

Multimedienste
– verfassungsrechtliche Einordnung und
einfach–gesetzliche Regulierung –

Inaugural–Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Rechte
der Fakultät für
Wirtschaftswissenschaften
der Technischen Universität
Chemnitz

vorgelegt von
Jörg Hübner
Rechtsreferendar in Leipzig

15.07.1998

Bibliographische Beschreibung

"Multimedienetze – verfassungsrechtliche Einordnung und einfach-gesetzliche Regulierung"
Hübner, Jörg, 1998
171 Seiten, 306 Literaturangaben
Technische Universität Chemnitz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
Dissertation

Inhalt

Multimedia begründet in vielfältiger Weise die Gefährdung des chancengleichen Marktzugangs der Multimediaanbieter zu den Distributionsstrukturen sowie der Nutzer zur Anwendung der angebotenen Inhalte. In dieser Arbeit werden daher der hierdurch hervorgerufene Regulierungsbedarf ermittelt und Lösungsvorschläge unterbreitet.

Zunächst werden die zu behandelnden Multimedienetze anhand des erarbeiteten Multimedienetzebegriffes konkretisiert, um eine Abgrenzung von herkömmlichen Telekommunikationsdiensten vornehmen zu können.

Desweiteren werden die Multimedienetze und ihre Nutzungsanwendungen in die Regelungssystematik des Grundgesetzes eingeordnet und somit die verfassungsrechtlichen Vorgaben und Grenzen für die zu erörternde staatliche Regelung von Multimedienetzen ermittelt.

Die aufgrund der vielfältigen Erscheinungsformen von Multimedia entstandene Rechtsunsicherheit über die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern für Multimedia wird im Fortgang der Arbeit durch eine eindeutige Zuordnung der Regelungskompetenzen beseitigt.

Die Ermittlung des Regelungsbedarfs sowie die Erörterung von Regelungsmitteln erfolgt insbesondere auf dem Rechtsgebiet des Aufsichtsrechts über die kommunikative Betätigung, das sich mit der Zulassung und Kontrolle medialer Aktivitäten befaßt, im Bereich der sozio-kulturellen Zugänglichkeit, welche die Gefahr des Ausschlusses einzelner Nutzer oder Nutzergruppen von Multimedienetzen aufgrund der angestrebten Entgeltfinanzierung der Dienste betrifft sowie im Hinblick auf technische Beschränkungen des Zugangs zu Multimedia. Als technische Beschränkungen des Zugangs zu Multimedia werden insbesondere die Hilfsmittel für die Distribution von Multimedienetzen – wie die Paketbildung von Programmen, die Navigationssysteme und die Zugangskontrollsysteme – behandelt.

Multimediatechnik
Definition von Multimedia
Ermittlung von Multimedienetzen und -anwendungen
Verfassungsrechtliche Einordnung von Multimedia
Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz
Zugang der Anbieter und Nutzer
Aufsichtsrecht
Paketbildung von Programmen
Navigationssysteme
Zugangskontrollsysteme

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	1
....	
Abkürzungsverzeichnis.....	4
...	4
Literaturverzeichnis.....	18
...	18
Einführung.....	1
...	1
Teil 1.	1
Multimediendienste.....	
A. Bestimmung des Multimediebegriffes.....	2
I. Die Technik von Multimedia.....	4
1. Digitalisierung	4
.....	
2.	4
Verbreitungstechnik.....	
.....	
a) Netzgebundene Verbreitung.....	5
b) Drahtlose Verbreitung	7
.....	
3.	
Speichertechnik.....	8
II. Die durch Multimedia–Technik ermöglichten medialen Anwendungsformen.....	1 1
III. Die Multimediaumschreibung als Grundlage für die Abgrenzung der Telekommunikationsdienste	1 3
1. Die Neuartigkeit der Multimediamerkmale.....	1 3
a) Verbindung verschiedener Medien wie Wort, Bild, Text und Ton.....	1 3
b)	1
Interaktionsfähigkeit.....	3

2. Bestimmtheit der ermittelten Multimediaumschreibung.....	1 6
B. Die Multimediadienste in ihrer gesellschaftlichen Anwendung.....	1 7
I. Klassifizierung als Multimediadienst.....	1 8
1. Die Multimediadienste (Unterscheidung von Abruf-, Zugriffs- und Verteildiensten).....	1 8
2. Einordnung als Multimediadienst	1 9
II. Einzelne Anwendungsformen von Multimediadiensten.....	2 0
1. Die zentralen Systemkonstellationen.....	2 0
a) Internet.....	2 0
b) T- Online.....	2 1
c) Data Broadcasting.....	2 2
d) Digital Audio Broadcasting.....	2 3
e) Digital Video Broadcasting.....	2 4
f) Fernsehtext.....	2 4
g) Kabeltext.....	2 5
2. Einzelne Anwendungsformen multimedialer Dienste.....	2 5
a) Internet- Dienste.....	2 5
aa) World-Wide-Web (WWW).....	2 6
bb) Electronic Mail (E- Mail).....	2 6
cc) File-Transfer-Protocol (FTP).....	2 6
dd) News- Dienst.....	2 6
b) Einkaufsdienste (Teleshopping).....	2 7
c) TV- Angebote.....	2 8

d)	2
Verkehrslitsysteme.....	9
e) Elektronische	3
Publikation.....	0
f)	3
Computerspiele.....	0
g) Informations- und	3
Präsentationssysteme.....	1
h)	3
Weiterbildungssysteme.....	1
i)	3
Telekooperation.....	2
j)	3
Telearbeit.....	2
3.	3
Zusammenfassung.....	3
C. Die beteiligten	3
Personengruppen.....	4
D.	3
Zusammenfassung.....	5
Teil 2. Multimedia und die	3
Verfassung.....	6
A.	3
Allgemeines.....	6
I.	3
Einleitung.....	6
.	
II. Die allgemeine	3
Medienfreiheit.....	7
III. Das Verhältnis des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zum Art. 5 Abs. 1 Satz 1	3
GG.....	9
B. Verfassungsrechtliche Einordnung von	4
Multimedien.....	1

I. Schutz durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG.....	4 1
1. Klassifizierung der Multimediadienste als Massen- oder Individualkommunikation.....	4 1
a) Abgrenzung von Massen- und Individualkommunikation.....	4 2
aa) Die verschiedenen Abgrenzungskriterien.....	4 2
(1) Allgemeinheit des Adressatenkreises.....	4 2
(2) Weitere Abgrenzungskriterien.....	4 2
(a) "Einseitigkeit des Kommunikationsverlaufs".....	4 2
(b) Publizistische Relevanz.....	4 3
(c) "Steuerbarkeit des Informationsvorgangs".....	4 3
bb) Zusammenfassung.....	4 4
b) Einordnung der Multimediadienste.....	4 4
aa) Zuordnung zur Massen- oder Individualkommunikation.....	4 4
(1) Vertragliche Beziehungen.....	4 5
(2) Spartenprogramme.....	4 6
(3) Abrufdienste.....	4 7
bb) Zusammenfassung.....	4 8
2. Freiheit der Meinungsäußerung und -verbreitung gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 GG.....	4 8
a) Schutzbereich.....	4 8
b) Die multimediale Meinungsäußerung im Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt.1 GG	5 0
3. Die Informationsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG.....	5 1

4. Schutz durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2	5
GG.....	1
a) Die einzelnen Massenmedien des Art. 5 Abs. 1 Satz 2	5
GG.....	2
aa)	5
Rundfunk.....	2
(1) Die Elemente des	5
Rundfunkbegriffs.....	2
(a) Bestimmung für die	5
Allgemeinheit.....	2
(b) Darbietungen aller	5
Art.....	4
(c) Elektromagnetische Schwingungen (Fernmeldetechnische	5
Übertragung).....	4
.....	4
(d)	5
Verbreitung.....	5
(2)	5
Zusammenfassung.....	5
bb)	5
Presse.....	6
cc) Die Abgrenzung von Rundfunk und	5
Presse.....	8
(1)	5
Übertragungstechnik.....	8
(2) Weitere Abgrenzungskriterien von Presse und	6
Rundfunk.....	0
dd)	6
Film.....	2
b) Zuordnung von	6
Multimediadiensten.....	2
aa) Zuordnung zum	6
Rundfunk.....	2
(1) Fernmeldetechnische	6
Verbreitung.....	3
(2) Bestimmung für die	6
Allgemeinheit.....	4
(3) Eignung für die	6
Meinungsbildung.....	5
bb) Zuordnung zur Presse und zum	6
Film.....	5

	IV
c)	6
Zusammenfassung.....	7
5. Schutz durch Art. 5 Abs. 1 Satz 3	6
GG.....	7
II. Schutz durch weitere	6
Verfassungsnormen.....	9
1. Die Glaubensfreiheit des Art. 4 Abs. 1 und 2	6
GG.....	9
2. Die Kunstfreiheit des Art. 5 Abs. 3	7
GG.....	0
3. Die Freiheit der Wissenschaft (Forschung und Lehre) gem. Art. 5 Abs. 3	7
GG.....	0
4. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis gem. Art. 10	
GG.....	71
5. Die Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1	
GG.....	72
6. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1	
GG.....	73
7. Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1	
GG.....	74
8. Das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1	
GG.....	75
III. Sonstige	
Vorschriften.....	75
1. Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 28 Abs. 1	
GG.....	75
2. Art. 20 Abs. 1 SächsVerf und Art. 10 Abs. 1	
EMRK.....	76
C. Die Rechtsform der an Multimediadiensten	
Beteiligten.....	77
D. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die	
Gesetzgebung.....	78
I. Die Zielstellung einer einfach-gesetzlichen	
Regelung.....	78
1.	78
Individualkommunikation.....	
2.	79
Massenkommunikation.....	
...	
3.	80
Zusammenfassung.....	
...	

	VI
a) Die Gesetzgebungskompetenz für die Wirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.....	95
b) Sonstige konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten.....	96
3. Rahmenkompetenz des Bundes.....	98
III. Länderkompetenzen.....	98
IV. Zusammenfassung.....	99
V. Die prinzipielle Einigung zwischen Bund und Ländern über ihre Gesetzgebungszuständigkeiten.....	99
1. Inhalt der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern.....	99
2. Verfassungsmäßigkeit des IuKDG und des Mediendienste–Staatsvertrages.....	100
a) Inhalt des IuKDG und des Mediendienste–Staatsvertrages.....	100
b) Verfassungsmäßigkeit.....	100
B. Verwaltungskompetenzen.....	103
I. Bundeskompetenz gem. Art. 87 f GG.....	103
1. Die Verwaltungskompetenz gem. Art. 87 f Abs. 2 Satz 2 GG.....	104
2. Die Verwaltungskompetenz gem. Art. 87 f Abs. 3 GG.....	104
Teil 4. Einfach–gesetzliche Regelung von Multimediadiensten und –anwendungen.....	106
A. Geographische und sozio–kulturelle Zugänglichkeit.....	107

	VII	
I.		107
Problemstellung.....		
...		
II. Die derzeitige		108
Regelung.....		
1.		108
Verfassungsrecht.....		
2.	Nationale	einfach-gesetzliche 109
Regelungen.....		
III.		Eigene 111
Stellungnahme.....		
B. Aufsichtsrecht.....		112
.....		
I.		112
Regelungsbedarf.....		
...		
II. Die derzeitige Regelung.....		112
.....		
1. Recht der Europäischen		112
Gemeinschaft.....		
2. Nationale		114
Vorschriften.....		
a) Telekommunikationsgesetz		114
(TKG).....		
b)	TDG	und Med- 115
StV.....		
c)	Rundfunkstaatsvertrag	und 116
Landesrundfunkgesetze.....		
d)		117
Presserecht.....		
III. Eigene		117
Stellungnahme.....		
1.		118
Rundfunkdienste.....		
2. Tele- und		119
Mediendienste.....		
a) Dem Rundfunk zuzuordnenden		119
Mediendienste.....		

	VIII
aa) Art der	120
Inhalte.....	
bb) Art der	120
Verbreitung.....	
cc)	120
Zusammenfassung.....	
b) Die Regulierung der nicht dem Rundfunk zuzuordnenden Mediendienste.....	121
3.	122
Zusammenfassung.....	
C. Gesetzgebungsbedarf im Hinblick auf die Hilfsmittel elektronischer Distribution.....	122
I. Bestehende	123
Vorschriften.....	
1.	123
Darstellung.....	
a) Europäische	123
Vorschriften.....	
aa) Art. 85 und 86	123
EGV.....	
bb)	ONP– 125
Richtlinie.....	
b)	Nationale 125
Vorschriften.....	
aa) Gesetz gegen	125
Wettbewerbsbeschränkungen.....	
bb)	126
Telekommunikationsrecht.....	
cc)	130
Rundfunkstaatsvertrag.....	
dd)	131
Presserecht.....	
2.	132
Zusammenfassung.....	
II. Die Hilfsmittel elektronischer	132
Distribution.....	
1. Systeme der Zugangskontrolle und	132
Abonnementverwaltung.....	

a) Den Zugang gefährdende Umstände.....			132
aa)			132
Allgemeines.....			
bb) Die Beteiligten.....			133
(1)			133
Anbieter.....			
(2)			133
Nutzer.....			
b) Eigene Stellungnahme			133
aa)			133
Anbieter.....			
(1)			133
Wettbewerbsrecht.....			
(2) Die Prinzipien des Presse– Grosso.....			134
(3)		Kontrahierungszwang	135
(a)			135
Inhalt.....			
(b)			138
Verfassungsmäßigkeit.....			
	(aa) Die Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 Abs. 1 GG.....		139
	(bb) Die Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG.....		139
	(cc) Die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG....		140
bb)			141
Nutzer.....			
(1)	Einheitliche	technische	141
Standards.....			
(2)			142
Zusammenschaltung.....			
(3)			143
Verfassungsmäßigkeit.....			

			X	
	c)			144
Zusammenfassung.....				
	2.		Paketvermarktung	144
(Packaging).....				
	a)	Den	Zugang	gefährdende 144
Umstände.....				
	aa)			Allgemeine 144
Umstände.....				
	bb)	Die		145
Beteiligten.....				
	(1)			145
Anbieter.....				
	(2)			146
Nutzer.....				
	b)	Eigene		Stellungnahme 146
.....				
	aa)			146
Anbieter.....				
	(1)			146
Preisbindung.....				
	(2)			147
Rundfunkrecht.....				
	(3)			148
Kontrahierungszwang.....				
	(a)			148
Inhalt.....				
	(b)			149
Verfassungsmäßigkeit.....				
	(c)			150
Gesetzgebungskompetenz.....				
	bb)			150
Nutzer.....				
	(1)	Freie Zusammenstellung der Programmpakete		150
(Entbündlungsgebot).....				
	(a)			150
Inhalt.....				
	(b)			151
Verfassungsmäßigkeit.....				

	(2)		152
Kontrahierungszwang.....			
	cc)		152
Zusammenfassung.....			
	3.		153
Navigationssysteme.....			
	a) Den Zugang gefährdende		153
Umstände.....			
	aa)		153
Allgemeines.....			
	bb)	Die	154
Beteiligten.....			
	(1)		154
Anbieter.....			
	(2)		154
Nutzer.....			
	b) Eigene		155
Stellungnahme.....			
	aa)		155
Anbietertrennung.....			
	bb)		156
Computerreservierungssystem.....			
	cc)	Vollständigkeitsgebot	(must-carry- 156
rules).....			
	(1)		156
Inhalt.....			
	(2)		158
Verfassungsmäßigkeit.....			
	(a) Die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2		158
GG.....			
	(b) Die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1		159
GG.....			
	4.		160
Zusammenfassung.....			
Ausblick			160
.....			

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Aktiengesellschaft
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchPT	Archiv für Post und Telekommunikation
ArchVölkR	Archiv für Völkerrecht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichtes
BAPostG	Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost
Bd	Band
BayVBl	Bayrische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
Bit	Binary Digit (Binärzeichen)
BMPT	Bundesminister für Post und Telekommunikation
BR-Drucks.	Bundesrats-Drucksache

Btx	Bildschirmtext
Btx–StV	Bildschirmtext – Staatsvertrag
BT–Drucks.	Bundestags–Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAV	Constant angular Velocity
CEN	Comite‘ Europeen de Normalisation
CENELEC	Comite‘ Europeen de Normalisation Electrotechnique
CBT	Computer Based Training
CD	Compact Disk
CD–ROM	Compact Disk – Read Only Memory
CD–I	Compact Disc Interactive
CLV	Constant linear Velocity
cm/sec	Zentimeter pro Sekunde
Corp.	Corporation
CR	Computer und Recht
DAB	Digital–Audio–Broadcasting
DVB	Digital–Video–Broadcasting
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVD	Digital Video Disc
DVI	Digital Video Interactive
dass.	dasselbe
Datex–J	Data Exchange Service – J (früher Btx)
dass.	dasselbe
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DLM	Die Landesmedienanstalten
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ehem.	ehemaligen
E–Mail	Electronic Mail
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
etc.	et cetera
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
Evertr.	Einigungsvertrag (vom 31.08.1990)
EVR	Electronic–Video–Recording
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Gesetz über Fernmeldeanlagen
FTP	File–Transfer–Protocol
FuR	Familie und Recht
GG	Bonner Grundgesetz
Gbit/s	Gigabit pro Sekunde
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR Int	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht International
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	in der Regel
IP	Internet Protocol

ISDN	Integrated Services Digital Network
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
JVC	Victor Company of Japan
JZ	Juristenzeitung
kbit/s	Kilobit pro Sekunde
KEK	Kommission zur Ermittlung der Medienkonzentration
KHz	Kilo–Herz
LRGSaarl	Rundfunkgesetz des Saarlandes
Mbit/s	Megabit pro Sekunde
Med–StV	Staatsvertrag über Mediendienste (Mediendienste–Staatsvertrag)
MHz	Megahertz
MPEG	Motion Picture Experts Group
m.w.N.	mit weiterem Nachweis
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue juristische Wochenschrift
NJW–CoR	Neue juristische Wochenschrift – Computerrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZV	Verordnung über besondere Netzzugänge
o.g.	oben genannte
ONP	Open Network Provision
OVG NW	Oberverwaltungsgericht Nordrhein–Westfalen
PC	Personal Computer
RDS	Radio–Daten–System
RCA	Radio Corporation of America
RGZ	Reichsgerichtsentscheidung in Zivilsachen
RuF	Rundfunk und Fernsehen
RundfStV	Rundfunkstaatsvertrag
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz– und Ordnungsblatt
SächsPRG	Gesetz über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen (Sächsisches Privatrundfunkgesetz)
SächsPressG	Sächsisches Gesetz über die Presse
sog.	sogenannte
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StuW	Steuer und Wirtschaft
TAB	Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag
TCP	Transmission Control Protocol
TDG	Gesetz über die Nutzung von Telediensten (Teledienstegesetz)
TKG	Telekommunikationsgesetz
TMC	Traffic Message Channel
TUDLV	Telekommunikations–Universaldienstleistungsverordnung
TV	Television
UKW	Ultrakurzwelle
u.U.	unter Umständen
u.a.	unter anderem
USA	United States of America
VHD	Video High Density
VHS	Video Home System
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
WWW	World–Wide–Web
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber– und Medienrecht

Einführung

Der Wandel zur Informationsgesellschaft – begründet durch das Zusammenwachsen von Computertechnik, Telekommunikation, Unterhaltungselektronik und audiovisuellen Medien – ist in aller Munde. Grundlage dieser global stattfindenden gesellschaftlichen Entwicklung sind im wesentlichen zwei Faktoren. Zum einen erfolgt eine Umstrukturierung der Telekommunikationsunternehmen von zumeist staatlichen Betreibermonopolen hin zu einer weitgehenden Privatisierung¹. Zum anderen war gerade der Mediensektor in den letzten Jahren durch den rasanten Fortschritt der Informations- und Kommunikationstechnologien gekennzeichnet. Die Entwicklung im Bereich der Medientechnik, vorrangig geprägt durch die Verwendung digitaler Technologie, den Einsatz von Datenreduktions- und Kompressionstechnik sowie den Ausbau der Distributionsstrukturen², ermöglicht es, rasch hohe Datenaufkommen zu bearbeiten, wodurch sich eine Vielzahl neuer Nutzungsmöglichkeiten von Medien als Grundlage für die Entstehung neuer Mediendienste und –angebote herausbildet³. Zur Bezeichnung dieser Entwicklung wurde der Terminus "Multimedia" geprägt⁴.

Für den weiteren Verlauf dieses Prozesses werden umfangreiche Veränderungen in der Medienlandschaft vorausgesagt⁵, welche Auswirkungen auf gesellschaftliche, soziale und kulturelle Gegebenheiten mit sich bringen⁶. So genügen in einigen Regelungsbereichen die bestehenden einfach-gesetzlichen Bestimmungen nicht mehr den veränderten Umständen. Daher besteht die Gefahr der Entstehung gesetzlicher Freiräume und von Rechtsunsicherheit⁷. Das bedeutet für den Gesetzgeber die Notwendigkeit der Fortentwicklung rechtlicher Rahmenbedingungen⁸.

Gegenstand dieser Arbeit ist es daher, die Defizite in einzelnen, für Multimediadienste und –anwendungen relevanten, einfach-gesetzlichen Regelungsbereichen herauszuarbeiten sowie Lösungsmöglichkeiten im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts aufzuzeigen.

Teil 1: Multimediadienste

Zunächst gilt es, die zu behandelnden Multimediadienste im Hinblick auf eine Abgrenzung von herkömmlichen Mediendiensten zu konkretisieren. Grundlage hierfür ist der Multimediabegriff, welcher im folgenden zu bestimmen ist.

¹ Holznel, ZUM 1996, 16,19.

² BT-Drucks. 13/4000 vom 07.03.1996, S. 20.

³ *Prognos-Studie*, Marktchancen und Regelungsbedarf, S. 40 ff.; *Gersdorf*, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff, S. 36 f.

⁴ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 2), S. 15; *Holznel*, a.a.O. (Fn. 1), 17.

⁵ *Eberle*, ZUM 1995, 249; BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 2), S.15; siehe auch: Europäische Kommission, Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union (Grünbuch), Brüssel, 1994, S. 6 ff.

⁶ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 2), S. 29; *Schlink/Wieland*, Jura 1985, 570.

⁷ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 2), S. 27; *Bullinger*, JZ 1996, 385 f.

⁸ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 2), S. 27.

A. Bestimmung des Multimediabegriffes

In der Literatur wird zumeist der verschwommene Inhalt des Begriffes "Multimedia" betont, der oft nur als Chiffre und weniger als klar definierter Begriff verwendet werde⁹. Zwar bedeutet "Multimedia" wörtlich genommen die Kombination unterschiedlicher Medien¹⁰, jedoch vereint Multimedia so viele Aspekte, daß man je nach Blickwinkel ganz unterschiedliche Begriffsinhalte konstatieren kann¹¹. Multimedia umfaßt sowohl eine *systemorientierte Betrachtungsweise*, die das Zusammenwachsen ehemals getrennter Bereiche der Telekommunikation, des Fernsehens und Computers erfaßt, also infrastruktur-, dienst- und branchenorientiert ist, als auch eine *anwendungsorientierte Perspektive*, welche auf die Integration der verschiedenen Medien wie zum Beispiel Bild, Text, Ton und Graphik abstellt¹².

Um die Vielzahl an Aussagen in den sich teilweise inhaltlich überschneidenden, teilweise aber auch divergierenden und in ihrer Kennzeichnung zu einseitig ausgeprägten Multimediadefinitionen deutlich zu machen, seien im folgenden einige Begriffsbestimmungen aufgezählt. *Hoeren* differenziert zwischen Multimedia im weiteren Sinne, bezogen auf die technische Seite mit den verschiedenen Voraussetzungen für die Offline- und Online-Nutzung, und im engeren Sinne, als die Verknüpfung von mindestens drei Medien durch Digitalisierung¹³. Demgegenüber umschreibt Multimedia nach *Becker* die lokale Anwendung verbundener Medien – z.B. auf CD – in Abgrenzung zu der Verbreitung von Werken online z.B. über Netzwerke als sog. digitale Superhighways bzw. Datenautobahnen¹⁴. *Heker* versteht unter Multimedia elektronische Geräte und Programme, die es ermöglichen, Schrift, Graphik, gesprochene Sprache, Musik, Fotos und Videos in die digitale Computersprache zu übersetzen und dadurch auf vielfältige Art nutzbar zu machen. Hiernach ist Multimedia im Sinn einer digitalen Konvergenz zu charakterisieren¹⁵. Eine allgemein anerkannte Definition und Beschreibung von Multimedia gibt es jedenfalls bislang nicht¹⁶.

Allerdings ist allen genannten Definitionen gemein, daß sie Formen der elektronischen Mediennutzung umschreiben, wobei die Nutzungen Online und Offline zu unterscheiden sind.

Mit Offline wird die lokale Mediennutzung an einer Medienstation in Form eines Computers unter Verwendung von Speichermedien wie CD, Diskette und Festplatte bezeichnet¹⁷. Die Online-Nutzung von Medien erfolgt hingegen auf der Basis einer Datenübertragung mittels geeigneten Verbreitungssystemen.

Während die Definition der "Offline-Nutzung" eine hinreichende Abgrenzbarkeit von anderen Mediennutzungen ermöglicht, ist die Begriffsbestimmung der Online-Dienste recht pauschal. Es bietet sich daher an, auf den in der Literatur und Gesetzgebung definierten Begriff "Telekommunikationsdienst" abzustellen, welcher ebenfalls die Mediennutzung auf der Basis einer Datenübertragung erfaßt. Voraussetzung ist hierfür allerdings, daß diese Begriffe kongruent sind.

Nach *Gersdorf*¹⁸ werden unter Telekommunikationsdiensten "die durch technische Leistungsmerkmale bestimmten Leistungen eines Kommunikationssystems verstanden, die den Teilnehmern zur Befriedigung ihrer Telekommunikationsbedürfnisse angeboten werden".

Im Gegensatz zu dieser recht pauschalen Begriffsbestimmung zeichnet sich die im Telekommunikationsgesetz (TKG)¹⁹ erfolgte Definition von Telekommunikationsdienstleistungen durch

⁹ BT-Drucks. 13/2475 vom 28.09.1995, S.31; *Wachter*, GRUR Int. 1995, 860, 860.

¹⁰ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S.16 (Box 2).

¹¹ *Ockenfeld / Wetzel*, CR 1993, 385.

¹² *Hoeren*, CR 1995, 710, 711.

¹³ Ebenda.

¹⁴ *Becker*, ZUM 1995, 231, 234.

¹⁵ *Heker*, ZUM 1993, 400.

¹⁶ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 2), S. 15; *Schmenk/Wätjen*, "Multimedia", Multimedia verstehen, planen, einsetzen, S. 12 f.; *Börner*, Grundlagen, Standards, Beispielanwendungen, S. 18.

¹⁷ Nach *Becker* umschreibt Multimedia allein diesen Aspekt. Siehe hierzu die entsprechende Definition, a.a.O. (Fn. 14).

¹⁸ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 25.

¹⁹ Gesetz v. 25.07.1996, BGBl. I S. 1120.

größere inhaltliche Schärfe aus. Gem. § 3 Nr. 18 TKG sind "Telekommunikationsdienstleistungen das gewerbliche Angebot von Telekommunikation einschließlich des Angebotes von Übertragungswegen für Dritte". Unter "Telekommunikation" wird gem. § 3 Nr. 16 TKG "der technische Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Nachrichten jeglicher Art in der Form von Zeichen, Sprache, Bildern oder Tönen mittels Telekommunikationsanlagen" verstanden.²⁰

Da auch Dienste der Online-Nutzung durch den technischen Vorgang der Verbreitung von Nachrichten jeglicher Art gekennzeichnet sind, stimmen die Begriffe Online-Dienst und Telekommunikationsdienst überein. Online-Dienste können demnach im folgenden als Telekommunikationsdienste im genannten Sinn bezeichnet werden.

Fraglich ist nunmehr, wie multimediale Anwendungsformen von anderen, insbesondere herkömmlichen elektronischen Mediendiensten und -anwendungen unterschieden werden können.

Insofern bietet der vielzitierte Begriff der "Neuen Medien" einen Anhaltspunkt. "Neue Medien" werden als Formen elektronischer Kommunikation definiert, die auf der Basis fernmeldetechnischer bzw. audiovisueller Systeme erfolgen²¹. Die Neuartigkeit der neuen Medien beruht auf dem kombinierten Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung und Speichertechnik mit fernmeldetechnischen Anlagen und audiovisuellen Technologien²². Zudem erfuhren diese Technologien durch Fortschritte in der Elektrotechnik und der Digitalisierung²³ eine Weiterentwicklung. Hörfunk und Fernsehen, Telefon und Telegraph konnten durch diese Entwicklung zu einer neuen Qualität und in diesem Sinn zu "Neuen Medien" bzw. Anwendungen ausreifen²⁴.

Demnach mag ähnlich wie bei dem Begriff "Neue Medien" als Ansatz zu einer Begriffsbestimmung von Multimedia der Umstand dienen, daß der Begriff "Multimedia" im Verlaufe der oben dargestellten technischen Entwicklung eingeführt wurde und zu ihrer Bezeichnung bzw. zur Bezeichnung der aus ihr hervorgegangenen neuen Dienste und Angebotsformen, sei es in technischer oder in inhaltlicher Hinsicht, benutzt wird. Demzufolge ist eine deskriptive Prägung des Begriffes zu konstatieren. Der Begriff "Multimedia" basiert auf den durch die dargestellte jüngere technische Entwicklung begründeten neuen medialen Anwendungsformen, welche im folgenden herauszuarbeiten sind.

Zu diesem Zweck werden im nachfolgenden Kapitel A. I. die die elektronische Mediennutzung prägenden Technologien *Digitalisierung*, *Verbreitungstechnik* und *Speichertechnik* dargestellt. Im Anschluß daran wird im Kapitel A. II. geprüft, welche medialen Nutzungsformen erst durch die Entwicklung und Einführung dieser Techniken ermöglicht wurden, um so die Inhalte von Multimedia zu ermitteln.

Die für eine Definition des Multimediabegriffes erforderliche Kennzeichnungskraft der ermittelten Kriterien setzt ihre Neuartigkeit gegenüber herkömmlichen medialen Nutzungsformen und ihre Bestimmtheit voraus, welche im Kapitel A III. geprüft werden.

Auf einzelne technische Konzeptionen wird exemplarisch im Rahmen des Kapitels B. II. über die Anwendungsmöglichkeiten von Multimedia eingegangen.

I. Die Technik von Multimedia

1. Digitalisierung

²⁰ "Übertragungswege" werden gem. § 3 Nr. 22 TKG als Telekommunikationsanlagen in Form von Kabel- oder Funkverbindungen mit ihren Übertragungstechnischen Einrichtungen ... einschließlich ihrer Absatzeinrichtungen" definiert. Diese Begriffsbestimmung steht allerdings einer Differenzierung der Telekommunikationsdienste anhand weiterer Kriterien wie ihrem Inhalt oder der Qualifizierung als Individual- oder Massenkommunikation nicht entgegen.

²¹ Paschke, Medienrecht, Rn. 23.

²² Ebenda.

²³ Schlink/Wieland, a.a.O. (Fn. 6), 570.

²⁴ Ebenda; in diesem Sinn wohl auch: Becker, a.a.O. (Fn. 14), 238.

Die Digitalisierung beinhaltet die Umwandlung von Daten in einen Binärcode (0 und 1). Die Daten werden teilweise komprimiert und verschlüsselt über Satellit oder Kabel an die Empfänger übertragen. Hier werden die verschlüsselten Daten mittels eines Digital-Decoder (Set-Top-Box²⁵) entkomprimiert und in herkömmliche analoge Audio- und Videosignale übersetzt. Das ist gerade auch aufgrund der vorwiegend analogen Ausführung der derzeit gebräuchlichen Endgeräte notwendig. Über eine Verbindung des Digital-Decoder mit dem Computer sowie den Fernseh- und Audiogeräten wird das empfangene Signal nutzbar gemacht²⁶. Diese Technologie bildet aus mehreren Gründen die Basis für die Funktionsfähigkeit multimedialer Systeme.

Zum einen erlaubt die Digitalisierung im Gegensatz zur analogen Technologie eine weitgehende *Datenreduktion und Kompression*. In diesem Bereich wurden bereits eine Reihe von Verfahren entwickelt. Die Kompression verteilt zum Beispiel Datenspitzen in Datentäler, nutzt menschliche "Sehschwächen" durch Irrelevanzreduktion, schätzt Nachfolgebilder aus ihren Vorgängern und eliminiert redundante Informationen als Wiederholungen im Bildsignal²⁷. Datenwiederholungen werden gleichsam durch einen Faktor dividiert und anschließend in einem Decoder wieder hervorgerufen, indem sie mit dem gleichen Faktor multipliziert werden²⁸. Somit wird im Vergleich zu den bisherigen Umständen der Mediennutzung die Bearbeitung ungleich größerer Datenumfänge bzw. die Reduzierung des technischen Aufwandes für die Datenbearbeitung ermöglicht.

Zum anderen ermöglicht die einheitliche Einführung digitaler Technologie die *Integration und beliebige Kombinierbarkeit mehrerer unterschiedlicher Medien*²⁹. Gleiches gilt für die Verbindung der der Mediennutzung zugrundeliegenden, bisher eigenständigen und getrennten Bereiche der Datenverarbeitung und Telekommunikation, in all ihren Erscheinungsformen als Telefon, Fax oder E-Mail. Sie können nunmehr in einer *einheitlichen Medienstation* integriert werden³⁰, da eine sinnvolle Steuerung der einzelnen Komponenten durch die einheitlich digitale Arbeitsweise sämtlicher Teile des Systems realisierbar ist.

2. Verbreitungstechnik

Die Verbreitung elektronischer Daten kann via *Kabel* oder *drahtlos* erfolgen³¹.

a) Netzgebundene Verbreitung

Die existierenden Netze differieren in vielerlei Hinsicht. Sie sind insbesondere unterschiedlich strukturiert und die verwendeten Kabel von unterschiedlicher physikalischer Qualität³². Das führt zu einer unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Netze und begründet teilweise stark divergierende Nutzungsmöglichkeiten. Die Kabeltechnik ist zur Verbreitung sowohl von Textinformationen als auch von Bewegtbildern und Hörfunk geeignet³³. Je nach der technisch-physikalischen Ausführung lassen sich das Kupferkoaxialkabel, das Glasfaserkabel und das Telefonnetz bzw. das ISDN³⁴-Netz unterscheiden.

Das *Kupferkoaxialkabel*³⁵ besteht aus einem Kupferkern mit einem Durchmesser von einem Millimeter. Dieser als Innenleiter bezeichnete Kern ist von einer drei bis fünf Millimeter dicken Isolierschicht umgeben, welche von einem abschirmenden Metallgeflecht umschlossen wird. Zur Erhöhung der Kapazität werden in Kupferkoaxialkabeln in der Regel 12 Koaxialkabel zusammengefaßt³⁶. Durch die

²⁵ Die Set-Top-Box integriert einen Decoder sowie einen Konverter, der die digitalen Signale in analoge umwandelt.

²⁶ Siehe hierzu die bildliche Darstellung in: Leipziger Volkszeitung v. 27/28.07.1996, S. 3.

²⁷ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 23.

²⁸ Unicum, 14. Jahrgang Nr. 12, Dezember 1996, 26.

²⁹ So wohl auch: *Heker*, a.a.O. (Fn. 15), 400; *Becker*, a.a.O. (Fn. 14), 238.

³⁰ *Ockenfeld/Wetzels*, a.a.O. (Fn. 11), 386.

³¹ *Schlink/Wieland*, a.a.O. (Fn. 6), 570.

³² BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 20.

³³ *Bismark*, Neue Medientechnologien, S. 36.

³⁴ ISDN = Integrated Service Digital Network.

³⁵ Erläuterung nach: *Bauer* in: Fuhr/Rudolf/Wasserburg (Hrsg.), Neue Medien, S. 7.

³⁶ Ebenda.

Kupferkoaxialtechnik wird eine Datenrate von maximal 42 Mbit/s³⁷ erreicht. Es können elektronische Signale mit einer Frequenz über 1 MHz übertragen werden³⁸. Aufgrund der Eignung zur Übertragung von Signalen mit einer derartigen – im Vergleich zum herkömmlichen Telefonnetz – hohen Bandbreite werden Netze aus Kupferkoaxialkabel als *Breitbandnetze* bezeichnet³⁹. Diese Leistungsmerkmale ermöglichen die Übertragung von 37 Fernsehprogrammen, 36 analogen und weiteren 16 digitalen Rundfunkprogrammen⁴⁰.

Glasfasertechnik bildet die Basis für die Opto–elektronische Nachrichtenübertragung⁴¹. Glasfasern⁴² bestehen aus Glas mit einem außerordentlich hohen Reinheitsgehalt, welches aus Quarzsand hergestellt wird. Die Glasfaser wird von einem Mantel aus Glas mit einem niedrigen Brechungsindex umschlossen. Aufgrund dessen kann das Lichtsignal nicht aus der Glasfaser austreten, so daß eine gradlinige Verbreitung des Signals erreicht wird. Es sind zwei Arten von Glasfaserprofilen zu unterscheiden: zum einen die *Multimodefaser*, welche über einen Kilometer eine störungsfreie Übertragungskapazität von 30 bis 60 MHz gewährleistet, zum anderen die *Monomodefaser* mit einer Übertragungskapazität von höchstens 50 MHz⁴³. Das Glasfaserkabel dient – anders als das Kupferkoaxialkabel – der Übertragung optischer Signale. In einer Laserdiode oder Lumineszenzdiode werden elektronische Signale in Lichtsignale umgewandelt und über Glasfaser übertragen. Beim Empfänger sind diese Signale mittels einer Fotodiode in elektrische Signale zurückzuverwandeln. Das aufgrund seiner hohen Leistungsfähigkeit als Breitbandnetz einzuordnende Glasfasernetz hat in der Bundesrepublik Deutschland derzeit einen Umfang von ca. 125.000 Kilometern⁴⁴. Die Glasfasertechnik erreicht eine Übertragungskapazität von bis zu 2,5 Gbit/s⁴⁵. Mittels einer einzigen Glasfaser können bis zu 20.000 Telefongespräche oder 20 Fernsehprogramme gleichzeitig übertragen werden⁴⁶. Durch die Bündelung mehrerer Glasfasern kann diese Kapazität um ein Vielfaches erhöht werden.

Das *Telefonnetz* basiert auf einer Kupfer–Doppelader⁴⁷ und dient der Übertragung elektronischer Signale. Je nach der Verwendung analoger oder digitaler Technik werden Übertragungsraten von bis zu 64 kbit/s erreicht⁴⁸. Das Telefonnetz ist ab Dezember 1995 auf dem Gebiet der Bundesrepublik nahezu flächendeckend mit 38 Millionen Anschlüssen verfügbar⁴⁹.

1988 begann die Einführung des *digitalen diensteintegrierten Fernmeldenetzes (ISDN)*, das als natürliche Weiterentwicklung des Telefonnetzes betrachtet werden kann. In technischer Hinsicht ist das ISDN das bekannte terrestrische, leitungsgebundene Fernsprechnetz bzw. Fernmeldewählnetz in durchgängig digitaler Übertragungs– und Vermittlungstechnik mit entsprechenden Leistungs– und Nutzungsmerkmalen⁵⁰. ISDN ist daher aufgrund der Netzstruktur ein Vermittlungsnetz. Das Übertragungsmedium besteht im wesentlichen aus Kabeln wie Kupferkoaxialkabel und Glasfaserkabel. Bei dem sog. Schmalband–ISDN werden über einen bei dem Teilnehmer installierten ISDN–Basisanschluß unter Nutzung der Kupferdoppelader des Telefons in digitaler Form zwei Nutzkanäle mit einer Bitrate von je 64 kbit/s sowie ein zusätzlicher Steuerkanal mit 16 kbit/s übertragen (Basisanschluß)⁵¹. Durch das Zuschalten von je zwei weiteren Kanälen läßt sich ein Datendurchsatz von bis zu 1,92 Mbit/s erreichen (sog. Primär–Multiplex–Anschluß). Das ISDN ist aufgrund der im Verhältnis zum Breitbandnetz geringen Leistungsfähigkeit nur zur Übermittlung von Nachrichtensignalen mit relativ niedrigen Frequenzen geeignet und demnach als schmalbandiges Netz einzustufen⁵². Daher ist das ISDN–Netz, im Gegensatz zum Breitbandnetz, zum Beispiel zur Übertragung von Fernsehprogrammen ungeeignet und wird vor allem für die Übermittlung von Sprache und Text als

³⁷ BT–Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 21.

³⁸ Bauer, a.a.O. (Fn. 35), S. 16.

³⁹ Schlink/Wieland, a.a.O. (Fn. 6), 570.

⁴⁰ BT–Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 21.

⁴¹ Ratzke, Handbuch der Neuen Medien, S. 57 ff.

⁴² Zum Folgenden: Bauer, a.a.O. (Fn. 35), S. 7.

⁴³ Bauer, a.a.O. (Fn. 35), S. 17.

⁴⁴ Deutsche Telekom AG, Geschäftsbericht, S. 50.

⁴⁵ BT–Drucks., a.a.O. (Fn. 2), S. 20.

⁴⁶ Bauer, a.a.O. (Fn. 35), S. 17.

⁴⁷ BT–Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 20.

⁴⁸ BT–Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 20; Bauer, a.a.O. (Fn. 35), S. 19.

⁴⁹ BT–Drucks., a.a.O. (Fn. 2), S. 20 f.

⁵⁰ Fangmann, Rechtliche Konsequenzen von ISDN, S. 1, 11.

⁵¹ Bauer, a.a.O. (Fn. 35), S. 20.

⁵² BT–Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 20; Schlink/Wieland, a.a.O. (Fn. 6), 570.

Telefonnetz genutzt. Auf das ISDN-Netz⁵³ entfallen derzeit 850.000 Basisanschlüsse und 35.000 ISDN-Primär-Multiplexanschlüsse.

Hinsichtlich des Verbreitungsmediums "Kabel" ist die Unterscheidung zwischen Verteil- und Vermittlungsnetzen von besonderer Bedeutung, da diese Strukturen über die Interaktionsfähigkeit des jeweiligen Dienstes entscheiden.

Die Netze aus *Glasfaser* oder *Kupferkoaxialtechnik* sind bisher baumförmig⁵⁴ aufgebaut. D.h. die Fernsehsignale werden von einer Zentrale über hierarchisch gegliederte Übertragungsebenen (Stamm, Äste, Zweige) bis zum Empfänger geleitet. Der Informationsfluß kann bei dieser Struktur nur in eine Richtung erfolgen. Interaktive Anwendungen sind allein über dieses Netz nicht realisierbar⁵⁵. Vielmehr werden die Signale von einer Zentralstelle aus gleichzeitig an viele Endstellen verteilt⁵⁶, so daß diese Netze als Verteilnetze bezeichnet werden⁵⁷.

Demgegenüber ist das *Telefonnetz* sternförmig⁵⁸ aufgebaut. Jeder Teilnehmer ist mit der Zentrale durch eine gesonderte Leitung verbunden. Durch diesen Aufbau können Informationen sowohl von der Zentrale an den Empfänger als auch in umgekehrter Richtung übertragen werden. Diese Netzstruktur ermöglicht demnach Punkt-zu-Punkt-Kommunikation (Interaktion) und wird daher als Vermittlungsnetz bezeichnet⁵⁹. Auch das in verschiedenen Technologien ausgeführte *Datennetz* ist als Vermittlungsnetz einzuordnen⁶⁰. Der Zugriff auf die hierüber angebotenen Datenbanken erfolgt über ISDN oder das Telefonnetz. Für die Nutzung des Telefonnetzes ist die Verwendung eines Modems⁶¹ erforderlich. Je nach eingesetzter Technologie lassen sich Bitraten von 64 kbit/s bis zu 2 Mbit/s verwirklichen⁶².

b) Drahtlose Verbreitung

Derzeit sind kabellose Multimediadienste nicht in flächendeckendem Umfang marktreif verfügbar. Allerdings stellt der drahtlose Verbreitungsweg angesichts der dynamischen Entwicklung z.B. der Satellitentechnik und des Mobilfunks sowie der angekündigten Projekte und Entwicklungen für die Zukunft eine durchaus realistische Alternative zur Verbreitung über leitungsgebundene Netze dar⁶³. Kabellose Dienste gibt es in allen wichtigen Varianten. So sind aufgrund zunehmender *Digitalisierung*⁶⁴ auch interaktive Anwendungen möglich. Im *Verteilverfahren* werden Fernseh- und Hörfunk, im *Vermittlungsverfahren* das Funk- und Mobiltelefon angeboten. Es findet sowohl die *schmalbandige*, z. B. Datenfunk, als auch die *breitbandige* Ausführung, z.B. Fernsehfunk, Verwendung⁶⁵.

Zu unterscheiden ist zwischen der terrestrischen Übertragungstechnik und dem Satellitenrundfunk⁶⁶. In Hinsicht auf den Satellitenrundfunk ist zwischen Fernmeldesatelliten und Rundfunksatelliten zu differenzieren.

Die *terrestrische Übertragung* erfolgt durch Funkwellen über international zugeteilte Frequenzbereiche. Das erfordert eine internationale Abstimmung, die im Bereich des Telekommunikationswesens durch

⁵³ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 2), S. 20.

⁵⁴ Zur näheren Erläuterung dieses Netzaufbaues siehe: *Bauer*, a.a.O. (Fn. 35), S. 8 f.; *Schlink/Wieland*, a.a.O. (Fn. 6), 570.

⁵⁵ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 21.

⁵⁶ Ebenda.

⁵⁷ *Bauer*, a.a.O. (Fn. 35), S. 9; *Schlink/Wieland*, a.a.O. (Fn. 6), 570.

⁵⁸ Zur näheren Erläuterung dieses Netzaufbaues siehe: Ebenda.

⁵⁹ *Bauer*, a.a.O. (Fn. 35), S. 9; BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 2); *Schlink/Wieland*, a.a.O. (Fn. 6), 570.

⁶⁰ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 21.

⁶¹ Das Modem ist ein Datenübertragungsgerät, das die digitalen Signale einer Dateneneinrichtung (Terminal/Rechner) in tonfrequente Signale (d.h. hörbare) des öffentlichen Fernsprechnetzes umwandelt – und umgekehrt (*Lentzen*, Modems im Einsatz, S. 29).

⁶² BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 21.

⁶³ Ebenda.

⁶⁴ Ebenda.

⁶⁵ Ebenda.

⁶⁶ *Meyrat*, NJW 1997, 768.

eine Vielzahl völkerrechtlicher Abkommen erreicht wird, welche die Zusammenarbeit der nationalen Post- und Telekommunikationsverwaltungen regeln⁶⁷. Die hierfür erforderlichen Koordinierungsfunktionen übt die Internationale Fernmeldeunion (ITU)⁶⁸ aus⁶⁹.

Rundfunksignale wurden über Punkt-zu-Punkt-Verbindungen (Richtfunkstrecken) an einen Ort transportiert und von diesem an die Allgemeinheit weitergegeben⁷⁰. Zur Verbreitung von Rundfunkprogrammen an die Allgemeinheit wird die terrestrische drahtlose, aber auch die terrestrische drahtgebundene Übertragungstechnik, teilweise mit der Satellitentechnik kombiniert, eingesetzt⁷¹.

Der terrestrische Übertragungsweg wird u.a. für die Verbreitung von Fernseh- und Hörfunk, den Datenfunk und den Telefondienst genutzt. Die große Bedeutung der drahtlosen Übertragungstechnik zeigt sich auch in der raschen Expansion des – gegenüber der drahtgebundenen Telefonie – jungen Mobilfunkdienstes (*drahtlose Telefonie*⁷²). So ist die Teilnehmerzahl des Mobilfunks (C-, D- und E-Netz) allein in Deutschland bis Dezember 1995 auf rund 3,7 Millionen Kunden angewachsen⁷³ und steigt auch seither weiter an.

*Satellitentechnik*⁷⁴ beinhaltet die Zuführung von Informationen aller Art zu künstlichen Himmelskörpern (Uplink), welche diese Daten auf ein begrenztes Gebiet der Erdoberfläche abstrahlen. Ist die Strahlungsleistung so stark, daß die Signale von jedermann unmittelbar empfangen werden können, spricht man von Rundfunksatelliten oder direktstrahlenden Satelliten⁷⁵. Rundfunksatelliten sind geostationär, d.h. sie befinden sich stets in der gleichen Position über einer bestimmten Stelle des Äquators⁷⁶. Demgegenüber bezeichnet man Satelliten, deren Signale in erheblich schwächerer Strahlungsleistung abgestrahlt werden, so daß sie nur durch besonders aufwendige Empfangsanlagen auf der Erde empfangen werden können (Downlink), als Fernmeldesatelliten bzw. Verteilsatelliten oder Nachrichtensatelliten⁷⁷.

Die *Fernmeldesatelliten* sind grundsätzlich für die Telekommunikation bestimmt. Das beinhaltet beispielsweise den interkontinentalen Telefonverkehr, Telexdienste und den Schiffsfunk. Vermehrt werden sie aber auch für die Verbreitung internationaler Rundfunkprogramme genutzt⁷⁸. Teilweise ist es auch Privathaushalten mittels der verbesserten Empfangstechnik möglich, diese Rundfunksignale über Kabelanlagen, welche mit den erforderlichen Empfangseinrichtungen versehen sind, direkt zu empfangen. In der Regel werden die Signale der Fernmeldesatelliten jedoch durch aufwendige Bodenstationen aufgefangen und mittels Kabelnetzen oder drahtloser Technik weitertransportiert⁷⁹. *Rundfunksatelliten* dienen demgegenüber primär der Übertragung von Rundfunkprogrammen.

Schon im Jahr 1989 gab es mehr als hundert solcher Fernmeldesatelliten wie z.B. Eutelsat, Inmarsat, Symphonie, Sirio, OTS und Telecom⁸⁰. Darüber hinaus wurde u.a. Anfang 1996 der Satellit Astra 1 E als erster von drei Satelliten dieser Bauart eingerichtet⁸¹. Im Hinblick auf die Empfangstechnik sei

⁶⁷ Nach der ITU-Konstitution 1989 (veröffentlicht in: BGBl. 1994 II, 146; siehe die Definition der "private operating agencies" im Anhang I ebenda) werden in zunehmenden Maße auch private Telekommunikationsunternehmen einbezogen.

⁶⁸ Bei der ITU handelt es sich um eine auf die multi- und bilaterale Zusammenarbeit der internationalen Telekommunikationsverwaltungen gerichtete UN-Sonderorganisation.

⁶⁹ Hierzu ausführlich: *Gramlich*, ArchVölkR 1990, 406, 411 f., 430; *ders.* NJW 1994, 2785, 2786.

⁷⁰ *Bauer*, a.a.O. (Fn. 35), S. 21.

⁷¹ Ebenda.

⁷² BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 21.

⁷³ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 2), S. 20 f.

⁷⁴ Zum Folgenden ausführlich siehe: *Bauer*, a.a.O. (Fn. 35), S. 21.

⁷⁵ Ebenda; *Drechsler*, Satelliten-Übertragungstechnik, S. 36 ff.; *Müller-Römer*, Media Perspektiven, 1981, 553 ff.; *Klein*, Rundfunkfreiheit, 4 ff.; *Thiele*, Media Perspektiven 1978, 405 ff.; *Janssen*, Funkkorrespondenz 1980, Nr. 42, 16 ff.; *Hymmen*, medium 1977, Nr. 3, 40.

⁷⁶ *Bauer*, a.a.O. (Fn. 35), S. 21; *Bismark*, a.a.O. (Fn. 33), S. 39.

⁷⁷ *Bauer*, a.a.O. (Fn. 35), S. 21.

⁷⁸ *Bauer*, a.a.O. (Fn. 35), S. 22.

⁷⁹ Ebenda.

⁸⁰ Ebenda; *Luyken*, Media Perspektiven 1987, 615 ff.

⁸¹ *Holznapel*, a.a.O. (Fn. 1), 16.

erwähnt, daß auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland bereits im Jahr 1995 etwa 8 Millionen Satellitenempfangsanlagen in Betrieb waren⁸².

3. Speichertechnik

Einen zentralen Bereich multimedialer Technologien stellen neben den Verfahren der Datenverbreitung die Technologien der Datenspeicherung dar. Diese ermöglichen die Aufzeichnung und Wiedergabe von Ton- und Bildsignalen unter Nutzung elektronischer und optischer Speicherverfahren. Im Verlauf der technischen Entwicklung audiovisueller Speicherverfahren wurden eine Vielzahl verschiedener Technologien entwickelt⁸³. Insbesondere sind hier das Super-8-Schmalfilm-Verfahren, das EVR-Verfahren, das Magnetbildbandverfahren, das Selectavision-Verfahren und die Bildplattentechnologie entwickelt worden⁸⁴. Als wesentliche Speicherverfahren haben sich unter den genannten mittlerweile die Video- und die Bildplattentechnologie durchgesetzt⁸⁵. So erlangt die Speicherung mittels Compact Disc (CD), welche ebenfalls verschiedene Ausprägungen wie z.B. die CD-ROM und die CD-I einschließt, zunehmende Bedeutung.

Hinsichtlich der *Videorecordertechnik* hat sich mittlerweile das von JVC entwickelte VHS-System durchgesetzt⁸⁶. Das VHS-System funktioniert auf der Basis verschiedener Bandgeschwindigkeiten (Normalgeschwindigkeit: 2,34 cm/sec; Langspielgeschwindigkeit: 1,17 cm/sec). Hierdurch werden Bandspielgeschwindigkeiten von 240 bzw. 480 Minuten erreicht. Verwendet werden im Amateurbereich 1/2 ″ – Magnetbänder⁸⁷. Diese bestehen aus einer dünnen Polyesterfolie, welche von einer Magnetschicht aus Eisenoxyd oder Chromdioxyd umschlossen wird. Das ermöglicht die Fixierung elektrischer Signale, welche durch Spulen in den Ton- bzw. Videoköpfen in Magnetfelder umgewandelt werden⁸⁸. Das Ladeprinzip wird als M-Loading bezeichnet, da das Videoband in Form eines "M" um die Videokopftrommel geführt wird⁸⁹.

Auch die Videotechnologie wird zunehmend durch die Computertechnik geprägt⁹⁰. Die analoge Übertragung bei der Signalverarbeitung wird durch Digitaltechnik abgelöst. So werden Qualitätsverluste z.B. beim Kopieren verhindert. Zudem ermöglicht die digitale Technologie die Einblendung von "stehenden" Bildern in "laufende" Bilder (Picture-in-Picture)⁹¹.

⁸² BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 2), S. 21.

⁸³ Siehe z.B. zu den verschiedenen Verfahren der Magnetbildbandspeicherung: *Bismark*, a.a.O. (Fn. 33), S. 25; *Müller-Neuhof/Schipporst*, *Audiovision in der Praxis*, S. 23, 34 f., 75; *Bücken*, *Media Perspektiven* 1980, 21 f.; v. *Overheidt*, *Videorecorder*, S. 51 ff., 65 ff.

⁸⁴ Hierzu im einzelnen: *Bismark*, a.a.O. (Fn. 33), S. 25.

⁸⁵ *Michelfelder* in: *Fuhr/Rudolf/Wasserburg* (Hrsg.), *Neuen Medien*, S. 53; Der Hersteller des EVR-Verfahrens hat auf die Weiterentwicklung verzichtet: vgl. dazu: *Müller-Neuhof/Schipporst*, a.a.O. (Fn. 83), S. 30; *Bismark*, a.a.O. (Fn. 33), S. 24; die Weiterentwicklung des Selectavision-Verfahrens wurde vom Hersteller zugunsten der Bildplattentechnik aufgegeben, vgl. dazu: *Müller-Neuhof/Schipporst*, a.a.O. (Fn. 83), S. 57; *Bismark*, a.a.O. (Fn. 33), S. 26.

⁸⁶ Mitte 1985 waren drei wesentliche Verfahren zu unterscheiden. So arbeiteten schon damals ca. 73 % der Videorecordermodelle nach dem VHS-System, ca. 15 % nach dem Video 2000-System und ca. 6 % nach dem Beta-System (*Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 57; umfangreiche Darstellungen hierzu: *Dittel/Manz/Pütz*, *Televisionen*, S. 186 f.; *Wild*, *Media Perspektiven* 1986, 183 f.; *Bücken*, a.a.O. (Fn. 83), 317 f.). Diese Systeme unterscheiden sich durch im Detail verschiedene Aufnahmeverfahren, die Kassettengröße und die Aufnahmedauer (*Bismark*, a.a.O. (Fn. 33), S. 25 Fn. 27).

⁸⁷ Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen an die Magnetbänder werden verschiedene Bandbreiten verwendet. Neben den benannten 1/2 ″ (1,26 cm Bandbreite)- Magnetbändern werden im Amateurbereich Formate von 1/4 ″ (0,63 cm) sowie 0,8 cm verwendet. Professionelle Systeme verwenden 2 ″ (5 cm)- und 1 ″ (2,5 cm)- Bänder. Semiprofessionelle Systeme arbeiten mit 1 ″- sowie 3/4 ″ (1,87 cm)- Bändern; siehe hierzu: *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 58 f.

⁸⁸ Ebenda, S. 58.

⁸⁹ *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 57.

⁹⁰ Zum Folgenden: *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 58.

⁹¹ *Justen*, *Video* 1987, Nr. 3, 54 f.; *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 58.

Bei der *Bildplattentechnologie*⁹² werden die Ton- und Bildsignale je nach System durch Rillen und Vertiefungen auf einer Kunststoffplatte gespeichert⁹³. Für den Abruf dieser Signale gibt es drei verschiedene Verfahren der Abtastung: die optische Abtastung, die Druckabtastung und die kapazitive Abtastung. Die Sichtbarmachung der gespeicherten Informationen erfolgt auf dem Bildschirm des Fernsehgerätes⁹⁴. Die Produktion eines durch die Unternehmen TELEFUNKEN und DECCA entwickelten mechanischen Systems (TED) wurde 1975 eingestellt⁹⁵, so daß auf dieses Verfahren nicht näher eingegangen wird.

Demgegenüber haben die Systeme VHD (Video High Density) und CED (Capacitance Electronic Disc oder Selecta Vision), welche mit Verfahren kapazitiver Abtastung arbeiten, für den japanischen und amerikanischen Markt Bedeutung erlangt⁹⁶. Bei dem von der RCA (Radio Corporation of America) entwickelten System CED erfolgt eine kapazitive Abtastung durch mechanische Rillenführung einer Abtastelektrode. Das von dem Unternehmen JVC entwickelte VHD-System arbeitet ebenfalls kapazitiv, allerdings ohne Plattenrillen⁹⁷.

Der deutsche Markt wird durch das – mit einem optischen Abtastverfahren arbeitende – System LASERVISION von PHILIPS und PIONEER dominiert⁹⁸. Die optische Abtastung erfolgt mittels Laserstrahl, welcher die durch Einkerbungen auf der Bildplatte gespeicherten Signale ("Pits") optisch erfaßt⁹⁹. Es ist zwischen den beiden Versionen CLV¹⁰⁰ (Longplay) – mit einer Spielzeit von 2 mal 60 Minuten – und CAV¹⁰¹ (Activeplay) – mit 2 mal 36 Minuten Spielzeit – zu differenzieren. Auf der Bildplatte mit einem Durchmesser von 30 cm können bis zu 54.000 Einzelbilder gespeichert werden. Die einzelnen Bilder werden über eine elektronische Kodierung identifiziert und diese Bildnummer auf dem Bildschirm abgebildet¹⁰².

Die Vorteile der Bildplattentechnik liegen in der großen Haltbarkeit, den geringen Herstellungs- und Anschaffungskosten sowie der Möglichkeit, die einzelnen Bilder auf dem Fernsehbildschirm sichtbar zu machen¹⁰³.

Ebenfalls mit dem Verfahren der optischen Abtastung arbeitet die *Compactdisc (CD)*. Auf der CD basieren eine Vielzahl von Formaten wie CD-ROM, Audio-CD, CD-I, Photo-CD und Video-CD¹⁰⁴. Diese Formate arbeiten mit der gleichen Technik und differenzieren lediglich in der Art der Datenspeicherung und -organisation¹⁰⁵.

Die CD wurde zunächst sehr erfolgreich im Audibereich eingeführt¹⁰⁶. Das führte allerdings gleichzeitig zu einer Begrenzung des Marktes für die Bildplattentechnik¹⁰⁷.

Neben der Audio-CD ist die CD-ROM das im Computerbereich am weitesten verbreitete Format. Aufgrund ihrer großen Speicherkapazität von ca. 600 MB und dem günstigen Preis der Abspielgeräte von ca. 200 DM stellt die CD-ROM das dominierende Speicher- und Vertriebsmedium im Computerbereich

⁹² Ausführliche Darstellung bei: *Dumitriu*, Die Neuen Medien, S. 78 f.; *Ratzke*, a.a.O. (Fn. 41), S. 197 f.; *Dittel/Manz/Pütz*, a.a.O. (Fn. 86), S. 197 f.

⁹³ *Bismark*, a.a.O. (Fn. 33), S. 26.

⁹⁴ *Drechsler*, Speicherung und Wiedergabe von Fernsehprogrammen, in: ZDF Jahrbuch 1970, S. 107 ff.; *Messerschmid*, Entwicklungsrichtlinien der Fernsehtechnik, in: Zweites Deutsches Fernsehen (Hrsg.), Fernsehtechnik von morgen, S. 10, 22 ff.

⁹⁵ *Bismark*, a.a.O. (Fn. 33), S. 26, Fn. 31; *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 55.

⁹⁶ *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 60.

⁹⁷ *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 56.

⁹⁸ *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 60.

⁹⁹ *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 56.

¹⁰⁰ Constant linear velocity

¹⁰¹ Constant angular velocity

¹⁰² *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 61.

¹⁰³ *Messerschmid*, a.a.O. (Fn. 94), S. 10, 23 ff.; *Müller-Neuhof/Schiphorst*, a.a.O. (Fn. 83), S. 22 f.

¹⁰⁴ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 18.

¹⁰⁵ Ebenda.

¹⁰⁶ *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 61.

¹⁰⁷ *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 73.

dar¹⁰⁸. Sie spielt auch für Entwicklung, Verbreitung und Nutzung von Computersoftware eine wichtige Rolle. 1994 wurde in Deutschland ein Umsatz mit CD-ROM-Titeln von 178 Millionen DM erzielt¹⁰⁹.

Die jüngere Entwicklung im Bereich der CD ist durch die Einführung der CD-Video¹¹⁰ gekennzeichnet. Die CD-Video beinhaltet CD-Platten mit Ton und TV-Bild. Sie verbindet die Vorzüge der herkömmlichen Compactdisc mit denen der Bildplatte¹¹¹, die es ermöglicht, Informationen dicht, dauerhaft und bei hoher Qualität zu speichern¹¹². Derzeit gibt es bei der Speicherung von Videos bzw. Filmen auf CD noch Probleme¹¹³ hinsichtlich der Speicherkapazität, der fehlenden Kompatibilität existierender Speicherverfahren¹¹⁴ und der in der Regel zu geringen Verarbeitungskapazität der Heim- bzw. Bürocomputer¹¹⁵. Abhilfe sollen hier zwei neue Formate schaffen. Von SONY und PHILIPS wird die High Density CD mit einem Speicherplatz von 3,7 Gigabyte für die Speicherung von 135 Minuten Film entwickelt.

Die Unternehmen MATSUSHITA, HITACHI, TOSHIBA, PIONEER, THOMSON, TIME WARNER und MCA haben die Digital Video Disc (DVD) mit 5 Gigabyte zur Speicherung von 142 Minuten Film entwickelt¹¹⁶. Dieses Format wurde 1996 auf dem Markt eingeführt¹¹⁷.

Die DVD zeichnet sich durch hohe Bild- und Tonqualität aus. Das ermöglichen mehrere speicheroptimierende Maßnahmen. So wurden die Pits auf der Scheibe verkleinert und der Spurabstand verkürzt. Hierfür mußte die Abtasteinheit mit einer höheren Auflösungsfähigkeit ausgestattet werden. Maßgebend ist jedoch insbesondere die doppelte Beschichtung. Die obere Schicht der DVD ist teildurchlässig, so daß der Laser nach Abtastung der auf der unteren Schicht gespeicherte Informationen die obere Schicht "lesen" kann. Dennoch hätte ein derartig beschaffener Datenträger ohne den Einsatz von Datenkompression lediglich die Speicherkapazität für vier Minuten Video. Daher findet zusätzlich eine digitale Datenkompression nach dem MPEG-2 Standard Anwendung¹¹⁸.

DVD-Geräte kosten zwischen 1000 und 1300 DM. Die anfänglichen Schwierigkeiten bei der Einführung der DVD, aufgrund eines Angebotsmangels an Filmen auf diesem Format, sind mittlerweile behoben.

II. Die durch Multimedia-Technik ermöglichten medialen Anwendungsformen

Die bisherige Mediennutzung war in ihrer Vielfalt durch einen Mangel an Übertragungskapazitäten eingeschränkt. Zudem war aufgrund des überwiegenden Einsatzes analoger Technologie eine Reduzierung des Datenumfanges durch Datenreduktion und/oder Datenkompression nicht möglich. Anwendungsformen, welche die Bearbeitung großer Datenmengen erforderten, konnten bei diesen technischen Voraussetzungen nicht ausgeführt werden. Im Vergleich zu den bisherigen Umständen der Mediennutzung ist es aufgrund der kombinierten Verwendung der dargestellten Technologien nunmehr möglich, ein Vielfaches an Daten zu bearbeiten und zu übertragen bzw. den technischen Aufwand für die Datenbearbeitung zu verringern. Dieser Wandel auf quantitativer Ebene ermöglicht in allen Bereichen der elektronischen Mediennutzung die folgenden Anwendungsformen und somit eine qualitative Weiterentwicklung:

¹⁰⁸ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 18.

¹⁰⁹ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 19.

¹¹⁰ Siehe hierzu: Spiegel Nr. 13/1987, S. 71.

¹¹¹ Michelfelder, a.a.O. (Fn. 85), S. 73.

¹¹² Ebenda.

¹¹³ Siehe zu den Schwierigkeiten bei der Speicherung von Filmen auf CD: BT-Drucks. 13/2475 vom 28.09.1995, S. 22 f.

¹¹⁴ Verbreitete Speicherformate sind derzeit u.a.: MPEG, Quick Time, DVI und Video for Windows.

¹¹⁵ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 19.

¹¹⁶ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 20; Funkschau 1995, Nr. 5, 32.

¹¹⁷ Hierzu und zum Folgenden: Leipziger Volkszeitung v. 04.11.1996, S. 6.

¹¹⁸ Zur Funktionsweise siehe (bereits) oben, Teil 1. A. I. 1.

1. Zum einen können frei werdende Übertragungskapazitäten als Rückkanal genutzt werden. Hierdurch wird wechselseitige Kommunikation, also *Interaktion* ermöglicht¹¹⁹.
2. Zum anderen ist eine umfassende *Verbindung mehrerer Medien*, wie Text, Bild, Ton und Film, verstanden als Integration und Kombination bisher zumeist getrennt respektive neben- oder nacheinander angewandter medialer Ausdrucksformen realisierbar.
3. Darüber hinaus bewirkt die allgemeine Digitalisierung die Kompatibilität der verschiedenen, bisher zur gleichzeitigen Nutzung mehrerer Medien erforderlichen Geräte, welche infolgedessen miteinander verbunden werden können¹²⁰, bis hin zu einer einheitlichen Medienstation.
4. Des Weiteren wird Multimedia oft im Zusammenhang mit der Mediennutzung *Off- oder Online* genannt, welche als neue Anwendungsformen in Betracht kommen.

Diese Nutzungsmöglichkeiten verdeutlichen den qualitativen Wandel elektronischer Medien, welcher sich in der interaktiven Anwendung von Medien sowie der Möglichkeit ihrer Verknüpfung manifestiert.

Zusammenfassend sind als neuartige Anwendungsmöglichkeiten der multimedialen Dienste die umfassende Verbindung bisher grundsätzlich getrennt angewandter medialer Ausdrucksformen und ihrer interaktiven Nutzung off- oder online an einer einheitlichen Medienstation zu nennen.

Diese Beschreibung verdeutlicht, daß Multimedia zwei verschiedene Aspekte neuartiger Mediennutzung umschreibt.

Das ist zum einen die *technische Seite* mit den verschiedenen Voraussetzungen für die Off- und / oder Online- Nutzung¹²¹, zu der auch die Verwendung einer einheitlichen Medienstation gehört. Die technische Seite ist dennotwendig die Grundlage für inhaltliche Neuerungen der Mediennutzung, mag sie auch in einzelnen Komponenten schon herkömmlichen Mediendiensten zugrunde liegen. Sie wird von dem Begriff "Multimedia" im weiten Sinne erfaßt und entspricht dem bereits definierten¹²² Begriff der "Neuen Medien".

Zum anderen bezeichnet Multimedia die *inhaltliche Seite* der Medienanwendung, welche die Integration und Kombination von medialen Ausdrucksformen¹²³ sowie deren interaktive Nutzung¹²⁴ erfaßt. Hierbei handelt es sich um Multimedia im engen Sinne.

Diese Zweiteilung¹²⁵ ist allerdings dadurch gekennzeichnet, daß die technische und die inhaltliche Seite von Multimedia einander bedingen. Erst Multimedia-Technik ermöglicht multimediale Anwendungsformen. Weist ein Mediendienst die genannten inhaltlichen Nutzungsmöglichkeiten auf, bedient er sich immer auch der Multimedia-Technik. Letzterer kommt somit kein eigenständiger Bedeutungsgehalt für die Beschreibung von Multimedia zu.

Der Multimediabegriff in seinem Kerngehalt erfaßt demnach lediglich eine inhaltliche Sichtweise, welche sich auf die *Verbindung von medialen Ausdrucksformen* und deren *interaktive* Nutzung bezieht (Multimedia im engen Sinn).

III. Die Multimediaumschreibung als Grundlage für die Abgrenzung der Telekommunikationsdienste

¹¹⁹ Pieper/Wiechmann, ZUM 1995, 82.

¹²⁰ Wachter, a.a.O. (Fn. 9), 860.

¹²¹ Hoeren, a.a.O. (Fn. 12), 711.

¹²² Siehe (bereits) oben, Teil 1. A.

¹²³ Hoeren, a.a.O. (Fn. 12), 711.

¹²⁴ Wachter, a.a.O. (Fn. 9), 860.

¹²⁵ Diese Unterscheidung entspricht im wesentlichen der Multimediabeschreibung von Hoeren (a.a.O. (Fn. 12), 711).

Die Eignung der Multimediamerkmale als Abgrenzungskriterien gegenüber herkömmlichen Diensten erfordert ihre hinreichende *Bestimmtheit* sowie ihre *Neuheit*, welche durch einen Vergleich mit den Eigenschaften herkömmlicher Mediendienste ermittelt wird.

1. Die Neuheit der Multimediamerkmale

a) Verbindung verschiedener Medien wie Wort, Bild, Text und Ton

Durch die technische Entwicklung wird die simultane Anwendung mehrerer medialer Ausdrucksformen ermöglicht. Allerdings sind auch die herkömmlichen Mediendienste zum Teil durch die gleichzeitige Verwendung mehrerer Medien gekennzeichnet. So ist Gegenstand des herkömmlichen Fernsehverteilfunks die Verbindung von bewegten und stehenden Bildern, Ton und Text, also von bis zu drei Medien. Teilweise wird demnach auf das Erfordernis einer bestimmten Mindestanzahl von verbundenen Medien abgestellt, wonach eine Verknüpfung von mindestens drei Medien verlangt wird¹²⁶. Aber auch das ist angesichts des Fernsehverteilfunks keine grundlegend neue Form der Mediennutzung¹²⁷.

Wirklich neuartig ist aber die nunmehr verfügbare Quantität an Diensten, welche die Anwendung verbundener Medien beinhalten. So sind Anwendungsformen, die verbundene Medien nutzen, derzeit nicht nur im herkömmlichen Fernsehverteilfunk verfügbar, sondern auch über vielfältig modifizierte Dienste wie Zugriffs- und Abruffernsehen und insbesondere computerbasierte Offline- und Online-Nutzungen. Diese breite Verfügbarkeit von verbundenen Medien in vielfältigen inhaltlichen Ausformungen ist neu und demnach kennzeichnend für Multimedia.

Mithin ist das Kriterium der Medienverbindung auch angesichts des herkömmlichen Fernsehverteilfunks zur Abgrenzung von Multimedia gegenüber herkömmlichen Formen elektronischer Mediennutzung heranzuziehen.

b) Interaktionsfähigkeit

Um einen Vergleich der Interaktionsfähigkeit von neuen und herkömmlichen Diensten durchführen zu können, gilt es zunächst den Inhalt des Begriffes "Interaktion" näher zu bestimmen. Die in der Literatur verwendeten Begriffsbestimmungen treffen hierzu keine klare Aussage. Interaktionsfähigkeit wird von *Ockenfeld/Wetzels* als aktive Nutzung des Informationspools definiert¹²⁸. *Schmenk/Wätjens* sprechen Interaktion an, indem sie Dialogfähigkeit des Anwenders als eine wie auch immer geartete Eingriffsmöglichkeit in den Ablauf verlangen¹²⁹. *Börner* bezeichnet Interaktion als die aktive Beteiligung des Anwenders, der den Ablauf der Kommunikation nach seinem Wunsch gestalten können soll¹³⁰.

Zur Konkretisierung des Inhaltes bietet sich eine Einteilung nach dem Grad der erreichten Dialogfähigkeit zwischen den am System beteiligten Personen an. Hierbei sind drei Stufen denkbar.

1. Die *erste Stufe* bezeichnet die Auswahl zwischen vorgefertigten Angeboten, z.B. von Fernsehprogrammen. Von gleicher technischer Qualität, aber inhaltlich anders zu bewerten ist die Auswahl von Kameraeinstellungen, z.B. bei Sportübertragungen. Hierbei wählt der Zuschauer zwischen den Aufnahmen mehrerer vorgegebener Kameraeinstellungen aus, die auf parallelen Kanälen simultan übertragen werden. Er beeinflusst die einzelne Kameraeinstellung also nicht wirklich. Die Zugriffsmöglichkeit auf mehrere vorgefertigte Inhaltsbausteine ist daher kein aliud gegenüber dem Abruf, sondern lediglich eine Erweiterung der Auswahlmöglichkeiten gegenüber dem herkömmlichen Fernsehverteilfunk¹³¹. Ebenso ist auch die Angebotsvariante einzuordnen, welche dem Nutzer die Möglichkeit gibt, einen Spielfilm aus der Sicht verschiedener Schauspieler zu verfolgen oder bei Nachrichtensendungen bestimmte Themenschwerpunkte mit entsprechenden Vertiefungen zu wählen. Auch

¹²⁶ *Hoeren*, CR 1994, 390, 391; *ders.*, a.a.O. (Fn. 12), 711.

¹²⁷ *Becker*, a.a.O. (Fn. 14), 234.

¹²⁸ *Ockenfeld/Wetzels*, a.a.O. (Fn. 11), 386.

¹²⁹ *Schmenk/Wätjens*, a.a.O. (Fn.16), 13.

¹³⁰ *Börner*, a.a.O. (Fn. 16), S. 18.

¹³¹ *Hoffmann-Riem*, AfP 1996, 9, 13.

Bestellvorgänge u.a. für Konsumgut, Spielfilme und Computerspiele gehören dieser Kategorie an¹³².

2. Die *zweite Stufe* erfaßt den Abruf von Angeboten, die zugleich eine Beeinflussungsmöglichkeit beinhalten. Das ist beispielsweise bei dem Abruf von Filmen, welche durch Eingriffsmöglichkeiten wie z.B. Anhalten des Films sowie dem Wiederholen und Springen zwischen Filmteilen modifizierbar sind¹³³, der Fall. Gleiches gilt für interaktive Videospiele, Datenbankdienste, elektronische Zeitungsangebote, Lernprogramme und das Zusammenstellen von Artikeln mittels eines multimedialen Kaufhauskataloges¹³⁴.
3. Die *dritte Stufe* der eigenständigen Gestaltung ist erreicht, wenn der Empfänger im System jederzeit auch als Sender auftreten, also den Kommunikationsinhalt selbst beeinflussen kann.

Interaktion ist aber neben der Dialogfähigkeit der am Dienst Beteiligten auch im Sinn einer Vernetzung der Medien zu verstehen. So stellt auch die Möglichkeit, eine Verknüpfung einzelner Medien wie Wort, Bild, Text und Ton vorzunehmen, eine interaktive Anwendung dar. *Heker*¹³⁵ sieht Multimedia anscheinend in dieser Anwendungsform erschöpft, was aber den Multimediabegriff nicht vollständig erfaßt, sondern – wie dargelegt¹³⁶ – lediglich einen Ausschnitt multimedialer Technik und Nutzungsformen darstellt. Hinsichtlich dieser weiteren Qualität von Interaktion lassen sich zwei wesentliche Formen unterscheiden:

1. Auf *erster Stufe* steht diesbezüglich die oben beschriebene Verbindung mehrerer Medien durch eine Anordnung neben- oder nacheinander im Sinne einer vorbestimmten sequentiellen Nutzung. So bietet beispielsweise der herkömmliche Fernsehfunk eine Kombination von Ton, Bild und teilweise Text lediglich in Form einer festgelegten Abfolge an.
2. Als Interaktion auf *zweiter Stufe* sind Medienangebote einzuordnen, welche die Integration und beliebige Kombinierbarkeit einzelner Medien ermöglichen. Durch die Digitalisierung ist nunmehr eine *Vernetzung* zwischen den einzelnen Informationsblöcken realisierbar. So sind Verknüpfungen und Verweise in riesigen Informations- und Medienetzen nutzbar, die es ermöglichen, zu einem bestimmten Sachverhalt ein großes Spektrum verschiedener Informationseinheiten zu beziehen¹³⁷. Beispielsweise kann mittels computerbasierter Anwendungen und geeigneter Software die oben beschriebene Medienintegration nach Art eines Fernsehstudios realisiert werden. Diese Beeinflussungsmöglichkeit ist teilweise zudem im Rahmen eines einzelnen Mediums durchführbar. Zu denken ist hierbei insbesondere an Text und seine Bearbeitung mittels computerbasierter Textprogrammen.

Allerdings ermöglichen auch die seit geraumer Zeit verfügbaren Informations- und Kommunikationsdienste Dialogfähigkeit auf allen Stufen. So realisieren Videokonferenzen einen Dialog zwischen den Nutzern in bester Ton- und Bildqualität. Videokonferenzen basieren jedoch weitgehend auf multimedialer Technik wie z.B. der Verwendung von Glasfaserkabel und sind somit als Multimediadienst einzuordnen. Darüber hinaus ermöglicht die seit ca. 100 Jahren nutzbare Telefontechnik Interaktion auf höchster Stufe. Interaktion kann also nicht als eine völlig neue Eigenschaft von Telekommunikationsdiensten qualifiziert werden.

Als neu ist aber die Qualität und Quantität der Verfügbarkeit von interaktiven Nutzungsmöglichkeiten bei der Verwendung elektronischer Mediendienste anzusehen.

So bot in der Vergangenheit nahezu allein der auf Sprache beschränkte Telefondienst dem Nutzer interaktive Nutzungsmöglichkeiten an. Grund hierfür ist der Umstand, daß Interaktion nur durch Verteilnetze realisierbar ist¹³⁸. In der Vergangenheit wies aber von den einer breiten Öffentlichkeit

¹³² BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 48.

¹³³ *Gersdorf*, AfP 1995, 565, 566.

¹³⁴ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 48.

¹³⁵ *Heker*, a.a.O. (Fn. 15), 400.

¹³⁶ Siehe (bereits) oben Teil 1. A. und Teil 1. A. I. 2.

¹³⁷ *Ockenfeld/Wetzel*, a.a.O. (Fn. 11), 386.

¹³⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 1. A. I. 3. (a.E.).

zugänglichen Netzen allein das Telefonnetz diese Bauweise auf¹³⁹. Aufgrund seiner beschränkten Übertragungskapazität konnten lediglich Sprache und Text übertragen werden.

Demnach war der Öffentlichkeit die interaktive Nutzung verbundener Medien nicht zugänglich. So waren beispielsweise Videokonferenzen mit einer hohen Qualität aufgrund der aufwendigen technischen Voraussetzungen und der damit verbundenen hohen Kosten der geschäftlichen Nutzung in der Wirtschaft und durch die Rundfunkanstalten vorbehalten. Aufgrund der technischen Entwicklung insbesondere der dargestellten Technologien¹⁴⁰ steht diese Anwendungsmöglichkeit in zunehmenden Maße auch einer Vielzahl weniger zahlungskräftiger Nutzer und somit der Anwendung im Privatbereich zur Verfügung.

Dementsprechend basieren auf den nunmehr jedermann verfügbaren Verteilnetzen eine Vielzahl von interaktiven Diensten, die alle Medien wie Wort, Bild, Text und Ton – auch in verbundener Form – erfassen¹⁴¹. Hierzu gehören beispielsweise interaktives Teleshopping und Fernsehen, Telearbeit, Weiterbildungssysteme sowie Informations- und Präsentationssysteme.

Des Weiteren ist auch eine Veränderung der Qualität von Interaktion zu konstatieren. Der Telefondienst ermöglichte dem Empfänger lediglich die "Eingabe" von Sprache. Heutige interaktive Anwendungen ermöglichen durch die Computertechnologie auch die Vernetzung einzelner Medien in Form einer beliebigen Kombinierbarkeit¹⁴². Im Ansatz fand Interaktivität in dieser neuen Qualität bei Videokonferenzen Anwendung, welche die Eingabe eigener Bilder kombiniert mit Ton ermöglichten. Allerdings handelt es sich hierbei lediglich um eine Kombination auf erster Stufe im Sinne einer vorbestimmten Sequenz.

Demgegenüber ermöglichen computerbasierte Anwendungen nunmehr eine beliebige Verknüpfung der einzelnen Komponenten und somit Interaktivität auf zweiter Stufe. Das ermöglicht auch die spätere Bearbeitung einer erfolgten Medienverbindung.

Interaktion von dieser Qualität ist demnach neu. Interaktion im herkömmlichen Sinn, verstanden als Eingabemöglichkeit eigener Daten durch Nutzer, ist zwar nicht neu, aber auf Grund des Umfangs der Verfügbarkeit bei neuen Diensten als Indiz für die Einstufung als Multimediasdienst zu werten.

Zusammenfassend kann als völlig neuartig die Vernetzung einzelner Medien auf zweiter Stufe in Form einer beliebigen Kombinierbarkeit bezeichnet werden. Die Medienverbindung auf erster Stufe sowie die kommunikativen Interaktionsmöglichkeiten der Nutzer auf allen Stufen sind in der Quantität ihrer Verfügbarkeit völlig neu. Bisher waren diese Anwendungsformen lediglich mittels des herkömmlichen Fernsehverteils und des Telefondienstes realisierbar. Demnach bietet sich im Hinblick auf diese Dienste eine negative Abgrenzung zu Multimedia an.

Hiernach sind als Multimedia alle elektronischen Dienste einzuordnen, die inhaltlich eine Kombination von Medien – sequentiell oder interaktiv – aufweisen und/oder dem Nutzer die Kommunikation mit anderen am Dienst Beteiligten ermöglichen, soweit es sich hierbei nicht um den Fernsehverteilsfunk oder den Telefondienst handelt.

2. Die Bestimmtheit der ermittelten Multimediaumschreibung

Im folgenden gilt es, die hinreichende Bestimmtheit der ermittelten Kriterien des Begriffes "Multimedia" – "Medienverbindung" oder "–vernetzung" und "Interaktion" – als Voraussetzung ihrer Allgemeingültigkeit zu überprüfen. Nur bei einem Mindestmaß an Bestimmtheit der ermittelten Kriterien

¹³⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 1. A. I. 3. (a.E.).

¹⁴⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 1. A. I.

¹⁴¹ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 48.

¹⁴² Ockenfeld/Wetzels, a.a.O. (Fn. 11), 386.

ist Multimedia als Sammelbegriff für neue Informations- und Kommunikationssysteme geeignet¹⁴³ und als Grundlage für die vorzunehmenden rechtlichen Erörterungen verwendbar.

Die Multimediamerkmale "Medienverbindung" und "Interaktion" umfassen – wie gezeigt¹⁴⁴ – eine große Anzahl verschiedener Ausformungen und sind in vielerlei Kombinationen denkbar. Dennoch sind diese Kriterien inhaltlich hinreichend bestimmt. So bedeutet "Medienverbindung" die Verknüpfung einzelner Medien wie z.B. Wort, Bild, Text und Ton entweder im Sinne einer vorbestimmten sequentiellen Nutzung oder ihrer Vernetzung. "Interaktivität" beinhaltet entweder die Dialogfähigkeit des Nutzers, als Möglichkeit, eigene Daten einzugeben, oder die Möglichkeit des Nutzers, eine Verbindung von Medien vorzunehmen. Beide Varianten sind in die aufgezeigten¹⁴⁵ Grade bzw. Stufen unterteilbar. Daher sind grundsätzlich alle elektronischen Dienste, die diese Merkmale aufweisen, als Multimedia zu qualifizieren.

