

- > Hybrid-Fernsehen HbbTV hat keinen Einfluss auf die Lizenzierung von Rundfunkangeboten
- > Auch Abruf-Angebote können wie lineare TV-Angebote der Lizenzpflicht unterliegen
- > Landesmedienanstalten beraten über mögliche marktbeherrschende Stellung von Apples iPhone

„Es wird ein Nebeneinander von Internet und Rundfunknetzen geben“

> Interview mit Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring, Präsident der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM)



> Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring

Geboren: **1941** in Wien
Studium der Rechtswissenschaften
1975 - 1978 persönlicher Referent des Intendanten des Bayerischen Rundfunks
1978 - 1985 Leiter des Referats Medienpolitik der Bayer. Staatskanzlei
Nov. 1980 - April 1985 Geschäftsführer der Projektkommission zum Kabelpilotprojekt München
Januar 1986 - Dez. 1989 Geschäftsführer der Bayer. Landeszentrale für neue Medien (BLM)
Seit **1990** Präsident der BLM

Verbreitungsplattformen wie das iPhone oder iPad verfügen gegenwärtig über eine dominierende Marktposition. Für eine Rundfunk-Regulierung kommt es darauf an, ob die betreffende Plattform auch über eine marktbeherrschende Stellung bei der Meinungsbildung verfügt. Bei den Angebote von Apple werden sich die Landesmedienanstalten mit dieser Frage in Kürze befassen, wie der Präsident der BLM, Prof. Dr. Wolf-Dieter Ring in einem promedia-Interview informierte. Die Angebote von Apple nutzen aber alle zur Verfügung stehenden Individualkommunikationswege, nicht nur den Verbreitungsweg Mobilfunk. Für die Frage, ob Plattformen einer Regulierung unterworfen werden sollen oder nicht, müsse laut dem Gesetzgeber auch berücksichtigt werden, welche Bedeutung die genutzten Übertragungswege für die öffentliche Meinungsbildung besitzen. promedia sprach mit Prof. Wolf-Dieter Ring über den Einfluss des Hybrid-Fernsehens auf die Rundfunkregulierung, die Rolle der Plattformen, die künftigen Aufgaben der Landesmedienanstalten sowie darüber, wie die Frage der Netzneutralität die Kompetenz der Landesmedienanstalten berührt.

promedia: Herr Ring, ist angesichts von HbbTV-Hybridfernsehen das Ende der Landesmedienanstalten eingeläutet worden, weil sich Fernsehen und Online vermischen?
Ring: HbbTV ist primär ein neuer Standard, der die Verfügbarkeit von Internet- und Rundfunkinformationen auf dem Fernsehbildschirm ermöglicht und dabei auch entsprechende Verlinkungen zwischen diesen beiden Angeboten realisiert. Mit HbbTV wird es möglich, auf herkömmlichen Fernsehgeräten auch Abrufinhalte und – über ein Portal – alle verfügbaren

Internetinhalte darzustellen. Aus Regulierungssicht wird dadurch aber keineswegs etwas völlig Neues möglich, das die Rundfunklandschaft revolutioniert. Es handelt sich lediglich um eine Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten von herkömmlichen Fernsehern. Die Rundfunklandschaft wird deshalb also nicht grundlegend umgestaltet, so dass die primäre Aufgabe der Landesmedienanstalten, die Aufsicht über den privaten Rundfunk, nicht entfallen wird. Vielmehr wird zu prüfen sein, ob durch die über das

Portal des Herstellers getroffene Vorauswahl möglicherweise eine Kanalisierung des Nutzerinteresses auf bestimmte Inhalte erfolgt.

promedia: Aber wenn die Grenzen zwischen Online und Fernsehen verschwinden, welchen Sinn macht dann noch eine Rundfunkregulierung?

Ring: Die Unterscheidung zwischen Rundfunk und Telemedien erfolgt im Rundfunkrecht im Wesentlichen über die Differenzierung, ob ein Angebot linear oder auf Abruf angeboten wird. Dieser Unterscheidung liegt die typisierende Bewertung des Gesetzgebers zugrunde, dass linearen Angeboten, jedenfalls wenn sie mindestens 500 Nutzern zum gleichzeitigen Empfang angeboten werden, ein für die Einordnung als Rundfunk im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages (RStV) hinreichendes Beeinflussungspotenzial zukommt. Daran ändert auch das HBB TV – Hybridfernsehen nichts, denn es eröffnet lediglich eine parallele Nutzungsmöglichkeit von linearen Diensten und solchen auf Abruf auf Fernsehgeräten, was bei anderen Empfangsgeräten auch bisher schon möglich war.

