

Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (ALM)

Schlussbericht des Vorsitzenden der ALM/ der geschäftsführenden Anstalt von Januar 2008 bis Dezember 2010

Landesanstalt für Kommunikation (LFK) Baden-Württemberg

Nach den Grundsätzen für die Zusammenarbeit der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland (ALM) –ALM Statut – hat die geschäftsführende Anstalt der ALM zum Ende ihrer Amtszeit der Gesamtkonferenz einen Schlussbericht über ihre Geschäftsführung vorzulegen (§ 3 Abs. 6). Dieser Verpflichtung kommt der ALM-Vorsitzende/die Landesanstalt für Kommunikation (LFK) Baden-Württemberg mit dem folgenden Bericht nach. Er beschreibt die Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten während der Geschäftsführung der LFK in der Zeit von Januar 2008 bis Dezember 2010.

Inhalt

1. Vorbemerkung
2. Geschäftsführende Anstalt/ALM-Vorsitz
3. Organisation der Zusammenarbeit
 - 3.1 Aufgabenverteilung
 - 3.2 Weitere Zusammenarbeit
4. Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit, Satzungen und Richtlinien
 - 4.1 Reform der Medienaufsicht
 - 4.2 Drei-Stufen-Test
5. Schwerpunkte der Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten
 - 5.1 Rundfunkzulassungen und Telemedien
 - 5.2 Programm- und aufsichtsangelegenheiten
 - 5.2.1 Werbeaufsicht
 - 5.2.2 Gewinnspiele
 - 5.2.3 Qualitätsdebatte
 - 5.2.4 Besondere Formate
 - 5.2.5 Regionalfensteranalyse

- 5.3 Digitale Entwicklung
 - 5.3.1 Stand der Digitalisierung
 - 5.3.2 Digitale Dividende
 - 5.3.3 Interoperabilität
 - 5.3.4 DVB-H/Mobile TV
 - 5.3.5. DAB plus
- 5.4 Plattformen
- 5.5 Europaangelegenheiten
 - 5.5.1 Audiovisuelle Mediendiensterichtlinie (AVMD-Richtlinie)
 - 5.5.2 Richtlinienvorschlag zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie
 - 5.5.3 Telekom – Paket (TK Review)
 - 5.5.4 Harmonisierung des Frequenzmanagements
 - 5.5.5 Netzneutralität
 - 5.5.6 Regulierungsbehörden anderer Länder
- 5.6 Veröffentlichungen und Beteiligungen
- 5.7 Veranstaltungen

1. Vorbemerkung

Die Amtszeit der LFK als geschäftsführende Anstalt war geprägt durch

- die weitere Digitalisierung der Versorgungsstrukturen mit der Fortsetzung des Analog-Digital-Umstiegs auf allen Kapazitätsebenen,
- die Veränderungen des Nutzungsverhaltens bei den elektronischen Medien und
- die Fortentwicklung der rundfunkrechtlichen Voraussetzungen in Deutschland wie auf europäischer Ebene
- den Abschluss der Beratungen über die Strukturreform der Landesmedienanstalten mit wichtigen Umsetzungsschritten.

Hierzu wie im Übrigen konzentriert sich dieser Bericht wie bereits die Vorgängerberichte auf die Wiedergabe wesentlicher Positionen zu den Hauptaufgabenfeldern der ALM. Dabei wird die Vielzahl von Beratungen und Entscheidungen zu den o. g. Kernthemen nicht vollständig dargestellt. Neben den Publikationen der ALM und ihrer Schriftenreihe, insbesondere dem Jahrbuch der Landesmedienanstalten, dem Pro-

gramm- und dem Digitalisierungsbericht, kann auf den ausführlichen Internetauftritt der ALM verwiesen werden. Unter www.landesmedienanstalten.de bzw. www.alm.de finden sich für den Berichtszeitraum die Pressemitteilungen der DLM, ALM und KJM, aber auch weitergehende Informationen zu wesentlichen Positionen und Themen.

2. Geschäftsführende Anstalt/ALM-Vorsitz

In ihrer Sitzung am 21. November 2007 wählte die Gesamtkonferenz die Landesanstalt für Kommunikation Baden Württemberg (LFK) für den Zeitraum vom 01. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2009 zur geschäftsführenden Anstalt der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland. Der Vorsitz der Gremienvorsitzendenkonferenz wurde von dem Vorsitzenden des Medienrats der LFK, Dr. Hartmut Richter, übernommen. Der Präsident der LFK, Thomas Langheinrich, übernahm den Vorsitz der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) sowie zunächst den Vorsitz der Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM). Gleichzeitig wurden bereits die Mandate angesichts der Strukturveränderung zum 01. September 2008 vergeben. Als Vorsitzender der neu gegründeten Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) wurde ebenfalls Thomas Langheinrich bestimmt. Beauftragter für Programm und Werbung wurde Prof. Dr. Norbert Schneider, LfM, Beauftragter für Plattformregulierung und Digitalen Zugang wurde Dr. Hans Hege, mabb.

Zwischenzeitlich hatte sich die GVK eine eigene Geschäftsordnung gegeben, die die Wahl des GVK-Vorsitzenden durch die GVK selbst vorsieht. Am 18.11.2009 verlängerte die Gesamtkonferenz die Amtszeit der geschäftsführenden Anstalt und das aktuelle Personaltableau um ein weiteres Jahr bis zum 31.12.2010. Im Laufe des Jahres 2010 wurde das ALM-Statut geändert und dabei die Funktion der geschäftsführenden Anstalt aufgegeben, auch geschuldet der eigenständigen Wählbarkeit des GVK-Vorsitzenden. Der DLM-/ZAK-Vorsitzende hat auch den Status des ALM-Vorsitzenden.

Während der Amtszeit der LFK fanden neun GVK-Sitzungen, 30 DLM-Sitzungen, 24 ZAK-Sitzungen und acht Gesamtkonferenzen statt.

3. Organisation der Zusammenarbeit

3.1 Aufgabenverteilung

Die Mitgliederzusammensetzung und Aufgabenverteilung in der ALM stellte sich während der Amtszeit der LFK wie folgt dar:

Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK), (Stand: 31.10.2010)

Die Gremienvorsitzendenkonferenz trifft nach § 36 Abs. 3 RStV die Auswahlentscheidungen bei den Zuweisungen für drahtlose Übertragungskapazitäten an private Anbieter und ist zuständig im Rahmen der Plattformbelegung. Daneben werden insbesondere Fragen der Medienpolitik und medienethische Aspekte beraten.

Zusammensetzung:

Vorsitz: Dr. Hartmut Richter, LFK

Dr. Erich Jooß, BLM

Prof. Dr. Jutta Limbach, mabb

Felix Holefleisch, brema

Jörg Howe, MA HSH

Winfried Engel, LPR Hessen

Marleen Janew, MMV

Ortrud Wendt, NLM

Frauke Gerlach, LfM

Renate Pepper, LMK

Prof. Dr. Stephan Ory, LMS

Dr. Uwe Grüning, SLM

Albrecht Steinhäuser, MSA

Johannes Haak, TLM

Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) (Stand: 31.10.2010)

Die DLM ist für die Wahrnehmung der Interessen der Mitgliedsanstalten auf dem Gebiet des Rundfunks auf nationaler und internationaler Ebene zuständig. Sie unterhält den Informations- und Meinungsaustausch mit Rundfunkveranstaltern, behandelt gemeinsame Angelegenheiten außerhalb der Zulassungs- und Aufsichtsaufgaben.

Zusammensetzung:

Vorsitz: Thomas Langheinrich, LFK

Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, BLM

Cornelia Holsten, brema

Dr. Hans Hege, mabb

Thomas Fuchs, MA HSH

Prof. Wolfgang Thaenert, LPR Hessen (Europabeauftragter)

Dr. Uwe Hornauer, MMV (Verwaltungsbeauftragter)

Andreas Fischer, NLM

Dr. Jürgen Brautmeier, LfM

Manfred Helmes, LMK (Beauftragter für Medienkompetenz und Bürgermedien)

Dr. Gerd Bauer, LMS (Hörfunkbeauftragter)

Prof. Kurt-Ulrich Mayer, SLM

Martin Heine, MSA

Jochen Fasco, TLM

Gesamtkonferenz (GK)

Vorsitz: Dr. Hartmut Richter und Thomas Langheinrich, LFK

Die Gesamtkonferenz besteht aus den Mitgliedern der DLM und der GVK.

Gemeinsame Geschäftsstelle der ALM

Im Zuge der Umsetzung des 10. RÄndStV wurde am 01. Mai 2010 die Gemeinsame Geschäftsstelle der ALM eingerichtet. Sie koordiniert die länderübergreifenden Aufgaben der Landesmedienanstalten für die GVK, DLM und ZAK und ihrer Einrichtungen.

gen, ab 2013 auch für die KJM und die KEK. Leiter der 10-köpfigen Geschäftsstelle ist Andreas Hamann.

Die Gemeinsamen Stellen/ZAK-Beauftragte

Zur Erledigung der länderübergreifenden Aufgaben hatte die ALM zunächst sog. Gemeinsame Stellen eingerichtet. Im Einzelnen waren dies die Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang (GSDZ) und die Gemeinsame Stelle Programm, Werbung und Medienkompetenz (GSPWM). Die Gemeinsamen Stellen erarbeiteten bis zum 31.08.2008 innerhalb der ihnen übertragenen Aufgaben Empfehlungen für die zuständige Landesmedienanstalt. Sie waren mit Mitgliedern der DLM besetzt und hatten ständige Prüfgruppen berufen, die aus Mitarbeitern von Landesmedienanstalten bestanden, die für diese Arbeit benannt wurden. Die Geschäftsstellen der Gemeinsamen Stellen hatten eine koordinierende Funktion. Mit der Einrichtung der ZAK wurden die Gemeinsamen Stellen jedoch obsolet. Die ZAK kann nunmehr verbindliche Entscheidungen in länderübergreifenden Angelegenheiten treffen, die von den beiden ZAK-Beauftragten, die die gleichen Aufgaben haben wie die früheren Vorsitzenden der Gemeinsamen Stellen, vorbereitet werden. Sie bedienen sich insoweit der ALM-Geschäftsstelle in Berlin und den zuständigen Referenten in den Landesmedienanstalten.

Gemeinsame Stelle Programm, Werbung, Medienkompetenz

(bis zum 31.08.2008)

Prof. Dr. Norbert Schneider, LfM (Vorsitz)

Dr. Gerd Bauer, LMS

Manfred Helmes, LMK

Jochen Fasco, TLM

Thomas Langheinrich, LFK

Wolfgang Schneider, brema

Prof. Wolfgang Thaenert, LPR Hessen

Gemeinsame Stelle Digitaler Zugang (bis zum 31.08.2008)

Dr. Hans Hege, mabb (Vorsitz)

Martin Heine, MSA

Dr. Uwe Hornauer, LRZ

Thomas Langheinrich, LFK

Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, BLM
Prof. Dr. Norbert Schneider, LfM
Prof. Wolfgang Thaenert, LPR Hessen

Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) (seit 01.09.2008)

In der ZAK werden Fragen der Zulassung und Kontrolle bundesweiter Veranstalter, der Plattformregulierung sowie der Entwicklung des Digitalen Rundfunks bearbeitet. Die ZAK nutzt zur Erfüllung ihrer Aufgaben die Dienste der Beauftragten für Programm und Werbung und für Plattformregulierung und Digitalen Zugang.

