



WESTFÄLISCHE  
WILHELMS-UNIVERSITÄT  
MÜNSTER

# Medienfreiheit und Public Value im Internet -

Der öffentlich-rechtliche Funktionsauftrag in einer konvergenten Welt

Keynote zur Konferenz „Medienfreiheit und Public Value im Internet“  
der Leuphana Universität Lüneburg am 16. Mai 2014

WWU Münster

Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL. M.

Institut für Informations-, Telekommunikations-  
und Medienrecht (ITM)



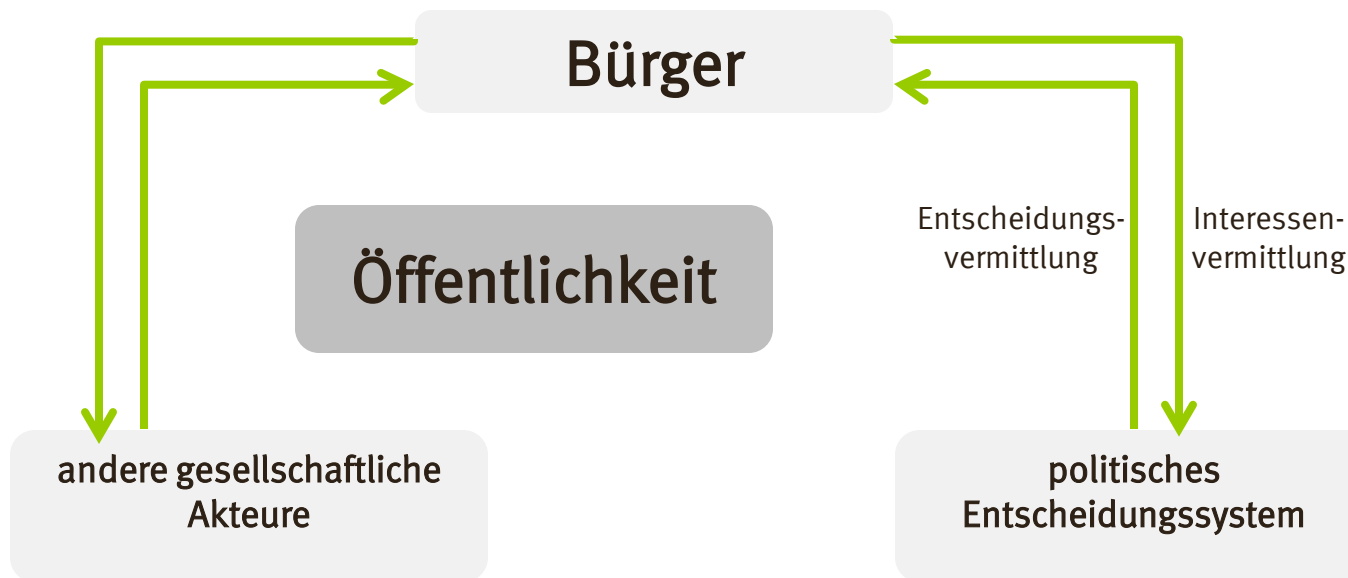
## Gliederung

---

- I. Demokratische Öffentlichkeit als Verfassungsvoraussetzung
- II. Neue Herausforderungen durch die Internetöffentlichkeit
- III. Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internetzeitalter
- IV. Aktuelle Problemstellungen und Ausblick

