



Stellungnahme zum Diskussionsentwurf für einen „Medienstaatsvertrag“

August 2019

1. Einleitung

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu der überarbeiteten Fassung des Diskussionsentwurfs für einen „Medienstaatsvertrag“ aus dem Juli 2019 Stellung nehmen zu können.

Wir haben den neuen Entwurf mit großem Interesse gelesen und freuen uns, dass einige unserer zentralen Anmerkungen aufgenommen und umgesetzt wurden. Dies betrifft insbesondere die Klarstellung der Schwelle von 20.000 *gleichzeitig* erreichten Nutzern in § 20b Abs. 1 Nr. 2 sowie die Bezugnahme auf „zulassungsfreie Rundfunkprogramme“ anstelle von „Bagatellrundfunk“. Nach unserer Überzeugung werden diese Änderungen für sämtliche Anbieter von Live-Online-Inhalten – nicht nur für die Nutzer von Twitch – zusätzliche Klarheit bei der Beantwortung der Frage bringen, ob sie für ihr Angebot eine Rundfunkzulassung benötigen oder nicht.

Mit großer Sorge haben wir indes den Vorschlag für eine allgemeine Anzeigepflicht in § 20b Abs. 4 des Entwurfs zur Kenntnis genommen. Dies wäre nach unserer Auffassung eine beispiellose Überregulierung. Kein Nutzer anderer Dienste muss seine Tätigkeit in vergleichbarer Weise bei einer Aufsichtsbehörde anzeigen, selbst wenn damit potenziell ein ungleich größerer Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung verbunden ist, wie etwa durch einen vielbeachteten Social Media Post oder einen Beitrag auf einer populären Website.

Mit dieser Stellungnahme möchten wir deshalb unsere Bedenken gegen die geplante Anzeigepflicht im Detail erläutern. Gleichzeitig beschränkt sich unsere Stellungnahme auf diesen konkreten Punkt, und wir verzichten darauf, jegliche Aspekte des neuen Entwurfs außerhalb des Zulassungsteils zu kommentieren. Der guten Ordnung halber sei indes klargestellt, dass damit auch implizit nicht notwendig unsere Zustimmung zu den sonstigen Teilen des Entwurfs gemeint ist.

2. Eine Anzeigepflicht würde sämtliche Online-Streaming-Aktivitäten massiv beeinträchtigen

Die vorgeschlagene Ergänzung in § 20b Abs. 4 des Entwurfs sieht nun eine Anzeigepflicht für die Veranstalter von Rundfunkprogrammen unterhalb der Zulassungsschwelle vor. Sie sollen der zuständigen Landesmedienanstalt Namen und Anschrift mitteilen, im Falle juristischer Personen auch bezogen auf den Vertretungsberechtigten.

Der Entwurf regelt nicht weiter, wie dann mit diesen Informationen verfahren werden soll. Mit Blick auf Art. 2 Abs. 5b der AVMD-Richtlinie (2018/1808) gehen wir jedoch davon aus, dass die Informationen der (zulassungsfreien) Rundfunkveranstalter – so wie sie den Landesmedienanstalten mitgeteilt werden – in eine EU-weite Datenbank aufgenommen und von der EU-Kommission letztlich veröffentlicht würden.

Dies würde einerseits die – begrüßenswerte – gesetzgeberische Intention signifikant untergraben, für eine spürbare *Deregulierung* beim Online-Live-Streaming zu sorgen. Wir hatten bereits



in unserer vorherigen Stellungnahme dargelegt, dass eine der wesentlichen Hürden des geltenden Rechts für das Tätigwerden als Online-Streamer darin besteht, *überhaupt* mit einer Behörde in Kontakt treten zu müssen, wenn ein Streaming-Angebot gestartet werden soll. Dies allein wird in der Community als ein kritisches Hemmnis gesehen. Dort bewegen sich ganz überwiegend juristische Laien, die schlicht einem Hobby nachgehen wollen und den rechtstechnischen Unterschied zwischen einer echten Zulassung und einer bloßen Anzeige nicht kennen. Diese Community wird deshalb auch nicht wahrnehmen, dass die nunmehr vorgeschlagene nachträgliche Anzeigepflicht rechtlich „weniger“ ist als ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Stattdessen wird sich schnell der Eindruck durchsetzen, der Gesetzgeber habe sein ursprüngliches Versprechen letztlich doch nicht gehalten, für eine spürbare regulatorische Entlastung beim Online-Streaming zu sorgen.

