

Tobias Schmid

Konvergente Medien – divergente Regulierung

Eine Zustandsbeschreibung der deutschen Medienpolitik

Wenn man sie sucht, lassen sie sich finden, die positiven und zukunftsgerichteten Beispiele der Medienregulierung. Schon 2003 hat der deutsche Regulator beim Thema „Jugendmedienschutz“ die Vorzeichen des Konvergenzzeitalters erkannt. Mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) wurde versucht, praktische Erfordernisse der beginnenden Konvergenz in eine gesetzliche Lösung zu überführen. Privater Rundfunk und Internet sollten erstmals vergleichbaren gesetzlichen Regelungen unterworfen und unter ein Aufsichtsdach gestellt werden. Dazu mussten Bund und Länder beginnen, föderale Befindlichkeiten ab- und Kompetenzbereiche zusammenzulegen. Man wollte sich nicht vorwerfen lassen, einen medienübergreifenden Jugendschutz durch institutionell-organisatorische Fehler zu behindern. Ergebnisse der Bemühungen zeigten sich im neuen JMStV, der Neuorganisation der Aufsicht und einer erklärten Stärkung der Selbstkontrollen. Obgleich die Diskussion um seine Novelle zugleich alle Probleme einer konvergenten Mediengestaltung anzeigt, ist er doch der erste konvergent gedachte Staatsvertrag.

Ist der deutsche Jugendmedienschutz damit im Zeitalter der Konvergenz angekommen?

Sicherlich ist dieser Bereich regulatorisch weit besser aufgestellt als die meisten anderen Gebiete der Medienregulierung. Aus medienpolitischer Sicht ist die Voraussicht des Gesetzgebers, die Bund-Länder-Zusammenarbeit in Fragen des Jugendschutzes bereits 2003 besser zu verzahnen, fast beispielhaft zu nennen.

Von einem medienübergreifenden Jugendschutzniveau für identische Inhalte auf allen denkbaren Übertragungswegen und Rezeptionsflächen sind wir jedoch immer noch weit entfernt – und dabei vor allem von der Idee eines sogenannten One-Stop-Shop-Modells im Ju-

gendschutz. Bund und Länder teilen sich weiter Kompetenzen in Jugendschutzfragen und werten dabei nach Mediensparten, die der Nutzer selbst kaum noch unterscheiden kann. In der Folge kann auch weiterhin hier erlaubt sein, was da verboten ist. Allein schon die Zahl der im Jugendmedienschutz zuständigen Institutionen lässt Rückschlüsse auf Transparenz und Effizienz des heutigen Verfahrens zu. Welche Institution auf welcher Grundlage für welchen Verbreitungsweg und welche Inhalte Freigaben im Sinne eines medienübergreifenden Jugendschutzes erteilen darf, ist allenfalls geschulten Spezialisten ersichtlich – für den Nutzer aber – der zunehmend sogenannten User Generated Content online einstellt und sich dem geltenden Jugendschutzstandard anpassen soll – kaum vermittelbar.



Auch für viele professionelle Bewegtbildanbieter bleibt das System ärgerlich. Die vollständige Sinnlosigkeit des geltenden Systems aus Doppelprüfungen zeigt folgendes Beispiel: Von 22 Episoden der ersten Staffel der US-Fantasyserie *Grimm*, die zur besten Sendezeit am Montagabend auf VOX lief, besaßen allein zehn Episoden unterschiedliche Einstufungen der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) und der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) für dieselbe ungeschnittene Fassung. Als weiteres Kernproblem seien die Probleme aus Vollzugsdefiziten im Onlinebereich und die daraus resultierende Ungleichbehandlung genannt.

Der Jugendschutz findet sich damit mitten in der umfassenden Diskussion über die notwendige Transformation der Grundsätze der Medienordnung, deren integraler Bestandteil er ist.

Praktische Folgen medialer Konvergenz

Praktische Folgen medialer Konvergenz, wahlweise unter Connected TV oder Smart-TV beschrieben, werden sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene heftig diskutiert. Die EU-Kommission hat hierzu ein Konsultationsverfahren eingeleitet, der Kulturausschuss des Europaparlaments einen Initiativbericht vorgelegt. Auf nationaler Ebene wird das Thema zukünftig vor allem in einer gemeinsamen Bund-Länder-Arbeitsgruppe diskutiert. Angekündigt von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag und auch durch die Länder anerkannt, wird so zumindest der Versuch unternommen, gemeinsam die vielen Bereiche, in denen Bundes- und Länderrecht kollidieren, zu ordnen. Neben dem Jugendschutz sind durch Connected TV vor allem folgende Bereiche betroffen: Inhalteregulierung (insbesondere Werberegulierung), das Urheberrecht, Fragen der Marktdefinition und Medienkonzentration und Fragen des Zugangs zu und Auffindbarkeit in Infrastrukturen.



