

- > Degenhart sieht immer noch eine Bedrohung für private Online-Angebote
- > Ausnahmeregelungen des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag sind zu weit gefasst
- > Im Vordergrund der Online-Angebote von ARD und ZDF muss das bewegte Bild stehen

„Es gibt keine eindeutigen Gewinner“

> Interview mit Prof. Dr. Christoph Degenhart, Direktor des Instituts für Rundfunkrecht, Universität Leipzig



> Prof. Dr. Christoph Degenhart

Studium der Rechtswissenschaften
Lehrtätigkeit in Erlangen und Münster
1991 Lehrauftrag an der in Neugründung befindlichen Juristenfakultät in Leipzig
1992 Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
Direktor des Instituts für Rundfunkrecht in Leipzig
1993-2003 Mitglied des Prüfungsausschusses für die Erste Juristische Staatsprüfung
Seit 1993 Mitglied des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs
Seit 1998 Mitglied des Medienrats der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien

Der Leipziger Medienrechtler Prof. Dr. Christoph Degenhart rechnet nicht damit, dass die Auseinandersetzungen zwischen dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk und den Verlegern über die Online-Präsenz von ARD und ZDF mit der Verabschiedung des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages beigelegt sind.

Wie Degenhart in einem promedia-Gespräch betonte, gäbe es keine eindeutigen Gewinner des Staatsvertrages: „Sowohl der öffentlich-rechtliche Rundfunk als auch Verleger und private Sender mussten Kompromisse akzeptieren. Die gesetzliche Regelung ist weder das „erstickende Korsett“, das die Anstalten beklagten noch ein Freibrief für unbegrenzte Expansion.“ Kritik übt der Rechtswissenschaftler vor allem an der nicht eindeutigen Begrenzung des Auftrages und an dem Verfahren für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests.

promedia: Herr Degenhart, Sie hatten zu Beginn der Debatte um den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag darauf hingewiesen, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit seinem Online-Angebot zu einer Konkurrenz für die Angebote der Presse werden könnte. Sehen Sie diese Gefahr jetzt nach dem neuen Entwurf immer noch?

Degenhart: Ja, diese Gefahr sehe ich weiterhin, weil die Grenze für die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks doch sehr weit gezogen ist. Zwar sind presseähnliche Angebote ausgeschlossen, gleichwohl glaube ich, dass die Mediathek und ähnliche Angebote zu einer gebührengeschützten Konkurrenz werden können.

promedia: Es gibt doch auch die Negativliste und den Begriff der „Sendungs-

bezogenheit“. Sind da nicht ausreichend Schranken eingeführt worden?

Degenhart: Die Negativliste ist sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung, auch das Kriterium des Sendungsbezugs. Wir hatten bisher bereits das Kriterium des Programmbezugs.

Die Frage ist, ob diese Kriterien in der Praxis hinreichend sind und Wettbewerbsnachteile für die privaten Veranstalter verhindern können.

promedia: Genauso wie die Zeitungsverleger betonen, dass das Kerngeschäft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks das Bewegtbild ist, kann man fordern, dass das Kerngeschäft der Verleger das gedruckte Wort sei. Wie können da die Mediatheken zu einer Bedrohung der Verleger werden?

Degenhart: Das Kerngeschäft der Verleger sind in der Tat das gedruckte Wort und die presseähnlichen Angebote im Internet. Es existieren aber zunehmend auch die Online-Angebote der Verleger mit immer mehr Bewegtbildformaten. Gerade in den Bewegtbildbereich investieren die Verlage viel Geld. Und hierzu besteht mit Sicherheit eine Konkurrenzsituation. Die andere Frage ist, ob es sich auf Dauer zu einer ernsthaften Bedrohung auswirken wird. Das kann man jetzt noch nicht einschätzen, aber eine prinzipielle Bedrohung ist da.

promedia: Entspricht der Staatsvertrag den Vorgaben aus Brüssel, auch in Bezug auf den Wettbewerbsschutz, oder haben Sie hier auch Bedenken?

