

## **Desiderate einer neuen Medienregulierung**

*Dr. Jürgen Brautmeier, Vorsitzender der DLM und der ZAK,  
Direktor der Landesanstalt für Medien NRW (LfM)*

Leipzig, 24. März 2014

Rede beim Jahresempfang der Sächsischen Landesanstalt  
für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM)

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

am Vorabend einer hoffentlich mutigen und zukunftsweisenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, bei der es um die Staatsferne des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geht, bietet es sich an, einen Blick auf den Zustand des dualen Rundfunks in Deutschland zu werfen, bevor wir über Desiderate sprechen. Wir können in letzter Zeit, zumindest tue ich das, verstärkte Bestrebungen beobachten, die lange verpönte Regulierung wieder zu neuer Geltung zu bringen. Die Bankenkrise war dafür sicherlich der Auslöser, aber die Politik nutzt gegenwärtig jede Chance, ihre Neigung zur

staatlichen Lenkung auch auf zahlreiche andere Politikfelder auszudehnen. Und dies geschieht nicht nur auf der Bundesebene – die große Koalition tut sich da keinen Zwang an -, auf der Länderebene sieht es in vielen Bundesländern nicht besser aus, und auf kommunaler Ebene ist die Privatisierungswelle längst vererbt und in ihr Gegenteil umgeschlagen. Vielleicht ist dies eine selektive Wahrnehmung, aber ich mache mir Sorgen.

Ich mache mir Sorgen, dass die staatliche Regulierungswut in vielen Feldern wieder zu weit geht. Auf dem Feld, über das ich hier sprechen soll, halte ich sie für besonders verderblich, und deshalb hoffe ich morgen auf das BVG. Im Rundfunk ist aus meiner Sicht nicht weitere Regulierung, sondern eine Auflösung des Reformstaus das Erforderliche und Notwendige. Dazu müssen die Rahmenbedingungen stimmen, und dazu gehört die staatsferne Organisation des Rundfunks. Ich glaube nämlich nicht, dass der Staat bzw. die Ministerialbürokratie so schnell und flexibel auf die an-

stehenden Herausforderungen reagieren kann, wie dies in der digitalen Medienwelt erforderlich ist.

Wenn Sie jetzt fragen, was mangelnde Staatsferne und Reformstau mit einander zu tun haben, so kann ich nur antworten, dass unser föderales System, das ich für gut und richtig halte, dennoch angesichts der im Medienbereich stattfindenden bzw. anstehenden Veränderungen nicht mehr wie bisher reagieren kann. Es reicht eben nicht mehr, alle vier oder fünf Jahre den Rundfunkstaatsvertrag zu überarbeiten, auch nicht, alle acht bis zehn Jahre in Brüssel eine neue audiovisuelle Richtlinie zu verabschieden, auch nicht, in dem von diesen beiden Regelwerken gesetzten Rahmen einmal pro Legislaturperiode eines Landtags die jeweiligen Rundfunk- bzw. Mediengesetze zu novellieren. Das notwendige Zusammenspiel der drei Ebenen Europa, Bund (für die Telekommunikation und das Wettbewerbsrecht) und Länder funktioniert gegenwärtig nicht. Deshalb ist es dringend notwen-

dig, das gesamte Instrumentarium flexibler, reaktionsschneller, funktionsfähiger zu gestalten. Und das geht aus meiner Sicht nur durch weniger Staat und mehr gesellschaftliche Verantwortung, durch mehr Vertrauen in die Fähigkeiten und die Sachkompetenz der Regulierungsinstanzen, die es im dualen Rundfunksystem ja bereits gibt: die Rundfunk- und Fernsehräte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einerseits und die von ähnlichen Gremien gelenkten Medienanstalten.

