

**Referat von BLM-Präsident Siegfried Schneider zum Thema  
„Grundlagen einer konvergenten Medienregulierung“  
am 1. Oktober 2015 in Wien**

Sehr geehrter Herr Dr. Grinschgl,  
sehr geehrter Herr Prof. Schulz,  
meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich darf mich herzlich für die Einladung ins schöne Wien bedanken, der ich sehr gerne gefolgt bin. Medienregulierung in Zeiten der digitalen Transformation ist das Thema mit dem wir uns heute beschäftigen. Mein Part ist es, in diesen Diskurs die aktuellen Überlegungen der Medienanstalten in Deutschland einzubringen.

Vor gut 30 Jahren ist der private Rundfunk in Deutschland gestartet. Und man kann ohne große Einschränkungen von 30 erfolgreichen Jahren sprechen. Aktuell stehen sowohl der private Rundfunk als auch die Medienpolitik vor ihrer bisher größten Herausforderung: der Überführung sowohl der Geschäftsmodelle als auch der Grundlagen der Regulierung in die konvergente Medienwelt. Wir erleben derzeit radikale Umbrüche, die nicht nur die Medienwirtschaft betreffen. Inzwischen hat die Digitalisierung alle Bereiche unserer Gesellschaft erfasst. Und dieser Umbruch ist längst nicht abgeschlossen. Im Bereich der Medien gilt das sowohl für die Inhalte als auch für den Werbemarkt. Facebook bietet vermehrt redaktionelle Inhalte an. Unternehmen wie BuzzFeed, Vice und viele andere generieren immer höhere Zugriffsraten auch für journalistischen Content. Möglicherweise sind sie die Medienkonzerne der Zukunft. Neben Google, Apple und Facebook tritt mit Amazon der vierte große Player mit Macht in den Medienmarkt. Alle diese Unternehmen setzen verstärkt auf den Bewegtbildmarkt und haben den großen Vorteil, dass sie über ganz andere Daten ihrer Nutzer und Kunden verfügen, als klassische Medienunternehmen.

Der Wettbewerb wird immer globaler und immer häufiger konkurrieren Medienanbieter aus unterschiedlichsten Bereichen miteinander. Gerade die Rundfunkunternehmen erwarten, dass die Politik dafür sorgt, dass es faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Medienbranchen und über Ländergrenzen hinweg gibt. Fair ist dieser Wettbewerb nur, wenn für alle Wettbewerber vergleichbare rechtliche Rahmenbedingungen gelten. Je weiter durch die Konvergenz die Grenzen zwischen Rundfunk, Internet und Print verschwimmen, umso mehr müssen wir die aktuellen Regulierungsnormen für stark regulierte Medienmärkte wie Hörfunk und Fernsehen hinterfragen. Um das viel zitierte

„same level playing field“ zu erreichen, ist Liberalisierung und Abbau von Regulierung im Bereich des klassischen Rundfunks der einzig gangbare Weg.

Zentrale Anliegen der Regulierung bleiben auch zukünftig der Jugendmedienschutz und das Gebot der Menschenwürde sowie die Vielfalt der Angebote und der Anbieter. Eine entsprechende Basisregulierung sollte für alle audiovisuellen Inhalte gelten, die eine breitere Öffentlichkeit ansprechen. Letztendlich geht es darum, durch eine intelligente Regulierung einen weitgehenden Ausgleich zwischen gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Interessen zu schaffen und damit sowohl eine gelingende öffentliche Kommunikation sicherzustellen, als auch neue digitale Geschäftsmodelle zu ermöglichen.

