





# „Was reguliert ihr da eigentlich?“

## Braucht es smarte Regeln für smarte Medien?

Joachim Becker

### Vorbemerkung

Es war im Jahr 1989, als der britische Physiker und Informatiker Tim Berners-Lee von seinem Chef die Erlaubnis erhielt, an der von ihm vorgeschlagenen Entwicklung eines „Informations-Management-Systems“ weiterarbeiten zu dürfen. Es war der Startschuss für das Internet und zwar zu einem Zeitpunkt, als man hierzulande noch mit dem Aufbau des dualen Rundfunksystems befasst war.

Die Medien gingen vor mehr als zwei Jahrzehnten online. Aber erst seit etwa fünf Jahren setzt sich in breiteren Bevölkerungskreisen die Erkenntnis durch, dass die alten Gewissheiten der Medienindustrie nicht mehr gelten und dass die digitale Kommunikation im Netz mit ihren viralen Strukturen anders funktioniert als die analoge Kommunikation mit ihren Geldgebern und mit einem Massenpublikum. Längst kann jeder im Netz kommunizieren, mit Einzelnen oder mit sehr Vielen. Informationen sind jederzeit abrufbar, egal an welchem Ort und egal von welchem Ort. Die Zahl der digitalen Werkzeuge wächst ständig. Diese Tools schaffen neue Möglichkeiten, Aufmerksamkeit zu erzeugen und bieten sich als Rechercheinstrumente an. Aus Daten werden Geschichten. Neue multimediale Erzählformen entstehen. Die Rolle von Journalisten ändert sich, das Rollenverständnis großer Teile insbesondere der jüngeren Bevölkerung ebenfalls. Wenig bleibt, wie es war, Altes erodiert, Bewährtes und sicher Geglaubtes verschwindet. Neues, Aufregendes, Vielversprechendes, aber auch Verstörendes und Irritierendes entsteht.

Und dann kommt – auch nicht erst seit gestern – die bisweilen vorwurfsvolle Frage an die Medienwächter: „Was reguliert ihr da eigentlich noch?“ Oder anders gewendet: „Das könnt ihr doch ohnehin nicht mehr regulieren.“

Knappe Frequenzen zu vergeben ist angesichts schier unendlicher Kapazitäten im Netz nicht erforderlich. Hörfunk- und Fernsehveranstalter verhalten sich ganz überwiegend gesetzestreu, die Vielfalt der Angebote sucht europaweit ihresgleichen und den letzten Aufreger um die Menschenwürde im Fernsehen gab es im Kontext

von „Big Brother“ – das ist also auch schon 18 Jahre her. Alles gut – könnte man meinen.

Nun ist es zwar seither mit Blick auf Regulierungsvorgänge der Medienaufsicht in öffentlichen Diskussionen nie gänzlich ruhig geblieben. Aber selten haben Aktivitäten und Entscheidungen der Landesmedienanstalten und ihrer Organe einen solchen Widerhall in der Politik und der Medienbranche, bei Streamern und *Influencern* und vor allem in der juristischen Literatur gefunden wie in den vergangenen beiden Jahren. Dabei geht es im Wesentlichen um zwei Themenkomplexe, die gerade ganz traditionelle Regelungsgegenstände in den Fokus rücken. Sie betreffen aber nicht herkömmliche Rundfunkangebote, sondern sie entfalten ihre Rechtswirkungen auf Angebote und Aktivitäten im Netz. Gemeint sind die Pflicht zur Kennzeichnung von Werbung und Product-Placement in Angeboten auf Videoplattformen und in sozialen Netzwerken einerseits und die Lizenzpflichten für Streamingangebote andererseits. Letzteren widmen sich die folgenden Betrachtungen.

