

*Es gilt das
gesprochene Wort*

Rede des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei, Staatsminister Eberhard Sinner

anlässlich der der BLM Veranstaltung „Quo va-
dis Rundfunk-Regulierung im Internet“ am 16.
Oktober 2008

- Anrede -

Den Veranstaltern sei Dank für das Aufgreifen die-
ses wichtigen medienpolitischen Themas. Die Frage
nach der „Rundfunk-**regulierung**“ im Internet zu
stellen, ist in manchen Ohren eine Provokation. Da
fallen dann Sätze wie etwa Anfang September von
Terry von Bibra, Geschäftsführer der Yahoo
Deutschland GmbH: „*Das Internet ist offen und frei
und dessen Inhalte sind per Definition nicht zu regu-
lieren*“. Diesen Kritikern ist insoweit zuzustimmen,
als **das Internet unsere bisherige Begrifflichkeit
sprengt**. Offen ist aber auch Satellitenfunk, viel-
leicht wegen der Empfangbarkeit sogar freier als
kabelgestütztes Internet, so dass dieses Kriterium
allein nicht verfängt.

Ich selbst bin ein **intensiver Nutzer des Netzes**.
Aus meiner politischen Praxis, aber auch aus mei-
nem Privatleben sind die Vorzüge nicht mehr weg-
zudenken. Im Netz erhalte ich aktuelle Informatio-
nen. Oft suche ich direkt die Quelle auf und verzich-

te auf Vermittlung durch Rundfunk- oder Presseunternehmen. Aber ich bin nicht auf die Rolle als passiver Nutzer beschränkt. Vielmehr kann ich mit anderen kommunizieren und eigene Inhalte zum Abruf einstellen.

Die Einstiegshürden für mediale Präsenz sind niedriger als je zu vor. Das wird unser politisches Geschäft noch nachhaltig verändern. Einen ersten Vorgeschmack liefert der amerikanische Präsidentenwahlkampf. 17,1 Millionen Mal wurde das Lieblingsvideo des diesjährigen Wahlkampfes abgerufen. Und es war kein offizielles Video des Wahlkampfteams, sondern vom Musiker Will.I.AM von den Black Eyed Peas. Wenn aber richtig ist, dass künftig das WEB die politische Meinungsbildung beherrscht, wie bisher das Massenmedium Rundfunk, **müssen wir uns dann nicht unter diesem Aspekt mit der Adaption zumindest bestimmter, für den Rundfunk entwickelter Regeln beschäftigen?**

Auf einen kurzen Nenner gebracht, kann man das Internet so beschreiben: **Hier gibt es alles!** Und das zur zeitsouveränen Nutzung:

- Bild und Text, Film und Ton.
- Rezeption und Aktion.

- Alle Sprachen, alle Länder
- Private Inhalte und kommerzielle Angebote.

Wie beschränkt erscheinen daneben die Angebote des klassischen Rundfunks: linear, zahlenmäßig begrenzt, primär audiovisuelle Inhalt, der Nutzer passiv. **Und dessen Regeln sollen Anwendung finden?**

Richtig ist aber auch: Das WEB wird immer wichtiger als Übertragungsweg für Fernsehen und Radio – es könnte einmal der Hauptzugriffsweg sein. **Die Rundfunkregulierung kann sich also nicht auf die traditionellen Übertragungstechniken beschränken**, wenn sie nicht einen ungleichen Wettbewerb schaffen will. Ich glaube auch, dass eine klare Trennung zwischen Fernsehen, d.h. Rundfunk, und Internet nie zu einer befriedigenden Lösung führen kann, weil der Nutzer diesen Unterschied nicht macht.

Die deutsche Medienpolitik plant, mit der **Neudefinition im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag** eine Antwort auf diese Frage zu geben. Ich will Ihnen meine Sicht im Folgenden schildern:

Tatsächlich erfassen die heutigen Normen der Rundfunkregulierung bereits Internetsachverhalte: Wenn Rundfunkprogramme parallel zur Ausstrahlung via Broadcast, Satellit oder Kabel im Internet per Streamingtechnik verbreitet werden, müssen sie auch der Rundfunkregulierung unterfallen. Technikneutralität verlangt gleiches Recht für alle. Auch die Kritiker einer Rundfunkregulierung im Netz sollten für den linearen Bereich keine Bedenken haben.