Das spezifische Problem dieses aktuellen Transformationsprozesses ist, dass wir als nationale und europäische Medien zunächst im globalen Wettbewerb an einen Ordnungsrahmen gebunden sind, der für global aufgestellte Unternehmen nicht gilt. Plattformen, Suchmaschinenanbieter oder Endgerätehersteller kontrollieren nicht nur den Zugang zu Medieninhalten, sondern bieten Inhalte zunehmend auch selbst an. Sie unterliegen aber – jenseits unserer stark rundfunkzentrierten Medienregulierung – ungleich liberaleren Bedingungen.

Ein Beispiel: Rundfunkangebote, auf die zunehmend auch online zugegriffen wird, werden durch Werbeeinspielungen Dritter mithilfe sogenannter „Overlays“ überblendet. Dritten gelingt es damit, die von den Rundfunkveranstaltern erzielten Reichweiten für eigene Geschäftsmodelle zu nutzen. Gleichzeitig kommt es aber zu der absurden Situation, dass Werbung juristisch folgenlos genau über jene Programmformate gelegt wird, bei denen dem Rundfunkveranstalter selbst aus Gründen des Verbraucher-, aber eben auch des Jugendschutzes Werbung verboten ist, wie das Beispiel der werbefreien TV-Sendungen zeigt, das auf diese Weise problemlos und rechtlich lupenrein umgangen werden kann. Dies ist ein eindrückliches Beispiel dafür, dass die Diskussion über einen sinnvollen Jugendschutz nicht isoliert von anderen ordnungsrechtlichen Fragen diskutiert werden darf – was die Diskussion nicht leicht macht.

Auch das Kartellrecht/Konzentrationsrecht behindert die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Unternehmen. Beim geplanten Projekt „Amazonas“ sollte das umgesetzt werden, was die Politik selbst einfordert: neue Geschäftsmodelle für die digitale Welt, ausgerichtet an Nutzerwünschen, offen, einfach zugänglich und als legale Alternative zu illegalen Angeboten, die tagtäglich massenhaft Urheberrechte verletzen. Dieser Zusammenschluss privater und öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter zur Fortentwicklung der nonlinearen Nutzung ihrer Programminhalte scheiterte an der fehlenden Zustimmung des Bundeskartellamtes. Das mag sich aus der engen Anwendung des Kartellrechts begründen lassen. Tatsache ist aber auch, dass dem Verbraucher so ein einfacher Zugang zu Inhalten verwehrt bleibt, die zuvor die strengen Maßstäbe der Rundfunkregulierung und -dienste auch des Jugendschutzes durchlaufen haben.

Gleichbehandlung auf dem Medienmarkt

Wir sehen unsere Wettbewerbsfähigkeit nur dann gegeben, wenn wir uns auf dem Medienmarkt in gleicher Weise wie international agierende Marktteilnehmer bewegen können; und nur auf diesem Wege können die Standards in eine neue konvergente Medienwelt übertragen werden. Gefragt ist also eine neue Form von Regulierung zur Sicherung von Vielfalt. Die Regulierungsfelder von Bund- und Länderebene im Wettbewerbs- und

Kartellrecht sowie im Medien- und Telekommunikationsrecht müssen enger verzahnt und in ein sinnvolles Verhältnis zueinander gebracht werden.

Wie lassen sich die aufeinanderprallenden Regelungen aus dem Medien-, dem Wettbewerbs- und dem Telekommunikationsrecht, die im Konfliktfall regelmäßig zulasten der Medienfreiheit und Vielfaltssicherung ausgetragen werden, zukünftig sinnvoller auflösen?

Wir stehen vor der anspruchsvollen Aufgabe, dass ein gerechter Regulierungsrahmen, der sich angemessen auf ähnliche Mediengattungen anwenden lässt, scheinbar gegenläufigen Mechanismen folgen muss. Soweit Regulierung aus der alten Welt überkommen ist bzw. nicht mehr sinnvoll angewandt werden kann, muss sie eben wegfallen. Die quantitativen Werbevorschriften sind dafür sicher ein illustratives Beispiel. Gleichzeitig müssen wir bemüht sein, absolute Schutzgegenstände – wie den Jugendschutz und Menschenwürde – zukünftig umfassend zu gewährleisten, was zu einer Verbreiterung der Anwendungsbasis führen würde.

Soll es dann nach dem Willen des Gesetzgebers auch zukünftig darüber hinaus noch Angebote mit besonderer gesellschaftspolitischer Bedeutung nach Logik des heutigen Rundfunks geben, so brauchen wir, um dies zu ermöglichen, ein neues System. Diese zusätzlichen Leistungen müssen ordnungsrechtlich gestützt werden können, sie könnten – Stichwort „Fair Regulation+“ – mit Anreizen in den Bereichen „Zugang“ und „Auffindbarkeit“ ausgestattet werden.