Vor allem aber würden mit dem geplanten Vorgehen persönliche Daten wie Name und Adresse der Veranstalter unbegrenzt öffentlich zugänglich werden. Die Reichweite der Anzeigepflicht wäre dabei sogar noch größer als die Impressumspflicht nach § 5 TMG. Letztere gilt nur, wenn ein Telemediendienst *gewerblich* und *in der Regel gegen Entgelt* erbracht wird. Nach dem Vorschlag in § 20b Abs. 4 MStV-E wäre dagegen *jeder* Veranstalter eines zulassungsfreien Rundfunkprogramms zur Offenlegung seines Namens und seiner Adresse verpflichtet, also auch jene Streamer, die mit ihrem Angebot keinerlei kommerzielle Zwecke verfolgen und als reine Amateure einer Freizeitbeschäftigung nachgehen.

Dies begegnet erheblichen Bedenken insbesondere im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre der betroffenen Individuen, die ihr Angebot häufig – wie z.B. auch viele Twitch-Streamer – aus ihren eigenen vier Wänden heraus veranstalten. Solche (zulassungsfreien!) Programmveranstalter fänden sich plötzlich – auch wenn ihr Angebot nur eine Handvoll von Leuten erreichen mag – in einer unüberschaubar großen Öffentlichkeit wieder. Etwaige Kritiker jedweder Couleur wären damit in der Lage, den Programmveranstalter physisch zu lokalisieren und in seine/ihre Privatsphäre einzudringen.

Zu welch verstörenden Auswüchsen dies führen kann, hat etwa der Fall des „Drachenlords“ auf beklemmende Art und Weise verdeutlicht. Hinter dem „Drachenlord“ stand eine Privatperson namens Rainer Winkler, der einen YouTube-Kanal mit offenbar teils kontroversen Inhalten unterhielt. In einem seiner Videos gab Herr Winkler (freiwillig) seine Privatadresse preis. Kurz darauf fanden sich vor seinem eigenen Haus mehrere hundert „Hater“ ein und belästigten ihn. Ein Artikel in der ZEIT vom 5. September 2018 zeichnet ein eindrückliches Bild von dieser Situation (<https://www.zeit.de/digital/internet/2018-08/youtuber-drachenlord-altschauenberg-cyber-mobbing-drachengame>).

Ähnliche Ausfällen stünden zu befürchten, wollte man nun eine allgemeine Anzeigepflicht für alle zulassungsfreien Rundfunkanbieter schaffen. Wir bitten deshalb nachdrücklich darum, dies gerade unter den dargestellten Privatsphäre-Bedenken noch einmal sorgfältig abzuwägen und im Ergebnis auf eine Anzeigepflicht für zulassungsfreien Rundfunk zu verzichten. Dies gilt umso mehr, als eine solche Anzeigepflicht weder europarechtlich geboten ist, sich in der Praxis ohnehin nicht durchsetzen ließe, und überdies auch verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet (dazu im Folgenden jeweils ausführlich).



3. Die AVMD-Richtlinie verlangt keine allgemeine Anzeigepflicht

Der aktuelle MStV-E schweigt über die Motivation, eine allgemeine Anzeigepflicht vorzuschlagen. Es fehlt jegliche sachliche oder rechtliche Begründung. Wir vermuten allerdings, dass die Anzeigepflicht der Umsetzung des Art. 2 Abs. 5b der AVMD-Richtlinie in deutsches Recht dienen soll.

Die neue AVMD-Richtlinie verlangt von den Mitgliedsstaaten aber gerade *keinen* Aufbau eines umfassenden öffentlichen Registers mit (persönlichen) Daten zu allen Mediendiensteanbietern. Art. 2 Abs. 5b der Richtlinie muss vielmehr im Kontext der übrigen Regelungen des Artikel 2 gesehen werden. Dieser normiert das für die Richtlinie prägende Sendestaatsprinzip, wonach für die Regulierung eines bestimmten Mediendienstes stets jeweils auch nur ein Mitgliedsstaat zuständig sein soll. Gleichzeitig erkennt die Richtlinie aber an, dass es im Einzelfall schwierig sein kann, den zuständigen Sendestaat nach den einschlägigen Kriterien zu ermitteln. Das mag umso mehr der Fall sein, wo Mediendienste zunehmend von großen multinationalen Unternehmen mit vielfältiger Geschäftstätigkeit in verschiedenen Mitgliedstaaten erbracht werden. (Erst) *daraus* kann der Bedarf nach mehr Transparenz über die Anbietertätigkeit entstehen, dem durch die Schaffung einer entsprechenden Datenbank zu den maßgeblichen Sendestaatskriterien Rechnung getragen werden könnte (oder auch nicht).

