

KLAUS RÜTER

USTAWA O ŚRODKACH MASOWEGO PRZEKAZU  
NA TLE ROZWOJU POLITYKI MEDIÓW  
W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC\*

I. UWAGI WSTĘPNE

Uregulowania dotyczące środków masowego przekazu w Niemczech wynikają z art. 5 Konstytucji RFN. Mówi on m.in. o tym, że „zagwarantowana jest wolność prasy i wolność przekazywania informacji w radiofonii i telewizji – pojęcie nadrzędne dla radia i telewizji – i w filmie”. Tym samym prasa, radio i telewizja mogą być nazwane trzema filarami środków masowego przekazu, nawet jeśli każde z nich ma do spełnienia zgoła odmienne zadanie. W tym przypadku film gra rolę drugoplanową i nie jest przedmiotem odrębnych uregulowań. Zarówno film niemiecki, jak i europejski uczestniczy w ostrej konkurencji z propozycjami filmu amerykańskiego. Dlatego decydującą rolę w tym sektorze, jako część wspierania gospodarki i kultury, odgrywają zagadnienia promocji filmu.

Przepisy prawne w krajach związkowych regulują problemy prasy, mamy tu na myśli gazety i czasopisma. Są one do siebie nawzajem dostosowane, zawierają tylko uregulowania ramowe. Poza tym tylko w prawie kartelowym istnieją nieliczne uregulowania specjalne, które mają za zadanie utrudnić dalsze fuzje.

W moim wystąpieniu chciałbym skoncentrować się na radiofonii i telewizji, nawet jeśli, na przykład, w obszarze *online* możemy znaleźć bardzo

---

Dr KLAUS RÜTER – szef Kancelarii Premiera Kraju Związkowego Nadrenia-Palatynat.

\* Wykład wygłoszony 20 stycznia 2003 r. na posiedzeniu Wydziału Nauk Prawnych Towarzystwa Naukowego KUL.

wyraźne wpływy prasy, wymienię tu tylko hasła „gazeta elektroniczna” i „wiadomości radiowe *online*”. Niemieckie uregulowania dotyczące sektora radiofonii i telewizji są, w przeciwieństwie do prasy i filmu, ukształtowane bardzo silnie przez szczegółowe, konkretyzujące art. 5 Konstytucji RFN, prawodawstwo niemieckiego sądu najwyższego: Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

Federalny Trybunał Konstytucyjny ustalił dla poszczególnych ustawodawców zasady dotyczące radia, które są dla nich w istotny sposób wiążące. Chciałbym wymienić tutaj trzy najważniejsze:

– Radiofonii i telewizji – w znaczeniu publicznoprawnym, z jej gremiami, charakteryzującymi się wewnętrznym pluralizmem – przyznana zostaje wywodząca się z Konstytucji gwarancja istnienia i rozwoju. Nie oznacza to tylko rozległej autonomii programowej. Związana jest z tym raczej gwarancja finansowania poprzez opłatę abonamentową (obecnie 16,15 EUR miesięcznie). Łączne wpływy z opłat abonamentowych dla publicznej radiofonii wynoszą około 6,5 miliardów EUR rocznie. Jeśli dojdą do tego wpływy z reklam i inne przychody, to dysponuje ono łącznie sumą pełnych 8 miliardów EUR.

– Organizacja radiofonii i telewizji musi być niezależna od państwa, państwo odpowiada tylko za ogólne ustawodawstwo dotyczące środków masowego przekazu oraz za nadzór prawny nad – poza tym autonomicznymi – publicznymi rozgłośniami radiowo-telewizyjnymi; zasada ta dotyczy w takim samym stopniu rozgłośni prywatnych.

– Radiofonia i telewizja nie mogą być skazane na jedną grupę społeczną, która mogłaby wywierać jednostronny wpływ na środki masowego przekazu. Zasada ta odgrywa rolę nie tylko w przypadku kształtowania składu gremiów w celu zapewnienia ich pluralizmu wewnętrznego, lecz także przy ocenie, czy zakres programowy ich oferty zapewnia różnorodność mediów. Należy tu wspomnieć hasło prawa koncentracji mediów oraz problem równości szans i niedyskryminacji w dostępie do sieci transmisyjnych lub dekodek w telewizji cyfrowej.

Niezależność od państwa i sił politycznych oraz grup gospodarczych i społecznych jest konstytutywna dla prawnej organizacji radiofonii w Niemczech. Nie wyklucza to jednak dyskusji na temat niedopuszczalnych wpływów politycznych.