Allerdings könnte gegen eine hinreichende Bestimmtheit dieses Multimediabegriffes geltend gemacht werden, daß die ihm zugrundeliegenden Technologien und immanenten Anwendungsformen durch den technischen Fortschritt zunehmende Veränderung erfahren. Dem ist zuzugeben, daß Multimedia aus der technischen Entwicklung entstanden ist und die durch sie herbeigeführten Veränderungen der Mediennutzung technischer wie auch anwendungsorientierter Natur bezeichnet. Multimedia ist demnach ein technisch geprägter Begriff und wird auch zukünftig Prägung durch die weitere technische Entwicklung erfahren. Dies um so mehr, als sich die technische Umsetzung der aktuellen Begriffsinhalte wie die Integration mehrerer Medien und deren interaktive Nutzung erst im Anfangsstadium befinden. Medienintegration und interaktive Nutzung sind in einer Vielzahl verschiedener Qualitäten denkbar, von denen der höchste Grad derzeit technisch noch gar nicht realisierbar ist¹⁴⁶.

Diesbezüglich ergeben sich Parallelen zum Begriff der "Fernmeldeanlage" des Fernmeldeanlagengesetzes¹⁴⁷. Dieser Begriff beruht auf der Definition des Reichsgerichtes, welches als "Wesen der Telegraphenanstalten" ... "jede Nachrichtenbeförderung, welche nicht durch den Transport des körperlichen Trägers der Nachrichten von Ort zu Ort, sondern dadurch bewirkt wird, daß der an einem Ort zum sinnlichen Ausdrucke gebrachte Gedanke an einem anderen entfernten Orte sinnlich wahrnehmbar wieder erzeugt wird", ansah¹⁴⁸. Dieser Begriff wurde bei Erlass des Fernmeldeanlagengesetzes für die Definition des Begriffes "Fernmeldeanlage" übernommen und im Interesse des öffentlichen Wohles für künftige technische Entwicklungen bewußt nicht enger gefaßt, sondern offen gehalten¹⁴⁹. Für die Auslegung des Begriffes "Fernmeldeanlage" kam es daher nicht darauf an, welche Technik zur Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes verwendet wurde. Vielmehr erfaßte er auch seinerzeit noch nicht bekannte Techniken der Nachrichtenübertragung, die erst im weiteren Verlauf der technischen Entwicklung entstanden sind¹⁵⁰.

Eine entsprechende technische Entwicklungsoffenheit weist auch der Multimediabegriff auf. So werden in Zukunft derzeit noch nicht absehbare Anwendungsmöglichkeiten und Dienste mit den beschriebenen multimedialen Inhalten entstehen¹⁵¹. Die zentralen Multimediamerkmale "Medienverbindung" und "Interaktion" sind demnach entwicklungs offen zu interpretieren. So können auch zukünftig entstehende Dienste, die diese Merkmale aufweisen, als Multimedia qualifiziert werden.

Ebenso wie im Falle des Begriffes "Fernmeldeanlage" steht diese Offenheit der inhaltlichen Bestimmtheit des Multimediabegriffes nicht entgegen. Die Inhalte der den Multimediabegriff kennzeichnenden Merkmale "Interaktion" bzw. "Medienverbindung" werden durch die zukünftige technische Entwicklung nicht in ihrer Aussagekraft beeinflußt. So ändern technische Modifizierungen von Telekommunikationsdiensten nicht den Inhalt der "Medienverbindung", als Verknüpfung mehrerer Medien und der "Interaktionsfähigkeit", als Dialogfähigkeit der Nutzer. Ebenso beeinflußt eine unterschiedliche Kombinierbarkeit der einzelnen Ausformungen dieser Kriterien nicht ihren Inhalt. Daher

¹⁴³ Becker, a.a.O. (Fn. 14), 234.

¹⁴⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 1. A. III. 1. a./ b.

¹⁴⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 1. A. III. 1. b.

¹⁴⁶ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 48.

¹⁴⁷ Gesetz über Fernmeldeanlagen (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.07.1989 (BGBl. I S. 1455), zuletzt geändert durch § 99 TKG (Telekommunikationsgesetz vom 25.07.1996, BGBl. I S. 1120).

¹⁴⁸ RGSt 19, 55, 58.

¹⁴⁹ BVerfGE 46, 120, 141.

¹⁵⁰ BVerfGE 46, 120, 142 f.

¹⁵¹ Siehe (bereits) oben, Teil 1. A. III. 1.

ist der Multimediabegriff auch im Falle der zukünftigen technischen Modifizierung der Multimedia zugrundeliegenden Technologien bestimmt.

Auch die gegenüber herkömmlichen Diensten mit teilweise multimedialen Eigenschaften notwendige negative Abgrenzung im Hinblick auf Fernsehfunk als Verteildienst sowie den Telefondienst ist aufgrund der feststehenden technologischen Beschaffenheit dieser Dienste präzise durchführbar.

Somit ist die erfolgte Definition hinreichend bestimmt, um Multimedia von herkömmlichen Formen der Mediennutzung abzugrenzen und als Basis für die Anknüpfung bei rechtlichen Erörterungen zu dienen. Gleichzeitig ermöglicht sie die Einbeziehung der aufgrund der zukünftigen technischen Entwicklung entstehenden Modifizierungen von Diensten in den Multimediabegriff.

B. Die Multimediadienste in ihrer gesellschaftlichen Anwendung

Nachfolgend wird die gefundene Umschreibung von Multimedia zunächst Verwendung finden, um einzelne elektronische Dienste und Anwendungsformen als "Multimedia" zu qualifizieren und somit den zentralen Gegenstand der vorliegenden Arbeit exemplarisch zu bestimmen. So wird nach einer Erläuterung der technischen Beschaffenheit einiger Telekommunikationsdienste sowie der durch sie ermöglichten Anwendungsformen ihre konkrete Einordnung unter den Multimediabegriff vorgenommen.

I. Die Klassifizierung als Multimediadienst

Im Interesse einer übersichtlichen Darstellung von Telekommunikationsdiensten¹⁵² wird der Oberbegriff "Telekommunikation" anhand diensteübergreifender Eigenschaften in einzelne für Multimedia bedeutsame Anwendungsformen unterteilt. Als Kriterium bietet sich im Hinblick auf das Multimediamerkmale "Interaktionsfähigkeit" eine Differenzierung nach den technischen Leistungsmerkmalen bestimmter Telekommunikationsdienste an. Eine weitere Unterteilung wird anhand der – durch die Dienste vermittelten – Inhalte vorgenommen.

1. Die Multimediadienste (Unterscheidung von Abruf-, Zugriffs- und Verteildiensten)

Nach dem Einfluß des Nutzers auf die Rezeptionsmodalitäten lassen sich Telekommunikationsdienste in Abruf-, Zugriffs- und Verteildienste unterscheiden. Diese Begriffe sind wie folgt zu definieren¹⁵³:

– Ein *Verteildienst* ist durch den "Zugriff" auf eine Sendung aus einem in zeitlich feststehender Programmfolge ausgestrahlten Angebot unter Bindung an die Zeitvorgaben gekennzeichnet. Hierbei handelt es sich um die klassische Erscheinungsform der Massenkommunikation¹⁵⁴ wie z.B. dem herkömmlichen Radio- und Fernsehfunk, als der Übermittlung von Gedankeninhalten durch eine zentrale Stelle an eine Vielzahl von Empfängern¹⁵⁵. Verteildienste sind durch die einseitige Festlegung der Rezeptionsmodalitäten – wie Inhalt und Zeitpunkt – durch den Veranstalter sowie die Verbreitung ihrer Inhalte an die Allgemeinheit gekennzeichnet¹⁵⁶. Der Nutzer verfügt neben der Möglichkeit, das Empfangsgerät ein- und auszuschalten, sowie des Wechsels zwischen einzelnen Programmangeboten durch Umschalten über keinerlei eigene Gestaltungsmöglichkeiten des Empfangsvorganges.

¹⁵² Demgegenüber sind die Formen der multimedialen Offline-Nutzung begrenzt, so daß auch aufgrund ihrer klaren Abgrenzbarkeit keine weitere Unterteilung erforderlich ist.

¹⁵³ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 29; ders., a.a.O. (Fn. 133), 566 f.; Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 131), 13.

¹⁵⁴ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 25; ders., a.a.O. (Fn. 133), 566.

¹⁵⁵ Scherer, Telekommunikationsrecht, S. 32; Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 25.

¹⁵⁶ Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 131), 13; Gersdorf, a.a.O. (Fn. 133), 566.

- *Zugriffsdienste* strahlen ihre Sendungen im Gegensatz zu Verteildiensten nicht nur einmalig, sondern in turnusmäßigen Abständen aus. Auch die Veranstalter dieser Dienste legen einseitig sowohl den Programminhalt als auch den Zeitpunkt der Ausstrahlung fest, so daß sich die Zugriffsdienste formal gesehen nicht von den Verteildiensten unterscheiden. Es ist jedoch zu beachten, daß durch die rasche periodische Wiederholung der Sendungen dem Nutzer eine hohe zeitliche Disponibilität ermöglicht wird. Faktisch bestimmt somit der Nutzer den Zeitpunkt des Empfangs einer Sendung. Zudem schafft die turnusmäßige Ausstrahlung der Verteildienste bei zeitversetzter Konsumierung eine Vermehrung der inhaltlichen Auswahlmöglichkeiten, da nicht genutzte Programmteile im Gegensatz zum Verteildienst wiederholt angeboten werden.
- *Abrufdienste* ermöglichen dem Nutzer demgegenüber die jederzeitige Auswahl zwischen den mittels Servern gespeicherten Daten sowie den Zugriff hierauf¹⁵⁷. Der Anbieter der Dienste übt lediglich insofern einen faktischen Einfluß auf die Art der übertragenen Daten aus, als er sie zum Abruf bereitstellt. Da aufgrund der Wettbewerbssituation jedoch von einem großen Fundus an gespeicherten Angeboten ausgegangen werden kann, liegt die Entscheidung über den zu konsumierenden Inhalt hauptsächlich beim Nutzer. Bei entsprechender technischer Ausgestaltung der Abrufdienste hat der Nutzer neben der Auswahlmöglichkeit zwischen mehreren Angeboten Einfluß auf die Optionen eines Beitrages. Wie ausgeführt¹⁵⁸, kann er so zwischen mehreren Kameraeinstellungen wählen¹⁵⁹, einen Spielfilm aus der Sicht verschiedener Schauspieler verfolgen und bei Nachrichtensendungen ihn interessierende Inhalte vertiefen¹⁶⁰. Völlige Dispositionsfreiheit kommt dem Nutzer von Abrufdiensten hinsichtlich des Empfangszeitpunktes zu. Darüber hinaus ist es technisch realisierbar, ihm sämtliche Funktionen eines Videorecorders wie Standbild, Schnellvor- oder -rücklauf sowie Vor- und Zurückspulen zur Verfügung zu stellen¹⁶¹.

Zugriffs- und Abrufdienste unterscheiden sich demnach von herkömmlichen Verteildiensten durch die weitgehende Dispositionsfreiheit des Nutzers hinsichtlich der zeitlichen und inhaltlichen Gestaltung des Anwendungsvorganges bei Zugriffsdiensten bzw. die nahezu völlige Ungebundenheit an diese Vorgaben bei Abrufdiensten¹⁶². Es ist allerdings zu bemerken, daß die durch Zugriffsdienste ermöglichte Dispositionsfreiheit aufgrund der weitgehenden Bindung an die Vorgaben des Anbieters, der das Programm zusammenstellt und den Zeitpunkt der Ausstrahlung festlegt, lediglich faktischer Natur ist. Ein Einfluß des Nutzers im Sinne von Interaktivität kann hierin nicht gesehen werden. Der Nutzer ist nach wie vor allein auf das Ein- und Ausschalten des Empfangsgerätes beschränkt, ohne mit dem Veranstalter in Dialog treten zu können bzw. die Möglichkeit zu haben, eigene Daten einzugeben. Abrufdienste sind demnach nach den ermittelten Graden von Interaktivität im Sinne einer Dialogfähigkeit¹⁶³ als interaktive Anwendungsform auf erster oder zweiter Stufe – je nach der konkreten Ausprägung des einzelnen Dienstes – einzuordnen. Eine darüber hinausgehende Interaktivität durch Einwirkung auf den Kommunikationsinhalt (Interaktion auf dritter Stufe) ist demgegenüber nicht notwendiger Bestandteil von Abrufdiensten¹⁶⁴.

2. Einordnung als Multimedien dienst

¹⁵⁷ *Bullinger*, NJW 1984, 385, 386; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 133), 566.

¹⁵⁸ Siehe (bereits) oben: Teil 1. A. III. 1. b.

¹⁵⁹ *Höning*, Marktübersicht Interaktives Fernsehen, S. 11 f.

¹⁶⁰ *Prognos Studie*, a.a.O. (Fn. 3), S. 11 ff.; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 133), 565, 566.

¹⁶¹ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 48; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 133), 566; *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 131), 13; näher dazu: *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 132 f.

¹⁶² *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 131), 13; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 132 f.

¹⁶³ Siehe (bereits) oben, Teil 1. A. III. 1. b.

¹⁶⁴ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 131), 9, 13.

Nach dieser inhaltlichen Differenzierung¹⁶⁵ sind Abrufdienste aufgrund der im Abruf liegenden Interaktionsmöglichkeit des Nutzers eindeutig als Multimedia im engen Sinn zu qualifizieren.

Gleiches gilt grundsätzlich aber auch für Verteil- und Zugriffsdienste, soweit sie verbundene Medien enthalten und nicht dem herkömmlichen Fernsehverteilfunk zuzuordnen sind.

Diese zunächst abstrakte Zuordnung gilt es, nach der folgenden konkreten Beschreibung von einzelnen Telekommunikationsdiensten und ihren gesellschaftlichen Anwendungen durch ihre Einordnung unter den Multimediabegriff zu konkretisieren.

II. Einzelne Anwendungsformen von Multimediadiensten

Die nachfolgenden Beispiele zeigen die Breite der Anwendungsfelder neuer Informations- und Kommunikationstechniken und verdeutlichen so ihre gesellschaftliche Bedeutung. Es werden jeweils die zentralen technischen Systemkonstellationen dargestellt, um daraufhin auf die möglichen inhaltlichen Anwendungsformen in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen einzugehen.

1. Die zentralen Systemkonstellationen

a) Internet

Das Internet¹⁶⁶ wird durch ein Netzwerk von Computern gebildet¹⁶⁷, wobei die Kommunikation über normale Telefonleitungen erfolgt, die über Hochgeschwindigkeitsknoten, sog. Backbones, verbunden werden¹⁶⁸. Entwickelt wurde das Internet aus dem ARPANET¹⁶⁹ und basiert wie dieses auf der sog. "Packet-Switching"-Technologie¹⁷⁰. Hierbei wird jede Nachricht in einzelne Dateneinheiten zerlegt und jedem Paket eine Zielinformation¹⁷¹ beigegeben. Aufgrund dessen sucht jede Einheit eine eigenständige Verbindung zum Zielcomputer, so daß im Falle einer Störung von Netzteilen selbständig ein Umweg gesucht wird¹⁷². Die Einführung des einheitlichen Protokolls TCP/IP¹⁷³ ermöglichte die Zusammenschaltung aller weiteren, so auch ziviler Netzwerke¹⁷⁴. Unterschiedliche Kabelsysteme werden durch einen sog. "Router"¹⁷⁵ miteinander verbunden¹⁷⁶. Mittlerweile sind an das Internet ca. 10 Millionen Hosts¹⁷⁷ angeschlossen. Die Zahl der Nutzer wird für das Jahr 1998 auf 40 Millionen geschätzt¹⁷⁸.

¹⁶⁵ Die vorgenommene Einteilung der Telekommunikationsdienste kann anhand des Kriteriums der Art der vertriebenen Bezugsinformation zusätzlich gegliedert werden. Zumeist wird diesbezüglich zwischen dem Bezug von Text- sowie Ton- und Bewegtbildprogrammen unterschieden, so daß sich Abruf- und Zugriffsdienste in Textzugriffs- oder Abrufdienste und Zugriffs- und Abrufdienste für Ton- und Bewegtbildprogramme unterteilen lassen.

¹⁶⁶ Zur historischen Entwicklung des Internets: *Göckel*, ArchPT 1996, 331.

¹⁶⁷ *Spindler*, ZUM 1996, 533.

¹⁶⁸ *Göckel*, a.a.O. (Fn. 166), 331.

¹⁶⁹ Advanced Research Projects Agency Network. Das ARPANET ist ein Projekt des Verteidigungsministeriums der USA; siehe: *Göckel*, a.a.O. (Fn. 166), 331.

¹⁷⁰ *Göckel*, a.a.O. (Fn. 166), 331.

¹⁷¹ Sog. "Routing"-Information.

¹⁷² *Krol*, The Whole Internet, S. 13 ff.; *Sieber*, JZ 1996, 429, 430; *Hoeren*, NJW 1995, 3295.

¹⁷³ Transmission Control Protocol / Internet Protocol. Durch das TCP werden die Daten zerlegt und übertragen, durch das IP werden die einzelnen "Datenpakete" adressiert.

¹⁷⁴ *Göckel*, a.a.O. (Fn. 166), 331.

¹⁷⁵ "Router" sind Übergabepunkte zwischen zwei physikalischen Netzteilen. Siehe hierzu: *Kauffels*, PC-Netze und Workgroup Computing, S. 42, 87; *Kuppinger / Becker*, Das Multi-Server-Netzwerk, S. 359; *von Zidow*, NJW-CoR 1993, 7, 10 f.

¹⁷⁶ *von Zidow*, a.a.O. (Fn. 175), 10 f.

¹⁷⁷ Als Host wird jedes im Internet enthaltene Computersystem bezeichnet, das auf dem TCP/IP-Protokoll basiert und Daten bereitstellt. Siehe: *Göckel*, a.a.O. (Fn. 166), 331, Fn. 4.

¹⁷⁸ Der Spiegel, Heft 11/1996, Klick in die Zukunft, S. 66 ff.

Die an diesem System Beteiligten lassen sich nach einer groben Unterteilung – abgesehen von den Nutzern – in Inhalteanbieter, Dienstleistungsanbieter und Netzbetreiber unterscheiden. Diese sind im einzelnen durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- *Inhalteanbieter*¹⁷⁹ – auch als Content-Provider bezeichnet – bieten über das Netz organisiert Informationen, Dienste und Produkte an¹⁸⁰.
- Demgegenüber bieten *Dienstleistungsanbieter*¹⁸¹ – auch Service-Provider genannt – den Zugang zu einem Netz verbunden mit weiteren Dienstleistungen an. So speichern sie Inhalte aus dem Internet auf eigenen Servern, um die Geschwindigkeit ihrer Verfügbarkeit für den Nutzer zu erhöhen und stellen die technischen Hilfsmittel bereit, um die erlangten Informationen auf dem Bildschirm abbilden zu können¹⁸². Neben der damit einhergehenden Verbindung zu anderen Diensten bieten Dienstleistungsanbieter teilweise aber auch eigene Inhalte wie Informationen und Produkte an¹⁸³. In diesem Bereich ihrer Betätigung sind sie als Content-Provider zu qualifizieren.
- *Netzbetreiber* stellen dagegen lediglich die Übertragungstechnik, insbesondere das Telekommunikationsnetz, bei dem es sich um ein Kabelnetz, einen terrestrischen Sender oder Satelliten handeln kann, zur Verfügung¹⁸⁴.

Im Internet werden eine Vielzahl unterschiedlicher Dienste angeboten. Diese werden zur Wahrung der Übersichtlichkeit im Abschnitt zu den Anwendungsformen von Multimedia¹⁸⁵ erörtert.

b) T-Online

Bei T-Online handelt es sich um ein Computernetzwerk der Deutschen Telekom AG. Im Unterschied zum Internet ist es allerdings nicht dezentral geprägt, sondern wird durch zentrale Vermittlungsstellen gesteuert. Diese vom Internet abweichende Beschaffenheit gebietet eine gesonderte Behandlung von T-Online.

Die Bezeichnung dieses Dienstes wechselte von Btx über Datex-J in T-Online¹⁸⁶. Das T-Online System setzt sich aus dem mit einem Decoder kombinierten Fernsehgerät, einem Modem, externen Zentralen und Rechnern sowie dem Fernsprechnetz¹⁸⁷ zusammen.

In einer externen Zentrale werden die zu versendenden Informationen durch den Informationsanbieter gespeichert¹⁸⁸. Der Teilnehmer kann sie abrufen und selbst Informationen an einen oder mehrere Teilnehmer übermitteln. Die Zentrale kündigt dem Adressaten bei dessen nächstem Dialog mit ihr die eingegangenen Informationen an, so daß sie von ihm abgerufen werden können¹⁸⁹. Die Teilnehmer können somit über die Zentrale mit externen Rechnern verschiedener Anbieter in Verbindung treten¹⁹⁰.

¹⁷⁹ Bullinger, ZUM 1996, 749, 754; Göckel, a.a.O. (Fn. 166), 333; Spindler, a.a.O. (Fn. 167), 534.

¹⁸⁰ Siehe zu den unterschiedlichen Ausprägungen der angebotenen Inhalte: Bullinger, a.a.O. (Fn. 179), 754.

¹⁸¹ Zu den unterschiedlichen Ausprägungen der Dienstleistungsanbieter: Göckel, a.a.O. (Fn. 166), 333 f.

¹⁸² Bullinger, a.a.O. (Fn. 179), 753. Service-Provider sind von den Access-Providern abzugrenzen. Access-Provider vermitteln lediglich den Zugang zu einem von Dritten betriebenen Netz, ohne weitere Dienstleistungen anzubieten (Schaar, CR 1996, 170, 171).

¹⁸³ Spindler, a.a.O. (Fn. 167), 534.

¹⁸⁴ Ebenda; Bullinger, a.a.O. (Fn. 179), 753. Soweit Netzbetreiber den Zugang zu ihrem Netz vermitteln, treten sie in Konkurrenz zu den Access-Providern.

¹⁸⁵ Siehe unten, Teil I. B. II. 2. a.

¹⁸⁶ Spindler, a.a.O. (Fn. 167), 533.

¹⁸⁷ Gem. § 1 Satz 1 Btx-StV (Verkündet als Art. 6 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.08.1991, GVBl. S. 425 vom 19.12.1991) ist ausschließlich das Fernmeldenetz als Verbreitungsmedium des T-Online-Dienstes vorgesehen.

¹⁸⁸ Runkel, Kommunikationstechnik, S. 73.

¹⁸⁹ Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 14.

¹⁹⁰ Döring, Bildschirmtext Aktuell Nr. 4, S. I, III; Deutsche Bundespost, a.a.O. (Fn. 189), S. 26.

Das Fernsprechnetzt stellt die Verbindung zwischen den Teilnehmern und den Zentralen durch die Übertragung elektrischer Signale her und steuert den Dialog¹⁹¹. Über die Anfangsseite kann der Teilnehmer seine Teilnehmernummer und sein Kennwort eingeben. Mittels einer von der Zentrale übermittelten Übersicht fragt der Teilnehmer die jeweils nachgeordneten Verzeichnisse ab, bis er die gesuchte Information erhält¹⁹². Die Kompatibilität zwischen dem Fernsehempfänger und dem Telefonnetz wird durch ein – zwischen diesen beiden Komponenten installiertes – Modem erreicht¹⁹³. Der mit einem herkömmlichen Fernsehgerät verbundene Decoder speichert die empfangenen Signale und wandelt sie in stehende Fernsehbilder um¹⁹⁴. Den Dialog mit der externen Zentrale steuert der Teilnehmer durch eine Fernbedienung oder eine PC– bzw. Schreibmaschinentastatur¹⁹⁵.

In inhaltlicher Hinsicht ist T–Online ein zum Abruf elektronisch gespeicherter Informationen¹⁹⁶ und anderer Dienste bestimmter Telekommunikationsdienst. So können Texte und Graphiken abgerufen werden¹⁹⁷. Darüber hinaus kann der Teilnehmer Buchungen, Kaufaufträge und Bestellungen bei seiner Bank bzw. Versandhäusern und Reisebüros abgeben. Mittlerweile bietet T–Online auch den Zugang zum Internet an.

¹⁹¹ *Bartl*, Handbuch Btx–Recht, Rn. 33, 35; *Deutsche Bundespost*, a.a.O. (Fn. 189), S. 24; *Schlink/Wieland*, Jura 1985, 570.

¹⁹² *Deutsche Bundespost*, a.a.O. (Fn. 189), S. 8; *Runkel*, a.a.O. (Fn. 188), S. 73, 76.

¹⁹³ *Deutsche Bundespost*, a.a.O. (Fn. 189), S. 5 f.

¹⁹⁴ *Danke*, in: Strach/Vowe, Bildschirmtext, S. 28; *Deutsche Bundespost*, a.a.O. (Fn. 189), S. 6.

¹⁹⁵ *Deutsche Bundespost*, a.a.O. (Fn. 189), S. 6; *Schlink/Wieland*, a.a.O. (Fn. 6), 570 f.

¹⁹⁶ *Bartl*, a.a.O. (Fn. 191), Rn. 31 f.

¹⁹⁷ *Schlink/Wieland*, a.a.O. (Fn. 6), 570 f.; *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 157), 386 f.

c) Data Broadcasting

Bei Data Broadcasting handelt es sich um einen Datendienst, der auch unter der deutschen Bezeichnung Datenrundfunk bekannt ist.

Die Datenübertragung kann über die Austastlücke des Fernsehsignals erfolgen. Als "Austastlücke" werden die bei der Darstellung des Fernsehbildes freibleibenden Bildzeilen bezeichnet. Über diese Bildzeilen werden die Informationen des Data Broadcasting übertragen und mittels eines Decoders sichtbar gemacht¹⁹⁸. In diesem Fall entspricht Data Broadcasting hinsichtlich des Übertragungsweges und der Anwendungsmöglichkeiten der Fernsichttexttechnologie¹⁹⁹. Zudem stehen mittlerweile durch zunehmende Datenkomprimierung vermehrt freie Übertragungskapazitäten zur Verfügung. Somit können frei gewordene Übertragungskapazitäten von Kanälen bzw. ganze Kanäle ausschließlich zur Datenübertragung genutzt werden²⁰⁰.

Die Art der jeweilige Nutzung eines dieser Übertragungswege – Austastlücke des Fernsehsignals oder digitaler Kanal – ist für die Einordnung von Data Broadcasting als Zugriffsdienst einerseits und Verteil- oder Abrufdienst andererseits entscheidend.

Im Falle der Nutzung der freien Bildzeilen des Fernsehsignals (Austastlücke) werden die Informationen im "Huckepackverfahren" mit dem Fernsehsignal transportiert und somit zyklisch ausgestrahlt²⁰¹. Der Zuschauer ist daher darauf angewiesen, aus einem regelmäßig wiederkehrenden Angebot auszuwählen. In diesem Fall ist Data Broadcasting als *Zugriffsdienst* einzustufen.

Werden hingegen digitale Kanäle als Übertragungsmedium genutzt, entfällt die Bindung an das Fernsehsignal. Data Broadcasting kann in diesem Fall sowohl als Zugriffsdienst als auch als Abruf- oder Verteildienst realisiert werden²⁰².

Die Empfänger von Informationen über Data Broadcasting können die vermittelten Informationen im Computer speichern und verwerten. Darüber hinaus ist es zukünftig möglich, die übermittelten Inhalte mittels des Computers zu bearbeiten, indem sie beispielsweise Zusatzanwendungen wie z.B. Datenbanken, Tabellenkalkulationen und Printouts zugeführt werden²⁰³.

Data Broadcasting ist für eine Vielzahl von inhaltlichen Anwendungen nutzbar²⁰⁴. So können diensteübergreifende Programmübersichten (TV-Guide) sowie Inhaltsangaben zu laufenden Sendungen und Zusatzinformationen zu einzelnen Programmbestandteilen angeboten werden. Es besteht darüber hinaus die Möglichkeit, durch die Übertragung von Navigationsdaten sowie von Hilfs- und Zusatzsignalen einen Überblick über die einzelnen – durch Data Broadcasting verbreiteten – Dienstleistungen zu gewähren und somit die Orientierung bei der Auswahl der Dienste zu verbessern. Des weiteren können über Modem Umfragen unter den Teilnehmern des Data Broadcasting-Dienstes durchgeführt werden. Data Broadcasting eignet sich zur Verbreitung von Software bzw. interaktiven Programmen sowie dem Angebot von Informationsdiensten wie z.B. dem Wetterbericht, Wirtschaftsdaten und Verkehrsinformationen. Abschließend sei die Eignung des Data Broadcasting genannt, Telespiele in den verschiedensten Formen durchzuführen.

d) Digital Audio Broadcasting (DAB)

¹⁹⁸ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 40 f.

¹⁹⁹ Zur Funktionsweise siehe: Eberle, ZUM 1994, 530, 532 f.

²⁰⁰ Prognos-Studie, a.a.O. (Fn. 3), S. 34 f.

²⁰¹ Äußerungen des Landtages von Baden-Württemberg (*Ricker*) im SDR-Verfahren, in: Wittig-Terhardt/Rüggeberg (Hrsg.), Das Landesmediengesetz Baden-Württemberg vor dem Bundesverfassungsgericht, S. 397; Bullinger, a.a.O. (Fn. 157), 387.

²⁰² Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 42.

²⁰³ Eberle, a.a.O. (Fn. 199), 532 f.

²⁰⁴ Zum Folgenden: Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 42; Eberle, a.a.O. (Fn. 199), 533.

Das terrestrische digitale Hörfunksystem²⁰⁵ wurde ursprünglich als Nachfolgemedium der analogen UKW²⁰⁶ für die terrestrische Verbreitung digitaler Hörfunkprogramme und von Datendiensten entwickelt²⁰⁷. Mittlerweile wurde dazu übergegangen, den UKW-Hörfunk neben der DAB-Technologie weiterzuentwickeln²⁰⁸. Grund hierfür sind vielfältige Probleme bei der Einführung von DAB. Zum einen würde der Aufbau eines flächendeckenden Gleichwellennetzes ein Finanzvolumen von ca. 500 Millionen DM erfordern, also erhebliche Kosten verursachen²⁰⁹. Zum anderen könnte eine vollständige Umstellung auf das DAB-System nur sukzessiv vorgenommen werden. Das bedeutet aber eine parallele Ausstrahlung von UKW und DAB über einen längeren Zeitraum. Die hierfür erforderlichen vermehrten Frequenzen stehen mittel- bzw. langfristig nicht zur Verfügung²¹⁰. Aus diesen Gründen werden UKW-Rundfunk und DAB nach der aktuellen Konzeption nebeneinander bestehen und sich gegenseitig ergänzen²¹¹.

Die durch DAB²¹² übermittelten Daten werden durch sog. Multiplexer ineinander verschachtelt. Zur Verbreitung der Signale werden Frequenzblöcke genutzt, über die neben zusätzlichen Diensten ca. sechs Stereo-Hörfunkprogramme übertragen werden. DAB bietet die Möglichkeit, die Datenrate an den jeweils benötigten Umfang anzupassen. So kann der Betreiber von DAB z.B. für die Übertragung eines hochwertigen Konzertes eine höhere, für die Übertragung allein des gesprochenen Wortes eine geringere Datenrate wählen. Darüber hinaus kann die Sendung von Daten, die nicht sofort übertragen werden müssen, mittels eines Speichers hinausgezögert werden, um während eines Programminhaltes mit geringerem Kapazitätsbedarf die Übermittlung vorzunehmen. Eventuell entstehende Übertragungsfehler können durch zusätzlich mitgesendete Daten korrigiert werden.

Diese Flexibilität des digitalen Rundfunks bei der Datenübertragung bildet die Basis für folgende Vorteile des DAB im Vergleich zu dem auf analoger Technik basierenden UKW-Rundfunk:

- Zum einen bietet DAB eine höhere Empfangsqualität. Störungen bei der Übertragung sind ausgeschlossen und die Klangqualität ist erheblich verbessert. Der akustische Höreindruck entspricht der durch eine Audio-CD gebotenen Qualität²¹³.
- Zusätzlich zum eigentlichen Hauptprogramm können programmbegleitende, -unterstützende und -ergänzende Daten oder Konfigurationsdaten übertragen werden²¹⁴.
- Darüber hinaus sind aber auch qualitativ neue Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen ohne einen Annex zum Hörfunkprogramm denkbar. So können – sofern die Übertragungskapazität des DAB ausreicht – Informationen jeder Art im Sinne eines Datenrundfunks versendet werden²¹⁵.

e) Digital Video Broadcasting (DVB)

Ebenso wie bei DAB handelt es sich bei DVB²¹⁶ um einen Standard für die digitale Distributionstechnik, die sich – im Gegensatz zu DAB – vor allem für die Übertragung von großen Datenmengen eignet. Anders als DAB ist DVB vorrangig für die Übertragung über Satellit und Breitbandkabel entwickelt worden. Ebenso wie bei DAB werden die Daten durch die DVB-Technologie asymmetrisch in nur eine Richtung übertragen. Im Unterschied zu dem für die Übertragung von Hörfunk und Audioangeboten

²⁰⁵ Eberle, a.a.O. (Fn. 199), 535.

²⁰⁶ Ultrakurzwelle.

²⁰⁷ Hege, Offene Wege in die digitale Zukunft, S. 10.

²⁰⁸ Ory, AfP 1994, 18.

²⁰⁹ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 54; Müller, ZUM 1994, 428, 429; Ring, Jahrbuch der Landesmedienanstalten, 1993/94, S. 55, 58.

²¹⁰ Bundesminister für Post und Telekommunikation, u.a., Einführung von digitalem Hörfunk, S. 8; Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 55; Ory, a.a.O. (Fn. 208), 18; zur parallelen Problematik des terrestrischen digitalen Fernsehens: Prognos-Studie, a.a.O. (Fn. 3), S. 16 ff.

²¹¹ Müller, a.a.O. (Fn. 209), 429; Ring, a.a.O. (Fn. 209), S. 55, 58.

²¹² Siehe zur technischen Funktionsweise ausführlich: Ory, a.a.O. (Fn. 208), 18.

²¹³ Ebenda.

²¹⁴ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 54.

²¹⁵ Ring, a.a.O. (Fn. 209), S. 55, 57; Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 54.

²¹⁶ Hierzu: Hege, a.a.O. (Fn. 207), S. 9 ff.

entwickelten DAB können über DVB neben Hörfunk und Audioangeboten und sonstigen Daten wie Textinformationen und Computerprogrammen auch Fernsehprogramme übertragen werden. Für den Empfang der über DVB verbreiteten Inhalte ist allerdings eine Set-Top-Box erforderlich, die die Datensignale so aufbereitet, daß sie von einem herkömmlichen Fernsehgerät dargestellt werden können.

Aufgrund der Eignung für die Übertragung von großen Datenmengen ist DVB für die Mediennutzung besonders geeignet. Daher wird DVB ein wichtiger Faktor für die Medienentwicklung sein und hat durchaus Chancen, sich als weltweiter Standard durchzusetzen²¹⁷.

e) Fernsehtext

Fernsehtext wird teilweise auch als Videotext bezeichnet²¹⁸. Es entspricht dem englischen System Teletex und dem französischen System Antiope²¹⁹. Das System wird sowohl von öffentlich-rechtlichen Anstalten als auch von privaten Fernsehveranstaltern betrieben²²⁰.

Videotext beinhaltet die Übermittlung von Texten auf den Bildschirm eines entsprechend ausgerüsteten Fernsehgerätes. Die Daten werden unter Nutzung der freibleibenden Bildsignale des Fernsehbildes (Austastlücke) zusammen mit dem Fernsehsignal übertragen und durch einen Decoder entschlüsselt, gespeichert und mittels einer Drucktaste auf einem Bildschirm sichtbar gemacht²²¹. Aufgrund der zyklischen Ausstrahlung der Signale wird Videotext zu den Zugriffsdiensten gezählt²²². Neben dem Fernsehgerät kann auch ein mit einer entsprechenden Grafikkarte und einem Modem ausgestatteter Computer für die Sichtbarmachung, Speicherung und Verarbeitung der Videotextdaten genutzt werden²²³.

Inhaltlich²²⁴ werden durch Videotext eine Vielzahl von Nachrichten aus den unterschiedlichsten Lebensbereichen transportiert. Hierzu gehören beispielsweise Kultur und Sport, Politik und Wirtschaft. Zudem können z.B. der Wetterbericht sowie Untertitel zu einzelnen Sendungen übermittelt werden.

f) Kabeltext

Beim Kabeltext²²⁵ werden für die Verbreitung der Inhalte nicht die Leerzeilen des Fernsehsignales (Video- oder Fernsehtext) oder des Datenkanals der Hörfunkkanäle (Radiotext) genutzt, sondern alle Zeichen eines Fernsehkanals zur fort dauernden Übertragung von Textzeilen²²⁶. Kabeltext ist demnach durch die große Kapazität des Übertragungsmediums gekennzeichnet und eignet sich somit auch für Anwendungen mit großem Datenaufkommen. Kabeltext kann sowohl als Abruf-, als Zugriffs- oder als Verteildienst organisiert sein²²⁷.

2. Einzelne Anwendungsformen multimedialer Dienste

²¹⁷ Ebenda.

²¹⁸ *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, § 2 Rn. 11.

²¹⁹ *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 40.

²²⁰ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 41; *Schlink/Wieland*, a.a.O. (Fn. 6), 570.

²²¹ *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 40; *Schlink/Wieland*, a.a.O. (Fn. 6), 570 f.; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 41.

²²² *Prognos-Studie*, a.a.O. (Fn. 3), S. 34; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 41.

²²³ *Prognos-Studie*, a.a.O. (Fn. 3), S. 34; *Eberle*, a.a.O. (Fn. 199), 532.

²²⁴ Zum Folgenden: *Schlink/Wieland*, a.a.O. (Fn. 6), 570; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 41.

²²⁵ Siehe zum Begriff des Kabeltexts: *Michelfelder*, a.a.O. (Fn. 85), S. 42; *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, a.a.O. (Fn. 218), § 2 Rn. 13.

²²⁶ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 50 Fn. 94.

²²⁷ *Hartstein / Ring / Kreile / Dörr / Stettner*, a.a.O. (Fn. 218), § 2 Rn. 13.

Multimediale Nutzungsformen präsentieren sich in einer großen Vielfalt. So können die einzelnen Anwendungen auch nicht eindeutig einem bestimmten gesellschaftlichen Bereich zugeordnet werden. Teilweise sind allerdings Einsatzschwerpunkte zu konstatieren. So finden Multimedia-Konzeptionen in *Wirtschaft und Verwaltung* bei Präsentationen und der Weiterbildung von Mitarbeitern Anwendung, ermöglichen Telekooperation, Telearbeit sowie elektronische Publikation und erleichtern die interne und externe Nutzung von Daten. Telearbeit, Lernsysteme, elektronische Publikation und Datenbanken finden unter anderem auch im *privaten Bereich* in gleicher oder ähnlicher Weise Anwendung. Weitere zentrale Einsatzfelder im Privatbereich sind Einkaufsdienste, Fernsehangebote, Verkehrsleitsysteme und Computerspiele. Die einzelnen genannten Anwendungsformen werden im folgenden näher erläutert.

a) Internet-Dienste

Zunächst werden die wesentlichen das Internet prägenden Dienste dargestellt, um diesen zentralen Multimediadienst stärker zu kennzeichnen. Hierbei handelt es sich um E-Mail, News-Dienste, File-Transfer-Protocol und world-wide-web²²⁸.

aa) World-Wide-Web (WWW)

Das WWW faßt alle anderen Internet-Dienste in einem intuitiv bedienbaren, graphischen, multimedialen System zusammen²²⁹. Hierdurch entsteht aus den in aller Welt gespeicherten Webseiten eine einheitliche Datenbank. Das WWW basiert auf der Client/Server-Architektur. Hiernach wird die entsprechende Webseite²³⁰ auf einem Server gespeichert und dort auf den Abruf des Clients an diesen übertragen²³¹.

bb) Electronic-Mail (E-Mail)

E-Mail ermöglicht den weltweiten Austausch von Nachrichten, die sich aus reinen Textbeiträgen, aber auch Bild-, Ton- und Videodaten zusammensetzen können. Die Datensendung wird aufgrund von Adressen gesteuert, die den Teilnehmern zugewiesen werden. Die bei dem Nutzer eingegangene Post wird auf dem Mail-Server bis zum Abruf gespeichert.

Eine besondere Form von E-Mail sind die Mailing-Lists²³², als persönlich zugestellte Newsgroups, die der Benutzer bei einem List-Server abonnieren kann. Diese lassen sich in offene Mailing-Lists, die für jedermann zugänglich sind, und geschlossene Mailing-Lists, bei denen der Teilnehmerkreis von bestimmten Kriterien bestimmt wird, unterteilen.

cc) File-Transfer-Protocol (FTP)

Das FTP²³³ ist ein System für die Datenübertragung zwischen Computern unterschiedlicher Betriebssysteme und Strukturen. Dabei können die Daten durch den Nutzer sowohl von einem anderen Computer geladen (Download) als auch umgekehrt auf einen anderen Computer übertragen werden (Upload).

²²⁸ Weitere Dienste mit derzeit noch geringer Bedeutung sind: Internet-Relay Chat, Telnet, Fidonet und Internet-Telefonie. Siehe: *Göckel*, a.a.O. (Fn. 166), 332.

²²⁹ *Hoeren*, CR 1996, 517, 519.

²³⁰ Webseite werden die einzelnen auf dem Bildschirm abzubildenden Seiten im WWW genannt, die Informationen enthalten.

²³¹ *Göckel*, a.a.O. (Fn. 166), 333.

²³² Hierzu: *Göckel*, a.a.O. (Fn. 166), 332.

²³³ *Hoeren*, a.a.O. (Fn. (229), 519; *Göckel*, a.a.O. (Fn. 166), 332.

dd) News–Dienst

Der News–Dienst²³⁴ ermöglicht es dem Nutzer, Nachrichten nicht nur an eine bestimmte Adresse zu versenden, sondern an einem sog. "Schwarzen Brett" zu veröffentlichen. Die Server, auf denen die Newsgroups abgelegt werden, sind derartig miteinander verbunden, daß die gespeicherten Informationen untereinander ausgetauscht werden. Inhaltlich können diese Informationen auch Bild–, Ton– und Videodateien enthalten. Unterscheiden lassen sich die moderierten Newsgroups, bei denen die eingehenden Informationen von einem Moderator geprüft werden, und die unmoderierten Newsgroups.

b) Einkaufsdienste (Teleshopping)

Zur allgemeinen Beschreibung von Teleshopping erscheint mir ein Rückgriff auf eine gemeinsame Richtlinie der Landesmedienanstalten²³⁵ dienlich. Hiernach werden als Teleshopping "informierende und / oder unterhaltende Angebots– und Verkaufsveranstaltungen mit der Möglichkeit, daß die Rundfunkteilnehmer ihre Bestellung von Waren oder Dienstleistungen in oder im Zusammenhang mit der Sendung auch beim Rundfunkveranstalter aufgeben", eingestuft.

Teleshoppingsendungen treten in einer Vielzahl von Ausgestaltungen auf, die hinsichtlich ihrer Nutzung *Off– oder Online* unterschieden werden können.

Die *Offline–Nutzung* erfolgt mittels über CD–Rom vertriebener Kaufhauskataloge. Die Kauforder werden bei dieser Erscheinungsform des Teleshoppings per Telefon abgewickelt.

Onlineangebote lassen sich nach dem Merkmal der Interaktivität differenzieren. So können entsprechende Angebote als *Verteil– oder Zugriffsdienst* ohne interaktive Eigenschaften ausgestaltet sein. Übereinstimmend sind diese Sendungen durch die Einblendung einer Telefonnummer gekennzeichnet. Der Rückruf und eventuelle Verkaufsverhandlungen sind kein Bestandteil der jeweiligen Sendung des Veranstalters²³⁶.

Teleshoppingsendungen, die interaktive Anwendungen ermöglichen, sind demgegenüber als Abrufdienst einzustufen²³⁷. *Interaktives Teleshopping* beinhaltet das Abrufen von Produktinformationen über einen Bildschirm, wobei der Zuschauer online über ein Computerterminal mit dem Rechner des Anbieters kommuniziert²³⁸. Diese Anwendungsform kann inhaltlich in der Art eines audiovisuellen Versandhauskataloges oder eines virtuellen Kaufhauses ausgestaltet sein. Der Kunde wird je nach seinen Wünschen zu den entsprechenden Katalogseiten bzw. Abteilungen geführt. Dabei können ihm Informationen über die Waren und eine Beratung bei seiner Kaufentscheidung zur Verfügung stehen²³⁹.

In Deutschland werden derzeit drei Varianten von Einkaufsdiensten praktiziert. Hierbei handelt es sich um Informercials, Direct Response TV und Sendungen mit Showcharakter²⁴⁰, welche im einzelnen wie folgt zu charakterisieren sind:

– *Informercials*²⁴¹ beinhalten die Erläuterung der zu verkaufenden Produkte durch einen Moderator im Rahmen einer Verkaufssendung von bis zu 25 Minuten Dauer zumeist unter Beteiligung von Zuschauern im Studio. Information und Werbung werden hierbei bewußt vermischt. Informercials

²³⁴ Hierzu: Göckel, a.a.O. (Fn. 166), 332.

²³⁵ Gemeinsame Richtlinie der Landesmedienanstalten zur Durchführung der Werberegulungen des Rundfunkstaatsvertrages vom 10.11.1988, Nr. 8.1. Abs. 1 Satz 1, abgedruckt bei Ring, Medienrecht, Bd. III, C–VII 1. 2., S. 5.

²³⁶ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 53; Schroeder, ZUM 1994, 471, 474.

²³⁷ Prognos–Studie, a.a.O. (Fn. 3), S. 33.

²³⁸ Eberle, a.a.O. (Fn. 199), 535.

²³⁹ Mediagruppe München (MGM), Markübersicht Interaktives Fernsehen, S. 83 ff.; Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 53.

²⁴⁰ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 51.

²⁴¹ Zur näheren Erläuterung von Informercials siehe: Prognos–Studie, a.a.O. (Fn. 3), S. 32 f.; Eberle, a.a.O. (Fn. 199), 535.

werden vorrangig für Produkte mit hohem Erklärungsbedarf eingesetzt. Bestellungen können aufgrund der von einer eingeblendeten Tafel ablesbaren Verkaufsmodalitäten vorgenommen werden.

- Unter *Direct Response TV*²⁴² sind bis zu 60 Sekunden lange Werbeblöcke zu verstehen. Spots dieser Erscheinungsform werden entweder im Rahmen regulärer Werbeblöcke als Direktwerbung ausgestrahlt oder als kurze Spots aneinander gereiht. Die Kaufverhandlung und Bestellung wird mittels des Telefons über eine im Spot genannte Telefonnummer realisiert.
- *Sendungen mit Showcharakter* sind durch die Leitung eines Moderators gekennzeichnet, der die einzelnen Produkte im Rahmen der Sendung vorstellt²⁴³.

In den USA ist neben den vorgenannten Formen des Teleshoppings eine weitere Modifizierung, das *Video Mall*²⁴⁴, zu registrieren. Hierbei handelt es sich um spezielle Einkaufskanäle, welche von Einkaufszentren betrieben werden. Jedes Unternehmen stellt seine Waren in einem eigenen Kanal nach Art der Informercials vor. Der Käufer kann die gewünschten Waren beim betreffenden Unternehmen bestellen. Diese Erscheinungsform könnte sich zukünftig auch in Deutschland etablieren.

c) TV-Angebote

Angebote des digitalen Fernsehfunks lassen sich sowohl anhand der *Finanzierungsform* als auch nach dem *Grad der Eingriffsmöglichkeit* des Nutzers differenzieren.

Neben den herkömmlichen *Finanzierungsformen* durch *Werbeentgelte* und *Rundfunkgebühren* ermöglicht die zunehmend eingeführte Digitalisierung eine Finanzierung über *Entgelte für den Empfang* von Sendungen, Programmen oder ganzen Kanälen (Pay-TV).

Pay-TV²⁴⁵ ist hinsichtlich der Leistung, auf die das Entgelt bezogen ist, in zwei Erscheinungsformen denkbar. Zahlt der Nutzer das Entgelt für den Erhalt eines kompletten Programmangebotes in Form eines einzelnen Programmes oder eines Programmpaketes, handelt es sich um *Abonnementfernsehen (Pay per channel)*. Von dieser Ausgestaltung ist das *Einzel-Pay-TV* (Pay per View) zu unterscheiden. Hierbei bezieht sich das zu zahlende Entgelt nur auf eine einzelne Sendung. Die beiden genannten Erscheinungsformen des Pay-TV können alle Ausformungen von Voll- oder Spartenprogrammen beinhalten²⁴⁶, welche durch die Legaldefinition des § 2 Abs. 2 RundfStV²⁴⁷ näher bestimmt werden.

Gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 RundfStV sind Vollprogramme Rundfunkprogramme "mit vielfältigen Inhalten, in welchen Information, Bildung, Beratung und Unterhaltung einen wesentlichen Teil des Gesamtprogramms bilden". Spartenprogramme werden hingegen gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 RundfStV als Rundfunkprogramme "mit im wesentlichen gleichartigen Inhalten" definiert.

Als Beispiel für ein Spartenprogramm läßt sich das auf Sport beschränkte DSF²⁴⁸ anführen. Denkbar sind auch Programme, die auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet sind. Letztlich wird dies allerdings zugleich eine thematische Beschränkung bedingen.

²⁴² *Prognos-Studie*, a.a.O. (Fn. 3), S. 32 f.; *Eberle*, a.a.O. (Fn. 199), 535; *Schroeder*, a.a.O. (Fn. 236), 471.

²⁴³ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 51 f.

²⁴⁴ *Eberle*, a.a.O. (Fn. 199), 535.

²⁴⁵ Ausführlich zu den nachfolgend erläuterten Erscheinungsformen des Pay-TV siehe: *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 37; *Fuhr/Krone*, FuR 1983, 513, 514; *Eberle*, a.a.O. (Fn. 199), 531.

²⁴⁶ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 37.

²⁴⁷ In der Fassung des Dritten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge vom 13.12.1996, veröffentlicht in: SächsGVBl. vom 27.12.1996, S. 506.

²⁴⁸ Deutsches-Sport-Fernsehen.

Die konkrete *Eingriffsmöglichkeit des Nutzers* richtet sich nach der jeweiligen Verbreitungsart. Unabhängig von der Finanzierungsform können TV-Angebote als Verteil-, Zugriffs- und Abrufdienste ausgestaltet sein²⁴⁹.

Die dargestellten Erscheinungsformen *Einzel-Pay-TV* und *Abonnementfernsehen* sind in der Regel als *Verteildienste* zu qualifizieren²⁵⁰. In diesem Fall werden die Inhalte zu einem vom Veranstalter bestimmten Zeitpunkt gleichzeitig an alle Teilnehmer in verschlüsselter Form gesendet. Mittels technischer Vorrichtungen können diese Programme oder Sendungen allein von denjenigen Teilnehmern dekodiert und somit genutzt werden, welche die Rezeption gewünscht bzw. das Entgelt bezahlt haben.

Als *Zugriffsdienst* ist *Near Video on demand* ausgestaltet, welches als Sonderform des Pay-TV durch die periodisch wiederholte Ausstrahlung der entgeltspflichtigen Sendung gekennzeichnet ist. Diese steht dem Zuschauer mit relativ großer zeitlicher Disponibilität zur Verfügung, wodurch dem Nutzer eine – im Vergleich zu Verteildiensten – größere Einflußnahme auf den Inhalt der Sendung und den Zeitpunkt der Nutzung ermöglicht wird²⁵¹. Inhaltlich unterliegt *Near Video on demand* keiner Einschränkung. Vielmehr beinhaltet *Near Video on demand* sämtliche Programmsparten, die auch in Programmen herkömmlicher Voll- und Spartenprogramme enthalten sind²⁵².

Video on Demand ist demgegenüber als *Abrufdienst* einzustufen²⁵³. Der Zuschauer bezieht die jeweils gewünschte Sendung bzw. das Programm/-paket durch Abruf aus einem Programmekatalog, welcher auf einem Video-Server elektronisch gespeichert wurde, zu einer von ihm individuell bestimmten Zeit²⁵⁴. Das abgerufene Programm wird bei dem Nutzer gespeichert und mittels des Fernsehgerätes oder des Computers abgespielt. In Abhängigkeit von der jeweiligen technischen Ausstattung stehen dabei die Funktionen eines Videorecorders wie beispielsweise Vor- und Rücklauf sowie Standbild zur Verfügung. Der Nutzer ist demnach weitgehend unabhängig von den zeitlichen, inhaltlichen sowie abwicklungstechnischen Vorgaben des Veranstalters²⁵⁵. Festzustellen bleibt allerdings, daß eine völlige Unabhängigkeit nicht erreicht wird, da der Veranstalter weiterhin über den Inhalt des Programmekataloges allein entscheidet und der Nutzer lediglich innerhalb dieser Vorgaben freie Auswahl hat. Zudem ist der Zuschauer an die Ausgestaltung der Programme und Sendungen gebunden, die er lediglich durch die recht eingeschränkten Funktionen nach Art eines Videorecorders modifizieren kann. Über *Video on Demand* können Inhalte jeglicher Art wie z.B. herkömmliche Voll- und Spartenprogramme sowie Telespiele gesendet bzw. bezogen werden²⁵⁶.

Interaktion auf erster Stufe der erfolgten Einteilung²⁵⁷, also nicht im Sinne eines wirklichen Eingriffes durch Veränderung des Angebotes, sondern in Form einer Bestellung, ist nur durch den *Abrufdienst* möglich.

d) Verkehrsleitsysteme

Verkehrsleitsysteme²⁵⁸ – auch als Traffic Message Channel (TMC) bezeichnet – ermöglichen durch die Übermittlung von Verkehrsdaten, wie z.B. Informationen über Stausituationen, Straßenbeschaffenheit und Parkmöglichkeiten, eine Steuerung der Verkehrsströme. Hierdurch könnte insbesondere die Situation des Straßenverkehrs in Ballungszentren entspannt werden. Darüber hinaus tragen derartige Informationen zur Verkürzung der Fahrzeiten bei. Hierdurch wird dem Nutzer bzw. Autofahrer zum einen eine effektivere Zeitnutzung ermöglicht, zum anderen die Umweltbelastung verringert. Zukünftig wird

²⁴⁹ Hinsichtlich des Pay-TV siehe: *Fuhr/Krone*, a.a.O. (Fn. 245), 514; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 37.

²⁵⁰ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 37; *Fuhr/Krone*, a.a.O. (Fn. 245), 513, 514; *Eberle*, a.a.O. (Fn. 199), 531.

²⁵¹ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 38; *Eberle*, a.a.O. (Fn. 199), 531.

²⁵² Hierzu sowie zur Mißverständlichkeit des Begriffes *Near Video on Demand*: *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 38 f.

²⁵³ *Eberle*, a.a.O. (Fn. 199), 531.

²⁵⁴ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 39 f.; *Fuhr/Krone*, a.a.O. (Fn. 245), 515; *Eberle*, a.a.O. (Fn. 199), 531.

²⁵⁵ *Prognos-Studie*, a.a.O. (Fn. 3), S. 24; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 40.

²⁵⁶ Ebenda.

²⁵⁷ Siehe (bereits) oben, Teil 1. A. III. 1. b.

²⁵⁸ Ausführlich zu Verkehrsleitsystemen siehe: *Hartstein / Ring / Kreile / Dörr / Stettner*, a.a.O. (Fn. 218), § 2 Rn. 21; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 55.

angestrebt, den Verkehrsfunk in Verbindung mit digitalen Straßenkarten zu übermitteln und auf einem im Fahrzeug installierten Display abzubilden.

Als Systeme zur Verbreitung von Verkehrsleitdiensten bieten sich insbesondere das digitale Radio-Daten-System (RDS) und das Digital-Audio-Broadcasting (DAB) an. Während die durch RDS übertragbare Datenrate relativ begrenzt ist und somit lediglich Anwendungen mit einem geringeren Datenaufkommen übermittelt werden können, eignet sich DAB auch zur Übertragung von Informationen mit höherem Datenaufkommen²⁵⁹.

e) Elektronische Publikation

"Elektronische Publikation"²⁶⁰ bezeichnet die Gesamtheit der Einsatzmöglichkeiten elektronischer Technik im Verlagsbereich. Hiervon ist neben der Distribution von Verlagsprodukten zum Nutzer auch der gesamte Produktionsprozeß wie beispielsweise die Textverarbeitung beim Autor und die Be- und Aufbereitung der Dokumente für den Satz oder die Einspeisung in Datenbanken umfaßt²⁶¹.

Neben der Nutzung der "Elektronischen Publikation" im Verlagsbereich werden mit diesem Begriff auch verschiedenartige Nutzungsformen im Privatbereich bezeichnet. Hierzu gehören neben verschiedenen Herstellungs- und Verbreitungsmethoden auch elektronische Drucksysteme sowie neue Trägermedien wie z.B. CD-ROM²⁶².

Im einzelnen erfaßt der Begriff "Elektronische Publikation" im wesentlichen folgende Anwendungsformen²⁶³:

- Kabeltext, als Verteil- und Zugriffsdienst auf Texte bzw. Grafiken. Als Verbreitungsmedium nutzt der Kabeltextdienst entweder das schmalbandige Telefonnetz oder das breitbandige Kabelnetz.
- Kabeltext, als Abrufdienst von Texten oder Grafiken. Der Abruf erfolgt von Datenbanken. Es besteht die Möglichkeit, die abgerufenen Inhalte mittels elektronischer Drucksysteme auszudrucken. Inhaltlich bezieht sich Electronic Publishing auf sämtliche Verlagsprodukte wie Zeitungen, Zeitschriften und Bücher²⁶⁴.
- Die Nutzung neuer Trägermedien (z.B. CD-ROM) zum Vertrieb der beschriebenen Verlagsprodukte.

f) Computerspiele

Computerspiele sind mittlerweile als bedeutender Wirtschaftsfaktor anzusehen und für die Entwicklung des Multimediemarktes von großer Relevanz. Sie sind in dreidimensionalen, farbigen und bewegten Bildern, kombiniert mit Sound und interaktiven Nutzungsmöglichkeiten, ausgeführt. Von der Forschung in diesem Bereich gehen wichtige Impulse für die Entwicklung von Multimedia-Hardware aus. Das betrifft vorrangig Spielkonsolen, welche für die Entwicklung von Settop-Boxen²⁶⁵ von Bedeutung sind.

²⁵⁹ Gödl / Lichte / Schreiner, Programmbegleitende Dienste mit RDS, S. 3, 14. Dennoch ist die Übertragungskapazität des DAB wesentlich geringer als diejenige des DVB (siehe (bereits) oben, Teil 1. B. II. 1. e.).

²⁶⁰ Ausführlich zum Begriff des Elektronischen Publizierens siehe: Heker, a.a.O. (Fn. 15), 401; Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 50.

²⁶¹ Heker, a.a.O. (Fn. 15), 401.

²⁶² Goebel / Hackemann / Scheller, Rechtsfragen des elektronischen Publizierens, S. 18; Heker, a.a.O. (Fn. 15), 401.

²⁶³ Zum Folgenden siehe: Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 50 f.

²⁶⁴ Schmitt Glaeser, Kabelkommunikation und Verfassung, S. 190 ff.; Bullinger, a.a.O. (Fn. 157), 386.

²⁶⁵ Als Settop-Box wird ein Beistellgerät zum Fernseher für die Umwandlung eingehender komprimierter Datensignale sowie die Speicherung von Daten bezeichnet, siehe: BT- Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 50.

Zudem wird die Entwicklung von Verknüpfungen zwischen dem Fernsehgerät und Computerspielen gefördert.

Computerspiele lassen sich in Echtzeit- und Nicht-Echtzeit-Spiele unterteilen²⁶⁶. Diese Kategorien sind wie folgt zu kennzeichnen:

- Zum einen gibt es die durch das Zusammenspielen von mehreren Zuschauern in einem Fernsehprogramm gekennzeichnete Nutzungsform. Hierbei wählen sich die Zuschauer über das Telefon in einen zentralen Spielcomputer ein und führen die Befehle über die Telefontastatur in Echtzeit aus. Mithin sind derartige Computerspiele als Echtzeit-Spiele einzustufen.
- Hiervon sind die Anwendungen, die sich unter den Begriff "games on demand" subsumieren lassen, zu trennen. Hierbei kann sich der Nutzer über das Fernsehkabel extern angebotene Spielesoftware laden, welche an den häuslichen interaktiven Fernsehern oder Spielkonsolen verwendet wird. Da die Nutzung hier nicht in Echtzeit erfolgt, werden diese Computer- bzw. Fernsehspiele als Nicht-Echtzeit-Spiele eingeordnet.

Eine weit verbreitete Form der Nutzung von Computerspielen ist allerdings die Offline-Nutzung. Hierbei handelt es sich um die Nutzung von entsprechender Software, die auf einem Trägermedium wie beispielsweise einer CD-Rom gespeichert ist, am heimischen Computer ohne eine elektromagnetische Datenübertragung.

g) Informations- und Präsentationssysteme ("point of information")

Unter dem Oberbegriff "point of information"²⁶⁷ werden stationäre Informationssysteme zusammengefaßt. Durch sie werden bestimmte Dienstleistungen oder Waren vermehrt in multimedialer Form angeboten. Je nach Konzeption arbeiten diese Systeme "online", über einen externen Computer, oder "offline", unter Zugriff auf lokale Datenbestände. So werden der ständige Zugang zu Informationen und Dienstleistungen sowie die Abwicklung von Geschäften des täglichen Lebens ermöglicht. Exemplarisch seien hier die Einreichung von Anträgen oder die Vornahme von Banküberweisungen aufgeführt. Neben der Verwendung durch Banken und Versicherungen bietet es sich an, diese Systeme bei Messen, in Kaufhäusern und in der Touristikbranche einzusetzen.

Der Vorteil derartiger Systeme liegt vor allem in der Möglichkeit, über die Ladenöffnungszeiten hinaus agieren zu können und je nach Einzelfall Personal einzusparen. Zudem können Informations- und Präsentationssysteme dem Kunden ein breiteres Informationsangebot offerieren und eine neue Erlebnisqualität bieten. Hierdurch könnten beispielsweise neue Kundenkreise angesprochen werden.

h) Weiterbildungssysteme

Konzepte zur Weiterbildung²⁶⁸ stellen vor allem auf eine erwartete bessere Lernwirksamkeit multimedial gestalteter Systeme ab. Durch die sinnvolle Verknüpfung mehrerer Medien und deren interaktive Nutzbarkeit werden verschiedene Sinne des Lernenden zugleich angesprochen. Im Bereich der Weiterbildung von Beschäftigten in Wirtschaft und Verwaltung sind hierdurch große Einsatz- und Rationalisierungspotentiale zu erwarten.

Weiterbildungssysteme lassen sich in Off- und Online-Systeme unterscheiden. So gibt es zum einen das CD-ROM basierte CBT (Computer Based Training) und zum anderen das telekommunikativ vermittelte Lernen (Tele-Teaching).

²⁶⁶ Siehe: *Eberle*, a.a.O. (Fn. 199), 532.

²⁶⁷ Ausführlich hierzu siehe: *BT-Drucks.*, a.a.O. (Fn. 9), S. 38.

²⁶⁸ *BT-Drucks.*, a.a.O. (Fn. 9), S. 38.

i) Tele-Kooperation

Unter dem Stichwort Tele-Kooperation²⁶⁹ werden eine Vielzahl von Anwendungsmöglichkeiten zusammengefaßt.

Exemplarisch sei hier die *Tele-Beratung* genannt. So kann sich zum Beispiel der Kunde bei Computerproblemen "online" an sein Softwarehaus wenden, woraufhin ein Experte am Bildschirm des Kunden arbeitend den Fehler behebt. Zusätzlich ist auch Bildkommunikation möglich. Des weiteren können grafische Entwurfsarbeiten zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer am Bildschirm diskutiert werden.

Unter den Begriff Tele-Kooperation werden zudem Anwendungen subsumiert, welche die Realisierung *unmittelbarer Abstimmungsprozesse* unterstützen. So können räumlich weit voneinander entfernte Nutzer unmittelbar zusammen eine Grafik entwerfen oder einen Vertrag anhand des aktuellen Papiers ausarbeiten.

Des weiteren kann das Know-how von nicht am Ort anwesenden *Spezialisten* genutzt werden. Das wird gerade in Fällen, bei denen es auf hohe Präzision und Zuverlässigkeit oder auf zügige Erledigung ankommt, relevant. Derartige Konstellationen sind z.B. in der Medizin oder bei Wartungs- und Reparaturarbeiten beispielsweise von Flugzeugen denkbar.

j) Telearbeit

Unter Telearbeit²⁷⁰ ist die Arbeit zu verstehen, die für einen Auftraggeber oder Arbeitgeber außerhalb der Firmenräume – in der Wohnung, in Nachbarschafts- oder Satellitenbüros – unter Nutzung von Computern und von Telekommunikationsnetzen verrichtet wird²⁷¹.

Zur Unterscheidung verschiedener Ausprägungen der Telearbeit kann auf die räumlich-technische Differenzierung nach der Organisationsform der Telearbeit abgestellt werden²⁷². Hiernach lassen sich die im folgenden genannten Formen unterscheiden.

- Eine zentrale Form der Telearbeit ist die *Tele-Heimarbeit*, bei der der Mitarbeiter außerhalb des ihn beschäftigenden Unternehmens in seiner Wohnung arbeitet. Die notwendige Verbindung zum Unternehmen wird über Telefon, Telefax und Modem realisiert, wobei der Datenaustausch über Datenfernübertragung erfolgt²⁷³. Aufgrund des erforderlichen sozialen Kontakts zu anderen Mitarbeitern des Unternehmens erfolgt Tele-Heimarbeit häufig alternierend mit der Arbeit im Betrieb²⁷⁴. Geeignet für den Einsatz der Tele-Heimarbeit sind Texterfassungs- und Programmierarbeiten, aber auch die Sachbearbeitung für Banken, Versicherungen und Sekretariatsdienste sowie das Bestellverfahren von Versandhäusern²⁷⁵.
- Eine bereits weitgehend etablierte Form der Telearbeit ist die Arbeit in einem *Satelliten- oder Nachbarschaftsbüro*. Telearbeit in einem Satellitenbüro ist die Arbeit in einer ausgelagerten Zweigstelle eines Unternehmens. Davon ist die Arbeit in Nachbarschaftsbüros zu unterscheiden, die sich von Satellitenbüros dadurch abgrenzen lassen, daß sie nicht von einem einzelnen Unternehmen,

²⁶⁹ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 38 f.

²⁷⁰ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 39.

²⁷¹ Fenski, Außerbetriebliche Arbeitsverhältnisse, S. 127; Kappus, Rechtsfragen der Telearbeit, S. 5.

²⁷² Saller, NJW-CoR 1996, 300.

²⁷³ Siehe hierzu: Manager Magazin 1995, Nr. 11, Telearbeit: In weiter Ferne, S. 199, 200; Collardin, Aktuelle Rechtsfragen der Telearbeit, S. 19.

²⁷⁴ Siehe hierzu: Berger, Strategische Bedeutung der Telearbeit für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, S. 12.

²⁷⁵ Collardin, a.a.O. (Fn. 273), S. 19.

sondern von mehreren betrieben werden²⁷⁶. Zukünftig könnte sich allerdings die Tele-Heimarbeit gegen die Arbeit in einem externen Büro durchsetzen, da die gleichen Arbeitsvoraussetzungen bestehen, ohne daß weitere Kosten verursacht werden.

- Demgegenüber erfolgt *Mobile Telearbeit*²⁷⁷ weitgehend unabhängig von einem Büro. Diese Form der Telearbeit bietet sich vor allem für Außendienstmitarbeiter wie Handelsvertreter, Service-Techniker oder Reporter an. Dabei wird die Datenverbindung zum Unternehmen überwiegend durch die Funktechnik mit Notebook und Modem hergestellt.

Fraglich ist, wie sich diese neuen Arbeitsformen rechtlich einordnen lassen. Teilweise wird die Befürchtung geäußert, daß diese Entwicklung die Abkehr von der abhängigen Beschäftigung traditionellen Zuschnitts bedeutet²⁷⁸. Das ist allerdings keinesfalls zwingend, da die einzelnen Formen der Telearbeit in die derzeit üblichen arbeitsrechtlichen Kategorien Arbeitnehmer, Heimarbeiter, sonstige arbeitnehmerähnliche Personen und selbständige Werkunternehmer²⁷⁹ eingeordnet werden können²⁸⁰.

Der Regelungsbedarf für Telearbeit wird derzeit recht unterschiedlich bewertet. Eine Ansicht sagt den Zerfall des Betriebes als organische Einheit des Wirtschaftslebens und damit einhergehend die Schwächung der Arbeitnehmerstellung voraus²⁸¹. Im Falle einer derartigen Entwicklung besteht wohl erheblicher Regelungsbedarf. Nach anderer Ansicht wird der Telearbeit nur geringe Bedeutung eingeräumt, so daß eine gesetzliche Regelung dieser Arbeitsform nicht erforderlich ist²⁸². Realistisch erscheint mir allerdings die differenzierende Meinung der Bundesregierung²⁸³. Zwar ist auch sie der Auffassung, daß eine eigenständige Regelung der Telearbeit derzeit nicht erforderlich ist. Gleichzeitig erkennt die Bundesregierung jedoch, daß die Telearbeit eine Reihe von individual- und kollektivrechtlichen Fragen aufwirft.

3. Zusammenfassung

Multimediasysteme schaffen durch die vermehrte Verknüpfung von Medien und die Ermöglichung der interaktiven Nutzung derartiger Angebote eine Vielzahl neuartiger Anwendungsmöglichkeiten, welche in allen gesellschaftlichen Bereichen sinnvoll einsetzbar sind und eine Bereicherung für die Mediennutzung und -kommunikation darstellen. Sie werfen eine Vielzahl von gesellschaftlichen Fragen auf und begründen gerade in rechtlicher Hinsicht neuen Regelungsbedarf.

C. Die beteiligten Personengruppen

Zur Bestimmung der an Multimediadiensten beteiligten Personengruppen kann auf die existierenden Legaldefinitionen zurückgegriffen werden. Hierfür bieten sich die – die verschiedenen Aspekte von Multimediadiensten beziehungsweise verschiedene Multimediadienste regelnden – TKG und IuKDG²⁸⁴

²⁷⁶ Saller, a.a.O. (Fn. 272), 301.

²⁷⁷ Hierzu: Ebenda.

²⁷⁸ Siehe hierzu: Focus 1995, Nr. 42, Telearbeit: Entfesselte, S. 300, 304.

²⁷⁹ Fenski, a.a.O. (Fn. 271), S. 127; Collardin, a.a.O. (Fn. 273), S. 22; Saller, a.a.O. (Fn. 272), 302.

²⁸⁰ Hierzu im einzelnen: Saller, a.a.O. (Fn. 272), 302 f.

²⁸¹ Collardin, a.a.O. (Fn. 273), S. 1.

²⁸² Fenski, a.a.O. (Fn. 271), S. 127.

²⁸³ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 2), S. 73.

²⁸⁴ Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz (IuKDG) vom 22.07.1997, BGBl. I S. 1870.

sowie der Med-StV²⁸⁵ an. In diesen Gesetzeswerken finden sich Legaldefinitionen, die zwischen Anbietern von Diensten, Betreibern von Übertragungswegen und Nutzern unterscheiden.

Hiernach sind *Anbieter* gem. § 3 Nr. 1 Med-StV und § 3 Nr. 1 TDG²⁸⁶ "natürliche oder juristische Personen oder Personenvereinigungen, die eigene oder fremde Medien- beziehungsweise Teledienste zur Nutzung bereithalten oder den Zugang zur Nutzung vermitteln".

Demgegenüber wird gem. § 3 Nr. 1 TKG das "Betreiben von Übertragungswegen" als das "Ausüben der rechtlichen und tatsächlichen Kontrolle (Funktionsherrschaft) über die Gesamtheit der Funktionen, die zur Realisierung der Informationsübertragung auf Übertragungswegen unabdingbar erbracht werden müssen", definiert. Mithin ist "*Betreiber*" derjenige, der die so beschriebene "Funktionsherrschaft" ausübt.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, daß eine eindeutige Trennung zwischen dem Anbieter von Multimediaangeboten und dem Betreiber von technischen Vorrichtungen für deren Nutzung²⁸⁷ nicht bei allen Multimediadiensten vorgenommen werden kann. Beispielsweise wird im Internet die Funktion des Anbieters und Betreibers durch den Service-Provider als einer einzelnen Person wahrgenommen²⁸⁸.

Nutzer sind nach den gleichlautenden Legaldefinitionen der § 3 Nr. 2 Med-StV und § 3 Nr. 2 TDG "natürliche oder juristische Personen oder Personenvereinigungen, die (Medien- beziehungsweise Tele-)dienste nachfragen". Auch nach § 3 Nr. 11 TKG werden "Nutzer" als "Nachfrager von Telekommunikationsdiensten" definiert.

Diese Begriffsbestimmungen der beteiligten Personengruppen werden den folgenden Ausführungen zugrundegelegt.

D. Zusammenfassung

Im Ergebnis sind alle die genannten Dienste und Anwendungsformen der *Offline-Nutzung* verbundener Medien beziehungsweise mit Interaktionsmöglichkeiten des Nutzers wie beispielsweise lokale Computerspiele und die Elektronische Publikation als Multimedia einzuordnen.

Das gleiche gilt für die *Online-Nutzung* verbundener oder vernetzter Medien durch TV-Angebote, Einkaufsdienste, Verkehrsleitsysteme und Weiterbildungssysteme sowie interaktive Eingabemöglichkeiten des Nutzers im Falle von interaktiver E-Mail, Teleshopping, Abruf-TV und Telekooperation. Für Fernsehfunk besteht allerdings die Einschränkung, daß herkömmlicher analoger Fernsehverteilkfunk in negativer Abgrenzung nicht als Multimedia einzuordnen ist.

Fraglich ist jedoch, wie die elektromagnetische Übertragung allein von Texten zu behandeln ist, die weder verbundene Medien enthält noch die interaktive Bearbeitung durch die Nutzer ermöglicht. Das betrifft Verteil- und Zugriffsdienste, die nicht auf die Bearbeitung des übertragenen Textes am Computer abzielen wie beispielsweise Fernseh- oder Kabeltext. Der im Rahmen herkömmlich verbreiteter Rundfunkprogramme übertragene Fernsehtext ist aufgrund seiner Akzessorietät zum Hauptprogramm dem einfach-gesetzlichen Rundfunkbegriff zuzuordnen und in negativer Abgrenzung von Multimedia auszunehmen. Demgegenüber weist der Kabeltext keinen Bezug zum herkömmlichen Rundfunk auf. Er wurde erst im Verlauf der technischen Multimediaentwicklung realisiert und ist demnach als

²⁸⁵ Staatsvertrages über Mediendienste vom 29.07.1997, BGBl. I. S. 502.

²⁸⁶ Art. 1 des IuKDG.

²⁸⁷ Zu den an Multimediadiensten Beteiligten: siehe (bereits) oben, Teil 1. B. II. 1. a.

²⁸⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 1. B. II. 1. a.; Hierzu: *Schaar*, a.a.O. (Fn. 182), 176.

Multimedien dienst im weiten Sinne zu qualifizieren. Auch Kabeltext ist demnach Gegenstand dieser Arbeit.

Teil 2: Multimedia und die Verfassung

Im folgenden Abschnitt werden die Telekommunikationsdienste und ihre Nutzungsanwendungen in die Regelungssystematik des Grundgesetzes eingeordnet; insbesondere soll der den Betreibern, Anbietern und Nutzern von Multimediadiensten gewährte verfassungsrechtliche Schutz ermittelt werden. Das ist erforderlich, da die konkrete verfassungsrechtliche Einordnung Vorgaben und Grenzen für die zu erörternde staatliche Regelung von Multimediadiensten begründet.

A. Allgemeines

I. Einleitung

Die zentrale verfassungsrechtliche Vorschrift für Medien und Kommunikation ist Art. 5 GG²⁸⁹. Die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG werden für eine freiheitlich–demokratische Grundordnung als schlechthin konstituierend angesehen. Sie sind Ausdruck einer grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Wertentscheidung für die Freiheit der Kommunikation. Die einzelnen Gewährleistungen des Art. 5 GG stehen alle in einem inneren Zusammenhang mit dem Begriff "Meinung". So ermöglichen erst die Regelungen des Art. 5 Abs. 1 GG die ständige geistige Auseinandersetzung und bilden somit die Grundlage jeder Freiheit²⁹⁰.

Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG regelt die Freiheit der Meinungsäußerung und –verbreitung sowie die Informationsfreiheit²⁹¹, während Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gesondert die Freiheitsgewährleistungen der Medien Film, Presse und Rundfunk enthält. Die durch Satz 2 geschützten Medien sind durch die Verbreitung von Inhalten an eine Vielzahl von Adressaten gekennzeichnet, so daß sie als Massenkommunikation²⁹² qualifiziert werden²⁹³. Individualkommunikative²⁹⁴ Medien, die insbesondere durch die Verbreitung von Inhalten an einzelne Nutzer geprägt sind, fallen aufgrund der abschließenden Aufzählung bestimmter Massenmedien nicht unter den Schutzbereich des Satz 2. Da aber auch die Medien der Individualkommunikation nach der grundsätzlichen Wertentscheidung für die Freiheit der Kommunikation²⁹⁵ notwendig in den verfassungsrechtlichen Schutz einzubeziehen sind, unterfallen sie dem weiteren Schutzbereich des Satz 1²⁹⁶.

Die Rechte des Art. 5 Abs. 1 GG finden gem. Art. 5 Abs. 2 GG ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze und den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend sowie in dem Recht der persönlichen Ehre. Diese Schranken stehen aber wiederum mit Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG in Wechselwirkung, wonach keine Vorzensur erfolgen darf.

Des weiteren enthält Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen sog. Ausgestaltungsvorbehalt²⁹⁷. Dieser beinhaltet sowohl einen Auftrag als auch eine Ermächtigung an den Gesetzgeber, die Funktionsfähigkeit der Medienordnung derartig zu garantieren, daß die Kommunikationsfreiheit unter Einschluß der

²⁸⁹ Degenhart, in: Bonner Kommentar, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 73; Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, BGBl I S. 1.

²⁹⁰ BVerfGE 7, 198, 208; 20, 56, 97; 27, 71, 81; Starck, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, Das Bonner Grundgesetz, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 1.

²⁹¹ Wieland, Der Staat 1981, 97, 106.

²⁹² Zu den Merkmalen der Massenkommunikation: siehe unten, Teil 2. B. I. 1. a.

²⁹³ Wieland, a.a.O. (Fn. 291), 106.

²⁹⁴ Zu den Merkmalen der Individualkommunikation: siehe unten, Teil 2. B. I. 1. a.

²⁹⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 2. A. I.

²⁹⁶ Zum Verhältnis der Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 GG insbesondere zur Frage, ob die durch Satz 2 geschützten Massenmedien auch dem Schutzbereich des Satz 1 unterfallen: siehe unten, Teil 2. A. III.

²⁹⁷ Hoffmann–Riem, in: Alternativkommentare, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 137.

Meinungsbildungsfreiheit der Nutzer gewahrt bleibt. Zwar bezieht sich dieser Ausgestaltungsvorbehalt dem Wortlaut nach lediglich auf die Massenmedien Rundfunk, Presse und Film, entfaltet aber aufgrund des beispielhaften Charakters dieser Aufzählung auch Geltung für sämtliche anderen Massenmedien²⁹⁸. Hierauf wird im Rahmen der folgenden Erläuterungen vertiefend einzugehen sein.

Neben Art. 5 Abs. 1 GG, als zentraler verfassungsrechtlicher Vorschrift für Medien, entfalten auch alle anderen Grundrechte aufgrund ihres objektiven Gehaltes eine Bindung des Staates an ihre Regelungsinhalte. Demnach ist es im Rahmen der nachfolgenden Erörterung erforderlich, den verfassungsrechtlichen Schutz der Beteiligten bei der Veranstaltung, Verbreitung und Nutzung von Mediendiensten anhand des gesamten Grundrechtskataloges umfassend zu ermitteln.

Über die grundrechtliche Dimension hinaus ist die verfassungsrechtliche Einordnung auch in Hinsicht auf die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes zwischen Bund und Ländern für die Gesetzgebung und Verwaltung von Relevanz²⁹⁹. So liegt die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für den Rundfunk gem. Art. 30 GG i.V.m. Art. 70 GG bei den Ländern. Das beinhaltet die kulturelle Seite der Rundfunkveranstaltung, also inhaltliche und organisatorische Aspekte. Der Bund ist demgegenüber gem. Art. 73 Nr. 7 GG; Art. 87 f Abs. 1 GG lediglich zur Gesetzgebung und Verwaltung des sendetechnischen Bereiches des Rundfunks unter Ausschluß der Studiotechnik zuständig, nicht aber für den Rundfunk als Ganzes³⁰⁰.

Da Art. 5 Abs. 1 GG als zentrale verfassungsrechtliche Vorschrift für Medien und Kommunikation einzuordnen ist, bildet diese Regelung den Schwerpunkt der nachfolgenden Untersuchung. Demzufolge wird zunächst eine Erläuterung des Art. 5 GG vorgenommen, ohne dessen Beachtung eine verfassungskonforme Lösung eventuell auftretender Abgrenzungsprobleme nicht möglich ist.

II. Die allgemeine Medienfreiheit

Von grundlegender Bedeutung für die nachfolgenden Erörterungen ist die Frage, ob die verfassungsrechtliche Einordnung der Mediendienste anhand der Unterscheidung der einzelnen Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG zu erfolgen hat. Das würde sich erübrigen, wäre entsprechend einer Auffassung im Schrifttum auf eine übergreifende "*allgemeine Medienfreiheit*" abzustellen, welche aus der Gesamtheit der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 GG hergeleitet wird³⁰¹.

Die Grundlage für diese Ansicht bildet der übereinstimmende Schutzzweck aller Gewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 GG, der Schutz der Freiheit des Meinungsbildungsprozesses. Anlaß für die Überlegungen zu einer einheitlichen Medienfreiheit sind die Probleme bei der verfassungsrechtlichen Einordnung von – aufgrund zunehmender Differenzierung der Dienste vermehrt auftretenden – Mischformen der Individual- und Massenkommunikation³⁰². Auch hat ein Wandel des Substrats einschlägiger Dienste stattgefunden. So wird die elektromagnetische Übertragungstechnik nicht mehr allein für die Übertragung von Bewegtbildprogrammen genutzt, sondern teilweise auch für die Verbreitung von Textinhalten, die in bestimmten Systemkonstellationen wie beispielsweise der Faksimilezeitung auch ausgedruckt werden können. Das führt insofern zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Presse und Rundfunk, als der elektronische Vertriebsweg herkömmlich allein durch den Rundfunk genutzt wurde. Demgegenüber ist

²⁹⁸ Hoffmann–Riem in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, S. 191 ff.; ders., a.a.O. (Fn. 297), Rn. 137; Stammler, ZUM 1995, 104, 108.

²⁹⁹ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 57 f.; Schaar, a.a.O. (Fn. 182), 174.

³⁰⁰ BVerfGE 12, 205, 225 zu Art. 73 Nr. 7 und Art. 87 Abs. 1 GG a.F. Durch die Neufassung des Art. 73 Nr. 7 GG und die Einfügung des Art. 87 f GG in das Grundgesetz hat diese Zuständigkeitsverteilung keine Änderung erfahren.

³⁰¹ Degenhart, a.a.O. (Fn. 289), Rn. 310; Bullinger, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, § 142 Rn. 4; Schroeder, a.a.O. (Fn. 236), 472.

³⁰² Degenhart, BayVBl. 1986, 577 f.; Engel, in: Hoffmann–Riem / Vesting, Perspektiven der Informationsgesellschaft, S. 156; Holznagel, a.a.O. (Fn. 1), 17.

für die Presse die stoffliche Verkörperung ihrer Produkte kennzeichnend. Durch die Möglichkeit der Materialisierung elektronisch übertragener Inhalte durch Ausdrucken entsteht nunmehr eine Mischform zwischen Rundfunk und Presse.

Das Ausmaß staatlicher Regelung der einzelnen Telekommunikationsdienste und ihrer Anwendungsformen ist nach Ansicht derer, die eine allgemeine Medienfreiheit befürworten, im Einzelfall zu bestimmen und je nach dem Grad der Gefährdung des Prozesses freier Meinungsbildung abzustufen³⁰³.

Gegen diese Ansicht ist einzuwenden, daß die Schwierigkeiten bei der verfassungsrechtlichen Abgrenzung der Mischformen kommunikativer Dienste durch das Abstellen auf ein einheitliches Grundrecht der Medienfreiheit nicht gelöst sind. Da die Schutzzreichweite der "allgemeinen Medienfreiheit" abgestuft zur Geltung kommen soll, werden diese Abgrenzungsprobleme lediglich auf die Ebene der Feststellung des im Einzelfall zum Schutz der "allgemeinen Medienfreiheit" Erforderlichen verlagert³⁰⁴. Mithin sind die Abgrenzungsprobleme zwischen den einzelnen Massenmedien des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG kein hinreichender Anlaß für die Schaffung einer übergreifend einheitlichen Medienfreiheit. Demnach ist die bestehende verfassungsrechtliche Trennung auch weiterhin zu wahren, ohne die verschiedenen Gewährleistungen in einem allgemeinen Kommunikationsgrundrecht aufgehen zu lassen³⁰⁵.

Das erscheint um so mehr angebracht, vergegenwärtigt man sich, daß die Vorschriften über die Gesetzgebungskompetenz gerade an die Regelungen der einzelnen Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG anknüpfen³⁰⁶. So eröffnet Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG dem Bund die Rahmengesetzgebung für die Rechtsverhältnisse der Presse. Im Unterschied hierzu haben die Länder mangels einer abweichenden Zuweisung an den Bund gem. Art. 70 GG die Gesetzgebungsbefugnis für den Rundfunk und den Film.

