

## **Stellungnahme der LfM-Medienkommission zum „Grünbuch über die Vorbereitung auf die vollständige Konvergenz der der audiovisuellen Welt: Wachstum, Schöpfung und Werte“ der Europäischen Kommission**

Mit der Digitalisierung der Medien ging auch ein Zusammenwachsen der Verbreitungswege und Empfangsmöglichkeiten einher, das in der Konsequenz zu einer nahezu vollständigen Durchdringung der Gesellschaft geführt hat. Die Medienkommission begrüßt, dass die EU-Kommission nach 1997 bereits zum zweiten Mal ein Grünbuch zu diesem relevanten Themenkomplex vorlegt, um damit den Diskussionsprozess zu begleiten und zu bündeln, der auf vielfältigen Ebenen unter zahlreichen Akteuren seit Jahren geführt wird. Als plural besetztes Aufsichtsgremium begleitet die Medienkommission der Landesanstalt für Medien NRW (LfM) den Prozess der Digitalisierung und möchte die Gelegenheit nutzen, Stellung zu den im Grünbuch aufgeführten Positionen und Fragen zu nehmen. Aufgrund ihrer pluralistischen Zusammensetzung können Gremien einen bedeutenden Beitrag zu medienpolitischen Debatten leisten und stellen sicher, dass die gesellschaftliche Perspektive in den jeweiligen Diskursen berücksichtigt wird. Das System der pluralen, gesellschaftlichen Medienaufsicht in Deutschland ist sowohl europa- als auch weltweit einzigartig. Es gewährleistet in besonderer Weise Informationsfreiheit und Meinungspluralismus und muss deshalb erhalten und gestärkt werden. Die gesellschaftliche Beteiligung bildet die wichtigste Legitimationsgrundlage für ein freies, unabhängiges Mediensystem.

Als erstes Organ der LfM trifft die Medienkommission alle wesentlichen Entscheidungen bei der Lizenzierung und Kontrolle von privaten Programmanbietern und entscheidet über die Vergabe von Übertragungskapazitäten an private Veranstalter in Nordrhein-Westfalen sowie über die Vergabe von Fördermitteln und Forschungsprojekten. Aufgrund der Zuständigkeit der LfM für in Nordrhein-Westfalen ansässige Betreiber von Webseiten befasst sich das Gremium darüber hinaus auch mit den Inhalten von Internetangeboten.

Rundfunk ist für die demokratische Gesellschaft zur Sicherung von Informationsfreiheit und Meinungsvielfalt von herausragender Bedeutung. Seine Vielfalt und Zukunftsfähigkeit gilt es zu sichern. Rundfunk basiert auf den Grundwerten der europäischen Gesellschaft und hat die Aufgabe, diese Werte zu stärken und zu vermitteln. Es muss sichergestellt sein, dass auch der private Rundfunk seine öffentliche Aufgabe im dualen Rundfunksystem gemäß dem Subsidiaritätsprinzip erfüllen kann.

### **Rechtsrahmen**

Nach Auffassung der Gremien muss für Connected-TV der bestehende Rechtsrahmen auf nationaler und europäischer Ebene weiter entwickelt werden. Entscheidend ist hierbei, dass die Belange des Rundfunks beim Connected-TV angemessen berücksichtigt und die besondere Funktion des privaten Rundfunks in einer freiheitlichen, demokratischen Gesellschaft auch in einer konvergenten Medienwelt gesichert wird.

Ein bewährter Regulierungsrahmen, wie ihn die AVMD-Richtlinie bietet, darf aus diesem Grund keinesfalls aufgegeben werden. Die Medienkommission empfehlen stattdessen, den Regulierungsansatz der Audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie (AVMD-Richtlinie) bei Connected-TV beizubehalten. Das abgestufte Regulierungssystem sichert im EU-Recht und in der Folge auch im deutschen Recht einen bestimmten Mindeststandard für klassische Fernsehhalte und für Telemedienangebote mit einer Meinungsbildungsrelevanz unabhängig von der Übertragungstechnologie.