Chciałbym przestać na tym krótkim szkicu fundamentów prawnych niemieckiego regulaminu środków masowego przekazu. Na tych fundamentach powstały, moim zdaniem, jedne z najbardziej różnorodnych w świecie środki masowego przekazu. Do połowy lat osiemdziesiątych istniał przy tym mono-

pol publicznych rozgłośni radiowo-telewizyjnych ARD i ZDF. Następnie wprowadzono tzw. dualny system radiowy, współzawodnictwo między publicznymi i prywatnymi rozgłościami radiowo-telewizyjnymi. Jeśli nie brać pod uwagę jedynego oferenta telewizji płatnej, mianowicie „Premiere”, który mimo 2,5 miliarda abonentów nadal jest deficytowy, to radiofonia i telewizja prywatna czerpie środki finansowe jedynie z reklam. Jego łączne wpływy roczne wyniosły w 2001 r. prawie 4,9 miliarda EUR.

W tym współzawodnictwie dualnego systemu radiowego należy wymienić najpierw radiofonię, do której chciałbym jedynie krótko nawiązać. Znamy oferty radiowe obejmujące teren całej RFN, na przykład „Deutschlandradio”. Z reguły jednak oferty te ograniczają się do obszaru danego kraju związkowego, często są to tylko rozgłoszenie regionalne lub lokalne. Przy tym rynek radiowy zależy pod względem technicznym zasadniczo od częstotliwości UKF. Satelity lub nowe radio cyfrowe odgrywają tu dotychczas jedynie marginalną rolę.

W przypadku telewizji – ten obszar będzie stanowił istotę moich rozważań – dysponujemy także licznymi propozycjami, nawet jeśli oferty te można podzielić na trzy główne grupy.

Telewizja w Niemczech ma pięćdziesiąt lat. „Nordwestdeutsche Rundfunk” (Północno-zachodnie Radio Niemieckie) wyemitowało swój pierwszy program telewizyjny w 1952 r. Program mogło odbierać wtedy tylko 100, może 1000 widzów. Następnie powstały jednak kolejne lokalne stacje w poszczególnych krajach związkowych, które również zapewniały swoim mieszkańcom regionalne transmisje przez telewizję naziemną. Stworzyło to podwaliny do powstania, obok istniejących regionalnych programów telewizyjnych, ARD (Stowarzyszenie Publiczno-prawnych Rozgłośni Radiowych i Stacji Telewizyjnych Republiki Federalnej Niemiec), której program obejmował cały obszar kraju. Momentem narodzin ARD był rok 1952. W 1962 r. powstał ZDF, czyli „Zweite Deutsche Fernsehen” (Drugi Program Telewizji Niemieckiej). Jest to pierwsza znajdująca się we wszystkich krajach Republiki Federalnej Niemiec (wtedy 11 krajów związkowych) stacja telewizyjna. W przeciwieństwie jednak do rozgłośni radiowych ARD w krajach związkowych ZDF nadaje tylko programy telewizyjne.

Ten system publiczno-prawny obejmuje program ARD, ZDF i tzw. Trójkę, tzn. regionalny program telewizyjny rozgłośni radiowych ARD w krajach związkowych. Oprócz tego ARD i ZDF stworzyły wspólnie 3SAT, KIKA (kanał dziecięcy), „Phoenix” (kanał dokumentalny i informacyjny) oraz ARTE.

Polska jest partnerem kooperacyjnym w niemiecko-francuskiej rozgłośni ARTE.

W 1987 r. transmisję rozpoczęła pierwsza niemiecka prywatna stacja telewizyjna. Nie mogę tu nie wspomnieć, że stacja ta nazywa się SAT 1 i ma siedzibę oraz otrzymała licencję w moim kraju związkowym, a mianowicie w Rheinland-Pfalz (Nadrenia-Palatynat). Ten kraj związkowy udziela do dnia dzisiejszego licencji SAT 1 i sprawuje nadzór nad tym nadawcą. Fakt stworzenia tej stacji przyczynił się do powstania dualnego systemu radiofonii i telewizji – publicznej i prywatnej.

Konsekwencją tego było pojawienie się szeregu innych prywatnych stacji telewizyjnych. Drugą i niezależną od SAT 1 stacją była RTL.

Wokół tych programów skupiły się kolejne stacje. Były one mniej lub bardziej niezależne od udziałowców SAT 1 i RTL. Chodzi tu z jednej strony o Leo Kircha w SAT 1 oraz Bertelsmanna w RTL (później także CLT/UFA).

Obecnie sytuacja jest taka, że rynek telewizyjny w Niemczech podzielony jest na trzy części: około 40% widzów przypada na ARD i ZDF, 30% na wywodzącą się z nich grupę Kircha, szczególnie SAT 1, PRO 7 i Kabel 1, dalsze 30% należy do grupy RTL z programami RTL, RTL II, Super RTL i VOX. Są to programy, które mają najsilniejszą pozycję i największy zasięg w Republice Federalnej Niemiec. Oprócz tego istnieje szereg mniejszych stacji, które przyciągają jednak niewielki procent widzów. W szczególności te duże rodziny stacji stworzyły własne stacje nadające wiadomości odpowiednio w programach N 24 i n-tv.

