

Vortrag anlässlich der Verdi-Veranstaltung am 30.04. 2008 „Bilder und Töne – alles Rundfunk“ im SWR-Funkhaus in Mainz

Es gilt das gesprochene Wort!

Thomas Langheinrich

Rundfunk und Telemedien: Der Spagat zwischen Regulierung und Nutzerinteressen

Thesen

1. Durch die Reduzierung der Definition von Rundfunk auf „Linearität“ und damit auf die reine technische Verbreitung droht der privatrechtlich organisierte Rundfunk allein auf seine kommerzielle Basis reduziert zu werden. Mehr als zwanzig Jahre im dualen Rundfunksystem zeigen jedoch, dass privater Rundfunk auch in seiner publizistischen Relevanz unverzichtbarer Pfeiler in der deutschen Rundfunkordnung geworden ist. Dieser von der Verfassungsrechtsprechung formulierte Auftrag gerät in Gefahr, wenn ein nach journalistisch-publizistischen Grundsätzen arbeitendes Programm mit Teleshopping oder jedem linearen Werbeauftritt gleichgesetzt würde. Der Gesetzgeber ist deshalb dringend dazu aufgerufen, entweder die Einstufung von Rundfunk und Nicht-Rundfunk allein aufgrund der Verbreitungsform zu überdenken oder aber innerhalb eines so technisch definierten Rundfunkbegriffs eine differenzierende Behandlung von publizistisch geprägtem Rundfunk und anderen Angeboten ohne publizistisch/journalistischen Anspruch vorzusehen.
2. Nach jetzigem Stand des Rundfunkstaatsvertragentwurfs drohen in nichtlinearen Angeboten mit dem Verzicht auf für Rundfunk geltende Standards der Verbraucherschutz und damit die Nutzerinteressen

auf der Strecke zu bleiben. Daraus ergibt sich die Forderung nach einem nachhaltigen Medienverbraucherschutz.

Transparenzanforderungen wie die Kennzeichnung von Werbung und die Trennung von Werbung und redaktionellem Programm, die auch für Telemedien gelten sollen, müssen auch dort effektiv durchgesetzt werden.

3. Durch die zunehmende Konvergenz der Medien müssen die Regulierer dafür sorgen, dass der Zugang zur Digitalität diskriminierungsfrei erfolgt. Nur einheitliche und transparente Standards tragen dazu bei, Digitalität für die Verbraucher und den Markt gleichermaßen zum Gewinn werden zu lassen. Die neuen Möglichkeiten der Digitalität sollten zudem grundsätzlich allen zur Verfügung stehen. Es muss daher unsere Aufgabe sein, dafür Sorge zu tragen, dass die Breitbandversorgung nicht nur in Ballungsräumen gewährleistet wird und die Nutzung digitaler Übertragung kein Privileg bildungsnaher Schichten wird. Neben der Forderung nach möglichst bedienerfreundlicher Technik wird dies vor allem durch die breite Vermittlung von Medienkompetenz sichergestellt, der die Landesmedienanstalten seit Jahren ein ganz herausgehobenes Gewicht einräumen.

Was ist der Auftrag der Regulierung

Rundfunkregulierung ist und war immer ein besonders sensibles Feld, weil sie unmittelbar Grundrechte und freiheitlich demokratische Grundüberzeugungen tangiert; Wir wissen, dass der Rundfunk ein mächtiges Instrument ist, im Verbund mit einer freien Presse ein Garant für die Meinungsfreiheit und ein zentrales Medium der Meinungsbildung. Aus unserer Geschichte wissen wir aber auch, dass staatliche Einflussnahme auf den Rundfunk, gleich ob in seiner Ausprägung als Zensur oder in der Ausprägung der staatlichen Gestaltung von Rundfunk

den freien Widerstreit von Meinungen und damit die öffentliche Meinungsbildung unterdrücken und ausschalten kann. Deshalb ist in Deutschland das Rundfunksystem – ob öffentlich-rechtlich oder privat – staatsfern organisiert, gleiches gilt für die Regulierung.

Aufgabe der Regulierung für den privaten Rundfunk durch die Landesmedienanstalten ist es nicht, bestimmte Meinungen oder Rundfunkinhalte vorzugeben. Regulierung muss vielmehr dafür Sorge tragen, dass in einzelnen Sendungen, im Programm eines Veranstalters, spätestens durch die Gesamtheit der privaten Programme eine Vielzahl von Meinungen zum Ausdruck kommen können und nicht durch staatliche oder private Interessen einzelner einseitig beeinflusst werden dürfen.