## Streaming – ein Massenphänomen

Streamingangebote sind in den letzten Jahren in unterschiedlichsten Ausprägungen gleichsam wie Pilze aus dem Boden geschossen. Wir wissen, dass der technische Aufwand zu streamen gering ist. Das finanzielle Engagement bei der Produktion eines Videos bleibt überschaubar und es sinkt stetig. Plattformen wie YouTube und Twitch, die im Marktsegment Bewegtbild generell eine herausragende, wenn nicht gar beherrschende Stellung innehaben, dienen dabei als Mittler zwischen den Streamern und deren Publikum bzw. in diesem Kontext Abonnenten und Followern.

Im Mittelpunkt stehen folglich massenattraktive Events aus den Bereichen des E-Sports, der Computerspiele und zunehmend auch Highlight-Berichterstattungen und Übertragungen von Sport- und Musikveranstaltungen auf der Grundlage exklusiver Premiumrechte.

Diese Angebote erreichen mittlerweile ein Millionenpublikum und sind ein Massenphänomen geworden. *Let's Player* wie Gronkh oder PietSmiet, Fußballclubs wie der VfL Wolfsburg oder Schalke 04, die über eigene E-Sportsteams verfügen, oder die branchenfremde Deutsche Kreditbank (DKB) als Inhaberin der „deutschen“ Rechte für die Handball-WM 2017 sprechen Zielgruppen an, um die sie von klassischen Fernsehsendern mit Blick auf Quote und Umsatz durchaus beneidet werden.

Letzteres war allerdings nicht der Grund, weshalb sie in den Fokus der Medienregulierung gerückt sind. Vielmehr warfen insbesondere die DKB und die *Let's Player* die Frage auf, ob ihre Angebote dem Rundfunk zuzuordnen und damit lizenzpflichtig sind. Um es deutlich zu sagen: Diese Frage war und ist für die Medienaufsicht

Standard, Alltagsgeschäft und seit jeher ständige Verwaltungspraxis. Warum also die eingangs erwähnten aufgeregten Reaktionen?

### Rundfunk – was ist das?

Gerade Streamer nahmen zum ersten Mal zur Kenntnis, dass es Behörden und Institutionen gibt, die sich für ihre Aktivitäten im Netz interessieren, und zwar nicht nur, weil das Angebot interessant, informativ und unterhaltsam ist, sondern weil es möglicherweise als Rundfunk regulierungsbedürftig sein könnte. Man war und ist irritiert und verunsichert, auch ein gutes Stück uninformatiert – also der klassische Nährboden für Missverständnisse. Versuchen wir zu klären, was Rundfunk ist.

### Technologieneutralität

Ist der monatlich ausgestrahlte Gottesdienst einer Religionsgemeinschaft Rundfunk? Ja, entschieden die Landesmedienanstalten bereits in den 1990er-Jahren. Ähnlich verhielt es sich mit jährlich wiederkehrenden Ausstrahlungen über Satellit, etwa von Hauptversammlungen deutscher DAX-Unternehmen oder regelmäßigen Pressekonferenzen insbesondere von Sportvereinen und deren Verbänden.

Auch Streamingangebote wie z. B. „#heishow“, „RocketBeans.tv“, „FCBayern.tv“, „Schoenstatt-tv.de“ sind als Rundfunk klassifiziert worden. Und: Alle diese Angebote sind mit einer Zulassung, mindestens jedoch mit einer rundfunkrechtlichen Unbedenklichkeit ausgestattet worden.

Diese Beispiele räumen auch mit einem in der Öffentlichkeit immer noch vorherrschenden Missverständnis auf, Rundfunk sei nur dann gegeben, wenn er über eigens dafür vorgehaltene Übertragungswege wie Satellit, Kabel oder Terrestrik verbreitet werde. Der Rundfunkbegriff ist technologieneutral und erfasst auch und gerade Inhalte und Angebote im Netz.

