

Dr. Jürgen Brautmeier

Beitrag für die Festschrift für Prof. Wolfgang Thaenert

Düsseldorf, im August 2013

Regulierung in Zeiten der Medienkonvergenz

Veränderungen bestimmen unser Leben. Ohne sie gäbe es keine Entwicklung. Alle Lebens- und Wirkungsbereiche sind davon betroffen. Und: Die wirklich aufregenden Veränderungen spielen sich bei den Medien ab. Rasend schnell, praktisch ohne erkennbare Vorwarnung entwickeln Techniker und Ingenieure neue Geräte, dem potentiellen Käufer und Nutzer bleibt keine Zeit zum Überlegen, wofür er zahlen soll und wichtiger: ob das neue Gerät tatsächlich nützlich für ihn ist. Ein Beispiel: Das neue Google-Smartphone Moto X hält sein Mikrofon ständig eingeschaltet, damit es Befehle aufnehmen und verarbeiten kann, etwa Aufforderungen, eine bestimmte Telefonnummer anzuwählen oder eine Mail zu schreiben. Nebeneffekt: Es belauscht seine Umgebung, zeichnet unaufhörlich auf: ja, natürlich vorrangig eben jene Befehle des Eigentümers, aber auch anderes - Gesprächsfetzen der Tischnachbarn, Geräusche etc. Braucht der Mensch so etwas? Ist dies ein tatsächlicher sinnvoller Entwicklungsschritt hin zu einem „schöneren“ Leben oder doch nur eine Spinnerei von Entwicklern in einem Markt, der die neuesten Spielereien „hypt“, ohne sich um wirkliche Bedarfe von Mediennutzern zu scheren?

Das Beispiel selbst hat mit Medienwandel viel zu tun, mit der Arbeit der Medienanstalten auf den ersten Blick eher wenig. Aber es zeigt eines sehr deutlich: Das Medienrecht stand und steht angesichts des technischen Wandels vor der Schwierigkeit, adäquate Lösungen für die Regulierung eines sich rasend verändernden Marktes zu finden. Das zentrale Ziel von Regulierung muss ja zunächst sein, Unternehmen, die am Markt operieren, einen funktionierenden Regulierungsrahmen zu garantieren, der die Balance zwischen wirtschaftlich sinnvoller Entwicklungschance und einem ausreichenden Schutz der Mediennutzer - vor zuviel Gewalt im Fernsehen, vor Pornografie, die unverschlüsselt aus dem Netz kommt, vor Datenmissbrauch etc. - bietet. Dass die Medienaufsicht dazu da ist, diese Balance aufrechtzuerhalten, versteht sich von selbst.

Mit Blick auf neue Angebote besteht aber nicht erst seit heute das Problem, diesen per se notwendigen und für das Funktionieren einer aufgeklärten Gesellschaft ebenfalls nötigen Rahmen mit den Mitteln des Medienrechts zu erfassen und rechtlich zu beschreiben. An dieser Stelle aber stagniert die Entwicklung seit langem. Ein Blick auf den Rundfunkstaatsvertrag und seine Reaktionsfähigkeiten, bestätigt dies. Zentrale Forderung der Medienanstalten ist seit langem, weg vom *Rundfunk*- hin zu einem zeitgemäßen *Medienstaatsvertrag* zu kommen, der eine Weiterentwicklung des bisherigen Rundfunkstaatsvertrages sein muss und der die Regularien für die verschiedenen audiovisuellen und netzbasierten Medien umschreibt; der sicherstellt, dass Inhalte vergleichbar reguliert werden und nicht auf der einen Seite Internetangebote deutlich mehr Vorteile genießen als herkömmliche Rundfunkmedien auf der anderen Seite, weil sie gezwungen sind, Volumenbeschränkungen etwa bei der Werbung zu akzeptieren.

