

# FUNK KORRESPONDENZ

G 12722 C

2. März 2012

## 3 Häutung zum Multimedia-Unternehmen

Interview mit dem scheidenden ZDF-Intendanten Markus Schächter

## 12 Netzpolitik ist nicht Medienpolitik

Wie man zwei gegensätzliche Welten neu ausbalancieren könnte

Von Bernd Holznagel und Pascal Schumacher

## POLITIK

- 19 Heftige öffentliche Kritik an Plänen zur WDR-3-Reform
- 20 Sat.1-Drittsendezeiten: N 24 scheitert mit Klage gegen LMK
- 22 350 Journalistinnen fordern Frauenquote in den Medien
- 23 RTL startet Anfang April neues Fernsehprogramm RTL Nitro
- 24 Fußball-EM 2016: ARD und ZDF sichern sich TV-Rechte
- 25 TV-Vorstand Bartl verlässt Pro Sieben Sat.1 Media AG
- 26 Birgit Wentzien wird neue Chefredakteurin beim DLF
- 27 Giersch als Vorsitzender des SR-Rundfunkrats bestätigt
- 28 Kurznachrichten

## AUSLAND

- 29 USA: Broadcast-TV verliert an politischer Bedeutung

## DOKUMENTATION

- 45 Offener Brief an WDR-Intendantin Monika Piel zur Reform von WDR 3
- 46 Offener Antwortbrief von WDR-Hörfunkdirektor Wolfgang Schmitz an die Kritiker der geplanten WDR-3-Reform
- 48 Doku-Format statt Gottschalk-Talk: Offener Brief der AG Dok an ARD-Programmdirektor Volker Herres

## FERNSEHEN

### Kritiken

- 30 Görlitz/Hasenheit/von Naso: Die Braut im Schnee (ZDF)
- 31 Reiners/Wenger/Onneken/Pientka: Morden im Norden. 16-teilige Krimi-Serie im Rahmen der Reihe „Heiter bis tödlich“ (ARD/NDR)
- 32 Salomon/Wesskamp/Thurn: Die Rache der Wanderhure (Sat.1)
- 33 Ertener/Wissmann/Poser/Pfeiffer/Schneider: Die Chefin. 4-teilige Krimi-Serie (ZDF)
- 35 Thema: Christen in Bedrängnis (Phoenix)
- 36 Seipel: Ich, Putin – Ein Porträt. Reihe „Die Story im Ersten“ (ARD/NDR/MDR/RBB)
- 36 Ruck/Restle: Götterdämmerung im Kreml? Opposition gegen Putin (ARD/WDR)

## HÖRFUNK

### Kritiken

- 38 de la Chenelière: Die Füße der Engel (Deutschlandradio Kultur/SR 2 Kulturradio)
- 39 Heyer: 100 Sätze gegen die Veränderung (HR 2 Kultur)
- 40 Geiger: Alles über Sally (SWR 2)
- 41 Lepper: Hund wohin gehen wir (WDR 5)

## PERSONALIEN

- 42 Sektionsvorstände der Produzentenallianz; Brand; Büttner; Depenbrock; Henkel; Holtz; Hörner; Karajica; Kerssenbrock; Pohl-Laukamp; Proff; Siebertz; Wegner; Wiedenfels; Zellhuber-Vogel

Die in Zusammenarbeit mit dem Institut für Medien- und Kommunikationspolitik (IfM) initiierte FK-Reihe zum Strukturwandel der Medienpolitik setzen wir in dieser Ausgabe mit einem Beitrag von Bernd Holznagel und Pascal Schumacher fort. Sie weisen auf das Problem hin, dass dieser Strukturwandel vor allem auch durch die Gegensätze der Interessen von Rundfunkpolitik auf der einen und Netzpolitik auf der anderen Seite geprägt ist und dass auf der Suche nach einer zeitgemäßen Medienordnung für das digitale Zeitalter beide Seiten um Rechtspositionen und Einfluss kämpfen, wodurch übergreifende Lösungen erschwert werden. Holznagel und Schumacher machen Vorschläge, wie es möglich wäre, die beiden gegensätzlichen Welten neu auszubalancieren. Bernd Holznagel, 54, ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Münster. Pascal Schumacher, 32, habilitiert sich an der Juristischen Fakultät der Universität Münster zum Thema digitale Grundrechte. Die bisherigen Beiträge dieser FK-Reihe sind erschienen in den Ausgaben Nr. 13/11 (Autoren: Lutz Hachmeister und Thomas Vesting), Nr. 29/11 (Karl-Heinz Ladeur), Nr. 31-32/11 (Marc Jan Eumann), Nr. 33/11 (Norbert Schneider), Nr. 34/11 (Manfred Mai), Nr. 35/11 (Gerhard Vowe), Nr. 41-42/11 (Leonard Novy), Nr. 48/11 (Markus Schächter), Nr. 51-52/11 (Steve Hewlett), Nr. 5/12 (Arne Wulff) und Nr. 7-8/12 (Marc Jan Eumann). FK

