

Doetz, Jürgen

**Article — Digitized Version**

## Öffnung der Medienordnung? - Welchen Rahmen braucht eine 'offene Medienordnung'?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Doetz, Jürgen (2000) : Öffnung der Medienordnung? - Welchen Rahmen braucht eine 'offene Medienordnung?', Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 1, pp. 18-22

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40544>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Jürgen Doetz

## Welchen Rahmen braucht eine „offene Medienordnung“?

Das Nachdenken über die deutsche Medienordnung ist gefährlich. Wer immer ausgetretene Pfade verlassen will und den Wagemut aufbringt, den bestehenden Ordnungsrahmen insbesondere des Rundfunks in Frage zu stellen, erntet den erbitterten Widerstand derer, die sich in diesem System gut eingerichtet haben und gewillt sind, um jeden Besitzstand zu kämpfen. Dies haben auch die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) zu spüren bekommen, die mit der „Offenen Medienordnung“ an den rechtlichen Grundfesten des Rundfunks in Deutschland rütteln. „Jenseits aller medienpolitischen Realität und ordnungspolitischen Vernunft“ (ARD-Pressemeldung, 18.11.1999) schallt es einem Reflex gleich den renommierten Wissenschaftlern des Beirats aus den öffentlich-rechtlichen Anstalten entgegen.

Aber ist das Gutachten wirklich „jenseits aller Vernunft“? Lohnt nicht wenigstens ein differenzierter Blick auf seine Inhalte, Perspektiven und Empfehlungen, bevor es als „akademische Spielerei“ (ZDF-Pressemeldung, 19.11.1999) abgetan wird? Der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) hat die Bemühungen des Beirats, die althergebrachten Vorstellungen über die besondere Regulierungsnotwendigkeit insbesondere des privaten Rundfunks einer grundsätzlichen Kritik zu unterziehen, begrüßt, auch wenn der Verband nicht allen Ausführungen des Gutachtens zustimmen kann.

Das Gutachten enthält eine Fülle von medienpolitisch bedenkenswerten Anregungen. Diese werden im folgenden ebenso wie seine Mängel einer Bewertung aus Sicht des VPRT unterzogen.

### Überregulierung des Rundfunks

Dem Befund des Gutachtens über die gegenwärtige Situation ist in weiten Teilen zuzustimmen. Dies gilt sowohl für die Kritik am Leitbild des Bundesverfassungsgerichts als auch für die Analyse und Bewertung des Regulierungsgeschehens. In der Tat ist das geltende Recht von „einem tiefen Mißtrauen gegen die Leistungen des Wettbewerbs“ geprägt; von einem Mißtrauen, das angesichts der positiven ökonomischen und programmatischen Entwicklung des privaten Rundfunks in Deutschland jedenfalls heute nicht mehr gerechtfertigt ist. Eine Verfassungsrechtsprechung, die die Existenz privater Hörfunk- und Fernsehanbieter von einem prosperierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunk abhängig macht, ist vor dem Hintergrund eines stabilen und wettbewerbsintensiven privaten Rundfunkmarktes nicht angemessen. Sie bildet die rechtliche Basis für eine unverhältnismäßige Privilegierung der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Resultat ist ein duales Rundfunksystem, dessen öffentlich-rechtliche Säule hinsichtlich seiner Kosten im internationalen Vergleich an der Spitze steht.

Das Bundesverfassungsgericht betont die objektiv-rechtliche Komponente des Grundrechts der

Rundfunkfreiheit im Vergleich zu seinen subjektiv-rechtlichen Gehalten zu stark. Es interpretiert die Rundfunkfreiheit institutionell und folgert daraus das Gebot der gesetzlichen Ausgestaltung. Die Landesgesetzgeber sind aufgerufen, eine „positive Rundfunkordnung“ zu schaffen, indem sie die Freiheit des Rundfunks vom Staat wie von gesellschaftlichen Gruppen sicherstellen, den Zugang zur Veranstaltung regeln, eine ausgewogene Meinungsbildung sowie die Grundversorgung der Bürger gewährleisten. Letztgenanntes wird – ohne daß der Auftrag der Grundversorgung hinreichend beschrieben wäre – allein dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zugedacht, während das höchste deutsche Gericht offenbar die privatwirtschaftliche Veranstaltung von Rundfunk im wesentlichen als Gefährdung der freien und ausgewogenen Meinungsbildung betrachtet. Daß die Rundfunkfreiheit für private Rundfunkveranstalter in erster Linie der Sicherung von Freiheitsräumen dient, gerät dabei leicht in Vergessenheit.