Vorsitz: Thomas Langheinrich, LFK
Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, BLM
Dr. Hans Hege, mabb, (Beauftragter für Plattformregulierung und Digitalen Zugang)
Cornelia Holsten, brema
Thomas Fuchs, MA HSH (Beauftragter für Programm und Werbung)
Prof. Wolfgang Thaenert, LPR Hessen
Dr. Uwe Hornauer, MMV
Andreas Fischer, NLM
Dr. Jürgen Brautmeier, LfM
Manfred Helmes, LMK
Dr. Gerd Bauer, LMS
Prof. Kurt-Ulrich Mayer, SLM
Martin Heine, MSA
Jochen Fasco, TLM

ALM-Vertretung in Brüssel

Seit Oktober 1999 verfügt die ALM über eine Vertretung in Brüssel. Seither sichert Rechtsanwältin Katrin Stoffregen den Informationsfluss zwischen der europäischen Regulierungsebene und den Landesmedienanstalten. Als ALM-Repräsentantin berät sie die Landesmedienanstalten in europarechtlichen Fragen und nimmt deren Interessen gegenüber der Europäischen Union und anderen europäischen Institutionen, z. B. im Rahmen von Anhörungen, in Brüssel wahr. Ansprechpartner der Brüsseler Repräsentantin in Deutschland ist der Europabeauftragte der DLM, Prof. Wolfgang Thaenert.

Personelle Änderungen

Die ALM hatte im Berichtszeitraum einige personelle Veränderungen zu verzeichnen, die vor allem auf das Ausscheiden aus dem Direktorenamt in den Ruhestand zurückzuführen sind. Nachdem Wolfgang Schneider, langjähriger brema-Direktor und Verwaltungsbeauftragter der DLM am 30.06.2009 ausschied, wurde Cornelia Holsten Direktorin der brema und damit Mitglied der DLM und der ZAK. Sie ist die erste Direktorin in diesem Kreis. Der Direktor der MMV, Dr. Uwe Hornauer ist Nachfolger von Wolfgang Schneider im Amt des Verwaltungsbeauftragten der DLM. 2010 schieden ebenfalls zwei langjährige Direktoren aus ihren Ämtern und damit auch aus DLM und ZAK aus: Reinhold Albert, NLM, trat in den Ruhestand zum 31.07.2010 und Prof. Dr. Norbert Schneider, LfM, zum 30.09.2010. In beiden Fällen wurden die bisherigen Stellvertreter als Nachfolger von den jeweiligen Entscheidungsgremien gewählt. Andreas Fischer, NLM, und Dr. Jürgen Brautmeier, LfM, sind seither Mitglieder in DLM und ZAK. Thomas Fuchs, MA HSH, trat die Nachfolge von Prof. Dr. Norbert Schneider als Beauftragter für Programm und Werbung an. Prof. Dr. Ernst Benda, langjähriger Vorsitzender des mabb-Medienrats, starb am 02. März 2009. Seine Nachfolgerin als Medienratsvorsitzende und Mitglied in der GVK wurde ebenfalls eine Verfassungsrechtlerin, Prof. Dr. Jutta Limbach. Zu Beginn der Amtszeit von Dr. Hartmut Richter als GVK-Vorsitzende traten auch hier einige neue Mitglieder ihr Amt an. Ortrud Wendt, NLM, folgte auf Thomas Koch, Dr. Uwe Grüning, SLM, wurde Nachfolger von Prof. Dr. Christoph Degenhart und Felix Holefleisch, brema, kam für Reinhard Wessel in die GVK.

3.2 Weitere Zusammenarbeit

Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)

Die durch den zum 1. April 2003 in Kraft getretenen Jugendmedienschutzstaatsvertrag eingerichtete KJM hat 12 Mitglieder; sechs Mitglieder stammen aus dem Kreis der Direktoren der Landesmedienanstalten, vier Mitglieder werden von den für den Jugendschutz zuständigen obersten Landesjugendbehörden (L) und zwei Mitglieder von der für den Jugendschutz zuständigen obersten Bundesbehörde (B) entsandt. Vorsitzender ist seit dem 2. April 2003 BLM-Präsident Prof. Dr. Wolf-

Dieter Ring. Auf den ausführlichen Bericht gem. § 17 Abs. 3 JMStV über die Tätigkeit der KJM wird verwiesen.

Mitglieder:

(Stand: 31.10.2010)

Vorsitz: Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, BLM

Manfred Helmes, LMK (stv. Vorsitzender)

Thomas Fuchs, MA HSH

Jochen Fasco, TLM

Prof. Kurt-Ulrich Mayer, SLM

Cornelia Holsten, brema

Prof. em. Dr. Ben Bachmair (L)

Folker Hönge (L)

Sigmar Roll (L)

Frauke Wiegmann (L)

Thomas Krüger (B)

Elke Monssen-Engberding (B)

Stellvertretende Mitglieder:

N.N. (bis 30.06.2010: Reinhold Albert, NLM)

Dr. Gerd Bauer, LMS

Dr. Hans Hege, mabb

Martin Heine, SLM

Dr. Uwe Hornauer, LRZ

Prof. Wolfgang Thaenert, LPR Hessen

Petra Müller (L)

Prof. Dr. Horst Niesyto (L)

Sebastian Gutknecht (L)

Bettina Keil (L)

Michael Hange (B)

Petra Meier (B)

Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)

Die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) ist im Zuge der Novellierung der rundfunkstaatsvertraglichen Regelungen 1997 zur Sicherung der Meinungsvielfalt eingerichtet worden. Die Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten (KDLM) ist ebenfalls mit dieser Novelle – gleichsam als weitere Instanz – gebildet worden. Bis zum 31.08.2008 dienten beide den jeweils zuständigen Landesmedienanstalten als Organe bei der Überprüfung der Einhaltung der für die privaten Veranstalter geltenden Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunkstaatsvertrag. Die Kommission bestand bis dahin aus sechs Sachverständigen des Rundfunk- und Wirtschaftsrechtes, die von den Ministerpräsidenten der Länder berufen werden, die KDLM-Besetzung war mit der der DLM identisch. Seit der Umsetzung der Strukturreform mit dem 10. RÄndStV hat der Gesetzgeber die Struktur vereinfacht und unter Wegfall der KDLM die KEK paritätisch mit Sachverständigen und Direktoren besetzt. Der Vorsitzende kann nur aus dem Sachverständigenkreis kommen. Es besteht eine Inkompatibilität zwischen KEK- und KJM-Mitgliedschaft (in Bezug auf die Erstmitglieder).

Außerhalb ihrer Einzelfallprüfungen, die im Berichtszeitraum sämtlich positiv ausfallen, pflegt die KEK eine Programmliste, die auch von den Landesmedienanstalten auf der Homepage veröffentlicht wird. Sie enthält die aktualisierten Angaben zur gesellschaftsrechtlichen Struktur und Zusammensetzung der Fernsehveranstalter, zu den unmittelbaren und mittelbaren in- und ausländischen Beteiligungen und zu den verbundenen Unternehmen. Die KEK erstellte zudem regelmäßige Jahresberichte und publizierte die Untersuchungen „Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung“ und „Auf dem Weg zu einer medienübergreifenden Vielfaltssicherung“ in der Schriftenreihe der ALM.

Mitglieder:

(Stand: 31.10.2010)

Prof. Dr. Insa Sjurts (Vorsitzende)

Dr. Hans-Dieter Lübbert, (stv. Vorsitzender seit 16.04.2007)

Prof. Dr. Dieter Dörr

Prof. Dr. K. Peter Mailänder,

Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz

Dr. Jürgen Schwarz.
Dr. Hans Hege, mabb
Dr. Uwe Hornauer, MMV
N.N. (Reinhold Albert bis 31.07.10)
Dr. Gerd Bauer, LMS
N.N. (Prof. Dr. Schneider bis 30.09.10)
Prof. Wolfgang Thaenert, LPR Hessen

Ersatzmitglieder

Prof. Dr. Georgios Gounalakis
Franz Wagner
Thomas Langheinrich, LFK
Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, BLM

4. Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit, Satzungen und Richtlinien

Zentrale Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten in der ALM sind §§ 35 ff des Rundfunkstaatsvertrages (RStV). Diese Normen bestimmen im Wesentlichen auch die Aufgabenverteilung der ALM nach dem ALM-Statut. Der Rundfunkstaatsvertrag gilt in der Fassung des 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag (RÄndStV) seit dem 1. April 2010. Ein wichtiger Schritt zur Neugestaltung der Medienordnung in Deutschland wurde jedoch bereits mit dem 10. RÄndStV vollzogen, der die gesetzliche Grundlage für die ZAK und GVK schuf. Wesentliche Neuerung ist die erstmalige bundesweite Kompetenzverteilung im Bereich Zulassung und Programmaufsicht neben den bisherigen Aufgaben des Konzentrationsrechts der KEK und des Jugendmedienschutzrechts der KJM. Für diese sind die Regelungen zum Schutz der Jugend und der Menschenwürde weiterhin im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) enthalten. Die im Rundfunkstaatsvertrag genannten Kommissionen arbeiten nach eigenen Geschäftsordnungen. Das ALM-Statut, welches 2010 mit der Errichtung der Gemeinsamen Geschäftsstelle zu ändern war, ist erstmals in Vertragsform verabschiedet worden. Es vereint die Regeln der Zusammenarbeit mit dem notwendig gewordenen Gesellschaftsvertrag über die Geschäftsstelle in Form einer BGB-Gesellschaft. Wichtige Änderungen brachte auch der 12. RÄndStV, der am 1. Juni 2009 in Kraft trat und die Neudefinition des Rundfunkbegriffs in Umsetzung der

AVMD-Richtlinie vornahm. Danach wird im Grundsatz Rundfunk von Telemedien in der technischen Abgrenzung „linearer/nicht linearer Dienst“ unterschieden. Mit dem 13. RÄndStV wurde eine weitere Umsetzung der Richtlinie vollzogen, indem Regelungen zur Produktplatzierung eingefügt wurden. Entsprechende Anpassungen an die Werberichtlinien der Landesmedienanstalten hat die Gesamtkonferenz am 17. März 2010 beschlossen.