Soweit unsere Überlegungen zu einer künftig konvergenter Systematik der Medienregulierung. Doch lassen Sie uns noch einmal einen kurzen Ausflug in die heutige Realität wagen und darüber nachdenken, ob es nicht auch hier noch Optimierungspotenzial gibt.

Hohes Jugendschutzniveau im TV und Onlinebereich der Sender

Der private Rundfunk befindet sich auf dem höchsten Jugendschutzlevel und wird sicherlich auch am strengsten überwacht. Dieses hohe Jugendschutzniveau gilt im Übrigen auch für die uns zugerechneten Onlineangebote. Inhalte rund um unsere Sendermarken – ob im TV oder im Onlinebereich – bieten ein vergleichbares Schutzniveau.

Liest man jedoch Presseveröffentlichungen der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), gewinnt man gelegentlich den Eindruck, als wäre der Rundfunk noch immer Problemfeld Nummer eins. Dabei sprechen sowohl die Beanstandungszahlen als auch die online beanstandeten Inhalte wie Rechtsradikalismus und Pornografie, sexueller Missbrauch von Kindern und extremistische Inhalte eine ganz andere Sprache. Offensichtlich verlagert sich das tatsächliche Gefährdungspotenzial des Jugendschutzes zunehmend Richtung online. Ausgerechnet dort wird jedoch – anders als im Rundfunk – der Vollzug zu-

mindest nach außen weit weniger wahrnehmbar. Warum kann ein offenbar bei der Aufsicht im Netz gewählter Ansatz, Jugendschutz in der Praxis stärker dialogorientiert zu gestalten, nicht auch auf den Rundfunk angewendet werden? Müssen Diskussionen über Programminhalte in zeitaufwendigen Beanstandungsverfahren anstelle eines regelmäßigen Dialogs zwischen Anbietern und Aufsicht geführt werden, und dies ausgerechnet im weitaus unproblematischeren Rundfunkbereich? Selbst wenn mit dem JMStV Konvergenz in Jugendschutzfragen gesetzlich einer Lösung zugeführt worden ist: Wir sind in der Praxis von einer zutreffenden öffentlichen Abbildung der herrschenden Realitäten im Jugendmedienschutz genauso weit entfernt wie von Abwicklung von Beanstandungen im Sinne einer fairen Regulierung.

„Jugendmedienschutz ist angewandte Medienethik und befasst sich mit Sachverhalten, die durchaus unterschiedlich gesehen und bewertet werden können. Gerade wegen der Subjektivität der Betrachtungsweisen und Feststellungen ist es sinnvoll, über diese Fragen in einen Dialog einzusteigen.“ (Aus ARD/ZDF: *Kriterien zur Sicherung des Jugendmedienschutzes. Praktische Handreichungen für die Redaktionen.*)

Dialog scheint also effektiver zu sein als juristische Auseinandersetzungen und dennoch: Gesetzliche Eckpunkte zu definieren und Zuständigkeiten zu vereinheitlichen, das wird der Politik im anstehenden Novellierungsprozess kaum erspart bleiben. In diesem Zusammenhang noch eine letzte Bemerkung zum viel diskutierten technischen Jugendmedienschutz durch sogenannte Jugendschutzprogramme. Hier müssen pragmatische Lösungen gefunden werden, die Eltern und Erziehungsberechtigten die Möglichkeit geben, effektiven Jugendschutz durch technische Vorkehrungen zu stärken. Wir sehen keine Alternative zur Selbstkennzeichnung der Inhalte durch die Anbieter selbst – deshalb sollte der politische Diskurs zur Weiterentwicklung solcher Programme konstruktiv erfolgen und vor allem auch berücksichtigen, was die TV-Sender zur Bekanntmachung solcher Programme bereits getan haben – nämlich weitreichende Informationen zur Verfügung zu stellen und die Programme in der breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen. Das ist und bleibt eine gemeinsame Aufgabe, die auch nicht mit einseitigen Fingerzeigen auf die Anbieter gelöst werden kann.

Ich hoffe für den aktuellen Novellierungsprozess des JMStV auf Fairness, Weitsicht und Pragmatismus und fordere gleichzeitig von der Aufsicht, das scharfe Schwert des Jugendmedienschutzes nicht immer nur in der nächsten Nachbarschaft niedersausen zu lassen, weil der Weg zum Klingelschild dort am kürzesten ist.

Tobias Schmid ist Bereichsleiter Medienpolitik bei der Mediengruppe RTL Deutschland und Vorstandsvorsitzender des Verbandes Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT).