

Berlin, 31.12.2015

## Schlussbericht des Vorsitzenden der ALM

**Vorgelegt von Dr. Jürgen Brautmeier,  
Vorsitzender vom 01. Januar 2013 bis  
31. Dezember 2015**

Berichtszeitraum: Januar 2013 bis Dezember 2015

**Mitglieder:**

Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg (LFK) • Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) • Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb) • Bremische Landesmedienanstalt (brema) • Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein (MA HSH) • Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (LPR Hessen) • Medienanstalt Mecklenburg-Vorpommern (MMV) • Niedersächsische Landesmedienanstalt (NLM) • Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) • Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz (LMK) • Landesmedienanstalt Saarland (LMS) • Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien (SLM) • Medienanstalt Sachsen-Anhalt (MSA) • Thüringer Landesmedienanstalt (TLM)

---

## Interner Organisationsrahmen

### Gemeinsame Geschäftsstelle

2013 wurde die Geschäftsstelle von DLM und ZAK mit denen der KJM und der KEK als eine Gemeinsame Geschäftsstelle (GGs) zusammengelegt. Damit erhielt die Gemeinschaft der Medienanstalten eine zeitgemäße Struktur, die zu größerer Effizienz und höherem Wirkungsgrad der organisierenden und koordinierenden Arbeit in Berlin führte. Innerhalb von zwei Jahren nach der Zusammenfassung der Aktivitäten der Medienaufsicht mit bundesweitem Bezug wurde wie geplant eine Evaluierung der Organisation und Arbeit der GGs durchgeführt und im Herbst 2015 abgeschlossen. Im Ergebnis wurde der beschrittene Weg im Wesentlichen bestätigt. Der Integrationsprozess der drei ehemaligen Geschäftsstellen kann im Grundsatz als erfolgreich abgeschlossen bezeichnet werden. Bereichsübergreifende Synergien innerhalb der GGs sind noch zu erzielen, z. B. im Rahmen einer gemeinsamen Öffentlichkeitsarbeit von DLM/ZAK, KJM, KEK und GVK, aber auch zwischen ZAK und KEK. Die Haushalte der verschiedenen Kommissionen wurden im ALM-Gemeinschaftshaushalt zusammengefasst. Der Gesamtansatz des Haushaltes von knapp 5 Mio. Euro konnte in den vergangenen drei Jahren konstant gehalten werden.

### Fachausschüsse

Parallel zur Zusammenlegung der Geschäftsstellen erfolgte ein weiterer wichtiger Schritt zu mehr Effizienz und Nachhaltigkeit der Entscheidungen der Medienanstalten durch die Einführung von Fachausschüssen. Anstelle der früheren Beauftragten für verschiedene Fachangelegenheiten der Gemeinschaft wurden ab Anfang 2014 drei Fachausschüsse mit jeweils vier oder fünf Direktoren eingerichtet, die sich mit allen Fragen der Regulierung (FA I), von Netzen, Technik und Konvergenz (FA II) sowie der Bürgermedien, Medienkompetenz und Jugendschutz (FA III) befassen und diese in Vorbereitung der Sitzungen von ZAK und DLM bearbeiten. Anfängliche Befürchtungen, dass durch die Fachausschüsse die Einbindung der Fachebenen der einzelnen Landesmedienanstalten zurückgedrängt werden könnte, bestätigten sich nicht.

