wird und dabei weitergehende, nicht-ökonomische Belange zum Opfer fallen werden. Auch die in letzter Minute erfolgte, oben angesprochene Umformulierung des Auftrags von Ofcom wird letztendlich nicht die grundlegende Spannung zwischen ökonomischen und „kulturellen“ Zielen in der Tätigkeit von Ofcom zugunsten der Letzteren stärken. Nicht zuletzt hat sich Kulturministerin Tessa Jowell bereits dazu bekannt, dass die Regierung „absolut davon überzeugt ist, dass den Konsumenteninteressen normalerweise am besten durch eine Stärkung des Wettbewerbs gedient würde“ (52) (später beiläufig die Regierung zu beteuern, dass diese Aussage keinesfalls so zu verstehen sei, Verbraucherinteressen seien automatisch identisch mit Marktinteressen). Die erkennbare Bewegung hin zu einem marktorientierten Ansatz ist noch nicht vollständig abge-

Ofcoms Aufgabe zwischen „Bürgern“ und „Konsumenten“

Politik führt längerfristig zu Dominanz des Marktansatzes

Fragen nach Gleichgewicht zwischen ökonomischen und Gemeinwohlaspekten

schlossen. Allein der schiere Umfang der neuen Gesetzgebung ist Beleg dafür, wie weit die elektronischen Medien noch von der deregulierten Situation des Pressemarktes entfernt sind. Die Regierung unterstreicht jedoch bei jeder Gelegenheit, dass Eingriffe staatlicherseits auf ein Minimum zu reduzieren seien, dagegen sollten selbstregulierende Maßnahmen in der Industrie ein stärkeres Gewicht erhalten, selbst wenn es um die Erfüllung qualitativer Public-Service-Anforderungen geht. Die Regierung lässt kaum Zweifel daran, dass der jetzt in Kraft getretene Communications Act 2003 im Kern eine Deregulierungsstrategie verfolgt und dass von Ofcom in Zukunft erwartet werde, den Kommunikationsmarkt von regulierenden Eingriffen zu entlasten, sobald man der Überzeugung sei, der Marktwettbewerb sei intakt. Sofern und soweit der Markt stärkere Wettbewerbskräfte entwickle, solle sich Ofcom medienspezifischer Eingriffsinstrumente enthalten und eher allgemeine kartellrechtliche Werkzeuge einsetzen.

Ofcom soll wirtschaftliche Lage bei Nichterfüllen inhaltlicher Auflagen berücksichtigen

Ein zwiespältiger Hinweis auf die zukünftige Vorgehensweise in Bezug auf die Erfüllung von Public-Service-Anforderungen wurde vom neuen Ofcom-Vorsitzenden Lord Currie bereits während einer Parlamentsdebatte geliefert, als er „Pluralismus, Unparteilichkeit, hohe Qualität, Vielfalt und wirksame Unterstützung des demokratischen Prozesses“ (53) als „kritischen Output“ bezeichnete. Weniger zweideutig sind die deregulativen Konzepte, die im Gesetzestext verankert worden sind. Beispielsweise wird der Mehrebenenansatz bei der Regulierung von Programminhalten die Möglichkeiten der unabhängigen Prüfung der qualitativen Public-Service-Anforderungen an kommerzielle Rundfunkveranstalter durch die Rundfunkaufsicht deutlich verringern. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass in Zukunft ein Nichterfüllen dieser Auflagen durch einzelne Veranstalter dann toleriert werden kann, wenn es auf „allgemeinwirtschaftliche oder Marktbedingungen“ (54) zurückzuführen ist. Nicht zufällig ist Ofcom angehalten, in seinen regelmäßigen Berichten zur Lage des Public-Service-Rundfunks die „Kosten für die Erfüllung der Public-Service-Anforderungen zu berücksichtigen, die Fernsehveranstaltern entstehen“ sowie „die Einkommensquellen, die ihnen für den Ausgleich dieser Kosten“ zur Verfügung stehen. (55) Die Regierung hat außerdem bereits angedeutet, dass sie die Auflagen zur Erfüllung des Public-Service-Auftrags verringern möchte, sobald der Wechsel auf Digitaltechnik erfolgt ist und soweit dies die wirtschaftlichen Gegebenheiten erforderlich machen. (56)