Was meine ich konkret: Wir dürfen nicht jede technische Entwicklung, jede wirtschaftliche Herausforderung, jede „neue Sau, die durch's Dorf getrieben wird“ mit so detaillierten gesetzlichen Bestimmungen, wie sie unsere Regelwerke gegenwärtig auszeichnen, glauben im Voraus regulieren zu können. Es ist eine alte Erkenntnis, dass das Rundfunkrecht den technischen Entwicklungen hinterherläuft. Auch wenn dies bereits immer so war und es trotzdem einigermaßen funktioniert hat, „eine positive Rundfunkordnung“,

wie sie das Verfassungsgericht versteht, vorzugeben, so ist dies angesichts der Rasanz von Digitalisierung und Konvergenz einfach nicht mehr möglich. Deshalb glaube ich, dass sich in unseren Gesetzen z. B. viel öfter der Satz finden sollte: „Näheres regelt die Medienanstalt durch Satzung“, was bedeutet, dass der Staat nur noch einen groben Rahmen vorgibt und die konkrete Regulierung den Institutionen und deren Gremien überlässt, die er dafür doch auch eingerichtet hat.

Vor diesem Hintergrund, und sie merken vielleicht den Frust, den ich gegenwärtig darüber verspüre, dass sich die Länder auf keinen neuen Rundfunk- oder Medienstaatsvertrag verständigen können, gestatten Sie mir einige Bemerkungen zur Lage. Wir bräuchten nicht über Desiderate einer neuen Medienregulierung zu reden, wenn die Situation wirtschaftlich betrachtet oder programmlich betrachtet gut oder zufriedenstellend wäre. Das ist die Lage aber nicht. Wir beobachten vielmehr erstens ein starkes und

aus meiner Sicht auch wachsendes Missverhältnis, wenn man sich die beiden Säulen des dualen Rundfunksystems anschaut. Gedacht war ja vom Gesetzgeber ein halbwegs austariertes Verhältnis beider Säulen, doch seit einigen Jahren bemerken wir eine immer stärkere Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit wachsenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten - und inhaltlichen Ausdünnungen - auf der privaten Anbieterseite.

Und zweitens beobachten wir seit geraumer Zeit, dass es zwischen kommerziellen Angeboten im Internet und traditionellem Rundfunk eine zum Himmel schreiende Ungerechtigkeit gibt, zumindest aus Sicht der privaten Rundfunkanbieter. Denn sie müssen sich bei ihren lizenzierten Programmangeboten streng am bestehenden Medienrecht, etwa an Werberichtlinien und Programmstandards, orientieren. Diese Ungerechtigkeit hat seine Ursache sicherlich nicht allein in einer fehlenden konvergenten Medienregulierung, aber das Fehlen einer derartigen Regulierung macht es vor allem

den privaten Rundfunkanbietern so schwer. Wir müssen deshalb als Medienaufsicht darauf achten, dass traditionelle private Rundfunkanbieter nicht weiter ins Hintertreffen geraten. Diejenigen, die im Internet Bewegtbilder, also Telemedien, anbieten, gehorchen nicht dem gleichen Ordnungsrahmen wie die Rundfunkveranstalter. Das heißt konkret, dass die Medienaufsicht zwar Verstöße im traditionellen Rundfunk, etwa bei Schleichwerbung ahnden kann, dies aber, wenn es um Internetangebote oder Telemedien geht, in der Regel folgenfrei und sanktionslos bleibt.

Gleichzeitig denke ich, dass wir nicht solange warten können, bis tatsächlich eine neue zukunftsweisende Medienordnung vorliegt, die diese Probleme berücksichtigt. Denn wenn wir weiterhin warten, kämpfen private Rundfunkanbieter, vor allem lokale und regionale Fernsehveranstalter, jeden Tag und jeden Tag stärker um ihre Position im Markt, manche kämpfen gar um ihr Überleben. Ich halte es deshalb für absolut notwendig, über

alternative Möglichkeiten nachzudenken, Anbieter im regionalen und lokalen Raum durch Maßnahmen so zu stärken, dass sie im Wettbewerb überleben können. Deshalb bin ich froh, dass sich die Medienanstalten so klar wie nie zuvor für den lokalen Rundfunk in die Bresche werfen. Wir haben als Medienanstalten im Zuge der Debatte über die Frage „Soll der Rundfunkbeitrag gesenkt werden oder nicht?“ jetzt klar Position bezogen und schlagen vor, dem regionalen und lokalen Rundfunk, der einen so wichtigen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung bietet, aus einem Fonds heraus zu unterstützen.

