

TOBIAS SCHMID

Funktion und Verantwortung des Rundfunks im öffentlichen Raum

I. Einleitung

Für die Einladung zu den 56. Bitburger Gesprächen möchte ich mich zunächst ganz herzlich bedanken. Unser am heutigen Abend turnusgemäß beginnendes Showformat „*Ich bin ein Star – holt mich hier raus*“ aus dem australischen Dschungel, Ihnen vielleicht auch bekannt als „*Das Dschungelcamp*“, vermag sicherlich auch einen eigenen Beitrag zum Thema des heutigen Vormittags, dem „Verlust der Privatsphäre“, zu leisten. Sie werden es mir, so hoffe ich, nachsehen, wenn ich diesen Bereich dennoch ausspare und mich vielmehr einem Themenkomplex zuwende, der meines Erachtens nicht minder auf sich verändernde Prozesse und Nutzungsgewohnheiten in der modernen Kommunikationsgesellschaft einwirkt.

Die konvergente Medienrealität hat zur Folge, dass auch eine konvergente Betrachtung der ordnungspolitischen Parameter notwendig wird. Ganz konkret geht es hierbei um die Frage: *Wie kann und muss in Zeiten der Medienkonvergenz ein sinnvoller Ordnungsrahmen aussehen?* Denn für den Rundfunk stellt sich die essentielle Frage, ob er auch in dieser modernen Kommunikationsgesellschaft weiterhin eine besondere Rolle in Bezug auf die öffentliche Meinungsbildung einnimmt. Und ob er dementsprechend – auch weiterhin – im öffentlichen Raum eine besondere Verantwortung tragen soll.

II. Selbstverständnis und Verantwortung des Rundfunks

Das BVerfG vertritt zu dieser Frage eine eindeutige Haltung. Es schuf in seinem dritten Rundfunkurteil die Grundlage der dualen Rundfunkordnung – eine bis heute bestehende Koexistenz von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstaltern.

In dieser dualen Rundfunkordnung ist es Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten, eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen zu gewährleisten. Programmliche Mindestanforderungen bestehen aber auch für den privaten Rundfunk. Dieser ist zu einer ausgewogenen, sachlichen und umfassenden Berichterstattung verpflichtet. Insgesamt müsse die duale Rundfunkordnung, so das BVerfG, durch das Zusammenwirken von öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern den Meinungsvielfaltsanforderungen der Rundfunkfreiheit entsprechen.

Das BVerfG nimmt also beide Systemteile in eine besondere Verantwortung. Und zu dieser Verantwortung bekennen wir uns. Sie entspricht auch unserem Selbstverständnis

als privater Rundfunkveranstalter, nicht zuletzt im Hinblick auf den Gedanken des gesellschaftlichen Mehrwerts, den „*public value*“. Wir bekennen uns ausdrücklich zu gesellschaftspolitisch gewünschten Inhalten und wir haben das Bedürfnis, den Zuschauer nicht nur zu unterhalten, sondern ihn auch mit journalistisch hochwertigen Informationsangeboten zu versorgen.

Die seit vielen Jahren überaus erfolgreichen *RTL*-Hauptnachrichten „*RTL Aktuell*“ seien hier nur exemplarisch als Beleg genannt. „*RTL Aktuell*“ hat die *ZDF-heute*-Nachrichten in der Zuschauergunst, und ich spreche hier nicht nur von der jungen Zielgruppe, inzwischen überholt. Wir erreichen den Zuschauer also mit unseren Informationsangeboten. Und hiermit leisten wir einen gewichtigen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung, tragen zur demokratischen Willensbildung bei.

Unserer Verantwortung werden wir in der *Mediengruppe RTL Deutschland* auch mit unserem Nachrichtensender *n-tv* gerecht, der jüngst sein 20-jähriges Jubiläum feierte. Gleiches gilt für den Bereich Kinderfernsehen, in welchem *SUPER RTL* mit einer Vielzahl prämiierter Formate Maßstäbe in Bezug auf qualitativ hochwertiges Kinderfernsehen setzt.

Bei aller Verantwortung, und auch aller intrinsischen Motivation, gesellschaftsrelevante Inhalte zu produzieren und auszustrahlen, darf man jedoch die Augen nicht vor der Notwendigkeit einer wirtschaftlichen Betrachtung verschließen. Das Angebot von Nachrichten oder politischer, wie auch regionaler und lokaler Berichterstattung ist gekennzeichnet durch eine hohe Kostenstruktur auf der einen Seite und durch eine schlechte Refinanzierbarkeit auf der anderen Seite. Nachrichten dürfen beispielsweise nicht durch Werbung unterbrochen werden – gleiches gilt für Kindersendungen.