### Programme oder Sendungen und Beiträge?

Mit den zuvor genannten Beispielen lässt sich auch ein anderer Umstand verdeutlichen. Bei Videostreams handelt es sich ganz überwiegend nicht um Programme, sondern lediglich um eine Aneinanderreihung von Beiträgen ohne konsistente Sendungseigenschaften. Dass sich Rundfunk und die damit einhergehenden Pflichten auf die Veranstaltung von Programmen beschränken, ist ein weiteres, häufig anzutreffendes Missverständnis im öffentlichen und teilweise auch im fachlichen Diskurs. Das Rundfunkrecht formuliert insoweit – was nicht immer der Fall ist – klar und eindeutig, wenn es etwa privaten Veranstaltern die Lizenzpflicht für die Veranstaltung von Rundfunk auferlegt (§ 20 Abs. 1 S. 1 RStV). Das Bild des Rundfunks in der Öffentlichkeit wird aber ganz überwiegend durch die Hauptprogramme der öffentlich-rechtlichen Anstalten und der privaten Senderfamilien geprägt. Insofern

ist durchaus Nachsicht geboten, wenn rundfunkrechtliche Feinheiten nicht erkannt werden.

### Der Sendeplan

Anders verhält es sich allerdings, wenn Kriterien und Begrifflichkeiten, die den Rundfunk definieren, nicht mit der gebotenen Sorgfalt behandelt werden.

Audiovisuelle Bewegtbildangebote werden dann als Rundfunk eingestuft, wenn sie erstens linear, also zum gleichzeitigen Empfang an die Allgemeinheit verbreitet werden, zweitens von mehr als 500 Zuschauern/Nutzern zeitgleich gesehen werden können, drittens redaktionell gestaltet sind und viertens „entlang eines Sendeplans“ verbreitet werden – so lautet verkürzt zusammengefasst die Definition von Rundfunk nach § 2 Abs.1 S.1 und Abs.3 des Rundfunkstaatsvertrags.

Die Landesmedienanstalten haben hierzu eine Checkliste zur Einordnung von Streamingangeboten im Internet erstellt, die unter [www.die-medienanstalten.de](http://www.die-medienanstalten.de) abgerufen werden kann.

Auf Fachebene führt die Wendung „entlang eines Sendeplans“ oft zu Kontroversen, insbesondere dann, wenn man in dem Sendeplan ein Programmschema erkennen will. Wie erwähnt setzt der Rundfunkbegriff ein Programm nicht voraus. Er verlangt noch nicht einmal aufeinanderfolgende Sendungen. Eine Sendung oder lediglich ein Beitrag ist ausreichend. Verlangt wird jedoch, dass – in des Wortes Doppelsinn – der Streamer einen Plan zum Senden und damit auch Sendungsbewusstsein hat. Kriterien für das Vorhandensein eines Sendeplans sind in erster Linie Regelmäßigkeit, Häufigkeit oder Aktualität der Beiträge. Dazu ist eine vorherige Ankündigung des Streams – etwa über soziale Netzwerke – notwendig und ausreichend. Die direkte Kommunikation mit dem Publikum, eine Adressierung der Zuschauer oder die Frage, ob das Angebot auf Fortsetzung angelegt ist, können ebenfalls Indizien für das Vorliegen eines Sendeplans sein.

### Die redaktionelle Gestaltung

Einen „Plan“ zu haben ist das Mindeste, was ein Streamer für die Umsetzung seiner Ideen mitbringen sollte. Dies allein ist aber noch nicht ausreichend, um Einfluss zu nehmen oder eine Wirkung auf die Meinungsbildung von Abonnenten oder Followern des Streams zu erzielen. Eine Straßenkreuzung mittels einer Panoramakamera dauerhaft zu filmen und das dortige Geschehen als Livestream ins Netz zu stellen, ist noch nicht als Rundfunk zu werten.