In der klassischen Nutzungssituation des Internets auf dem PC ist dies bereits seit längerem möglich, ohne dass dies zu einer Verwischung des Rundfunkbegriffs geführt hätte. Vielmehr war dieses Nebeneinander von linearen Diensten und solchen auf Abruf sowohl dem nationalen Gesetzgeber wie auch dem europäischen bei der Abfassung des Rundfunkstaatsvertrages wie auch der europäischen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste bewusst und auch Gegenstand einer klaren Differenzierung und Regulierung. Dass HBB TV – Hybridfernsehen daran etwas Grundlegendes ändern würde, kann ich nicht erkennen.

promedia: Wo sehen Sie in der konvergen-ten, digitalen Welt die Aufgabe der Landesmedienanstalten?

Ring: Ausgangspunkt der Rundfunkregulierung war historisch gesehen die Notwendigkeit, eine Mangel- und Engpass-situation zu verwalten. Durch die Vervielfältigung der Übertragungskapazitäten hat sich diese Aufgabe stark gewandelt, ohne dass damit jedoch das Regulierungsbedürfnis für den Rundfunk entfallen wäre, denn die dem Rundfunk innewohnende Gefährdungslage, das dem Rundfunk eigene Beeinflussungspotenzial im Hinblick auf die öffentliche Meinungsbildung besteht nach wie vor und unabhängig von der Frage, durch oder mittels welcher technischen Phänomene Rundfunk verbreitet wird. Wesentliche Aufgaben der Landesmedienanstalten, Jugendschutz, Schutz der Menschenwürde und die Einhaltung der Werbebestimmungen, werden durch die Digitalisierung ja nicht obsolet. Zudem wird es bis zur Abschaltung der analogen Radio- und Fernsehübertragung noch ein weiter Weg sein. Der Hörfunk hat zum Beispiel erst einen Digitalisierungsgrad von etwa drei Prozent. UKW wird deshalb noch für eine sehr lange Zeit der Hauptverbreitungsweg von Radio sein.

Zwar wird die Genehmigung von Sendern in der digitalen Welt nicht mehr die Hauptaufgabe der Landesmedienanstalten sein. Dennoch bleibt die Aufsichtspflicht bestehen. So hat die BLM mit derzeit 161 genehmigten Programmen die Aufsicht über fast ein Drittel der in Deutschland zugelassenen Rundfunkprogramme. Ein großer Teil davon sind lokale Sender, die auch künftig der Förderung durch die Landesmedienanstalten bedürfen. Dies gilt vor allem für die Technik- und Programmförderung, aber auch für den Bereich der Aus- und Fortbildung sowie der Forschung und Entwicklung.

Im Regulierungs- und Gestaltungsbereich werden die Landesmedienanstalten also auch künftig wichtige Aufgaben haben. Außerdem wird ihre Mittlerrolle in der digitalen Welt, in der viele Mediennutzer überfordert sind, zunehmend wichtiger. Mediennutzerschutz und Medienkompetenz gehören deshalb unabdingbar zum Aufgabenkatalog der Zukunft.

promedia: Sollte man alle Hybrid-TV-Apps, die nicht von einem TV-Sender stammen, lizenzieren?

Ring: Eine Lizenzpflicht ist nur für Rundfunkangebote vorgesehen. Da Hybrid-TV-Apps nur auf ohnehin über das Internet verfügbare Inhalte verweisen und diese ggf. umformatieren, besteht für diese grundsätzlich

