

Drittes Strukturpapier zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten

Neue technische Entwicklungen ermöglichen eine Vielzahl verschiedenartiger Dienste im Bereich elektronischer Kommunikation. Diese Dienste bedürfen der Zuordnung zu verschiedenen vom Gesetzgeber konkretisierten Erscheinungsformen. Denn je nach Zuordnung sind verschiedenartige organisatorische und inhaltliche Anforderungen an den jeweiligen Dienst zu stellen. Nur wenn ein Dienst dem Rundfunkbegriff unterfällt, sind die Anforderungen des Rundfunkstaatsvertrags und der Landesmediengesetze zu erfüllen, die im Hinblick auf Art. 5 GG zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Interesse eines funktionierenden Prozesses öffentlicher Meinungsvielfalt aufgestellt wurden.

In Betracht kommt eine Qualifizierung der Angebote als

- Rundfunk i. S. d. Art. 1 § 2 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 (z.B. BayGVBl S. 451) zuletzt geändert durch den 6. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vom 01.07.2002
- Mediendienst i. S. d. § 2 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertrags über Mediendienste (Mediendienste-Staatsvertrag) vom 28. Januar/ 12. Februar 1997 (z.B. BayGVBl S. 226), zuletzt geändert durch Jugendmedienschutz-Staatsvertrag vom 10./ 27. September 2002 (z.B. BayGVBl 2003, S. 147)
- Teledienst i. S. d. § 2 Abs. 1 Teledienstegesetz (TDG), welches als Artikel 1 des Gesetzes zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste (Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz – IuKDG) vom 22. Juli 1997 (BGBl. I S. 1870) verabschiedet wurde.

Neu hinzugekommen ist die Bezeichnung „Telemedien“ durch den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) vom 10./27. September 2002. Davon werden alle Teledienste im Sinne des TDG und alle Mediendienste im Sinn des Mediendienste-Staatsvertrag (MDStV) verstanden, soweit sie nicht Rundfunk sind.

Während es sich bei Telediensten um Individualkommunikation handelt (§ 2 Abs. 1 TDG) und bereits insofern eine Abgrenzung zum Rundfunk und zu Mediendiensten möglich ist, richten sich sowohl Rundfunk als auch Mediendienste an die Allgemeinheit (§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 RStV sowie § 2 Abs. 1 Satz 1 MDStV). Dadurch entsteht eine Abgrenzungsproblematik zwischen Rundfunk und Mediendiensten, die durch dieses Strukturpapier gelöst werden soll.

Die DLM hat am 16.12.1997 ein Erstes Strukturpapier über die Zuständigkeit der Landesmedienanstalten im Grenzbereich zwischen Rundfunk und Mediendiensten und die Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten beschlossen. Ein Zweites Strukturpapier zur Unterscheidung von Rundfunk und Mediendiensten wurde am 7./8. Dezember 1998 von der DLM verabschiedet. Wie bereits die ersten beiden Strukturpapiere gibt auch das Dritte Strukturpapier den aktuellen Meinungsstand in der DLM wieder. Auch in der Zukunft wird die DLM die Diskussion der Problem- und Rechtslage fortführen und dabei neue, insbesondere technische Entwicklungen sowie neue und veränderte Erscheinungsformen bei Angeboten einbeziehen.

1 Zuständigkeitsfragen

1.1 Allgemeine Aufsicht

Mediendienste im Sinn von § 2 MDStV sind zulassungs- und anmeldefrei (§ 4 MDStV), so dass es insoweit keiner Tätigkeit der Landesmedienanstalten bedarf.

Den Bereich des Datenschutzes überwachen gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 MDStV die zuständigen Kontrollbehörden des Bundes und der Länder jeweils für ihren Bereich (§§ 16 bis 20 MDStV).

Die Einhaltung der übrigen Bestimmungen des Mediendienste-Staatsvertrags wird nach § 22 Abs. 1 Satz 2 MDStV durch eine nach Landesrecht bestimmte Aufsichtsbehörde überwacht. Die einzelnen Länder haben hierfür ganz unterschiedliche Behörden bestimmt.

1.2 Zuständigkeit der Landesmedienanstalten

- § 20 Abs. 2 Satz 1 RStV bestimmt, dass Anbieter von Mediendiensten einer Zulassung nach Landesrecht bedürfen, "wenn und soweit" die Mediendienste dem Rundfunk zuzuordnen sind. Zuständig sind nach Landesrecht die Landesmedienanstalten. Insgesamt ist damit keine neue Zuständigkeit der Landesmedienanstalten begründet. Es handelt sich, was die "Soweit"-Klausel betrifft, vielmehr um eine Variante von § 20 Abs. 1 Satz 1 RStV, wonach private Veranstalter zur Veranstaltung von Rundfunk einer Zulassung nach Landesrecht bedürfen.