Vor allem wird das bisherige technische Unterscheidungskriterium des Übertragungswegs - linear oder per Abruf - durch die fortschreitende Konvergenz in Frage gestellt. Die Konvergenz führt dazu, dass lineare und nicht-lineare Inhalte mehr und mehr auf demselben Endgerät (mobile Endgeräte; Smart-TV) auf- und abgerufen werden und die unterschiedlichen Regulierungsansätze somit immer weniger mit dem besonderen Charakter eines linearen Rundfunkprogramms begründet werden können. Zudem zeichnet sich durch ein verändertes Nutzerverhalten v.a. der jüngeren Generation ab, dass das lineare Fernsehen, das bisher noch Leitmedium ist, von der Nutzung anderer Dienste eingeholt werden könnte. Die Trennung linear/non-linear sollte daher ersetzt werden durch eine Kategorie audiovisueller Mediendienste, die Rundfunkprogramme und Telemedien zusammenfasst.

Auch wenn wir das Kriterium der Linearität aufgeben, brauchen wir weiterhin Abgrenzungskriterien, welche Angebote unter die audiovisuellen Mediendienste fallen und welche nicht. Es bietet sich an, dazu die Kriterien „journalistisch-redaktioneller Charakter eines Angebots“, das Vorhandensein eines Sendeplans und den Aspekt Reichweite/Relevanz zugrunde zu legen. Geht man von diesen Kriterien aus, fallen beispielsweise Angebote wie „YouNow“ oder „Periscope“ in der Regel nicht unter die Regulierung, da es sich dabei primär um private Live-Streamingangebote handelt, die weder einem Programmschema folgen noch einen journalistisch-redaktionellen Charakter haben. Es spricht vieles dafür, diesen Bereich grundsätzlich der Individualkommunikation zuzuordnen. Bei YouTube-Kanälen muss man differenzieren zwischen Kanälen mit eher privatem Charakter und eindeutig kommerziellen Kanälen, die die genannten Kriterien für audiovisuelle Mediendienste erfüllen. Gleiches gilt für elektronische Angebote von Zeitungen und Zeitschriften, die man in ihrer großen Mehrheit als audiovisuelle Mediendienste sehen muss. Auch bei Intermediären, also Suchmaschinen, sozialen Netzwerken usw. kann eine redaktionelle Bearbeitung der Auswahl und Zusammenstellung der

Einzelangebote zugrunde liegen. In regulatorischer Hinsicht sind sie dann als audiovisuelle Mediendienste zu behandeln.

Eine weitere Frage ist, was sind die entscheidenden Aspekte einer Basisregulierung: Dazu gehört zweifellos der Jugendmedienschutz. Hier ist eine einheitliche Regulierung für alle Mediengattungen und Anbieter zwingend erforderlich. Gleiches gilt für das Verbot unzulässiger Inhalte, insbesondere die Verletzung der Menschenwürde. Der zweite Bereich sind Fragen der Medienvielfaltssicherung und Transparenz. Dabei spielen mehrere Aspekte eine Rolle. Die Veränderung der Medienlandschaft macht die Öffnung von einer stark fernsehzentrierten Betrachtung vorherrschender Meinungsmacht hin zu einer medienorientierten Vielfaltssicherung notwendig. Die KEK diskutiert derzeit Vorschläge für eine Anpassung des Medienkonzentrationsrechts. Hier muss es zu einer Angleichung mit dem Wettbewerbs- und Kartellrecht kommen, indem man beispielsweise die Prüfkriterien der Fusionskontrolle nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) einerseits und der Medienkonzentrationskontrolle nach dem Rundfunk- bzw. Medienstaatsvertrag andererseits besser aufeinander abstimmt. Medienvielfalt setzt überdies voraus, dass die Nutzer wissen, von wem die einzelnen Angebote stammen und wer dafür die Verantwortung trägt. Transparenz ist ein wichtiger Baustein in einer konvergenten Medienwelt. Und schließlich ist bei dem Komplex Medienvielfalt und Transparenz die Plattformregulierung ein entscheidender Aspekt. Sie muss die Bereiche Belegung, Gewährleistung eines offenen Zugangs, Navigation und Kapazitätszuweisungen umfassen.

Was die Frage der Werberegulierung angeht, die auch Teil einer Basisregulierung sein sollte, ist vor allem ein Aspekt relevant: Die Trennung von redaktionellem Programm und Werbung muss eingehalten werden. Daneben sollte es medienspezifische Kennzeichnungspflichten für Sonderwerbformen wie Splitscreen-Werbung, Productplacement usw. geben. Quantitative Werbemengenbeschränkungen sollten dagegen komplett entfallen.