keine Lizenzpflicht. Lizenzpflichtig sind ggf. die Inhalte selbst, auf die verwiesen wird. Ob dies so ist, bemisst sich danach, ob es sich um lineare Dienste handelt oder um solche auf Abruf. Das Gesetz geht, wie bereits erläutert, davon aus, dass linearen Angeboten ein höheres Beeinflussungspotenzial zukommt als solchen auf Abruf. Andererseits erscheint es verfassungsrechtlich aber auch geboten, Angebote auf Abruf dann dem Rundfunk zuzuordnen, wenn deren Beeinflussungspotenzial ausnahmsweise besonders hoch ist und daher eine dem Rundfunk vergleichbare Behandlung erfordert. Dies dürfte allerdings nur bei ganz wenigen Angeboten überhaupt in Betracht kommen können, denn die Vielfalt der auf Abruf zur Verfügung stehenden Angebote ist unvergleichlich höher als die der linearen Angebote. Sollte aber ein Angebot durch entsprechende Hybrid-TV-Apps auf Abruf eine genauso hohe Nachfrage erzielen wie das ursprüngliche lineare Angebot, erscheint es mir nicht mehr verständlich, warum dem einen Angebot ein besonders hohes Beeinflussungspotenzial zugerechnet wird, dem anderen Angebot mit der gleichen Anzahl an Nutzern dieses aber fehlen soll, nur weil der technische Prozess der Zur-Verfügung-Stellung ein anderer ist.

In einem solchen Fall kann ich mir eine Durchbrechung des gesetzlich vorgegebenen Differenzierungsmaßstabs aus verfassungsrechtlichen Gründen vorstellen. Darüber hinaus halte ich eine Veränderung der gegenwärtigen Rechtslage nicht für erforderlich.

promedia: Wie viele Online-Web-TV-Angebote sind von Ihnen 2009/2010 lizenziert worden?

Ring: Aus dem Bereich des bundesweiten Fernsehens hat die Landeszentrale im Jahr 2009 das Angebot DSF online genehmigt und die Genehmigung für das Angebot wdwp verlängert. Im Bereich der lokalen bzw. landesweiten Fernsehangebote wurden 2009 und 2010 keine Genehmigungen erteilt. In 2008 wurden aber vier Angebote genehmigt, nämlich „itv-franken“, „schwabenlacht“, „tvschool21“ und „alikhantv“.

promedia: Die Gerätehersteller entscheiden über Apps. Sehen Sie die Notwendigkeit bei den Hybridfernsehern, Regeln für den freien Zugang festzulegen?

Ring: Wenn Gerätehersteller über die Aufnahme von Internetseiten in ihr Portal entscheiden, könnte sich daraus eine gewisse Bevorzugung oder Benachteiligung für die aufgenommenen bzw. die abgelehnten An-

bieter ergeben. Solche Fälle sind dem Rundfunkrecht aber keineswegs fremd. Seit dem 10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag gibt es eine Plattformregulierung, die sich genau an solchen Fragestellungen orientiert. Je nachdem, wie sich die neuen Nutzungsmöglichkeiten der Fernseher entwickeln und welche Bedeutung der Aufnahme von Internetseiten in die Portale der Hersteller zukommt, kann ich mir einen Regulierungsbedarf vorstellen oder auch nicht. Man sollte aber zunächst die Entwicklung der Nutzungsgewohnheiten der Fernsehschauer beobachten und erst dann eine Bewertung vornehmen bzw. einen Regulierungsbedarf prüfen.

promedia: Inwieweit verlieren die klassischen Verbreitungswege für Rundfunk durch das breitbandige Internet, durch Technologien wie iPad und Hybrid-TV an Bedeutung?

Ring: Die Verbreitung von Rundfunkangeboten oder rundfunkähnlichen Diensten (lineare Angebote), die in der Regel eine Live-Zuführung zum Verbraucher erfordern, orientiert sich auch künftig an ökonomischen Grundsätzen. Das heißt, es muss eine möglichst große Anzahl von Verbrauchern zeitgleich kostengünstig erreicht werden. Insofern ist trotz der neuesten Entwicklungen in der Internet-Branche bezüglich Flatrates und Netzneutralität absehbar, dass massenkommunikative Inhalte weiterhin hauptsächlich über Verbreitungswege des Rundfunks verteilt werden. Insofern wird es künftig ein Nebeneinander von Internet und Rundfunknetzen geben und die Verbreitung der Inhalte wird sich an der ökonomischen Ausrichtung der Anbieter orientieren.

promedia: Benötigen wir DVB-T noch?

