

*Prämissen für die konvergente Medienwelt****GVK-Positionspapier zur zukünftigen Medienregulierung****im Nachgang zum 4. GVK-Forum „Connected TV: Alle auf und unter einen Schirm?“*

Die technologische Entwicklung bringt die verschiedensten Inhalte- und Diensteanbieter auf einem Bildschirm zusammen. Hybride Empfangsgeräte wie sog. SmartTVs ermöglichen es den Nutzern nahezu alle Medien- und Kommunikationsdienste über ein Gerät zu nutzen, vom klassischen TV samt seiner Mediatheken über Internetdienste, E-Commerce, Apps bis hin zu Social Media, Skype und Spielen. Gleichzeitig sind diese Medienangebote und Dienste meist auch über PC, Tablets und Smartphones nutzbar.

Die Konvergenz ist in zweifacher Hinsicht zur Realität geworden: zum einen die Bündelung linearer und non-linearer Medienangebote auf einem Gerät bzw. Übertragungsweg, zum anderen das Zusammentreffen von Medien und sonstigen elektronischen Diensten auf demselben „Schirm“. In zweitem Fall treffen zugleich völlig unterschiedliche Regulierungssysteme aufeinander.

Über den Zugang und die Auffindbarkeit dieser Angebote und Dienste können heute maßgeblich die Hersteller der hybriden Geräte und die Betreiber von Plattformen mitentscheiden, indem sie über technische Voreinstellungen, Portale, EPGs und eigene App-Stores die Auswahlentscheidung und Nutzungshäufigkeit beeinflussen. Gerätehersteller und Plattformbetreiber entwickeln sich zu Gatekeepern im Prozess des Informationszugangs und der Meinungsbildung. Gleichzeitig ist die Frage des Zugangs zu den Plattformen sowie die dortige Auffindbarkeit bzw. „Platzierung“ für jeden Inhalteanbieter von existenzieller Bedeutung.

Die technologischen Errungenschaften werden so zu einer bedeutsamen Frage für die Meinungsvielfalt, die Medienpluralität und den Informationsbildungsprozess in der Gesellschaft. Wichtig ist insofern vor allem, dass die Anbieter, denen in unserer gesellschaftspolitischen Ordnung die Aufgabe übertragen wurde, einen wesentlichen Beitrag zur Meinungsbildung und Orientierung zu leisten, diese Aufgabe auch in Zukunft hinreichend erfüllen können. Die notwendigen Rahmenbedingungen zu erhalten oder zu schaffen, ist Aufgabe der Medienregulierung. Diese muss sich klar am Regulierungsziel der Sicherung der Meinungsfreiheit, Medienvielfalt und Unabhängigkeit der Medien ausrichten.

Die Vorsitzenden der Gremien der ARD fordern daher als Vertreter der Gesellschaft und Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk folgende Prämissen für die zukünftige Medienregulierung auf nationaler wie europäischer Ebene ein:

1) Audiovisuelle Mediendienste sind in erster Linie Kulturgüter und daneben auch Wirtschaftsgüter. Dies gilt für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in besonderem Maße.

Dieses Grundverständnis ist in den Erwägungsgründen der EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste festgehalten. Zwischenstaatlich (mit Geltung für die EU selbst) wird dies ergänzt durch die UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, in welcher der öffentlich-rechtliche Rundfunk ausdrücklich erwähnt wird (Art. 6 h). Die besondere demokratische und gesellschaftliche Funktion des Rundfunks ist auch Grundlage der nationalen Rundfunkordnung, auf einfach-gesetzlicher (Präambel RStV, § 11 Abs. 1 RStV) wie verfassungsrechtlicher Ebene (Art. 5 I GG, ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts).

2) Die spezifische Funktion des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks bedarf auch weiterhin einer entsprechend spezifischen Regelung. Adäquate Regulierung in Zeiten der Medienkonvergenz bedeutet nicht konvergente Regulierung über alle Medien oder Rechtsfelder hinweg.

Die Herausforderung an die zukünftige Medienregulierung liegt gerade darin, dort wo besondere Gefährdungen für Meinungsfreiheit, Medienvielfalt oder Verbraucherschutz bestehen, positive Schutzvorkehrungen zu treffen, und dort, wo dies nicht der Fall ist, über Deregulierung oder Angleichung der Regulierungssysteme für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Auch Medienregulierung der Zukunft muss medienfunktions-spezifisch sein.

Aus diesen zwei Grundsätzen ergeben sich im Einzelnen folgende Anforderungen bzw. Regulierungsziele:

- Rundfunkveranstalter ist der diskriminierungsfreie Zugang zu Infrastrukturen, Plattformen und Portalen zu gewährleisten.
- Die Auffindbarkeit der Rundfunkangebote z.B. über die Rangfolge in EPG´s darf sich nicht alleine nach (GfK-)Reichweiten bemessen; vielmehr sind auch hier die meinungsbildende und vielfaltsfördernde Funktion zu berücksichtigen (Must-be-found-Regelungen).
- Die Signale und Inhalte der Rundfunkanbieter sind auf allen Plattformen und Verbreitungswegen vor Veränderungen oder Überlagerungen Dritter (z.B. durch Werbeeinblendungen) zu schützen.
- Gerätehersteller sind zu verpflichten, HbbTV in leicht zu aktivierender Form für jedes hybride Empfangsgerät vorzusehen. Dieser neutrale und offene technische Standard bietet Gewähr für einen freien und ungehinderten Zugang zu den Online-Angeboten der Rundfunkanbieter.
- Jugendmedienschutz und Datenschutz sind absolute Regulierungsziele, die für alle Anbieter im Bereich der Medien und Kommunikation gleichermaßen Geltung haben müssen.