Degenhart: Der jetzt vorliegende Entwurf dürfte den Vorgaben aus Brüssel gerade noch entsprechen. Entscheidend wird auch hier die Umsetzung des Staatsvertrags sein, da bei vielen Punkten ein erheblicher Ermessensspielraum existiert. Dazu gehört z. B. die Frage, inwieweit hier das Kriterium des zusätzlichen Angebotes zur Verbesserung der Wettbewerbssituation Berücksichtigung finden kann.

promedia: Die Entfaltungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks werden in letzter Zeit auch mit einem möglichen Marktversagen der privaten Wettbewerber begründet. Halten Sie ein solches Marktversagen für wahrscheinlich?

Degenhart: Ich sehe offen gestanden im Online-Bereich dieses Marktversagen nicht. Dort ist ein hinreichendes Angebot der Presseverlage vorhanden, das im großen Umfang Vielfalt sichert. Hier sehe ich keine Konzentrationstendenzen und auch kein Marktversagen, das im Rundfunkbereich befürchtet wird, als Begründung für die Bestands- und Entwicklungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Auch sehe ich

hier nicht die speziellen Zwänge, die das Bundesverfassungsgericht jüngst bei kommerziellen Rundfunkunternehmen vermutet hatte.

promedia: Wie hätte der Gesetzgeber die Online-Möglichkeit für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk begrenzen sollen?

Degenhart: Ich finde die Ausnahmestimmungen in § II insgesamt zu weit gefasst. Außerdem habe ich nach wie vor Bedenken gegen die entsprechende Prüfung durch anstaltsinternen Gremien. Es wird immer wieder das Argument vorgetragen, die Vertreter der Gremien würden durchaus unabhängig kontrollieren und der öffentlich-rechtliche Rundfunk sei die mitunter am stärksten kontrollierte Institution etc. Doch ich habe nach bisherigen Erfahrungen gewisse Zweifel, wenn man z. B. an die Schleichwerbung und Product-Placement-Skandale denkt. Hier hat ein Journalist mehr bewirkt als 100 Gremienmitglieder. Es besteht nach wie vor die Gefahr eines Binnenblicks der Gremien.

promedia: Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind presseähnliche Angebote untersagt. Was gehört Ihrer Meinung nach zu presseähnlichen Angeboten?

Degenhart: Das sind Angebote, bei denen rein optisch der Text im Vordergrund steht, wenn man von dem Kriterium des gedruckten Wortes ausgeht.

promedia: Aber kann denn eine Information der „Tagesschau“, die ins Internet gestellt wird, ohne Text auskommen?

Degenhart: Selbstverständlich nicht, aber im Vordergrund muss das bewegte Bild stehen. Der Begriff der presseähnlichen Angebote scheint mir ausreichend zu sein. Aber auch hier wird es der Praxis überlassen bleiben zu überprüfen, ob die Abgrenzung ausreicht.

promedia: Der Staatsvertrag hat den Begriff der Sendungsbezogenheit geschaffen. Kann dadurch nicht verhindert werden, dass öffentlich-rechtliche Angebote den Printangeboten schaden, weil es eingegrenzt wird?

Degenhart: Der Begriff des Sendungsbezuges ist in der Tat ein sehr wichtiges Kriterium. Man hatte bisher vorwiegend den Programmbezug. Mit „Sendungsbezug“ ist nun gemeint, dass ein Bezug zu einer konkreten Sendung vorhanden sein muss, weil der Begriff „Programmbezug“ sich als zu weit gefasst erwiesen hat. Insofern ist „Sendungsbezug“ konkreter. Es musste eine Balance gefunden werden zwischen einer

möglichst konkreter Fassung, ohne dass das Ganze zu sehr eingengt wird.

promedia: Nun ist auf Druck der EU noch ergänzt worden, dass auch die Angebote überprüft werden sollen, die bereits online sind...

Degenhart: Bei der Anhörung im Hessischen Landtag war ein entscheidender Punkt, was mit den bestehenden Angeboten geschehen soll. Hier war die Besorgnis unüberhörbar, dass die Anstalten im Vorgriff auf den Staatsvertrag das Feld bereits besetzen wollten, wie es auch bisher ihre Taktik war. Dem wird mit der Überprüfung bestehender Angebote begegnet und darauf reagiert, dass in der Zeit der Vertragsverhandlungen praktisch dieser Test gegenstandslos gemacht werden sollte. Ich halte dieses Vorgehen für sinnvoll und diese Regelung kommt den Forderungen der Verleger und privaten Sender entgegen.

promedia: Damit sind wir wieder bei dem Drei-Stufen-Test. Müsste dieser Punkt im Staatsvertrag geändert werden?