Für eine Beibehaltung der Trennung der einzelnen Gewährleistungen in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sprechen auch die für Presse und Rundfunk bestehenden einander diametral entgegengesetzten Verfahren zur Gewährleistung freier Meinungsbildung. Während für den Rundfunk eine positive Ordnung als erforderlich angesehen wird, ist die Presse durch eine grundsätzlich unbeschränkte Gründungs- und Verbreitungsfreiheit gekennzeichnet, welche lediglich einigen zumeist wettbewerbsrechtlichen Beschränkungen unterliegt³⁰⁷. Die grundlegenden Unterschiede zwischen diesen Medienordnungen erfordern eine funktionsfähige Abgrenzung der Schutzbereiche von Presse und Rundfunk. Eine allgemeine Medienfreiheit bringt jedoch die Gefahr mit sich, daß die regelungsintensive Rundfunkordnung auch auf den jetzigen Schutzbereich der Presse verkürzend einwirkt³⁰⁸. Eine zureichende Abgrenzbarkeit der beiden Medienbereiche erscheint in diesem Fall nicht mehr gewährleistet.

Vielmehr ist hierfür die Abgrenzung nach den herkömmlich verwendeten Kriterien insbesondere zwischen Presse und Rundfunk nach der "Art des Vertriebsweges" auch weiterhin geeignet und heranzuziehen. Hiernach ist der Rundfunk durch die Nutzung des elektronischen Vertriebswegs gekennzeichnet, die Presse hingegen durch die Verbreitung stofflich verkörperter Produkte. Im Hinblick auf diese Kriterien ist aber gerade kein Wandel des Substrats erfolgt. So werden beispielsweise die Inhalte der Faksimilezeitung unabhängig vom späteren Ausdruck zunächst elektronisch übertragen. Damit ist sie – stellt man auch weiterhin auf das Merkmal "Art des Vertriebsweges" ab – unzweifelhaft als Rundfunk einzuordnen. Hierauf hat auch der spätere Ausdruck keinerlei Einfluß. Demgegenüber sind die ausgedruckten, zuvor elektromagnetisch übertragenen Inhalte, sofern sie zur Verbreitung bestimmt sind, als stofflich verkörperte Produkte der Presse zuzuordnen. Mithin sind die herkömmlichen Abgrenzungskriterien auch im Hinblick auf die neu entstandenen elektronischen Dienste zur trennscharfen Abgrenzung von Presse und Rundfunk geeignet.

Nach den aufgezeigten gewichtigen Argumenten gegen die Schaffung eines einheitlichen Kommunikationsgrundrechtes ist eine allgemeine Medienfreiheit abzulehnen. Die verfassungsrechtliche

³⁰³ Bullinger, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, S. 61 f.; Schroeder, a.a.O. (Fn. 336), 472.

³⁰⁴ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 87.

³⁰⁵ Wieland, a.a.O. (Fn. 291), 109; Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 87.

³⁰⁶ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 87.

³⁰⁷ Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, § 1 Rn. 39 – 41 u. 44.

³⁰⁸ Bullinger, Multimediadienste, Rechtsgutachten, S. 50.

Einordnung der Mediendienste wird im folgenden somit im Rahmen einer Differenzierung der einzelnen Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG erfolgen.

III. Das Verhältnis des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zum Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG

Bevor allerdings näher auf die einzelnen Grundrechte des Art. 5 GG eingegangen wird, gilt es zunächst das *Verhältnis des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zum Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG* zu klären, da beiden der Schutz der Freiheit der Meinungsbildung gemeinsam ist³⁰⁹.

Nach einer Ansicht sind die Garantien des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Satz 1 als eigenständige Gewährleistungen anzusehen³¹⁰. Daher wird teilweise vertreten, daß Satz 2 als aliud den Satz 1 verdrängt³¹¹. Nach anderer Auffassung handelt es sich bei Satz 2 um einen Unterfall der in Satz 1 garantierten allgemeinen Kommunikationsfreiheit, in Form einer speziellen Regelung des Teilbereiches der Kommunikation durch Massenmedien³¹². Hiernach steht Satz 2 kumulativ neben Satz 1 und spezifiziert die durch Satz 1 geschützte allgemeine Kommunikationsfreiheit.

Nach der ersteren Meinung entfällt für die durch Satz 2 erfaßten Medien der Schutz durch Satz 1, wogegen nach letzterer Ansicht Medien durch beide Sätze des Art. 5 Abs. 1 GG Schutz genießen können. Um den verfassungsrechtlichen Schutz der Multimediendienste zu bestimmen, ist es demnach erforderlich, das Verhältnis der Grundrechtsgewährleistungen in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG zueinander zu bestimmen. Das ist allerdings lediglich für die multimedialen Massenmedien von Relevanz, da individualkommunikativen Diensten – wie dargelegt³¹³ – allein durch Satz 1 Schutz gewährt wird.

Für die zweite Ansicht, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als Unterfall des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG einzuordnen, spricht der Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 GG. Der Begriff "jeder" in Satz 1 umfaßt auch die Grundrechtsträger des Satz 2³¹⁴, und die Äußerungs- und Meinungsfreiheit des Satz 1 schließt auch die Freiheiten des Satz 2 ein³¹⁵. Zudem weist der Wortlaut des Art. 18 GG " ...Meinungsfreiheit, insbesondere Pressefreiheit..." darauf hin, daß die Pressefreiheit einen Unterfall der Meinungsbildungsfreiheit darstellt, was auf eine Einordnung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als Unterfall des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG hindeutet³¹⁶.

Für die Qualifizierung von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 als voneinander unabhängige Sätze entsprechend erstgenannter Ansicht spricht, daß Satz 2 eigenständige, inhaltlich über die Gewährleistungen des Satz 1 hinausgehende Garantien enthält³¹⁷. Allerdings führt der Charakter der Garantien des Satz 2, als gegenüber den Gewährleistungen des Satz 1 speziellere Regelungen, nicht zwingend dazu, daß die Garantien des Satz 2 diejenigen des Satz 1 verdrängen. Die Gewährleistungen beider Vorschriften können vielmehr durchaus nebeneinander, sich gegenseitig ergänzend anwendbar sein.

Hierfür spricht auch das Verhältnis der Massenmedien zur Individualkommunikation. Obwohl Massenmedien im wesentlichen zur Durchführung von Massenkommunikation genutzt werden, dienen sie auch der Verbreitung individueller Meinungsbeiträge und der individuellen Meinungsbildung der Beteiligten. Demnach sind die Massenmedien des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG teilweise durchaus auch als

³⁰⁹ Siehe die ausführliche Darstellung und Stellungnahme zu diesem Meinungsstreit: *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Rn. 60 ff.

³¹⁰ *Wendt*, in: v. Münch / Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 5 Rn. 1; *Ridder*, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner (Hrsg.), Grundrechte, Band 2, S. 255; *Dagtolou*, Pressefreiheit, S. 29 ff.

³¹¹ *Bismark*, a.a.O. (Fn. 33), S. 105 ff; *Hoffmann-Riem*, ZRP 1980, 31, 32.

³¹² *Brinkmann*, Grundrechtskommentar, Art. 5 Abs. 1 Anm. I 2 f.; *Löffler/Ricker*, a.a.O. (Fn. 307), Kap. 6 Rn. 9; *Herrmann*, Fernsehen und Hörfunk, S. 60; *Schmidt*, ZRP 1980, 134; *Scholz*, in: FS für Löffler, S. 355 f.

³¹³ Siehe (bereits) oben, Teil 2. A. I.

³¹⁴ *Brinkmann*, a.a.O. (Fn. 312), Art. 5, Anm. I 2 f.

³¹⁵ Ebenda.

³¹⁶ BVerfGE 10, 118 ff, 121; *Leibholz/Rinck*, Grundgesetz, Kommentar, Art. 5 Rn. 4.

³¹⁷ *Hamann/Lenz*, Grundgesetz, Art. 5 Anm. B 6; *Dagtolou*, a.a.O. (Fn. 310), S. 13.

Medien der Individualkommunikation zu qualifizieren³¹⁸. Diese Interdependenzen von Massenmedien und Individualkommunikation stehen einer strikten Trennung zwischen den grundrechtlichen Gewährleistungen der Sätze 1 und 2 des Art. 5 Abs. 1 GG entgegen.

So schützt die freie Meinungsäußerung und Verbreitung auch die Wahl des hierfür genutzten Mediums. Mithin ist auch die Meinungsäußerung mittels der Medien des Satz 2 nach Tatbestand und Schutzzweck des Satz 1, wirksam und umfassend freie Kommunikation zu gewährleisten, als Aspekt der Meinungsfreiheit zu bewerten.

Allerdings erfüllt der verfassungsrechtliche Schutz von Presse und Rundfunk weitergehende grundrechtliche Funktionen als lediglich die Zuordnung der Instrumente zum Zwecke freier Meinungsäußerung an die Grundrechtsträger. So wird durch die Presse- und Rundfunkfreiheit nicht nur der eigentliche Meinungsbeitrag in den Grundrechtsschutz einbezogen, sondern zudem auch das Gesamtprogramm des Rundfunks beziehungsweise das Presseprodukt mit allen seinen Bestandteilen, seiner Verbreitung und Wirkung. Darüber hinaus schützt Satz 2 auch die medientypischen publizistischen Tätigkeiten im Rahmen des Rundfunks und der Presse, wie auch die wirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen³¹⁹.

Aufgrund dieser Interdependenzen sind die Medienfreiheiten des Satz 2 weder ein bloßer Unterfall des Satz 1, noch sind sie gegenüber der allgemeinen Meinungsfreiheit des Satz 1 tatbestandlich und systematisch vollständig verselbständigt. Vielmehr sind die Grundrechtsgewährleistungen der Sätze 1 und 2 eigenständige Freiheitsrechte, deren vielfältige tatbestandliche Überschneidungen bei der Ermittlung des Grundrechtsschutzes zu beachten sind.

Hierfür spricht auch die teleologische Auslegung der Regelungen des Art. 5 Abs. 1 GG. Sinn und Zweck der Regelungen des Absatz 1 ist der Schutz der freien Meinungsbildung. Wie sich aus den in den vorherigen Absätzen aufgezeigten Zusammenhängen zwischen Individualkommunikation und Massenkommunikation ergibt, wurden die zur Massenkommunikation geeigneten und bestimmten Massenmedien aufgrund ihres großen Gefährdungspotentiales gesondert in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG aufgezählt. Diese Erwähnung sollte den Schutz der freien Meinungsbildung verbessern und effektivieren. So ist die Freiheit der Meinungsbildung besser geschützt, tritt Satz 2 im Einzelfall ergänzend zu dem allgemeinen Schutz des Satzes 1 hinzu³²⁰. Ein umfassender Schutz freier Meinungsbildung kann aufgrund der aufgezeigten Überschneidungen zwischen der Individualkommunikation und den Massenmedien nur durch die kumulative Anwendung der Sätze 1 und 2 gewährleistet werden.

Mithin unterfallen Meinungsäußerungen mittels Massenmedien des Satz 2 neben der Presse- und Rundfunkfreiheit auch dem Grundrechtsschutz der Meinungsäußerungsfreiheit des Satz 1.

B. Verfassungsrechtliche Einordnung von Multimediadiensten

I. Schutz durch Art. 5 Abs. 1 GG

Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG umfaßt die Meinungsfreiheit sowie die Informationsfreiheit. Der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG beinhaltet die Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit.

1. Klassifizierung der Multimediadienste als Massen- oder Individualkommunikation

³¹⁸ Hierzu ausführlich: *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 73.

³¹⁹ *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 68.

³²⁰ *Löffler*, Landespressegesetz, § 1 LPG, Rn. 53, 204.

Wie gezeigt³²¹, erfaßt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG die Vorgänge der Individualkommunikation, wogegen Medien der Massenkommunikation vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfaßt werden³²², zugleich aber auch dem Schutz des Satz 1 unterliegen.

Aufgrund des unterschiedlichen Schutzzumfanges von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG wird zunächst eine Klassifizierung der einzelnen Multimediadienste als Massen- oder Individualkommunikation vorgenommen³²³. Diese Unterscheidung erfolgt allerdings mit der hier vertretenen Ansicht zum Verhältnis der Sätze 1 und 2 des Art. 5 Abs. 1 GG³²⁴ nicht, um eine generelle und ausschließliche Zuordnung von Multimediadiensten zu einer der in den Sätzen 1 und 2 enthaltenen Verbürgungen vorzunehmen. Das ist zudem auch aufgrund der eine Vielzahl von Multimediadiensten kennzeichnenden Überschneidungen von Merkmalen der Individual- und Massenkommunikation³²⁵ nicht durchführbar³²⁶. Vielmehr sollen lediglich diejenigen Multimediadienste ermittelt werden, die als rein individualkommunikative Dienste allein in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG fallen.

Im weiteren Fortgang der Arbeit sind die massenkommunikativen Dienste auf ihre Zuordnung zu einem der in Satz 2 aufgezählten Medien zu überprüfen. Das ist insbesondere deshalb erforderlich, da Presse, Rundfunk und Film staatlicher Regelung von unterschiedlichem Umfang unterliegen³²⁷.

³²¹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. A. I.

³²² *Wieland*, a.a.O. (Fn. 281), 106.

³²³ *Pieper/Wiechmann*, a.a.O. (Fn. 119), 86 f.

³²⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 2. A. III.

³²⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 2. A. II.

³²⁶ Hierzu: *Ladewig*, CR 1996, 614, 617 ff.

³²⁷ *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 302), 579.

a) Abgrenzung von Massen- und Individualkommunikation

aa) Die verschiedenen Abgrenzungskriterien

(1) Allgemeinheit des Adressatenkreises

Als allgemein anerkanntes³²⁸ Unterscheidungsmerkmal ist zunächst das Kriterium der "Allgemeinheit des Adressatenkreises" anzuführen. Hiernach ist ein Dienst als Massenkommunikation einzuordnen, wenn er sich an die "Allgemeinheit" richtet. Andernfalls handelt es sich um Individualkommunikation.

Für die vorzunehmende Abgrenzung von Massen- und Individualkommunikation ist das Merkmal der "Allgemeinheit" näher zu bestimmen. Aussagekräftig ist hierfür der spezifische Öffentlichkeitsbezug der Massenkommunikation. Hiernach wird "Allgemeinheit" definiert als eine unbestimmte Vielzahl von Personen, die nicht untereinander oder mit dem Anbieter verbunden sind³²⁹. Entscheidend für das Merkmal der "Allgemeinheit" ist die Beliebigkeit und Unbestimmtheit des Adressatenkreises³³⁰, also dessen Charakter als eine beliebige Öffentlichkeit³³¹.

Werden durch Multimediadienste Inhalte an bestimmte Adressaten übermittelt, handelt es sich hiernach um Individualkommunikation. Demgegenüber wenden sich massenkommunikative Dienste an eine beliebige Öffentlichkeit.

(2) Weitere Abgrenzungskriterien

Neben der "Allgemeinheit des Empfängerkreises" werden teilweise verschiedene weitere Abgrenzungskriterien herangezogen.

(a) Einseitigkeit des Kommunikationsverlaufes

Teilweise wird die Massenkommunikation von der Individualkommunikation durch das Kriterium der "Einseitigkeit des Kommunikationsverlaufes"³³² abgegrenzt. Demnach liegt Massenkommunikation vor, wenn der Inhalt der Nachricht allein vom Anbieter ohne Beeinflussungsmöglichkeit des Nutzers bestimmt wird. Im Falle gegenseitiger Kommunikation soll es sich dagegen um Individualkommunikation handeln.

Dieses Kriterium ist allerdings nicht für eine trennscharfe Abgrenzung von Individual- und Massenkommunikation geeignet³³³. Grund dafür ist, daß sowohl in massenkommunikativen als auch in individualkommunikativen Vorgängen Elemente der jeweils anderen Kommunikationsform enthalten sind³³⁴. So gestaltet der Anbieter auch eindeutig massenkommunikative Medienangebote nach den vermuteten Interessen und Bedürfnissen der Zielgruppen³³⁵, so daß diese indirekt Einfluß auf den Informationsinhalt ausüben. Das zeigt vor allem die Bedeutung, welche den Einschaltquoten von

³²⁸ Jarass, Die Freiheit der Massenmedien, S. 29 f.; Schmitt Glaeser, a.a.O. (Fn. 264), S. 186.

³²⁹ So im Hinblick auf den Rundfunk: Stammler, Kabelrundfunk, S. 10; Hermann, a.a.O. (Fn. 312), S. 44 ff.; Lieb, Kabelfernsehen, S. 113 ff.; Schwandt, in: DÖV 1972, 639 ff., 697 f. Aufgrund des Charakters des Rundfunks als Massenkommunikationsmittel kann der Rundfunkbegriff zur näheren Bestimmung des Begriffes der "Allgemeinheit" im Hinblick auf Massenkommunikation herangezogen werden.

³³⁰ Hoffmann-Riem in: a.a.O. (Fn. 298), Rn. 25; Lieb, a.a.O. (Fn. 329), S. 127, 169 f.; Scholz, Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz, S. 34; Lerche, Rundfunkmonopol, S. 27.

³³¹ Lerche, a.a.O. (Fn. 330), S. 28; Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 106; Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 131), 10.

³³² Schmitt Glaeser, a.a.O. (Fn. 264), S. 186.

³³³ Scherer, NJW 1983, 1832, 1835; Scherer, Der Staat, 1983, 347, 356; v. Petersdorf, Bildschirmtextzentrale, S. 40 f.

³³⁴ A.a.O. (Fn. 302).

³³⁵ De Sola Pool, in: de Sola Pool/Schramm, Handbook of communication, S. 9 ("imaginary anticipation of feedback").

Rundfunksendern zukommt. Einschaltquoten sind ein Gradmesser für die Akzeptanz eines Senders bei den Konsumenten. Sie geben durch die Feststellung der Anzahl der Nutzer einer bestimmten Sendung eine Aussage über die Größe des durch die integriert ausgestrahlte Werbung erreichten Personenkreises und somit über einen Faktor für die Wirkkraft der Werbung. Hieran mißt sich der Marktwert der jeweiligen Sendezeiten eines Senders als Faktor für die Höhe der erzielbaren Werbeeinnahmen. So sind gerade die – zum großen Teil werbefinanzierten – privaten Fernsehsender, aber auch die – sich teilweise durch Werbeeinnahmen finanzierenden – öffentlich–rechtlichen Fernsehanstalten gezwungen, sich durch das Eingehen auf die Wünsche und Bedürfnisse der Konsumenten einen möglichst großen Zuschauerkreis zu schaffen.

Einer reinen Einseitigkeit des Informationsverlaufes bei der Massenkommunikation steht auch die mögliche Reaktion des Nutzers durch Verwendung anderer Kommunikationsmittel wie z.B. Leserbriefe entgegen³³⁶.

Des weiteren wird gegen die Verwendung des Merkmals der Einseitigkeit des Informationsverlaufes vorgebracht, daß sich die grundsätzlich interaktiv erfolgende Informationsübertragung bei individuumkommunikativen Angeboten ohne weiteres zu einer einseitigen wandeln kann, wenn der Empfänger auf eine Nachricht nicht antwortet, so zum Beispiel bei einem Telefonat³³⁷.

Das Merkmal der "Einseitigkeit des Informationsverlaufes" bzw. der Interaktivität ist demnach nicht für die Abgrenzung der Individual– von der Massenkommunikation geeignet³³⁸.

(b) Publizistische Relevanz

Teilweise wird für die Abgrenzung auf die "*publizistische Relevanz*" einer Information, also auf ihre Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung abgestellt³³⁹. Hiernach handelt es sich bei einer Botschaft mit publizistischer Bedeutung um Massenkommunikation, andernfalls um Individualkommunikation.

Dabei ist aber zu beachten, daß sowohl eindeutig massenkommunikative als auch evident individuumkommunikative Aussagen von unterschiedlicher publizistischer Relevanz sein können. So weisen zum Beispiel die Bekanntgabe der Uhrzeit oder der Lottozahlen keine oder wenig publizistische Relevanz auf³⁴⁰, wogegen der Inhalt eines Telefonates von großer publizistischer Bedeutung sein kann. Demzufolge ist das Kriterium der "publizistischen Relevanz" für die Einordnung einer Aussage als individual– oder massenkommunikativ nicht aussagekräftig³⁴¹ und für eine derartige Abgrenzung untauglich³⁴².

³³⁶ Löffler, a.a.O. (Fn. 320), Einleitung Rn. 19.

³³⁷ v. Petersdorf, a.a.O. (Fn. 333), S. 40 f.; Scherer, a.a.O. (Fn. 333), 359.

³³⁸ A.A.: v. Petersdorf, a.a.O. (Fn. 333), S. 40 f.; Scherer, a.a.O. (Fn. 333), 1834.

³³⁹ Müller–Using, Rechtsfragen des Bildschirmtextes, S. 262; Kanzow, Aktueller Mediendienst Nr. 37–38/77, S. 15.

³⁴⁰ Siehe die Hinweise bei Müller–Using, a.a.O. (Fn. 339), S. 265.

³⁴¹ Scherer, a.a.O. (Fn. 333), 1835; ders., a.a.O. (Fn. 333), 362; König, Teletexte, S. 43 f.

³⁴² Scherer, a.a.O. (Fn. 333), 362.

(c) Steuerbarkeit des Informationsvorgangs

Schlußendlich wird teilweise das Kriterium "*Art der kommunikativen Steuerung*" für eine Abgrenzung herangezogen³⁴³. Hiernach erfolgt die Steuerung der Kommunikation bei massenkommunikativen Angeboten einseitig durch den Anbieter, während bei individualkommunikativen Angeboten der Empfänger den Inhalt gezielt auswählen kann.

Der Eignung dieses Kriteriums für eine sinnvolle Abgrenzung steht aber entgegen, daß diese Dispositionsfreiheit auch die evident als massenkommunikativ einzuordnenden Medien prägt und die Möglichkeit der Auswahl unter den angebotenen Aussagen immer dem Nutzer zukommt³⁴⁴. So ist z.B. das Hin- und Wegsehen bei der Rezeption von Zeitungspressen – ja schon der Kauf einer bestimmten Tageszeitung – eine Form individueller Auswahl. Auch die Inhalte von Hör- und Fernsehfunk können durch Hin- und Wegsehen sowie das An- und Ausschalten des Empfangsgerätes durch den Nutzer selektiert werden. Gleiches gilt für die Auswahlmöglichkeit zwischen den verschiedenen im herkömmlichen Rundfunk angebotenen Programmen, deren Inhalte zusätzlich durch die Verwendung eines Videorecorders differenzierbar sind³⁴⁵. Unterschiede bestehen zwar im Hinblick auf die Steuerung von Zeitpunkt und Reihenfolge der Nutzung, jedoch unterscheiden sich hierdurch auch massenkommunikative Medien wie zum Beispiel Rundfunk und Presse. Demnach bietet auch dieses Merkmal keine sichere Grundlage für die vorzunehmende Abgrenzung und ist somit abzulehnen³⁴⁶.

Mithin ist auch die unterschiedliche Steuerbarkeit des Rezeptionsvorganges bei Verteil-, Zugriffs- und Abrufdiensten ohne Einfluß auf die Zuordnung eines Dienstes zur Individual- oder Massenkommunikation.

bb) Zusammenfassung

Als aussagekräftige Merkmale für die Abgrenzung massenkommunikativer von individualkommunikativen Angeboten ist allein das Kriterium der "*Allgemeinheit des Nutzerkreises*", definiert als eine unbestimmte Vielzahl von Personen, die nicht gegenseitig untereinander oder mit dem Anbieter verbunden sind, heranzuziehen³⁴⁷.

b) Einordnung der Multimediendienste

aa) Zuordnung zur Massen- oder Individualkommunikation

Wie gezeigt³⁴⁸, sind alle Dienste, die ihre Inhalte an bestimmte einzelne Adressaten verbreiten, als Individualkommunikation, bei Verbreitung an beliebige Adressaten dagegen als Massenkommunikation einzustufen.

Allein an bestimmte Nutzer adressierte Informationen werden beispielsweise im Rahmen von Videokonferenzen, der Telekooperation und des E-Mail-Dienstes übertragen. Diese Dienste sind demnach als Individualkommunikation einzustufen.

Allerdings ermöglicht das Kriterium der "Allgemeinheit" nicht bei allen Multimediadiensten derart eindeutig die Zuordnung zur Individual- oder Massenkommunikation. Hierbei handelt es sich zum einen um Abrufdienste, bei denen der Nutzer selbst die Übertragung an sich bewirkt. Zum anderen um Dienste,

³⁴³ Schmitt Glaeser, a.a.O. (Fn. 264), S. 186 f.; Bullinger, a.a.O. (Fn. 303), S. 30 ff.; Klein, in: Der Staat 1981, 196; Feger/Junker, DÖV 1981, 445.

³⁴⁴ Wieland, a.a.O. (Fn. 291), 107; Scherer, a.a.O. (Fn. 333), 1834 f.; Scherer, a.a.O. (Fn. 333), 359.

³⁴⁵ Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 131), 14.

³⁴⁶ So im Ergebnis auch: Scherer, a.a.O. (Fn. 333), 357 f.

³⁴⁷ A.A. Schmitt Glaeser, a.a.O. (Fn. 264), S. 186.

³⁴⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. a. aa. (1) und Teil 2. B. I. 1. a. bb.

die auf der Basis eines zwischen dem Anbieter und Nutzer geschlossenen Vertrages betrieben werden. Ähnliche Probleme bestehen bei Multimediadiensten, die aufgrund einer inhaltlichen Begrenzung ihrer Inhalte (Spartenprogramme) mittelbar oder aufgrund der willentlichen Ausrichtung durch den Anbieter (Zielgruppenprogramme) bewußt an bestimmte Adressatenkreise gerichtet sind. Fraglich ist daher, ob das Kriterium der "Allgemeinheit" auch auf diese Dienste anwendbar ist, beziehungsweise ob sie als Individual- oder Massenkommunikation einzuordnen sind.

(1) Vertragliche Beziehungen

Nach vereinzelter Ansicht entfällt der Charakter als Massenkommunikation dadurch, daß zum Zeitpunkt des Kommunikationsvorgangs besondere – auf alle oder einzelne Kommunikationsteile bezogene – vertragliche Beziehungen zwischen dem Veranstalter und dem Nutzer bestehen³⁴⁹, da die Inhalte hier an bestimmte Adressaten unter Ausschluß anderer potentieller Nutzer übertragen werden. Fraglich ist daher, ob diese Dienste an die "Allgemeinheit" gerichtet sind.

Wie gezeigt³⁵⁰, ist ein Adressatenkreis als "allgemein" zu charakterisieren, wenn es sich um eine "beliebige Öffentlichkeit" handelt. Im Falle von vertraglichen Beziehungen zwischen Veranstaltern und Nutzer steht aber gerade die Beliebigkeit der Adressierung von Inhalten in Frage.

Zur Konkretisierung des Merkmals der "Beliebigkeit" wurde vielfach auf das Kriterium der "geschlossenen Teilnehmergruppen" gem. § 3 Abs. 1 Satz 2 Btx–StV³⁵¹ abgestellt, welchem indizielle Aussagekraft zugemessen wurde³⁵². Hiernach war eine Bestimmung an die "Allgemeinheit" nicht gegeben, wenn sich ein Telekommunikationsdienst "an bestimmte Teilnehmer richtet, die durch gemeinsame berufliche, ideelle oder vergleichbare persönliche Merkmale untereinander und durch vertragliche, mitgliedschaftliche oder öffentlich–rechtliche Beziehungen mit dem jeweiligen Anbieter verbunden sind, soweit das Angebot inhaltlich auf diese Merkmale bezogen ist". Der Verwendung dieser Definition könnte allerdings der Umstand entgegenstehen, daß der Btx–StV durch § 23 Abs. 3 und 1 Med–StV mit Ablauf des 31.07.1997 außer Kraft gesetzt wurde. Allerdings entspricht die Begriffsbestimmung des Btx–StV der Ausformung des Merkmals der "geschlossenen Benutzergruppen" in § 4 und § 6 Abs. 2 der weiterhin geltenden TVerleihV³⁵³. Demnach ist sie auch weiterhin vom Willen des Gesetzgebers umfaßt und kann zur Konkretisierung des Merkmals "geschlossene Teilnehmergruppen" herangezogen werden.

Dem Adressatenkreis eines Mediendienstes wird demnach nicht schon deshalb der Charakter einer "beliebigen Öffentlichkeit" genommen, weil vertragliche Beziehungen zwischen den Nutzern und Veranstaltern von Medienangeboten bestehen und ein Entgelt für deren Empfang zu entrichten ist. Die nach der Legaldefinition des Merkmals "geschlossene Teilnehmergruppen" kumulativ erforderliche Verbindung der Nutzer untereinander durch berufliche, ideelle oder ähnliche persönliche Merkmale wird durch die rechtliche Verbindung zum Anbieter nicht begründet.

Zumeist fehlt es aber gerade auch an dem Merkmal der "inhaltlichen Bezogenheit" des Angebotes auf diese Kriterien, welches in § 3 Abs. 1 Satz 2 Btx–StV festgelegt wurde. Das erfordert, daß die Angebote inhaltlich allein auf die spezifischen Interessen der Adressatengruppe ausgerichtet sind und der Anbieter – nach seinem sich aus dem Inhalt der Sendung ergebenden Willen – andere Nutzer, die nicht der Gruppe angehören, vom Empfang ausschließen will³⁵⁴. Aus diesem Grund sind die Adressaten der Flug-, Polizei- und Seenavigationsdienste nicht als eine "beliebige Öffentlichkeit" anzusehen, so daß diese Dienste nicht dem Rundfunkbegriff unterfallen. Die Anbieter von Mediendiensten sind aber in der Regel daran interessiert, eine möglichst große Zahl von Nutzern zu erreichen. Zweck der Vertragsgestaltung ist

³⁴⁹ *Papistella*, DÖV 1978, 495, 500.

³⁵⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 2. I. 1. a. aa. (1).

³⁵¹ Der Btx–Staatsvertrag wurde als Art. 6 des Staatsvertrages über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31.08.1991 (SächsGVBl. S. 425 vom 19.12.1991) verkündet.

³⁵² So auch: *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 107; *Hoffmann–Riem*, a.a.O. (Fn. 131), 10.

³⁵³ Telekommunikations–Verleihungsverordnung – Verordnung zur Öffnung von Märkten für Dienstleistungen sowie zur Regelung von Inhalt, Umfang und Verfahren der Verleihung im Bereich der Telekommunikation vom 19.10.1995, BGBl. I vom 31.10.1995, S. 1434.

³⁵⁴ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 107; *Lieb*, a.a.O. (Fn. 329), S. 142; *Stammler*, AfP 1975, 742, 747.

die Sicherung der Zahlung eines Entgeltes, nicht der Ausschluß bestimmter Nutzer. Gleiches gilt für die eingesetzten, eine Kontrolle des Empfängerkreises ermöglichenden Technologien zur Kodierung bzw. Dekodierung der Signale³⁵⁵. Daher wird der Anbieter in der Regel nicht den Willen haben, Nichtangehörige der Zielgruppe vom Empfang auszuschließen. Vielmehr steht grundsätzlich jedem Interessenten der Empfang unter der Bedingung eines vorherigen Vertragsschlusses offen³⁵⁶.

Zudem sind auch herkömmliche, sich unstreitig an die "Allgemeinheit" richtende Massenmedien durch die rechtliche Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Anbieter und Nutzer gekennzeichnet. Im Bereich von Presse (Kauf einer Zeitung) und Film (Eintrittskarte) ist ein Vertragsschluß vor der Rezeption in der Regel erforderlich. Darüber hinaus besteht zwischen dem Anbieter und Nutzer herkömmlichen Rundfunks zum Teil eine gesetzlich ausgestaltete Rechtsbeziehung³⁵⁷, welche an das Bereithalten eines Empfangsgerätes anknüpft. Ob die Rechtsbeziehung aber durch Gesetz begründet wird oder auf vertraglicher Basis besteht, ist für die Ausrichtung der betreffenden Dienste an die "Allgemeinheit" ohne Relevanz.

Rechtliche Beziehungen zwischen Anbietern und Nutzern von Telekommunikationsdiensten – gleich welcher Art – stehen somit der "Beliebigkeit" und mithin der "Allgemeinheit" des Adressatenkreises nicht entgegen³⁵⁸.

(2) Spartenprogramme

Das Merkmal der "beliebigen Öffentlichkeit" erfordert weiterhin, daß die Mediendienste nicht bestimmte Nutzergruppen vom Empfang ausschließen³⁵⁹. Fraglich ist daher, ob *Spartenprogramme*³⁶⁰ oder andere *Angebote, die sich an bestimmte Zielgruppen* wenden, an die "Allgemeinheit" gerichtet sind. Auch hier wird es aber in der Regel an dem Willen des Veranstalters fehlen, Nichtangehörige der Zielgruppe vom Empfang auszuschließen. Der Vertragsschluß steht grundsätzlich jedermann offen³⁶¹. Für die Qualifizierung als Massenmedium genügt ein Teil der "Allgemeinheit" als Zielgruppe³⁶². Hierbei muß es sich allerdings um eine "beliebige Öffentlichkeit" handeln.

Nach allgemeinem Verständnis des Begriffes "Öffentlichkeit" in der Rechtsordnung ist allein die "Beliebigkeit" der Adressierung von Inhalten an die Nutzer von Relevanz. Hiernach müssen die Inhalte für die "Allgemeinheit" zugänglich sein. Das ist unabhängig davon der Fall, ob die Inhalte an die Gesamtheit der Bevölkerung oder nur an bestimmte Bevölkerungsteile adressiert sind³⁶³. Auf eine bestimmte Mindestanzahl von Personen kommt es nicht an³⁶⁴. Demnach steht eine Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen der Einordnung dieser Dienste als Rundfunk nicht entgegen, sofern nur jedermann die Möglichkeit der Nutzung hat. In diesem Fall ist ein Ausschluß bestimmter Nutzergruppen vom Empfang nicht gegeben. Auch ist es unerheblich, ob die Ausrichtung auf einzelne Gruppen mittelbar über den Programminhalt – wie bei Spartenprogrammen – bewirkt wird oder nach dem Willen der Veranstalter erfolgt³⁶⁵. Zudem sind auch herkömmliche Rundfunkprogramme wie zum Beispiel Regionalprogramme inhaltlich an bestimmte Zielgruppen gerichtet, ohne daß diese Eigenschaft ihrer Zuordnung zum Rundfunk entgegensteht. *Gersdorf* weist darüber hinaus darauf hin, daß sich eine

³⁵⁵ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 115 f.; *ders.* a.a.O. (Fn. 133), 569; *Fuhr/Krone*, a.a.O. (Fn. 245), 519; *Stammler*, a.a.O. (Fn. 354), 748; *Ring*, ZUM 1990, 279, 280.

³⁵⁶ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 133), 569; *Ory*, ZUM 1988, 225, 226; *Ring*, a.a.O. (Fn. 355), 279.

³⁵⁷ *Hesse*, A., Rundfunkrecht, S. 217 ff.; *Herrmann*, Rundfunkrecht, § 31 Rn. 5, 11 ff.; *Hoffmann–Riem*, Öffentliches Wirtschaftsrecht der Kommunikation und der Medien, in: Schmidt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Bes. Teil, Bd. 1, § 6 Rn. 146.

³⁵⁸ So auch: *Hoffmann–Riem*, a.a.O. (Fn. 297), Rn. 125.

³⁵⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. b. aa. (1).

³⁶⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 1. B. II. 2. c.

³⁶¹ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 133), 569; *Ory*, a.a.O. (Fn. 356), 226; *Ring*, a.a.O. (Fn. 355), 279.

³⁶² *Jarass*, a.a.O. (Fn. 328), S. 29 ff.; *Hoffmann–Riem*, a.a.O. (Fn. 131), 10; *ders.*, a.a.O. (Fn. 357), Rn. 5.

³⁶³ *Hoffmann–Riem*, a.a.O. (Fn. 131), 10.

³⁶⁴ *Lieb*, a.a.O. (Fn. 329), S. 149; *König*, a.a.O. (Fn. 341), S. 28; *Lerche*, a.a.O. (Fn. 330), S. 29; VG Saarland, ZUM 1995, 642, 646 und AfP 1995, 619 f.; zum letzteren kritisch: *Müller–Using/Dammermann*, ZUM 1995, 611, 613.

³⁶⁵ *Hoffmann–Riem*, a.a.O. (Fn. 131), 10 f.

"geschlossene Teilnehmergruppe" durch das Merkmal der Homogenität auszeichnen muß³⁶⁶. Dieses Kriterium fehlt aber den Adressaten von Zielgruppenprogrammen, welche von einem sich ständig verändernden Nutzerkreis empfangen werden können. Mithin fallen auch an bestimmte Zielgruppen gerichtete Angebote unter den Rundfunkbegriff.

Somit stehen Vertragsbeziehungen zwischen Anbietern und Nutzern von Multimediadiensten sowie inhaltliche Beschränkungen dieser Dienste oder die Ausrichtung der Programme auf Zielgruppen der "Allgemeinheit" des Adressatenkreises nicht entgegen. Demnach sind auch diese Multimediadienste als Massenkommunikation einzuordnen.

(3) Abrufdienste

Nach einer Ansicht werden Abrufdienste³⁶⁷ nicht als Massen-, sondern als Individualkommunikation qualifiziert, da die Sendung erst auf eine individuelle Aufforderung hin übertragen wird³⁶⁸. Das stehe dem Kriterium der "Allgemeinheit" entgegen.

Hiernach ist aber festzustellen, daß auch der Zugang zu Abrufdiensten grundsätzlich jedermann unter der Voraussetzung eines Vertragsschlusses sowie der erforderlichen technischen Einrichtungen offensteht. Die über Abrufdienste verbreiteten Angebote stehen für den Abruf durch alle Nutzer, welche diese Voraussetzungen erfüllen, offen. Daß der Übertragungsvorgang selbst durch den Nutzer und nicht durch den Anbieter – wie dies bei herkömmlichen Verteildiensten der Fall ist – ausgelöst wird, ist lediglich eine Frage technischer Ausgestaltung, im Hinblick auf die Adressierung der Inhalte an die "Allgemeinheit" jedoch irrelevant.

Mithin sind auch die Abrufdienste der Massenkommunikation zuzuordnen.

Ergänzend sei angefügt, daß auch die durch die verschiedenen Ausformungen als Verteil-, Zugriffs- oder Abrufdienste ermöglichten unterschiedlichen Steuerungsmöglichkeiten des Anwendungsvorganges durch den Nutzer der Adressierung dieser Dienste an eine "beliebige Öffentlichkeit" nicht entgegenstehen, da sie – wie gezeigt³⁶⁹ – kein eigenständiges Abgrenzungskriterium im Hinblick auf die Einordnung als Individual- oder Massenkommunikation darstellen.

bb) Zusammenfassung

Somit sind grundsätzlich alle Multimediadienste, unabhängig von der Einordnung als Zugriffs- oder Abrufdienst, als Massenkommunikation einzustufen³⁷⁰. Als Individualkommunikation sind nur diejenigen Dienste einzuordnen, welche sich an einzelne richten, also Informationen nur für bestimmte Nutzer enthalten. Hierbei handelt es sich beispielsweise um Videokommunikation, Tele-Kooperation³⁷¹ und E-Mail³⁷².

2. Freiheit der Meinungsäußerung und –verbreitung gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG

a) Schutzbereich

³⁶⁶ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 107 f.

³⁶⁷ Siehe (bereits) oben, Teil 1. B. I. 1.; Teil 1. B. II. 2. c.

³⁶⁸ Herrmann, a.a.O. (Fn. 357), § 2 Rn. 26 ff.

³⁶⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. a. aa. (2). (c).

³⁷⁰ Pieper/Wiechmann, a.a.O. (Fn. 119), 89.

³⁷¹ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 9), S. 48.

³⁷² Schaar, a.a.O. (Fn. 182), 171; zur technischen Ausgestaltung von E-Mail: Krol, a.a.O. (Fn. 172), S. 117; Langham, E-Mail und News, S. 15.

Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG gewährt das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten. Meinungen sind Ergebnisse rational wertender Denkvorgänge³⁷³. Dabei sieht das Bundesverfassungsgericht Meinungen durch das Element der Stellungnahme, des Dafürhaltens und der Beurteilung geprägt³⁷⁴.

In inhaltlicher Hinsicht wird teilweise zwar gefordert, daß es sich um Stellungnahmen von grundsätzlicher Art³⁷⁵ oder wahrhaftiger Überzeugung³⁷⁶ handeln muß. Meinungen sind allerdings subjektabhängig, das heißt sie können wahrhaftig oder unaufrichtig, überlegt oder unbedacht, rational oder emotional, begründet oder grundlos sein³⁷⁷. Sowohl das Erfordernis von Stellungnahmen grundsätzlicher Art³⁷⁸ als auch das Kriterium der wahrhaftigen Äußerung³⁷⁹ stellen daher eine unzulässige Einschränkung des Schutzbereiches der Meinungsfreiheit dar. Auch lassen sich die genannten Voraussetzungen nach keiner Auslegungsmethode aus Art. 5 Abs. 1 GG herleiten. Eine Beschränkung auf wertvolle Meinungen enthält das Grundgesetz daher nicht³⁸⁰.

Des weiteren ist, da charakteristisch für eine Meinung das darin enthaltene Werturteil ist, fraglich, ob auch die *Mitteilung von Tatsachen*, welche als solche zunächst wertfrei sind, vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfaßt ist. Nach früher herrschender Lehre wurden Tatsachenmitteilungen als Gegenstück zum Werturteil nicht als durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützt angesehen³⁸¹. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts³⁸² ist eine Tatsachenmitteilung jedoch ebenfalls geschützt, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß sie eine Grundlage für die Meinungsbildung darstellt³⁸³. Aufgrund fehlender Eignung für die Meinungsbildung fallen hiernach Angaben zum Zwecke statistischer Erhebungen und erwiesen oder bewußt unwahre Tatsachenbehauptungen oder falsche Zitate nicht unter die Meinungsfreiheit³⁸⁴. Nach einer Ansicht in der Literatur unterfallen auch Tatsachenmitteilungen generell dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit³⁸⁵.

Der früher herrschenden Lehre ist zuzugeben, daß der Begriff "Meinung" einen wertenden Faktor beinhaltet. Die Auslegung nach dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG spricht also dafür, Tatsachenäußerungen nicht in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit einzubeziehen. Es ist allerdings zu beachten, daß schon in der Auswahl und Akzentuierung einer Tatsachenäußerung einer Meinung Ausdruck gegeben wird³⁸⁶. Demzufolge ist eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Tatsachen und Meinungen nicht möglich. Die hieraus resultierende Vagheit spricht für einen Einbezug reiner Tatsachenäußerungen in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit. Auch ist es nach Sinn und Zweck des Art. 5 Abs. 1 GG, die Freiheit der Meinungsbildung zu gewährleisten, nicht gerechtfertigt, objektive Mitteilungen weniger zu schützen als subjektive. Es ist zu beachten, daß gerade auch die Verbreitung von Tatsachen die Grundlage für die Bildung von Meinungen darstellt³⁸⁷. Nach dem Schutzzweck des Art. 5 Abs. 1 GG ist demnach auch die Tatsachenäußerung vom Schutzbereich umfaßt³⁸⁸.

Neben der Äußerung von Tatsachen werden teilweise auch *Werbeaussagen* aus dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG ausgeklammert³⁸⁹. Da auch die Finanzierung durch Werbeeinnahmen³⁹⁰ von großer Bedeutung für Multimediadienste ist, wird zu dieser Ansicht im folgenden näher Stellung genommen.

³⁷³ Grimm, NJW 1995, 1697, 1698.

³⁷⁴ Ebenda.

³⁷⁵ Lerche, a.a.O. (Fn. 375), S. 85; Starck, a.a.O. (Fn. 290), Rn. 72.

³⁷⁶ Reh binder, Öffentliche Aufgabe, S. 84; Ridder, Meinungsfreiheit, in: Neumann / Nipperdey / Scheuner (Hrsg.), Grundrechte Band 2, S. 265; Hesse, Verfassungsrecht, S. 156.

³⁷⁷ BVerfGE 33, 1, 14; 90, 241, 247.

³⁷⁸ Herrmann, a.a.O. (Fn. 312), S. 65 f.; Brinkmann, a.a.O. (Fn. 312), Art. 5 Abs. 1 Anm. 1 a; Hamann / Lenz, a.a.O. (Fn. 317), Art. 5 Anm. B 1.

³⁷⁹ Arndt, NJW 1963, 194; Brinkmann, a.a.O. (Fn. 312), Art. 5 Abs. 1 Anm. 1 a.

³⁸⁰ So auch: Grimm, a.a.O. (Fn. 373), 1698.

³⁸¹ Starck, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 19 / Fn. 68; Ridder, a.a.O. (Fn. 310), S. 246.

³⁸² BVerfGE 61, 1, 7; 65, 1, 40; 54, 208, 219.

³⁸³ Grimm, a.a.O. (Fn. 373), 1699.

³⁸⁴ BVerfGE 65, 1, 40; BVerfGE 55, 232, 241; so auch: Grimm, a.a.O. (Fn. 373), 1699.

³⁸⁵ Starck, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 19; Herzog, in: Maunz/Dürig u.a., Grundgesetz, Kommentar, Art. 5 Rn. 50 ff.; Wendt, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 6.

³⁸⁶ Arndt, a.a.O. (Fn. 379), 194; Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 Rn. 51; Wendt, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 6.

³⁸⁷ Grimm, a.a.O. (Fn. 373), 1699.

³⁸⁸ BVerfG, EuGRZ 1983, S. 577 ff., 588; Reh binder, a.a.O. (Fn. 376), S. 84; Herrmann, a.a.O. (Fn. 312), S. 64.

Begründet wird die Ausklammerung der Werbung damit, daß der Werbende allein den Kauf seiner Produkte fördern wolle, ohne dabei eine persönliche Überzeugung zum Ausdruck zu bringen³⁹¹. Daher fehle seiner Aussage eine für die Meinung erforderliche, überzeugende, belehrende oder richtungsweisende geistige Wirkung³⁹². Eine andere Ansicht³⁹³ stellt darauf ab, daß Wirtschaftswerbung unter dem verfassungsrechtlichen Schutz für den gewerblichen Bereich durch Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG steht, welcher die Anwendbarkeit von Art. 5 Abs. 1 GG ausschließe.

Gegen die letztere Ansicht ist einzuwenden, daß die Geltung der Art. 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG für die gewerblichen Teilbereiche der Werbung dem Schutz durch Art. 5 Abs. 1 GG für die Aspekte der Meinungsäußerung in der Werbung nicht entgegenstehen³⁹⁴. Eine Meinungsäußerung ist entgegen ersterer Ansicht auch in der Werbung enthalten. Die Absicht des Werbenden, seine Produkte zu verkaufen, steht einer Zuordnung der Werbung zu dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit nicht entgegen³⁹⁵. Auch mit anderen, eindeutig als Meinung einzustufenden Äußerungen, wie zum Beispiel religiösen Aussagen, wird ein Zweck verfolgt³⁹⁶. Zudem kann der Werbung im Allgemeinen nicht jeglicher Informationswert abgesprochen werden³⁹⁷. Neben dem Zweck der Werbung, die Konsumenten psychisch zu beeinflussen, ist sie gerade auch darauf angelegt, über das Vorhandensein bestimmter Produkte auf dem Markt zu informieren. Hierauf kommt es dem Unternehmer sehr wohl an³⁹⁸. Die hierbei getroffenen Aussagen über die Eigenschaften der vorgestellten Produkte entsprechen zwar zu einem großen Teil nicht der Realität, sind aber teilweise durchaus geeignet, das Produkt näher zu charakterisieren. Das um so mehr, als von einer zunehmenden Aufklärung der Verbraucher über die Wirkweise von Werbung auszugehen ist, wodurch die Konsumenten vermehrt befähigt werden, die zutreffenden von verklärenden Aussagen zu unterscheiden bzw. die Aussage einer Werbung weitgehend auf ihren Wahrheitsgehalt zurückzuführen. Demnach sind auch Werbeaussagen als Meinungsäußerungen einzuordnen.

Das durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützte Verhalten³⁹⁹ besteht in dem Äußern und Verbreiten der Meinung. Hiervon werden sowohl die Abgabe der Meinung als auch der Prozeß der Informationsübertragung erfaßt. Das bezieht sich auch auf begleitende Tätigkeiten, die den Zweck haben, die Wirkung der Äußerung zu verstärken. Weiterhin sind alle Tätigkeiten in den Schutzbereich einbezogen, die zur Informationsübermittlung und -verbreitung beitragen.

Des weiteren könnte eine Einschränkung der durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Modalitäten der Meinungsäußerung durch den Wortlaut " ... in Wort, Schrift und Bild zu äußern ..." gegeben sein. Es ist aber unstreitig, daß diese Begriffe entweder beispielhaft aufgeführt⁴⁰⁰ oder aber jedenfalls weit auszulegen sind⁴⁰¹. Geschützt werden somit alle Formen der Meinungsäußerung⁴⁰².

b) Die multimediale Meinungsäußerung im Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG

Dem Schutz einer Meinungsäußerung mittels der Multimediadienste durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG könnte die Vielfalt der verwendeten technischen Konzeptionen entgegenstehen. Allerdings stellt der

³⁸⁹ BayVerfGHE 4 II, 63 ff., 76; 11 II, 23 ff., 34; *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 7; *Hamann / Lenz*, a.a.O. (Fn. 317), Art. 5 Anm. B 1; *Leisner*, Werbefernsehen, S. 99.

³⁹⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 1. B. II. 2. c.

³⁹¹ BVerwGE 2, 172 ff., 178 f.; BGHSt 8, 360 ff., 379.

³⁹² BayVerfGHE 11 II, 23 ff., 34; *Zinn/Stein*, Verfassung des Landes Hessen, Art. 11 Rn. 3.

³⁹³ BVerwGE 2, 172, 178.

³⁹⁴ *Lerche*, a.a.O. (Fn. 375), S. 85; *Herrmann*, a.a.O. (Fn. 312), S. 72.

³⁹⁵ *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 7; *Herrmann*, a.a.O. (Fn. 312), S. 70; *Eichmann*, in: GRUR 1964, 60.

³⁹⁶ *Herrmann*, a.a.O. (Fn. 312), S. 70.

³⁹⁷ *Herrmann*, a.a.O. (Fn. 312), S. 71 f.

³⁹⁸ *Eichmann*, a.a.O. (Fn. 395), 60.

³⁹⁹ Hierzu: *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Kommentar, Art. 5 Rn. 4.

⁴⁰⁰ BVerfGE 27, 71 ff., 81; *Leibholz/Rinck*, a.a.O. (Fn. 316), Art. 5 Rn. 1; *Herzog*, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 73; *Hesse*, A., a.a.O. (Fn. 357), S. 392.

⁴⁰¹ *Herrmann*, a.a.O. (Fn. 312), S. 59; *Bismark*, a.a.O. (Fn. 33), S. 96.

⁴⁰² *Herzog*, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 70 ff.; für Schallplatten: *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 15; für Tonträger und Spezialschriften: *Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 21.

Tatbestand der Meinungsäußerung lediglich auf den Umstand der Meinungsäußerung und –verbreitung ab, unabhängig von der Form. Mithin hat die Form der Verbreitung einer Äußerung keine Aussagekraft für die Einstufung als Meinung.

Auch die technischen Leistungsmerkmale der Dienste als Verteil-, Zugriffs- oder Abrufdienste⁴⁰³ und ihre individual- oder massenkommunikativen Eigenschaften haben hinsichtlich der Einbeziehung in den Schutzbereich keine Bedeutung, da allen Diensten letztlich die Zusammenstellung des Inhaltes durch den Veranstalter gemeinsam ist und sie sich allein durch den Grad des Einflusses, der dem Nutzer hinsichtlich seiner Rezeptionsmodalitäten zusteht, unterscheiden. Die Meinungsäußerung erfolgt demnach in jeder dieser Kategorien durch den Anbieter. In inhaltlicher Hinsicht sind mithin alle Dienste mit wertenden Aussagen – einschließlich der Äußerung von Tatsachen und Werbung – von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 GG geschützt⁴⁰⁴.

Die Aufzählung in Wort, Schrift und Bild in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ist daher nur beispielhaft⁴⁰⁵. Mithin ist die Verwendung jedes zur Meinungsäußerung geeigneten Mittels, also auch neuer technischer Konzeptionen wie der Multimediadienste, vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfaßt⁴⁰⁶.

Der Nutzer ist in den Schutzbereich einbezogen, verwendet er den Dienst seinerseits zur Äußerung von Inhalten mit wertendem Charakter. Das betrifft insbesondere die Nutzer interaktiver Mediendienste wie z.B. Videokonferenzen oder E-Mail. Dagegen fallen die Bestellung von Waren über Teleshoppingdienste bzw. von Sendungen über Abrufdienste sowie die Vornahme von Banküberweisungen nicht in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit, da die Nutzung dieser Dienste allein auf technischen Vorgängen beruht, die keine wertenden Aussagen enthalten.

3. Die Informationsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG

Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG schützt die Freiheit, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Eine Informationsquelle ist im Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG "allgemein zugänglich", wenn sie technisch geeignet und bestimmt ist, einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis Informationen zu vermitteln⁴⁰⁷, mit anderen Worten, wenn sie öffentlich im Sinne der hergebrachten juristischen Terminologie ist⁴⁰⁸. Das trifft auf die massenkommunikativen Dienste, die durch das Merkmal der "Allgemein zugänglichkeit" gekennzeichnet sind, zu. In Abgrenzung hierzu sind die individualkommunikativen Dienste nicht vom Schutzbereich der Informationsfreiheit umfaßt, da sie sich nur an einzelne Nutzer richten⁴⁰⁹. Der Nutzer massenkommunikativer Multimediadienste ist daher durch die Informationsfreiheit geschützt, der Empfänger individualkommunikativer Dienste dagegen nicht.

Geschützt ist neben dem aktiven Handeln zur Informationsverschaffung – so z.B. die Errichtung von technischen Anlagen⁴¹⁰ – auch die passive Entgegennahme von Informationen⁴¹¹. Staatlichen Stellen ist es hiernach untersagt, den Informationsvorgang unmöglich zu machen, wesentlich zu erschweren oder zu verzögern⁴¹². Zudem ist die Informationsaufbereitung und –speicherung durch die Informationsfreiheit geschützt⁴¹³.

⁴⁰³ Siehe (bereits) oben, Teil 1. B. I. 1.

⁴⁰⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 2. a.

⁴⁰⁵ *Branahl*, Medienrecht, S. 18.

⁴⁰⁶ *Herrmann*, a.a.O. (Fn. 312), S. 101; *Lerche*, BayVBl. 1976, 532; *Klein*, a.a.O. (Fn. 75), S. 37 ff.; *ders.* a.a.O. (Fn. 406), 232.

⁴⁰⁷ BVerfGE 27, 71, 83; 33, 52, 65; *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 16, 23.

⁴⁰⁸ *Herzog*, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 Rn. 90.

⁴⁰⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. a. aa. (1).

⁴¹⁰ BVerfG, NVwZ 1992, 463.

⁴¹¹ BVerfGE 27, 71, 82 f.; *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 26.

⁴¹² BVerfGE 27, 71, 83; *Herzog*, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 98.

⁴¹³ *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Rn. 271; *Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 34; *Hoffmann–Riem*, a.a.O. (Fn. 297), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 94.

4. Schutz durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Um den verfassungsrechtlichen Schutz der Anbieter von Multimediadiensten zu ermitteln, ist es im weiteren notwendig, die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG aufgeführten Massenmedien zu definieren, um anschließend eine Zuordnung von Multimediadiensten vornehmen zu können.

a) Die einzelnen Massenmedien des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

aa) Rundfunk

Dem Grundgesetz ist keine Definition des Rundfunkbegriffes zu entnehmen. Allerdings findet sich eine Legaldefinition des Rundfunks in § 2 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag⁴¹⁴. Diese einfach-gesetzliche Legaldefinition kann als Orientierungshilfe bei der Bestimmung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffes herangezogen werden⁴¹⁵. Dabei ist allerdings zu beachten, daß dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff letztlich allein die Vorschrift des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zugrundeliegt.

Gem. § 2 Abs. 1 RundfStV ist Rundfunk "die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters⁴¹⁶". Daraus sind im wesentlichen die nachfolgend erläuterten Kriterien des Rundfunkbegriffes zu entnehmen.

(1) Die Elemente des Rundfunkbegriffs

(a) Bestimmung für die Allgemeinheit

Rundfunk muß sich an die "Allgemeinheit" wenden⁴¹⁷. "Allgemeinheit" ist, wie gezeigt⁴¹⁸, eine beliebige Öffentlichkeit⁴¹⁹ bzw. eine unbestimmte Vielzahl von Personen, die nicht gegenseitig untereinander oder mit dem Veranstalter verbunden sind⁴²⁰. Die Anforderungen an das Merkmal der "Allgemeinheit" sind nicht zu hoch anzusetzen. Es genügt, wenn sich die Verbreitung der Sendung nicht nur an im vornherein festgelegte Personen richtet⁴²¹. Diesbezüglich ist neben dem Willen des Anbieters insbesondere die konkrete technische Beschaffenheit des jeweiligen Dienstes entscheidend. Werden hiernach die Angebote an eine "beliebige Öffentlichkeit" übermittelt, richtet sich der Dienst an die "Allgemeinheit". Hiernach darf der Empfang durch bestimmte Personen, z.B. solche, die nicht der avisierten Zielgruppe angehören, nicht ausgeschlossen sein⁴²². Dabei ist die Anzahl der Empfänger ohne Bedeutung⁴²³.

(b) Darbietungen aller Art

Die einfach-gesetzliche Definition benennt das inhaltliche Kriterium der "Darbietung". Dieses Merkmal bezeichnet den Inhalt, der mittels fernmeldetechnischer Anlagen an die "Allgemeinheit" übertragen wird⁴²⁴.

Fraglich ist, inwieweit das Merkmal der "Darbietung" die *publizistische Relevanz* der übertragenen Inhalte erfordert. Während die publizistische Relevanz als Kriterium für die Unterscheidung von Individual- und Massenkommunikation abgelehnt wurde⁴²⁵, könnte es als Merkmal des Rundfunkbegriffs zu qualifizieren sein.

⁴¹⁴ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 91.

⁴¹⁵ Ebenda.

⁴¹⁶ So auch: OVG NW, DÖV 1978, 519 f.; Degenhart, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 511; Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 195.

⁴¹⁷ Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 195.

⁴¹⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. a. aa. (1).

⁴¹⁹ Lieb, a.a.O. (Fn. 329), S. 119 ff.; Lerche, a.a.O. (Fn. 330), S. 25.

⁴²⁰ Lerche, a.a.O. (Fn. 330), S. 27 f.; Scholz, a.a.O. (Fn. 330), S. 34; Forsthoff, M., AfP 1975, 740.

⁴²¹ Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 29.

⁴²² Stammer, a.a.O. (Fn. 354), 747 f.

⁴²³ Lieb, a.a.O. (Fn. 329), S. 147 ff.; Lerche, a.a.O. (Fn. 330), S. 29; Berendes, Staatsaufsicht, S. 136.

⁴²⁴ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 92.

⁴²⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. a. aa. (2). (b).

Diese Frage stellt sich insbesondere im Rahmen der dargestellten technischen Multimediaentwicklung. So bestand aufgrund der bisherigen Struktur elektronischer Dienste kein Erfordernis, ihre verfassungsrechtliche Einordnung als Rundfunk nach ihrer publizistischen Bedeutung vorzunehmen. Die über den herkömmlichen Verteilrundfunk verbreiteten Inhalte weisen evident publizistische Relevanz auf und können ohne weiteres dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff zugeordnet werden. Mit der beschriebenen Multimediaentwicklung entstehen nunmehr aber Mischformen herkömmlicher Medien. Beispielsweise werden über Datendienste auch Inhalte übertragen, die gänzlich ohne Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung sind.

Aufgrund dessen werden nach einer Ansicht nur diejenigen Dienste als Rundfunk eingeordnet, deren Inhalte eine bestimmte publizistische Relevanz aufweisen⁴²⁶. Nach anderer Auffassung ist auf eine Einschränkung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs durch funktionale Kriterien – insbesondere der publizistischen Relevanz – gänzlich zu verzichten. Hiernach werden sämtliche fernmeldetechnisch verbreiteten Informationen an die "Allgemeinheit" als Rundfunk eingestuft⁴²⁷.

Für die Beurteilung dieser Ansichten ist auf die Struktur des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs abzustellen. Das Kriterium der publizistischen Relevanz stellt auf den Einfluß eines Dienstes auf die öffentliche Meinungsbildung ab. Sie ist mithin der kulturellrechtlichen Seite des Rundfunks zuzuordnen. Es handelt sich demnach um ein funktionales Kriterium, dessen Verwendung auf der kompetenzrechtlichen Unterteilung des Rundfunkbegriffs in einen fernmelderechtlichen und einen kulturellrechtlichen Rundfunkbegriff beruht. Diese Differenzierung des Rundfunkbegriffs ist jedoch nur eine unter kompetenzrechtlichem Gesichtspunkt vorzunehmende Unterscheidung⁴²⁸. Funktionale Kriterien sind demnach anders formuliert lediglich Aspekte des unteilbaren verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs⁴²⁹. Diese Kriterien durch das funktionale Merkmal der publizistischen Relevanz zu ergänzen, hieße die kulturellrechtlichen Aspekte des Rundfunks zu betonen. Das bedeutet aber eine gleichzeitige Verengung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs. Dieser steht jedoch nicht zur Disposition, so daß die Modifizierung durch funktionale Kriterien⁴³⁰ und demnach auch durch dasjenige der publizistischen Relevanz abzulehnen ist. Hiernach ist der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff nicht auf Inhalte mit einer bestimmten Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung beschränkt.

Fraglich ist allerdings, ob Dienste mit jeder Art von Inhalten, auch wenn sie evident keinen Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung haben, als Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn anzusehen sind. Das wird von *Gersdorf* verneint, der für die Einordnung von Diensten in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit als erforderlich ansieht, daß die Inhalte zumindest geeignet und bestimmt sind, Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung auszuüben⁴³¹.

Hierfür spricht, daß das Kriterium der publizistischen Relevanz in der dienenden Funktion des Rundfunks für die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung angelegt ist. Werden daher elektronische Dienste, die keinerlei Relevanz für die Meinungsbildung aufweisen, in die verfassungsrechtliche Rundfunkfreiheit einbezogen, wird diese dienende Funktion des Rundfunks für die öffentliche Meinungsbildung verkannt⁴³². Nach dieser Ansicht wird beispielsweise die massenmediale Verbreitung von Software für die Anwender von Computerprogrammen zu deren Ergänzung beziehungsweise Aktualisierung nicht als Rundfunk eingeordnet. Gleiches gilt für Telefonansagedienste der Deutschen Telekom AG oder anderer Anbieter⁴³³.

Es ist daher zwar zu befürworten, das Kriterium einer bestimmten publizistischen Relevanz grundsätzlich nicht als Merkmal des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs anzusehen. Allerdings sind Dienste mit

⁴²⁶ Das Kriterium der publizistischen Relevanz befürwortend: *Müller–Using*, a.a.O. (Fn. 339), 258, 263 f., 264; *Stammler*, a.a.O. (Fn. 354), 749; *Papistella*, a.a.O. (Fn. 349), 500; *Schroeder*, a.a.O. (Fn. 236), 476.

⁴²⁷ *Scherer*, a.a.O. (Fn. 155), S. 606; *ders.*, a.a.O. (Fn. 333), 368; *ders.*, a.a.O. (Fn. 333), 1835 f.

⁴²⁸ BVerfGE 12, 205, 228.

⁴²⁹ *Schmitt Glaeser*, a.a.O. (Fn. 264), S. 46.

⁴³⁰ *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 58.

⁴³¹ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 99, 100.

⁴³² Siehe hierzu: *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 98.

⁴³³ *Schwarz–Schilling*, ZUM 1989, 487, 489 Fn. 12.

Inhalten, die evident ohne jede Bedeutung für die Meinungsbildung sind, aus dem Schutzbereich der Rundfunkfreiheit auszuklammern.

Fraglich ist allerdings, ob die Definition von *Gersdorf* hierfür geeignet ist. Problematisch ist hierbei, wie festgestellt werden soll, ob Inhalte dazu bestimmt sind, auf die Meinungsbildung einzuwirken. Das hängt im wesentlichen von dem die Meinung Äußernden ab und wird zumeist nicht nach außen dringen. Mithin ist die Bestimmung von Inhalten für die Meinungsbildung für einen Außenstehenden in der Regel nicht zu ermitteln. Zudem kann es auch auf den Willen des sich Äußernden nicht ankommen, da die geäußerte Meinung unabhängig hiervon die Meinungsbildung der Empfänger beeinflusst. Ob der Äußernde dies möchte oder ablehnt, ist hierfür irrelevant. Entscheidend ist vielmehr, ob die geäußerte Meinung überhaupt einen Inhalt enthält, der geeignet ist, zur Meinungsbildung beizutragen. Mithin ist die Bestimmung einer Äußerung zur Meinungsbildung kein Kriterium des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs und die Ansicht *Gersdorfs* in diesem Punkt abzulehnen.

Entscheidend ist vielmehr, ob eine Äußerung überhaupt die Meinungsbildung beeinflussen kann. Demnach ist die Eignung einer Äußerung für die Bildung einer Meinung ein Merkmal des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs.

Zur Klarstellung sei betont, daß dieses Ergebnis eine Verwendung weiterer funktionaler Kriterien auf der kompetenzrechtlichen beziehungsweise einfach-gesetzlichen Ebene des Rundfunks nicht ausschließt. Vielmehr sind derartige Modifizierungen insbesondere nach Maßgabe der publizistischen Relevanz einzelner Dienste für die Bestimmung der Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern sowie für den konkreten Regelungsbedarf von großer Bedeutung.

(c) Elektromagnetische Schwingungen (Fernmeldetechnische Übertragung)

Rundfunksignale werden nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 Satz 1 RundfStV mittels elektromagnetischer Schwingungen längs oder mittels eines Leiters übertragen. Da sich Multimediadienste aber auch des Funks als leiterloser Übertragungstechnik bedienen, ist fraglich, ob auch diese Technologie vom Rundfunkbegriff umfaßt ist. Auch wird die Übertragung der Daten bei der Verwendung von Glasfaserkabel nicht elektromagnetisch, sondern optisch bewirkt. Bei einer rein technischen Interpretation des Merkmals "Elektromagnetische Schwingungen" wären diese Dienste nicht vom Rundfunkbegriff erfaßt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Bestands- und Entwicklungsgarantie des Rundfunks im verfassungsrechtlichen Sinn nicht auf die herkömmliche Technik der terrestrischen Übertragung beschränkt, sondern erfaßt auch die Nutzung neuer Übertragungstechniken⁴³⁴. Der Rundfunk erstreckt sich demnach auch auf diejenigen neuen Übertragungstechniken, mittels derer er seine dienende Aufgabe für den Prozeß freier öffentlicher Meinungsbildung erfüllen könne⁴³⁵. Demnach umfaßt das Merkmal der "elektromagnetischen Verbreitung"⁴³⁶ im Sinne des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs sämtliche fernmeldetechnischen Übertragungswege⁴³⁷, wozu neben den herkömmlichen terrestrischen Frequenzen, Kabelnetzen und Satellitenkanälen⁴³⁸ auch die optische Datenübertragung durch das Glasfaserkabel gehört⁴³⁹. Hiernach fällt auch die Verbreitung von Inhalten über das schmalbandige Telefonnetz unter den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff⁴⁴⁰.

⁴³⁴ BVerfGE 83, 238, 298.

⁴³⁵ BVerfGE 74, 297, 350 f.; 83, 238, 302.

⁴³⁶ *Herrmann*, a.a.O. (Fn. 312), S. 33.

⁴³⁷ Siehe (bereits) oben, Teil 1. A. I. 2.

⁴³⁸ BayVerfGH, DVBl. 1991, 1254; *Herzog*, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 195.

⁴³⁹ *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 509; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 120.

⁴⁴⁰ Dem steht auch nicht die Bestimmung des § 1 Abs. 2 LRGSaarl. entgegen, nach der das LRGSaarl. auf die Übertragung über schmalbandige Telefonnetze nicht anwendbar ist. Hierbei handelt es sich um den einfach-gesetzlichen Rundfunkbegriff. Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff ist hingegen unabhängig hiervon allein durch Auslegung der Verfassung zu ermitteln. Er umfaßt nach dem Gesagten auch die Übertragung mittels schmalbandiger Netze. Siehe hierzu ausführlich: *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 80, 120.

Zusammenfassend ist daher festzustellen, daß die Verbreitung durch elektromagnetische Schwingungen als Merkmal des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs zu qualifizieren ist. Die Nutzung der elektromagnetischen Verbreitungswege durch einen Dienst ist allerdings nicht von vornherein gleichbedeutend mit seiner Einordnung in die verfassungsrechtliche Rundfunkfreiheit. Hier ergeben sich vor allem Abgrenzungsprobleme zur Pressefreiheit, auf die im folgenden noch einzugehen sein wird.

(d) Art der Verbreitung

Das Kriterium "Art der Verbreitung" ist kein Merkmal des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs.

Hiernach werden vor allem räumlich beschränkte Darbietungen – wie beispielsweise die Übertragung innerhalb eines Gebäudes – nicht vom Rundfunk erfaßt⁴⁴¹. Zweck dieser Einschränkung ist es, solche Dienste aus dem Rundfunkbegriff auszuklammern⁴⁴², die aufgrund der Eigenart ihrer Verbreitungsform regelmäßig nur einen kleinen Kreis von Nutzern erreichen und hierdurch nicht den den Rundfunk prägenden Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung aufweisen. Nach *Gersdorf* dient das Merkmal "Art der Verbreitung" daher letztlich der Konkretisierung des Merkmals der "Allgemeinheit"⁴⁴³, welches für den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff bereits oben als konstituierend qualifiziert wurde⁴⁴⁴. Dem Merkmal "Art der Verbreitung" kommt demnach für den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff keine eigenständige Bedeutung zu⁴⁴⁵.

(2) Zusammenfassung

Im Ergebnis ist der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff als die elektromagnetische Übertragung von für die Meinungsbildung geeigneten Inhalten an die "Allgemeinheit" zu definieren⁴⁴⁶.

Inhaltlich erfaßt die Rundfunkfreiheit alle wesensmäßig mit der Veranstaltung von Rundfunk zusammenhängenden Tätigkeiten, von der Beschaffung der Informationen und der Produktion der Sendungen bis hin zu ihrer Verbreitung⁴⁴⁷. Die Rundfunkfreiheit schützt grundsätzlich auch die Gründung von Rundfunkunternehmen⁴⁴⁸. Demgegenüber werden rein fernmeldetechnische Tätigkeiten nicht erfaßt⁴⁴⁹.

bb) Presse

Eine Legaldefinition des verfassungsrechtlichen Pressebegriffs gibt es nicht. Nach allgemeiner Ansicht der Literatur liegt der Verfassung ein funktionaler Pressebegriff zugrunde. Danach ist Presse der Inbegriff aller für die inhaltliche und technische Herstellung sowie für die Verbreitung von Druckwerken eingesetzten personellen und sachlichen Mittel, also das Pressewesen in seiner Gesamtheit⁴⁵⁰.

⁴⁴¹ Schliersee–Papier, B. II. 1. b, aa, abgedruckt bei: *Ring*, a.a.O. (Fn. 235), Bd. III. D–I, S. 2 f.

⁴⁴² Ebenda.

⁴⁴³ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 117; So auch die *Rundfunkreferenten der Länder* im Schliersee–Papier, C. zu Ziff. II 2. a, abgedruckt bei: *Ring*, a.a.O. (Fn. 235), Bd. III. D–I, S. 9.

⁴⁴⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. a. aa. (1).

⁴⁴⁵ So im Ergebnis auch: *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 120.

⁴⁴⁶ *Degenhart*, in: *Stober* (Hrsg.), *Handbuch des Sächsischen Staats- und Verwaltungsrechts*, § 10 Rdnr. 23; *Scherer*, a.a.O. (Fn. 155), S. 606; *ders.*, a.a.O. (Fn. 333), 368; *ders.*, a.a.O. (Fn. 333), 1835 f.; *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 29; *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 58.

⁴⁴⁷ BVerfGE 77, 65, 74; BGHZ 110, 371, 375; *Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 67; *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 32.

⁴⁴⁸ *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 657; *Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 143; *Herzog*, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 236; a.A. *Hoffmann–Riem*, a.a.O. (Fn. 297), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 143.

⁴⁴⁹ BVerfGE 12, 205, 263; *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 32.

⁴⁵⁰ *Lerche*, in: *Evangelisches Staatslexikon*, Stichwort "Pressefreiheit", Spalte 1910; *Löffler*, *Presserecht*, Bd. I, Kap. 8, Rn. 5; *König*, a.a.O. (Fn. 341), S. 115.

Klärungsbedarf besteht aber noch hinsichtlich der Frage, ob der verfassungsrechtliche Pressebegriff allein durch technische Merkmale geprägt wird oder ob auch inhaltliche Kriterien zu seiner Bestimmung heranzuziehen sind⁴⁵¹. Letzteres wird gerade durch die ältere Literatur befürwortet. Hiernach ist die Presse durch die Veröffentlichung ihrer Erzeugnisse im öffentlichen Interesse in Abgrenzung zum bloßen Geschäftsinteresse des Veröffentlichenden oder dem Vergnügungsinteresse der Konsumenten gekennzeichnet⁴⁵². Demnach wäre erforderlich, daß die Presse öffentliche Interessen vertritt⁴⁵³ und maßgeblich zur Bildung der öffentlichen Meinung⁴⁵⁴ beiträgt.

Diese Kriterien werden durch die neuere Literatur mit einer Vielfalt von zutreffenden Argumenten nahezu einhellig abgelehnt⁴⁵⁵. Hiernach widerspricht eine derartige Einschränkung des Pressebegriffes dem Demokratiegebot, weil dadurch die Inhalte der Meinungsbildung seitens der Presse selektiert und die Freiheit der Meinungsbildung eingeschränkt würde⁴⁵⁶. Gleichzeitig ist sie in Hinsicht auf die Menschenwürde bedenklich, da nach den Vorstellungen einer kleinen Elite das Verlangen nach Unterhaltung eines großen Teiles der Bevölkerung mißachtet wird⁴⁵⁷. Aber gerade auch die Unterhaltung der Bürger ist eine Aufgabe von öffentlicher Bedeutung⁴⁵⁸. Darüber hinaus ist das Merkmal des "Öffentlichen Interesses" für eine klare Abgrenzung zu reiner Unterhaltung ungeeignet⁴⁵⁹. Aus diesen Gründen ist eine inhaltliche Beschränkung der "Presse" abzulehnen und rein formal auf die Herstellungs- und Vervielfältigungsmethoden des Presseerzeugnisses abzustellen⁴⁶⁰.

Die Herleitung der formalen Kriterien des Pressebegriffes erfolgt mangels verfassungsrechtlicher Legaldefinition anhand des Begriffes "Druckwerk" in § 7 Abs. 1 der Landespressegesetze⁴⁶¹, da hierin eine Präzisierung des verfassungsrechtlichen Pressebegriffes gesehen werden kann⁴⁶². § 7 Landespressegesetze sind nachfolgende Kriterien des Pressebegriffes zu entnehmen:

- Das Presseprodukt ist die stoffliche Verkörperung eines geistigen Sinngehaltes⁴⁶³.
- Die Herstellung muß durch ein zur Massenherstellung geeignetes Vervielfältigungsverfahren erfolgt sein⁴⁶⁴.
- Das Druckerzeugnis muß zur Verbreitung bestimmt sein⁴⁶⁵.

Die beiden letzten Kriterien sind zum Beispiel auch in § 6 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 SächsPressG genannt. Das letztgenannte Merkmal, "Bestimmung für die Verbreitung", ist grundlegend für den Pressebegriff, da der weitgehende verfassungsrechtliche Schutz der Presse aufgrund ihrer Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung erfolgt⁴⁶⁶.

Fraglich ist allerdings, ob der verfassungsrechtliche Pressebegriff gegenüber diesem einfach-gesetzlichen Pressebegriff zu modifizieren ist.

Nach teilweiser Auffassung stimmt der einfach-gesetzliche Pressebegriff weitgehend mit dem verfassungsrechtlichen überein. Hiernach sind als "Presse" "alle zur Verbreitung geeigneten und bestimmten Druckwerke und Informationsträger, die nicht unter den Film- und den Rundfunkbegriff

⁴⁵¹ Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 126.

⁴⁵² Starck, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 145.

⁴⁵³ Posse, Wesen und Aufgabe, S. 31 f.

⁴⁵⁴ Haentzschel, Das Deutsche Presserecht, S. 12.

⁴⁵⁵ Löffler/Ricker, a.a.O. (Fn. 307), Kap. 1 Rn. 8; Dagtoglou, a.a.O. (Fn. 310), S. 29 ff.; Wendt, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 22.

⁴⁵⁶ Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 218; Gädeke in: Schiwy/Schütz, Medienrecht, S. 120.

⁴⁵⁷ Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 218.

⁴⁵⁸ Krüger, Die öffentlichen Massenmedien, S. 25 ff.

⁴⁵⁹ Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 218.

⁴⁶⁰ BVerfGE 34, 269 ff., 283; Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 129.

⁴⁶¹ Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 129; Löffler, a.a.O. (Fn. 450), Kap. 8, Rn. 4; Bismark, a.a.O. (Fn. 33), S. 56, 62.

⁴⁶² Scholz, a.a.O. (Fn. 330), S. 46.

⁴⁶³ Löffler, a.a.O. (Fn. 450), Kap. 8, Rn. 3; König, a.a.O. (Fn. 341), S. 117 f.

⁴⁶⁴ Löffler/Ricker, a.a.O. (Fn. 307), Kap. 12, Rn. 10; Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 130.

⁴⁶⁵ Tettinger, Neue Medien, S. 21; Löffler/Ricker, a.a.O. (Fn. 307), Kap. 12, Rn. 10.

⁴⁶⁶ Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 131.

fallen", zu qualifizieren⁴⁶⁷. Dagegen ist der verfassungsrechtliche Pressebegriff nach *Degenhart* und *Herzog* durch das Kriterium der drucktechnischen Vervielfältigung und des hierdurch bedingten visuellen Eindrucks des "gedruckten Wortes" geprägt und somit auf eine stoffliche Verkörperung durch drucktechnisch hergestellte Produkte beschränkt⁴⁶⁸.

Für die Beschränkung auf das gedruckte Wort spricht neben dem Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG "Presse"⁴⁶⁹ die historische Auslegung. So war die Presse historisch der staatlichen Kontrolle und ihrem Zugriff ausgesetzt. Grund hierfür ist die der Presse immanente Breitenwirkung, welche sich allein durch die massenweise Verbreitung der gedruckten Erzeugnisse begründet. Zweck der verfassungsrechtlichen Verbürgung der Pressefreiheit ist es aber gerade, Schutz vor einer Beschränkung der eine zentrale Funktion für die freie Meinungsbildung ausübenden Presse zu gewähren⁴⁷⁰. Der verfassungsrechtliche Pressebegriff sei daher gerade durch den visuellen Eindruck des Wortes geprägt, wovon gleichermaßen Textinformationen wie auch Abbildungen und anderweitige graphische Informationen umfaßt sind⁴⁷¹.

Diese Argumentation stellt auf die der Presse immanente Breitenwirkung durch die massenweise Verbreitung verkörperter Produkte ab. Mag es historisch der Zweck der Pressefreiheit gewesen sein, herkömmliche Presseprodukte wie beispielsweise die Tageszeitung vor inhaltlicher Einflußnahme zu schützen, so hat dies für die heutige Situation keine Aussagekraft. Sinn und Zweck der Pressefreiheit ist sicherlich nicht der Schutz des einen Mediums "herkömmliche Druckpresse" vor inhaltlicher Einflußnahme. Vielmehr ist zu beachten, daß der Schutzbereich der Pressefreiheit neuen technischen Entwicklungen gegenüber offen zu interpretieren ist. Sinn und Zweck der Pressefreiheit ist daher der Schutz von Informationsträgern mit einer der herkömmlichen Presse vergleichbaren Breitenwirkung. Hiernach sind in Übereinstimmung mit *Degenhart* und *Herzog* nur diejenigen Informationsträger als Presse im verfassungsrechtlichen Sinn einzuordnen, die in verkörperter Form an die "Allgemeinheit" verbreitet werden.

Dabei ist aber die Art der Wahrnehmbarkeit der auf verkörperten Informationsträgern gespeicherten Informationen für ihre massenkommunikative Wirkung irrelevant. Ob Informationen visuell wie im Falle der herkömmlichen Druckpresse, phonetisch wie im Falle des Tonbandes oder audiovisuell wie bei der Videokassette oder der CD rezipiert werden, hat allenfalls geringen Einfluß auf die massenkommunikative Wirkung eines Mediums. So wird ja auch im Falle des Rundfunks nicht zwischen Hör- und Fernsehfunk unterschieden, sondern die massenkommunikative Wirkung des Rundfunks aus der Art der Verbreitung (elektromagnetisch an die "Allgemeinheit") hergeleitet. Das Kriterium "Eindruck des gedruckten Wortes" ist demnach nicht als Merkmal des verfassungsrechtlichen Pressebegriffes anzusehen.

Die Pressefreiheit ist vielmehr in einem weiten, über den allgemeinen Sprachgebrauch und bestimmte historische Erscheinungsformen hinausgehenden Sinn zu interpretieren⁴⁷². Hiernach ist vom Schutzbereich der Pressefreiheit jede Weiterleitung gedruckter oder in anderer Weise verkörperter Informationen an die "Allgemeinheit" erfaßt⁴⁷³. Demzufolge umfaßt der verfassungsrechtliche Pressebegriff alle zur Verbreitung geeigneten und bestimmten Druckerzeugnisse und Informationsträger, die nicht unter den Film- und Rundfunkbegriff fallen.

cc) Die Abgrenzung von Rundfunk und Presse

Presse und Rundfunk sind nicht auf einen bestimmten technischen Stand festgelegt, sondern offen für neue technische Entwicklungen⁴⁷⁴. Ursprünglich wurden demgegenüber allein Rundfunkinhalte

⁴⁶⁷ *Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 38; *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 301), § 142 Rn. 2; *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 30.

⁴⁶⁸ *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 298, 299; so auch: *Herzog*, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 130 f.

⁴⁶⁹ Hieraus kann auf "drucken" geschlossen werden (*Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 38).

⁴⁷⁰ *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 297.

⁴⁷¹ *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 298.

⁴⁷² *Stober*, Grundrechtsschutz der Wirtschaftstätigkeit, S. 149.

⁴⁷³ *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 301), § 142 Rn. 2.

⁴⁷⁴ OVG Münster, AfP 1977, 290; *König*, a.a.O. (Fn. 341), S. 123; *Scheuner*, Rundfunkfreiheit, S. 48, 50; *Scholz*, a.a.O. (Fn. 330), S. 44; *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 303), S. 57 f.; *Forsthoff*, M., a.a.O. (Fn. 420), 740; *Kull*, AfP

herkömmlicher Art wie beispielsweise Bewegtbildprogramme elektromagnetisch übertragen und demnach unzweifelhaft als Rundfunk qualifiziert. Nunmehr wird auch Text – in Art und Umfang herkömmlichen Presseprodukten vergleichbar – elektromagnetisch vertrieben. Das erschwert es aber zunehmend, eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Presse und Rundfunk vorzunehmen. Daher gilt es im folgenden geeignete Abgrenzungsmerkmale herauszuarbeiten.

(1) Übertragungstechnik

Nach diesem Merkmal ist die Presse durch den mechanischen Vertrieb gekennzeichnet, wogegen sich der Rundfunk elektromagnetischer Übermittlungstechniken bedient⁴⁷⁵. Das ermöglicht eine eindeutige Abgrenzung von Presse und Rundfunk. Demzufolge wären alle Multimediadienste, die übergreifend durch Nutzung des elektromagnetischen Vertriebsweges gekennzeichnet sind, automatisch dem Rundfunk zuzuordnen und alle durch den Vertrieb verkörperter Produkte gekennzeichneten Dienste ohne weiteres als Presse zu qualifizieren.

Fraglich ist allerdings, ob dieses Kriterium im Zuge der beschriebenen Multimediaentwicklung beizubehalten ist. Das ist problematisch, da die Zuordnungskraft des Kriteriums der elektromagnetischen Verbreitung aufgrund der technologischen Entwicklung – insbesondere der allgemeinen Digitalisierung und dem Ausbau der Telekommunikationsnetze und –dienstleistungen – abgenommen hat. So werden bisher über die "Art der Verbreitung" unterscheidbare Dienste zunehmend auf demselben Vertriebsweg übermittelt. Die Verbreitungsmedien werden nicht mehr notwendig dienstspezifisch eingesetzt, sondern multifunktional genutzt. Das führt aber nicht zu ihrer verfassungsrechtlichen Irrelevanz.

Die Art der Informationsübermittlung wirkt auf die Reichweite der potentiellen Beeinflussung der Nutzer ein und bestimmt demnach die Art und Weise der Regulierung⁴⁷⁶. Sie ist insbesondere von Einfluß darauf, ob das Erfordernis staatlicher Regulierung besteht beziehungsweise eine Steuerung durch Marktkräfte genügt. So begründet erst das Hinzutreten der elektromagnetischen Verbreitung zu der Übertragung von Inhalten an die "Allgemeinheit" den besonderen Einfluß des Rundfunks für die öffentliche Meinungsbildung⁴⁷⁷ und rechtfertigt den für den Rundfunk geltenden besonderen Ausgestaltungsvorbehalt. Grund hierfür ist der Umstand, daß Rundfunksendungen an einen zahlenmäßig großen Empfängerkreis ausgestrahlt werden. Demgegenüber sind Filme, die in Lichtspielhäusern vorgeführt werden, einer weit kleineren Öffentlichkeit zugänglich. Daher wird dem Film im verfassungsrechtlichen Sinn auch eine in demokratie-, sozial- und kulturstaatlicher Hinsicht nur untergeordnete Funktion gegenüber dem Fernsehen beigemessen⁴⁷⁸. Demgegenüber können sich bei der Verbreitung eines Films über das Fernsehen die besonderen Gefährdungen der Massenkommunikation bei der Nutzung dieses Verbreitungsweges realisieren, so daß die besonderen rundfunkrechtlichen Vorgaben zur Anwendung kommen⁴⁷⁹. Mithin ist für die Qualifizierung eines Dienstes gerade auch auf den konkret genutzten Übertragungsweg abzustellen.