- Auch § 20 Abs. 2 Satz 2 RStV, wonach die zuständige Landesmedienanstalt im Einvernehmen mit allen anderen Landesmedienanstalten feststellt, dass ein Mediendienst dem Rundfunk zuzuordnen ist, begründet keine neue Zuständigkeit der für die Rundfunkzulassung zuständigen Landesmedienanstalt. Die Vorschrift normiert allerdings eine Zuständigkeit der anderen Landesmedienanstalten im Sinne einer Beteiligung an der Entscheidung der zuständigen Landesmedienanstalt. Zur Vereinheitlichung der Rechtsanwendung werden Fälle von grundsätzlicher Bedeutung – ähnlich wie bei der Werbung – in die DLM eingebracht und dort beraten.
- Nach § 20 Abs. 2 Satz 3 RStV sind Anbieter von Mediendiensten berechtigt, bei der zuständigen Landesmedienanstalt einen Antrag auf rundfunkrechtliche Unbedenklichkeit zu stellen.
- Außerhalb der Fälle von § 20 Abs. 2 Satz 3 RStV prüfen die Landesmedienanstalten anlassbezogen, ob Angebote dem Rundfunk zuzuordnen sind. Angebote, die Anlass zu einer Prüfung geben, sind in den Breitbandkabelanlagen enthalten. Von zulassungspflichtigen Angeboten auf anderen Übertragungswegen, die die Landesmedienanstalten nicht ständig im Auge haben, erfahren sie mangels Meldepflicht und zentraler Registrierung durch Hinweise und Beschwerden. Es steht im pflichtgemäßen Ermessen der Landesmedienanstalten, ob, in welchem Rhythmus und mit welcher Intensität sie die Breitbandkabelanlagen und andere Netze darüber hinaus darauf kontrollieren, ob sie Angebote enthalten, bei denen es sich um zulassungspflichtigen Rundfunk handelt.
- Für Verstöße gegen Bestimmungen des Jugendschutzes ist seit In-Kraft-Treten des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags sowohl im Rundfunk- als auch im Telemedienbereich die Zuständigkeit der jeweiligen Landesmedienanstalt gem. § 20 Abs. 1 JMStV gegeben. Die Entscheidungen trifft die jeweils zuständige Landesmedienanstalt durch die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM), § 20 Abs. 2, 4 JMStV.

2 Abgrenzung von Rundfunk und Mediendiensten

2.1 Allgemeine Überlegungen

Rundfunk trat traditionell herkömmlicher Weise in Erscheinung

- als zugangs- und entgeltfreier Verteildienst,
- mit BewegtbildTon oder Ton allein,
- mit redaktionell gestalteten Inhalten, die sich als Darbietung realen oder fiktionalen Geschehens, als Gemengelage von Tatsachen und Meinungen beschreiben lassen,
- die sich auf Themen beziehen, die den Menschen als Individuum oder als Teil der Gesellschaft betreffen.

Aufgrund der technischen Neuerungen ist allerdings fraglich, ob diese Betrachtungsweise noch ausreichend ist, um eine Abgrenzung zwischen den Begriffen „Rundfunk“ und „Medien-dienst“ zu erzielen.

2.2 Die einfachgesetzliche Verwendung des Begriffs „Rundfunk“

§ 2 Abs. 1 RStV beschreibt Rundfunk als

die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von *Darbietungen* aller Art in Wort, in Ton und Bild unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters.

Demgegenüber handelt es sich nach § 2 Abs. 1 MDStV bei Mediendiensten um

an die Allgemeinheit gerichtete Informations- und Kommunikationsdienste in Text, Ton oder Bild, die unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters verbreitet werden.

Unterscheidungsmerkmal zwischen Rundfunk und Mediendienst ist damit im Wesentlichen, dass Ersterer eine Darbietung enthält. Eine Definition dieses Begriffes wiederum findet sich im Gesetz nicht.

Der Gesetzgeber ist selbst in der Verwendung des Begriffs nicht stringent. So erkennt denn auch § 2 Abs. 2 Nr. 4 MDStV für die dort als Mediendienst typisierten Angebote, dass sie "Text-, Ton- oder Bild**darbietungen**" enthalten. Von den in § 2 Abs. 2 Nr. 3 MDStV erfassten Textdiensten war bislang auf jeden Fall der Videotext Rundfunk im Rechtssinn (§ 2 Abs. 1 RStV, a. F.). Lehre und Rechtsprechung ist es bislang ebenfalls - soweit ersichtlich - nicht gelungen, das Tatbestandsmerkmal "Darbietung" für die Unterscheidung generell-abstrakt operationabel zu machen. Folglich gibt das gesetzliche Tatbestandsmerkmal der Darbietung ohne inhaltliche Auslegung als solches für die Unterscheidung Rundfunk-Mediendienst nichts her.

Trotz der Unschärfe des Tatbestandsmerkmals Darbietung muss aber Beachtung finden, dass der Gesetzgeber die Unterscheidung Rundfunk - Mediendienst an diesem Tatbestandsmerkmal festmacht. Meinungsbildungsrelevanz eines Angebots als Begriffskern des Tatbestandsmerkmals Darbietung ist wahrscheinlich das einzig geeignete Kriterium für eine systematische Unterscheidung der beiden Bereiche. Berücksichtigt man nämlich, dass Rundfunk nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Medium und Faktor der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung gilt, wird man vom Vorliegen einer Darbietung ausgehen müssen, wenn ein elektronisches Angebot Informationsinhalte (Inhalte) hat, die bestimmt und geeignet sind, die individuelle oder öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen.