Hauptmotiv: Strategische Interessen der britischen Industrie stützen

Der flexible, dreistufige Ansatz bei der Regulierung von Rundfunkinhalten wurde verknüpft mit einer Eliminierung großer Teile der bestehenden Eigentumsbegrenzungen, die in der Vergangenheit der Vielfaltsicherung dienten. Der Wunsch, hier „so deregulierend wie möglich“ vorzugehen, ist evident. (57) Dieser dramatische Schwenk in der britischen Medienpolitik hat sicherlich jene Wählerinnen und Wähler enttäuscht, die im Jahr 1997 für die gegenwärtige Regierung auch mit der Erwartung ge-

stimmt hatten, dass diese energischer gegen die sich entwickelnden Medienkonglomerate vorgehen würde. Nun scheint sich zu bestätigen, dass auch für New Labour das Gleiche wie für ihre konservativen Vorgänger in der Regierung gilt, dass ihnen Pluralismus in den Medien wenig bedeutet (über die Ebene der reinen Rhetorik hinaus), während der hauptsächliche Impetus der Medienpolitik darin besteht, die nationalen und internationalen strategischen Interessen und Belange der wichtigsten britischen Medienunternehmen zu bedienen.

In den Parlamentsdebatten zum Gesetzentwurf wurde die Position der Regierung, Medieneigentum und Medienkonzentration vor allem aus dem Blickwinkel des Wettbewerbsrechts zu betrachten, von vielen als nicht adäquat angesehen, wenn es um den Schutz des Meinungspluralismus und der demokratischen Funktion der Medien geht. Für die Bedenken vieler steht die Argumentation von Lord McNally: „Es herrscht offenbar ein blindes Vertrauen aufseiten des Ministers, dass Deregulierung zu mehr Wettbewerb und Investitionen führen wird und damit die dynamischste und kompetitivste Kommunikationsindustrie in der Welt geschaffen wird. Vielleicht wird es so sein – oder es endet in der Machtballung in der Hand multimedialer, globaler Konzerne, welches wiederum eine Bedrohung für Programmqualität, kulturelle Vielfalt, regionale Identität und das effektive Funktionieren unserer Demokratie bedeutet.“ (58) Im britischen Zeitungsmarkt, der seit vielen Jahren keine spezifischen Eigentumsbegrenzungen mehr kennt, hat das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht verhindern können, dass ein Unternehmen wie News International einen Marktanteil von weit über 30 Prozent erlangen konnte. Es ist vorstellbar, dass der nun auch im Rundfunk im Gang befindliche schrittweise Abbau sektorspezifischer Eigentumsregeln mit der Perspektive, in absehbarer Zeit ebenfalls nur noch die allgemeingültigen Wettbewerbsregeln anzuwenden, zu einem ähnlichen Ergebnis führen könnte. Der Kern des Problems besteht darin, wie ein Kommentator richtig vermerkte, dass „Ungleichgewichte von Marktmacht im Medienbereich unser gesellschaftliches Leben insgesamt angreifen können“. (59)

Trotz all dieser Warnungen wurde mit dem Communications Act 2003 eine Liberalisierung auch und gerade im Bereich der Medienverflechtung mit Hinweis auf die Anwendbarkeit wettbewerbsrechtlicher Regeln durchgesetzt. Welche Gefährdungen für die Medienlandschaft sich daraus ergeben können, dass kommerzielle Fernseh- und Radioveranstalter nunmehr ihre Anteile am gesamten Medienmarkt in Großbritannien deutlich erhöhen können, wurden von der Regierung niemals ernsthaft anerkannt oder in einem ihrer Papiere im Umfeld des Gesetzentwurfs auch nur zur Diskussion gestellt. In Wirklichkeit stand das Interesse der Hörer und Zuschauer an qualitativ hochwertigen Programmen und einer vielfältigen Medienlandschaft nie wirklich an erster Stelle der Regie-

Risiken der Medienkonzentration nicht beachtet

rungsagenda, der zentrale Ansatz dieser Reform war es, den privaten Medienunternehmen in Großbritannien Freiraum zu schaffen, um ihre Programme und Marktstrategien noch besser an kommerziellen Imperativen ausrichten zu können.