---

## Besondere Themen

### Regulierungsrahmen

Während in der Vergangenheit regelmäßig Rundfunkänderungsstaatsverträge die Regulierungsnotwendigkeiten der Realität anzupassen versuchten, wurde trotz der rasanten technischen Entwicklung und der enormen Veränderungen, die sie mit sich brachte, der Ordnungsrahmen jahrelang nicht mehr verändert. Das bedeutete in vielen Bereichen des Aufsichtshandelns viel Anpassungs- und Begründungsfähigkeit für die Medienanstalten. Nach der Vorlage des sog. Konvergenz-Gutachtens von Schulz/Kluth Ende 2014 haben Bund und Länder Anfang 2015 beschlossen, ihre jeweiligen Instrumente der Regulierung in einer Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz aufeinander abzustimmen. Hierzu gehören insbesondere die Fragen zur Weiterentwicklung der AVMD-Richtlinie, zum Jugendschutz, zu Plattformregulierung und Intermediären, zur Medienkonzentration und zur Netzneutralität. Die Medienanstalten wie auch KJM und KEK konnten sich bisher aktiv in die Beratungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppen einbringen.

In der immer wieder von den Medienanstalten geforderten Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt und der Bundesnetzagentur hat es deutliche Fortschritte gegeben. Regelmäßige Treffen mit beiden Institutionen haben zu einer spürbaren Verbesserung der Kommunikation unter- und miteinander geführt. Hier bedarf es aber nach wie vor einer stringenteren gesetzlichen Absicherung der Kooperation.

Auf der europäischen Ebene wird die Vernetzung mit anderen Regulierern seit mittlerweile zwei Jahren über die ERGA praktiziert, in der die EU-Kommission mit Vertretern der europäischen Medienaufsichtsbehörden zusammenarbeitet. Auf deutscher Seite geschieht dies durch den Europabeauftragten der Medienanstalten in Abstimmung mit den Gremien des öffentlich-rechtlichen Systems und dem Europaarbeitskreis der Rundfunkreferenten.

### Rundfunk im Internet

Ständiges Thema war in den vergangenen drei Jahren die Auseinandersetzung mit dem Rundfunkbegriff. Google+-Hangouts, Parlaments-TV und andere Beispiele zeigten immer wieder, dass mit einer starren Regulierung nicht zeitgemäß mit derartigen Phänomenen umgegangen werden kann. Die Checkliste der Medienanstalten für Web-TV-Angebote bietet einen Service für kleine Anbieter, für die es oft schwer einzuschätzen ist, ob sie bereits zulassungspflichtigen Rundfunk veranstalten oder ob es sich noch um ein zulassungsfreies Telemedium handelt. Mit dieser Checkliste können potenziell

le Anbieter prüfen, in welche rechtliche Kategorie ihr Angebot fällt und ob Handlungsbedarf, bspw. in Form eines Zulassungsantrags, besteht.

## Terrestrischer Rundfunk

Kaum ein Thema hat die Medienanstalten in den vergangenen drei Jahren so nachhaltig und kontinuierlich beschäftigt wie das digitale Antennenfernsehen. Nach der Ankündigung der RTL-Gruppe, die eigenen Programme aus Kostengründen künftig nicht mehr terrestrisch auszustrahlen, waren größere Auswirkungen für andere Sender und vor allem für die Zuschauer zu befürchten. Mit der Übernahme einer Moderatorenrolle der Medienanstalten für alle relevanten Beteiligten und dem Start der Maßnahmen zum Einführungsprozess von DVB-T2 ist deutlich geworden, dass bei geeigneten Rahmenbedingungen, die auch Verschlüsselungsmöglichkeiten umfassen, die terrestrische Fernsehverbreitung zukunftsfähig und attraktiv sein kann.

Das Thema DAB+ hat die Arbeit der Medienanstalten ebenfalls ständig begleitet. Allerdings hat es hier lange Zeit nur mühsame Fortschritte gegeben. Dies hat sich in letzter Zeit verbessert, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Bemühungen auf diesem Feld intensiviert hat. Für den privaten Sektor geht es jetzt darum, das Gleichgewicht im dualen System nicht aus den Augen zu verlieren. Hier können die Medienanstalten zwar ebenfalls moderieren und unterstützen, allerdings sind ihre Fördermöglichkeiten begrenzt. Eine Mitfinanzierung des Umstiegs auf DAB+ ist mit den vorhandenen Mitteln nicht realistisch darstellbar.

