



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Doris Brocker

Die Beaufsichtigung Internet-basierter Medien
durch die Landesmedienanstalten:
regional, national, international

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 282

Köln, im April 2011

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 282: 978-3-938933-89-3

Schutzgebühr 6,-- €

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die unten genannte Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Hohenstaufenring 57a

50674 Köln

Telefon: +49 (221) 23 35 36

Telefax: +49 (221) 24 11 34

Doris Brocker

Die Beaufsichtigung Internet-basierter Medien
durch die Landesmedienanstalten:
regional, national, international*

1. Einführung	5
2. Beaufsichtigung des Internets	6
3. Die Beaufsichtigung von Plattformanbietern	7
4. Die überregionale Zuständigkeit der Landesmedienanstalten	7
5. Die Einhaltung des Rundfunkstaatsvertrags und des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags	9
6. Schlussfolgerung	11

* Überarbeitete Fassung eines Referates, das die Verfasserin, Justiziarin der Landesanstalt für Medien NRW, auf der vom Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln in Zusammenarbeit mit der Landesanstalt für Medien NRW veranstalteten Tagung „Herausforderungen und Chancen Internet-basierter Medien“ am 17. November 2010 in Düsseldorf vorgetragen hat.



Doris Brocker

**Die Beaufsichtigung Internet-basierter Medien
durch die Landesmedienanstalten:
regional, national, international**

1. Einführung

Zu Beginn der Betrachtung des Themas, der Herausforderungen und Chancen internet-basierter Medien aus Sicht einer Aufsichtsbehörde, möchte ich uns kurz vorstellen. Ich vertrete hier als Justiziarin die Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, die LfM. Das ist eine von insgesamt vierzehn Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland. Ausgehend davon, dass nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung Rundfunk Ländersache ist, verfügt grundsätzlich jedes Bundesland über eine Landesmedienanstalt. Allerdings arbeiten die Bundesländer Hamburg/Schleswig-Holstein und Berlin-Brandenburg im Rundfunkbereich auf staatsvertraglicher Basis zusammen und bilden jeweils eine gemeinsame Landesmedienanstalt.

Struktur und Aufgabenbereiche der Landesmedienanstalten sind in Teilen unterschiedlich. Gemeinsam ist ihnen die Zuständigkeit für die Zulassung von Rundfunkangeboten und die Aufsicht über Rundfunkprogramme und vergleichbare Telemedien. Die breite Aufgabenstruktur und die besonderen Möglichkeiten der Landesmedienanstalten begründen sich in den besonderen Anforderungen der Rundfunkfreiheit, wie sie höchst richterlich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes definiert sind. Danach ist Rundfunkfreiheit nichts, „was einfach da ist“ und von dem Gefahren einfach abgewendet werden müssen. Es sind vielmehr besondere regulatorische und organisatorische Vorkehrungen erforderlich, damit die Rundfunkfreiheit sich entsprechend entwickeln kann. Die Arbeit einer Landesmedienanstalt ist daher nicht auf rein nachgehende Aufsichtsmaßnahmen beschränkt, wie das bei anderen Behörden der Legislative der Fall ist. Ordnungsbehördliche Aufgaben und Aufsichtsaufgaben nehmen im Aufgabenportfolio von Landesmedienanstalten nur einen Teil ein. So wie sich die Landesmediengesetze zur Schaffung eines politischen, technischen und finanziellen Umfelds, in dem sich Rundfunkfreiheit in einer sich rasch wandelnden Möglichkeit entwickeln kann, oft auf Zielvorgaben beschränken, sind Mittel und Wege zur Erreichung der Zielvorgaben häufig in die Hände der Landesmedienanstalten gestellt. Zu ihren Aufgaben gehören Beratung, Förderung von Technik und Infrastrukturentwicklungen, Förderung der Forschung und insbesondere auch der Medienkompetenz, der Medienpädagogik und des Mediennutzerschutzes. Das setzt die Landesmedienanstalten in die Lage, bei festgestellten Problemlagen ein breiteres Maßnahmenbündel aufzusetzen.



