

LEITARTIKEL

Roland Bornemann

Zur Telemedienordnung

1 Eine Vorbemerkung über Ordnung, Recht und Freiheit

Ordnung und Schönheit gehörten im Weltbild des antiken Griechenland so eng zusammen, dass man **einem** Begriff dafür verwendete: „Kosmos“. Das Verb κοσμεῖν (kosmein) beschreibt die Tätigkeit der ordnenden wie die der schmückenden Hand. Das drückt eine hohe Wertschätzung der Ordnung aus.

Im Mikrokosmos der Netzgemeinde reüssiert ein anderer Begriff: „Freiheit“. Wer wollte Bedeutung und Wert von Freiheit leugnen – zumal in einem Land, das in seiner jüngeren Geschichte Diktatur erlebt hat? Und wer könnte in Abrede stellen, dass jeder Ordnung freiheitsbeschränkende Elemente innewohnen? Gleichwohl wäre es falsch, Freiheit und Ordnung als Gegensätze zu verstehen. Im Gegenteil: Menschliches Zusammenleben kommt ohne Regeln nicht aus. Ihr Ordnungsrahmen garantiert erst den verletzungsfreien Gebrauch individueller Freiheit.

Das hat das führende Mitglied der Piratenpartei Julia Schramm in eigener Sache schnell begriffen, als ihr Erstlingswerk, ein Buch mit dem Titel „Klick mich. Bekenntnisse einer Internet-Exhibitionistin“ unmittelbar nach seinem Erscheinen im Münchner Knaus-Verlag als illegale pdf-Version im Netz auftauchte¹. Der Urheberrechtsschutz war ihr am Ende wichtiger als das Parteiprogramm, das freie nichtkommerzielle Nutzung und freies Kopieren verfügbarer Werke propagiert². Schließlich trat Schramm von ihrem Amt als Beisitzerin im Bundesvorstand der Piratenpartei zurück³.

Rechtsfreiheit ist auf jeden Fall etwas völlig anderes als „Recht und Freiheit“. Und wer im Netz jählings mit Hass und Häme überschüttet wird, wie die Schauspielerin Anna Loos, gewinnt ein differenziertes Bild von dem „wunderbaren Weg der Kommunikation“, wie sie ihn selbst nennt, der aber garstige und freundliche Passanten ohne Unterschied ans Ziel bringt⁴.

Rechtsfreiheit im Netz wurde tatsächlich eine Zeit lang gefordert. Davon haben sich inzwischen sogar die Netzaktivisten weitgehend verabschiedet. Denn es wird zunehmend offensichtlich, dass Rechtsfreiheit den zivilisatorischen Rückschritt in Anarchie bedeutet. Das mag für einen Augenblick so anziehend erscheinen wie der Nervenkitzel beim Bungeejumping. Doch in der Rechtsfreiheit sprießen rohe Rücksichtslosigkeit und hinterhältige Intrige. Am Ende kann man sich der

1 http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/urheberrecht-internet-exhibitionistin-stolpert-ueber-raubkopie/v_detail_tab_print/7147908.html.

2 <http://wiki.piratenpartei.de/Parteiprogramm>.

3 <http://www.golem.de/news/doppelruecktritt-bei-den-piraten-julia-schramm-und-matthias-schrade-verlassen-den-vorstand-1210-95348.html>.

4 http://www.focus.de/kultur/medien/tv-star-anna-loos-im-interview-facebook-attacke-man-muss-sich-wehren_aid_932957.html.

Einsicht nicht verschließen, dass auch beim Bungeejumping der Nervenkitzel nur durch das bewahrende Seil vom Grausen getrennt wird.

Die Überzeugung, dass Regeln für das Netz unerlässlich sind, sagt allerdings noch nichts über den notwendigen Gehalt der Regeln aus. Nur so viel steht von vornherein fest: Der Wert von Regeln bemisst sich vor allem nach ihrer Verlässlichkeit und die Verlässlichkeit von Regeln hängt wesentlich von ihrer Durchsetzungsfähigkeit ab.