## Netzpolitik ist nicht Medienpolitik

Wie man zwei gegensätzliche Welten neu ausbalancieren könnte

Von Bernd Holznagel und Pascal Schumacher

### I. Herausforderungen der Digitalisierung

Die Rundfunkpolitik spürt den kalten Wind der Digitalisierung. Sie muss immer mehr wichtige Felder an andere Entscheidungsträger abgeben oder Entscheidungsbefugnisse mit ihnen teilen. Im Bereich der Zugangsregulierung sind die Landesmedienanstalten zwar weiterhin für die Sicherung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Plattformen und Endgeräten zuständig, hier gibt es aber bereits deutliche Überlagerungen durch die Telekommunikationsregulierung, die ihren Aktionsradius einschränken. Dies gilt auch für das Medienkonzentrationsrecht, das auf das bundesweite Fernsehen beschränkt ist. Die Rundfunkpolitik hat bisher nicht die Kraft aufgewandt, ein Regelungssystem zu erarbeiten, das die neue Medienwelt hinreichend berücksichtigt. In diese Lücke ist schon seit längerem das Bundeskartellamt hineingestoßen. Wesentliche Bereiche wie die Pressefusion, der Verkauf von Programmrechten oder der Markt der Kabel-TV-Netze werden heute nicht mehr durch das Rundfunk-, sondern durch das Kartellrecht geprägt. Das Feld der Werberegulierung ist heute stärker denn je europarechtlich vorprogrammiert. Zudem erodiert es in seiner praktischen Bedeutung durch das Internet und die Forderung nach einem „same level playing field“. Bei der Lizenzierung und Aufsicht hat sich die Zuständigkeit der Landesmedienanstalten zwar bewährt. Die praktische Bedeutung dieser Bereiche nimmt aber angesichts der Explosion an Übertragungswegen und der Zahl der Inhalteanbieter ebenfalls immer mehr ab.

Neue Herausforderungen ergeben sich nun auch durch die Netzpolitik. Das Scheitern des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags im nordrhein-westfälischen Landtag steckt erfahrenen Rundfunkpolitikern immer noch in den Knochen. Der Widerstand der Netzgemeinde insbesondere gegen Sperrverfügungen und die aus der Rundfunkregulierung „importierten“ Kennzeichnungspflichten hatte zu einem Umschwung in der (von den Politikern wahrgenommenen) öffentlichen Meinung geführt. Jüngere Abgeordnete waren nicht bereit, den überkommenen Gewissheiten aus dem Rundfunkbereich zu folgen. Spätestens seitdem ist klar,

dass sich die Politik mit der Netzgemeinde und ihren Forderungen beschäftigen muss, gilt es doch zu verhindern, dass sie bei wichtigen politischen Projekten „querschießt“ und sicher geglaubte Mehrheiten gefährdet.

## II. Vorschläge zum Umgang mit der Netzpolitik und der Netzgemeinde

Doch die Politik tut sich schwer mit dem Phänomen Netzcommunity. In der traditionellen Medienlandschaft kannte man sich. Die Interessenvertreter der Industrie waren als Ansprechpartner für die Politik klar sichtbar und einzuordnen. Über die Jahre haben sich relativ geordnete Diskursstrukturen ergeben. Jeder Politiker wusste, wen er auf den Münchner Medientagen oder dem Medienforum NRW in Köln zu treffen hatte. Auch die Themen und Standpunkte waren weitgehend absehbar. Kurz: Die beteiligten Akteure kannten ihre Arena für den Kampf um inhaltliche Positionen. Mit dem Internet ändern sich die Spielregeln. Es gibt nicht mehr nur eine Arena, sondern viele – von denen man nicht einmal genau weiß, wo sie liegen. Plötzlich steht die Politik Kollektiven ohne Anführer gegenüber, die das Prinzip der Repräsentation ablehnen und auf direkte Teilhabe an konkreten Projekten setzen. Entscheidungen basieren hier oft auf ad hoc getroffenem Konsens.