Die sektorspezifische Regelung für Audiovisuelle Mediendienste muss erhalten bleiben. Die nationale Medienpolitik hat auch künftig die Aufgabe, einen funktionierenden Rechtsrahmen zu schaffen, der sich an die verändernden gesellschaftlichen und technologischen Rahmenbedingungen anpassen muss. Die Kernziele der bisherigen Medienregulierung sind aufrecht zu erhalten, wie auf europäischer Ebene in der AVMD-Richtlinie formuliert, und gegen Auslöschung, wie beispielsweise internationale Handelsliberalisierungen, zu sichern. Im Rahmen eines möglichen Evaluierungsprozesses der AVMD-Richtlinie ist darauf zu achten, dass der

medienspezifische Regulierungsansatz nicht relativiert wird. Die Medienkommission begrüßt den kürzlich vom Europäischen Parlament verabschiedeten Bericht zu Connected TV. Er stellt wichtige Grundprämissen auf, wie die AVMD-Richtlinie unter Beibehaltung der Kernziele zukunftsfähig weiterentwickelt werden sollte, um den neuen technischen Möglichkeiten Rechnung zu tragen.

### **Die Zukunft der Medienregulierung**

Um die Einhaltung der zuvor beschriebenen, wichtigen Vorschriften zu gewährleisten und durchzusetzen muss die Regulierungsnotwendigkeit auch weiterhin aus einer gesellschaftlichen Perspektive beurteilt werden. Die Entwicklung von einheitlichen Spielregeln für alle Marktteilnehmer darf nach Ansicht der Gremien nicht einhergehen mit einer unangemessenen Deregulierung der Medien die ihre besondere Funktionsfähigkeit gefährden würde. Die Entwicklung einer neuen, konvergenten Medienordnung, die medienübergreifend Wirkung entfaltet, muss daher aus Sicht der Gremien im Mittelpunkt der Bemühungen stehen. Gleichzeitig muss die Umsetzung auch weiterhin in der Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten verbleiben.

Die bestehende Medienfreiheit sowie kulturelle Vielfalt, die auch und gerade in der Souveränität der Mitgliedstaaten liegt, darf nicht eingeschränkt werden. Vielmehr sollte selbstverständlich sein, dass es bei der europäischen Medienregulierung weiterhin um bestimmte Rahmenbedingungen geht, die einzuhalten sind. Die Kompetenzen der nationalen Medienpolitik dürfen durch solche Evaluationsprozesse nicht eingeschränkt werden.

Das deutsche Regulierungssystem ist durch seinen pluralistischen Ansatz einzigartig, es gewährleistet Informationsfreiheit und Meinungspluralismus und muss deshalb erhalten und gestärkt werden. Die Medienkommission spricht sich aber entschieden dagegen aus, europaweite Normen für die nationale Medienregulierung einzuführen und eine Beaufsichtigung durch die EU - Kommission zur Sicherstellung europäischer Werte anzustreben. Kultur und Medien fallen aus gutem Grund in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, in Deutschland in den der Bundesländer. Die Entscheidungen über die Struktur der Regulierungsstellen muss den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

Rundfunk gibt Orientierung und trägt damit entscheidend zur Funktion und Sicherung demokratischer Prozesse in der Gesellschaft bei. Rundfunkveranstalter haben einen gesetzlich formulierten Auftrag, der dafür Sorge trägt, dass diese Verpflichtung für die Gesellschaft wahrgenommen wird, Orientierung und Information sicherzustellen.

### **Medien sind Wirtschafts- und Kulturgut**

Auch in der digitalen Welt sind und bleiben Medien nicht nur Wirtschafts- sondern vor allem auch Kulturgut, dies gilt sowohl für den öffentlich-rechtlichen als auch den privaten Bereich. Angesichts dieser Besonderheit des dualen Systems darf der Rundfunk nicht wie elektronischer Handel allgemein betrachtet werden. Um dies zu gewährleisten sollte unbedingt an der sektorspezifischen Medienregulierung festgehalten werden. Die Regulierung muss daher stets die Sicherung und Stärkung der Meinungs- und Medienvielfalt sowie des Verbraucher- und Jugendmedienschutzes im Blick haben. Insofern sind auch mögliche Gefahren bedingt durch die Konvergenz der Technologien und Medien genau zu prüfen.

In den Erwägungsgründen der EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste ist die Eigenschaft des Rundfunks als Kulturgut festgeschrieben. Dies wird durch die UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen ergänzt. Die besondere gesellschaftliche und demokratische Funktion des Rundfunks ist ebenfalls Grundlage der nationalen Rundfunkordnung, festgehalten im Rundfunkstaatsvertrag (Prä-

ambel RStV, § 11 Abs. 1 RStV) sowie im Verfassungsrecht (Art. 5 I GG, ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts).

