



Strassburg, Oktober 8, 2005

Gutachten Nr 309 / 2004

CDL-AD(2005)017
Or.Eng.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

GUTACHTEN

**ZUR VEREINBARKEIT DES ITALIENISCHEN
GASPARRI- UND FRATTINI- GESETZES
MIT DEN EUROPARATSSTANDARDS IM BEREICH DER
MEINUNGSFREIHEIT UND DES PLURALISMUS DER MEDIEN**

**Verabschiedet durch die Venedig-Kommission
Auf ihrer 63. Plenarsitzung
(Venedig, 10.-11. Juni 2005)**

**auf der Grundlage von Stellungnahmen von
Christoph GRABENWARTER (Ersatzmitglied, Österreich)
Jan HELGESEN (Mitglied, Norwegen)
Peter PACZOLAY (Ersatzmitglied, Ungarn)
Kaarlo TUORI (Mitglied, Finnland)**

VI. Zusammenfassung

258. Die parlamentarische Versammlung des Europarats hat die Venedig-Kommission gebeten, ein Gutachten zu der Frage zu erstellen, ob zwei italienische Gesetze über das audiovisuelle System ("Gesetz Gasparri") und über Interessenkonflikte ("Gesetz Frattini") mit den Standards des Europarats im Bereich der Meinungsfreiheit und des Medienpluralismus vereinbar sind.

259. Die Venedig-Kommission hat diese Untersuchung durchgeführt. Sie hat sich darauf beschränkt, die anwendbaren Standards zu bestimmen und die Gesetzestexte auf der Grundlage dieser Standards zu prüfen. Sie hat demzufolge nur bestimmte Aspekte dieser Gesetze geprüft, nämlich diejenigen, die sich auf die bestehenden Standards beziehen. Soweit Standards nicht bestehen oder nicht ausreichend klar sind, hat die Kommission auch eine vergleichende Analyse der Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen der Mitgliedsstaaten des Europarats benutzt.

260. Auch wenn sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte keine genauen Vorgaben zu diesem Thema ergeben, war es dennoch möglich, bestimmte einschlägige Prinzipien aus ihr abzuleiten: vor allem, dass die Meinungsfreiheit eine fundamentale Rolle in einer demokratischen Gesellschaft spielt, insbesondere wenn sie die Presse zur Weitergabe von Informationen und Ideen von allgemeinem Interesse nutzt, auf die die Öffentlichkeit Anspruch hat, und dass der Staat der höchste Garant des Pluralismus ist, insbesondere für audiovisuelle Medien, deren Programme oft sehr weit verbreitet werden.

261. Die von der Kommission ermittelten anwendbaren Standards sind im wesentlichen die Beschlüssen und Empfehlungen des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Diese sind nicht als solche rechtlich bindend für die Staaten sondern stellen nur sogenanntes „soft law“ dar. Die Kommission betont dennoch, dass diese Texte ein wichtiger Anhaltspunkt für die Tendenzen in den Mitgliedsstaaten des Europarats in Bezug auf diese sehr ernsthaften Probleme moderner Gesellschaften sind.

262. Medienpluralismus besteht, wenn es eine Vielzahl eigenständiger und unabhängiger Medien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gibt, die das Vorhandensein eines breiten Angebots an Inhalten, die verschiedene politische und kulturelle Ansichten widerspiegeln, sichern. Nach Auffassung der Kommission muss der Pluralismus gleichzeitig innerhalb aller Medienbereiche gesichert sein: es würde zum Beispiel nicht ausreichen, wenn der Pluralismus nur im Bereich der Printmedien aber nicht im Fernsehen gewährleistet wäre. Für die Kommission bedeutet Medienpluralismus nicht nur die Existenz einer Vielzahl von Akteuren und Trägern, sondern auch die Existenz eines breiten Angebots an Medien, insbesondere verschiedener Arten von Medien.

