Tagungsbericht zum DLM-Symposium 2015 ▪ Berlin, 19.03.2015

Moderne Regulierung für die Medienzukunft: Kommissionen ringen mit der Konvergenz

Die Medienregulierung im föderativen System der Bundesrepublik ist ein komplexes rechtliches System, das kontinuierlich an sich äußerst dynamisch entwickelnde Strukturen der Medienwirtschaft angepasst werden muss. Der Rechtsrahmen wird von Europäischer Union, Bund und Ländern abgesteckt. Mit der Einsetzung der Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz hat ein Novellierungsprozess begonnen, der zu einem neuen Regulierungsrahmen für konvergente Medienmärkte führen soll. Ein ähnlicher Prozess läuft zurzeit auch bei der EU-Kommission in Brüssel. Im Rahmen des 10. DLM-Symposiums erörterten am 19. März in Berlin mehr als 300 Tagungsteilnehmer Ziele und Instrumente der Medienregulierung. Im Mittelpunkt stand dabei das Regulierungsziel der Medien- und Meinungsvielfalt. Das Tagungsthema lautete „Moderne Regulierung schaffen, Medienzukunft gestalten".

„Die Digitalisierung und Globalisierung haben unsere alte Rundfunkordnung durcheinandergewirbelt", skizzierte **Dr. Jürgen Brautmeier** bei seiner Begrüßung die Ausgangssituation. Der Vorsitzende der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) und Direktor der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) argumentierte, angesichts der großen wirtschaftlichen Dynamik der Medienbranche lasse sich eine positive Rundfunkordnung nicht mehr wie bislang gesetzlich vorgeben. „Wir sehen allmählich ein, dass eine Ex-post-Regulierung besser passen könnte als eine Ex-ante-Regulierung", plädierte Brautmeier dafür, der Staat müsse sich auf eine „begleitende oder nachgelagerte Gestaltung" vieler Medienentwicklungen beschränken. Sowohl die Bund-Länder-Kommission als auch die Europäische Kommission müssten sich zum Ziel setzen, Rundfunk-, Telekommunikations- und Wettbewerbsrecht stärker zu verzahnen, um die konvergenten Herausforderungen zu meistern. „Wir brauchen einen neuen, einheitlichen Regulierungsrahmen, aber keine neuen Institutionen. Der strukturelle Rahmen ist wichtig, aber die Inhalte und die Instrumente einer modernen Regulierung sind viel wichtiger", forderte der DLM-Vorsitzende und mahnte zum schnellen Handeln. Spätestens im kommenden Jahr müssten neue Regeln für die konvergente Medienwelt beschlossen werden.

„Unsere Art, Gesetzgebung zu machen, ist viel zu langsam“, forderte auch **Günther Oettinger** die Politik dazu auf, schneller zu reagieren. In den nächsten fünf Jahren werde sich die digitale Revolution weiter beschleunigen, prognostizierte der für den Bereich Digitale Wirtschaft und Gesellschaft zuständige EU-Kommissar. Die Regulierung aber greife „regelmäßig eine Generation zu spät.“ Wenn Europa den kapitalstarken amerikanischen Online-Konzernen und den aufstrebenden asiatischen Unternehmen etwas entgegensetze wolle, sei Eile geboten. „Wir wollen einen digitalen Binnenmarkt“, sagte Oettinger. Der Status quo mit „28 fragmentierten Teilmärkten“, in denen unterschiedliche Regeln gelten, sei für Investoren nicht attraktiv und könne von global operierenden Konzernen leicht ausgehebelt werden. So sei etwa das deutsche Leistungsschutzgesetz „gut gemeint, aber unwirksam“. Der EU-Kommissar kündigte an, Anfang Mai werde die EU-Kommission ihr Konzept für eine Digital-Union vorstellen, das bis zum Ende des Jahrzehnts realisiert werde. Dann sollen etwa für den Datenschutz und für Urheberrechte einheitliche Bestimmungen gelten.