Zur Umsetzung der o.g Regulierungsziele sind zu empfehlen:

- Die **nationale Plattformregulierung** bietet für den dringenden Regulierungsbedarf zu Zugang, Auffindbarkeit und Inhalteintegrität gute Lösungsansätze über Anpassungen bzw. Konkretisierungen im Anwendungsbereich. Insbesondere sollte die Zugangsregelung des § 52 c RStV auf EPGs, Portale, App-Stores und Video-Suchmaschinen hybrider Geräte erweitert werden; im Ergebnis sollten jedenfalls alle Systeme erfasst werden, die die Auswahl von Fernsehprogrammen steuern und dabei auch das unmittelbare Einschalten ermöglichen; ergänzend könnten Selbstregulierungsansätze verfolgt werden, z.B. zur Verfügbarkeit von HbbTV.
- Bei dem auf europäischer Ebene stattfindenden **Evaluierungsprozess der AVMD-Richtlinie** ist vor allem darauf zu achten, dass der medienpezifische Regulierungsansatz nicht relativiert wird; die AVMD-Richtlinie bildet den Kern der EU-Medienregulierung und entfaltet als spezifische Regelung über ihren eigenen Regelungsgehalt hinaus Rechtfertigungswirkung für Privilegierungen des Rundfunks in anderen Rechtsbereichen (wie Telekommunikationsrecht, E-Commerce-Regelung, Datenschutz, Urheberrecht, Beihilferecht, WTO/GATS).
 - o Die Regulierungsziele der AVMD-RL (vor allem Sicherung Meinungs- und Medienvielfalt, Schutz der Menschenwürde, des Jugendschutzes und des Verbrauchers) sind beizubehalten.
 - o Ob und inwieweit der Regulierungsrahmen modifiziert werden muss, bedarf einer differenzierten Auseinandersetzung mit dem Begriff des „audiovisuellen Mediendienstes“, insbes. ob über die bisherigen Legaldefinitionen auch zukünftig alle Angebote erfasst werden, auf deren Schutz die Richtlinie abzielt, oder ob es langfristig eines stärker inhalteorientierten Ansatzes bedarf (unter Berücksichtigung der redaktionellen Verantwortlichkeit der Inhalte).
 - o Die abgestufte Regulierung ist – mit Blick auf die unterschiedliche Meinungsbildungsrelevanz der Mediendienste – grundsätzlich beizubehalten, ist aber im Einzelfall auf ihre Adäquanz in der konvergenten Medienwelt zu überprüfen (z.B. Benachteiligung der TV-Anbieter gegenüber Telemedienanbietern aufgrund der spezifisch für „Fernsehen“ geltenden Werbebeschränkungen).

Für den zeitlichen Rahmen der Regulierung ist zu beachten:

- Die für die Inhalteanbieter existenzielle Frage der Sicherstellung des Zugangs, der Auffindbarkeit und der Inhalteintegrität ist zeitnah über das nationale Recht zu regeln.
- Im Bereich des Jugendmedienschutzes sind über § 4 JMSchStV und Art. 9 h, 12, 27 AVMD-Richtlinie lineare wie non-lineare audiovisuelle Medien- und Kommunikationsdienste bereits einer vergleichbaren Regulierungstiefe unterworfen; allerdings ist sehr genau auf Anpassungsbedarf zu achten, d.h. im Interesse eines effektiven Schutzes Minderjähriger ist im Zweifel frühzeitig auf Fehlentwicklungen zu reagieren.
- Für die Revisions- und Anpassungsfragen auf der Ebene des europäischen Rechts ist es wichtig, langfristig zukunftsfähige Ansätze für den gesamten europäischen Raum zu finden. Die erst 3 Jahre alte AVMD-Richtlinie basiert bereits auf dem Grundsatz der Technologieneutralität und ist so formuliert worden, dass sie trotz Weiterentwicklung der Technologien anwendbar bleibt; zunächst sollte auf nationaler wie europäischer Ebene über den Begriff des Rundfunks bzw. audiovisuellen Mediendienstes Verständigung erzielt werden. Nach Ansicht der GVK ist die Umsetzung des Begriffs der „audiovisuellen Mediendienste“ in nationales Recht mittels Aufteilung in Rundfunk (als lineare Angebote von Hörfunk und Fernsehen), journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien und sonstige Telemedien nicht zukunftsfähig gelungen. Wichtig ist jedenfalls, dass sich Rundfunkanbieter und nationale Medienpolitik aktiv und frühzeitig in die Diskussionen einbringen, z.B. im Rahmen der Konsultation zum Grünbuch der EU-Kommission „Preparing for a Fully Converged Audiovisual World“.

Berlin, 15.4.13