Der „traditionelle“ Rundfunk, für den solche Beschränkungen gelten und der bei Missachtung medienaufsichtliche Eingriffe provoziert, fordert seit längerem die Gleichbehandlung im Wettbewerb mit neuen internetbasierten Mediendiensten. Ob dies auf eine Deregulierung – etwa mit Blick auf Werbelockerungen bei Privatsendern – hinausläuft, ist noch nicht absehbar. Um im Bild und bei dem Beispiel zu bleiben: Die von Werbung abhängigen Privatsender in Deutschland wissen sehr genau, dass für sich allein genommen eine Lockerung bei der Obergrenze nicht unbedingt die Lösung sein kann für mehr Umsatz, weil - eine Binsenweisheit - Zuschauer nur ein bestimmtes Maß an Werbung ertragen werden. Aber es gilt der Anspruch: Für die Werbung müssen wir Instrumente finden, damit internetbasierte Angebote nur deshalb nicht gegenüber denjenigen traditioneller Rundfunkveranstalter im Vorteil sind, weil sie für die Distribution ihrer Inhalte eine andere Plattform nutzen.

Eine weitere Frage ist damit automatisch gestellt: Wie weit sind wir in der deutschen bzw. europäischen Regulierungspolitik, um mit den Angeboten von Google oder Youtube angemessen umgehen zu können? Was passiert zum Beispiel mit den von Youtube initiierten Hybrid-Fernsehangeboten im Internet? Sie sind zurzeit vielleicht noch kein Rundfunk im herkömmlichen Sinne. Aber was passiert, wenn sich diese Angebote zu einem ernst zu nehmenden Medienangebot entwickeln sollten?

Doch zurück zu Defiziten, die gleichsam hausgemacht sind und deshalb auch ohne Aufforderungen an Brüsseler oder kalifornische Adressen behoben werden könnten. Die Debatten um die Neulizenzierung von Sat.1 ist so ein Thema, das mit einer Änderung im Rundfunkstaatsvertrag hinfällig wäre. Dem Lizenzwechsel liegt ja die Frage zugrunde, wie man mit gesetzlich geforderten sogenannten Drittsendezeiten umgeht. Das Problem ist, dass diese Drittsendezeiten nach dem bisherigen Rundfunkstaatsvertrag nicht von der Gemeinschaft der Landesmedienanstalten entschieden werden, obwohl es ja um bundesweite Programme geht. Die nationale Politik muss hier für Abhilfe sorgen. Klar ist aber auch: Spätestens mit der Einrichtung der ZAK ist die Standortpolitik der Anfangsjahre des Privaten Rundfunks, vor allem des Fernsehens, Geschichte.

Ein weiteres großes Thema für die Medienaufsicht ist die Netzneutralität. Die jüngsten Pläne der Deutschen Telekom, Ausnahmen von der Volumenbegrenzung für diejenigen Angebote und Dienste vorzusehen, mit denen sie gesonderte Vereinbarungen schließt, stellen aus Sicht der Medienanstalten einen Verstoß gegen die angestrebte und notwendige Netzneutralität und den angestrebten diskriminierungsfreien Zugang von Inhalteanbietern dar. Problematisch ist nämlich das geplante Geschäftsmodell der Telekom aus Sicht der Medienaufsicht aus verschiedenen Gründen: Die Ausnahmen verfolgen das Ziel, dass Endnutzer den einmal als prioritär gekennzeichneten und dann priorisierten Dienst eher nutzen als einen, bei dem sie tarifliche Volumengrenzen überschreiten könnten (und deshalb mehr zahlen müssten). Damit werden für den Nutzer Anreize geschaffen, bestimmte Dienste und Inhalte zu nutzen und andere nicht. Diese Vorzugsbehandlung einzelner Anbieter soll ja schließlich Anbieter von Inhalten motivieren, für die Ausnahme aus der Volumenbegrenzung zusätzlich zu bezahlen. Dadurch forciert die Telekom aber einen Verhandlungszwang für die Inhalteanbieter, dessen Konsequenz und Auswirkung (höhere Kosten) nicht im Interesse der Nutzer sein kann. Mit den Ausnahmen von der Volumenbegrenzung und den damit gesetzten Anreizen für die Nutzung greifen Netzbetreiber wie die Telekom gezielt in den Wettbewerb der Inhalteanbieter im Internet ein.

