

## **Mehr Mut: Moderne Medienregulierung ist möglich**

### **I. Herausforderung für Bund und Länder**

In Deutschland ist der Rundfunk aufgrund der Verfassung Ländersache. Dies hat zur Folge, dass sich die regulatorische Weiterentwicklung der Rundfunk- und Medienlandschaft, die durch die Digitalisierung vor globale Herausforderungen gestellt ist, anders als in vielen Ländern mit zentralistischen Systemen nur sehr schwerfällig vollzieht. Wesentlichen Entwicklungen von Digitalisierung und Konvergenz laufen wir in der Bundesrepublik hinterher, zumal Politik und Rechtsprechung nicht die Kraft und den Mut haben, über ihren Schatten zu springen. Sie sind in dieser Hinsicht zu sehr in altem Denken verheddert (vgl. hierzu FK 27/14). Da versprechen auch die avisierten Bund-Länder-Gespräche zur Koordinierung von Rundfunk-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht wenig Abhilfe, so sehr sie wünschenswert und durch die Gutachten der Professoren Wolfgang Schulz und Winfried Kluth gründlich vorbereitet sind.

Um nicht falsch verstanden zu werden: Der Föderalismus ist Ursache und Grundlage der kulturellen Vielfalt und auch der wirtschaftlichen Stärke hierzulande. Aber in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung stößt er in regulatorischer Hinsicht an seine Grenzen. Was nicht heißt, ihn abzuschaffen oder so viel wie möglich zu zentralisieren. Vielmehr muss es der Politik gelingen, sich auf die wirklich notwendigen und erforderlichen Gestaltungsaufgaben zu konzentrieren, also, auf die Medien bezogen, einen regulatorischen Rahmen zu definieren, der Grundsätze und Instrumente enthält, mit denen auf der nationalen und der regionalen Ebene die im Interesse des Gemeinwohls und der regionalen Vielfalt politisch gewollten Gestaltungsmöglichkeiten genutzt und bewahrt werden können. Das heißt im Klartext, dass sich die Bundesländer von liebgewonnenen Gewohnheiten der Vorgaben und der Einflussmöglichkeiten verabschieden müssen, dass sie und ihre Politiker lernen müssen, loszulassen. Loszulassen, um nicht beim krampfhaften Festhalten an traditionellen Regulierungsmöglichkeiten wie ein Baumstamm in einem reißenden Fluss von der Flutwelle der Digitalisierung (aus Kalifornien!) fortgerissen zu werden.

Was also fehlt, sind Konzepte einer modernen Regulierung, die definieren, was in öffentlichem Interesse reguliert werden muss, sprich: was in den Medien wegen ihrer besonderen Funktion für die öffentliche Meinungsbildung als Public Value gebraucht, geschützt, gefördert werden muss. Dies ist bei uns in erster Linie eine Aufgabe der Bundesländer und es bedarf eines breiten regulatorischen Rahmens in Form eines Rundfunk- bzw. Medienstaatsvertrages, der sich nicht ständig den rasanten Veränderungen und Umwälzungen der Digitalisierung anpassen muss. Innerhalb dieses Rahmens sollte man sich dann auf Instrumente und Formen der Ko- und Selbstregulierung, der Ex-post-Regulierung, der untergesetzlichen Regulierung etc. konzentrieren, für die es nicht nur Ansätze in unserem deutschen Regulierungssystem bereits gibt, sondern für die auch internationale Beispiele aus Ländern wie etwa Großbritannien oder der Schweiz, die schneller und aktiver auf die digitale Revolution reagiert haben, hilfreich sein können – und für die es in Artikel 4

Absatz 7 der europäischen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) vom 10. März 2010 eine klare Aufforderung an die Mitgliedstaaten gibt, nämlich Koregulierung und/oder Selbstregulierung auf nationaler Ebene zu fördern. Der Erwägungsgrund 44 für diese Richtlinie sei noch einmal ausdrücklich zur Lektüre empfohlen. Im Jugendmedienschutz findet sich in Deutschland Entsprechendes, aber darüber hinaus leider nicht. In Reden und auf Foren werden derartige Elemente einer modernen Regulierung auch für die anderen Regulierungsfelder häufig angemahnt, aber inhaltlich hat sie noch niemand wirklich durchdacht, definiert oder ausgefüllt.