Der römische Dichter Ovid beschreibt in seinen Metamorphosen ein goldenes Zeitalter: Ohne gesetzliche Vorgabe und ohne richterlichen Druck hielt man aus eigenem Antrieb „Treue und Recht“⁵. So stellt man sich das ordnungsrechtliche Paradies vor. Sein Vorteil besteht nicht in Rechtsfreiheit, sondern in freiwilliger Regeleinhaltung. Es gab nur einen Nachteil: Das ovidische goldene Zeitalter überdauerte nicht. Weniger gute folgten ihm. Mit weniger guten Voraussetzungen muss sich auch die Gegenwart auseinandersetzen. Die aktuellen Regelungsbedürfnisse gilt es zu erkennen. Eine gute Ordnung sorgt für einen sicheren Gebrauch des Netzes, der im wohlverstandenen Interesse aller Nutzer liegt⁶.

2 Die real existierende Telemedienordnung

Der Bekenner einer notwendigen Telemedienordnung, die nicht nur auf Wettbewerbsregulation durch Marktkräfte setzt, sieht sich unweigerlich mit den Unzulänglichkeiten der bestehenden Regulierung konfrontiert. Obwohl eine nationale keine ideale Telemedienordnung ist und heftig widerstreitende Interessen vieler Gruppen keinen raschen Fortschritt bei der Schaffung supranationaler⁷ und internationaler Telemedienordnungen erwarten lassen, ist es nicht gerechtfertigt, Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind, dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen. Zunächst gilt es allerdings zu klären, welche medialen Erscheinungsformen zu den Telemedien zu zählen sind.

2.1 „Telemedien“ als Rechtsbegriff

Erstmals wurde der Begriff der „Telemedien“ als Rechtsbegriff im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag vom 10./27.09.2002 (JMStV) und in dem parallel in Kraft getretenen Jugendschutzgesetz des Bundes vom 23.07.2003 (JuSchG) verwendet. Er fasste als Oberbegriff die damals bundesgesetzlich geregelten Teledienste und die landesstaatsvertraglich geregelten Mediendienste zusammen (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 JMStV a. F.; § 1 Abs. 3 Satz 2 JuSchG a. F.). Seit der Aufhebung des Mediendienste-Staatsvertrags durch den Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 31.07./10.10.2006, der am 01.03.2007 in Kraft trat, und dem Inkrafttreten des Telemediengesetzes vom 26.02.2007 (TMG) sprechen die medienrechtlichen Bestimmungen nur mehr von Telemedien; die alten Begriffe „Teledienste“ und „Mediendienste“ leben noch in einzelnen Straftatbeständen (§ 130 Abs. 2 Nr. 2, § 131 Abs. 2, § 184d Satz 1 StGB) fort⁸. Wie schon die Teledienste nach § 2 Abs. 1 des Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetzes vom 22.07.1997 (IuKDG) und die Mediendienste nach § 2

5 „Aurea prima sata est aetas, quae vindice nullo, sponte sua, sine lege fidem rectumque colebat.“

6 Vgl. unter anderen Aspekten das Editorial des Bundesinnenministers *Friedrich, H.-P.*, IT-Sicherheitsgesetz: Maßvolle Regulierung als Standortvorteil, MMR 2013, 273.

7 Vgl. das Grünbuch der EU zu Connected TV, http://www.emr-sb.de/tl_files/EMR-SB/content/PDF/AVM-Normen/GB%20Connected%20TV%20DE.pdf.

8 Dazu näher *Bornemann, R.*, Der „Verbreitensbegriff“ bei Pornografie in audiovisuellen Mediendiensten – strafverweigernd im Internet und strafverkürzend im Rundfunk?, MMR 2012, 157/158.

Abs. 1 Satz 1 des Mediendienste-Staatsvertrags, sind Telemedien definitionsgemäß elektronische Informations- und Kommunikationsdienste. Diese Eigenschaft teilen sie mit dem Rundfunk, den § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV als linearen Informations- und Kommunikationsdienst beschreibt. Damit müssen sich Telemedien i. S. d. Telemediengesetzes einerseits gegen Telekommunikationsdienstleistungen und andererseits gegen Rundfunkangebote abgrenzen. Entsprechend sind die gesetzlichen Definitionen abgefasst: Telemedien sind demnach „alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 24 des Telekommunikationsgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen über Telekommunikationsnetze bestehen (oder) telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 25 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk“ nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Rundfunkstaatsvertrags sind (§ 2 Abs. 1 Satz 3 RStV, § 1 Abs. 1 Satz 1 TMG).