4.1 Reform der Medienaufsicht

Die Beratungen der Landesmedienanstalten über die Reform der Zusammenarbeit in länderübergreifenden Angelegenheiten wurden im Berichtszeitraum fort- und die beschlossenen Grundsätze im Wesentlichen umgesetzt. So sieht der 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag mit GVK, ZAK, KJM, KEK vier Kommissionen vor, die für die zuständigen Landesmedienanstalten verbindliche Entscheidungen treffen. Anders als von den Landesmedienanstalten zuvor angeregt, wird die zentrale Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) nicht in Konzentrationsfragen tätig, sondern weiterhin die KEK, die allerdings um sechs Mitglieder aus dem Kreis der Direktoren der Landesmedienanstalten erweitert wurde. Gleichzeitig wurde die bisherige Revisionsinstanz in Konzentrationsfragen, die KDLM, abgeschafft. Die Kommission für Jugendschutz (KJM) nimmt ihre Aufgaben unverändert wahr. Die Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK) erlangte gesetzlichen Status, ihre Zuständigkeit erstreckt sich auf Auswahlentscheidungen in Zuweisungsangelegenheiten. Wesentlich war auch die staatsvertragliche Normierung zur Einrichtung einer gemeinsamen Geschäftsstelle, die die Aufgaben der Kommissionen koordiniert. Die Gesamtkonferenz beschloss im März 2009, dass Berlin der Sitz der Geschäftsstelle werden sollte. In der Folgezeit wurden die Vorbereitungen getroffen für die Besetzung der Führungspositionen in der Geschäftsstelle, die Anzahl der Mitarbeiter bis zu 10 festgelegt und mit der Neufassung des ALM-Statuts auch die rechtliche Grundlage für den Betrieb als BGB-Gesellschaft geschaffen. Unter Federführung von Dr. Uwe Hornauer, MMV, als Verwaltungsbeauftragter der DLM wurde eine Finanzierungssatzung für alle Einheiten der ALM erarbeitet. Insofern kommt es mit dem Nachtragshaushalt 2010 und dem Wirtschaftsplan 2011 erstmals zu einem Gemeinschaftshaushalt der ALM. Der Verwaltungsbeauftragte war auch bei der Suche nach den Räumlichkeiten für die Geschäftsstelle behilflich, die schließlich in der Friedrichstraße 60 in Berlin-Mitte gefunden wurden. Seit dem 1. Mai 2010 arbeitet diese ge-

meinsame Anlaufstelle in Berlin. Die Eröffnungsveranstaltung fand am 18. Mai 2010 statt. Die Geschäftsstelle wird von Andreas Hamann geleitet und steht seitdem für die Koordinierung und Begleitung der länderübergreifenden Angelegenheiten der ALM fachkundig zur Verfügung. Zudem beherbergt die Geschäftsstelle in Berlin das Projektbüro von „klardigital 2012“ - einer Initiative der Landesmedienanstalten in Zusammenarbeit mit ARD, Mediengruppe RTL Deutschland, ProSiebenSat.1, VPRT und ZDF. Das Projektbüro soll den Umstieg von der analogen auf die rein digitale Satellitenübertragung durch Beratung für den Verbraucher, Fachhandel, das Fachhandwerk, die Wohnungswirtschaft und Kabelnetzbetreiber erleichtern. Bis Mitte 2013 bleiben die durch gesetzliche Festlegung bestehenden Geschäftsstellen der Kommissionen für Jugendmedienschutz (KJM) und Konzentration (KEK) erhalten. Erst danach erfolgt eine Integration dieser Geschäftsstellen in eine „echte“ gemeinsame Geschäftsstelle. Damit ist eine der wesentlichen Grundlagen für eine effektive Zusammenarbeit noch nicht erreicht.

4.2. Drei-Stufen-Test

Der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag brachte auch die Regelungen zu den sog. 3-Stufen-Tests. Danach wird die Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Internet-Angebote auch unter dem Gesichtspunkt der Marktverträglichkeit überprüft. Die Einbindung des Marktes und die von externen Gutachtern für die Gremien von ARD und ZDF erstellten Marktgutachten waren Gegenstand intensiver Diskussionen. Die Landesmedienanstalten haben sich im Interesse der Aufrechterhaltung eines ohnehin prekären Gleichgewichts im dualen System hieran beteiligt. Da dieses durch öffentlich-rechtliche Telemedien weiter gefährdet sein könnte, sah die ALM es als sinnvoll an, Vorschläge zu den Grundlagen und Abläufen des Drei-Stufen-Tests zu unterbreiten¹. Dabei wurde die Entscheidungshoheit der öffentlich-rechtlichen Gremien gesehen und anerkannt.

Inzwischen sind die vielzähligen 3-Stufen-Tests abgeschlossen. Im Zuge der Überprüfung durch die Gremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde dabei eine Reihe von Angeboten verändert, insbesondere verschlankt. Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die Online-Mediennutzung noch am Anfang steht. Inwieweit gebührenfinanzierte Online-Angebote tatsächlich marktliche Auswirkungen entfalten, bleibt also noch abzuwarten.

¹ Gutachten: „Leitfaden für externe Gutachten zu marktlichen und publizistischen Auswirkungen im Rahmen von Drei-Stufen-Tests“: http://www.alm.de/fileadmin/Download/Leitfaden_IPMZ_20090916.pdf

5. Schwerpunkte der Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten

5. 1 Rundfunkzulassungen und Telemedien

Im Jahre 2008 hat die DLM bzw. in ihrer Nachfolge die ZAK 30 neue Anträge für Rundfunkangebote und neun Anträge über Unbedenklichkeitsbescheinigungen für Telemedien bearbeitet. Zudem hat sich die ZAK erstmals mit zwei Fällen von Änderungen der Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse bei TV-Sendern beschäftigt. Erst zum zweiten Mal seit Bestehen der Landesmedienanstalten musste einem Rundfunkveranstalter die Zulassung für zwei Programme aberkannt werden. Hierbei handelte es sich um die türkischsprachigen Programme Kanal 7 INT und tvf des Veranstalters Euro 7 Fernseh- und Marketing GmbH.

Da die Arbeit der DLM seit 2007 durch technische Neuerungen wie DVB-H (Handy-TV), interaktives Fernsehen und IPTV bestimmt wurde und angesichts der Tatsache, dass das Internet sich zunehmend als Übertragungsweg für Rundfunkangebote durchsetzte, hat sich die DLM mit der Frage befasst, inwieweit einzelne IPTV-Angebote als Rundfunkprogramme zu qualifizieren sind. Hierzu veranstaltete die damalige GSPWM Anfang 2008 einen Workshop, in dem sie die Öffentlichkeit auf die Zuständigkeit und Aufsichtstätigkeit der Landesmedienanstalten in Bezug auf Rundfunk im Netz aufmerksam machte.

Im Jahre 2009 hat der Beauftragte für Programm und Werbung 24 Zulassungen für Rundfunkangebote geprüft, 23 Anträge auf Unbedenklichkeit sowie 16 Änderungsanzeigen von Inhaber- und Beteiligungsverhältnissen bearbeitet und zur Abstimmung in die ZAK eingebracht.

Das erste Halbjahr 2010 war von Neuzulassungen im Rundfunkbereich geprägt: Von Januar bis einschließlich Juli bearbeitete die ZAK bereits 24 Zulassungsanträge (inklusive vier Zulassungsverlängerungen), stellte zwei Unbedenklichkeitsbescheinigungen aus und genehmigte neun Änderungen von Inhaber- und Beteiligungsverhältnissen.

5.2 Programm- und Aufsichtsangelegenheiten

5.2.1 Werbeaufsicht

Im Rahmen der Aufsichtsarbeit für Werbung kontrollierte die DLM/ZAK die privaten Fernsehveranstalter. Dabei war ein leichter Anstieg der problematischen Fälle im Vergleich zum Vorjahr zu beobachten. So wurde im Jahr 2008 in 73 Fällen geprüft, ob Verstöße gegen die Werbe- und Sponsoringregelungen des Rundfunkstaatsvertrags vorlagen. In 52 Fällen (2007: 43 Fälle) wurde der jeweiligen lizenzgebenden Medienanstalt empfohlen, rechtsaufsichtlich tätig zu werden bzw. ein Verfahren einzuleiten. Auch in der Werbeaufsicht setzt der Beauftragte Prüfgruppen ein, die aus Fachreferenten/-innen der Medienanstalten zusammengesetzt sind. Deren Empfehlungen bereiten die ZAK-Entscheidungen vor. Sofern gegen Beanstandungsbescheide der Lizenzanstalten durch die Veranstalter geklagt wurde, entschieden die Gerichte zugunsten der Landesmedienanstalten: So wurde die Praxis einiger Veranstalter, Dauerwerbesendungen mit dem Begriff „Promotion“ zu kennzeichnen, von den Gerichten als rechtlich unzulässig bewertet. Sowohl die von ProSieben ausgestrahlte „WOK WM“, bei der zahlreiche Markennamen prominent ins Bild gesetzt wurden, als auch die Sat.1-Show „Jetzt geht’s um die Eier! Die große Promi-Oster-Show“ sahen das Verwaltungsgericht Berlin und das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz als nicht vereinbar mit den werberechtlichen Vorgaben an. Schließlich wurden in Form einer Stichprobenuntersuchung zwei Programmanalysen durchgeführt, und zwar zu den Themen Sponsoring und Werbeunterbrechungen und zum Schwerpunktthema Formate. Ziel der Programmanalysen war es, einen Überblick über mögliche Werbeverstöße in bundesweit verbreiteten privaten TV-Programmen zu erhalten und auf dieser Grundlage eine einheitliche Auslegung und Anwendung der werberechtlichen Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags und der gemeinsamen Werberichtlinien der Landesmedienanstalten zu gewährleisten. Während die Untersuchung zum Sponsoring eine quantitative und qualitative Bestandsaufnahme dieser Sonderwerbform lieferte, standen bei der Formatanalyse solche Sendeformate im Fokus, die aufgrund vorheriger Untersuchungen werberechtlich auffällig oder die aktuell ins Programm aufgenommen worden waren und daher einer Überprüfung unterzogen werden sollten. In Fällen, in denen ein begründeter Anfangsverdacht gegeben war, wurden von den Lizenzanstalten Anhörungen der Veranstalter durchgeführt. Positiv zu vermerken

ist, dass die ZAK neben einigen werberechtlichen Hinweisen an die Veranstalter nur in einem Fall eine Beanstandung beschließen musste.

Im Bereich der Aufsicht über die Werbung im privaten Rundfunk hat der Beauftragte für Programm und Werbung im Zusammenwirken mit den Fachreferenten/-innen der Landesmedienanstalten die Werberichtlinien in Folge der Umsetzung der europäischen Richtlinie für audiovisuelle Medien in dem 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag überarbeitet. Die Konkretisierung der Rahmenbedingungen für die inhaltliche Ausgestaltung von Produktplatzierungen, die seit dem 1. April 2010 in Deutschland zulässig sind, stand dabei im Vordergrund. Die neuen Werberichtlinien sehen nun u.a. senderübergreifende einheitliche Kennzeichnungen von Produktplatzierungen vor. Ferner ist konkretisiert, wo und in welcher Weise Produktplatzierungen in einem Programm möglich sind. Darüberhinaus wurden auch andere Werbebestimmungen im Zuge der Umsetzung der Richtlinie für audiovisuelle Medien in den Werberichtlinien geändert. So hat es eine Liberalisierung u.a. der Werbeunterbrecherregelungen gegeben. Nach der Verabschiedung in den Gremien der Landesmedienanstalten sind die so modifizierten Werberichtlinien am 23. Februar 2010 in Kraft getreten.

