



AVMS-RADAR

AudioVisual Media Services- Regulatory Authorities' InDpendence And Efficiency Rview

Update on recent changes and developments
in Member States and Candidate Countries
that are relevant for the analysis of
independence and efficient functioning of
audiovisual media services regulatory bodies
(SMART 2013/0083)

EXECUTIVE SUMMARY

A study prepared for the European Commission
DG Communications Networks, Content & Technology
by:



This study was carried out for the European Commission by



Authors:

Prof. Dr. Mark D. Cole

Gianna Iacino

Peter Matzneller, LL.M. Eur.

Jenny Metzdorf, LL.M.

Sebastian Schweda

Internal identification

Contract number: 30-CE-0676525/00-67

SMART number: SMART 2013/0083

DISCLAIMER

By the European Commission, Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology.

The information and views set out in this publication are those of the author(s) and do not necessarily reflect the official opinion of the Commission. The Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this study. Neither the Commission nor any person acting on the Commission's behalf may be held responsible for the use which may be made of the information contained therein.

ISBN 978-92-79-52709-8

doi:10.2759/391652

Copyright © European Union, 2015. All rights reserved. Certain parts are licensed under conditions to the EU.

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

AVMS-RADAR

AudioVisual Media Services- Regulatory Authorities' InDpendence And Efficiency Review

Executive Summary (de)

1. Dieser Endbericht zur Studie „Aktualisierung zu den jüngsten Änderungen und Entwicklungen in EU-Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten, die für die Analyse der Unabhängigkeit und Effizienz der Aufsichtsbehörden über audiovisuelle Medien relevant sind“ (SMART 2013/0083) wurde gemeinsam vom Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) und der Universität Luxemburg (nachfolgend Konsortium genannt) im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt und folgt auf die erfolgreiche Bewerbung des Konsortiums auf die Ausschreibung der Kommission vom 28. Juli 2014. Das Akronym der Studie lautet **AVMS-RADAR** (AudioVisual Media Services Regulatory-Authorities' InDpendence And Efficiency Review).
2. Die **Zielsetzung** besteht darin, die Ergebnisse einer vorangegangenen Studie namens „Indikatoren für die Unabhängigkeit und Effizienz der Aufsichtsbehörden über audiovisuelle Medien zum Zwecke der Durchsetzung der Regelungen der AVMS-Richtlinie“ (SMART 2009/0001, nachfolgend: INDIREG-Studie), die von der Kommission 2009 in Auftrag gegeben wurde, zu aktualisieren. Die Studie zielt daher darauf ab, Aktualisierungen der detaillierten Schilderung und Analyse des institutionellen, gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Rahmens zur Verfügung zu stellen, der die Kompetenzen der Aufsichtsbehörden audiovisueller Mediendienste in den Mitgliedstaaten und den Beitrittskandidaten der EU regelt (1. Ziel) und die Umsetzung dieses Rahmens in der Praxis und seine Effizienz zu analysieren (2. Ziel).
3. Das Konsortium verfolgte hierbei eine integrierte **Herangehensweise** an beide Ziele, da die gesetzlichen Grundlagen und ihre Umsetzungen in der Praxis miteinander verknüpft sind und beide Aspekte jeweils einen erheblichen Einfluss auf das tatsächliche Maß der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde haben können. So wurden für Ziel 1 und 2 als ähnlich eingeschätzte Prüfungspunkte miteinander verbunden, woraus sich eine einzelne Reihe zu untersuchender Punkte ergab, die beide Ziele beinhaltet. Die Analyse umfasst sowohl die Kompetenzen der Regulierungsbehörden, welche die Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Anbieter audiovisueller Dienste beaufsichtigen, als

auch solcher, die die Aktivitäten kommerzieller Anbieter audiovisueller Dienste überwachen. Im Rahmen der Studie wurden die Aufsichtsbehörden hierbei unabhängig von Fragen ihres Aufbaus und ihres eigentlichen gesetzlichen Status, beispielsweise ob es sich um ein internes Aufsichtsgremium innerhalb eines öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieters oder um eine Ko-Regulierungseinrichtung handelte, einbezogen.

