HEINZ GEORG BAMBERGER

Schlussvortrag

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Ich darf Ihnen zunächst die besten Grüße von Herrn Ministerpräsidenten Beck übermitteln. Er wäre zu dieser Veranstaltung, gerade als Vorsitzender der Rundfunkkommission, gerne gekommen, ist jedoch leider verhindert. Er bedauert das sehr und hat mich gebeten, ihn zu vertreten.

I.

Gern greife ich das Thema der Veranstaltung "Die duale Organisation (Struktur) des Rundfunks in Deutschland – ein Auslaufmodell?" auf. Die Frage klingt leicht negativ, so scheint mir. Meine Antwort ist eher positiv. Ich denke, der Rundfunk in Deutschland, in seiner dualen Struktur, hat sich bewährt. Wir sind mit dem Hinzutreten der privaten Anbieter in den 80er Jahren und danach gut zurechtgekommen und haben davon profitiert. Insbesondere der Wettbewerb hat den Medien sicher nicht geschadet. Politik, Wissenschaft und Gesellschaft werden auch die Fortentwicklung in ein in naher Zukunft vielleicht triales Mediensystem gestalten können. Medien sind nie statisch, sondern befinden sich, wie die Dinge selbst, in einer zu jeder Zeit dynamischen Entwicklung.

Bis 1984 gab es in Deutschland eine überschaubare Rundfunklandschaft mit der ARD und ihren dritten Programmen sowie dem ZDF, also allein die öffentlichrechtlichen Fernsehsender. Es gab die fachliche Aufsicht über die Programmaktivitäten durch Gremien, die Rechtsaufsicht der Länder. Wettbewerb gab es keinen. Die Entwicklung der Technik half die bis dahin bestehende Knappheit der Übertragungskapazitäten zu überwinden. Mit dem Ausbau der Kabelnetze öffnete sich der Markt privaten Veranstaltern. Der private Rundfunk entstand. Zum 1. Januar 1984 startete das Kabelpilotprojekt in Ludwigshafen mit rund 1.200 angeschlossenen Haushalten unter der Verantwortung des Landes Rheinland-Pfalz. Bereits im Jahre 1986 waren rund 72.000 Haushalte am Kabel angeschlossen. Einer der ersten Programmanbieter war die Gesellschaft für Kabel und Satellitenfunk (PKS), die später im Programm des heutigen Privatsenders Sat.1 aufging. Rheinland-Pfalz hat für den privaten Rundfunk Pionierarbeit geleistet. Den rechtlichen Rahmen gab der erste Rundfunkstaatsvertrag, der zum 1. Januar 1987 in Kraft trat. Das duale Rundfunksystem war entstanden.

Nicht alle damit verbundenen Erwartungen wurden erfüllt. Aber es gab erstmals Wettbewerb um die Gunst der Zuschauer und die Senderechte. Quoten wurden wichtig. Erinnert sei an das Ende der ARD-Sportschau, als RTL die Bundesligarechte erstmals erwarb. All diese neuen Aktivitäten erforderten die Schaffung von Kontrollmechanismen, ferner rechtliche Rahmenbedingungen von der Zulassung bis hin zur Rechtsaufsicht über die privaten Sender. Es musste ein eigenständiges Medienkonzentrationsrecht geben. Das war die Geburtsstunde der Landesmedienanstalten.