In diesem Zusammenhang ist allerdings eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten herausgegebenen Druckwerke zu beachten⁴⁸⁰. Hiernach sind die durch die Rundfunkanstalten herausgegebenen gedruckten Programminformationen aufgrund ihrer Akzessorietät zum Rundfunk der Rundfunkfreiheit zuzuordnen⁴⁸¹. Für den hinreichenden Annexzusammenhang verlangt das Gericht die Erforderlichkeit der Programminformationen für die Aufgabenerfüllung des Rundfunkveranstalters. Hiernach bedeutet die Grundsätzlichkeit der Abgrenzung nach dem gewählten Verbreitungsmittel nicht, daß die Nutzung eines bestimmten Verbreitungsweges

1980, 72; a.A. *Forsthoff, E.*, Verfassungsschutz der Zeitungspressen, S. 12 f.; nicht ganz eindeutig: *Lerche*, a.a.O. (Fn. 406), 534.

⁴⁷⁵ *Rudolf/Meng*, Rechtliche Konsequenzen, S. 47 f.; *Löffler/Ricker*, a.a.O. (Fn. 307), Kap. 1, Rn. 15; *Scherer*, a.a.O. (Fn. 155), S. 600 f.; *ders.* a.a.O. (Fn. 333), 363; *ders.*, a.a.O. (Fn. 333), 1835; *Jarass*, a.a.O. (Fn. 328), S. 32 f.; *Schmidt*, a.a.O. (Fn. 312), 135.

⁴⁷⁶ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 131), 13.

⁴⁷⁷ Ebenda.

⁴⁷⁸ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 297), Art. 5 Rn. 167; *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 28.

⁴⁷⁹ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 131), 13.

⁴⁸⁰ BVerfGE 83, 238, 312 f.

⁴⁸¹ *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 308), S. 51.

ausschließlich die Einordnung in einen einzigen Schutzbereich mit sich bringt. Ebenso schließt die Zuordnung eines bestimmten Mediums zu einem Grundrechtstatbestand nicht aus, auch andere Medien diesem Grundrechtstatbestand zuzuordnen⁴⁸². Dem Verbreitungsweg wird demnach lediglich eine Indizfunktion für die Zuordnung eines Dienstes zur Presse oder zum Rundfunk eingeräumt⁴⁸³.

Diese Problematik entspricht der zunehmenden Verwendung des fernmeldetechnischen Vertriebsweges im Bereich der Presse. So bedienen sich Presseunternehmen zum Vertrieb ihrer Erzeugnisse – neben herkömmlichen Informationsträgern wie der Tageszeitung – auch des elektromagnetischen Vertriebswegs. Als Beispiel kann auf die Faksimilezeitung verwiesen werden, deren Inhalt elektronisch übermittelt und beim Nutzer ausgedruckt wird. Darüber hinaus bieten Zeitungsverlage den Inhalt ihrer Tageszeitung Online über das Internet an. Aufgrund der Entwicklungsgarantie des Pressebegriffs steht die Presse den technischen Neuerungen anerkanntermaßen offen gegenüber. Somit ergibt sich aus der Verwendung neuer Technologien allein keine zwingende Aussage über die Einordnung eines Medienproduktes als Presse. Allerdings ist für den verfassungsrechtlichen Pressebegriff die stoffliche Verkörperung des Produktes kennzeichnend. Dieses Kriterium stellt eine Grenze für die Entwicklungsoffenheit der Presse dar. Demnach können sich neue technische Entwicklungen nur in dem hierdurch festgelegten Rahmen auswirken. Wird aber durch die elektromagnetische Verbreitung völlig von der stofflichen Verkörperung von Texten abgesehen, handelt es sich hierbei nicht mehr um Presse im verfassungsrechtlichen Sinn. Demnach sind elektromagnetisch verbreitete Texte, die nicht stofflich verkörpert werden, nicht als Presse im verfassungsrechtlichen Sinn zu qualifizieren.

Allerdings könnte der elektromagnetische Vertrieb von Texten in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Programmzeitschriften⁴⁸⁴ als Surrogat eines primären Presseproduktes angesehen und aufgrund dessen der Pressefreiheit zugeordnet werden. Hierbei würde aber übersehen werden, daß die durch die Rundfunkanstalten herausgegebenen Programmzeitschriften lediglich Hilfsmittel für die Veranstaltung von Rundfunk sind. Diese dienende Funktion mag es auch rechtfertigen, sie der Rundfunkfreiheit zuzuordnen. Demgegenüber handelt es sich bei der elektromagnetischen Verbreitung von Texten nicht lediglich um ein Hilfsmittel im Hinblick auf einen etwaigen parallelen verkörperten Vertrieb dieser Texte beispielsweise in Form einer Tageszeitung, sondern unabhängig hiervon um die Nutzung eines neuen primären Vertriebsweges. Dieser ist daher allein nach dem Merkmal "Art des Vertriebs" aufgrund der elektromagnetischen Verbreitung als Rundfunk einzuordnen.

Mithin ist es nicht gerechtfertigt, die elektromagnetische Verbreitung von Texten als Presse zu qualifizieren⁴⁸⁵. Das gilt unabhängig davon, ob die elektromagnetisch übertragenen Inhalte auch verkörpert verbreitet werden oder ob die Möglichkeit der Materialisierung der übertragenen Inhalte beispielsweise durch Ausdrucken besteht⁴⁸⁶.

Ohne Relevanz ist, ob die verbreiteten Inhalte in Gesamtausgaben z.B. eines Jahrganges zusammengefaßt werden. Gleiches gilt für die Abwandlung von Inhalten im Hinblick auf das Bezugsobjekt, also beispielsweise ihre verkürzte Wiedergabe⁴⁸⁷.

(2) Weitere Abgrenzungskriterien von Presse und Rundfunk

Aufgrund der beschriebenen⁴⁸⁸ Überschneidungen zwischen Rundfunk und Presse im Hinblick auf die genutzten Verbreitungswege werden zur Lösung dieser Probleme teilweise weitere Abgrenzungskriterien befürwortet⁴⁸⁹. Ihre Anwendung neben dem Kriterium des Vertriebsweges wird mit den zunehmend verschwimmenden Konturen von Presse und Rundfunk begründet⁴⁹⁰.

⁴⁸² BVerfGE 83, 238, 313.

⁴⁸³ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 145.

⁴⁸⁴ A.a.O. (Fn. 480).

⁴⁸⁵ So auch Schaar, a.a.O. (Fn. 182), 175.

⁴⁸⁶ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 147.

⁴⁸⁷ Ebenda; Bullinger, a.a.O. (Fn. 308), S. 51.

⁴⁸⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. cc. (1).

⁴⁸⁹ Für die Ergänzung durch funktionale Abgrenzungskriterien: König, a.a.O. (Fn. 341), S. 121.

⁴⁹⁰ König, a.a.O. (Fn. 341), S. 122, 131 f., 173; Tettinger, a.a.O. (Fn. 465), S. 25, 28; Klein, a.a.O. (Fn. 75), S. 25.

Bei diesen Merkmalen handelt es sich insbesondere um die "Art der Präsentation", die "Art des Produktes" sowie die "Steuerbarkeit" des Informationsvorganges.

Nach dem Merkmal der "Art der Präsentation" als möglichem Abgrenzungskriterium⁴⁹¹ wird Rundfunk durch fortlaufende Tonfolgen und das flüchtige bewegte Bild geprägt, während die Presse durch das Vorliegen eines dauerhaften unbewegten Textes gekennzeichnet ist⁴⁹². Das Merkmal der Dauerhaftigkeit beziehungsweise Flüchtigkeit einer Information ist allerdings als relativ unbestimmt zu bewerten⁴⁹³ und erlaubt daher keine klare Abgrenzung zwischen Presse und Rundfunk⁴⁹⁴.

Gleiches gilt für das Merkmal "Art des Produktes"⁴⁹⁵, wonach ein Presseergebnis begriffsnotwendig verkörpert ist⁴⁹⁶, während eine Rundfunksendung durch die Wiedergabe der nach der Fernübermittlung reproduzierten Bild- und Tonfolgen gekennzeichnet ist. Viele der Multimediadienste erlauben aufgrund digitaler Technologie neben der Sichtbarmachung der Inhalte auf dem Monitor ihre Materialisierung durch Ausdrucken. Somit kann letztlich jeder elektromagnetisch übertragene Inhalt mit der erforderlichen technischen Ausstattung ausgedruckt werden. Das hieße jedoch die Abgrenzung von Presse und Rundfunk von der Zufälligkeit der jeweils vorhandenen technischen Vorrichtungen abhängig zu machen. Daher ist das Merkmal "Art des Produktes" nicht für die Abgrenzung von Presse und Rundfunk geeignet.

Nach dem Merkmal der "Steuerbarkeit" des Informationsvorganges als Abgrenzungskriterium⁴⁹⁷ sind Presseergebnisse durch die eigenständige Gestaltung der Informationsaufnahme durch den Nutzer hinsichtlich der Intensität der Rezeption, den verwendeten Informationsinhalten sowie von Ort und Zeit des Nutzungsvorganges gekennzeichnet⁴⁹⁸. Eine herkömmliche Fernsehsendung hingegen bindet den Nutzer⁴⁹⁹ weitgehend an Vorgaben, ohne ihm eine nennenswerte Steuerungsmöglichkeit zu gewähren. Aufgrund der schon im Hinblick auf die Unterscheidung von Verteil-, Zugriffs- und Abrufdiensten aufgezeigten⁵⁰⁰ fließenden Übergänge der Steuerbarkeit eines Dienstes durch den Nutzer erfordert dieses Merkmal "bei jeder der neuen massenmedialen Kommunikationsformen die sorgfältigste Berücksichtigung der technischen Einzelheiten und ihrer Implikationen für die öffentliche Meinungsbildung"⁵⁰¹. Dabei sind erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten vorprogrammiert. Mithin gibt auch das Kriterium der "Steuerbarkeit" des Nutzungsvorganges wenig Anhaltspunkte für die Abgrenzung der Presse vom Rundfunk.

Unabhängig von der mangelnden Eignung dieser Kriterien für eine trennscharfe Abgrenzung der Presse vom Rundfunk ist ihre Anwendung auch aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen. Die beschriebenen Merkmale sind der kulturellen Seite des Rundfunkbegriffs zuzuordnen. Es handelt sich mithin um funktionale Unterscheidungen, auf die es aber für den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff nicht ankommt⁵⁰². Sie sind mithin auch aus diesem Grund für die Abgrenzung von Rundfunk und Presse abzulehnen.

Auch die Begründung für die Heranziehung dieser Kriterien mit dem zunehmenden Verschwinden der Grenzbereiche zwischen Presse und Rundfunk ist hierfür nicht zwingend. Das Kriterium des

⁴⁹¹ Tettinger, a.a.O. (Fn. 465), S. 27.

⁴⁹² Löffler, a.a.O. (Fn. 320), Einl. Rn. 14, § 25 LPG Rn. 147; Scheuner, a.a.O. (Fn. 474), S. 49 f.; Schmitt Glaeser, a.a.O. (Fn. 264), S. 183. Letzterer mißt dem Merkmal der Textübertragung zumindest tendenzielle Bedeutung zu.

⁴⁹³ Tettinger, a.a.O. (Fn. 465), S. 27; Papistella, a.a.O. (Fn. 349), 753 Fn. 41.

⁴⁹⁴ Tettinger, a.a.O. (Fn. 465), S. 27.

⁴⁹⁵ Löffler/Ricker, a.a.O. (Fn. 307), Kap. 12, Rn. 8; Gersing, NJW 1972, 617, 618; Rundfunkreferenten der Länder, Media Perspektiven 1979, 400, 408; Tettinger, a.a.O. (Fn. 465), S. 27; Papistella, a.a.O. (Fn. 349), 752.

⁴⁹⁶ Löffler, a.a.O. (Fn. 450), Kap. 8, Rn. 3; König, a.a.O. (Fn. 341), S. 117 f.

⁴⁹⁷ Tettinger, a.a.O. (Fn. 465), S. 28.

⁴⁹⁸ Ebenda.

⁴⁹⁹ Lieb, a.a.O. (Fn. 329), S. 220 ff.; Tettinger, a.a.O. (Fn. 465), S. 28 f.; Schmidt, a.a.O. (Fn. 312), 135.

⁵⁰⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 1. B. I. 1.

⁵⁰¹ Tettinger, a.a.O. (Fn. 465), S. 29.

⁵⁰² Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. aa. (1). (b).

Verbreitungsweges ermöglicht – wie gezeigt⁵⁰³ – auch im Hinblick auf die neuen technischen Entwicklungen klare Abgrenzungen. Schwierigkeiten mag es hingegen bei der Bestimmung des für den jeweiligen als Rundfunk einzuordnenden Multimediadienst angemessenen Regelungsumfangs geben. Während der herkömmliche Rundfunk als Verteildienst in seinen Modifizierungen beispielsweise als Hör- oder Fernsehfunk keine wesentlichen für den einfach-gesetzlichen Regelungsbedarf relevanten Abänderungen aufweist, ist das bei den Multimediadiensten mit den unterschiedlichen Vertriebsformen als Verteil-, Zugriffs- und Abrufdienst sowie Inhalten verschiedenster Art durchaus der Fall. Auf der einfach-gesetzliche Ebene des Rundfunks gibt es daher auch Schwierigkeiten bei der Einordnung der einzelnen Dienste. Diese Probleme dürfen jedoch nicht bereits auf der Ebene des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs gelöst werden, da dieser vorgegeben ist und nicht nach dem jeweiligen Bedarf modifiziert werden kann⁵⁰⁴. Hierfür besteht auch keine Notwendigkeit, da sich die erforderlichen Differenzierungen im Hinblick auf die Gesetzgebung auch auf einfach-gesetzlicher Ebene vornehmen lassen. Hierauf wird im weiteren Fortgang der Arbeit noch ausführlicher eingegangen.

Mithin ist als Abgrenzungskriterium der verfassungsrechtlichen Begriffe Presse und Rundfunk allein die "Art der Übertragung" heranzuziehen.

dd) Film

Filme sind alle *stofflich verkörperten*⁵⁰⁵ *Bewegtbilder*, die funktional den herkömmlich auf Zelluloidstreifen verbreiteten Bilderreihen *vergleichbar* sind. Ebenso wie der Presse- und Rundfunkbegriff ist der Filmbegriff entwicklungs offen zu verstehen⁵⁰⁶. Unerheblich ist daher die durch technologische Änderungen begründete konkrete Art der Materialisierung⁵⁰⁷, z.B. durch Videoband, Bildplatten oder CD⁵⁰⁸. Bestandteil des Filmes ist auch dessen akustische Ergänzung durch Ton⁵⁰⁹. Die Filmfreiheit bezieht sich nur auf Projektionen, die sich an die *Öffentlichkeit* wenden, also in einer öffentlichen Vorstellung vor einem sich verändernden Publikum erfolgen⁵¹⁰.

Die Filmfreiheit ist gegenüber der Rundfunkfreiheit durch das Merkmal der Vorführung abzugrenzen. So erfolgt diese beim Film am Ort des Abspielens⁵¹¹, beim Rundfunk erst nach einer elektromagnetischen Übertragung.

Die Filmfreiheit schützt die Herstellung und Verbreitung der Filme⁵¹². In inhaltlicher Hinsicht wird auch die Werbung für den Film vom Schutzbereich umfaßt⁵¹³.

b) Zuordnung von Multimediadiensten

aa) Zuordnung zum Rundfunk

⁵⁰³ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. cc.

⁵⁰⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. aa. (1). (b).

⁵⁰⁵ Scholz, a.a.O. (Fn. 330), S. 36; Bismark, a.a.O. (Fn. 33), S. 75, 80.

⁵⁰⁶ Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 41.

⁵⁰⁷ v. Münch, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 5 Rn. 39; Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 198.

⁵⁰⁸ Degenhart, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 I, 2 Rn. 732; Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 297), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 123; ders., a.a.O. (Fn. 131), 13; Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 41; Bullinger, a.a.O. (Fn. 301), § 142 Rn. 697.

⁵⁰⁹ Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 98.

⁵¹⁰ Starck, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 99; Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 195; Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 41.

⁵¹¹ Siehe hierzu: Degenhart, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 730, 735.

⁵¹² Degenhart, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Rn. 737; Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 42.

⁵¹³ Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 42; Starck, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 100.

Wie gezeigt⁵¹⁴, ist der Rundfunk verfassungsrechtlich als an die "Allgemeinheit" gerichtete Übertragung von für die Meinungsbildung geeigneten Inhalten mittels elektromagnetischer Schwingungen zu definieren.

Multimedienienste sind allgemein durch Nutzung des elektronischen Vertriebsweges gekennzeichnet, was für ihre Einordnung als Rundfunk spricht. Von dieser übergreifenden Einordnung in den Rundfunkbegriff soll zunächst ausgegangen werden, um die bestehenden Abgrenzungsprobleme einzelner Dienste im Rahmen der jeweils einschlägigen Rundfunkmerkmale zu erörtern.

(1) Fernmeldetechnische Verbreitung

Das Merkmal der elektromagnetischen Verbreitung dient, wie gezeigt⁵¹⁵, als Unterscheidungskriterium des Rundfunks zur Presse⁵¹⁶. Demnach sind grundsätzlich alle Dienste, die zur Verbreitung ihrer Inhalte elektromagnetische Schwingungen gleich in welcher technischen Ausgestaltung nutzen, als Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne zu qualifizieren.

Etwas anderes gilt nur im Falle von Diensten, die trotz der Nutzung des elektromagnetischen Vertriebsweges der Presse zuzuordnen sind. Die Einschränkung aufgrund der Entwicklungsoffenheit der Presse ist allerdings äußerst restriktiv zu handhaben. Sie greift nur ein, wenn Presseprodukte, die originär in verkörperter Form vertrieben werden, auch elektromagnetisch übermittelt werden. Hiernach kann beispielsweise die Herausgabe der Faksimilezeitung dem Aufgabenbereich der Presseunternehmen zugerechnet werden. Als Bezugsobjekt ist die entsprechende Tageszeitung oder Zeitschrift anzusehen⁵¹⁷.

Demgegenüber ist jede Übermittlung von Texten und stehenden Bildern an die "Allgemeinheit", der kein primär verkörpert vertriebenes Bezugsmedium zugrundeliegt, aufgrund des alleinigen elektromagnetischen Vertriebs als Rundfunk zu qualifizieren. Als Anwendungsform ist hier insbesondere die *Elektronische Publikation* (Electronic Publishing) zu nennen, die sich durch die elektronische Verbreitung redaktionell gestalteter Druckwerke, ohne daß diese gleichzeitig gedruckt werden, auszeichnet.

Bullinger nimmt trotzdem eine Zuordnung zur Presse vor⁵¹⁸. Begründet wird dies mit einem funktionalen Vergleich mit der Presse. Hiernach besteht die typische Eigenschaft der Presse als Lesemedium darin, den Menschen zu aktivieren⁵¹⁹. Als ein vergleichbares Lesemedium werden die über Bildschirm sichtbar gemachten Textseiten qualifiziert und demnach der Pressefreiheit zugeordnet⁵²⁰. Allerdings sind, wie gezeigt⁵²¹, funktionale Abgrenzungskriterien grundsätzlich nicht Merkmale des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs. Daß als Inhalte Text und stehende Bilder an die Nutzer übertragen werden, was auch bei verkörperten Presseprodukten der Fall ist, ist daher für den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff irrelevant. Mithin ist die Ansicht *Bullingers* abzulehnen und die elektromagnetische Verbreitung von Texten und stehenden Bildern ohne originär körperlich verbreitetes Bezugsmedium dem Rundfunk zuzuordnen.

Auch der von *Bullinger* vorgenommenen Einordnung von Abrufdiensten für Bewegtbilder jeder Form als Presse ist nicht zuzustimmen⁵²². Begründet wird diese Meinung mit der Interpretation des Abrufs von

⁵¹⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. aa. (2).

⁵¹⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. cc. (1).

⁵¹⁶ BVerfGE 83, 238, 313; *Hoffmann–Riem*, a.a.O. (Fn. 131), 10, 12 f.

⁵¹⁷ Das richtet sich jedoch nicht nach dem Kriterium der Materialisierbarkeit des Endproduktes durch Ausdrucken (so aber: BayVerfGH, AfP 1987, 394, 408), sondern allein nach dem Vorliegen eines primär in körperlicher Form vertriebenen entsprechenden Presseproduktes (siehe auch: *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 147).

⁵¹⁸ *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 308), S. 52.

⁵¹⁹ Ebenda; *ders.*, a.a.O. (Fn. 7), 388.

⁵²⁰ *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 308), S. 52 f.

⁵²¹ Siehe (bereits) oben, Teil B. I. 4. a. aa. (1). (b).

⁵²² *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 308), S. 53.

Bewegtbildern als technisches Surrogat des Vertriebs audiovisueller Produkte in Form von Platten und Kassetten aus Videotheken. Diese verkörperten Produkte werden teilweise der Pressefreiheit zugeordnet, was nach *Bullingers* Auffassung auch für Abrufdienste gelten soll.

Allerdings stellt die Auffassung, nach der verkörperte Produkte wie Kassetten und Platten der Presse zuordnet werden⁵²³, auf das primäre Abgrenzungsmerkmal "Art des Vertriebs" ab. Dieser erfolgt bei der Presse in verkörperter Form, beim Rundfunk elektromagnetisch, also unverkörpert. Nach diesem Merkmal sind allerdings die elektromagnetisch vertriebenen Filme grundsätzlich dem Rundfunk zuzuordnen. Ein Bezug zu einem primären Presseprodukt, aufgrund dessen die Qualifizierung als Presse erfolgen könnte, ist nicht gegeben. *Bullinger* stellt vielmehr auf die funktionelle Vergleichbarkeit des Abrufs von Filmen mit dem Kauf eines Filmes in der Videothek ab. Der verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff ist jedoch nicht funktional zu interpretieren⁵²⁴. Dieser Zusammenhang kann daher allenfalls auf einfach-gesetzlicher Ebene zum Tragen kommen. Mithin ist die Ansicht *Bullingers* abzulehnen.

Teilweise werden Dienste, die elektromagnetisch Texte und stehende Bilder verbreiten, aufgrund der Möglichkeit, die übertragenen Inhalte zu materialisieren, als Presse eingeordnet⁵²⁵. Allerdings ist für die Abgrenzung von Presse und Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn, wie gezeigt⁵²⁶, nur auf die "Art der Verbreitung" abzustellen. Ist diese elektromagnetisch, ist der jeweilige Dienst als Rundfunk, ist sie verkörpert, als Presse einzuordnen. Hiernach ist aber auch die elektromagnetische Übertragung von Texten eindeutig als Rundfunk zu qualifizieren. Das gilt um so mehr, als der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff, wie gezeigt⁵²⁷, nicht durch inhaltliche Kriterien – wie beispielsweise die Art der Inhalte – geprägt ist. Die Möglichkeit, die Textdaten nach der Übertragung durch den Ausdruck zu materialisieren, ist auf die Einordnung des Dienstes als Rundfunk ohne Einfluß, da die Übermittlung als entscheidendes Merkmal nicht verkörpert, sondern allein elektromagnetisch stattgefunden hat.

Etwas anderes kann allerdings durchaus für die ausgedruckten Texte selbst gelten. Sind sie zur Vervielfältigung und Verbreitung bestimmt, sind sie unzweifelhaft als Presseprodukte zu qualifizieren. Der Umstand, daß die enthaltenen Daten vor Ausdruck elektromagnetisch an den Ort der Materialisierung transportiert wurden, ist hierfür unschädlich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß elektromagnetisch übertragene Texte grundsätzlich der Rundfunkfreiheit zuzuordnen sind⁵²⁸.

(2) Bestimmung für die Allgemeinheit

"Allgemeinheit" ist, wie gezeigt⁵²⁹, eine "*beliebige Öffentlichkeit*"⁵³⁰ bzw. eine unbestimmte Vielzahl von Personen, die nicht gegenseitig untereinander oder mit dem Veranstalter verbunden sind⁵³¹. Massenmediale Multimediadienste wie beispielsweise elektronische Text- und Einkaufsdienste sowie Abruf- und Zugriffsdienste sind grundsätzlich auf die Benutzung durch jedermann, also an die "Allgemeinheit", gerichtet.

Wie gezeigt⁵³², stehen der Allgemeinheit des Adressatenkreises in der Regel weder die inhaltliche Beschränkung als *Spartenprogramm* noch die Ausrichtung des Programmes auf bestimmte *Zielgruppen* oder das Bestehen von *rechtlichen Beziehungen* zwischen Veranstaltern und Nutzern entgegen.

⁵²³ *Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 38.

⁵²⁴ Siehe (bereits) oben, Teil B. I. 4. a. aa. (1). (b).

⁵²⁵ *Schmitt Glaeser*, a.a.O. (Fn. 264), S. 184.

⁵²⁶ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. cc. (1)/(2).

⁵²⁷ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. aa. (1). (b).

⁵²⁸ So auch *Schaar*, a.a.O. (Fn. 182), 175.

⁵²⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. a. aa. (1).

⁵³⁰ *Lieb*, a.a.O. (Fn. 329), S. 119 ff.; *Lerche*, a.a.O. (Fn. 330), S. 25.

⁵³¹ *Lerche*, a.a.O. (Fn. 330), S. 27 f.; *Scholz*, a.a.O. (Fn. 330), S. 34; *Forsthoff, M.*, a.a.O. (Fn. 420), 740.

⁵³² Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. b. aa. (1)/(2).

(3) Eignung für die Meinungsbildung

Des Weiteren ist für die Einordnung von Multimediadiensten unter den Rundfunkbegriff erforderlich, daß die verbreiteten Inhalte auf die Meinungsbildung einwirken können.

Das wird grundsätzlich für Inhalte jeder Art zutreffen, da – wie im Rahmen des Schutzbereichs der Meinungsbildungsfreiheit dargelegt⁵³³ – selbst Tatsachen und Wirtschaftswerbung für die Bildung von Meinungen geeignet sind. Allerdings können beispielsweise Datendienste durchaus – beispielsweise mathematische – Daten übertragen, die ohne jeden Einfluß auf die Meinungsbildung sind. Diese Datendienste sind mithin nicht als Rundfunk einzuordnen. Das gilt auch für Dienste, die der massenweisen Verbreitung von Computersoftware dienen.

bb) Zuordnung zur Presse und zum Film

Fraglich ist, wie die *stofflich verkörperten* zur Verbreitung bestimmten Druckerzeugnisse verfassungsrechtlich einzuordnen sind. Im Hinblick auf Multimedia ist dieses Problem insbesondere für Speichermedien wie beispielsweise die CD von Bedeutung.

Eine Zuordnung zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff wäre aufgrund des kennzeichnenden Merkmals der elektromagnetischen Verbreitung zu weit hergeholt und ist daher abzulehnen⁵³⁴.

Teilweise werden alle stofflich verkörperten zur Verbreitung bestimmten Druckerzeugnisse als Presse eingeordnet. Hiernach wird dies ohne Differenzierung sowohl für drucktechnisch hergestellte Erzeugnisse wie CD-Rom und CD-I und herkömmliche Schallplatten als auch für Videokassetten angenommen⁵³⁵. Nach einer anderen Ansicht wird nach dem Merkmal der audiovisuellen Wahrnehmbarkeit unterschieden, so daß Videokassetten und Bildplatten nicht als Presse, sondern als Film qualifiziert werden⁵³⁶.

Bei der Erörterung dieser Meinungen ist zunächst mit der allgemeinen Auffassung⁵³⁷ davon auszugehen, daß auch diese Medien unzweifelhaft in den verfassungsrechtlichen Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG einzuordnen sind. Fraglich ist nunmehr, nach welchem Kriterium die Schutzbereiche von Presse und Film voneinander abzugrenzen sind.

Teilweise⁵³⁸ wird im Hinblick auf die Einordnung in den Schutzbereich von Presse oder Film auf das die Presse prägende Merkmal der drucktechnischen Vervielfältigung abgestellt. Demnach sind die im weiten Sinn drucktechnisch hergestellten Schall- und Bildplatten der Presse zuzuordnen. Die chemisch hergestellten Videokassetten fallen hiernach in den Schutzbereich der Filmfreiheit. *Degenhart* grenzt demgegenüber den Schutzbereich des Films von demjenigen der Presse nach dem Kriterium "Eindruck des gedruckten Wortes" ab und ordnet Bildplatten der Filmfreiheit zu⁵³⁹.

Da allerdings die Schutzbereiche von Presse und Film jeweils entwicklungs offen verstanden werden⁵⁴⁰, sind diese technischen Abgrenzungskriterien nur bedingt geeignet, die verkörperten Medien sachgerecht in das Gefüge der Medienfreiheiten einzuordnen. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unterscheidet herkömmlich zwischen Presse, Rundfunk und Film nach ihren technisch angelegten Unterschieden im Hinblick auf ihre massenkommunikative Wirkung. Da im Zuge der technischen Entwicklung diese Kriterien aber zunehmend an Abgrenzungskraft verlieren, ist weniger auf die technische Art der Herstellung wie die

⁵³³ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 2. a.

⁵³⁴ *Herzog*, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 198.

⁵³⁵ *Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 38.

⁵³⁶ *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 20; *Herzog*, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 198.

⁵³⁷ Siehe *Herzog*, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 198.

⁵³⁸ *Herzog*, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 198.

⁵³⁹ *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 732, 735.

⁵⁴⁰ *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 41.

Druckpresse bei der Presse oder die chemische Herstellung eines Zelluloidstreifens beim Film abzustellen, sondern vielmehr auf ihre massenkommunikative Wirkung, die insbesondere durch die "Art der Verbreitung" des jeweiligen Mediums bestimmt wird. Die "Art der Verbreitung" wurde auch oben als das zentrale Abgrenzungskriterium zwischen Rundfunk und Presse herausgearbeitet⁵⁴¹. Da auch die Filmfreiheit durch das Merkmal der direkten Vorführung vor einer Öffentlichkeit gekennzeichnet ist, bietet es sich an, die "Art der Verbreitung" auch für die verfassungsrechtliche Einordnung der verkörperten Medienprodukte heranzuziehen.

So ist der Ansicht, die Videokassetten und Bildplatten der Filmfreiheit zuzunordnen, entgegenzuhalten, daß im Falle des privaten Abspielens dieser Medien keine den verfassungsrechtlichen Filmbegriff kennzeichnende öffentliche Vorführung gegeben ist⁵⁴². Diesem Problem wird nach dieser Auffassung dadurch begegnet, daß es genügen soll, wenn diese verkörperten Medien massenweise verbreitet werden⁵⁴³. In diesem Falle könne auf das Kriterium der Öffentlichkeit verzichtet werden⁵⁴⁴. Hiergegen ist aber einzuwenden, daß sich Presse und Film gerade durch die Art der massenweisen Verbreitung und somit auch der Öffentlichkeit unterscheiden. Während die Wirkung des Massenmediums Presse durch die massenweise Verbreitung verkörperter Produkte hervorgerufen wird und das private Rezipieren beispielsweise einer Zeitung durchaus möglich ist, ergibt sich die massenkommunikative Wirkung des Films aus seiner öffentlichen Vorführung. Da das Kriterium der öffentlichen Vorführung mithin das zentrale Abgrenzungskriterium von Presse und Film ist, kann hierauf nicht verzichtet werden. Mithin sind diese verkörperten Medien nicht der auf die öffentliche Vorführung abstellenden Filmfreiheit zuzuordnen, sondern der auf die Verbreitung an die "Allgemeinheit" in verkörperter Form abstellenden Pressefreiheit.

Sowohl Schall- und Bildplatten als auch Videokassetten sind stofflich verkörperte Medien, die zunächst in dieser Form an die "Allgemeinheit" verbreitet werden. Aufgrund der sich hieraus ergebenden Parallele zu der körperlichen Verbreitung herkömmlicher Presseerzeugnisse wie beispielsweise Tageszeitungen ist ihre Einordnung in den Schutzbereich der Presse geboten.

Der einzige teilweise Unterschied zur herkömmlichen gedruckten Presse besteht in der "Art der Wahrnehmbarkeit" ihrer Inhalte. Ist die herkömmliche Presse durch die visuelle Wahrnehmung der gedruckten Texte und Bilder gekennzeichnet, werden Tonbänder und Schallplatten auf akustischem Wege genutzt. Videokassetten und Bildplatten sind hingegen in der Regel durch die audiovisuelle Wahrnehmbarkeit ihrer Inhalte gekennzeichnet. Ob Inhalte aber visuell, akustisch oder audiovisuell wahrgenommen werden, ist im Hinblick auf die massenkommunikative Wirkung dieser Medien zweitrangig⁵⁴⁵. Entscheidend ist vielmehr die massenweise Verbreitung dieser Inhalte in verkörperter Form. Auf die Art der Wahrnehmbarkeit der gespeicherten Inhalte, audiovisuell bei der Videokassette oder akustisch bei dem Tonband oder der Schallplatte, kommt es hiernach nicht an.

Sollte allerdings ein auf einer Bildplatte oder Videokassette gespeicherter Film unmittelbar in der Öffentlichkeit vorgeführt werden, fällt diese Vorführung in den Schutzbereich der Filmfreiheit. Gleichermäßen ist die elektromagnetische Übertragung an die "Allgemeinheit" eines auf diesen Medien gespeicherten Inhaltes als Rundfunk einzustufen⁵⁴⁶.

Im Ergebnis sind verkörperte Medien wie Bildplatte, CD, Videokassette, Schallplatte und Tonband unabhängig von der Art ihrer Wahrnehmbarkeit grundsätzlich der Pressefreiheit zuzuordnen.

c) Zusammenfassung

⁵⁴¹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. cc. (1)/(2).

⁵⁴² *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 61; *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 301), § 142 Rn. 2 f.; *Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 99.

⁵⁴³ *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 732; *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 41.

⁵⁴⁴ *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 41.

⁵⁴⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. bb.

⁵⁴⁶ *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 61; *Starck*, NJW 1980, 1359, 1363.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, daß grundsätzlich alle der den elektromagnetischen Verbreitungsweg nutzenden Multimediadienste, die Inhalte verbreiten, welche geeignet sind, Einfluß auf die Meinungsbildung auszuüben, dem Rundfunkbegriff zuzuordnen sind. Das gilt grundsätzlich auch für die elektromagnetische Verbreitung von Texten und stehenden Bildern.

Demgegenüber ist die Verbreitung verkörperter Produkte multimedialer Technologie wie die CD und die Videokassette dem Schutzbereich der Pressefreiheit zuzuordnen.

5. Schutz durch Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG

Nach herrschender Meinung ist das Zensurverbot, das die Zugriffsmöglichkeit des Staates auf die Grundrechtsbetätigungen des Art. 5 Abs. 1 GG auf ein bestimmtes Maß reduziert, als Eingriffsschranke und nicht als eigenständiges Grundrecht zu qualifizieren⁵⁴⁷. Es entfaltet jedoch Schutzwirkung für den Veranstalter von Multimediadiensten.

Das Zensurverbot gilt für alle Äußerungsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Es beinhaltet allerdings grundsätzlich nur das Verbot der Vorzensur, also einer einschränkenden Maßnahme, bevor ein Geisteswerk an die Öffentlichkeit gelangt ist⁵⁴⁸. Geschützt sind mithin die Herstellung und erstmalige Verbreitung des Geisteswerkes⁵⁴⁹. Ist das Geisteswerk allgemein zugänglich gemacht, wird es hingegen vom Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und/oder Satz 2 GG erfaßt. Grund hierfür ist die grundsätzlich gegebene Möglichkeit eines an die Öffentlichkeit gelangten Geistesproduktes, durch allgemeine Zugänglichkeit seine grundrechtlich geschützte kommunikative Funktion zu erfüllen⁵⁵⁰. Die Nachzensur, also eine Kontroll- oder Repressivmaßnahme, die erst nach der Veröffentlichung eines Geisteswerkes einsetzt, wird hingegen vom Zensurverbot grundsätzlich nicht umfaßt⁵⁵¹. Eine Nachzensur ist allerdings nur in den Grenzen der allgemeinen Regeln über die Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG und ihrer Schranken zulässig⁵⁵².

Fraglich ist jedoch, ob diese Beschränkung des Zensurverbotes auf die Vorzensur auch für Multimediadienste gilt.

Nach *Degenhart* ist auf die Schutzfunktion des Zensurverbotes abzustellen, nach der die Herstellung und Verbreitung von Kommunikationsinhalten zu gewährleisten ist. Die Beschränkung des Zensurverbotes auf die Vorzensur wird damit begründet, daß nur die vor der Veröffentlichung des Kommunikationsinhaltes erfolgende Zensur die vollständige Unterdrückung des Inhaltes ermöglicht, weshalb gerade die Vorzensur besonders gefährlich sei⁵⁵³. Ist ein Geistesprodukt hingegen erst einmal an die Öffentlichkeit gelangt, sei es allgemein zugänglich und könne seine kommunikative Funktion entfalten⁵⁵⁴. Mithin sei eine Nachzensur weniger gefährlich, da sie zwar eine weitere Verbreitung einschränken würde, sie jedoch nicht vollständig unterdrücken könne⁵⁵⁵. Für die herkömmlichen Massenmedien ist dem auch zuzustimmen. So werden die über die Verteildienste Fernsehen und Hörfunk verbreiteten Inhalte zeitgleich der "Allgemeinheit" zugänglich gemacht. Diese Inhalte dürften im Wege der Nachzensur nicht mehr vollständig unterdrückt werden können.

Fraglich ist allerdings, ob das auch auf die über Multimediadienste verbreiteten Inhalte zutrifft. Multimediadienste sind – wie anhand der Unterscheidung von Verteil-, Zugriffs- und Abrufdiensten

⁵⁴⁷ BVerfGE 27, 88, 102; *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 44; a. A *Löffler*, a.a.O. (Fn. 320), § 1 LPG, Rn. 151.

⁵⁴⁸ *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 62.

⁵⁴⁹ BVerfGE 33, 52, 72; *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 749.

⁵⁵⁰ BVerfGE 33, 52, 72.

⁵⁵¹ *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 62.

⁵⁵² BVerfGE 33, 52, 72; *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 62.

⁵⁵³ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 297), Art. 5 Rn. 78.

⁵⁵⁴ BVerfGE 33, 52, 72; *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 751.

⁵⁵⁵ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 297), Art. 5 Rn. 78.

gezeigt⁵⁵⁶ – durch die zunehmende Individualisierung der Informationsübertragung gekennzeichnet⁵⁵⁷. Neben der zeitgleichen Übertragung von Informationsinhalten an die "Allgemeinheit" durch Verteildienste erfolgt zunehmend eine zeitversetzte Verbreitung durch Zugriffsdienste. Im Falle der Abrufdienste erfolgt die jeweilige Übertragung zudem nur an einen Empfänger.

Es stellt sich daher die Frage, ob diese Inhalte derart an die Öffentlichkeit gelangt sind, daß ihre vollständige Unterdrückung nicht mehr möglich ist.

Verteil- und Zugriffsdienste sind durch die zeitgleiche Übertragung der Inhalte an die "Allgemeinheit" gekennzeichnet. Durch Zugriffsdienste wird die Übertragung lediglich in bestimmten Abständen wiederholt. Da die verbreiteten Inhalte aber in jedem Fall zeitgleich einem Massenpublikum zugänglich gemacht werden, kann ihre Verbreitung nicht mehr vollständig unterbunden werden. Mithin ist im Hinblick auf Verteil- und Zugriffsdienste die Beschränkung des Zensurverbotes auf die Vorzensur gerechtfertigt.

Demgegenüber werden die über Abrufdienste verbreiteten Inhalte jeweils an nur einen Nutzer übertragen. Im Idealfall rufen eine Vielzahl von Nutzer die angebotenen Inhalte gleichzeitig ab. In diesem Fall könnte die Verbreitung dieser Inhalte nicht mehr vollständig unterbunden werden. Es ist aber auch denkbar, daß nur ein einzelner oder wenige Nutzer diese Inhalte abrufen. Durch Nachzensur könnte hier eine weitere Verbreitung vollständig verhindert werden. Demnach haben Inhalte im Falle der erstmaligen Übertragung durch Abrufdienste ihre kommunikative Funktion noch nicht erfüllt. Mithin ist das Zensurverbot für Abrufdienste auch auf die Nachzensur zu erweitern. Es fragt sich daher, in welcher Form dies zu geschehen hat.

So besteht ein Konflikt zwischen den berechtigten Interessen des Nutzers am freien Zugang einerseits und den Aufgaben der zuständigen Aufsichtsbehörden, die Verbreitung von Inhalten, die im Widerspruch zu den bestehenden Bindungen der Medienfreiheiten stehen, zu verhindern, andererseits⁵⁵⁸. Aufgrund dessen ist der Freiheit der Verbreitung solange ein Vorrang vor staatlicher Zensur zuzubilligen, wie nicht feststeht, daß sie rechtmäßig beschränkt werden darf. Hierin liegt eine zentrale Wertung des Zensurverbotes, die ebenso wie der Ausschluß inhaltlicher Kontrolle von Inhalten vor ihrer Verbreitung auf neue Kommunikationstechniken zu erstrecken ist⁵⁵⁹.

Nach diesen Vorgaben ist ein sofortiger Vollzug administrativer Beschränkungen auszuschließen⁵⁶⁰. In Verwaltungsverfahren wirkt sich dieser Grundsatz insoweit aus, daß Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Verwaltungsakte, welche die Erbringung von Multimediadiensten untersagen, immer aufschiebende Wirkung haben müssen. In diesen Fällen sollten daher die Ausnahmen von der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 2 VwGO auf Multimediadienste nicht angewandt werden. Das ist auch deshalb geboten, da die Gefahr besteht, daß der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gem. § 80 Abs. 5 VwGO erst nach einem zwischenzeitlichen Veralten der zu verbreitenden Information erfolgreich ist⁵⁶¹.

II. Schutz durch weitere Verfassungsnormen

Schließlich gilt es zu untersuchen, welche weiteren verfassungsrechtlichen Vorschriften neben Art. 5 Abs. 1 GG den Anbietern von Multimediadiensten Schutz gewähren. Neben den nachfolgend aufgeführten speziellen Grundrechten ist insbesondere auch die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG bedeutsam.

⁵⁵⁶ Siehe (bereits) oben, Teil 1. B. I. 1.

⁵⁵⁷ *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 751; *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 297), Art. 5, Rn. 78; *Ladeur*, NJW 1986, 2748.

⁵⁵⁸ *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 751.

⁵⁵⁹ Ebenda.

⁵⁶⁰ Ebenda; so für den Btx-Dienst: *Ladeur*, a.a.O. (Fn. 557), 2749.

⁵⁶¹ Ebenda.

1. Die Glaubensfreiheit des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG

Die Freiheit des Glaubens⁵⁶² gem. Art. 4 Abs. 1 GG schützt religiöse sowie weltanschauliche Überzeugungen⁵⁶³. Neben der inneren Freiheit, religiöse und weltanschauliche Überzeugungen zu bilden und zu haben, schützt die Glaubensfreiheit auch die äußere Freiheit, diese Überzeugungen bzw. Entscheidungen zu bekennen und zu verbreiten⁵⁶⁴. Diese Schutzwirkung des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses⁵⁶⁵ umfaßt notwendig auch Glaubensäußerungen und Bekenntnisse über Multimediadienste.

Über die individuelle Glaubensfreiheit hinaus schützt Art. 4 Abs. 1 und 2 GG auch die kollektive Glaubensfreiheit. Hierunter sind die Tätigkeiten der religiösen und weltanschaulichen Vereinigungen zu fassen, soweit sie für die Beteiligten unter die Glaubensfreiheit fallen⁵⁶⁶. Vereinigungen mit anderen als religiösen oder weltanschaulichen Zwecken – so z.B. wirtschaftlichen – können sich allerdings nicht auf Art. 4 GG berufen⁵⁶⁷.

2. Die Kunstfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 GG

Der Schutzbereich der Kunstfreiheit ist durch den Begriff "Kunst" bestimmt. Gerade die herkömmlich anerkannten Gegenstände der Kunst wie Musik, Theater, Malerei und Film prägen den Kunstbegriff, sind jedoch nicht geeignet, ihn hinreichend zu bestimmen, da eine Definition der Kunst ihrem eigentlichen Wesen widerspricht⁵⁶⁸. Es ist vielmehr von einem "offenen Kunstbegriff" auszugehen⁵⁶⁹. Der Begriff "Kunst" wird daher zusätzlich durch das Merkmal der freien schöpferischen Gestaltung⁵⁷⁰ und die Eigenschaft des Werkes als vielschichtig interpretationsfähige Darbietung⁵⁷¹ gekennzeichnet. Art. 5 Abs. 3 GG garantiert für die Kunst eine umfassende Freiheit sowohl des Werkbereiches als auch des Wirkbereiches⁵⁷². Demnach genießt die Herstellung künstlerischer Inhalte ebenso verfassungsrechtlichen Schutz wie ihre Verbreitung⁵⁷³.

Sind daher die Inhalte multimedialer Dienste im Einzelfall im verfassungsrechtlichen Sinn als Kunst zu qualifizieren wie insbesondere Filmkunst, so kann sich neben dem Künstler auch der jeweilige Veranstalter auf die Kunstfreiheit berufen. Inhaltlich betrifft das beispielsweise die computergestützte graphische Gestaltung, welche sich anerkanntermaßen schon als eigenständige Kunstform etabliert hat, sowie die Erstellung und Verarbeitung von Texten und Bildern mit o.g. Eigenschaften. Wer lediglich Nutzer von "Kunst" ist, genießt dagegen nicht den Schutz der Kunstfreiheit⁵⁷⁴.

3. Die Freiheit der Wissenschaft (Forschung und Lehre) gem. Art. 5 Abs. 3 GG

⁵⁶² Die Glaubensfreiheit gem. Art. 4 Abs. 1 GG ist nur durch die verfassungsimmanenten Schranken der Grundrechte Dritter und andere Werte von Verfassungsrang eingeschränkt (BVerfGE 32, 98, 108).

⁵⁶³ BVerfGE 12, 1, 3 f.; 32, 98, 106; *Lepa*, Der Inhalt der Grundrechte, Art. 4 Rn. 9; *Herzog*, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Art. 4 Rn. 80 f.; *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 4 Rn. 6; *Stein*, Staatsrecht, § 21 II; a.A. v. *Münch*, a.a.O. (Fn. 507), Art. 4 Rn. 19.

⁵⁶⁴ BVerfGE 32, 98, 106 f.; 69, 1, 33 f.; *Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 4 Rn. 20; v. *Münch*, a.a.O. (Fn. 507), Art. 4 Rn. 19.

⁵⁶⁵ *Steiner*, JuS 1982, 157, 158.

⁵⁶⁶ *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 4 Rn. 20.

⁵⁶⁷ BVerfGE 44, 103, 104; BVerwGE 64, 196, 199; a.A. für die negative Glaubensfreiheit: *Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 4 Rn. 41.

⁵⁶⁸ *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 67.

⁵⁶⁹ So die h.M.: BVerfGE 30, 173, 188; 67, 213, 266; *Starck*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 185; *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 60; *Ossenbühl*, DÖV 1983, 785, 789.

⁵⁷⁰ BVerfGE 30, 173, 188 ff.; 67, 213, 226; *Scholz*, in: Maunz/Dürig u.a., Grundgesetz, Kommentar, Art 5 Abs. 3 Rn. 29.

⁵⁷¹ BVerfGE 67, 213, 226.

⁵⁷² BVerfGE 30, 173, 189; 67, 213, 224; *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 61; *Häberle*, AöR 1985, 577.

⁵⁷³ *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 68.

⁵⁷⁴ BVerfG, NJW 1985, 263 f.

Von gleicher Schutzrichtung ist auch das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit. Der Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit umfaßt die "auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen beim Auffinden von Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe"⁵⁷⁵. Der Wissenschaftsbegriff wird durch die Begriffe "Forschung" und "Lehre" umfassend beschrieben⁵⁷⁶.

"Forschung" ist der "nach Inhalt und Form ... ernsthafte und planmäßige Versuch zur Ermittlung der Wahrheit"⁵⁷⁷. Forschung umschreibt auch die angewandte Forschung, nicht aber die bloße Anwendung bereits bekannter Erkenntnisse⁵⁷⁸. Der Schutzbereich umfaßt alle Aktivitäten im Zusammenhang mit der Forschung einschließlich der vorbereitenden und unterstützenden Tätigkeiten⁵⁷⁹. Zudem wird sowohl die Organisation der Forschung als auch die Veröffentlichung von Forschungsergebnissen geschützt⁵⁸⁰. Demgegenüber ist die wirtschaftliche Verwertung von Forschungsergebnissen Art. 12 GG zuzuordnen⁵⁸¹.

Der Begriff "Lehre" umschreibt die Vermittlung bzw. Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse⁵⁸², welche medienübergreifend Schutz erfährt⁵⁸³. Als spezielle Anwendungsform ist hier insbesondere das Teleteaching zu nennen.

4. Das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis gem. Art. 10 GG

Der Schutzbereich des Art. 10 GG umfaßt das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis.

Das Briefgeheimnis schützt den brieflichen Verkehr einzelner Personen untereinander gegen eine Kenntnisnahme jeder öffentlichen Gewalt von dem Inhalt des Briefes⁵⁸⁴. Unter diesen Begriff fällt jede den persönlichen Verkehr ersetzende schriftliche Nachricht in beliebiger Schrift- und Vervielfältigungsart⁵⁸⁵.

Demgegenüber gewährleistet das Postgeheimnis den Schutz der einem Postdienst übergebenen Sendungen gegenüber allen Staatsgewalten. Es erstreckt sich neben dem Inhalt auch auf den Übermittlungsvorgang und schützt vor der Offenbarung, wer mit wem durch die Post Briefe und Sendungen wechselt und an welchem Ort, zu welcher Zeit und in welcher Art und Weise die Postdienste genutzt wurden⁵⁸⁶.

Das Fernmeldegeheimnis schützt hingegen den privaten und geschäftlichen Fernmeldeverkehr vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt. Neben dem Inhalt des telekommunikativen Informationsaustausches umfaßt diese Gewährleistung auch die näheren Umstände des Fernmelde- beziehungsweise Telekommunikationsverkehrs. Dazu gehört insbesondere die Tatsache, ob und wann, zwischen welchen Personen und Fernmeldeanschlüssen Fernmeldeverkehr stattgefunden hat oder versucht worden ist⁵⁸⁷.

Diese Schutzbereiche erfassen übereinstimmend den Schutz der räumlich distanzierten Kommunikation vor fremdem Mitlesen oder Mithören, vor der Anordnung von fremdem Mitlesen oder Mithören, vor der Ermöglichung von fremdem Mitlesen oder Mithören sowie vor der Aufzeichnung der

⁵⁷⁵ BVerfGE 47, 327, 367; *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 69.

⁵⁷⁶ BVerfGE 35, 79, 113; *Denninger*, in: Alternativkommentare, Art. 5 Abs. 3 Rn. 13; *Scholz*, a.a.O. (Fn. 570), Art. 5 III Rn. 85.

⁵⁷⁷ BVerfGE 35, 79, 113; 47, 327, 367; *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 77.

⁵⁷⁸ BAGE 62, 156, 165; *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 77.

⁵⁷⁹ *Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Rn. 84.

⁵⁸⁰ *Scholz*, a.a.O. (Fn. 570), Art. 5 III Rn. 84.

⁵⁸¹ *Oppermann*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts VI, § 145 Rn. 17 f.; *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 77.

⁵⁸² *Scholz*, a.a.O. (Fn. 570), Art. 5 III Rn. 83.

⁵⁸³ *Scholz*, a.a.O. (Fn. 570), Art. 5 III, Rn. 109; *Wendt*, a.a.O. (Fn. 310), Art. 5 Rn. 68.

⁵⁸⁴ BVerfGE 33, 1, 11; 67, 151, 171.

⁵⁸⁵ *Dürig*, in: *Maunz/Dürig* u.a., Grundgesetz, Kommentar, Art. 10 Rn. 13.

⁵⁸⁶ BVerfGE 67, 151, 171 ff.; *Pieroth/Schlink*, Staatsrecht, Rn. 858; *Dürig*, a.a.O. (Fn. 585), Art. 10 Rn.

⁵⁸⁷ BVerfGE, DVBl. 1992, 823; *Schuppert*, in: Alternativkommentare, Art. 10 Rn. 24.

Übermittlungsdaten der Kommunikationsvorgänge⁵⁸⁸. Eine Abgrenzung der drei Grundrechtsgarantien ist aufgrund dieser Überschneidungen – verursacht gerade auch durch die mit dem Aufkommen der neuen Medien verursachten Probleme der Abgrenzung von Individual- und Massenkommunikation⁵⁸⁹ – schwierig und in der Regel nicht erforderlich, da jeweils im gleichen Umfang Grundrechtsschutz gewährt wird⁵⁹⁰. Die Unverletzlichkeit des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses wurde durch die 2. Postreform vom 30.08.1994 nicht berührt⁵⁹¹.

Im Hinblick auf die durch Nutzung des elektromagnetischen Übertragungsweges⁵⁹² gekennzeichneten Multimediadienste ist insbesondere das Fernmeldegeheimnis gem. Art. 10 Abs. 1 GG einschlägig. Sein Schutzbereich umfaßt die durch unkörperliche Signale transportierte, räumlich distanzierte individuelle Kommunikation⁵⁹³. Mitteilungen für die Öffentlichkeit werden nicht vom Schutzbereich des Art. 10 GG erfaßt⁵⁹⁴. In technischer Hinsicht ist Art. 10 GG dynamisch zu interpretieren⁵⁹⁵, so daß neben dem herkömmlichen Telegramm- und Telefonverkehr auch die Übertragung von Daten über Standleitungen zwischen Computern erfaßt ist. Gleiches gilt somit auch für neue Dienste wie beispielsweise Fernsehtext⁵⁹⁶.

Für die Bestimmung des sachlichen Schutzbereichs ist mittlerweile die Eigenschaft des jeweiligen Vermittlers der Kommunikation als Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost⁵⁹⁷ ohne Bedeutung⁵⁹⁸. Auch die durch jedes andere Telekommunikationsunternehmen übermittelten Inhalte werden in gleicher Weise geschützt⁵⁹⁹.

Grundrechtsverpflichteter des Art. 10 GG ist nach herrschender Meinung allein die öffentliche Gewalt⁶⁰⁰. Umstritten ist, ob Art. 10 GG generell auch vor unbefugten Eingriffen Privater schützt, also unmittelbare Drittwirkung entfaltet. Für die herrschende Meinung spricht ein Vergleich mit den weiteren wichtigen Kommunikationsgrundrechten des Art. 5 Abs. 1 GG, welche ebenfalls allein gegenüber dem Staat Schutz gewähren. Mit der herrschenden Meinung entfaltet Art. 10 GG demnach lediglich mittelbare Drittwirkung⁶⁰¹. Allerdings hat das Fernmeldegeheimnis gem. § 85 Abs. 2 Satz 1 TKG zu beachten, "wer geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt". Das beinhaltet gem. § 3 Nr. 5 TKG das "nachhaltige Angebot von Telekommunikation einschließlich des Angebots von Übertragungswegen für Dritte mit oder ohne Gewinnerzielungsabsicht". Hierbei handelt es sich um eine einfach-gesetzliche Verpflichtung, mit der einer aus Art. 10 GG abzuleitenden Schutzpflicht genügt

⁵⁸⁸ Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 10 Rn. 7; Löwer, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Art. 10 Rn. 9.

⁵⁸⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. a. aa. (2). (a).

⁵⁹⁰ Löwer, a.a.O. (Fn. 588), Art. 10 Rn. 9; Schmitt Glaeser, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 129 Rn. 64.

⁵⁹¹ Schmidt/Bleibtrew/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87 f Rn. 2.

⁵⁹² Zu den verschiedenen technischen Ausformungen: Siehe (bereits) oben, Teil 1. A. I. 2.

⁵⁹³ Löwer, a.a.O. (Fn. 588), Art. 10 Rn. 12.

⁵⁹⁴ Schmidt Glaeser, a.a.O. (Fn. 590), Bd. VI, § 129 Rn. 78; Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 10 Rn. 5.

⁵⁹⁵ Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 10 Rn. 5; Pieroth/Schlink, a.a.O. (Fn. 586), Rn. 875.

⁵⁹⁶ Löwer, a.a.O. (Fn. 588), Art. 10 Rn. 12; Pieroth/Schlink, a.a.O. (Fn. 586), Rn. 861.

⁵⁹⁷ Vgl. zur Entwicklung der Deutschen Bundespost: Büchner, JA 1990, 194 ff.; ders., DZWir 1995, 120 f.; Die Deutsche Bundespost war bis zum 31.12.1994 ein Sondervermögen des Bundes. Sie wurde gem. Art. 87 Abs. 1 GG "in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau" geführt. Die Deutsche Bundespost nahm gem. Art. 73 Nr. 7 GG die Aufgaben des Post- und Fernmeldewesens wahr. Ihre Unternehmensverfassung war das Postverwaltungsgesetz vom 24.10.1953 (BGBl. I S. 676). Durch die im Gesetz über die Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz) vom 08.06.1989 (BGBl. I S. 1026) gesetzlich geregelte Postreform I wurde das Sondervermögen Deutsche Bundespost unter anderem in drei Teil-Sondervermögen Deutsche Bundespost Telekom, Deutsche Bundespost Postdienst und Deutsche Bundespost Postbank aufgeteilt. Im Rahmen der Postreform II wurden diese drei Teil-Sondervermögen nach dem im Postneuordnungsgesetz (vom 14.09.1994, BGBl. I S. 2325) in Art. 3 geregelten PostUmwG in die Aktiengesellschaften Deutsche Post AG, Deutsche Postbank AG und Deutsche Telekom AG umgewandelt.

⁵⁹⁸ Gramlich, CR 1996, 102, 112.

⁵⁹⁹ Pieroth/Schlink, a.a.O. (Fn. 586), Rn. 861.

⁶⁰⁰ Badura, in: Bonner Kommentar, Art. 10, Rn. 19 ff.; Löwer, a.a.O. (Fn. 588), Art. 10 Rn. 6; Dürig, a.a.O. (Fn. 585), Art. 10 Rn. 27; Gramlich, a.a.O. (Fn. 598), 110; Gusy, JuS 1986, 89, 92.

⁶⁰¹ Schmitt Glaeser, a.a.O. (Fn. 590), § 129 Rn. 66; Gramlich, a.a.O. (Fn. 598), 110; Gusy, a.a.O. (Fn. 600), 92.

wird. Hierzu gehören beispielsweise die sog. Internet-Knoten, über die Fernmeldeverkehr abgewickelt wird⁶⁰².

5. Die Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG

Der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG umfaßt die freie Wahl des Berufes sowie dessen Ausübung. "Beruf" wird definiert als jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage, die nicht schlechthin gemeinschädlich ist⁶⁰³. Der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ist nicht auf bestehende Berufsbilder fixiert⁶⁰⁴, so daß auch neuartige und untypische Beschäftigungen geschützt sind⁶⁰⁵. Insofern ist ein autonomes Berufsschöpfungs- und -prägungsrecht jeder Person gewährleistet⁶⁰⁶.

So wird z.B. die Gründung und der Betrieb eines Btx-Dienstes vom Schutzbereich der Berufsfreiheit erfaßt⁶⁰⁷. Das gleiche gilt für die Gründung und den Betrieb aller anderen Multimediadienste, sofern diese der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage dienen. Das setzt voraus, daß der Veranstalter des jeweiligen Dienstes die Absicht hat, ein Einkommen zu erzielen, sei es in Form eines Entgeltes⁶⁰⁸ oder durch Werbefinanzierung. Insofern ist die Verfassungsmäßigkeit etwaiger Genehmigungserfordernisse im Hinblick auf die Betätigung als Anbieter von Multimediadiensten an den Voraussetzungen des Art. 12 Abs. 1 GG zu messen.

Dient die Vermittlung der Nutzung von Mediendiensten der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage, so ist auch der Vermittler in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG einbezogen. Demnach haben etwaige staatlich vorgesehene Genehmigungserfordernisse für die Betätigung als Vermittler von Multimediadiensten sowie als Betreiber von Telekommunikationsnetzen den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 GG zu entsprechen.

Die im Falle einer einfach-gesetzlichen Regelung der Tätigkeit der Anbieter von Multimediadiensten relevant werdende Abgrenzung des Schutzbereichs des Art. 12 Abs. 1 GG gegenüber demjenigen des Art. 14 GG ist danach vorzunehmen, ob der Erwerbsvorgang, den Art. 12 GG schützt, oder das Ergebnis der Betätigung, das Erworbene, welches durch Art. 14 GG geschützt wird, betroffen ist⁶⁰⁹.

6. Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG

Schutzgut des Art. 14 Abs. 1 GG ist das Eigentum, welches im verfassungsrechtlichen Sinn durch die Zuordnung eines vermögenswerten Rechts zu einem Rechtsträger gekennzeichnet ist, in dessen Hand es als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem Interesse "von Nutzen" sein soll und dem grundsätzlich die Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand zusteht⁶¹⁰. Die Eigentumsgarantie bewahrt insbesondere den konkreten, vor allem durch Arbeit und Leistung erworbenen Stand an vermögenswerten Gütern vor ungerechtfertigten Eingriffen durch die öffentliche Gewalt⁶¹¹. Geschützt ist nicht das Vermögen als solches, sondern nur das einzelne Vermögensrecht⁶¹². Der Begriff des Eigentums

⁶⁰² *Schaar*, a.a.O. (Fn. 182), 174.

⁶⁰³ Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 7, 377 ff., 397.

⁶⁰⁴ *Scholz*, a.a.O. (Fn. 570), Art. 12, Rn. 266 ff.

⁶⁰⁵ BVerfG, DVBl. 1990, 202, 203; *Scholz*, a.a.O. (Fn. 570), Art. 12 Rn. 266 ff.; *Gubelt*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Art. 12 Rn. 11.

⁶⁰⁶ *Scholz*, a.a.O. (Fn. 570), Art. 12 Rn. 263.

⁶⁰⁷ *Schmitt Glaeser*, a.a.O. (Fn. 264), S. 267.

⁶⁰⁸ So für Bildschirmtextanbieter: Ebenda.

⁶⁰⁹ BVerfGE 50, 290, 340; 65, 237, 248.

⁶¹⁰ BVerfGE 72, 175, 193.

⁶¹¹ BVerfGE 72, 175, 193; 31, 229, 239; 42, 263, 294; 50, 290, 339; 52, 1, 30.

⁶¹² BVerfGE 74, 129, 148 m.w.N.

ist sehr weit gefaßt, so daß eine Vielzahl nachfolgend beispielhaft aufgeführter Schutzgüter erfaßt sind⁶¹³. Hierzu zählen neben dem Sacheigentum an beweglichen Sachen und Grundstücken insbesondere dingliche Rechte, wie Hypotheken, Grundschulden und Pfandrechte. Des weiteren umfaßt der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit Nutzungsrechte wie Miete und Pacht, aber auch Patent-, Urheber- und Warenzeichenrechte.

Auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ist als eigentumsfähige Position im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG anzusehen⁶¹⁴. Hiervon wird alles umfaßt, was in seiner Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert des Betriebes ausmacht. Zwar läßt das Bundesverfassungsgericht die Einordnung in seiner Rechtsprechung offen, bejaht jedoch den eigentumsrechtlichen Schutz für den Bestand einzelner Rechte und Güter des Unternehmers⁶¹⁵. Der Anbieter von Multimediadiensten genießt demnach für alle zur Veranstaltung des Mediendienstes eingesetzten, ihm ausschließlich zugeordneten vermögenswerten Positionen den umfassenden Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG. Das betrifft insbesondere die Sendeanlagen sowie die Nutzungsrechte an urheberrechtlich geschützten Werken.

Für den Vermittler von Multimediadiensten sind insbesondere etwaige ihm zustehende Nutzungsrechte wie Miet- oder Pachtrechte im Hinblick auf die von ihm zur Ausübung seiner Tätigkeit benötigten Sendeanlagen respektive Telekommunikationsnetze von Bedeutung. Das ist um so mehr der Fall, da Telekommunikationsnetze aufgrund des historischen "Netzmonopols" der Deutschen Bundespost beziehungsweise der Deutschen Telekom AG sowie des hohen Investitionsbedarfes zum Aufbau eines Telekommunikationsnetzes im wesentlichen im Eigentum der Deutschen Telekom AG und anderer wirtschaftlich starker Unternehmen stehen. Zu letzteren gehören z.B. die Deutsche Bahn AG und Energieversorgungsunternehmen wie RWE und VEBA. Vermittler von Multimediadiensten sind daher zur Ausübung ihrer Tätigkeit auf Nutzungsrechte an diesen Einrichtungen angewiesen.

7. Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG

Nach einer verbreiteten Ansicht erfaßt Art. 2 Abs. 1 GG alle Betätigungen und Lebensbereiche, die nicht einem speziellen Freiheitsrecht unterfallen⁶¹⁶. Nach einer anderen Auffassung ist lediglich der für die Entfaltung der menschlichen Wesensanlage als geistige Persönlichkeit notwendige Bereich geschützt⁶¹⁷. Nach einer vermittelnden Ansicht in der Literatur gewährt Art. 2 Abs. 1 GG Schutz vor Eingriffen, die sich auf Freiheitsbetätigungen beziehen, die für die Entfaltung als geistige Persönlichkeit von Gewicht sind und den – im Grundgesetz benannten – Freiheitsrechten von ihrer Intensität her vergleichbar sind⁶¹⁸.

Die beiden zuletzt genannten Ansichten stellen auf die Bewertung der Bedeutung von Freiheitsbetätigungen für die Entfaltung des Menschen als geistige Persönlichkeit ab. Gegen beide Ansichten sprechen somit die Schwierigkeiten, die bei einer Abgrenzung der Betätigungen, welche für die Entfaltung des Menschen als geistige Persönlichkeit von Gewicht sind, und denjenigen, welche mangels solcher Bedeutung hierfür nicht vom Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG umfaßt werden, entstehen.

Demgegenüber spricht die historische Auslegung für die erstgenannte Auffassung. Im Entwurf des Parlamentarischen Rates zu Art. 2 Abs. 1 GG heißt es: "Jedermann ist frei zu tun und zu lassen, was die Rechte anderer nicht verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt"⁶¹⁹. Das spricht gegen eine Beschränkung des Schutzbereiches des Art. 2 Abs. 1 GG auf Freiheitsbetätigungen, die der Mensch für die Entwicklung seiner Wesensanlage als geistige Persönlichkeit benötigt. Gegen die erstgenannte Auffassung könnte jedoch sprechen, daß sie den

⁶¹³ BVerfG, DVBl. 1991, 376, 377; *Jarass*, a.a.O. (Fn. 399), Art. 14 Rn. 6; *Schmidt-Bleibtreu*, a.a.O. (Fn. 591), Art. 14 Rn. 3.

⁶¹⁴ BGHZ 92, 34, 37; *Kimminich*, in: Bonner Kommentar, Art. 14 Rn. 75 ff.; *Papier*, in: Maunz/Dürig u.a., Grundgesetz, Kommentar, Art. 14 Rn. 96 ff.

⁶¹⁵ BVerfGE 68, 193, 222 f.; BVerfG, NJW 1986, 1601; *dass.*, NJW 1992, 36, 37.

⁶¹⁶ BVerfG, NJW 1989, 2526; *Degenhart*, JuS 1990, 161; *Pieroth/Schlink*, a.a.O. (Fn. 586), Rn. 421 ff.; *Bleckmann*, Allgemeine Grundrechtslehren, § 2 II 2 a.

⁶¹⁷ BVerfGE 6, 32, 36.

⁶¹⁸ *Hesse, K.*, a.a.O. (Fn. 376), Rn. 428; *Grimm*, NJW 1989, 2528.

⁶¹⁹ *von Münch*, a.a.O. (Fn. 507), Art. 2 Rn. 18.

Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG so weit ausdehnt, daß die Gefahr einer Ausuferung der Verfassungsbeschwerde begründet wird. Dieser Einwand entbehrt jedoch aufgrund der sehr weitgehenden Schranken der allgemeinen Handlungsfreiheit einer Grundlage. Demnach ist nach der historischen Auslegung der erstgenannten Auffassung zu folgen. Mithin umfaßt der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit alle Freiheitsbetätigungen, die nicht durch andere spezielle Freiheitsrechte erfaßt werden.

Somit genießt auch der Veranstalter multimedialer Dienste den Schutz allgemeiner Handlungsfreiheit.

8. Das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG

Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verbietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln⁶²⁰. Die Grundsätze dieses Willkürverbots sind in neuerer Zeit vom Bundesverfassungsgericht weiterentwickelt worden. Nach dieser Präzisierung ist das Gleichheitsgrundrecht "vor allem dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten"⁶²¹. Es ist demnach zu prüfen, ob gerade der festzustellende Unterschied für die Differenzierung bedeutsam ist⁶²². Hiernach müssen Abweichungen von der Gleichheit nach Art und Umfang durch die Ungleichheit der betreffenden Personen beziehungsweise Sachverhalte gerechtfertigt sein⁶²³.

Speziell ergibt sich hieraus für den Bereich der Gesetzgebung das Verbot, Medien, welche gegenüber anderen Medien eine komplementäre oder substitutive Funktion wahrnehmen, eine andere Behandlung als dem Bezugsmedium zukommen zu lassen, wenn sie nicht durch Abweichungen der einzelnen Medien voneinander gerechtfertigt ist⁶²⁴. Das betrifft beispielsweise die elektromagnetische Übertragung der originär in verkörperter Form verbreiteten Inhalte der Presse⁶²⁵.

III. Sonstige Vorschriften

1. Das Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG

Das in Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 GG verankerte Sozialstaatsprinzip ist Ausdruck einer umfassenden sozialen Verantwortung des Staates. Es begründet die Pflicht des Staates, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen⁶²⁶. Allerdings ist dem Sozialstaatsprinzip nicht zu entnehmen, wie diese Aufgabe im einzelnen zu verwirklichen ist. Andernfalls würde das Sozialstaatsprinzip mit dem Demokratieprinzip kollidieren, da die demokratische Ordnung des Grundgesetzes als Ordnung eines freien politischen Prozesses entscheidend eingeschränkt und verkürzt würde, wenn der politischen Willensbildung eine in einer bestimmten Form zu erfüllende Verpflichtung vorgegeben wäre⁶²⁷. Bei der Erfüllung dieser Pflicht kommt dem Gesetzgeber also ein weiter Gestaltungsspielraum zu⁶²⁸.

Allerdings läßt sich die Verpflichtung des Staates aus dem Sozialstaatsprinzip dahingehend konkretisieren, daß sie neben der Sicherung der materiellen Existenz des Einzelnen auch die Sicherung der Möglichkeit, sich zu informieren, und aktiv am Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung teilzunehmen, und mithin eine informationelle Grundversorgung umfaßt⁶²⁹.

⁶²⁰ BVerfGE 1, 14, 16; 49, 148, 165 m.w.N.

⁶²¹ BVerfGE 55, 72, 88; danach ständige Rechtsprechung des 1. Senats, beispielsweise: BVerfGE 82, 126, 146; 84, 133, 157; 84, 197, 199; 84, 348, 359; 85, 191, 210; 85, 238, 244; 85, 360, 383; 87, 1, 36; 87, 234, 255; 88, 5, 12. Der 2. Senat hat sich dieser neuen Formel inzwischen weitgehend angenähert. Siehe hierzu: BVerfGE 76, 256, 329 f. Siehe hierzu auch: *Rüfner*, in: Bonner Kommentar, Art. 3 Rdnrn. 25 f.

⁶²² *Rüfner*, a.a.O. (Fn. 621), Art. 3 Rn. 25; unter Bezug auf BVerfGE 26, 72, 76 so auch *Kloepfer*, Gleichheit, S. 17; *Friauf*, StuW 1985, 315; *Wendt*, NVwZ 1988, 780 ff.

⁶²³ *Rüfner*, a.a.O. (Fn. 621), Art. 3 Rn. 25.

⁶²⁴ Siehe: *Bismark*, a.a.O. (Fn. 33), S. 133 ff., 149 ff.; *Hoffmann-Riem*, ZRP 1976, 291, 292, unter Bezug auf die alte Formel des Bundesverfassungsgerichts, welche auf die Willkür der Gleich- beziehungsweise Ungleichbehandlung abstellt, wonach es dem Gesetzgeber verboten ist, wesentlich Gleiches willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln (BVerfGE 1, 14, 16; 49, 148, 165 m.w.N.).

⁶²⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. b. aa. (1).

⁶²⁶ BVerfGE 5, 85, 198; 22, 180, 204; 27, 253, 283; 35, 202, 235 f.

⁶²⁷ BVerfGE 59, 231, 263.

⁶²⁸ BVerfGE 18, 257, 273; 29, 221, 235.

⁶²⁹ *Herrmann*, a.a.O. (Fn. 312), S. 298; *Klein*, a.a.O. (Fn. 75), S. 58 f.

Dem Staat kommt somit die Aufgabe zu, im Rahmen der Verfassung die Übermittlung von Informationen an den Empfänger zu gewährleisten⁶³⁰. So erfaßt die kulturelle Daseinsvorsorge anerkanntermaßen die Versorgung der Bevölkerung mit Rundfunk⁶³¹. Eine umfassende Gewährleistung der Informationsübertragung erfordert es aber, in die Grundversorgung auch andere grundlegende Massenmedien einzubeziehen⁶³². Da auch die neuen Medien – und somit die Multimediadienste – geeignet sind, zur medialen Grundversorgung beizutragen, ist eine unterschiedliche Behandlung gegenüber herkömmlichen Massenmedien nicht begründbar. Vielmehr zählen auch die multimedialen Massenmedien zur Grundversorgung im medialen Bereich und erfahren Schutz durch das Sozialstaatsprinzip.

Dem entspricht die in Konkretisierung des (allgemeinen) Sozialstaatsprinzips erfolgte verfassungsrechtliche Verankerung einer Verpflichtung des Bundes in Art. 87 f Abs. 1 GG⁶³³. Hiernach ist die flächendeckende Versorgung mit angemessenen und ausreichenden Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation zu gewährleisten.

2. Art. 20 Abs. 1 SächsVerf und Art. 10 Abs. 1 EMRK

Die Freiheit der Meinungsbildung und Information wird neben den Vorschriften des Bonner Grundgesetzes ausdrücklich durch Verfassungsvorschriften einzelner Bundesländer wie z.B. durch Art. 20 Abs. 1 SächsVerf⁶³⁴ geschützt.

Die Freiheit der Meinungsäußerung wird außerdem durch Art. 10 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁶³⁵ geschützt.

Die EMRK ist ein von den Mitgliedsstaaten des Europarates unterzeichnetes Abkommen, mit der Verpflichtung, jedermann die im einzelnen festgelegten grundlegenden Rechte zu gewähren⁶³⁶. In der Bundesrepublik Deutschland gelten die in der EMRK zugesicherten Rechte kraft Ratifikationsgesetzes als innerstaatliches Recht im Rang eines einfachen Bundesgesetzes⁶³⁷. Darüber hinaus zieht der EuGH Art. 10 EMRK als Kontrollmaßstab gegenüber mitgliedstaatlichen Vorschriften heran, die in den Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Gemeinschaft⁶³⁸ fallen. Zudem bindet Art. 10 EMRK die gesetzgebenden Gemeinschaftsorgane bei dem Erlass von Rechtsvorschriften⁶³⁹.

Der Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 EMRK umfaßt sowohl die Freiheit des Empfangs als auch der Mitteilung von Nachrichten.

Für die innerstaatliche Rechtsordnung ist Art. 10 EMRK im Hinblick auf die Regelung der Weiterverbreitung von ausländischen Rundfunkprogrammen von Bedeutung⁶⁴⁰, welche dem

⁶³⁰ Klein, a.a.O. (Fn. 75), S. 58 f.; Bismark, a.a.O. (Fn. 33), S. 172.

⁶³¹ Herrmann, a.a.O. (Fn. 312), S. 297; Klein, a.a.O. (Fn. 75), S. 59.

⁶³² Bismark, a.a.O. (Fn. 33), S. 172.

⁶³³ Gramlich, ArchPT 1995, 189, 195.

⁶³⁴ Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.05.1992, SächsGVBl. S. 243.

⁶³⁵ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 04.11.1950, BGBl. 1952 II S. 685.

⁶³⁶ Oppermann, Europarecht, S. 33; Der Europarat ist ein Zusammenschluß europäischer Staaten. Nach seiner am 05.05.1949 unterzeichneten Satzung dient er dem Zweck, eine engere Vereinigung zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen, mit dem Ziel, die gemeinsamen europäischen Ideale zu fördern und dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenschluß der Mitglieder zu dienen (Oppermann, a.a.O. (Fn. 636), S. 26; Ring / Kreile / Dörr / Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, Allgemeine Erläuterungen, Rn. 110).

⁶³⁷ Ring/Kreile/Dörr/Stettner, a.a.O. (Fn. 636), Allgemeine Erläuterungen, Rn. 118; Oppermann, a.a.O. (Fn. 636), S. 34.

⁶³⁸ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, BGBl. II S. 766, in der Fassung des Vertrages über die Europäische Union vom 07.02.1992, BGBl. II S. 1253/1255; geändert durch Beitrittsvertrag vom 24.06.1994, BGBl. II S. 2022, in der Fassung des Beschlusses vom 01.01.1995, ABl. Nr. L 1/1.

⁶³⁹ Siehe hierzu in bezug auf Rundfunk: EuGH JZ 1992, 682, Tz. 41 ff; Degenhart, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 648 h.

⁶⁴⁰ Schmidt Glaeser / Degenhart, AfP 1986, 173, 187.

Genehmigungsvorbehalt des Art. 10 Abs. 1 Satz 3 EMRK unterworfen ist⁶⁴¹. Hiervon ausgenommen sind allerdings ortsüblich empfangbare Programme, für die – als allgemein zugängliche Sendungen – weder gemeinschaftsrechtlich noch innerstaatlich ein Genehmigungsvorbehalt gilt⁶⁴².

C. Die Rechtsform der an Multimediadiensten Beteiligten

Von grundlegender Bedeutung für den im folgenden zu prüfenden verfassungsrechtlichen Schutz ist die Rechtsform der Beteiligten an Multimediadiensten.

Während natürliche Personen ohne weiteres durch die Grundrechtsgewährleistungen geschützt sind, werden inländische juristische Personen des Privatrechts gem. Art. 19 Abs. 3 GG nur dann geschützt, wenn die Grundrechte ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind.

Das wird für die Gewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG bejaht. Demnach sind die Meinungs- und Informationsfreiheit auf juristische Personen anwendbar, weil sie diese Tätigkeiten zwar nicht als solche, aber für sich rechtsverbindlich durch ihre Organe ausüben können⁶⁴³. Aufgrund dessen sind auch die Rundfunk-, Presse- und Filmfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ihrem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar⁶⁴⁴. Das gilt auch für die Kunstfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 GG⁶⁴⁵. Das Fernmeldegeheimnis des Art. 10 GG ist seinem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar, da diese sowohl Empfänger als auch Absender geschützter Mitteilungen sein können⁶⁴⁶. Auch die freie Berufswahl und –ausübung findet nach herrschender Meinung über Art. 19 Abs. 3 GG auf juristische Personen des Privatrechts Anwendung⁶⁴⁷. Das gilt auch für die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG⁶⁴⁸. Auch das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG ist auf juristische Personen und Vereinigungen anwendbar⁶⁴⁹. Träger des Gleichheitsgrundsatzes gem. Art. 3 Abs. 1 GG sind neben natürlichen Personen auch inländische juristische Personen des Privatrechts⁶⁵⁰ und Personengemeinschaften⁶⁵¹.

Art. 19 Abs. 3 GG erfaßt neben den vollrechtsfähigen juristischen Personen wie den Aktiengesellschaften auch teilrechtsfähige⁶⁵² wie z.B. die offene Handelsgesellschaft oder die Kommanditgesellschaft⁶⁵³. Auf ausländische juristische Personen⁶⁵⁴ sind die Grundrechte dagegen nicht anwendbar⁶⁵⁵. Das macht schon der Wortlaut des Art. 19 Abs. 3 GG deutlich, der nur inländische juristische Personen nennt. Das Bundesverfassungsgericht hat den ausländischen juristischen Personen jedoch die Berufung auf die sog. Justizgrundrechte der Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG zugestanden⁶⁵⁶.

⁶⁴¹ Degenhart, EuGRZ 1983, 205, 212.

⁶⁴² Degenhart, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 648 h.

⁶⁴³ Herzog, a.a.O. (Fn. 385), Art. 5 I, II Rn. 17; Riefner, AöR 1964, 261, 291.

⁶⁴⁴ Für den Rundfunk: BVerfGE 57, 295, 319 ff.; für die Presse: BVerfGE 10, 118, 121; Riefner, a.a.O. (Fn. 643), 295 f.; für den Film: Riefner, a.a.O. (Fn. 643), 297 f.

⁶⁴⁵ Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 69.

⁶⁴⁶ Dürig, a.a.O. (Fn. 585), Art. 10 Rn. 22.

⁶⁴⁷ BVerwGE 3, 304, 306; Scholz, a.a.O. (Fn. 570), Art. 12 Rn. 98.

⁶⁴⁸ Papier, a.a.O. (Fn. 614), Art. 14 Rn. 193.

⁶⁴⁹ BVerfGE 20, 323, 336; 23, 12, 30; 44, 353, 372.

⁶⁵⁰ BVerfGE 4, 7, 12; Gubelt, a.a.O. (Fn. 605), Art. 3 Rn. 6.

⁶⁵¹ BVerfGE 23, 353, 373; Stein, in: Alternativkommentare, Art. 3 Rn. 38.

⁶⁵² BVerfGE 3, 383, 391; 4, 7, 12; 6, 273, 277; 10, 89, 99; 19, 52, 55f.; 20, 283, 290; 24, 236, 243 f.; Dürig, a.a.O. (Fn. 585), Art. 19 III Rn. 9 u. 29; Bethge, AöR 1979, 54, 78; v. Mutius, Jura 1983, 30, 37 f.

⁶⁵³ Pieroth/Schlink, a.a.O. (Fn. 586), Rn. 176.

⁶⁵⁴ BVerfGE 21, 207, 208 f.; Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 12 Rn. 9.

⁶⁵⁵ Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 12 Rn. 9; Scholz, a.a.O. (Fn. 570), Art. 12 Rn. 100 ff.

⁶⁵⁶ BVerfGE 12, 6, 8; 21, 362, 369.

D. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gesetzgebung

Der Gesetzgebung sind durch die Verfassung in der Ausprägung, die sie durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes erfahren hat, Vorgaben und Grenzen gesetzt, welche bei der Ermittlung des Regelungsbedarfs von Multimediadiensten zu beachten sind. Daher werden im folgenden die wesentlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Gesetzgebung von Multimediadiensten dargestellt.

I. Die Zielstellung einer einfach-gesetzlichen Regelung

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Regelung der Multimediadienste bieten Anhaltspunkte für die im Rahmen einer einfach-gesetzlichen Regelung zu verfolgenden Ziele, welche im folgenden näher zu bestimmen sind.

1. Individualkommunikation

Individualkommunikative Multimediadienste unterfallen dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Sie sind demnach im Hinblick auf die Äußerung und Verbreitung der Meinung geschützt⁶⁵⁷. Ihre Nutzer können sich in diesem Zusammenhang auf die Informationsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG berufen, welche durch die vorzunehmende Regelung dieser Dienste zu gewährleisten ist. Zwar besteht für Dienste der Individualkommunikation kein verfassungsrechtlicher Ausgestaltungsvorbehalt, doch ergibt sich aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung⁶⁵⁸ sowie aus Art. 10 GG ein verfassungsrechtliches Gebot, diesen Grundrechtsschutz durch einfach-gesetzliche Regelung zu gewährleisten⁶⁵⁹. Die sich hieraus ergebenden Regelungserfordernisse beziehen sich vorwiegend auf den Bereich des Datenschutzes.

Eine hinreichende staatliche Regelung ist aufgrund der wirtschaftsbezogenen Grundrechte (Art. 12, Art. 14 und Art. 2 Abs. 1 GG) auch zur Sicherung eines freien Wettbewerbs geboten⁶⁶⁰. Das erfordert insbesondere die Gewährleistung des chancengleichen Zugangs der Anbieter von individualkommunikativen Diensten zu den Vertriebswegen wie beispielsweise den Telekommunikationsnetzen⁶⁶¹.

2. Massenkommunikation

Ähnlich ist die Situation bei der Gesetzgebung für multimediale Massenmedien. Allerdings ist hier die fundamentale Rolle der Massenmedien im demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß zu beachten. Aufgrund des gesetzgeberischen Grundversorgungsauftrages gilt es, die Meinungspluralität in den Medien zu erhalten und Konzentrationsentwicklungen zu verhindern, die diese Meinungspluralität bedrohen. Hieraus ergibt sich die Pflicht des Gesetzgebers, Maßnahmen zur Gewährleistung von Pluralismus und Meinungsvielfalt zu ergreifen⁶⁶².