263. Die Texte des Europarats enthalten bestimmte Instrumente zur Förderung des Medienpluralismus. Dazu gehören :

- Ein gesetzlicher Rahmen, der die Grenzen der Medienkonzentration festlegt; zu den Mitteln, dies zu erreichen gehört ein höchstzulässiger Marktanteil eines Unternehmens (ermittelt auf der Grundlage eines oder mehrerer Kriterien wie Einschaltquoten, Kapitalanteil, oder Ertragsgrenzen) auf einem oder mehreren der betreffenden Märkte;

- Spezifische Regulierungsbehörden im Medienbereich mit der Befugnis, der Konzentration entgegenzuwirken;
- Spezifische Maßnahmen gegen die vertikale Integration (Kontrolle der Schlüsselemente der Produktion, der Ausstrahlung, der Verbreitung und damit verbundener Aktivitäten durch eine einzelne Gesellschaft oder Gruppe);
- Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden;
- Die Transparenz der Medien;
- Aktive Maßnahmen zur Förderung der Produktion und Verbreitung verschiedener Inhalte;
- Direkte oder indirekte finanzielle Unterstützung zur Förderung des Pluralismus, auf der Basis objektiver und unparteiischer Kriterien, im Rahmen transparenter Verfahren und unter unabhängiger Kontrolle,
- Instrumente der Selbststeuerung, wie z.B. Leitfäden und Redaktionsstatute zur Sicherung der redaktionellen Unabhängigkeit.

264. In Bezug auf die Bestimmungen des Gasparri-Gesetzes zum Schutz des Medienpluralismus ist die Kommission zunächst der Ansicht, dass allein die Zunahme an Kanälen, die das digitale Fernsehen ermöglicht, nicht ausreicht, um den Medienpluralismus zu gewährleisten. Neu verfügbare Kanäle werden möglicherweise nur sehr geringe Einschaltquoten haben, obwohl sie eine ähnliche Anzahl an Sendungen ausstrahlen. Schließlich haben größere Unternehmen eine höhere Kaufkraft in vielen Bereichen, wie z.B. beim Einkauf von Programmen, und verfügen daher über erhebliche Vorteile gegenüber anderen nationalen Anbietern.

265. Deshalb geht die Kommission davon aus, dass eine Begrenzung auf 20% der Kanäle kein eindeutiger Indikator des Marktanteils ist. Man müsste diesen Indikator z.B. mit der tatsächlichen Einschaltquote kombinieren.

266. Bezüglich der zweiten Begrenzung durch das Gasparri-Gesetz, d.h. auf 20% der Erträge der integrierten Kommunikationssysteme (SIC), ist die Kommission der Ansicht, dass die SIC sicherlich einer modernen Tendenz entspricht, aber dass man diese nicht, zumindest nicht mit dieser sehr weiten Definition, ab sofort anstelle des Kriteriums des „relevanten Marktes“ verwenden sollte, da dies die Effizienz der für den Schutz des Pluralismus bestimmten Instrumente beeinträchtigen würde. Dieses Kriterium würde es einem Unternehmen ermöglichen, in einzelnen Märkten einen extrem hohen Anteil an den Erträgen zu erzielen, gleichzeitig aber unter der 20%-Grenze für den gesamten Bereich zu bleiben.

267. Die Kommission stellt fest, dass in der Tat der kombinierte Effekt durch den im Gasparri-Gesetz neu festgelegten rechtlichen Rahmen die bestehenden Regeln gegen die Konzentration gelockert hat, deren Höchstgrenzen bereits durch Mediaset und RAI überschritten worden waren. Demgemäß wurde es Retequattro erlaubt, weiterhin analoge Frequenzen zu benutzen.

268. Aus diesem Grund geht die Kommission der Ansicht, dass das Kriterium der SIC durch das vorherige Kriterium des „relevanten Marktes“ ersetzt werden sollte, wie es auch in anderen europäischen Ländern der Fall ist.

269. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Bestimmungen über das Verbot der Diskriminierung zwischen unabhängigen Anbietern von Inhalten und Anbietern, die zu verbundenen oder abhängigen Gesellschaften gehören, sowie die Entscheidungen der audiovisuellen Behörde (AGCOM), die in bestimmtem Umfang den unabhängigen Anbietern

von Inhalten Zugang zu Sendern gewährleisten, richtig angewendet, gute Beiträge zum internen Pluralismus liefern.

270. Was die Bestimmungen zur Migration der Radio und Fernsehsender von analogen zu digitalen Frequenzen anbetrifft, hat die Kommission den Eindruck, dass der Ansatz des Gasparri-Gesetzes zu einem Aufschub der eigentlichen Problemlösung bezüglich der Medienkonzentration auf dem Fernsehmarkt bis zu einem zukünftigen Zeitpunkt führt und dass das Gesetz weitgehend den Moment der Umstellung auf das digitale Fernsehen abwartet. Nach Ansicht der Kommission ist dieser Ansatz unbefriedigend, da, falls der Status quo beibehalten wird, Mediaset und RAI wahrscheinlich weiterhin die dominanten Akteure des italienischen Fernsehens bleiben werden. In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission daran, dass, während Maßnahmen gegen eine marktbeherrschende Stellung im allgemeinen den Missbrauch einer solchen Stellung verhindern sollen, marktbeherrschende Stellungen als solche im Bereich der Medien verboten sind.

271. Im Hinblick auf die Bestimmungen des Gasparri-Gesetzes zum öffentlichen Rundfunk ist die Kommission der Meinung, dass der parlamentarische Ausschuss zu Rundfunk und Fernsehen sich nicht mit Fragen der Programmgestaltung und der Ausgestaltung der Verträge mit den Produktionsgesellschaften befassen sollte.

272. Der Zugang zu Sendezeit in Rundfunk und Fernsehen scheint demokratisch geregelt zu sein. Nichtsdestotrotz scheint das Recht des Präsidenten des Ministerrats, „auf Anfrage“ kostenlose Sendezeiten zu erhalten, zu vage formuliert zu sein.

273. Zur Privatisierung des Senders RAI, der zu einem Rückgang der Politisierung des öffentlichen Rundfunks führen sollte, stellt die Kommission fest, dass die Umstellung der RAI der Regierung die Kontrolle über die öffentlichen Sender auf unbestimmte Zeit ermöglichen würde. Solange die heutige Regierung ihr Amt ausübt, würde der Premierminister zusätzlich zur Kontrolle über seine eigenen drei Fernsehsender ein gewisses Ausmaß an Kontrolle über die drei nationalen Sender des öffentlichen Fernsehens haben. Die Kommission ist besorgt, dass diese ungewöhnliche Situation das Monopolisierungsrisiko erhöhen und somit, entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, einen ungerechtfertigten Eingriff in die Meinungsfreiheit darstellen würde.

274. In Italien ist die Presse durch Zuteilung von Subventionen an politische Zeitungen und durch eine Bestimmung des Gasparri-Gesetzes geschützt, die vorsieht, dass ein Teil des Budgets für institutionelle Öffentlichkeitsarbeit in den Massenmedien den Tageszeitungen und Magazinen zugute kommen muss. Diese Bestimmungen sind zu begrüßen. Nach Auffassung der Kommission sollte der Presse größtmögliche Unterstützung gewährt werden, vor allem vor dem Hintergrund der extrem starken Konzentration des italienischen Werbemarktes.

275. Im Hinblick auf Interessenkonflikte stellt die Kommission fest, dass das Frattini-Gesetz keine allgemeinen Aussagen zu Situationen trifft, in denen Amtsträger persönliche oder finanzielle Interessen haben, die es für sie schwierig machen, ihre Aufgaben nur nach Maßgabe des Allgemeininteresses zu erfüllen. Das Gesetz behandelt auch nicht die Interessenkonflikte, die im Zusammenhang mit gesetzlichen Maßnahmen entstehen können, die eine bestimmte Kategorie von Personen betreffen, zu der ein Mitglied der Regierung gehört, oder die eine Kategorie von Unternehmen betreffen, an denen ein Regierungsmitglied beteiligt ist.