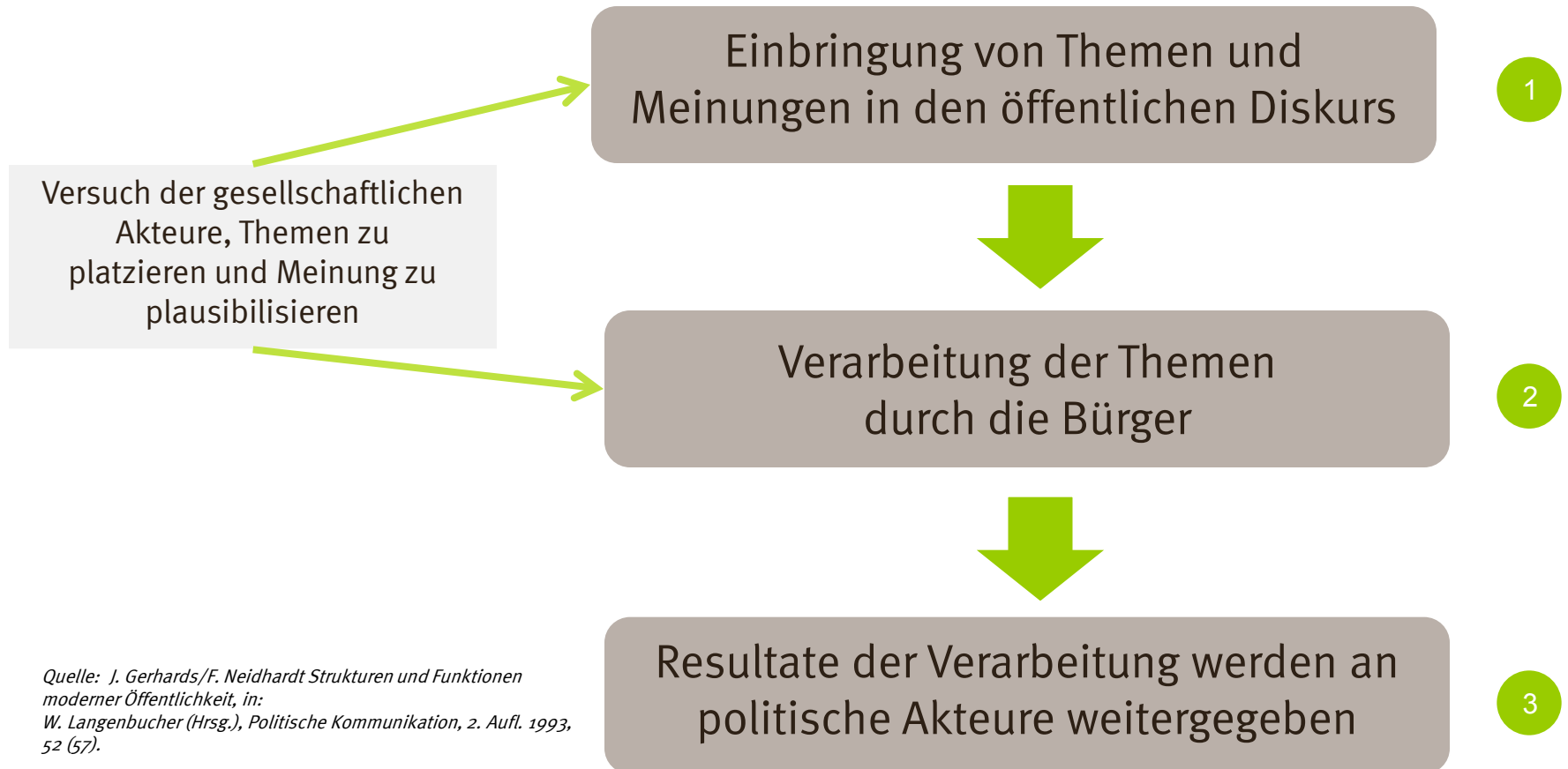
## Demokratische Öffentlichkeit als Verfassungsvoraussetzung

- Phasen demokratischer Öffentlichkeit
  - Öffentlichkeit ist intermediäres System, das zwischen Bürgern, anderen gesellschaftlichen Akteuren und dem politischen Entscheidungssystem vermittelt
  - Vermittlung in beide Richtungen: sog. Drei-Phasen-Modell



*Quelle: J. Gerhards Öffentlichkeit, in: o. Jarren/U. Sarcinelli/U. Saxer (Hrsg.), Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, 1998, 77 (269); O. Jarren/P. Donges Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft, 2. Aufl. 2006, 102f.*

