

Rechtliche Grundlagen für den privaten Rundfunk: Zulassung und Aufsicht

VORTRAG IM RAHMEN DER INTERNATIONALEN FACHKONFERENZ „ENTWICKLUNGSTRENDS ELEKTRONISCHER MEDIEN IM ZEITALTER DER GLOBALISIERUNG“ AM 20. MÄRZ 2008 IN GUANGZHOU

ZU DEN GRUNDLAGEN

Funktion der Presse und des Rundfunks

Die Massenkommunikationsmittel Presse und Rundfunk (Rundfunk: Hörfunk und Fernsehen) sind Medium und Faktor der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Ihnen kommt im gesellschaftlichen und politischen Kommunikationsprozess eine wichtige Vermittlungsfunktion zu. Rundfunk ist – anders als Presse und online-Medien – durch eine besondere Aktualität, Suggestivkraft und Breitenwirkung gekennzeichnet.

Damit ist der Rundfunk zwei Gefährdungen ausgesetzt; einerseits der politischen Einflussnahme zu Propagandazwecken, wie leidvolle historische Erfahrungen Deutschlands belegen, andererseits der Bemächtigung durch einzelne Kräfte aus Wirtschaft oder Finanzsektor.

Presse- und Rundfunkfreiheit

In der deutschen Verfassung ist daher die Rundfunk- wie Pressefreiheit verankert. Sie sichert die Unabhängigkeit der Programmgestaltung der Rundfunk- wie Presseunternehmen.

Im Einzelnen ist

- Rundfunk staatsfrei zu veranstalten (sog. Staatsfreiheit des Rundfunks),

- jede Zensur im Sinne einer staatlichen Inhaltsprüfung vor Veröffentlichung und Verbreitung untersagt,
- hat der Rundfunkgesetzgeber eine vielfältige und ausgewogene Rundfunkversorgung durch Gesetze positiv zu sichern (positive Rundfunkordnung),
- den Bestand einer vielfältigen Rundfunk- und Presselandschaft institutionell zu schützen.

Zwei „deutsche Besonderheiten“ sollte ich noch erwähnen: Deutschland ist in 16 Bundesländer föderal gegliedert. Die Rundfunkgesetzgebung ist Sache der Länder. Der Bund ist allein für das Telekommunikationsrecht (Recht der Übertragungswege) und für den Auslandsrundfunk (Deutsche Welle!) zuständig.

Satellitenfernsehen hält sich bekanntlich nicht an Staatsgrenzen. Die Europäische Union hat bekanntlich auch mit Rücksicht darauf 1987 eine EG-Fernsehrichtlinie (TWFD) erlassen. Die TWFD ist heute durch die Audiovisuelle Mediendiensterichtlinie (AVMDR) für Fernsehen und fernsehähnliche Dienste abgelöst. Für bundesweite Programme normiert der Rundfunkstaatsvertrag seit 1989 diese gemeinsamen Standards und harmonisiert damit für Fernsehen das Recht der Bundesländer und überträgt das Europarecht in nationales Rundfunkrecht.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

VOLKSREPUBLIK CHINA
WOLFGANG THAENERT

März 2008

www.kas.de/china

www.kas.de

Das duale Rundfunksystem

Auf dem einleitend skizzierten Verfassungsverständnis und den vorstehenden Gesetzesebenen ist in Deutschland ein sog. duales Rundfunksystem entstanden, das öffentlich-rechtlichen, gebührenfinanzierten Rundfunkanstalten und private, kommerzielle, weil werbefinanzierte Rundfunkveranstalter umfasst.

In dem sog. dualen Rundfunksystem, das öffentlich-rechtlichen wie privaten Rundfunk umfasst, sind die Rollen wie folgt verteilt: Die Grundversorgung der Bevölkerung ist Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Er hat möglichst umfassend zu informieren, zu bilden und zu beraten. Dafür erhält er von den Haushalten die Rundfunkgebühr. Der private Rundfunk hat hingegen eine sog. publizistische Ergänzungsfunktion.