Bei zulassungsfreiem Rundfunk i.S.d. § 20b MStV-E wird es sich dagegen in aller Regel gerade nicht um solche Zweifelsfälle im Hinblick auf das Sendestaatsprinzip handeln. Die Anbieter solcher Streaming-Programme sind zumeist Privatleute, die den gesamten Content ihres Angebots selbst erstellen. Sie verbreiten das Angebot von einer einzigen „Sendestelle“, in der Regel aus ihrem eigenen Zuhause. Es wird deshalb kaum Gründe geben, aus denen verschiedene Mitgliedsstaaten zu unterschiedlichen Auffassungen bzgl. des maßgeblichen Sendestaats für ein solches Angebot kommen könnten. Die Frage nach dem anwendbaren Recht wird für solche Dienste im Gegenteil grundsätzlich sehr einfach zu beantworten sein. Es würde deshalb aber auch keine zusätzliche Rechtsklarheit bringen, gerade diese Anbieter in eine europaweite Datenbank zum Sendestaatsprinzip aufzunehmen.

Im Gegenteil: Die Erwägungsgründe 15 und 16 der AVMD-Richtlinie machen sehr deutlich, dass – obschon transparente Eigentumsverhältnisse im Medienbereich wichtig für die Meinungsfreiheit sind – *„insbesondere im Hinblick auf die Angaben, die zur Eigentümerstruktur und zu den wirtschaftlichen Eigentümern gemacht werden können, [...] die Entscheidung bei den einzelnen Mitgliedstaaten [liegt]“*. Das Unionsrecht macht den deutschen Rundfunkgesetzgebern also gerade keine Vorgaben dazu, ob (alle) Mediendiensteanbieter ihre Eigentümerstruktur öffentlich machen müssen oder nicht. Wollte man nun eine allgemeine Anzeigepflicht für zulassungsfreien Rundfunk schaffen, ginge das deshalb weit über die Ziele der AVMD-Richtlinie hinaus. Denn eine solche Anzeigepflicht würde bei Streamern, die als Privatpersonen handeln und deren Identität nicht durch eine gesellschaftsrechtliche Hülle „geschützt“ ist, zwangsläufig zu einer Offenlegung des oder der wirtschaftlich Berechtigten führen.

Vielmehr hält auch die neue AVMD-Richtlinie – wie schon die vorherige RL 2010/13 – daran fest, keine Harmonisierung des Zulassungsregimes für Rundfunk oder sonstige Mediendienste vorzunehmen. Das Gemeinschaftsrecht überlässt es ganz bewusst den Mitgliedsstaaten, für die Veranstaltung von Rundfunk eine Zulassung, eine Anzeige oder keines von beiden zu verlangen. Von



diesem Umsetzungsspielraum sollten die Länder hier Gebrauch machen und auf eine allgemeine Anzeigepflicht für zulassungsfreien Rundfunk verzichten.

4. Die Anzeigepflicht würde uferlos gelten und wäre unmöglich durchzusetzen

Die vorgeschlagene Anzeigepflicht würde darauf hinauslaufen, dass de facto jeder, der einen Account bei einem Social-Media-Dienst eröffnet, seinen Namen und seine Adresse bei den Landesmedienanstalten hinterlegen müsste – denn praktisch alle großen Social-Media-Anbieter verfügen inzwischen über Live-Streaming-Funktionen, z.B. Facebook, YouTube oder Twitter. Das würde zu einer unüberschaubaren Anzahl von Anzeigepflichtigen führen, umso mehr in einem Markt, der sich stetig wandelt und ständig neue (Streaming-)Angebote hervorbringt. Die Landesmedienanstalten wären insoweit schlicht chancenlos, eine Datenbank der anzeigepflichtigen Anbieter auch nur ansatzweise vollständig und aktuell zu halten. Eine solche Anzeigepflicht könnte demnach in der Praxis ohnehin nicht durchgesetzt werden; sie würde von vornherein leer laufen. Die Rundfunkgesetzgeber wären deshalb gut beraten, erst gar keine neuen regulatorischen Vorgaben zu schaffen, die in der Sache sowieso wirkungslos bleiben, von der Netzgemeinde aber als Versuch einer behördlichen Überwachung wahrgenommen werden.

