

“Hoffentlich keine Eintagsfliege, sondern ein erster Pilot“

Prof. Dr. Tobias Gostomzyk

ist Professor für Medienrecht am Institut für Journalistik der TU Dortmund. Seine Forschungsschwerpunkte bilden Fragen des Medien-, Internet- und Telekommunikationsrechts. Am 13./14. Oktober 2016 veranstaltet er gemeinsam mit Prof. Dr. Martin Eifert, Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, eine Tagung zum Medienförderalismus, die zentral auf den Bericht der Bundesländer-Kommission eingehen wird; insbesondere vor dem Hintergrund der Abstimmung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern im Medienbereich.



Schlüsselbegriffe: Medienregulierung | Medienordnung | Medienkonzentrationsrecht |

MedienWirtschaft: Professor Gostomzyk, im Koalitionsvertrag hatten sich CDU und SPD vorgenommen, die Medienregulierung in Deutschland endlich systematisch an die Entwicklungen der Digitalisierung und Medienkonvergenz anzupassen. Das Ziel gemeinsamer Anstrengungen von Bund und Ländern sollte es sein, die für eine demokratische öffentliche Meinungsbildung notwendige Medienvielfalt auch unter den Bedingungen eines dynamischen Medienwandels zu sichern. Die im Dezember 2014 eingesetzte Bund-Länder-Kommission, die entsprechende Regulierungsvorschläge erarbeiten sollte, hat nach einem im Dezember 2015 veröffentlichten Zwischenbericht im Juni nun auch ihren Abschlussbericht vorgelegt. Da drängt sich die Frage auf, ob denn nun tatsächlich alle neuen Regulierungsnotwendigkeiten grundsätzlich geklärt sind.

Tobias Gostomzyk: Wer das Dokument mit einer solchen Erwartung liest, wird enttäuscht sein. Konsens innerhalb der Bund-Länder-Kommission besteht allein in sehr abstrakten Vorgaben wie Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit, Transparenz. Oder es wird gleich ganz auf konkrete Gesetzgebungsztändigkeiten verwiesen: der EU, des Bundes, der Länder. Das gilt gerade für die zuvor bereits umstrittenen Themen der Vielfaltssicherung durch Kartellrecht oder der Intermediäre. Konkrete Vorschläge gibt es dagegen nur wenige; zum Beispiel die Überlegung, Ad-Blocker zu untersagen oder im Rundfunkstaatsvertrag den Begriff der „Medien-

plattform“ einzuführen, unter den auch virtuelle Plattformen fallen sollen.

MedienWirtschaft: Welche Bereiche behandelt der Bericht?

Tobias Gostomzyk: Der Bericht wurde von fünf Arbeitsgruppen erstellt, jeweils unter Beteiligung von Vertretern des Bundes und der Länder. Zum Beispiel hatten bei der AG Intermediäre die Beauftragte für Kultur und Medien sowie die Senatskanzlei Hamburg den Vorsitz. Bei der AG Plattformregulierung waren es dagegen das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie die Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen. Die Arbeitsgruppen wurden entsprechend einzelner, durch eine Steuerungsgruppe festgesetzter Themen zur Medienkonvergenz gebildet, die jeweils Gesetzgebungskompetenzen sowohl des Bundes als auch der Länder betreffen.

MedienWirtschaft: Schauen wir zuerst auf die Ergebnisse der Kartellrechts-AG. Wie der Zwischenbericht zeigt, hatte die Arbeitsgruppe zunächst wohl im Kern diskutiert, wie vielfaltsförderliche Unternehmenskooperationen und -fusionen kartellrechtlich erleichtert werden könnten. Obwohl dieses Anliegen auch aus medienökonomischer Sicht als durchaus sachlich zieladäquat erscheint, kommt das Thema im Abschlussbericht dann freilich gar nicht mehr vor. Warum nicht?