Dazu bedarf es noch weiterer gestaltender Elemente und redaktioneller Leistungen. Der Einsatz mehrerer Kameras, der gezielte Schwenk, der Zoom auf ein Geschehen

oder eine bestimmte Auswahl von Bildausschnitten können als redaktionelle Leistung angesehen werden. Selbst das einfache Abfilmen eines Videogames erfährt dann eine journalistisch-redaktionelle Gestaltung, wenn das Geschehen vom Streamer – wie bei den *Let's-Play*-Videos üblich – kommentiert wird. Überdies kann eine journalistische Leistung bereits dann gegeben sein, wenn das Geschehen selbst journalistischen Ansprüchen genügt – wie etwa eine moderierte Diskussionsrunde – und lediglich als unkommentierter und kameratechnisch nicht gestalteter Livestream im Netz lineare Verbreitung findet.

### Was folgt daraus?

Liegen diese Kriterien vor und entscheidet sich der Streamer dafür, ein Angebot auszustrahlen oder als „Konserve“ seinen Nutzern, ohne dass diese Einfluss auf den Abrufzeitpunkt haben, zum gleichzeitigen Empfang anzubieten, haben wir es mit Rundfunk zu tun – und dieser ist lizenzpflichtig.

So geschah es bei Spielen der Handball-WM im Januar 2017, die in keinem der Programme der klassischen Fernsehveranstalter zu empfangen waren und ausschließlich als moderierte Streams des Rechteinhabers DKB über dessen eigene Homepage angeboten wurden. Allerdings hatte die DKB dafür keine Zulassung. Eine Beanstandung folgte prompt.

Ähnlich verhielt es sich bei den *Let's-Playern* PietSmiet und Gronkh, die ihre live moderierten Twitch-Kanäle ohne Zulassung betrieben. Während ersterer mit seinem Kanal PietSmietTV offline ging, beantragte Gronkh eine Lizenz, die auch gewährt wurde. Wo liegt also das Problem? Ist es der Rundfunkbegriff?

### Ist Rundfunk noch zeitgemäß?

Um das Ergebnis vorweg zu nehmen: Rundfunk und das, was ihn kennzeichnet, ist nicht aus der Zeit gefallen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass Audio- und Bewegtbildangebote zunehmend zeitunabhängig, mithin nicht linear genutzt werden. Man kann im Begriff Rundfunk sogar ein Qualitätszertifikat erkennen, gleichsam eine „blaue Plakette“, die etwas als wertvoll oder schützenswert ausweist und bisweilen Zugänge privilegiert eröffnet.

Das Problem besteht für Streamer offensichtlich darin, dass Rundfunk – neben der etwas antiquiert anmutenden Bezeichnung – als Hürde, als Hemmschuh, zumindest als etwas Bedrohliches empfunden wird. Bedroht erscheint das neu gewonnene Rollenverständnis, im Netz eine Plattform gefunden zu haben, die es erlaubt, mit anderen „da draußen“ zu kommunizieren, seine Follower auf eigene Weise zu informieren, zu entertainen und darauf sogar ein nicht selten gut funktionierendes

Geschäftsmodell aufsetzen zu können. Es ist eine neu gewonnene persönliche Freiheit, die man plötzlich gefährdet sieht.

Genau das – eine Gefährdung individueller Medienfreiheiten – will Rundfunk aber nicht. Mit dem besonderen, von der Verfassung verbrieften Freiheitsrecht wird geradezu dafür gestritten, dass an die Allgemeinheit gerichtete Beiträge – auch solche mit Unterhaltungscharakter – einem besonderen Schutz unterliegen. Auch diese Formen der Berichterstattung leisten einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung, der umso höher einzustufen ist, sobald er eine Vielzahl von Zuschauern und/oder Nutzern gleichzeitig adressiert.

Und was macht PietSmiet? Er geht mit seinem Angebot offline. Er stellt es faktisch ein. Gar nicht erst anfangen, einstellen oder verzichten – das ist genau das Gegenteil dessen, was der Rundfunk, die Medienordnung und diejenigen wollen, die wie die Medienanstalten für das Funktionieren dieser Ordnung einzustehen haben. Medienaufsicht will ermöglichen, unterstützen und ggf. Schutz gewähren.