Die Politik reagiert hierauf immer häufiger durch das Hinausschieben von Entscheidungen, frei nach dem Motto: „Lieber gar nichts tun, als das Falsche tun!“ Sowohl im Fall des Handelsabkommens ACTA als auch der Netzneutralität und des Jugendmedienschutzes haben die zuständigen Stellen weder für noch gegen das jeweilige Projekt entschieden, sondern die Entscheidung schlichtweg vertagt. Dass dies auf Dauer kein Rezept sein kann, liegt auf der Hand. Es sind Auswege zu suchen, um politische Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen.

Vor diesem Hintergrund wird oftmals gefordert, dass die Entscheidungsträger auf die Netzcommunity zugehen sollen, sie frühzeitig informieren und den transparenten Dialog mit ihr suchen. Hierbei geht es vor allem um Form und Verfahren der Entscheidungsfindung, die zumindest in Teilbereichen nicht mehr zeitgemäß ablaufen (vgl. hierzu Frauke Gerlach in FK 22-23/11). Es sei deshalb wichtig, dass sich die Kontrahenten auf Augenhöhe begegnen und mit offenen Karten spielen. Dies ist sicherlich richtig und wichtig, gleichwohl werden die Probleme allein durch dialogbasierte Beteiligungsverfahren kaum zu lösen sein, wenn sich handfeste Interessen (etwa von Nutzern und Inhalteproduzenten) gegenüberstehen. Ein zweiter Ansatz plädiert deshalb dafür, die traditionelle Medienpolitik hin zu einer Netzpolitik weiterzuentwickeln, also die Mechanismen der Vielfaltsicherung und des Mediennutzerschutzes auf das Internet-Zeitalter zu übertragen (vgl. Marc Jan Eumann in FK 31-32/11). Dabei gilt es jedoch zu bedenken, dass Netzpolitik nicht Medienpolitik ist. Netzpolitik geht zum einen deutlich über den Gegenstand Medienpolitik hinaus. Vielfaltsicherung, das Kerngeschäft der Medienpolitik, ist nur ein (vergleichsweise unbedeutender) Teilbereich der Netzpolitik. Hinzu kommen vielfältige Aktionsfelder aus nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen, vom Verbraucherschutz über das E-Government bis hin zum Infrastrukturausbau. Zum anderen stehen die Interessen der Rundfunk- und Netzpolitik in bestimmten Bereichen – wie etwa dem Urheberrechtsschutz – sogar in Widerspruch zueinander.

Wir plädieren daher für einen umfassenderen konzeptionellen Ansatz. Zunächst ist in zentralen Feldern der Netzpolitik eine neue Justierung der durch die technischen Entwicklungen betroffenen Rechtsgüter erforderlich. Im Folgenden weisen wir auf die wesentlichen Übereinstimmungen und Gegensätze der Interessen von Netz- und Rundfunkpolitik hin. Wo die Anliegen der Netzcommunity berechtigt sind, muss die Politik ihnen auch entsprechen (hierzu Punkt III). Will die Politik gestaltungsfähig sein, muss sie sich zweitens in den Handlungsbedingungen eines globalen Mehrebenensystems zurechtfinden (Punkt IV). Drittens führt kein Weg daran vorbei, zeitgemäße Verwaltungs- und Aufsichtsstrukturen aufzubauen, die die netzwerkartige Struktur von Entscheidungsprozessen im Netzbereich abbilden (Punkt V).

### III. Kernfelder der Netzpolitik

#### 1. Eine Vision für die Ausgestaltung des Internets entwickeln

Wenn Politik in der internationalen Gemengelage von Interessen und Einzelproblemen Gehör finden möchte, muss sie eine grundlegende Vision für die Ausgestaltung des Internets entwickeln. Ein Konzept will beispielsweise die Regelsetzung im Netz der Internet-Gemeinde selbst überlassen. Selbstregulierung und Netiquette sollen Vorrang haben. Paradigmatisch für diese Position ist die fröhe „Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace“ von John Perry Barlow aus dem Jahr 1996. Einen anderen theoretischen Hintergrund verfolgt der Ansatz, dass sich eine Ordnung im Internet herstellen wird, wenn nur die Marktkräfte zur freien Entfaltung kommen. Die „unsichtbare Hand“ des Marktes führe quasi von selbst zu Gleichgewichtslagen und Wohlfahrtsgewinnen für alle.