Wenn auf dieser Basis Einverständnis hergestellt ist, dass Rundfunkregulierung im Internet sehr wohl wichtige Aufgaben hat und gemeinnützige Ziel verfolgt, stellen sich zwei weiterführende Fragen:

- In welchen Bereichen noch ist eine Regulierung nach Rundfunkrecht sinnvoll?
- Wo eröffnen neue Übertragungsformen Spielräume für eine Deregulierung des Rundfunkregimes?

Nun könnte eine lange Abhandlung über den *verfassungsrechtlichen*, den *funktionalen* oder den *einfachgesetzlichen* Rundfunkbegriff folgen. Das ist ein interessanter Gegenstand akademischer Diskussion, **mir geht es aber um praktische Lösungen,**

die in der Umsetzung durch die Rechtsaufsicht handhabbar sind und somit Rechtssicherheit erzeugen.

Hilfe kommt auch nicht von dem „Begriffstripel“, das das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat: Rundfunk ist gekennzeichnet durch „*Aktualität, Suggestivkraft und Breitenwirkung*“. Es sei denn, „Suggestivkraft“ kommt nur linearer Ausstrahlung zu. Dann muss man sich das Begriffspaar „*linear*“-*„nicht-linear“* genauer ansehen.

Diesen Ansatz wählt auch die Nachfolger-Richtlinie der EU zur Fernsehrichtlinie zur Unterscheidung **audiovisueller Dienste**. Zwar regelt diese Richtlinie nicht den Rundfunkbegriff, erfasst aber das meines Erachtens wichtigste Unterscheidungsmoment zwischen klassischem Rundfunk und Internet: Die zeitsouveräne Nutzung.

Wir erleben einen grundlegenden Wandel beim Umgang mit dem Medium. Während früher oftmals Programmzeiten unser Verhalten prägte (um 20:00 Uhr kommt die Tagesschau), ist es heute nur der jeweilige **Bedarf des Verbrauchers** nach Information oder Unterhaltung. Das wird sich noch weiter verstärken, wenn das „Always-on“ durch Flatrate-

Nutzung noch zunimmt. Eine große Ausnahme wird bleiben: Life-Berichterstattung wird nie ersetzt werden können. Für diese Life-Übertragungen – aus einer Wahlnacht, von einer Veranstaltung oder einem Sportereignis – bleibt es bei der Suggestivkraft und Massenwirksamkeit, wie wir alle sie vom Rundfunk kennen. Dem muss die Regulierung auch im Internet gerecht werden.

Gerade diese neue Qualität des Mediums Internet erfasst die bisherige Definition nur unzureichend. §2 Absatz 1 Rundfunkstaatsvertrag kennt den Begriff der „Darbietung“. Die Ausfüllung dieses Begriffes ist nicht einheitlich und seit jeher umstritten. Der eine Autor verlangt „*publizistische Relevanz*“, für den anderen ist dies entbehrlich. Einmal sollen die Angebote journalistisch bearbeitet sein, ein anderes Kriterium ist die Meinungsrelevanz. Klar ist aber auch, dass Rundfunk auch nur unterhalten darf, also nicht unbedingt meinungsbildend wirken muss, wie dies in der Regel bei Informationen zu bejahen ist. Fasst man andererseits die Meinungsbildung aber ganz weit, kann man auf das Kriterium getrost verzichten.

Überhaupt sind alle Kriterien, die eine Bewertung der Medieninhalte erfordern, potenzielle Einfallstore

für Manipulationen und damit eine abstrakte Gefahr für die Rundfunkfreiheit. Wenn also im neuen Rundfunkstaatsvertrag der Begriff der Darbietung hinsichtlich, um diesen Auslegungswirren ein gnädiges Ende zu bereiten, sei der „*Trauergemeinde*“ gesagt: **Dieser Begriff ist für die Frage, ob verfassungsrechtlich „Rundfunk“ vorliegt, nicht erheblich.**

Aufgabe des Gesetzgebers ist es, eine freie öffentliche Kommunikation zu gewährleisten, die an den Zielen freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung orientiert ist. Das bedeutet doch, dass die Ländergesetzgebung **sowohl Telemedien als auch Rundfunk ordnend erfassen müssen.**

Die Länder haben diesen Weg auch schon längst beschritten: Mit dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag wurde 2003 bereits dieser umfassende Regelungsansatz für Onlinemedien umgesetzt - in Abstimmung mit dem Bund; eine Überdehnung des einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs ist dazu nicht erforderlich. **Der Rundfunkstaatsvertrag ist längst zum Telemedien- und Rundfunkstaatsvertrag geworden.**