Freilich unterliegen alle Aktivitäten, online wie offline, auch Grenzen. Ja, es gibt Konstanten aus der analogen Welt, die auch in digitalen Zeiten und virtuellen Räumen Bestand haben. Menschenwürde, Jugendmedienschutz, Vielfalt, Transparenz und Integrität der Inhalte, Nutzer-, Verbraucher- und Datenschutz sind selbstverständlich Grundlagen auch einer „digitalen“ Medienordnung – und zwar unabhängig davon, ob jemand Rundfunk veranstaltet oder Telemedien anbietet.

Objektiv betrachtet ist es nicht der Rundfunkbegriff, der Streamer verunsichert. Bezeichnungen und Begriffe sind aber auch nicht nur Schall und Rauch. Sie werden aufmerksam registriert und ernst genommen.

In Wahrheit geht es Streamern weniger um die Klassifizierung als Rundfunkveranstalter als vielmehr um die Rechtsfolgen – etwa die Lizenzpflicht sowie den bürokratischen Aufwand für die Antragstellung. Und nicht zuletzt ist da die Angst oder zumindest das Unbehagen vor innovationshemmenden Entgelten und Gebühren.

Dies hat die Medienaufsicht auch zum eigenen Verständnis zur Kenntnis zu nehmen. Auch sie muss sich mit der geänderten Situation arrangieren und auf eine neue Klientel einstellen. Daraus lässt sich aber nicht der Schluss ziehen, die Entwicklungen und Vorgänge im Netz einfach laufen zu lassen. Landesmedienanstalten sind Rechtsanwender – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Sie sind daher gehalten, Medienrecht konsequent anzuwenden und auch durchzusetzen. Dies trifft vor allem auf die mit der Rundfunkeigenschaft akzessorische Zulassungspflicht zu, die für klassische Veranstalter ebenso gilt wie für Streamer.



Allerdings erweist sich der Prüfungsvorgang bei Einzelpersonen, die regelmäßig Streaming anbieten wollen, als nicht allzu aufwendig. Einzuhalten sind wenige personenbezogene Zulassungsvoraussetzungen, ebenso ist der anzubietende Inhalt zu erläutern. Die Medienanstalten haben somit ein vereinfachtes Zulassungsverfahren anvisiert, das über ein im Netz abrufbares Antragsformular eingeleitet werden kann. Auch der Hobby-Streamer muss zukünftig nicht mit in die Tausende gehenden Verfahrensgebühren rechnen. Der neue Gebührenrahmen beginnt bereits bei 100 Euro, die sicher auch für ein Start-up aufzubringen sind. Trotzdem wirft die neuartige Situation durchaus die Frage auf, ob das alles noch notwendig ist.

### Sind die Verfahren noch sachgerecht?

Wenn es tatsächlich so ist, dass sich der Verwaltungsaufwand schon heute in einem überschaubaren Rahmen bewegt, die finanziellen und administrativen Hürden so niedrigschwellig wie möglich angelegt und Bearbeitungsstaus nicht wirklich zu erwarten sind, könnte es doch bei den tradierten Verfahren bleiben. Dennoch gibt es einen kleinen, aber feinen Unterschied zu den klassischen Fernsehzulassungsverfahren. Die aktuelle Streamingpraxis wird durch eine bisher so nicht gekannte Dynamik geprägt. Die Innovationskraft der zahlreich angebotenen Streamingdienste liegt darin, dass mit einer Idee faktisch deren Realisierung einhergeht, d.h. die Umsetzung einer Idee erfolgt sehr zeitnah oder häufig sogar zeitgleich.

Solche Prozesse sind mit einem herkömmlichen rundfunkrechtlichen Verfahren nicht in Einklang zu bringen. Rundfunkveranstalter und dementsprechend auch Streamer müssen, bevor sie mit ihrem Vorhaben starten können, erst auf das „Go“ der Medienregulierung warten, nämlich auf die „Erlaubnis“ zum Streamen. Dies führt angesichts der rasanten Entwicklung des Markts und der Dynamik der Branche in der Tat zwangsläufig zu Hemmnissen und Verzögerungen, die weder erforderlich noch wirklich verhältnismäßig sind. Rundfunkzulassungsverfahren in der herkömmlichen Art und Weise sind somit nicht mehr sachgerecht. Es bedarf daher spezifischer oder „smarter“ Formen der Regulierung.

