

Beiträge zu einer Neuen Medienordnung in der digitalen Welt

Das Deutsche Digital Institut, Berlin, hat in zahlreichen Expertenrunden vor und nach der Bundestagswahl 2009 Grundzüge einer „Neuen Medienordnung in der digitalen Welt“ entwickelt. Herauskrystallisiert haben sich dabei zwei zentrale Themenkreise: die Notwendigkeit eines einheitlichen Rechtsrahmens und die Frage der Sicherung der Meinungsvielfalt.

I. Einheitlicher Rechtsrahmen für die Kommunikationslandschaft der Zukunft

Die Welten des Rundfunks, des Internets und der Mobilkommunikation sind zusammengewachsen. Über das Smartphone ist der Computerbildschirm jetzt überall. Diese Veränderung wird weitreichende Folgen für unsere Entscheidungen im Alltag haben.

Folgerichtig sollte die Kommunikationslandschaft in Zukunft auch einem einheitlichen Rechtsrahmen unterliegen.

Wir befürchten, dass die Gestaltung der digitalen Welt in der Komplexität eines föderalen Systems nicht bewältigt werden kann. Gefordert wird zunehmend ein einheitlicher Ansprechpartner, ein One-Stop-Shop, an Stelle zahlloser Aufsichtsinstanzen, z. B. Landesmedienanstalten, BNetzA, KEK, etc.

Wir brauchen eine neue geschlossene Medienordnung, die Telekommunikation, Internet und Rundfunk umfasst und insbesondere auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk einschließt.

Vorgeschlagen wird:

- Es sollte eine konvergente Aufsichtsstruktur installiert werden. Sie wäre gleichermaßen für den Rundfunk, das Internet und die Mobilkommunikation verantwortlich. Als Beispiel kann hier die britische Ofcom genannt werden.
- Eine solche Institution sollte – und das würde sie von der Ofcom unterscheiden – auch die Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten führen. An die Stelle der bisherigen Praxis senderinterner Verwaltungs- und Rundfunkräte würde damit ein externes Kontrollgremium treten.

Dass Rundfunk Ländersache ist, Telekommunikation beim Bund liegt, ließe sich z. B. durch einen Bund-Länder-Staatsvertrag überwinden. Darin müssten den Ländern möglicherweise umfangreiche Rechte zugestanden werden. Unüblich ist das Verfahren nicht, wie in der Bildungspolitik zu sehen ist. In zentralen Fragen der Zukunft erwartet die Gesellschaft, dass nicht länger über Zuständigkeiten gestritten wird, sondern neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern gesucht werden.

Vereinfachung der Regulierung. Konkret stellt sich die Aufgabe, bei Wahrung des föderalen Staatsmodells die hoheitlichen Aufgaben der Landesmedienanstalten und der Bundesnetzagentur länderübergreifend zu vereinheitlichen. Die so entstandene einfachere Struktur sollte einen verbindlichen Orientierungsrahmen bieten und im Vergleich effektivere Sanktionsmöglichkeiten eröffnen.

Langfristig wäre deshalb ein Konzept sinnvoll – und böte den Unternehmen auch ausreichende Anreize für eine Mitwirkung (Co-Regulierung) –, das die Anforderungen der Aufsichtsbehörden im Sinne des „kooperativen Föderalismus“ vereinheitlicht. Andere Beispiele für eine solche Koordination von föderalem Recht und Bundesrecht:

- Die gemeinsamen Gremien, die von den Landesmedienanstalten gebildet worden sind, z. B. die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) etc.
- Die „Stiftung Datenschutz“: Unter ihrem Dach sollen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Unternehmen, Interessenverbänden und den Regulierungsbehörden einheitliche Empfehlungen und Auslegungsregeln entwickelt werden, die von den regionalen Aufsichtsbehörden angewandt und für die Bürger transparent gemacht würden.
- Der Jugendmedienschutz: Hier wurde als zentrale Stelle aller Landesmedienanstalten die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) geschaffen, die der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt als Organ bei der Erfüllung dieser Aufgabe dient.

II. Meinungsvielfalt und Wettbewerb

Die digitale Welt ist vielfaltsfördernd.