Im Rahmen der Aufsichtsarbeit in Werbeangelegenheiten prüfte die ZAK im Jahr 2009 in 32 Fällen, ob Verstöße gegen die Werbe- und Sponsoringregelungen des Rundfunkstaatsvertrages vorlagen. In 21 Fällen wurde seitens der lizenzierenden Landesmedienanstalt ein Verfahren eingeleitet und in die ZAK zur Beschlussfassung eingebracht. Beanstandet wurden davon letztendlich zwölf. In zwei Fällen beschloss die ZAK, einen aufsichtlichen Hinweis an den Veranstalter zu erteilen.

Unter Anwendung der neuen Werberichtlinien wurden 2010 bisher 21 Sendungen bundesweiter Veranstalter hinsichtlich möglicher Werbeverstöße geprüft, von denen 17 beanstandet wurden². Somit ist gegenüber 2009 ein leichter Anstieg der beanstandungswürdigen Verstöße zu verzeichnen. Auffällig waren insbesondere der Einsatz von Werbung für unerlaubtes Glücksspiel im Umfeld von Poker-Sendungen sowie eine Vermischung von Programminhalten mit werblichen Elementen.

Zudem führte die ZAK eine Schwerpunktanalyse zum Thema Schleichwerbung durch, bei der im Sichtungszeitraum keine besonderen Auffälligkeiten festgestellt wurden. Ein Nachbesserungsbedarf trat nur im Bereich der Trennung von Programm und Werbung zu Tage. Die in diesem Zusammenhang ermittelten Verstöße werden

² Stand: Redaktionsschluss 31. Oktober 2010

von den lizenzierenden Landesmedienanstalten für eine endgültige ZAK-Entscheidung vorbereitet.

In Zusammenhang mit der Neuregelung zur Produktplatzierung wurde im Sommer 2010 ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die tatsächlichen Erscheinungsformen von Produktplatzierung im deutschen Privatfernsehen untersuchen soll. Erste Ergebnisse zeigen, dass die Einführung von Produktplatzierung im Deutschen Fernsehen nach Einschätzung vieler Marktteilnehmer noch einen gewissen zeitlichen Vorlauf benötigt und insoweit mit tatsächlichen Ergebnissen erst im Frühjahr 2011 zu rechnen ist.

5.2.2 Gewinnspiele

Im Jahr 2008 entwickelte die ZAK gemeinsam mit den Fachreferenten/-innen der Landesmedienanstalten eine Satzung für Gewinnspiele. Der Bedarf einer entsprechenden Satzung ergab sich nach einer langen Debatte rund um sog. „Call-In-Formate“. Nach weitgehend ergebnislosen Bemühungen um freiwillige Vereinbarungen hatten die Landesmedienanstalten den Gesetzgeber um eine rechtliche Grundlage für eine Satzung zu diesen Fragen ersucht. Mit Inkrafttreten des 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrags am 1. September 2008 erhielt die ZAK die rechtliche Grundlage hierzu. Ein wichtiges Problemfeld waren in diesem Zusammenhang die Gewinnspielsendungen und die Einzelgewinnspiele in Hörfunk und Fernsehen. Immer wieder wurde anhand von Einzelfällen debattiert, dass Gewinnspiele im Fernsehen und im Hörfunk klare, für die Nutzer nachvollziehbare und verständliche Regeln haben müssen und die Transparenz im Hinblick auf die Durchführung verbessert werden muss. Verbunden mit der Entwicklung der Gewinnspielsatzung wurde ein Gutachten zu Geschäftsmodellen und technischen Hintergründen von Call-In-Gewinnspielen in Auftrag gegeben³.

Die von der ZAK vorbereitete Gewinnspielsatzung, die nach der Verabschiedung in den Gremien der Landesmedienanstalten am 23. Februar 2009 in Kraft trat, löste schließlich die bis dahin geltenden, selbstverpflichtenden Gewinnspielregeln ab. Seitdem müssen Gewinnspiele und Gewinnspielsendungen im Fernsehen und im Hörfunk nach klaren, für die Nutzer nachvollziehbaren und verständlichen Regeln ablaufen. Transparenz für die Zuschauer und Zuhörer steht dabei im Vordergrund.

³ WIK-Gutachten: http://www.alm.de/fileadmin/forschungsprojekte/GSPWM/WIK-Consult_Studie_zu_TV-Gewinnspielen.pdf

Bei Missachtung der Vorschriften drohen den Veranstaltern Bußgelder von bis zu 500.000 Euro.

Die ProSiebenSat.1 GmbH negierte zunächst die Wirksamkeit der Gewinnspielsatzung und setzte die bisherige Praxis fort. Mit einer Normenkontrolle griff sie die Satzung in Bayern vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof an. In seinem Urteil setzte sich der BayVGh zunächst mit der für alle Satzungen relevanten Frage auseinander, ob die Gewinnspielsatzung überhaupt unmittelbare Wirkung für die Veranstalter entfalte. Weil die Betroffenen dem Satzungsgeber anders als beim Regelfall einer Satzung keine demokratische Legitimation verliehen hätten, sei der Regelungsgehalt der Satzung beschränkt. So dürfe die Satzung keine neuen Rechtsaspekte regeln, sondern müsse sich auf die Norminterpretation des Ermächtigungsgesetzes beschränken. Darauf gestützt hob der BayVGh Satzungsregelungen, die auf Verbraucherschutz und Suchtprävention beruhten, auf, bestätigte aber alle Regelungen, die Fairness und Transparenz der Gewinnspiele zum Inhalt haben. Den Beschluss griff die ProSieben-Gruppe in der Revision an, die BLM ging nach Absprache mit der DLM in Anschlussrevision. Die Rücknahme der Revision ist Bestandteil eines später geschlossenen Vergleichs.

Unmittelbar nach Inkrafttreten der Gewinnspielsatzung wurden Beanstandungsverfahren gegen fünf Sender wegen zahlreicher Verstöße gegen einzelne Inhalte der Gewinnspielsatzung und der Nichtbeachtung der 50-Cent-Entgeltgrenze bei Teilnahme über die Mobilfunknetze eingeleitet. Dabei wurde auch die Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren beschlossen, die dann im Sommer 2009 durchgeführt wurden.

Bei der Programmaufsicht im Jahre 2009 spielte insoweit die Überprüfung von Gewinnspielen und Gewinnspielsendungen auf Grundlage der Gewinnspielsatzung der Landesmedienanstalten eine herausragende Rolle. So prüfte die ZAK 33 Sendungen hinsichtlich der Einhaltung der Gewinnspielsatzung. In 26 dieser Fälle beschloss die ZAK eine Beanstandung wegen diverser Verstöße. Viele Beanstandungen hatten dabei irreführende Moderationen und Verletzungen der Informationspflichten zum Gegenstand.

2010⁴ wurden ferner 27 Gewinnspielsendungen in länderübergreifenden Fernsehprogrammen geprüft und beanstandet. Für Verstöße in 23 Sendungen wurden Bußgelder gegen den jeweiligen Veranstalter verhängt.

Darüberhinaus überprüften die Landesmedienanstalten auf Anregung der ZAK 2010 entgeltpflichtige Einzelgewinnspiele im Hörfunk. Dabei sichteten die jeweils lizenzgebenden Landesmedienanstalten das Programm der Hörfunkveranstalter stichprobenartig und stellten dabei im Ergebnis fest, dass die Ausgestaltung der beobachteten Einzelgewinnspiele im Untersuchungszeitraum größtenteils satzungsgemäß erfolgte. Kritische Anmerkungen bezogen sich vor allem auf die Erfüllung der Informationspflichten sowie die Formulierung der Teilnahmebedingungen.

Zum Ende des Jahres 2010 kamen die Fachreferenten/-innen der Landesmedienanstalten in einer weiteren stichprobenartigen Analyse von Gewinnspielsendungen im Fernsehen zu dem Ergebnis, dass eine grundsätzliche Nachbesserung der Gestaltung dieser Sendungen in Folge der vorausgegangenen Beanstandungen positiv festgestellt werden konnte.

Auch wurde die Frage aufgeworfen, wie mit Altfällen umzugehen sei, die in der aktuellen Anwendungspraxis der Veranstalter keine Rolle mehr spielten, weil die Veranstalter die Praxis satzungskonform umgestellt hatten. In diesem Bereich einigten sich die ZAK und betroffene Veranstalter nach mehrmonatigen Verhandlungen auf einen Vergleich. Angesichts des Umstands, dass ehemals beanstandetes Verhalten nun dauerhaft und in dem Vergleich auch rechtsverbindlich korrigiert wurde und damit das angestrebte Ziel der Sanktionierung erreicht worden ist, konnten zahlreiche Verfahren beendet werden. Die ProSieben-Gruppe akzeptierte Bußgelder in einer Höhe von 100.000 €. Ursprünglich belief sich die Gesamtforderung der Bußgelder auf 370.000,- €. Mit dem Vergleichsabschluss ist man weiter auf einem guten Weg, die Durchsetzung der Gewinnspielsatzung voranzutreiben. Ebenfalls werden derzeit die Auslegungsregeln erarbeitet, die in der Rechtsanwendung weiter für Klarheit für Veranstalter und Zuschauer sorgen sollten.

Seit Inkrafttreten der Gewinnspielsatzung stehen die ZAK und ihr Beauftragter für Programm und Werbung in einem regelmäßigen Austausch mit den Anbietern und technischen Dienstleistern von Call-In-Sendungen, um eine satzungsgemäße Gestaltung dieser Formate zu erzielen. Viele TV-Veranstalter haben seit Inkrafttreten der

⁴ Stand: Redaktionsschluss 31. Oktober 2010

Gewinnspielsatzung die Ausstrahlung von Gewinnspielsendungen eingestellt. Derzeit werden nur von 9Live, Sat.1, ProSieben, Kabel 1 und Sport 1 derartige Call-In-Formate verbreitet. Einzelgewinnspiele werden weiterhin von vielen länderübergreifenden Veranstaltern durchgeführt.

5.2.3 Qualitätsdebatte

Im Vergleich zum Jahr 2009 zeichnete sich sowohl ein Anstieg der ausgestellten Zulassungen als auch der Anzeigen von Änderungen der Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse ab. Die seit 2008 zu beobachtende Tendenz eines Anstiegs der Zulassungsanträge für Spartenkanäle, die durch die Fokussierung auf bestimmte Inhalte gekennzeichnet sind, setzte sich 2009/10 fort. Auch Internet- und Pay-TV-Programme werden überwiegend als Spartenprogramme beantragt.

Nach wie vor besteht die Problematik, die Inhalte der Spartenprogramme von den sogenannten Vollprogrammen, die wesentlich strengeren und vielfältigeren inhaltlichen Anforderungen entsprechen müssen, abzugrenzen. Vor diesem Hintergrund und dem Verkauf von N24 durch die ProSiebenSat.1 Media AG hat die DLM schon Ende 2009 eine öffentliche Debatte um die Qualität im privaten Rundfunk angestoßen und auf Defizite bei Nachrichten- und Informationsanteilen in zugelassenen privaten Fernsehvollprogrammen aufmerksam gemacht. Im Interesse einer Steigerung der journalistischen Qualität der Programme wurde unter Federführung des ZAK-Beauftragten Thomas Fuchs, MA HSH, das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg beauftragt, ein Gutachten zur „Regulierung durch Anreize - Optionen für eine anreizorientierte Regulierung der Leistungen privater Rundfunkveranstalter im RStV“ zu erstellen.