Problematische Entwicklung für den ö.-r. Rundfunk

Zwei Themen, die sich durch viele Regierungsdokumente zur Kommunikationspolitik wie ein roter Faden hindurchziehen, stellen dabei langfristig das Überleben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in seiner bekannten Form infrage. Zum einen ist eine Tendenz erkennbar, öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder Public Service pragmatisch über gewachsene Publikumserwartungen zu legitimieren – öffentlicher Rundfunk existiert und sollte erhalten werden, weil und solange die Publika ihn als Teil des Angebots erwarten. Aber der Rückgriff allein auf Zuschauererwartungen als Legitimationsgrundlage des öffentlichen Rundfunks macht diesen nicht nur verwundbar hinsichtlich des Wandels, der bei diesen Erwartungen ständig vor sich geht. Es macht auch einen gewissen Mangel an Überzeugung hinsichtlich der Legitimationskraft der normativen, gesellschaftspolitischen Gründe, die den Ursprung des öffentlichen Rundfunksystems ausmachen, offenbar. Der zweite Aspekt, der auf eine zunehmende Abkehr der Medienpolitiker von den bisher das Mediensystem in Großbritannien tragenden Überzeugungen erkennen lässt, ist das unverhältnismäßige Gewicht, das auf „Marktversagen“ als Basis für sektorspezifische Regelungen in der Kommunikationsindustrie gelegt wird. Beispielsweise hat das Davies Committee, welches von der Labour-Regierung eingesetzt wurde, um die Finanzierungsgrundlagen der BBC zu prüfen, den Schluss gezogen, dass das britische Publikum „überzeugt ist von einem umfassenden öffentlichen Rundfunkangebot wie die BBC“. Im gleichen Atemzug behauptete die Kommission jedoch, dass „Marktversagen im Kern eines jeden Konzepts von öffentlichem Rundfunk stehen müsse“ (60). Der Schlussbericht der Davies-Kommission führte aus, dass nach seiner Überzeugung „eine kostspielige öffentliche Fernsehorganisation“ nur zu rechtfertigen sei, sofern „eine Kombination privater Gewinnmotive plus Regulierung unzureichend für den Ausgleich von Marktversagen“ sei. (61) Später kam eine medienrechtliche Studie im Zusammenhang mit dem ersten Entwurf des neuen Kommunikationsgesetzes zu der Schlussfolgerung, in einem voll kompetitiven Markt gäbe es keinen Bedarf für Regulierung, weil der Markt sich selbst reguliere. (62)

Marktversagen nicht alleinige Legitimation für ö.-r. Rundfunk

Ohne Zweifel hat das Argument des Marktversagens ursprünglich auch die Entwicklung des öffentlichen Rundfunks in Großbritannien gefördert. Das Public-Service-Modell der Medienregulierung umfasst jedoch von jeher auch tiefere philosophische Überlegungen, Annahmen beispielsweise über Macht, Bürgerrechte, kulturelle und politische

Vielfalt sowie die angemessene Rolle des Staates, welche weit über Fragen eines funktionierenden Wettbewerbs im Markt hinausgehen.

Eine Entscheidung ist es allerdings, die letztendlich den Triumph des Marktansatzes in der Medienpolitik bedeuten könnte: die Entscheidung für eine einzige Aufsichtsbehörde, die die ökonomischen, inhaltlichen und technischen Aspekte von Telekommunikation, Fernsehen, Radio und neuen Medien unter einem Dach zusammenfasst. Die britische Regierung hat sich trotz Bedenken von vielen Seiten gegen eine striktere Trennung zum Beispiel zwischen der Aufsicht über Infrastrukturanbieter auf der einen und Inhalteanbieter auf der anderen Seite oder zwischen ökonomischer Regulierung und inhaltsbezogener Regulierung entschieden. Stattdessen wurde die neue Institution Ofcom damit beauftragt, vor dem Hintergrund eines gemeinsamen Bündels von Regulierungszielen neue Regeln für den gesamten Kommunikationssektor zu entwickeln, „im Lichte des sich wandelnden und konvergierenden Marktes“ (63).