2. Beaufsichtigung des Internets

Aus Sicht der Regulierung und der Aufsicht ist das Internet zunächst ein weiterer Übertragungsweg, über den Individual- und Massenkommunikation stattfinden. Alles, was im so genannten wirklichen Leben verboten ist, ist es auch im Netz. Beleidigungen oder Urheberrechtsverletzungen, die Verbreitung von Pornografie oder rechtsextremen Inhalten im virtuellen Raum, werden nach keinen anderen Regeln beurteilt. Auch im Netz gibt es bei der Aufsichtskompetenz Doppelungen oder Überlappungen, Schwierigkeiten der tatsächlichen Verfolgung und Ergreifung und die Schwierigkeit in der internationalen Abstimmung von Maßnahmen. Diese üblichen Schwierigkeiten finden sich im Netz allerdings in potenziierter Form. Die Möglichkeiten für die Rechtsverletzer sind breiter und die der Aufsicht wegen der Vielzahl der Angebote, der Flüchtigkeit des Mediums und der Tatsache, dass nicht so rechtstreue Anbieter von der Internationalität des Mediums einen besseren Gebrauch machen als Regierung, Gesetzgeber und Aufsichtsbehörden, schwieriger.

Die Frage nach dem Gegenstand der Aufsicht im Internet wird von vielen zunächst gleichgesetzt mit der Frage der Aufsicht über Inhalte. Die Landesmedienanstalten sind insoweit zuständig für die Aufsicht über Rundfunkangebote und, was den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag angeht, auch für die Aufsicht über die Rundfunkangebote vergleichbarer Telemedien. Einzelne Landesmedienanstalten haben erweiterte Aufsichtszuständigkeiten im Bereich der Telemedien oder sind auch für den Datenschutz zuständig.

Bei der Betrachtung des Aufsichtsgegenstandes kann zunächst auf die Legaldefinitionen im Rundfunkstaatsvertrag zurückgegriffen werden. Nach § 2 Abs. 1 des RStV ist Rundfunk ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst; er ist die für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Angeboten in Bewegtbild oder -ton entlang eines Sendeplans unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen. Telemedien sind nach eben dieser Legaldefinition alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht bereits Rundfunk sind oder Telekommunikationsdienste nach dem Telekommunikationsgesetz.

Sie werden sich vorstellen können, dass gerade angesichts der Fülle von Hybridangeboten im Internet die Bestimmung nicht immer ganz einfach ist und wissenschaftlich interessante Fragestellungen aufwirft. Vereinfacht ausgedrückt zeichnet sich Rundfunk dadurch aus, dass die Inhalte nach einem vom Veranstalter festgelegten Sendeplan ausgestrahlt bzw. im Internet eben gestreamt werden, während beim Telemedium der Empfänger bestimmt, wann oder was er sieht oder abrufen. Der Rundfunkaufsicht unterliegen dabei nur Telemedienangebote, die an die Allgemeinheit gerichtet sind und häufig auch ein gewisses Maß an redaktioneller Bearbeitung beinhalten. Alle Dienste, die der Individualkommunikation dienen, sind dagegen nicht an die Allgemeinheit gerichtet.