5.2.4 Besondere Formate

Beratungsformate

Intensiv beschäftigte sich die DLM in den Jahren 2007/2008 mit der Überprüfung der Angebote von Beratungssendungen im Privatfernsehen, die überwiegend im Bereich Esoterik angesiedelt waren und für sich beanspruchten, Hilfestellungen zu zahlreichen Lebenssituationen bieten zu können. Hier wurden aufgrund von Beschwerden

aus dem Kreis der Nutzer/-innen zum Teil erhebliche Mängel bei der Transparenz der Abläufe und Qualitätsdefizite hinsichtlich der Beratungsleistung festgestellt. Hierzu wurden mehrere Gespräche mit den Vertretern verschiedener Beratungssender geführt. Diese Gespräche führten dazu, dass das Beratungsangebot „Channel Live“ eingestellt wurde und mit dem Sender Astro TV eine Selbstverpflichtung in Bezug auf die Inhalte der Beratung vereinbart wurde.

Als Ergebnis der Diskussionen wurden einige der als besonders fragwürdig eingestuften Formate nicht mehr ausgestrahlt. Die Einhaltung der Selbstverpflichtung wurde in weiteren Sichtungen seitens der Landesmedienanstalten überprüft.

Des Weiteren gingen zahlreiche Beschwerden über den österreichischen Beratungssender Telemedial (hierbei handelt es sich um ein Angebot von Thomas Hornauer, dem die LFK zuvor in Baden-Württemberg die Veranstaltertätigkeit rechtskräftig untersagt hatte) ein. Mitte 2008 wurde dem Sender von der österreichischen Medienaufsicht KommAustria nach Gesprächen mit den deutschen Landesmedienanstalten aus formalen Gründen die Lizenz entzogen.

Weitere Formate

Schließlich hat die ZAK im Rahmen der Programmaufsicht auf die Rolle der Landesmedienanstalten hinsichtlich der Programmqualität hingewiesen. Die ZAK hat eine gesellschaftliche Diskussion darüber angestoßen, auf welche Weise Formaten wie „Frauentausch“ im Programm des Veranstalters RTL II und „Erwachsen auf Probe“ im Programm des Veranstalters RTL begegnet werden könne. Innerhalb dieser Debatte wies der damalige ZAK-Beauftragte, Prof. Dr. Norbert Schneider, auf die ethischen Verpflichtungen der Veranstalter und zugleich auf den möglichen Einfluss der Zuschauerinnen und Zuschauer auf die Programmqualität hin. Im letzten Quartal 2010 überprüft die ZAK die Einhaltung rundfunkrechtlicher Bestimmungen in der Sendung „Tatort Internet“ des Veranstalters RTL II, die sich mit den Gefahren des sogenannten Cyber-Groomings beschäftigt. Die Sendung zeigt, wie erwachsene Männer über das Internet Kontakt zu Kindern und Jugendlichen aufnehmen und das Vertrauen von diesen erschleichen, um schließlich ein Treffen mit sexuellen Absichten zu vereinbaren. Die voyeuristische Anmutung, rechtlich vor allem die journalistisch defizitäre Erkennbarkeit der Betroffenen werfe hier medienrechtliche Fragen auf.

5.2.5 Regionalfensteranalyse

Die ZAK gab in den Jahren 2008, 2009 und 2010 auch die Programmanalyse der Regionalfenster in den Programmen von SAT.1 und RTL in Auftrag. Die Bewertung der Programme ist eine Voraussetzung für die Bonuspunkte im Rahmen der Konzentrationsrechtlichen Höchstgrenzen bei der Errechnung des Marktanteils, vgl. § 26 Abs. 2 RStV. Die Untersuchung ergab für alle drei Jahre, dass die Regionalfenster insgesamt die Anforderungen der Fernsehfensterrichtlinie (FFR) erfüllen. Auffällig war 2008 und 2009 allenfalls ein leicht erhöhter Anteil an „Human-Touch“-Themen, der sich jedoch 2010 aufgelöst hat. Die Analyse im Jahr 2010 weist auf eine positive Entwicklung bezüglich größerer Vielfalt in der Berichterstattung hin.

5.3 Digitale Entwicklung

5.3.1 Stand der Digitalisierung

Der jährliche Digitalisierungsbericht der ZAK/ALM wurde von 2008 bis 2010 fortgeführt. 2010 ist zum sechsten Mal der Stand der Digitalisierung in Deutschland erfasst worden und auch weiterhin kann man einen Anstieg des Digitalisierungsgrades des Fernsehempfangs verzeichnen: Im Vergleich zum Vorjahr ist er um 6,7% gestiegen und damit empfangen knapp 62% der Fernsehhaushalte mittlerweile digital. Dies wurde von dem Marktforschungsunternehmen TNS Infratest anhand einer Befragung von 8.000 Haushalten im Zeitraum 20.05. bis 28.06.2010 ermittelt.

23 Mio. Haushalte nutzen einen der vier digitalen Übertragungswege DVB-T, DVB-S, DVB-C oder DSL-TV. Dem stehen noch rund 14 Mio. Haushalte gegenüber, die bislang ausschließlich analog empfangen. Damit hat sich die Zahl der digitalen Fernsehhaushalte seit dem ersten Digitalisierungsbericht 2005 verdreifacht. Wird eine lineare Fortschreibung zugrunde gelegt, so ist davon auszugehen, dass bis 2015 sämtliche Haushalte auf den digitalen Fernsehempfang umgestellt haben. Dazu sind zwei gegensätzliche Faktoren jedoch zu berücksichtigen: Zum einen ist anzunehmen, dass die letzten Analog-Haushalte am schwersten vom Analog-Digital-Umstellung zu überzeugen sind. Dies wird folglich den vollständigen Umstieg verlangsamen. Auf der anderen Seite wird die Abschaltung des analogen Satellitensignals im April 2012 insgesamt eine beschleunigende Wirkung entfalten.

Der Vergleich der vier Übertragungswege zeigt, dass beim Digitalisierungsgrad noch signifikante Unterschiede bestehen. Dazu im Folgenden ausführlich.

Terrestrik

Die Terrestrik, das Antennenfernsehen, ist seit Ende 2008 voll digital. 4,2 Millionen Fernsehhaushalte nutzen Mitte 2010 diesen Übertragungsweg. Entscheidend für die Akzeptanz von DVB-T ist weiterhin das Programmangebot. So haben Regionen in Deutschland, in denen seit Jahren eine große Anzahl von öffentlich-rechtlichen und privaten Programmen über Antenne verbreitet wird, mit 19,3% Nutzern einen deutlich höheren Anteil als die Regionen mit einem geringeren Programmangebot (5,6%). Für den Digitalisierungsgrad insgesamt ist DVB-T jedoch weniger ausschlaggebend, da insgesamt nur 11% der TV-Haushalte und 18% der Digital-TV-Haushalte die Terrestrik zum Fernsehempfang nutzen.

Zu beobachten wird sein, ob die Beendigung der DVB-T-Ausstrahlung von RTL in Nürnberg ein einmaliger Vorgang ist, oder eine Tendenz anzeigt. Die Zurückhaltung der privaten Fernsehkonzerne beim Ausbau von DVB-T ist nachvollziehbar, schließlich erreichen sie ihre Fernsehhaushalte bislang schon vollständig über Kabel und Satellit. Für die Zukunft der Terrestrik ist aber auch zu bedenken, dass in Regionen mit einem breiten DVB-T Programmangebot die terrestrische Nutzung weitaus höher ist als in den übrigen Regionen Teilen Deutschlands.

Um auch in Zukunft eine große Zahl von Fernsehprogrammen ungestört über die Terrestrik empfangen zu können, müssen jetzt die dafür erforderlichen Frequenzplanungen durchgeführt werden. Hier sind insbesondere die sehr aggressiv vorgetragenen Wünsche der Mobilfunker und auch die auf Expansion angelegten Planungen der Nachbarstaaten Deutschlands im Auge zu behalten. In den nationalen Arbeitskreisen hat die ALM durch TKLM-Mitglieder eine Position vertreten, die der terrestrischen Fernsehübertragung auch zukünftig Entwicklungsmöglichkeiten bietet.

Satellit

Der Digitalisierungsgrad beim Satelliten steigt fortwährend. Auf Initiative der Landesmedienanstalten haben ARD, ZDF, RTL Group und ProSiebenSat.1 Media AG unter Beteiligung des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) dem Abschalten des analogen Satellitensignals zugestimmt. Die Steigerung des Anteils digitaler Satellitenhaushalte auf nunmehr 79,1% bestätigt diesen Zeitplan. Die gleichzeitig etwas abflachende Digitalisierungskurve beim Satelliten unterstreicht aber auch die Notwendigkeit, das beschlossene „Aus“ des analogen Satellitenfernsehens den verbleibenden analogen Sat-Zuschauern breit zu vermitteln. Hierzu haben die vier großen Sendergruppen, der VPRT und die Landesmedienanstalten das Projektbüro „klar digital 2012“ gegründet, das die Kommunikation jetzt aufgenommen hat und seinen Sitz in der Geschäftsstelle der ALM in Berlin hat. Zwei Jahre vor dem Abschaltungstermin am 30.04.2012 begann die Informationskampagne und soll Zuschauer, Fachhandel, Fachhandwerk, Wohnungswirtschaft und Kabelnetzbetreiber darüber beraten, was die endgültige Analog-Digital-Umstellung für sie bedeutet.

Kabel

Auch im Kabel steigt der Digitalisierungsgrad des Kabels stetig weiter, so dass mittlerweile knapp 20% der TV-Haushalte digitales Kabelfernsehen empfangen, was ei-

nem Digitalisierungsgrad von knapp 38% entspricht. Das sind 7,3 Millionen Kabel-Haushalte, die bereits auf digitales Fernsehen umgestellt haben, rund eine Millionen TV-Haushalte mehr als im Vorjahr. Unter Federführung des Beauftragten für Plattformregulierung und digitalen Zugang, Dr. Hans Hege, mabb, arbeiteten in einer Arbeitsgruppe TKLM-Vertreter in Verhandlungen mit Kabelnetzbetreibern an einem Konzept, mit welchem regionale und lokale Fernsehveranstalter ihre Programme zu akzeptablen wirtschaftlichen Konditionen in das Digitale Kabel einspeisen können. Die Arbeiten an diesem Thema gestalteten sich als schwierig. Vor allem die wirtschaftlichen Überlegungen der Kabelnetzbetreiber hatten zur Folge, dass auch Ende 2010 noch keine allgemein akzeptierte Lösung für die Einspeisung lokaler und regionaler Programme ins Digitale Kabel umgesetzt werden konnte.