Tobias Gostomzyk: Im Bericht zur AG Kartellrecht findet sich tatsächlich nichts dazu. Er behandelt im Kern die Frage, ob Mediaagenturen als eigene Wirtschaftsstufe einer stärkeren Prüfung unterzogen werden sollen. Gleiches gilt für die Auswirkung von Ad-Blockern auf die Finanzierung von Medienangeboten im Netz. Darüber hinaus wird zumindest eine stärkere Kooperation zwischen Kartellbehörden und Landesmedienanstalten gefordert. Überdies geht zwar auch die AG Intermediäre auf das Thema Kartellrecht ein, kommt allerdings zum Schluss, dass das GWB nur mittelbar einen Beitrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt leisten könne. Letztlich könnte es an mangelndem Konsens liegen, warum es jetzt keinen Hinweis mehr darauf gibt, ob und – wenn ja – inwiefern vielfalförderliche Unternehmenskooperationen und -fusionen kartellrechtlich erleichtert werden sollen. Exakt weiß ich es aber nicht. Am besten fragt man einmal bei der AG Kartellrecht nach ...

MedienWirtschaft: Aufruhr macht derzeit allerdings die Brichtspassage, in der die AG dazu rät, zeitnah ein direktes gesetzliches Verbot von Ad-Blockern zu prüfen.

Tobias Gostomzyk: Medienangebote sollten finanziert sein – auch und gerade wegen ihrer Funktion für Demokratie und Gemeinwesen. Dabei wird unter den Bedingungen der Integration aller Inhalte ins Internet die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit klassischer Medien und – damit verbunden – ihrer Vielfalt nicht selbstverständlich sein. Das

„Der Konsens der Bund-Länder-Kommission besteht allein in sehr abstrakten Vorgaben.“

betrifft wesentlich die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen. Deshalb lässt sich fragen, ob Werbeschutzregelungen notwendig sind. Solche Regelungen werden in der rechtswissenschaftlichen Diskussion als Medienkollisionsrecht oder auch Intermediären-Kollisionsrecht bezeichnet. Sinn und Zweck ist dabei nicht vorrangig der Schutz gegebenenfalls überkommenen Geschäftsmodelle, sondern der Erhalt eines vielfältigen, journalistischen Standards entsprechenden Angebots an Inhalten. Um zu solchen Aussagen zu kommen, bedarf es aber zumindest einer verlässlichen Datenlage – und nicht nur eines auf den ersten Blick plausiblen Gedankenspiels.

MedienWirtschaft: Bei den Arbeitsgruppen zur Regulierung von Plattformen und Intermediären stellt sich zunächst bereits die Frage der Definition: Wo liegen – möglichst einfach gesagt – die Unterschiede, und an welche Unternehmen und Angebote sollte man da jeweils besonders denken?

„Medienangebote sollten finanziert sein [...]. Deshalb lässt sich fragen, ob Werbeschutzregelungen notwendig sind.“

Tobias Gostomzyk: Der Begriff der Plattform ist seit langem im Rundfunkstaatsvertrag definiert: Inhaltlich muss es bei einem Plattformanbieter um die Bündelung von Rundfunk oder vergleichbaren Telemedien gehen. Qualitativ muss ein Plattformanbieter diese dem Rundfunk bzw. dem Rundfunk vergleichbaren Inhalte als Gesamtangebot bündeln oder zumindest über das Ob ihrer Bündelung entscheiden können und sich nicht allein auf die Vermarktung beschränken. Technisch muss dem Plattformbetreiber eine Schlüsselstellung aufgrund seines Zugriffs auf digitale Übertragungskapazitäten oder digitale Datenströme zukommen. Der Begriff knüpft dabei zentral an die technische Infrastruktur an. Diese ist bei den Benutzeroberflächen von Endgeräten und Software-Anwendungen, einschließlich der TV-Portale nicht gegeben, weil sie selbst kein Datentransporteur sind, sondern allein den Zugang zu digitalen Übertragungskapazitäten und Datenströmen herstellen. Gleichwohl entsprechen sie funktional einer Plattform, weil für die Auffindbarkeit von Inhalten nicht allein entscheidend ist, wer technischen Zugang zu Plattformen erhält, sondern ebenso, wer auf Plattformen wie aufgefunden werden kann. Somit wird etwa die Benutzeroberfläche des internetfähigen TV-Geräts zum Gatekeeper. Bei dieser Verbreitungsform bleibt die alte Programmstruktur des Fernsehens im Kern zunächst erhalten – und es geht insbesondere um die Auffindbarkeit des einzelnen Programms.