3. Die Beaufsichtigung von Plattformanbietern

Neben der inhaltlich geprägten Aufsicht sind Landesmedienanstalten mit einem weiteren Gegenstand befasst, der von der Öffentlichkeit in der Regel nicht so wahrgenommen wird und sich erst in den letzten Jahren etabliert hat. Während in der Anfangszeit des Rundfunks Übertragungskapazitäten knapp waren und für den Bereich des privaten Rundfunks durch Landesmedienanstalten in der Regel nach einem Auswahlverfahren einzelnen Programmen konkret zugeordnet worden sind, haben technische Entwicklungen, insbesondere die Digitalisierung, dazu geführt, dass diese enge Bewirtschaftung von Übertragungskapazitäten zur Sicherung der Rundfunkfreiheit mehr und mehr in den Hintergrund tritt. Das gilt für den Bereich Satelliten übertragende Angebote, im digitalisierten Bereich des Kabels, aber natürlich auch im Internet. Anders als bei terrestrischen Frequenzen sind diese Übertragungskapazitäten nicht der primären Nutzung durch Rundfunkangebote vorbehalten bzw. gewidmet, so dass die Legitimität solcher Zuweisungsakte auch anzuzweifeln wäre. Das bedeutet aber nicht, dass diese Bereiche völlig regulierungsfrei gestellt werden können. Der Rundfunkstaatsvertrag enthält Regelungen für so genannte Plattformen bzw. für die Anbieter von Plattformen. Plattformanbieter ist nach der bereits genannten Legaldefinition in § 2 RStV, wer auf digitalen Übertragungskapazitäten oder digitalen Datenströmen Rundfunk und vergleichbare Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind) auch von Dritten mit dem Ziel zusammenfasst, diese Angebote als Gesamtangebote zugänglich zu machen, oder wer über die Auswahl der Zusammenfassung entscheidet. Das betrifft grundsätzlich auch Plattformen, die die genannten Voraussetzungen erfüllen und ausschließlich über das Internet ihr Angebot bereithalten. Als Beispiel kann hier die Plattform Zattoo genannt werden. Welche Regelungen dort gelten und wen sie betreffen, soll an späterer Stelle noch erörtert werden.

4. Die überregionale Zuständigkeit der Landesmedienanstalten

Zunächst soll die Frage nach der Aufsicht noch in Zusammenhang gebracht werden mit der Überschrift des Vortrages. Wenn nach dem Auftakt, nämlich der Frage nach der Beaufsichtigung internet-basierter Medien durch die Landesmedienanstalten, die Unterscheidung regional, national und international gefolgt ist, mag das zunächst einmal verwundern. Landesmedienanstalten sind zunächst zuständig für Angebote und die Aufsicht über Angebote im eigenen Bundesland. Rundfunk ist Kultur und damit, wie bereits gesagt, Ländersache. Das heißt, dass alles Rundfunkrecht Landesrecht ist. Das gilt auch für den Rundfunkstaatsvertrag und den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, die sich mit länderübergreifenden Angeboten befassen und als solche gemeinsames gleichlaufendes Landesrecht darstellen, das jeweils in den Bundesländern noch eines eigenen Transformationsaktes bedarf. Diese Staatsverträge setzen wiederum europäische Richtlinien um, insbesondere die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, aber auch in Teilen das TK-Richtlinienpaket.



Für terrestrisch übertragenen Rundfunk ist die zunächst vorhandene Beschränkung auf Länderzuständigkeiten kein Problem. Diese Kapazitäten können so konfiguriert werden, dass Rundfunk und vergleichbare Telemedien auch nur lokal, regional oder landesweit empfangbar sind. Auch in Bezug auf die Plattformaufsicht gibt es rein örtlich agierende Kabelgesellschaften. Im Bereich des Internets führt der Abgleich von Landeszuständigkeit und technischer Reichweite nicht weiter. Denkbar sind zwar Angebote, die auf Grund der verwendeten Sprache inhaltlich auch nur bestimmte Teile der Bevölkerung erreichen oder dass Angebote in geschlossener Benutzergruppe konfiguriert werden, die nur lokal frei geschaltet werden, im Bereich des Internet sind solche Angebote aber eher die theoretische Ausnahme. Hier müssen weitere Komponenten hinzutreten. Für den Bereich des Rundfunks ist eine recht schlichte Lösung gewählt worden: Wenn nach den Zuständigkeitsregelungen in der AVM-Richtlinie erst einmal festgestellt worden ist, dass grundsätzlich die Bundesrepublik Deutschland für die Umsetzung und Beaufsichtigung der darin getroffenen Regeln zuständig Mitgliedstaat ist, d. h. wenn hier Sitzung und redaktionelle Verantwortung oder bei außereuropäischen Angeboten zumindest der Uplink zum Satelliten in Deutschland liegt, dann ist nach den Regelungen in Deutschland diejenige Landesmedienanstalt zuständig, die die Zulassung erteilt hat. Dies wiederum ist von jedem Rundfunkveranstalter frei wählbar. Es ist kein Sitz im jeweiligen Bundesland gefordert, jedenfalls nicht im Bereich des Rundfunks. Anders ist das bei den Telemedien. Zuständige Landesmedienanstalt ist hier diejenige, in der der Anbieter seinen Sitz oder seinen Wohnsitz hat. Plattformanbieter unterliegen einer ähnlichen Wahlfreiheit wie Rundfunkanbieter. Auch hier kann der Plattformanbieter durch seine Anzeige die zuständige Landesmedienanstalt selbst wählen.