## Das Drei-Phasen-Modell demokratischer Öffentlichkeit



## Verfassungsrechtliche Gewährleistungen von demokratischer Öffentlichkeit

---

- Parlamentswahlen zentrales Implementierungsinstrument und wesentlicher Legitimationsakt
- Erste Phase: v.a. Sammlung von Themen und Meinungen grundrechtlich geschützt
  - Art. 5 Abs. 1 GG: Meinungsäußerungsfreiheit (one-to-one-Kommunikation – „kleine Öffentlichkeiten“)
  - Art. 8 Abs. 1 GG: Versammlungsfreiheit (Schutz der kollektiven Meinungskundgabe – „Versammlungsöffentlichkeit“)
- Grds. soll Prozess der Meinungs- und Willensbildung *staatsfrei* erfolgen
  - BVerfG: „allgemeines Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie“
  - Art. 42 Abs. 1 GG: Parlamentsöffentlichkeit; ferner auch Gerichts- und Saalöffentlichkeit
- Zweite Phase: insb. Presse und Rundfunk geschützt
  - Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG: Medienfreiheiten (one-to-many-Kommunikation)

## Die besondere Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

- Rundfunkordnung wurde seit Beginn der 1960er Jahre intensiv durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt (zuletzt ZDF-Rundfunkrat)
- Rundfunk übernimmt Aufgabe eines „Mediums“, ist aber auch eminenter „Faktor“ der Meinungsbildung
- Konzept der Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit
- Rechtsordnung muss dafür sorgen, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in größtmöglicher Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck kommt und dadurch dem Rezipienten eine umfassende Versorgung mit Informationen geboten wird auch durch neue Verbreitungsformen und -wege
- Ausgestaltung einer dualen Rundfunkordnung, in der dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die Kernaufgabe zukommt, eine Grundversorgung sicherzustellen
- Um diese Aufgabe *funktionsgerecht* wahrnehmen zu können, hat der öffentliche Rundfunk einen Finanzgewährleistungsanspruch gegenüber dem Staat

## Neue Herausforderungen durch die Internetöffentlichkeit

---

- Internet hat für Informationsverarbeitung massiv an Bedeutung gewonnen
- Internetöffentlichkeit stellt neben Begegnungsöffentlichkeit und der massenmedialen Öffentlichkeit eine eigenständige Kommunikationsform dar
- Internetöffentlichkeit ist weder *one-to-one*- noch *one-to-many*-Kommunikation, sondern vielmehr eine *many-to-many*-Kommunikation
  - Eigene Strukturprinzipien
  - Generierung von neuen, bisher nicht bekannten Problemen: Art. 5 Abs. 1 GG enthält keine Regelungen für many-to-many-Kommunikation

## Bedeutung des Internets für die politische Willensbildung (I)

- **Allgemeiner Nutzungszuwachs des Internet**
  - Stetiger Zuwachs in den vergangenen Jahren
  - Struktur der Internetnutzer hat sich wenig verändert – Durchschnittsalter 40 Jahre

	1997	2000	2003	2006	2009	2010	2011	2012	2013
Gesamt	6,5	28,6	53,5	59,5	67,1	69,4	73,3	75,9	77,2
Männer	10,0	36,6	62,6	67,3	74,5	75,5	78,3	81,5	83,5
Frauen	3,3	21,3	45,2	52,4	60,1	63,5	68,5	70,5	71,1
14-19 J.	6,3	48,5	92,1	97,3	97,5	100,0	100,0	100,0	100,0
20-29 J.	13,0	54,6	81,9	87,3	95,2	98,4	98,2	98,6	97,5
30-39 J.	12,4	41,1	73,1	80,6	89,4	89,9	94,4	97,6	95,5
40-49 J.	7,7	32,2	67,4	72,0	80,2	81,9	90,7	89,4	88,9
50-59 J.	3,0	22,1	48,8	60,0	67,4	68,9	69,1	76,8	82,7
ab 60 J.	0,2	4,4	13,3	20,3	27,1	28,2	34,5	39,2	42,9
in Ausbildung	15,1	58,5	91,6	98,6	98,0	100,0	100,0	100,0	100,0
berufstätig	9,1	38,4	69,6	74,0	82,3	82,4	87,0	90,7	89,6
Rentner/nicht berufstätig	0,5	6,8	21,3	28,3	34,7	36,4	45,0	44,7	50,2