Aus dieser Interpretation des dualen Rundfunksystems resultiert ein dichtes Geflecht an Regulierungen für den privaten Rundfunk, welches – auch hier ist dem wissenschaftlichen Beirat des BMWi uneingeschränkt zuzustimmen – nicht mehr zeitgemäß ist. Zunächst wird der Zugang zur Rundfunkveranstaltung durch das Lizenzierungsregime reguliert. Hinzu kommen strukturelle Programmvorgaben wie z.B. Regionalisierungsaufgaben oder Wortanteilvor-

gaben für den privaten Hörfunk. Darüber hinaus gibt es weitreichende Regelungen für die Werbung und für die Programminhalte nach Maßgabe von zum Teil restriktiven Jugendschutzvorgaben, insbesondere für das digitale Pay-TV. Schließlich existieren als zentrale Strukturvorgaben eine ganze Reihe von Konzentrationsregeln, die nicht vor Eingriffen in die Programmautonomie der privaten Anbieter zurückschrecken, wie die Auflage der Einräumung von Sendezeit für Dritte (sogenannte Fensterveranstalter).

### **Konvergenz erfordert neue Regulierungsperspektiven**

Angesichts der technischen Konvergenz, die auch zu einem Zusammenwachsen von ehemals getrennten Anbietern und Angeboten führt, sind viele dieser Regelungen ernsthaft zu prüfen. Sie führen in der Summe zu nicht hinnehmbaren Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des privaten Rundfunks, wenn vergleichbare Angebote auch über andere Übertragungswege wie dem Internet den Bürger erreichen. Insbesondere die vielfältigen Restriktionen der Werbung im privaten Rundfunk, die trotz der Liberalisierungen im Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag noch gegeben sind, beeinträchtigen seine Refinanzierungsmöglichkeiten im Vergleich zu anderen elektronischen Medienangeboten nachdrücklich. Allerdings ist es nicht damit getan, in diesem Punkt die Regulierung auf nationaler bzw. Länderebene zu kritisieren. Es ist unabdingbar, die europäische Ebene ins Blickfeld zu nehmen: Schließlich entstammt ein Großteil beispielsweise der Werberegulungen der Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“, deren Vorgaben in nationales Recht umzusetzen sind. Die künfti-

ge Diskussion darf sich – wie das Gutachten nahelegt – nicht auf die nationale Regulierung beschränken, sondern muß auch den europäischen Rahmen für elektronische Medien auf den Prüfstand stellen.

Die Empfehlung des Beirates, den privaten Rundfunk wie die privaten elektronischen Medien näher an das Kartellrecht zu führen und den bestehenden wettbewerbsrechtlichen Rahmen an die Stelle der rundfunkspezifischen Sonderregulierungen zu setzen, ist der richtige Ansatz. Diesen Gedanken erneut in die öffentliche Diskussion zu tragen, ist das wesentliche Verdienst des vorliegenden Gutachtens. Allerdings ist noch nicht ausgemacht, ob die ausschließliche Anwendung des Wettbewerbsrechtes schon jetzt eine tragfähige Grundlage für die elektronischen Medien bieten kann.

### **Die Zukunftsperspektive**

Der Beirat spricht sich für eine prinzipielle Neuordnung des Rundfunks unter Verzicht auf die bestehenden rundfunkspezifischen Regulierungen aus. Unter den veränderten technischen und wirtschaftlichen Bedingungen ließe sich weitgehend auf den Wettbewerb und seinen Schutz durch das Kartellrecht setzen. Grundlage dieses Vorschlages ist ein ausgeprägtes Verständnis der Medien als Wirtschaftsgüter, welches ihre kulturellen Implikationen tendenziell vernachlässigt.