MedienWirtschaft: Und der Begriff der Intermediäre?

Tobias Gostomzyk: Intermediäre sind Dienstetypen, die durch Aggregation, Selektion und Präsentation Aufmerksamkeit für von Dritten erstellte Inhalte erzeugen. Hierunter fallen auch Plattformen, aber eben andere als im Sinne des Rundfunkstaatsvertrags, etwa soziale Netzwerke wie Facebook, User-Generated-Content-Plattformen wie YouTube oder Suchma-

Interview

schinen wie Google. Sie gewähren aus Medienperspektive den Zugang zu entbündelten Programmangeboten.

Verbindend ist, dass sowohl Plattformen als auch Intermediäre die Verteilung die Auffindbarkeit von Inhalten bestimmen können.

MedienWirtschaft: Bei den Plattformen sollen in Bezug auf den Plattform-Zugang und die Auffindbarkeit von vielfalt-relevanten Inhalten die Prinzipien der Transparenz, der Diskriminierungsfreiheit und der Chancengleichheit realisiert werden. Ansonsten zeigt auch hier ein Vergleich von Zwischen- und Abschlussbericht, dass ursprünglich durchaus auch Weitergehendes diskutiert wurde. So wurde darüber nachgedacht, ob Plattformen die privilegierte Auffindbarkeit einzelner Inhalte, die in besonderem Maße zur Meinungsbildung beitragen, im Sinne eines „must-be-found“ aufgetragen werden sollte. Wieder ist im Abschlussbericht hierzu nichts mehr zu finden.

„Die Diskussion über die Verantwortung von Intermediären für unsere Weltwahrnehmung beginnt gerade erst.“

Tobias Gostomzyk: Auch in diesen Fragen steckt Brisanz – und es ist deshalb schwer Konsens zu erzielen. Denn die Auffindbarkeit ist nicht zuletzt für den Markterfolg entscheidend. Zwar dürften die normativen Ziele der Gewährleistung von Diskriminierungs- und Chancengleichheit unstrittig sein, doch dann fängt es an: Beispielsweise kommen bei Navigatoren selbst festlegbare Favoriten, die Unterscheidung zwischen Free-TV sowie Abo- und Pay-TV oder die Ansteuerbarkeit nach Programmformen wie Hauptprogramme oder Regionalprogramme und Genres wie Sport Musik oder Kinder in Betracht. Als Kriterien für die Sortierung lassen sich Grundregeln aufstellen, die sich insbesondere auf die Meinungsrelevanz der Inhalte stützen. Doch wer soll im Einzelnen wie berücksichtigt werden – und wer darüber entscheiden?

MedienWirtschaft: Besonders gespannt durfte man darauf sein, was der Bericht zur Regulierung der Intermediäre wie etwa Google und Facebook fordern würde. Auch EU-Medien-Kommissar Günter Oettinger will hier bekanntlich Akzente setzen. Als er Deutschland nach Vorschlägen anfragte, erhielt er von der Bund-Länder-Kommission Ende April vor allem Vorschläge zur Erhöhung der Angebots-Transparenz.

Tobias Gostomzyk: Transparenz wird gefordert. Allerdings wiederum in einem so abstrakten Maße, dass sich hierüber kaum streiten lässt. Etwa sollen Nutzer erkennen können, ob etwa eigene Inhalte bevorzugt dargestellt werden oder

ob Inhalte aus weltanschaulicher, religiöser oder politischer Motivation heraus nachgeordnet oder überhaupt nicht dargestellt werden. Auch sieht die Bund-Länder-Kommission vorrangig die EU in der Verantwortung.

MedienWirtschaft: Die Transparenzforderungen klingen plausibel. Es ist freilich recht offensichtlich, dass sich aufgrund der sehr asymmetrischen Information zwischen Intermediär und Publikum vor allem die Frage nach der konkreten Kontrolle und Durchsetzung dieser Forderungen stellt.

Tobias Gostomzyk: Ja, das ist natürlich eine entscheidende Frage. Allerdings bleibt ihre Lösung in dem Bericht völlig offen. Es gibt eine Tendenz, erst einmal weiter zu beobachten – und sich wesentlich auf eine Missbrauchsaufsicht gegenüber marktbeherrschenden Unternehmen zu beschränken. Das ist zum jetzigen Zeitpunkt vielleicht nicht verkehrt, weil die Diskussion über die Verantwortung von Intermediären für unsere Weltwahrnehmung erst beginnt.