Für ihn gelten weniger strenge Anforderungen. Er darf mehr unterhalten; er darf sich stärker auf Musik-, Sport- oder Filminhalte konzentrieren und Informations- bzw. Bildungsangebote vernachlässigen.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind staatsunabhängig, nach BBC-Vorbild organisiert und staatsunabhängig aus Gebühren der Empfangshaushalte finanziert. Die Personal- und Finanzhoheit sowie die Programmkontrolle obliegen binnenpluralen Beschlussgremien aus Vertretern gesellschaftlicher Gruppen.

Die privaten Veranstalter, auf die der Staat oder die politischen Parteien ebenfalls keinen maßgeblichen Einfluss haben dürfen, bedürfen einer Zulassung und Aufsicht. Anders als die Presse und Online-Angebote sind private Rundfunkveranstalter nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen. Zulassung und Aufsicht ist den unabhängigen Landesmedienanstalten übertragen, von denen ich hier eine der 15 vertreten darf.

ZUR ZULASSUNG PRIVATER RUND- FUNKVERANSTALTER

Der Rundfunkgesetzgeber hat auch auf dem privaten Rundfunksektor größtmögliche Mei-

nungsvielfalt und Ausgewogenheit zu gewährleisten.

Er darf damit nicht etwa bestimmte Programme bzw. Veranstalter fördern. Er darf die Auswahl auch nicht dem Belieben der Landesmedienanstalten überlassen. Aber er darf für Rundfunkprogramme Zulassungsverfahren vorschreiben, die ein Optimum an Angebotsvielfalt sicherstellen.

Das Ziel höchstmöglicher Programmvierfalt wird bei der Vergabe begrenzter Übertragungsmöglichkeiten, z. B. drahtloser terrestrischer Frequenzen für Hörfunk oder Fernsehen, durch eine öffentliche Ausschreibung und Auswahlentscheidung gewährleistet. Entscheidendes Auswahlkriterium ist der Beitrag des beantragten Programms zur Vielfalt des gesamten Angebots, z. B. des gesamten Rundfunkangebots. Die Auswahl und Zulassung von Rundfunkveranstaltern in den Landesmedienanstalten wird übrigens durch plural zusammengesetzte Gremien vorgenommen. Darin sind in der Regel 30 Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen vertreten, z. B. der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer, der Jugend, der Kultur oder des Sports.

Wachsende Bedeutung bei Auswahl und Zulassung erhalten Konzentrations- und Vielfaltskontrolle. Auf der (ersten) Stufe der Pluralismussicherung soll Vielfaltsgefährdungen rechtzeitig vorgebeugt werden. Dazu gehört zunächst, dass eine Mediengattung die andere nicht in ihrer Existenz bedroht. Mit Blick darauf dürfen sich Zeitungshäuser nur begrenzt an privatem Rundfunk beteiligen, darf der private Hörfunk nur begrenzt lokale Werbung ausstrahlen. Aktuell kämpfen die Wettbewerber um Online-Angebote. Dürfen öffentlich-rechtliche Fernsehsender sich mit Gebührenmitteln dort „ausbreiten“ oder verfälschen sie dadurch den Wettbewerb mit Zeitungs-/ Zeitschriftenhäusern und Netzindustrie/ Online-Anbietern?

Zur Vielfaltskontrolle gehört auf der zweiten Stufe, dass nicht ein Unternehmen einen bestimmten Einfluss auf Programminhalte oder deren Zusammenstellung erlangt („vorherrschende Meinungsmacht“ im Sinne

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

WOLFGANG THAENERT

März 2008

www.kas.de/china

www.kas.de

des Bundesverfassungsgerichts). Auch für diese Befürchtung gibt es aktuelle Anlässe.