Tym samym oferta telewizyjna Niemiec jest w świecie prawie bezkonkurencyjna w swojej różnorodności. Wszystkie wymienione programy są ogólnodostępne.

Trudności pojawiają się w obszarze telewizji płatnej. Po tym jak Bertelsmann i Kirch podjęli próbę oferowania konkurencyjnych programów telewizji płatnej, przetrwał tylko kanał „Premiere” z grupy Kircha. Jednakże z powodu różnorodnej ogólnodostępnej oferty telewizyjnej także „Premiere” popadło we wspomniane już wcześniej trudności. Spowodowało to kryzys całej grupy Kircha. Wiele firm stało się niewypłacalnych. Obecnie trwa walka o przetrwanie i przejęcie grupy Kircha. Kandydatem, który ma największe szanse, jest obecnie Bauer-Verlag (Wydawnictwo Bauera). Dotychczas wydawało ono głównie czasopisma, także czasopisma telewizyjne. Było ono także aktywne w obrębie radia i telewizji. Bauer posiada 31,5% udziałów w RTL II. Przejęcie przez Bauera konkurenta, czyli Kircha, stwarza inte-

resującą sytuację z punktu widzenia polityki mediów. Po raz pierwszy przerwany zostanie związek między CLT/UFA/Bertelsmann i Kirchem.

Omówię teraz kilka wybranych zakresów tematycznych, które w równej mierze stanowią wyzwanie dla prawa i polityki mediów.

## II. WSPÓŁZAWODNICTWO W DUALNYM SYSTEMIE RADIOFONII I TELEWIZJI

Mającą duży zasięg i zabezpieczona opłatą abonamentową radiofonia i telewizja publiczna wywoływała już wcześniej krytykę stacji prywatnych, które twierdziły, że powoduje to znaczny wzrost istniejącego już ryzyka ekonomicznego ich stacji. Na forum UE podejmowane były z tego powodu próby zakwalifikowania opłaty abonamentowej jako niedopuszczalnej pomocy finansowej, a niektórych programów – jak np. kanał dziecięcy i „Phoenix” – jako ofert mających niekorzystny wpływ na konkurencję. Nawet jeśli skargi te nie odniosły skutku, ponieważ UE jak najbardziej przyznaje radiofonii i telewizji publicznej uprzywilejowane miejsce, to jednak właśnie UE nalegała na to, aby wytyczyć określone granice. Ponieważ każda dodatkowa oferta ARD i ZDF zajmuje miejsce na rynku.

Poza tym obecna wysokość abonamentu miesięcznego, wynosząca – jak już wspomniałem – 16,15 EUR, osiągnęła raczej granicę akceptacji obywateli.

Kraje związkowe ograniczyły więc za pomocą umów państwowych oferty ARD i ZDF, obejmujące swoim zasięgiem teren całego kraju, do określonej liczby. Nowe oferty mogą pojawić się tylko w przypadku, gdy zastępują już istniejące. Ponieważ jednak zgodnie z prawem konstytucyjnym radiofonia i telewizja publiczna zasadniczo ma wolność w podejmowaniu decyzji programowych, kraje związkowe poza ograniczeniem liczby programów stworzyły w ostatnich miesiącach nowy model umowy państwowej, który jest już z powodzeniem praktykowany w angielskim radiu BBC: zobowiązanie własne. Instrument zobowiązania własnego oznacza, że stacje określają i przedstawiają plan swojej działalności pod względem jakościowym i ilościowym na okres dwóch lat. Jest to ważne właśnie w obszarze *online*, który dotyczy nie tylko radiofonii i telewizji prywatnej, lecz także całej prasy dostępnej na rynku. Właśnie tam radiofonia i telewizja publiczna może przedstawiać swoje oferty tylko w takim zakresie, który odpowiada jego zadaniu programowemu. Konkretnie oznacza to, że ogłoszenia drobne i *e-commerce*, a więc klasyczne działania stacji prywatnych, nie mogą być podejmowane w radiofonii i te-

lewizji publicznej. W innym przypadku zagrożone byłyby nieodzwonne zasoby gospodarcze nadawców prywatnych i tym samym faktycznie doszłoby do ograniczenia konkurencji na rynku w sposób niedozwolony.

Mamy nadzieję, że mimo trudności spowodowanych złą sytuacją gospodarczą będziemy w stanie utrzymać w ten sposób równowagę dualnego systemu radiofonii i telewizji. Z tego też względu Niemcy ogólnie popierają liberalne przepisy dotyczące reklamy, ponieważ tylko one pozwalają na stosowne finansowanie stacji prywatnych.