Auch und gerade im digitalen Zeitalter ist es unerlässlich, glaubwürdige, seriöse und unabhängige Medienanbieter zu haben, die den Bürgerinnen und Bürgern ebensolchen Journalismus und damit Orientierung bieten können. Das duale Rundfunksystem in Deutschland ist für eine freie, individuelle und öffentliche Meinungsbildung in einer Gesellschaft unverzichtbar.

### **Auffindbarkeit von Public-Service-Angeboten und diskriminierungsfreier Zugang**

Digitalisierung und Konvergenz der technischen Übertragungswege sind Herausforderungen, denen sich alle Medienanbieter stellen müssen. Für alle Angebote des Rundfunks sind Must-Carry- und Must-be-Found-Regelungen zu sichern. Den Gefahren des Eingriffs in die Weiterverbreitung von Angeboten muss begegnet werden (Signalhoheit und -integrität). Ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Inhalten des Rundfunks für alle Nutzerinnen und Nutzer sowie eine diskriminierungsfreie Durchleitung der Inhalte (Netzneutralität) ist für die Zukunft des Rundfunks entscheidend und sicherzustellen.

Es muss gewährleistet sein, dass Programme und deren Inhalte auf den einzelnen Übertragungswegen nicht nur Zugang bekommen, sondern auch auffindbar sind. Diese Auffindbarkeit sollte nicht nur von den Marktanteilen und der finanziellen Ausstattung der jeweiligen Inhaltenanbieter abhängen, sondern auch von einem gesellschaftlichen Mehrwert. Dies bezieht sich auf öffentlich-rechtlich ebenso wie auf kommerzielle Anbieter, die ihren Programmauftrag wahrnehmen und einen Beitrag im Sinne des Public Service leisten. Dieser Ansatz entspricht dem Modell der so genannten Anreizregulierung, das die Medienkommission als vielversprechenden Ansatz für einen konvergenten Regulierungsrahmen begrüßt.

Wenn es um die Auffindbarkeit geht, müssen auch für die Plattformbetreiber und Gerätehersteller klare Regeln gelten. Wenn nämlich ein Plattformbetreiber und/oder Gerätehersteller Inhalte für bestimmte Portale zusammenstellt, so handelt er durch die Erstellung solcher Kataloge durchaus meinungsbildend, da er bestimmt was auffindbar sein wird und was nicht. Auch Plattformbetreiber sollten demnach einer inhaltlichen Regulierung unterliegen.

### **Schutz des Sendesignals**

Im Zusammenhang mit Connected TV ist es auch wichtig die Integrität der Rundfunksignale und der Inhalte zu schützen. Die technologische Entwicklung erlaubt mittlerweile den Empfang von Rundfunk- und Internetinhalten auf ein und demselben Bildschirm – mitunter sogar zeitgleich. Durch so genannte „Overlays“ kann das Fernsehbild auf diese Weise von Einblendungen überlagert werden, die über das Internet empfangen werden, ohne dass der Zuschauer oder der Rundfunkveranstalter zustimmen müssten. Diese Technik ist aus verschiedenen Gründen problematisch. Zum einen unterliegt Werbung, die auf diese Weise eingeblendet wird, nicht den Vorschriften der Rundfunkregulierung, das überlagerte Fernsehbild jedoch schon. Auf diese Weise entsteht eine Inkohärenz in der Regulierung, die letztlich in einem Wettbewerbsnachteil für die Rundfunkveranstalter resultiert. Zweitens ist denkbar, dass auch andere Inhalte auf diese Weise eingeblendet werden, die gegebenenfalls weder im Sinne des Rundfunkveranstalters noch des Zuschauers sind. Um die Programmhoheit zu wahren und die Verantwortlichkeit für die übertragenen Inhalte sicherzustellen ist es unabdingbar, dass der Schutz des Sendesignals der Rundfunkanbieter gewährleistet ist. Darüber hinaus ist es auch im Sinne des Verbraucherschutzes notwendig, die Einwilligung der Nutzer zur Voraussetzung für die parallele Einblendung von Inhalten zu machen. Angesichts der beschriebenen Problematik darf eine Bildüberlagerung nur auf bewusste

Steuerung des Nutzers erfolgen, beziehungsweise sofern sie vom Anbieter initiiert oder automatisiert wurde.

### **Schutz von Minderjährigen**

Die AVMD-Richtlinie bleibt in vielen Aspekten hinter dem zurück, was in Form des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages in Deutschland bereits etabliert ist. Die Rahmenbedingungen alleine sind für die konkrete Gewährleistung eines praktikablen Jugendmedienschutzes bei Online-Angeboten, der sowohl die Regulierung als auch die Medienkompetenzförderung im Blick hat, nicht ausreichend, doch bilden sie ein Fundament, das die weitere notwendige Ausgestaltung durch nationale Gesetzgebung stützt. Hieran sollte festgehalten werden.