Hieran sollte parallel zu den genannten Bund-Länder-Gesprächen gearbeitet werden, wenn unser auch im internationalen Vergleich einmalig vielfältiges Mediensystem nicht vom Silicon Valley aus untergraben bzw. eingeebnet werden soll. Denn auf dem Spiel steht unsere Vielfalt, die wir, was man nicht oft genug wiederholen kann, dem Föderalismus verdanken. Deshalb müssen der Bund und noch viel mehr die Länder bemüht sein, diese föderale Vielfalt zu stärken, statt sie unter die Räder geraten zu lassen. Zentralistische Systeme wie in Frankreich oder Italien sind im Übrigen auch noch nicht weiter als wir in Deutschland. Auch dort tut man sich noch ähnlich schwer wie hierzulande, weil die Politik auch dort noch nicht bereit ist, sich auf die neuen Notwendigkeiten einzulassen, sprich: die bisherige Regulierungspraxis grundsätzlich zu überdenken.

Um hier ebenfalls nicht missverstanden zu werden: Nicht alles ist veraltet bzw. nicht zukunftstauglich, was bei uns festgelegt oder in der Diskussion angedacht ist. Ansätze für eine moderne Regulierung sind durchaus vorhanden, doch sie sind noch zu dünn. Und nicht alles, was uns andere Länder voraushaben, ist modern oder zukunftstauglich. Auch in Großbritannien oder der Schweiz, um bei diesen Beispielen zu bleiben, gibt es Regelungen, die zum deutschen System nicht passen oder die nicht weitreichend genug sind. Dass zum Beispiel in Großbritannien neben der Aufsichtsbehörde Ofcom gesonderte (Ko-)Regulierungsorganisationen wie die Advertising Standards Authority (ASA) oder die Association for Television-on-Demand (ATVOD) existieren, muss nicht unbedingt der Weisheit letzter Schluss sein, ebenso wenig wie die Tatsache, dass in der Schweiz der Bundesrat als höchste Regierungsbehörde Konzessionen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk erteilt und Änderungen bewilligt. Dennoch können Beispiele für andere Regulierungsansätze bzw. -instrumente aus anderen Ländern hilfreich für die deutsche Debatte sein und Anregungen für die Ausgestaltung eines modernen Regulierungssystems liefern. Und dass es nicht ohne Regulierung geht, wird niemand ernsthaft bestreiten, weil das Spektrum wichtiger schützenswerter Prinzipien von der Menschenwürde bis zur kulturellen Vielfalt nicht verhandelbar sein dürfte.

## **II. Instrumente moderner Regulierung**

Im Kern dreht sich die Ausgestaltung der Regulierung um diese Fragen: Wer oder was soll reguliert werden? Welche Rolle darf der Staat dabei spielen? In welchem Verhältnis stehen Regulierer und Regulierte zueinander? Und was heißt das alles für den Nutzer oder Konsumenten? Erinnert sei daran, dass die Ofcom in Großbritannien Antworten auf diese Fragen bereits im Dezember 2008 geliefert hat, nämlich in einem Papier mit dem Titel „Identifying appropriate regulatory solutions: principles for analysing self- and co-regulation“. Es handelt sich um ein Papier, das nach einem ausführlichen Konsultationsprozess mit interessierten Kreisen wie unter

anderem Verbraucherorganisationen, Wirtschaftsverbänden, Selbst- und Koregulierungseinrichtungen und Wissenschaftlern zustande gekommen ist. Der dort erarbeitete „Werkzeugkasten“ von Regulierung und der Rolle von Selbst- und Koregulierung kann nach wie vor als Blaupause für eine moderne Regulierung auch bei uns genutzt werden – wir müssen das Rad nicht neu erfinden. Auch zu der in Deutschland seit längerem diskutierten Anreizregulierung findet sich im Übrigen in diesem Papier ein eigenes Kapitel.

Wichtig jenseits des Inhalts dieses Papiers ist vor allem, dass sich die Ofcom in einem vorgegebenen gesetzlichen Rahmen bewegen konnte, der sie in die Lage versetzte, durch ein offenes, transparentes, objektives und nachvollziehbares Konsultationsverfahren alle beteiligten „Stakeholder“ so weit wie möglich einzubeziehen und so zu neuen, den Erfordernissen der digitalen Entwicklung angepassten Verabredungen zu kommen. Dies wäre durch ein starres, detailversessene Regeln enthaltendes Gesetz nicht möglich gewesen. Der Rahmen dafür war der „Communications Act“, der die Ofcom bereits im Jahr 2003 verpflichtet hatte, Ko- und Selbstregulierung zu fördern und unnötige regulatorische Bürden abzubauen. Großbritannien hat damit die in der AVMD-Richtlinie enthaltene Zielvorgabe schon lange im nationalen Recht verankert. Derartige gesetzliche Ziele haben wir deutschen Medienregulierer, sprich: die Landesmedienanstalten, bis heute nicht – Ausnahme Jugendmedienschutz –, und wir arbeiten deshalb zum Beispiel auch nicht systematisch mit Konsultationsverfahren in unserem Werkzeugkasten. Weil eine gesetzliche Grundlage für solche Verfahren fehlt, gibt es bislang leider keine wirkliche Chance für derartige flexible Prozeduren, zumal auch eine entsprechende Bereitschaft der wichtigsten „Stakeholder“ dafür nicht zu erkennen ist.