Für die Zukunft kann prognostiziert werden, dass die verstärkte Einführung von hochauflösendem Fernsehen (HDTV), Fernsehgeräte mit integriertem Satelliten- und Kabelempfang sowie hybride Geräte einen weiteren Schub in den nächsten Jahren erwarten lassen. Doch nicht nur die bessere Bildqualität und Geräteinnovationen werden die Digitalisierung des Kabels vorantreiben. Es ist ebenfalls zu erwarten, dass die Abschaltung des analogen Satelliten die Digitalisierung insgesamt und damit auch die im Kabel stärker in den Vordergrund rückt.

DSL-TV

Auch der andere leitungsgebundene Übertragungsweg, DSL-TV, bekommt laut Digitalisierungsbericht deutlichen Zulauf. Rund eine Millionen TV-Haushalte nutzen die Telefonleitung mittlerweile nicht mehr nur für Telefonie und Internet, sondern auch für den Fernsehempfang (Triple-Pay). Das bedeutet, dass 2,3% der TV-Haushalte DSL zum Fernsehempfang nutzen. Hier sind in Zukunft weiter steigende Nutzungszahlen und damit auch ein stärkerer Wettbewerb zum Kabel zu erwarten.

Zunehmend werden aber auch PCs und Laptops mittels Set-Top-Box oder DVB-T-Stick zum Fernsehempfang genutzt. Diese Zahl steigt ebenfalls, so dass 2010 rund 5 Mio. TV-Haushalte auch PC oder Laptop zum Fernsehen eingesetzt haben.

Der Digitalisierungsbericht konnte sich in den letzten Jahren als akzeptierte Publikation zu Rundfunkfragen im Zeitalter der Digitalisierung etablieren, so dass sich die ALM zu diesen Fragen eine wahrnehmbare und öffentlichkeitswirksame Position ver-

schaffen konnte. Der Digitalisierungsbericht gibt nicht nur einen fundierten Überblick über den Stand der Digitalisierung in Deutschland, er befasst sich zudem mit aktuellen Fragestellungen der Medienpolitik. In dieser Form wird die ALM/ZAK auch zukünftig einmal jährlich über die Entwicklung des Rundfunks berichten.

5.3.2 Digitale Dividende

Durch die Entscheidung der International Telecommunication Union (ITU) auf der Funkwellenkonferenz WRC07 in Genf, Teile des bisherigen Rundfunkspektrums für die Nutzung durch den Mobilfunk zuzulassen, wurde eine medienpolitische und wirtschaftspolitische Diskussion in Gang gesetzt. Die DLM hat frühzeitig die zukünftigen Möglichkeiten dieser Umwidmung thematisiert und eine Aktionsgruppe einberufen, die die Versorgung des ländlichen Raumes mit schnellem und mobilem Internet auf Frequenzspektrum der Digitalen Dividende ausloten sollte. Rundfunkfrequenzen sind besonders gut geeignet, um hohe Reichweiten zu erzielen. Damit können auch Regionen mit breitbandigem Internet versorgt werden, die mit bestehenden Mobilfunktechniken in der Erschließung unwirtschaftlich gewesen wären. Die DLM formulierte das Ziel einer vorrangigen Versorgung des ländlichen Raumes mit Breitbanddiensten durch die Frequenzen der Digitalen Dividende.

Die TKLM untersuchte im Auftrag der DLM die Auswirkungen der Digitalen Dividende auf den Rundfunkempfang über Terrestrik und Kabel und informierte hierüber die Landesmedienanstalten und die Rundfunkreferenten der Länder. Sie machte deutlich, dass es bei der Nutzung der Kanäle K61 bis K69 durch Mobilfunkanwendungen zu Störungen des Rundfunkempfangs kommen kann und das hierfür rechtzeitig Abhilfemaßnahmen auf regulatorischem und technischem Bereich getroffen werden müssen. Untersuchungen hierzu wurden in mehreren regionalen Projekten unter Beteiligung der Landesmedienanstalten in den Jahren 2008 und 2009 vorgenommen.

Bundesregierung und Bundesrat haben im Laufe des Jahres 2009 die nationalen Bestimmungen der Frequenznutzung (Frequenzbereichszuweisungplanverordnung) modifiziert, sodass der Frequenzbereich 790-862MHz (Fernsekanäle 61-69) zukünftig nicht mehr vom Rundfunk, sondern vom Mobilfunk genutzt werden soll. Im Oktober 2009 hatte hierzu die Bundesnetzagentur die Vergabebedingungen veröffentlicht und eine Ausschreibung in Form eines Versteigerungsverfahrens vorgesehen. Auf ausdrücklichen Wunsch der Länder wurde in die Vergabebedingungen mit aufge-

nommen, dass der Netzausbau zunächst in den ländlichen Gebieten zu erfolgen hat, die bislang mit Breitband Internetzugängen unterversorgt sind. Eine Forderung, die nach der Versteigerung im April 2010 durch den Vorsitzenden der DLM nochmals hervorgehoben wurde und die verknüpft wurde mit dem Appell, Lösungen zu entwickeln, um Störungen beim Fernsehempfang über DVB-T oder im Kabel zu vermeiden. In diesem Zusammenhang wurde ebenfalls darauf hingewiesen, dass es bislang noch ungeklärte Fragen gibt bezüglich der zugesicherten Kostenübernahme durch den Bund für die notwendigen Frequenzumstellungen der Rundfunksender und im Bereich der Funkmikrofone. Die Landesmedienanstalten vertreten gemeinsam mit den privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten die Position, dass das derzeit dem Rundfunk zugewiesene Frequenzspektrum nicht weiter beschnitten werden soll, um die Entwicklungsmöglichkeiten des Rundfunks nicht zu gefährden. Über die künftige Verwendung dieses Spektrum auch unter Einbeziehung des Nutzerverhaltens wird in den nächsten Monaten intensiv zu diskutieren sein.

5.3.3 Interoperabilität

Der Wunsch nach einem weiterhin vielfältigen und qualitativen Rundfunkangebot führt zu der Frage der Finanzierung. Diese wird in der digitalen Welt weiterhin über Werbung aber eben auch über Erlöse aus Abos oder Abrufgebühren gesichert. In technischer Hinsicht setzt das voraus, dass die Empfangsgeräte die Möglichkeit der Verschlüsselung der Angebote haben.

Aus Sicht der Landesmedienanstalten ist hierbei jedoch zu beachten, dass möglichen Mehrkosten auch ein entsprechender Mehrwert gegenüber stehen muss. Eine Bepreisung bislang kostenfreier TV-Angebote ist nicht im Sinne der Vielfalt. Daher war eine der Voraussetzungen für eine Unterstützung der Analog-Abschaltung des Satelliten durch die Landesmedienanstalten, dass das bisherige Free-TV-Angebot unangetastet bleibt.

Wichtig für die weitere Digitalisierung ist aber auch, dass Fernsehen weiterhin einfach zu bedienen ist. In diesem Zusammenhang spielt Interoperabilität eine wichtige Rolle. Der Zuschauer soll idealerweise mit jedem Empfangsgerät in der Lage sein, alle innerhalb eines Netzes verbreiteten Angebote zu empfangen. Eine Möglichkeit, dies zu gewährleisten bietet das sog. CI+-Modul, eine technische Schnittstelle, die an einem TV-Empfänger den Einsatz verschiedener Verschlüsselungssysteme erlaubt.

Die Landesmedienanstalten arbeiten hierbei eng mit BNetzA und BKartA zusammen. So haben sie sich beispielsweise an einer Projektgruppe CA/DRM der BNetzA beteiligt, die einen Vorschlag für die Kernfrage der Interoperabilität von CA/DRM-Systemen sowohl für klassisches digitales Fernsehen als auch für IPTV erarbeitet hat.

Zudem steht die ZAK im Dialog mit dem BKartA, das die Vorgaben der HD+-Plattform bzw. der Kabelnetzbetreiber für eine Grundverschlüsselung prüft. Es geht hierbei um die Frage, ob derart marktstarke Plattformen ihren Dienst nicht zumindest auch über eine offene Schnittstelle wie CI+ öffnen müssen.

5.3.4 DVB-H/Mobile TV

Die Entwicklung von Mobile TV und damit verbunden die Suche nach einem tragfähigen Plattformkonzept hat die Landesmedienanstalten in den drei zurück liegenden Jahren intensiv beschäftigt. Bescheinigte noch Ende 2007 die EU-Kommission DVB-H ein großes Marktpotential, ist es mittlerweile sehr ruhig um dieses System geworden. Im Vordergrund stehen nunmehr eher mobile Internet-Anwendungen, für die ein eigenes Broadcast-Netz jedenfalls nicht zwingend erforderlich ist.

Anfang 2008 hatte sich die Gesamtkonferenz der Landesmedienanstalten auf der Grundlage von übereinstimmenden Versuchslizenzen in den Ländern darauf verständigt, dem Bewerberkonsortium Mobile 3.0 den Zuschlag für den Versuchsbetrieb von Handy TV auf der Basis der DVB-H Technologie zu erteilen. Diese Entscheidung erwies sich letztlich als falsch, denn das Konsortium scheute die notwendigen Investitionen und gab jedoch Ende 2008 die Versuchslizenzen zurück.

Auf der neuen Rechtsgrundlage, die erstmals eine bundesweite Ausschreibung und Zuweisung von Frequenzkapazitäten vorsah, wurde dann eine mögliche Ausschreibung für den Regelbetrieb untersucht. Unter Leitung des ALM-Vorsitzenden führte eine Sondierungsgruppe Gespräche mit allen Marktbeteiligten, um das Potential des Systems auszuloten. Voraussetzung für eine Ausschreibung des 10-jährigen Regelbetrieb war und ist, dass ein entsprechendes Interesse des Marktes hinreichend belegt ist. Nur konkrete Interessensbekundungen und belastbare Vorklärungen mit den Sendernetzbetreibern, Rundfunkanbietern und Mobilfunkunternehmen, aus denen deutlich hervorgeht, wie die geplante Zusammenarbeit realisiert werden soll und wie die wirtschaftliche Tragfähigkeit aussieht, stellen eine hinreichende Grundlage für

eine Neuausschreibung dar. Dies konnte bislang noch nicht hinreichend dargelegt werden.

5.3.5. DAB plus

Der terrestrische Hörfunk ist ein wenig das Sorgenkind der Digitalisierung des Rundfunks: Vom hochsubventionierten Vorreiter in den neunziger Jahren zum finanzknappen Nachzügler heute. Der digitale Empfang des Hörfunks hat sich längst noch nicht durchgesetzt, trotz eines gemeinsamen Vorgehens der Landesmedienanstalten, ARD und Deutschlandradio seit 2008.