Diese eingeschränkte Refinanzierbarkeit liegt in der besonderen gesellschaftlichen Bedeutung dieser Inhalte begründet und ist insofern – für sich betrachtet – auch absolut gerechtfertigt. Problematisch wird es nur dann, wenn sich diese Restriktionen auf ein einzelnes Medium, nämlich den Rundfunk, beschränken, sich dieser jedoch faktisch längst nicht mehr so klar abgrenzen lässt wie in der Vergangenheit.

III. Herausforderungen der Konvergenz

Das führt zu der einfachen Fragstellung, ob dieser Fokus der Regulierung auf das Fernsehen im Sinne von Rundfunk in Zeiten der Medienkonvergenz noch gerechtfertigt ist. Zweifellos ist der Rundfunk nach wie vor ein wichtiges Leitmedium; er ist in besonderer Weise geeignet, auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken.

Inzwischen ist der Rundfunk aber nicht mehr das einzige, sondern eines von mehreren Leitmedien. Insofern muss die Gesellschaft sich fragen, ob die deutsche Rundfunkzentriertheit, oder besser noch Fernsehkonzentriertheit, die im Medienkonzentrationsrecht oder auch bei der Werberegulierung zum Ausdruck kommt, noch als Maß der Dinge gelten kann. Die veränderten wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aufgrund des konvergenten Medienwettbewerbs für einen Rundfunkveranstalter ergeben, finden bis heute jedenfalls keinen Einfluss auf die rundfunkinterne Regulierung.

Lassen Sie mich mit Ihnen einen Blick auf diese wirtschaftlichen Auswirkungen der Konvergenz werfen. Was bedeutet sie eigentlich, diese Medienkonvergenz? Welche Herausforderungen bringt sie für den privaten Rundfunk mit sich?

Nie zuvor standen dem Nutzer mehr mediale Inhalte zur Verfügung. Und die enorme Bandbreite der technischen Zugänge ermöglicht den Konsum in nahezu jeder Form, an jedem Ort und auf jedem Endgerät. Ob linear oder non-linear, ob über die klassischen Medienträger wie Zeitung, das Radio, oder das Fernsehgerät, ob über das Mobiltelefon oder den Laptop bzw. Tablet – mediale Inhalte sind zunehmend überall und jederzeit verfügbar.

Gleichermaßen faszinierend wie diese Entwicklung ist der Umstand, dass diese Phänomene keineswegs zu einer Verdrängung herkömmlicher Medien geführt haben. Obwohl die Onlinenutzung immer mehr zunimmt, ist – allen Unkenrufen zum Trotz – auch die TV-Nutzung unverändert hoch: Nahezu vier Stunden beträgt die durchschnittliche tägliche Nutzungsdauer pro Fernsehzuschauer in Deutschland. Das freut uns – und zeigt: Die Faszination für professionell erzeugte Bewegtbilder ist ungebrochen.

Die professionelle Aufbereitung von Inhalten stellt ein zentrales Element unseres gesellschaftlichen Daseins dar. Ereignisse im Positiven wie die Ausstrahlung von eigenproduzierten Serien wie „*Doctor's Diary*“ oder Filmhighlights wie „*Avatar*“, des Auffälligen wie des „*Bachelors*“ oder des „*Dschungelcamps*“, des Massenbegeisterten wie des Formel 1-Finales oder der Fußball-EM sowie des Schrecklichen wie zuletzt die tragischen Ereignisse an einer Grundschule in Newtown zeigen dies eindrücklich. Und es zeigt sich, dass diese Ereignisse von der großen Mehrheit der Bevölkerung bei aller Konvergenz gesehen werden.