Schon aus der Tatsache, dass Rundfunk als linearer Informations- und Kommunikationsdienst definiert wird und Telemedien alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste sind, die nicht Rundfunk oder Telekommunikationsdienste sind, erschließt sich, dass die Erscheinungsformen nahe beieinander liegen können. So beispielsweise, wenn ein linearer Informations- und Kommunikationsdienst nur deshalb Telemedium und nicht Rundfunk ist, weil weniger als 500 potenzielle Nutzer das Angebot zeitgleich nutzen können (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 RStV) oder weil er im sog. Pay-per-view angeboten wird, d. h. aus Sendungen besteht, die jeweils gegen Einzelentgelt freigeschaltet werden (§ 2 Abs. 3 Nr. 5 RStV). Sachlich ist es deshalb gerechtfertigt, Rundfunk als eine spezialgesetzlich geregelte Sonderform eines Telemediums zu begreifen.

Im Folgenden soll den Betrachtungen einer Telemedienordnung nicht der enge medienrechtliche, sondern der philologische Telemedienbegriff zugrunde gelegt werden, der Rundfunk (Hörfunk und Fernsehen) als elektronisches Distanzmedium mit umfasst. Telekommunikationsdienstleistungen hingegen betreffen in erster Linie den Signaltransport und haben keinen Einfluss auf Telemedieninhalte, weswegen sie hier ausgeklammert bleiben sollen. Wichtig erscheint an dieser Stelle nur, die dienende Funktion des TK-Rechts gegenüber dem Rundfunk- und Telemedienrecht zu betonen⁹. Denn technische Übertragungsmöglichkeiten gehören zu den Essentialia der Telemedien, für die die unkörperliche elektronische Vermittlung über eine gewisse Distanz hinweg wesensbestimmend ist; das unterscheidet sie von elektronischen Trägermedien (vgl. § 1 Abs. 2 JuSchG) wie einem Datenspeicher, einer CD oder einer DVD.

2.2 Die Ordnung der Telemedien im weiteren Sinn

2.2.1 Gesetzgebungszuständigkeiten

Die deutsche Telemedienordnung ist durch Dualismen auf verschiedenen Ebenen geprägt. Es beginnt auf der Gesetzgebungsebene. Hier trifft die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für Rundfunk im Sinn der Verfassungsrechtsprechung¹⁰, d. h. letztlich für alle massenkommunikativen elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, auf den Gesetzgebungsanspruch des Bundes für Telemedien, die nicht Rundfunk sind. Die Dimension des latenten Kompetenzkonflikts wird verschleiert durch divergierende Reichweiten des sehr weiten verfassungsrechtlichen und des deutlich enger gefassten einfachgesetzlichen Rundfunkbegriffs in § 2 Abs. 2 Satz 1 RStV. Damit einher geht

9 Hesse, A., Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2003, S. 49 f. (Rn. 8); Vesting, T., Rechtsprobleme der unentgeltlichen Kabelkanalbelegung durch Landesmedienanstalten, 2001, S. 27 ff.

10 BVerfGE 12, 205.

die kontrovers beantwortete Frage nach der Gesetzgebungskompetenz für den Jugendschutz in Telemedien¹¹. Obwohl repressiver Jugendschutz nur sehr bedingt der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) zugerechnet werden kann, regelt der Bund den Jugendschutz bei Trägermedien¹² und – partiell – auch bei Telemedien (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 1 JuSchG). „Jugendschutz im Rundfunk“ ist dagegen traditionell im Rundfunkrecht geregelt, wofür sich die Länder zumindest im Rahmen der Annexkompetenz auf ihre Zuständigkeit für die Regelung des Rundfunkwesens berufen können¹³. Bei der Neuordnung des Jugendschutzes in Rundfunk und Telemedien habe sich der Bund „zurückgenommen“, was so viel heißen soll, dass er die konkurrierende Zuständigkeit aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG für sich reklamiert, von ihr aber keinen (vollen) Gebrauch gemacht hat, sodass die Länder nach Art. 70 Abs. 2 GG zuständig blieben¹⁴. Das Ergebnis ist die Rechtsfolgenverweisung in § 16 JuSchG auf die Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags.