### III. TECHNICZNE PROBLEMY TRANSMISJI

Innym ważnym czynnikiem w środkach masowego przekazu w Niemczech jest system dystrybucji, tzn. rozpowszechnianie programów od strony technicznej. Około 60% ludności w Niemczech odbiera programy telewizyjne za pośrednictwem szerokopasmowej sieci kablowej, około 30% zdecydowało się na bezpośredni odbiór satelitarny, natomiast zwykle transmisje naziemne stanowią zaledwie około 10%. Najważniejszą drogą dystrybucji w Niemczech są tym samym sieci kablowe. Ta droga dystrybucji była w ostatnich dziesięcioleciach zdominowana przez Poczta Niemiecką, potem Deutsche Telekom AG. Deutsche Telekom AG próbował sprzedawać swoje sieci kablowe. Udało się to w niektórych krajach związkowych – dotychczas nastąpiło to z ISH i EASY oraz ich udziałowcami w Badenii-Wirtembergii, Hesji i Nadrenii Północnej-Westfalii. Nie udało się natomiast planowane przejęcie Liberty przez Johna Malone'a. Nie chciał on podporządkować się wymaganiom prawa kartelowego. Poszukuje się nowych inwestorów. Oczywiście wartość sieci kablowych znacznie się zmniejszyła. Podczas negocjacji z Malonem chodziło o 5,5 miliarda EUR, to dzisiaj brana jest pod uwagę kwota około 2 miliardów EUR. Ulotniła się już euforia dotycząca dystrybucji multimedialnych za pośrednictwem sieci kablowych. Koszty inwestycji są zbyt wysokie. Poza tym istnieją alternatywy korzystniejsze cenowo. Przykładowo Deutsche Telekom AG rozbudowuje coraz bardziej swoją sieć telefoniczną. Szybkie łącza przesyłu danych poprzez sieci światłowodowe osiągają prawie poziom szerokopasmowej sieci kablowej. Wynikiem liberalizacji rynku telefonicznego jest także znaczna obniżka cen połączeń telefonicznych. Tym samym administratorom sieci kablowych będzie trudno podbić obszary, na których koncentrowali się początkowo. Dlatego wynik mojej analizy brzmi: Sieci kablowe

pozostaną nadal drogami transmisji programów telewizyjnych. Za ich pomocą administrator sieci musi zarobić i utrzymać się.

#### IV. ZAGWARANTOWANIE RÓŻNORODNOŚCI POGŁADÓW PRZY KONCENTRACJI ŚRODKÓW MASOWEGO PRZEKAZU

Niemieckie ustawodawstwo jest ukształtowane bardzo silnie przez orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do radiofonii i telewizji. Przede wszystkim stworzyło to kryteria dla koncentracji środków masowego przekazu w prywatnej radiofonii i telewizji. Tym samym zasady działania dla ustawodawcy były jasne. Musiał on te kryteria zastosować. Stara reguła mówiła: Jeden właściciel stacji, jeden program. Jednakże wraz z pojawieniem się większej pojemności transmisji w zakresie satelitów i sieci kablowych zasada ta stawała się coraz bardziej wątpliwa. Dlatego w 1994 r. wprowadzony został nowy model. Decydująca miała być nie ilość posiadanych udziałów, lecz ilość widzów. Żadna z prywatnych firm z branży medialnej za pomocą swoich programów nie mogła przekroczyć udziału widzów większego niż 30%. Nie była to – nawiasem mówiąc – przypadkowa granica. Stanowiła punkt docelowy rozwoju dla Bertelsmanna (później CLT/UFA) i Kircha. Wymieniony na wstępie podział, tj. 40% radiofonii i telewizji publicznej i po 30% dla Bertelsmanna i grupy Kircha, nie powinien się dalej przesuwać. Poza tym odpowiada to również górnej granicy opanowania rynku przez daną firmę, o której stanowi prawo kartelowe. Poprzez kontrolę koncentracji mediów (obok właściwego prawa kartelowego) do dzisiaj zachowano w Niemczech ten system zapewnienia różnorodności poglądów. Pojawiło się tu tylko kilka modyfikacji, ale nie będę ich omawiał, ponieważ są nazbyt specjalistyczne.