Beim Urheberrecht gehe es um eine faire Balance zwischen Nutzern und Urhebern, setzte sich Oettinger dafür ein, dass sich im Internet auch mit Inhalten und nicht etwa nur mit Werbung Geld verdienen lassen müsse. Im Herbst werde die EU-Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag veröffentlichen. Bis zum Jahresende solle außerdem auch die neue europäische Datenschutzverordnung verabschiedet werden. Außerdem sei eine Novellierung der EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste in Vorbereitung. Ein entsprechender Vorschlag werde im ersten Quartal 2016 vorgelegt. Um den Ausbau der digitalen Netzinfrastruktur zu forcieren, empfahl Oettinger, zunächst eine „Kompetenzordnung“ zu schaffen, die in Deutschland klären müsse, was von der öffentlichen Hand und was von privaten Investoren geleistet werden soll. Spätestens mit der Etablierung des neuen Mobilfunkstandards 5G sei es ab 2018 mit nationalen Konzepten vorbei und eine europäische Abstimmung erforderlich, betonte der EU-Kommissar. Um deutsche Positionen effektiv in Brüssel zu vertreten, so lautete Oettingers Rat, sei ein „kohärentes Bild zwischen Bund und Ländern“ erforderlich. Außerdem müsse Deutschland bei medienpolitischen Debatten grundsätzlich früher im Europäischen Rat äußern, was gewünscht sei. Daran würden sich nämlich auch andere europäische Regierungen orientieren. In diesem Zusammenhang ermunterte er die Landesmedienanstalten zu einem stärkeren Engagement in Brüssel.

Prof. Monika Grütters, MdB, Staatsministerin für Kultur und Medien, setzte sich dafür ein, die in Deutschland bestehende Medienordnung weiterzuentwickeln, auszudifferenzieren und an die sich verändernde Medienlandschaft anzupassen.

Das Internet bringe zwar neue Inhalte und Vielfalt, aber in einigen Bereichen auch „mehr Freiheit als die Demokratie verträgt“. Beispielsweise würden Institutionen geschwächt, gäben nicht Volksvertreter, sondern große Konzerne die Richtung vor, könne zu große Transparenz auch die Privatsphäre bedrohen und würden Oligopole die Meinungsvielfalt gefährden. Monika Grütters warnte davor, „einigen wenigen globalen Internetakteuren die faktische Hoheit darüber zu überlassen, wie und worüber wir uns zukünftig informieren und wie wir miteinander kommunizieren.“ Deshalb bezeichnete sie auch die marktbeherrschende Stellung des Suchmaschinenanbieters Google als „äußerst kritisch.“

Als Koordinatorin auf Bundesseite für die neue Bund-Länder-Kommission kündigte die Staatsministerin an, das neue Gremium werde in der kommenden Woche seine Arbeit aufnehmen und die Themen-Agenda festlegen. Bis zum Jahresende sei dann mit ersten Ergebnissen zu rechnen. Vorrangig gehe es darum, eine effiziente Plattformregulierung zu erreichen, die gleichermaßen Auffindbarkeit von Inhalten und einen diskriminierungsfreien Zugang gewährleisten müsse. Als weitere vorrangige Themen für die Bund-Länder-Kommission nannte Grütters außerdem vielfaltssichernde Regelungen für Intermediäre wie etwa Google, eine bessere Abstimmung von Kartell- und Medienrecht sowie die Novellierung der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste.

Auch die rheinland-pfälzische Medien-Staatssekretärin **Jacqueline Kraege** unterstrich, die neue Bund-Länder-Kommission müsse sich zunächst vor allem um die Mediendienste-Richtlinie der EU kümmern, um so noch vor einer entsprechenden Entscheidung in Brüssel geeignete Konzepte vorlegen zu können. Die Chefin der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei, von der die Rundfunkpolitik der Bundesländer koordiniert wird, sagte, die zurzeit noch geltende Unterscheidung von linearen und non-linearen Diensten mache wenig Sinn. Nun gehe es darum, solche Bereiche technologieneutral und inhaltebezogen zu regulieren. Bund und Länder müssten dafür gemeinsam Lösungen entwickeln und „entsprechend der bestehenden Kompetenzlinien“ schauen, „wie die Dinge passend zueinander“ gemacht werden könnten.

„Bund und Länder wollen gemeinsam die Medienregulierung fit für die Zukunft machen“, versicherte Kraege. Dafür müsse eine Vielzahl von Aufsichtsinstanzen zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Der DLM-Vorsitzende Brautmeier schlug vor, entsprechende Konsultationen aller Beteiligten für die Zukunft obligatorisch festzuschreiben. **Dr. Wilhelm Eschweiler**, Vizepräsident der Bundesnetzagentur, berichtete, seine Behörde sei in die aktuellen Bund-Länder-Konsultationen nicht eingebunden.

Dr. Carsten Brosda, Medien-Bevollmächtigter des Hamburger Senats, erläuterte, der Bund-Länder-Kommission würden sieben Vertreter der Länder angehören. Die Länder-Delegierten stammten aus Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen, Sachsen, Berlin und Hamburg. Der Bund entsende Vertreter der mit Medienfragen befassten Ministerien. An der Spitze der neuen Kommission stehen die rheinland-pfälzische Ministerpräsidentin Malu Dreyer sowie Staatsministerin Monika Grütters.