Eine dritte Sichtweise geht demgegenüber davon aus, dass sich eine faire und offene Ordnung für den Kommunikationsraum Internet nur aufrechterhalten lässt, wenn rechtliche Standards durchgesetzt werden. Auf der anderen Seite ist es aber angesichts der Tendenz des Netzes zur Globalisierung und Entgrenzung auch nicht möglich, alle im Netz auftauchenden Einzelfragen rechtsförmig zu adressieren. Vor diesem Hintergrund wird es immer wichtiger, zumindest grenzübergreifende Grundwerte für den Cyberspace zu schaffen und durchzusetzen (das Internet als Verfassungsraum). Dazu genügt es allerdings nicht mehr, hergebrachte Maßstäbe und Wertungen aus der analogen Welt unbesehen auf das Internet zu übertragen. Die technischen, sozialen und kulturellen Spezifika des Netzes erfordern, dass Grundwerte, wie sie in nationalen Verfassungen und internationalen Menschenrechtserklärungen enthalten sind, für die Welt des Internets reformuliert und angepasst werden. Gesucht wird eine zeitgemäße Interpretation, eine Ordnung digitaler Grundrechte.

Die Anerkennung einer eigenständigen Internetdienstfreiheit im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 2 des Grundgesetzes weist hier in die richtige Richtung (vgl. Holzngel/Schumacher, in: Kloepfer, Netzneutralität in der Informationsgesellschaft, 2011, S. 47 ff.; kritisch: Hain, „K&R“ 2012, S. 98 ff.). Zu Recht haben Lutz Hachmeister und Thomas Vesting (vgl. FK 13/11) eine konzeptionelle Weiterentwicklung der herkömmlichen Grundrechtsdogmatik angemahnt. Mit der Internetdienstfreiheit lassen sich Phänomene der Netzwelt passgenau erfassen, die im Kontext der Rundfunkfreiheit keine Rolle gespielt haben (zum Beispiel neutraler Datentransport). Zudem können rechtspolitische Konzeptionen besser auf die Besonderheiten des Netzes eingestellt werden. Die Anerkennung einer Internetdienstfreiheit erlaubt es schließlich, die Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internet auf eine neue Legitimationsgrundlage zu stellen. Die Verästelungen der herkömmlichen Dogmatik der Rundfunkfreiheit werden beispielsweise von der jungen Generation, soweit sie sich jedenfalls auf das Internet bezieht, als antiquiert betrachtet.

#### 2. Urheberrecht

Im Urheberrecht ist die Kommunikationslandschaft seit Jahrzehnten von den Interessen der Verwertungsindustrie dominiert. Mit der Ausweitung des Schutzmangangs (etwa auf Software, Datenbanken etc.), dem Rechte-Buyout und der Ausdehnung von Schutzfristen hat sich dieser Befund immer weiter verschärft (vgl. Hoeren, EuZ 2012, S. 2 ff.). Die Informationsinteressen der Nutzerseite werden bislang kaum berücksichtigt. Zwar existieren Schranken zugunsten der Allgemeinheit im Urheberrechtsgesetz (UrhG), doch werden diese zu restriktiv ausgelegt. Sie sind kaum geeignet, die Interessen der Öffentlichkeit angemessen abzubilden.

Mit dem Internet bekommen die Nutzer nun erstmals eine Plattform geboten, ihre Interessen sichtbar in den politischen Streit einzubringen. Der Protest lässt sich zudem leichter als früher über die sozialen Netzwerke organisieren. Das Internet ermöglicht so eine direkte Reaktion auf Ereignisse, ungefiltert etwa durch klassische Medien und deren Redaktionen, und ebenso eine direkte Kommunikation.

tion der Betroffenen. Zudem wandelt sich im Internet nicht nur die Hörbarkeit der Interessen, sondern auch die technischen Bedingungen und Voraussetzungen des Urheberrechts verändern sich.

Hier steht nun die Medienpolitik vor einer Zerreißprobe. Sie hat es zu ihrer Aufgabe gemacht, die Rechte der Produzenten und Rundfunkveranstalter zu schützen. Der Verband für Rundfunk und Telemedien (VPRT), aber auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk setzen sich vehement für ACTA ein. Die Verabschiedung von ACTA hätte in Deutschland zwar keine Verschärfung der Sanktionen zur Folge gehabt, allerdings wäre dadurch das bisherige Urhebersystem perpetuiert und die Tür für eine notwendige Debatte um die Neujustierung der Interessenlagen vorzeitig verschlossen worden. Rundfunk- und Netzcommunity stehen sich damit mehr oder weniger unversöhnlich gegenüber. Ob hier zwischen den Parteien der Dialog organisiert werden kann, ist daher eine offene Frage. Ihre Beantwortung hängt maßgeblich davon ab, ob es gelingt, neue Lösungskonzepte zu erarbeiten, die auf Akzeptanz stoßen.