#### V. DIGITALIZACJA I KONWERCENCJA NA PRZYKŁADZIE OCHRONY MŁODZIEŻY

Dzisiejsze wyzwania polityki mediów leżą w zakresie digitalizacji i konwergencji. Dotyczy to wszystkich rodzajów transmisji – zarówno transmisji naziemnej, jak też satelitarnej i kablowej. Szybko wzrasta ilość kanałów. Zwiększa się podział na branże. W Republice Federalnej Niemiec nie prowadziło to jednak dotychczas znacząco do pojawiania się nowych stacji, lecz do

dalszego różnicowania oferty programowej istniejących już stacji (tworzenie tzw. bukietów programowych). Procesy te mają miejsce głównie w istniejących systemach radiofonii i telewizji publicznej lub w obu prywatnych dużych grupach – Kircha i Bertelsmann/CLT/UFA. Pojawiły się już pierwsze oznaki konwergencji. Zacieśnia się dotychczasowy podział między firmami świadczącymi usługi związane z techniką transmisji (Telekom) a właścicielami programów. Obok dużego operatora sieci kablowych Deutsche Telekom AG istnieje w Niemczech także duża liczba regionalnych sieci kablowych. Niektórzy z tych operatorów sieciowych w sposób istotny przyczynili się do tego rozwoju. Tym samym pojawiły się zupełnie nowe wyzwania dla polityki mediów. Oprócz obserwacji samej radiofonii i telewizji musi być dokonany kompleksowy wgląd w sposób, w jaki oferty mediów docierają do użytkownika. Obecnie punktem centralnym dyskusji są kwestie równego dla wszystkich dostępu, swobodnego odbioru programów, służące zaspokajaniu podstawowych potrzeb odbiorcy (*must-carry*). Istotną rolę w rozwiązaniu tych kwestii odgrywają powiązania właścicieli dróg dystrybucji, produkcji i stacji. Tym samym problemy te stały się bardziej różnorodne i kompleksowe.

#### VI. WYZWANIA DLA POLITYKI MEDIÓW W NIEMCZECH W LATACH NASTĘPNYCH

Tak wyglądają zarysy wyzwań dla niemieckiej polityki mediów w latach następnych. Z jednej strony spróbujemy posunąć do przodu digitalizację dróg transmisyjnych. W obszarze satelitarnym jest to zależne głównie od rynku. Pozycję monopolisty ma luksemburski operator ASTRA. W przypadku operatorów sieci kablowych mieliśmy nadzieję na inwestycje nowych operatorów sieciowych. Mam nadzieję, że w ogóle znajdą się nowi operatorzy sieciowi.

W obszarze transmisji naziemnych planujemy w Niemczech przestrojenie, które powinno zostać zrealizowane do 2010 r. W Berlinie i Brandenburgii już w tym roku zostały wyłączone z sieci wszystkie analogowe nadajniki naziemne i zastąpione nadajnikami cyfrowymi. Będzie to kontynuowane w pozostałych regionach. Wymaga to ogromnego wysiłku operatorów sieciowych. W Niemczech są to Telekom w telewizji naziemnej i ARD dla sieci transmisyjnej. W Niemczech panuje pogląd, że należy wspierać ten rozwój. Nie da się zatrzymać digitalizacji także naziemnych dróg transmisyjnych. Im wcześniej się jej dokona, tym lepsze będą szanse na starcie. Cały kraj i poszczególne kraje związkowe oraz wszyscy uczestnicy (operatorzy sieci, wła-



ściciele stacji, przemysł) pracują zespolemi inicjatywą „cyfrowej radiofonii i telewizji”. Mam nadzieję, że ten wspólny projekt wyda oczekiwane owoce. To samo dotyczy radia. Mamy już w Niemczech powierzchniową sieć radiofoniczną DAB. Brakuje jednak odpowiedniej ilości terminali. Także poziom akceptacji ze strony klientów jest niewielki, ponieważ różnica w stosunku do UKF jest prawie niezauważalna. Ale także w tym przypadku jesteśmy dobrej myśli.

Tym samym istnieje realna możliwość zbudowania w Niemczech nowoczesnej sieci. Nie oznacza to tylko wiary w techniczne możliwości, lecz także pojawiają się nowe możliwości ekonomiczne. Przede wszystkim powstaną usługi związane z obsługą programów. Miejmy nadzieję, że przyczynią się one do uatrakcyjnienia programów telewizyjnych i radiowych. Ten środek przekazu mogą wykorzystywać jednak nawet usługi nie związane bezpośrednio z radiem. Należy tu wziąć pod uwagę ekonomię, która umożliwi rozwinięcie koncepcji możliwych do przyjęcia i opłacalnych finansowo. W każdym razie w Niemczech istnieją już ku temu przesłanki techniczne i prawne.