Im Folgenden möchte ich auf die Aspekte Jugendmedienschutz, Plattformregulierung und Opt-in-Regulierung näher eingehen und abschließend noch kurz etwas zur Netzneutralität sagen.

Der gesetzliche Jugendmedienschutz muss so beschaffen sein, dass er für neue Medienentwicklungen offen ist, er muss international anschlussfähig ausgestaltet sein und er muss alltagstauglich sein. Wesentliche Kernpunkte sind die freiwillige Alterskennzeichnung im Internet, die Weiterentwicklung von technischen Jugendschutzprogrammen sowie die Stärkung des Systems der „Regulierten Selbstregulierung“ mit einer starken Anbietersverantwortung unter der Aufsicht der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM).

Um das bestehende Niveau des Jugendmedienschutzes angesichts immer neuer technischer Entwicklungen zu sichern, müssen die Unternehmen verstärkt in einen vorausschauend gestalteten Jugendmedienschutz einbezogen werden. Die primäre Verantwortung für den Schutz von Kindern und Jugendlichen liegt bei den Unternehmen selbst, die gefährdende Inhalte im Netz verbreiten oder Plattformen betreiben, in den jungen User mit beeinträchtigenden Inhalten konfrontiert werden.

Die zunehmende Nutzung von internationalen Angeboten und nutzergenerierten Inhalten auf mobilen Geräten erschwert die rechtliche Regulierung. Wir erwarten daher von den Anbietern, dass alltagstaugliche Systeme auf allen von Kindern und Jugendlichen genutzten Geräten vorkonfiguriert zur Verfügung stehen. Diese Systeme müssen gleichzeitig so weiterentwickelt werden, dass sie auf der Basis von verlässlichen qualitativen und technologischen Standards geräte- und systemübergreifend genutzt werden können. Durch die zunehmende Internationalität der Inhalte ist in Zukunft ein grenzübergreifendes Verständnis von technischem Jugendmedienschutz erforderlich. Rein nationale Lösungen werden hier nur noch bedingt erfolgreich sein. Dabei geht es nicht in erster Linie um eine zentrale europäische Regulierung, die aufgrund der unterschiedlichen Wertesysteme im Jugendmedienschutz wenig Sinn macht. Vielmehr brauchen wir Tools z.B. zur Alterskennzeichnung von Angeboten, die das Umsetzen von länderspezifischen Besonderheiten möglich machen, also grenzüberschreitende Kooperationen und Lösungskonzepte. Die regulierte Selbstregulierung ist ein guter Weg, um die Verantwortung der Anbieter zu fördern und Inhalte jugendschutzgerecht einzuordnen. Für eine optimale Umsetzung des Systems braucht es jedoch auch eine starke Aufsicht, die Maßstäbe und Kriterien festlegt.

Auch bei der Plattformregulierung wollen wir die Eigenverantwortung und Selbstverpflichtung der Plattformbetreiber stärken.

Es gibt deshalb eine klare Tendenz, den Arbeitsschwerpunkt der Medienanstalten von einer klassischen ex-ante Aufsicht zu einer ex-post-Regulierung und einer Vermittler- bzw. Moderatorenrolle zwischen Plattformbetreibern und Sendern zu verschieben.

Aus Sicht der Medienanstalten muss man bei der Plattformregulierung grundsätzlich zwischen Netzen und Benutzeroberflächen unterscheiden. Bei Netzen geht es primär um den Zugang und die Zugangskonditionen. Bei Benutzeroberflächen stehen dagegen die Aspekte der Sortierung und der Auffindbarkeit im Vordergrund.

Bei der Verbreitung von Medieninhalten in Netzen hat sich in den letzten Jahren ein Wechsel vom Transportmodell zum Vermarktungsmodell vollzogen. Während im Kabel die Sender früher nach einer rein auf die technische Reichweite bezogenen Entgeltliste

verbreitet wurden, sind heute vertragliche Konstruktionen üblich, die den Wert des Programms in den Blick nehmen. Für reichweitenstarke Sender führt dies faktisch zu einem positiven Saldo. Aus Sicht der Medienanstalten ist gegen eine solche reichweiten- und programmbezogene Tarifierung grundsätzlich nichts einzuwenden. Allerdings muss die Struktur der Entgeltmodelle vor dem Maßstab der Meinungsvielfalt Bestand haben. Kleine, reichweiteschwächere Sender, die grundsätzlich auch einen Vielfaltsbeitrag leisten, müssen demzufolge auch eine reale Chance haben, an solchen Modellen zu partizipieren. Um hier die Rechte z.B. kleinerer Sender wahrnehmen zu können, brauchen die Medienanstalten entsprechende Auskunftsrechte für alle Vereinbarungen über wirtschaftliche Verbreitungsbedingungen gegenüber den Netzbetreibern. Das bedeutet nicht, dass die Medienanstalten Interesse daran hätten, die Entgeltregulierung im telekommunikationsrechtlichen Sinne an sich zu ziehen. Dies soll weiterhin der Bundesnetzagentur vorbehalten bleiben. Allerdings sollte die Bundesnetzagentur ihre Kenntnisse zur Tarifstruktur in medienrechtliche Prüfungen einbringen.

Was die Benutzeroberflächen angeht, sehen wir die Notwendigkeit, alle Benutzeroberflächen regulatorisch zu erfassen und insoweit die bestehenden Regelungen zu erweitern. Angesichts der Vermehrung der Programmangebote, zu denen neben klassischem linearem Rundfunk immer mehr Streaming- oder Abruf-Dienste kommen, wird die Auffindbarkeit zu einem entscheidenden Faktor. Die Tatsache, dass nach den Ergebnissen des Digitalisierungsberichts 2015 lediglich ein gutes Drittel der Nutzer die Benutzeroberflächen und Voreinstellungen ihres TV-Geräts nach persönlichen Vorlieben umprogrammieren, zeigt deren Bedeutung. Es ist daher aus unserer Sicht wichtig, dass die Medienanstalten den chancengleichen Zugang von und zu Medienangeboten zumindest im Rahmen von Beschwerdeverfahren überprüfen können.

Nun zum Modell einer anreizbasierten Opt-In-Regulierung: Ich habe zu Beginn meiner Ausführungen dargelegt, dass der Weg zu einer konvergenten Medienregulierung nur über ein Zurückfahren des Regulierungsniveaus funktionieren wird. Gleichzeitig wird in der Medienpolitik aber schon länger darüber diskutiert, ob es weiterhin einen Bereich mit besonderen Anforderungen aber auch mit besonderen Vergünstigungen geben soll. Dem Begriff einer anreizbasierten Opt-in-Regulierung liegt der Gedanke zugrunde, dass von den großen, reichweitenstarken Sendern gewisse Aspekte, wie etwa bestimmte Informationsleistungen und die Verbreitung von Nachrichten als Pflichtelemente erwartet werden kann, denen dann aber auch bestimmte Rechte, wie „must-Carry“ oder „must-be-found“ gegenüber stehen. Für alle anderen Angebote wäre denkbar, ihnen im Wege von Selbstverpflichtungen bestimmte Rechte zu gewähren im Gegenzug für die Übernahme bestimmter Pflichten. D.h., wir benötigen einen Grenzwert, bei dessen Erreichen von einer hohen Bedeutung eines Angebots für die individuelle und öffentliche

Meinungsbildung ausgegangen werden kann. Wenn dieser Grenzwert erreicht wird, müssen bestimmte Pflichtelemente vorhanden sein. Mit den AGF-Zahlen lässt sich eine entsprechende Relevanzschwelle für Fernsehangebote ohne weiteres festlegen. Schwierig ist derzeit noch die Vergleichbarkeit mit anderen Bewegtbildangeboten. Aber auch dies sollte durch das neue AGF-Panel ab dem kommenden Jahr möglich sein.