Ring: Ob DVB-T über das Jahr 2014 hinaus auch von den privaten Veranstaltern in den Ballungsräumen durchgeführt wird, hängt ausschließlich davon ab, welche Anzahl von Haushalten diese Technologie zum Empfang von Fernsehprogrammen nutzen und ob eine ausreichende Akzeptanz im Zweit- und Drittgerätemarkt besteht. Diese Parameter werden die Fortführung von DVB-T über das Jahr 2014 hinaus für den privaten Rundfunk bestimmen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk sieht in DVB-T mit seinen drei flächendeckenden Netzen eine terrestrische Grundversorgung, die nach anderen Gesichtspunkten betrieben wird.

promedia: Macht es angesichts des Internets Sinn, DVB-T, z. B. für HDTV, auszubauen?

Ring: Derzeit werden von der Programm- und Technikkommission der ARD und des ZDF und der Technischen Konferenz der Landesmedienanstalten Frequenzkonzepte ausgearbeitet, ob DVB-T2 als Nachfolgesystem in den Markt kommt und welche Frequenzreserven dafür zur Verfügung stehen. Welche Nutzungen dann letztendlich nach einer Nutzungsaufteilung dieser Kapazitäten zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk zum Tragen kommen, steht heute noch nicht fest. Insofern ist die Frage ob HDTV über DVB-T/DVB-T2 kommen wird oder nicht, derzeit nicht zu beantworten. Diese Frage wird sich frühestens in ein bis zwei Jahren stellen, wenn entsprechende Migrationsszenarien für DVB-T hin zu DVB-T2 diskutiert werden.

promedia: Die Zahl der Verbreitungswege für Bewegtbildinhalte nimmt immer weiter zu. Sehen Sie durch den technologischen Wandel und die Existenz neuer Plattformen dennoch für Rundfunkangebote die Gefahr, dass sie nicht mehr zum Nutzer gelangen?

Ring: Die Gefahr besteht nach derzeitigen Erkenntnissen nicht. Angesichts der Zunahme der Verbreitungswege stellt sich aber zunehmend die Frage des gleichberechtigten Zugangs und der Finanzierung.

promedia: Im Moment beherrscht Apple die Verbreitung von Smartphone-Inhalten. Ist dies problematisch?

Ring: Der Verbreitungsweg Mobilfunk ist auch nur ein zusätzlicher Distributionsweg, der als Individualkommunikationsweg entwickelt wurde und seit einigen Jahren auch in der Lage ist, Massenkommunikationsinhalte zu verbreiten. Insofern unterscheidet sich dieser Verbreitungsweg strukturell nicht vom Telefonnetz, bei dem wir uns nur schon mehr an das Nebeneinander von Individual- und Massenkommunikation über DSL-Anschlüsse gewöhnt haben.

Auch für den Verbreitungsweg Mobilfunk gilt einerseits die oben genannte Unterscheidung von linearen Diensten und solchen auf Abruf und andererseits die Möglichkeit, Plattformen einer Regulierung zu unterwerfen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass es sich bei den Angeboten von Apple wohl um solche handelt, die in offenen Netzen verbreitet werden. Für eine Regulierung kommt es daher darauf an, ob die betreffenden Plattformen über eine marktbeherrschende Stellung verfügen. Was die Angebote von Apple anbelangt, werden sich die Landesmedienanstalten mit dieser Frage in Kürze befassen. Die Angebote von Apple nutzen aber alle zur Verfügung stehen-

den Individualkommunikationswege, nicht nur den Verbreitungsweg Mobilfunk. Für die Frage, ob Plattformen einer Regulierung unterworfen werden sollen oder nicht, muss laut dem Gesetzgeber auch berücksichtigt werden, welche Bedeutung die genutzten Übertragungswege für die öffentliche Meinungsbildung besitzen. Die Bedeutung des Verbreitungsweges Mobilfunk ist in dieser Hinsicht sicher noch nicht überragend, wächst aber deutlich.

promedia: Auch die Verleger beklagen sich über Restriktionen von Plattformbetreibern. Sehen Sie hier die Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung für Mobile-Vertriebsplattformen?

Ring: Eine rundfunkrechtliche Regulierung muss sich immer am Ziel orientieren, ein möglichst hohes Maß an Meinungsvielfalt zu ermöglichen. Dabei spielt die jeweilige Bedeutung der einzelnen Gattungen für die öffentliche Meinungsbildung eine entscheidende Rolle. Der Gesetzgeber hat sich vor zwei Jahren entschieden, dass er linearen Diensten im Verhältnis zu Abrufdiensten in der Regel eine deutlich höhere Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung zu misst. Wenn das aber richtig ist, muss das Regelungsbedürfnis für Inhalte auf Abruf generell als niedriger eingeschätzt werden. Dies gilt erst recht, wenn man nur den Verbreitungsweg Mobilfunk betrachtet.