2.2.2 Unterschiedliche Regulierungsregime

Ein weiterer Dualismus besteht in der unterschiedlichen Regulierung des Rundfunks im verfassungsrechtlichen Sinn, die zwischen Rundfunk im Sinn des Rundfunkstaatsvertrags (§ 2 Abs. 1 Satz 1 RStV) und dem Rundfunk vergleichbaren Telemedien (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 13, § 58 Abs. 4 RStV) unterscheidet. Innerhalb des Rundfunks im engeren Sinn ist zudem die Zweiteilung des dualen Rundfunksystems aus öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Rundfunkveranstaltern zu bewältigen. Das hat vielfältige Konsequenzen und führt zu einer Zersplitterung von Aufsichtszuständigkeiten, die durch das Fehlen einer örtlichen Zuständigkeit bei der Aufsicht über den privaten Rundfunk (§ 36 Abs. 1 RStV) auf die Spitze getrieben wird.

2.2.3 Unterschiedliche Aufsichtszuständigkeiten

Um die praktischen Probleme an einem Beispiel zu verdeutlichen. Das bundesweit über Satellit verbreitete werbefinanzierte Fernsehprogramm sixx wird – wie die weiteren bundesweit verbreiteten so genannten Free-TV-Programme Kabel 1, Pro7 und SAT.1 Gold – von **einer** juristischen Person des Privatrechts, der ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH mit Sitz in Unterföhring bei München veranstaltet. Die rundfunkrechtliche Zulassung erhielt dieser Veranstalter (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 14 RStV) für das Programm sixx aufgrund seiner Antragstellung von der Bremischen Landesmedienanstalt (brema), für das Programm SAT.1 Gold von der Thüringer Landesmedienanstalt (TLM), für Pro7 von der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (mabb) und für Kabel 1 von der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM), der Sitzlandanstalt. Inhaberin der rheinland-pfälzischen Zulassung für das Fernsehprogramm SAT.1 war bei Redaktionsschluss immer noch die Tochtergesellschaft SAT.1 SatellitenFernsehen GmbH, die ihre Zulassung zurückgeben möchte, wenn der Rechtsstreit der Landeszentrale für Medien und Kommunikation Rheinland-Pfalz (LMK) mit der Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein (MA HSH) um die hambur-

11 Für generelle Bundeskompetenz *Liesching, M.*, Zur Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer für den Bereich »Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien«, ZUM 2002, 868; a. A. *Reinwald, G.*, Jugendmedienschutz im Telekommunikationsbereich in Bundeskompetenz?, ZUM 2002, 119.

12 Bestätigt durch BVerfGE 31, 113 (117).

13 H. M., vgl. *Dörr, D./Schwartzmann, R.*, Medienrecht, 4. Aufl. 2012, S. 94 f. unter Hinweis auf BVerfGE 57, 295 (326); *Gersdorf, H.*, Grundzüge des Rundfunkrechts, 2003, S. 82 ff.; *Hesse, A.*, (Fn. 9), S. 89.

14 Vgl. *Schulz, W./Held, T.*, in Hahn, W./Vesting, T., Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2012, § 1 JMStV, Rn. 41; s. auch *Erdemir, M.*, in Spindler, G./Schuster, F., Recht der elektronischen Medien, 2. Aufl. 2011, § 2 JMStV, Rn. 2 ff.

gische Zulassung zugunsten der Muttergesellschaft ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH einen entsprechenden Ausgang nimmt¹⁵.

Zuständige Behörde für den Datenschutz bei der ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH in ihrer Eigenschaft als Veranstalterin

- des Programms sixx ist die oder der bremische Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (§ 61 BremLMG),
- des Programms SAT.1 Gold ist der Thüringer Landesbeauftragte für den Datenschutz (§ 61 Abs. 1 ThürLMG),
- des Programms Pro7 ist die Datenschutzaufsicht des Sitzlandes (§ 55 MStV Berlin-Brandenburg) und
- des Programms Kabel1 ist der Beauftragte für den Datenschutz bei der BLM (Art. 20 Abs. 3 BayMG).