Mit der Konvergenz entstehen zunehmend integrierte Unternehmen, die nicht nur Netze betreiben und Endgeräte vermarkten, sondern auch eigene Inhalte offerieren. Die klassische Trennung zwischen Netz und Inhalt ist überholt. Konzentrationskontrolle und Vielfaltssicherung können sich folglich nicht mehr auf Produktion und Verbreitung von Inhalten auf dem Zuschauermarkt beschränken. Die crossmediale Stellung auf verwandten Medienmärkten verdient stärkere Aufmerksamkeit. Integrierte Medienhäuser verlangen eine medienübergreifende Vielfaltssicherung. Dabei gilt es auch, den Einfluss der Telekommunikationsunternehmen auf das inhaltliche Angebot und damit auf die öffentliche Meinungsbildung zu analysieren und ggf. zu begrenzen. Angesichts einer laufenden Marktöffnung und Liberalisierung des Telekommunikationsrechtes durch die EU bereits eine Herkulesaufgabe!

Auch die sog. Plattformanbieter, also die „Aggregatoren“, die Netz, Inhalt und Vermarktung zusammenführen, wollen mitverdienen und stehen deshalb in der Gefahr, Einfluss auf die Auswahl und den Preis neuer Rundfunkangebote auszuüben. Das Zeitschriftenunternehmen Burda ist am jüngst zugelassenen Konsortium beteiligt, das mobiles Fernsehen anbieten will. Darf es bei der Auswahl des Angebotes die eigene Wirtschaftszeitung „Handelsblatt“ der „Frankfurter Allgemeine(n) Zeitung“ vorziehen?

Konzentrationskontrolle und Vielfaltssicherung haben in Zukunft vor allem einen diskriminierungsfreien und chancengleichen Zugang unabhängiger Anbieter zu Verbreitungs- und Vermarktungsplattformen sicherzustellen. Die Globalisierung des elektronischen Mediengeschäfts und der enorme Finanzbedarf rufen internationale Fondsgesellschaften (private equity fonds) auf den Plan. Diese anonymen Fonds verfolgen ein kurzfristiges Renditeziel, hinter dem jede publizistische Verantwortung zurücktritt.

Das sog. squeezing (Ausquetschen von Medienunternehmen) verträgt sich aber nicht

mit der publizistischen Aufgabe der Presse und des (privaten) Rundfunks.

AUFSICHT

Neben der Zulassung gehört die Aufsicht über den privaten Rundfunk und die neuen (nur zum Teil zulassungspflichtigen) online-Medien zu den wichtigsten Aufgaben der Landesmedienanstalten.

Die Aufsicht ist reine Rechtskontrolle und erfolgt nach der Ausstrahlung/ Verbreitung der Programme und Inhalte. Eine Prüfung der Inhalte vor deren Ausstrahlung wäre unzulässig. Eine Geschmackskontrolle würde ebenfalls gegen das Prinzip der Rundfunkfreiheit verstoßen. So sind die Landesmedienanstalten auf eine nachträgliche Prüfung der Rechtmäßigkeit der Inhalte angewiesen.

Inhaltlich konzentriert sich die Rundfunkaufsicht auf

- die Einhaltung der zugesagten Programminhalte (Einhaltung der Programmschematas),
- die Überwachung der Einhaltung der allgemeinen Programmgrundsätze,
- den Jugendmedienschutz,
- Werbung, Sponsoring und Teleshopping.

Zu den Programmzusagen

Will ein zugelassener Rundfunkveranstalter nachträglich seine gesellschaftlichen Beteiligungsverhältnisse oder das Programm-schemata ändern, so bedarf er dazu der Genehmigung der Landesmedienanstalt.

Eine Genehmigung der Änderungen ist zu erteilen, wenn der Zulassungsnehmer auch in der geänderten gesellschaftsrechtlichen Zusammensetzung oder mit dem neuen Programmschema die Zulassung erhalten hätte.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

WOLFGANG THAENERT

März 2008

www.kas.de/china

www.kas.de

Allgemeine Programmgrundsätze

Bei den allgemeinen Programmgrundsätzen geht es vor allem um journalistische Standards, die Achtung religiöser Gefühle anderer, das Verbot rassistischer oder volksverhetzender Inhalte.

Weitere Hauptfelder der Programmaufsicht durch die Landesmedienanstalten sind der Jugendmedienschutz und die Werbung.