Dieser Fonds soll, so stellen wir uns das vor, unter anderem aus jenen Mitteln aufgestockt und finanziert werden, die sich aus dem errechneten Überschuss beim Rundfunkbeitrag ergibt. In unserer Studie zur wirtschaftlichen Lage des Rundfunks haben wir Medienanstalten für das private Lokal- und Ballungsraumfernsehen im Jahr 2012 einen Kostendeckungsgrad

von nur noch 90,5 % ermittelt, zwei Jahre vorher betrug dieser Kostendeckungsgrad noch 97 %. Übersetzt heißt dies ja nichts anderes, als dass Lokal- und Ballungsraumfernsehanbieter ständig Verluste einfahren - und dies mit wachsender Tendenz. In meinem Heimatland Nordrhein-Westfalen, in dem es nicht so viele lokale und regionale Fernsehveranstalter gibt wie hier in Ostdeutschland, hatten wir vor wenigen Jahren noch sieben halbwegs florierende lokale Fernsehveranstalter zwischen Rhein und Weser. Gegenwärtig sind es nur noch fünf, und dieser Abwärtstrend geht noch weiter.

Was ist zu tun, was sind die nächsten Schritte?

Erstens sollte die zuletzt angesprochene Problematik jenseits rechtlicher Veränderungen zügig geklärt werden. Leider hat die Thematik es nicht auf die Tagesordnung der letzten Sitzung der Rundfunkkommission der Länder geschafft. 48-Cent-Fragen und Sinn oder Unsinn eines öffentlich- rechtli-

chen Jugendkanals waren da anscheinend gewichtiger. Aber ein klares Signal der Politik und eine großzügigere Handhabung der Fördermöglichkeiten durch die Medienanstalten wären wünschenswert. In Bayern übrigens - felix Bavaria – leistet der Steuerzahler Hilfe, weil man den „Public value“ lokaler audiovisueller Medien erkannt hat.

Es gilt zweitens gemeinsam mit Bund und Ländern zu überlegen, wie eine neue, moderne, flexible Medienordnung aussehen könnte, damit einerseits die deutsche Medienwirtschaft wachsen und mit globalen Playern mithalten kann und andererseits die Werte hinter den Regulierungszielen, wie Programm- und Meinungsvielfalt, hohe Jugendschutzstandards sowie der diskriminierungsfreie Zugang zu Inhalten gewährleistet werden können. Die im Koalitionsvertrag anvisierte Bund-Länder-AG ist das richtige Instrument, um die Schnittstellen zwischen Rundfunk-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht neu zu tarieren. Die Länder haben den Prozess eingeleitet

mit der Beauftragung von zwei Gutachten. Wir hoffen, dass sich hier schnell erste Ergebnisse abzeichnen. Die Medienanstalten, aber auch ARD, ZDF und VPRT sind gerne zur Mitarbeit bereit.

Allerdings kenne ich die Skepsis der Länder, die Medienanstalten mitgestalten zu lassen, das haben wir gerade erlebt, als die EU-Kommission eine Gruppe der unabhängigen Regulierer etabliert hat und der deutsche Stuhl leer blieb, weil sich die Länder nicht damit anfreunden konnten, dass die Medienanstalten direkten Kontakt mit der Kommission haben sollen. Alle anderen 27 EU-Mitgliedsstaaten haben diese Bedenken übrigens nicht. Ich kann mir das Verhalten der Länder nur so erklären, dass man die Medienanstalten nicht wirklich unabhängig agieren lassen will. Damit wäre ich übrigens auch wieder bei der eingangs eingeforderten und hoffentlich morgen in Karlsruhe gestärkten Staatsferne. Wenn man schon keine Novellierung des Rundfunkrechts zustande bringt, sollte man wenigstens der

praktischen Arbeit der Medienanstalten auf europäischer Ebene nicht im Wege stehen!