Wenn eine Einzelsendung einer Serie nach der linearen Ausstrahlung im Programm sixx in die Mediathek der Senders verschoben wird, unterliegt sie ab diesem Zeitpunkt als Abrufdienst dem Regulierungsregime für Telemedien. Zuvor war sie Bestandteil eines Rundfunkprogramms (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 RStV), das von der brema beaufsichtigt wird (§ 35 Abs. 1, § 36 Abs. 1 Satz 3 RStV). War der Inhalt geeignet, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu beeinträchtigen und hatte der Veranstalter nicht dafür Sorge getragen, dass Kinder und Jugendliche der betreffenden Altersstufe die Sendung üblicherweise nicht wahrnehmen (§ 5 Abs. 1 JMStV), so unterliegt die Ausstrahlung der Rundfunksendung der Sanktionsgewalt der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) als Organ der brema (vgl. § 14 Abs. 2 JMStV), es sei denn, die Sendung wäre vor der Ausstrahlung der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) vorgelegt und deren Vorgaben für die Ausstrahlung wären beachtet worden (§ 20 Abs. 3 Satz 1 JMStV). Wegen derselben, in die Mediathek verschobenen Sendung muss die KJM vor der Beschlussfassung über Maßnahmen die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia (FSM) mit der Behauptung eines Rechtsverstößes befassen und ist an deren Bewertung gebunden, solange die sich in den Grenzen des Beurteilungsspielraums hält (§ 20 Abs. 5 JMStV). Wenn dagegen ein entwicklungsbeeinträchtigender „Tatort“ von Radio Bremen im Ersten (ARD) ausgestrahlt wird¹⁶, gelten hierfür zwar dieselben materiellen gesetzlichen Vorgaben, die Rundfunkanstalt entscheidet aber faktisch nur durch die öffentliche Meinung kontrolliert über deren Einhaltung¹⁷; die (Aufsichts-)Zuständigkeiten¹⁸ für das lineare Programm und die Abrufangebote in der Mediathek sind identisch¹⁹.

Bei Werbeverstößen im Rundfunkprogramm sixx ist die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) zuständiges Beschlussorgan der brema (§ 35 Abs. 2 Nr. 1, § 36 Abs. 2 Nr. 7 RStV). Auch bezüglich der anderen bundesweit verbreiteten privaten Rundfunkprogramme sind KJM und

15 In erster Instanz wurden die Klagen gegen den Zulassungsbescheid der MA HSH bereits abgewiesen, <http://www.digitalfernsehen.de/Sat-1-darf-Sendelizenz-in-Schleswig-Holstein-behalten.102530.0.html>.

16 <http://www.sueddeutsche.de/panorama/bremer-tatort-tote-sind-ein-bisschen-viel-1.676309>.

17 Zu verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Ungleichbehandlung im Ordnungswidrigkeitenrecht s. *Bornemann, R., Ordnungswidrigkeiten in Rundfunk und Telemedien*, 3. Aufl. 2012, S. 27 f. m. w. H.

18 Die offizielle Kontrolle der Programmtätigkeit des Intendanten erfolgt intern durch plurale Gremien und extern als zurückgenommene Rechtsaufsicht durch Staatsbehörden, näher dazu *Hahn, C., Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, 2010.

19 § 49 Abs. 1 Satz 2 Nr. 21 RStV gilt ausdrücklich zwar auch für unzulässige Produktplatzierung in Telemedien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, dürfte jedoch mangels zuständiger Bußgeldbehörde nicht vollziehbar sein, *Hartstein, R./Ring, W.-D./Kreile, J./Dörr, D./Stettner, R./Cole, M., Rundfunkstaatsvertrag*, § 49 Rn. 126b.

ZAK für die Bewertung der Verstöße und Beschlussfassung über medienrechtliche Maßnahmen – jeweils als Organ der Zulassungsanstalt – zuständig.