4. Die gewählte **Methodik** beinhaltete eine intensive Sekundärerhebung zur Sammlung von Informationen bezüglich der verschiedenen gesetzlichen, aufsichtsrechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, die auf internationaler, supranationaler und nationaler Ebene in Anbetracht des Umfangs und der Aktivitäten der audiovisuelle Mediendienste beaufsichtigenden Behörden in den von der Studie umfassten Ländern derzeit vorliegen. Gleichzeitig wurden die vorliegenden Daten zu den spezifischen nationalen Gegebenheiten umfangreich durch Länderberichte ergänzt und aktualisiert, die Korrespondenten des EMR-Mediennetzwerks anhand eines vom Konsortium entwickelten Fragebogens erstellt haben. Sowohl die Standpunkte der Aufsichtsbehörden als auch die der interessierten Kreise wurden angemessen berücksichtigt, indem ihre Rückmeldungen zu einem weiteren Fragebogen und einer Online-Befragung, die vom Konsortium jeweils speziell für diese beiden Gruppen entworfen worden waren, ausgewertet und in die Gesamtanalyse einbezogen wurden. Nach der sorgfältigen Evaluierung der Länderberichte und einer angemessenen Berücksichtigung aller weiteren Unterlagen wurde eine umfassende Vergleichsanalyse zum Aufzeigen von Unterschieden und Übereinstimmungen der verschiedenen nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen durchgeführt.
5. Der **Aufbau** des Abschlussberichts besteht aus zwei Teilen. Der erste Teil enthält eine Beschreibung des derzeit auf EU-Ebene geltenden rechtlichen Rahmens und beinhaltet einen Überblick über die relevanten Texte des Europarates. Der zweite Teil liefert eine aktualisierte Schilderung der in den EU-Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten geltenden gesetzlichen, institutionellen und aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen und ihrer praktischen Umsetzung. Eine Liste der Experten, die Länderberichte zur Studie beigesteuert haben, ist in Annex 1 dieses Berichts enthalten. Annex 2 beinhaltet den an die Experten übersandten Fragebogen. Screenshots der Online-Befragung befinden sich in Annex 3 dieses Berichts. Um die themengestützte Schilderung des Abschlussberichts zu ergänzen, finden sich Ländertabellen der vorangegangenen INDIREG-Studie zu jedem untersuchten Land in Annex 4, dies jedoch in der von den nationalen Experten aktualisierten Fassung. Um die zahlreichen Änderungen sichtbar zu machen, wurde der Korrekturmodus verwendet. Annex 5 beinhaltet schließlich die Antworten der nationalen Experten auf den vom EMR erstellten Fragebogen.