Auch bei länderübergreifend bzw. supranational empfangbaren Angeboten wie den im Internet übertragenen führt das dazu, dass jeweils eine Landesmedienanstalt zu identifizieren ist, die über die Aufsichtszuständigkeit verfügt. Für länderübergreifende Angebote enthalten die Rundfunkstaatsverträge zudem ein Modell der Verzahnung, das sicherstellen soll, dass nicht unterschiedlich intensiv oder nach unterschiedlichen Maßstäben beaufsichtigt wird. Für verschiedene Aufsichtsbereiche sind Kommissionen eingesetzt, die ganz oder zum Teil von den Landesmedienanstalten besetzt werden und der jeweils zuständigen Landesmedienanstalt als Organ dienen. In dem hier interessierenden Bereich sind das die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) und die Kommission für Jugendmedienschutz in Bezug auf Aufsichtszuständigkeiten nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (KJM). Damit werden zum Teil die Schwierigkeiten aufgefangen, denen sich auch andere Behörden ausgesetzt sehen, etwa Staatsanwaltschaften, die die Verfolgung von Straftaten im Netz wahrnehmen oder allgemeine Ordnungsbehörden.

5. Die Einhaltung des Rundfunkstaatsvertrages und des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages

Wie bereits gesagt, gilt im virtuellen Raum nichts anderes als im wirklichen Leben. Auch im Internet übertragene Rundfunkprogramme brauchen grundsätzlich eine Zulassung, mit Ausnahme der ausschließlich im Internet verbreiteten Hörfunkprogramme, die insoweit einen Sonderfall darstellen. Plattformen sind anzuzeigen und Telemediendienste sind anzeige- und zulassungsfrei, aber nicht frei von inhaltlichen Regeln. Die Schwerpunkte der Inhalteaufsicht bei allen Rundfunkprogrammen betreffen die Einhaltung der Werberegeln, der Regelungen zur Sicherheit der Meinungsvielfalt, der allgemeinen Gesetze und der Regelungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages. Dessen Regelungsgegenstand ist im Übrigen sehr viel weiter, als es der Kurztitel vermuten lässt. Es geht nicht nur darum, Jugendliche vor absolut oder relativ unzulässigen Inhalten oder Inhalten zu schützen, die ihre Entwicklung beeinträchtigen, sondern auch darum, absolut unzulässige Inhalte der Wahrnehmung auch durch Erwachsene zu entziehen. Absolut unzulässig sind z. B. pornografische Angebote, kriegsverherrlichende Angebote, rechtsextreme Angebote und generell Angebote, die gegen die Menschenwürde verstoßen.

Erfährt die zuständige Landesmedienanstalt von einem Verstoß und ist dieser durch Einschaltung der ZAK oder der KJM festgestellt, beanstandet sie den Verstoß und leitet, wenn zugleich ein Bußgeldtatbestand erfüllt ist, ein Ordnungswidrigkeitenverfahren ein. Liegt in dem Verstoß zugleich eine Straftat, hat natürlich die Staatsanwaltschaft das Recht des ersten Zugriffs und die Landesmedienanstalt gibt insoweit ab.