Erschwerend kommt noch hinzu, dass eine Anzeigepflicht offenbar nicht nur für zulassungsfreien Rundfunk angedacht ist (§ 20b Abs. 4 MStV-E), sondern gemäß § 55 MStV-E sowie § 2b TMG-E sogar auch für *non-lineare* audiovisuelle Mediendienste gelten soll. Dies würde den Kreis der Anmeldepflichtigen noch einmal erheblich ausweiten. Es wären dann auch alle diejenigen betroffen, die ein Video lediglich zum Abruf über YouTube, Facebook, Twitter, etc. verfügbar machen. Selbst wenn nur ein Bruchteil der Nutzer dieser Dienste sich tatsächlich mit Name und Adresse bei den Landesmedienanstalten melden würden, würden diese mit Anmeldungen buchstäblich überschwemmt. Es dürfte den Landesmedienanstalten angesichts ihrer begrenzten Ressourcen schlicht unmöglich sein, eine solche Menge von Anmeldungen überhaupt zu verarbeiten, geschweige denn die Richtigkeit der gemachten Angaben zu prüfen.

Erlauben Sie uns auch in diesem Zusammenhang noch einmal den Hinweis, dass es sich bei der überwältigenden Mehrheit der Streamer um Privatpersonen handelt, die in ihrer Freizeit Video-Games spielen oder anderen Aktivitäten nachgehen und daran einen meist sehr kleinen Kreis interessierter Nutzer teilhaben lassen wollen. Dieser Community erscheint es schon im Ansatz als geradezu weltfremd, dass ihre Tätigkeit auch nur theoretisch etwas mit „Rundfunk“ zu tun haben soll. Wenn sich diese Nutzer nun mit – aus ihrer Sicht – gänzlich ungerechtfertigten bürokratischen Anforderungen konfrontiert sehen, wird dies aller Wahrscheinlichkeit nach zu entsprechenden Abwehrreaktionen führen. Sofern sie die Anzeigepflicht nicht ohnehin einfach ignorieren, werden sich einzelne Nutzer ihr vermutlich durch bewusst falsche Angaben entziehen oder aber ihre Streaming-Dienste lieber ganz einstellen, so wie es z.B. bei *PietSmiet* geschehen ist. In jedem Fall ginge dies zulasten der Medienvielfalt, ohne auch nur einen irgendwie greifbaren Vorteil auf Seiten der Rechtsdurchsetzung zu erzeugen.



5. Die Anzeigepflicht wäre verfassungswidrig

Als Anbieter audiovisueller Live-Inhalte genießt jeder Streamer ohne Zweifel den Schutz der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Demnach erfordert jeder Eingriff in diese grundrechtlich geschützte Position eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Daran jedoch fehlt es bei der vorgeschlagenen Anzeigepflicht.

Die Anzeigepflicht wäre in jedem Fall ein relevanter Grundrechtseingriff. Sie macht den Zugang zum Rundfunk zwar nicht, wie bei zulassungspflichtigen Angeboten, von einer behördlichen Vorabgenehmigung abhängig. Gleichwohl legt sie den Rundfunkanbietern bestimmte Verhaltenspflichten auf, die sie in ihrer freien Grundrechtsentfaltung behindern. Dies genügt für die Annahme eines Grundrechtseingriffs und verlangt deshalb eine entsprechende Rechtfertigung. Dabei wäre insbesondere zu begründen, warum für zulassungsfreien Rundfunk trotzdem noch eine Anzeigepflicht gelten soll, während dies bei anderen Mediengattungen (weiterhin) nicht der Fall ist.