6. Aus der Vergleichsanalyse ergibt sich, dass, bis auf eine Behörde, die eine Regierungsorganisation darstellt, alle Aufsichtsbehörden selbständige juristische Personen sind, deren **Unabhängigkeit ausdrücklich oder inzident** durch die nationale Rechtsordnung anerkannt wird. Während der Ordnungsrahmen in den meisten der von der Studie untersuchten Länder unverändert blieb, wurden in einigen Ländern neue Aufsichtsbehörden eingeführt. Mitarbeiterstärke und Budget hängen stark von den nationalen Gegebenheiten ab und sind in allen Ländern sehr unterschiedlich. Hierbei hat es den Anschein, dass auf Mitarbeiterstärke und finanzielle Ausstattung bezogene Probleme eher bei „kleineren“ Aufsichtsbehörden in solchen Ländern entstehen oder sichtbar werden, die nur begrenzte Möglichkeiten haben, sie zu finanzieren.
7. Sowohl **finanzielle Mittel** als auch **Mitarbeiter** der audiovisuelle Mediendienste beaufsichtigenden Behörden müssen aus externen Quellen akquiriert werden. In Bezug auf das höchste Entscheidungsorgan innerhalb der Aufsichtsbehörde (im Folgenden – ungeachtet der jeweils unterschiedlichen nationalen Bezeichnungen – einheitlich „Vorstand“ genannt) erfordert dies eine sorgfältige Auswahl seiner Mitglieder, damit sichergestellt ist, dass alle relevanten Ansichten in ausgewogener Art und Weise repräsentiert werden. Die Größe der Vorstände der Aufsichtsbehörden reicht von drei bis 13 Personen. Eine Ausnahme bilden einige Länder, in denen in bestimmten Fällen eine Einzelperson als höchstes Entscheidungsorgan handelt, sowie einige andere Länder, in denen Vorstände der Regulierungsbehörde deutlich mehr Mitglieder haben. Die Größe der Vorstände blieb in den meisten Ländern unverändert. Dort, wo Änderungen auftraten, war dies typischerweise als Folge umfassender Reformen der kompletten Aufsichtsbehörde der Fall.
8. Eine **ausgewogene Vertretung der unterschiedlichen Sichtweisen interessierter Kreise** innerhalb der Vorstände hängt ferner von den sozioökonomischen Hintergründen seiner Mitglieder ab. In den meisten Ländern müssen die Vorstände aus Mitgliedern bestehen, die für unterschiedliche soziale, wirtschaftliche und politische Gruppen aktiv sind. In fast zwei Dritteln der Länder sind Experten im Bereich der (audiovisuellen) Medien im Vorstand vertreten. In einigen anderen Ländern vertreten die Mitglieder zwar nicht ausdrücklich bestimmte Gruppen, werden jedoch von diesen nominiert oder benannt.
9. Genauso bedeutend für eine richtige Erfüllung der Vorstandsfunktionen ist die **berufliche Qualifikation und Sachkenntnis** seiner Mitglieder. Während es in den meisten Ländern hierfür Voraussetzungen gibt, fehlen diese in einer nennenswerten Anzahl an Ländern vollständig. Soweit gesetzliche Voraussetzungen gelten, herrschen große Unterschiede. In manchen Ländern

ist nur eine gewisse Ausbildung, jedoch keine praktische Erfahrung erforderlich, in anderen wird ein bestimmter Grad an beruflicher Erfahrung vorausgesetzt.

10. Bestehende **Regelungen zur Vermeidung von Interessenskonflikten** auf allen Ebenen von Vorstandsmitgliedschaften sind ein deutliches Anzeichen für die Unabhängigkeit der Vorstandsmitglieder, da sie sicherstellen, dass die unzulässige Beeinflussung der Vorstandsentscheidungen auf ein Mindestmaß beschränkt wird. Spezielle Interessenskonflikt-Regelungen, die im Falle von Unvereinbarkeiten die Ernennung von Kandidaten verhindern, sind zwar weit verbreitet, fehlen jedoch in sieben Ländern. In der Mehrzahl der Länder greifen spezielle Unvereinbarkeitsregelungen auch auf Leitungsebene. Sofern sie bestehen, decken die Regelungen überwiegend ein breites Spektrum an möglichen Interessenskonflikten ab, von Unvereinbarkeiten hinsichtlich der Regierung über politische Parteien und den Gesetzgeber bis hin zu den regulierten Branchen. Mehr als die Hälfte der Länder haben Gesetze, die es Vorstandsmitgliedern sowohl während ihrer Amtszeit, als auch für eine Übergangszeit nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt, verbieten, irgendeine andere Position zu bekleiden, um zu verhindern dass Vorstandsmitglieder ihre Position missbrauchen, indem sie Entscheidungen im Hinblick auf potenzielle künftige Arbeitgeber treffen.
11. Verfahrensrechtlich bedürfen die Regelungen, die die **Benennung und Abberufung** von Vorstandsmitgliedern (einschließlich des Vorsitzenden) betreffen, sowie deren praktische Umsetzung einer eingehenden Betrachtung, da sie einen Einfluss auf die Unabhängigkeit der Amtsausübung der Vorstandsmitglieder haben können. Vorstandskandidaten werden in den meisten Ländern in einem zweistufigen Verfahren ausgewählt, wobei die erste Stufe in einer separaten Nominierung und die zweite Stufe in einer hierauf folgenden Ernennung besteht. Dieses Verfahren findet oftmals allerdings keine Anwendung auf den Vorsitzenden. In anderen Ländern wird der Vorsitzende demgegenüber unmittelbar aus der Mitte der Vorstandsmitglieder gewählt. Soweit das zweistufige Modell angewandt wird, ist es meist ein staatliches Legislativ- oder Exekutivorgan (Parlament, Staatsoberhaupt oder (ein Teil der) Regierung), welches für die eigentliche Ernennung zuständig ist. Staatliche Behörden oder Parlamentsmitglieder sind üblicherweise auch für die Nominierungen verantwortlich. In den meisten Ländern ist die Regierung am Verfahren entweder auf der Stufe der Nominierung oder auf der Stufe der Ernennung beteiligt.
12. Die Vorstandsmitglieder werden in den meisten Ländern für eine **Amtszeit** von vier bis sechs Jahren ernannt. Kürzere Amtszeiten von ein bis zwei Jahren sind nur in wenigen Fällen für die Vorsitzenden vorgesehen. Erwähnenswert sind