MedienWirtschaft: Insgesamt höre ich heraus, dass es den Vorschlägen des Berichts möglicherweise an Deutlichkeit und auch an Schärfe mangelt. Kann man generell sagen, dass die Vorschläge der Bund-Länder-Kommission das Thema der Anpassung der Medienregulierung an Digitalisierung und Medienkonvergenz noch nicht abschließend „erschlagen“ haben?

Tobias Gostomzyk: Wie sollte sie? Ich halte es zunächst für sehr sinnvoll, dass eine Diskussion beginnt. Zugleich hoffe ich sehr, dass die Bund-Länder-Kommission ihr Vorgehen und ihre Ergebnisse dabei kritisch hinterfragen wird, um weitere Abstimmungsverfahren zu entwickeln; also aus den gewonnenen Erfahrungen lernt. Aus meiner Perspektive spricht vieles dafür, verstärkt prozedurale Ansätze zu entwickeln, die vor einer gesetzlichen Regelung auf eine fortlaufende Informationsgewinnung setzen. Die Entwicklung des Internets ist bekanntlich weniger statisch als herkömmliche Gesetzgebungsfelder; gerade auch angesichts der Innovationsdynamik von Facebook oder Google. Bislang vorliegende Gutachten und Berichte dürften dabei letztlich belegen, wie herausfordernd es geworden ist, diesen Wirklichkeitsbereich so zu beschreiben, dass sinnvolle Regelungsvorlagen gefunden werden können – unterhalb einer unpraktikablen Abstraktionshöhe oder des schlichten Verweises auf Gesetzgebungskompetenzen. Ein Blick zurück zu den Wurzeln des Medienförderalismus kann helfen, die Fortentwicklungsbedingungen zu erfassen. Gleichermaßen gilt für andere Bereiche der Bund-Länder-Abstimmung wie der Bildungsbereich, die als methodische Vergleichsfälle herangezogen werden können. Insgesamt besteht meines Ermessens Spielraum für Fortschreibungen des Medienförderalismus. Deshalb hoffe ich, die Bund-Länderkommission war keine Eintagsfliege, sondern vielmehr ein erster Pilot.

Das Interview führte Prof. Dr. Frank Lobigs

Call for Papers

MedienWirtschaft

Die Zeitschrift MedienWirtschaft (MW) ist ein Periodikum für aktuelle betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Fragestellungen im Kontext von Medienunternehmen, Medienmanagement und Medienökonomie. Als Zeitschrift der angewandten Forschung will die MedienWirtschaft sowohl Leser aus der Wissenschaft als auch aus der Praxis erreichen. Den jeweils spezifischen Interessen dieser Zielgruppen tragen die verschiedenen Kategorien wie Abhandlungen, Übersichtsbeiträge und das Praxisforum Rechnung.

Zur Einreichung eingeladen werden Beiträge aus den oben genannten Themenfeldern in folgenden Kategorien:

Abhandlungen: In diese Kategorie werden wissenschaftliche Beiträge aufgenommen, die sich mit relevanten, aktuellen Fragestellungen aus den genannten Bereichen aus volkswirtschaftlicher oder betriebswirtschaftlicher Sicht innovativ und sowohl methodisch als auch theoretisch fundiert auseinandersetzen.

Übersichtsbeiträge: Hier werden Beiträge veröffentlicht, die eine systematische Übersicht über die Entwicklung oder den State of the Art medienwirtschaftlicher Gebiete oder Konzepte präsentieren.

Praxisforum: Im Praxisforum werden Aufsätze zu aktuellen praxisrelevanten Fragen und Problemen aus der Praxis des Medienmanagements, der Medienökonomie und der Medienpolitik im weiteren Sinne publiziert.

Standpunkte: Diese Rubrik enthält pointierte Statements zu kontroversen Themen.

Nachrichten aus Forschung und Lehre: Unter dieser Überschrift wird in kurzer Form über neuere Entwicklungen im akademischen Bereich berichtet, z. B. über Konferenzen, neue Institutionen und Studiengänge oder Forschungsprojekte.