Bis heute hat sich die damals entstandene Balance zwischen dem öffentlichrechtlichen und dem privaten Rundfunk erhalten. Wir haben heute einen öffentlichrechtlichen Rundfunk mit knapp 50 % Zuschaueranteil im Fernsehprogramm, mit den bekannten Sendern und Programmen. Im Fernsehbereich teilen sich die anderen rund 50 % Zuschaueranteil im Wesentlichen zwei große Konzerne, Bertelsmann und Pro7/Sat.1. In Deutschland hat sich im dualen System eine Angebotspalette entwickelt, die europaweit ihresgleichen sucht. Bei den Öffentlich-rechtlichen gibt es neben den Hauptprogrammen von ARD sieben dritte Fernsehprogramme, zusätzlich entsprechende Digitalbouquets von ARD und ZDF sowie gemeinsame Sender (3sat, ARTE, Phoenix und Kinderkanal). Dazu eine Vielzahl analoger und mittlerweile auch digitaler Radioprogramme, zusätzlich zwischenzeitlich mit Deutschlandradio zwei werbefreie bundesweite öffentlich-rechtliche Hörfunkprogramme. Zum privaten Rundfunk zählen heute insgesamt zwei Dutzend analog und digital verbreitete Vollprogramme bzw. Spartenprogramme sowie Pay-TV-Programme, schließlich mehr als 200 Radiostationen mit landesweiter, regionaler oder lokaler Verbreitung. Diese insgesamt gut austarierte und bislang auch relativ fest gefügte duale Ordnung gerät derzeit erneut in Bewegung. Wieder ist die Fortentwicklung der Technik Ursache des Wandels, jetzt ihre Digitalisierung.

Rundfunk- und Medienmarkt verändern sich. Neue Technologien eröffnen neue Chancen. Es stehen mehr Kapazitäten zur Verfügung. Im digital aufgerüsteten TV-Kabel können einige 100 Programme übertragen werden. Weite Möglichkeiten bieten das Handy-TV, weiteste das Internet. Die Entwicklung ist noch zögerlich, man prüft noch, will kein Geld verlieren. Sie wird sich beschleunigen. Teilhaben an den Chancen dieser neuen Märkte wollen naturgemäß die privaten Rundfunkveranstalter, aber auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Für neue oder veränderte digitale Angebote von ARD und ZDF sind wir aufgrund einer Entscheidung der Europäischen Kommission von Ende letzten Jahres gehalten, durch die Gremien zu prüfen, ob das neue Angebot zum Senderauftrag gehört und damit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht. Darüber hinaus wird es neue Marktteilnehmer geben. Der Wandel zum "trialen Mediensystem" oder einem Triopol zeichnet sich ab.

Die aktuelle Situation ist gekennzeichnet durch den Aufbau und Ausbau der DVB-T-Infrastruktur, ferner durch die Möglichkeiten, die Internet-TV oder Handy-TV bieten. Die Schlagworte sind hier DMB, DVB-H, UMTS und IP-TV. Kennzeichnend für die neuen technischen Möglichkeiten ist eine zunehmende Verknüpfung von Infrastruktur und Inhalten. Die Technikanbieter, bislang meistens neutral, werden selbst zu

Akteuren am Medienmarkt. Es entstehen Plattformen, über die auf unterschiedlichsten Verbreitungswegen Medienangebote verteilt werden. Ein Konsortium von T-Mobile, O₂ und Vodafone schickt sich an, die Fernsehwelt den Nutzern über DVB-H zu vermitteln.

In der digitalen Welt des Fernsehens werden immer weniger Menschen dasselbe sehen. Immer mehr sehen etwas anderes. Für die im dualen System sozusagen Aufgewachsenen, jetzt schon etwas Älteren, bleibt die Programmzeitschrift wichtig. Die Jungen gestalten ihr Programm selber per PC, Internet und Mausklick. Ähnlich wie beim Umbruch zum dualen Rundfunksystem in den achtziger Jahren sind die Länder erneut dabei, neue Grundsätze zu definieren und die medienrechtlichen Rahmenbedingungen fortzuentwickeln.

II.

Die Regelungsaufgaben, vor denen die Politik sich sieht, sind weitestgehend dieselben geblieben. Das betrifft meines Erachtens derzeit prinzipiell auch das Internet. Auch jetzt geht es wieder um Grundanforderungen an die Inhalte. Es geht um die Frage von Qualitätssicherung. Es geht um die Gewährleistung von Vielfalt und ein gewisses Maß an Ausgewogenheit. Es geht um Aufsicht. Dabei soll nach dem neuen Rundfunkstaatsvertrag (§ 59 Abs. 1 Satz 3) im Internet Aufsicht nicht eingreifen, wo Unternehmen der Presse dem Pressekodex und der Beschwerdeordnung des Deutschen Presserats unterliegen.