Alle Medien sind sowohl Wirtschafts- als auch Kulturgüter. Vor allem der klassische Rundfunk ist dabei nicht nur Medium – wie das Gutachten nahelegt –, sondern auch Faktor im Prozeß der öffentlichen Meinungsbildung. Daraus erwachsen ihm besondere Rechte (z.B. Auskunftsrechte und Zeug-

nisverweigerungsrechte) und besondere Pflichten (z.B. Sorgfaltspflichten, Einräumen von Gegenstellungsrechten, Einhaltung journalistischer Grundsätze). Diesem besonderen Charakter der Medien kann das Kartellrecht allein nicht gerecht werden. Nicht plausibel erscheint beispielsweise, wie der allgemein akzeptierte Grundsatz der Trennung von Werbung und Programm durch das Kartellrecht sichergestellt werden könnte. Dieser Trennungsgrundsatz ist auch bei den Printmedien nicht kartellrechtlich geregelt, sondern in den Landespressegesetzen festgeschrieben.

Ein wesentliches Argument für die Notwendigkeit eines eigenen Ordnungsrahmens für elektronische Medien ist, daß – entgegen der Vermutung des Beirates – die technische Knappheit bei Übertragungswegen noch nicht überwunden ist und aus diesem Grund auch künftig Auswahlentscheidungen getroffen werden müssen. Diese sollten sich nicht ausschließlich an ökonomischen Kriterien orientieren. Dies gilt z.B. für die im Gutachten nicht thematisierte Frage der Widmung von Frequenzbereichen für bestimmte Nutzungen. Sollte hier ein rein ökonomischer Auswahlmodus beispielsweise in Form von Auktionsverfahren bei der Vergabe von Frequenzspektren eingeführt werden (wie zur Zeit auf europäischer Ebene zumindest erwogen), würden Rundfunkanwendungen gegenüber Anwendungen der reinen Individualkommunikation (z.B. Sprachtelefonie) aufgrund der grundsätzlichen verschiedenen Refinanzierungsbedingungen das Nachsehen haben.

### **Knappheit an Übertragungswegen**

Dies gilt auch für die Frage, nach welchen Kriterien die vorerst

weiterhin knappen Kabelkapazitäten vergeben werden. Wenn Kabelnetzbetreiber selbst zu Programmanbietern werden, droht, daß diese eigene Angebote den Programmen unabhängiger Dritter bei der Kabeleinspeisung vorziehen. Die ordnungspolitische Diskussion steht hier noch am Anfang – es ist aber nicht sicher, ob das Kartellrecht in dieser Hinsicht den Rundfunkanbietern den nötigen Schutz bietet, den sie aufgrund ihrer besonderen gesellschaftlichen Funktion weiterhin benötigen. Die wettbewerbsrechtliche Mißbrauchsaufsicht greift immer erst dann, wenn ein Mißbrauch nachgewiesen wurde. Dies kann unter Umständen für einen kleinen Programmanbieter, der in der Zeit der Entscheidungsfindung seitens der Kartellbehörde auf die Einspeisung in Kabelnetze verzichten muß, zu spät sein. Bedenken bestehen aufgrund der Knappheit der UKW-Kapazitäten und der vielfältigen ordnungspolitischen Modelle auch hinsichtlich der Hörfunkmärkte. Es ist nicht zu erwarten, daß die Digitalisierung des Hörfunks den terrestrischen Kapazitätsengpaß mittelfristig beseitigen wird.

Vor diesem Hintergrund gibt es zum gegenwärtigen Zeitpunkt Grenzen für eine ausschließliche Anwendung des Kartellrechts im Bereich der elektronischen Medien. In einem wesentlichen Punkt ist aber der Empfehlung des Beirats nachdrücklich zuzustimmen: Die Anwendung des Wettbewerbsrechts und des kartellrechtlichen Instrumentariums wäre ausreichend, um Medienkonzentration zu verhindern. Dabei ist dem im Gutachten aufgenommenen Vorschlag, den Zuschauermarkt als auch kartellrechtlich relevanten Markt zu definieren, uneingeschränkt zuzustimmen. Eine auf diese Marktdefinition bezogene

Anwendung des Kartellrechts würde die Anliegen des Medienrechts zur Verhinderung von Konzentration im Fernsehen bereits gegenwärtig effektiv erfüllen, so daß insoweit rundfunkspezifische Konzentrationsregelungen entfallen könnten.