Der Direktor des Hamburger Hans-Bredow-Institutes, **Prof. Dr. Wolfgang Schulz**, wies auf eine Reihe von Punkten hin, die für eine Anpassung der Regulierung an die konvergente Medienwelt berücksichtigt werden müssten. Schulz hat gemeinsam mit Prof. Dr. Winfried Kluth (Universität Halle-Wittenberg) im Auftrag der Bundesländer ein Gutachten zum Thema „Konvergenz und regulatorische Folgen“ verfasst. Darin heißt es, die Verhinderung von Meinungsmacht bleibe eine Aufgabe der Bundesländer. Relevant seien dabei auch Online-Dienste, die journalistisch-redaktionell besonders zur Meinungsbildung beitragen könnten, wies Schulz in diesem Zusammenhang auf Social-Media-Plattformen hin, die an Bedeutung gewinnen würden. Nun müsse der Einfluss von Intermediären auf die Nachrichtengestaltung analysiert werden. „Meinungsmacht muss dort bekämpft werden, wo sie entsteht“, plädierte der Wissenschaftler dafür, auch jenseits des Rundfunks präventiv so zu regulieren, dass vorherrschende Meinungsmacht unterbunden werden könne.

„Man muss nicht alles bis ins Detail regeln“, setzte sich Schulz für starke Regulierungsinstitutionen ein, denen genug Spielraum bleiben müsse, um auf sich ändernde Medienangebote flexibel reagieren zu können. Möglichst wenig zu regulieren, wünschte sich **Julian Geist**. Der Executive Vice President Public Affairs der ProSiebenSat.1 Media AG verwies auf das Beispiel USA. Dort stehe das Wachstum von Online-Unternehmen im Vordergrund, und Monopole wirkten als Innovationstreiber. Die deutsche Rundfunkregulierung hingegen sei ein „abstraktes, vollkommen überaltertes Konstrukt“ aus den 80er-Jahren. Ähnlich argumentierte **Christoph Keese**, Executive Vice President von Axel Springer SE. Er nannte das Verbot des Bundeskartellamtes für die Übernahme der ProSiebenSat.1 Media AG durch den Springer-Konzern (2006) eine „historische Fehlentscheidung”. Auch die Untersagung der Videoplattformen Amazonas und Germany‘s Gold sei falsch gewesen. Wer in Deutschland keine nationalen Champions zulasse, öffne den Markt für US-Unternehmen wie Netflix oder Amazon Prime. Ergebnis solcher Prozesse seien Innovationen, die außerhalb von Europa stattfänden.

Dass die Konvergenz-Problematik auch in anderen Ländern zu Regulierungsproblemen führt, machte **Dr. Rachael Craufurd Smith**, Senior Lecturer der School of Law, University of Edinburgh, deutlich. Deutschland sei mit den Konvergenz-Regulierungsproblemen nicht allein, und Großbritannien hinke in der Entwicklung noch stärker hinterher, referierte die Wissenschaftlerin. In ihrer Heimat befänden sich ebenfalls unterschiedliche Regulierungsmodelle im Konflikt. Hinzu komme das Abgrenzungsproblem. Dies werde etwa deutlich, wenn es darum gehe zu entscheiden, welche Institutionen und Instrumentarien zum Zuge kommen müssten, um den Video-Content im Online-Bereich einer Zeitung zu bewerten.

Für Deutschland wünschte sich **Joachim Becker**, dass die sektorspezifische Regulierung erhalten bleibt, aber erneuert wird. Dazu gehöre vor allem, dass die Bund-Länder-Kommission den Rundfunk-Begriff kläre, führte der Direktor der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR) aus, der auch stellvertretender Koordinator des Fachausschusses Regulierung der Landesmedienanstalten ist. Zu den Fällen der vom Bundeskartellamt verbotenen Online-Videoplattformen Amazonas und Germany's Gold merkte Joachim Becker an, möglicherweise sei eine „Genehmigung mit Verhaltensauflagen" sinnvoller gewesen. Das Beispiel zeige, dass darüber nachgedacht werden müsse, ob es im Verhältnis zwischen Medienrecht und Kartellrecht nicht Situationen geben könne, in denen auf besondere medienspezifische Belange Rücksicht genommen werden müsse.

Dass der zurzeit gültige fernsehzentrierte Ansatz der Medienkonzentrationskontrolle im Crossmedia-Zeitalter zu kurz greift, beklagten beim DLM-Symposium sowohl Vertreter der Medienpolitik und -aufsicht als auch Diskussionsteilnehmer von Unternehmen. **Dr. Tobias Schmid**, Vorstandsvorsitzender des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT), und VPRT-Geschäftsführer **Claus Grewenig** forderten, Regulierung müsse reduziert werden und für alle Mediengattungen übergreifend gelten. **Dr. Matthias Knothe**, Leiter des Referats Medienpolitik der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, konstatierte, das bestehende Medienkonzentrationsrecht sei im vergangenen Jahr mit einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes ausgehebelt worden. Das Gericht hatte in letzter Instanz die Untersagung der Fusion der Unternehmen Axel Springer und ProSiebenSat.1 durch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) für ungültig erklärt. Knothe regte an, das Verhältnis zwischen Bundeskartellamt und KEK neu zu justieren. Zwar müsse die Kompetenz für das Wirtschaftsrecht grundsätzlich beim Bund und dem Kartellamt bleiben. Dennoch könnten Bund und Länder etwa Vereinbarungen „im Sinne einer Kompetenzausübungsschranke" treffen, die Entscheidungen des Kartellamtes verhindern könnten, wenn dadurch die Sicherung der Meinungsvielfalt in Gefahr gerate.

Der KEK-Vorsitzende **Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz** setzte sich ebenfalls für ein modifiziertes Medienkonzentrationsrecht ein. Der Grund: Wenn Google die Mediengruppe RTL oder die ProSiebenSat.1 Media AG übernehmen wolle, könne dies die KEK derzeit nicht verhindern, weil der Rundfunkstaatsvertrag keine crossmediale Konzentrationskontrolle ermögliche. Der KEK-Vorsitzende schlug vor, den Rundfunk-Begriff fortzuschreiben. Außerdem müsse die Medienkonzentrationskontrolle auch im Internet „den Bewegtbildern folgen". Ziel müsse eine Fortschreibung des Medienkonzentrationsrechtes sein, die „alle Mediengattungen technologieneutral einbezieht". Dabei müsse auch die Möglichkeit eröffnet werden, das jeweilige Meinungsbildungspotenzial einzelner Mediengattungen zu gewichten.

Einen Eindruck davon, was es bedeutet, wenn einzelne Mediengattungen in Bezug auf ihr Meinungsbildungsgewicht untersucht werden, vermittelte **Johannes Kors**. Der stellvertretende Geschäftsführer der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) präsentierte erste Ergebnisse des neuen DLM-Medienkonvergenzmonitors. In der aktuellen Gewichtungsstudie erreicht das Fernsehen ein Meinungsbildungsgewicht von 35 Prozent und bleibt das meinungsstärkste Medium, wenn auch mit leicht abnehmender Tendenz. Auf den Plätzen 2 bis 4 folgen die Gattungen Tageszeitung (21,6 Prozent), Internet (20,2 Prozent) sowie der Hörfunk (19,9 Prozent). Die Zeitschriften erzielen als nicht tagesaktuelles Medium einen Anteil von 3,3 Prozent. Kors machte aber auch deutlich, dass bei jüngeren Nutzern (unter dreißig Jahren) das Internet die Meinungsbildung dominiert.

Zu den größten ordnungspolitischen Herausforderungen, so kristallisierte sich beim DLM-Symposium heraus, gehört die Regulierung auf zwei Feldern: Einerseits nimmt die Bedeutung von Online-Plattformen, die parallel lineare und non-lineare Inhalte bieten, zu. Andererseits entwickeln sich Suchmaschinen, App-Plattformen (Smart-TV) und soziale Netzwerke zu Intermediären, die eine wichtige Vermittlungsfunktion haben können. Bei der Plattform-Regulierung reichen die bestehenden Ansätze nicht mehr aus. Der Vorschlag, das Lizenzmodell gegen ein Anreizmodell zu tauschen (Opt-in-Regulierung), stieß bei Branchen-Vertretern auf unterschiedliche Reaktionen. Die Idee, dass sich Anbieter freiwillig regulieren lassen und im Gegenzug bestimmte Privilegien erhalten, bezeichnete **Lutz Reulecke**, Vice President Regulatory Affairs & Public Policy von Sky Deutschland, als „reizvoll". **Carine Chardon** hingegen sagte, das Konzept, den Regulierten zu fragen, ob und wie er reguliert werden wolle, sei ein „bisschen skurril". Die Leiterin des Bereichs Medienpolitik/Medienrecht beim Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V. (ZVEI) unterstrich, für den Smart-TV-Bereich sei keine besondere Regulierung erforderlich. Schließlich könnten die Gerätehersteller kein Interesse daran haben, ihren Kunden bestimmte Inhalte vorzuenthalten.