Meinungsbildungsrelevanz haben indessen, wenn auch mit unterschiedlicher Wirkungsintensität (Relevanz), so gut wie alle Inhalte. Etwas anderes ließe sich nur für bestimmte Datendienste vorstellen. Gersdorf (AfP 1995, 565, 569) nennt Software für PC zur Textverarbeitung oder für Verkehrsleitsysteme. Demnach würden so gut wie alle elektromagnetisch verbreiteten Inhalte dem Rundfunkbegriff unterfallen. Die Klassifizierung typisierter Angebote als Mediendienste in § 2 Abs. 2 MDStV sowie die amtliche Begründung zu dieser Vorschrift zeigen jedoch, dass sich der Gesetzgeber von der Vorstellung einer graduell unterschiedlichen Wirkungsintensität der verschiedenen Angebote auf den Meinungsbildungsprozess hat leiten lassen. Bei den in § 2 Abs. 2 MDStV typisierten Angeboten ist die Meinungsbildungsrelevanz nicht in gleichem Maß bedeutsam wie beim Rundfunk, so dass es bei ihnen an einer Darbietung im rundfunkrechtlichen Sinn fehlt. Sie werden deshalb als Mediendienste behandelt.

Das wirft die Frage auf, warum die Meinungsbildungsrelevanz der Angebotstypen in § 2 Abs. 2 MDStV nicht an die von Rundfunk heranreicht. Anders gefragt: Worin unterscheiden sich die Angebotstypen im Hinblick auf die Meinungsbildungsrelevanz von Rundfunk? Bei der Beantwortung dieser Frage ist auf Eigenschaften abzuheben, die den Rundfunk auszeichnen und die seine besondere Bedeutung unter allen Medien ausmachen.

2.3 Verfassungsrechtliche Anforderungen

Seine besondere Meinungsbildungsrelevanz, die ihn unter allen Medien auszeichnet, hat Rundfunk nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts durch seine Breitenwirkung, seine Aktualität und seine Suggestivkraft (BVerfGE 90, 60, 87).

- Die Breiten- oder Massenkommunikationswirkung des Rundfunks besteht herkömmlicherweise darin, dass er einer (zunächst) unüberschaubaren Vielzahl von Menschen zeitgleich Tatsachen und Meinungen vermittelt und damit auf einen großen Rezipientenkreis in kurzer Zeit Einfluss genommen wird. Es tritt für einen identischen Inhalt ein zeitgleicher Multiplikationseffekt ein. Für diese Breitenwirkung waren nach dem früheren Stand der Technik weniger Bewegtbild und Ton sowie die redaktionell gestalteten Inhalte bedeutsam, sondern die ursprüngliche Eigenschaft als Verteildienst, der - ähnlich dem Wasser in einem zentralen Versorgungssystem - ständig in praktisch allen Haushalten präsent ist und dessen Inhalt ohne großen Aufwand rezipierbar ist. Aufgrund der rasanten technischen Entwicklung der letzten Jahre ist allerdings nicht mehr einzig und alleine auf die Einordnung als Verteildienst unter rein technischem Blickwinkel abzustellen. Vielmehr kann diese Breitenwirkung grundsätzlich mit jedem Online-Dienst, bewirkt werden, wenn aufgrund der technischen Gegebenheiten ein hinreichend großer Personenkreis in vergleichbarer Weise wie mit klassischen Verteildiensten erreicht werden kann. Darüber hinaus ist aufgrund des technischen Fortschritts für den Nutzer oft nicht mehr erkennbar, ob er seine Programm via Verteildienst oder auf anderem Wege bekommt. Demnach kommt es auf den technischen Weg der Verbreitung nur sekundär an; ausschlaggebend ist seine Wirkung.
- Die durch die Produktions- und Verbreitungstechnik des Rundfunks ermöglichte Aktualität der vermittelten Inhalte erzeugt beim Rezipienten den Eindruck der Teilhabe am Geschehen und motiviert dazu, sich meinungsbildend damit auseinander zu setzen.

- Die Suggestivkraft des Rundfunks beruht auf Faktoren wie dem Eindruck der Authentizität der audiovisuellen Darstellung, der u. a. durch die Kombination von Bewegtbild und Ton entsteht, und bei der Live-Berichterstattung besonders stark ist. Trotz der allgemein bekannten Tatsache, dass Bilder und Bildfolgen, auch im Zusammenwirken mit dem Ton, immer wieder manipuliert oder zusammengesetzt werden, um zielgerichtet Botschaften zu transportieren, neigt der Rezipient doch generell dazu, das Gesehene und Gehörte erst einmal für bare Münze zu nehmen. Das Bewegtbild bietet infolge der verwendeten audiovisuellen Codes wie Licht, Farbe und Kameraeinstellung weit größere dramaturgische Möglichkeiten als das geschriebene Wort. Trotz der institutionellen Staatsfreiheit des Rundfunks vermittelt vor allem die Berichterstattung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk aber auch die privater Sender immer noch den Eindruck von Autorität und Glaubwürdigkeit.