Jugendschutz

Während für sog. Träger- oder Offline-Medien eine Alterskontrolle Face-to-Face möglich ist, ist bei der Verbreitung von Inhalten über Rundfunk und Internet eine direkte Überprüfung des Alters der Zuschauer nicht möglich. Der Konsum von Inhalten durch Minderjährige, die für sie nicht geeignet sind, kann also nicht sicher ausgeschlossen werden. Für das Fernsehen sind deshalb Pornographie und Gewaltdarstellungen gänzlich unzulässig.

Beiträge, die Minderjährige bestimmter Altersgruppen in ihrer Entwicklung potentiell beeinträchtigen könnten, dürfen nur so verbreitet werden, dass Jugendliche der betroffenen Altersgruppen diese üblicherweise nicht verfolgen können. Derartige Beiträge dürfen also entweder ab 22 bzw. 23.00 Uhr (Sendezeitgrenzen) oder nach Betätigung einer technischen Zugangssperre, meist einer mehrstelligen PIN-Nummer, die nur an Erwachsene herausgegeben wird (technische Vorkehrung) verbreitet werden. Auf die mangelnde Eignung der Sendungen für Jugendliche unter 16 oder unter 18 Jahren ist im sog. frei empfangbaren Fernsehen hinzuweisen (sog. Warnhinweis).

Von Ausnahmen abgesehen gelingt es meines Erachtens im Großen und Ganzen der deutschen Medienaufsicht, dass auch die privaten Hörfunk- und Fernsehprogramme das Gebot der Menschenwürde und die Jugendschutzbestimmungen einhalten. Das soll kein unziemliches Selbstlob sein; wir verdanken diesen Befund auch der Freiwilligen Selbstkontrolle der privaten Inhalteanbieter. Erst wenn diese Freiwillige Selbstkontrolle nicht oder nicht richtig tätig wird,

hat die hoheitliche Aufsicht einzuschreiten. Über der Selbstkontrolle „hängt also immer das Damoklesschwert einer Sanktion durch die Landesmedienanstalten“.

Nur begrenzt wirksam ist allerdings die Kontrolle des Internets. Zwar verfügt sie in Deutschland ebenfalls über eine freiwillige Selbstkontrolle. Tausende von täglich hinzukommenden Seiten übersteigen jede Kapazität zum Monitoring. Globale und antihierarchische Strukturen des Netzes entziehen sich in Europa dem Zugriff einzelner Staaten und ihrer Regulierer. Auch die Systematik der gestuften Haftung verkompliziert eine Kontrolle. Für illegale Inhalte haftet in Europa in erster Linie der Inhalteanbieter; Host-(Speicher-) oder Access-(Zugangs-)Provider sind nicht verpflichtet, die transportierten Inhalte einer Rechtmäßigkeitskontrolle zu unterziehen.

Erst bei Kenntnis illegaler Inhalte sind Host- oder Access-Provider zu deren Beseitigung verpflichtet, wenn der Content-Provider (Inhaltsverantwortliche) nicht greifbar ist.

Aber selbst hier gilt: Nahezu 80 % der in Deutschland angesiedelten Content-, Host- oder Access-Provider beseitigen illegale Inhalte aus dem Internet, wenn sie von jugendschutz.net, einer Art Internet-„Polizeistreife“ der Länder, darauf hingewiesen werden. Die einer Sanktion vorausgehende Interventionsstrategie hat also durchaus Erfolg.