Das duale Rundfunksystem in Deutschland in seiner Ausprägung durch das Bundesverfassungsgericht weist den öffentlich-rechtlichen wie privaten Veranstaltern die Aufgabe der öffentlichen Meinungsbildung zu. Zwar steht primär den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Fokus, die privaten Veranstalter werden aber keineswegs aus ihren Pflichten entlassen, einen meinungspluralen und nach journalistisch-publizistischen Grundsätzen arbeitenden Rundfunk sicherzustellen. Nur aus diesem Grund können zahlreiche Privilegien wie etwa ein kostenfrei zur Verfügung gestelltes Frequenzspektrum im Gegensatz zum Mobilfunk gewährt werden.

Im derzeitigen Entwurf des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrags wird dieser öffentliche Auftrag des privaten Rundfunks vollkommen unter den Tisch gekehrt. Sicher, in der Vergangenheit war es für die Landesmedienanstalten nicht immer leicht, Rundfunkangebote von Telemedien abzugrenzen. Neben Anhaltspunkten aus der Form der technischen Verbreitung erfolgte die Einstufung anhand der für den

Rundfunk typischen inhaltlichen Gesichtspunkten: Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft.

Zugunsten einer vermeintlich einfachen Abgrenzung verzichtet der Rundfunkstaatsvertragsentwurf vollkommen auf inhaltliche Kriterien und definiert Rundfunk rein technisch. Begründet wird das mit der Vorgabe der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste der Europäischen Kommission.

Ein Ansatz, der erkennbar zu kurz greift. Insbesondere in den Erwägungsgründen niedergelegt differenziert die EU-Kommission mit einem inhaltlichen Ansatz zwischen (publizistisch relevanten) Fernsehen und Teleshopping. Eine solche Differenzierung sieht der Staatsvertragsentwurf jedoch nicht vor und stellt damit den Rundfunk mit jedem kommerziellen Angebot auf eine Stufe, sofern es linear ausgestrahlt wird.

Privater Rundfunk würde auf ein reines Wirtschaftsgut reduziert. Der öffentliche Auftrag und der gesellschaftliche Mehrwert des Rundfunks drohen so geopfert zu werden.

Es ist der Politik also dringend anzuraten, bei der weiteren Beratung der Novellierung des Rundfunkstaatsvertrags bei der vorgesehenen Abgrenzung in lineare Angebote und Abrufangebote bei der Feststellung, ob Rundfunk vorliegt, nicht auf ein inhaltliches Element zu verzichten.

Sofern man lineare Angebote als Rundfunk definiert, könnte man eine weitere Differenzierung vornehmen und zwar in publizistischen Rundfunk, der der öffentlichen Aufgabe nachzukommen hat und lediglich technisch bedingtem Rundfunk. So können Teleshoppingdienste und sonstige Angebote in Einklang mit der EU-Richtlinie aus dem Anwendungsbereich des Rundfunks im engeren Sinne herausgenommen werden.

Welche Herausforderungen kommen auf die zukünftige Medienregulierung zu?

Immer mehr Jugendliche und Erwachsene bewegen sich in ihrer Mediennutzung weg vom traditionellen Rundfunk hin zu den Telemedien, hören ihre Musik über den MP3-Player oder Handy unabhängig von Zeit und Ort, bestellen Filme oder Serien zum Download über das Internet gemäß ihrer individuellen Bedürfnisse und Anforderungen. Medien werden zunehmend mobil und Inhalte immer abrufbar. Öffentlich-rechtliche und private Sender nutzen mittlerweile intensiv das Internet, um auch dort ihre Inhalte den jungen Zielgruppen zur Verfügung zu stellen.

Soweit es sich um Simulcast-Übertragungen der klassischen Programme handelt, erwachsen der Regulierung keine neuen Aufgaben, es handelt sich schlicht um einen zusätzlichen Verbreitungsweg.

Das gleiche gilt aber auch für lineare Angebote, die mit Hilfe des Internet Protokolls über breitbandige Datenleitungen den Weg zum Zuschauer finden, gleich ob diese Angebote über ein Kabelnetz oder einen Internetanschluss etwa von T-online oder Arcor übertragen werden. Die Landesmedienanstalten können diese Angebote in bewährter Weise sachgerecht regulieren.