Dabei ist die konkrete Ausgestaltung der Vorgaben durch Ofcom zur Zeit noch Gegenstand von Spekulationen. Es ist noch nicht ausgemacht, dass allein durch das Ersetzen einer Mehrzahl verschiedener Regulierungsinstitutionen mit jeweils unterschiedlichem Aufgabenbereich durch einen einzigen Aufsichtsapparat gleichzeitig auch die unterschiedlichen Regulierungsansätze für die jeweiligen Sektoren der Kommunikationsindustrie völlig eingeebnet werden. Die Erschaffung einer regulativen Superinstitution sorgt nicht automatisch auch für regulative „Konvergenz“. Beispielsweise führte die Zusammenlegung von Independent Broadcasting Authority und Cable Authority und die Schaffung der ITC im Jahr 1990 nicht zu einem radikalen Wandel der unterschiedlichen Regulierungsansätze von terrestrischem Rundfunk auf der einen Seite (welcher weiterhin bestimmte Public-Service-Funktionen zu erfüllen hatte) und von Kabel und Satellit (welche deutlich weniger reguliert wurden) auf der anderen. Auch im neuen Communications Act 2003 sind die spezifischen Regeln für das Eigentum an und das Management von Kommunikationsinfrastrukturen klar getrennt von den inhaltsbezogenen Regelungen, und diese Trennung wird sich auf Dauer möglicherweise auch in der internen Struktur von Ofcom stärker niederschlagen. Auch die Tatsache, dass weder die Presse noch die im Internet verbreiteten Inhalte unter das Dach von Ofcom integriert wurden, wird sich möglicherweise als eine Bremse gegen die Herausbildung eines sämtliche Medienbereiche übergreifenden Regulierungsansatzes erweisen. In welcher Weise der mit Inhaltsfragen befasste Content Board innerhalb von Ofcom die Tradition unterschiedlicher Regulierungsansätze in Bezug auf Rundfunkveranstalter und andere Sektoren der elektronischen Kommunikationsindustrie wird weiterführen können, ist derzeit genauso offen wie viele andere organisatorische und inhaltliche Fragen der künftigen Tätigkeit von Ofcom.

Entscheidung für eine einzige Aufsichtsbehörde begünstigt Marktansatz

Spekulationen über Umsetzung der neuen Regeln in der Praxis

„Regulative Konvergenz“ führt zu liberalerem Umfeld für Industrie

Falls es dennoch eine „regulative Konvergenz“ geben sollte, wenn die bei Ofcom zusammengezogenen Experten aus den unterschiedlichsten Regulierungskulturen und professionellen Hintergründen sich nicht unter dem neuen Dach in getrennten Einheiten mit eigenen Methoden und Instrumenten einrichten, dann könnte tatsächlich eine neue Generation von Regulierern entstehen, die ein neues Rechtsumfeld für den Kommunikationssektor schaffen. Dieses Umfeld wird dann höchstwahrscheinlich sehr offen sein für die ökonomischen Bedürfnisse und Interessen der Kommunikationsindustrie. Schließlich ist die bloße Tatsache, dass Ofcom eingerichtet wurde, hauptsächlich eine Konsequenz ökonomischer Überlegungen. Als Hauptargument für die Etablierung von Ofcom wurde vorgebracht, es bestünde „ein reales Risiko, dass die bestehende Aufsichtsstruktur den Bedürfnissen der Industrie nicht gerecht werden könne“ (64). Ein Aufsichtssystem, bestehend aus mehreren Institutionen wurde als zu komplex angesehen, um mit dem raschen Wandel fertig zu werden, dem sich die Kommunikationsindustrie ausgesetzt sieht. Nach Ansicht der Regierung war es daher erforderlich, an diese Stelle einen einzigen Regulierer zu setzen, der dafür sorgen könne, dass „Verbraucherinteressen“ in den heutigen und künftigen Märkten vertreten werden könnten. (65) Die Aufgabe von Ofcom ist es demnach, in anderen Worten, jetzt zu helfen, das ökonomische Potenzial der Konvergenz zu entfesseln und „einen dynamischen, wachsenden Verbrauchermarkt für Informations- und Unterhaltungsangebote“ (66) anzuschieben.