Die Zulassungspflicht für „herkömmlichen“ Rundfunk wurde verfassungsrechtlich stets unter zwei Aspekten gerechtfertigt: Zum einen durch die besondere Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft des Rundfunks, respektive des Fernsehens, und dem damit einhergehenden besonderen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung. Und zum anderen durch die Knappheit der verfügbaren – ursprünglich nur analog-terrestrischen – Übertragungswege, deren Nutzung entsprechend begehrt und teuer war. Mit dieser Begründung hält die Verfassungsrechtsprechung seit Jahrzehnten daran fest, dass Rundfunkveranstalter eine Zulassung benötigen, andere Medienanbieter – wie z.B. Zeitungsverleger – dagegen nicht.

Selbstverständlich erscheint dieser Rechtfertigungsansatz angesichts der heutigen Medienwirklichkeit schon dem Grunde nach fragwürdig: Die Knappheit der Übertragungswege hat sich praktisch aufgelöst. Wer heute Rundfunk veranstalten und ein Publikum mit seinen Inhalten erreichen will, dem steht eine Vielzahl an bezahlbaren Alternativen zur Verfügung, insbesondere als OTT-Anbieter. Gleichzeitig (und infolgedessen) hat sich die Anzahl der verfügbaren Angebote vervielfacht, und jedes einzelne Angebot ist heute für sich genommen weit weniger bedeutsam für die öffentliche Meinungsbildung als früher das klassische Fernsehen.

Es ist deshalb auch folgerichtig, dass der MStV-E dieser Entwicklung durch die Abschaffung der Zulassungspflicht für Rundfunkprogramme Rechnung trägt, die unterhalb der Relevanzschwelle des § 20b Abs. 1 stattfinden. Der Wortlaut des § 20b Abs. 1 MStV-E hält dazu ausdrücklich fest, dass diese Programme nur eine geringe Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung entfalten (Nr. 1) bzw. nur wenige Nutzer erreichen (Nr. 2), es ihnen also u.a. an der notwendigen Breitenwirkung fehlt. Die Abschaffung der Zulassungspflicht für diese Programme ist deshalb in der Tat nicht nur richtig, sie ist sogar verfassungsrechtlich *geboten*.

Nicht hinnehmbar ist vor diesem Hintergrund dagegen, an die Stelle der (entfallenen) Zulassung nun eine Anzeigepflicht für die zulassungsfreien Angebote treten zu lassen. Nicht nur würde das ursprüngliche Anliegen einer spürbaren Deregulierung dadurch konterkariert und rechtspolitisch entwertet (siehe dazu bereits oben). Auch ist nicht ersichtlich, wie die Anzeigepflicht für sich genommen verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein könnte. Dies gilt einmal mehr im Vergleich mit Printmedien wie z.B. BILD oder der FAZ, für die keine entsprechende Anzeigepflicht gilt – und



es erübrigen sich insoweit alle weiteren Ausführungen dazu, dass diese Printmedien wohl ungleich meinungsrelevanter sein dürften als ein einzelner Online-Stream mit weniger als 20.000 durchschnittlichen Nutzern.

6. Schlussbemerkung

Die vorgeschlagene Anzeigepflicht für zulassungsfreie Rundfunkangebote wäre ein empfindlicher Rückschlag für die ansonsten sehr begrüßenswerten Bemühungen der Länder, die regulatorischen Hürden beim Online-Streaming abzubauen. Wir geben zu bedenken, dass die Netzgemeinde darauf mit starker Ablehnung reagieren und das Vorhaben als illegitime Einmischung in ihre Privatsphäre und in ihr kreatives Selbstverständnis verurteilen würde. Dies hätte nicht zuletzt negative Folgen für die Vielfalt der (Online-)Medien. Das alles wäre umso schwerer hinzunehmen, als die Schaffung einer solchen Anzeigepflicht nicht nur medienpolitisch fehlgeleitet erscheint. Sie ist nämlich schon gemeinschaftsrechtlich nicht geboten, noch ließe sich sie in der Praxis auch nur ansatzweise umsetzen, und schließlich fehlt ihr ganz offensichtlich auch die verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

Nach alledem bitten wir dringend darum, **den Klammerzusatz in § 20b Abs. 4 MStV-E sowie die entsprechende Passage in § 55 ersatzlos zu streichen.**

Wir danken nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme und stehen für den weiteren Diskurs jederzeit gern zur Verfügung. Geschäftsgeheimnisse sind in dieser Stellungnahme nicht enthalten.

* * * * *

Kontakt: **Burkhard Leimbrock**
Commercial Director Europe
Twitch Interactive Germany GmbH
burkhard@twitch.tv