Jak już wspominałem, stwarza to nowe wyzwania dla polityki mediów. Należy teraz zapewnić równy dostęp dla wszystkich właścicieli stacji i oferentów. Właściciele dróg transmisyjnych (czy to będzie satelita, stacja naziemna, czy kabel) nie mogą samowolnie wykluczać określonego oferenta. Pewne bezpieczeństwo w przypadku przedsiębiorstw dominujących na rynku gwarantuje tutaj niemieckie prawo kartelowe. Także te firmy muszą zapewnić dostęp wolny od dyskryminacji. Nasze zadanie jako osób zajmujących się polityką mediów polega na dalszym umacnianiu obowiązywania tych zasad. Nawet jeśli miałyby być trzech lub czterech konkurentów, to należy zagwarantować, że przeznaczone dla ludzi programy także do nich dotrą. Programy te muszą być różnorodne. Jest to zadanie kontroli koncentracji dokonywanej przez politykę środków masowego przekazu. Kraje związkowe uczyniły to już przez powzięcie postanowienia o równoprawnym dostępie do oferentów usług związanych z zapewnieniem dostępu i dla oferentów nawigatorów w systemach telewizyjnych. Zakres ten zabezpieczony jest aktualnie także przez dyrektywy UE w prawie telekomunikacyjnym.

Już od dawna istnieją także przepisy dotyczące zajmowania sieci kablowych. Z uwagi na sytuację wyjściową w Niemczech odgrywają one szczególną rolę. Sieci kablowe, obejmujące swym zasięgiem 60% widzów, są najważniejszą drogą transmisyjną w telewizji. Przepisy przewidywały pierwotnie, że niezależne stacje telewizyjne w krajach związkowych będą decydowały w poszczególnych przypadkach o wprowadzaniu danych programów. Określone zo-

stały w nich wiążące warunki zarezerwowania kabla. W dalszym ciągu jest tak w wielu krajach związkowych. Jednakże w zakresie cyfrowym kraje związkowe otworzyły się. Zaplanowano, że dla cyfrowej pojemności transmisyjnej kabla jedna trzecia będącej do dyspozycji łącznej pojemności nadajników musi być przeznaczona dla określonych ustawą publicznych programów ARD i ZDF oraz dla regionalnych i lokalnych prywatnych właścicieli stacji. W przypadku następnej trzeciej części operator sieci kablowej musi dokonać wyboru uwzględniającego różnorodność nadawców programów oraz zróżnicowanie oferty programowej programów pełnych, programów nieodpłatnych, programów branżowych i obcojęzycznych. Pozostała trzecia część pozwala na podejmowanie dowolnych decyzji.

#### VII. DALSZY WYZWANIA

Przy okazji ostatnich mistrzostw świata w piłce nożnej pojawił się w Niemczech następny problem. Cyfrowe prawa transmisji dla satelitów zawierały klauzulę, według której cyfrowy odbiór był dozwolony tylko w danym obszarze nadawania. Prawa w Niemczech uzyskały ARD i ZDF. Oba programy można odbierać cyfrowo za pośrednictwem satelity. Są one również ogólnodostępne. Przy tym pojawia się też problem kodowania podstawowego. Kodowanie podstawowe jest ogólnie przyjęte. W ten sposób koduje swój program austriackie radio ORF 1 i czyni go dostępnym tylko dla widzów, którzy posiadają odbiorniki cyfrowe w kraju. Ten system rozpowszechniony jest także wśród oferentów telewizji płatnej. Rozprowadzane są w takim przypadku tylko w danym kraju odpowiednie *smartcards* dla ofert płatnych, których nie można nabyć legalnie poza granicami tego kraju. Wywołało to w Niemczech szeroką dyskusję na temat ogólnej dostępności telewizji. Jeśli chciałoby się wypełnić wolę właścicieli praw, to wszystkie programy cyfrowe, które zawierają odpowiednie audycje (w szczególności transmisje sportowe, ale zapewne także filmy fabularne), powinny zostać dodatkowo zakodowane. Byłby to koniec ogólnodostępnej telewizji w Europie. Odbiór dotychczas dostępnych programów byłby możliwy tylko w zakodowanej wersji cyfrowej. Obcokrajowiec nie mógłby legalnie nabyć odpowiedniego dekodera. Z powodu postulatów właścicieli praw telewizja bez granic w Europie otrzymałaby nagle ostro wytyczone granice państwowe. Zasadniczą intencją naszej polityki mediów w Niemczech jest zapobieżenie takiej sytuacji. Rozumiemy potrzeby właścicieli praw, którzy chcą wprowadzić na rynek swoje prawa możliwie korzyst-

nie i po wysokich cenach. Ale cena, którą należałoby zapłacić za zrezygnowanie z ogólnodostępnej telewizji, jest dla nas zbyt wysoka. Należy tu poszukać lepszych rozwiązań. Już od 1990 r. istnieje w Niemczech prawo do emitowania we Free-TV krótkich wiadomości telewizyjnych na temat zdarzeń mających duże znaczenie społeczne (*Grossereignisse*). Tym samym emisja wiadomości będzie możliwa tylko zgodnie z tym prawem w przypadku takich bardzo znaczących wydarzeń. Ograniczona jest ona do maksymalnie 90 sekund i może być podawana w formie informacji. Poza tym w zgodności z dyrektywami UE dotyczącymi telewizji ustalona została także w Niemczech lista takich ważnych wydarzeń, które muszą być transmitowane we Free-TV. Chodzi tu głównie o wydarzenia sportowe w piłce nożnej oraz o letnie i zimowe igrzyska olimpijskie. Rozwiązuje to jednak tylko niewielką część problemu. Reszta pozostaje. Nie jest to jednak problem typowy dla Niemiec. Jesteśmy przekonani, że stosowne rozwiązanie może zostać znalezione tylko na płaszczyźnie europejskiej. Jak ta sprawa wygląda, nie umiem jeszcze tego powiedzieć. Dążymy do tego, aby doprowadzić do pogodzenia wszystkich interesów.

