

Schriftliche Stellungnahme zu den Fragen der Bundestagsfraktionen durch den Vorsitzenden der DLM

1. Organisation und Aufgabenfelder der Landesmedienanstalten

(s. 41 der Fraktionen)

Mit der Gemeinsamen Geschäftsstelle in Berlin wurde 2010 eine Struktur geschaffen, die die Gemeinschaft der Medienanstalten stärkt und gleichzeitig die Zuständigkeiten in den Ländern wahrt. Die Integration der Geschäfts- bzw. Stabsstellen von KEK und KJM in die Gemeinsame Geschäftsstelle zum 1. September 2013 wird diesen Prozess abschließen.

Alle bundesweiten Belange der Aufsicht über den privaten Rundfunk – Jugendschutz, Medienkonzentration, Programm- und Werbeaufsicht, Plattformregulierung und die Auswahlentscheidungen für digitale Kapazitäten – werden also ab September 2013 unter dem Dach der Gemeinsamen Geschäftsstelle in Berlin betreut. 26 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden die gemeinsamen Aufgaben der 14 Landesmedienanstalten und ihrer Kommissionen organisieren und koordinieren. Davon werden drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim Vorsitzenden der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) angesiedelt.

Die Medienanstalten haben damit den entsprechenden Auftrag aus dem RStV umgesetzt und in allen Fragen mit bundesweiter Relevanz Strukturen geschaffen, die

- die Einheitlichkeit der medienrechtlichen Entscheidungen,
- eine gemeinsame Positionierung in Kernthemen und
- nachhaltige Synergien

garantieren. Damit ist aus unserer Sicht auf pragmatische Weise auch die Idee einer Medienanstalt der Länder bereits umgesetzt.

2. Zusammenarbeit mit Bundesbehörden

(s. Fragen 14 und 38 der Fraktionen)

In verschiedenen Zusammenhängen, etwa bei Frequenzentscheidungen der Bundesnetzagentur (BNetzA) oder bei der Entscheidung des Bundeskartell-

amts (BKartA), ein Jointventure von RTL und ProSiebenSat.1 zur Errichtung einer gemeinsamen Onlinevideoplattform zu untersagen, haben Bundesbehörden strukturelle Entscheidungen getroffen, die direkte Auswirkungen auf den privaten Rundfunk haben. Die Rundfunkordnung, also die Festlegung der Rahmenbedingungen für die Veranstaltung und Vorbereitung von Rundfunkangeboten, ist nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung Sache der Länder. Dass Rundfunkfragen auch kartell- oder telekommunikationsrechtliche Bezüge haben, ergibt sich aus der Sache. Wenn diese aber von grundsätzlicher, strukturprägender Bedeutung sind, müssen die Rundfunkbelange ausreichend berücksichtigt sein. Das macht es erforderlich, über eine strukturelle, gleichberechtigte Beteiligung der Medienanstalten in derartigen Fällen nachzudenken.

Zur Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt

Das Verhältnis der Medienanstalten zum BKartA wird in § 50 c Abs. 2 S. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und § 39 a Abs. 1 S. 1 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) nahezu wortgleich damit umschrieben, dass diese „im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben“ zusammenarbeiten. Das BKartA kann dazu mit den Medienanstalten „Erkenntnisse austauschen“ soweit die nicht vertrauliche Informationen betrifft. Umgekehrt sind die Medienanstalten gegenüber dem BKartA zur Übermittlung aller Informationen verpflichtet, „die für die Erfüllung von deren Aufgaben erforderlich sind“ (§ 39 a Abs. 1 S. 2 RStV).

Nach geltendem Recht sind dem Austausch aber Grenzen gesetzt, etwa wenn es um vertrauliche Informationen geht. Zudem gibt keine Möglichkeit, die Medienanstalten aktiv in die Entscheidungen der Beschlussabteilungen des BKartA einzubeziehen. Vor allem besteht aber ein Ungleichgewicht zwischen einer eher informellen Information durch das BKartA und der Übermittlungspflicht durch die Medienanstalt. Hier wäre der Bundesgesetzgeber berufen, Abhilfe zu schaffen.

Zur Zusammenarbeit mit der BNetzA

Diese strukturelle Einbeziehung der Länderseite ist im Bereich der Frequenzverwaltung bereits verbessert. Nach der TKG-Novelle müssen Entscheidungen, die auch Rundfunkspektrum betreffen im Einvernehmen getroffen werden. Diese Entwicklung ist zu begrüßen. Sie muss sich aber auch auf der Arbeitsebene fortsetzen.

Bei der Zusammenarbeit zur Sicherung der technischen Zugangsoffenheit (Verschlüsselungssysteme, Middleware) ist ein guter Stand erreicht. Hier konnte in einer der zurückliegenden TKG-Novellen erreicht werden, dass Ent-

scheidungen über die Zugangsoffenheit von Anwendungsprogrammierschnittstellen und Verschlüsselungssystemen die Entscheidungen zwar jede Stelle für sich, aber „in einem zusammengefassten Verfahren“ treffen kann.