Quelle: ARD/ZDF-Onlinestudie 2013, zumindest gelegentliche Onlinenutzung in Deutschland, Anteil in %



## Bedeutung des Internets für die politische Willensbildung (II)

- **Wachsende Konkurrenz zu den traditionellen Massenmedien**
  - Wachsende Verbreitung des Internet beeinflusst Nutzung der traditionellen Massenmedien negativ
  - Mit Tagesreichweite von über 75 Prozent erreicht das Internet mittlerweile eine Reichweite, die vergleichbar mit der des Fernsehens ist
  - Verdrängung der Abonnement-Tageszeitungen durch Nachrichten-Websites
  - Wettbewerbsdruck wird vor allem für die Tageszeitungen als hoch eingeschätzt

Einschätzung der Auswirkungen des Internet	sehr negativ	etwas negativ	gar nicht	etwas positiv	sehr positiv
Auswirkung des Internet insgesamt auf die Anzeigenerlöse der gedruckten Zeitung	31,6	28,9	23,7	13,2	2,6
Auswirkung des Internet insgesamt auf die Zahl der Leser der gedruckten Zeitung	6,3	40,0	35,0	17,5	1,3
Auswirkung des eigenen Internetangebots auf die Zahl der Leser der gedruckten Zeitung	0,0	16,9	46,8	35,1	1,3

Quelle: Neuberger/Nuernbergk/Rischke, *Journalismus im Internet: Profession – Partizipation – Technisierung*, S. 264.

## One-to-many-Kommunikation der Massenmedien

---

- Medialer Zugang durch Gatekeeper kontrolliert
- Um viele Menschen zu erreichen, müssen Nachrichten durch Massenmedien (Presse und Rundfunk) verbreitet werden
  - Zugang stark limitiert
  - Terrestrische Frequenzen und Kabelkanäle knapp
  - Pressebereich: Gründungen von Tageszeitungen schwierig
- Publikationsentscheidungen werden insb. von Redaktionen und Verlegern getroffen
- Funktionseleiten aus Staat und Wirtschaft haben große Einflusspotenziale; können über Werbeetats und PR Aufmerksamkeit schaffen
- Möglichkeiten der Nutzer, Feedback zu geben im Wandel – eigene Kommentarfunktion und/oder Verknüpfung zu sozialen Netzwerken

## Many-to-many-Kommunikation im Internet (I)

---

- Internet löst Gatekeeperrolle zugunsten des Publikums auf
  - Knappheit der Übertragungskapazitäten wird überwunden - Infrastruktur privat
  - Es kann ohne großen finanziellen Aufwand publiziert werden
  - Kommunikation wandelt sich von einseitig/zentral zu vernetzt/dezentral
- Durch many-to-many werden alle Formen von Öffentlichkeit auf einer Plattform vereint
  - Angebotsvielfalt erweitert sich
  - Neben den Angeboten der herkömmlichen Massenmedien sind Informationen vereint im Internet zu finden
  - Angebotsvielfalt gewinnt in quantitativer und qualitativer Hinsicht
  - Auch Angebote von Minderheiteninteressen werden abgebildet (Long-Tail-Phänomen)

## Many-to-many-Kommunikation im Internet (II)

---

- Journalismus verliert sein Meinungsbildungsmonopol
  - Redaktionen als filternde und prüfende Instanz können umgangen werden
  - Auch kleinere Anbieter können sich Wort verschaffen
- Öffentlichkeit steuert sich oft nur noch durch Öffentlichkeit
  - Mediennutzer können effektiv auf Medienangebote reagieren
  - Es entsteht Anschlusskommunikation
  - Hieraus kann wiederum auch im politischen Bereich Gegenmacht entwickelt werden

## Grenzen demokratischer Öffentlichkeit im Internet (I)

---

- **Keine Lösung der Akzeptanzprobleme herkömmlicher Politik**
  - Erhoffter Wechsel auf Anbieter- bzw. Kommunikatorseite blieb insb. im Politikbereich weitgehend aus
  - Internet kann Beteiligung zwar erleichtern, aber Willen hierzu nur schwer erzeugen
  - Webangebote der Parteien und Abgeordneten dienen überwiegend Public Relation-Aspekten, anstatt die direkte Kommunikation mit den Bürgern zu initiieren
  - Online-Wahlen bisher nur in sehr begrenztem Umfang, da Sicherheitsrisiken als zu hoch eingeschätzt werden