längere Amtszeiten von sieben bis neun Jahren in einigen Ländern. Vor allem dort, wo die Amtszeiten in den vergangenen Jahren ausschließlich verlängert wurden, könnte dies auf ein mögliches demokratisches Defizit hinweisen. Gesetze zum Schutz der Vorstandsmitglieder vor einer willkürlichen Abberufung sind in der überwältigenden Mehrheit der Länder effektiv. Dort kann ein Vorstandsmitglied nur aus einem gesetzlich vorgesehenen Grund abberufen werden, etwa beim Vorliegen gesundheitlicher Gründen, schwerwiegendem Fehlverhalten, einem Verstoß gegen die Regelungen zu Interessenskonflikten, auf Verlangen des Rechnungsprüfungshofs oder durch das Vorstandsmitglied selbst. Die Änderungen in diesem Bereich blieben in den vergangenen Jahren minimal und berührten keine wesentlichen Punkte. In den vergangenen fünf Jahren beschränkte sich die Anzahl vorzeitiger Abberufungen auf einige wenige Fälle.

13. Da eine Aufsichtsbehörde ihre eigenen Ressourcen nicht selbst erzeugen kann, bemisst sich ihre finanzielle Unabhängigkeit danach, auf welche Weise sie die Finanzierungsverpflichtung der für die finanzielle Ausstattung verantwortlichen Einheit durchsetzen kann. Generell ist die Aufsichtsbehörde in allen Ländern an einer gewissen Stelle in die Entscheidungsfindung hinsichtlich ihres Finanzbedarfs eingebunden. In der großen Mehrzahl der Länder werden die Aufsichtsbehörden größtenteils oder komplett durch den Staat finanziert. In einigen Ländern wird ein hauptsächlich gebührenbasiertes Finanzierungsmodell angewandt, wobei die Gebühren entweder von den Rundfunkbetreibern (Lizenz- oder Ermächtigungsgebühr), den Endnutzern (Rundfunkgebühr), oder von beiden erbracht werden. In mehr als zwei Dritteln der Länder liegt die endgültige Entscheidung über das Jahresbudget der Aufsichtsbehörde beim Parlament. In sieben Ländern entscheidet die Aufsichtsbehörde selbst über ihr Budget. In drei Ländern entscheidet die Regierung oder das zuständige Ministerium über das Budget der Aufsichtsbehörde. Diesbezüglich kam es in den seit der INDIREG Studie vergangenen Jahren nur zu sehr wenigen Änderungen, wobei die meisten hiervon die Rolle des Parlaments bei der Entscheidungsfindung stärkten.
14. Die **Reihe an Befugnissen**, die Aufsichtsbehörden eingeräumt werden, ist ein Indikator für ihre Unabhängigkeit. Je umfassender ihre Befugnisse sind, desto stärker können sie sich im nationalen Zusammenhang durchsetzen (bspw. gegenüber der Regierung oder der Wirtschaft). Während weniger als der Hälfte der in dieser Studie untersuchten Aufsichtsbehörden *Rechtsetzungsbefugnisse* eingeräumt wurden, wurden alle mit *Rechtsdurchsetzungsbefugnissen* ausgestattet. Alle Aufsichtsbehörden haben die Befugnis, Entscheidungen zu treffen, die für dritte Parteien bindend sind, was eine ihrer Kernbefugnisse darstellt. Änderungen hinsichtlich des Vorliegens aufsichtsrechtlicher Befugnisse traten in einigen wenigen Ländern auf, wo den Aufsichtsbehörden