2009 schloss die Bundesnetzagentur das Frequenzzuteilungsverfahren für eine bundesweite DAB-Frequenzkette mit der Erklärung gegenüber MediaBroadcast ab, diesem die Frequenzblöcke zuzuteilen. Die Landesmedienanstalten hatten die dem privaten Rundfunk zustehenden Kanäle Ende 2009 ausgeschrieben. Diese Ausschreibung der ZAK hat die TKLM mit technischen Planungen begleitet. Mit dem Deutschlandradio wurde eine Einigung über eine Aufteilung der Kapazitäten zwischen ihm und privaten Anbietern im bundesweiten Multiplex erzielt. In den Verhandlungen zwischen den Hörfunkveranstaltern, die den bundesweiten Multiplex nutzen möchten, und der Media Broadcast als Netzbetreiber wirkte man daraufhin, dass ein Sendernetz gefunden wurde, welches wesentliche Ballungsräume und Verkehrsachsen Deutschlands abdeckt. Die Bewerber auf die Ausschreibung sollten sich dann mit dem Sendernetzbetreiber über die vertraglichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einigen. Denn nach den negativen Erfahrungen im DVB-H-Verfahren soll nur der Bewerber eine Zulassung erhalten, der die Ernsthaftigkeit seiner Bewerbung durch eine Einigung mit den feststehenden Sendernetzbetreiber nachweist.

Die Verträge sind Grundlage der ZAK für die Entscheidung über die Aufteilung der länderübergreifenden Übertragungskapazitäten. Weitere Voraussetzung für die Vergabe ist, dass die Gesamtheit der Programme die von den Landesmedienanstalten geforderte Vielfalt der Meinungen und Angebote widerspiegelt.

Im neuen länderübergreifenden Digitalradio soll das öffentlich-rechtliche Deutschlandradio die Programme Deutschlandfunk, Deutschlandradio Kultur und D-Radio Wissen verbreiten und damit 1/3 der Kapazität des bundesweiten Multiplexes nutzen. Für weitere Kapazitäten hatten sich mehrere private Sender beworben. DAB plus soll im Jahr 2011 bundesweit starten. Bis heute ist man allerdings in dem auch vom Hörfunkbeauftragten Dr. Gerd Bauer, LMS, und der Vorsitzanstalt begleiteten Verhand-

lungen noch zu keinem abschließenden Ergebnis gekommen, da Fragen zur Finanzierung der Sendernetzkosten und Marketingaufwendungen zwischen den Veranstaltern und MediaBroadcast noch ungeklärt sind.

Wie schon bei DVB-H tritt auch hier die Problematik zu Tage, dass die Trennung zwischen Sendernetzbetrieb (Zuschlag durch die BNetzA) und Zuweisung an Veranstalter (Entscheidung der Landesmedienanstalten) zu einer sehr einseitigen Risikoverteilung führt. Der Radioveranstalter muss alle Investitionen hinsichtlich der Erstellung eines neuen Programms tragen und zusätzlich die Kosten des Infrastrukturaufbaus und kann dabei auf Jahre mangels entsprechender Marktdaten keine Einnahmen erzielen. Er trifft auf einen feststehenden Sendernetzbetreiber, der vom ersten Tag Einnahmen erzielen will und kann. Auch wenn sich in den bisherigen Gesprächen beide Seiten im Rahmen ihrer Möglichkeiten deutlich und engagiert bewegen, ist eine Einigung auf der Grundlage dieser Ausgangslage schwierig. Diese Einigung ist aber für die Einführung von DAB essentiell, weil die KEF das Engagement der Privaten zur Voraussetzung dafür gemacht hat, entsprechende Gelder für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk freizugeben.

5.4 Plattformen

Der 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag hatte u.a. zum Ziel, aufbauend auf den bestehenden Regelungen eine technologieneutrale Plattformregulierung sowie eine Rechtsgrundlage für die Vergabe bundesweiter Frequenzen zu schaffen. Beide Aspekte sind in die neue Zugangs- und Plattformsatzung eingeflossen, die am 04.03.2009 in Kraft getreten ist.

1. Änderungen waren vor allem bei der Bestimmung des Anwendungsbereiches erforderlich, da künftig die Anwendung des RStV auf Anbieter von Plattformen beschränkt ist. Darunter fallen laut § 2 Abs. 2 Nr. 13 RStV all diejenigen, die Rundfunk und vergleichbare Telemedien auch von Dritten mit dem Ziel zusammenfassen, diese Angebote als Gesamtangebot zugänglich zu machen oder wer über die Auswahl der Zusammenfassung entscheidet. Nur bei diesen Anbietern greifen Vorgaben zur Belegung, zum technischen Zugang und zu Entgelten sowie Tarifen. Dies ist etwa der Fall bei Kabelnetzen der Netzebene 3 oder bei sogenannten Programmpaketen etwa von Sky oder KDG Home. Der RStV sieht allerdings Ausnahmen für diejenigen Unternehmen vor,

- die lediglich Programme bündeln und vermarkten,
- die Plattform im offenen Netz anbieten,
- die sich auf die unveränderte Weiterleitung eines Gesamtangebots beschränken,
- die eine gewisse Größe (Nutzerkreis) nicht überschreiten.

Ein besonders interessanter Fall ist hierbei die Internet-Plattform Zattoo, die Inhalte verschiedener Rundfunksender kostenlos zum Streaming bereitstellt. Da es sich bei Zattoo um eine Plattform im offenen Netz handelt, erhielt sie einen privilegierten Status gemäß § 52 Abs. 1 Nr.1 RStV.

2. Änderungen ergeben sich aber auch im Verfahrensrecht (Zweiter Abschnitt), da neuerdings eine Anzeigepflicht für Plattformanbieter besteht. So haben Anbieter von Plattformen ihre Tätigkeit der zuständigen Landesmedienanstalt anzuzeigen. Zwar handelt es sich hierbei formal nicht um eine Zulassung, wie sie etwa für Rundfunkveranstalter gilt, gleichwohl kann ein Betroffener, etwa aus Gründen der Rechtssicherheit, einen feststellenden Bescheid beantragen.
3. Ebenfalls neu hinzugekommen ist der dritte Abschnitt mit ausführenden Bestimmungen zur Zuweisung drahtloser Übertragungskapazitäten. Die rundfunkstaatsvertraglichen Bestimmungen zur Vergabe bundesweiter Frequenzen sind in der Satzung in erster Linie in verfahrensrechtlicher Hinsicht konkretisiert worden. Die Satzung trifft Regelungen etwa zum Ausschreibungsverfahren, zu Fristen, Auswahlkriterien oder den internen Verfahrensabläufen soweit sie nicht in der ZAK-GVO schon erfasst sind.
4. In materieller Hinsicht (vierter Abschnitt) beschränken sich die Änderungen im Wesentlichen auf die Aufnahme zentraler Aspekte aus den Eckpunkten zur Navigation. Der wachsenden Bedeutung von Navigatoren (EPGs) wird somit ebenfalls Rechnung getragen. Denn der diskriminierungsfreie und chancengleiche Zugang der Sender zu Navigatoren sowie die freie Auswahl des Zuschauers sind daher auch für die rundfunkrechtliche Regulierung von Bedeutung.

Insgesamt sind derzeit 23 Plattformanbieter von der ZAK bestätigt worden.

5.5 Europaangelegenheiten

Das Bestreben der Europäischen Union, im Medien- und Telekommunikationsbereich die Schaffung eines Binnenmarktes weiter voranzutreiben, forderte auch im Zeitraum des Vorsitzes die Wahrnehmung der Interessen der Landesmedienanstalten in Brüssel. Der Europabeauftragte, Prof. Wolfgang Thaenert (Direktor der LPR Hessen) wird vor Ort in Brüssel von Rechtsanwältin Katrin Stoffregen als Repräsentantin unterstützt. Den Landesmedienanstalten gelang es auf den unterschiedlichen Ebenen des Gesetzgebungsverfahrens durch die Abstimmung gemeinsamer Positionen ihre Interessen in die europäische Entscheidungsfindung einzubringen.

5.5.1 Audiovisuelle Mediendiensterichtlinie (AVMD-Richtlinie)

Einen Schwerpunkt des europäischen Rechtseinflusses bildete die Umsetzung der AVMD-Richtlinie vom 11. Dezember 2007. Die Umsetzungsfrist der Audiovisuellen Mediendiensterichtlinie als Nachfolgerin der europäischen Fernsehrichtlinie endete am 19. Dezember 2009. Die DLM hatte Empfehlungen gegenüber den Ländern abgegeben, inwieweit der Umsetzungspflicht Rechnung zu tragen ist. Dabei hat sie sich nachdrücklich dafür ausgesprochen, dem horizontalen Ansatz der Richtlinie zur Inhalteregulierung ausdrücklich und umfassend zu folgen. Durch die Umsetzung der AVMD-Richtlinie mit Inkrafttreten des 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrages zum 01. April 2010 wurde somit eine einheitliche und transparente Regelung von Fernsehdiensten und fernsehähnlichen Abrufdiensten geschaffen. Materiell von Relevanz ist darüber hinaus vor allem die Zulassung von Product Placement für den privaten und von Produktbeistellungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Daneben verursachte der Wechsel der Zuständigkeitskriterien in Art. 2 Abs. 4 der AVMD-Richtlinie für Satelliteninhalte aus Drittstaaten unerwarteten Erhebungsaufwand für die Identifikation der von deutschen Bodenstationen getätigten Uplinks.

5.5.2 Richtlinienvorschlag zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie

Ende März 2010 hat die Europäische Kommission einen Entwurf für eine Richtlinie vorgelegt, der europaweite netzseitige Zugangssperrungen etablieren könnte. Dies ist auf europäischer sowie Bundesebene auf besondere Kritik gestoßen, da die Ein-

führung von Internetsperren von Seiten mit kinderpornografischen Inhalten nicht als probates Mittel eingeschätzt wird, da dies einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Informations- und Kommunikationsfreiheit des Einzelnen darstelle. Im Europäischen Parlament zeichnet sich nun jedoch die Auffassung ab, den Richtlinienvorschlag auf den Grundsatz Löschen statt Sperren festzusetzen. Den Mitgliedstaaten soll es zwar möglich bleiben auf Internetsperren als Mittel zurückzugreifen, von europäischer Seite soll jedoch der Grundsatz des Löschens festgelegt werden. Der Grundsatz Löschen statt Sperren wird auch von der Bundesregierung in den anstehenden Verhandlungsrunden im Ministerrat vertreten.

5.5.3 Telekom – Paket (TK Review)

Die Vorschläge für eine Revision des gemeinsamen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Telekom-Paket), die Änderungsrichtlinien „Better Regulation“ (Rahmen-, Zugangs- und Genehmigungsrichtlinie) sowie „Citizens‘ Rights“ (Universaldienst- und Datenschutzrichtlinie) und die Verordnung zur Errichtung einer europäischen Behörde für Märkte und elektronische Kommunikation (GEREK), wurden im November 2009 verabschiedet.