## Grenzen demokratischer Öffentlichkeit im Internet (II)

---

- Schwierigkeiten bei der Herstellung qualitativ hochwertiger Angebote
- Schwierigkeiten bei der objektiven Navigation durch das Informationsangebot
- Schwierigkeiten bei der Moderation öffentlicher Diskurse
- Schwierigkeiten mit dem technischen Internetanschluss und dem neutralen Transport
- Veränderter Output von Internetöffentlichkeit

## Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Internetzeitalter

---

- Seit 13. RÄStV ist geklärt, dass der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks neben Hörfunk- und Fernsehprogrammen auch Onlineangebote, sog. Telemedien umfasst ( § 11a RStV)
- Durch Telemedienangebote soll allen Bevölkerungsgruppen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft ermöglicht, Orientierungshilfe geboten sowie die technische und inhaltliche Medienkompetenz aller Generationen und von Minderheiten gefördert werden
- Bei sendungsbezogenen Telemedien muss der zeitliche und inhaltliche Bezug zu einer bestimmten Sendung im jeweiligen Telemedienangebot ausgewiesen werden ( § 11d Abs. 3 RStV)
- Neuregelung des Funktionsauftrages war aufgrund der Entscheidung der EU-Kommission vom 24.04.2007 notwendig geworden

## Begrenzungen für die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote

- Um die ökonomischen Interessen der weiteren Marktakteure (Zeitungsverleger und kommerzielle Rundfunkveranstalter) zu berücksichtigen, enthält der Rundfunkstaatsvertrag strikte Begrenzungen für die öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote:
  - Diese müssen journalistisch-redaktionell veranlasst und journalistisch-redaktionell gestaltet sein
  - Werbung und Sponsoring ist unzulässig
  - Kein Angebot auf Abruf von angekauften Spielfilmen und angekauften Folgen von Fernsehserien, die keine Auftragsproduktionen sind
  - Keine flächendeckende lokale Berichterstattung oder Verbreitung nichtsendungsbezogener presseähnlicher Angebote
  - Besondere Angebotsformen sind untersagt (sog. Negativliste), wie u.a. Anzeigenportale, Anzeigen oder Kleinanzeigen, Partner-, Kontakt-, Stellen-, Tauschbörsen oder auch Ratgeberportale ohne Sendungsbezug



## Verweildauer der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote

- Stark umstritten ist die Verweildauer der öffentlich-rechtlichen Telemedienangebote (vgl. § 11d Abs. 2 RStV)
  - Sendungen sowie auf eine konkrete Sendung bezogene Telemedien dürfen im Internet für eine Dauer von bis zu sieben Tagen bereitgestellt werden – danach Depublikation
  - Eine Verlängerung der Verweildauer ist nach Durchführung eines Drei-Stufen-Tests möglich
  - Großereignisse sowie Spiele der ersten und zweiten Fußball-Bundesliga dürfen nur bis zu 24 Stunden nach ihrer Ausstrahlung – ohne Verlängerungsoption – auf Abruf bereitgehalten werden
  - Nichtsendungsbezogene Telemedien dürfen nur nach erfolgreichem Durchlaufen des Drei-Stufen-Tests angeboten werden

## Der Drei-Stufen-Test

---

- Der Drei-Stufen-Test ist das Kernelement für die Online-Präsenz; er muss für alle neuen und veränderten digitalen Angebote und Telemedien durchgeführt werden
  - Ausgangspunkt ist die Vorlage eines Telemedienkonzeptes durch den Intendanten der Anstalt, worin Zielgruppe, Inhalt, Ausrichtung und Verweildauer der geplanten Angebote näher beschrieben werden (vgl. § 11f Abs. 1 RStV)
  - Dann ist es Aufgabe der Hör- und Rundfunkräte, zu überprüfen, ob das Telemedienkonzept vom Funktionsauftrag der jeweiligen Rundfunkanstalt gedeckt ist, wobei drei Fragen zu beantworten sind:
    - Entspricht das Angebot den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Gesellschaft?
    - Trägt das Angebot in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb bei?
    - Welcher finanzielle Aufwand ist für das geplante Angebot erforderlich?
  - Genehmigungsverfahren ist im Einzelnen durch konkretisierende Richtlinien geregelt
  - Entscheidung des Rundfunkrats wird von der Rechtsaufsicht, den Staatskanzleien der jeweils zuständigen Länder, überprüft