#### VIII. WYZWANIA EUROPEJSKIE

Dzięki temu widać, że radiofonia i telewizja nie są już sprawą indywidualną danego państwa. Dyrektywa UE z 1989 r. dotycząca telewizji pozwoliła wyciągnąć pierwsze wnioski i poddała minimalnej harmonizacji postanowienia dotyczące reklamy. Zawarte są w niej także główne standardy ochrony godności człowieka i ochrony młodzieży. Nie muszę tu dodawać, że Polska w procesie wchodzenia do Unii Europejskiej także już stosuje tę dyrektywę dotyczącą telewizji. Prawo europejskie w zakresie środków masowego przekazu rozwija się dalej. Dyrektywy dotyczące telekomunikacji zawierają tymczasem założenia dla uregulowań *must-carry* i równego dla wszystkich dostępu. Jest to właściwa droga. Musi ona jednakże pozostawiać państwom członkowskim sfery wolne od ingerencji, aby mogły one kształtować swoje zasady funkcjonowania środków masowego przekazu zgodnie z ich potrzebami.

## IX. KONSTITUCJA EUROPEJSKA I ŚRODKI MASOWEGO PRZEKAZU

Jest to kolejna ważna dziedzina. Pracujemy obecnie nad Konstytucją europejską. W przypadku umowy UE w Amsterdamzie przeforsowaliśmy oświadczenie do protokołu odnośnie do radiofonii i telewizji publicznej. Mówi ono, ogólnie rzecz biorąc, że stworzenie porządku środków masowego przekazu jest sprawą danego państwa członkowskiego. Odnośnie do radiofonii i telewizji publicznej muszą być również przestrzegane, oczywiście, zasady prawa wspólnotowego. W konwencji UE do spraw podstawowych praw obywatelskich udało się przeforsować sformułowanie, według którego UE powinna przestrzegać wolności środków masowego przekazu. Na tym należy się opierać. Wolność mediów musi być zakotwiczona także w konstytucji europejskiej. Jednocześnie państwa członkowskie muszą mieć zagwarantowaną możliwość samodzielnego kształtowania swojego regulaminu środków masowego przekazu. Stwarza to granice kompetencji UE. Środki masowego przekazu są wyrazem kulturowej tożsamości państwa członkowskiego. W przypadku tożsamości kulturowej w Europie harmonizacja nie może mieć miejsca. Europa żyje z wielości swoich kultur. Odzwierciedla się to w dużej liczbie środków masowego przekazu. Muszą istnieć pewne reguły gry, ale konkretne ustalenia powinny pozostać sprawą państwa członkowskiego. Jest to ważne zadanie, któremu musimy podołać w ramach nowego porządku UE. My w każdym razie ze swej strony spróbujemy wnieść do tej dyskusji doświadczenia zebrane na gruncie niemieckim.

## X. PŁASZCZYZNA PONADNARODOWA

Sama UE to jedna strona medalu, natomiast włączenie UE w porozumienia ponadnarodowe jest kolejną skomplikowaną płaszczyzną. Należy tu wspomnieć szczególnie o umowach handlu światowego. Obecnie trwają negocjacje w sektorze usług w ramach GATS. Dotychczas udało się utrzymać sektor audiowizualny z dala od zobowiązań dotyczących liberalizacji. Ze względu na silne interesy ekonomiczne stało się tak szczególnie w USA, ale także w kilku krajach azjatyckich. Nasza dotychczasowa pozycja przetargowa w negocjacjach w UE odnośnie do sektora audiowizualnego jest również jasna: żadnych zobowiązań w kwestii liberalizacji. Umowy handlu światowego, a przy tym GATS są niebezpieczną drogą. Jeśli już raz się na nią wejdzie, nie będzie możliwości odwrotu. Mimo wszystkich interesów ekspor-