Höhere Effizienz integrierter Aufsicht noch nicht bewiesen

Traditionell wurde in Großbritannien ein sektorspezifischer Ansatz in der Medienpolitik bevorzugt und lange Zeit die Idee einer integrierten Medienaufsicht mit gemeinsamen strategischen Zielsetzungen für die verschiedenen Medienbereiche als unangemessen abgelehnt. (67) Auch wenn die Aufteilung der Verantwortung auf mehrere Institutionen zuweilen als ineffizient kritisiert worden ist, hatte dennoch die Machtverteilung auf eine Reihe unterschiedlicher Einrichtungen unbestreitbar ihre Vorteile. Unter anderem machte die unterschiedliche Zuständigkeit unvermeidliche Konflikte zwischen den Vertretern der verschiedenen Kommunikationssektoren transparenter. (68) Die Regulierungstraditionen in den einzelnen Sektoren der Medienindustrie sind nicht selten inkompatibel miteinander. Unter einem Dach zusammengefasst kann der Zwang, diese Institutionen unter einen Hut zu bringen, zu Inkonsistenzen in der Regulierungspolitik führen oder zur Dominanz der einen Tradition zum Nachteil der anderen. Es ist wahrscheinlich leichter für eine kleinere Aufsichtsinstitution mit einem klarer definierten, begrenzten Auftrag, die ihr aufgetragenen Aufgaben zu erfüllen, als für eine große Institution, einen ganzen Satz unterschiedlichster Strategien konkurrierender und teilweise widersprüchlicher Zielsetzungen in Einklang zu bringen. Nicht zuletzt ist im konkreten Fall der Medienregulierung in einem System unterschiedlicher Regulierungsinstanzen mit klar abgegrenzten Aufgaben das Risiko geringer,

dass gemeinwohlorientierte und kulturelle Zielsetzungen gegenüber den ökonomischen Interessen der Industrie ins Hintertreffen geraten.

Fazit

Ohne Zweifel gehört es zu den Aufgaben der Kommunikationspolitik, das ökonomische Wohlergehen der Unternehmen im Medienkommunikationssektor zu fördern. Es dürfte jedoch bislang unbestritten sein, dass kommerzielle Zielsetzungen auf jeden Fall nicht die einzigen und nicht einmal die wichtigsten Belange sind, die eine staatliche Politik für den Kommunikationssektor zu verfolgen hat. Dennoch ist die medienpolitische Handschrift starker ökonomischer und industrieller Interessen im neuen Communications Act 2003 ohne Zweifel deutlich zu erkennen (allerdings ist dies weder eine neue Erfahrung, noch eine auf Großbritannien beschränkte).

Die Grundtendenz der neuen Gesetzgebung fügt sich ein in einen bereits länger andauernden Trend in Großbritannien zugunsten der Deregulierung und der Bevorzugung von wettbewerbsrechtlichen Instrumenten gegenüber sektorspezifischen. Die Tatsache, dass industrielle und allgemeine ökonomische Argumente von der britischen Regierung ständig in den Vordergrund gestellt worden sind, war eine starke legitimierende Kraft hinter dem Paradigmenwechsel, der sich im Communications Act 2003 ausdrückt. Damit einher geht offensichtlich auch eine Missachtung anderer gesellschaftlicher Interessen, die ebenfalls in der Kommunikationspolitik ihren Ausdruck finden sollten. Nun bleibt abzuwarten, welche Richtung im Einzelnen die neue Aufsichtsinstitution Ofcom einschlagen wird. Es wird genau zu beobachten sein, wie der neue Regulierer seine Aufgabenstellung im Detail interpretiert und wie er angesichts des andauernden und stärker werdenden Drucks der Industrie die kulturellen und gemeinwohlorientierten Werte gewichtet, die in Großbritannien traditionell die Grundlage eines am Public Service orientierten Mediensystems gewesen sind.

Anmerkungen:

- 1) Department of Trade and Industry and Department of Culture, Media and Sport: Regulating Communications: Approaching Convergence in the Information Age (1998) Cm 4022 ('Communications Green Paper'), S. 5f.
- 2) Department of Trade and Industry and Department of Culture, Media and Sport: A New Future for Communications (2000) Cm 5010 ('Communications White Paper'), § 1.3.5 (<http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/pdf/index.htm#top>).
- 3) Regulatory Impact Assessment: Setting Up OFCOM as a Single Regulator, § 10 (http://www.communicationsbill.gov.uk/pdf/OFCOM_assessment.pdf).
- 4) Die rechtliche Basis für Ofcom ist ein spezielles Gesetz, das Office of Communications Act 2002.
- 5) Communications White Paper, § 8.3 (Anm. 2).
- 6) Vgl. Communications Act 2003, Abschnitte 16-19.
- 7) Vgl. ebd., Abschnitte 12-13.