Während die Rundfunkwelt über Kabel, Satellit und Terrestrik durch Rundfunkstaatsverträge und Landesmediengesetze umfassend geregelt ist, herrscht im Web bei den Anbietern von Abrufangeboten scheinbar die schier grenzenlose Freiheit. Natürlich müssen die Regeln des Jugendschutzes beachtet werden, also beispielsweise darf ein Film mit einer Altersfreigabe ab 16 ohne zusätzliche Zugangssicherung nicht rund

um die Uhr online abrufbar sein. Ich bin mir sicher, dass eine Einhaltung dieser Regeln im Interesse jedes seriösen Veranstalters liegt.

Dennoch herrschen im Netz darüber hinaus vermeintlich paradiesische Zustände. Obwohl zunehmend On-Demand und lineare Dienste zusammenwachsen, wollen die Länder genau zwischen diesen beiden Verbreitungswegen unterscheiden. Rundfunk soll demnach alles sein, was linear verbreitet wird. Das hat zur Konsequenz, dass Content, den ein Sender im herkömmlichen Fernsehen ausstrahlt, unter das Rundfunkrecht fällt, während der gleiche Content, wenn er im Internet abrufbar, also non-linear zur Verfügung steht, nicht mehr unter das Rundfunkrecht fällt. Schlechte Zeiten für die Nutzer, denn Kennzeichnungspflichten und die Trennung von Werbung und Programm sind im Rundfunk adäquat geregelt und werden durch die permanente Aufsicht durch die Landesmedienanstalten effektiv sichergestellt. Dagegen sind die Landesmedienanstalten für die Verfolgung von Werbeverstößen bei Telemedien in den meisten Bundesländern nicht zuständig. Die EU-Richtlinie bestimmt zwar, dass Kennzeichnungspflicht und Trennungsgebot auch für Telemedien Geltung haben, die Einrichtung einer entsprechenden Aufsicht ist bislang nicht angegangen worden. Die vielfach kraft Landesgesetz zuständigen Mittelbehörden verfügen weder über Erfahrung noch über das rundfunkrechtliche Knowhow, um diese dem Verbraucherschutz dienenden Grundsätze zu kontrollieren und durchzusetzen.

Dabei bietet die Verbreitung über das Internet den Sendern vollkommen neue Möglichkeiten: PR-Filme integriert in die Nachrichtensendungen auf Abruf oder schier grenzenloses Product-Placement in der non-linear-verbreiteten Serie. Die Büchse der Pandora ist geöffnet und die Abgrenzung von Werbung und redaktionellem Inhalt droht mittelfristig auf

der Strecke zu bleiben, wenn nicht die Landesmedienanstalten ihre bei der Rundfunkregulierung erworbenen Erfahrungen und ihr eingespieltes Personal auch auf diese Problematiken im Internet ansetzen können. Nur so können erarbeitete und im Rundfunk von allen Seiten akzeptierte Standards auch für Telemedien Durchsetzung finden. Ansonsten fahren wir im Rückwärtsgang in die Zukunft.

Eine weitere Herausforderung für die Regulierung bei den Telemedien ist die Auffindbarkeit relevanter Informationen aus dem fast grenzenlosen Fundus von Webseiten.

Eine wichtige Orientierungshilfe sind hier Marken. So stehen dem Verbraucher etwa die Online-Ausgaben nahezu aller Printtitel zur Verfügung und werden von den Nutzern ebenso direkt angesteuert wie die Seiten eingeführter TV-Sender. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist die geplante massive Ausweitung des Online-Angebots der öffentlich-rechtlichen Sender durchaus folgerichtig und nachvollziehbar. Die Frage, ob hierfür Rundfunkgebühren eingesetzt werden dürfen und damit in einen bestehenden und funktionierenden Markt eingegriffen wird, ist mit der Nachvollziehbarkeit des Ansinnens freilich noch nicht geklärt. Gerade vor dem Hintergrund dieser Frage ist die Einführung eines funktionierenden Public Value Tests, angereichert mit Sachverstand externer Experten, so wichtig.