Die Reform der Regelung der Europäischen Union wurde durch die umfassende technologische Konvergenz und die damit verbundenen neuen Marktstrukturen notwendig. Der Rechtsrahmen befasst sich mit den elektronischen Kommunikationsdiensten, die für die Übertragung des Programmsignals vom Sender zum Empfänger sorgen, und mit der darunterliegenden Infrastruktur, dem elektronischen Kommunikationsnetz. Ziel des Maßnahmenpakets waren vor allem die Verbesserung der Marktregulierung, die Vollendung des Binnenmarktes für elektronische Kommunikation sowie die Förderung von Verbraucherschutz und Nutzerrechten. Um der Sonderstellung des Rundfunks gebührend Rechnung zu tragen, wurde die Liberalisierung der Frequenznutzung durch Ausnahmeregelungen zugunsten der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie des Medienpluralismus beschränkt. Die Einführung dieser Sicherungsmechanismen und das damit verbundene Abfedern der kompletten Liberalisierung des Frequenzhandels ist auch auf die gebündelte Aktion der Länder und Landesmedienanstalten im Gesetzgebungsprozess zurückzuführen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat nunmehr mit dem Referentenentwurf zur TKG-Novelle einen Gesetzesvorschlag zur innerstaatlichen Umsetzung des gemeinsamen Rechtsrahmens vorgelegt.

5.5.4 Harmonisierung des Frequenzmanagements

Die Harmonisierung des Frequenzmanagements bleibt auch nach Verabschiedung des Telekom-Paketes weiter auf der europäischen Agenda. Das Ringen um einen Ausgleich der Interessen der Telekommunikationsindustrie und des Rundfunks an der Nutzung der Digitalen Dividende setzten sich somit weiter fort. Dem Interesse der Mobilfunkbetreiber an der Nutzung weiterer Frequenzen steht das Anliegen der Mitgliedsstaaten, in Deutschland der Länder und der Rundfunkbedarfsträger, am Erhalt einer Entwicklungschance für vielfältigen Rundfunk gegenüber. Als Ergebnis ist im Rahmen des Telekom-Paketes auch unter Beteiligung der Landesmedienanstalten ein Kompromiss zwischen den widerstreitenden Interessen gefunden worden, in dem eine vollständige Liberalisierung der Frequenzpolitik beschränkt werden konnte.

Im Rahmen einer öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zur Vorbereitung eines Programms für die Frequenzpolitik hat die DLM im April 2010 ihren diesbezüglichen Standpunkt erneut bekräftigt. Ende September hat die Europäische Kommission nun einen Vorschlag für einen Beschluss des europäischen Parlaments und des Rates über das erste Programm für die Funkfrequenzpolitik erlassen. Mit dem nun vorgelegten Vorschlag für einen Beschluss über das erste Programm für die Frequenzpolitik soll der Weg zu einer „Digitalen Dividende 2“ geebnet werden. Die Europäische Kommission lässt keinen Zweifel daran, dass die bereits für die letzte Überarbeitung des Rechtsrahmens für elektronische Telekommunikation angedachte vollständige Liberalisierung der Frequenzpolitik bei der Vergabe von Frequenzen jetzt umso konsequenter verfolgt werden wird. Es ist daher erforderlich, dass die Sicherungsmechanismen, die zu Gunsten des Rundfunks im Telekom-Paket eingebaut werden konnten, fortdauernde Wirkung entfalten.

5.5.5 Netzneutralität

Das Thema Netzneutralität hat auch auf der europäischen Agenda einen herausgehobenen Stellenwert. Die DLM hat ihre Interessen in einer Stellungnahme, im Rahmen der von der Europäischen Kommission eingeleiteten Konsultation über wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Netzneutralität, zum Ausdruck gebracht. Mit der Konsultation sollten Stellungnahmen zur Frage der Verkehrssteuerung im Internet im Hinblick auf die Netzneutralität eingeholt werden. Die DLM befürwortet ein inhalteneutrales Netzwerkmanagement, das der technischen Regelung des Daten-

verkehrs unter anbieterneutraler Differenzierung zwischen verschiedenen Typen des Internetverkehrs dient; sie lehnt hingegen jede Form des Netzwerkmanagements, die nach Inhalten differenziert ab. Die Konsultation wird in einen Bericht über die Netzneutralität einfließen, den die Kommission beabsichtigt, bis zum Jahresende vorzulegen.

5.5.6 Regulierungsbehörden anderer Länder

Im Zeitraum des Vorsitzes stand die DLM insbesondere durch ihren Europabeauftragten in regem Austausch mit anderen Regulierungsbehörden. Auf so genannten High Level Group Meetings der Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien tauschten sich Vertreter der Regulierungsbehörden mit der zuständigen Generaldirektion über Anwendungsfragen der Audiovisuellen Mediendiensterichtlinie und anderer europäischer Richtlinien aus. Die Europäische Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA) bietet regelmäßig Gelegenheit zu informellem Informations- und Erfahrungsaustausch der Medienaufsichtsinstanzen. Im Fokus standen die Sachgebiete analog-digital-Umstieg, Feststellung der Zuständigkeiten für europäische und außereuropäische Satellitenkanäle sowie Anwendungsfragen europäischer Richtlinien. Die gewichtige deutsche Stellung innerhalb dieser Zusammenarbeit wird vor allem dadurch deutlich, dass mit Dr. Jürgen Brautmeier, LfM, im Mai 2010 ein deutscher Vertreter den Vorsitz übernommen hat. Die Vertreter der britischen, französischen und deutschen Medienanstalten stimmen sich in sog. Tripartite-Meetings in grenzüberschreitenden Zulassungs-, Aufsichts- und Technologiefragen ab. Mit Blick auf die landesübergreifenden Fernseh- und Radioangebote kooperiert die DLM auch mit der österreichischen RTR/KommAustria und dem schweizerischen BAKOM.

5.6 Publikationen

Schriftenreihe

Die ALM hat im Auftrag ihrer Kommissionen und Einheiten zahlreiche Gutachten in Auftrag gegeben, die schließlich in der ALM-Schriftenreihe veröffentlicht wurden. Daneben wurde bisher regelmäßig das jährliche DLM-Symposium dokumentiert. Insofern sind im Berichtszeitraum acht neue Bände der ALM-Schriftenreihe erschienen:

- **Band 38 - Rendite ohne gesellschaftliche Dividende?**

Die Ökonomisierung des Rundfunks und ihre Folgen
Dokumentation des DLM Symposiums 2008

- **Band 39 - Finanzinvestoren im Medienbereich**

Gutachten im Auftrag der Direktorenkonferenz

- **Band 40 - Elektronische Programmführung im digitalen Fernsehen**

Nutzerstudie und Marktanalyse

- **Band 41 – Lost in Transition**

Überlebensstrategien für das private Fernsehen
Dokumentation des DLM-Symposiums 2009

- **Band 42 - Wettbewerb beim Netzbetrieb**

Voraussetzung für eine lebendige Rundfunkentwicklung

- **Band 43 - Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltssicherung**

Gutachten im Auftrag der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)

- **Band 44 - www.fern-sehen.com**

Die Aufgaben des Rundfunks im Wandel der Öffentlichkeit

- **Band 45 - Auf dem Weg zu einer medienübergreifenden Vielfaltssicherung**

Bericht der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) über die Entwicklung der Konzentration und über Maßnahmen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk

Noch erwartet wird 2010 als Band 46 die Publikation eines Gutachtens, das die GVK in Auftrag gegeben hat: „Die pluralen Gremien der Landesmedienanstalten und der ALM in der Governance-Perspektive“

Programm- und Digitalisierungsbericht

Das Bedürfnis, über Programm- Markt- und Technikforschung wertvolle Erkenntnisse für die inhaltliche und infrastrukturelle Entwicklung der elektronischen Medien zu gewinnen, war die Grundlage für die Entscheidung, regelmäßige Programm- und Digitalisierungsberichte zu veröffentlichen. Folgende Werke erschienen in den vergangenen drei Jahren:

- ALM Programmbericht – Fernsehen in Deutschland 2007 Programmforschung und Programmdiskurs
- ALM Programmbericht - Fernsehen in Deutschland 2008, Programmforschung und Programmdiskurs
- ALM Programmbericht - Fernsehen in Deutschland 2009, Programmforschung und Programmdiskurs
-
- Digitalisierungsbericht 2008 – Die Frage nach dem Digitalen Mehrwert
- Digitalisierungsbericht 2009 – Auf dem Weg in die digitale Welt
- Digitalisierungsbericht 2010 – Rundfunk im Zeichen des Internets.
Strukturen und Akteure im Wandel

ALM-Jahrbuch

Inzwischen ist das ALM-Jahrbuch zu einem unverzichtbaren Nachschlagewerk für die Medienakteure geworden. Neben dem umfangreichen Serviceteil enthält es die

Zusammenfassungen über die jährliche Entwicklung in allen Bereichen der elektronischen Medien. Drei Bände erschienen im Berichtszeitraum:

- ALM-Jahrbuch 2007 - Landesmedienanstalten und privater Rundfunk in Deutschland
- ALM Jahrbuch 2008 - Landesmedienanstalten und privater Rundfunk in Deutschland
- ALM Jahrbuch 2009/2010 - Landesmedienanstalten und privater Rundfunk in Deutschland

5.7 Veranstaltungen

Voraussetzung für die Wahrnehmung der Arbeit der Landesmedienanstalten ist neben den Publikationen auch der Außenauftritt über Veranstaltungen. Auch hier taten sich die Landesmedienanstalten hervor und leisteten Überzeugungsarbeit und steuerten Diskussionen auf wichtigen medienpolitischen Feldern.

DLM-Symposium 2008, 2009 und 2010

Nicht mehr hinweg zudenken ist das jährliche DLM-Symposium in Berlin. Folgende Themen standen in den letzten drei Jahren auf der Agenda:

2008: Rendite ohne gesellschaftliche Dividende? -

Die Ökonomisierung des Rundfunks und ihre Folgen

2009: Lost in Transition -

Überlebensstrategien für das private Fernsehen

2010: www.fern-sehen.com -

Die Aufgaben des Rundfunks im Wandel der Öffentlichkeit

Auch die **GVK** führte (erstmalig) eine eigene Veranstaltung durch. Auf den Münchener Medientagen 2010 hieß es

- „Verantwortung der Gremien in der digitalen Gesellschaft“

TKLM-Symposium

Das jährliche Symposium der TKLM hat sich in Fachkreisen zu einer festen Größe entwickelt. Aktuelle Fragestellungen rund um das Thema Rundfunkkapazitäten werden jährlich in Berlin diskutiert. Dies waren die Themen der letzten drei Jahre:

- TKLM-Symposium 2008: Digitaler Hörfunk - Perspektiven für den deutschen Radiomarkt
- TKLM-Symposium 2009: Terrestrik der Zukunft – Zukunft der Terrestrik
- TKLM-Symposium 2010: Rundfunk jenseits der Rundfunknetze

Messen/Workshops

Neben den jährlichen gemeinsamen Auftritten, bspw. auf der Bildungsmesse didacta, wurden mehrere Workshops veranstaltet. Folgende Themen wurden diskutiert:

- „Rundfunk in Zeiten des Netzes“, „Spot & Co. – Welchen Finanzierungsmöglichkeiten des privaten Rundfunks gehört die Zukunft?“
- „Virtuelle Welten – Reale Produkte: Formen und Möglichkeiten von In-Game Advertising“
- „Vorbild USA? - Spielräume für neue Werbeformen“,
- "Call-In Gewinnspiele", „Digitale Preisgabe – Unsicherheiten im Umgang mit Datenspende und Datenklau“
- „Wer kann noch bezahlen? – Rundfunk in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise“.

gez. Thomas Langheinrich