Kommerzielle Ziele nicht alleinige Leitlinie von Kommunikationspolitik

Ungewisse Zukunft für Public-Service-Tradition in britischen Medien

- 8) Communications White Paper, § 1.2.1 (Anm. 2).
- 9) Vgl. Communications Act 2003, Abschnitte 3(4) and 6; Communications White Paper, §§ 8.5.1 und 8.10.1 (Anm. 2).
- 10) Vgl. Communications Act 2003, Abschnitte 3(1)-(4), 65-72 und 264-271.
- 11) Ebd., Abschnitt 3(1).
- 12) Es handelt sich im Einzelnen um die folgenden Richtlinien: Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie). In: Amtsblatt Nr. L 108 v. 24.4.2002, S. 7-20; Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsgesetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie). In: Amtsblatt Nr. L 108 v. 24.4.2002, S. 1-32; Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie). In: Amtsblatt L 108 vom 24.4.2002, S. 33-50; Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie). In: Amtsblatt Nr. L 108 v. 24.4.2002, S. 51-77.
- 13) Vgl. Communications Act 2003, Abschnitte 33-50.
- 14) Vgl. ebd., Abschnitte 51-64.
- 15) Vgl. ebd., Abschnitt 64.
- 16) Vgl. ebd., Abschnitte 65-95.
- 17) Vgl. Wireless Telegraphy Act 1998.
- 18) Dieses Vorgehen wird auch durch die so genannte Rahmenrichtlinie der EU egalisiert, vgl. Anm. 12.
- 19) Draft Regulatory Impact Assessment, § 12 (<http://www.communicationsbill.gov.uk/pdf/RIA.pdf>).
- 20) Video- und Audioinhalte, die über das Internet oder das Telefon verbreitet werden, wurden von der Regierung in ihrem Reformansatz nicht berücksichtigt.
- 21) Communications White Paper, Vorwort zu Kapitel 6 (Anm. 2)
- 22) Ebd., § 5.2.6.
- 23) Ebd., § 5.4.5.
- 24) Vgl. ebd., §§ 5.4.3 und 6.1.
- 25) Vgl. Jowell, Tessa: Act of Clarity. In: Financial Times, Creative Industries Supplement v. 2.7.2003.
- 26) Vgl. Communications Act 2003, Abschnitte 303-308, 319-328 und 337.
- 27) Vgl. ebd., Abschnitt 319(4).
- 28) Vgl. ebd., Abschnitt 319(4); vgl. ebenso Communications White Paper, § 6.3.7 (Anm. 2).
- 29) Vgl. Communications Act 2003, Abschnitte 277-289.
- 30) Vgl. Royal Charter for the Continuation of the British Broadcasting Corporation (<http://www.bbc.co.uk/info/BBCcharter/charter/index.shtml>) sowie Agreement between Secretary of State for National Heritage and the BBC (<http://www.bbb.co.uk/info/BBCcharter/agreement/index.shtml>).
- 31) Analog zu den fernsehspezifischen Bestimmungen der „quantifizierbaren“ Regelungsebene 2 wird Ofcom auch einige Regeln für den privaten Radiosektor formulieren, obwohl das Privatrado nicht wie große Teile des privaten Fernsehens als „public service“ eingestuft wird. Ofcom wird beispielsweise dafür verantwortlich sein, dass auf der lokalen Ebene das Programmangebot im Privatrado nicht zu weit verengt wird und dass der lokale Bezug erhalten bleibt (vgl. Communications Act 2003, Abschnitte 312-315). Hier wird voraussichtlich ein gemischter Regulierungsansatz mit Lizenzaufgaben und Selbstkontrollelementen zum Zuge kommen.
- 32) Communications White Paper, § 5.8.1 (Anm. 2).
- 33) Vgl. Communications Act 2003, Abschnitt 264.
- 34) Vgl. ebd., Abschnitt 270.
- 35) Vgl. Communications White Paper, § 5.6.10 (Anm. 2).
- 36) Vgl. Proposed Amendments to the Main BBC Agreement dated 25th January 1996 (20.3.2003), Punkte 13D und 13E (http://www.communicationsbill.gov.uk/pdf/proposed_amendments_to_bbc_march.pdf).
- 37) Hansard Parl Deb, HC, 31.12.2002, col 793 (Kommentare der Kultusministerin Tessa Jowell).