⁶⁵⁷ Siehe (bereits) oben, Teil 2. A. I. und Teil 2. B. I. 2. b.

⁶⁵⁸ BVerfGE 65, 1, 41 ff.

⁶⁵⁹ Scherer, AfP 1996, 213, 218.

⁶⁶⁰ Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 357), § 6 Rn. 9.

⁶⁶¹ Kubicek, CR 1997, 1, 2.

⁶⁶² BR-Drucks. 140/96, S. 66; Holznapel, a.a.O. (Fn. 1), 18; Degenhart, a.a.O. (Fn. 302), 586; Schellenberg, AöR 1994, 427 ff.

Als Kerninhalte der Grundversorgung sind vor allem die folgenden drei Elemente zu nennen⁶⁶³:

1. Der inhaltliche Standard der Programme, die nach ihrem Gegenstand und der Art ihrer Darstellung dem klassischen Auftrag des Rundfunks, die informationelle Grundversorgung zu gewährleisten, entsprechen müssen.
2. Eine Übertragungstechnik, bei der der Empfang der Inhalte für alle Nutzer sichergestellt wird⁶⁶⁴.
3. Die wirksame Sicherung gleichgewichtiger Vielfalt in der Darstellung der bestehenden Meinungsvielfalt durch organisations- und verfahrensrechtliche Vorkehrungen.

Insbesondere die beiden letzten Elemente sind Gegenstand der folgenden Darstellung, da die technische Multimediaentwicklung gerade die Übertragungstechnik und damit verbunden den chancengleichen Zugang zur Nutzung der Multimediadienste beeinflusst.

Inhaltlich ist hiernach zum einen die Chancengleichheit des Zugangs zu Multimediadiensten zu gewährleisten⁶⁶⁵. Zum anderen ist die Neutralität des Betriebs technischer Dienstleistungen und Servicefunktionen sicherzustellen. Das bedeutet eine grundsätzliche Trennung der Netz- und Transportfunktionen von den Programm- und Veranstalterfunktionen⁶⁶⁶.

Der Gesetzgeber hat allerdings bei der Regelung von Multimedia neben der Zielsetzung, freie Meinungsbildung zu gewährleisten, auch die Notwendigkeit zu beachten, einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der es ermöglicht, in international wettbewerbsfähiger Weise an den wirtschaftlichen Entwicklungen teilzunehmen⁶⁶⁷. Das ergibt sich zum einen aus den wirtschaftsbezogenen Grundrechten wie Art. 12, Art. 14 und Art. 2 Abs. 1 GG, welche die wirtschaftlichen Betätigungen der Anbieter von individual- und massenkommunikativen Medien schützen⁶⁶⁸. Zum anderen beruht diese Pflicht auf dem in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Auftrag an den Staat, die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film zu gewährleisten⁶⁶⁹.

3. Zusammenfassung

Die zentrale Aufgabe einer einfach-gesetzlichen Regelung sowohl von massen- als auch individuumkommunikativen Multimediadiensten ist es insbesondere, einen *freien Wettbewerb* der Diensteanbieter untereinander sicherzustellen sowie den *chancengleichen Zugang* der Anbieter und der Nutzer zu diesen Diensten zu gewährleisten.

Die hierfür anzuwendenden Regelungsmittel sind aufgrund der kommerziellen Mediennutzung dem Bereich der Wirtschaftslenkung zuzuordnen, die mit dem hier verwendeten Begriff der Regulierung einschließlich verwandter Begriffe wie De-Regulierung und Re-Regulierung⁶⁷⁰ angesprochen wird. So bezeichnet der Begriff "Regulierung" "die Gesamtheit des wirtschaftsrechtlichen Instrumentariums zur Steuerung des Verhaltens privater Wirtschaftssubjekte durch Handlungsgebote oder Tätigkeitsverbote"⁶⁷¹. Diese pauschale Definition des Begriffes "Regulierung" wird in bezug auf den Bereich der

⁶⁶³ BVerfGE 73, 118, 123; 74, 297, 326; *Libertus*, ZUM 1996, 394, 395.

⁶⁶⁴ Entgegen der früheren Auffassung, hierbei handle es sich bis auf weiteres um die herkömmliche terrestrische Technik (BVerfGE 73, 118, 123), bezieht das BVerfG mittlerweile auch neue Technologien ein (BVerfGE 83, 238, 299 f.).

⁶⁶⁵ BVerfGE 57, 295, 327; *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 30.

⁶⁶⁶ *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 30.

⁶⁶⁷ Bezogen auf letzteres: *Kuch*, Digitale Zukunftstechniken in: DLM Jahrbuch 1993/94, S. 45.

⁶⁶⁸ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 357), § 6 Rn. 9.

⁶⁶⁹ BVerfGE 7, 198, 208; *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 357), § 6 Rn. 9.

⁶⁷⁰ *Gramlich*, ArchPT 1993, 51, 51.

⁶⁷¹ *Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Allgemeiner Teil, S. 48.

Telekommunikation gem. § 3 Nr. 13 TKG konkretisiert. Hiernach handelt es sich bei "Regulierung" um diejenigen "Maßnahmen, die zur Erreichung der in § 2 Abs. 2 (TKG) genannten Ziele⁶⁷² ergriffen werden und durch die das Verhalten von Telekommunikationsunternehmen beim Angebot von Telekommunikationsdienstleistungen, von Endeinrichtungen oder von Funkanlagen geregelt werden, sowie die Maßnahmen, die zur Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen ergriffen werden". Da Multimediadienste auch als Telekommunikationsdienste zu qualifizieren sind, ist diese Begriffsbestimmung von "Regulierung" auch für die Ermittlung des Gesetzgebungsbedarfs für Multimedia maßgebend und den folgenden Erörterungen zugrunde zu legen.

⁶⁷² Diese sind im einzelnen: Gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG "die Wahrung der Interessen der Nutzer auf dem Gebiet der Telekommunikation und des Funkwesens sowie die Wahrung des Fernmeldegeheimnisses", gem. Nr. 2 "die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs ... auf den Märkten der Telekommunikation", gem. Nr. 3 "die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen ... zu erschwinglichen Preisen", gem. Nr. 4 "die Förderung von Telekommunikationsdiensten bei öffentlichen Einrichtungen", gem. Nr. 5 "die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen ..." sowie gem. Nr. 6 "die Wahrung der Interessen der öffentlichen Sicherheit".

II. Zulässige und erforderliche Regelungsintensität

1. Verfahren

Nunmehr gilt es zu prüfen, ob für die gesetzliche Ausgestaltung der Multimediadienste besondere, über die sich aus der genannten grundgesetzlichen Einordnung unmittelbar ergebenden Anforderungen hinausgehende Regelungsziele zu beachten sind. Hieraus könnten sich Aussagen über die zulässige Intensität einfach-gesetzlicher Regelungen entnehmen lassen.

a) Zulässigkeit einer differenzierenden Regelung der Rundfunkdienste im verfassungsrechtlichen Sinn

Da die Mehrzahl der Multimediadienste dem Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn zuzuordnen sind⁶⁷³, stellt sich jedoch zunächst die Frage, ob die einzelnen Dienste dennoch einer unterschiedlichen gesetzgeberischen Regulierung zugänglich sind.

aa) Die hierzu vertretenen Ansichten

Mit der oben⁶⁷⁴ behandelten Problematik, ob die unterschiedlichen Eigenschaften der Multimediadienste schon bei der Bestimmung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs zu beachten sind oder losgelöst hiervon erst auf der Ebene einfach-gesetzlicher Regulierung, steht die Frage, ob eine zwischen den einzelnen Diensten differenzierende Regulierung für die als Rundfunk zu qualifizierenden Multimediadienste zulässig ist, in einem engen Zusammenhang.

Allerdings ist im Ergebnis weitgehende Einigkeit im Schrifttum dahingehend zu konstatieren, daß die durch das Bundesverfassungsgericht für den herkömmlichen Rundfunk entwickelte Notwendigkeit der Schaffung einer positiven Rundfunkordnung nicht ohne weitere Differenzierung auf die Multimediadienste übertragen werden kann⁶⁷⁵.

Teilweise wird für eine weitgehend starre Anwendung des für den herkömmlichen Rundfunk geltenden Regelungsrahmens plädiert⁶⁷⁶. Die angestrebte differenzierte Regulierung der Multimediadienste wird durch eine enge Auslegung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs erreicht. Dienste, die demnach nicht als Rundfunk einzuordnen sind, können so abweichend von der geltenden Rundfunkordnung geregelt werden. Nach dieser Auffassung wird also das Problem der Regelungsintensität bereits auf der Ebene des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs gelöst.

Demgegenüber nehmen diejenigen, die nahezu alle telekommunikativen Dienste bis auf die reine Individualkommunikation dem Rundfunk zuordnen⁶⁷⁷, auf der einfach-gesetzlichen Ebene Einschränkungen vor. Weisen einzelne Vertreter dieser Ansichten lediglich pauschal darauf hin, daß aus der Zuordnung zum Rundfunkbegriff nicht notwendig folge, daß dieselben Anforderungen und Beschränkungen wie für den traditionellen Rundfunk gelten⁶⁷⁸, wird teilweise konkret eine

⁶⁷³ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. b./c.

⁶⁷⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. aa. (1). (b).

⁶⁷⁵ Hierzu: *Bullinger*, AfP 1996, 1, 2.

⁶⁷⁶ *Müller-Using/Lücke*, ArchPT 1995, 32, 45; *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 675), 2.

⁶⁷⁷ *Pieper/Wiechmann*, a.a.O. (Fn. 119), 92 ("jede elektronische Informationsvermittlung, ... als allgemeinzugängliche Veranstaltung..."); *Eberle*, Aufbruch ins digitale Fernsehzeitalter, S. 14; *ders.*, a.a.O. (Fn. 5), 254 ("jeder Dienst, der sich an die Allgemeinheit wendet und der zugleich ... der Meinungsbildung ... dient").

⁶⁷⁸ *Hoffmann-Riem*, RuF 1995, 125, 136; *Pieper/Wiechmann*, a.a.O. (Fn. 119), 93 f.; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 133), 573 f.

Differenzierung einfach-gesetzlicher Regelungen anhand des Kriteriums der Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung vorgenommen⁶⁷⁹.

Ein weiterer Vorschlag befürwortet – auch aufgrund der bestehenden Probleme, die neuen Dienste in die verfassungsrechtlichen Medienfreiheiten einzuordnen – eine übergreifende Medienfreiheit⁶⁸⁰. Hiernach ist die Frage, wie bei der einfach-gesetzlichen Regulierung der Multimediadienste zu differenzieren ist, im Einzelfall zu bestimmen. Dabei wird auf das Kriterium der Vergleichbarkeit der kommunikationstechnischen Situation mit dem Rundfunk oder der Presse abgestellt⁶⁸¹. Diese Ansicht wurde bereits oben abgelehnt⁶⁸².

Zur Klarstellung sei noch einmal darauf hingewiesen, daß diese Ansichten auf zwei unterschiedliche Ebenen abstellen, die voneinander zu trennen sind. Das ist zum einen – nach der erstgenannten Ansicht – diejenige des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffes und zum anderen – nach den letztgenannten Meinungen – diejenige der auf einfach-gesetzlicher Ebene bestehenden Regelungserfordernisse⁶⁸³. Da der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff – wie gezeigt⁶⁸⁴ – nicht durch die neuen Eigenschaften von Multimediadiensten beeinflusst wird, sind die Ansichten, die hierauf abstellen, abzulehnen.

Daher wird die Regulierung der Multimediadienste im folgenden im Hinblick auf die einfach-gesetzliche Ebene erörtert. Zunächst gilt es jedoch die Zulässigkeit einer abgestuften Regulierung der als Rundfunk einzuordnenden Multimediadienste aufzuzeigen.

bb) Stellungnahme

Hierfür kann auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den medialen Freiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG zurückgegriffen werden.

Grundlage der Gesetzgebung für Rundfunkdienste ist der verfassungsrechtliche Ausgestaltungsvorbehalt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG⁶⁸⁵, nach dem der Gesetzgeber zur Schaffung eines vielfaltgewährenden und –erhaltenden positiven Regelungsrahmens verpflichtet ist⁶⁸⁶.

Vor diesem Hintergrund sieht das Bundesverfassungsgericht die privatrechtliche und privatwirtschaftliche Struktur der Presse als verfassungsgemäß an⁶⁸⁷, da diese Struktur den Schutz der Pressefreiheit in den gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnissen hinreichend realisiert. Demgegenüber konstatiert das Bundesverfassungsgericht eine hervorgehobene Bedeutung des Rundfunks. Hiernach ist der individualrechtliche Kern der Rundfunkfreiheit durch deren objektiv-rechtliche Gewährleistungsschicht überlagert⁶⁸⁸. "Als dienende Freiheit"⁶⁸⁹ schützt sie zwar auch die Interessen des Grundrechtsträgers⁶⁹⁰, wird jedoch primär im Interesse freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung gewährleistet⁶⁹¹. Aus der Qualifizierung der Rundfunkfreiheit als einer dem Prozeß der freien Meinungsbildung dienenden Freiheit folgt, daß die Bedeutung des Grundrechtes der Rundfunkfreiheit nicht nur in der Funktion als Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen liegt, sondern darüber hinaus in dem Erfordernis einer positiven Ordnung für die Sicherstellung der

⁶⁷⁹ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 164; Scherer, a.a.O. (Fn. 659), 218.

⁶⁸⁰ Degenhart, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Rn. 310; Bullinger, a.a.O. (Fn. 301), § 142 Rn. 4.

⁶⁸¹ Bullinger, a.a.O. (Fn. 301), § 142 Rn. 4.

⁶⁸² Siehe (bereits) oben, Teil 2. A. I.

⁶⁸³ Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 141 f.

⁶⁸⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. 4. a. aa. (1)/(2).

⁶⁸⁵ Scherer, a.a.O. (Fn. 659), 218; Gersdorf, a.a.O. (Fn. 3), S. 60 f.

⁶⁸⁶ BVerfGE 57, 295, 319 f.; 73, 118, 152 ff.; 74, 297, 323 f.; 83, 238, 295 f.; 87, 181, 197 f.; 89, 144, 152; 90, 60, 88.

⁶⁸⁷ BVerfGE 57, 295, 323.

⁶⁸⁸ Eberle/Gersdorf, Der grenzüberschreitende Rundfunk, S. 33 ff.

⁶⁸⁹ BVerfGE 57, 295, 319; 83, 238, 295 f.; 87, 181, 197; 90, 60, 87.

⁶⁹⁰ BVerfGE 73, 118, 171; BVerfG NJW 1991, 1943

⁶⁹¹ BVerfGE 83, 238, 315.

Meinungsvielfalt im Rundfunk⁶⁹². Zur Schaffung dieser positiven Rundfunkordnung ist der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes verpflichtet⁶⁹³.

Bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht aber stets den weiten Spielraum des Gesetzgebers betont. Auch ein Vergleich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Presse- und zur Rundfunkfreiheit zeigt, daß dem Gesetzgeber unabhängig von der verfassungsrechtlichen Qualifizierung der Mediendienste und medialen Anwendungsformen regelmäßig eine größere Anzahl von Optionen zur Verfügung stehen⁶⁹⁴. Der Gesetzgeber hat dabei jedoch stets das Normziel des Art. 5 Abs. 1 GG zu beachten, die freie Meinungsbildung durch den Rundfunk zu gewährleisten⁶⁹⁵.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß sich die anzuwendenden Regelungsmittel mit der letztgenannten Ansicht nicht allein nach der Einordnung eines Dienstes in die verfassungsrechtlichen Grundfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern nach der für die Meinungsbildung relevanten Beschaffenheit (*publizistische Relevanz*) des jeweiligen Dienstes bestimmen. Daher können multimediale Rundfunkdienste trotz ihrer Einordnung in den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff in unterschiedlicher Weise reguliert werden, wobei insbesondere auch Abweichungen von der herkömmlichen Rundfunkregulierung rechtmäßig sind. Eine restriktive Auslegung des Rundfunkbegriffes oder die Einführung einer übergreifenden Medienfreiheit sind daher zur Lösung jedenfalls dieses Problems nicht notwendig.

b) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Aus den vorhergehenden Ausführungen⁶⁹⁶ ergibt sich, daß der Regelungsbedarf sowie die zur Verfügung stehenden Ausgestaltungsmöglichkeiten von multimedialen Diensten der Massenkommunikation sich gerade auch aus der Beschaffenheit der einzelnen Dienste, also ihrer spezifischen für die Meinungsbildung relevanten Eigenschaften (*publizistische Relevanz*) ergeben⁶⁹⁷.

Fraglich ist, ob dieses für massenkommunikative Dienste ermittelte Ergebnis auf individualkommunikative Multimediendienste übertragen werden kann. Hierfür ist zu beachten, daß die Grundrechtsgewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 GG in einem inneren Zusammenhang mit dem Begriff der Meinung stehen. Diese Grundrechte werden als für die freiheitliche Grundordnung konstituierend angesehen, da erst sie die ständige geistige Auseinandersetzung ermöglichen und so die Grundlage jeder Freiheit sind⁶⁹⁸. Aufgrund dieses übergreifenden Schutzzwecks aller Freiheitsgewährleistungen des Art. 5 Abs. 1 GG ist es möglich, die für massenkommunikative Dienste auf der Grundlage der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ermittelten verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Gesetzgebung auf die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Individualkommunikation zu übertragen. Demnach ist auch der Gesetzgebungsbedarf für individualkommunikative Multimediendienste weniger anhand ihrer verfassungsrechtlichen Einordnung als vielmehr nach den *spezifischen Eigenschaften* und *Situationen* der einzelnen Dienste zu bestimmen. Zu beachten ist allerdings, daß bei individualkommunikativen Diensten im Gegensatz zu massenkommunikativen Diensten ihre Bedeutung für die Meinungsbildung zur Ermittlung der gesetzgebungsrelevanten Eigenschaften in den Hintergrund tritt.

⁶⁹² Das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner früheren Begründung für die Annahme einer Sondersituation des Rundfunks auf die Knappheit der Sendefrequenzen und den hohen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen ab (BVerfGE 12, 205, 261; *Schroeder*, a.a.O. (Fn. 236), 472). Beide Kriterien sind aufgrund der technischen Entwicklung weitgehend obsolet geworden. Nunmehr wird die Sondersituation des Rundfunks mit der Bedeutung des Rundfunks für die freie Meinungsbildung begründet (BVerfGE 73, 118, 156 f.).

⁶⁹³ BVerfGE 57, 295, 319 f.; 73, 118, 152 ff.; 74, 297, 323 f.; 83, 238, 295 f.; 87, 181, 197 f.; 89, 144, 152; 90, 60, 88.

⁶⁹⁴ Insbesondere: BVerfGE 12, 205, 262; 57, 295, 321; 83, 238, 296.

⁶⁹⁵ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 149 f.; *Scherer*, a.a.O. (Fn. 659), 218; siehe hierzu *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Rn. 444 ff.; *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 302), 586.

⁶⁹⁶ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. II. 1. a. bb.

⁶⁹⁷ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 141 f., 149 f.; *ders.*, a.a.O. (Fn. 133), 568, 573 f.; *Scherer*, a.a.O. (Fn. 659), 218; *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 678), 136; *Pieper/Wiechmann*, a.a.O. (Fn. 119), 93.

⁶⁹⁸ BVerfGE 7, 198, 208; 20, 56, 97; 27, 71, 81; *Starck*, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 1.

Bei der Gesetzgebung ist zu beachten, daß voneinander abweichende Regelungen dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG genügen müssen. Eine etwaige gesetzgeberische Ungleichbehandlung ist demnach nur dann rechtmäßig, wenn ein sachlich gerechtfertigter Grund hierfür vorliegt⁶⁹⁹.

2. Kriterien zur Feststellung der für einzelne Dienste erforderlichen Regelungsintensität

Fraglich ist nunmehr, nach welchen konkreten Kriterien der Regelungsbedarf bei einzelnen Diensten zu beurteilen ist.

Diese weitergehende Differenzierung ist insbesondere für Dienste der Massenkommunikation notwendig, da sich – wie gezeigt⁷⁰⁰ – die Regelungsintensität nach den für die publizistische Relevanz der einzelnen Dienste bedeutsamen Eigenschaften bestimmt. Je größer der Einfluß eines Dienstes auf die öffentliche Meinungsbildung ist, desto wichtiger ist eine entsprechende Regulierung um sicherzustellen, daß der jeweilige Dienst die Vielfalt der Meinungen hinreichend darstellt. Mithin ist nach dem Kriterium der Bedeutung des einzelnen Multimediadienstes für die Meinungsbildung das für den jeweiligen Dienst notwendige Regulierungsmittel zu bestimmen. Hierfür gilt es demnach das Merkmal der publizistischen Relevanz näher zu erfassen, wofür diejenigen Eigenschaften von Multimediadiensten zu ermitteln sind, die Einfluß auf die Meinungsbildung der Nutzer ausüben.

Wie im Rahmen der Erörterung des Kriteriums der publizistischen Relevanz erläutert⁷⁰¹, ist hinsichtlich der Inhalte nach ihrer Suggestivwirkung zu differenzieren. So entfalten beispielsweise Bewegtbilder eine wesentlich größere Einflußkraft auf die Nutzer als stehende Bilder oder bloßer Text. Zudem sind die Inhalte der Dienste nach ihrer Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung zu unterscheiden. Erfolgt über einen Dienst lediglich eine Übertragung von Daten oder zum Beispiel das Angebot von Computersoftware, ist diesem Dienst eine geringe publizistische Relevanz zuzuerkennen. Werden hingegen politische Inhalte übertragen, ist in ihnen ein wesentlicher Beitrag für die öffentliche Meinungsbildung zu sehen. Mithin ist die Art der verbreiteten Inhalte von wesentlichem Einfluß auf die Meinungsbildung.

Zudem wurde bereits darauf eingegangen, daß die technische Beschaffenheit der einzelnen Dienste den Umfang sowie die Art und Weise ihrer Nutzung bestimmt⁷⁰². Diese Nutzungsmodalitäten der Multimediadienste sind für ihre Suggestivkraft von großer Bedeutung.

Während zum Beispiel die Inhalte der Verteil- und Zugriffsdienste vor allem durch den Anbieter bestimmt werden, selektiert der Nutzer im Falle der Abrufdienste schon vor der Rezeption die angebotenen Inhalte nach seinen Vorlieben. Der Anbieter elektronisch verbreiteter Inhalte kann in diesem Fall nur in geringerem Maße Einfluß auf die Meinungsbildung des Nutzers nehmen. Mithin ist die Suggestivkraft von Abrufdiensten eher gering zu bewerten. Zu beachten ist auch, daß die Inhalte der Verteil- und Zugriffsdienste zeitgleich an die "Allgemeinheit" ausgestrahlt werden. Bei Zugriffsdiensten erfolgt dies lediglich mehrmals in bestimmten zeitlichen Abständen. Demgegenüber werden die Inhalte der Abrufdienste erst auf den Abruf des einzelnen Nutzers an diesen übertragen. Zwar ist es denkbar, daß eine große Anzahl von Nutzern zeitgleich Inhalte abrufen, ebenso ist es aber auch möglich, daß die Inhalte der Abrufdienste schrittweise in größeren zeitlichen Abständen abgerufen werden. In diesem Fall ist die Wirkung dieser Inhalte auf die Meinungsbildung der gesamten Gruppe der Nutzer von Multimediadiensten stark verzögert. Aufgrund dessen ist eine geringere publizistische Relevanz der Abrufdienste im Verhältnis zu den Verteil- und Zugriffsdiensten zu konstatieren. Das gilt gerade auch für Dienste der Individualkommunikation, die Inhalte nur an individuell bestimmte Nutzer übertragen. Mithin hat auch die Art der Verbreitung von Diensten Einfluß auf die Meinungsbildung.

⁶⁹⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. II. 8.

⁷⁰⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. II. 1. a. aa. / bb.

⁷⁰¹ Siehe (bereits) oben, Teil 1. B. I. 4. a. aa. (1). (b).

⁷⁰² Siehe (bereits) oben, Teil 1. B. I. 1.

Hiernach sind aufgrund ihres starken Einflusses auf die Meinungsbildung sowie ihrer Bedeutung für die Suggestivwirkung die Kriterien *Art der übertragenen Inhalte* und genutzte *Verbreitungsform* die zentralen Merkmale für die publizistische Bedeutung eines Dienstes⁷⁰³.

E. Zusammenfassung

Für die Abgrenzung der Massenkommunikation von der Individualkommunikation ist auf das Kriterium der "*Allgemeinheit*" des Empfängerkreises abzustellen⁷⁰⁴. Hiernach sind grundsätzlich sowohl multimediale Zugriffs- als auch Abrufdienste der Massenkommunikation zuzuordnen. Als Individualkommunikation sind nur diejenigen Dienste zu qualifizieren, die sich nicht an eine "beliebige Öffentlichkeit" wenden. Hierbei handelt es sich insbesondere um Videokommunikation, Videokonferenzen und Tele-Kooperation⁷⁰⁵.

Die massenkommunikativen multimedialen Verteil-, Abruf- und Zugriffsdienste werden vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erfaßt, soweit sie Inhalte verbreiten, die geeignet sind, auf die Meinungsbildung einzuwirken⁷⁰⁶. Die den elektromagnetischen Vertriebsweg nutzenden Multimediadienste sind grundsätzlich nicht der Presse zuzuordnen.

Individualkommunikative, aber auch massenkommunikative Multimediadienste sind grundsätzlich in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG einbezogen, wobei von einer weiten Auslegung⁷⁰⁷ der Gewährleistungen ausgegangen wird.

Verkörperte Multimediaprodukte wie beispielsweise die CD sind in den Schutzbereich der Pressefreiheit einzuordnen⁷⁰⁸.

Die Anbieter von Multimediadiensten erfahren darüber hinaus verfassungsrechtlichen Schutz durch eine Vielzahl weiterer verfassungsrechtlicher Gewährleistungen⁷⁰⁹.

Bei der einfach-gesetzlichen Regelung von Multimediadiensten sind die Vorgaben und Grenzen der Verfassung zu beachten. Die Art und Weise der Regelung von Multimediadiensten bestimmt sich insbesondere nach der publizistischen Relevanz des einzelnen Dienstes, die anhand der Kriterien "Art der Verbreitung" sowie "Art der Inhalte" zu ermitteln ist⁷¹⁰.

⁷⁰³ Schroeder, a.a.O. (Fn. 236), 472.

⁷⁰⁴ A.A. Schmitt Glaeser, a.a.O. (Fn. 264), S. 186.

⁷⁰⁵ BT-Drucks. 13/2475, vom 28.09.1995, S. 48.

⁷⁰⁶ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. b. aa. und Teil 2. B. I. 4. c.

⁷⁰⁷ Siehe (bereits) oben, Teil 2. A. I./III.

⁷⁰⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. b. bb.

⁷⁰⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. II. 1. – 8.

⁷¹⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. II. 1. b. und Teil 2. D. II. 2.

Teil 3. Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern

Das Anliegen der vorliegenden Arbeit besteht darin, den einfach-gesetzlichen Regelungsbedarf für Multimedia zu ermitteln. Anlaß hierfür geben die neuen elektronischen Dienste und Anwendungsformen. Aufgrund der vielfältigen Erscheinungsformen von Multimedia ergeben sich auch Überschneidungen der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen. Der Grund hierfür ist insbesondere die zunehmende Überlagerung von Individual- und Massenkommunikation⁷¹¹. Eine eindeutige Trennung der Kompetenzen von Bund und Ländern⁷¹² wird demnach zunehmend erschwert⁷¹³. Die nachfolgende Untersuchung zielt daher darauf ab, diese Rechtsunsicherheit durch eine eindeutige Zuordnung der Regelungskompetenzen zu beseitigen.

Teilweise wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur zur Bewältigung dieser Probleme eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern befürwortet. Hiernach sollte durch eine Verfassungsänderung eine Bund und Ländern gemeinsam zustehende Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für Kommunikation bzw. Medien geschaffen werden⁷¹⁴. Unabhängig davon, ob eine derartige Verfassungsänderung grundsätzlich zu befürworten ist, erscheint sie jedoch derzeit angesichts der medienpolitischen Positionen von Bund und Ländern unwahrscheinlich⁷¹⁵. So haben der Bund und die Länder mit dem IuKDG und dem Mediendienste-Staatsvertrag jeweils eigenständige Regelungswerke für Multimediadienste erlassen⁷¹⁶.

Es ist daher erforderlich, die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen anhand der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung zu ermitteln.

A. Gesetzgebungskompetenzen

Zwischen Bund und Ländern ist die Einordnung der Multimediadienste in die Regelungskompetenzen des Grundgesetzes umstritten⁷¹⁷. Die Länder qualifizieren die neuen Dienste in weiter Auslegung des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs als Erscheinungsformen der Rundfunkfreiheit oder anderer Massenmedien. Diese aber sind verfassungsrechtlich der Regelungskompetenz der Länder zugeordnet. Der Bund vertritt hingegen eine enge Interpretation des verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriffs⁷¹⁸. Außerdem ordnet er die wirtschaftsbezogenen Dienste dem Recht der Wirtschaft zu und beansprucht die Verantwortung für ihre Regelung.

⁷¹¹ Seeger, Digitalisierung des Fernsehens, in: Kubicek/Müller/Raubold/Roßnagel (Hrsg.), Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1994, S. 22, 229; Baan, Elektronische Produkte, in: Alfred Herrhausen Gesellschaft für Internationalen Dialog (Hrsg.), Multimedia. Eine revolutionäre Herausforderung, 1995, S. 73, 80; Degenhart, a.a.O. (Fn. 302), 585; Holznagel, a.a.O. (Fn. 1), 17.

⁷¹² Siehe (bereits) oben, Teil 2. A. I.

⁷¹³ Degenhart, a.a.O. (Fn. 302), 585; in diesem Sinn mit weiteren Beispielen auch: Ring, ZUM 1996, 448, 450.

⁷¹⁴ Stammeler, a.a.O. (Fn. 298), 104 ff.

⁷¹⁵ Ladeur, a.a.O. (Fn. 326), 619.

⁷¹⁶ Hierbei bestanden zwischen Bund und Ländern unterschiedliche Positionen über die Gesetzgebungsbefugnis für einzelne Multimediadienste. Diese Differenzen wurden im Hinblick auf die Schaffung des IuKDG und des Mediendienste-Staatsvertrages durch eine Vereinbarung beigelegt. Zu beachten ist jedoch, daß die verfassungsrechtlich eingeräumten Gesetzgebungskompetenzen nicht dispositiv sind. Fraglich ist demnach, ob Bund und Länder für die durch sie getroffenen Regelungen gesetzgebungsbefugt sind. Hierauf wird im folgenden eingegangen.

⁷¹⁷ Im einzelnen hierzu: Kreile, in: Schwarz, (Hrsg.), Recht im Internet, 10–2.1., S. 3. An diesen grundlegenden Differenzen ändert auch die lediglich im Hinblick auf die Schaffung des IuKDG und des Mediendienste-Staatsvertrages getroffene Vereinbarung über die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern nichts, da die verschiedenen Auffassungen wohl unabhängig von dieser Übereinkunft fortbestehen.

⁷¹⁸ Ladeur, a.a.O. (Fn. 326), 618.

I. Grundsatz der Trennung zwischen Bundes- und Länder-Gesetzgebungskompetenzen

Das Grundgesetz ist durch den Grundsatz der Trennung zwischen Bundes- und Länder-Gesetzgebungskompetenzen gem. Art. 70 GG i.V.m. Art. 30 GG gekennzeichnet. Hiernach sind die Länder für die Gesetzgebung zuständig, soweit dem Bund im Grundgesetz nicht eine ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungskompetenz oder eine Grundsatzkompetenz zugewiesen ist⁷¹⁹.

Im Zentrum der vorliegenden Diskussionen steht die Rundfunkkompetenz. Das resultiert aus der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung für die Gesetzgebung und Verwaltung bezüglich der Multimediendienste⁷²⁰, welche durch die Zuweisung des Rundfunkrechts an die Länder und des Telekommunikationsrechts an den Bund gekennzeichnet ist⁷²¹. Hiernach obliegt den Ländern die Gesetzgebung für den kulturellen Bereich, also die organisatorischen und inhaltlichen Aspekte des Rundfunks. Demgegenüber ist dem Bund, durch den Kompetenztitel für Fernmeldewesen beziehungsweise Telekommunikation gem. Art. 73 Nr. 7 GG, die ausschließliche Regelung des sendetechnischen Bereiches des Rundfunks unter Ausschluß der Studiotechnik zugewiesen, nicht aber der Rundfunk als Ganzes⁷²². Da dem Bund mithin nur die Regelung und Verwaltung der Sendetechnik zusteht, sind für die Regelung der Multimediendienste, die dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff unterfallen, unter kompetentiellen Gesichtspunkten allein die Länder zuständig.

Neben den geschriebenen Kompetenzen sind auch "ungeschriebene" anerkannt. Sie weisen dem Bund, trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Zuweisung in der Verfassung, die Gesetzgebungszuständigkeit für einzelne Bereiche zu. Es handelt sich hierbei um die Kompetenzzuweisungen aufgrund Sachzusammenhangs, Natur der Sache und Annexkompetenz, welche im einzelnen folgendes beinhalten:

- Eine Zuständigkeit kraft *Sachzusammenhang*⁷²³ besteht, wenn der betreffende Regelungsbereich mit einem der in Art. 73 ff. GG genannten Gebiete in einem notwendigen und untrennbaren Sachzusammenhang steht⁷²⁴. Erforderlich ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts des weiteren, daß "eine dem Bund zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerläßliche Voraussetzung für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie" ist⁷²⁵.
- Die *Annexkompetenz*⁷²⁶ begründet, anders als die Kompetenz kraft Sachzusammenhangs, nicht die Ausdehnung einer zugewiesenen Materie auf eine andere, nicht zugewiesene. Vielmehr weitet sie eine zugewiesene Kompetenz aus. Sie begründet die Zuständigkeit für Fragen, die bei der Vorbereitung und Durchführung einer zugewiesenen Kompetenz entstehen⁷²⁷.
- Die *Kompetenz kraft Natur der Sache*⁷²⁸ betrifft Fragen, die begriffsnotwendig durch den Bund zu regeln sind. Das ist der Fall, wenn eine sinnvolle Regelung durch die Länder zwingend ausgeschlossen ist, da die Regelung für das Bundesgebiet nur einheitlich erfolgen kann⁷²⁹. Im einzelnen handelt es sich um:

⁷¹⁹ BVerfGE 10, 89, 101; 12, 205, 228; *Bullinger/Mestmäcker*, a.a.O. (Fn. 308), S. 157.

⁷²⁰ Siehe hierzu: *Scherer*, a.a.O. (Fn. 155), S. 609 ff., 645 ff.; *Schmitt Glaeser*, a.a.O. (Fn. 264), S. 46 ff.

⁷²¹ BVerfGE 12, 205, 225 ff.; *Degenhart*, a.a.O. (Fn. 302), 584.

⁷²² Für Art. 73 Nr. 7 GG a.F.: BVerfGE 12, 205, 225; für Art. 73 GG n.F. haben sich keine Änderungen ergeben.

⁷²³ Vgl. hierzu: *Stern*, Staatsrecht, Band II, § 37 II 5 a, S. 610 f.; *Bullinger*, AöR 1971, 237, 238.

⁷²⁴ Vgl. grundlegend hierzu: BVerfGE 3, 407, 423.

⁷²⁵ BVerfGE 3, 407, 421.

⁷²⁶ Siehe hierzu: *Maunz*, in: *Maunz/Dürig* u.a., Grundgesetz, Kommentar, Art. 30 Rn. 12 ff.

⁷²⁷ BVerfGE 3, 407, 433; 8, 143, 150; *Schmidt-Bleibtreu*, a.a.O. (Fn. 591), Vorb. Art. 70 Rn. 6; *Maunz*, a.a.O. (Fn. 726), Art. 70 Rn. 49; v. *Mutius*, Jura, 1986, 498, 500; nach a.A. ist die Annexkompetenz aufgrund bestehender Abgrenzungsprobleme ein Unterfall der Kompetenz kraft Sachzusammenhangs, siehe hierzu: *Stern*, a.a.O. (Fn. 723), § 37 II 5 a, S. 611; v. *Münch*, a.a.O. (Fn. 507), Art. 70 Rn. 20; *Katz*, Staatsrecht, Rn. 430.

⁷²⁸ Siehe hierzu: *Stern*, a.a.O. (Fn. 723), § 37 II 5 b, S. 612; *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 723), 238.

⁷²⁹ BVerfGE 12, 205, 250; 26, 246, 257.

- "Aufgaben, die sich unmittelbar aus dem Wesen der verfassungsmäßigen Organisation des Bundes ergeben"⁷³⁰ und
- die Wahrnehmung gesamtdeutscher Interessen⁷³¹.

II. Bundeskompetenzen

1. Ausschließliche Bundeskompetenz gem. Art. 71 GG i.V.m. Art. 73 GG

Art. 71 und Art. 73 GG regeln die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. In Art. 73 GG sind die Kompetenzen des Bundes weitgehend erschöpfend aufgezählt. Daneben sehen einige weitere hier nicht gegenständliche Verfassungsvorschriften ein Bundesgesetz und damit eine ausschließliche Bundeszuständigkeit vor⁷³². Als Bundeskompetenz für die inhaltliche Regelung von Multimediadiensten kommt insbesondere Art. 73 Nr. 7 GG (Postwesen und Telekommunikation) in Betracht.

a) Die Kompetenz für Postwesen und Telekommunikation

Der im Zuge der 2. Postreform⁷³³ in den Art. 73 Nr. 7 GG durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 30.08.1994⁷³⁴ eingefügte Begriff "Telekommunikation" ersetzt den Begriff "Fernmeldewesen" des Art. 73 Nr. 7 GG a.F.⁷³⁵, um eine Anpassung an den internationalen Sprachgebrauch⁷³⁶ zu erreichen⁷³⁷. Eine inhaltliche Änderung des Kompetenzbereiches wollte der Gesetzgeber damit aber ausdrücklich nicht verbinden⁷³⁸. Auch das Verhältnis der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern im Bereich der Telekommunikation wird hierdurch nicht berührt⁷³⁹. Zur Erläuterung der Gesetzgebungskompetenzen für Multimedia kann demnach auch die Rechtsprechung und Literatur zum Art. 73 Nr. 7 GG a.F. herangezogen werden.

Demzufolge ist zunächst die Offenheit des Begriffes "Fernmeldewesen" für neue technische Entwicklungen zu konstatieren⁷⁴⁰. Hiernach umfaßt das Fernmeldewesen auch alle auf teilweise neuen bzw. modifizierten Techniken beruhenden Multimediadienste.

Inhaltlich ist der Begriff "Fernmeldewesen"⁷⁴¹ bzw. "Telekommunikation" gem. Art. 73 Nr. 7 GG in Hinsicht auf Rundfunkdienste nach verbreiteter Ansicht ausschließlich auf die Sendetechnik einschließlich der technischen Einrichtungen am Anfang und Ende des Übermittlungsvorganges bezogen⁷⁴². Grund hierfür ist die Annahme eines größeren Sachzusammenhangs von organisatorischen

⁷³⁰ BVerfGE 3, 407, 422; v. Münch, a.a.O. (Fn. 507), Art. 70 Rn. 21; speziell zur Frage der Bundeshauptstadt: Hufen, NJW 1991, 1321; Wochner, ZRP 1991, 207; Spies, JA 1991, 195.

⁷³¹ BVerfG NJW 1991, 1667, 1668.

⁷³² Siehe hierzu ausführlich: Maunz, a.a.O. (Fn. 726), Art. 73 Rn. 8.

⁷³³ Hierzu ausführlich: Gramlich, a.a.O. (Fn. 69), 2787 f.; Rottmann, ArchPT 1994, 193 ff.

⁷³⁴ BGBl. I S. 2245; siehe auch: Battis, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, Art. 143 b Rn. 2.

⁷³⁵ Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 73 Rn. 17; Gramlich, a.a.O. (Fn. 598), 102; Bullinger, a.a.O. (Fn. 7), 391.

⁷³⁶ BT-Drucks. 12/6717, S. 3.

⁷³⁷ BR-Drucks. 114/94, S. 6; Gramlich, a.a.O. (Fn. 598), 102; ders., a.a.O. (Fn. 633), 194; Scherer, CR 1994, 418, 422.

⁷³⁸ BT-Drucks. 12/7269; BR-Drucks., a.a.O. (Fn. 737), S. 6; Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 73 Rn. 17; Gramlich, a.a.O. (Fn. 633), 194; Scherer, a.a.O. (Fn. 737), 422.

⁷³⁹ Scherer, a.a.O. (Fn. 737), 419.

⁷⁴⁰ Plagemann, ZUM 1986, 518, 520. Das läßt sich auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu dem – dem Begriff "Fernmeldewesen" verwandten – Begriff "Fernmeldeanlage" entnehmen (siehe (bereits) oben, Teil 1. A. III. 2.).

⁷⁴¹ Ausführlich zum Begriff "Fernmeldewesen": Plagemann, a.a.O. (Fn. 740), 518 ff.

⁷⁴² BVerfGE 12, 205, 229, 236 f.; 46, 120, 144; 74, 297, 350 ff. Für T-Online bzw. Btx: Maunz, a.a.O. (Fn. 726), Art. 74 Rn. 5; Scherer, a.a.O. (Fn. 737), 422; Plagemann, a.a.O. (Fn. 740), 521.

und inhaltlichen Fragen mit der Medienhoheit der Länder⁷⁴³. Festzustellen ist daher zunächst, daß der Bund für alle Multimediadienste, unabhängig von der Zuordnung zur Rundfunkfreiheit, für die Regelung sendetechnischer Fragen zuständig ist.

Fraglich ist jedoch, ob dem Bund darüber hinaus aufgrund der Telekommunikationskompetenz auch die Befugnis zur Regelung organisatorischer und inhaltlicher Fragen von Multimedia eingeräumt ist. Hinsichtlich der Multimediadienste, die als Rundfunk einzustufen sind, besteht unstreitig die ausschließliche Regelungskompetenz der Länder. Eine Kompetenz des Bundes zur Regelung inhaltlicher Aspekte kommt demnach allein für Dienste der Individualkommunikation in Betracht.

Nach verbreiteter Ansicht ist der Telekommunikationskompetenz allein ein sendetechnischer Zuschnitt zuzubilligen⁷⁴⁴. Inhaltsbezogene Kompetenzen können hiernach von vornherein nicht aus Art. 73 Nr. 7 GG hergeleitet werden.

Eine Regelungskompetenz des Bundes für inhaltliche Fragen könnte sich jedoch aus dem Gesichtspunkt des *Sachzusammenhangs* ergeben⁷⁴⁵. Nach dem gegenwärtigen Stand der Entwicklung von Multimedia ist jedoch kein Fall ersichtlich⁷⁴⁶, in dem für die Regelung der Technik die gleichzeitige Regelung inhaltlicher Fragen unerlässlich wäre⁷⁴⁷.

Des weiteren könnte dem Bund eine Gesetzgebungszuständigkeit kraft *Annexkompetenz*⁷⁴⁸ zugewiesen sein. Dies erfordert, daß bei der Vorbereitung und Durchführung einer zugewiesenen Kompetenz Regelungsbedarf entsteht⁷⁴⁹, so daß die Kompetenz gem. Art. 73 Nr. 7 GG ausgeweitet werden muß.

Hiergegen wird eingewandt, daß die Annahme einer Annexkompetenz diese Rechtsfigur "überstrapaziert"⁷⁵⁰. Nach dieser Meinung ist der Bund aufgrund von Art. 73 Nr. 7 GG, unabhängig vom Charakter der Dienste als massenkommunikativ oder individualkommunikativ, allein zur Regelung technischer Fragen befugt.

Hierfür spricht die Auslegung nach dem Wortlaut. "Telekommunikation" i.S.d. Art. 73 Nr. 7 GG ist ein technischer, am Vorgang der Übermittlung von Signalen orientierter Begriff⁷⁵¹. Dieser Definition des Bundesverfassungsgerichts entspricht die einfach-gesetzliche Legaldefinition des Begriffs "Telekommunikation" in § 3 Nr. 16 TKG. Hiernach wird "Telekommunikation" als "der technische Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Nachrichten jeglicher Art ..." definiert⁷⁵². Da keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich sind, daß "Telekommunikation" im verfassungsrechtlichen Sinn abweichend vom Wortlaut auch inhaltliche Aspekte umfaßt, ist davon auszugehen, daß diese Kompetenzzuweisung auf die Übertragungstechnik beschränkt ist und keine inhaltlichen Aspekte einbezieht⁷⁵³.

Zur Begründung wird zudem teilweise die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts im Ersten Fernsehurteil⁷⁵⁴ angeführt. Hierin wird die damalige Rechtsauffassung des Bundes, der aufgrund Art. 73

⁷⁴³ BVerfGE 12, 205, 237; *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 7), 391.

⁷⁴⁴ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 59; *Rudolf/Meng*, a.a.O. (Fn. 475), S. 24 f.; *Platho*, FuR 1981, 337, 343.

⁷⁴⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. I.

⁷⁴⁶ Für T-Online bzw. Btx: *König*, a.a.O. (Fn. 341), S. 52.

⁷⁴⁷ BVerfGE 12, 205, 227, 237.

⁷⁴⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. I.

⁷⁴⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. I.

⁷⁵⁰ *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 59.

⁷⁵¹ Vgl. für den kongruenten Begriff Fernmeldewesen: BVerfGE 12, 205, 226.

⁷⁵² "Übertragungswege" werden gem. § 3 Nr. 22 TKG als "Telekommunikationsanlagen in Form von Kabel- oder Funkverbindungen mit ihren übertragungstechnischen Einrichtungen ... einschließlich ihrer Absatzeinrichtungen" definiert. Diese Begriffsbestimmung steht allerdings einer Differenzierung der Telekommunikationsdienste anhand weiterer Kriterien wie ihrem Inhalt oder der Qualifizierung als Individual- oder Massenkommunikation nicht entgegen.

⁷⁵³ *Platho*, a.a.O. (Fn. 744), 343; *Rudolf/Meng*, a.a.O. (Fn. 475), S. 24 f.

⁷⁵⁴ BVerfGE 12, 205, 225.

Nr. 7 GG für sich eine Annexkompetenz für organisatorische und inhaltliche Bereiche des Rundfunks beansprucht hat, als verfassungswidrig bewertet⁷⁵⁵.

Diese Entscheidung stellt auf die Bedeutung des Rundfunks für die öffentliche Meinungsbildung ab⁷⁵⁶. So ist gerade der Rundfunk für die Eigenständigkeit der Länder in politischer und kultureller Hinsicht von herausragender Bedeutung. Daher weist das Bundesverfassungsgericht unter Beachtung der Medienhoheit der Länder diesen die Regelungskompetenz für inhaltliche und organisatorische Fragen des Rundfunks zu⁷⁵⁷. Im Gegensatz zum Rundfunk wird dem Fernmeldewesen lediglich eine dienende Funktion eingeräumt. Nach dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts berechtigt die Fernmeldekompetenz gem. Art. 73 Nr. 7 GG den Bund allein zur Regelung technischer, nicht aber inhaltlicher Aspekte⁷⁵⁸.

Gegen diese Auffassung wird ferner eingewandt, daß sie außer acht läßt, daß Gegenstand dieser Bundesverfassungsgerichtsentscheidung (Erstes Fernsehurteil) ein Dienst der Massenkommunikation war⁷⁵⁹.

Tragende Erwägung für die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ist der große Einfluß des Rundfunks auf die öffentliche Meinungsbildung. Nichtrundfunkdienste, insbesondere individualkommunikative Dienste, entfalten jedoch keine entsprechende Bedeutung für die kulturelle und politische Eigenständigkeit der Länder. Nach dieser Meinung erfordert es die Medienhoheit der Länder daher nicht, den Ländern auch die Gesetzgebungsbefugnis für inhaltliche Aspekte der Individualkommunikation einzuräumen⁷⁶⁰. Daher komme diesem Urteil keine Aussagekraft für die inhaltliche Regelungskompetenz für individualkommunikative Dienste zu⁷⁶¹.

Für eine inhaltliche Regelungskompetenz des Bundes für Dienste der Individualkommunikation gem. Art. 73 Nr. 7 GG wird teilweise die historische Auslegung⁷⁶² des Begriffes Telekommunikation angeführt⁷⁶³. Ursprünglich stand dem Deutschen Reich aufgrund der ausschließlichen Fernmeldehoheit die Regelung des Telegraphen- und Fernmeldeverkehrs, also der organisatorischen sowie inhaltlichen Aspekte der Individualkommunikation zu⁷⁶⁴. So hatte die Reichsgewalt nach Art. 41 Abs. 1 RV 1849 das Recht der Gesetzgebung und Oberaufsicht über das Postwesen⁷⁶⁵. Auch nach der RV 1871 hatte der Kaiser gem. Art. 50 Abs. 1 RV 1871 das ausschließliche Recht, die Post- und Telegraphenverwaltung zu leiten⁷⁶⁶. Unter der Weimarer Reichsverfassung war ebenfalls eine inhaltliche und organisatorische Regelungskompetenz des Reichs für individualkommunikative Dienste anerkannt. So bestimmte Art. 88 Abs. 1 WRV: "Das Post- und Telegraphenwesen samt dem Fernsprechwesen ist ausschließlich Sache des Reiches"⁷⁶⁷. Diese Regelungskompetenz stand in engem sachlichen Zusammenhang mit der Organisation und dem Betrieb einer Reichseinrichtung des Fernmeldewesens⁷⁶⁸. Nach Ansicht derer, die eine inhaltliche Regelungskompetenz des Bundes für Dienste der Individualkommunikation bejahen, kann auch nach Einführung des Grundgesetzes dem Art. 73 Nr. 7 GG eine entsprechende Regelungskompetenz entnommen werden, da es sich hierbei um eine Nachfolgeregelung des Art. 88 Abs.

⁷⁵⁵ BVerfGE 12, 205, 225.

⁷⁵⁶ *Ferger/Junker*, a.a.O. (Fn. 343), 441; *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 521.

⁷⁵⁷ *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 521.

⁷⁵⁸ BVerfGE 12, 205, 225; so auch: *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 521.

⁷⁵⁹ *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 521; siehe zur Problematik der Regelung von Individualkommunikation in Hinblick auf die Kommunikationsfreiheit: BVerfGE 12, 205, 229 unter Bezug auf BVerfGE 10, 20, 36 f.

⁷⁶⁰ *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 521.

⁷⁶¹ *Bullinger/Mestmäcker*, a.a.O. (Fn. 308), S. 163; *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 521.

⁷⁶² Zur geschichtlichen Einordnung des Begriffes "Fernmeldewesen": *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 128.

⁷⁶³ *Bullinger*, AfP 1982, 69, 73; in ähnlicher Weise auch: BVerfGE 85, 386, 400 ff.

⁷⁶⁴ Siehe hierzu: *Huber*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I, S. 170; *Bullinger/Mestmäcker*, a.a.O. (Fn. 308), S. 160.

⁷⁶⁵ Siehe hierzu die Wiedergabe historischer Verfassungstexte bei: *Windhorst*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, Einleitung zu Art. 87 f.

⁷⁶⁶ Ebenda.

⁷⁶⁷ Ebenda.

⁷⁶⁸ *Bullinger/Mestmäcker*, a.a.O. (Fn. 308), S. 160; *Bullinger*, Rechtsfragen elektronischer Textkommunikation, München 1984, S. 20; im Ansatz auch: *Bothe*, Alternativkommentare, Art. 73 Rn. 20; *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 763), 73; vgl. die ähnlichen Ausführungen für die Eisenbahnkompetenz: BVerfGE 26, 338, 372.

1 WRV für das Fernmeldewesen handle. Hiernach spreche die historische Auslegung für die Anerkennung einer auch inhaltlichen Regelungskompetenz für die Individualkommunikation.

Zu beachten ist jedoch, daß sich der Rundfunk erst nach dem Telegraphen- und Fernmeldewesen beziehungsweise nach der Einführung der RV 1871 und der WRV in relevantem Umfang entwickelt hat. Somit hat sich das Bedürfnis für eine zwischen dem inhaltlichen und technischen Regelungsbereich differenzierende Kompetenzzuweisung erst nach der Einführung dieser Vorschriften ergeben. Dementsprechend wurde die ausschließliche Kompetenz des Reichs erst 1925 durch die Länder im Hinblick auf den später entwickelten massenkommunikativen Rundfunk in Frage gestellt. Mit der Einführung des Grundgesetzes erfolgte durch Art. 70 GG die grundsätzliche Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz an die Länder. Aufgrund der Weiterentwicklungen im Medienbereich kann jedoch nicht auf den Willen des Gesetzgebers geschlossen werden, mit Art. 73 Nr. 7 GG eine Regelung mit gleichem Inhalt wie Art. 88 Abs. 1 WRV zu schaffen. Mithin kann Art. 73 Nr. 7 GG zwar als Nachfolgeregelung des Art. 88 WRV angesehen werden, ist mit der Regelung des Art. 88 Abs. 1 WRV jedoch nicht zwingend kongruent. Demnach läßt sich auch aus der historischen Auslegung des Art. 73 Nr. 7 GG keine inhaltliche Regelungskompetenz des Bundes für Dienste der Individualkommunikation herleiten.

Die vielfältigen Inhalte der Multimediadienste wie Texte, Bilder und Sprache weisen vielmehr trotz ihrer geringen publizistischen Relevanz einen großen Bezug zu der Medienhoheit der Länder auf. Insbesondere ist zu beachten, daß auch individualkommunikative Dienste durchaus Inhalte von publizistischer Relevanz enthalten können⁷⁶⁹. Der Zuweisung der Regelungskompetenz für inhaltliche Fragen des Rundfunks an die Länder ist aber jedenfalls die Wertung zu entnehmen, daß inhaltliche Fragen von Diensten mit publizistischer Relevanz durch die Länder zu regeln sind. Der Umstand, daß das Kriterium der publizistischen Relevanz keine klare Abgrenzbarkeit ermöglicht, spricht für die generelle Kompetenz der Länder zur Regelung inhaltlicher und organisatorischer Fragen. Da keine Anhaltspunkte für eine inhaltliche Regelungskompetenz des Bundes gegeben sind, sondern vielmehr ein starker Sachzusammenhang zur Rundfunkkompetenz der Länder besteht, sind die Länder auch für Dienste der Individualkommunikation zur Regelung inhaltlicher und organisatorischer Fragen zuständig.

Der Bund ist mithin gem. Art. 73 Nr. 7 GG auf die Regelung der technischen Seite von Multimedia beschränkt.

Diese Auslegung der Kompetenzzuweisung des Art. 73 Nr. 7 GG ermöglicht auch eine klare Abgrenzbarkeit der Zuständigkeiten von Bund und Ländern für die Regelung von Multimedia.

b) Weitere ausschließliche Bundeskompetenzen aus Art. 73 GG

Neben der zentralen Bundeskompetenz für Telekommunikation bestehen weitere ausschließliche Bundeskompetenzen gem. Art. 73 GG, die für Multimedia relevant sind⁷⁷⁰.

- Von weitreichender Bedeutung für Multimedia ist die Gesetzgebungskompetenz für das *Urheberrecht* gem. Art. 73 Nr. 9 GG. Hierfür trägt der Bund die volle Regelungsverantwortung⁷⁷¹.

Multimediadienste ermöglichen es, durch den zunehmenden Einsatz digitaler Technologie und Computertechnik mit einem relativ geringen technischen Aufwand aus urheberrechtlich geschütztem Material neue Produkte zusammenzustellen. Gleichzeitig ermöglicht die Computertechnik – beispielsweise mittels Ausdruck – die Vervielfältigung urheberrechtlich geschützter Werke sowie ihre Verbreitung über Telekommunikationsnetze.

Aufgrund des technischen Fortschritts werden die hierfür erforderlichen leistungsfähigen technischen Geräte zu verhältnismäßig geringen Preisen angeboten, wodurch sie für jedermann zugänglich

⁷⁶⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. a. (2). (b).

⁷⁷⁰ *Stern*, a.a.O. (Fn. 723), § 37 II 4 c; *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 520.

⁷⁷¹ *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 7), 390.

werden. Das ermöglicht es einer breiten Öffentlichkeit, urheberrechtlich geschützte Werke zu bearbeiten, zu vervielfältigen und zu verbreiten. Multimedia begründet daher ein weitreichendes Schutzbedürfnis der Inhaber geistigen Eigentums. Aufgrund dieses urheberrechtlichen Regelungsbedarfs ist für die Gesetzgebung von Multimediadiensten auch die Gesetzgebungskompetenz des Art. 73 Nr. 9 GG bedeutsam.

- Des Weiteren kommt für die Regelung von Multimedia auch die Bundeskompetenz für *auswärtige Angelegenheiten gem. Art. 73 Nr. 1 GG* in Betracht⁷⁷². Das wurde im Hinblick auf das staatenübergreifende 3-SAT-Satellitenfernsehen deutlich. 3-SAT wird von den Rundfunkanstalten ZDF, ORF (Österreich) und SRG (Schweiz) veranstaltet. Der Bund nimmt hierfür aufgrund seiner Kompetenz für auswärtige Angelegenheiten gem. Art. 73 Nr. 1 GG die Trägerschaft und rechtliche Verantwortung in Anspruch⁷⁷³. Auch die Bundesrundfunkanstalt "Deutsche Welle" wurde aufgrund des Kompetenztitels für auswärtige Angelegenheiten eingerichtet⁷⁷⁴.

Die auf der Basis elektromagnetischer Verbreitungstechnik arbeitenden Multimediadienste sind technologisch für eine Nutzung zur Verbreitung von Inhalten jeder Art ins Ausland prädestiniert. Mithin ist die Kompetenzzuweisung für auswärtige Angelegenheiten an den Bund gerade hinsichtlich Multimedia von großer Bedeutung.

Fraglich ist jedoch, welche Anforderungen an einen Multimediadienst beziehungsweise eine multimediale Anwendungsform zu stellen sind, damit die Bundeskompetenz für auswärtige Angelegenheiten eingreift.

Nach *Bullinger* wird die Bundeskompetenz für auswärtige Angelegenheiten berührt, wenn "das Programm im wesentlichen für das europäische Ausland bestimmt" ist⁷⁷⁵. Allerdings ist das von *Bullinger* angeführte Kriterium des Umfangs, in dem ein Programm für das Ausland bestimmt ist, nicht hinreichend trennscharf. Eine klare Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz kann hieraus nicht gewonnen werden.

Als Kriterium bietet sich jedoch die Bestimmung eines Dienstes beziehungsweise Inhaltes für das Ausland an. Klarheit besteht insofern, als Multimediadienste, deren Inhalte ausschließlich für das Ausland bestimmt sind, der Bundeskompetenz für auswärtige Angelegenheiten zuzuordnen sind.

Fraglich ist, wie massenkommunikative Multimediadienste zu behandeln sind, deren Inhalte sowohl für das In- als auch das Ausland bestimmt sind. Da der Auslandsbezug dieser Dienste aber geringer zu bewerten ist als bei Diensten, die ausschließlich für das Ausland bestimmt sind, tritt bei ihrer Veranstaltung die Medienhoheit der Länder in den Vordergrund. Für diese Dienste besteht daher ein stärkerer Sachzusammenhang zur Medienhoheit der Länder als zu der Kompetenz für auswärtige Angelegenheiten. Mithin besteht keine Ausnahme von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für die Gesetzgebung gem. Art. 70 GG, so daß die Länder für die Regelung dieser Multimediadienste befugt sind.

Im Ergebnis unterfällt ein Multimediadienst nur dann der Bundeskompetenz für auswärtige Angelegenheiten, wenn er ausschließlich für das Ausland bestimmt ist.

2. Konkurrierende Gesetzgebung gem. Art. 72 GG i.V.m. Art. 74 GG

Die Regelung des Art. 72 Abs. 1 GG weist den Ländern die Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich konkurrierender Gesetzgebung zu, solange und soweit der Bund nicht von seinen Gesetzgebungszuständigkeiten Gebrauch macht.

⁷⁷² *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 520.

⁷⁷³ *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 520 f., *Bullinger*, AfP 1985, 7 f.

⁷⁷⁴ *Hömig*, in: Seifert/Hömig, Grundgesetzkommentar, Art. 87 f Rn. 6.

⁷⁷⁵ *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 773), 7 f.

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes setzt allerdings gem. Art. 72 Abs. 2 GG voraus, daß die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht. Kumulativ zu diesen Voraussetzungen muß eine Materie der konkurrierenden Gesetzgebung, insbesondere einer der in Art. 74 Abs. 1 GG geregelten Gegenstände, betroffen sein.

Auf einige Besonderheiten der für Multimedia in Betracht kommenden Gesetzgebungstitel wird im folgenden eingegangen.

a) Die Gesetzgebungskompetenz für die Wirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG

Für die Regelung der Multimediadienste ist insbesondere die Gesetzgebungszuständigkeit für das *Recht der Wirtschaft* gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG von Relevanz⁷⁷⁶.

Der Begriff "Recht der Wirtschaft" ist weit auszulegen⁷⁷⁷. Hierzu gehören alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen⁷⁷⁸. Die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG aufgezählten Bereiche sind lediglich beispielhafter Natur und nicht als abschließend zu bewerten⁷⁷⁹.

Nach *Bullinger* gilt Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG aufgrund der weiten Auslegung als Hauptkompetenz auch für Wirtschaftsvorgänge, die sich auf kulturelle Güter oder Dienstleistungen beziehen⁷⁸⁰. Die Wirtschaftskompetenz des Bundes werde nur dann durch die Landeskompetenz verdrängt, wenn ausschließlich oder vorwiegend die Regelung der kulturellen Bereiche beabsichtigt ist⁷⁸¹. Das sei bei den als Rundfunk einzuordnenden massenkommunikativen Multimediadiensten der Fall. Demgegenüber seien bei Diensten, die nicht der Rundfunkfreiheit unterfallen, kulturelle Fragen in der Regel in weit geringerem Maße durch eine Regelung berührt⁷⁸². Das gelte insbesondere für Dienste der Individualkommunikation⁷⁸³. Soweit diese Dienste von vorwiegend wirtschaftlichem Charakter sind beziehungsweise ausschließlich oder überwiegend wirtschaftliche Fragen geregelt werden sollen, sei daher die Kompetenz des Bundes zur Wirtschaftsgesetzgebung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als zweite Kompetenz neben der Telekommunikationskompetenz gem. Art. 73 Nr. 7 GG einschlägig⁷⁸⁴.

Bullinger begründet seine Ansicht mit der historischen Auslegung der Kompetenzzuweisung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Ursprünglich wurden die Fernmeldedienste von der Reichs- bzw. Bundespost in Ausübung des Fernmeldemonopols primär als Aufgabe staatlicher Wohlfahrtspflege betrieben⁷⁸⁵. So war der Maßstab hierfür auch nicht der privatnützige Bedarf, sondern das Kriterium des öffentlichen Interesses⁷⁸⁶. Mithin war die Organisation und der Betrieb individueller Telekommunikationsdienste als Staatsaufgabe zu bewerten⁷⁸⁷. Im Zuge der stufenweisen Privatisierung der Telekommunikation werde das Kriterium des privatwirtschaftlichen Bedarfs anstelle des Merkmals "öffentliches Interesse" der Maßstab für die Ausübung der Telekommunikationskompetenz⁷⁸⁸. Das folge aus der durch die 1. Postreform 1989 erfolgten Freigabe aller individuellen Telekommunikationsdienste – zunächst mit Ausnahme des Fernsprechdienstes – gem. § 1 Abs. 3 FAG. Hierdurch wurde auch privaten Anbietern die Möglichkeit eingeräumt, sich auf dem Telekommunikationsmarkt zu betätigen. Die Öffnung für den Wettbewerb wurde 1994 mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes⁷⁸⁹ in Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG verfassungsrechtlich verankert. Nach *Bullinger* tritt daher in derselben Weise, wie Dienste der Individualkommunikation zunehmend durch einen wirtschaftlichen Charakter gekennzeichnet sind, auch die Kompetenz des Bundes zur Wirtschaftsgesetzgebung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in den Vordergrund.

Dieser Ansicht ist allerdings entgegenzuhalten, daß sie erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten aufwirft. So erfordert ihre Anwendung die Feststellung, ob allein oder überwiegend kulturelle Fragen geregelt werden sollen. Es ist jedoch nicht ersichtlich, durch welche Kriterien und welches Verfahren das festgestellt werden kann.

⁷⁷⁶ So auch: *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 520.

⁷⁷⁷ v. *Münch*, a.a.O. (Fn. 507), Art. 74 Rn. 39.

⁷⁷⁸ BVerfGE 8, 143, 148 f.

⁷⁷⁹ Herrschende Meinung, siehe: *Pestalozza*, in: v. Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 74 Anm. XIX 2 a; a.A. *Maunz*, a.a.O. (Fn. 726), Art. 74 Rn. 62.

⁷⁸⁰ *Bullinger/Mestmäcker*, a.a.O. (Fn. 308), S. 177.

⁷⁸¹ Ebenda.

⁷⁸² *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 518 Fn. 36.

⁷⁸³ Siehe (bereits) oben, Siehe Teil 2. B. I. 1. b. bb.

⁷⁸⁴ *Bullinger/Mestmäcker*, a.a.O. (Fn. 308), S. 180.

⁷⁸⁵ RGZ 141, 420, 426.

⁷⁸⁶ *Aubert*, Fernmelderecht, S. 22, 26.

⁷⁸⁷ *Bullinger/Mestmäcker*, a.a.O. (Fn. 308), S. 178.

⁷⁸⁸ *Bullinger/Mestmäcker*, a.a.O. (Fn. 308), S. 179.

⁷⁸⁹ A.a.O. (Fn. 734).

Der Ansicht *Bullingers* ist auch entgegenzuhalten, daß die Frage, in welcher Rechtsform Telekommunikationsdienste betrieben werden, keine Aussagekraft für die Zuweisung der Regelungskompetenz für diese Dienste hat⁷⁹⁰. Ob Dienste aufgrund privatwirtschaftlichen Bedarfs oder aufgrund öffentlichen Interesses angeboten werden, ist für die Bestimmung der Gesetzgebungszuständigkeiten irrelevant. Diesem Umstand kann allenfalls entnommen werden, daß die Telekommunikationsdienste in Zukunft vermehrt wirtschaftliche Fragen aufwerfen, für deren Regelung der Bund gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zuständig ist. Mithin ist die Auffassung *Bullingers* abzulehnen.

Die Regelungskompetenz des Bundes hängt vielmehr davon ab, ob Multimediadienste wirtschaftliche Probleme aufwerfen. Für die Regelung allein dieser Fragen ist der Bund auch zuständig. Für alle anderen – insbesondere inhaltlichen Fragen – besteht demgegenüber ein engerer Sachzusammenhang zur Medienkompetenz der Länder.

b) Sonstige konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten

Als weitere konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten für die Multimediadienste kommen insbesondere die Bereiche des Bürgerlichen Rechts gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, des Strafrechts gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, der öffentlichen Fürsorge gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, des Jugendschutzes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 7, 11 GG⁷⁹¹, des Arbeitsrechts gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG und der Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG⁷⁹² in Betracht⁷⁹³. Um den Umfang der Kompetenzzuweisung an den Bund aufgrund dieser Vorschriften zu verdeutlichen, werden sie im folgenden kurz inhaltlich dargestellt.

- Die Gesetzgebungszuständigkeit für das *Bürgerliche Recht* bezieht sich auf das BGB⁷⁹⁴ und Nebengesetze des Zivilrechts. Für Multimedia ist dieser Regelungsbereich insoweit von Bedeutung, als die Nutzungsmöglichkeiten elektronischer Dienste auf vielfältige Weise im geschäftlichen Verkehr einsetzbar sind. Insbesondere sollten die bestehenden Kommunikationsmöglichkeiten durch die Erweiterung der Möglichkeiten, rechtsverbindliche Erklärungen über Multimediadienste abgeben zu können, ergänzt werden. Das erfordert vor allem die gesetzliche Regelung der Beweiskraft einer elektronisch abgegebenen Willenserklärung im Rechtsverkehr.
- Der Begriff des *Strafrechts* in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG umfaßt die Gesamtheit der Rechtsnormen, die für eine rechtswidrige und schuldhaft Tat als Rechtsfolge eine Strafe oder eine Maßnahme der Sicherung oder Besserung vorsehen⁷⁹⁵. Nach der herrschenden Meinung umfaßt die Kompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG auch das Recht der Ordnungswidrigkeiten⁷⁹⁶. Für Multimedia erlangt dieser Kompetenztitel in vielerlei Hinsicht Relevanz. So können über Netze fremde Datenbestände kopiert oder zerstört werden. Des weiteren ist mittels multimedialer Technik die Verbreitung strafrechtlich bedeutsamer Inhalte wie beispielsweise Beleidigungen oder der Aufruf zu Straftaten möglich.
- Die Gesetzgebungskompetenz für die *öffentliche Fürsorge* gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG räumt dem Bund nach herrschender Auffassung auch die Befugnis zur Regelung des Jugendschutzes ein⁷⁹⁷. Dieser Bereich wird insbesondere dadurch berührt, daß Multimediadienste zum Beispiel über das Internet den Zugang zu jugendgefährdenden Inhalten (z.B. Pornographie) ermöglichen.

⁷⁹⁰ BVerfG, JZ 1982, 289; *Rengeling*, in: Bonner Kommentar, Art. 74 Rn. 27, 57; *Maunz*, a.a.O. (Fn. 726), Art. 74 Rn. 135, 154; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, Art. 74 Rn. 22.

⁷⁹¹ *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 520.

⁷⁹² Ebenda.

⁷⁹³ Siehe hierzu für Bildschirmtext: *Ferger/Junker*, a.a.O. (Fn. 343), 440 Fn. 10, 447 Fn. 77; *Müller-Using*, a.a.O. (Fn. 339), S. 266 ff.; *Scherer*, a.a.O. (Fn. 155), S. 646, 659.

⁷⁹⁴ v. *Münch*, a.a.O. (Fn. 507), Art. 74 Rn. 5. Bürgerliches Gesetzbuch vom 18.08.1896 RGBL. S. 195, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.1997 (BGBl. I S. 3039).

⁷⁹⁵ *Maunz*, a.a.O. (Fn. 726), Art. 74 Rn. 26.

⁷⁹⁶ Ebenda; *Pestalozza*, a.a.O. (Fn. 779), Art. 74 Anm. IV 2 c; v. *Münch*, a.a.O. (Fn. 507), Art. 74 Rn. 7; *Dreher*, NJW 1952, 1282; a.A. *Hamann/Lenz*, a.a.O. (Fn. 317), Art. 74 Anm. B 2.

⁷⁹⁷ BVerfG, DVBl. 1965, 568; *Maunz*, a.a.O. (Fn. 726), Art. 74 Rn. 46; *Pestalozza*, a.a.O. (Fn. 779), Art. 74 Anm. XV 29; a.A. *Hamann/Lenz*, a.a.O. (Fn. 317), Art. 74 Anm. B 14.

- Auch der Begriff des *Arbeitsrechts* gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ist umfassend auszulegen⁷⁹⁸, so daß diese Kompetenzzuweisung beispielsweise für die Regelung des Multimediabereiches Telearbeit relevant wird⁷⁹⁹.
- Gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG wird dem Bund das Recht eingeräumt, Vorschriften zur *Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung* zu erlassen. Hierauf gestützt hat der Bund insbesondere das GWB⁸⁰⁰ und das UWG⁸⁰¹ eingeführt, welche selbst auf Rundfunkdienste Anwendung finden⁸⁰², so daß die Regelungskompetenz für die Verhütung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung grundsätzlich alle Multimediadienste erfaßt. Dieser Kompetenzbereich ist im Falle einer Wettbewerbsbeschränkung berührt. Eine solche liegt beispielsweise dann vor, wenn Netzbetreiber mittels einer Zugangskontrolle bestimmte Veranstalter von der Netznutzung ausschließen⁸⁰³.

Im Hinblick auf den Umfang der dem Bund aufgrund dieser einzelnen Gewährleistungen des Art. 74 Abs. 1 GG zugewiesenen Gesetzgebungskompetenzen gilt es deren Verhältnis zueinander zu klären.

So wird teilweise befürwortet, in Randbereichen telekommunikativer Dienste einzelne Kompetenzen zusätzlich heranzuziehen, um die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu stützen⁸⁰⁴. Hiernach sind die einzelnen Gesetzgebungskompetenzen des Art. 74 Abs. 1 GG kumulativ einander ergänzend anwendbar. Das wird zum Teil mit dem kasuistischen Charakter der Aufzählung von Gesetzgebungskompetenzen in Art. 74 Abs. 1 GG begründet⁸⁰⁵.

Der Umstand, daß die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes kasuistischen Charakter aufweisen, wird auch von *Pestalozza* zugestanden⁸⁰⁶. Dennoch wird betont, daß Wahlfeststellungen zwischen den einzelnen Kompetenztiteln, also die hilfsweise Begründung der Bundeszuständigkeit mit zusätzlichen möglicherweise einschlägigen Kompetenzen, ausgeschlossen sind⁸⁰⁷. Begründet wird dies mit dem Umstand, daß derartige Wahlfeststellungen einer klaren und nachvollziehbaren Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen an den Bund entgegenstehen.

Der Ansicht von *Pestalozza* ist zu folgen. Hierfür spricht der der grundgesetzlichen Verteilung von Gesetzgebungskompetenzen zugrundeliegende Grundsatz der Länderzuständigkeit⁸⁰⁸. Hiernach besteht gerade keine Vermutung dahingehend, daß im Zweifel für die Bundeskompetenz zu entscheiden sei⁸⁰⁹. Mithin ist eine extensive Interpretation der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Systematik abzulehnen⁸¹⁰. Der durch den Gesetzgeber in Anspruch genommene Kompetenztitel muß jeweils eindeutig einschlägig sein.

3. Rahmenkompetenz des Bundes

⁷⁹⁸ *Maunz*, a.a.O. (Fn. 726), Art. 74 Rn. 71 f.

⁷⁹⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 1. B. II. 2. j.

⁸⁰⁰ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Neubekanntmachung vom 27.07.1957 (BGBl. I S. 1081) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.02.1990 (BGBl. I S. 235).

⁸⁰¹ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 07.06.1909, RGBl. S. 499.

⁸⁰² Im Hinblick auf des GWB: BVerfGE 73, 118, 174, 175; *Mestmäcker*, GRUR Int. 1983, 553 ff.; *ders.*, Recht und ökonomisches Gesetz, S. 291 ff. Für das UWG: BGHZ 110, 278 ff.; BGHZ 117, 353 ff. Die Anwendbarkeit des GWB und des UWG auf den Rundfunk war lange Zeit umstritten. Siehe hierzu: *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 357), § 6 Rn. 199 ff.

⁸⁰³ *Hege*, Digitale Zukunftstechniken, in: Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94, S. 33, 38 f.; *Stammler*, a.a.O. (Fn. 298), 110.

⁸⁰⁴ *Scherer*, a.a.O. (Fn. 155), S. 646, 659; *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 520.

⁸⁰⁵ Ebenda.

⁸⁰⁶ *Pestalozza*, a.a.O. (Fn. 779), Art. 74 Rn. 1.

⁸⁰⁷ *Pestalozza*, a.a.O. (Fn. 779), Art. 74 Rn. 2.

⁸⁰⁸ BVerfGE 10, 89, 101; 12, 205, 228 f.

⁸⁰⁹ BVerfGE 12, 205, 228; 15, 17, 26; 42, 20, 28.

⁸¹⁰ BVerfGE 26, 254; *Maunz*, a.a.O. (Fn. 726), Art. 74 Rn. 2.

Eine Rahmenkompetenz des Bundes wird durch Art. 72 GG i.V.m. Art. 75 GG geregelt. Die Zuständigkeitsbereiche des Bundes für den Erlaß von Rahmenregelungen werden in Art. 75 GG abschließend aufgezählt⁸¹¹. Eine Ausnahme bildet lediglich die Regelung des Art. 98 Abs. 3 Satz 2 GG, welche vorliegend allerdings irrelevant ist.

Für die hier gegenständliche Frage der Regelungskompetenz für Multimedia kommt lediglich Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG als Kompetenznorm zur Regelung der *allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse* in Betracht⁸¹².

Der Begriff der Presse in Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG ist nach herrschender Meinung gleichen Inhalts wie der Pressebegriff des Art. 5 Abs. 1 Nr. 2 GG⁸¹³ und ebenfalls weit zu verstehen⁸¹⁴. Demnach unterliegen die unter die Pressefreiheit zu subsumierenden Formen von Multimedia auch der korrespondierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG. Hierzu zählen allerdings nicht die als Rundfunk einzuordnenden Dienste elektromagnetischer Textkommunikation. Der Regelungsbereich der Presse erfaßt, wie gezeigt⁸¹⁵, lediglich stofflich verkörperte Multimediaprodukte. Mithin hat die Rahmenkompetenz für die Presse gem. Art. 75 Abs. 1 Nr. 2 GG keine wesentliche Bedeutung im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen für Multimediadienste.

III. Länderkompetenzen

Den Ländern verbleibt, soweit nicht eine abweichende Kompetenzzuweisung in den Art. 71 ff. GG an den Bund erfolgt oder ein überwiegender Sachzusammenhang mit einer der geregelten Bundeskompetenzen besteht⁸¹⁶, nach Art. 70 GG i.V.m. Art. 30 GG die Gesetzgebungskompetenz für die *Organisation* und die *Veranstaltung* aller übrigen Multimediadienste unabhängig von ihrem Charakter als Individual- oder Massenkommunikation.

IV. Zusammenfassung

Dem Bund steht aufgrund der *ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für Telekommunikation gem. Art. 73 Nr. 7 GG* die Befugnis zu, die technische Seite der Multimediadienste zu regeln. Des weiteren hat der Bund eine Vielzahl einzelner *konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeiten* für die Regelungsbereiche des Art. 74 Abs. 1 GG, die jeweils für einzelne Aspekte von Multimedia bedeutsam sind.

Den Ländern ist gem. Art. 70 GG i.V.m. Art. 30 GG die Befugnis eingeräumt, inhaltliche Vorschriften für diejenigen Multimediadienste beziehungsweise Regelungsfragen von Multimediadiensten zu erlassen, die keiner Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugeordnet werden können.

V. Die prinzipielle Einigung zwischen Bund und Ländern über ihre Gesetzgebungszuständigkeiten.

1. Inhalt der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern

⁸¹¹ Lemke, in: Strauch/Vowe, Bildschirmtext, S. 48.

⁸¹² Plagemann, a.a.O. (Fn. 740), 520.

⁸¹³ v. Münch, a.a.O. (Fn. 507), Art. 75 Rn. 22, 24; Maunz, a.a.O. (Fn. 726), Art. 75 Rn. 23; Scholz, a.a.O. (Fn. 330), S. 27; hieran zweifelnd: Lerche, AfP 1972, 242 ff.; ders., JZ 1972, 468.

⁸¹⁴ Lemke, a.a.O. (Fn. 811), S. 48; Groß, DVBl 1966, 67; a.A. Pestalozza, a.a.O. (Fn. 779), Art. 75 Rn. 346 ff.

⁸¹⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. bb.

⁸¹⁶ Ring, ZUM 1996, 448, 452.

In einer im Rahmen der Diskussion über die Gesetzgebung zu neuen Mediendiensten durch Bund und Länder getroffenen prinzipiellen Vereinbarung über die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten vom 01.07.1996 einigten sich Bund und Länder darauf, jeweils eigenständige Regelungswerke zu erlassen⁸¹⁷.

Hiernach soll der Bund für die Regelung der "individuellen Nutzung" (Teledienste) und die Länder sollen für die Regelung des Angebotes und die Nutzung von an die Allgemeinheit gerichteten Informations- und Kommunikationsdiensten (Mediendienste) zuständig sein. Als Abgrenzungskriterium wurde somit das Merkmal der "Adressierung an die Allgemeinheit" gewählt. Das entspricht dem in dieser Arbeit als wesentlich für die Abgrenzung der Individual- von der Massenkommunikation herausgearbeiteten⁸¹⁸ Merkmal der "Allgemeinheit".

Dementsprechend wurden dem Bund nach dieser Vereinbarung in einer konkreten Zuordnung die Zuständigkeit für rein individualkommunikative Dienste eingeräumt⁸¹⁹. Hierzu gehören im einzelnen *E-Mail*, *Telebanking*, *-arbeit*, *-medizin*, *Videokonferenzen*, *Telelearning in geschlossenen Benutzergruppen* und *elektronische Buchungsdienste*.

Auch wurden die folgenden Dienste als Massenkommunikation qualifiziert und somit den Ländern die Verantwortlichkeit zur Regelung zugestanden: *Pay-TV*, *Pay-per-View*, *Near-Video-on-demand*⁸²⁰ und *Video-on-demand*⁸²¹. Video-on-demand soll der Regelungsbefugnis der Länder allerdings nur dann unterstehen, wenn er nicht als Dienst der Individualkommunikation ausgestaltet ist⁸²².

Keine eindeutige Zuordnung zu grundgesetzlichen Regelungskompetenzen ist nach Ansicht der Vertreter von Bund und Ländern für Datendienste, Telespiele, elektronische Presse, Video-on-demand und Teleshopping möglich.

So wurde dem Bund die Regelung der *Datendienste*⁸²³ und *Telespiele*⁸²⁴ zugestanden. Die Länder indessen sind hiernach für die Regelung der *elektronischen Presse*⁸²⁵ und von *Video-on-demand* befugt.

Hinsichtlich der *Teleshoppingdienste*⁸²⁶ akzeptierte der Bund das Insistieren der Länder darauf, daß ihnen die Regelungsverantwortlichkeit zusteht. Einigkeit wurde weiterhin dahingehend erzielt, daß Teleshopping mit redaktionell gestalteten Inhalten⁸²⁷ dem Rundfunk zuzuordnen ist. In diesem Fall soll den veränderten Regelungsnotwendigkeiten Rechnung getragen werden⁸²⁸. Hier wird also die Notwendigkeit der abgestuften Regelungsintensität einer eigenständigen Dienstegruppe angemahnt.

2. Verfassungsmäßigkeit des IuKDG und des Mediendienste-Staatsvertrages

a) Inhalt des IuKDG und des Mediendienste-Staatsvertrages

Auf dieser Vereinbarung zwischen Bund und Ländern basiert der Erlaß des TDG in Art. 1 IuKDG durch den Bund sowie der Abschluß des Staatsvertrages über Mediendienste durch die Länder.

⁸¹⁷ Kreile, a.a.O. (Fn. 717), 10-2.1, S. 11; Gounalakis, NJW 1997, 2993, 2994.

⁸¹⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. a. aa. (1) und Teil 2. B. I. 1. a. bb.

⁸¹⁹ Siehe § 2 Abs. 2 Nr. 1 TDG.

⁸²⁰ Siehe § 1 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 RundfStV.

⁸²¹ § 2 Abs. 2 Nr. 4 Med-StV.

⁸²² Als individualkommunikativ ist Video-on-demand beispielsweise bei der Übermittlung medizinischer Krankheitsbilder zu qualifizieren.

⁸²³ Siehe § 2 Abs. 2 Nr. 2 TDG.

⁸²⁴ Siehe § 2 Abs. 2 Nr. 4 TDG und § 2 Abs. 2 Nr. 4 Med-StV.

⁸²⁵ Siehe § 2 Abs. 2 Nr. 3 Med-StV.

⁸²⁶ Siehe § 2 Abs. 2 Nr. 1 Med-StV.

⁸²⁷ Hierbei könnte es sich beispielsweise um Game-Shows handeln.

⁸²⁸ Kreile, a.a.O. (Fn. 717), 10-2.1, S. 13.

Dementsprechend regelte der Bund gem. § 2 Abs. 1 TDG Dienste, die für die individuelle Nutzung bestimmt sind. Ausdrücklich aufgezählt werden gem. § 2 Abs. 2 TDG "Angebote im Bereich der *Individualkommunikation*" (z.B. Telebanking und Datenaustausch), Informations- und Kommunikationsdienste, soweit nicht die redaktionelle Gestaltung zur Meinungsbildung für die Allgemeinheit im Vordergrund steht (Datendienste beispielsweise für Verkehrs-, Wetter-, Umwelt- und Börsendaten sowie Dienste für die Verbreitung von Informationen über Waren und Dienstleistungsangebote), Angebote zur Nutzung von Telekommunikationsnetzen und zur Nutzung von Telespielen sowie Angebote von Waren und Dienstleistungen in elektronisch abrufbaren Datenbanken mit interaktivem Zugriff und unmittelbarer Bestellmöglichkeit.

Die Ländern sind gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 Med-StV für die Regelung der an die "Allgemeinheit" gerichteten Dienste zuständig. Hierzu gehören nach § 2 Abs. 2 Med-StV insbesondere *Verteildienste* für den Vertrieb von Erzeugnissen oder die Erbringung von Dienstleistungen, Verteildienste für Meßergebnisse und Datenermittlungen in Text oder Bild, Verteildienste als Textdienste, wie beispielsweise Fernsehtext und Radiotext, sowie *Abrufdienste* mit Ausnahme von Diensten für den individuellen Leistungsaustausch oder die reine Übermittlung von Daten.

b) Verfassungsmäßigkeit

Diese Kompetenzverteilung entspricht in ihrer Unterscheidung zwischen Individual- und Massenkommunikation der zwischen Bund und Ländern getroffenen Vereinbarung. Fraglich ist allerdings, ob sie der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern genügt. Das ist notwendig, da die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nicht dispositiv ist. Bund und Länder haben keine Befugnis, sich gegenseitig Gesetzgebungskompetenzen zu übertragen⁸²⁹. Mithin sind das IuKDG und der Mediendienste-Staatsvertrag nur dann verfassungsgemäß, wenn dem Bund und den Ländern durch Verfassung Gesetzgebungskompetenzen für die jeweils getroffenen Regelungen zugewiesen sind.