Wenn sich Produktions- und Vertriebskosten minimalisieren, tendieren die Markteintrittsbarrieren gegen Null.

Zwischen vormals getrennten Plattformen herrscht direkter Wettbewerb. Jugendliche sehen heute anders fern, bevorzugt am Computer und auf Abruf oder als Nebenbei-Medium, während über soziale Netzwerke kommuniziert wird. Traditioneller Journalismus erscheint vervielfacht auf den unterschiedlichen Plattformen, und neben die professionellen journalistischen Medien sind informelle wie soziale Netzwerke sowie user generated content getreten. In der Generation der unter 50-Jährigen wird ihnen hohe Glaubwürdigkeit zugesprochen.

Die Macht des Fernsehens relativiert sich tendenziell. Dies gilt insbesondere für das lineare Fernsehen. Durch die neuen Sehgewohnheiten verschwimmen die Grenzen zwischen linearem Fernsehen und On Demand-Fernsehen. Die Entwicklung läuft auf einen einheitlichen Markt für audiovisuelle Dienste hinaus. Es gibt keine getrennten Märkte für Free- und Pay-TV mehr. Auch die öffentlich-rechtlichen Programme sind Teil dieses Gesamtmarktes.

Der Einfluss des Nutzers bei der Bestimmung seines Medienkonsums wächst, die Bedeutung der nutzergenerierten Inhalte steigt. Wie das Fernsehen verlieren auch andere traditionelle Leitmedien an Einfluss.

Heute findet die Meinungsbildung breit im sozial-digitalen Raum statt. Informations- und Meinungsvielfalt ist damit gegeben, sie muss nicht mehr behördlich hergestellt und garantiert werden, auch nicht gesondert für das Segment Rundfunk. Das aus dem Rundfunkmodell abgeleitete System der Vielfaltssicherung wird der digitalen Wirklichkeit nicht mehr gerecht.

Die Digitalisierung beschleunigt die Entwicklung und damit die kreative Zerstörung bisheriger Machtpositionen. Dafür entstehen neue Vormachtstellungen, wie derzeit bei den Suchmaschinen, die aber ihrerseits herausgefordert werden.

Das offene Internet hat eine Kraft entwickelt, die alle Ansätze hat scheitern lassen, geschlossene Welten in „walled gardens“ an seine Stelle zu setzen.

Zentrale Aufgabe für die Medienordnung bleibt es, diese Offenheit zu erhalten, d.h. bei allen Schlüsselpositionen für Wettbewerb zu sorgen und den Zugang für neue Unternehmen offen zu halten.

So ist ein gewisses Maß staatlicher Regulierung unverzichtbar. Sich allein auf Marktkräfte und Selbstregulierung zu verlassen, geht von Voraussetzungen aus, z. B. im Bildungssystem, in der Debattenkultur und Sozialisation, die nicht durchgängig gegeben sind.

Die Zahl der Medien mit beträchtlicher Meinungsmacht bleibt begrenzt, weil massenattraktive Inhalte wie Filme, Fernsehen, aber auch andere Medien mit journalistischem Anspruch auch in der digitalen Welt nur begrenzt finanziert werden können.

Zusätzliche Vorkehrungen werden notwendig, wenn Plattformen mit beträchtlicher Meinungsmacht eigene Inhalte anbieten sollten und es dazu keinen hinreichenden Wettbewerb gibt. U. a. sollte die besondere Verantwortung durch transparente und überprüfbare Selbstregulierungsmaßnahmen unter Beweis gestellt werden.

Dafür kann auf bisherige Sicherungen wie die Lizenzierung von Rundfunkveranstaltern einschließlich der Frage, ob Nachrichtenformate in privaten Rundfunkprogrammen noch ein geeigneter Gegenstand staatlicher Regulierung sind, verzichtet werden. Auch alle medienübergreifenden Marktanteilsmodelle sind praktisch nicht relevant.