solche Befugnisse zugestanden wurden. Auf diese Weise wurde ihre Unabhängigkeit gestärkt.

15. Um Gesetze effektiv durchsetzen zu können, sind Aufsichtsbehörden mit verschiedenen **Überwachungsbefugnissen** ausgestattet. Mit Ausnahme zweier Aufsichtsbehörden wurden alle anderen zur Durchführung einer systematischen Überwachung ermächtigt. Gleichmaßen wurden allen Aufsichtsbehörden bis auf eine ad-hoc-Überwachungsbefugnisse eingeräumt, zur Gewinnung von Informationen von dritten Parteien sind alle Aufsichtsbehörden autorisiert. Beschwerden können in vielen Ländern von der Öffentlichkeit gestartet werden.
16. Neben den Überwachungsbefugnissen, in deren Rahmen die Aufsichtsbehörden die Einhaltung des nationalen Medienrechts kontrollieren, stellt auch die **Befugnis, Sanktionen zu erlassen**, einen weiteren Indikator für ihre Unabhängigkeit dar. Üblicherweise schreibt das nationale Recht ein gestaffeltes Sanktionssystem vor, das diverse Sanktionen unterschiedlicher Intensität umfasst. Während nahezu alle Aufsichtsbehörden Warnungen aussprechen und Strafzahlungen verhängen dürfen, besitzen deutlich weniger Aufsichtsbehörden das Recht, die Veröffentlichung ihrer Entscheidung durch den betroffenen Mediendienst anzuordnen. Die Befugnis, einen Mediendienst auszusetzen oder eine Lizenz zu entziehen, wurde fast allen Aufsichtsbehörden eingeräumt und ist als *ultima ratio* anzusehen. Im Falle eines Verstoßes gegen ihre Entscheidungen haben nicht alle Aufsichtsbehörden das Recht Geldstrafen zu verhängen. Dies folgt aus der Analyse, dass scheinbar alle Aufsichtsbehörden angemessene Sanktionsbefugnisse besitzen, um die Einhaltung des Gesetzes durchsetzen zu können.
17. Die Stellung einer Aufsichtsbehörde innerhalb des nationalen Kontrollgefüges kann auch ein Indikator für ihre Unabhängigkeit sein. Die **Zusammenarbeit mit anderen Aufsichtsbehörden**, die auf anderen Feldern tätig sind, ist für eine konstante Durchsetzung der Regierungspolitik auf nationaler Ebene unentbehrlich. Folglich arbeiten alle Aufsichtsbehörden mit anderen Behörden zusammen, die für die Regulierung der Medien oder anderer Aspekte des Marktes audiovisueller Medien zuständig sind. Ebenso häufig kommt es zu branchenübergreifenden Kooperationen (mit Verbraucher- oder Wettbewerbsbehörden). In den meisten Ländern erfolgen derartige Kollaborationen freiwillig und sind eher unverbindlich ausgestaltet. Die Zusammenarbeit von Aufsichtsbehörden auf europäischer oder internationaler Ebene hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Zwischen benachbarten Staaten und solchen, in denen die gleiche Sprache gesprochen wird oder historische bzw. kulturelle Gemeinsamkeiten bestehen, kommt es zu bilateralen oder multilateralen Kooperationen. Stärker institutionalisierte

Formen der Zusammenarbeit wie etwa EPRA und ERGA wurden auf europäischer Ebene eingeführt und werden von den Aufsichtsbehörden aktiv unterstützt.