Hätte der Betreiber der Mediathek für sixx seinen Sitz nicht in Bayern, sondern in Bremen, wo das Rundfunkprogramm zugelassen ist, wäre nach Aufnahme der Sendung in die Mediathek für die Aufsicht nach § 59 Abs. 2 RStV ebenfalls die brema zuständig (§ 62 Abs. 2 Satz 2 BremLMG). So aber ist im Sitzland Bayern für die Aufsicht über die fernsehähnlichen Abrufdienste der Mediathek, d. h. für Telemedien die Regierung von Mittelfranken zuständig (§ 59 Abs. 2 RStV i. V. m. Art. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Rundfunkstaatsvertrags, des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags und des Rundfunkstaatsvertrags in seiner Änderungsfassung vom 27.11.2012). Prüfungsmaßstab wären auch für die Regierung von Mittelfranken als mittlere staatliche Verwaltungsbehörde²⁰ die für Rundfunk geltenden §§ 7 und 8 RStV entsprechend (§ 58 Abs. 3 Satz 1 RStV); § 7a RStV gem. § 58 Abs. 3 Satz 2 RStV jedoch nur für lineare sog. Pay-per-view-Angebote, die § 2 Abs. 3 Nr. 5 RStV aus dem Rundfunkbegriff ausnimmt. Die Datenschutzaufsicht für die Mediatheken obliegt übrigens für alle genannten Programme nach dem Sitzlandprinzip dem bei der Regierung von Mittelfranken eingerichteten Landesamt für Datenschutzaufsicht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 der bayerischen Datenschutzverordnung).

Es fällt schwer, dieses Gesamtkonstrukt als Telemedien**ordnung** einzustufen, und noch schwerer, dieser Ordnung Schönheit zu attestieren.

Wenn dann bei Smart²¹, Connected²² oder Hybrid-TV²³ – drei Begriffe für dieselbe Sache – durch einen Knopfdruck auf der Fernbedienung mal lineares Fernsehprogramm, mal Abrufen von Sendungen – vielleicht sogar gleichzeitig auf geteiltem Bildschirm – aufgerufen werden, wird die Zuständigkeit unterschiedlicher Stellen, die teils gleiche, teils unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe anzulegen haben, vollends absurd. Das leuchtet inzwischen jedem ein. Divergierende Auffassungen bestehen lediglich über den richtigen Lösungsansatz²⁴.

3 Anspruch an eine Telemedienordnung aus Jugendschutzsicht

Telemedien bringen dem Rezipienten die Angebote ins Haus. Nach der ARD-ZDF-Onlinestudie²⁵ nutzten 53,4 Millionen Menschen in Deutschland (75,9% der Bevölkerung) im Jahr 2012 das Internet. Im Jahr 2011 verfügten fast 97% der deutschen Haushalte über mindestens ein Fernsehgerät²⁶; über 73 Millionen Menschen in Deutschland bekommen alle im Fernsehen angebotenen Inhalte „frei Haus“ geliefert. Kinder und Jugendliche verfügen teils über eigene Fernsehgeräte und teils auch über Computer, die mit dem Internet verbunden sind. Hinzu kommen iPhones, Smart-Phones, iPads und andere Geräte, die mobile Internetnutzung ermöglichen.

20 Vgl. dazu *Kunisch, K.*, Verfassungswidrige Telemedienaufsicht durch Regierungsstellen – Aufsicht über Internetdienste im Schutzbereich der Rundfunkfreiheit, MMR 2011, 796 ff.

21 *Schreiber, K./Schütz, R.*, Smart TV: Diskriminierungsfreier Zugang zu Portalen auf TV-Endgeräten – Lösungsmöglichkeiten mit den bestehenden medien-, tk- und kartellrechtlichen Vorgaben?, MMR 2012, 659.

22 http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Publikationen/Positionen/DLM-Positionspapier_Connected_TV_2013-02-19.pdf.

23 *Broemel, R.*, Hybrid-TV als Regulierungsproblem?, ZUM 2012, 866.

24 Vgl. den Schlussbericht der Enquete Kommission Internet und digitale Gesellschaft, BT-Drs. 17/12550, <http://dipt.bundestag.de/dip21/btd/17/125/1712550.pdf>.

25 <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/>.

26 http://www.ard.de/intern/abc/-/id=1643802/nid=1643802/did=1659694/18j4ijv/index.html#abcListItem_1659694.