towych, które istnieją także w Niemczech, jesteśmy tu bardzo ostrożni. Nie chcemy zalewu europejskich środków masowego przekazu przez inwestorów zagranicznych. Wprawdzie żadnemu zagranicznemu pozaeuropejskiemu inwestorowi nie zamykamy drzwi, jednak musi on stosować się do naszych reguł. Tym samym nie chciałbym wykluczyć wszystkich szczegółów zobowiązań dotyczących liberalizacji, ale muszą one zostać starannie przemyślane. Nie może dojść do sytuacji, że GATS uczyni wyłom w piramidzie naszego regulaminu środków masowego przekazu, który doprowadzi do upadku całej budowli. Dlatego intensywnie obserwujemy negocjacje GATS i towarzyszymy im. To samo dotyczy poza tym OECD, gdzie istnieją podobne mechanizmy. Bardzo pozytywnie oceniam wysiłki innych państw Europy, a także Kanady, które mają na celu stworzenie instrumentu zabezpieczenia różnorodności kulturowej. Celem, do którego warto dążyć, jest konwencja zabezpieczająca różnorodność kulturową. Powinniśmy podjąć wspólne wysiłki, aby taka konwencja powstała. Nie powinno to przeszkadzać ekonomiczno-politycznym tendencjom rozwoju. Należy oczywiście uwzględnić także naszą tożsamość kulturową i własną świadomość kulturową. Kto we własnej świadomości utracił swoją ojczyznę, nie odnajdzie jej nigdy w gospodarce globalnej.

#### XI. UWAGA KOŃCOWA

Polska jest w przededniu przyjęcia do UE, która dokonuje rozszerzenia na wschód. Niemcy wspierały zdecydowanie ten proces i w sposób istotny przyczyniły się do jego postępu. Upadek „żelaznej kurtyny”, która oddzielała Wschód od Zachodu, było jedynie pierwszym, na pewno ważnym krokiem. Konsekwentny drugi krok powinien polegać na stworzeniu wspólnoty politycznej, rynkowej, ale przede wszystkim ludzkiej. UE powinna być wspólnym domem. Dlatego niemieckie problemy i pytania odnośnie do prawa i polityki mediów są również problemami i pytaniami polskimi. Nic nie pokonuje granic państwowych szybciej niż wolne i niezależne środki masowego przekazu. I właśnie nowa europejska Konstytucja lub dyrektywa UE dotycząca telewizji są obszarami, na których nasze państwa spotkają się bardzo szybko. O ile wiem, trwają lub zostały już ukończone prace nad przełożeniem europejskiego prawa mediów na prawo polskie. Państwa przystępujące do Unii są wezwane już teraz do tego, aby w tym roku aktywnie współpracowały nad wyznaczoną nowelizacją dyrektywy UE dotyczącej telewizji lub brały udział w jej przygotowaniu. Oczekuję z radością tej ważnej i odpowiedzialnej współpracy.

Także jako kraj związkowy, który przewodniczy Komisji do spraw Radiofonii i Telewizji i tym samym reprezentujący całe Niemcy, oferuję już teraz nasze nieograniczone wsparcie.

*Z języka niemieckiego przetłóżył ks. Adam Kaczor*

MEDIENRECHT IM SPANNUNGSFELD MEDIENPOLITISCHER ENTWICKLUNGEN  
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Z u s a m m e n f a s s u g

Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Radio, Fernsehen und Film werden im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet. Die Wahrnehmung des Verfassungsrechtes ist durch ausführliche Richtlinien und Bestimmungen des Bundesgerichtshofes bestimmt. Den pluralen öffentlich-rechtlichen und privaten Medien wird eine Bestands- und Entwicklungsgarantie gewährt. Sie sind staatsfrei organisiert, der Staat ist lediglich auf bloße Rechtsaufsicht über sie begrenzt. Das deutsche Recht lässt nicht zu, dass sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Medien einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert sind. Ihr Pluralismus wird gewährt. Das betrifft auch die Aufteilung des Marktes von Medienempfängern.

Deutschland hat ein weltweit kaum zu überbietendes vielfältiges Programmangebot. Das deutsche Rechtssystem schafft gute Voraussetzungen für Programmkonkurrenz und technische Entwicklung der Medien. Mit der Ausnutzung von neuen Techniken der Informationsübertragung – Digitaltechnik und Satellit – stellen sich bedeutende Herausforderungen für weitere Entwicklung des Medienmarktes. Das stellt auch eine Herausforderung für die Rechtssetzung. Das Recht hat die Konkurrenzfreiheit zu schützen, wenn die Medien die Staatsgrenzen überschreiten. Die Rechtssetzung hat zugleich laut den EU-Richtlinien übermäßige Konzentration zu verhindern.

Die europäischen Mitgliedstaaten können ihre Medienordnung selbst gestalten, aber sie müssen auch geltende Grundsätze des Gemeinschaftsrechtes beachten. Dasselbe betrifft auch Polen, das vor der unmittelbaren Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft steht.

**Słowa kluczowe:** polityka medialna w Niemczech.

**Key words:** Medienpolitik in Deutschland