Anreize sollen also nur für Programme mit Zusatzleistungen im Sinne eines gesellschaftlich erwünschten publizistischen Mehrwerts gewährt werden. Entscheidend ist die Frage, worin dieser Mehrwert bestehen kann und wie sich die Kriterien anwenden und regulativ umsetzen lassen.

Bei den Zusatzleistungen kann man zwischen strukturellen und inhaltlichen Anforderungen unterscheiden. Als strukturelle Anforderungen bieten sich Aspekte der Personalstruktur (z.B. Anteil der Mitarbeiter mit journalistischer Ausbildung, Verhältnis fester/freier Journalisten, Fortbildungsmöglichkeiten) und der Ausbildung und Nachwuchsförderung an. Als inhaltliche Anforderungen z.B. journalistische Standards (z.B. Vorhandensein journalistischer Leitlinien, Angebot barrierefreier Sendungen usw.), Programmvielfalt (z.B. bezüglich der Inhalte von Nachrichten) und Anteil und Art der Fremdproduktionen (z.B. Länge von Teleshopping-Fenstern).

Weitere offene Fragen sind die Gewichtung dieser Anforderung untereinander und die Evaluierung, die von den Medienanstalten selbst oder von externen Wissenschaftlern vorgenommen werden könnte.

Im Gegenzug zur Erfüllung der Anforderungen, die für Angebote über einer bestimmten Relevanzschwelle verpflichtend, für „kleinere“ Angebote auf freiwilliger Basis (Opt-In) möglich sind, können im Gegenzug bestimmte Anreize geboten werden, z.B. eine Auffindbarkeitsprivilegierung, Aufnahme in den must-carry-Bereich, Gütesiegel/Zertifizierung und ähnliches. Die Herausforderung besteht letztlich darin, wirkliche Anreize für Medienanbieter zu finden.

Wichtig ist noch einmal festzuhalten, dass eine freiwillige Opt-In-Lösung aus Sicht der Medienanstalten nur bei kleineren, reichweitschwächeren Sendern in Betracht kommt. Das unterscheidet unser Modell grundlegend von dem des VPRT, des großen Verbundes der Rundfunkanbieter in Deutschland, nach dem sich alle Anbieter freiwillig bestimmten Anforderungen unterwerfen können und dafür in bestimmten Bereichen besser gestellt werden.

Abschließend noch einige grundsätzliche Anmerkungen. Wir werden die meisten Aspekte der Medienregulierung auf europäischer Ebene regeln müssen, schlicht weil wir in einer

globalen Medienwelt mit einer nationalen Gesetzgebung nicht weiterkommen, d.h. wir benötigen auch innerhalb einer novellierten AVMD-Richtlinie eine Basisregulierung, die die von mir angesprochenen Punkte beinhaltet. Ausnahmen sehe ich im Bereich des Medienkonzentrationsrechts, das national bzw. einen einheitlichen Sprachraum betreffend definiert sein muss und beim Jugendschutz, wo es aber – wie dargestellt – Anknüpfungspunkte zwischen europäischen und nationalen Regeln bzw. Vorkehrungen geben muss.

Ein letztes Wort zur Netzneutralität: Netzneutralität hat viele technische und Entgelt-Aspekte und ist deshalb Teil des Telekommunikationsrechts. Natürlich ist das Thema Netzneutralität aber auch eng mit Fragen der Vielfalt und publizistischem Wettbewerb verknüpft. Und deshalb verstehe ich die Kollegen aus Nordrhein-Westfalen gut, genauer gesagt die Medienkommission der LFM, die in einer Anfang September verabschiedeten Resolution zum Thema Netzneutralität forderten, dass die Medienanstalten als Inhalte-regulierer neben der Bundesnetzagentur ein Mitspracherecht bei der Regelung und Sicherung von Netzneutralität erhalten.

Soweit meine Ausführungen. Danke für Ihre Aufmerksamkeit.