## Programme

Die intensive Beschäftigung mit Scripted-Reality-Formaten hat zu einer einheitlicheren Kennzeichnung dieser Sendungen geführt. GVK- und VPRT-Vertreter verständigten sich in gemeinsamen Gesprächen auf Leitlinien für die Kennzeichnung und deren Wahrnehmbarkeit bei eigenproduzierten Sendungen, womit den Zuschauern sender- und formatübergreifend eine einheitliche Transparenz und Orientierung ermöglicht wird. Die Leitlinien enthalten Module zur Formulierung der Kennzeichnungshinweise als auch zur Wahrnehmbarkeit hinsichtlich Platzierung und Lesbarkeit. Die Anwendung der Leitlinien soll nun evaluiert werden.

Im Herbst 2015 haben die Medienanstalten außerdem einen Leitfaden in Form einer FAQ-Liste publiziert, der Produzenten von selbstgestalteten YouTube-Videos Antworten auf die häufigsten Fragen zu Produktpräsentationen und Werbebotschaften auf You-Tube oder in anderen Social-Media-

Angeboten gibt. Werbung muss auch im Internet klar und eindeutig erkennbar sein und im Zweifelsfall gekennzeichnet werden.

## Medienkonvergenzmonitor

Der sog. "Medienkonvergenzmonitor" ist eines der wichtigsten Projekte der vergangenen drei Jahre. Mit ihm können nun u. a. Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse sowie Auswirkungen auf die Medienvielfalt und die Meinungsbildung in Deutschland vor dem Hintergrund der fortschreitenden Konvergenz aufgezeigt und bewertet werden. Erstmals werden dabei elektronische und Printmedien gemeinsam erfasst. Das Projekt besteht aus dem MedienVielfaltsMonitor und einer Datenbank, in der u. a. die bislang schon erhobenen Zahlen und Fakten der KEK zum Fernsehen um weitere relevante Daten (wie etwa aus dem Printbereich) erweitert werden. So können auch Beteiligungsstrukturen und die crossmedialen Verflechtungen von Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen, Lokalfunkanbieter und Onlineanbietern ermittelt werden. Die sog. Gewichtungstudien ergänzen das Angebot des Medienkonvergenzmonitors um Daten zur Gewichtung der einzelnen Mediengattungen. Als weitere Ergänzung für das Projekt wurde im Herbst 2015 eine neue Studie zur Bedeutung von digitalen Angeboten für die Meinungsbildung ausgeschrieben, deren Ziel es ist, den Einfluss digitaler Dienste auf das Mediennutzungsverhalten und die Meinungsbildung zu erforschen.

## Lokale und regionale Inhalte

Von besonderer Bedeutung war auch auf der Gemeinschaftsebene in den vergangenen drei Jahren die Beobachtung der Entwicklung lokaler und regionaler Angebote. Deutlich wurde ein dringender Handlungsbedarf, um die Existenz und Finanzierung lokaler Medien in einer veränderten Medienwelt zu sichern. Hinzu kam, dass ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Ende 2014 zur Auseinanderschaltung der Werbung in Kabelnetzen nationalen TV-Veranstaltern gestattet hat, auf einzelne Regionen zugeschnittene Werbespots zu senden. Hier wird gerade vor dem Hintergrund des digitalen Wandels eine verstärkte Förderung gefordert, für die es aber in den einzelnen Bundesländern zum Teil nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten gibt.

## Inklusion

In den vergangenen drei Jahren haben sich die Medienanstalten auch intensiv mit der Notwendigkeit von barrierefreien Angeboten im privaten Fernsehen befasst. Hier wurde deutlich, dass der private Sektor im Vergleich zu

öffentlich-rechtlichen Veranstaltern noch weit zurückliegt. Nach Auffassung der Medienanstalten sollte mindestens eine Sendung pro Abend in einem Sender der beiden großen privaten Sendergruppen mit speziellen Untertiteln für Hörgeschädigte angeboten werden. Seit Ende 2013 erfüllen ProSiebenSat.1 und seit Mitte 2015 auch die RTL Sendergruppe diese Forderung.