In der Schweiz gibt es – allerdings gesteuert von der Regierung – Konsultationsverfahren, zum Beispiel bei der Festlegung und Beaufsichtigung dessen, was als Public Value bei der Erteilung oder Änderung der Konzession der öffentlich-rechtlichen Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) definiert wird. Auch hier wird öffentlich angehört, werden Interessenvertreter und Publikum konsultiert. Wenn dabei auch nicht immer ein Konsens erzielt wird, wie vor zwei oder drei Jahren, als das Angebot der SRG im Online-Bereich neu festgelegt bzw. ausgeweitet werden sollte, so konnte die Konzessionsbehörde damals dennoch einen Kompromissvorschlag machen, der dann auf große Akzeptanz bei den Betroffenen stieß.

Und sowohl die Einhaltung des öffentlichen Auftrags der SRG wie auch die Konzessionen der lokalen/regionalen Rundfunkveranstalter werden in der Schweiz entweder durch unabhängige medienwissenschaftliche Einrichtungen beobachtet, die regelmäßig öffentliche Berichte über die programmlichen Leistungen der SRG erstellen. Oder sie werden im regionalen/lokalen Rundfunk alle zwei Jahre extern und unabhängig evaluiert, womit das Bundesamt für Kommunikation (Bakom) eine Grundlage für eventuell erforderliche Verhandlungen mit betroffenen Veranstaltern hat. Die jährlichen Programmberichte der Landesmedienanstalten und die Regionalfensterstudien, die wir in Deutschland halbjährlich in Auftrag geben, um die Einhaltung der programmlichen Anforderungen des Rundfunkstaatsvertrags für die Regionalfenster bei RTL und Sat 1 zu überprüfen, tendieren in eine ähnliche Richtung.

Noch einmal zurück zu Großbritannien. Hier sei vermerkt, dass die Ofcom im April 2012 in Antwort auf die Levinson-Untersuchung zur Zukunft der Presseregulierung eine Stellungnahme abgegeben hat, die einerseits explizit festhält, dass man keine Zuständigkeit für die Regulierung der Presse beanspruche. Zugleich erläutert die Ofcom aber andererseits sehr prägnant, dass und wie man sich anhand der Frage, in welchem Maß die Presse reguliert werden darf, ohne deren Unabhängigkeit zu gefährden, sehr grundsätzlich mit den unterschiedlichen Modellen von Regulierung, Selbst- und Koregulierung auseinandergesetzt habe. Auch das Ofcom-Papier dazu sei zur Lektüre empfohlen, weil es interessante Aufschlüsse über das britische Verständnis von moderner Regulierung bietet. Wer über die Zukunft der Regulierung in einer konvergenten Medienwelt nicht nur „Food for Thought“, sondern auch konkrete Handlungsempfehlungen sucht, kann bei der Ofcom fündig werden. Nach Vergleichbarem muss man in Deutschland lange suchen.

Wer im Übrigen wissen möchte – dieser Exkurs sei erlaubt –, welche Rolle der Staat bei alldem spielen sollte und welche Philosophie gegenwärtig in Großbritannien in diesem Zusammenhang vorherrscht, der orientiere sich an den Äußerungen von Sajid Javid, dem seit April 2014 amtierenden britischen Kulturminister, der im Oktober 2014 in einer Rede vor der Royal Television Society klar zum Ausdruck brachte, welche Macht Politiker über die Medien haben sollten: „As little as possible. Politicians and government have no business controlling television. What we do have is a role to play in making the industry work for viewers.“ Für die Überarbeitung des ZDF-Staatsvertrags wäre das sicher eine geeignete Leitlinie, nämlich zu fragen, wie der Einfluss der Politik so gering wie möglich gehalten werden kann – und nicht, bis zu welcher Grenze er erlaubt sein darf. Wer den Bilderbuchautor Janosch und seine Geschichten kennt, weiß, was ich meine, wenn ich sage: Oh, wie schön ist Großbritannien!