- 38) Department of Trade and Industry and Department of Culture, Media and Sport: Consultation on Media Ownership Rules (2001), § 1.8 (<http://www.dtg.org.uk/news/archive/ownership.pdf>).
- 39) Communications White Paper, §§ 8.9.1 und 4.2.8. (Anm. 2).
- 40) Vgl. Harding, James: An Overhaul? Yes, but In: Financial Times, Creative Industries Supplement v. 12.12.2000; O'Connor, A.: Blueprint for a 10-year Regime. In: ebd.
- 41) Vgl. zum Beispiel Communications Act 2003, Abschnitte 369-372, 381-386.
- 42) Vgl. ebd., Abschnitt 370.
- 43) Vgl. ebd., Abschnitt 350 und Schedule 14.
- 44) Vgl. Competition Commission: Carlton Communications Plc and Granada plc. A Report on the proposed merger (Cm 5952), 7.10.2003 (<http://www.competition-commission.org.uk>).
- 45) Vgl. ebd., Abschnitt 348. Weitere deregulierende Maßnahmen betreffen die Erlaubnis für Werbeagenturen, künftig ebenfalls Rundfunkzulassungen zu erhalten, sowie verringerte Hürden für religiöse Organisationen beim Erwerb von Rundfunklizenzen.
- 46) Vgl. ebd., Abschnitt 350 und Schedule 14.
- 47) Vgl. O'Connor, A.: Media Bill heralds TV free-for-all. In: Financial Times v. 8.5.2002.
- 48) Vgl. Communications Act 2003, Abschnitt 375.
- 49) Vgl. Hansard Parl Deb, HC, 14.7.2003, col 54 (Kommentare der Kultusministerin Tessa Jowell).
- 50) Communications White Paper, §§ 1.2.1 und 1.2.2 (Anm. 2).
- 51) Vgl. ebd., §§ 5.2.5, 5.2.6, 5.3.5-5.3.12.
- 52) Hansard Parl Deb (Anm. 49), col. 44.
- 53) Hansard Parl Deb, HL, 23.6.2003, col. 17.
- 54) Communications Act 2003, Abschnitt 270.
- 55) Ebd., Abschnitt 264(7).
- 56) Vgl. Communications White Paper, § 5.6.10 (Anm. 2).
- 57) Vgl. Consultation on Media Ownership Rules, (Anm. 38), § 1.1.
- 58) Hansard Parl Deb, HL, 25.3.2003, col 666.
- 59) Hargreaves, I.: Why is the Sun Hot for Tony?. In: Financial Times, Creative Industries Supplement v. 20.3.2001.
- 60) Independent Review Panel: Report, The Future Funding of the BBC (Davies Report) (http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/bbc_funding_review/reviewco.pdf).
- 61) Ebd.; vgl. auch Communications White Paper, § 7.4.1 (Anm. 2); Communications Green Paper, §§ 4.38 und 4.40 (Anm. 1).
- 62) Vgl. Draft Regulatory Impact Assessment, § E4 (Anm. 19).
- 63) Overarching Regulatory Impact Statement, Communications Bill, § 2.5 (http://www.communicationsbill.gov.uk/pdf/overarching_assessment_update.pdf).
- 64) Draft Regulatory Impact Assessment, § E3 (Anm. 19).
- 65) Vgl. Communications White Paper, § 8.2.3 (Anm. 2).
- 66) Ebd., § 1.2.2.
- 67) Der Wissenschaftler Colin Seymour-Ure stellte in seinem Standardwerk über das britische Presse- und Rundfunkwesen fest, die britische Medienpolitik sei traditionell „unkoordiniert, reaktiv, zweckorientiert, parteiisch und indirekt“ gewesen, sie sei vor allem an „allgemeingehaltenen Zielen und Attitüden (Pressefreiheit, 'eine unabhängige britische Filmindustrie', 'öffentlicher Rundfunk', 'Deregulierung')“ orientiert gewesen, statt an detaillierten Programmen und Plänen. Vgl. Seymour-Ure, Colin: The British Press and Broadcasting since 1945. 2. Auflage. Oxford 1996, S. 228.
- 68) Vgl. Gibbons, Thomas: Regulating the Media. 2. Auflage. London 1998, S. 304. Gibbons argumentiert, dass bei einer einzigen, integrierten Medienaufsicht Kontroversen über Ziele der Regulierung eher eine Angelegenheit der internen „Büropolitik“ denn der demokratischen Debatte werden könnten. Es sei im Zweifel „gesünder“, mehrere Regulierer zu haben, die jeweils ihre eigenen Ansichten im Wege öffentlicher und parlamentarischer Debatte verteidigen“ (ebd.)