Im Mittelpunkt der Betrachtung steht der Inhalt: Die Erklärung der Welt, die Vermittlung von Sinn, Information, Unterhaltung. Es gilt Medienrecht, insbesondere Rundfunkrecht, für das die Länder die Zuständigkeit haben. Es gilt Wettbewerbsrecht, in der Zuständigkeit des Bundes. Es gilt zunehmend Europarecht.

Wichtig ist die Sicherstellung des Jugendschutzes und des Schutzes vor Sendungen mit gesetzwidrigen, insbesondere strafgesetzwidrigen oder auch grob sittenwidrigen Inhalten. Wie bei den Programmen der klassischen Rundfunkanbieter muss Jugendschutz auch bei allen anderen Angeboten Platz greifen, etwa und insbesondere bei solchen, die über Handy-TV übertragen werden. Es muss eine angepasste Regelung für das Gegendarstellungsrecht geben, ein Recht, das schon traditionell nicht so ganz einfach zu handhaben ist. Der Umgang mit ihm wird bei den neuen Anbietern eher schwieriger werden. Es gelten der Schutz der Menschenwürde und der daraus abgeleitete Schutz der Persönlichkeit, mithin alles, was die Rechtsprechung in Deutschland und im europäischen Rechtskreis zum Schutz des Persönlichkeitsrechts entwickelt hat. Für Angebote, mit denen die Plattformbetreiber als Veranstalter auftreten, gilt das Rundfunkrecht. Treten neben die bisherigen Transportleistungen eigene Fernsehdienste, bedarf der Infrastrukturanbieter einer eigenen medienrechtlichen Zulassung. Dabei ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Veranstalter zu qualifizieren, wer die Verantwortung für die Inhalte trägt.

Wichtig ist die Regelung von Werbung. Werbung beim öffentlich- rechtlichen Rundfunk ist deutlich eingeschränkt. Bei den Privaten stellt sie im Wesentlichen die einzige Finanzierungsquelle dar. Die Regeln dafür sind heute durchgängig europarechtlich vorgegeben. Deutschland hat stets gefordert, dass Werbung und Programm deutlich getrennt bleiben müssten, Schleichwerbung unzulässig sei. Auch die Länder sind nicht für eine grenzenlose Freigabe des Product-Placement, wie es ursprünglich von der EU-Kommission vorgeschlagen wurde. Eine Vielzahl von Sendungen, etwa Kinder- und Jugendsendungen, Verbrauchermagazine, Hintergrundberichte, vor allem auch Nachrichtensendungen sollten frei bleiben von Werbung. Im Übrigen sind klare Hinweise für den Mediennutzer notwendig. Der sich jetzt in Brüssel abzeichnende Kompromiss mit entsprechenden Kennzeichnungspflichten ist zumindest ein vertretbarer Ansatz.

Für die Behauptung am Markt wird auch in Zukunft eine wesentliche Rolle spielen, wie bekannt der Veranstalter oder Sender ist. Allein was bekannt ist, wird eingeschaltet oder angeklickt. Dafür ist manches maßgebend, zum Beispiel Werbung, aber sicher und zuerst die Qualität der Angebote. Gute Werbung und/oder gute Qualität werden bei der gewissen Unübersichtlichkeit, die sich mit den neuen Veranstaltern und Techniken einstellt, besonders wichtig sein für die Wahrnehmung durch die Nutzer. Der Qualität der Programme dürfte im trialen System eine höhere Bedeutung zukommen. Das wird in besonderem Maße der öffentlich-rechtliche Rundfunk beachten und als große Chance begreifen müssen, der sich von den hinzutretenden Marktteilnehmern aufgrund seiner Funktion durch Qualitätsprogramme absetzen muss. Ihm kommt mit Blick auf seine verfassungsrechtlich garantierte Bestands- und Entwicklungsgarantie die Aufgabe zu, sich gut unterscheidbar in dem neuen Markt zu positionieren. Das betrifft besonders journalistisch-redaktionelle Angebote wie Nachrichten, Magazine, Gesellschaftskritik, Dokumentationen, Fernsehfilme, die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Bereiche abbilden.