Bezogen auf die Regulierung der Medien äußerte der Brite Sajid Javid Sätze, die in Deutschland ins Stammbuch der Medienpolitiker geschrieben sein müssten und auf die wir uns sehr schnell verständigen könnten: „We don't need a regular regime that can answer all the challenges of today, or even of the next decade. We need one that can adapt to whatever the future may throw at us.“ Eine moderne Medienregulierung, das kann man aus Javids Sätzen ableiten, muss flexibel und anpassungsfähig sein. Der Staat gibt Rahmungen vor, stellt Regulierungsinstrumente bereit und definiert Schutzziele, aber er kann nicht mehr so viel an „positiver Ordnung“ vorgeben wie bisher. Werberegeln und Jugendschutz, Zugang und Auffindbarkeit, Infrastruktur und Netzneutralität, Vielfaltsicherung Public Value sind Begriffspaare, die neu betrachtet und definiert werden müssen.

### **III. Handlungsbedarf in Deutschland und Europa**

Die Diskussion der letzten beiden Jahre auf nationaler wie europäischer Ebene hat deutlich an Fahrt aufgenommen, die genannte Bund-Länder-Kommission und die im Jahr 2014 von der EU-Kommission ins Leben gerufene 'European Regulators Group for Audiovisual Media Services' (ERGA) haben wichtige Aufgaben vor sich. In den Jahren 2015 und 2016 müssen die Weichen neu gestellt werden, was sich auf der Ebene der EU mit der Einberufung der ERGA bereits gezeigt hat und mit dem neuen, für 'Digitale Wirtschaft und Gesellschaft' zuständigen EU-Kommissar Günther Oettinger sicherlich zusätzliche Schubkraft gewinnen wird. Die Entwicklung in Brüssel, wo bei diesem Thema die eigentliche Musik spielt, müssen wir nicht nur im

Blick haben, sondern wir müssen sie proaktiv mitgestalten. Die Länder und der Bund müssen dabei mit einer Stimme sprechen, was in der Vergangenheit nicht immer der Fall war. Deutschland ist als Medienmarkt zu groß und zu wichtig, als dass man hier weiter abwarten könnte, um zu sehen, was passiert.

Und ein letztes Wort zur Struktur: Natürlich brauchen wir einen einheitlichen Regulierungsrahmen, aber keine neuen Institutionen. Einen Rahmen, innerhalb dessen unterschiedliche Regulierer agieren können – und auch jeweils getrennt verantwortlich gemacht werden können für das, was sie tun oder nicht tun. Tim Suter, ehemaliger Ofcom-Angehöriger, hat es auf einer Tagung der deutschen Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) in Brüssel zur Zukunft der Medienregulierung im Mai 2012 so auf den Punkt gebracht: „A single framework set at a high enough level, with enough bite to be able to guarantee a set of operational safeguards, and a set of content related goals, but with discretion afforded to the individual, industry led regulators to do their own job, make their own judgements, influence their own industries – and be held properly to account.“ Wer nach einem Beispiel für einen derartigen einheitlichen Rahmen sucht, innerhalb dessen sich unterschiedliche Regulierer bewegen, braucht nur in das föderale Nachbarland Belgien schauen: Dort ist die ‘Konferenz der Regulierungsbehörden für den Bereich der elektronischen Kommunikation’ (KRK) seit Jahren gesetzlich verankert, also die Zusammenarbeit von Telekom- (BIPT) und Rundfunkregulierung (der drei Sprachengemeinschaften).

Der strukturelle Rahmen ist das Eine, aber der inhaltliche Rahmen – hier bezogen auf die Instrumente einer modernen Regulierung – ist das Andere. Dazu bedarf es keiner großen intellektuellen Anstrengungen, sondern eher politischen Mutes. Und dann kommt dazu die inhaltliche Ausgestaltung im engeren Sinne, also ein neues System abgestufter Regulierung, wie es zum Beispiel der Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) in einem Drei-Stufen-Modell diskutiert, „Opt-in“-Elemente, Anreize, Zugang etc. Hier liegt die eigentliche inhaltliche Herausforderung für die weitere Arbeit der nächsten Zeit. Auch dazu gibt es Vorarbeiten und Vorschläge. Diese hier noch einmal aufzuzählen, führte zu weit. Aber ein Stufenmodell zwischen E-Commerce und traditionellem Rundfunk ist auch kein Zauberwerk, man muss es nur wollen. Es ist Zeit, dass diese Fragen nun oben auf die Agenda kommen, in den Ländern, in Berlin und in Brüssel.

*Jürgen Brautmeier, 60, ist seit Herbst 2010 Direktor der in Düsseldorf ansässigen Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) und seit Januar 2013 Vorsitzender der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM).*

Jürgen Brautmeier  
20.2.15/MK