### Die Anzeige als Alternative

Die Medienanstalten haben wiederholt die Idee einer qualifizierten Anzeigepflicht in die öffentliche Diskussion eingebracht. Das bedeutet, dass sich die bisherige Vorabkontrolle in eine nachgängige Missbrauchsaufsicht umkehrt, mit anderen Worten: Der Anbieter eines Streamingdienstes kann mit seinem Vorhaben sofort starten. Er hat dieses lediglich etwa binnen drei Monaten nach dem Start bei der zuständigen Medienanstalt anzuzeigen.

Dieser medienrechtliche Paradigmenwechsel hat allerdings sicherzustellen, dass die oben genannten Werte und Schutzgüter nach wie vor gewährleistet werden. Dies könnte auch ein Anzeigeverfahren leisten, das von einem Streamer persönliche Transparenz und die Versicherung verlangt, die gesetzlichen Bestimmungen einzuhalten. Zu den herkömmlichen Standardanforderungen zählen daneben eine inhaltliche Beschreibung des Streamingangebots und die Benennung einschlägiger Verantwortlicher insbesondere für den Bereich des Jugendmedienschutzes. Systematisch entsprechen solche Verfahren der Praxis im Kartellrecht. Da es sich bei den Anbietern von Streaming regelmäßig um Einzelpersonen handelt, wäre grundsätzlich auch eine medienkonzentrationsrechtliche Prüfung entbehrlich. Dies müsste der Gesetzgeber jedoch klarstellen.

Häufig werden an solchen Verfahren deshalb Zweifel geäußert, weil die Durchsetzung medienrechtlicher Anforderungen nicht hinreichend gewährleistet werden könne. Diese Befürchtungen sind jedoch unbegründet. Für aufsichtsrechtliche Hinweise, Beanstandungen oder Ordnungswidrigkeitsverfahren sind Zulassungen oder gesonderte Erlaubnisse nicht erforderlich. Die Einstellung eines Angebots als Ultima Ratio einer Aufsichtsmaßnahme, die in herkömmlicher Weise durch Lizenzentzug bewirkt wird, kann auch durch eine Untersagung herbeigeführt werden. Es ist im Übrigen auch nicht unzulässig, auf die Anzeige eine medienrechtlich bescheinigte Unbedenklichkeit auszufertigen und diese mit Verhaltensauflagen zu versehen, sodass Zuwiderhandlungen auch geahndet werden können.

Ein Anzeigeverfahren wäre danach grundsätzlich einem Zulassungsverfahren vergleichbar rechtssicher auszugestalten. Es ließe für Streamer aber deutlich mehr Gestaltungsfreiheiten. Die Anzeige erweist sich daher als echte Alternative zur bisherigen kaum sachgerechten Praxis.

### Der nächste Schritt

Mit Blick auf die konvergenten Entwicklungen im gesamten audiovisuellen Bereich könnten Anzeigeverfahren entsprechend der aktuellen Rechtslage für Audioangebote im Netz (§ 20b RStV) auch für herkömmliche Fernsehprogramme anvisiert werden. Auch darauf hatten die Medienanstalten bereits hingewiesen.

Die zusätzlich zu beachtenden Aspekte medienkonzentrationsrechtlicher Art ließen sich auch im Rahmen eines Anzeigeverfahrens angemessen würdigen, rechtssicher ausgestalten und notfalls auch durchsetzen. Angesichts einer konvergenten audiovisuellen Medienlandschaft stünden damit zumindest auch „konvergente“ Verfahren zur Verfügung, die mehr als einen kleinen Beitrag zum sog. Level-Playing-Field leisten können.