### 3. Datenschutz

Im Bereich des Datenschutzes verläuft die Demarkationslinie zwischen den Datenschützern alten Schlags (Volkszählungsurteil, Computergrundrecht) und der neuen Generation der Digital Natives. Auffällig ist, dass der Schutz persönlicher Daten in seiner Wertschätzung abnimmt. Dies kann man nicht allein auf die Blauäugigkeit der Jugend zurückführen. Studien wie etwa die der Soziologin Danah Boyd zeigen, dass die Jugend eigene Werte und Umgangsformen in Netzwerken auf Basis einer „Kultur des Teilens“ entwickelt. Es lässt sich eine Tendenz beobachten, Daten bewusst als Tauschobjekt (quasi als Währung) für die Interaktion von Social Media einzusetzen. Die Dienste funktionieren ihrem Aufbau nach ja auch nur, wenn die Nutzer mit ihren persönlichen Daten interagieren. Andererseits besteht eine erhebliche Sensibilisierung über den Gebrauch der eigenen Daten, wenn der Staat diese, wie das Beispiel Vorratsdatenspeicherung zeigt, einsetzen will.

Hier zeichnet sich eine neue Debatte um die Grenzziehung beziehungsweise das Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Privatheit ab. Hinzu kommt, dass die technische Architektur des Internets die Vorstellungen des klassischen Datenschutzrechts von der absoluten Herrschaft des Einzelnen über seine Daten überholt. Neue Ansätze, wie der Datenschutz auf die Herausforderungen der Social Media eingestellt werden kann, enthält der kürzlich von der EU-Kommission vorgelegte Entwurf für eine Datenschutzverordnung. Zu nennen sind hier das „Recht auf Vergessen“ und das „Recht auf Datenmitnahme“, was das Entstehen konkurrierender Social-Media-Plattformen fördern soll. Diesen Prozess gilt es in den nächsten Monaten kritisch zu begleiten.

### 4. Jugendschutz

Der geltende Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) wird dem Informationszeitalter kaum mehr gerecht. Insbesondere die Sendezeitenbegrenzung, wie sie derzeit noch in § 5 JMStV vorgesehen ist, macht deutlich, von welch überkommenem Anbieter- und Konsumentenbild der aus dem Rundfunkstaatsvertrag abgeleitete Jugendmedienschutz-Staatsvertrag ausgeht. Selbst Befürworter der geltenden Rechtslage erkennen an, dass es im globalen Netz kaum sinnvoll sein kann, Ab-18-Inhalte nur zwischen 23.00 und 6.00 Uhr verfügbar zu machen. Als Alternative erlaubt § 11 JMStV zwar die Selbstklassifizierung von Webseiten, soweit ein von der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) anerkanntes Filterprogramm eingesetzt wird; jedoch sind die Standards für die Software infolge der Selbstregulierung derart abgesenkt worden, dass hier kaum noch von wirksamem Schutz die Rede sein kann. Auf die Einflussnahme der interessierten Erotikbranche bei der Standardsetzung hat kürzlich Holger Bleich in einer brillanten Analyse hingewiesen (siehe „c’t“, Ausgabe 4/12, S. 82 ff.). Ohnedies wird sich die Verbreitung von entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten via Internet kaum ganz unterbinden lassen. Alterskennzeichnungen nur für inländische Webangebote sind schon deshalb ungeeignet, weil die Seiten nur einen Klick weiter auf ausländischen

Servern zu finden sind. Und selbst wenn man die Kennzeichnungen weltweit einführen würde: US-amerikanische Einschätzungen derselben Inhalte würden sich von denen in Deutschland oder gar China deutlich unterscheiden. Daraus folgt, dass Insellösungen zum technischen Jugendmedienschutz im Internet genauso unsinnig sind wie eine globale Filterliste.

Vielleicht unterschätzt so mancher Politiker auch die Jugend. Die neuste Shell-Jugendstudie hat ergeben, dass Jugendliche durch ihren „nicht altersgemäßen“ Medienkonsum besser aufgeklärt sind als je zuvor. Die 14- bis 17-Jährigen haben auch deutlich später als gemeinhin angenommen ihren ersten Sex. Die angebliche „Generation Porno“ schätzt mehrheitlich Treue, Vertrauen und Verhütung. Eine entwicklungsbeeinträchtigende Wirkung des Netzes auf Jugendliche konnten die Forscher nicht bestätigen. Vielleicht könnte dies ein Anlass sein, die Debatte um den richtigen Jugendmedienschutz etwas gelassener fortfzuführen.