Hierbei ergibt sich die Frage, wie es zu bewerten ist, daß Bund und Länder als Abgrenzungskriterium für ihre Gesetzgebungszuständigkeiten die Adressierung von Diensten an die "Allgemeinheit" herangezogen haben. Dieses Merkmal ergibt sich nicht unmittelbar aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung. Allerdings ist davon auszugehen, daß gem. Art. 70 GG i.V.m. Art. 30 GG nach dem Grundsatz der Länderkompetenz die Gesetzgebungskompetenz den Ländern zusteht, wenn nicht dem Bund ausdrücklich eine Zuständigkeit eingeräumt wurde. Da jedoch keine Bundeskompetenz für kulturelle Angelegenheiten besteht, zu denen insbesondere der Rundfunk gehört, sind hierfür die Länder zuständig. Das entscheidende Abgrenzungskriterium des Rundfunks von anderen Mediendiensten ist jedoch die Adressierung der Inhalte an die "Allgemeinheit". Mithin ist dieses Kriterium mittelbar geeignet, eine Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern vorzunehmen, da es ermöglicht zu bestimmen, welche Dienste jedenfalls durch die Länder zu regeln sind. Zu beachten ist, daß Dienste nur dann dem verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff zuzuordnen sind, wenn sie neben der Adressierung an die "Allgemeinheit" nach ihren Inhalten zumindest auch geeignet sind, Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung zu nehmen. Hierzu gehören beispielsweise *Video-on-demand* und *Near-Video-on-demand* unabhängig von der Realisierung der Entgelte, also auch in der Ausformung als Pay-TV. Daher ist die Zuweisung von Abrufdiensten für Text-, Ton- und Bewegtbildarbeiten an die Länder verfassungsgemäß.

Aus der Zuordnung zum verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff kann aber nicht der Schluß gezogen werden, daß zur Regelung der Dienste, die nicht eindeutig der Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Rundfunk zugeordnet werden können⁸³⁰, der Bund zuständig ist. Vielmehr sind nach dem Grundsatz der Länderkompetenz gem. Art. 70 GG i.V.m. Art. 30 GG auch für diese Dienste grundsätzlich die Länder zuständig, falls nicht dem Bund ausdrücklich eine Regelungskompetenz zugewiesen ist⁸³¹.

⁸²⁹ Gounalakis, a.a.O. (Fn. 817), 2994; Röger, ZRP 1997, 203, 209.

⁸³⁰ Hierzu gehören massenkommunikative Multimedienienste mit Inhalten, die ohne Bedeutung für die Meinungsbildung sind, sowie individualkommunikative Multimedienienste.

⁸³¹ Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. I.

Der Bund regelt in Art. 4 IuKDG eine Anpassung des Strafgesetzbuches an die veränderten Anforderungen elektromagnetischer Dienste und gem. Art. 5 IuKDG die Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten. Für die Regelung des *Strafrechts* ist der Bund gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuständig⁸³². Des weiteren erfolgt in Art. 6 IuKDG eine Regelung des *Jugendschutzes*, zu der der Bund unproblematisch gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG befugt ist⁸³³. Die Regelung des *Urheberrechts* in Art. 7 IuKDG stützt sich auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 73 Nr. 9 GG⁸³⁴.

Der Bund regelt im IuKDG neben den allgemeinen Bestimmungen für Teledienste im Teledienstgesetz gem. Art. 1 den Datenschutz für Teledienste gem. Art. 2 und die digitale Signatur⁸³⁵ gem. Art. 3 sowie gem. Art. 8, 9 und 10 die Preisangabe für die Nutzung elektronischer Dienste. Die Bereiche des *Datenschutzes* und der *Preisangabe* gehören zum Recht der Wirtschaft, für das der Bund gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gesetzgebungsbefugt ist⁸³⁶. Fraglich ist allerdings, ob der Bund auch für die allgemeinen Regelungen der Teledienste gem. Art. 1 IuKDG zuständig ist.

Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für das Teledienstegesetz könnte sich auf das Recht der Wirtschaft gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützen⁸³⁷. Der Begriff "Recht der Wirtschaft" ist weit auszulegen⁸³⁸, so daß hiervon alle das wirtschaftliche Leben betreffenden Vorgänge erfaßt werden. Allerdings folgt hieraus entgegen der Ansicht von *Bullinger* keine Kompetenz für die Regelung bestimmter Gruppen elektronischer Dienste, bei denen wirtschaftliche Fragen im Vordergrund stehen. Vielmehr ist allein darauf abzustellen, ob die einzelne Vorschrift tatsächlich eine wirtschaftliche Frage regelt⁸³⁹.

Der Bund bezweckt mit den Regelungen des Teledienstegesetzes gem. § 1 TDG einheitliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen für die verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten elektronischer Informations- und Kommunikationsdienste zu schaffen. Im einzelnen werden gem. § 4 TDG die *Zugangsfreiheit* der Anbieter von Telediensten, gem. § 5 die *Verantwortlichkeit* für die von ihnen angebotenen Inhalte und gem. § 6 die *Anbieterkennzeichnung* geregelt. Die Verpflichtung der Anbieter zur Kennzeichnung geschäftsmäßiger Angebote betrifft keine inhaltlichen Fragen und gehört zum wirtschaftlichen Bereich des Dienstangebotes. Hierfür ist der Bund ohne weiteres gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gesetzgebungsbefugt.

Gleiches gilt grundsätzlich auch für die Regelung der Frage, ob der einzelne Anbieter für die von ihm angebotenen Inhalte zur Verantwortung gezogen werden kann und unter welchen Voraussetzungen er Teledienste anbieten darf. Hierdurch könnte jedoch Einfluß auf den Inhalt der Teledienste genommen werden, so daß die Kompetenz des Bundes für die Wirtschaftsgesetzgebung nicht eingreift, da diese nicht die Regelung inhaltlicher Fragen umfaßt. Zu beachten ist allerdings, daß durch die Regelung der Voraussetzungen für das Angebot von Telediensten sowie der Verantwortlichkeit der Anbieter allenfalls mittelbar Einfluß auf den Inhalt von Telediensten ausgeübt werden kann. Eine derartige Regulierung steht der Wirtschaftskompetenz des Bundes daher nicht entgegen, wenn – wie im Falle des TDG – ausschließlich wirtschaftliche Fragen Regelungsgegenstand sind. Zudem weisen die individuumkommunikativen Teledienste nur eine geringe Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung auf. Für die Regelung wirtschaftlicher Fragen von Telediensten besteht daher grundsätzlich ein überwiegender Sachzusammenhang zur Wirtschaftskompetenz des Bundes⁸⁴⁰. Mithin ist der Bund auch für die Regelungen des Zugangs zu Telediensten sowie der Anbieterverantwortlichkeit und –kennzeichnung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gesetzgebungsbefugt.

Die Länder haben ihre Regelungskompetenz für inhaltliche Fragen für den Rundfunk im RundfStV und den Landesrundfunkgesetzen sowie für Mediendienste⁸⁴¹ im Mediendienste–Staatsvertrag wahrgenommen. Eine Regelung von ausschließlich dem Bund zustehenden Regelungsbereichen wie der

⁸³² Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. II. 2. b.

⁸³³ Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. II. 2. b.

⁸³⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. II. 1. b.

⁸³⁵ Siehe die Legaldefinition in § 2 Abs. 1 SigG {Gesetz zur digitalen Signatur – SigG (Art. 3 IuKDG)}.

⁸³⁶ Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. II. 2. a.

⁸³⁷ Davon ausgehend: *Engel–Flechsig / Maennel / Tettenborn*, NJW 1997, 2981, 2982.

⁸³⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. II. 2. a.

⁸³⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. II. 2. a.

⁸⁴⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. III.

Telekommunikation ist in diesen Gesetzen nicht erfolgt. Die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für inhaltliche Fragen beruht auf Art. 70 GG i.V.m. Art. 30 GG.

Mithin sind Bund und Länder für die von ihnen vorgenommenen Regelungen im Mediendienste-Staatsvertrag und im IuKDG gesetzgebungsbefugt, so daß diese Gesetze verfassungsgemäß sind.

Anzumerken bleibt, daß Teledienste als Dienste der Individualkommunikation keine inhaltliche Regelung erfahren haben. Das ist auch aufgrund ihrer eher geringen Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung grundsätzlich nicht erforderlich. Sollte allerdings im Einzelfall eine inhaltliche Regelung von Telediensten notwendig sein, wären hierfür allein die Länder zuständig⁸⁴².

B. Verwaltungskompetenzen

Neben den Gesetzgebungskompetenzen für Multimediadienste ist auch die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern für Multimedia von Bedeutung. Hiernach muß insbesondere die Frage der Verwaltungszuständigkeit für die einzelnen Funktionsbestandteile der Multimediadienste näher untersucht werden.

Die nachfolgende Erörterung basiert auf der grundsätzlichen Kompetenzverteilung des Grundgesetzes gem. Art. 30 GG i.V.m. Art. 83 ff. GG. Hiernach gilt zunächst wieder eine Zuständigkeitsvermutung für die Länder⁸⁴³. Dem Bund steht die Verwaltungskompetenz nur ausnahmsweise zu, wenn sie insbesondere in den Art. 86 ff. GG ausdrücklich oder "stillschweigend mitgeschrieben" angeordnet ist. Daher ist im folgenden lediglich festzustellen, welche Verwaltungskompetenzen dem Bund zugewiesen sind. Für alle nicht dem Bund zugewiesenen Bereiche kann hieraus die Verwaltungszuständigkeit der Länder gefolgert werden.

Der Gegenstand dieser Prüfung erfährt des weiteren von vornherein eine Begrenzung durch den Umstand, daß es nach herrschender Meinung⁸⁴⁴ keinen Fall gibt, in welchem dem Bund die Verwaltungskompetenz zugewiesen ist, ohne daß ihm gleichzeitig auch die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Die Prüfung der Verwaltungskompetenz kann sich daher auf die oben ermittelten⁸⁴⁵, der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegenden Multimediadienste beschränken.

I. Bundeskompetenz gem. Art. 87 f GG

Für die Zuweisung einer Verwaltungskompetenz für Multimedia an den Bund kommt die Vorschrift des Art. 87 f GG in Betracht.

Gem. Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG werden die Dienstleistungen der Telekommunikation in Zukunft als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und andere private Anbieter erbracht. Die Wahrnehmung dieser Dienstleistungen als Verwaltungsaufgabe – sei es in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Organisationsform – ist demnach ausgeschlossen⁸⁴⁶.

In bundeseigener Verwaltung können demgegenüber gem. Art. 87 f Abs. 2 Satz 2 GG Hoheitsaufgaben im Bereich der Telekommunikation ausgeführt werden. Des weiteren führt der Bund gem. Art. 87 f Abs.

⁸⁴¹ Der Grund für die eigenständige Regelung der Mediendienste ist ihr vermindertes Regelungsbedürfnis gegenüber den Rundfunkdiensten (*Hochstein*, NJW 1997, 2977, 2979). Die Vorschriften des RundfStV sind für Mediendienste in der Regel nicht verhältnismäßig und konnten somit nicht auf diese übertragen werden.

⁸⁴² Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. III. / IV.

⁸⁴³ *Broß*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 83 Rn. 1.

⁸⁴⁴ BVerfGE 12, 205, 229; *Broß*, a.a.O. (Fn. 843), Art. 87 Rn. 4; *Zeidler*, DVBl 1960, 579 f.

⁸⁴⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. IV. und Teil 3. A. V. 2. a.

⁸⁴⁶ BT-Drucks. 12/6717, S. 4; *Gramlich*, a.a.O. (Fn. 69), 2787.

3 GG einzelne Aufgaben in bezug auf die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost gem. Art. 143 b Abs. 1 Satz 1 GG hervorgegangenen Unternehmen nach Maßgabe eines Bundesgesetzes in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts aus.

1. Die Verwaltungskompetenz gem. Art. 87 f Abs. 2 Satz 2 GG

Art. 87 f Abs. 2 Satz 2 GG weist die Verwaltungskompetenz für Hoheitsaufgaben im Bereich der Telekommunikation ausschließlich dem Bund zu⁸⁴⁷. Ebenso wie in Art. 73 Nr. 7 GG benutzt der Gesetzgeber in der durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des GG⁸⁴⁸ eingeführten Vorschrift des Art. 87 f GG nicht den Begriff "Fernmeldewesen", sondern den Begriff "Telekommunikation"⁸⁴⁹. Es ist allgemein anerkannt, daß der Begriff "Telekommunikation" in Art. 73 Nr. 7 GG deckungsgleich mit dem Begriff "Telekommunikation" in Art. 87 f GG ist. Die Verwaltungskompetenz für Hoheitsaufgaben gem. Art. 87 f Abs. 2 GG bezieht sich also – ebenso wie die Kompetenz zur Gesetzgebung gem. Art. 73 Nr. 7 GG – auf die technische Seite von Multimedia.

Hoheitsaufgaben i.S.d. Art. 87 f Abs. 2 Satz 2 GG sind nur die notwendigerweise von einem Hoheitsträger wahrzunehmenden Angelegenheiten.

Hierzu gehört insbesondere die Verpflichtung aus Art. 87 f Abs. 1 GG, dafür zu sorgen, daß flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation erbracht werden. Diese Gewährleistungspflicht des Bundes ist als Hoheitsaufgabe zu qualifizieren⁸⁵⁰. Die Sicherung einer derartigen Grundversorgung wurde zunächst im PTRRegG⁸⁵¹ näher geregelt (§ 2 Abs. 1 PTRRegG).

Des weiteren ist als Hoheitsaufgabe insbesondere⁸⁵² die Verwaltung im traditionellen Sinn, wie beispielsweise die Funkfrequenzverwaltung und die Erteilung von Genehmigungen für Funkanlagen zu qualifizieren⁸⁵³. Dementsprechend war ein Ziel des PTRRegG gem. § 1 Abs. 2 Nr. 5 PTRRegG die effektive Verwaltung knapper Ressourcen, insbesondere von Frequenzen und Rufnummern. So räumte § 3 Abs. 2 PTRRegG dem Bundesminister für Post und Telekommunikation auch die Aufgabe der Frequenzverwaltung ein, welche nunmehr gem. §§ 44 ff. TKG der dem Ministerium für Wirtschaft zugeordneten Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post obliegt.

Demgegenüber steht dem Bund gem. Art. 87 f Abs. 2 Satz 2 GG grundsätzlich keine Zuständigkeit für die Veranstaltung von Rundfunksendungen zu. Das ist als öffentliche Aufgabe allein Sache der Länder⁸⁵⁴. Eine Ausnahme bildet die Rundfunkveranstaltung durch die Bundesrundfunkanstalt "Deutsche Welle", welche allerdings aufgrund des Kompetenztitels für auswärtige Angelegenheiten arbeitet⁸⁵⁵.

2. Die Verwaltungskompetenz gem. Art. 87 f Abs. 3 GG

Nach Art. 87 f Abs. 3 GG führt der Bund in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts einzelne Aufgaben in bezug auf die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen aus. Diese Aufgaben sind gem. Art. 87 f Abs. 3 GG auf der Grundlage eines Bundesgesetzes in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts⁸⁵⁶, also in mittelbarer Bundesverwaltung⁸⁵⁷, auszuführen.

⁸⁴⁷ So unter Verwendung des Begriffes "Fernmeldewesen" für Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG a.F.: BVerfGE 46, 120 ff.; *Plagemann*, a.a.O. (Fn. 740), 522.

⁸⁴⁸ A.a.O. (Fn. 734).

⁸⁴⁹ *Gramlich*, a.a.O. (Fn. 598), 102.

⁸⁵⁰ BT-Drucks. 12/7269, S. 5; *Pieroth*, a.a.O. (Fn. 790), Art. 87 f Rn. 1; *Gramlich*, a.a.O. (Fn. 69), 2787.

⁸⁵¹ Gesetz vom 14. 09.1994, BGBl. I S. 2325, 2371; geändert durch BGBl. 1996 I S. 103. Das PTRRegG trat gem. § 23 PTRRegG mit Ablauf des 31.12.1997 außer Kraft.

⁸⁵² Siehe ausführlich hierzu: *Scherer*, a.a.O. (Fn. 737), 420.

⁸⁵³ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 846), S. 4; BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 850), S. 5; *Hömig*, a.a.O. (Fn. 774), Art. 87 f Rn. 6; *Pieroth*, a.a.O. (Fn. 790), Art. 87 f Rn. 1; *Scherer*, a.a.O. (Fn. 737), 420.

⁸⁵⁴ So für die Rechtslage vor der 2. Postreform: BVerfGE 12, 205, 243 ff.; OVG Berlin, OVGE Bln. 20, 214; *Hömig*, a.a.O. (Fn. 774), Art. 87 f Rn. 6.

⁸⁵⁵ *Hömig*, a.a.O. (Fn. 774), Art. 87 f Rn. 6.

⁸⁵⁶ Diese Bundesanstalt wurde durch Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (BAPostG) vom 14. 09. 1994, veröffentlicht als Art. 1 PTNeuOG geschaffen (BGBl. I S. 2325).

Nach § 3 BAPostG bestehen die zu erfüllenden Aufgaben⁸⁵⁸ im wesentlichen in der Wahrnehmung der dem Bund an den Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost zustehenden Gesellschafterrechte⁸⁵⁹ und dem Abschluß von Manteltarifverträgen für diese Unternehmen⁸⁶⁰. Des weiteren übt die Bundesanstalt die Verwaltung des Anteilseigentums⁸⁶¹ des Bundes an den Nachfolgeunternehmen aus⁸⁶². Die Wahrnehmung der herkömmlich postalischen Aufgaben ist der Bundesanstalt aufgrund Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG versagt⁸⁶³.

Teilweise wird vorgebracht, Art. 87 f Abs. 3 GG erweitere die dem Bund gem. Art. 87 f Abs. 2 Satz 2 GG eingeräumten Verwaltungskompetenzen um Aufgaben in bezug auf die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen⁸⁶⁴. Dem ist jedoch im Hinblick auf die amtliche Begründung des PTNeuOG-Entwurfes zu widersprechen⁸⁶⁵. Hiernach sind die durch § 3 Abs. 2 BAPostG geregelten Aufgaben "originäre Aufgaben der aus dem Sondervermögen hervorgehenden Aktiengesellschaften", welche "lediglich aus übergeordneten politischen Gründen in staatlicher Hand" lägen und "in mittelbarer Bundesverwaltung wahrgenommen werden" sollten⁸⁶⁶.

II. Länderkompetenzen gem. Art. 30 GG i.V.m. Art. 83 ff GG

Den Länder obliegen aufgrund der Zuständigkeitsvermutung gem. Art. 30 GG i.V.m. Art. 83 ff. GG alle Verwaltungsaufgaben. Hierzu gehören grundsätzlich die Ausführung von Bundes- und Landesgesetzen sowie die gesetzesfreie Verwaltung⁸⁶⁷. Hiervon sind lediglich die genannten, dem Bund gem. Art. 87 f Abs. 2 Satz 2 (und Abs. 3) GG zugewiesenen Aufgaben ausgenommen.

⁸⁵⁷ BR-Drucks. 115/94, S. 76; Hömig, a.a.O. (Fn. 774), Art. 87 f Rn. 6; Gramlich, a.a.O. (Fn. 69), 2789; Scherer, a.a.O. (Fn. 737), 421.

⁸⁵⁸ Siehe hierzu: Scherer, a.a.O. (Fn. 737), 421.

⁸⁵⁹ Hömig, a.a.O. (Fn. 774), Art. 87 f Rn. 7; Gramlich, a.a.O. (Fn. 69), 2790.

⁸⁶⁰ Hömig, a.a.O. (Fn. 774), Art. 87 f Rn. 7.

⁸⁶¹ Windthorst, a.a.O. (Fn. 765), Art. 87 f Rn. 19.

⁸⁶² Windthorst, a.a.O. (Fn. 765), Art. 87 f Rn. 44.

⁸⁶³ BT-Drucks., a.a.O. (Fn. 846), S. 4; 12/7269, S. 5; Hömig, a.a.O. (Fn. 774), Art. 87 f Rn. 7; Pieroth, a.a.O. (Fn. 790), Art. 87 f Rn. 2; Gramlich, a.a.O. (Fn. 69), 2788; Scherer, a.a.O. (Fn. 737), 421.

⁸⁶⁴ Hömig, a.a.O. (Fn. 774), Art. 87 f Rn. 7.

⁸⁶⁵ Siehe hierzu: Gramlich, a.a.O. (Fn. 598), 108 f.; gleicher Ansicht auch: Scherer, a.a.O. (Fn. 737), 421.

⁸⁶⁶ BT-Drucks. 12/6718, S. 76; BT-Drucks. 12/8060, S. 176.

⁸⁶⁷ Stein, a.a.O. (Fn. 563), § 15 II 1.

Teil 4. Einfach-gesetzliche Regelung von Multimediadiensten und -anwendungen

Weltweit entstehen derzeit eine Vielzahl neuer multimedialer Dienste und Hilfsmittel elektronischer Distribution. Hierzu gehören insbesondere Systeme der Zugangskontrolle, Entgeltabrechnung und Benutzerführung. Auch neue Formen der Inhaltevermarktung wie die Bildung von Programmpaketen sind in diesem Zusammenhang zu nennen.

Gleichzeitig vollzieht sich in der Bundesrepublik Deutschland ein Prozeß der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes und des hiermit verbundenen Abbaus staatlicher Monopole⁸⁶⁸. Das erfordert angesichts der vorherrschenden Marktmacht ehemaliger Monopolunternehmen neben der Sicherung und Aufrechterhaltung des in einigen Bereichen schon bestehenden Wettbewerbs die Gewährleistung eines funktionsfähigen Wettbewerbs in den neu liberalisierten Bereichen.

Es besteht die Gefahr, daß die ehemaligen Monopolunternehmen ihre teilweise noch bestehenden marktbeherrschenden Positionen ausnutzen, um bestimmten Inhalteanbietern den Zugang zu den Distributionsstrukturen zu verwehren oder zu wesentlich schlechteren Bedingungen als ihren Wettbewerbern zu gewähren. Zudem können aufgrund der neuen technischen Möglichkeiten der Zugangskontrolle bestimmte Nutzer oder Nutzgruppen von der Anwendung der übertragenen Inhalte ausgeschlossen werden. Hieraus ergibt sich in vielfältiger Weise die Gefährdung des *chancengleichen Marktzugangs* der Multimediaanbieter zu den Distributionsstrukturen sowie der Nutzer zur Anwendung der angebotenen Inhalte.

Wenn demnach bestimmten Inhalteanbietern die Übertragung ihrer Inhalte verwehrt oder wesentlich erschwert wird, beeinträchtigt dies auch den *freien Wettbewerb* auf dem Multimediemarkt. Wie hergeleitet⁸⁶⁹, sind der chancengleiche Marktzugang sowie die Gewährleistung freien Wettbewerbs zentrale Ziele der Regulierung von Multimediadiensten, so daß sie im folgenden ausführlich behandelt werden. Dabei ist zu beachten, daß der chancengleiche Zugang zum Multimediemarkt Voraussetzung und Mittel für die Gewährleistung freien Wettbewerbs ist, so daß er im Mittelpunkt der nachfolgenden Erörterungen steht.

Diese Problematik ist von großer Bedeutung für den weiteren Fortgang der Multimediaentwicklung. Insbesondere hängt die gesellschaftliche Anerkennung und Verbreitung von Multimedia von der Lösung der angesprochenen Probleme ab, da Zugangshindernisse der Anbieter und Nutzer die Wirtschaftlichkeit sowie gesellschaftliche Akzeptanz von Multimediadiensten beeinflussen. Nicht zuletzt wirken die beschriebenen Zugangshindernisse einer Gewährleistung der verfassungsrechtlich verankerten medialen Grundversorgung entgegen.

Der Gesetzgeber steht mithin vor der Aufgabe, die neu entstandenen Multimediadienste in die freiheitliche Kommunikationsordnung einzuordnen und den erforderlichen Gesetzgebungsbedarf zur Abwendung der hierdurch begründeten Gefahren zu ermitteln. Insbesondere gilt es im Hinblick auf die positive Rundfunkordnung eine angemessene gesetzliche Ausgestaltung der Multimediadienste vorzunehmen. Aufgrund der großen Bedeutung dieser Problematik für die weitere Entwicklung von Multimedia wird hierauf im weiteren ausführlich eingegangen, hauptsächlich mit dem Ziel, Regelungsformen zu ermitteln, die diesen Anforderungen gerecht werden.

Der freie Zugang zu den Multimediadiensten ist von mehreren Faktoren abhängig, die sich teilweise nicht eindeutig voneinander trennen lassen. Die nachfolgende Darstellung des Gesetzgebungsbedarfs ist dennoch in einzelne Schwerpunkte gegliedert, um ihre Übersichtlichkeit zu gewährleisten.

Der Zugang zu Multimediadiensten wird im wesentlichen durch administrative Zugangsbeschränkungen sowie durch technische Eigenschaften von Multimediadiensten beeinflußt.

⁸⁶⁸ Gramlich, a.a.O. (Fn. 670), 51.

⁸⁶⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. I.

Administrative Zugangsbeschränkungen könnten sich vor allem aus dem Aufsichtsrecht ergeben. Zunächst erfolgt daher in Abschnitt B eine Darstellung des Aufsichtsrechts über die kommunikative Betätigung, die sich mit der Zulassung und Kontrolle medialer Aktivitäten befaßt. Dabei gilt es zu ermitteln, wie die multimedialen Dienste in das geltende Aufsichtsrecht einzuordnen sind beziehungsweise ob ergänzender Gesetzgebungsbedarf besteht.

Als technische Beschränkungen des Zugangs zu Multimediadiensten kommen insbesondere die Hilfsmittel für die Distribution von Multimediadiensten – wie die Paketbildung von Programmen, die Navigationssysteme und Zugangskontrollsysteme – in Betracht. Aufgrund ihres engen technischen Zusammenhangs zu der Multimediaentwicklung werden die durch sie hervorgerufenen Regulierungserfordernisse ausführlich in Abschnitt C erörtert.

Der Behandlung dieser speziellen Problembereiche wird zur Verdeutlichung des durch Multimedia hervorgerufenen Regelungsbedarfs eine beispielhafte Darstellung des nichtkommunikationsbezogenen Regelungsbereiches der sozio-kulturellen Zugänglichkeit in Abschnitt A vorangestellt, welche die Gefahr des Ausschlusses einzelner Nutzer oder Nutzergruppen von Multimediadiensten aufgrund der angestrebten Entgeltfinanzierung der Dienste behandelt. Die Darstellung dieses Bereiches wird allerdings im Interesse der notwendigen Schwerpunktbildung auf die wesentlichen Problemstellungen und Lösungswege beschränkt.

A. Geographische und sozio-kulturelle Zugänglichkeit

I. Problemstellung

Für die Nutzer begründet gerade eine Entgeltfinanzierung die Gefahr, daß einzelne Gruppen vom Zugang zu Multimediaangeboten und -diensten ausgeschlossen werden.

Das ist um so mehr zu befürchten, als der angestrebte freie Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt und somit auch zwischen den Multimediadiensten noch in der Entwicklung begriffen ist und die damit ebenfalls angestrebte Kostenreduzierung zugunsten der Nutzer derzeit noch nicht greift. Auch verursacht der Aufbau eines flächendeckenden Angebotes von Multimediadiensten insbesondere durch die Errichtung, den Betrieb oder die Miete von Übertragungswegen sowie den Erwerb von Programminhalten hohe Kosten. Diese müßten bei einer konsequenten Entgeltfinanzierung in voller Höhe auf die Nutzer umgelegt werden. Aufgrund der so begründeten hohen Entgelte könnte vielen potentiellen Nutzern der Zugang zu diesen Diensten faktisch verwehrt sein.

So könnte die Einführung dieses Finanzierungssystems zur medialen Unterversorgung ländlicher Gebiete führen (*mangelnde geographische Zugänglichkeit*). Da gerade in ländlichen Gebieten aufgrund der geringen Nutzeranzahl in absehbarer Zeit keine hohen Einnahmen erzielbar sind, würden sich die durch die Einführung der Multimediadienste verursachten Kosten nicht in absehbarer Zeit amortisieren. Daher droht eine auf die gewinnträchtigen Ballungsgebiete beschränkte Einführung dieser Dienste. Einer solchen Entwicklung gilt es rechtlich entgegenzuwirken.

Des weiteren könnte die oben beschriebene zukünftig verstärkt bestehende Entgeltfinanzierung ohne regulierendes Eingreifen zu einer Beeinträchtigung der *sozio-kulturellen Zugänglichkeit* führen. Durch die zunächst sicherlich relativ hohen Kosten der Multimediadienste wird der Zugang finanzschwacher Gruppen erschwert⁸⁷⁰. Es besteht daher die Gefahr, daß Bildung und Information in weit größerem Maße als heute zum Privileg finanzkräftiger Bevölkerungsschichten werden⁸⁷¹.

⁸⁷⁰ Holznapel, a.a.O. (Fn. 1), 24; Engel, a.a.O. (Fn. 302), S. 155, 164.

⁸⁷¹ Kleinsteuber, Die Verheißungen der Kabeldemokratie, 23, 28.

Wie in diesem Abschnitt aufgezeigt, sind zukünftig gerade der Wohnort und die finanzielle Leistungskraft der Nutzer für ihren Zugang zu den Programmangeboten entscheidend. Daher müssen die einzuführenden Vorschriften den Zugang zu den Informationsangeboten weitgehend unabhängig von dem Wohnort und der Finanzkraft der Konsumenten gewährleisten⁸⁷². Es ist demnach eine informationelle Grundversorgung zu finanzierbaren Preisen zu sichern, die den Nutzern den Zugang zu einem Mindestmaß an Informationen in einer bestimmten Qualität gewährt⁸⁷³. Art und Umfang einer solchen Grundversorgung werden im folgenden erörtert.

II. Die derzeitige Regelung

1. Verfassungsrecht

Nach der zweiten Postreform stand der Deutschen Telekom AG das Netz- und Telefondienstmonopol⁸⁷⁴ nach Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG nur noch vorübergehend zu. Die Erbringung der Dienstleistungen selbst obliegt nach dessen Wegfall gem. Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG ausschließlich den Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost und anderen privaten Anbietern.

Die bisherige unmittelbare Verpflichtung des Bundes, Telekommunikation bereitzustellen, wandelt sich nach dem Infrastruktursicherungsauftrag gem. Art. 87 f Abs. 1 GG in eine sozialstaatlich gebotene Gewährleistungs- und Überwachungsverantwortung⁸⁷⁵. Hiernach hat der Bund nach Maßgabe eines Bundesgesetzes⁸⁷⁶ im Bereich der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten⁸⁷⁷. Dieses Staatsziel ist allerdings nicht auf den Ausbau einer optimalen Infrastruktur gerichtet, sondern lediglich auf Versorgung mit angemessenen und ausreichenden Dienstleistungen und demnach auf eine Grundversorgung⁸⁷⁸. Was angemessen und ausreichend ist, bestimmt sich aus der Sicht der Benutzer nach dem jeweiligen Stand der Technik⁸⁷⁹. Hinsichtlich der flächendeckenden Gewährleistung sind auch Übergangszustände hinzunehmen⁸⁸⁰.

Seine Gewährleistungspflicht hat der Bund im einzelnen nach Maßgabe bundesgesetzlicher Regelung zu erfüllen, das heißt auf der Grundlage entsprechender Regulierungsgesetze und Verordnungen und nicht mit fiskalischen Mitteln⁸⁸¹. Zudem begründet die Verfassung die Verpflichtung des Bundes, die Erbringung der Grundversorgung zu überwachen. Danach ist der Bund verpflichtet, geeignete Maßnahmen für ihre Gewährleistung vorzunehmen, falls diese nicht oder nicht mehr erbracht wird. Hierfür sind entsprechende Regelungen festzulegen⁸⁸².

Die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften sind nunmehr im TKG enthalten, auf die im folgenden eingegangen wird.

⁸⁷² Hoffmann–Riem, a.a.O. (Fn. 678), 134 f.

⁸⁷³ Bundesministerium für Post und Telekommunikation, Regulierungsrahmen im Telekommunikationsbereich, ABl. BMPT v. 20.03.1995, S. 525, 527 f.

⁸⁷⁴ Das ergibt sich aus § 1 Abs. 2 Satz 2, § 1 Abs. 4 Satz 4 FAG i.d.F. der Bekanntmachung vom 03.07.1989 (BGBl. I S. 1455), zuletzt geändert durch § 99 Abs. 1 TKG, sowie aus dem PTRRegG, welches durch § 99 Abs. 2 TKG geändert wurde.

⁸⁷⁵ Windthorst, a.a.O. (Fn. 765), Art. 87 f GG Rn. 4; Wieland, Die Verwaltung, 1995, 315, 334 f.

⁸⁷⁶ Die einschlägigen Vorschriften sind zunächst im PTRRegG sowie für Notsituationen und Anlässe mit Auslandsbezug im Gesetz zur Sicherstellung des Postwesens und der Telekommunikation vom 14.09.1994 (BGBl. I S. 2325, 2378) enthalten, siehe: Hömig, a.a.O. (Fn. 774), Art. 87 f Rn. 3.

⁸⁷⁷ Dabei ist mit "Angemessenheit" die Qualität und mit "ausreichend" die Quantität der Dienstleistung angesprochen. Siehe: Hömig, a.a.O. (Fn. 774), Art. 87 f Rn. 3; BT–Drucks., a.a.O. (Fn. 850), S. 10 zu Nr. 6 c; BT–Drucks. 12/8108 S. 6 zu Art. 1 Nr. 3 I.

⁸⁷⁸ Gramlich, a.a.O. (Fn. 633), 193.

⁸⁷⁹ Model/Müller, Grundgesetz, Kommentar, Art. 87 f S. 629.

⁸⁸⁰ Ebenda.

⁸⁸¹ BT–Drucks. a.a.O. (Fn. 850), S. 10 zu Nr. 1.

⁸⁸² Gramlich, a.a.O. (Fn. 633), 195 f.

2. Nationale einfach-gesetzliche Regelungen

Seinem Infrastruktursicherungsauftrag kommt der Bund nach Maßgabe des für die Telekommunikation geltenden TKG nach. So ist nach § 1 HS. 2 TKG Zweck des TKG unter anderem, flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten.

Die Ziele der Regulierung sind gem. § 2 Abs. 2 TKG u.a.:

- gem. Nr. 1 "die Wahrung der Interessen der Nutzer",
- gem. Nr. 3 "die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen (Universaldienstleistungen) zu erschwinglichen Preisen", und
- gem. Nr. 4 "die Förderung von Telekommunikationsdiensten bei öffentlichen Einrichtungen".

Hierbei sind insbesondere die Vorschriften der §§ 17 ff. TKG zur Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung durch Universaldienstleistungen von besonderer Bedeutung, die aufgrund der verfassungsrechtlichen Verankerung der Pflicht des Bundes zur flächendeckenden Gewährleistung von Telekommunikation durch angemessene und ausreichende Dienstleistungen erlassen wurden⁸⁸³. Diese Regelungen können auch für die Bestimmung von Art und Umfang der gebotenen telekommunikativen Grundversorgung herangezogen werden.

Universaldienstleistungen sind gem. § 17 Abs. 1 Satz 1 TKG ein "Mindestangebot an Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Nutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben". Als solche Universaldienstleistungen sind gem. § 17 Abs. 1 Satz 2 TKG Telekommunikationsdienstleistungen zu bestimmen, "die den Bereichen des Sprachtelefondienstes und des Betreibens von Übertragungswegen nach § 6 Abs. 1 TKG⁸⁸⁴ zuzuordnen sind und deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist". Darüber hinaus können gem. § 17 Abs. 1 Satz 3 TKG "solche Telekommunikationsdienstleistungen als Universaldienstleistungen bestimmt werden, die mit Telekommunikationsdienstleistungen nach Satz 2 in unmittelbarem Zusammenhang stehen und deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist".

Gem. § 17 Abs. 2 Satz 1 TKG wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Verordnung Telekommunikationsdienstleistungen als Universaldienstleistungen zu bestimmen. Hierin sind gem. § 17 Abs. 2 Satz 3 TKG auch "die Mindestqualität und die Maßstäbe für die Bestimmung des Preises einer Universaldienstleistung festzulegen". Die auf dieser Ermächtigungsgrundlage erlassene Telekommunikations-Universaldienstleistungsverordnung (TUDLV)⁸⁸⁵ bestimmt gem. § 1 Nr. 1 als Universaldienstleistungen

- den Sprachtelefondienst⁸⁸⁶ auf der Basis eines digital vermittelnden Netzes und, soweit technisch möglich, mit ISDN-Merkmalen⁸⁸⁷ und
- gem. Nr. 2 a das jederzeitige Erteilen von Auskünften über Rufnummern⁸⁸⁸,
- gem. Nr. 2 b die jährliche Herausgabe von Teilnehmerverzeichnissen,

⁸⁸³ Moritz/Neus, CR 1997, 239, 241.

⁸⁸⁴ Hierbei handelt es sich um Übertragungswege, "die die Grenze eines Grundstückes überschreiten und für Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit genutzt werden", sowie gem. § 6 Abs. 1 Nr. 2 TKG um "Sprachtelefondienst auf der Basis selbst betriebener Telekommunikationsnetze".

⁸⁸⁵ Verordnung vom 30.01.1997, BGBl. I S. 141.

⁸⁸⁶ Der Sprachtelefondienst soll auf der Basis von Teilnehmeranschlußleitungen mit einer Bandbreite von 3,1 KHz erfolgen.

⁸⁸⁷ Hierbei handelt es sich um Anklopfen, Anrufweitschaltung, Einzelverbindungs-nachweis, Entgeltanzeige und Rückfrage/Makeln.

⁸⁸⁸ Das umfaßt auch die Auskunft über Netzkennzahlen von Teilnehmern im lizenzierten Bereich und von Anschlußinhabern ausländischer Telefondienste, soweit die Teilnehmerdaten zur Verfügung stehen und die Teilnehmer der Eintragung nicht widersprochen haben.

- gem. Nr. 2 c die flächendeckende Bereitstellung von öffentlichen Telefonstellen an allgemein und jederzeit zugänglichen Standorten entsprechend dem allgemeinen Bedarf⁸⁸⁹ und
- gem. Nr. 3 die Bereitstellung von Übertragungswegen⁸⁹⁰.

Bei dem Sprachtelefondienst und den zu seiner Ausübung notwendigen Hilfsleistungen wie der Auskunftserteilung über Telefonnummern und der Herausgabe von Teilnehmerverzeichnissen handelt es sich um den grundlegenden Telekommunikationsdienst. Der Sprachtelefondienst bildet die Basis für viele Multimediadienste. Er ist gem. §§ 18, 17 Abs. 2 Satz 1 TKG i.V.m. § 1 Nr. 1 TUDLV zudem auch öffentlich zugänglich anzubieten. Desgleichen handelt es sich bei der Bereitstellung von Übertragungswegen um die technische Grundlage für die Ermöglichung aller auf elektromagnetischer Übertragungstechnik basierenden Multimediadienste.

Durch die Regelungen des TKG und der TUDLV wird eine Grundversorgung mit den für die Telekommunikation grundlegenden Diensten und technischen Einrichtungen gewährleistet. Im Hinblick auf die Multimediadienste ist dies für eine telekommunikative Grundversorgung genügend, da hierdurch alle spezifischen multimedialen Anwendungen realisiert werden können. Die durch die Einordnung von Diensten und technischen Einrichtungen als Universaldienstleistung erfolgte inhaltliche Bestimmung der "Grundversorgung" soll demnach auch diesen Ausführungen zugrundegelegt werden.

Gem. § 18 TKG werden bestimmte Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen verpflichtet, dazu beizutragen, daß die Universaldienstleistung erbracht werden kann. Hierzu veröffentlicht gegebenenfalls die Regulierungsbehörde gem. § 19 Abs. 1 Satz 1 TKG die Feststellung, auf welchem Markt eine Universaldienstleistung nicht ausreichend erbracht wird oder dies zu besorgen ist. Sofern sich kein Unternehmen gem. § 19 Abs. 1 Satz 2 TKG innerhalb eines Monats nach der Bekanntgabe dieser Veröffentlichung bereit erklärt, diese Universaldienstleistung ohne Ausgleich nach § 20 TKG zu erbringen, kann die Regulierungsbehörde nach Maßgabe der § 19 Abs. 2 bis 4 TKG einen Lizenznehmer⁸⁹¹ dazu verpflichten.

Die Regulierungsbehörde gewährt einem nach § 19 Abs. 2 bis 4 TKG verpflichteten Unternehmen gem. § 20 TKG unter bestimmten Voraussetzungen einen Ausgleich für die Erbringung der Universaldienstleistung. Die Finanzierung erfolgt gem. § 21 Abs. 1 Satz 1 TKG durch andere, auf dem sachlich relevanten Markt mit einem bestimmten Anteil vertretene Lizenznehmer über eine Universaldienstleistungsabgabe.

III. Eigene Stellungnahme

Das Konzept des Universaldienstes hat sich in den USA bewährt⁸⁹². Teilweise wird ihm allerdings für Deutschland mit der Begründung weniger Bedeutung beigemessen, daß von einem Versagen des Marktes in Deutschland aufgrund der Wirksamkeit einer Regulierung durch die Kräfte des freien Marktes und dem Bestehen einer dichten Infrastruktur sowie einer gleichmäßig dichten Besiedlung nicht auszugehen ist⁸⁹³. Hiernach wird eher für eine Gewährleistung der flächendeckenden Versorgung durch die Kräfte des freien Marktes plädiert. Das sei jedenfalls aus ökonomischer Sicht die bessere Lösung⁸⁹⁴, da sie der Zielstellung der zunehmenden De-Regulierung des Telekommunikationsmarktes entspricht.

⁸⁸⁹ Diese sind zudem in einem betriebsbereiten Zustand zu halten.

⁸⁹⁰ Diese sind in Anhang II der Richtlinie 92/44/EWG des Rates vom 05.06.1992 zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen (ABl. EG Nr. L 165 S. 27) näher bestimmt.

⁸⁹¹ Siehe zur Vergabe von Lizenzen §§ 6 bis 16 TKG.

⁸⁹² *Kubicek*, a.a.O. (Fn. 661), 1; *Moritz/Neus*, a.a.O. (Fn. 883), 241.

⁸⁹³ Ebenda.

⁸⁹⁴ *Blankart/Knieps*, Infrastrukturfonds im Bereich von Post und Telekommunikation, S. 45. So stellt *Kubicek* (a.a.O. (Fn. 661), 8) fest, daß die meisten Beiträge zum Telecommunications Act fast ausschließlich Deregulierungsmaßnahmen beschrieben und nicht auf die Regelungen zum Universal Service eingehen (vgl. *Wemmer*, AfP 1996, 241 ff.; *Gewessler*, CR 1996, 626 ff.).

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, daß derzeit und auf mittlere Sicht nicht von dem Bestehen eines wirksamen Wettbewerbs ausgegangen werden kann. Demnach haben sich die Entgelte für Telekommunikationsdienstleistungen und –dienste noch nicht aufgrund der Marktkräfte reduziert, sondern sind teilweise durch eine monopolartige Marktstellung des jeweiligen Anbieters geprägt und somit im Verhältnis zu den seit längerer Zeit liberalisierten Telekommunikationsmärkten hoch. Der Universaldienst ist demgegenüber geeignet, das Angebot und die Bereitstellung bestimmter Dienste und Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen zu ermöglichen.

Des Weiteren ist zu beachten, daß der Netzausbau in Deutschland zwar weitgehend flächendeckend erfolgt ist, jedoch gerade in den neuen Bundesländern eine Vielzahl kleiner Orte noch nicht an das Telefonnetz geschweige denn das Breitbandnetz angeschlossen sind. In diesem Gebiet besteht in dieser Hinsicht noch erheblicher Nachholbedarf, zu dessen Befriedigung der Universaldienst geeignet und aufgrund der zukünftig wachsenden Ausdifferenzierung des Telekommunikationsmarktes hinsichtlich der Anbieter- und Betreiberanzahl auch erforderlich ist.

Aus diesen Gründen ist der Universaldienst und die entsprechende Abgabe jedenfalls als Übergangslösung bis zum Bestehen eines funktionsfähigen Wettbewerbs im Bereich der Telekommunikation erforderlich⁸⁹⁵.

Hierdurch wird der erforderliche Zugang der Nutzer zu den grundlegenden Telekommunikationsdienstleistungen für die Nutzung von Multimediadiensten⁸⁹⁶ hinreichend gewährleistet.

B. Aufsichtsrecht

Das Aufsichtsrecht greift im wesentlichen auf traditionelle wirtschaftsverwaltungsrechtliche Institute zurück⁸⁹⁷, welche zum Teil dienstespezifisch abgewandelt werden. Die Extreme reichen hier von dem grundsätzlichen Zugangsverbot mit Erlaubnisvorbehalt beim Rundfunk bis zur grundsätzlichen Zugangsfreiheit der Anbieter von Telediensten gem. § 4 TDG.

I. Regelungsbedarf

Fraglich ist, welche Zugangsvoraussetzungen für Anbieter multimedialer Dienste einzuführen sind. Insbesondere ist zu klären, ob beziehungsweise inwieweit der rundfunkrechtliche Regelungsrahmen übertragbar ist.

In allen Bereichen medialer Betätigung, in denen keine Zulassungsvoraussetzungen geregelt sind, gilt der sich aus den wirtschaftsbezogenen Grundrechten Art. 12, Art. 14 und Art. 2 Abs. 1 GG ergebende Grundsatz der Gründungs- und Zulassungsfreiheit⁸⁹⁸. Daher ist beispielsweise die Presse einer weitgehend freiheitlichen Regelung unterworfen. Die Pressefreiheit einschränkende Regelungen sind nur unter besonderen Umständen rechtmäßig, die dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG genügen müssen. Im Bereich der Medien ist insbesondere die Sondersituation des Rundfunks⁸⁹⁹ ein solcher Umstand, der die weit restriktivere Regelung des Rundfunks im Verhältnis zur Presse rechtfertigt.

II. Die derzeitige Regelung

⁸⁹⁵ Blankart/Knieps, a.a.O. (Fn. 894), S. 45.

⁸⁹⁶ Siehe (bereits) oben, Teil 4. A. II. 2.

⁸⁹⁷ Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 357), § 6 Rn. 72.

⁸⁹⁸ Kubicek, a.a.O. (Fn. 661), 2.

⁸⁹⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. II. 1. a. bb.

1. Recht der Europäischen Gemeinschaft

Das primäre Recht der Europäischen Gemeinschaft unterscheidet nicht zwischen Rundfunk und Telekommunikation. Vielmehr wird die elektromagnetische Übermittlung jeder Art als Dienstleistung nach Art. 60 EGV⁹⁰⁰ eingeordnet, für welche demnach auch die Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 59 EGV gilt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtsprechung des EuGH unter Hinweis auf die gefestigte Auslegung des EGV als verbindlich erklärt⁹⁰¹. Demnach gelten die für die Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit maßgeblichen Grundsätze auch für alle multimedialen Dienste.

Fraglich ist nunmehr, ob angesichts des Vorrangs des Europarechts vor nationalem Recht überhaupt eine nationale Regulierung des Zugangs zu Multimediadiensten rechtmäßig ist.

Zur Beantwortung dieser Frage ist die Darstellung des Verhältnisses der positiven Rundfunkordnung im deutschen Recht zur europäischen Dienstleistungsfreiheit hilfreich, da die deutsche Rundfunkordnung durch eine der europäischen Dienstleistungsfreiheit widersprechende restriktive Regulierung des Zugangs gekennzeichnet ist. Hierin besteht eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit, welche gleichwohl rechtmäßig sein könnte.

Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit können durch zweierlei Gründe gerechtfertigt werden.

Das sind zum einen Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gem. Art. 66 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 EGV⁹⁰². Allerdings liegt nach der neueren Rechtsprechung des EuGH die Aufrechterhaltung eines pluralistischen Rundfunksystems nicht im Interesse der Aufrechterhaltung öffentlicher Ordnung, so daß dieses Kriterium nicht einschlägig ist⁹⁰³.

Des weiteren können "zwingende Gründe des Allgemeininteresses"⁹⁰⁴ rechtfertigend wirken, soweit die entsprechenden Regelungen auf inländische und ausländische Dienstleister unterschiedslos angewendet werden. Hierbei handelt es sich um ungeschriebene Ausnahmen von dem Grundsatz der Unzulässigkeit von Beschränkungen des Dienstleistungsverkehrs, die den Besonderheiten bestimmter Dienstleistungen Rechnung tragen. War zwischenzeitlich insbesondere in der Europäischen Kommission umstritten, ob kommunikationspolitische Ziele wie beispielsweise die Sicherung von inhaltlicher Vielfalt vom Allgemeininteresse umfaßt werden⁹⁰⁵, ist dieser Streit weitgehend beigelegt⁹⁰⁶. Auch der EuGH zählt nunmehr die Erhaltung von Pluralismus zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, stellt aber gleichzeitig strenge Anforderungen an den Nachweis der Verhältnismäßigkeit der Einschränkung grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs⁹⁰⁷. Hiernach müssen Beschränkungen erforderlich sein, was

⁹⁰⁰ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.03.1957, BGBl. II S. 766, in der Fassung des Vertrages über die Europäische Union vom 07.02.1992, BGBl. II S. 1253/1255; geändert durch Beitrittsvertrag vom 24.06.1994, BGBl. II S. 2022, in der Fassung des Beschlusses vom 01.01.1995, ABl. Nr. L 1/1.

⁹⁰¹ Siehe die Entscheidung: BVerfGE 92, 203, 241 und die Rechtsprechung des EuGH: EuGH vom 18.03.1980, Rs. 52/79, Slg. 1980, 833 (855 ff.) – Debaue; EuGH vom 26.04.1988, Rs. 352/85, Slg. 1988, 2085 (2130 f.) – Bond van Adverteerders; EuGH vom 30.04.1974, Rs. 155/73, Slg. 1974, 409 (428 f.) – Sacchi; EuGH vom 18.03.1980, Rs. 62/79, Slg. 1980, 881 ff. – Coditel I; EuGH vom 25.07.1991, Rs. C-288/89, Slg. 1991, I 4007 (I 4040) – Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda; EuGH vom 25.07.1991, Rs. C-353/89, Slg. 1991, I 4069 (I 4092 ff.) – Kommission/Niederlande.

⁹⁰² EuGH vom 26.04.1988, Bond van Adverteerders, Rs. 352/85, Slg. 1988, 2085, 2134 f.; siehe hierzu: *Jarass*, EuR 1986, 75, 84 ff.

⁹⁰³ EuGH vom 13.12.1992, Kommission gegen Belgien, Rs. C-211/91, Slg. 1992, I 1992, S. 6757 ff.; siehe hierzu: *Petersen*, Rundfunkfreiheit, S. 20 ff.

⁹⁰⁴ So der ständige Begriff seit: EuGH vom 04.12.1986, Kommission gegen Deutschland, Rs. 205/84 Slg. 3755, 3803, Rn. 29, 33.

⁹⁰⁵ *Hoffmann-Riem*, Europäisierung des Rundfunks, aber ohne Kommunikationsverfassung?, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Rundfunk im Wettbewerbsrecht, S. 201, 206 ff.

⁹⁰⁶ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 357), § 6 Rn. 46.

⁹⁰⁷ Ständige Rechtsprechung seit dem Urteil des EuGH vom 18.03.1980, Rs. 52/79 Slg. 1980, 833 (Debaue); siehe auch das Urteil vom 25.07.1991 Kommission ./ Niederlande Rs. C 353/89 Slg. I 4069, 4097; EuGH vom 25.07.1991, Rs. C-288/89, Slg. 1991, I 4007 (I 4042 f.–Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda;

nicht der Fall ist, wenn dem legitimen Allgemeininteresse bereits durch gleichwertige Anforderungen anderer Art und eine angemessene Kontrolle des Sendestaates Rechnung getragen werden kann⁹⁰⁸. Den Mitgliedsstaaten ist eine Einschätzungs- und Beurteilungsprärogative über die Notwendigkeit und Form einer entsprechenden Regelung eingeräumt⁹⁰⁹. Im Ergebnis können aufgrund der Besonderheit des Rundfunks alle unterschiedslos für in- und ausländische Diensteanbieter geltenden kommunikationsspezifischen Regelungen durch das zwingende Allgemeininteresse an einer funktionsfähigen pluralistischen Rundfunkordnung gerechtfertigt werden⁹¹⁰. Das beruht auf dem in Art. 59 Abs. 1 EGV enthaltenen immanenten Beschränkungsvorbehalt⁹¹¹. Hiernach ist auch die positive deutsche Rundfunkordnung rechtmäßig. Das gilt allerdings nur, solange keine europaweite Harmonisierung erfolgt ist⁹¹². Da allerdings in der Einleitung zur *EG-Fernsehrichtlinie*⁹¹³ ausdrücklich darauf hingewiesen wird, daß "die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und ihrer Untergliederungen für die Organisation – einschließlich der gesetzlichen oder behördlichen Zulassungen ... – und die Finanzierung der Sendungen und Programminhalte" nicht berührt wird, ist eine die deutsche Rundfunkordnung ablösende einheitliche Europäische Medienordnung derzeit nicht absehbar.

2. Nationale Vorschriften

Das deutsche Aufsichtsrecht ist durch eine Vielfalt von Regelungsmitteln gekennzeichnet. Für eine beispielhafte Darstellung einzelner relevanter Formen werden im folgenden die Regelungen der Telekommunikation sowie einzelner einschlägiger Dienste wie Rundfunk, Bildschirmtext und Presse herangezogen.

a) Telekommunikationsgesetz (TKG)

Die Regelungen des Telekommunikationsgesetzes sind gerade für Multimediadienste von großer Bedeutung, da Telekommunikation i.S.d. TKG⁹¹⁴ als der Austausch von Nachrichten jeglicher Art Gegenstand der meisten Multimediadienste ist. Als Beispiel seien hier nur die Dienste des Internets angeführt.

Für die Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen⁹¹⁵ besteht grundsätzlich Zulassungsfreiheit⁹¹⁶. Die Aufnahme, Änderung und Beendigung des Betriebes unterliegt jedoch gem. § 4 TKG einer generellen Anzeigepflicht. Die Anzeige ist innerhalb von einem Monat ab der Aufnahme des Betriebes bei der Regulierungsbehörde nach § 66 Abs. 1 TKG⁹¹⁷ abzugeben.

Einige Betreiber von Übertragungswegen und Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit sind allerdings einem grundsätzlichen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterworfen⁹¹⁸. So bedürfen

Engel, Kommunikation und Medienrecht, in: Dausen (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, E. V. Rdnr. 47.

⁹⁰⁸ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 357), § 6 S. 598 f.

⁹⁰⁹ Siehe hierzu: *Petersen*, a.a.O. (Fn. 903), 162 ff.

⁹¹⁰ Siehe hierzu: *Kugelmann*, Die Dienstleistungsfreiheit des EWG-Vertrages, S. 217 ff.; *Gulich*, Rechtsfragen grenzüberschreitender Rundfunksendungen, S. 79 ff.

⁹¹¹ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 357), § 6 S. 599.

⁹¹² *Gulich*, a.a.O. (Fn. 910), S. 80 ff.

⁹¹³ Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 03.10.1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, ABl. Nr. L 298/23 ff.

⁹¹⁴ Zum Begriff "Telekommunikation" i.S.d. TKG: Siehe (bereits) oben, Teil 1. A.

⁹¹⁵ Zum Begriff "Telekommunikationsdienstleistungen": Siehe (bereits) oben, Teil 1. A.

⁹¹⁶ Siehe hierzu: *Moritz/Neus*, a.a.O. (Fn. 883), 241.

⁹¹⁷ Die §§ 66 ff. TKG regeln insbesondere die Ausgestaltung (Erster Abschnitt), die Aufgaben und Befugnisse (Zweiter Abschnitt), das anzuwendende Verfahren (Dritter Abschnitt) und die Rechtsbehelfe (Vierter Abschnitt) der Regulierungsbehörde. Die zuständige Regulierungsbehörde war gem. § 98 TKG bis Ende 1997 das BMPT.

⁹¹⁸ Siehe hierzu im einzelnen: *Moritz/Neus*, a.a.O. (Fn. 883), 241.

- gem. § 6 Abs. 1 Nr. 1 TKG die Betreiber von Übertragungswegen⁹¹⁹, die die Grenze eines Grundstücks überschreiten und für Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit genutzt werden und
- gem. § 6 Abs. 1 Nr. 2 TKG die Anbieter von Sprachtelefondienst auf der Basis selbst betriebener Telekommunikationsnetze einer Lizenz.

Die Lizenzerteilung erfolgt gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 TKG auf Antrag durch die Regulierungsbehörde⁹²⁰. Hierbei hat die Regulierungsbehörde gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 TKG die Regulierungsziele gem. § 2 Abs. 2 TKG zu beachten⁹²¹.

Diese Vorschriften des TKG bedeuten eine wesentliche Änderung gegenüber der Gesetzeslage vor dem 01.08.1996, als § 1 Abs. 2 FAG das Telefonnetz der Deutschen Telekom AG zur Ausübung des Netzmonopols des Bundes zuwies⁹²². Nunmehr ist es auch anderen Personen beziehungsweise Unternehmen ermöglicht, Telekommunikationsnetze zu errichten und zu betreiben und demnach in diesem Bereich der Bereitstellung multimedialer Dienste tätig zu werden. Der Zugang hierzu ist – abgesehen von der Anzeigepflicht und den zwei genannten lizenzpflichtigen Bereichen – weitgehend frei von staatlichen Restriktionen.

b) Teledienstgesetz (TDG) und Mediendienste–Staatsvertrag

Sowohl § 4 TDG des Bundes für Teledienste als auch § 4 Med–StV für Mediendienste bestimmen, daß die jeweils geregelten Dienste zulassungs– und anmeldefrei sind. Beide Gesetze gehen daher übereinstimmend von der Freiheit des Zugangs zu diesen Diensten aus.

Das beinhaltet, daß jeder im Rahmen der Vorschriften des TDG und des Med–StV Mediendienste⁹²³ bzw. Teledienste⁹²⁴ anbieten, vermitteln und nutzen kann, ohne daß ein Zulassungserfordernis besteht. Auch eine Anmeldung oder Anzeigepflicht ist nicht vorgeschrieben.

⁹¹⁹ "Übertragungswege" sind gem. § 3 Nr. 22 TKG "Telekommunikationsanlagen in Form von Kabel– oder Funkverbindungen mit ihren Übertragungstechnischen Einrichtungen als Punkt–zu–Punkt– oder Punkt–zu–Mehrpunkt–Verbindungen mit einem bestimmten Informationsdurchsatzvermögen (Bandbreite oder Bitrate) einschließlich ihrer Abschlußeinrichtungen".

⁹²⁰ Zur Benachteiligung kleinerer und mittelständischer Unternehmen durch das Verfahren der Lizenzvergabe und die Bestimmungen der §§ 87 Abs. 2, 88 Abs. 1 und 90 TKG: *Moritz/Neus*, a.a.O. (Fn. 883), 244.

⁹²¹ Gem. § 8 Abs. 3 Satz 1 TKG ist die beantragte Lizenz zu versagen, wenn gem. Nr. 1 die Regulierungsbehörde über keine nutzbare Frequenzen verfügt. Weiterhin ist die Lizenz gem. Nr. 2 a zu verweigern, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, "daß der Antragsteller nicht die für die Ausübung der beantragten Lizenzrechte erforderliche Zuverlässigkeit (Zuverlässigkeit besitzt gem. § 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 TKG, wer die Gewähr dafür bietet, daß er als Lizenznehmer die Rechtsvorschriften einhalten wird), Leistungsfähigkeit (Leistungsfähigkeit besitzt gem. § 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 TKG, wer die Gewähr dafür bietet, daß ihm die für den Aufbau und den Betrieb der zur Ausübung der Lizenzrechte erforderlichen Produktionsmittel zur Verfügung stehen werden) und Fachkunde (Fachkunde besitzt gem. § 8 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 TKG, wer die Gewähr dafür bietet, daß die bei der Ausübung der Lizenzrechte tätigen Personen über die erforderlichen Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten verfügen werden) besitzt und damit zu erwarten ist, daß diese Lizenzrechte nicht dauerhaft ausgeübt werden". Des weiteren darf gem. Nr. 2 b keine Lizenz erteilt werden, wenn durch die Lizenzerteilung die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet würde. Eine erteilte Lizenz kann zudem gem. § 15 Nr. 1 TKG widerrufen werden, insbesondere wenn der Lizenznehmer den Verpflichtungen aus seiner Lizenz oder seinen Verpflichtungen nach diesem Gesetz nicht nachkommt.

⁹²² Siehe: Vfg 141/1996 Mitteilung, über den seit 1. August 1996 gültigen Wortlaut des FAG, ABl. BMPT 1996, S. 1222 f.; vgl. auch § 99 Abs. 1 TKG.

⁹²³ Mediendienste sind gem. § 2 Abs. 1 Mediendienste–StV "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".

⁹²⁴ Teledienste werden gem. § 2 Abs. 1 TDG als elektromagnetische Informations– und Kommunikationsdienste definiert, die für eine individuelle Nutzung bestimmt sind und denen eine Übermittlung mittels Telekommunikation zugrundeliegt.

Ergänzend ist zu bemerken, daß in einem früheren Entwurf zum Mediendienste–Staatsvertrag eine sog. "Bewegtbildklausel" enthalten war, nach der Mediendienste, die ausschließlich oder überwiegend aus Bewegtbildarbeiten bestehen, der nach Landesrecht zuständigen Stelle anzuzeigen sind⁹²⁵. Darüber hinaus wurden diese Dienste einem Zulassungserfordernis unterworfen, welches allerdings nicht unbeschränkt gelten sollte, sondern nur dann, wenn die betreffenden Dienste nach Feststellung der Landesmedienanstalt in der Bedeutung für die öffentliche Meinungsbildung einem Rundfunkprogramm im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages gleichkommen⁹²⁶. Diese Vorschrift war in den weiteren Entwürfen zum Mediendienste–Staatsvertrag und in dessen endgültiger Fassung nicht mehr enthalten⁹²⁷.

Allerdings wurde in dem Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag mit § 20 Abs. 2 RundfStV für Mediendienste, die als Rundfunk einzuordnen sind, ein Zulassungserfordernis festgelegt. Diese Vorschrift hat einen weiteren Anwendungsbereich als die auf das Kriterium des bewegten Bildes beschränkte "Bewegtbildklausel". Sie erfaßt daher in der Regel auch Mediendienste mit Bewegtbildarbeiten, wenn diese als "rundfunkähnlich" einzustufen sind. Nur in diesem Fall besteht aber ein Bedarf für die Anwendung des rundfunkrechtlichen Regulierungsrahmens, wie er durch die "Bewegtbildklausel" vorgesehen wurde. Daher entsteht durch den Wegfall der "Bewegtbildklausel" keine wesentliche Regelungslücke.

Auf die Frage, ob die Regelung des § 20 Abs. 2 RundfStV den Anforderungen an eine flexible Regulierung der Mediendienste von großer publizistischer Relevanz, die nicht als Rundfunk eingeordnet werden können, genügt beziehungsweise für diese Dienste im Mediendienste–Staatsvertrag eine Zulassungs– oder Anzeigepflichtigkeit festgelegt werden sollte, wird noch einzugehen sein.

c) Rundfunkstaatsvertrag und Landesrundfunkgesetze

Private Veranstalter von Rundfunk bedürfen gem. § 20 Abs. 1 RundfStV einer Zulassung nach Landesrecht, unterliegen also grundsätzlich einem präventiven Verbot mit Zulassungsvorbehalt⁹²⁸.

Des weiteren bedürfen gem. § 20 Abs. 2 Satz 2 RundfStV Mediendienste, die dem Rundfunk zuzuordnen sind, einer landesrechtlichen Zulassung. Die landesrechtlichen Vorschriften⁹²⁹ kommen nach § 1 Abs. 2 RundfStV unmittelbar zur Anwendung, soweit der Rundfunkstaatsvertrag keine anderweitigen Regelungen enthält⁹³⁰. Im Freistaat Sachsen wird die Zulassung nach den §§ 5 ff. SächsPRG⁹³¹ erteilt.

Wird gem. § 20 Abs. 2 Satz 2 RundfStV die Zuordnung eines Dienstes zum Rundfunk durch die zuständige Landesmedienanstalt⁹³² festgestellt, hat der Anbieter die Wahl, ob er innerhalb von sechs Monaten, nachdem ihm die Feststellung bekanntgegeben ist, den Zulassungsantrag stellt oder den Mediendienst so modifiziert, daß er nicht als Rundfunk einzuordnen ist. Diese landesrechtliche Regelung stellt eine Verknüpfung von Rundfunk und anderen Mediendiensten her⁹³³ und ermöglicht so eine den Besonderheiten des Einzelfalls angepaßte Behandlung.

Relevant wird das Zulassungserfordernis des § 20 Abs. 2 Satz 2 RundfStV insbesondere für Teleshoppingdienste, die durch Aufnahme von Show–Elementen als Rundfunk zu qualifizieren sind.

⁹²⁵ Kreile, a.a.O. (Fn. 717), 10–2.1, S. 16.

⁹²⁶ Scherer, a.a.O. (Fn. 659), 219.

⁹²⁷ Kreile, a.a.O. (Fn. 717), 10–2.1, S. 16.

⁹²⁸ Hoffmann–Riem, a.a.O. (Fn. 357), § 6 Rn. 90.

⁹²⁹ Landesrechtliche Bestimmungen in diesem Sinne sind für Sachsen die des MDR–Staatsvertrages für den öffentlichen Rundfunk vom 30.05.1991 (GVBl. S. 169) und die des SächsPRG.

⁹³⁰ Siehe auch: Degenhart, a.a.O. (Fn. 446), § 10 Rn. 22.

⁹³¹ Gesetz über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen vom 17.06.1991, SächsGVBl. S. 178, in der Fassung vom 10.07.1997, SächsGVBl. S. 500.

⁹³² Dies erfolgt im Einvernehmen mit allen Landesmedienanstalten.

⁹³³ Kreile, a.a.O. (Fn. 717), 10–2.1, S. 22; Hochstein, a.a.O. (Fn. 841), 2979.

Aber auch auf alle anderen Dienste und Anwendungen, die rundfunkrelevante Inhalte enthalten, ist diese Regelung anzuwenden⁹³⁴.

Stellvertretend für die Landesrundfunkgesetze der Bundesländer werden vorliegend die Vorschriften des *Sächsischen Privatrundfunkgesetzes – SächsPRG* dargestellt.

Sein Anwendungsbereich bezieht sich nach § 1 SächsPRG insbesondere gem. Nr. 1 auf die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk durch private Anbieter und gem. Nr. 4 auf die Entwicklung und Nutzung der durch neue Techniken und neue Nutzungsformen eröffneten weiteren Möglichkeiten für die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk und sonstigen rundfunkähnlichen Diensten⁹³⁵. Des Weiteren regelt das SächsPRG gem. § 1 Nr. 2 die Zuordnung von technischen Übertragungsmöglichkeiten für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk sowie gem. § 1 Nr. 3 die Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelanlagen in Sachsen.

Gem. § 5 SächsPRG bedürfen die Anbieter zur "Veranstaltung von Rundfunk" einer Zulassung durch die Landesmedienanstalt⁹³⁶. Eine einmal erteilte Zulassung kann die Landesmedienanstalt gem. § 40 SächsPRG zurücknehmen oder gem. § 41 SächsPRG widerrufen. Demnach unterliegt privat veranstalteter Rundfunk einem Verbot mit Zulassungs- und Untersagungsvorbehalt.

d) Presserecht

Für die Presse gilt der Grundsatz der Gründungs- und Zulassungsfreiheit. Das ist in den Landespressegesetzen wie beispielsweise § 2 SächsPressG⁹³⁷ ausdrücklich normiert. Grund hierfür ist die Ausstrahlungswirkung der Medienfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Aufgrund des hohen Rangs der Pressefreiheit wäre eine Zulassungspflicht nicht angemessen im engen Sinn und somit unverhältnismäßig⁹³⁸.

III. Eigene Stellungnahme

Im folgenden gilt es zu ermitteln, ob diese Regelungen den Anforderungen an die Kontrolle und Aufsicht über Multimediadienste entsprechen. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Sicherung der Vielfalt der übertragenen Inhalte sowie die Verhinderung der Entstehung einer die Meinungspluralität beeinträchtigenden Marktmacht⁹³⁹. Da administrative Aufsicht und Kontrolle jedoch zugleich eine Einschränkung von Freiheitsrechten für die wirtschaftliche Betätigung der Netzbetreiber und Diensteanbieter mit sich bringt⁹⁴⁰, ist darauf zu achten, daß die Regulierung der Aufsicht über Multimediadienste die gegensätzlichen Interessen einerseits der Öffentlichkeit an der Sicherung inhaltlicher Vielfalt und andererseits der Unternehmer an freier wirtschaftlicher Betätigung hinreichend zum Ausgleich bringt.

Für die Bewertung der Regelungen über die Kontrolle und Aufsicht im Hinblick auf Multimediadienste bietet es sich an, die durch die Gesetzgebung erfolgte einfach-gesetzliche Einteilung der

⁹³⁴ Problematisch ist, ob das Angebot von Musiktiteln im Internet als Rundfunk zu qualifizieren und daher das Zulassungserfordernis zu beachten ist (*Kreile*, a.a.O. (Fn. 717), 10–2.1, S. 17).

⁹³⁵ Der Begriff "rundfunkähnliche Dienste" wird in § 1 a Abs. 2 Satz 1 SächsPRG definiert (*Degenhart*, a.a.O. (Fn. 446), § 10 Rn. 37). Hiernach werden rundfunkähnliche Dienste auf rundfunktechnischem Weg verbreitet, stellen jedoch weder Rundfunk noch Individualkommunikation dar. Nach den Regelbeispielen des § 1 a Abs. 2 Satz 2 SächsPRG gehören hierzu Textdienste, Abrufdienste und Zugriffsdienste, soweit sie meinungsrelevant sind, sowie Fernseheinkaufsprogramme mit redaktionellem Beiprogramm (*Degenhart*, a.a.O. (Fn. 289), Art. 5 Abs. 1 u. 2 Rn. 519 ff.; *Gersdorf*, a.a.O. (Fn. 3), S. 37 ff.; 39 ff.).

⁹³⁶ Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien, geregelt in §§ 27 ff. SächsPRG.

⁹³⁷ Sächsisches Gesetz über die Presse vom 03.04.1992, SächsGVBl. S. 125.

⁹³⁸ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 357), § 6 Rn. 73.

⁹³⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. I. 2.

⁹⁴⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. I. 1. / 2; Teil 4. B. I.

Multimedien in Rundfunk-, Medien- und Teledienste heranzuziehen. Diese lassen sich nach dem Kriterium der "Allgemeinheit" unterscheiden. So sind sowohl Rundfunkdienste als auch Mediendienste als massenkommunikativ⁹⁴¹ einzuordnen, während Teledienste als Individualkommunikation zu qualifizieren sind⁹⁴².

Allerdings könnte die Differenzierung zwischen Individual- und Massenkommunikation zu pauschal sein für die Ermittlung des Regelungsbedarfes⁹⁴³ der einzelnen Dienste. Insbesondere hinsichtlich der Mediendienste ist im Grenzbereich zum Rundfunk das Erfordernis sowie die Rechtmäßigkeit einer zusätzlich differenzierenden Regulierung zu prüfen. Das setzt jedoch Kriterien voraus, die geeignet sind, die Mediendienste zusätzlich zu ihrer Einordnung als massenkommunikativ nach ihrem Regelungsbedarf zu unterscheiden.

Wie aus der Darstellung der Kriterien für die Ermittlung der für einen bestimmten Dienst erforderlichen Regelungsintensität und -mittel hervorgeht, bestimmt sich diese im wesentlichen nach der publizistischen Relevanz eines Dienstes⁹⁴⁴. Die Bedeutung eines Dienstes für die öffentliche Meinungsbildung wird wiederum durch die Kriterien der genutzten *Verbreitungsform* und der *Art der übermittelten Inhalte* geprägt⁹⁴⁵.

Anhand dieser Kriterien wird im folgenden ermittelt, ob die bestehenden Zugangsregelungen der Bedeutung der jeweiligen Dienste gerecht werden.

1. Rundfunkdienste

Nach dem Kriterium der publizistischen Relevanz ist die Regelung des § 20 Abs. 2 RundfStV, nach der Mediendienste, sofern sie dem Rundfunk zuzuordnen sind, einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unterliegen, folgerichtig. Auch multimediale Dienste sind im Falle einer dem Rundfunk entsprechenden publizistischen Relevanz mit einer der Rundfunkordnung entsprechenden Intensität zu regeln, um die Freiheit der Meinungsbildung und -vielfalt hinreichend zu gewährleisten. Für die Anbieter dieser Dienste ist daher ein Zugangsverbot mit Erlaubnisvorbehalt geboten und auch vom Gesetzgeber vorgesehen.

Problematisch ist allerdings die Abgrenzung der rundfunkähnlichen Mediendienste von anderen, nicht dem Rundfunk zuzuordnenden Mediendiensten. Eine trennscharfe Abgrenzung ist mittels des Merkmals "Rundfunkähnlichkeit" nicht möglich, so daß die Eignung dieses Kriteriums fraglich ist. Hierauf wird in Beiträgen zu dieser Neuregelung des § 20 Abs. 2 RundfStV vielfach hingewiesen⁹⁴⁶. Im Rahmen der nachfolgenden Darstellung wird dennoch anhand der in dieser Arbeit ermittelten Kriterien der *Verbreitungsform* und der *Art der übermittelten Inhalte* eine systematische Einteilung der Dienste vorgenommen, welche für die Konkretisierung der dem Rundfunk zuzuordnenden Mediendienste hilfreich sein mag.

2. Tele- und Mediendienste

Für Tele- und Mediendienste wird durch § 4 TDG und § 4 Med-StV grundsätzlich die Zugangsfreiheit festgelegt.

Für Dienste mit einer relativ geringen publizistischen Relevanz ist ein freier Zugang ohne weiteres sachgerecht. Das trifft insbesondere auf Dienste der Individualkommunikation zu, durch die Inhalte nur an einzelne Nutzer übertragen werden, mithin also Teledienste. Daher sind Teledienste grundsätzlich von

⁹⁴¹ Zum Begriff der Massenkommunikation: Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 1. a.

⁹⁴² Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. V. 1; Teil 3. A. V. 2. a.

⁹⁴³ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. II. 2.

⁹⁴⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. II. 1. a. bb.

⁹⁴⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. II. 2.

⁹⁴⁶ Gounalakis, a.a.O. (Fn. 817), 2994; Hochstein, a.a.O. (Fn. 841), 2979.

geringerer Bedeutung für die Meinungsbildung als Dienste der Massenkommunikation, mittels denen Inhalte an eine unbestimmte Vielzahl von Nutzern übertragen werden⁹⁴⁷. Für die Regulierung der Teledienste ist demnach die Zugangsfreiheit ausreichend und geboten.

Sollten allerdings einzelne Dienste eine größere publizistische Relevanz aufweisen, ohne daß ein dem Rundfunkstaatsvertrag unterfallender Rundfunkdienst vorliegt, wäre die Einführung einer die Grundfreiheiten der Anbieter stärker einschränkenden Regelung – zum Beispiel eines präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalts oder einer Anzeigepflicht – zu überlegen. Das wird insbesondere für Dienste der Massenkommunikation relevant, welche Inhalte an eine unbestimmte Vielzahl von Nutzern verbreiten und demnach eine gegenüber den individualkommunikativen Diensten gesteigerte publizistische Relevanz aufweisen. Nach der gesetzgeberischen Einteilung betrifft das insbesondere die Mediendienste. Fraglich ist daher, ob die auch für Mediendienste vorgesehene grundsätzliche Zugangsfreiheit ausreichend und geboten ist.

Zu beachten ist allerdings, daß § 20 Abs. 2 RundfStV ein Zulassungserfordernis für Mediendienste festlegt, die dem Rundfunk zuzuordnen sind⁹⁴⁸. Die Anwendung des rundfunkrechtlichen Regelungsrahmens, insbesondere des Zugangsverbotes mit Erlaubnisvorbehalt auf Mediendienste, die dem Rundfunk zuzuordnen sind, ist auf Grund ihrer dem Rundfunk entsprechenden publizistischen Relevanz konsequent und sachgerecht.

Es stellen sich nunmehr zwei Fragen: Zum einen, welche Mediendienste nach § 20 Abs. 2 RundfStV dem Rundfunk zuzuordnen sind, und zum anderen, ob der durch den Mediendienste–Staatsvertrag vorgesehene Regelungsrahmen für die nicht dem Rundfunk zuzuordnenden Mediendienste sachgerecht ist.

a) Dem Rundfunk zuzuordnende Mediendienste

Zunächst sind die Mediendienste näher zu bestimmen, wofür auf die Definition des Mediendienste–Staatsvertrags abgestellt werden kann.

Mediendienste werden gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 Med–StV als das Angebot und die Nutzung von an die Allgemeinheit gerichteten Informations– und Kommunikationsdiensten in Text, Ton oder Bild, die unter Benutzung elektromagnetischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters verbreitet werden, definiert. Als Mediendienste werden in § 2 Abs. 2 Med–StV insbesondere der Fernseheinkauf, Verteildienste für Meßergebnisse und Datenmitteilungen, Verteildienste von Fernsehtext, Radiotext und vergleichbaren Textdiensten sowie Abrufdienste für Text, Ton– oder Bewegtbildarbeiten ausdrücklich genannt. Da diese gegenwärtig zu den wesentlichen Gruppen der Mediendienste zählen, soll diese Einteilung auch für die Untersuchung der vorliegenden Frage genutzt werden.

Zunächst gilt es auf ihrer Basis zu klären, inwieweit diese Dienste von so weitgehender publizistischer Relevanz sind, daß eine rundfunkrechtliche Regulierung erforderlich ist. Das bestimmt sich, wie gezeigt⁹⁴⁹, nach den Kriterien der *Art der Verbreitung* sowie den übertragenen *Inhalten*.

aa) Art der Inhalte

Eine Zuordnung zum Rundfunk scheidet nach dem Kriterium Art der Inhalte für Einkaufsdienste und für Verteildienste, in denen Meßergebnisse und Datenermittlungen verbreitet werden, von vornherein aus. Zwar können auch Daten und Meßergebnisse der Meinungsbildung dienlich sein, jedoch enthalten sie –

⁹⁴⁷ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. II. 2.

⁹⁴⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 4. B. II. 2. c.

⁹⁴⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. II. 2.

wie dargestellt⁹⁵⁰ – keine (wesentliche) Wertung und sind von nur geringem Einfluß auf den Vorgang der Meinungsbildung.

Demgegenüber können Inhalte für Text-, Ton- und Bewegbilddarbietungen von großer Relevanz für die öffentliche Meinungsbildung sein. Dies ist schon allein darin begründet, daß sich gerade die Kombination von Text-, Ton- und Bewegbild für die redaktionelle Aufbereitung anbietet. Auch eignen sich diese Inhalte jeweils für sich, gerade aber auch im Falle ihrer Kombination für Wertungen, durch die auf den Meinungsbildungsvorgang steuernd eingewirkt werden kann. Für Dienste mit diesen Inhalten kommt also eine rundfunkähnliche Regulierung grundsätzlich in Betracht.

bb) Art der Verbreitung

Das gilt um so mehr, werden diese Inhalte mit einer massenkommunikativen Verbreitungsform übertragen, die einen großen Einfluß auf die Meinungsbildung ermöglicht. Das gilt insbesondere für die Verteildienste und Zugriffsdienste, welche ihre Inhalte zeitgleich an eine Vielzahl von Nutzer verbreiten. Demgegenüber ermöglichen zwar auch Abrufdienste die Übertragung an eine "beliebige Öffentlichkeit", jedoch ist zuvor ein individueller Abruf der Inhalte erforderlich. Hierdurch wird der Kreis der erreichten Nutzer in der Regel erheblich eingeschränkt sein, so daß Abrufdienste einen geringeren Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung bewirken.

cc) Zusammenfassung

Die Kombination der Ergebnisse zu den Kriterien Art der Verbreitung sowie Inhalte ergibt, daß für Verteil- und Zugriffsdienste, die Inhalte wie Text, Ton und Bild enthalten, eine Zuordnung zum Rundfunk in Betracht kommt. Mangels weiterer Typisierungsmöglichkeiten ist dies jedoch letztlich im Einzelfall zu entscheiden.

Jedenfalls sind Verteil- und Zugriffsdienste dann dem Rundfunk zuzuordnen, wenn sie mit Ton und / oder Text kombinierte Bewegbilder enthalten.

⁹⁵⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. II. 2.

b) Die Regulierung der nicht dem Rundfunk zuzuordnenden Mediendienste

Des Weiteren ist zu prüfen, ob die Regulierung des Mediendienste–Staatsvertrags, nach der grundsätzlich Zugangsfreiheit für Mediendienste besteht, der Sicherung freier Meinungsbildung hinreichend Rechnung trägt. Dabei ist zu beachten, daß für die nicht dem Rundfunk zuzuordnenden Mediendienste eine weniger stark ausgeprägte Regulierung als diejenige des Rundfunks zur Gewährleistung freier Meinungsbildung ausreichend und geboten ist⁹⁵¹.

Gegenstand dieser Erörterung sind insbesondere Einkaufsdienste, Datendienste und Abrufdienste, die – wie gezeigt⁹⁵² – jedenfalls nicht dem Rundfunk zuzuordnen sind.

In § 4 Med–StV wird die Zulassungs– und Anmeldefreiheit von Mediendiensten festgelegt. Die freie Meinungsbildung wird durch eine Vielzahl von Vorschriften über die Verantwortlichkeit der Anbieter und der Ausgestaltung dieser Dienste geregelt⁹⁵³.

So werden in §§ 5 und 6 Med–StV die Verantwortlichkeit und die Kennzeichnung der Anbieter geregelt. Des Weiteren haben die über Mediendienste verbreiteten Angebote gem. § 7 Abs. 2 Med–StV den anerkannten journalistischen Grundsätzen zu entsprechen. Nachrichten sind hiernach vom Anbieter auf Inhalt, Herkunft und Wahrheit zu überprüfen, Kommentare von der Berichterstattung deutlich zu trennen und unter Nennung des Verfassers als solche zu kennzeichnen. Zudem ist gem. § 7 Abs. 3 Med–StV bei der Wiedergabe von Meinungsumfragen anzugeben, ob sie repräsentativ sind. In § 8 Med–StV werden bestimmte Mediendienste zudem als unzulässig erklärt. Hierzu gehören unter anderem Inhalte, die zum Haß gegen andere aufstacheln, grausam und gewaltverherrlichend sind sowie sich zur Gefährdung von Kindern und Jugendlichen eignen. Über die Einhaltung dieser Bestimmungen wachen gem. § 18 Abs. 1 Satz 1 Med–StV die zuständigen Landesbehörden⁹⁵⁴. Die Einhaltung der übrigen Bestimmungen wird gem. § 18 Abs. 1 Satz 3 Med–StV durch eine nach Landesrecht zu bestimmende Aufsichtsbehörde überwacht⁹⁵⁵. Stellt die jeweils zuständige Aufsichtsbehörde einen Verstoß gegen diese Bestimmungen fest, ist sie gem. § 18 Abs. 2 Satz 1 Med–StV zur Beseitigung des Verstoßes befugt. Hierfür ist den Aufsichtsbehörden gem. § 18 Abs. 2 Satz 2 Med–StV insbesondere das Recht auf Untersagung und Sperrung eingeräumt.

Durch diese Vorschriften werden unwahre sowie die Realität stark negativ entstellende Inhalte ausgeschlossen und die Verfälschung von Inhalten wirksam verhindert. Hierfür sorgen die weitreichenden Befugnisse der Aufsichtsbehörde. Regelungen zur Gewährleistung von Meinungsvielfalt enthält der Mediendienste–Staatsvertrag allerdings nicht. Diese können aufgrund der gegenüber dem Rundfunk relativ geringen publizistischen Relevanz auch als entbehrlich angesehen werden. Die Sicherung von Pluralität in den Medien kann demnach weitgehend dem Rundfunkrecht vorbehalten bleiben, was aufgrund der hervorragenden Bedeutung des Rundfunks⁹⁵⁶ für die umfassende Information der Bevölkerung der Gewährleistung öffentlicher Meinungsbildung durch die Medien hinreichend Rechnung trägt.

Demnach ist auch die Einführung eines präventiven Verbotes beziehungsweise eines Zulassungserfordernisses für die nicht dem Rundfunk zuzuordnenden Mediendienste nicht geboten.

3. Zusammenfassung

⁹⁵¹ Zum Kriterium der publizistischen Relevanz für die Bestimmung des gebotenen Regulierungsumfangs von Multimediendiensten: Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. II. 1. a. aa./b.

⁹⁵² Siehe (bereits) oben, Teil 4. B. III. 2. a. aa./bb.

⁹⁵³ Siehe: *Hochstein*, a.a.O. (Fn. 841), 2979.

⁹⁵⁴ Gem. § 18 Abs. 1 Satz 1 Med–StV wird die Einhaltung der Regelungen des Jugendschutzes in den §§ 8 und 9 Med–StV durch die in den Ländern für den gesetzlichen Jugendschutz zuständige Behörde überwacht. Im Freistaat Sachsen handelt es sich hierbei um das Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Familie (Abs. 2 des Sächsischen Gesetzes zum Staatsvertrag über Mediendienste vom 10.07.1997, SächsGVBl. S. 500).