Eine abschließende Definition von Rundfunk ist selbst nach Auffassung des BVerfG jedoch auch anhand dieser drei Merkmale nicht möglich. Inhalt und Tragweite verfassungsrechtlicher Begriffe und Bestimmungen hängen (auch) von ihrem Normbereich ab; ihre Bedeutung kann sich bei Veränderung in diesem Bereich wandeln. Dies gilt auch für den Rundfunkbegriff (BVerfGE 73, 118, 154). Soll die Rundfunkfreiheit in einer sich wandelnden Zukunft ihre normierende Wirkung bewahren, dann kann es nicht angehen, nur an eine ältere Technik anzuknüpfen, den Schutz des Grundrechts auf diejenigen Sachverhalte zu beschränken, auf welche diese Technik bezogen ist, und auf diese Weise die Gewährleistung in Bereichen obsolet zu machen, in denen sie ihre Funktion auch angesichts der neuen technischen Möglichkeiten durchaus erfüllen könnte (BVerfGE 74, 297,350).

2.4 Konkretisierung der Kriterien des BVerfG

2.4.1 Rundfunk als Typus

Somit ist festzuhalten, dass der Rundfunkbegriff kein Begriff ist, aus dem Folgen für die gesamte Ordnung der elektronischen Kommunikation im Wege juristischer Deduktion gewonnen werden können, sondern der umgekehrt seinerseits das Ergebnis der im Interesse der Abwehr von Einflussnahmen auf die öffentliche Meinungsbildung für notwendig gehaltenen Regulierung darstellt.

Eine abstrakte abschließende Definition des Rundfunkbegriffs würde voraussetzen, dass eine konkrete, abschließende Zuordnung anhand von abstrakten Merkmalen möglich ist. Dies ist jedoch auch aus Sicht des BVerfG nicht möglich, da der Gehalt des Rundfunkbegriffs sich bei Veränderungen in dem von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Sozialbereich ändern kann. Somit kann lediglich eine das Erscheinungsbild berücksichtigende Beschreibung abgegeben werden und ist der Begriff Rundfunk als Typus anhand von sog. offenen Typenmerkmalen zu definieren.

Auf diesem Wege werden dem Begriff Rundfunk auch Merkmale zugeordnet. Doch müssen sie nicht zwingend vorliegen, um eine Rechtsfolge auszulösen, wie das bei abstrakten Tatbestandsmerkmalen der Fall ist. Derartige Merkmale können in Abstufungen vorliegen, d.h. stärker oder schwächer vorhanden sein, evtl sogar fehlen und doch eine Einordnung unter den Begriff Rundfunk ermöglichen. Somit ist zum einen eine mit fließenden Abstufungen versehene Einordnung gerade von Grenzfällen möglich; zum anderen ist bei Änderungen im tatsächlichen, vor allem im technischen Bereich keine ständige Anpassung der Merkmale erforderlich. Vielmehr ermöglichen es die Merkmale, die technischen Entwicklungen richtig einzuordnen.

Dies bedeutet, dass ein massenmediales Kommunikationsmedium als umso rundfunktypischer zu bezeichnen ist, je mehr und je stärker bestimmte Typenmerkmale erfüllt sind. Als Leitbild sowohl für die Zusammenstellung der Merkmale als auch für die abschließende Bewertung dient dabei das Beeinflussungspotenzial für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung; die die Meinungsbildungsrelevanz umschreibenden Kriterien der Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft sind Ausgangspunkt.

Nach dem derzeitigen Meinungsstand der DLM kann es für die Einordnung eines Dienstes als Rundfunk auf seinen elektronischen Verbreitungsweg nicht entscheidend ankommen, d.h. es dürfen aus den technischen Gegebenheiten eines Dienstes allein keine Schlussfolgerungen auf seine Positionierung gezogen werden. Es darf für die Frage nach der Rundfunkqualität im Zeitalter der Konvergenz nicht auf technische Zufälligkeiten ankommen. Die Art des elektronischen Verbreitungsweges stellt an sich kein Merkmal dar, an dem sich die Zuordnung Rundfunk oder Mediendienst festmachen lässt (so bereits BVerfG 74, 297, 350). Ausschlaggebend ist vielmehr immer die Meinungsrelevanz des verbreitenden Inhalts, ihre Wirkung auf den Empfänger. Diese kann aufgrund unterschiedlicher technischer Voraussetzungen unterschiedlich groß sein.