## 5. Netzneutralität

In der Debatte um Netzneutralität sind die Übereinstimmungen zwischen der Rundfunk- und Netzcommunity prima vista am größten. Die Netzszenen befürchtet das Entstehen eines Zwei- oder Mehrklassen-Internets. Die Offenheit des Netzes sei gefährdet, wenn die Leistungsfähigkeit des Best-Effort-Standards zugunsten höherpreisiger Angebote Schritt für Schritt zurückgefahren und dem Endnutzer so die freie Wahl bei der Entscheidung für die verfügbaren Diensteklassen genommen werde. Zudem wird erwartet, dass in den jeweiligen Diensteklassen Angebote von Wettbewerbern diskriminiert werden könnten. Die Rundfunkveranstalter und die Verleger treibt vor allem die Sorge um, dass sie für die Verbreitung ihrer Inhalte mehr zahlen müssen, um in ausreichender Qualität die Zuschauer zu erreichen. Hier konnte die ungewöhnliche Allianz in letzter Minute noch erreichen, dass der Gesetzgeber mit § 41a des Telekommunikationsgesetzes (TKG) aus dem Jahr 2012 zumindest eine Rahmenregelung zur Netzneutralität geschaffen hat. Darin wird die Bundesregierung ermächtigt, die grundsätzlichen Anforderungen an eine diskriminierungsfreie Datenübermittlung und den diskriminierungsfreien Zugang zu Inhalten und Anwendungen festzulegen. Eine Pflicht, Vorschriften zur Sicherung der Netzneutralität zu verabschieden, besteht jedoch nicht. Der Gesetzgeber hat sich damit nicht getraut, eine Balance zwischen den Interessen von Rundfunk- und Netzgemeinde auf der einen und der Telekommunikationswirtschaft auf der anderen Seite zu fixieren.

Hier kann es gegebenenfalls Aufgabe der Bundesländer sein, korrigierend nachzusteuern (vgl. Bernd Holznagel in „Archiv für Presserecht“, 2011, S. 532 ff.). Denn die Sicherung der Netzneutralität liegt im Schnittbereich von Rundfunk- und Telekommunikationsrecht. Es geht letztlich um die Gewährleistung chancengleicher Kommunikation und die Sicherung der kommunikativen Grundversorgung. Gezielte meinungsbezogene Blockaden und Verzögerungen sind daher in jedem Fall auszuschließen. Sollten Diensteklassen eingeführt werden, ist zudem entscheidend, dass ein dynamischer Best-Effort-Basisstandard gewahrt bleibt. Sollte die Bundesregierung von ihrem Ermessen zum Erlass einer Rahmenregelung keinen Gebrauch machen, wären die Länder aufgefordert, zur Sicherung der kommunikativen Grundversorgung einzuschreiten. Regulierung ist hier als ein System wechselseitiger Auffangordnungen zu konzipieren. Dort, wo das Telekommunikationsrecht Lücken lässt, springt das Medienrecht ein.

## 6. Breitbandzugang

Es wird schließlich Anstrengungen erfordern, möglichst vielen Bürgern Zugang zur Internet-Öffentlichkeit zu ermöglichen. Ohne die Nutzung der zahlreichen Online-Dienste können Bürger heute kaum an den Segnungen der Informationsgesellschaft teilhaben. Es gehört zu den Voraussetzungen einer funktionierenden demokratischen Öffentlichkeit, dass die Vermittlungsleistung der Medien möglichst überall in Anspruch genommen werden kann. Hierzu zählt auch die Nutzung der für die politische Willensbildung wesentlichen Internet-Dienste. Tech-

nisch setzt dies voraus, dass eine möglichst flächendeckende und angemessene Breitbandversorgung verfügbar ist. Der Bund hat mit seiner Breitbandstrategie ambitionierte Ziele formuliert.