Daneben erlangen meines Erachtens Bildung und Beratung eine immer stärkere Bedeutung. In einer - durchaus auch als Folge der Medieninhalte - von Orientierungslosigkeit bedrohten Gesellschaft werden Information und Sinnvermittlung zunehmend wichtiger. Die freiheitliche Werteordnung unserer Verfassung kann auf Dauer nur Bestand haben, wenn sie auch tatsächlich von den Bürgerinnen und Bürgern gelebt wird und gelebt werden will. Hier kommt den Medien auch weiterhin eine nicht hoch genug einzuschätzende Aufgabe zu. Ministerpräsident Beck hat als Vorsitzender der Rundfunkkommission in der Vergangenheit immer wieder eine ernsthafte Qualitätsdebatte von ARD und ZDF angemahnt. Hierbei kommt es ihm auf verifizierbare Qualitätskriterien an, wie beispielsweise thematische Vielfalt, publizistische Relevanz, ein inhaltlich professionelles Qualitätsniveau und die Beachtung medienethischer Standards. In der neuen Medienwelt werden wahrscheinlich auch mögliche Gütestandards vielfältiger, heterogener sein. Die bisweilen zu hörende Ansicht, nun würden die Schleusen sich öffnen für Schlechtes, Belangloses, Beliebiges, teile ich nicht. Aber eines sollte verhindert werden: Der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinen hohen Anforderungen an die Gestaltung seiner Programme und Angebote darf auch im Rahmen der fortentwickelten Medienstrukturen nicht als Alibi von privaten Anbietern dafür genutzt werden, die in unserem Mediensystem auch für sie bestehenden Mindestanforderungen immer weiter abzusenken.

Neben der Qualitätssicherung ist es aber auch wichtig, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk bei neuen Verbreitungsmöglichkeiten im Rahmen seiner Entwicklungsgarantie abgesichert ist. Inhalte und Technik bedingen einander, d.h., die Inhalte müssen auf dem für die jeweilige Zielgruppe adäquaten Weg transportiert werden. Gerade über neue Verbreitungswege wie DVB-T, Internet, DVB-H bzw. DMB sind die jungen Menschen erreichbar. Will der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch künftig ein Integrationsprogramm für alle Generationen bieten, wäre es wichtig, über seine neuen Verbreitungswege gezielt Inhalte auch an die junge Generation heranzubringen.

Die Politik muss sich bemühen, Vielfalt sicherzustellen, Vielfalt bei Vermeidung von Medienkonzentration. Auch in der neuen digitalen Medienwelt ergibt sich Vielfalt nicht von selbst. Die Annahme, die durch die Digitalisierung eröffneten zusätzlichen Übertragungsmöglichkeiten würden auch zu einer Vielfalt und Vielzahl von Programmangeboten führen, ist nicht zwingend. Es muss gewährleistet sein, dass Übertragungswege auch künftig den Anbietern zu fairen Bedingungen offen stehen. Dies kann nicht dem Markt überlassen bleiben. Stichworte sind hier Must-Carry und ein chancengleicher diskriminierungsfreier Zugang zu technischen Plattformen.

Es kann auch künftig keine schrankenlose Belegungsfreiheit bei den Übertragungskapazitäten geben. Insbesondere marktbeherrschende Anbieter einzelner Übertragungswege dürfen ihre Geschäftsmodelle nicht ohne Rücksicht auf bestehende Rundfunkanbieter gestalten. Neben den Konditionen für den Zugang wird wegen der hohen Zahl der Angebote die Auffindbarkeit für den Nutzer ein größeres Problem. Auch sie ist für die Frage der Vielfalt wichtig. Kleinen und kleineren Anbietern und Veranstaltern muss es möglich sein, so auf den Plattformen vertreten zu sein, dass der Nutzer sie findet.