⁹⁵⁵ Im Freistaat Sachsen wurde die Zuständigkeit hierfür dem Regierungspräsidium Dresden zugewiesen (Abs. 2 des Sächsischen Gesetzes zum Staatsvertrag über Mediendienste).

⁹⁵⁶ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. II. 1. a. bb.

Aus dieser Darstellung ergibt sich, daß die im Rundfunkstaatsvertrag sowie im Mediendienste-Staatsvertrag vorgesehene Regulierung der erfaßten Dienste der Verpflichtung des Gesetzgebers, freie öffentliche Meinungsbildung zu gewährleisten, hinreichend Rechnung trägt. Sie ist mithin angemessen. Einer die Freiheit der nicht dem Rundfunk zuzuordnenden Mediendienste stärker einschränkenden Regulierung bedarf es daher nicht.

C. Gesetzgebungsbedarf im Hinblick auf die Hilfsmittel elektronischer Distribution

Die Verbreitung der Digitaltechnik ermöglicht die Entgeltfinanzierung der elektronischen Dienste, welche demnach in Zukunft wohl vermehrt zum Einsatz kommen wird. Gleichzeitig macht die zukünftige Vielfalt digitaler Angebote die Einführung von speziellen Orientierungshilfen erforderlich⁹⁵⁷, so daß der Zugang zu den Multimediaangeboten zukünftig durch eine Reihe von Dienstleistungen vermittelt werden wird⁹⁵⁸. Hierbei handelt es sich insbesondere um die *Paketvermarktung von Programmen*, die *Navigationssysteme* und die *Systeme der Zugangskontrolle und Entgeltabrechnung*.

Diese Vertriebs Elemente werden zukünftig einen erheblichen Einfluß auf den Zugang der Anbieter zum Medienmarkt und der Nutzer zu den verfügbaren Sendungen ausüben. Zur Verhinderung einer Gefährdung der Meinungs- und Informationsvielfalt ist daher eine sachgerechte Ausformung dieser Vertriebs- und Vermarktungsstrukturen erforderlich⁹⁵⁹.

Die beschriebene Distributionsebene ist in ihrer Bedeutung durchaus mit dem Pressevertrieb vergleichbar⁹⁶⁰. Diesen hat das Bundesverfassungsgericht aufgrund seiner herausragenden Bedeutung für den freien Marktzugang und seiner engen Einbindung in den Funktionszusammenhang der Herstellung und Verbreitung von Presseerzeugnissen der Pressefreiheit zugeordnet⁹⁶¹. Hinsichtlich ihrer Eigenschaft als unverzichtbare Hilfstätigkeit für die Distribution digitaler Inhalte sind die genannten Vertriebsstrukturen dem Modell des Presse-Grosso gleichzustellen. Sie unterfallen für Dienste der Massenkommunikation daher ebenso wie das Presse-Grosso der Regelung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Mithin ist der Gesetzgeber aufgrund des grundgesetzlichen Gestaltungsauftrages zur Sicherung inhaltlicher Vielfalt verpflichtet, den *chancengleichen Zugang* zu den Distributionsstrukturen zu sichern⁹⁶². Derartige Regelungen sind aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Wirtschaftsfreiheiten⁹⁶³ zur notwendigen *Sicherung freien Wettbewerbs*⁹⁶⁴ gleichermaßen für Dienste der Individualkommunikation erforderlich.

Ein zentrales Erfordernis besteht darin, die Offenheit der Telekommunikationsnetze zu gewährleisten⁹⁶⁵. Angesichts der technischen Ausdifferenzierung der Netze insbesondere durch die Vielzahl von Hilfsmitteln der elektronischen Distribution kann hierfür kein einheitliches Regelungsmittel in Betracht kommen. Vielmehr gilt es, in differenzierter Auseinandersetzung mit den technischen Besonderheiten den hierdurch begründeten gesetzgeberischen Bedarf konkret zu ermitteln und die geeigneten Regelungsmittel aufeinander abzustimmen. Zentrale Hilfsmittel der elektronischen Distribution sind

⁹⁵⁷ Hierzu und zum Folgenden: *Holznel*, a.a.O. (Fn. 1), 21.

⁹⁵⁸ Hierzu: *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 51 ff.; Entscheidung der Kommission vom 09.11.1994 in einem Verfahren nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates (Sache Nr. IV/M. 469 – MSG Media Service), Abl. Nr. L 364 v. 31.12.1994, 1, 4 f.

⁹⁵⁹ *Libertus*, a.a.O. (Fn. 663), 396.

⁹⁶⁰ *Schrape*, Digitales Fernsehen, S. 11 ff.; *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 57 ff.

⁹⁶¹ Siehe zum Presse-Grosso: BVerfGE 77, 346, 354 f.; *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 26.

⁹⁶² *Schellenberg*, a.a.O. (Fn. 662), 427 ff.; *Holznel*, Rundfunkrecht in Europa, S. 141 ff.; *ders.*, a.a.O. (Fn. 1), 21.

⁹⁶³ Siehe (bereits) oben, Teil 2. D. I. 1. / 2. "Normale" Vertriebsstrukturen unterstehen dem Schutz der allgemeinen wirtschaftlichen Unternehmerfreiheiten. Siehe: *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 58.

⁹⁶⁴ *Kubicek*, a.a.O. (Fn. 661), 2.

⁹⁶⁵ *Hege*, a.a.O. (Fn. 803), S. 33, 39.

hierbei die Navigationssysteme, die Paketvermarktung von Programmen und die Systeme der Zugangskontrolle und Entgeltabrechnung. Deshalb ist hierauf im folgenden (unter II.) näher einzugehen.

I. Bestehende Vorschriften

1. Darstellung

a) Europäische Vorschriften

aa) Art. 85 und 86 EGV

Auf europäischer Ebene ist das Kartellrecht in *Art. 85 und 86 EG–Vertrag* geregelt. Es dient weniger der Verhinderung der Entstehung marktbeherrschender Stellungen als vielmehr der Verhinderung des Mißbrauchs derselben. Da die Hilfsmittel elektronischer Distribution möglicherweise zur Begründung einer marktbeherrschenden Stellung beitragen können, wird hierauf kurz eingegangen.

Art. 85 EGV legt ein Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Beschlüsse fest. Er entspricht insoweit § 1 GWB⁹⁶⁶, erfaßt allerdings anders als § 1 GWB auch vertikale Wettbewerbsbeschränkungen⁹⁶⁷. Aus Art. 85 EGV ergibt sich beispielsweise das Verbot von Absprachen zwischen einzelnen Online–Unternehmen über die von den Nutzern zu beziehenden Entgelte⁹⁶⁸. Gleichfalls unzulässig sind Absprachen über die Aufteilung eines Marktes in weitgehend voneinander unabhängige Teilmärkte⁹⁶⁹. Hiernach wäre auch die mißbräuchliche Ausnutzung einer durch Hilfsmittel elektromagnetischer Distribution begründeten marktbeherrschenden Stellung unzulässig.

Als europarechtliche Regelung ist insbesondere Art. 86 EGV bedeutsam. Hiernach ist die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt mit diesem unvereinbar und verboten. Damit verbietet Art. 86 EGV den Mißbrauch einer bereits bestehenden marktbeherrschenden Stellung⁹⁷⁰.

Nach Art. 86 EGV kann demnach auch die wettbewerbswidrige Behinderung konkurrierender Anbieter von multimedialen Inhalten oder Diensten dadurch, daß diesen die Verbreitung ihrer eigenen oder der Zugang zu den Inhalten anderer Anbieter verwehrt oder erschwert wird, verboten sein. Daraus ergibt sich für die Betreiber von Übertragungsmedien die Verpflichtung, diese auch Wettbewerbern zu nicht diskriminierenden Bedingungen zur Verfügung zu stellen, soweit keine alternativen Netze zur Verfügung stehen und den Wettbewerbern keine andere Möglichkeit offensteht, die Nutzer zu erreichen.

Zu den hier einschlägigen Fällen gehört auch die Verweigerung des Zugangs eines Konkurrenzunternehmens zu den für seinen Betrieb notwendigen Einrichtungen wie z.B. Häfen, Flughäfen, Schienennetzen, aber auch Telekommunikationsnetzen und –diensten durch ein marktbeherrschendes Unternehmen. So steht nach einschlägigen Entscheidungen des EuGH mittlerweile fest, daß marktbeherrschende Unternehmen Konkurrenten den Zugang zu unabdingbar notwendigen Einrichtungen (sog. "Essential facilities") zu gewähren haben⁹⁷¹. Sollten daher Anbieter aufgrund von

⁹⁶⁶ A.a.O. (Fn. 800).

⁹⁶⁷ von Wallwitz, in: Schwarz (Hrsg.), Recht im Internet, 5–4.1, S. 7.

⁹⁶⁸ Ebenda.

⁹⁶⁹ Ebenda.

⁹⁷⁰ Diese Vorschrift verfolgt insofern die gleichen Ziele wie die §§ 22 und 26 Abs. 2 GWB.

⁹⁷¹ Als eine Entscheidung der Kommission auf der Grundlage dieser Doktrin ist die Entscheidung: "London European/Sabena" (ABl. EG 1988 Nr. L 317, S. 47 Tz. 24) anzuführen. Hierin wurde Sabena, ein Betreiber eines für den belgischen Flugreisemarkt notwendigen Buchungssystems, dazu verurteilt, London European den zuvor verweigerten Zugang zu diesem System zu gewähren. Siehe auch die Entscheidungen: "B&I/Sealink" (XXII. Bericht über die Wettbewerbspolitik), 1992, Nr. 219; "Sea Containers/Stena Sealink", ABl. EG 1994 Nr. L 15, S. 8.

Hilfsmitteln elektronischer Distribution eine marktbeherrschende Stellung erlangt haben, wären sie verpflichtet, Konkurrenten den Zugang hierzu zu gewähren.

Allerdings bereitet es – abgesehen von den Tatbestandsmerkmalen des Art. 86 EGV "beherrschende Stellung"⁹⁷², "wesentlicher Teil des Gemeinsamen Marktes"⁹⁷³ sowie "Eignung zur Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels" – insbesondere Schwierigkeiten zu bestimmen, ob eine Zugangsverweigerung einen "Mißbrauch" i.S.d. Art. 86 EGV darstellt. Grund hierfür ist der Umstand, daß die betreffenden Einrichtungen regelmäßig mit Mitteln der betroffenen Unternehmen geschaffen wurden. Diese Unternehmen sind daher grundsätzlich berechtigt, diese Vorteile zu behalten, ohne sie mit Dritten teilen zu müssen⁹⁷⁴. Daher kann die Weigerung eines Unternehmens, einem Dritten den Zugang zu einer bestimmten Einrichtung zu ermöglichen, nur in Ausnahmefällen als "Mißbrauch" qualifiziert werden⁹⁷⁵. Voraussetzung hierfür ist nach der sog. "*Essential facilities Doktrin*" des EuGH⁹⁷⁶, daß es den Wettbewerbern bei objektiver Betrachtungsweise nicht möglich und zumutbar ist, selbst eine vergleichbare Einrichtung zu errichten beziehungsweise auf dem abgeleiteten Markt auch ohne eine derartige Einrichtung tätig zu werden. Weiterhin muß die Einräumung des Zugangs objektiv notwendig sein, um auf dem abgeleiteten Markt wirksamen Wettbewerb⁹⁷⁷ sicherzustellen, und die Verweigerung des Zugangs darf nicht durch objektive Gründe⁹⁷⁸ gerechtfertigt sein⁹⁷⁹. Ob bestimmte Gründe eine Verweigerung des Zugangs rechtfertigen können, wird im Wege einer Abwägung nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ermittelt. Diese Gründe müssen um so schwerwiegender sein, je stärker der Wettbewerb betroffen wird und je größer das Versorgungsdefizit der Verbraucher ist⁹⁸⁰.

⁹⁷² Eine beherrschende Stellung i.S.d. Art. 86 EGV ist durch eine wirtschaftliche Machtstellung gekennzeichnet, die es einem Unternehmen ermöglicht, sich gegenüber Wettbewerbern, Abnehmern und Verbrauchern in einem nennenswerten Umfang unabhängig zu verhalten. Vgl. z.B. EuGH Slg. 1983, 3461 Tz. 30–Michelin.

⁹⁷³ Hierzu muß nicht die Einrichtung selbst einen wesentlichen Teil des Gemeinsamen Marktes ausmachen. Entscheidend ist allein, daß ein vernünftiger Zugang zu dieser Einrichtung für eine Tätigkeit zwingend notwendig ist, die für den Handelsverkehr mit mindestens einem Mitgliedsstaat von wesentlicher Bedeutung ist. Vgl. EuGH Slg. I 1991, 5889, Tz. 15–Merci Convenzionali Porto di Genova.

⁹⁷⁴ *Deselaers*, EuZW 1995, 563, 564.

⁹⁷⁵ So auch der EuGH in EuZW 1995, 339 Tz. 50; Ähnlich bereits EuGH Slg. 1988, 6232–Volvo/Veng, in: EuZW 1990, 104.

⁹⁷⁶ *Deselaers*, a.a.O. (Fn. 974), 564.

⁹⁷⁷ Wirksamer Wettbewerb setzt voraus, daß der Wettbewerb nicht insgesamt ausgeschaltet werden darf sowie daß eine optimale Versorgung der Verbraucher mit Gütern und Dienstleistungen gewährleistet ist. Das ist insbesondere gegeben, wenn dem Verbraucher ein neues Produkt beziehungsweise eine neue Dienstleistung vorenthalten wird. Hierzu: *Deselaers*, a.a.O. (Fn. 974), 568.

⁹⁷⁸ Derartige Gründe sind beispielsweise die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Einrichtung oder die Gefahrenabwehr.

⁹⁷⁹ Siehe hierzu ausführlich: *Deselaers*, a.a.O. (Fn. 974), 564 ff.

⁹⁸⁰ *Deselaers*, a.a.O. (Fn. 974), 568.

bb) ONP-Richtlinie

Dieser Rechtsprechung des EuGH zu Art. 86 EGV entspricht die *Richtlinie zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision – ONP)*, mit der der Rat der Europäischen Gemeinschaften die Voraussetzung für eine einheitliche Einführung des freien Netzzugangs schuf⁹⁸¹.

Für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ergibt sich aus Art. 3 Nr. 1 ONP-Richtlinie die Notwendigkeit, eine einheitliche Regelung der Zugangsmöglichkeiten zu schaffen und ihre Umsetzung in nicht diskriminierender Weise im Rahmen der Vorschriften der Europäischen Union zu gewährleisten⁹⁸². Hierbei müssen die Grundsätze des offenen Netzzugangs auf objektiven Kriterien beruhen, die transparent sein müssen und publik zu machen sind.

Die ONP-Richtlinie sieht für die Festlegung der Bedingungen des offenen Netzzugangs (ONP-Bedingungen) ein kompliziertes Verfahren unter Hinzuziehung der europäischen Normungsinstitutionen⁹⁸³ sowie der Betroffenen vor⁹⁸⁴.

Wird nach diesem Verfahren durch die betroffenen Unternehmen eine Vereinbarung über die ONP-Bedingungen und somit unter anderem den Netzzugang erzielt, ist ihre Einhaltung jedoch nicht zwingend. Grundsätzlich wurde in der ONP-Richtlinie auf imperative Regelungen weitgehend verzichtet. Allerdings begründet die Einhaltung der ONP-Bedingungen gem. Art. 5 Abs. 2 ONP-Richtlinie die Vermutung, daß die Voraussetzungen des offenen Netzzuganges erfüllt sind⁹⁸⁵. Dieses Verfahren eröffnet den Beteiligten die Möglichkeit, die in der ONP-Richtlinie festgelegten Anforderungen an den offenen Netzzugang zu modifizieren⁹⁸⁶.

b) Nationale Vorschriften

aa) Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Auch die Vorschriften des *GWB*⁹⁸⁷ sind auf den Bereich der Medien im Falle rein privatwirtschaftlicher Strukturen uneingeschränkt anwendbar⁹⁸⁸. So ist das allgemeine Wettbewerbsrecht im Medienbereich insbesondere in den Fällen von Bedeutung, in denen auf ökonomischen Wettbewerb vertraut wird, also insbesondere in den Bereichen, in denen eine gesetzliche Ausgestaltung weitgehend unterblieben ist⁹⁸⁹ oder zumindest ein wirtschaftlichen Wettbewerb ermöglichender Freiheitsbereich⁹⁹⁰ besteht⁹⁹¹. Zweck des *GWB* ist es, den ökonomischen Wettbewerb funktionsfähig zu halten und wirtschaftliche Macht zu beschränken⁹⁹².

⁹⁸¹ Richtlinie 90/387/EWG, ABl. Nr. L 192 vom 24.07.1990 S. 1.

⁹⁸² Kraatz, in: Schwarz (Hrsg.), *Recht im Internet*, 10–3.2, S. 2.

⁹⁸³ ETSI, CEN, CENELEC.

⁹⁸⁴ Hierzu: *Scherer*, a.a.O. (Fn. 659), 219.

⁹⁸⁵ Ebenda.

⁹⁸⁶ Sekundär sieht die ONP-Richtlinie allerdings auch imperative Normen für den Fall vor, daß das beschriebene selbstregulative Verfahren zu keinem vertretbaren Ergebnis führt (*Scherer*, a.a.O. (Fn. 659), 219). Falls das für die Gewährleistung der Gemeinwohlziele – Interoperabilität grenzüberschreitender Telekommunikationsdienste und Wahlfreiheit des Benutzers – unbedingt erforderlich ist, kann gem. Art. 5 Abs. 3 ONP-Richtlinie die Anwendung der ONP-Normen für verbindlich erklärt werden.

⁹⁸⁷ A.a.O. (Fn. 800).

⁹⁸⁸ BR-Drucks. 140/96 S. 65; hierzu sowie zur Anwendbarkeit auf den öffentlich-rechtlichen Bereich: *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 357), § 6 Rnrrn. 200 ff.

⁹⁸⁹ Hierzu gehören Presse und Film.

⁹⁹⁰ Das ist beim privaten Rundfunk der Fall.

⁹⁹¹ Siehe hierzu: *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 357), § 6 Rn. 199.

⁹⁹² Da es sich hierbei nicht um ein an der Sicherung der Kommunikationsfreiheit ausgerichtetes Rechtsgut handelt, ist das *GWB* im Falle der Kollision mit der Kommunikationsfreiheit Schrankengesetz i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG. Vgl. BVerfG, AfP 1985, 107 f.; BGHZ 76, 55, 67 f.

Neben der Kontrolle der Zulässigkeit von Unternehmenszusammenschlüssen gem. §§ 23 ff. GWB ist das GWB auch hinsichtlich der Verhinderung des Mißbrauchs marktbeherrschender Stellung einschlägig.

§ 22 GWB dient der Verhinderung des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung. Eine marktbeherrschende Stellung besteht nach der grundlegenden Legaldefinition gem. § 22 Abs. 1 GWB, soweit ein Anbieter oder Nachfrager einer bestimmten Art von Waren oder gewerblichen Leistungen nach Nr. 1 ohne Wettbewerber ist oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist oder soweit er nach Nr. 2 eine im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern überragende Marktstellung hat. Im Falle einer mißbräuchlichen Ausnutzung dieser marktbeherrschenden Stellung hat die Kartellbehörde gem. § 22 Abs. 4 GWB die in Abs. 5 genannten Befugnisse: Hiernach kann die Kartellbehörde nach einer Aufforderung, den beanstandeten Mißbrauch abzustellen, ein mißbräuchliches Verhalten untersagen und Verträge für unwirksam erklären.

Gem. § 26 Abs. 2 Satz 1 GWB dürfen marktbeherrschende Unternehmen ein anderes Unternehmen in einem Geschäftsverkehr, der gleichartigen Unternehmen üblicherweise zugänglich ist, nicht unbillig behindern oder gegenüber gleichartigen Unternehmen ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandeln. Des Weiteren ist es marktbeherrschenden Unternehmen gem. § 26 Abs. 3 Satz 1 GWB untersagt, ihre Marktstellung dazu auszunutzen, andere Unternehmen im Geschäftsverkehr zu veranlassen, ihnen ohne sachlich gerechtfertigten Grund Vorzugsbedingungen zu gewähren.

bb) Telekommunikationsrecht

Während das GWB auf einen bestehenden funktionsfähigen Wettbewerb abstellt und versucht, den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zu unterbinden, enthält das TKG vorwiegend Bestimmungen zur Deregulierung des Telekommunikationsmarktes, also Vorschriften, die die Marktmacht monopolartiger Stellungen relativieren und demnach erst der Schaffung eines funktionsfähigen Wettbewerbs dienen. Diese Konzeption beruht insbesondere auf den folgenden Erwägungen.

Der Gesetzgeber war sich bei Erlass des TKG bewußt, daß die bestehenden wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des GWB für die Umwandlung eines traditionell monopolistisch geprägten Marktes unzureichend sind⁹⁹³. Diese Einschätzung beruht zum Teil auf der Annahme, daß die Deutsche Telekom AG auch nach dem Wegfall der Monopole für längere Zeit eine marktbeherrschende Stellung einnimmt⁹⁹⁴. Grund für die fehlende Eignung des GWB, unter diesen Umständen einen funktionsfähigen Wettbewerb zu schaffen, ist die Konzeption des GWB, dessen Bestimmungen grundsätzlich einen funktionsfähigen Wettbewerb unterstellen und Vorgaben sowie Eingriffe nur im Falle des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung vorsehen⁹⁹⁵. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber in das TKG Regelungen aufgenommen, die es ermöglichen, marktbeherrschende Unternehmen im Sinne des GWB in besonderer Weise zu regulieren. Hierzu gehören insbesondere die Vorschriften des Dritten Teiles wie z.B. die Genehmigung von Tarifen und Allgemeinen Geschäftsbedingungen marktbeherrschender Unternehmen sowie § 14 TKG, der die strukturelle Separierung von Unternehmen, die in einem anderen Markt als der Telekommunikation marktbeherrschend sind, regelt. Das TKG stellt hiermit die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Liberalisierung der Netzinfrastruktur zur Verfügung. Dem entspricht die Zielstellung des TKG, gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG u.a. "die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs, auch in der Fläche, auf den Märkten der Telekommunikation". Durch die Sicherung des freien Wettbewerbs soll der Zugang zu Telekommunikationsnetzen und -dienstleistungen gewährleistet werden.

⁹⁹³ BT-Drucks. 13/3609 v. 30.01.1996, S. 43; BT-Drucks. 80/96 v. 09.02.1996, II; siehe zu diesem Ausgangspunkt der Bundesregierung in der Konzeption zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes vom 01.09.1988 (BT-Drucks. 11/2855 v. 02.09.1988): *Gramlich*, a.a.O. (Fn. 670), 51.

⁹⁹⁴ BT-Drucks. 13/3609 v. 30.01.1996, S. 33. Diese Annahme stützt sich darauf, daß die Telekom AG den Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt in wesentlichen Bereichen mit einem Marktanteil von 100 % beginnt, über ein flächendeckendes modernes Telekommunikationsnetz mit ca. 40 Mio. Kunden sowie über flächendeckende Netzinfrastrukturen für Mietleitungsangebote verfügt.

⁹⁹⁵ BT-Drucks. 13/3609 v. 30.01.1996, S. 43.

Zentrale Vorschriften zur Sicherung eines freien Wettbewerbs⁹⁹⁶ sind insbesondere auch die Vorschriften des "Vierten Teils" des TKG⁹⁹⁷ mit Regelungen zur Absicherung eines offenen "Netzzuganges"⁹⁹⁸ und von "Zusammenschaltungen"⁹⁹⁹. Diese Regelungen könnten auch für den Zugang zu den Hilfsmitteln elektronischer Distribution von Bedeutung sein.

Gem. § 33 Abs. 1 Satz 1 TKG hat ein Anbieter, der auf einem Markt für Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit über eine marktbeherrschende Stellung¹⁰⁰⁰ verfügt, Wettbewerbern auf diesem Markt diskriminierungsfrei den Zugang zu seinen intern genutzten und zu seinen am Markt angebotenen Leistungen, soweit sie wesentlich sind, zu den Bedingungen zu ermöglichen, die er sich selbst bei der Nutzung dieser Leistungen für die Erbringung anderer Telekommunikationsdienstleistungen einräumt¹⁰⁰¹. Eine Beschränkung des Zugangs ist gem. § 33 Abs. 1 Satz 2 TKG nur insoweit zulässig, als dies den grundlegenden Anforderungen im Sinne des Art. 3 Abs. 2 ONP-Richtlinie¹⁰⁰² entspricht. Hierbei handelt es sich um die Sicherheit des Netzbetriebs, die Aufrechterhaltung der Netzintegrität und die Interoperabilität der Dienste. Des weiteren ist eine Beschränkung zulässig, soweit sie zu Zwecken des Datenschutzes vorgesehen ist und in Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaft steht.

Die Durchsetzung der Regelung des § 33 Abs. 2 Satz 1 TKG erfolgt gem. § 33 Abs. 2 Satz 1 TKG durch die Regulierungsbehörde. Hiernach wird einem Anbieter, der hiergegen verstößt, ein Verhalten auferlegt oder untersagt. Außerdem werden Verträge ganz oder teilweise für unwirksam erklärt, soweit der Anbieter seine marktbeherrschende Stellung mißbräuchlich ausnutzt. Dieser Intervention der Regulierungsbehörde hat gem. § 33 Abs. 2 Satz 2 TKG ein Verwaltungsakt vorherzugehen, in dem die Beteiligten aufgefordert werden, den beanstandeten Mißbrauch abzustellen¹⁰⁰³.

Die Gewährung von Netzzugang ist durch § 35 TKG geregelt. Gem. § 35 Abs. 1 Satz 1 TKG hat ein Betreiber eines Telekommunikationsnetzes, der Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit anbietet und auf einem solchen Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, anderen Nutzern Zugang zu seinem Telekommunikationsnetz zu ermöglichen¹⁰⁰⁴. Diese Bestimmung räumt also dem Diensteanbieter ein Zugangsrecht ein. Es wird angestrebt, den Netzzugang auf der Basis einer Vereinbarung zu verwirklichen¹⁰⁰⁵. Diese Vereinbarungen müssen gem. § 35 Abs. 2 Satz 1 TKG "auf objektiven Maßstäben beruhen, nachvollziehbar sein und einen gleichwertigen Zugang zu den Telekommunikationsnetzen eines Betreibers nach (§ 35) Abs. 1 Satz 1 TKG gewähren"¹⁰⁰⁶.

Des weiteren wird gem. § 36 TKG eine Verhandlungspflicht aller Betreiber von öffentlichen Telekommunikationsnetzen über Zusammenschaltungen geregelt. Gem. § 36 Satz 1 TKG ist "anderen

⁹⁹⁶ *Moritz/Neus*, a.a.O. (Fn. 883), 242.

⁹⁹⁷ Siehe die umfassende Darstellung der geltenden Bestimmungen zur Zusammenschaltung: *Gramlich*, CR 1997, 65 ff.

⁹⁹⁸ "Netzzugang" i.S.d. TKG ist gem. § 3 Nr. 9 TKG die "physische und logische Verbindung von Endeinrichtungen oder sonstigen Einrichtungen mit einem Telekommunikationsnetz oder Teilen desselben sowie die physische und logische Verbindung eines Telekommunikationsnetzes mit einem anderen Telekommunikationsnetz oder Teilen desselben zum Zwecke des Zugriffs auf Funktionen dieses Telekommunikationsnetzes oder auf die darüber erbrachten Telekommunikationsdienstleistungen".

⁹⁹⁹ Bei "Zusammenschaltungen" handelt es sich gem. § 3 Nr. 24 TKG um denjenigen Netzzugang, "der die physische und logische Verbindung von Telekommunikationsnetzen herstellt, um Nutzern, die an verschiedenen Telekommunikationsnetzen angeschlossen sind, die mittelbare oder unmittelbare Kommunikation zu ermöglichen".

¹⁰⁰⁰ Hierbei handelt es sich gem. § 33 Abs. 1 Satz 1 TKG um eine marktbeherrschende Stellung nach § 22 GWB.

¹⁰⁰¹ Eine Ausnahme hiervon besteht gem. § 33 Abs. 1 Satz 1 a.E. TKG, wenn die Einräumung ungünstigerer Bedingungen sachlich gerechtfertigt ist.

¹⁰⁰² Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. a. bb.

¹⁰⁰³ Die Befugnisse nach § 33 Abs. 2 und 3 TKG stehen der Regulierungsbehörde auch gem. § 34 Abs. 1 TKG zu, falls ein Anbieter über eine marktbeherrschende Stellung verfügt und nicht die Normen des Art. 10 ONP-Richtlinie einhält.

¹⁰⁰⁴ Der Zugang kann gem. § 35 Abs. 1 Satz 2 TKG "über für sämtliche Nutzer bereitgestellte Anschlüsse (allgemeiner Netzzugang) oder über besondere Anschlüsse (besonderer Netzzugang) gewährt werden".

¹⁰⁰⁵ Siehe zur Rechtsnatur der Vereinbarung nach § 35 Abs. 2 TKG: *Gramlich*, a.a.O. (Fn. 997), 66.

¹⁰⁰⁶ Eine Beschränkung des Netzzugangs ist auch hier nur aufgrund grundlegender Anforderungen i.S.d. Art. 3 Abs. 2 der ONP-Richtlinie in Übereinstimmung mit sonstigem Recht der Europäischen Gemeinschaft zulässig.

Betreibern solcher Netze auf Nachfrage ein Angebot auf Zusammenschaltung abzugeben". Hierbei sind alle Beteiligten gem. § 36 Satz 2 TKG dem Ziel, die Telekommunikation der Nutzer verschiedener öffentlicher Telekommunikationsnetze untereinander zu ermöglichen und zu verbessern, verpflichtet. Kommt eine Einigung über die Zusammenschaltung nicht zustande¹⁰⁰⁷, ordnet die Regulierungsbehörde gem. § 37 Abs. 1 Satz 1 TKG die Zusammenschaltung an¹⁰⁰⁸. Nach der Vorschrift des § 37 TKG hat der nach § 6 TKG lizenzierte Netzbetreiber ein Recht auf Zusammenschaltung¹⁰⁰⁹. Das TKG verwirklicht hiermit ein Modell der Zusammenschaltung, in dem Netzbetreiber desselben Marktes oder derselben Region miteinander verbunden werden¹⁰¹⁰. Das ist – im Gegensatz zum herkömmlichen Modell der Zusammenschaltung –, nach dem in verschiedenen Regionen beziehungsweise auf getrennten Märkten agierende Netzbetreiber miteinander verbunden wurden¹⁰¹¹, zur Schaffung von Wettbewerb geeignet.

Die hierfür zu erhebenden Entgelte werden gem. § 39 TKG entsprechend den Vorschriften zur Ermittlung der für Telekommunikationsdienstleistungen zu entrichtenden Entgelte ermittelt. Mithin haben sich die Entgelte gem. § 39 i.V.m. § 24 Abs. 1 TKG an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren. Sie dürfen daher entsprechend § 24 Abs. 2 TKG keine Aufschläge enthalten, die nur aufgrund einer marktbeherrschenden Stellung¹⁰¹² nach § 22 GWB durchsetzbar sind und keine Abschläge enthalten, welche die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen beeinträchtigen. Zudem dürfen entsprechend § 24 Abs. 2 Nr. 3 TKG durch Entgelte einzelnen Nachfragern keine Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen eingeräumt werden. Die zu erhebenden Entgelte werden in dem Verfahren nach § 27 ff. TKG ermittelt und unterliegen einer Genehmigungspflicht seitens der Regulierungsbehörde.

Mit diesen Regelungen hat die Bundesregierung die Regelungen der ONP-Richtlinie weitgehend umgesetzt¹⁰¹³.

In diesem Zusammenhang sind die Vorschriften der NZV¹⁰¹⁴ zu erwähnen, die unter anderem regeln, in welcher Weise ein besonderer Netzzugang¹⁰¹⁵ einschließlich der Zusammenschaltung zu ermöglichen ist¹⁰¹⁶. So ordnet § 2 Satz 1 NZV ein Entbündelungsgebot an, nach dem der "Betreiber eines Telekommunikationsnetzes gem. § 35 Abs. 1 TKG Leistungen gem. § 33 Abs. 1 TKG ... in einer Weise anbieten muß, daß keine Leistungen abgenommen werden müssen, die nicht nachgefragt werden".

Ihre Praktikabilität und demnach Eignung zu einer zügigen und wirksamen Deregulierung des Telekommunikationsmarktes ist allerdings zum Teil anzuzweifeln. Das gilt insbesondere für § 2 Satz 3 NZV, der die Verpflichtung zur Entbündelung gem. Satz 1 insoweit aufhebt, als der Betreiber Tatsachen nachweist, aufgrund deren "diese Verpflichtung im Einzelfall nicht gerechtfertigt ist". Hier stellt sich insbesondere die Frage, welche Anforderungen an den Nachweis gestellt werden müssen und gegenüber wem dieser erfolgen muß¹⁰¹⁷. Ähnlich unbestimmt ist die Vorschrift des § 8 Satz 2 NZV, wonach die Regulierungsbehörde den Streit der Parteien in der Schlichtung "unter Berücksichtigung der beiderseitigen Interessen" entscheidet. Unklar ist hier, welche Interessen des marktbeherrschenden Unternehmens angesprochen sind und von der Regulierungsbehörde berücksichtigt werden¹⁰¹⁸. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch, daß die Regulierungsbehörde eine Bundesoberbehörde ist. Der Bund hält jedoch an dem vorherrschenden Anbieter von Telekommunikation auf dem Markt der Bundesrepublik Deutschland – der Deutschen Telekom AG – auch nach ihrem Börsengang die Mehrheit der Anteile¹⁰¹⁹. Diese Interessenverknüpfung ist mit der neutralen Funktion der Regulierungsbehörde als

¹⁰⁰⁷ Zu den formellen Anforderungen an die Vereinbarung über die Zusammenschaltung siehe §§ 5 ff. NZV (Verordnung über besondere Netzzugänge vom 23.10.1996, BGBl. I S. 1568 f.).

¹⁰⁰⁸ Das Verfahren der Zusammenschaltungsanordnung ist in § 9 NZV geregelt.

¹⁰⁰⁹ Hierzu sowie zur Unterscheidung des Gesetzgebers zwischen öffentlichem Netzbetreiber (Lizenzfordernis gem. § 6 TKG) und Diensteanbieter: *Moritz/Neus*, a.a.O. (Fn. 883), 243.

¹⁰¹⁰ *Tegge*, Die Internationale Telekommunikations-Union, S. 159 ff.

¹⁰¹¹ Der Zweck dieses Modells war es, den Nutzern eines regional begrenzten Netzes zu ermöglichen, Nutzer eines anderen regional begrenzten Netzes zu erreichen. Siehe hierzu sowie zu diesen zwei Modellen: *Gramlich*, a.a.O. (Fn. 997), 66.

¹⁰¹² Siehe die Legaldefinition: (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. aa.

¹⁰¹³ Die Orientierung des Gesetzgebers an der ONP-Richtlinie vermutend: *Moritz/Neus*, a.a.O. (Fn. 883), 243.

¹⁰¹⁴ A.a.O. (Fn. 1007).

¹⁰¹⁵ Siehe (bereits) oben, (Fn. 1004).

¹⁰¹⁶ Siehe § 1 Abs. 1 NZV.

¹⁰¹⁷ *Moritz/Neus*, a.a.O. (Fn. 883), 243.

¹⁰¹⁸ Ebenda.

¹⁰¹⁹ Ebenda.

Schlichter nur schwerlich vereinbar. Zwar ist die Regulierungsbehörde als oberste Bundesbehörde gem. § 66 TKG dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft zugeordnet, während die Vertretung der Interessen des Bundes als Anteilseigner an der Deutschen Telekom AG durch die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation erfolgt¹⁰²⁰. Es ist jedoch zu bedenken, daß diese getrennte Zuständigkeit aufgrund der jeweils bestehenden Verflechtungen mit dem Bund nicht hinreichend dem Vorurteil begegnen kann, daß die Regulierungsbehörde in Wirklichkeit nicht unabhängig arbeitet.

Durch die pauschale Fassung der Regelungen der NZV wird die Entscheidung der entsprechenden Fragen durch die Gerichte gefördert, was der Entstehung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs abträglich ist. Mithin sind auch negative Auswirkungen auf die Vornahme der erforderlichen Investitionen zu erwarten.

Ergänzend sei an dieser Stelle bemerkt, daß in § 3 Abs. 2 Satz 1 des *Entwurfs eines Staatsvertrages über Mediendienste (Med-StV)* vom 15.05.1996 festgeschrieben war, daß die Betreiber von Telekommunikationsnetzen für Mediendienste den Anbietern und Vermittlern von Mediendiensten den Zugang zu den Netzen zu jeweils gleichen Bedingungen zu gewähren haben. Diese Regelung sollte die Möglichkeit der Netzbetreiber, mittels Zugangsregelungen Einfluß auf die verbreiteten Dienste zu nehmen, verhindern. Diese Vorschrift ist in der Endfassung des Staatsvertrages über Mediendienste vom 29.07.1997 nicht mehr enthalten. Einige Bundesländer haben jedoch im Rahmen einer Protokollerklärung zu § 4 Med-StV¹⁰²¹ ihre Auffassung geäußert, "daß § 4 Med-StV um eine Regelung ergänzt werden sollte, die Betreibern von Telekommunikationsnetzen für Mediendienste verpflichtet, Anbietern von Mediendiensten diskriminierungsfreien Zugang zu den Netzen zu gewährleisten".

Allerdings haben Betreiber von Telekommunikationsnetzen, die Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit anbieten, gem. § 35 Abs. 1 und 2 TKG anderen Nutzern einen gleichwertigen Zugang zu ihren Telekommunikationsnetzen zu gewähren. "Andere Nutzer" von Telekommunikationsnetzen und von Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit sind auch die Anbieter von Mediendiensten sowie die Vermittler des Zugangs zu ihnen. Demnach wird dieser Personenkreis durch § 35 TKG geregelt. Da auch die Vereinbarung nach § 35 Abs. 2 TKG geeignet sein muß, einen gleichwertigen Zugang zu gewähren, wird die ehemalige Regelung im Med-StV auch inhaltlich vollständig durch das TKG erfaßt, so daß sie als eigenständige Vorschrift allein für Mediendienste nunmehr überflüssig ist.

cc) Rundfunkstaatsvertrag

Die Grundlage für die Zulassung der Rundfunkdienste bilden die Regelungen der §§ 21 ff. RundfStV mit der Festlegung von Auskunftspflichten bei einem Antrag auf eine Rundfunkzulassung sowie von Ermittlungsbefugnissen der Landesmedienanstalten.

Erreicht ein Unternehmen Zuschaueranteile von 30 vom Hundert, wird gem. § 26 Abs. 2 RundfStV das Vorliegen vorherrschender Meinungsmacht vermutet. Im Falle einer geringfügigen Unterschreitung des Zuschaueranteils werden bei der Beurteilung der Marktmacht auch die Aktivitäten auf anderen medienrechtlich relevanten Märkten berücksichtigt. In diesem Fall wird von dem Grundsatz des § 26 Abs. 2 RundfStV abgewichen, nach dem eine unbegrenzte Anzahl von Programmen veranstaltet werden kann, und gem. § 26 Abs. 3 RundfStV die Zulassung für weitere Programme verweigert oder weitere Beteiligungen nicht nach § 29 RundfStV als unbedenklich bestätigt.

Zudem werden Maßnahmen zur Beseitigung vorherrschender Meinungsmacht eines Unternehmens vorgeschrieben. So schlägt die KEK¹⁰²² dem betreffenden Unternehmen gem. § 26 Abs. 4 Satz 1 RundfStV bestimmte Maßnahmen gegen die vorherrschende Meinungsmacht vor. Wird hierüber keine einvernehmliche Einigung erzielt oder wird die Maßnahme nicht fristgerecht durchgeführt, sind gem. §

¹⁰²⁰ Fangmann/Lörcher/Scheuerle/Schwemmler/Wehner, Telekommunikations- und Postrecht, 1996, Teil 1. 4. (Postumwandlungsgesetz), § 3 Rn. 3.

¹⁰²¹ Siehe: Anhang zum Mediendienste-Staatsvertrag, SächsGVBl. vom 29.07.1997, S. 507.

¹⁰²² Kommission zur Ermittlung der Medienkonzentration, siehe hierzu § 35 RundfStV.

26 Abs. 4 Satz 3 RundfStV durch die KEK so viele Zulassungen zu widerrufen, wie zur Beseitigung der vorherrschenden Meinungsmacht erforderlich¹⁰²³.

Mit diesen Regelungen wurden die Vorschriften des vorhergehenden Rundfunkstaatsvertrages¹⁰²⁴ modifiziert¹⁰²⁵. Dieser stellte vorwiegend auf quantitative Begrenzungen ab¹⁰²⁶. Die Zuständigkeit der Landesmedienanstalten war darauf beschränkt, Knappheitslagen in den Kabelnetzen zu bewältigen. So wurde in § 21 Abs. 1 RfStV–a.F. die Inhaberschaft von Lizenzen auf höchstens zwei beschränkt. Zudem war ein einzelner Veranstalter auf die Verbreitung von jeweils einem Vollprogramm und einem Spartenprogramm mit dem Schwerpunkt Information beschränkt¹⁰²⁷. Hierbei handelte es sich um quantitative Begrenzungen, die an den ehemaligen Ansatz des Rundfunkrechts anknüpfen, die knappen Ressourcen an Frequenzen zu verteilen. Dieser Ansatz entspricht allerdings aufgrund der Vervielfältigung der Übertragungswege sowie der großen Anzahl unterschiedlich ausgestalteter Voll- und Spartenprogramme nicht mehr der Realität. Die an quantitative Kriterien anknüpfenden Bestimmungen waren demnach für die Sicherung freier Meinungsbildung nicht mehr geeignet¹⁰²⁸. Das nunmehr eingeführte Merkmal des Zuschaueranteils ist hierfür weit aussagekräftiger. Zudem ermöglicht es auch Veranstaltern mit geringeren Zuschaueranteilen, mehrere Programme anzubieten, und trägt somit zur Förderung von Wettbewerb bei. Auch das Verfahren zur Beseitigung vorherrschender Meinungsmacht ist zu begrüßen, da es den Beteiligten vor einem Widerruf der Zulassung zunächst die Möglichkeit einer einvernehmlichen Einigung bietet. So können auch die Belange des einzelnen Unternehmens weitgehend berücksichtigt werden. Die neuen Regelungen werden demnach den veränderten Bedingungen des Rundfunkmarktes grundsätzlich gerecht.

Nunmehr verweist auch § 7 SächsPRG¹⁰²⁹ auf das in § 21 RundfStV geregelte Kriterium des Zuschaueranteils¹⁰³⁰.

dd) Presserecht

Aufgrund der beschriebenen Parallelen des herkömmlichen Vertriebs von Presseerzeugnissen zu dem elektronischen Vertrieb von Inhalten ist für die nachfolgende Darstellung zunächst die Erörterung der Mittel und Einrichtungen des nach Sinn und Zweck vergleichbaren Pressevertriebs erforderlich¹⁰³¹.

Der Zeitungsvertrieb und der Buchhandel sind durch zwei voneinander getrennte Ebenen gekennzeichnet. Während dies beim Buchhandel der Einzelverkauf in Buchhandlungen und der Abonnementverkauf in Buchklubs ist, erfolgt der Vertrieb von Zeitungen über Abonnementbeziehungen und den Einzelverkauf am Kiosk.

Zeitungskioske werden durch den Pressegrasso beliefert. Die Tätigkeit des Pressegrasso bezieht sich auf ein räumlich beschränktes Gebiet, für das der Pressegrasso ein Monopol besitzt. Hierdurch erfolgt eine Wettbewerbsbeschränkung. Dieses Monopol gewährt die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die

¹⁰²³ Des weiteren hat ein Veranstalter, der mit einem Vollprogramm und einem Spartenprogramm einen Zuschaueranteil von 10 vom Hundert erreicht, gem. § 26 Abs. 4 Satz 1 RundfStV Sendezeit an unabhängige Dritte abzugeben. Andernfalls kann die Zulassung gem. § 26 Abs. 5 Satz 2 RundfStV widerrufen werden.

¹⁰²⁴ Rundfunkstaatsvertrag in der Fassung des Zweiten Rundfunkstaatsvertrages vom 11.12.1995, SächsGVBl. S. 383.

¹⁰²⁵ Zu den Defiziten des § 21 RundfStV a.F. hinsichtlich der Konzentrationsbekämpfung: *Hoffmann–Riem*, a.a.O. (Fn. 357), § 6 Rnrrn. 192 ff.

¹⁰²⁶ Weitergehend zu den Mitteln der Konzentrationsbegrenzung: *Holznel*, ZUM 1991, 263 ff.; *Parlasca*, WuW 1994, 210 ff.

¹⁰²⁷ *Engel*, Medienrechtliche Konzentrationsvorsorge, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt, 1993, S. 221 ff.; *Kübler*, Medienperspektiven, 1995, 48 ff.

¹⁰²⁸ *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 45; *Holznel*, a.a.O. (Fn. 1), 20.

¹⁰²⁹ A.a.O. (Fn. 931).

¹⁰³⁰ Das SächsPRG a.F. stellte zur Sicherung der Meinungsvielfalt auf das Kriterium der Anzahl der verbreiteten Programme ab. Hiernach war die erforderliche Zulassung gem. § 7 Abs. 1 SächsPRG a.F. zu versagen, wenn in dem ausgeschriebenen Sendegebiet bereits ein bestimmtes von dem jeweiligen Antragsteller veranstaltetes Programm der ausgeschriebenen Programmart verbreitet oder empfangbar ist. Dieses quantitativsbezogene Kriterium war aufgrund der vermehrten Programmkapazitäten allerdings nur bedingt zeitgemäß.

¹⁰³¹ Hierzu: *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 57 f.

Belastung durch die dem Pressegrasso auferlegte Belieferungspflicht. Hiernach hat der Pressegrassist sämtliche Verkaufsstellen in seinem Gebiet durch alle hier vertriebenen Presseerzeugnisse zu beliefern. Durch dieses Verfahren wird der Zugang sämtlicher Presseerzeugnisse zum Markt gesichert. Das ist vor allem für weniger lukrative Erzeugnisse und kleinere Presseunternehmen von Bedeutung, die zumeist nicht die finanziellen Mittel für den Aufbau eines eigenen Vertriebssystems haben. Ein ähnliches Verfahren könnte auch für die Gewährleistung des Zugangs zu elektronisch übertragenen Inhalten geeignet sein.

Zudem sind sowohl der Zeitungsvertrieb als auch der Buchhandel durch die Preisbindung gem. § 16 GWB geprägt. Sie dient dazu, das System des festen Ladenpreises beim Buchhandel wegen seines für Autor, Verleger und Sortimenter vorteilhaften Systems des buchhändlerischen Vertriebs- und Abrechnungsvorganges als Ausnahme vom Grundsatz des § 15 GWB, nach dem Verträge nichtig sind, in denen ein Vertragsbeteiligter in seiner Freiheit der Preisgestaltung in Verträgen mit Dritten beschränkt wird, beizubehalten¹⁰³². Ohne diese Preisbindung bestünde die Gefahr, daß sich die großen Verkaufsstellen durchsetzen und kleine, finanzschwache Marktteilnehmer verdrängen¹⁰³³. Daher dient auch die Preisbindung dem Zweck, ein breites und flächendeckendes Angebot an Presseerzeugnissen zu gewährleisten. Dieses Regelungsmittel könnte für elektronisch übertragene Inhalte derart adaptiert werden, daß einzelne Programme oder abgrenzbare Inhalte der Preisbindung unterliegen und so vor der Gefahr der Verdrängung im freien Wettbewerb geschützt werden.

Welche Regelungsmittel sich im einzelnen zur Lösung der genannten Probleme eignen, wird nachfolgend in Abschnitt II dargestellt.

2. Zusammenfassung

Die Landesmediengesetze beinhalten überwiegend Vorschriften zur Verhinderung der Entstehung vorherrschender Meinungsmacht. Da diese Regelungen aber im wesentlichen auf Unternehmensverflechtungen als Ursache abstellen, sind sie grundsätzlich nicht geeignet, den durch neue Distributionstechniken hervorgerufenen Zugangshindernissen entgegenzuwirken. Gleiches gilt für Art. 85 und 86 EGV.

Demgegenüber gewährleisten die §§ 33 ff. TKG den Zugang von Netzbetreibern und Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen zu den Telekommunikationsnetzen. Diese Regelungen könnten auf die Hilfsmittel elektronischer Distribution anwendbar beziehungsweise übertragbar sein.

Zudem könnten auch die Regelungen des Pressevertriebs Anregungen für die Gewährleistung des Zugangs der Anbieter elektronischer Dienstleistungen zu den Übertragungswegen geben.

II. Die Hilfsmittel elektronischer Distribution

1. Systeme der Zugangskontrolle und Abonnementverwaltung

a) Den Zugang gefährdende Umstände

aa) Allgemeines

Die zunehmend eingeführte Entgeltfinanzierung¹⁰³⁴ setzt die Kontrolle des Empfangs der übertragenen Inhalte durch den Nutzer voraus. Technisch wird das durch die Verschlüsselung der zu übertragenden

¹⁰³² BGHZ 46, 74, 82; BGH GRUR 1979, 490, 491; *Bechthold*, GWB, Kommentar, § 16 Rn. 1.

¹⁰³³ *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 57 f.

¹⁰³⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 1. B. II. 2. c.

digitalen Signale erreicht. Für die erforderliche Decodierung dieser Signale müssen die derzeit gebräuchlichen analogen Endgeräte mit einem *Decoder (Set-Top-Box)*¹⁰³⁵ kombiniert werden.

Zudem ist die Einführung einer *Zugangskontrolle (conditional access system)* erforderlich. Dieses System prüft die Berechtigung des jeweiligen Nutzers, den konkret bestellten Dienst zu empfangen. Für diese Kontrolle bieten sich zwei technische Varianten an. Zum einen könnten die jeweiligen Netzbetreiber unterschiedliche Verschlüsselungstechniken nutzen. In diesem Fall könnten die mit einem Netzbetreiber vertraglich verbundenen Nutzer nicht die von anderen Netzbetreibern übertragenen Inhalte empfangen. Die Decoder wären in entsprechender Weise hierauf abzustimmen. Zum anderen ist die Verwendung von Identifizierungsschlüsseln – sog. Smartcards – möglich, die in einen hierfür ausgestatteten Decoder eingeführt werden können. Das wäre die technisch weniger aufwendige Variante, da im Gegensatz zur Verwendung unterschiedlicher Verschlüsselungstechniken einheitliche Decoder genutzt werden könnten. Eine Unterscheidung zwischen den einzelnen Nutzern würde nur auf Grund der Smartcards erfolgen.

Parallel hierzu ist ein Verfahren für die Betreuung der Kunden und das Inkasso nach Art einer *Abonnementverwaltung (subscriber management system)* erforderlich.

Zur Sicherung der Meinungsvielfalt ist die Durchsetzung einer einheitlichen technisch-administrativen Distributionsstruktur geboten. Uneinheitliche Vertriebsstrukturen würden zu einem Wettbewerb beispielsweise zwischen den Verwendern unterschiedlicher Set-Top-Boxen und / oder Zugangskontrollsystemen führen. Hierdurch wird die Gefahr begründet, daß Programmanbieter vom Marktzutritt und Nutzer vom Zugang zu bestimmten Angeboten ausgeschlossen sind¹⁰³⁶.

bb) Die Beteiligten

(1) Anbieter

Die Inhaber der Zugangskontrollsysteme könnten im Falle einer Verflechtung mit anderen Anbietern versucht sein, kleineren Anbietern den Marktzutritt zu verwehren oder zu wesentlich nachteiligeren Bedingungen als anderen Anbietern zu gewähren¹⁰³⁷. Kleinere Anbieter wären zum Zusammenschluß mit spezialisierten Dienstleistungsgesellschaften gezwungen, um die zur Verbreitung ihrer Inhalte erforderlichen Vertriebs- und Vermarktungsstrukturen zu finanzieren. Die gleiche Gefahr besteht für einzelne Programmanbieter im Falle einer starken Stellung solcher Dienstleistungsgesellschaften auf dem Programmveranstaltungs- und Telekommunikationsmarkt¹⁰³⁸.

(2) Nutzer

Des weiteren begründen uneinheitliche Vertriebs- und Vermarktungsstrukturen für die Nutzer die Notwendigkeit, zugleich auf mehrere Vertriebs- und Vermarktungssysteme zurückzugreifen, um das Gesamtangebot an Programmen zur Verfügung zu haben. Aufgrund der voraussichtlich vorwiegenden Entgeltfinanzierung dieser Angebote ist das, abgesehen von den technischen Schwierigkeiten, schon aus finanziellen Gründen unrealistisch, so daß den Zuschauern der Zugang zu den Inhalten einzelner Vertriebssysteme verwehrt wäre¹⁰³⁹.

¹⁰³⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 1. A. I. 1.

¹⁰³⁶ Meyrat, a.a.O. (Fn. 66), 769.

¹⁰³⁷ Ebenda.

¹⁰³⁸ Siehe zum einschlägigen Fall der Media Service GmbH: Entscheidung der Kommission vom 09.11.1994 in einem Verfahren nach der Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates (Sache Nr. IV/M. 469 – MSG Media Service), ABl. Nr. L 364 v. 31.12.1994, 1, 4 ff.

¹⁰³⁹ Meyrat, a.a.O. (Fn. 66), 769.

b) Eigene Stellungnahme

aa) Anbieter

(1) Wettbewerbsrecht

Zur Regulierung dieser Zugangshindernisse kommen die bestehenden wettbewerbsrechtlichen Vorschriften¹⁰⁴⁰ wie beispielsweise § 22 Abs. 4 und 5 GWB sowie § 26 Abs. 2 GWB zur Verhinderung der beschriebenen Vielfaltsgefährdungen in Betracht. Allerdings sind diese primär an wirtschaftlichen Fragen orientiert, ohne publizistische Gesichtspunkte hinreichend zu berücksichtigen¹⁰⁴¹. Sie sind demnach im Anwendungsbereich medienrechtlicher Vorschriften nur bedingt geeignet, den freien Zugang der Anbieter zu sichern. Zudem setzt das GWB einen bestehenden Wettbewerb voraus und ist daher nicht geeignet, die erforderliche De-Regulierung des Telekommunikationsmarktes zu gewährleisten¹⁰⁴². Darüber hinaus sind rein wettbewerbsrechtliche Vorschriften grundsätzlich in den Bereichen nicht anwendbar, die dem wirtschaftlichen Wettbewerb nicht zugänglich sind¹⁰⁴³. Hierzu gehört beispielsweise das öffentlich-rechtliche Fernsehen. Um den beschriebenen Gefahren gerecht zu werden, sind daher zusätzliche Regulierungen geboten.

(2) Die Prinzipien des Presse-Grosso

Im Hinblick auf die durch eine etwaige Fragmentierung der Distributionsstrukturen begründeten Zugangsprobleme der Anbieter zum Markt und der Nutzer zur gesamten Vielfalt der Angebote wird teilweise eine Übertragung der Prinzipien des Presse-Grosso¹⁰⁴⁴ auf die Distribution von Angeboten befürwortet, die dem Rundfunk zuzuordnen sind¹⁰⁴⁵. Da die massenkommunikativen Multimediadienste in der Regel als Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinn zu qualifizieren sind, ist zu prüfen, ob die Grundsätze des Presse-Grosso auf Multimediadienste übertragen werden können.

Das Presse-Grosso ist zum einen durch die Quersubventionierung unrentabler Presseerzeugnisse und Verkaufsstellen von Presseprodukten durch die Erlöse erfolgreicher Produkte und Verkaufsstellen gekennzeichnet, zum anderen durch einen generellen Belieferungsanspruch gegenüber dem Grossisten in einem Versorgungsgebiet¹⁰⁴⁶. Wird dieses System auf die Distribution digitaler Angebote übertragen, müssen mehrere regionale Dienstleistungsgesellschaften mit Monopolstellung gegründet werden. Des Weiteren wäre ein Kontrahierungszwang einzuführen. Sollten kleinere Anbieter dennoch nicht rentabel arbeiten können, wären die Fixkosten für die Abonnementverwaltung und die Vermietung der Set-Top-Boxen auf die Gesamtheit der Anbieter von Multimediadiensten umzulegen.

Die Realisierbarkeit des Modells "Presse-Grosso" im Hinblick auf den Vertrieb digitaler Inhalte ist jedoch fraglich¹⁰⁴⁷. Dieses System erfordert den Verzicht etablierter Veranstalter auf die teilweise bereits eingeführten eigenen Vertriebsstrukturen. Diese Anbieter besitzen einen Marktvorteil, den sie nur unter Zwang aufgeben werden. Weiterhin ist zu bemerken, daß das Prinzip des Presse-Grosso auf regionalen Strukturen beruht. Digitale Medieninhalte sind demgegenüber auf überregionale bzw. internationale Verbreitung angelegt. Demnach müßten alle ausländischen Programmveranstalter in eine Übereinkunft eingebunden werden, was unrealistisch ist. Zudem werden sich die hohen Investitionskosten in der Anfangsphase nach Einführung dieses Systems aufgrund der regionalen Anknüpfung kaum amortisieren.

¹⁰⁴⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. aa.

¹⁰⁴¹ *Holznel*, a.a.O. (Fn. 1), 16, 23.

¹⁰⁴² Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. bb.

¹⁰⁴³ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 357), § 6 Rn. 212.

¹⁰⁴⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. dd.

¹⁰⁴⁵ *Schraper/Hürst*, Tendenz 1994, S. 42 f.; *Schraper*, a.a.O. (Fn. 960), S. 146 ff.

¹⁰⁴⁶ Siehe zum Presse-Grosso: *Paschke*, a.a.O. (Fn. 21), Rn. 500 ff.

¹⁰⁴⁷ So auch *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 43; *Holznel*, a.a.O. (Fn. 1), 22.

Mithin ist die Anwendung des Prinzips des Presse–Grosso auf digital verbreitete Inhalte aus Praktikabilitätserwägungen, insbesondere auch im Hinblick auf ökonomische Gesichtspunkte abzulehnen. Dieses Prinzip ist nicht zur Lösung der durch Zugangskontrollsysteme und Abrechnungsverfahren hervorgerufenen Gefahren für die Anbieter von Inhalten und deren Nutzer geeignet.

(3) Kontrahierungszwang

(a) Inhalt

Der Zugang der Anbieter von entgeltfinanzierten Inhalten zu den Distributionsstrukturen kann durch einen den Netzbetreibern aufzuerlegenden Kontrahierungszwang gesichert werden. Hiernach sind die Betreiber von Zugangskontrollsystemen zu verpflichten, die entgeltfinanzierten Angebote aller Anbieter in die jeweils betriebenen Distributionsstrukturen aufzunehmen und den Nutzern unter bestimmten Voraussetzungen den Zugang zu gewähren. Das betrifft sowohl die Telekommunikationsnetze als auch die mit diesen verbundenen und hier gegenständlichen Zugangskontroll- und Abrechnungssysteme. Auf Grund ihrer technischen Verbindung ist es angezeigt, diese Distributionsstrukturen in der nachfolgenden Darstellung im Zusammenhang zu erörtern.

Fraglich ist nunmehr, wie ein derartiger Kontrahierungszwang im einzelnen auszugestaltet ist.

So wird im Hinblick auf den Zugang der Inhalteanbieter zu den Telekommunikationsnetzen nach einer Ansicht die Einführung eines *generellen Kontrahierungszwangs* befürwortet. Hiernach haben die Netzbetreiber als "common carrier" zu agieren. Gegen diese Auffassung wird allerdings eingewandt, daß dieses Mittel aufgrund der in Zukunft zu erwartenden erheblichen Ausdifferenzierung der Netze nur eingeschränkt geeignet ist, zureichenden Netzzugang zu gewährleisten¹⁰⁴⁸. Die Anbieter von Inhalten wären gezwungen, mit jedem einzelnen Netzbetreiber die Verbreitung ihrer Inhalte gesondert zu vereinbaren. Diese Verfahren erschweren insbesondere dann den Zugang zum gesamten Telekommunikationsmarkt erheblich, wenn die Verbreitung von Inhalten durch viele einzelne regional voneinander abgegrenzt arbeitende Betreiber angeboten wird.

Nach anderer Ansicht ist ein *begrenzter Kontrahierungszwang* zu befürworten¹⁰⁴⁹.

So könnte eine inhaltliche Begrenzung des Kontrahierungszwangs auf diejenigen Inhalteanbieter erfolgen, die Programme veranstalten, welche die Vielfalt der Meinungen im wesentlichen repräsentieren. Eine derartig ausgestaltete Regulierung ist im amerikanischen und kanadischen Rundfunkrecht verbreitet¹⁰⁵⁰. Für eine Begrenzung des Kontrahierungszwangs spricht, daß im Sinne freien Wettbewerbs die Einschränkungen der Marktteilnehmer durch einen Kontrahierungszwang so gering wie möglich gehalten werden sollten. Das ist insbesondere auch aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 Abs. 1 GG¹⁰⁵¹ und der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG¹⁰⁵² geboten. Eine Begrenzung auf die Programme und Inhalte, welche die Meinungsvielfalt im wesentlichen repräsentieren, erscheint auch zur Sicherung inhaltlicher Vielfalt ausreichend zu sein. Allerdings hat der Kontrahierungszwang neben der Sicherung inhaltlicher Vielfalt auch den Zweck, freien Wettbewerb zu ermöglichen, wozu der freie Zugang aller Anbieter von Inhalten

¹⁰⁴⁸ Noam, Telecommunications Policy 1994, S. 435 ff.

¹⁰⁴⁹ Holzmagel, a.a.O. (Fn. 1), 19.

¹⁰⁵⁰ Siehe zur Situation in den USA: Esser, Zugang zur Breitbandkommunikation, in: Mestmäcker (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole II, 1995, S. 412, 436 ff.; Zur Lage in Kanada: § 9 Cable Television Regulations of 1986, abgedruckt in: Grant/Keeleyside/Racicot, 1994–1995 Canadian Broadcast and Cable Regulatory Handbook, S. 155 f.

¹⁰⁵¹ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. II. 6; Siehe unten, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (aa).

¹⁰⁵² Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. II. 7; Siehe unten, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (cc).

zu den Übertragungswegen zu gewährleisten ist. Daher ist eine Begrenzung auf publizistisch wertvolle Inhalte abzulehnen.

Fraglich ist allerdings, wie den dargelegten Bedenken gegen einen unbeschränkten Kontrahierungszwang im Hinblick auf seine Praktikabilität im Falle einer erheblichen Ausdifferenzierung der Netze zu begegnen ist. Da diese Einwände nicht von der Hand zu weisen sind, kommt eine Begrenzung des Kontrahierungszwangs auf die den Markt dominierenden Netzbetreiber in Betracht. In diesem Falle hätten die Inhalteanbieter nur einen Anspruch auf den Zusammenschluß mit einigen wirtschaftlich bedeutenden Netzbetreibern, dessen Durchsetzung daher durchaus praktikabel wäre. Fraglich ist allerdings, ob eine derartige Beschränkung auch sachgerecht wäre.

Hierfür spricht zum einen, daß marktbeherrschende Netzbetreiber im Gegensatz zu wirtschaftlich schwächeren Konkurrenten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besitzen, die durch den Kontrahierungszwang verursachte wirtschaftliche Belastung zu tragen. Zum anderen steht diese Begrenzung der durch die Regulierung bezweckten Gewährleistung chancengleichen Zugangs der Inhalteanbieter zu den Übertragungswegen nicht entgegen. Durch den Vertrieb ihrer Inhalte über die Netze der den Telekommunikationsmarkt beherrschenden Netzbetreiber erreichen sie auf Grund des Umfangs dieser Netze grundsätzlich den gesamten Kreis der potentieller Nutzer. Daher ist eine Begrenzung des Kontrahierungszwangs auf die den Telekommunikationsmarkt dominierenden Netzbetreiber in hinreichender Weise geeignet, den chancengleichen Zugang der Inhalteanbieter zu den Übertragungswegen zu gewährleisten. Diese Begrenzung ist auch geboten, um wirtschaftlich leistungsschwächere Netzbetreiber vor unzumutbaren Belastungen durch einen Kontrahierungszwang zu bewahren. Dieses in Bezug auf die Telekommunikationsnetze gefundene Ergebnis gilt auf Grund der ähnlichen Sachlage ebenfalls für die hier gegenständlichen Zugangskontroll- und Abrechnungssysteme. Als Kriterium für die vorherrschende Marktmacht der Netzbetreiber bietet es sich an, auf das bereits beschriebene¹⁰⁵³ im Wettbewerbsrecht verwendete Merkmal der "marktbeherrschenden Stellung" abzustellen.

Mithin ist die Einführung eines auf marktbeherrschende Netzbetreiber beschränkten Kontrahierungszwangs geboten.

Fraglich ist allerdings, ob eine zusätzliche Finanzierung des telekommunikativen Vertriebs von Programminhalten notwendig ist.

Wäre das der Fall, ist es denkbar, daß ein Teil der durch die Übertragung entstehenden Kosten durch den Staat finanziert wird. In ähnlicher Weise wurde der Presse in der Bundesrepublik Deutschland der Postzeitungsdienst¹⁰⁵⁴ durch den Staat kostenlos zur Verfügung gestellt¹⁰⁵⁵. Das führte zu einer finanziellen Erleichterung der Verbreitung von Informationen in der Presse und sollte diese bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe unterstützen, die Verbreitung von für die Meinungsbildung wertvollen Inhalten zu gewährleisten¹⁰⁵⁶. Aufgrund des erheblichen Mehraufwandes an Kosten handelte es sich letztlich um eine staatliche Subvention. Übertragen auf die hier gegenständliche Verbreitung von Inhalten mittels Telekommunikationsnetzen entspricht das der kostenlosen Bereitstellung von Telekommunikationsnetzen für die Programmveranstalter durch den Staat. Da Telekommunikationsdienstleistungen aber gem. Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG privatwirtschaftlich erbracht werden müssen, darf der Bund nicht selbst als Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen auftreten. Der Effekt einer Entlastung der Programmanbieter beim Vertrieb ihrer Produkte wäre aber in ähnlicher Weise durch eine rein finanzielle Unterstützung der Programmanbieter oder Netzbetreiber durch den Staat zu erreichen. Einer staatlichen Finanzierung ist jedoch eine Regulierung vorzuziehen, die eine gleichwertige finanzielle Unterstützung ermöglicht, ohne Steuereinnahmen zu beanspruchen.

¹⁰⁵³ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. aa.

¹⁰⁵⁴ Die Benutzungsbedingungen des Postzeitungsdienstes wurden in der PostZtgO festgesetzt, die aufgrund der Ermächtigungsgrundlage des § 14 PostVwG (Postverwaltungsgesetz vom 24.10.1953, BGBl. I S. 676) erlassen wurde.

¹⁰⁵⁵ Die den Postzeitungsdienst regelnde PostZtgO ist seit 1989 außer Kraft, da das PostVwG im Rahmen der Neustrukturierung der Deutschen Bundespost durch das Poststrukturgesetz vom 08.06.1989 (BGBl. I S. 1026) außer Kraft gesetzt wurde.

¹⁰⁵⁶ BVerfGE 80, 124 ff.

Es bietet sich daher an, die Finanzierung entsprechend der bereits beschriebenen Universaldienstleistungsabgabe¹⁰⁵⁷ auszugestalten, welche im Falle eines durch die Erbringung der Universaldienstleistung entstandenen finanziellen Defizits¹⁰⁵⁸ gem. § 20 TKG von denjenigen Lizenznehmern gem. § 21 Abs. 1 Satz 1 TKG zu tragen ist, die auf dem jeweiligen sachlich relevanten Markt der betreffenden lizenzpflichtigen Telekommunikationsdienstleistung tätig sind und einen Anteil von mindestens vier vom hundert des Gesamtumsatzes dieses Marktes auf sich vereinigen.

Die Einführung einer Abgabe ist allerdings nur geboten, wenn die durch den Kontrahierungszwang verpflichteten Netzbetreiber ansonsten unzumutbar belastet werden. Dabei ist zu beachten, daß die Netzbetreiber von den Inhalteanbietern beziehungsweise den Nutzern durchaus die üblicherweise für die Übertragung beziehungsweise die Nutzung der übertragenen Inhalte am Markt gezahlten Entgelte erhalten. Eine Entgeltabrechnung nach den marktüblichen Maßstäben ist auch gerechtfertigt, da durch den Kontrahierungszwang lediglich der Mißbrauch marktbeherrschender Positionen der Netzbetreiber verhindert werden soll, nicht aber eine Besserstellung bestimmter Anbieter von Inhalten. Die Vermarktung von Programmen und Inhalten über Telekommunikationsnetze bietet daher die Möglichkeit, Einnahmen in gewinnbringender Höhe zu erzielen.

Außerdem ist zu beachten, daß die Netzbetreiber aufgrund des hier gegenständlichen Kontrahierungszwangs lediglich weitere Inhalteanbieter in die von ihnen bereits freiwillig erbrachte Dienstleistung der Übertragung von Inhalten einzubeziehen haben. Hierin ist der wesentliche Unterschied zu der Erbringung von Universaldienstleistungen zu sehen. Diese werden allein aufgrund der Verpflichtung zu ihrer Bereitstellung erbracht. Hierin liegt eine wesentlich höhere Belastung, als in der Verpflichtung, lediglich zusätzliche Anbieter in die unabhängig hiervon erbrachten Dienstleistungen einzubeziehen. Daher ist es geboten, Unternehmen, die Universaldienstleistungen erbringen, die hierdurch verursachten Verluste auszugleichen, was im Falle der lediglich zusätzlichen Aufnahme weiterer Inhalte in die bereits freiwillig erbrachten Dienstleistungen angesichts der wesentlich geringeren Belastung nicht der Fall ist. Das gilt um so mehr, als die Möglichkeit der kostendeckenden Leistungserbringung besteht. Es kann demnach davon ausgegangen werden, daß die Netzbetreiber durch den Kontrahierungszwang keiner unzumutbaren finanziellen Belastung ausgesetzt werden. Ein durch eine Abgabe zu finanzierender Ausgleich finanzieller Defizite ist daher nicht erforderlich.

Durch die Entgeltabrechnung wird auch die inhaltliche Vielfalt der angebotenen Inhalte nicht beeinträchtigt. Zwar ist denkbar, daß einzelne Programmanbieter auch im Falle der Einführung eines Kontrahierungszwangs vom Zugang zu den Übertragungswegen ausgeschlossen werden, wenn diese die geforderten Entgelte nicht aufbringen können. Dem wird allerdings durch die Regulierung der Entgelte entgegengewirkt, welche überhöhte Forderungen der Netzbetreiber verhindert. Die für die Übertragung der Inhalte zu entrichtenden Entgelte werden daher in der Regel nicht geeignet sein, den Zugang der Inhalteanbieter zu den Übertragungswegen faktisch auszuschließen. Es steht demnach nicht zu erwarten, daß Anbieter unattraktiver Programme in einem die Meinungsvielfalt gefährdenden Umfang ausgeschlossen werden. Eine zusätzliche Finanzierung entsprechend der Universaldienstleistungsabgabe ist daher auch aus dem Erfordernis der Gewährleistung von Meinungsvielfalt nicht notwendig.

Fraglich ist, nach welchen Maßstäben die zu erhebenden Entgelte zu bestimmen sind. Da durch den Kontrahierungszwang den Netzbetreibern die Übertragung der Inhalte über ihre Netze auferlegt wird, können als Maßstab für die Höhe der zu erhebenden Entgelte die Kosten der Übertragung herangezogen werden. Das ist auch sachgerecht, da durch eine derartige Regulierung die Anbieter der Inhalte so gering wie möglich finanziell belastet werden und gleichzeitig gewährleistet ist, daß die Netzbetreiber kostendeckend arbeiten können.

Zusammenfassend ist daher die Einführung eines auf marktbeherrschende Netzbetreiber beschränkten Kontrahierungszwangs zwischen den Netzbetreibern und Anbietern von Inhalten zu befürworten. Für den Vertrieb der Inhalte sowie für den Netzanschluß sind in der Regel die hierdurch verursachten Kosten zu entrichten.

¹⁰⁵⁷ Siehe (bereits) oben, Teil 4. A. II. 2.

¹⁰⁵⁸ Das ist gem. § 20 Abs. 1 Satz 1 TKG der Fall, wenn die langfristigen zusätzlichen Kosten der effizienten Bereitstellung der Universaldienstleistung auf dem jeweiligen räumlich relevanten Markt einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals deren Erträge überschreiten.

Das entspricht im wesentlichen der Regelung der §§ 33 ff. TKG¹⁰⁵⁹. Gem. § 35 TKG haben marktbeherrschende Netzbetreiber den Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen den Zugang zu ihren Telekommunikationsnetzen zu ermöglichen. Die hierfür zu erhebenden Entgelte werden gem. § 39 TKG entsprechend den Vorschriften zur Ermittlung der für Telekommunikationsdienstleistungen zu entrichtenden Entgelte bestimmt.

Diese Regulierung gewährleistet den Netzzugang der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen. Für die Gewährleistung chancengleichen Zugangs der Inhalteanbieter zu den Übertragungswegen ist es daher erforderlich, diese Regulierung auch auf die beschriebenen Zugangskontroll- und Abrechnungssysteme anzuwenden.

Die Regelungen des TKG gelten für die Anbieter von Tele- und Mediendienste unmittelbar¹⁰⁶⁰. Die Angemessenheit der für den Zugang zu erhebenden Entgelte wird durch die beschriebenen Regulierungsverfahren sichergestellt, so daß der Gefahr des Auftretens von Wettbewerbsverzerrungen im Telekommunikationsmarkt aufgrund des beschriebenen Kontrahierungszwangs vorgebeugt wird. Diese Regulierung wirkt mithin den durch eine Fragmentierung der Distributionsstrukturen entstehenden Gefahren hinreichend entgegen.

Die §§ 33 ff. TKG gelten allerdings nicht für Rundfunkdienste und Kabelnetze, soweit sie Rundfunkdienste übertragen¹⁰⁶¹. Da sich jedoch die über Satelliten verbreiteten Rundfunkprogramme und Programmpakete in zunehmenden Maße den Bindungen des nationalen Rundfunkrechts entziehen, bietet es sich an, die telekommunikativen Zugangssicherungen auch zur Gewährleistung der Pluralität im Bereich des Rundfunks, insbesondere im Falle der Weiterverbreitung von Rundfunkprogrammen in Kabelnetzen heranzuziehen¹⁰⁶².

Für die Gesetzgebung wären in diesem rundfunkrelevanten Bereich mangels einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes die Länder gem. Art. 30 GG i.V.m. Art. 70 GG zuständig. Die Regelung könnte im Wege einer Verweisung im Rundfunkstaatsvertrag auf die Vorschriften des Telekommunikationsrechts erfolgen.

(b) Verfassungsmäßigkeit

Fraglich ist allerdings, ob diese Regulierung auch verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht wird. So könnte der befürwortete Kontrahierungszwang die Grundrechte der Anbieter von Telekommunikationsdiensten und der Betreiber von Telekommunikationsnetzen aus Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 12 GG oder Art. 2 Abs. 1 GG verletzen.

(aa) Die Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 Abs. 1 GG

Der Kontrahierungszwang stellt keinen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG dar. Etwas anderes wäre nur dann der Fall, würde die Ausübung von Eigentümerbefugnissen eingeschränkt¹⁰⁶³. Durch die Verpflichtung, einem bestimmten Personenkreis den Zugang zu bestimmten Einrichtungen zu gewähren, wird lediglich die gewerbliche Tätigkeit geregelt, nicht die Ausübung von

¹⁰⁵⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. bb.

¹⁰⁶⁰ Bullinger, AfP 1997, 761, 765.

¹⁰⁶¹ Bullinger, ZUM 1997, 281, 288 f., 292; ders., a.a.O. (Fn. 1060), 765.

¹⁰⁶² Bullinger, a.a.O. (Fn. 1060), 765.

¹⁰⁶³ BVerfGE 72, 66, 76; 52, 1, 27; Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 14 Rn. 20; Dörr, NJW 1988, 1049, 1050.

Eigentümergebietungen¹⁰⁶⁴. Der Schutzbereich der Eigentumsgarantie könnte daher allein bei Handlungspflichten, die sich im wirtschaftlichen Ergebnis als Eingriff in die Substanz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes darstellen, betroffen sein¹⁰⁶⁵.

Diese Gefahr besteht bei einem unbeschränkten Kontrahierungszwang, nach dem die Netzbetreiber in einem unbegrenzten Umfang für die Übertragung der Inhalte der Programmanbieter in Anspruch genommen werden. Der Kontrahierungszwang ist daher nur verfassungsgemäß, wenn die wirtschaftliche Leistungskraft der Netzbetreiber hinreichend beachtet wird. Das ist aber durch die Beschränkung des Kontrahierungszwangs auf die marktbeherrschenden Netzbetreiber der Fall. Diese Netzbetreiber weisen in der Regel eine hinreichende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auf, um die Belastung durch den Kontrahierungszwang tragen zu können. Ein Eingriff in die Substanz ihres Unternehmens wird daher durch den Kontrahierungszwang grundsätzlich nicht verursacht.

Mithin stellt ein derartig ausgestalteter Kontrahierungszwang keinen Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Netzbetreiber dar.

(bb) Die Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG

Der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG wäre nur dann berührt, wenn der Kontrahierungszwang einen engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs aufweist und objektiv von berufsregelnder Tendenz ist¹⁰⁶⁶. Hiernach müßte das Gebot des Vertragsschlusses zwischen den Beteiligten nach dem Willen des Gesetzgebers die Funktion haben, die Willensbildung im Hinblick auf die Berufswahl oder –ausübung zu beeinflussen oder objektiv eine derartige Wirkung zu erzielen¹⁰⁶⁷.

Da mit dem Kontrahierungszwang aber allein der Zugang anderer Nutzer und Wettbewerber zu den Netzen beziehungsweise Telekommunikationsdienstleistungen des hierdurch verpflichteten Anbieters beziehungsweise Betreibers gewährleistet werden soll, ist ein Einfluß auf die Berufswahl oder –ausübung nicht intendiert. Auch ist die Auswirkung des Kontrahierungszwangs auf die Willensbildung der Netzbetreiber keinesfalls so schwerwiegend, daß ein derartiger Eingriff letztlich objektiv bewirkt wird. Marktbeherrschende Netzbetreiber sind in der Regel Unternehmen von einem Umfang, der ihren willensbildenden Organen auch im Falle der Belastung mit dem Kontrahierungszwang genügend Freiraum für ihre berufliche Betätigung läßt. Außerdem entscheidet der Netzbetreiber grundsätzlich frei über die Art und Weise der Übertragung der aufgrund des Kontrahierungszwangs aufgenommenen Inhalte. Mithin bleibt dem Netzbetreiber hinreichender Freiraum für die Ausübung des Berufes.

Ein Kontrahierungszwang stellt demnach keinen Eingriff in die Berufsfreiheit der verpflichteten Anbieter und Betreiber dar.

(cc) Die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG

Da der Kontrahierungszwang nicht die Schutzbereiche der Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 GG berührt, bleibt einen Eingriff in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG zu prüfen.

Ein Kontrahierungszwang stellt eine Ausnahme von der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Vertrags(–abschluß–)freiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG und somit einen Eingriff in diese Grundrechtsgewährleistung dar¹⁰⁶⁸. Ein solcher Eingriff könnte aber durch die in Art. 2 Abs. 1 GG durch den Wortlaut "verfassungsmäßige Ordnung" zum Ausdruck kommende Einschränkungsmöglichkeit gerechtfertigt sein. Hiervon wird die gesamte verfassungsmäßige Rechtsordnung erfaßt, also alle

¹⁰⁶⁴ BVerfGE 30, 292, 335.

¹⁰⁶⁵ BVerfGE 30, 292, 335.

¹⁰⁶⁶ BVerfGE 37, 1, 17.

¹⁰⁶⁷ BVerfGE 37, 1, 18.

¹⁰⁶⁸ Gramlich, a.a.O. (Fn. 633), 198; ders., a.a.O. (Fn. 997), 71.

Normen, die formell und materiell mit der Verfassung übereinstimmen¹⁰⁶⁹. Das trifft grundsätzlich auch auf die Regelung des hier gegenständlichen Kontrahierungszwangs zu.

Eine derartige Regelung müßte aber dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, also geeignet, erforderlich und angemessen zur Erreichung des angestrebten legitimen Zwecks sein.

Eine gesetzliche Maßnahme ist geeignet zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks, wenn dieser zumindest gefördert werden kann¹⁰⁷⁰. Die Eignung des Kontrahierungszwangs, den Zugang zu den fraglichen Einrichtungen zu bewirken, ist evident.

Fraglich ist jedoch, ob seine Einführung auch erforderlich ist. Das ist der Fall, wenn es kein weniger einschneidendes, gleichermaßen zur Zweckerreichung wirksames Mittel gibt¹⁰⁷¹.

Als solches käme die angesprochene¹⁰⁷² Teilfinanzierung des Vertriebs durch private Netzbetreiber in Betracht, die durch eine Abgabe der betreffenden Unternehmen zu finanzieren ist.

Fraglich ist jedoch, ob eine finanzielle Unterstützung der Programmanbieter zumindest ebenso wie der Kontrahierungszwang geeignet ist, den Zugang des angesprochenen Personenkreises zu den Telekommunikationsnetzen sicherzustellen. Zwar wird den begünstigten Programmanbietern eine gute Marktposition für den Vertrieb ihrer Erzeugnisse eingeräumt, da ihnen die finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden, die üblicherweise von den Netzbetreibern erhobenen Entgelte zu begleichen. Allerdings bewirkt dies keine hinreichende Sicherung gegen den Mißbrauch von Marktmacht, da marktbeherrschende Unternehmen weiterhin frei über die Aufnahme entsprechender Inhalte entscheiden können. Sie haben demnach nach wie vor die Möglichkeit, mißliebige Anbieter von Inhalten vom Markt zu verdrängen. Das ist aber aufgrund der nicht vollständig zu verhindernden Querverbindungen zwischen Dienstleistungen auf dem Multimediasektor gerade in der Übergangsphase¹⁰⁷³ zu freiem Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt zu befürchten. Demnach ist die Subventionierung des Vertriebs multimedialer Produkte kein ebenso geeignetes Mittel wie der beschriebene Kontrahierungszwang, so daß der Kontrahierungszwang auch erforderlich ist.

Der beschriebene Kontrahierungszwang müßte des weiteren angemessen im engeren Sinne sein, das heißt bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe muß die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt sein¹⁰⁷⁴. Vorliegend wird ein Kontrahierungszwang an das Kriterium der marktbeherrschenden Stellung auf dem Markt für Telekommunikationsdienstleistungen gebunden. Grund hierfür ist das Erfordernis, chancengleichen Zugang zu diesen Übertragungswegen und Dienstleistungen zu sichern. Aufgrund dessen ist der Kontrahierungszwang gerechtfertigt, um so mehr auch dadurch, daß die gebundenen Anbieter und Betreiber ein marktübliches Entgelt für ihre Dienstleistungen erhalten. Demnach ist der Kontrahierungszwang auch angemessen und insgesamt als verhältnismäßig zu bewerten.

Der Eingriff in die Vertragsabschlußfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG ist demnach gerechtfertigt und somit verfassungsgemäß.

bb) Nutzer

¹⁰⁶⁹ v. Münch, a.a.O. (Fn. 507), Art. 2 Rn. 29 ff.; Schmidt–Bleibtrew/Klein, a.a.O. (Fn. 591), Art. 2 Rn. 6; Erichsen, in: Isensee / Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts VI, § 152 Rn. 32 ff.; Degenhart, a.a.O. (Fn. 616), 164.

¹⁰⁷⁰ BVerfGE 19, 330, 337; 25, 1, 17 f.; von Münch, Grundbegriffe des Staatsrechts, Band I, Rn. 255.

¹⁰⁷¹ BVerfGE 19, 330, 337; 25, 1, 17 f.; 30, 292, 319.

¹⁰⁷² Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (a).

¹⁰⁷³ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. bb.

¹⁰⁷⁴ BVerfGE 11, 30, 42 f.; 13, 97, 104 f.; 25, 1, 22; 30, 292, 316 f.

Fraglich ist allerdings, wie die angesprochenen Zugangsprobleme der Nutzer zu lösen sind, die bei unterschiedlichen Vertriebsstrukturen von den Inhalten, die über andere Netze beziehungsweise Abrechnungsverfahren übertragen werden, ausgeschlossen sind.

(1) Einheitliche technische Standards

Teilweise wird darauf hingewiesen, daß auf die Durchsetzung von einheitlichen technischen Standards für das Kontrollsystem des Zugangs der Nutzer (Conditional Access-System) und für die Set-Top-Boxen¹⁰⁷⁵ hingearbeitet werden sollte¹⁰⁷⁶. Eine derartige Vereinbarung könnte beispielsweise die Beschränkung der industriellen Produktion auf bestimmte wesentliche Speicherverfahren, die Verwendung eines oder weniger bestimmter Komprimierungsverfahren und eines bestimmten Decoder-Systems beinhalten. Im Falle eines einheitlichen Systems wäre der Zugang der Nutzer zum gesamten Angebot an Inhalten gesichert und eine mißbräuchliche Ausnutzung dieser technischen Vertriebselemente von vornherein weitgehend ausgeschlossen. Zudem könnte der Aufwand für die ständige Kontrolle der Anbieter wesentlich reduziert werden, da lediglich die Einhaltung der festgelegten Standards überwacht werden müßte. Die Einführung technischer Standards könnte im Wege einer freiwilligen Selbstbeschränkung der Industrie und der Netzbetreiber erfolgen. Außerdem könnte die freiwillige Einführung einheitlicher technischer Standards durch ein offenes Lizenzsystem ergänzt werden, nach dem Wettbewerber die Set-Top-Boxen in Lizenz selbst herstellen und betreiben können¹⁰⁷⁷.