### **Länderzuständigkeit beibehalten**

Aus der bisherigen Auseinandersetzung mit den Empfehlungen des Gutachtens folgt, daß eine alleinige Kompetenz des Bundes für elektronische Medien zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht der richtige Weg wäre. Auch die Ordnung der Printmedien beruht auf Landespressegesetzen. Obwohl der Bund für die Printmedien über eine Rahmengesetzgebungskompetenz verfügt, hat er von dieser noch keinen Gebrauch gemacht. Insbesondere die regionalen und lokalen Kommunikationsräume sollten weiterhin unter der Obhut der Länder verbleiben. Der VPRT hat vor diesem Hintergrund vorgeschlagen, unter dem Dach des Mediendienstestaatsvertrags einen abgestuften Ordnungsrahmen für alle elektronischen Medienangebote zu entwickeln. Ebenso wie die Wissenschaftler des Beirats strebt der VPRT eine liberale und offene Medienordnung an. Dabei sollte aber den Besonderheiten der elektronischen Medien – insbesondere im Hinblick auf die Knappheit der Übertragungswege und die gewachsene Rundfunkstruktur – zumindest vorerst in einem eigenen Ordnungsrahmen und damit getrennt von den Printmedien Rechnung getragen werden. Den Bundesländern sollte ihre Kompetenz nicht streitig gemacht werden. Überlegenswert ist es aber, nach Wegen zu suchen, um die Regulierung von Rundfunk und Telekommunikation zu einer

Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern zu machen. Auf diese Weise könnten Regulierungsüberschneidungen abgebaut werden.

Ausgangspunkt der VPRT-Überlegungen ist – im Einklang mit dem Beiratpapier – die Überzeugung, daß Rundfunkstaatsverträge für privatwirtschaftliche Medienunternehmen künftig der falsche Ordnungsrahmen sind, weil sie den Marktrealitäten nicht mehr entsprechen. Insbesondere gilt es, die Wettbewerbsnachteile des Rundfunks in seinem restriktiven Regulierungskorsett zu beseitigen und gleichzeitig zu verhindern, daß durch eine Ausdehnung des Rundfunkbegriffs neue Angebote und Dienstleistungen in den Bereichen Online und Business Communication in ihren Marktentwicklungschancen behindert werden. Der Bedarf für eine entsprechende ordnungspolitische Diskussion ist drängend: Je weiter die technische Entwicklung der Endgeräte und der Netze auf der Grundlage der Digitalisierung konvergiert, um so offensichtlicher werden die Wettbewerbsverzerrungen, die sich durch die unterschiedliche Regulierung z.B. von Rundfunk und Mediendiensten ergeben.

### **Ausgestaltung des Ordnungsrahmens**

Bei der Ausgestaltung des Ordnungsrahmens für elektronische Medienangebote sollte sich der Gesetzgeber an den liberalen Bestimmungen des Mediendienstestaatsvertrages orientieren und unter einem entsprechenden Dach abgestufte Regulierungen vornehmen. So sind Mediendienste schon heute zulassungs- und anmeldefrei. Für Mediendienste gibt es keine Sonderregulierung, sondern es gelten in weiten Bereichen aus allgemeinen Gesetzen oder Vorschriften entlehnte Be-

stimmungen, wie z.B. die für die Presse typischen Vorschriften der Sorgfaltspflicht und des Rechtes auf Gegendarstellung. Zudem sind Mediendienste frei von restriktiven Werberegulierungen.

Rundfunkstaatsverträge als Spezialregulierung mögen in der Vergangenheit berechtigt gewesen sein, solange das Engagement privatwirtschaftlicher elektronischer Medien sich auf die Veranstaltung von Hörfunk und Fernsehen beschränkte. Dies aber hat sich gravierend verändert: Technische und inhaltliche Konvergenz verlangen einen einheitlichen ordnungspolitischen Rahmen. Innerhalb dieses Rahmens ist der klassische private Rundfunk nur ein Element. Ein Festhalten am Modell der Rundfunkstaatsverträge würde für ihn eine ungerechtfertigte Benachteiligung gegenüber solchen Anbietern bedeuten, die die neuen Medien – also zum Beispiel das Internet – für dem Rundfunk vergleichbare Angebote nutzen.