Soweit eine Regulierung in Betracht kommt, kann es nach geltender Rechtslage nur eine solche nach den Regeln der Plattformregulierung sein. Die zu prüfenden Gesichtspunkte (marktbeherrschende Stellung des Anbieters und Bedeutung der genutzten Übertragungswege für die öffentliche Meinungsbildung) habe ich bereits genannt. Erst, wenn sich herausstellen sollte, dass sich mit diesem Instrumentarium keine sachgerechten Lösungen erzielen lassen, sollte man über die Notwendigkeit anderer Instrumente nachdenken.

promedia: Sollte dies auch für Plattformen mit Bezahlhalten gelten?

Ring: Prinzipiell spielt die Frage, ob es um Bezahlhalte geht, für die Bedeutung der fraglichen Inhalte für die öffentliche Meinungsbildung zunächst keine Rolle. Allerdings könnten dadurch die Nutzerzahlen beeinflusst werden, was sich wiederum auf die Bedeutung einzelner Angebote für die öffentliche Meinungsbildung auswirkt. Dies ist bei der Abwägung zu berücksichtigen. Ansonsten gelten auch hier die gleichen Bedingungen wie für Angebote, die ohne eine Gegenleistung angeboten werden.

promedia: Welche Erfahrungen aus der Regulierung von Rundfunkplattformen kann man bei einer generellen Plattformregulierung übernehmen?

Ring: Die geltende Plattformregulierung nach den §§ 52 ff RStV bezieht sich bereits auf Plattformen, die Rundfunk und vergleichbare Telemedien (also solche, die an die Allgemeinheit gerichtet sind) zusammenfassen. Insofern ist der Anwendungsbereich dieser Regulierung weit gesteckt und orientiert sich an den verfassungsrechtlichen Grundaussagen und -aufgaben zur Rundfunkregulierung und dabei vor allem an der Bedeutung der betroffenen Angebote für die öffentliche Meinungsbildung. Dies scheint ein durchaus sinnvolles Konzept zu sein, das wir erproben sollten.

promedia: Sie sind als Experte Mitglied der Enquetekommission, die sich auch mit der Netzneutralität befasst. Was haben Landesmedienanstalten mit diesem Thema aus dem Bereich der Telemedien zu tun, das ja in die Kompetenz des Bundes fällt?

Ring: Wenn Netzbetreiber differenzieren und für ihre eigenen Inhalte bessere oder mehr Übertragungskapazitäten zur Verfügung stellen als anderen, wäre die Netzneutralität gefährdet. Grundsätzlich ist dies eine Frage des Telekommunikationsrechtes, für das der Bund zuständig ist. Letztlich geht es aus rundfunkrechtlicher Perspektive bei der Frage der Netzneutralität aber um den Umgang mit Inhalten, die eine Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung haben.

Das Telekommunikationsrecht hat seit jeher eine dienende Funktion und ist nicht in sich abgeschlossen, sondern auf die Wertungen des Rundfunkrechtes angewiesen. So ist es auch hier. Eine differenzierende Zuteilung von Übertragungskapazitäten zu einzelnen Inhalten hat Folgen für die Empfangbarkeit der betroffenen Inhalte und damit auch für die öffentliche Meinungsbildung. Eine möglichst große Vielfalt an zugänglichen Meinungen frei und unbeeinflusst durch Dritte bereit zu stellen, ist Aufgabe des Rundfunkrechtes. Viele Telemedienangebote tragen also Erhebliches zur Meinungsvielfalt bei. Die inhaltlichen Regelungen dafür finden sich im VI. Abschnitt des Rundfunkstaatsvertrages, in den §§ 54 ff RStV. Die Mehrheit der Landesmedienanstalten ist auch für die Aufsicht über Telemedien zuständig.

Diese Vielfaltsfragen berühren daher die Aufgaben der Landesmedienanstalten und stellen wesentliche Herausforderungen in der Zukunft dar. (HH)