Und diese Konvergenz ist nun tatsächlich in der Lebenswirklichkeit angekommen: „Connected TV“ oder auch „Smart TV“, hybride Endgeräte, die nicht nur das Fernsehbild sondern zugleich Internetangebote auf den Fernsehbildschirm bringen, erfreuen sich wachsender Beliebtheit. Zahlreiche Fernsehsender strahlen bereits speziell für das Fernsehgerät hergestellte Online-Dienste aus – vom interaktiven Teletext über Abrufangebote bis hin zu Mediatheken. Die Konvergenz ist also bereits Realität – eine Realität, die sich über die letzten Jahre angekündigt hatte. An einem passenden ordnungsrechtlichen Rahmen mangelt es indes. Politik und Gesetzgeber, so hat man den Eindruck, trifft die Konvergenz so unvorbereitet als handele es sich um ein unerwartetes Ordal.

Während die Sendeunternehmen journalistische Inhalte wie Nachrichten ausstrahlen, kann der Nutzer gleichzeitig ein sogenanntes *Widget* mit diversen Internet-Anwendungen aktivieren. Dieses *Widget* schiebt sich sodann in den Vordergrund, es überlagert möglicherweise Teile des Bildes oder lässt das TV-Bild verkleinern; auf diese Weise profitiert es von der Aufmerksamkeit des ausgestrahlten Inhalts. Aus Sicht des Nutzers mag das spannend sein. Aus Sicht der Sendeunternehmen aber ist diese Entwicklung mehr als störend. Denn während die Sendeunternehmen weiterhin der Rundfunkregulierung unterliegen und beispielsweise während besagter Nachrichtensendung im Fernsehen keine Werbeunterbrechungen platzieren dürfen, unterliegen die

Anbieter der Internet-Anwendungen keiner vergleichbaren Regulierung. Sie dürfen ihre *Widgets* also nahezu beliebig mit Werbung versehen. Im Extremfall führt dies dazu, dass *Peter Kloeppel* oder *Claus Kleber* und ihre Nachrichtensendungen neben einem Werbebanner zu sehen sind. Ob hier die so gewünschte Trennung von kommerzieller und journalistischer Information gewahrt bleibt, ist stark anzuzweifeln.

Das eigentliche Problem aber ist, dass so ein Online-Anbieter die vom Sender erzeugte und finanzierte Leistung kapitalisiert. Neben dem unmittelbaren ökonomischen Schaden entzieht er auch dem Kreislauf der Kreativwirtschaft Kapital. Er selbst investiert schließlich nicht in Inhalte. Dies muss perspektivisch dazu führen, dass das Erstellen solcher Inhalte an Attraktivität verliert. Denn der, der sie bezahlt, verdient damit nichts. Und der, der verdient, erbringt hierfür keine Gegenleistung. Aber auch hierzu fällt weder dem Urheber- noch dem Wettbewerbsrecht oder gar dem Rundfunkrecht irgendetwas Sinnstiftendes ein.

Nehmen wir ein anderes Beispiel: die Vielfaltssicherung. Wenn wir morgen den Zuschauermarktanteil von *SUPER RTL* (mit Inhalten wie „Bob dem Baumeister“) um drei Prozent erhöhen würden, würde die *Mediengruppe RTL Deutschland* und *Bertelsmann* als Konzern die Grenze des konzentrationsrechtlich Zulässigen reißen – verbunden mit dramatischen Rechtsfolgen. Wenn hingegen die Kollegen von *Springer* morgen mit der Suchmaschine *Google* fusionieren, kommt das Medienkonzentrationsrecht nicht einmal zur Anwendung. Auch hierfür hat der geltende Rechtsrahmen keine Antwort.

Die Entstehung völlig neuer Gefahren für eine pluralistische Meinungs- und Medienlandschaft werden ausgeblendet. Ihnen wird die Reaktion von *Google* auf den Gesetzesentwurf zur Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseverleger vor wenigen Wochen nicht verborgen geblieben sein, der Aufruf „Verteidige Dein Netz“, prominent implementiert auf der Startseite der *Google*-Suche. Es ist der Versuch, mithilfe einer empathischen Videobotschaft Internetnutzer gegen den Gesetzesentwurf zu mobilisieren – zugleich ein Aufruf in eigener Sache mit einer Argumentation neben der Sache. Können wir vor diesem Hintergrund allen Ernstes daran festhalten, *Google* jegliche Einflussnahmemöglichkeit auf die öffentliche Meinungsbildung abzusprechen?

Es bleibt festzustellen, dass der konvergenten Medienwirklichkeit kein konvergenter ordnungsrechtlicher Rahmen gegenübersteht. Und das führt zu vitalen Gefahren für so wesentliche Güter wie eine funktionierende Kreativwirtschaft, geistiges Eigentum oder einen effizienten Medienpluralismus.