Angesichts des zunehmenden Breitbandbedarfs führt mittelfristig an der Verlegung von Glasfasernetzen kein Weg vorbei. Um dies zu erreichen, setzt das neue Telekommunikationsgesetz auf den Markt. Andere Konzepte, mit denen Hochleistungsnetze finanziert werden könnten, haben sich im Gesetzgebungsverfahren nicht durchgesetzt. Ob die jetzige Strategie ausreicht, um die kommunikative Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen, wird sich erweisen müssen. Sollte sich herausstellen, dass die Ausbauverpflichtungen nicht eingehalten werden oder die erreichbaren Bandbreiten in der Praxis unzureichend sind, wird die Politik nachsteuern müssen. In diesem Politikfeld ziehen Netz- und Rundfunk-community an einem Strang.

#### **IV. Politikgestaltung im Mehrebenensystem**

Wollen die Bundesländer als traditionelle Träger der Medienhoheit im Bereich der Netzpolitik mitspielen, müssen sie sich neu positionieren. Dies ist eine schwierige Aufgabe, zumal in den meisten Bereichen der Netzpolitik die Gesetzgebungs zuständigkeiten nicht bei den Ländern liegen. In wichtigen Bereichen wie dem Datenschutzrecht, der Netzneutralität oder dem Urheberrecht reklamiert die EU-Kommission in Brüssel Zuständigkeiten für sich. Mit ihrem Fahrplan zur „Digitalen Agenda“ hat sie ihren Handlungsanspruch öffentlich angemeldet. Verschärft wird dies durch einen zunehmenden Trend zum Rechtsinstrument der Verordnung, wie beispielsweise im Datenschutzrecht. Dies lässt den Mitgliedstaaten aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit weniger Gestaltungsspielräume. Auch der Bund hat die Gesetzgebungs zuständigkeit für wichtige Teile der Netzpolitik, wie etwa der Telekommunikation (Universaldienst, kritische Infrastrukturen), dem Kartellrecht (Lock-in-Effekte) oder dem Recht der Wirtschaft (Green IT). Zudem hat der Bundestag mit der „Enquete-Kommission für Internet und Digitale Gesellschaft“ eine parlamentarische Diskussionsplattform geschaffen, die Richtungsentscheidungen in zentralen Feldern der Netzpolitik erarbeiten soll.

Zusätzlich verkompliziert wird das Politikgeflecht dadurch, dass sich das Kräftespiel um die Gestaltung von Netzpolitik im globalen Mehrebenensystem abspielt. Man muss sich bewusst machen, dass die Akteure versuchen, die Ebenen gegeneinander auszuspielen. Dabei geht das Internet über die klassischen Wirkungsmechanismen von Mehrebenensystemen hinaus. Es erlaubt aufgrund seiner globalen asynchronen Machstrukturen, auch Einfluss über Drittstaaten auszuüben. Besonders deutlich wurde dies zuletzt in der Auseinandersetzung um Netzsperrungen. Nachdem das Anliegen der Musik- und Filmindustrie, solche Sperren in Deutschland und Europa einzuführen, gescheitert ist, haben sie das Vorhaben mit SOPA und PIPA, zwei Gesetzentwürfen zur Durchsetzung der Urheberrechte, in den USA vorangetrieben. Hierdurch könnten die Rechte der Provider und Suchmaschinen-Anbieter massiv beschränkt werden. Das amerikanische Recht soll so dem Rest der Internet-Welt praktisch vorgeschrieben werden.

Was können die Länder also tun? Ihre Kernkompetenzen beschränken sich im Wesentlichen auf Fragen der Vielfalt und der Herstellung von Medienkompetenz. Die Sicherung von Qualitätsjournalismus bleibt auch in der Internet-Umgebung ein wichtiges Anliegen (vgl. Markus Schächter in FK 48/11). Unter dem Schlagwort der Medienkompetenz können die Länder verstärkt aktiv werden und auch Sachbereiche an sich ziehen. Die Landesmedienanstalten tun dies zum Teil auch schon. Sie setzen die klassischen Mittel der Verbraucheraufklärung, -information und -bildung ein. Die Öffentlichkeit wird dort mobilisiert, wo rechtliche Instrumente etwa wegen der Entgrenzung im Internet nicht mehr hinreichend wirken. Medienpolitik wird so immer mehr zur *Verbraucherpolitik*.

Im Übrigen müssen die Länder ihren Impetus in die oben beschriebenen polyzentrischen Netzwerkarchitekturen einbringen: Es gilt, sich frühzeitig in die

Entwicklungen und Beratungsprozesse auf europäischer Ebene einzuschalten. Die politischen Entwicklungen setzen vor diesem Hintergrund ein dauerhaft hohes Engagement voraus. Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit nationaler Netzpolitik hängt maßgeblich davon ab, sich sowohl auf horizontaler (unter den Bundesländern) als auch auf vertikaler Ebene (mit der Bundesregierung) abzustimmen und gemeinsame strategische Interessen und Konzepte zu entwickeln.