Allgemeine Hinweise

- Interessierte Autorinnen und Autoren werden gebeten, Manuskripte über www.medienwirtschaft-online.de/submissions einzureichen (einmalige kostenlose Registrierung erforderlich). Die Schriftleitung und jeder Herausgeber stehen für etwaige Rückfragen zur Verfügung.
- Die eingereichten Beiträge dürfen nicht anderweitig schon veröffentlicht bzw. zur Veröffentlichung angenommen worden sein; mit der Einsendung an die Medienwirtschaft verpflichtet sich der Autor, das Manuskript bis zum Abschluss des Review-Verfahrens nicht anderweitig zur Veröffentlichung anzubieten oder zu veröffentlichen.
- Die Beiträge in den Kategorien Abhandlungen, Übersichtsbeiträge und Praxisforum werden einem Reviewprozess unterzogen. In einem Vorverfahren prüfen die Herausgeber zunächst, ob ein Reviewverfahren in Gang gesetzt wird. Das Reviewverfahren selbst erfolgt beiderseitig anonym.

Formalia

- Die Beiträge für die Kategorien Abhandlungen, Übersichtsbeiträge und Praxisforum sollten einen Seitenumfang von 15 DIN A 4-Seiten nicht überschreiten. Für die Anonymisierung der Beiträge ist es erforderlich, dass dem Manuskript eine Titelseite vorangestellt wird, die die Namens- und Adressangaben aller Autoren enthält. Im Manuskript sind Hinweise auf die Autoren zu vermeiden.
- In der Kategorie Standpunkte sollte ein Umfang von 3 DIN A 4-Seiten nicht überschritten werden, für die Nachrichten aus Forschung und Lehre gilt eine Obergrenze von einer DIN A 4-Seite.
- Hinsichtlich der weiteren formalen Gestaltung des Manuskripts verweisen wir auf die „Autorenhinweise“.

Herausgeber: Prof. Dr. Martin Gläser, Hochschule der Medien Stuttgart, E-Mail: glaeser@hdm-stuttgart.de / Prof. Dr. Thomas Hess, Ludwig-Maximilians-Universität München, E-Mail: thess@bwl.uni-muenchen.de / Prof. Dr. Frank Lobigs, Technische Universität Dortmund, E-Mail: frank.lobigs@udo.edu / Prof. Dr. Insa Sjurts, Zeppelin Universität Friedrichshafen, E-Mail: insa.sjurts@zu.de

Schriftleitung: Prof. Dr. Martin Gläser, Hochschule der Medien, Nobelstraße 10, 70569 Stuttgart, glaeser.martin@t-online.de

Redaktionsbeirat: Prof. Dr. Jürgen Althans, Freier Unternehmensberater, Business Coach / Andreas Arntzen, Wort & Bild Verlag / Jochen Beckmann, FUNKE Programmzeitschriften GmbH / Prof. Dr. Dieter Dörr, Johannes Gutenberg-Universität Mainz / Wolfgang Fürstner, PMP Medien- und Politikforschung GmbH / Lutz Glandt, Freier Unternehmensberater / Prof. Dr. Justus Haucap, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf / Dr. Ralf Kaumanns, Freier Unternehmensberater Digital-Strategie & Transformation / Lutz Marmor, Norddeutscher Rundfunk / Dr. Oliver Merz, ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH / Dr. Jens Müffelmann, Axel Springer SE / Prof. Dr. Jens Müller, ZDF, Business & Information Technology School (BiTS) Iserlohn / Prof. Dr. Dres. h.c. Arnold Picot, Ludwig-Maximilians-Universität München / Prof. Dr. Armin Rott, Universität Hamburg, Hamburg Media School / Prof. Dr. Detlef Schoder, Universität zu Köln / Klaus Schunk, Radio Regenbogen / Prof. Dr. Wolfgang Seufert, Friedrich-Schiller-Universität Jena / Prof. Dr. Gabriele Siegert, Universität Zürich / Dr. Mathias Wahrenberger, Burda Digital GmbH

Verlag: New Business Verlag GmbH & Co. KG, Nebendahlstraße 16, 22041 Hamburg