Bei allen großartigen Chancen, die Telemedien eröffnen, bergen sie unübersehbar auch Gefahren. Gefahren für die Meinungsbildung bei Einseitigkeit, Gefahren für den Persönlichkeitsschutz (Stichwort: Cybermobbing), Gefahren für das Eigentum (Stichwort: Internetbetrug), Gefahren für geistiges Eigentum (Stichwort: Raubkopien), Gefahren für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen – um nur einige zu nennen. Wie in der realen ist auch in der virtuellen Welt eine möglichst gerechte Chancen- und Risikoverteilung anzustreben. Dabei kann nicht außer Betracht bleiben, in wessen Interesse Risikolagen entstehen oder geschaffen werden. Wie in der realen tragen auch in der virtuellen Welt Anbieter Verantwortung für ihre Inhalte und Dienstleistungen. Der Grundgedanke ist in anderen Zusammenhängen, etwa bei der Produkthaftung oder der Verkehrssicherungspflicht, seit Langem anerkannt.

Es gibt auch beim Jugendschutz keinen Grund, sich davon prinzipiell zu verabschieden. Mit Sendezeitgrenzen für frei empfangbare Angebote oder mit Jugendschutzprogrammen im Internet hat der Gesetzgeber den Versuch unternommen, Anbieterverantwortung und Elternverantwortung gegeneinander abzuschichten. Auf der Basis praktischer Erfahrungen und der Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen sind Jugendschutzbestimmungen für Telemedien i. w. S. zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Der Gesetzgeber muss dabei die konfligierenden Verfassungsgüter Jugendschutz²⁷ und Meinungs-, Rundfunk- oder ggf. Berufsfreiheit zu einem möglichst schonenden Ausgleich bringen.

Die vielbeschworene Konvergenz der Medien verlangt nach einheitlichen Standards im materiellen Recht und nach Vereinheitlichung bei der Aufsicht über Telemedien im weiten Sinn²⁸. Dazu gehört die ungeteilte Aufsichtszuständigkeit in Jugendschutzfragen über alle Telemedien, d. h. über öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, private Rundfunkveranstalter und Telemedienanbieter i. S. des § 2 Satz 1 Nr. 1 TMG; zu diesem Zweck könnte die Zusammensetzung der KJM angepasst und um Vertreter der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ergänzt werden. Im bestehenden Co-Regulierungsmodell aus Selbstkontrolleinrichtungen und staatsfernen öffentlich-rechtlichen Aufsichtsinstanzen mit einem zentralen Entscheidungsgorgan (KJM), steht es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten frei, neben der privatrechtlichen FSF eine eigene Selbstkontrolleinrichtung zu installieren. Für den Ernstfall des Versagens der Selbstregulation müssen die staatsfernen Aufsichtsinstanzen mit der Rechtsmacht zur autoritativen Entscheidung ausgestattet sein, um effektiven Rechtsgüterschutz zu gewährleisten. Das schließt eine Erstreckung wirksamer Sanktionen einschließlich von Geldbußen auf alle Akteure im weiten Telemedienbereich ein²⁹.

Da weder Funkwellen vor Ländergrenzen haltmachen, noch das weltweite Internet von einzelnen Ländern sinnvoll kontrolliert werden kann, leidet jede noch so gute nationale Telemedienordnung an einem irreparablen Durchsetzungsdefizit. Deshalb muss das Bemühen darauf gerichtet bleiben, möglichst eine globale Telemedienordnung durch internationale Vereinbarungen zu erreichen. Bis es so weit ist, muss die nationale Telemedienordnung weiterentwickelt und instandgehalten werden, um bei angemessener Wahrung der Freiheitsrechte Erwachsener dem Schutz unserer Kinder und Jugend gute Dienste zu tun.

Verf.: Professor Roland Bornemann, Bayerische Landeszentrale für neue Medien, Heinrich-Lübke-Str. 27, 81737 München

27 Zum Jugendschutz als Verfassungsgut s. BVerfGE 83, 130 (139).

28 Vgl. auch Boos, C., Divergenter Rechtsrahmen für Inhalte im konvergenten Fernsehgerät – Vorschläge zum gesetzlichen Umgang mit dem Hybrid-TV, MMR 2012, 364.

29 Vgl. Kremer, C., in Hahn, W./Vesting, T., (Fn. 14), § 49 RStV, Rn. 112.