Degenhart: Dazu existiert anscheinend unter den Ministerpräsidenten keine Mehrheit, obwohl sowohl von der EU-Kommission als auch von vielen betroffenen Marktteilnehmern und Medienrechtlern Kritik an der vorgesehenen Regelung geübt wird. Der Drei-Stufen-Test ist einer der Kernpunkte des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages und deshalb finde ich es bedauerlich, dass man sich für eine Lösung entschieden hat, die auf so viel wohlbegründete Kritik stößt. Deshalb muss auch in diesem Fall die Praxis zeigen, wie die Gremien ihren Auftrag verstehen.

promedia: Ist es nicht etwas heikel, einen solch wichtigen Vertrag zu vereinbaren und dann so viele Punkte dem Praxistest zu überlassen?

Degenhart: Der Staatsvertrag ist das Resultat einer schwierigen Kompromissfindung. Er musste einerseits die Autonomie der Rundfunkanstalten und andererseits die Forderungen der EU berücksichtigen. Das hat zu einigen sehr unbefriedigenden Lösungen geführt.

promedia: Wäre es medienrechtlich möglich gewesen, den Drei-Stufen-Test extern unter Umgehung der Gremien durchzuführen?

Degenhart: Ich denke, ja. Die Gremien müssten aus dem anstaltsinternen Bereich herausgenommen werden. Die Zusammensetzung müsste ähnlich der der Landes-

medienanstalten sein. Natürlich darf man nicht vergessen, dass die Einführung neuer Kontrollgremien den Prozess nicht vereinfacht hätte. Das Verfahren ist jetzt schon sehr kompliziert, was von den Rundfunkanstalten kritisiert wird. Aber im Interesse einer objektiven und sachlichen Prüfung wäre das das kleinere Übel gewesen.

promedia: Mit dem Staatsvertrag ist Online die dritte Säule des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geworden. Ist das für Sie akzeptabel?

Degenhart: Ich sehe keine dritte Säule, sondern es geht im Staatsvertrag jetzt um sendungsbezogene Medien und das ist ganz klar nur eine Unterstützung der anderen beiden Säulen.

promedia: Kurt Beck hat eine Art Schiedskommission vorgeschlagen, um Streitigkeiten beizulegen. Was halten Sie von einer solchen Idee?

Degenhart: Man muss erst einmal sehen, inwieweit die Festlegungen zum Drei-Stufen-Test im Staatsvertrag justiziabel, also nicht strittig sind und es somit sinnvoll sein kann, eine solche Schlichtung durchzuführen um langwierige Gerichtsverfahren zu vermeiden. Mir schien diese Idee sehr sinnvoll zu sein.

promedia: Geht damit nicht die Debatte der letzten anderthalb Jahre weiter, dass weder die Sender noch die Marktteilnehmer wissen, woran sie sind bzw. dass keine klaren Rahmendefinitionen vorliegen?

Degenhart: Dieser Streit wird so oder so weitergehen. Aber ein Schlichtungsgremium könnte die Debatte entschärfen und die Klärung beschleunigen.

promedia: Sie gehen davon aus, dass selbst wenn der Staatsvertrag am 1. Mai 2009 in Kraft getreten ist, noch keine Ruhe einzieht...

Degenhart: Natürlich nicht, weil Regelungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bisher immer umstritten war.

promedia: Wer ist der Gewinner des Staatsvertrages, der öffentlich-rechtliche Rundfunk oder der private Rundfunk und die Verleger?

Degenhart: Es gibt keine eindeutigen Gewinner, sowohl der öffentlich-rechtliche Rundfunk als auch Verleger und private Sender mussten Kompromisse akzeptieren. Die gesetzliche Regelung ist weder das „erstickende Korsett“, das die Anstalten beklagten noch ein Freibrief für unbegrenzte Expansion. (HH)