Die Gremien unterstützen jegliche Maßnahmen mit dem Ziel der Verbesserung des Schutzes von Minderjährigen. Dies bezieht sich sowohl auf die Entwicklung des Selbstschutzes und die Unterstützung bei dem Erlernen eines selbstbestimmten, eigenverantwortlichen Umgangs mit den Medien als auch auf die Förderung der Kompetenz von Erziehungsberechtigten. Allerdings gilt es zu beachten, dass die konkrete Ausgestaltung in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen muss. Die Herausforderung an die zukünftige Medienregulierung liegt vor allem darin, Schutzvorkehrungen an den Stellen zu treffen, an denen Gefährdungen für den Jugendschutz bestehen, ohne dabei die Offenheit des Internets zu gefährden und Kontrollmechanismen zu etablieren, die unter Grundrechtsgesichtspunkten äußerst problematisch sind.

Der Schutz von Minderjährigen muss auch in einer konvergenten Medienwelt weiterhin Beachtung finden. Dies bedeutet, dass es nicht zu einer abgeschwächten Regulierung in diesem Bereich aufgrund der Tatsache kommen darf, dass das Internet generell ein niedrigeres Regulierungsniveau hat als lineare Dienste. Vielmehr müssen angemessene Schutzstandards für konvergente Endgeräte entwickelt werden. Dies gilt in gleichem Maße für die Bereiche des Daten- und des Verbraucherschutzes. Insofern sollte ein einheitlicher Rechtsrahmen für lineare und non-lineare audiovisuelle Angebote entwickelt werden, welcher die hohen Standards der linearen Welt als Grundlage hat. Die Vorschriften der AVMD-Richtlinie zum Aufbau von Instrumenten der Ko- und Selbstregulierung (Artikel 4 Abs. 7) kommen im Bereich des privaten Rundfunk und der privaten Telemedien (FSF und FSM) bereits seit längerem erfolgreich zur Anwendung.

### **Datenschutz**

Mit der zunehmenden Konvergenz der Medien und der Möglichkeit, Online-Inhalte auch auf dem Fernsehbildschirm zu empfangen, wird dem durch die Kommunikation in einer Richtung charakterisierten Rundfunk über die Verbindung mit dem Internet ein Rückkanal hinzugefügt. Durch diese Bidirektionalität können seitens der Anbieter und Plattformbetreiber Daten über den Nutzer erhoben und ausgewertet werden, die z. B. Aufschluss über sein Nutzungsverhalten und seine Fernsehinteressen geben. Der einzelne Nutzer kann identifizierbar und damit auch adressierbar werden.

Grundsätzlich bieten hybride Endgeräte, also internetfähige Fernsehgeräte, alle Möglichkeiten, aber auch Risiken, die auch ein Computer bietet. Obwohl sich im IT-Bereich in den letzten Jahren die Sensibilität für den Umgang mit vertraulichen, vor allem mit personenbezogenen oder -beziehbaren Daten entwickelt hat, fehlt es immer noch an echter Transparenz für den Nutzer. Dieser hat kaum Möglichkeiten, auf die Erhebung und Nutzung seiner personenbezogenen Daten oder auch auf die Erstellung von Profilen Einfluss zu nehmen, was besonders für den Bereich der personalisierten Dienste gilt, die die neuen Technologien ermöglichen.

Der von der Kommission im Januar 2012 vorgelegte Entwurf einer Datenschutz-Grundverordnung KOM 2012 (11) könnte aus Sicht der Gremien auf europäischer Ebene in erfreulicher Weise Verbesserungen schaffen. Aus diesem Grund fordern die Gremien die zügige Verabschiedung derselben ohne Abstriche am vorgesehenen Schutzniveau, um das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Nutzer europaweit stärker zu schützen. Die Verordnung wird den Vorteil haben, in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen zu gelten. Sofern sie konsequent durchgesetzt wird, erlangen Ansprüche auf Transparenz, auf Auskunftserteilung, auf Widerruf von Einwilligungen oder auf Löschung von Daten die europaweit erforderliche Geltung.