Schwieriger ist es mit Pornoimporten wie youporn.com, die sich zwar an deutsche Interessenten wenden (sonst wäre die Eingangsseite nicht deutschsprachig), sich dem deutschen Zugriff aber entziehen. Internationale Übereinkommen, die zu einem Verbot unerwünschter Inhalte führen, fehlen weitgehend. Nicht einmal in Europa gibt es eine einheitliche Definition und Bewertung der Pornografie. Sperrmaßnahmen gegen den deutschen Accessprovider illegaler Inhalte aus dem Ausland helfen nur solange, bis sich derselbe Inhalteanbieter unter neuer Domain über einen neuen Speicher- oder Zugangsprovider mit demselben illegalen Angebot wieder meldet. Ob und wie schnell er dann „erwischt wird“ ist offen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

WOLFGANG THAENERT

März 2008

www.kas.de/china

www.kas.de

So hoffen wir auf Sperrfilter. Die Landesmedienanstalten zertifizieren zwar bereits Vorkehrungen, die nur erwachsenen Nutzern innerhalb sog. geschlossener Benutzergruppen den Zugang zu bestimmten Inhalten ermöglichen. Dafür ist ein kompliziertes Identifikations- und Authentifizierungssystem vorgesehen, das mindestens einmal eine face-to-face-Kontrolle des Interessenten unter Vorlage des Personalausweises erfordert.

Aber wirksame Sperrfilter fehlen noch. Im vergleichsweise kleinräumigen Europa mit differierenden kulturellen und rechtspolitischen Traditionen kann es im globalen Netz und im Bereich fremder Satellitensysteme keine Allzweckwaffe gegen unerwünschte Inhalte geben. Tausend kleine Schritte bleiben also unerlässlich – und: Geduld ist nicht immer eine Ausrede für Untätigkeit.

Wachsende Bedeutung kommt damit der Förderung kindgerechter Inhalte, geschützter Interneträume und medienpädagogischer Angebote für Minderjährige wie deren Erziehungsberechtigten zu. Moderner Jugendmedienschutz erschöpft sich nicht in Verboten und Restriktionen. Er hält auch nutzerorientierte Medienkompetenzvermittlung bereit – wie Chatten ohne Risiko, Clever Clicken, Internet-ABC usw.

Werbeaufsicht

Während der öffentlich-rechtliche Rundfunk (mit Ausnahme der Deutschen Welle) aus Gebühreneinnahmen lebt, finanziert die überwiegende Zahl der privaten Hörfunk- und Fernsehveranstalter ihre Programme vornehmlich aus Werbung, Sponsoring oder Teleshopping. Daneben wachsen in letzter Zeit die Einnahmen aus sog. Telefonmehrwertdiensten, also Anrufen und Voting von Zuschauern. Nur wenige Programme finanzieren sich aus Abonnements (Pay-TV).

Damit ist die Werbung Existenzgrundlage und trifft den Nerv des privaten Rundfunks.

Eine Vielzahl von Werbevorschriften ist durch die Audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie (AVMDR) vorgegeben. Sie sucht einen Ausgleich zwischen dem Kulturgut

Rundfunk, den Interessen der Veranstalter an ausreichenden Werbeeinnahmen und dem Schutz des Zuschauers/ Verbrauchers.

Der wichtigste Werbegrundsatz gilt der Trennung zwischen Werbung und redaktionellem Programm und der Kennzeichnung der Werbung. Dieses Prinzip soll die Unabhängigkeit der Programmgestaltung, den lautereren Wettbewerb der Werbetreibenden und die Transparenz für den Zuschauer sicherstellen. Der Zuschauer soll wissen, was ist redaktionell verantwortete Sendezeit und was ist gekaufte Sendezeit.

Umso mehr Kritik hat die EU-Kommission ausgelöst, sog. Entgeltliches Product Placement in Fernsehbeiträgen zuzulassen, wenn nur darauf hingewiesen wird. Im Klartext: Damit können in Reisesendungen zukünftig Hotels noch plastischer präsentiert werden. Die Landesmedienanstalten wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Vertreter der Presse haben darin übereinstimmend eine Gefährdung der Glaubwürdigkeit und der Unabhängigkeit des Fernsehens gesehen.

Im Ergebnis sind alle Proteste ohne Erfolg geblieben. Es bleibt abzuwarten, ob Deutschland von der Möglichkeit Gebrauch macht, Product Placement für die eigenen Veranstalter ganz oder teilweise zu verbieten. Aber: Wer verbietet den Unternehmen im eigenen Land etwas, was dem Nachbarn erlaubt ist?