## Datenschutz

Ein Thema von zunehmender Bedeutung für die Medienanstalten ist der Datenschutz bei Smart- bzw. HbbTV. Durch die Online-Verbindung des TV-Gerätes entsteht ein Rückkanal vom Zuschauer zum Fernsehsender, zum Endgerätehersteller oder zu sonstigen Dritten. Dadurch können Reichweitenmessungen vorgenommen sowie ggf. das individuelle Nutzungsverhalten erfasst und ausgewertet werden. Personenbezogene Daten dürfen jedoch nur erhoben und verwendet werden, soweit dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder der Nutzer eingewilligt hat. Nach bisherigen Erkenntnissen ist vor allem problematisch, dass bei Voreinstellung des HbbTV-Standards ab Werk der Datenfluss bereits beginnt, bevor der Nutzer eigenständige Einstellungen vornehmen kann. Da Ende des Jahres der Beschluss der Datenschutz-Grundverordnung der EU zu erwarten ist, wird künftig mit mehr Rechtsicherheit zu rechnen sein; ungeachtet dessen verlangt das sensible Thema jedoch die weitergehende Beschäftigung und die Debatte mit Datenschützern und der Wirtschaft.

## Netzneutralität

Angesichts der wachsenden Bedeutung des Themas – bisher ist es allerdings erst in zwei Landesmediengesetzen verankert – geht es nach der jüngsten Entscheidung des EU-Parlaments, Ausnahmen vom Prinzip der Netzneutralität zuzulassen, nun darum, Maßnahmen zu ergreifen, die die kommunikative Chancengleichheit sichern und ein Mehrklassensystem im Internet verhindern. Die GVK der Medienanstalten hat sich gemeinsam mit der GVK der ARD im Oktober 2015 für die Sicherung einer möglichst weitreichenden Netzneutralität und damit für eine Vielfalt von Inhalten und Anbietern im Netz ausgesprochen. Vor allem die Erkenntnis, dass Netzneutralität nicht nur ein technisches Thema ist, sondern auch für die Vielfaltssicherung große Bedeutung haben kann, hat zu der gemeinsamen Forderung an Bund und Länder geführt, dafür Sorge zu tragen, in die weitere europäische Regulierung auch die Medienanstalten mit einzubeziehen.

---

## Fazit

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die Strukturmaßnahmen der Medienanstalten in den letzten drei Jahren zu einer weiteren Ausprägung des Gemeinschaftsbewusstseins und -handelns geführt haben. Von der Zusammenlegung der Geschäftsstelle der Medienanstalten mit denen der KJM und der KEK in Berlin über die Einführung der Fachausschussstruktur bis hin zur bereichsübergreifenden Arbeit über ZAK/DLM-Grenzen hinweg als Ergebnis des Organisationsgutachtens zur Gemeinsamen Geschäftsstelle konnte mit einheitsstiftenden Maßnahmen eine verbesserte innere Geschlossenheit der Medienanstalten erreicht werden, ohne die föderalen Strukturen und deren Vielfalt zu tangieren.

Die deutlichere Wahrnehmung der Marke „die medienanstalten“ nach außen konnte besonders durch die inhaltlichen Positionierungen im deutschland- und europaweiten Regulierungsprozess, aber auch durch die Anwendung moderner Regulierungsinstrumente wie Moderations- oder Beratungsaktivitäten gesteigert werden. Die Relevanz der Arbeit der Gemeinschaft der Medienanstalten wird gegenwärtig in der öffentlichen Debatte nicht bestritten und auch in der Politik nicht in Frage gestellt. Dazu haben alle Gremien und Organe, aber auch und besonders die Mitarbeiter in der Geschäftsstelle und in den einzelnen Häusern beigetragen.