Das massenkommunikative Gefährdungspotenzial ist bei Abruf- und Zugriffsdiensten nicht au-

tomatisch geringer als bei herkömmlichem Rundfunk. Nehmen Sie das *Beispiel* „*You tube*“: Wie oft haben die dort beginnenden Kampagnen in den letzten Monaten politische Wirkung entfaltet. Die Abrufzahlen in diesen sich frei entwickelnden Kommunikationsforen übersteigen manchmal die Reichweiten selbst öffentlich-rechtlicher Fernsehprogramme. Damit wäre der „Darbietungsbegriff“, wie ihn manche ausdeuten, erfüllt. Doch ich hielte es für ein unrealistisches Vorhaben, nach deutscher Rundfunkregulierung für dieses Abrufangebot eine Zulassung einzufordern.

Der „Katzenjammer“ über den Verlust des Begriffs ist nicht objektiv sondern interessengeleitet. Zum einen sorgten sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter um die Reichweite ihres „Rundfunkauftrages“. Deshalb sollte der Begriff möglichst weit sein. Zum anderen sorgten sich einige Anbieter linearer Dienste, die von den Landesmedienanstalten unter Hinweis auf fehlende Meinungsbildungsrelevanz aus der strengen Rundfunkregulierung heraus definiert wurden, um ihre Zukunft. Deshalb sollte der Begriff möglichst eng sein.

Das war alles Folge eines Denkens vom Begriff her, abgeleitet von der Darstellung war etwas Rundfunk oder vielleicht doch nicht. **Anstelle dieser deduktiven Methode wurde jetzt eine induktive gesetzt, nämlich die Fragen:**

- Was wollen oder müssen wir regeln?
- An welche Voraussetzungen knüpfen diese Regeln an?

Das Ergebnis war relativ klar: Viele Regeln – auch aus der EU-Richtlinie – **knüpfen daran an, wie weit der Zuschauer kontrollieren und steuern kann**. Ob ein Programm linear ausgestrahlt oder zum Abruf bereit gehalten wird, entscheidet z.B. über sinnvolle Regelungsinstrumente. Zeitgrenzen für Werbung einzuführen macht zum Beispiel nur Sinn bei linearer Ausstrahlung; beim Abruf kann der Nutzer leicht Werbeblöcke umgehen.

Ein formeller Lösungsansatz hat entscheidende Vorteile hinsichtlich Rechtsklarheit und Rechtssicherheit. Das bestätigen die Erfahrungen im Presserecht. Auch dort wurde intensiv diskutiert, ob ein inhaltlicher oder ein formeller Ansatz besser geeignet ist, die Pressefreiheit verfassungskonform umzusetzen. Seit mehr als drei Jahrzehnten gibt es

den formellen Pressebegriff, er scheint sich bewährt zu haben.

Den Kritikpunkten, die sich aus einer Anhörung der betroffenen Kreise ergaben, ist inhaltlich durch Ausnahmen Rechnung getragen. Darin spiegelt sich auch die bisherige Auslegungspraxis wieder:

- Angebote von geringer Reichweite, denen es an Breitenwirkung fehlt, werden ausgenommen; ob 500 potenzielle Nutzer die richtige Größenordnung darstellen, werden wir noch klären können.
- Angebote, deren Empfängerkreis bekannt oder überschaubar ist, weil sie durch spezielle Verschlüsselung und Freischaltung nicht jedermann zur Verfügung stehen.
- Angebote, die nicht journalistisch-redaktionell gestaltet sind, also auch nicht primär meinungsbildend wirken wollen.
- Angebote, die nur aus technischen Gründen linear verbreitet werden, aber genutzt werden wie ein Video; die Anlieferung z.B. in Streamingtechnik während der Nacht auf die Festplatte des Kunden.

- Angebote, die sich nicht an die Allgemeinheit richten, sondern persönlichen oder familiären Zwecken dienen.
- Angebote, die Eigenwerbekanäle darstellen, in Übereinstimmung mit europäischen Vorgaben, die eine Grenze ziehen zwischen Programmfernsehen und Werbung.

Das besondere Anliegen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wird jetzt durch eine klare Beauftragung auch mit Telemedien im 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in Übereinstimmung mit dem Brüsseler Beihilfekommiss geregelt. Die Schlachten müssen also nicht mehr über Begriffe geführt werden. Der bisherige Streit, wann ein Telemedium „vergleichbar“ dem Rundfunk ist, kann auch entfallen.