Ein Dienst ist daher unter Beachtung des Vorstehenden umso rundfunktypischer,

- je höher die Wirkungsintensität der verbreiteten Inhalte als solche ist,
- je stärker die redaktionelle Gestaltung der Inhalte ist
- je realitätsnäher die Inhalte präsentiert werden und
- je größer seine Reichweite und seine gleichzeitige Rezeptionsmöglichkeit/tatsächliche Nutzung sind und
- je weniger Interaktivität des Nutzers den Rezeptionsvorgang bestimmt (Passivität des Nutzungsverhaltens und einfache Bedienbarkeit des Empfangsgeräts)

2.4.2 Die Merkmale im Einzelnen

Diese fünf Hauptkategorien umfassen folgende Gesichtspunkte:

- **Wirkungsintensität** der verbreiteten Inhalte

Es kommt auf die Wirkungsintensität des verbreiteten Inhalts an, auf das von ihm ausgehende Beeinflussungspotenzial auf die Meinungsbildungsfreiheit. Es stellt sich daher die Frage:

Wie groß ist der Bezug der Inhalte zum Gemeinschaftsleben, so dass das „Selbstgespräch der Gesellschaft“ stattfinden kann? Sind Themenvielfalt und Aktualität (der Themen) gegeben? Je größer der Bezug zum Gemeinschaftsleben, desto größer die Kommunikation zwischen den Rezipienten, desto höher das Beeinflussungspotenzial auf die öffentliche Meinungsbildung.

- **redaktionelle Gestaltung** der Inhalte

Ist eine strukturelle Abfolge der Inhalte derart gegeben, dass die zeitlich aufeinander folgende Inhalte untereinander so verknüpft werden (**Struktur**), dass der Rezipient möglichst vom **Aus- oder Umschalten abgehalten** wird? Eine Struktur, die vom Aus-/Umschalten abhält, führt zu längerer Rezeption und damit zu stärkerem Einfluss auf die Meinungsbildung.

Es ist zu prüfen, inwieweit eine Selektion der Inhalte stattfindet, ob sie inhaltlich und technisch aufbereitet werden. Das Auswählen, Bearbeiten und Senden von Informationen enthält ein großes Beeinflussungspotenzial. Ebenso ist in dieser Kategorie zu bewerten, ob Live-Übertragungen oder überwiegend Aufzeichnungen gesendet werden. Denn auch die Teilhabe am aktuellen Geschehen birgt ein erhöhtes Beeinflussungspotential.

- **Realitätsnähe der dem Rezipienten präsentierten Inhalte**

Die „Kraft der bewegten Bilder“ ist hier ausschlaggebend. Die Kombination von Bild und Ton hat eine Suggestivkraft, die dem Rundfunk wesensimmanent ist. Das Beeinflussungspotenzial ist je größer, desto realitätsnaher, authentischer die Präsentation ist.

- **Reichweite und gleichzeitige Rezeptionsmöglichkeit/tatsächliche Nutzung**

Je mehr Menschen dieselben Inhalte gleichzeitig rezipieren, desto größer die Beteiligung am „Selbstgespräch der Gesellschaft“, die Einflussnahme auf die individuelle und auf die öffentliche Meinungsbildung. Zahlreiche Gesichtspunkte sind hierfür ausschlaggebend, insbesondere gewachsene Kommunikationsräume, Sprachräume oder der Umstand, wie viele Nutzer einen Dienst gleichzeitig in Anspruch nehmen.

Diese Kategorie ist dem Merkmal Breitenwirkung des BVerfG zugeordnet. Mit steigender konkreter Reichweite erhöht sich die Personenzahl, die sich mit dem verbreiteten Inhalt auseinandersetzen kann. Als Korrektiv kann die Ermittlung von Kommunikationsräumen erforderlich sein. Aufgrund von Sprachbarrieren u. ä. kommt es auf die absolute Reichweite oft nicht an. Ausschlaggebend ist: Wie viele Nutzer können gleichzeitig den Dienst tatsächlich in Anspruch nehmen?

- **Geringe Interaktivität des Nutzers beim Rezeptionsvorgang und einfache Bedienbarkeit des Empfangsgeräts**

Die Einfachheit der Bedienung wirkt sich auf die Nutzungshäufigkeit und damit auf das Beeinflussungspotenzial aus. Je geringer der Aufwand beim Empfänger für die Informationserlangung ist, desto höher die Nutzungsquantität, desto größer die aufgenommene Information, desto höher der Einfluss auf die Meinungsbildung. Derjenige, der aktiv nach Informationen sucht, ist nicht so anfällig für subtile Methoden der Meinungslenkung, als der mit verminderter Aufmerksamkeit Konsumierende.

Je mehr und je stärker die genannten Merkmale erfüllt sind, desto rundfunktypischer ist ein Dienst. Bei Überschreiten einer bestimmten Schwelle erfolgt die Einordnung als Rundfunk.

3 Einzelbeispiele des Mediendienste-Staatsvertrags

3.1 Allgemeines

Auch der Mediendienste-Staatsvertrag orientiert sich bei der Angebotstypenbildung an den Kriterien, die die besondere Meinungsbildungsrelevanz des Rundfunks ausmachen. Nur die Angebote, die sich dadurch nicht auszeichnen, die also in ihrer Meinungsbildungsrelevanz unterhalb der des Rundfunks liegen, will er als Mediendienste behandelt wissen.