Nachdenken sollte man über die künftige Ausgestaltung der Regulierung der Einspeisekonditionen für Rundfunkveranstalter. Die BNetzA hat die gesetzliche Ermächtigung, Entgelte auch der Höhe nach auf ihre Berechtigung zu überprüfen, hat aber, mit ihrer Feststellung, dass der Markt für Einspeiseentgelte funktioniert und daher keiner Regulierung bedarf, die Regulierung dieses Bereiches faktisch eingestellt. Aber auch vorher hatte sie das Problem, dass sie eine Überprüfung nicht von Amts wegen, sondern nur auf einen konkreten Tatverdacht hin überprüfen konnte.

Die Medienanstalten hingegen können um Offenlegung der Tarife bitten, diese dann aber nur auf Diskriminierungsfreiheit, d.h. darauf überprüfen, ob vergleichbare Sender vergleichbar behandelt werden. Eine eigene Feststellung zur Angemessenheit der Entgelthöhe oder gar deren Festlegung ist rundfunkstaatsvertraglich schwer möglich.

Diese Lücke könnte dadurch geschlossen werden, dass man die Überprüfung der Einspeisekonditionen für Rundfunkanbieter ganz auf die Medienanstalten überträgt. Da die BNetzA hier über besonderes Fachwissen verfügt, könnte man auch über eine gemeinsame Entscheidung „im Einvernehmen“ nachdenken.

3. Evaluation der Plattformregulierung

(s. Fragen 3, 7, 16, 19 sowie 37 der Fraktionen)

Im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Evaluation der Plattformbestimmungen des RStV haben sich die Medienanstalten mit der Frage befasst, wie die Plattformbestimmungen so weiter entwickelt werden können, dass sie den aktuellen Entwicklungen genügen. Diese sind dadurch geprägt, dass Fernsehkonsum zunehmend digital und über vernetzte Geräte stattfindet und dass sich das Angebotspektrum im Rundfunkbereich, auch durch die Einbeziehung des Internets, deutlich verbreitert. Suchen und finden, und damit die Darstellung von Angeboten in EPGs, auf Bildschirmen und in Portalen bekommen für Rundfunkanbieter eine neue Dimension. Auch und gerade in dieser konvergenten Welt ist die Sicherung der Vielfalt und damit der diskriminierungsfreie Zugang zu Rundfunkangeboten von besonderer Bedeutung.

Die heutige Rechtslage wird jedoch dadurch definiert, dass die Regulierung dieser Konvergenz an die Eigenschaft als Plattformanbieter, in der Regel also

Netzbetreiber, anknüpft. „Benutzeroberflächen, die den ersten Zugriff auf die Angebote herstellen“, im Prinzip also elektronische Programmführer, werden von den Vorgaben des § 52 c RStV nur erfasst, wenn sie von Plattformanbietern auf den Markt gebracht werden. Damit fallen insbesondere EPGs, wie sie sich in den Connected-TV-Geräten befinden, aus dem Regulierungsfokus heraus. Zudem ist nicht hinreichend definiert, ob nur klassische EPGs oder auch Portale regulatorisch erfasst sind. Es geht also darum, alle Systeme zu erfassen, die die Auswahl von Fernsehprogrammen steuern und dabei auch das unmittelbare Einschalten ermöglichen.

Unsere Forderung ist daher die Plattformregulierung so anzupassen, dass die Regulierung allgemein Anbieter von solchen Benutzeroberflächen adressieren kann und so die Vorgaben für Suchen und Finden im Mediensektor harmonisiert werden. Im Rahmen der Evaluation der Plattformregulierung hatten sich auch ARD/ZDF und der VPRT in genau diesem Sinne geäußert.

4. Regulierung im Wandel

(§. 7, 13, 21, 22 sowie 23 der Fraktionen)

Die bestehende Rundfunkordnung muss sich den veränderten Gegebenheiten der digitalen Rundfunkwelt anpassen. Das Ziel der Regulierung ist geblieben: die Sicherung der Meinungsvielfalt. Allerdings ändern sich die Rahmenbedingungen derart, dass die Mittel zur Zielerreichung einer Überprüfung unterzogen werden müssen.

Es fragt sich, ob die bestehenden Verfahren zur Lizenzierung noch zeitgemäß sind, welche Rolle Anreizsysteme bei der Steuerung von Inhalten und Qualität spielen können und ob sich der Schwerpunkt der Tätigkeit der Medienaufsicht nicht in Richtung einer Missbrauchsaufsicht im Bereich der Zugangs- und Plattformregulierung verschieben muss.

Als die Zulassung noch mit der Zuweisung von Frequenzen und Kabelkanälen verbunden war, hatte diese auch eine Steuerungsfunktion. Mit der Auswahl waren in der Regel auch inhaltliche Vorgaben, mindestens aber Erwartungen verbunden.

Die heutige Rundfunklizenz stellt sicher, dass der Rundfunkveranstalter bekannt und zuverlässig ist und dass die medienkonzentrationsrechtlichen Anforderungen erfüllt sind. Die Voraussetzungen, die an diesen sog. Medienführerschein gestellt werden, sind zu Recht niedrig gehalten.