IV. Ordnungspolitische Lösungsansätze

In Anbetracht dessen läge der Schluss nah, die Lösung dieses Konfliktes in einer einheitlichen Medienregulierung im so oft angemahnten *level playing field* durch einheitliche Regulierung zu suchen. Dies lässt sich auf zwei unterschiedlichen Wegen erreichen: Entweder, indem man den divergenten Regulierungsrahmen faktisch auskontert, als Fernsehsender beispielsweise jene Bereiche konsequent meidet, in denen

der Rundfunk besonderen Schranken unterliegt und faktisch schlechter gestellt ist – das wären Bereiche wie Nachrichten, werbefreie Kinderangebote und cineastische Werke. So ist es einem Nachrichtensender wie *n-tv* zum Beispiel untersagt, seine Nachrichten durch Werbung zu unterbrechen, während für entsprechende Newsclips auf *Spiegel Online* keinerlei Werberestriktionen gelten. Diese regulatorische Schiefelage hat zur Folge, dass die intrinsische Motivation der Sender zur Produktion solcher Inhalte abnimmt. Gewollt kann diese Folge indes nicht sein, auch nicht aus Sicht der Sender. Denn in Rede stehen hierbei doch gerade jene Inhalte, um deren Erhalt wir alle uns sorgen.

Nahe liegender wie sinnvoller wäre vor diesem Hintergrund also fraglos die Herstellung einer einheitlichen Medienordnung. Dies scheint seitens des Gesetzgebers indes offensichtlich nicht gewollt: Weder die Europäische Union mit ihrer AVMS Directive hat die Grenzen zwischen Online- und Rundfunkregulierung über Bord geworfen, noch die deutschen Gesetzgeber, die mit dem 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag deutlich machten, dass sie das dogmatische System unterschiedlicher Medien auch in die neue Welt fortsetzen wollen.¹

Vielleicht erfolgte diese Entscheidung sogar aus gutem Grund, vielleicht ist es ja tatsächlich so, dass unterschiedliche Medien eine unterschiedliche Bedeutung haben. Vielleicht ist *Google* ja doch nichts anderes als ein harmloser Aggregator, vielleicht ist *YouTube* letzten Endes doch eine bloße Abspielplattform. Und vielleicht folgt hieraus, dass Rundfunk und Presse auch zukünftig eine besondere Bedeutung für eine demokratische Gesellschaft haben.

Wenn das aber so ist, kann die Gleichbehandlung von Ungleichem nicht die Lösung sein. Die Lösung muss vielmehr dann darin liegen, Ungleiches weiterhin ungleich, aber eben nicht ungerecht zu behandeln. Dies setzt zunächst ein entsprechendes Verständnis für diese Probleme voraus. Wenn ich sehe, in welcher digitalen Hysterie die Politik verfällt, müssen wir ihr in Erinnerung bringen, dass die faszinierendste Infrastruktur und Digitalisierung nichts ist ohne Inhalt. Und wir müssen gemeinsam überlegen, welche Mediengattung welche ordnungspolitischen Leitplanken braucht, um das gesellschaftspolitisch Gewollte erzeugen zu können. Wenn die Gesellschaft und die Politik bestimmte Marktmechanismen aus gutem Grund außer Kraft setzen, muss sie umgekehrt auch darauf achten, dass der, der sich diesen Sonderregeln stellt, nicht der Dumme ist. Sonst wird er sich irgendwann nicht mehr stellen. Aber vor allem heißt das, dass sich die Gesellschaft oder für sie die Politik entscheiden muss, was sie denn eigentlich von uns, von Sendern, Anstalten, Verlegern, Infrastrukturbetreibern usw. will – welche Rolle wir eigentlich haben sollen. Und sollte es bei dem gesellschaftspolitischen Konsens bleiben, dass der Rundfunk eine besondere Inhaltskategorie ist, die höheren Ansprüchen und Auflagen genügen muss, dann muss die Gesellschaft auch darauf achten, dass das in einer konvergenten Welt nicht zu einem Ausflug nach Absurdistan wird.

¹ Hoffnungsfroh stimmt allerdings nunmehr der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode, der es sich zur Aufgabe macht, „die Bemühungen der Länder um eine der Medienkonvergenz angemessene Medienordnung“ zu unterstützen und auch eine entsprechende Revision der AVMS Directive anstrebt.