Auf einem anderen Blatt steht, welche Angebote der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit Gebühren im Netz finanzieren soll. Doch dieses spannende Thema – insbesondere, ob auch *presseähnliche Angebote* dazugehören - beschäftigt uns ein anderes Mal. Nur so viel: Die Verhandlungen mit Brüssel scheinen auf einem guten Weg zu sein. Die Ministerpräsidenten wollen in Ihrem Jahrestreffen am 23. Oktober 2008 eine Unterzeichnung des 12.

Rundfunkänderungsstaatsvertrages für Dezember in Aussicht nehmen. Zuvor sind noch die Landtage zu unterrichten.

Es ist meines Erachtens auch ein wichtiges Signal, dass die Länder hier aussenden: **Unsere Zuständigkeit gilt für alle Inhalte audiovisueller Medien.**

Unsere Aufgabe ist die Sicherung gesellschaftlicher Kommunikation und kultureller Werte. Unser Ziel sind gute Wettbewerbsbedingungen für Qualitätsinhalte im Netz. Deshalb soll die Regulierung nicht neue Geschäftsmodelle verhindern, sondern befördern. **Deregulierung ist möglich.** Dabei sollen alle Wettbewerber gleiche Voraussetzungen erfüllen müssen, wenn sie lineare Angebote machen. Dem muss sich natürlich auch ein Verleger stellen, der zum Beispiel Live-Übertragungen im Rahmen seines Abrufangebots ins Netz stellt.

Angebote, die nicht-linear verbreitet werden oder unter diese Ausnahmen fallen, sind **keinesfalls regulierungsfrei.** Es gilt das Recht der Telemedien. Hier ist die Regulierungstiefe geringer. Auf eine Zulassungspflicht wird verzichtet. In vielen Bereichen gibt es im Vergleich zum Rundfunkrecht weitere Bestimmungen, aber ganz kann auf Grenzziehungen nicht verzichtet werden.

Und für alle Medien gibt einen unwandelbaren Kern:

- Der Schutz der Menschenwürde
- Der Schutz der Jugend

Hier verweise ich auf den bereits erwähnten *Jugendmedienschutzstaatsvertrag*, der materielle Voraussetzungen einheitlich festlegt, losgelöst von der Eigenschaft als Rundfunk oder Telemedium. Lediglich auf der Seite der technischen Umsetzung der Schutzziele gibt es mögliche Unterschiede.

Die Länder definieren neu und so wie es aussieht, werden diese neuen Regeln bald Gesetz sein. Sie schaffen hoffentlich gleiche Wettbewerbschancen für traditionelle und neue Medien. Im Internet ist sicherlich noch weitere Deregulierung möglich, doch müssen wir dann auch die anderen Bereiche im Blick behalten.

Hier stehen wir der Erwartung gegenüber, dass für Rundfunk und Presse im Internet nichts anderes gelten darf als außerhalb. Ich stelle aber hier einmal die Frage zur Diskussion: **Handelt es sich nicht um eine neue Qualität von Angeboten, die einen eigenen Regulierungsansatz verlangt, Normen, die zwar Regeln aus dem letzten Jahrtausend aufgreifen, sie aber für unser Jahrtausend fortentwickeln?**

Ich darf an dieser Stelle Professor *Vesting* aus Frankfurt zitieren, der feststellte:

„Die klare Ausrichtung des Medienrechts am Modell der Rundfunkregulierung dürfte langfristig gesehen ein Auslaufmodell sein.“

Lutz *Hachmeister* schreibt in seinem Artikel in der Funkkorrespondenz dazu, dass diese Erkenntnis für die Medienpolitik unangenehm sei, weil die Medienpolitiker dazu neigten, sich an der Erkenntnis von Professor *Vesting* durch immer neue Parzellierungen und Ad-hoc-Reaktionen vorbei zu mogeln. Ich fürchte, er hat recht. Allzu defensiv gehen wir die Herausforderungen an. Alle – Rundfunkanstalten, Verleger, Journalisten, Landesmedienanstalten – fürchten um den Verlust einer komfortablen Stellung, die uns die bisherige Regulierung bot. Es wird Zeit, in die Offensive zu gelangen. Ich meine, diese neue Definition ist dazu ein richtiger und wichtiger Schritt.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!