Es ist Auftrag der Medienanstalten, für eine chancengleiche Medienverbreitung zu sorgen, die weitgehend diskriminierungsfrei sei. Das Vorgehen der Telekom ist an-

gesichts dieses Zieles inakzeptabel. Da keine ausreichende Transparenz für die Nutzer herzustellen ist und die Kontrolle der diskriminierungsfreien Behandlung durch die Regulierung an Grenzen stößt, haben wir im Rahmen der Debatte über den Entwurf für eine neue Neutralitätsverordnung der Bundesregierung eine klare Vorgabe gefordert, die Handlungssicherheit für alle Beteiligten, Anbieter und Nutzer, schaffen soll. Netzbetreiber sollten also keine Vereinbarungen mit Inhalteanbietern abschließen dürfen, nach denen deren Angebote aus einer Volumenbegrenzung ausgenommen werden.

Es ist wichtig, dass Medienaufsicht schnell und zuverlässig Entscheidungen umsetzt. Aus dem ehemals föderal bedingten „Gestrüpp“ an Zuständigkeiten ist mittlerweile eine effiziente, klare Aufteilung geworden: Medienregulatorische Entscheidungen von bundesweitem Belang werden von der Gemeinsamen Geschäftsstelle in Berlin koordiniert; die Integration und die Einbeziehung der bislang separat fungierenden Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) und der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) sind mittlerweile geschaffen worden. Damit haben die Landesmedienanstalten zu einer zeitgemäßen Arbeitsstruktur gefunden. Die Geschäftsstelle in Berlin soll hauptsächlich organisierende oder koordinierende Tätigkeiten verrichten. Die inhaltliche Arbeit verbleibt - wie bislang - in den regional fest verankerten Landesmedienanstalten. Diese Mischung aus Zuständigkeiten, diese spezielle Form einer hybriden Aufsicht, ist die dem Föderalismus angemessene Lösung.

Die Vorteile dieser spezifisch deutschen, gesellschaftlich verfassten und öffentlich organisierten Medienaufsicht müssen wir aber deutlicher machen. Wenn man sich Länder ansieht, in denen die Medienaufsicht zentralistisch funktioniert, dann bedeutet dies nicht unbedingt, dass wir in diesen Ländern auch ein qualitativ besseres Mediensystem haben; oftmals ganz im Gegenteil. Das deutsche Mediensystem wird zu Recht weltweit gelobt, und ich bilde mir ein, dass die föderale Medienaufsicht einen entscheidenden Anteil an diesem Befund hat. Anders gesagt: Unsere Vielfalt im Medienbereich, international kaum erreicht, verdanken wir dem Föderalismus. Blickt man nach Großbritannien, Italien oder Frankreich und schaut sich dort die Strukturen der Aufsicht an, dann sieht man: Ofcom, AGCOM und CSA sind große Apparate, aber sind sie effizienter und vor allen Dingen: ist das Ergebnis vielfältiger als bei uns

in Deutschland? Für mich heißt die Quintessenz: Föderalismus kann Mühe machen, aber er lohnt sich auf gerade im Kulturbereich.

Ein Mann, der Herrn K. lange nicht gesehen hatte, begrüßte ihn mit den Worten: "Sie haben sich gar nicht verändert." "Oh!" sagte Herr K. und erbleichte. In diesem Brechtschen Sinne gilt: Auch Medienpolitik und die Medienanstalten selbst müssen sich ständig verändern und ihre Vorgaben und Regulierungspraxis an veränderte technische und programm-inhaltliche Entwicklungen anpassen.