Die Problematik der Medienkonzentration hat nichts von ihrer Bedeutung und Aktualität eingebüßt. Es wird crossmediale Konzentrationsentwicklungen geben. Neue "Spieler" wie etwa Telekommunikationsunternehmen in den verschiedensten Medienmärkten erzeugen neue Konstellationen. Ich darf an dieser Stelle darauf hinweisen, dass Ministerpräsident Beck sich für eine Begrenzung der Beteiligung ausländischer Investoren – damit sind nichteuropäische Investoren gemeint – an Medienunternehmen auf rund 25 % ausgesprochen hat.

III.

Wichtig bleiben für die Privaten Zulassung und Aufsicht. Dabei liegen die Kompetenzen von landesweitem, regionalem oder lokalem Rundfunk im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Bundesländer und damit der Landesmedienanstalten.

Verschiedentlich ist eine "umfassende Konzentrationsaufsichtsbehörde" gefordert worden, sozusagen Aufsicht aus einer Hand. Sie müsste telekommunikationsrechtliche

wie kartellrechtliche und medienrechtliche Bereiche bewerten. Das ist aus verfassungsrechtlichen Gründen schon im Hinblick auf die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern kaum möglich. Telekommunikations- und Kartellrecht fallen in die Zuständigkeit des Bundes; das Medienrecht ist Ländersache. Auch in der Sache dürfte eine derartige Behörde nicht notwendig sein. Der aufgrund von Bestimmungen im GWB und TKG sowie im Rundfunkstaatsvertrag stattfindende gegenseitige Informationsaustausch zwischen den Landesmedienanstalten, dem Bundeskartellamt und der Bundesnetzagentur funktioniert. Die Zusammenarbeit hier ist im Großen und Ganzen zufriedenstellend.

Wichtig erscheint mir die Problematik der rechtlichen Einordnung neuer Anbieter und der Aufsicht hierüber. Insbesondere bundesweit handelnde Anbieter, bundesweite Programme und Angebote erfordern eine länderübergreifende Betrachtung. Das gilt in Bezug auf die Zuweisung von digitalen Übertragungskapazitäten bei DMB und DVB-H. Es gilt aber auch für die Frage der Zulassung von Plattformen, über die entsprechende Angebote bundesweit Verbreitung finden. Die SPD-Medienpolitiker fordern hier seit langem eine Medienanstalt als Zentralstelle der Länder. Sie müsste Koordinierungs-, Entscheidungs- und Vollzugsstelle für alle bundesweiten Sachverhalte sein. Viele sträuben sich noch dagegen. Ein erster Schritt wäre die Schaffung einer Kommission "Digitale Angelegenheiten", zusätzlich zu KEK und KJM. Ein Staatsvertrag müsste das notwendige Organisationsrecht schaffen. Die Länder sind hierüber in Verhandlungen.

Wir erleben eine zum Teil rasante Entwicklung mit viel Neuem. Die Medienlandschaft wird sich ändern. Das Recht im Einzelnen ist anzupassen. Zurzeit befindet sich der 9. Rundfunkänderungsstaatsvertrag zur Ratifikation in den Parlamenten. Aus meinen Ausführungen kann man ersehen: Der 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag ist schon am Horizont sichtbar. Die Aufgabe, die Anforderungen aus der Verfassung, aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, aus europäischem Recht bleiben im Wesentlichen dieselben.

Ich denke, die duale Rundfunkordnung hat sich bewährt. Wir haben einen guten Rundfunk, insbesondere ein gutes Leitmedium Fernsehen mit einem, wie ich finde, doch vergleichsweise hohen Niveau. Die neuen technischen Möglichkeiten werden diese Ordnung stören. Ich meine aber, nie waren unsere rechtlichen, technischen und organisatorischen Mittel besser als heute, um mit der neuen Herausforderung fertig zu werden.