Es spricht daher vieles dafür, das heutige Lizenzierungsverfahren durch ein qualifiziertes Anzeigeverfahren abzulösen. In einem ersten schnellen Schritt

sollte dies für alle IP-basierte Angebotsformen gelten, wie es aktuell schon bei Web-Radio-Angeboten praktiziert wird. In einem zweiten Schritt wäre dann über eine Ausweitung dieser Anzeigepflicht auf alle Rundfunkangebote nachzudenken.

Wenn die Lizenz ihre ordnungspolitische Funktion weitgehend verloren hat, bleibt zu fragen, ob andere Instrumente zur Steuerung dienen können. Ein Ansatz, der seit einiger Zeit diskutiert wird, ist das System der Anreizregulierung. Anstatt des nicht mehr gestaltungskräftigen Korsetts der Lizenzvergabe kann eine Regulierungsform etabliert werden, die auf Freiwilligkeit setzt. Im Rahmen einer Anreizregulierung können sich Sender selbst gewisse - rechtlich definierte - Pflichten auferlegen und dafür im Gegenzug Gewährungen erhalten. Diese Pflichten zielen allesamt darauf ab, die Qualität der Berichterstattung zu fördern.

Auf Seiten der Gewährungen sind Werbeerleichterungen denkbar sowie Vorteile im Bereich von „must-carry“ - Regelungen.

Der aber wohl interessanteste Anreiz ist sicherzustellen, dass Inhalte gefunden werden: Ein „Must Be Found“ für Programme, die im Hinblick auf Meinungsvielfalt und Qualität mehr als die gesetzlichen Anforderungen erfüllen und in diesem Sinne eine herausragende Rolle einnehmen.

Die chancengleiche und diskriminierungsfrei Auffindbarkeit von Rundfunkprogrammen wird ohnehin zunehmend zum Schwerpunkt der Medienregulierung werden. Die „Plattformregulierung“ wird sich perspektivisch auch mit neuen Aggregatoren wie Suchmaschinen oder sozialen Netzwerken beschäftigen müssen. Die oben (3.) beschriebene Harmonisierung der Vorgaben für eine Navigation über Medieninhalte könnte dann mit einem Wandel zu einer nachwirkenden Missbrauchsaufsicht einhergehen.

Unberührt müssen hingegen die klassischen Aufgaben der Aufsicht bleiben. Besonders der Jugendmedienschutz zeigt, wie wichtig der Schutz durch Regulierung gerade in einer ausdifferenzierten Medienwelt bleibt. Ebenso wenig ist Regulierung von Werbung im Rundfunk überflüssig geworden. Das unverzichtbare Trennungsgebot von Programm und Werbung, das im Übrigen auch für Telemedien gilt, wird immer wieder strapaziert und verletzt. Die von der ZAK beanstandete Zahl der Verstöße belegt, dass hier Aufsicht gefragt ist.

5. Zukunft der Terrestrik

(s. Fragen 1 und 11 der Fraktionen)

Der Zeitpunkt für eine Entscheidung über die weitere Entwicklung der Terrestrik rückt näher: die privaten Veranstalter müssen ohnehin über ihre Vertragslage verhandeln und national wie international nehmen die Debatten Fahrt auf.

Die Terrestrik ist ein bedeutender Weg für die Rundfunkverbreitung. Der Anteil der Haushalte, die diesen Übertragungsweg für den Fernsehempfang nutzen, liegt bei rund 12%. Die Hälfte davon (gut 2 Mio., Haushalte und damit mehr als bei DSL-TV) nutzen DVB-T auf dem Hauptgerät im Wohnzimmer.

Aus Sicht der Medienanstalten spricht viel dafür, den Umstieg auf DVB-T2 anzugehen. Dies bietet eine Reihe von Vorteilen: die Verbesserung von Programmquantität oder -qualität, die Möglichkeit der Einführung neuer Geschäftsmodelle und Einsparungspotential bei den Verbreitungskosten.

Bis der Umstieg auf DVB-T2 erfolgt ist, braucht der Rundfunk das gesamte ihm derzeit zur Verfügung stehende Spektrum von 470 – 790 MHz. Bei DVB-T2 steigt die nutzbare Bandbreite pro Multiplex. Es können also mehr Programme in einem Multiplex übertragen werden als heute mit DVB-T. Dies könnte dazu führen, dass der Spektrumsbedarf des Rundfunks abnimmt. Um die heutigen programmliche und räumliche Abdeckung zu erhalten, wird bei DVB-T2 nur noch den Frequenzbereich von 470-702 MHz benötigt.

Ob dieses Spektrum tatsächlich ausreichend ist, lässt sich aber erst beurteilen, wenn man sehen kann, wie das neue System von den Zuschauern angenommen wird. Für mindestens 2 Jahre ab dem Start von DVB-T2 sollte daher die Option auf das Spektrum oberhalb 702 MHz offen gehalten werden.