## Der Drei-Stufen-Test

---

### Hauptkritikpunkte:

- Staatsvertragliche Idee von einzelnen Verweildauerkategorien und Depublikation steht im Widerspruch zur Natur des Internet
- Öffentliche Archivfunktion wird so nur unzureichend wahrgenommen
- Mit öffentlichen Geldern (Beiträgen) finanzierte Inhalte kommen der Öffentlichkeit nur unzureichend zugute

### Argumente für die Depublikation:

- Wettbewerbsverzerrung zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Bereich der elektronischen Presse – s. Tagesschau-App

## Finanzierungsgewährleistung

- Damit die Anstalten ihren Funktionsauftrag erfüllen können, ist eine entsprechende Finanzierung erforderlich
- Systemwechsel durch Einführung eines sog. Rundfunkbeitrags seit 2013  
(Grund: Merkmal des „Bereithaltens eines Gerätes zum Empfang“ verlor im Zuge der Konvergenz der Endgeräte an Unterscheidungskraft)
- Über die Höhe des Rundfunkbeitrags entscheiden zwar letztlich die Parlamente der Bundesländer, wobei diese jedoch weitestgehend an eine Empfehlung der KEF gebunden sind ( § 3 RFinStV)
  - Eine Abgabe pro Haushalt, und zwar unabhängig von der Anzahl der im Haushalt lebenden Personen
  - Unternehmen sollen entsprechend ihrer Größe und der Intensität der Mediennutzung eine Betriebsstättenabgabe entrichten  
(Begründung: faktisch werde in jedem Haushalt und in jeder Betriebsstätte das Angebot der öffentlich-rechtlichen Anstalten genutzt)

## Konfliktlage

---

- Neutralität der Suche
- Neutralität des Datentransports
- Neutralität der Endgeräte / Plattformen
- Verantwortlichkeit von Kommunikationsmittlern
- Marktortprinzip
- Auskunftsrechte
- Gleiche Rechtsdurchsetzung für ökonomische und nicht ökonomische Belange

## Ausblick

---

- Massive Veränderungen der politischen Öffentlichkeit durch das Internet
- Ökonomie der Aufmerksamkeit, Skandalisierung und Persönlichkeitsrechtsverletzungen
- Manipulation der Inhalte durch Dritte
- Akzeptanzverluste durch verändertes Nutzungsverhalten
- Konkurrenz durch over-the-top-player, die ihre Angebote auf globalen Märkten finanzieren (Netflix)
- Auseinandersetzungen aber auch Zusammenarbeit mit den Verlegern
- Debatte um Qualitätsverlust und Staatsnähe

## Ausblick: Strategische Optionen

---

1. TV bleibt Leitmedium
2. Verwandlung zum globalen Internetunternehmen  
(s. BBC's-iPlayer-Strategie)
3. Konzentration auf deutschen Kulturraum
  - Zusammenarbeit mit Qualitätsmedien
  - Qualitativ hochwertige Mediatheken
  - Lotse in unübersichtlicher Informationsflut
  - Gewichtige Rolle durch Glaubwürdigkeit und Erfahrung bei der Herstellung hochwertiger Angebote
  - Widerspiegelung politischer Debatten im Rahmen verfassungsrechtlicher Vorgaben



## Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

---



### Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM)

an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

*Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL.M.*

Leonardo-Campus 9  
D-48149 Münster

Tel: +(49) 251 – 83 386 40

Fax: +(49) 251 – 83 386 44

E-Mail: [holznagel@uni-muenster.de](mailto:holznagel@uni-muenster.de)

<http://www.itm.uni-muenster.de>