Vollzug und Sanktionen

Verletzt ein Rundfunkveranstalter Jugendschutz-, Werbevorschriften oder andere Gesetze, so weist die jeweils zuständige Landesmedienanstalt auf die Rechtsverletzung hin, beanstandet diese, untersagt derartige Verstöße für die Zukunft und verhängt bei schweren Verstößen ein Bußgeld oder droht den Lizenzentzug an.

Für bundesweites Fernsehen arbeiten die Landesmedienanstalten auf der Grundlage eines bundesweiten Rundfunkstaatsvertrages zusammen. Sie stimmen sich in Zulassungs- und Aufsichtsfragen ab. Damit soll verhindert werden, dass ein bundesweiter

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

VOLKSREPUBLIK CHINA

WOLFGANG THAENERT

März 2008

www.kas.de/china

www.kas.de

Rundfunkanbieter sich die großzügigste Landesmedienanstalt für Zulassung oder Aufsicht aussucht. Für die Aufsicht über online-Medien gilt im Wesentlichen Entsprechendes. Da sie – es sei denn, es handelt sich um Rundfunk über das Netz – keiner Zulassung bedürfen, gilt insoweit das Prinzip der örtlichen Zuständigkeit für den Anbieter des vermeintlich illegalen Inhalts. Hat dieser seinen Sitz außerhalb Deutschlands oder ist er aus anderen Gründen nicht zu erreichen, wird als ultima ratio eine Sperrenverfügung an den Access-Provider oder eine Untersagungsverfügung an den Host-Provider gerichtet.

NEUE ENTWICKLUNGSTRENDS UND HERAUSFORDERUNGEN

Wo liegen die Herausforderungen für Zulassung und Aufsicht in der Zukunft? Sie sind meines Erachtens durch technische wie wirtschaftliche Veränderungen bestimmt. Die Digitalisierung steigert die Übertragungs- und Empfangskapazität von Hörfunk, Fernsehen, Internet und Telefonie über jedes Kabel und drahtlos. Damit steigert sich die Zahl audiovisueller Angebote, die Ausdifferenzierung der Inhalte und – so ist zu hoffen – auch deren Vielfalt. Bilder und Töne können orts- und zeitsouverän heruntergeladen werden. Die Nutzungs- und Interaktionsmöglichkeiten werden größer.

Die Inhalte werden nationale Grenzen überschreiten. Information, Dokumentation und Unterhaltung werden international ausgerichtet sein. Die Bewohner des globalen Dorfes müssen – um friedlich zusammenzuleben – über Gemeinsamkeiten und Unterschiede Bescheid wissen.

Insofern bieten die neuen Medienentwicklungen mehr Chancen als Gefahren. Besondere Aufmerksamkeit verdient allerdings meines Erachtens die zunehmende Individualisierung der Mediennutzung. Kann „youtube“, können andere Communities das professionelle Medienangebot ersetzen?

Keine Frage: Der Blogger kann häufig schneller und manchmal besser zeigen, was in der Welt passiert. Aber kann er es überhaupt oder besser erklären, in einen Kon-

text stellen? Gerade die Kenntnisse der umfassenden Nachrichtensendung brauchen wir angesichts komplexer nationaler und internationaler Politik-, Wirtschafts- und Sozialwelten.

Vielleicht ist es eine Beruhigung, dass Hörfunk und Fernsehen auch im digitalen Zeitalter noch audiovisuelle Einstiegs- und Leitmedien sein werden. Gemessen am bisherigen Medienwandel werden sie es auch noch einige Zeit bleiben. Bekanntlich haben neue Medien die klassischen nie verdrängt; das Radio die Presse nicht, das Fernsehen beide und das Kino nicht, das Internet weder Rundfunk noch Presse.

Aber „Vorsicht“ ist immer besser als das „Nachsehen“. Bleiben wir also wachsam.

Prof. Dr. Wolfgang Thaenert ist Direktor der Landesanstalt für privaten Rundfunk und Neue Medien (LPR) Hessen.