Sofern ein Nutzer im Rahmen seiner Informationssuche die Inhalte nicht aufgrund direkter Ansteuerung etwa eine bestimmte Marke findet, ist er auf Hilfe angewiesen. Instrument hierfür sind die Suchmaschinen. 80 Prozent aller Suchanfragen im Internet werden mittlerweile von Google beantwortet. Ein Monopol mit Folgen: Der Konzern könnte die Rangfolge der Suchergebnisse entscheiden und welche Seiten im Internet der Nutzer

sehen darf und welche nicht. Ein gefährlicher Flaschenhals: Zahlreiche Firmen sind bereits jetzt darauf spezialisiert, bestimmte Seiten gegen Erfolgshonorar so zu platzieren, dass sie im Ranking bei Google auf den ersten beiden Ergebnisseiten auftauchen. Für den Verbraucher bedeutet dies, dass er keinerlei Sicherheit, aufgrund seiner Suche prioritär auf die relevantesten Informationen zu stoßen. Es besteht vielmehr die Gefahr, stattdessen die Informationen nicht ausgewogen, sondern von Interessengruppierungen zu erhalten, für die die Verbreitung der Meinung von hohem wirtschaftlichem, politischem und weltanschaulichem Wert ist.

Es muss sich also die Frage stellen, wer als Anwalt der Verbraucher oder der Nutzer die Inhalte im Internet kontrolliert und ihre chancengleiche Auffindbarkeit gewährleistet? Wie können die Verbraucher- und Nutzerinteressen besser gewahrt werden?

Wohlgemerkt: Es geht nicht darum die Meinungsfreiheit oder die Freiheit der Medien im Internet einzuschränken. Es geht vielmehr um mehr Transparenz für den Verbraucher und damit gerade um mehr Freiheit. Deswegen müssen Rechte und Schutz der Verbraucher durch einen effektiven Medienverbraucherschutz im Internet gestärkt werden.

Neue Herausforderungen durch neue Technik

Lassen Sie mich vor diesem Hintergrund den technischen Aspekt vertiefen. Nachdem in rasendem Tempo Medien, Inhalte, Dienste, Geräte und Kommunikationsnetze in digitaler Konvergenz zusammenwachsen können Regulierer, Gesetzgeber aber auch Marktteilnehmer erst im Nachhinein versuchen, die Folgen der Entwicklung abzuschätzen und einen regulativen Rahmen zu setzen.

Die Geräteindustrie entwickelt mit Hilfe von Bedarfs- und Marktanalysen und mit Usability-Studien Geräte, die sich dann am Markt, sprich bei den Nutzern bewähren sollen.

Das Zusammenspiel von angemessenem Preis, Leistung, Service, Qualität und Usability ist aber noch nicht optimal. Hier sind die Marktteilnehmer gefordert, Receiver zu entwickeln, die „oma“- und „opafest“ sind. Im ungünstigsten Fall würden sonst mit der Beendigung der Verbreitung auf analogen Wegen ganze Bevölkerungsteile vom Rundfunkempfang faktisch abgeschnitten, da sie nicht mit den neuen Geräten umgehen könnten.

Die Regulierung muss dann ins Spiel kommen, wenn es um die Chancengleichheit der Sender und um die Auffindbarkeit ihrer Inhalte in der digitalen Welt geht. Denn dadurch, dass bei über 600 digitalen Fernsehprogrammen eine Einordnung und Kategorisierung des Angebots für den Zuschauer notwendig ist, ergeben sich ganz neue Einflussmöglichkeiten. Die Senderauswahl erfolgt über den Elektronischen Programmführer EPG: Gerade darum ist es unerlässlich, nachvollziehbare Kriterien zu entwickeln und zu verteidigen, die es allen Rundfunksendern ermöglichen, von den Zuschauern auf der Fernbedienung wiedergefunden zu werden. Auch hier müssen die Landesmedienanstalten mit Argus-Augen darüber wachen, dass Navigatoren in der digitalen Welt chancengleich und eben diskriminierungsfrei agieren. So schreibt es der Rundfunkstaatsvertrag vor.

Eine Studie über Navigatoren initiiert von den Landesmedienanstalten, soll hierzu im September neue Fakten liefern.

Noch größere Herausforderungen an eine moderne Regulierung stellen sich durch den nicht mehr wegzudenkenden Einsatz des Internets. Hier gilt es, nicht im Nachhinein Fehlentwicklungen zu sanktionieren, sondern pro aktiv für eine Chancengleichheit bei der Nutzung der neuen Techniken und Übertragungsarten einzutreten.