Aufsicht nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag funktioniert ein klein wenig anders als die nach dem Rundfunkstaatsvertrag. Möglicherweise schon im Bewusstsein dessen, dass eines der Hauptanwendungsfelder das Internet sein wird, und im Bewusstsein der Vielzahl und Flüchtigkeit der dort vorliegenden Angebote setzt dieser Staatsvertrag auf ein System der regulierten Co-Regulierung. Das bedeutet, dass in den Fällen, in denen das Angebot von einer anerkannten Einrichtung der Selbstkontrolle bewertet worden ist, die Landesmedienanstalt bzw. die KJM nur dann abweichen kann, wenn der Nachweis gelingt, dass die Selbstkontrolleinrichtung ihren Beurteilungsspielraum überschritten hat.

Und noch eine Besonderheit gibt es bei der Aufsicht nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Relativ unzulässige Angebote, das sind solche, die nicht pornografisch im engeren Sinne, aber in sonstiger Weise pornografisch sind oder offensichtlich geeignet, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen schwer zu gefährden, können zulässig sein, wenn von Seiten den Anbieters sichergestellt ist, dass sie in einer geschlossenen Benutzergruppe nur Erwachsenen zugänglich gemacht werden. Das setzt voraus, dass nicht nur technisch ein Zugangskontrollsystem vorgeschaltet wird, sondern auch eine persönliche Altersverifikation erfolgt ist. Zukünftig soll die Eigenverantwortung der Erwachsenen noch gestärkt werden. Die derzeit noch nicht abgeschlossene Novellie-



rung des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages sieht eine Privilegierung von Angeboten vor, die Altersgekennzeichnet sind und durch Nutzung von Jugendschutzprogrammen sichergestellt haben, dass für Kinder und Jugendliche nicht geeignete Angebote ausgefiltert werden können.

Plattformen haben zunächst einmal nach dem Rundfunkstaatsvertrag die allgemeinen Gesetze einzuhalten. Für sie gilt, wie es so schön heißt, die verfassungsmäßige Ordnung. Die Rechte der Inhalte-Anbieter sind dadurch gewahrt, dass der Anbieter einer Plattform ohne ihre Zustimmung das Angebot inhaltlich und technisch nicht verändern oder in eigene Programmpakete aufnehmen darf. Der Rundfunkstaatsvertrag enthält noch weitere Vorgaben an Plattformen, nämlich solche zur Sicherung des Grundsatzes des chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugangs. Dazu dienen unter anderem Vorgaben an die Belegung, an die technische Zugangsfreiheit und die Gestaltung von Entgelten und Tarifen. Diese besonderen Voraussetzungen gelten allerdings nicht für Plattformen in offenen Netzen, wozu ausdrücklich auch das Internet zählt, es sei denn, diese Plattformen haben dort eine marktbeherrschende Stellung. Eine solche Feststellung konnte bislang noch nicht getroffen werden.

Während sich wie gesagt im Rundfunkbereich Maßnahmen an den Inhalte-Anbieter richten, ist der Kreis der Adressaten im Bereich der Telemedienangebote und der Plattformen erweitert. In bestimmten Fällen können außer den Inhalte-Anbietern auch diejenigen in Anspruch genommen werden, die den Zugang zu solchen Angeboten nur vermitteln. Grundsätzlich sind zwar sowohl Access Provider als auch Plattformanbieter grundsätzlich nur für eigene Inhalte verantwortlich, nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag können allerdings Maßnahmen zur Sperrung von Angeboten, also keine Beanstandungen und kein Bußgeldverfahren, auch gegen Zugangsvermittler gerichtet werden, wenn Maßnahmen gegenüber dem Inhalteanbieter sich als nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend erweisen. Ähnliches gilt nach dem Rundfunkstaatsvertrag auch für Plattformanbieter. Sind Maßnahmen gegenüber den Verantwortlichen von Programmen und Diensten, also den Inhalte-Anbietern, nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend, können Maßnahmen zur Verhinderung des Zugangs von Plattformen und Diensten auch gegen den Plattformanbieter gerichtet werden, sofern eine Verhinderung technisch möglich und zumutbar ist.