Das bedeutet jedoch nicht dass ein Angebot, das einem der Angebotstypen in § 2 Abs. 2 MDStV entspricht, stets Mediendienst ist. Die Gesamtbewertung, wie sie unter Ziffer 2.4 dargestellt ist, ist vielmehr auch vorzunehmen, wenn ein Angebot die Tatbestandsmerkmale von § 2 Abs. 2 Nr. 1 - 4 MDStV erfüllt. So stellen denn auch § 2 Abs. 1 Satz 2 MDStV und § 2 Abs. 1 Satz 3 RStV klar, dass die Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags unberührt bleiben. Ergibt die Gesamtbewertung, dass ein Angebot, das einem Angebotstyp in § 2 Abs. 2 Nr. 1 4 MDStV entspricht, in puncto Meinungsbildungsrelevanz dem herkömmlichen Rundfunk gleichkommt (Bericht der Rundfunkreferenten vom 31.08.1995 zum Rundfunkbegriff) und sich diesem gegenüber keine wesentlichen Unterschiede ergeben (BVerfGE 74, 297, 351 f.), ist das Angebot dem Rundfunk zuzuordnen.

Hiermit korrespondiert auch die Vorschrift des § 20 Abs. 2 Satz 1 RStV, wonach Mediendienste einer Zulassung bedürfen, wenn uns soweit sie dem Rundfunk zuzuordnen sind („Soweit-Klausel“).

- Ein abgeschlossener Teil eines Angebots, bei dem es sich um Rundfunk handelt, muss lizenziert werden.
- Ein als Rundfunk zugelassenes Angebot unterliegt insgesamt dem Rundfunkrecht, auch wenn es Elemente enthält, die die Voraussetzungen eines Mediendienstes erfüllen. Deshalb gilt § 20 Abs. 2 RStV nur für Mediendienste mit Rundfunktenelementen, nicht aber für zugelassenen Rundfunk mit Mediendienstelementen.
- Durch Teillizenzierungen darf keine Umgehung rundfunkrechtlicher Vorschriften erfolgen.

- Derzeit greift die "Soweit-Klausel", wenn in einem Signal mehrere Angebote enthalten sind (Bewegtbild/Ton und Videotext). Ihre volle Bedeutung erlangt die Klausel bei digitaler Verbreitung, wenn mehrere Angebote auf einer Plattform zusammengefasst sind. Hier ist es vorstellbar, dass auch in einem Angebot, das sich in seiner Gesamtheit als Abrufdienst darstellt, Rundfunkelemente enthalten sind (z. B. bei AOL, T-Online).

3.2 Die Angebotstypen im Überblick

In § 2 Abs. 2 Nr. 1 - 4 klassifiziert der Mediendienste-Staatsvertrag drei Angebotstypen beispielhaft als Mediendienste. Diese Dienste werden als in ihrer Meinungsbildungsrelevanz unterhalb der des Rundfunks liegend eingestuft:

- wegen ihrer Inhalte: Verteildienste für Fernseheinkauf (Fernseheinkaufsdienste),
- wegen ihrer Präsentationsform: Verteildienste für Messergebnisse und Datenermittlung (Datendienste) sowie Verteildienste für Fernseh-, Radiotext oder vergleichbare Texte (Textdienste) und
- wegen des Nutzungsverhaltens: Abrufdienste mit Text-, Ton- und Bilddarbietungen aus elektronischen Speichern (Abrufdienste).

Nach der amtlichen Begründung zum Mediendienste-Staatsvertrag (z. B. Schleswig-Holsteiner Landtag, Drucksache 14/629, S. 16) gilt für die Ausgliederung einzelner Angebotstypen aus der Rundfunkordnung Folgendes:

- Fernseheinkaufsdienste und die Datendienste dienen wegen ihrer engen inhaltlichen Begrenzung nur in geringem Maß der öffentlichen Meinungsbildung.
- Textdiensten fehlt die Suggestivkraft der bewegten Bilder. Das lässt sich problemlos auch noch für die Datendienste anführen.

Dieses Ergebnis wird auch durch die Anwendung der unter Nr. 2.4. erläuterten Merkmale erzielt. Es fehlt an der Meinungsrelevanz der Inhalte, der Themenvielfalt und dem Bezug zum Gemeinschaftsleben. Textdiensten fehlt zusätzlich noch die realitätsnahe Präsentation.

Hinsichtlich der Ausgliederung der Abrufdienste, wozu die Staatsvertragsbegründung schweigt, hat den Gesetzgeber offensichtlich Folgendes bewogen:

- Zum Zeitpunkt der Ratifizierung des MDStV ging man davon aus, dass das Nutzungsverhalten bei Abrufdiensten derart gering, da aufwendig sei, dass die Meinungsbildungsrelevanz dieser Dienste unterhalb des Rundfunks liege. Dabei wurde die Bewertung eines Dienstes als Mediendienst an die Art und Weise seiner technischen Verbreitung geknüpft.

Aufgrund der fortgeschrittenen technischen Entwicklung – Massenkommunikation kann mittlerweile über elektronische Verbreitungswege erfolgen, die früher nur der Individualkommunikation zur Verfügung standen - und insbesondere ihrer Schnelligkeit kann eine derartig globale Einschränkung der Breitenwirkung den Abrufdiensten nicht mehr generell unterstellt, bzw. die Wirkungen eines Dienstes nicht ausschließlich an seine technische Verbreitung geknüpft werden. Für die Einordnung eines Abrufdienstes als Mediendienst ist daher grundsätzlich zu überprüfen, ob die vom Gesetzgeber für die Einordnung als Mediendienst relevanten Kriterien wirklich erfüllt sind oder ob die Schwelle zum Rundfunk bereits überschritten ist. In letzterem Fall müsste ggf. eine rundfunkrechtliche Zulassung gem. § 20 Abs. 2 RStV erfolgen.