Auch **Dr. Wolf Osthaus**, Senior Vice President Regulatory & Public Policy von Unitymedia Kabel BW, wandte sich gegen Befürchtungen, Plattform-Anbieter könnten Nutzern die Auffindbarkeit einzelner Programme oder Anbietern den Zugang erschweren: „Als Plattform habe ich kein Interesse, irgendeinen Inhalteanbieter zu diskriminieren“, beteuerte Osthaus. Die Verteilung von Programmplätzen verliere bei non-linearer Nutzung ohnehin an Bedeutung. Zugleich würden Empfehlungsfunktionen wichtiger. Dabei komme Suchmaschinen eine zentrale Rolle zu.

Auf die Frage, welche Position Google künftig habe, antwortete **Jan Kottmann**, der beim Suchmaschinen-Marktführer in Deutschland den Bereich Medienpolitik leitet, Google sei kein Inhalteanbieter, sondern nur Plattform. Pläne, ins Video-on-Demand-Geschäft einzusteigen, gebe es bei Google derzeit nicht. Vehement wandte sich Kottmann gegen Überlegungen der Politik, für Suchmaschinen gegebenenfalls „konkrete Such- und Indexierungsvorgaben“ zu machen, wie sie zuvor von Staatsministerin Grütters in die Diskussion gebracht worden waren. Kottmann erwiderte, der Suchalgorithmus von Google sei nicht etwa beliebig, sondern gehorche festen Regeln, die weitgehend öffentlich gemacht würden. Das Suchsystem noch dezidierter offenzulegen sei gefährlich, weil sich die Ergebnisse dann von Dritten manipulieren ließen. Entschieden trat Kottmann Plänen entgegen, Suchmaschinen durch das Medienkonzentrationsrecht präventiv zu regulieren. Im Unterschied zum Leitmedium Fernsehen fehle es etwa Google an Suggestivkraft, die eine strenge Regulierung rechtfertigen könnte. Der Nutzer erhalte Zugang zu Inhalten nur auf seine gezielte Frage hin. Deshalb sei Rundfunkrecht auf Suchmaschinen nicht anwendbar.

Matthias Knothe, Leiter des Referats Medienpolitik der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, schloss sich der Ansicht, Google passe nicht ins Schema des Medienkonzentrationsrechts, an. Trotzdem aber spiele die Suchmaschine eine große Bedeutung für die Meinungsbildung. Das Beispiel der Intermediäre machte deutlich, dass technische Kriterien für eine Bewertung der Meinungsbildungsrelevanz einzelner Angebote im Zeitalter konvergenter Medien zunehmend untauglich werden. Die Bund-Länder-Kommission steht nun vor der Aufgabe, Regulierungsbedarf und -instrumente so festzulegen, dass der für Wirtschaftsfragen zuständige Bund und die für Medieninhalte zuständigen Länder künftig reibungslos bei Regulierung und Aufsicht zusammenarbeiten können. Grundsätzlich sei man dabei auf einem „konsensualen Weg unterwegs“, berichtete die rheinland-pfälzische Medien-Staatssekretärin Kraege. Im Detail werde aber um das eine oder andere auch hart gerungen, lautete ihre Prognose für die in der kommenden Woche beginnenden Konsultationen.

Dr. Matthias Kurp

Über das DLM-Symposium

Die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten greift mit dem DLM-Symposium aktuelle medienpolitische Herausforderungen auf und diskutiert mit Vertreterinnen und Vertretern aus Medien, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft über Positionen und Gestaltungsmöglichkeiten der Rundfunklandschaft.

Das DLM-Symposium 2015 wurde inhaltlich vorbereitet von der Grothe Medienberatung und organisiert von der Gemeinsamen Geschäftsstelle der Medienanstalten.

Moderiert wurde das 10. DLM-Symposium von Bettina Schmieding (freie Journalistin) und Dr. Christian Stöcker (Spiegel Online).

Weitere Informationen über die medienanstalten finden Sie hier

Twitter: #dlm15

Kontakt bei Medien-Rückfragen
Dr. Peter Widlok
Telefon: +49 (0)30 2064690-22
Mobil: +49 (0)175 2623457
presse@die-medienanstalten.de ▪ www.die-medienanstalten.de