Damit stellt sich schlussendlich die Frage, wie sinnvoll die Aufsicht internet-basierter Medien sein kann. Die Frage nach der Sinnhaftigkeit muss meiner Ansicht nach mit ja beantwortet werden. Abgesehen davon, dass kein Grund ersichtlich ist, Kinder, Jugendliche und Erwachsene, Rechteinhaber und Personen, die ihre Daten preisgeben, im Internet anders zu behandeln bzw. schutzlos zu lassen, gibt es eine Fülle von Verfahren, in denen Beanstandungen oder Sperrungen auch tatsächlich erfolgreich durchgeführt worden sind. In diesem Zusammenhang kann auf die Berichte der KJM verwiesen werden, die ihre Zahlen insoweit veröffentlicht.

6. Schlussfolgerung

Es soll nicht bestritten werden, dass Internetaufsicht schwierig ist. Inhalte-Anbieter haben häufig einen Sitz im Ausland, so dass der etwas aufwändigere Weg über den Access Provider bestritten werden muss. Aber insgesamt ist doch ein Umdenken zu verzeichnen. Nach wie vor gibt es Vertreter einer Position vom Internet als rechtsfreiem Raum. Aber gerade die Tatsache, dass das Internet zunehmend als kommerzieller Weg genutzt wird, auf dem nationale oder supranationale Unternehmen ihre wirtschaftlichen Interessen verfolgen, bringt umgekehrt auch eine höhere Akzeptanz von Regulation und Eingriffen mit sich. Das zeigt sich z. B. daran, dass es im Bereich der Urheberrechte viel selbstverständlicher geworden ist, den Anspruch zu haben, kommerzielle Rechte auch im Internet gegen Piraterie zu schützen.

Der Bereich Jugendschutz und Menschenwürde hat solch gewichtige kommerzielle Interessen nicht für sich. Aber auch große Zugriffvermittler haben gelernt, dass ihr Geschäftsmodell besser funktioniert, wenn sie sich für ihr Produkt mehr verantwortlich zeigen. Das mag noch nicht so weit gehen, dass Google, Telekom und andere die Notwendigkeit einer Novellierung bereits im Ansatz verinnerlicht haben. Sie sind jedoch dann aufgeschlossen, wenn sie merken, dass eine öffentliche Diskussion über Datenschutz und Jugendschutz der Akzeptanz ihres Angebotes abträglich ist. Hier kommt gerade den Landesmedienanstalten auch eine Möglichkeit zu, über die andere Ordnungsbehörden nicht verfügen. Sie sind es von ihrem Ansatz her gewohnt, in Gesprächen, in Veranstaltungen, in Projekten für die gesetzlichen Ziele zu werben, eine breite Öffentlichkeit zu informieren und die Beteiligten an einen Tisch zu bringen. Rundfunkaufsicht in diesem Bereich bedeutet auch: Effektivität vor Effekt.

Landesmedienanstalten steht eine weitere Seite offen. Zum einen müssen natürlich Gefahrenlagen im Internet aufgedeckt und abgewendet werden. Zum anderen bietet sich den Landesmedienanstalten auch ein breites Aufgabenfeld darin, den Nutzer in den Stand zu versetzen, seine eigenen Rechte besser und verantwortlich wahrnehmen zu können, nämlich medienkompetent zu sein. Aufklärungs- und Beratungsarbeit mit Eltern, mit Erziehern, mit Multiplikatoren ersetzt keine Aufsicht, ist aber zur Zielerreichung mitunter ebenso effektiv.

ISBN 978-3-938933-89-3

ISSN 0945-8999