18. Hinsichtlich der **Stellen, gegenüber denen die Aufsichtsbehörden verantwortlich sind**, sind sehr wenige Änderungen erfolgt. Insgesamt hat die Anzahl an Aufsichtsbehörden, die sich gegenüber dem Parlament, einem bestimmten Ministerium, der Regierung oder dem Staatsoberhaupt verantworten müssen, leicht zugenommen. Während sich die Anzahl an Aufsichtsbehörden, die eine Wirtschaftsprüfung durchlaufen müssen, minimal erhöht hat, haben sich die Zeitabstände dieser Verpflichtung nicht geändert. So gab es auch so gut wie keine Änderung bei den Mitteilungspflichten gegenüber Staatsorganen (beispielsweise dem Parlament oder der Regierung). Zwar wurden einige zusätzliche Verpflichtungen der Aufsichtsbehörden zur Durchführung öffentlicher Konsultationen eingeführt, hinsichtlich der Frage, wer während der Phase der Konsultationen zu beteiligen ist, gab es jedoch kaum Änderungen. Auch konnten keine Änderungen bezüglich der Veröffentlichungspflichten der Aufsichtsbehörden festgestellt werden.
19. Hinsichtlich der **gerichtlichen Kontrolle** der Entscheidungen der Aufsichtsbehörden, die ebenfalls einen Einfluss auf deren Unabhängigkeit haben können, kann festgestellt werden, dass sich wenig geändert hat. Ebenfalls keine Änderungen gab es bezüglich der Berufungsinstanzen und was den Status der Beschwerde führenden Personen oder Unternehmen angeht. Während die Berufungsinstanz in zwei Ländern neu mit der Befugnis ausgestattet wurde, die Entscheidung der Aufsichtsbehörde auszusetzen, wurde diese Möglichkeit in einem Land abgeschafft und in einem weiteren eingeschränkt. In zwei Ländern hat die Berufungsinstanz die neu hinzugekommene Befugnis, die Entscheidung der Aufsichtsbehörde durch eine eigene Entscheidung zu ersetzen, wohingegen die zweite und dritte Berufungsinstanz des Beschwerdeverfahrens diese Befugnis in einem anderen Land eingebüßt haben.
20. Als **Gesamtergebnis** ist festzustellen, dass es nur wenige wesentliche Änderungen der nationalen Landschaft bezüglich der Aufsichtsbehörden gab. Wo diese aufgetreten sind, waren sie jedoch bedeutend, beispielsweise die Einführung neuer Aufsichtsbehörden in einigen der untersuchten Länder. In vielen Fällen gab es eine Reihe kleiner Anpassungen, beispielsweise durch die Vergrößerung aufsichtsrechtlicher Befugnisse, die Verlängerung der Amtszeiten von Vorstandsvorsitzenden bzw. -mitgliedern oder Änderungen im gerichtlichen Kontrollverfahren. Dennoch stützt die Studie den Schluss, dass Aufsichtsbehörden im Bereich audiovisueller Medien grundsätzlich sowohl bis zu einem gewissen Grad unabhängig sind als auch effizient funktionieren.

European Commission

AVMS-RADAR

Update on recent changes and developments in Member States and Candidate Countries that are relevant for the analysis of independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies

– Executive Summary –

Luxembourg, Publications Office of the European Union

2015 – 10

ISBN 978-92-79-52709-8

doi:10.2759/391652



doi:10.2759/391652

ISBN 978-92-79-52709-8