### **Duales Rundfunksystem reformieren**

Der VPRT bekennt sich grundsätzlich zum dualen Rundfunksystem. Dieses ist allerdings dringend reformbedürftig, da zur Zeit alle Privilegien auf Seiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks liegen, mit zum Teil erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Anbieter. Das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats des BMWi weist den richtigen Weg und stützt im Ergebnis die Vorstellungen des VPRT sehr weitgehend.

So hält es der Beirat für notwendig, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf seine eigentliche öffentliche Aufgabe zu beschränken, die als „Förderung der Integration von Staat und Gesellschaft durch

Pflege und Förderung der einheitsstiftenden Kultur und des kulturellen Zusammenhalts“ beschrieben wird. Nur diese meritorische Aufgabe rechtfertigt eine Bestands- und Entwicklungsgarantie auf der Grundlage der Gebührenfinanzierung.

Damit benennt der Beirat die zentrale medienpolitische Herausforderung: Wir brauchen eine konkrete Definition des Auftrags der aus öffentlichen Geldern finanzierten Rundfunkanstalten, und zwar sowohl qualitativ als auch quantitativ. Nur auf diese Weise läßt sich – sei es auf nationaler, sei es auf europäischer Ebene – definieren, wo die Grenzen des öffentlich-rechtlichen Engagements liegen und vor allem auch, welche Mittel zur Erfüllung des Auftrages angemessen sind.

Richtschnur für die Definition des Auftrages sollte, wie vom Beirat angeregt, das Ziel der gesellschaftlichen Integration durch Rundfunkvollprogramme sein. Das bedeutet auch, daß Minderheiten angemessen zu Wort kommen müssen und Angebote im Vordergrund stehen sollten, die sich auf dem privatwirtschaftlichen Markt nicht refinanzieren lassen. Auch die vom Beirat empfohlene Abschaffung der Mischfinanzierung beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie der vorgeschlagene Abbau seiner Vormachtstellung bei der Frequenznutzung ist dringend geboten. Aktuell gilt das auch für den Betrieb digitaler Sendernetze.

Die Folgen eines weiteren Aufschubs der notwendigen Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks beschreibt der Beirat zutreffend: ARD und ZDF nehmen zunehmend selbstgewählte Aufgaben wahr, setzen auch weiterhin auf Programmexpansion und verstricken sich immer tiefer in die

Selbstkommerzialisierung, wie zuletzt das vollkommen rundfunkfremde Engagement des ZDF für einen eigenen Freizeitpark demonstriert hat. Damit schwindet die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ebenso wie die Gebührendisziplin der Bürger. Darauf aber ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk mehr als auf alles andere angewiesen.

### **Zusammenfassung**

Das Gutachten des BMWi-Beirats enthält wichtige medienpolitische Anregungen. Es zeigt die aktuelle Überregulierung des Rundfunks und die mangelnde Zukunftsfähigkeit der bestehenden Rundfunkordnung auf. Das dem zugrundeliegende Leitbild des Bundesverfassungsgerichts bedarf einer Revision. Die Konvergenz macht neue Regulierungsperspektiven notwendig.

Aus Sicht des VPRT sollte jedoch gegenwärtig auf einen einheitlichen Ordnungsrahmen für Printmedien und elektronische Medien verzichtet werden. Demgegenüber wird angeregt, daß die Bundesländer den privatwirtschaftlichen Rundfunk in einen neuen Mediendienstestaatsvertrag einbeziehen. Dieser sollte für private Mediendienste, die als Rundfunk ausgewiesen werden, abgestufte Regulierungsmöglichkeiten vorsehen, wenn z.B. die Sicherung der Meinungsvielfalt oder das Gebot von Diskriminierungsfreiheit betroffen sind.

Parallel dazu muß der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks qualitativ und quantitativ konkret definiert werden, um künftig Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und die Legitimation der öffentlich-rechtlichen Säule des dualen Rundfunksystems auch weiterhin zu gewährleisten.