Die Medienkommission fordert ebenso wie das Europäische Parlament, dass sichergestellt sein muss, dass die anonyme Nutzung von Fernseh- und Onlinediensten mittels hybrider Endgeräte grundsätzlich gewährleistet ist und dass die Vorschriften der Union im Bereich des Schutzes der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten vollständig eingehalten werden. Das Gremium unterstreicht darüber hinaus, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten nur dann rechtmäßig ist, wenn und soweit der Nutzer dazu seine Einwilligung erteilt hat.

### **Kommerzielle Kommunikation**

Durch die Konvergenz der Verbreitungswege ist die Unterscheidung zwischen linearen und nicht-linearen Angeboten als Kriterium für die Regulierung obsolet geworden und führt zu einer erheblichen, regulatorischen Schieflage. Vor allem die Werberegulieren bedürfen einer Anpassung an die veränderten Bedingungen, um wichtige Grundsätze wie die klare Trennung von Werbung und Inhalt, die Wahrung der allgemeinen Werbegrundsätze - insbesondere die Wahrung der Menschenwürde sowie das Diskriminierungs- und Irreführungsverbot - oder den besonderen Schutz von Kindern und Jugendlichen zu sichern. Gleichzeitig bedarf es einer grundsätzlichen Angleichung der unterschiedlichen Regulierungsniveaus, beispielsweise hinsichtlich der quantitativen Werbebestimmungen.

### **Infrastruktur und Frequenzen**

Der Rundfunk braucht ein bestimmtes Maß an Frequenzen und eine entsprechende Entwicklungsgarantie, Frequenzen auch in Zukunft nutzen zu können. Der WDR-Rundfunkrat und die Medienkommission der LfM haben in einer gemeinsamen Erklärung im Juni 2012 ihre Sorge um den Erhalt der Rundfunkfrequenzen formuliert. Diese Erklärung hat nach wie vor Bestand.

Beide Gremien sorgen sich darum, dass bei einer Umwidmung von Rundfunkfrequenzen für den Mobilfunk die Belange des Rundfunks als öffentliches Kulturgut zu stark vernachlässigt werden. Anlass für die Stellungnahme war die auf der World Radiocommunication Conference (WRC-12) im Februar 2012 in Genf getroffene Entscheidung, weitere Frequenzkapazitäten für die gleichberechtigte Nutzung von Rundfunk und Mobilfunk frei zu geben. Dieser möglicherweise in anderen Regionen der Welt sinnvolle Beschluss darf nach gemeinsamer Einschätzung von Rundfunkrat und Medienkommission in Deutschland nicht zur Anwendung kommen.

Beide Gremien haben die große Sorge geäußert, dass mit einer Umwidmung des Frequenzbandes der Rundfunk in seiner Aufgabenerfüllung eingeschränkt wird, weil die Entwicklungsmöglichkeiten der terrestrischen Verbreitung eingeschränkt werden. So hat auch das renommierte Institut für Rundfunktechnik (IRT) in München im Zusammenhang mit dem Beschluss der World Radiocommunication Conference 2012 vor einer weiteren Umwidmung von Rundfunkfrequenzen für den Mobilfunk gewarnt.

Die freie Zugänglichkeit sowie eine sichere, flächendeckende und für alle Bevölkerungsteile kostengünstige Möglichkeit zur Versorgung mit Rundfunkprogrammen wird auch künftig eine zentrale Grundlage der demokratischen Willensbildung sein. In jedem Fall müssen die Belange des Rundfunks als kulturelles Gut Berücksichtigung finden. Frequenzen sind ein öffentliches Gut, auch für die Sicherstellung des Medienpluralismus. Die Gremien sprechen sich dafür aus, dass Vertreter des Rundfunks an allen Beratungen und Verhandlungen über die Rundfunkfrequenzen angemessen beteiligt werden. Außerdem sollen zunächst die bisherigen Erfahrungen mit der Umwidmung von Rundfunkfrequenzen für den Mobilfunk ausgewertet und Lehren aus diesem Verfahren gezogen werden, bevor weitere Schritte unternommen werden.

### **Barrierefreier Zugang**

Neue technologische Entwicklungen unterstützen Menschen mit Behinderung bei der Alltagsbewältigung besser als je zuvor und können zudem den Zugang zu medialen Inhalten aller Art erleichtern. Die Gremien begrüßen den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über den barrierefreien Zugang. Die Ermöglichung der Teilhabe an den Medien und des barrierefreien Zugangs für alle Bevölkerungsteile ist eine der zentralen Maxime, denen sich die Gremien verpflichtet fühlen. Aus diesem Grund begrüßt die Medienkommission die Initiative der DLM zur Förderung von barrierefreien Angeboten im Programm der privaten Rundfunkveranstalter.