3.3 Einzelfallbeispiele

3.3.1 Verteildienste im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 MDStV - Fernseheinkauf

Fernseheinkaufssendungen, die im Rahmen eines Fernsehprogramms verbreitet und von den Veranstaltern des Fernsehprogramms verantwortet werden und dessen Finanzierung dienen, sind als Teil des Fernsehprogramms Rundfunk und unterliegen rundfunkrechtlichen Bestimmungen, insbesondere den werbezeitlichen Beschränkungen in § 45 a RStV.

Im Übrigen ist von § 2 Abs. 2 Nr. 1 MDStV auszugehen und eine Gesamtbewertung nach Maßgabe der obigen Ausführungen vorzunehmen. Dazu ist festzustellen, dass die Darstellung eines Produkts in einem Warenkatalog durchaus unter den Gesichtspunkten Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft als rundfunkgleich angesehen werden kann. Zu diesem Ergebnis kommt man, wenn das präsentierte Produkt in animierter Darstellung gezeigt wird. In diesen Fällen muss eine Korrektur des Ergebnisses unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Meinungsbildungsrelevanz erfolgen, anderenfalls liefe die Bedeutung von § 2 Abs. 2 Nr. 1 MDStV leer. Es sollte daher mit Schroeder ("Teleshopping und Rundfunkfreiheit", ZUM 1994, S. 477) gefragt werden, ob die Darstellung noch für den Warenmarkt oder schon für den Meinungsmarkt bestimmt ist.

Unschädlich sind

- Umfeldbeschreibungen, die sich auf das Produkt, seine Herstellung oder seinen Gebrauch beziehen, solange der Verkaufszweck erkennbar im Vordergrund steht, wofür z. B. die dauerhafte Einblendung von Kaufpreis, Bestell- und Verkaufsbedingungen u. ä. spricht,
- die Darstellung und die Beschreibung der Waren oder Dienstleistung im Rahmen einer so genannten Live-Präsentation, bei der der Rezipient ggf. die Möglichkeit hat, im Studio anzurufen und produktbezogene Fragen zu stellen, die die Moderatoren beantworten, solange der Verkaufszweck des Ganzen erkennbar im Vordergrund steht.

In beiden Fällen steht der Leistungsaustausch im Vordergrund. Die Inhalte ordnen sich eindeutig dem gewerblichen Zweck unter. Die Angebote gehen nicht über den Bereich der persönlichen Lebensführung hinaus, beziehen sich nicht auf Themen, die den Menschen als Teil der Gesellschaft betreffen, und unterliegen nicht dem Rundfunkrecht.

Fernseheinkauf ist allerdings als Rundfunk zu behandeln, wenn

- das Gezeigte Informationsteile enthält, die keinen Produktbezug mehr aufweisen,
- die Produktpräsentation in Unterhaltungsshows integriert ist o. ä. und
- der Verkaufscharakter eindeutig im Vordergrund steht.

Die Bewertung ist im jeweiligen Einzelfall vorzunehmen.

Werden für die Fälle, dass sich ein Fernseheinkaufsangebot als Rundfunk darstellt, die Grenzen zum Rundfunk nur ausnahmsweise im Einzelfall überschritten, liegt ein Aufsichtsproblem vor. Kommt eine Landesmedienanstalt zu dem Ergebnis, dass ein Fernseheinkaufsangebot aufgrund der systematischen Überschreitungen nach den entwickelten Kriterien dem Rundfunk zuzuordnen ist, so trifft sie nach der positiven Feststellung die notwendigen Maßnahmen.

3.3.2 Verteildienste im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 MDStV

- Der Mediendienste-Staatsvertrag entzieht den Videotext in der Austastlücke des Fernsehsignals, der nach § 2 Abs. 1 Satz 2 RStV a. F. Rundfunk und von der Rundfunkzulassung gedeckt war, nunmehr grundsätzlich dem Rundfunkrecht. Etwas anderes gilt jedoch, wenn die vorzunehmende Einzelfallprüfung ergibt, dass ein dem herkömmlichen

Rundfunk vergleichbarer Grad an Meinungsbildungsrelevanz gegeben ist. Wie die derzeit bekannten Videotextangebote diesen erreichen könnten, ist nicht ersichtlich.

- Bei der vorzunehmenden Gesamtbewertung unterliegt der Teil eines Textangebots dem Rundfunkrecht, der mit dem im Bewegtbild Dargebotenen in engem Zusammenhang steht. In diesem Fall unterliegt das gesamte Videotextangebot dem Rundfunkrecht (Bsp.: Inhaltsinformationen zu laufenden Sendungen, Übertragung der jeweiligen Einschaltquote einer Sendung, Mitteilung des aktuellen Stands der eingegangenen Gelder im Rahmen eines Spendenaufrufs, aktuelle Ozonwerte im Zusammenhang mit einer Gesundheitssendung, Verkaufszahlen eines bestimmten Titels im Hörfunk, Teilnehmerumfragen). Dies ergibt sich daraus, dass Bild, Ton und Text zusammen eine untrennbare Verbindung eingegangen sind.
- Bei elektronischen Rundfunkprogrammführern ist ein Zusammenhang gegeben. Sie bedürfen jedoch im Hinblick auf die Entwicklungen im digitalen Bereich einer genaueren Überprüfung.