Eine gewaltige Aufgabe, der sich die Landesmedienanstalten seit Jahren stellen und die immer wichtiger wird, ist die Vermittlung von

Medienkompetenz. Die Mediennutzung, insbesondere die Nutzung des Internets als Informationsquelle und als Arbeitsmedium, ist in der modernen digitalisierten Gesellschaft nicht mehr wegzudenken. Kaum ein Berufszweig, kein Handwerker wird zukünftig seinen Beruf ausüben können, wenn er die Möglichkeiten des Internets nicht zu nutzen weiß. Hier setzt die Arbeit der Landesmedienanstalten und ihrer Kooperationspartner an. Es gilt gerade bildungsfernere Schichten mit dem Medium vertraut zu machen und einen sicheren Umgang zu vermitteln. Nur so lassen sich eine Spaltung der Gesellschaft und eine wachsende Zahl von Bildungsverlierern verhindern.

Die Gefahr einer Spaltung besteht auch in geographischer Hinsicht: Bürger, die in Ballungsräumen wohnen können via Breitbandanschlüssen auf schnelle Übertragungsgeschwindigkeiten zurückgreifen. Dies bleibt derzeit Teilen der Bevölkerung aufgrund ihres Wohnortes oder ihres Arbeitsplatzes im ländlichen Raum verwehrt. Die Infrastrukturanbieter bauen ihre Netze in der Regel unter Effizienzgesichtspunkten aus und nur soweit, wie es für sie lohnend ist. Während in Ballungsräumen häufig superschnelle Datenverbindungen über V-DSL und Kabel miteinander konkurrieren, können im ländlichen Raum vielfach keine Verbindungen angeboten werden, die für eine Übertragung von Rundfunk und sonstiger Informationen ausreichend sind. Mit zahlreichen Initiativen in Kooperation mit weiteren Partnern versuchen die Landesmedienanstalten hier, eine möglichst flächendeckende Versorgung mit einer Bandbreite von mindestens 1 MBit/s durchzusetzen. Als Beispiel für entsprechende Aktivitäten seien hier die in Baden-Württemberg eingerichtete Clearingstelle "Neue Medien im Ländlichen Raum" oder die geplanten Versuche mit drahtlosem Internet in Brandenburg und Baden-Württemberg genannt.

Um ein Stadt-Land-Gefälle zu audiovisuellem Rundfunk- und Telemedienübertragungen im Internet effektiv zu begegnen, ist es von

hoher Wichtigkeit, dass die Landesmedienanstalten mit der Zuweisung digitaler Übertragungskapazitäten, die im Rahmen der digitalen Dividende im Band IV/V anfallen werden, betraut bleiben. Eine unbedachte Vergabe etwa an Mobilfunkunternehmen würde sicherlich zu einer Vermehrung der Angebote in den ohnehin gut versorgten Ballungsgebieten führen, den ländlichen Raum aus Kostengründen aber weitgehend aussparen.

Zusammenfassung

Zusammenfassend sind Nutzerinteressen und Regulierung keine Gegensätze, die man nur mit einem Spagat zusammenführen könnte. Im Idealfall ist die Regulierung eine Dienstleistung für die Nutzer, um alle Chancen der Digitalisierung zu nutzen. Dies setzt nämlich voraus, dass alle Angebote, gleich ob linear oder non-linear konsumiert, einheitliche Standards etwa im Jugendschutz und im Werberecht als Messlatte haben. Die Chancen der Digitalisierung können weiterhin nur genutzt werden, wenn die neuen Angebote fair und diskriminierungsfrei sind; hierfür stehen einheitliche Gerätestandards, Regulierung bei den neuen Flaschenhälsen wie Suchmaschinen und Navigatoren sowie das Verhindern eines Gefälles in geographischer Hinsicht oder wegen fehlender Medienkompetenz

Die Landesmedienanstalten sind für diese Regulierungsanforderungen gerüstet. Voraussetzung ist aber, dass der Gesetzgeber einen Rechtsrahmen bereit hält, der dem privaten Rundfunk seine Stellung als Kulturgut belässt und zum Schutz der Verbraucher in Werbefragen kein faktisches Regelungsgefälle zwischen Rundfunk und Telemedien schafft