Konkret sollten wir uns drittens mit folgenden Punkten beschäftigen:

- **Vielfaltssicherung:** Die Bestimmungen zur Vielfaltssicherung sollten angesichts der Zusammenführung von Rundfunk- und Internettechnologien bei Geräten und Diensten aktualisiert und angepasst werden. Wir müssen neue Kriterien für eine medienübergreifende Betrachtung finden, nämlich eine abgestufte Regulierung, verbunden mit einer sinnvollen Anreizregulierung. Außerdem muss die rundfunkrechtliche Vielfaltssicherung besser mit kartellrechtlichen Entscheidungen zusammenspielen, aus den bisher eher schwachen Abstimmungspflichten zwischen Medienanstalten und Kartellamt muss eine verbindlichere Zusammenarbeit werden. Schon heute treffen wir uns regelmäßig und tauschen uns aus, ohne großes öffentliches Aufse-

hen, aber da wäre noch mehr wünschenswert. Das sollte gesetzlich abgesichert werden.

- **Plattformregulierung:** Anhand neuer Plattform- und Portalbetreiber rückt zunehmend der Aspekt der Auffindbarkeit von Inhalten in den Vordergrund. Mit der zunehmenden Verbreitung von elektronischen Programmführern steigt auch das Diskriminierungspotenzial, denn sowohl Endgerätehersteller als auch Plattformbetreiber fungieren mehr und mehr als Gatekeeper zwischen dem Angebot auf der einen und den Zuschauern, Zuhörern und Nutzern auf der anderen Seite. Wir brauchen also eine eigenständige Definition von Benutzeroberflächen, damit die diskriminierungsfreie Auffindbarkeit von Rundfunkinhalten von allen Akteuren, die an der Gestaltung von Benutzeroberflächen beteiligt sind, gewährleistet wird. Auch der chancengleiche Zugang aller Programmanbieter ist rechtlich abzusichern. Dies haben

wir übrigens schon lange konkret vorgebracht, leider bisher ohne Ergebnis.

- **Digitalisierung:** Projekte wie der Umstieg in der Terrestrik auf DAB+ und DVB-T2, aber auch die Versorgung ländlicher Gebiete mit Breitbandanschlüssen benötigen eine übergreifende Projektsteuerung, die auch den Ausgleich der unterschiedlichen Interessen im Blick hat. Vergleichbares gilt im Zusammenhang mit dem Thema Netzneutralität, das nicht zuletzt auch die Zugangsfreiheit von und zu Medienangeboten berührt. Hier sind die Medienanstalten als wichtiger Partner für Kartellamt und Bundesnetzagentur gefordert. Politisch wird es vielleicht doch darauf hinauslaufen, dass das Thema Abschaltdatum für die analoge Terrestrik wieder auf die Tagesordnung kommt. Und in Bezug auf die Netzneutralität muss die besondere Rolle des öffentlichen Auftrags des Rundfunks gesichert werden.

- **Standardsicherung:** Im Jugendmedienschutz ist die sinnvolle, zeitgemäße Anpassung an die digitale Welt längst überfällig. Das System der Selbstregulierung hat sich gut etabliert und sollte auch weiterhin gestärkt werden. Beim technischen Jugendmedienschutz hinken wir hinterher – die Jugendschutzprogramme, die derzeit von der KJM anerkannt sind, müssen dringend eine stabile Finanzierung erhalten, um auch weiterentwickelt werden zu können. Zugleich sollten wichtige Grundanliegen - Verbraucherschutz, Datenschutz, Trennung von Werbung und Programm - medienübergreifend abgesichert bleiben. Darüber gibt es auch wohl keinen grundsätzlichen Dissens.

Ich hoffe, ich konnte Ihnen den Rahmen und die Grundzüge dessen verdeutlichen, was ich unter einer modernen Medienregulierung verstehe. Es geht um Strukturen, Verfahren und Inhalte, die zusammenpassen müssen.

Obwohl ich viel von Regulierung gesprochen habe, sollten sie trotzdem wissen, dass ich mich als De-Regulierer verstehe – in dem eingangs geschilderten Sinne. Mir sind die Staatsferne und die Selbstregulierung, wo sie möglich ist, wichtige Anliegen. In diesem Sinne ist die Regulierung richtig und wichtig. Den bösen Satz des Nordstaatengenerals Philip Sheridan zu den Indianern möchte ich nämlich in Bezug auf die Regulierer nicht hören: „Nur ein toter Regulierer ist ein guter Regulierer!“

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!