Ohne das Kind beim Namen zu nennen, erhalten die heute aufwendig installierten Vielfaltssicherungen und Gremien im Grunde nur in einer Konstellation Relevanz, die gesetzgeberisch nicht klar geregelt ist: in der möglichen Verbindung von Springer-Verlag und Bild-Zeitung mit einer der beiden privaten Fernsehgruppen. Vielleicht hätte mehr verlegerischer Einfluss auf die Fernsehgruppe manche Diskussion um ihre publizistische Relevanz aufgehalten und so journalistische Inhalte auch jüngeren Zielgruppen nahe bringen können. Ein Überdenken der bisherigen Anwendungspraxis der Wettbewerbsregeln bei der Zusammenarbeit der verschiedenen Medien (Print, Fernsehen und Internet) wäre ein wichtiger Schritt, journalistischen Inhalten zusätzliche Reichweite auch in den nachwachsenden Zielgruppen zu sichern.

Plattformen agieren international, von Liberty bis zu Apple. Wo die Wahl des Verbrauchers zwischen Plattformen eingeschränkt ist oder der Zugang von Inhalteanbietern auf die Mitwirkung einer dominierenden Plattform angewiesen ist, wie derzeit noch beim Breitbandkabel, muss es im nationalen Maßstab Wettbewerb geben. Ein Ansatz dafür könnte sein, dass keine Plattform mehr als ein Drittel des Zugangs der Konsumenten zum Fernsehen kontrollieren darf.

Im Unterschied zu international tätigen Plattformanbietern bleiben die Medienmärkte national geprägt. Werden die medienkonzentrationsrechtlichen Maßstäbe im Inland in der Zukunft nicht großzügiger gehandhabt, entsteht ein Ungleichgewicht der Kräfte. Die überkommenen wettbewerbsrechtlichen Marktangrenzungen sind zu eng und tragen der digitalen Konvergenzentwicklung nicht mehr Rechnung. Sie müssen ggf. auch gesetzgeberisch angepasst werden.

Auch dann hat Deutschland ein im internationalen Vergleich besonders vielfältiges Mediensystem, in dem es keine Machtstellung wie die von Murdoch in Großbritannien oder Berlusconi in Italien geben kann, und nach wie vor auch das am besten finanzierte öffentlich-rechtliche System der Welt.

Eine vorwärts gewandte Medienpolitik versucht, möglichst nicht der technischen Entwicklung hinterher zu laufen, sondern sich abzeichnende Entwicklungen zu antizipieren, z. B. die neue Dynamik auf dem Fernsehmarkt mit Youtube als einer globalen Fernsehplattform der Zukunft.

III. Finanzierung von Inhalten

Die Herausforderung ist heute nicht mehr der Mangel an Vielfalt, sondern ein Informationsüberangebot und dessen Einordnung und Quellenbewertung.

Social Media insgesamt, d. h. alle Inhalte, die von Amateuren gestaltet werden, wie Blogs, Netzwerke und Twitter, können keinen professionellen Journalismus ersetzen. An den Diskussionen in Sozialen Netzwerken nehmen nur Minderheiten teil.

So besteht mehr denn je ein gesellschaftliches Bedürfnis, dass gut ausgebildete Journalisten Informationen sortieren, ordnen und bewerten. Bleibt die drängende Frage, wie sich Journalismus und andere Inhalte im Internet refinanzieren können. In der digitalen Welt fußen die Geschäftsmodelle bisher mehrheitlich auf Werbefinanzierung, wobei sich die Werbeeinnahmen zunehmend auf Plattformbetreiber wie Google und Apple konzentrieren. Das bedroht unsere Inhaltevielfalt.

Auch drohen immer neue Werbeverbote und Warnhinweise. Deren Wirkung ist mehr als fraglich. Mit Werbeverboten erreicht Politik ihre tatsächlichen Ziele nicht. Sie gefährdet vielmehr das Geschäftsmodell der digitalen Welt. Längst üben die Nutzer mehr Einfluss auf die Werbewirtschaft aus, als rechtliche Eingriffe vermögen.