## **V. Vernetzte Verwaltung statt Integration von Medien- und TK-Regulierern**

Darüber hinaus stellt sich für die Politik die Frage nach zeitgemäßen Verwaltungs- und Aufsichtsstrukturen. Die Zersplitterung zwischen den verschiedenen Behörden des Bundes und der Länder im Informations- und Kommunikationsbereich wird bereits seit langem als bürokratisch und innovationshemmend kritisiert (zuletzt etwa von Hachmeister und Vesting, vgl. FK 13/11). Für Fragen der technischen Zugangsfreiheit ist der Bund (und hier insbesondere die Bundesnetzagentur) zuständig, für Fragen der Vielfaltsicherung sind es die Länder mit ihren insgesamt 14 Landesmedienanstalten. Dass es hier zu Kompetenzüberschneidungen sowohl auf der horizontalen als auch der vertikalen Ebene kommt, ist lange bekannt. Sehr positiv ist hervorzuheben, dass sich die Landesmedienanstalten bereits in zahlreichen Stellen (zum Beispiel ZAK, KEK, KJM) konzentriert haben. Einer konvergenten Behörde nach britischem Vorbild (Ofcom), die die Bereiche Rundfunk und Telekommunikation in eine Aufsichtsbehörde integriert, steht in Deutschland indessen das verfassungsrechtliche Verbot der Mischverwaltung entgegen.

Zudem blendet die Forderung nach einem „Single Regulator“ die neueren Entwicklungen im Bereich der Netzpolitik aus. Der Schnittstellenbereich, dem sich eine solche Behörde zuwenden könnte, wäre nur noch in wenigen Themenfeldern relevant, zum Beispiel bei der Zugangssicherung. Die Querschnittsherausforderungen mit anderen Politikfeldern, mit denen sich die verantwortlichen Stellen im Internet konfrontiert sehen, reichen aber deutlich weiter. Vor diesem Hintergrund sind Lösungen gefragt, die an die netzwerkartige Struktur von Entscheidungsprozessen im Netzbereich anknüpfen. Es gilt transparente Kooperationsmechanismen nicht nur zwischen Bund und den Ländern zu finden, sondern auch zwischen den beteiligten Ministerien (Wirtschafts-, Verbraucherschutz-, Bildungsministerium etc.). Hierzu könnte die Einrichtung eines Beauftragten für Medien- und Netzpolitik innerhalb der Regierungen dienen. Mit einem solchen e-Envoy hat Großbritannien gute Erfahrungen gemacht. Er müsste die verschiedenen staatlichen Stellen im Bereich Internet bündeln. Eine solche Vernetzung müsste sich auch auf Ebene der Legislative in den zuständigen Parlamentsausschüssen widerspiegeln. Nur so kann die notwendige parlamentarische Kontrolle gewährleistet werden.

## **VI. Netzpolitik als Daueraufgabe**

Manche Politiker werden hoffen, dass es mit der Netzpolitik bald vorbei sein wird. Bei klaren Mehrheitsverhältnissen, so lautet das Argument, werde die Netzgemeinde in der Politik keine solch herausgehobene Rolle mehr spielen wie derzeit. Diese Sicht der Dinge verkennt, dass mit dem Internet ein grundlegender Wandel der Öffentlichkeit eingeleitet ist. Die klassischen Gatekeeper des analogen Mediensystems (Redaktionen, Medieneigentümer) sind durch die Many-to-many Kommunikation geschwächt. Jeder kann heute zu niedrigen Kosten seine Sicht der Dinge verbreiten. Die Möglichkeiten einer Kontrolle der Verbreitung von Meinungen sind so gering wie nie zuvor. Insbesondere mit Social Media gibt es neue Formen des Ausdrucks kollektiver Willensbildung und Interessenvertretung, wie es sie vielleicht seit dem Entstehen der Gewerkschaftsbewegung im 19. Jahrhundert nicht mehr gegeben hat. Und die Verhältnisse sind so, dass die Menschen hierauf mehr und mehr zurückgreifen werden. Der Widerstand gegen ACTA hat gezeigt, dass mit den neuen Kommunikationsmitteln eine europaweite Öffentlichkeit entstanden ist, die bisher von vielen als unmöglich eingestuft wurde. Diese Entwicklung lässt sich nicht mehr zurückdrehen. Das Internet ändert alles.

2.3.12/FK