3.3.4 Abrufdienst im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 4 MDStV

Ein Abrufdienst zeichnet sich dadurch aus, dass die Informationsleitung vom Nutzer aktuell aufgebaut wird. Der Nutzer entscheidet, was er konkret zu sehen gedenkt. Eine Programmierleistung des Anbieters wird so gut wie nicht erbracht.

- Als typisches Beispiel für einen unter Nummer 4 fallenden Abrufdienst ist die elektronische Videothek zu nennen. Hier handelt es sich nicht nur um einen Abruf im technischen Sinn, vielmehr sind auch die Typenmerkmale des Rundfunkbegriffs nur schwach ausgeprägt. Eine Programmierleistung des Anbieters - jedenfalls eine über die Selektion der am Markt befindlichen Angebote hinaus gehende - erfolgt nicht. Es ist häufig keine gleichzeitige Rezeptionsmöglichkeit gegeben, es wird nicht hinreichend auf die allgemeine Meinungsbildung eingewirkt, da der Kunde allein die Programmauswahl und den Zeitpunkt bestimmt. Es handelt sich um einen Einzeldienst, der das Breitenwirkungskriterium nicht erfüllt.

Dabei kommt es auf die technische Art und Weise der Verbreitung nicht ausschlaggebend an. Zu berücksichtigen ist lediglich, dass sich bei gewissen Techniken eine Breitenwirkung nur schwer entfalten kann, d.h. dass ein Merkmal des Typus Rundfunk noch schwächer ausgebildet ist. Dies ist beispielsweise bei einer Übertragung im ISDN-Wege

der Fall, da hier die lange Übertragungsdauer als auch die mangelnde gleichzeitige Rezeptionsmöglichkeit eine Einordnung als Rundfunk verbieten.

Die Formen des Bezahlfernsehens sind generell nicht vom Rundfunkbegriff ausgenommen. Sie gehören nicht zu den Abrufdiensten. Die Tatsache der Verschlüsselung zum Zwecke der Sicherstellung der Finanzierung ändert an der Adressierung eines Angebots an die Öffentlichkeit nichts. Jeder, der bereit ist zu zahlen, hat Zugang zum Programm. Die erforderliche Freischaltung stellt keinen Abruf im Sinn des § 2 Abs. 2 Nr. 4 MDStV dar und macht als solche die Angebote nicht zum Mediendienst. Dass die Art der Bezahlung einen Dienst nicht zum Mediendienst macht, stellt bereits § 2 Abs. 1 Satz 2 RStV klar: Der Rundfunkbegriff schließt danach Darbietungen ein, die verschlüsselt verbreitet werden oder gegen besonderes Entgelt empfangbar sind. Die Freischaltung kann monats- oder jahresweise im Abonnement für ein gesamtes Programmangebot oder für einen kürzeren Zeitraum und auf einzelne Programme (pay-per-channel) beschränkt werden.

- In der Praxis ist pay-per-channel häufig mit der Ausstrahlung eines Dienstes in der Form des near-video-on-demand kombiniert. Derartige Dienste zeichnen sich im Zeitalter der heutigen Technik vorwiegend dadurch aus, dass ein identisches Programm zeitversetzt in relativ kurzen Abständen ausgestrahlt wird, so dass der Zuschauer durch mehr Wahlmöglichkeiten betreffend die Anfangszeiten des Programmablaufs eine Erhöhung des Nutzungskomforts erfährt. Der Dienst wird jedoch bereits vor der Freischaltung durch den Kunden verteilt (programmiert und vorrätig gehalten), allerdings ist nur den Bezahlern, die im Besitz einer besonderen technischen Einrichtung (Set-top-box) sind, der Zugriff möglich. Es muss aus Gründen der Abrechnung vorab eine Freischaltung des einzelnen Kanals erfolgen, was lediglich eine bestimmte Art der Bezahlform und keinen Abruf i. S. d. Nr. 4 darstellt. Ebenfalls ist dem Kunden bewusst, dass kein Einzeldienst von ihm in Anspruch genommen wird, sondern dass er einer größeren Nutzergruppe angehört, die aufgrund der Bezahlung auf das Angebot zugreifen kann.
- Bei derartigen Angeboten ist unabhängig von ihrer technischen Übertragungsform zu prüfen, ob sie die erforderliche Meinungsrelevanz, die gleichzeitige Rezeptionsmöglichkeit, die einfache Bedienbarkeit des Empfangsgeräts etc., also d.h. die unter Nr. 2.4 dargestellten Kriterien aufweisen.

Kontakt bei Rückfragen:

Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM)
c/o Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk (LPR Hessen)
Telefon: (05 61) 9 35 86 – 15, E-Mail: dln@lpr-hessen.de