Werbeerlöse allein werden nicht die Lösung sein. Sie liegt eher in der Entwicklung und Bewertung verschiedener Marktmodelle (aktuell: Apps, iPad). Wie könnte man Konsumenten, die z. B. Geld für Klingeltöne ausgeben, dafür begeistern, für publizistisch werthaltige Produkte zu bezahlen? Warum machen Content-Provider Suchmaschinen oder Youtube mit ihren Inhalten attraktiver, statt diese gegen Entgelt anzubieten? Hier spielen die Möglichkeiten des Micropayment und des Mobile Payment eine wichtige Rolle. Noch ist Micropayment unwirtschaftlich, Netzwerk- und Handlingskosten übersteigen die auf Cent-Basis erhobenen Erlöse.

Wir gehen davon aus, dass die Entwicklung zu Paid Content voraussichtlich nicht allein über den Markt zustande kommen wird. So könnten Paid Content-Allianzen von Journalisten und neuen Plattformen und Absprachen über gemeinsame Konventionen, wie sie in der Vergangenheit sowohl im Print- als auch im Fernsehgeschäft getroffen wurden, notwendig sein. Ohne den Mut der Marktführer, gegebenenfalls unter Einbußen bei Werbeeinnahmen den ersten Schritt zu wagen, wird es aber nicht gehen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten so flexibel reagieren, dass solche Kooperationen nicht schon im Keim erstickt werden.

Gleichzeitig ist die Politik gefordert, hier insbesondere das federführende Wirtschaftsministerium, die Entwicklung entsprechender Erlösmodelle zu fördern. Die Finanzierung von Inhalten ist eine der Schlüsselfragen der digitalen Medienordnung. Sie ist untrennbar verbunden mit dem Schutz geistigen Eigentums, der größten kulturellen Herausforderung, wie mit Recht Kulturstaatsminister Neumann sagt.

Die Sondersituation des deutschen Rundfunkmarkts sollte in diese Überlegungen einbezogen werden. Privatwirtschaftliche Erlösmodelle hängen auch davon ab, welchen Spielraum die Finanzierung aus öffentlich-rechtlichen Gebühren lässt. Der Anteil journalistischer Inhalte in den privaten Rundfunkprogrammen ist nicht ohne Grund in der Diskussion, ihre Möglichkeiten im Wettbewerb mit den öffentlich-rechtlichen Anstalten sind unter Wirtschaftlichkeitsaspekten begrenzt.

Die Bundesländer werden die Rundfunkgebühr nicht mehr an das Rundfunkgerät knüpfen, sondern stattdessen einen Medienbeitrag einführen. Das entspricht der Konvergenz. Muss man dann nicht auch der Konvergenz der Inhalte Rechnung tragen, und zwar in der Form, diejenigen Inhalte zu unterstützen, die gesellschaftlich notwendig sind, aber vom Markt nicht hinreichend bereitgestellt werden?

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk erreicht tendenziell den älteren Teil der Bevölkerung. Die Gesellschaft hat aber auch das Interesse, dass ihre Jugend mit Information und Kultur versorgt wird. Wie also ist mit den Menschen umzugehen, die sich im öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht ausreichend wiederfinden? Wenn über neue Erlösmodelle nachgedacht wird, dann auch über die Frage, wie öffentliche Ziele zu fördern sind und wie dabei Unabhängigkeit von staatlichem Einfluss zu gewährleisten ist. Neumanns Vorstoß für einen reduzierten Mehrwertsteuersatz bei Online-Medien geht in diese Richtung.

IV. IKT-Strategie der Bundesregierung „Deutschland Digital 2015“

Die Bundesregierung hat eine neue IKT-Strategie für den Sommer angekündigt. Diese wird federführend vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie erarbeitet. Hier und in den IT-Gipfel am 7. Dezember 2010 in Dresden sollten die zentralen Fragen einfließen.

Außerdem wurden eine Enquête-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ und ein parlamentarischer Unterausschuss mit Namen „Neue Medien“ gebildet. Genügend Plattformen also, die sich der hier aufgeworfenen Fragen und Lösungsvorschläge annehmen können.

Kontakt:

Marie-Christien Grützner
Deutsches Digital Institut
Alte Jakobstraße 79/80
10179 Berlin
Tel. +49 (0) 30-206 114-64
www.deutsches-digital-institut.de
mc.gruetzner@wmp-ag.de