276. Die durch das Frattini-Gesetz vorgegebene Lösung des Problems der Interessenskonflikte besteht aus einer Mischung von Unvereinbarkeiten (meistens verwaltungsrechtlicher Art) und nachträglicher Prüfung einzelner Regierungshandlungen. Das Gesetz enthält keine ausreichenden vorbeugenden Maßnahmen, um potentielle Interessenkonflikte zu lösen. Stattdessen müssen die Kartell- und die Rundfunkbehörde Missbräuche fallweise untersuchen, wenn Regierungshandeln als gesetzwidrig betrachtet wird. Dies könnte eine Untersuchung von zahlreichen einzelnen Handlungen notwendig machen, was die betreffende Behörde überlasten und ihre Effektivität schwächen könnte.

277. Regierungsmitglieder, die sich in einem Interessenkonflikt befinden, müssen die zuständigen Behörden informieren, aber müssen den Konflikt nicht lösen. Keine der entsprechend für Beamte in Betracht gezogenen Lösungen ist vom Frattini-Gesetz aufgenommen worden. Die Kommission ist nicht der Ansicht, dass keine Lösung- nicht einmal eine Kompromisslösung- gefunden werden kann.

278. Das Frattini-Gesetz besagt nur, dass eine allgemeine Unvereinbarkeit zwischen der Leitung eines Unternehmens und dem Innehaben eines öffentlichen Amtes besteht, aber nicht zwischen der Stellung als Eigentümer und einem öffentlichen Amt. In Italien scheint dies jedoch der Hauptaspekt des Interessenkonfliktes zu sein, der die Verabschiedung des Gesetzes notwendig machte. Deshalb sollte das Frattini-Gesetz eine befriedigende Lösung dieses Problems anbieten.

279. Das Frattini-Gesetz enthält eine Lösung für die Handlungen und Unterlassungen eines Regierungsmitglieds, die „eine spezifische Begünstigung bewirken von Besitztümern des Amtsinhabers, seines Ehepartners oder von Verwandten bis zum zweiten Grad, oder von Gesellschaften und anderen Unternehmen, die von diesen Personen kontrolliert werden, und dies zum Nachteil des öffentlichen Interesses“. Dennoch stellt die Notwendigkeit, dass eine derartige Wirkung „spezifisch“ und „zum Nachteil des öffentlichen Interesses“ sein muss, große Anforderungen an einen Nachweis und macht nach Auffassung der Kommission die Anwendung dieser Bestimmung in der Praxis sehr schwierig.

280. Die im Frattini-Gesetz vorgesehenen Sanktionen scheinen nicht wirklich angemessen zu sein. Insbesondere können sich Sanktionen politischer Art zwar im Prinzip als wirksam erweisen, aber es besteht die Gefahr, dass sie nur wenig Wirkung haben, wenn die politische Partei, der das betroffene Regierungsmitglied angehört, im Parlament dominiert.

281. Die Kommission ist der Meinung, dass es die freie Entscheidung jedes einzelnen ist, ob er sich politisch betätigen will. Dies hat Rechte und Pflichten zur Folge. Öffentliche Ämter bringen Unvereinbarkeiten und Beschränkungen mit sich. Solange diese angemessen, eindeutig und vorhersehbar sind und nicht die Möglichkeit des Zugangs zu öffentlichen Ämtern verhindern, bleibt es jedem selbst überlassen, sie zu akzeptieren oder nicht. Die bloße Möglichkeit, dass dies zu finanziellen Verlusten führt, sollte allein noch kein Grund sein, eine Tätigkeit von der Liste der mit öffentlichen Ämtern unvereinbaren Tätigkeiten zu streichen..

282. Die Kommission geht davon aus, dass das Frattini-Gesetz wenig Chancen hat, die gegenwärtige Situation in Italien erheblich zu beeinflussen. Sie ermutigt die italienischen Behörden, sich weiterhin mit dieser Frage auseinander zu setzen, und zwar mit dem Ziel, eine angemessene Lösung zu finden.