Gegen diese Auffassung ist jedoch einzuwenden, daß sie gegen Vorschriften des europäischen Wettbewerbsrecht¹⁰⁷⁸ verstößt und daher nichtig wäre. Eine Vereinbarung einheitlicher technischer Standards zwischen Unternehmen – insbesondere die Einschränkung der Erzeugung und technischen Entwicklung von Telekommunikationstechnik – würde bewirken, daß einige Technologien nicht oder nur sehr eingeschränkt weiterentwickelt oder produziert werden. Daher führt eine derartige Vereinbarung zumindest zu einer Einschränkung des freien Wettbewerbs gem. Art 85 Abs. 1 b EGV innerhalb des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsgeräte und wäre somit gem. Art. 85 Abs. 2 EGV nichtig. Eine Ausnahme hiervon besteht gem. Art. 85 Abs. 3 b EGV nur im Falle von Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die – neben weiteren Voraussetzungen – den beteiligten Unternehmen nicht die Möglichkeit eröffnen, für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb auszuschalten. Das ist aber bei der beschriebenen Vereinbarung gerade der Fall, da bei einer Beschränkung der Unternehmen auf die Produktion und Verwendung bestimmter technischer Standards die ausgeschlossenen Technologien nicht weiter vermarktet werden, Wettbewerb also nicht mehr stattfindet. Mithin ist eine Vereinbarung einheitlicher technischer Standards grundsätzlich nichtig.

Eine derartige Vereinbarung ist daher aufgrund des Vorrangs des EG-Rechts vor nationalem Recht kein zulässiges Mittel, um den Zugang der Nutzer zu den über Telekommunikationsnetze übertragenen Inhalten sicherzustellen.

(2) Zusammenschaltung

Der Zugang der Nutzer zu den Telekommunikationsnetzen könnte durch einen Kontrahierungszwang zwischen den Netzbetreibern gewährleistet werden. Aufgrund der nach dieser Verpflichtung durchzuführenden Zusammenschaltungen der Netze werden den Nutzern eines einzelnen Netzes immer auch die über andere Netze vertriebenen Inhalte zugänglich. Die Nutzung dieser Inhalte wird durch die Zugangskontrollsysteme des Netzbetreibers durchgeführt, an den die jeweiligen Nutzer vertraglich gebunden sind, so daß aus diesem Grund kein Zugangshindernis bestehen würde. Empfangen Nutzer

¹⁰⁷⁵ So auch für DVB: Beschluß der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, Erprobung von Digital Video Broadcasting (DVB), abgedruckt bei: *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 79, 81.

¹⁰⁷⁶ Diesen Wunsch äußerten auch Vertreter von Fernsehsendern, Programmanbietern, Netzbetreibern und einzelner Landesregierungen im Rahmen einer durch die Deutsche Telekom AG organisierten Konferenz am 20.05.1997 (Leipziger Volkszeitung vom 21.05.1997, S. 1).

¹⁰⁷⁷ Beschluß der Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, Erprobung von Digital Video Broadcasting (DVB), abgedruckt bei: *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 79, 81.

¹⁰⁷⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. a. aa.

zunehmende Inhalte, die primär in Netzen anderer Betreiber vertrieben werden, müssen sie auch in die Abrechnungsverfahren aufgenommen werden.

Das könnte zum einen durch die Abrechnung über die von dem einspeisenden Netzbetreiber verwendeten Abrechnungs- und Kontrollsysteme erfolgen. Das würde aber bedeuten, daß die Abrechnung der von einem Nutzer empfangenen Inhalte unter Umständen über mehrere technisch verschiedene Systeme erfolgt. Das ist jedoch derzeit technisch nicht realisierbar und unpraktikabel.

Zum anderen bietet es sich an, die Abrechnung und Zugangskontrolle einheitlich über die Systeme der jeweiligen primären Netzbetreiber, also der unmittelbar mit dem Nutzer verbundenen, vorzunehmen. Dieses Verfahren ist technisch ohne weiteres durchführbar. Hiernach ist allerdings ein finanzieller Ausgleich zwischen den abrechnenden Netzbetreibern und denjenigen, die ihre Inhalte lediglich einspeisen, ohne in das Abrechnungsverfahren mit den Nutzern einbezogen zu werden, erforderlich. Das dürfte zwar mit erheblichem Aufwand verbunden, technisch allerdings unproblematisch sein. Auch würde sich der Aufwand hierfür wirtschaftlich rentieren, da die einspeisenden Netzbetreiber ihren Vertriebsmarkt unter Umständen geographisch, jedenfalls aber im Hinblick auf die erreichten Nutzer zahlenmäßig erweitern. Dieses Verfahren ist daher zweckmäßig und gewährleistet auch den Zugang der Nutzer zu den Telekommunikationsangeboten.

Die als Gegenleistung für die Nutzung der Inhalte erhobenen Entgelte stehen den Anbietern der jeweiligen Inhalte zu. Die Netzbetreiber erhalten als Gegenleistung für die Nutzung ihrer Netze von den Programm- beziehungsweise Dienstleistungsanbietern ein nach dem Verfahren der §§ 24 ff. TKG¹⁰⁷⁹ zu ermittelndes und durch die Regulierungsbehörde zu genehmigendes Entgelt.

Die hier beschriebene Zusammenschaltung entspricht der in § 37 TKG geregelten Zusammenschaltungsverpflichtung der Netzbetreiber. Daher kann auf das Verfahren der §§ 36 ff. TKG¹⁰⁸⁰ zur Durchführung von Zusammenschaltungen abgestellt werden. Die für die Zusammenschaltungen zu erhebenden Entgelte sind demnach gem. § 39 TKG i.V.m. §§ 24 ff. TKG nach den Vorschriften für die Regulierung von Entgelten für Telekommunikationsdienstleistungen zu bestimmen.

Wie bereits dargelegt¹⁰⁸¹, sind diese Vorschriften des TKG unmittelbar auf Tele- und Mediendienste anwendbar, nicht aber auf Rundfunkprogramme und Netze, welche Rundfunkprogramme verbreiten. Es ist jedoch geboten, ihre Geltung auch auf Rundfunkanbieter auszudehnen. Das könnte im Wege einer durch die Länder vorzunehmenden Verweisung im Rundfunkstaatsvertrag und den Landesmediengesetzen auf die Vorschriften der §§ 33 ff. TKG erfolgen.

(3) Verfassungsmäßigkeit

Im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit dieses Kontrahierungszwangs in Form einer Zusammenschaltungsverpflichtung zwischen den Netzbetreibern ergeben sich keine Änderungen gegenüber dem bereits auf seine Verfassungsmäßigkeit geprüften, den Betreibern von Telekommunikationsnetzen gegenüber den Inhalteanbietern aufzuerlegenden Kontrahierungszwang. Um doppelte Ausführungen zu vermeiden, sei auf diese Prüfung und die festgestellte Verfassungsmäßigkeit verwiesen¹⁰⁸².

Vorliegend muß allerdings die Erforderlichkeit eines Kontrahierungszwangs im Hinblick auf die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG erneut problematisiert werden. Der Kontrahierungszwang ist erforderlich, wenn es kein weniger einschneidendes gleichermaßen zur Zweckerreichung geeignetes Mittel gibt¹⁰⁸³.

¹⁰⁷⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. bb.

¹⁰⁸⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. bb.

¹⁰⁸¹ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (a).

¹⁰⁸² Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b).

¹⁰⁸³ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (cc).

Als milderes Mittel ist hier allenfalls an die Festlegung einheitlicher technischer Standards im Wege einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Industrie zu denken, welche allerdings schon aufgrund des Art. 85 Abs. 1 EGV grundsätzlich nicht zulässig ist¹⁰⁸⁴. Somit ist der Kontrahierungszwang auch erforderlich.

Der beschriebene Kontrahierungszwang müßte des weiteren angemessen im engeren Sinne, also im Hinblick auf das Gewicht und die Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe zumutbar sein¹⁰⁸⁵. Vorliegend wird ein Kontrahierungszwang an den Betrieb von Netzen beziehungsweise der mit diesen verbundenen Zugangskontroll- und Entgeltabrechnungssysteme geknüpft. Grund hierfür ist das Erfordernis, chancengleichen Zugang zu diesen Übertragungswegen und Dienstleistungen zu sichern. Aufgrund dessen ist der Kontrahierungszwang den Netzbetreibern zumutbar. Demnach ist der Kontrahierungszwang auch angemessen und als verhältnismäßig zu bewerten.

Der Eingriff in die Vertragsabschlußfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG ist demnach gerechtfertigt und somit verfassungsgemäß.

c) Zusammenfassung

Zusammenfassend kann demnach der Zugang der Programmanbieter zu den Vertriebssystemen über einen den marktbeherrschenden Netzbetreibern gegenüber den Anbietern von Dienstleistungen und Programmen beziehungsweise Inhalten aufzuerlegenden Kontrahierungszwang erfolgen. Dieser umfaßt notwendig die Aufnahme der Inhalte in die Übertragung durch Telekommunikationsnetze sowie die Systeme der Zugangskontrolle und Entgeltabrechnung.

Der Zugang der Nutzer zu den über verschiedene Endsysteme vertriebenen Inhalten sollte durch einen Kontrahierungszwang im Verhältnis zwischen den verschiedenen Netzbetreibern gesichert werden. Die Programme werden hierdurch in allen zusammengeschlossenen Netzen vertrieben und können von den Nutzern in dem Netz ihres primären Netzbetreibers empfangen werden. Für die Abrechnung werden die jeweiligen Systeme des primären Netzbetreibers genutzt. Zudem hat ein finanzieller Ausgleich zwischen den Netzbetreibern zu erfolgen.

Dem entsprechen die Vorschriften der §§ 33 ff. TKG, welche demnach auch auf Rundfunkangebote inhaltlich zu übertragen sind. Die für den Zugang der Inhalteanbieter zu den Telekommunikationsnetzen und die Zusammenschaltung von Telekommunikationsnetzen zu erhebenden Entgelte können gem. § 39 TKG nach den Vorschriften für die Regulierung der Entgelte für Telekommunikationsdienstleistungen bestimmt werden.

2. Paketvermarktung (Packaging)

a) Den Zugang gefährdende Umstände

¹⁰⁸⁴ Einheitliche technische Standards sind zudem auch nicht "erforderlich", da sie nicht gleichermaßen zur Sicherung des Zugangs zu den Übertragungswegen geeignet sind, wie die Zusammenschaltung. Eine freiwillige Selbstverpflichtung würde eine lange Übergangszeit beanspruchen. Es gilt jedoch, den Zugang der Anbieter und Nutzer schon im Zeitpunkt der Einführung der ersten Systeme zu sichern. Andernfalls würden unter Umständen vollendete Tatsachen geschaffen, die im Nachhinein nicht oder nur schwer rückgängig gemacht werden können. Zudem würde durch einheitliche Standards lediglich die Kompatibilität der Netze und Systeme hergestellt. Das ist aber nicht mit der tatsächlichen Zusammenschaltung gleichzusetzen, da die Durchführung der Zusammenschaltung im Falle einer derartigen Regelung vom Willen der Netzbetreiber abhängt und somit nicht hinreichend gesichert wäre.

¹⁰⁸⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (cc).

aa) Allgemeine Umstände

Programmpakete werden in der Regel durch Programmanbieter – in Zukunft möglicherweise aber auch durch Netzbetreiber¹⁰⁸⁶ – aus den Angeboten der Programmveranstalter zusammengestellt und den Teilnehmern zur Bestellung angeboten. Im Gegensatz zu Deutschland ist die Paketvermarktung in den USA weit verbreitet. In der Regel wird ein Basispaket angeboten, das die populärsten Programme beinhaltet, ein Spezialpaket, in dem die grundlegenden Programme durch einige Spartenprogramme ergänzt werden, und ein Premiumpaket, welches individuell zusammengestellt werden kann (Kombinationsangebot)¹⁰⁸⁷.

Denkbar ist es aber auch, daß ein Anbieter seine Pakete nach den Programminhalten derart zusammenstellt, daß sie alle Bedürfnisse der Nutzer von Unterhaltung bis Information befriedigen. Der Nutzer würde in diesem Fall ein einziges Paket beziehen, ohne die Möglichkeit zu haben, inhaltlich Einfluß auszuüben (Gesamtangebot)¹⁰⁸⁸.

In Deutschland wird durch die Deutsche Telekom AG als Netzbetreiber bundesweit eine einheitliche Programmzusammenstellung zu einem fixen Preis angeboten. Das hängt nach einer Vermutung von *Eberle* damit zusammen, daß sich die Deutsche Telekom AG als derzeit größter Netzbetreiber aufgrund ihrer früheren Zugehörigkeit zur Deutschen Bundespost¹⁰⁸⁹, welche gem. Art. 87 Abs. 1 GG a.F. als bundeseigene Verwaltungsbehörde ausgestaltet war, an den Grundsatz der dienenden Funktion des Telekommunikationswesens gegenüber dem Rundfunk gebunden fühlt und die Kanalbelegungsvorgaben der Landesmedienanstalten umsetzt¹⁰⁹⁰. Wenn sich aber die öffentlich-rechtliche Rückbindung durch die Änderung der Rechtsform der Deutschen Telekom AG zunehmend abschwächt¹⁰⁹¹ und sich andere private Netzbetreiber auf dem Markt betätigen, ist anzunehmen, daß die Programmvermarktung durch Paketbildung auch in der Bundesrepublik Deutschland zunehmend Anwendung findet¹⁰⁹². Um der daher drohenden Schaffung vollendeter Tatsachen, die sich in der Regel nur schwer revidieren lassen, vorzubeugen, ist es erforderlich, den hierdurch begründeten Gesetzgebungsbedarf zu ermitteln.

Mit Premiere, einem Sender der zur Bertelsmann AG gehörenden CLT-Ufa, gibt es allerdings auch in Deutschland einen Kanal, der im Abonnement bezogen wird. Hierbei stützt sich Premiere auf eigene Vertriebsstrukturen, da durch den dominierenden Netzbetreiber Deutsche Telekom AG keine programmbezogene Vermarktungsstruktur – wie in anderen Ländern üblich – zur Verfügung gestellt wird¹⁰⁹³. Die Kirch-Gruppe versucht seit 1996 mit DF-1 ein zweites Pay-TV-Programm in Deutschland zu etablieren¹⁰⁹⁴. Ab Dezember 1997 strebten CLT-Ufa und die Kirch-Gruppe an, DF-1 und Premiere gemeinsam zu vermarkten¹⁰⁹⁵, was allerdings durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften aus wettbewerbsrechtlichen Gründen untersagt wurde.

In den neuen Bundesländern wird die Paketvermarktung darüber hinaus durch private Kabelnetzbetreiber praktiziert. Sie bieten ein Basispaket mit den öffentlich-rechtlichen Programmen und ein Zusatzpaket mit den bundesweit verbreiteten privaten Programmen an¹⁰⁹⁶.

Hinsichtlich geeigneter Regelungsmittel ist zu beachten, daß die Paketbildung von Programmen ein Vermarktungsinstrument darstellt¹⁰⁹⁷. So ist eine Entwicklung dahin abzusehen, daß die Programme nur zum Teil durch Werbung finanziert werden. Zum anderen Teil wird die Finanzierung über Entgelte erfolgen, die von den Kabelnetzbetreibern zu zahlen sind, über deren Netze die Programme verschlüsselt übertragen werden. Als Beispiel für diese Entwicklung läßt sich MTV anführen. Dieser Anbieter

¹⁰⁸⁶ *Meyrat*, a.a.O. (Fn. 66), 769 f.

¹⁰⁸⁷ *Esser*, a.a.O. (Fn. 1050), S. 412, 415.

¹⁰⁸⁸ *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 1060), 762.

¹⁰⁸⁹ Siehe (bereits) oben, Fn. 587.

¹⁰⁹⁰ *Eberle*, a.a.O. (Fn. 5), 251.

¹⁰⁹¹ *Ladewig*, a.a.O. (Fn. 326), 620.

¹⁰⁹² Dementsprechend sieht *Hege* den Grund für diese Vermarktungsstrategie in der dominierenden Stellung der Deutschen Telekom AG in Deutschland (*Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 52).

¹⁰⁹³ *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 53.

¹⁰⁹⁴ Leipziger Volkszeitung vom 27./28.07.1996, Morgen Fernsehstart von DF-1, S. 1.

¹⁰⁹⁵ Leipziger Volkszeitung vom 12.01.1998, S. 5.

¹⁰⁹⁶ Siehe hierzu: *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 52.

¹⁰⁹⁷ *Ladewig*, a.a.O. (Fn. 326), 619; *Eberle*, a.a.O. (Fn. 5), 251.

verbreitet sein Programm nicht mehr unverschlüsselt an alle Haushalte, sondern stellt es den Kabelnetzbetreibern gegen ein bestimmtes Entgelt verschlüsselt zur Verfügung¹⁰⁹⁸.

bb) Die Beteiligten

(1) Anbieter

Es besteht die Gefahr, daß durch die Paketvermarktung der Marktzutritt kleinerer Anbieter wesentlich erschwert wird, da diese die unter Umständen hohen Preise für die Aufnahme in die Pakete möglicherweise nicht aufbringen können. Es stellt sich daher die Frage, ob neben der Gewährleistung des Zugangs der Inhalteanbieter zu den Vertriebsstrukturen auch sicherzustellen ist, daß sie ihre Programme in Programmpaketen vermarkten können.

Zu beachten ist, daß Inhalteanbietern aufgrund des beschriebenen Kontrahierungszwangs¹⁰⁹⁹ mit den Netzbetreibern ein Anspruch auf die Verbreitung ihrer Inhalte mittels Telekommunikationsnetzen zusteht. Ihre Programme oder Dienste müssen daher jedenfalls einzeln durch die Netzbetreiber übertragen werden, so daß der Zugang der Programmanbieter zu den Vertriebsstrukturen auch ohne Aufnahme ihrer Inhalte in die Programmpakete gewährleistet ist.

Hingegen spricht für die zusätzliche Gewährleistung der Übertragung von Inhalten durch Programmpakete, daß andernfalls die Gefahr bestünde, daß einzelne der angebotenen Pakete nur die Programme eines einzigen oder weniger Inhalteanbieter enthalten. Da ein Teil der Nutzer voraussichtlich nur ein Programmpaket beziehen wird, könnten diese in ihrer Meinungsbildung stark und einseitig beeinflußt werden¹¹⁰⁰. Aufgrund der hierdurch möglicherweise entstehenden vorherrschenden Meinungsmacht ist es geboten, den Programmanbietern auch die Aufnahme ihrer Inhalte in die Programmpakete zu gewährleisten.

(2) Nutzer

Die Paketzusammenstellung dient als Vermarktungsinstrument dem Zweck, einen niedrigen Anschlußpreis zu realisieren, was den Interessen der Nutzer entspricht. Allerdings erschwert ihnen die Zusammenfassung von Inhalten in Paketen das Konsumieren der Angebote verschiedener Programmveranstalter¹¹⁰¹. Die Auswahlmöglichkeiten der Nutzer zwischen den generell erhältlichen Inhalten wird durch die Paketbildung faktisch eingeschränkt¹¹⁰². Das ist insbesondere der Fall, wenn verschiedene Programme eines einzelnen oder weniger Anbieter in Paketen zusammengefaßt sind. Zudem führt der Umstand der Preis-Staffelung der Pakete zu einer Erschwerung des Zugangs zu den Inhalten teurer Pakete, wie z.B. der das Basispaket ergänzenden Zusatzpakete (Spezial- und Premiumpakete¹¹⁰³). Fraglich ist daher, durch welches Regulierungsmittel der Zugang der Nutzer zu den über Pakete vertriebenen Inhalte zu gewährleisten ist.

b) Eigene Stellungnahme

aa) Anbieter

¹⁰⁹⁸ Hege, a.a.O. (Fn. 207), S. 54.

¹⁰⁹⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3).

¹¹⁰⁰ Hege, a.a.O. (Fn. 207), S. 41.

¹¹⁰¹ Libertus, a.a.O. (Fn. 663), 395.

¹¹⁰² Ausführlich zu den Problemen der Programmvermarktung: Hege, a.a.O. (Fn. 207), S. 40 ff.; Kuch, a.a.O. (Fn. 667), S. 45, 50 f.; Eberle, a.a.O. (Fn. 5), 251.

¹¹⁰³ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 2. a. aa.

(1) Preisbindung

Die Paketbildung erschwert kleineren und finanzschwachen Anbietern den Marktzutritt. Für die Presse wurde für die Sicherung des chancengleichen Zugangs zu den Vertriebsstrukturen, also zur Verhinderung ähnlicher Probleme wie für die Paketbildung von Programmen, die Preisbindung von Zeitungen und Zeitschriften¹¹⁰⁴ eingeführt¹¹⁰⁵. Wendet man das Konzept der Preisbindung auf elektronisch verbreitete Inhalte an, bedeutet dies die allgemeinverbindliche Festlegung des Preises jedes einzelnen Programmes. Die Zusammenfassung der Programme in Paketen, welche ja vor allem dem Absatz weniger nachgefragter Programme dient, würde in diesem Fall sinnlos werden.

Für ein solches Vorgehen spricht, daß die Interessen der Nutzer und Anbieter von multimedialen Inhalten denen im Pressebereich weitgehend entsprechen. Die Unternehmen benötigen den chancengleichen Zugang zu den Vertriebsvorrichtungen für ihre Erzeugnisse und die Kunden die ungehinderte Unterrichtung aus dem gesamten Angebot¹¹⁰⁶.

Allerdings läßt sich das Mittel der Preisbindung nur begrenzt auf den elektromagnetischen Vertriebsweg übertragen. Das beruht vor allem auf dem Umstand, daß zur Einführung elektromagnetischer Vertriebsstrukturen die Beschaffung und Verbreitung von Set-Top-Boxen erforderlich ist, was Aufwendungen der Programmanbieter und / oder Netzbetreiber in Milliardenhöhe verursacht¹¹⁰⁷. Im Falle einer Preisbindung wären potentielle Anbieter wohl nicht zur Investition der erforderlichen Mittel bereit, da sie zumindest mit einer unverhältnismäßig langen Amortisationszeit rechnen müßten. Die Anwendung des Mittels der Preisbindung auf Online-Dienste ist demnach ökonomisch fragwürdig und mithin abzulehnen.

(2) Rundfunkrecht

Möglicherweise können die Probleme der Paketvermarktung durch die Bestimmungen im Rundfunkstaatsvertrag zur Kontrolle der Konzentration von Rundfunkunternehmen gelöst werden.

Gem. § 21 Abs. 1 Satz 1 RundfStV a.F.¹¹⁰⁸ wurde die Zahl der von einem Unternehmen beherrschten Rundfunkprogramme auf höchstens zwei begrenzt. Diese Regelung hätte die Zusammenfassung von Programmen in Paketen verhindert¹¹⁰⁹. Diese Sperre wird jedoch durch das neue Rundfunkkonzentrationsrecht beseitigt. So wird gem. § 26 Abs. 2 RundfStV¹¹¹⁰ lediglich der Anteil eines Unternehmens am Zuschauermarkt auf höchstens 30 % begrenzt. Dem Angebot von Programmpaketen steht dies kaum entgegen. Das Programmpaket selbst kann nicht als Rundfunkveranstaltung gem. § 26 Abs. 1 RundfStV angesehen werden, da der Anbieter das Paket in der Regel lediglich zusammenstellt ohne inhaltliche Verantwortung wahrzunehmen. Auch der Marktanteil der im Paket enthaltenen Einzelprogramme läßt sich dem Paketanbieter mangels einer inhaltlichen Verantwortung für die einzelnen Programme nicht zurechnen. Den Anbietern der in den Paketen zusammengestellten einzelnen Programme kann lediglich der Marktanteil des eigenen Programms zugerechnet werden. Dies wird jedoch in der Regel die 30 % – Grenze nicht überschreiten.

Die 30 % – Grenze könnte allenfalls überschritten werden, wenn ein Veranstalter mehrere eigene Einzelprogramme in einem Paket anbietet. Das wird allerdings in der Praxis nur ausnahmsweise der Fall sein, so daß das Angebot von Programmpaketen nicht ernstlich durch § 26 RundfStV eingeschränkt wäre. Mithin sind die Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrages nicht geeignet, den Zugang der Anbieter zu den Programmpaketen sicherzustellen.

¹¹⁰⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. dd.

¹¹⁰⁵ *Holzner*, a.a.O. (Fn. 1), 23.

¹¹⁰⁶ *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 59.

¹¹⁰⁷ *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 43.

¹¹⁰⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. cc.

¹¹⁰⁹ *Bullinger*, a.a.O. (Fn. 1060), 765.

¹¹¹⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. cc.

(3) Kontrahierungszwang

(a) Inhalt

Um die Aufnahme von Inhalten der Programmveranstalter in die von den Netzbetreibern angebotenen Programmpakete zu erreichen, bietet es sich an, die Netzbetreiber hierzu mittels einer gesetzlichen Regelung zu verpflichten. Das entspricht dem beschriebenen Regelungsmittel eines Kontrahierungszwangs zwischen Betreibern von Telekommunikationsnetzen – welche die Paketvermarktung in der Regel vornehmen werden – und Programmanbietern. Die Netzbetreiber wären durch einen Kontrahierungszwang in ihrer unternehmerischen Freiheit lediglich durch die Verpflichtung eingeschränkt, bei der Paketvermarktung von Programmen alle Inhalte in ähnlichem Maße berücksichtigen zu müssen. Durch eine derartige Regelung wären die Interessen der Programmveranstalter gewahrt. Außerdem würde der Eingriff in die Handlungsfreiheit der Netzbetreiber gering gehalten, da diese die Paketbildung von Programmen weiterhin als Vermarktungsinstrument nutzen könnten.

Fraglich ist allerdings, ob und wie sich eine derartige Regulierung durchführen läßt. Zu beachten ist, daß Programmpakete nur eine begrenzte Anzahl von Programmen enthalten können. Es entspricht ja gerade dem Zweck der Paketbildung, die Vermarktung von Inhalten derart zu modifizieren, daß die Programme weder lediglich einzeln angeboten werden noch das Gesamtangebot – soweit technisch realisierbar – durch den Nutzer bezogen werden muß. Aufgrund dieser kapazitiven Begrenztheit der Pakete kann nicht allen Programmanbietern ein Anspruch auf Aufnahme ihrer Inhalte in bestimmte Programmpakete gewährt werden.

Zwar ist es denkbar, Rahmenregelungen zu schaffen, die alle am Markt befindlichen Paketangebote berücksichtigen. Hiernach wäre beispielsweise zu gewährleisten, daß die einzelnen Programme der jeweiligen Anbieter entsprechend ihrer Popularität bei der Aufnahme in Programmpakete zu berücksichtigen sind. Sollte ein bestimmter Anbieter nicht in ein einzelnes Programmpaket aufgenommen werden können, wäre dies durch vorrangige Aufnahme in andere Programmpakete auszugleichen. Hierbei wäre insbesondere die Popularität der jeweiligen Programmpakete – zu messen an den Nutzerzahlen¹¹¹¹ – zu beachten. Fraglich bleibt allerdings die Durchführbarkeit einer derartigen Regulierung. So setzt diese voraus, daß durch ein zentrales Gremium fortlaufend Erhebungen über die Anzahl, Art und Popularität der angebotenen Programmpakete erfolgen. Das ist aufgrund der in Zukunft zu erwartenden Vielzahl von in- und ausländischen Anbietern von Programmpaketen unrealistisch. Zudem steht ein derartiges Verfahren der sicherlich für eine erfolgreiche Vermarktung von Programmen erforderlichen unternehmerischen Entscheidungsfreiheit über die Zusammenstellung der Pakete entgegen.

So erscheint die Durchführbarkeit des Kontrahierungszwangs realistisch zu sein, wenn er auf die Aufnahme publizistisch wertvoller Programme insbesondere der dem Grundversorgungsauftrag verpflichteten öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter und wenig finanzstarker Inhalteanbieter in die Pakete beschränkt wird¹¹¹². Ein derartig ausgestalteter Kontrahierungszwang umfaßt eine geringe und abgrenzbare Zahl von Programmen und Inhalten, so daß er trotz der kapazitiven Begrenztheit der Programmpakete realisierbar ist. Dabei ist zu beachten, daß durch die Paketbildung insbesondere kleinen und finanzschwachen Anbietern der Zugang zur Vermarktung ihrer Inhalte erschwert wird. Mithin wäre eine Regulierung, die dieser Gruppe von Programmveranstaltern Zugang zur Paketvermarktung ermöglicht, auch ausreichend, um den durch die Paketbildung verursachten Gefahren zu begegnen. Eine derartige Regulierung findet in den USA und Kanada statt¹¹¹³ und ist aus den genannten Gründen auch in

¹¹¹¹ Zum Kriterium des Marktanteils: siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. cc.

¹¹¹² Hoffmann-Riem, Von der Rundfunk- zur Multi-Medienkommunikation, in: Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1995, (Hrsg. Kubicek / Müller / Neumann / Raubold / Roßnagel), 1995, S. 101, 108; Eberle, a.a.O. (Fn. 5), 251.

¹¹¹³ Siehe § 9 Cable Television Regulations of 1986; Distribution and Linkage Requirements, abgedruckt in: Grant/Keeleyside/Racicot, 1994-1995 Canadian Broadcast and Cable Regulatory Handbook, S. 144 f., 778 ff.; Sec. 3 ff. Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, 102d Congress (2d Session), P.L. 102-862, September 14, 1992.

der Bundesrepublik Deutschland zu befürworten. Fraglich ist nunmehr, nach welchen Kriterien die Aufnahme der Programme in die Programmpakete zu erfolgen hat.

Die von dieser Regelung erfaßten finanzschwachen privaten Anbieter sind nach der Art der von ihnen angebotenen Inhalte entsprechend der Popularität vergleichbarer Programme in die Programmpakete aufzunehmen. Zweck ist die Sicherung eines chancengleichen Wettbewerbs. Es besteht daher keine Notwendigkeit, die Programme dieser Anbieter in alle angebotenen Programmpakete aufzunehmen. Keiner ihrer Wettbewerber wird in allen von einem Veranstalter angebotenen Programmpaketen vertreten sein, so daß in diesem Fall der Wettbewerb eher verzerrt werden würde. Wenn daher ein Anbieter mehrere Programmpakete in der Form anbietet, daß ein Basispaket mit Zusatzpaketen kombiniert werden kann, genügt die Aufnahme in das Basispaket, auch wenn der betreffende Anbieter zusätzlich Pakete als Gesamtangebote anbietet. Sollte hingegen ein Anbieter Pakete allein in Form von "Gesamtangeboten" anbieten, sind die Programme finanzschwacher Anbieter in diese aufzunehmen.

Das gleiche gilt für Programme öffentlich-rechtlicher Programmanbieter. Sie sind zur Sicherung freier öffentlicher Meinungsbildung in die Basispakete und – sollte ein Anbieter lediglich Gesamtpakete anbieten – in diese aufzunehmen.

(b) Verfassungsmäßigkeit

Es ist jedoch zu beachten, daß ein derartiger Kontrahierungszwang auch eine Einschränkung unternehmerischer Freiheit mit sich bringt und daher zu einem Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Anbieters von Programminhalten gem. Art. 2 Abs. 1 GG führt. Die beschriebene Regelung muß demnach insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

Der Kontrahierungszwang ist zur Gewährleistung des Zugangs der von ihm erfaßten Programmanbieter zu den Programmpaketen im Rahmen des tatsächlich Möglichen geeignet¹¹¹⁴. Des weiteren müßte der Kontrahierungszwang auch erforderlich sein, was der Fall ist, wenn kein milderes, gleich wirksames Mittel zur Sicherung des chancengleichen Zugangs der Anbieter besteht¹¹¹⁵.

Als ein derartiges Regulierungsmittel kommt die Einführung der individuellen Paketzusammenstellung, das heißt die Möglichkeit der Nutzer in Betracht, sich die Programme individuell zu Paketen zusammenzustellen. Eine derartige Regulierung wäre allerdings als Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG allenfalls dann erforderlich und somit verhältnismäßig, wenn den Netzbetreibern parallel hierzu die Vermarktung von Inhalten durch Programmpakete erlaubt ist¹¹¹⁶. In diesem Fall bestünde aber weiterhin die Gefahr, daß der Zugang bestimmter Anbieter zu diesen Paketen ausgeschlossen oder wesentlich erschwert wird, da die Netzbetreiber frei über die Aufnahme der Inhalte in die Pakete entscheiden. Es ist allerdings notwendig, den chancengleichen Zugang gerade der kleinen und finanzschwachen Anbieter sowie der öffentlich-rechtlichen Veranstalter zu den Paketen zu sichern. Das kann demnach die individuelle Paketzusammenstellung durch die Nutzer nicht gewährleisten. Daher ist der beschriebene Kontrahierungszwang auch erforderlich.

Die Belastung mit dem beschriebenen Kontrahierungszwang ist zur Gewährleistung des chancengleichen Zugangs der Programmanbieter zur Paketvermarktung auch angemessen im engeren Sinn¹¹¹⁷. Im Hinblick hierauf sowie auf die weitere Prüfung der Verfassungsmäßigkeit ergeben sich keine Besonderheiten gegenüber der bereits erfolgten Prüfung des den Netzbetreibern gegenüber den Inhalteanbietern aufzuerlegenden Kontrahierungszwangs zur Aufnahme von Programmen in die Distributionsstrukturen. Zur Vermeidung von Wiederholungen sei hierauf verwiesen¹¹¹⁸.

Nach dem Ergebnis dieser Prüfung ist der beschriebene Kontrahierungszwang verfassungsgemäß. Mithin ist seine Einführung zu befürworten.

¹¹¹⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (cc).

¹¹¹⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (cc).

¹¹¹⁶ Siehe unten, Teil 4. C. II. 2. b. bb. (1).

¹¹¹⁷ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (cc).

¹¹¹⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b).

(c) Gesetzgebungskompetenz

Der den Anbietern von Programmpaketen gegenüber den Programmanbietern aufzuerlegende Kontrahierungszwang berührt keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, insbesondere nicht die Kompetenz für Telekommunikation gem. Art. 73 Nr. 7 GG¹¹¹⁹. Auch wenn Netzbetreiber eigenständig als Anbieter von Programmpaketen auftreten sollten, berührt der Kontrahierungszwang keine sendetechnischen Fragen, sondern lediglich inhaltliche, nämlich die Art und Weise des Angebots von Programmen. Mithin ist die Medienhoheit der Länder berührt, welchen also gem. Art. 30 GG i.V.m. Art. 70 GG die Gesetzgebungsbefugnis zusteht¹¹²⁰. Eine gesetzliche Regulierung könnte demnach in den Landesmediengesetzen, insbesondere im Rundfunkstaatsvertrag und im Mediendienste–Staatsvertrag erfolgen.

bb) Nutzer

(1) Freie Zusammenstellung der Programmpakete (Entbündelungsgebot)

Zur Gewährleistung des Zugangs der Nutzer zu den am Markt befindlichen Inhalten kommt die Verpflichtung der Netzbetreiber in Betracht, den Nutzern die freie Zusammenstellung eines Paketes zu ermöglichen.

(a) Inhalt

Nach Ansicht der *Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten* könnte den Nutzern der Zugang zum Programmangebot eröffnet werden, wenn ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, sich selbst ein Paket individuell zusammenzustellen¹¹²¹.

Zur inhaltlichen Bestimmung einer derartigen Regulierung bietet es sich an, auf die Vorschriften der NZV¹¹²² abzustellen, die den Netzzugang der Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen regelt. Gem. § 2 Satz 1 NZV sind Betreiber von Telekommunikationsnetzen verpflichtet, Leistungen in der Weise anzubieten, daß keine Leistungen abgenommen werden müssen, die nicht nachgefragt werden. Gem. § 2 Satz 2 NZV hat der Netzbetreiber entbündelten Zugang zu allen Teilen seines Telekommunikationsnetzes zu gewähren.

Diese Regulierung ist auf die Problematik der Paketvermarktung übertragbar. So besteht auch aufgrund der Paketbildung die Gefahr, daß der Nutzer durch die Zusammenfassung einer Vielzahl von Programmen Inhalte beziehen und bezahlen muß, die er nicht nachfragt. Bei einer Übertragung des Regulierungskonzepts der NZV auf die Paketvermarktung sind die Netzbetreiber zu verpflichten, alle Programme auch einzeln anzubieten. Hierdurch wird den Nutzern die freie Zusammenstellung der zu beziehenden Programme ermöglicht und mithin der freie Zugang zu allen Angeboten. Den Netzbetreibern muß allerdings die Paketvermarktung parallel hierzu möglich sein, da der Sinn und Zweck dieser Regulierung, freien Zugang der Nutzer zu den angebotenen Inhalten zu gewährleisten, durch die Möglichkeit der freien Paketzusammenstellung erreicht ist. Mithin ist das Entbündelungsgebot nicht dahin zu verstehen, daß keine Programme zu Paketen zusammengefaßt angeboten werden dürfen. Es sind vielmehr lediglich alle Programme auch einzeln anzubieten.

¹¹¹⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 3. A. II. 1. a.

¹¹²⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 3. III.

¹¹²¹ Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten, Beschluß v. 11.7.1995. Erste Eckwerte für die Einführung und Erprobung von Digital Video Broadcasting (DVB), abgedruckt in: *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 79, 81.

¹¹²² Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. I. 1. b. bb.

Demnach ist die Einführung einer Regelung, nach der die Nutzer sich individuell die von ihnen gewünschten Programmpakete zusammenstellen können, zu befürworten.

(b) Verfassungsmäßigkeit

Das Gebot, den Nutzern die individuelle Zusammenstellung der Programmpakete zu ermöglichen, beinhaltet eine Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigung und stellt daher einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Anbieters von Programminhalten gem. Art. 2 Abs. 1 GG dar, der aber aufgrund eines formell und materiell ordnungsgemäßen Gesetzes zulässig ist¹¹²³. Erforderlich ist jedoch, daß diese Regelung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt. Da die individuelle Zusammenstellung der Programmpakete den Nutzern den Zugang zu den auf dem Markt befindlichen Angeboten ermöglicht, ist sie geeignet, diesen Zweck zu erreichen¹¹²⁴.

Des weiteren müßte die Einführung der Möglichkeit zur individuellen Paketzusammenstellung erforderlich sein, was voraussetzt, daß kein weniger einschneidendes Mittel zur Sicherstellung des Zugangs der Nutzer besteht¹¹²⁵. Als weniger einschneidendes Mittel kommt jedoch der den Anbietern von Programmpaketen aufzuerlegende begrenzte Kontrahierungszwang¹¹²⁶ in Betracht. Dieser ist auf Programme finanzschwacher sowie öffentlich-rechtlicher Programmanbieter beschränkt und erlegt den Anbietern von Programmpaketen die Verpflichtung auf, diese Inhalte in die von ihnen angebotenen Pakete aufzunehmen. Das kann auch in der Form eines Basispaketes erfolgen, welches die vom Kontrahierungszwang erfaßten Inhalte enthält. Hierzu sind die Anbieter von Programmpaketen schon zur Sicherung des Zugangs der Programm- und Inhalteanbieter zu den Programmpaketen verpflichtet¹¹²⁷. Daher würde den Anbietern von Programmpaketen anders als im Falle der Verpflichtung, alle Programme auch einzeln anzubieten, keine zusätzliche Belastung auferlegt werden. Der beschränkte Kontrahierungszwang ist daher ein milderes Mittel.

Wenn er ebenso gut wie das Entbündelungsgebot geeignet ist, den Zugang der Nutzer zu den angebotenen Programmen sicherzustellen, wäre das Entbündelungsgebot mangels Erforderlichkeit unverhältnismäßig und daher abzulehnen. Das gilt es im folgenden zu ermitteln.

(2) Kontrahierungszwang

Der zur Gewährleistung des freien Zugangs der Inhalteanbieter zu den Programmpaketen den Netzbetreibern aufzuerlegende Kontrahierungszwang könnte auch den Zugang der Nutzer zu den bestehenden Programmangeboten gewährleisten.

Dieser Kontrahierungszwang trägt schon deshalb zum Zugang der Nutzer zum gesamten Programmangebot bei, weil durch den Zugang der öffentlich-rechtlichen Anbieter zu den Paketen die inhaltliche Vielfalt der Pakete gewährleistet wird. Dennoch sind die Nutzer eines Paketes von den Inhalten anderer Pakete faktisch ausgeschlossen. Dem Wesen der Paketvermarktung entspricht es gerade, nur eine begrenzte Anzahl der am Markt befindlichen Inhalte in die Programmpakete aufzunehmen. Gleichzeitig ist es den Nutzern – unabhängig von den technischen Schwierigkeiten – aufgrund der hiermit verbundenen finanziellen Belastung in der Regel nicht zumutbar, alle angebotenen Pakete zu beziehen. Das gilt um so mehr, da dies aufgrund des hiermit zwangsläufig verbundenen doppelten Bezugs von Inhalten unsinnig wäre. Mithin könnte der beschriebene Kontrahierungszwang den freien Zugang der Nutzer zu allen Inhalten nicht in ähnlicher Weise gewährleisten wie eine Verpflichtung der Paketanbieter, die Inhalte einzeln anzubieten. Das spricht gegen seine verfassungsrechtliche Erforderlichkeit.

¹¹²³ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (cc).

¹¹²⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (cc).

¹¹²⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (cc).

¹¹²⁶ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 2. b. aa. (3).

¹¹²⁷ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 2. b. aa. (3).

Es ist allerdings zu beachten, daß Zweck der Gewährleistung des Zugangs der Nutzer zu dem bestehenden Programmangebot die Sicherung freier öffentlicher Meinungsbildung ist¹¹²⁸. Das erfordert aber nicht den Zugang der Nutzer zu allen auf dem Markt befindlichen Inhalten. Die öffentliche Meinungsbildung ist gewährleistet, wenn dem Nutzer der Zugang zu denjenigen Programmen gesichert wird, welche die Vielfalt der in der Gesellschaft bestehenden Meinungen wiedergeben und eine umfassende Information gewährleisten. Aufgrund des Grundversorgungsauftrages der öffentlich-rechtlichen Programmanbieter kann davon ausgegangen werden, daß die öffentlich-rechtlichen Programmangebote den Anforderungen an eine die öffentliche Meinungsbildung sicherstellende mediale Versorgung der Bevölkerung gerecht werden. Es ist daher nicht notwendig, den Nutzern zudem den Zugang zu weiteren oder gar allen auf dem Markt befindlichen Angeboten zu gewährleisten.

Durch den beschriebenen Kontrahierungszwang werden die Anbieter von Programmpaketen verpflichtet, unter anderem die öffentlich-rechtlichen Programme in die Pakete aufzunehmen¹¹²⁹. Hierdurch wird neben dem Zugang dieser Anbieter zu den Programmpaketen auch der Zugang der Nutzer zu diesen Inhalten sichergestellt. Der beschränkte Kontrahierungszwang gewährleistet daher den Zugang der Nutzer zu den Programmangeboten in einer dem Regelungszweck genügenden Weise.

Da er demnach ebenso wie das Entbündelungsgebot hinreichend geeignet ist, den Zugang der Nutzer zu angebotenen Programmen und Inhalten zur Sicherung freier Meinungsbildung zu gewährleisten, ist das die Netzbetreiber stärker belastende Entbündelungsgebot mangels Erforderlichkeit als unverhältnismäßig abzulehnen. Mithin ist auch zur Sicherung des Zugangs der Nutzer zu den Programmen der beschränkte Kontrahierungszwang einzuführen.

cc) Zusammenfassung

Zusammenfassend ist daher zur Sicherung der Aufnahme öffentlich-rechtlicher sowie finanzschwacher Programmanbieter in die Programmpakete den Betreibern von Telekommunikationsnetzen im Rahmen der Kapazitäten ein Kontrahierungszwang aufzuerlegen. Sollten nicht alle Programmanbieter in ein einzelnes Paket mit vergleichbar populären Inhalten aufgenommen werden können, ist dieser Nachteil durch vorrangige Aufnahme dieser Anbieter in ein anderes ähnlich verbreitetes Paket auszugleichen. Dieser Kontrahierungszwang begegnet auch den durch die Paketvermarktung begründeten Gefahren für den Zugang der Nutzer in hinreichender Weise.

Die Gesetzgebungsbefugnis obliegt gem. Art. 30 GG i.V.m. Art. 70 GG den Ländern, welche entsprechende Vorschriften in den Mediendienste-Staatsvertrag und den Rundfunkstaatsvertrag aufnehmen sollten.

3. Navigationssysteme

a) Den Zugang gefährdende Umstände

aa) Allgemeines

Die zunehmende Vielfalt digitaler Programme wird in Zukunft einen erheblichen Orientierungsbedarf der Nutzer hervorrufen. Daher ist die Einführung von Navigationssystemen erforderlich¹¹³⁰, die dem Nutzer als zentrale Steuerungselemente das Auffinden der über die Set-Top-Box zu empfangenden

¹¹²⁸ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. (Einleitung).

¹¹²⁹ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 2. b. aa. (3).

¹¹³⁰ Engel, a.a.O. (Fn. 302), S. 155, 169.

Programmangebote ermöglichen sollen. Der Zugriff wird durch Auswahlkriterien eines Menüs gesteuert, die nach Art eines Filters vor die einzelnen Programme gelegt werden¹¹³¹.

Hierbei lassen sich zwei Ausführungen unterscheiden¹¹³². Das ist zum einen das im Betriebssystem der Set-Top-Boxen vorgesehene Navigationsprogramm, der sog. Navigator, und zum anderen das elektronische Benutzerführungssystem (Electronic Programme Guide – EPG). Das EPG wird auch als TV-Guide bezeichnet.

Bei dem Navigator handelt es sich um ein Computerprogramm, das sich für die ständige Aktualisierung durch Datenübertragung eignet. Diese über das Fernsehgerät dargestellte Benutzeroberfläche wird nach dem Einschalten des Geräts zuerst aktiv. Der Navigator ermöglicht sowohl das unmittelbare Einschalten von Programmen als auch den Zugang zu untergeordneten Teilen der Benutzeroberfläche, den EPG's.

EPG ist das durch einen Programmveranstalter angebotene eigenständige Benutzerführungsprogramm, das in Form einer Gesamtübersicht der existierenden Programme oder als Führungssystem für die Nutzer von Programmpaketen ausgestaltet ist. Es bezieht sich auf einzelne Vermarktungseinheiten wie Programmpakete und führt den Nutzer nur innerhalb dieser Angebote. Dabei kann das EPG benutzt bzw. dazu mißbraucht werden, den Nutzer innerhalb des Programmes oder Programmpaketes zu halten, also ein Umschalten in andere Programmangebote zu verhindern¹¹³³. Das zeigt die Bedeutung des EPG's für die Programmveranstalter als Marketinginstrument.

Diese Navigationssysteme werden über die Inhalte der Programme nach Art einer elektronischen Programmzeitschrift Auskunft geben. Dem Nutzer wird es möglich sein, zu den einzelnen Programmbestandteilen nähere Informationen über Inhalt, Entstehungsgeschichte, die beteiligten Personen etc. zu erhalten. Des weiteren ist wahrscheinlich, daß die Navigationssysteme den Benutzer anhand thematischer Kriterien zu dem gesuchten Inhalt führen werden¹¹³⁴. Das könnte durch eine Gliederung der einzelnen Programmbestandteile nach Sparten wie z.B. Kultur, Politik und Wirtschaft realisiert werden. Denkbar ist auch eine Gliederung nach Art der Programminhalte wie beispielsweise Spielfilm, Nachrichtensendung oder Unterhaltungssendung¹¹³⁵.

Da die von diesen Systemen ausgehenden Gefahren im wesentlichen gleichgelagert sind, sollen sie im Hinblick auf die genannten Variationen übergreifend dargestellt werden.

bb) Die Beteiligten

(1) Anbieter

Hinsichtlich der Anbieter ist eine ähnliche Entwicklung wie im Programmzeitschriftenmarkt denkbar. Aufgrund der nutzbaren Synergieeffekte haben insbesondere Unternehmen, die mit den Programmrechtebesitzern und Veranstaltern verbunden sind, Interesse daran, Navigationssysteme anzubieten. Hierdurch wird die Gefahr begründet, daß Programm- und Inhalteanbieter Einfluß auf die Gestaltung der Navigationssysteme gewinnen, der zum Nachteil von Konkurrenten mißbräuchlich ausgenutzt werden könnte. Daher bestünde mit der Einführung dieser Navigationsprogramme eine erhebliche Manipulationsgefahr¹¹³⁶.

Für die Anbieter könnte dies dazu führen, daß die Programminhalte einzelner, zumeist wenig einflußreicher Anbieter an unvorteilhaften Stellen aufgelistet werden. Hierdurch würde den Nutzern eine Konsumierung dieser Inhalte unter Umständen wesentlich erschwert werden. Gerade werbefinanzierte

¹¹³¹ *Libertus*, a.a.O. (Fn. 663), 395; *Eberle*, a.a.O. (Fn. 5), 252 f.; *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 39.

¹¹³² *Hege*, a.a.O. (Fn. 207), S. 39 f.; *Libertus*, a.a.O. (Fn. 663), 395.

¹¹³³ *Eberle*, a.a.O. (Fn. 5), 252.

¹¹³⁴ *Libertus*, a.a.O. (Fn. 663), 395.

¹¹³⁵ *Eberle*, a.a.O. (Fn. 5), 252.

¹¹³⁶ *Hoffmann-Riem*, a.a.O. (Fn. 678), 137.

Programme, die ihren Marktwert nach Zuschauerquoten bestimmen, hätten einen erheblichen Wettbewerbsnachteil. Entgeltfinanzierte Programme würden möglicherweise nicht genügend Abonnenten erreichen, so daß ihr Betrieb unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht gerechtfertigt wäre. Gleiches wäre der Fall, würden einzelne Programme aufgrund einer schlechten Gestaltung ihrer Präsentation benachteiligt.

(2) Nutzer

Für die Nutzer begründen Navigationssysteme die Gefahr, daß die Veranstalter der Navigationssysteme auf ihr Nutzungsverhalten Einfluß nehmen. Allein durch die Anführung bestimmter Programme an unvorteilhaften Stellen neben bekanntermaßen wenig genutzten Programmen wird der Nutzer dahingehend beeinflußt, diese wenig zu nutzen. Weiterhin würde eine schlechte Führung der Nutzer zu bestimmten Diensten, zum Beispiel durch wenig aussagekräftige oder irreführende Stichworte, ihr Auffinden und somit die Möglichkeit der Nutzung erschweren¹¹³⁷.

¹¹³⁷ An dieser Stelle ist auf die besondere datenschutzrechtliche Brisanz der Navigationssysteme hinzuweisen. Sind diese mit Rückkanal zum Anbieter ausgestattet, besteht die Möglichkeit, Datenspuren mit Aussagen zu den jeweils genutzten Programminhalten und der Häufigkeit der Nutzung festzuhalten. Hierdurch wäre es demnach möglich, das Rezeptionsverhalten individueller Nutzer zu ermitteln. Auf der Grundlage so ermittelter Daten könnte der einzelne Nutzer mittels individueller Vorschläge in seinem Nutzungsverhalten gesteuert werden.

b) Eigene Stellungnahme

Da Navigationssysteme ihren Veranstaltern ein Mittel in die Hand geben, die Nutzung der enthaltenen Programme zu steuern, ist zunächst sicherzustellen, daß alle einschlägigen Angebote in das Navigationssystem aufgenommen und ihre Veranstalter hinreichend kontrolliert werden¹¹³⁸. Erforderlich ist dies insbesondere im Hinblick auf die Anbieter der Navigationssysteme, vorrangig also die Netzbetreiber sowie die Programmanbieter.

Vielfach wird das Argument vorgebracht, daß die Veranstalter von Navigationssystemen insbesondere dann zur Benachteiligung von Programmveranstaltern durch die mißbräuchliche Ausnutzung von Navigationssystemen neigen, wenn sie sich zugleich selbst als Veranstalter von Programmen betätigen oder in konzernrechtlicher Verbindung zu solchen Veranstaltern stehen. Es liege dann nahe, daß eigene Programme bevorzugt und die Programme der Konkurrenten so ungünstig wie möglich platziert werden¹¹³⁹. Dem ist durchaus zuzustimmen. Fraglich ist jedoch, welche Regulierungsmittel genutzt werden, um diesen Gefahren zu begegnen, insbesondere auch, ob die Regulierung an den Zusammenhang zwischen Unternehmensverflechtungen und den Mißbrauch von Navigationssystemen anknüpfen sollte.

aa) Anbietertrennung

Ladueur befürwortet zur Lösung dieser Probleme die Einführung einer Anbietertrennung¹¹⁴⁰. Hiernach wäre es Programmveranstaltern untersagt, Navigationssysteme anzubieten. Dieses Recht wäre demnach den Netzbetreibern vorbehalten. Zudem könnten auch Dritte als Anbieter tätig werden. Begründet wird diese Ansicht damit, daß durch die Entkoppelung des Umsatzes der Programmanbieter und der Finanzierung der Netzleistungen die mittelbare Verknüpfung von Interessen der Netzbetreiber mit marktstarken Programmanbietern vermindert wird.

Diese Begründung macht deutlich, daß die Anbietertrennung nicht dazu geeignet ist, eine mißbräuchliche Ausnutzung von Navigationssystemen vollständig zu verhindern. Diese Gefahr wird vielmehr lediglich vermindert, da die Möglichkeit der Benachteiligung einzelner Programmveranstalter hierdurch nicht unterbunden wird. Auch die Netzbetreiber könnten aufgrund eigener Interessen beispielsweise aufgrund von Verflechtungen mit weiteren Unternehmen, die sich nicht notwendig in konzernrechtlichen Verbindungen manifestieren müssen, versucht sein, bestimmte Anbieter auszuschließen oder zu benachteiligen. Insbesondere ist es fraglich, ob es angesichts der vielfältigen und stets zunehmenden internationalen Verflechtungen von Unternehmen möglich oder jedenfalls praktikabel ist, die Tätigkeit der einschlägigen Anbieter zu kontrollieren und gegebenenfalls zu sanktionieren.

Demnach ist eine Anbietertrennung nur zu befürworten, wenn es kein wirksameres Regelungsmittel gibt, um die durch Navigationssysteme hervorgerufenen Gefahren zu unterbinden.

¹¹³⁸ Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß auch in anderen Ländern wie z.B. in Kanada eine Regulierung der Navigationssysteme geprüft wird. Darüber hinaus steht hier in Frage, die Navigationssysteme für politische Zielsetzungen wie beispielsweise die Sicherung der Meinungsvielfalt und kultureller Identität zu nutzen. Siehe hierzu: S. Canadian Radio– Television and Telecommunications Commission, Competition and Culture on Canada's Information Highway, S. 34 f.; Final Report of the Information Highway Advisory Council, Connection, Community, Content. The Challenge of the Information Highway, S. 29, 124.

¹¹³⁹ *Engel*, a.a.O. (Fn. 302), S. 155, 169; *Ladueur*, AfP 1997, 598, 602.

¹¹⁴⁰ *Ladueur*, a.a.O. (Fn. 1139), 602.

bb) Computerreservierungssystem

Als solches kommt die von *Engel*¹¹⁴¹ befürwortete Übertragung des für den Flugverkehr entwickelten Computerreservierungssystems, das den Reisebüros den Überblick über die Flugangebote ermöglicht und die direkte Vornahme von Reservierungen erlaubt, in Betracht.

Diese Systeme werden von Gemeinschaftsunternehmen und Tochtergesellschaften der großen Fluggesellschaften betrieben, also gerade nicht von neutralen Dienstleistern. Nach *Engel* wird einem etwaigen Mißbrauch jedoch durch im Luftrecht eingeführte dichte Regelungswerke entgegengesteuert, so daß Computerreservierungssysteme die durch Navigationssysteme aufgeworfenen ordnungspolitischen und publizistischen Probleme lösen können¹¹⁴².

Fraglich ist allerdings, ob diese Systeme den genannten Zugangsproblemen hinreichend gerecht werden und insbesondere auf die im Mediensektor eingesetzten Navigationssysteme sinnvoll übertragen werden können.

Nach dem von *Engel* vorgeschlagenen Modell erfolgt jedoch keine Steuerung der Zuweisung attraktiver Programmplätze, da Computerreservierungssysteme allein auf das Kriterium des zu erzielenden Entgelts abstellen. Da eine geschickte Platzierung die Reichweite und somit auch Rentabilität eines Programmes erhöht, hat der Programmplatz aber eine nicht unwesentliche wirtschaftliche Bedeutung und beeinflusst die Einwirkung eines Programmes auf die öffentliche Meinungsbildung. Wird die Platzierung eines Programms im Navigationssystem allein am Kriterium des zu zahlenden Entgeltes gemessen, werden die durch Navigationssysteme hervorgerufenen publizistischen Gefahren gerade nicht unterbunden. So werden möglicherweise populäre und somit gewinnträchtige Programme an attraktiven Plätzen aufgeführt, ohne daß sie die für eine informative Grundversorgung erforderlichen Inhalte enthalten. Angebote, die diesen Anforderungen genügen, sind oftmals weniger populär und könnten so verdrängt werden. Demnach werden Computerreservierungsprogramme gerade nicht den Anforderungen des Mediensektors gerecht, neben dem Wettbewerb auch die informative Grundversorgung zu gewährleisten. Aufgrund dieser Besonderheit ist auch die Übertragung von Computerreservierungsprogrammen in den Medienbereich abzulehnen.

cc) Vollständigkeitsgebot (must-carry-rules)

(1) Inhalt

Die beschriebene¹¹⁴³ Trennung der Anbieter von Navigationssystemen und Programmveranstaltern ist aufgrund der Anknüpfung an Umstände, die unabhängig von der Beschaffenheit der Navigationssysteme bestehen, ein mittelbar wirkendes Regelungsmittel gegen die durch Navigationssysteme begründeten Gefahren. Es bietet sich jedoch im Gegensatz hierzu an, auf Regelungsmittel abzustellen, die unmittelbar an die zu regulierenden Navigationssysteme anknüpfen.

Diese Erwägungen sprechen für die Einführung eines Vollständigkeitsgebotes. Hiernach würde der Gefahr der Ausgrenzung einzelner Programmveranstalter dadurch begegnet, daß die Anbieter von Navigationssystemen verpflichtet sind, alle einschlägigen Programme beziehungsweise Inhalte jedenfalls des deutschen Medienmarktes aufzunehmen, wodurch den jeweiligen Anbietern dieser Inhalte Zugang zu den Navigationssystemen gewährt würde. So wäre auch gewährleistet, daß über alle Programme informiert wird. Mithin ist die Einführung des Vollständigkeitsgebotes grundsätzlich in Betracht zu ziehen.

Fraglich ist allerdings, ob dieses Gebot auf Inhalte beschränkt werden sollte, denen ein besonderer Wert für die öffentliche Meinungsbildung zugesprochen werden kann. Das trifft grundsätzlich insbesondere

¹¹⁴¹ *Engel*, a.a.O. (Fn. 302), S. 155, 169.

¹¹⁴² Siehe für die EG die Verordnung über einen Verhaltenscodex im Zusammenhang mit computergesteuerten Buchungssystemen, (EWG) Nr. 2299/89, ABl. 1989 L 210, S. 1, geändert durch Verordnung (EWG) 3089/93, ABl. 1993 L 278, S. 1.

¹¹⁴³ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 3. b. aa.

auf die Programme öffentlich-rechtlicher Veranstalter zu. Dafür würde sprechen, daß eine derartige Regelung dem verfassungsrechtlichen Auftrag, die informative Grundversorgung abzusichern, genügen würde. Die Zielsetzung bei der Gesetzgebung von Multimediadiensten ist jedoch nicht auf die Gewährleistung einer informativen Grundversorgung beschränkt, sondern auch der Schaffung und Sicherung von Wettbewerb auf dem Medienmarkt verpflichtet, welcher wiederum in Wechselwirkung mit der Vielfalt der Medienversorgung steht¹¹⁴⁴. Das erfordert jedoch die Gewährleistung der gleichberechtigten Information über alle Programme der am Medienmarkt auftretenden Veranstalter durch die Navigationssysteme. Mithin ist eine Beschränkung des Vollständigkeitsgebotes auf Inhalte, denen besonderer Wert für die öffentliche Meinungsbildung zukommt, abzulehnen. Vielmehr ist das Vollständigkeitsgebot grundsätzlich ohne Ausnahme auf alle auf dem Markt angebotenen Programme zu erstrecken. Das ist im Gegensatz zur Aufnahme von Inhalten in Programmpakete unproblematisch, da die Navigationssysteme grundsätzlich keine kapazitiven Begrenzungen aufweisen.

Es ist jedoch nicht zu verkennen, daß trotz eines derartigen Vollständigkeitsgebotes die Gefahr besteht, daß einzelne Veranstalter dennoch durch die Ausgestaltung der Navigationssysteme benachteiligt beziehungsweise Nutzer mißbräuchlich beeinflusst werden. Das ist gerade auch deshalb der Fall, da nicht beliebig viele Informationen auf den jeweiligen Seiten der Benutzeroberfläche unterzubringen sind, so daß nicht gleichzeitig über alle Inhalte informiert werden kann. Dem kann aber durch den Erlaß von Rahmenregelungen für die Ausgestaltung der Systeme begegnet werden¹¹⁴⁵. Hiernach darf zum Beispiel die Information über bestimmte Angebote nicht wesentlich erschwert werden. Auch sollten sich die Anbieter der Navigationssysteme eigener Wertungen bei der Präsentation einzelner Inhalte enthalten. Die Einhaltung dieser Vorgaben wäre durch die Landesmedienanstalten zu kontrollieren. Dabei sind insbesondere die folgenden Vorgaben für Navigationssysteme festzulegen.

- Wenn nach dem Einschalten des Empfangsgerätes unter den angebotenen Diensten¹¹⁴⁶ der Fernsehdienst gewählt wurde, muß auf dem Bildschirm eine Benutzeroberfläche erscheinen, die die öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Fernsehangebote in gleicher Gewichtung darstellt. Die hier aufgeführten Programme könnten dann auf eine weitere Ebene führen. Hier setzt dann in der Regel die weitergehende Benutzerführung EPG ein.
- Wenn durch den Navigator eine nach Kategorien aufgeschlüsselte Selektionsmöglichkeit angeboten wird, sind hierbei insbesondere die durch die dem Grundversorgungsauftrag verpflichteten öffentlich-rechtlichen Programmveranstalter angebotenen Genres, die von kommerziellen Anbietern nicht oder nur eingeschränkt angeboten werden, gleichgewichtig mit anderen vorwiegend kommerziell angebotenen Kategorien darzustellen. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Kategorien Nachrichten, Informationsmagazine, Ratgebersendungen, Kommentare und Hintergrundberichterstattung.
- Zudem ist insbesondere die EPG-Benutzerführung möglichst neutral auszugestalten. Die Zuschauer müssen vor der Weiterführung zu einzelnen Inhalten mittels Hinweisen über die für sie relevanten Auswirkungen informiert werden. So sind beispielsweise frei empfangbare beziehungsweise verschlüsselte Programme zu kennzeichnen. Außerdem ist auf die Kombination von Inhalten mit Werbung hinzuweisen¹¹⁴⁷.

Durch ein derartig ausgestaltetes Vollständigkeitsgebot wäre gleichzeitig auch gewährleistet, daß die Nutzer über alle am Markt befindlichen Inhalte informiert werden, ohne hierbei wesentlich zum Vor- oder Nachteil einzelner Anbieter – und somit auch ihrer selbst – beeinflusst zu werden.

Da diese Regulierung mithin geeignet ist, die angesprochenen Probleme zu lösen, ist ihr gegenüber der beschriebenen Anbietertrennung der Vorzug zu geben. Mithin ist ihre Einführung geboten. Eine parallele

¹¹⁴⁷ Hierfür ist das durch § 9 Abs. 2 Med-StV für Mediendienste vorgeschriebene Kennzeichnungsgebot zu übernehmen, wonach Werbung als solche klar erkennbar sein muß. Zudem ist Werbung von den übrigen Inhalten des Angebotes nach dem Vorbild des § 9 Abs. 2 Med-StV eindeutig zu trennen.

Einführung der Anbietertrennung neben dem Vollständigkeitsgebot ist nicht erforderlich und daher als unverhältnismäßig abzulehnen.

Um die Einhaltung dieser Regelungen durch die Netzbetreiber zu gewährleisten, ist die Einführung einer Kontrollinstanz notwendig¹¹⁴⁸. Daher ist die *Aufsicht durch die Landesmedienanstalten* gem. §§ 35 ff. RundfStV über die Veranstalter von Navigationssystemen zu befürworten¹¹⁴⁹. Das ist jedenfalls für diejenigen Navigationssysteme geboten, die aufgrund ihrer Einordnung in den Rundfunk ihrem Zuständigkeitsbereich unterfallen. Für nichtrundfunkmäßige Navigationssysteme ist die *Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post* nach den Vorschriften der §§ 66 ff. TKG zuständig.

Die Aufsichtsbehörden hätten insbesondere zu kontrollieren, ob über sämtliche auf dem Markt befindliche Angebote informiert wurde und die Navigationssysteme inhaltlich neutral ausgestaltet sind.

Das den Anbietern von Navigationssystemen, zu denen sowohl Anbieter von Medien- und Telediensten als auch Netzbetreiber gehören können, aufzuerlegende Vollständigkeitsgebot berührt keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Kompetenz für Telekommunikation gem. Art. 73 Nr. 7 GG greift nicht ein, da die Ausgestaltung von Navigationssystemen keine sendetechnische Frage ist, sondern lediglich die Art und Weise des Angebots von Programmen, also inhaltliche Fragen betrifft. Mithin ist die Medienhoheit der Länder berührt, welche gem. Art. 30 GG i.V.m. Art. 70 GG gesetzgebungsbefugt sind. Eine gesetzliche Regulierung könnte demnach in den Landesmediengesetzen, insbesondere im Rundfunkstaatsvertrag und im Mediendienste-Staatsvertrag erfolgen.

(2) Verfassungsmäßigkeit

Da ein Vollständigkeitsgebot die gewerbliche Tätigkeit der Anbieter von Navigationssystemen einschränkt, könnte hierin ein Eingriff in einzelne Freiheitsrechte liegen. Mithin ist seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.

(a) Die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

Problematisch ist das Vollständigkeitsgebot für die Anbieter von Navigationssystemen insoweit, als hierin ein Eingriff in die Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG liegen könnte. Da Rundfunk i.S.d. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG jede Übermittlung von Gedankeninhalten an die Öffentlichkeit in Form von physikalischen, insbesondere elektromagnetischen Wellen ist¹¹⁵⁰, sind auch die elektromagnetisch an eine unbestimmte Vielzahl von Adressaten übermittelten eigenständigen Navigationssysteme als Rundfunk im verfassungsrechtlichen Sinne einzuordnen. Der Zwang, alle Anbieter von einschlägigen Programmen hierin aufzunehmen, beschränkt die Programmverantwortung der Anbieter von Navigationssystemen und stellt demnach einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit dar.

Allerdings ist eine Einschränkung der Rundfunkfreiheit durch allgemeine Gesetze gem. Art. 5 Abs. 2 GG zulässig. Allgemeine Gesetze sind solche, die nicht gezielt in die Kommunikationsfreiheiten eingreifen¹¹⁵¹. Da das Vollständigkeitsgebot lediglich auf die Vollständigkeit der Information über die angebotenen Inhalte abzielt, greift es nicht gezielt in die Rundfunkfreiheit ein. Demnach ist eine entsprechende Regelung als allgemeines Gesetz zu qualifizieren.

¹¹⁴⁸ Kuch, a.a.O. (Fn. 667), S. 45, 51.

¹¹⁴⁹ Libertus, a.a.O. (Fn. 663), 397.

¹¹⁵⁰ Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. I. 4. a. aa. (1)/(2).

¹¹⁵¹ BVerfGE 7, 198, 209; 71, 162, 175; Jarass, a.a.O. (Fn. 399), Art. 5 Rn. 46; Starck, a.a.O. (Fn. 290), Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 123.

Weiterhin müßte allerdings die mit dem Vollständigkeitsgebot bezweckte umfassende Information der Nutzer über die bestehenden Inhalte Vorrang vor der Programmverantwortung des Rundfunkveranstalters haben.

Zwar ist gerade die Programmverantwortung des Rundfunkveranstalters von großer Bedeutung für die freie öffentliche Meinungsbildung, da sie Einflüsse von anderer Seite ausschließt und im Zusammenwirken aller Rundfunkveranstalter Meinungspluralität sichert. Dennoch ist dies gerade im Fall der Navigationssysteme nicht mehr gewährleistet, da der einzelne Rundfunkveranstalter durch die Interessenverknüpfung aufgrund seiner eigenen Tätigkeit als Programmveranstalter versucht sein könnte, bewußt bestimmte Konkurrenzprogramme auszugrenzen beziehungsweise im Rahmen der Benutzerführung zu benachteiligen. Daher ist es geboten, die Programmverantwortung durch das ebenfalls der Sicherstellung der Meinungspluralität und freier Meinungsbildung dienende Vollständigkeitsgebot einzuschränken. Dieses Ziel geht der Programmverantwortung des Rundfunkveranstalters vor und ist demnach verfassungsgemäß.

(b) Die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG

Zudem bringt das Vollständigkeitsgebot durch den Zwang, alle Programmangebote des Marktes aufzunehmen und zu präsentieren, eine Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigung mit sich. Hierin ist ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Anbieters von Navigationssystemen gem. Art. 2 Abs. 1 GG zu sehen, der im Hinblick auf diejenigen Anbieter von Navigationsprogrammen auf seine Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen ist, die nicht schon dem Schutzbereich der zuvor geprüften spezielleren Rundfunkfreiheit unterfallen¹¹⁵².

Der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG wird durch die verfassungsmäßige Ordnung, also alle Rechtsnormen, die formell und materiell mit der Verfassung übereinstimmen, eingeschränkt¹¹⁵³. Es ist daher insbesondere notwendig, daß das Vollständigkeitsgebot dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügt.

Das Vollständigkeitsgebot ermöglicht den Zugang der Anbieter zu den Navigationssystemen und ist demnach geeignet¹¹⁵⁴, diesen Zweck zu erreichen. Da die grundsätzlich zur Lösung der genannten Probleme in Betracht kommende Anbietertrennung und das Computerreservierungssystem keine ebenso geeigneten Mittel sind¹¹⁵⁵, ist das beschriebene Vollständigkeitsgebot auch als erforderlich¹¹⁵⁶ zu bewerten. Diese Regelungen sind zudem angemessen¹¹⁵⁷, da die Freiheit öffentlicher Meinungsbildung eingeschränkt wäre, wenn bestimmten Nutzern der Zugang zur Rezeption und Anbietern der Zugang zum Angebot von Inhalten verwehrt und demnach ihre Teilnahme am Prozeß öffentlicher Meinungsbildung beeinträchtigt wird. Sie ist demnach verhältnismäßig und verfassungsgemäß.

4. Zusammenfassung

Um den durch die Einführung von *Navigationssystemen* begründeten Gefahren für die Anbieter und Nutzer von Inhalten zu begegnen, ist es zu empfehlen, den Anbietern von Navigationssystemen ein Vollständigkeitsgebot aufzuerlegen. Hiernach haben die Anbieter von Navigationssystemen alle einschlägigen Programme beziehungsweise Inhalte aufzunehmen. Durch gesetzliche Rahmenregelungen sind darüber hinaus die wesentlichen Anforderungen an die Gestaltung der Navigationssysteme zu regeln. Hierin ist insbesondere auf die Platzierung der Programme im Navigationssystem sowie die Benutzerführung einzugehen.

¹¹⁵² Zum Verhältnis des Art. 2 Abs. 1 GG zu anderen Freiheitsgrundrechten: Siehe (bereits) oben, Teil 2. B. II. 7.

¹¹⁵³ von Münch, a.a.O. (Fn. 507), Art. 2 Rn. 29 ff.; Degenhart, a.a.O. (Fn. 616), 164.

¹¹⁵⁴ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (cc).

¹¹⁵⁵ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 3. b. aa. / bb.

¹¹⁵⁶ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (cc).

¹¹⁵⁷ Siehe (bereits) oben, Teil 4. C. II. 1. b. aa. (3). (b). (cc).

Der Zugang der Programmanbieter zu den *Vertriebssystemen (Hilfsmitteln elektronischer Distribution)* ist durch einen den marktbeherrschenden Netzbetreibern aufzuerlegenden Kontrahierungszwang zu gewährleisten.

Der Zugang der Nutzer zu den über verschiedene *Vertriebssysteme* übertragenen Inhalten sollte durch einen Kontrahierungszwang zwischen den verschiedenen Netzbetreibern (Zusammenschaltung) gesichert werden. Hierdurch sind die Programme in allen zusammengeschlossenen Netzen übertragbar und können von den Nutzern in dem Netz ihres primären Netzbetreibers empfangen werden. Für die Abrechnung sind die jeweiligen Systeme des primären Netzbetreibers zu nutzen.

Den Programmanbietern und Nutzern durch die *Paketvermarktung* drohenden Gefahren im Hinblick auf ihren freien Zugang zu den Vertriebswegen beziehungsweise zum inhaltlichen Angebot ist durch die Einführung eines begrenzten Kontrahierungszwangs zwischen den Anbietern von Programmpaketen und den öffentlich-rechtlichen sowie den finanzschwachen Programmanbietern zu begegnen.

Die Gesetzgebungsbefugnis für diese Fragen steht den Ländern gem. Art. 30 GG i.V.m. Art. 70 GG zu. Die Regelung hat demnach in den Landesmediengesetzen, insbesondere dem Rundfunkstaatsvertrag und dem Mediendienste-Staatsvertrag zu erfolgen. Der den Netzbetreibern gegenüber den Inhalteanbietern aufzuerlegende Kontrahierungszwang und die Zusammenschaltungspflicht der Netzbetreiber untereinander kann durch eine Verweisung im Rundfunkstaatsvertrag beziehungsweise Mediendienste-Staatsvertrag auf die §§ 33 ff. TKG erfolgen.

Ausblick

Den derzeit absehbaren Gefahren durch die technischen Eigenschaften von Multimediadiensten kann wirksam durch die genannten Regelungsmittel begegnet werden.

Allerdings stehen Multimediastysteme technisch erst am Anfang ihrer Entwicklung, so daß sich auch in Zukunft neue Anwendungsformen herausbilden werden. Diese neuen Entwicklungen gilt es auch in Zukunft frühzeitig rechtlich zu erfassen, um zu verhindern, daß vollendete Tatsachen geschaffen werden, die kaum mehr revidierbar sind.

Auch ist es wichtig, zwischen den technischen Möglichkeiten und den medienpolitischen Realitäten zu unterscheiden. Zuerst müssen die entsprechenden Märkte erschlossen werden¹¹⁵⁸. Das ist aufgrund der hohen Kosten vieler Dienste erst langfristig flächendeckend zu realisieren. Einige Dienste bzw. Angebote werden sich nicht etablieren können. Wie diese Entwicklung verläuft, ist im einzelnen noch nicht absehbar. Sicher ist aber bereits, daß multimediale Dienste und Angebote die herkömmliche Medienlandschaft nachhaltig verändern werden und stetig an Bedeutung gewinnen.

¹¹⁵⁸ Engel, a.a.O. (Fn. 302), S. 156 (Fn. 2).

Literaturverzeichnis

- Arndt, Adolf*, Buchbesprechung, Presse- und Meinungsfreiheit nach dem Grundgesetz, Franz Schneider, 1962, NJW 1963, 193 ff.
- Aubert, Joachim*, Fernmelderecht, 2. Aufl. Hamburg 1962.
- Baan, Adri*, Elektronische Produkte und Märkte der Zukunft, in: Multimedia. Eine revolutionäre Herausforderung, Alfred Herrhausen Gesellschaft für Internationalen Dialog (Hrsg.), Stuttgart 1995 (zit.: Elektronische Produkte).
- Badura, Peter*, Art. 10, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung Stand Mai 1997, Heidelberg 1997 (zit.: Bonner Kommentar).
- Bartl, Harald*: Handbuch Btx-Recht. Mit einem Kommentar zum Bildschirmtext-Staatsvertrag, Heidelberg 1984.
- Battis, Ulrich*, in: Sachs, Michael, Grundgesetz, Kommentar, München 1996, Art. 143 b.
- Bauer, Helmut G.*, Kabelrundfunk, in: Fuhr, Ernst W. / Rudolf, Walter / Wasserburg, Klaus (Hrsg.), Recht der Neuen Medien, Ein Handbuch, Heidelberg 1989, S. 1 ff. (zit.: Neue Medien).
- Bechthold, Rainer*, Kartellgesetz: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Kommentar, München 1993 (zit.: GWB, Kommentar).
- Becker, Jürgen*, Neue Übertragungstechniken und Urheberrechtsschutz, ZUM 1995, 231 ff.
- Berendes, Konrad*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, Berlin 1973.
- Berger, Roland*, Strategische Bedeutung der Telearbeit für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, Studie, Frankfurt, September 1995.
- Bethge, Herbert*, Landesrundfunkordnung und Bundeskartellrecht, 1. Aufl., Baden-Baden 1991.
- Ders.*, Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen – Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR Bd. 104 (1979), 54 ff.
- Bismark, Hans*: Neue Medientechnologien und grundgesetzliche Kommunikationsverfassung, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 418, Berlin 1982 (zit.: Neue Medientechnologien).
- Blankart, Charles B. / Knieps, Günter*, Möglichkeiten und Grenzen eines Infrastrukturfonds im Bereich von Post und Telekommunikation, Gutachten für das BMPT, (März 1993), (zit.: Infrastrukturfonds im Bereich von Post und Telekommunikation).
- Bleckmann, Albert*, Allgemeine Grundrechtslehren, Köln, Berlin, Bonn u.a. 1979.
- Börner, Wolfgang / Schnellhardt, Günter*, Multimedia: Grundlagen, Standards, Beispielanwendungen, München 1992 (zit.: Multimedia: Grundlagen).
- Bothe, Michael*: Art. 38 – 146, Reihe Alternativkommentare, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Neuwied 1989, Bd. 2 (zit.: Alternativkommentare).
- Branahl, Udo*, Medienrecht, 2. Aufl., Opladen 1996.
- Brinkmann, Werner*: Art. 5 Abs. 1, Grundrechtskommentar zum Grundgesetz, Bonn 1967 ff.
- Broß, Siegfried*: Art. 83, in: Ingo von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl., München 1983 (zit.: Grundgesetz-Kommentar).
- Büchner, Lutz Michael*, Die Neugliederung der Deutschen Bundespost – Strukturen und Konsequenzen, JA 1990, 194 ff.
- Ders.*, Vom Sondervermögen zur Aktiengesellschaft – Strukturen der "Postreform II", DZWir 1995, 120 ff.
- Bücken, Rainer*, Heimvideo – Die Systemvielfalt stabilisiert sich, Media Perspektiven, 1980, S. 21 ff.
- Bullinger, Martin*, Freiheit von Presse, Rundfunk und Film, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, Freiheitsrechte, Heidelberg 1989, § 142.
- Ders.*, Rechtsfragen der elektronischen Textkommunikation: Videotext, Bildschirmtext, Kabeltext, Medien- und Urheberrecht in rechtsvergleichender Sicht, München 1984.
- Ders. / Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Multimediadienste: Aufgabe und Zuständigkeit von Bund und Ländern, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Mai 1996 (zit.: Multimediadienste, Rechtsgutachten).
- Ders.*, Verbreitung entgeltlicher Rundfunkprogramme und Mediendienste in Paketen, AfP 1997, 761 ff.
- Ders.*, Verbreitung digitaler Pay-TV-Pakete in Fernsehkabelnetzen – Telekommunikationsrechtliche und medienrechtliche Überlegungen, ZUM 1997, 281 ff.
- Ders.*, Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, 1. Aufl., Baden-Baden 1980 (zit.: Kommunikationsfreiheit).
- Ders.*, Strukturwandel von Rundfunk und Presse, NJW 1984, 385 ff.

- Ders.*, Neue Medien: Neue Aufgaben des Rechts, AfP 1982, 69 ff.
- Ders.*, Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat, AöR (Bd. 96) 1971, 237 ff.
- Ders.*, Ordnung oder Freiheit für Multimediadienste, JZ 1996, 385 ff.
- Ders.*, Satellitenrundfunk im Bundesstaat, AfP 1985, 7 ff.
- Ders.*, Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, 1 ff.
- Ders.*, Multimediale Kommunikation in Wirtschaft und Gesellschaft, ZUM 1996, 749 ff.
- Bundesministerium für Post und Telekommunikation u.a.*, Einführung von digitalem Hörfunk in der Bundesrepublik Deutschland, Ermittlung des Frequenzbedarfs, Darmstadt, November 1993 (zit.: Einführung von digitalem Hörfunk).
- Dass.*, Öffentliche Kommentierung zu den Eckpunkten für einen künftigen Regulierungsrahmen im Telekommunikationsbereich, Abl. (BMPT) v. 20.03.1995, S. 525 ff. (zit.: Regulierungsrahmen im Telekommunikationsbereich).
- Collardin, Marcus*, Aktuelle Rechtsfragen der Telearbeit, Berlin 1995.
- Dagtoglou, Prodromos*, Wesen und Grenzen der Pressefreiheit, Stuttgart 1963.
- Danke, Eric*, Bildschirmtext als Element des Kommunikationsnetzes. Erwartungen und Planungen der deutschen Bundespost, in: Strauch, Dietmar / Vowe, Gerhard (Hrsg.), Facetten eines neuen Mediums, München–Wien 1980, S. 26 ff.
- Degenhart, Christoph*: Art. 5 Abs. 1 und 2 GG, Zweitbearbeitung Juni 1988, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung Stand Oktober 1994, Heidelberg 1994 (zit.: Bonner Kommentar).
- Ders.*, Medienrecht, in: Stober, Rolf (Hrsg.), Handbuch des Sächsischen Staats- und Verwaltungsrechts, Stuttgart / München / Hannover / Berlin / Weimar / Dresden 1996, §10.
- Ders.*, Grenzüberschreitender Informationsfluß und grundgesetzliche Rundfunkordnung / Rechtsfragen grenzüberschreitenden Rundfunks, insbesondere des Satellitenfernsehens, auf europäischer Ebene – grundgesetzliche, völkerrechtliche und europarechtliche Aspekte, EuGRZ 1983, 205 ff.
- Ders.*, Verfassungsfragen neuer elektronischer Medien – Folgewirkungen auf Medienstruktur und Medienpolitik, BayVBl. 1986, 577 ff.
- Ders.*, Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG, JuS 1990, 161 ff.
- Denninger, Erhard*: Art. 5 Abs. 3, Reihe Alternativ Kommentare, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl., Neuwied, Darmstadt 1989 (zit.: Alternativkommentare).
- Deselaers, Wolfgang*, Die "Essential Facilities"-Doktrin im Lichte des Magill-Urteils des EuGH, EuZW 1995, 563 ff.
- De Soola Pool, Ithiel*, Communications systems, in: De Soola Pool, Ithiel / Schramm, Wilbur u.a. (Hrsg.), Handbook of communication, Chicago 1973, S. 3 ff.
- Deutsche Bundespost*, Bildschirmtext, Beschreibung und Anwendungsmöglichkeiten, Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, Bonn 1977.
- Deutschen Telekom AG*, Geschäftsbericht der Deutschen Telekom AG vom 04.04.1997, Geschäftsjahr 1996 (zit.: Geschäftsbericht).
- Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten*, Beschluß v. 11.7.1995. Erste Eckwerte für die Einführung und Erprobung von Digital Video Broadcasting (DVB), abgedruckt in: Hege, Hans, Offene Wege in die digitale Zukunft, 1995, S. 79 ff. (zit.: Erprobung von Digital Video Broadcasting).
- Dittel, Volker / Manz, Friedrich / Pütz, Jean*, Televisionen: Die Welt des Fernsehens, Köln 1978 (zit.: Televisionen).
- Döring, Jürgen*, Rechnerverbund im Bildschirmtext-Feldversuch, Anschlußmöglichkeiten für externe Rechner, in: Bildschirmtext Aktuell Nr. 4, 5, Dokumentation, S. I, III.
- Dörr, Dieter*, Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Ein Beitrag zur Harmonisierung der Schranken von Art. 14 GG und Art. 12 GG, NJW 1988, 1049 ff.
- Drechsler, Georg*, Satelliten-Übertragungstechnik, in: ZDF-Schriftenreihe, Heft 19, Fernsehtechnik von morgen: neue Aufnahme- und Wiedergabeverfahren, Satellitenübertragung, Kabelfernsehen, Mainz 1977 (zit.: Satelliten-Übertragungstechnik).
- Ders.*, Neue Möglichkeiten der Speicherung und Wiedergabe von Fernsehprogrammen, in: Zweites Deutsches Fernsehen, Jahrbuch, Mainz 1970, S. 107 ff. (zit.: Speicherung und Wiedergabe von Fernsehprogrammen).
- Dreher, Eduard*, Was ist Strafrecht iSd. Art. 74 Nr. 1 GG? NJW 1952, 1282 ff.
- Dumitriu, Petru*, Die Neuen Medien, Heidelberg 1985.

- Dürig, Günther*: Art. 19 III, 10 in: Theodor Maunz / Günther Dürig / Roman Herzog / Rupert Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Lose Blattsammlung, Stand 31. Lieferung Mai 1994, München 1994 (zit.: Grundgesetz, Kommentar)
- Eberle, Carl-Eugen*: Schriftliche Stellungnahme des zweiten deutschen Fernsehens zur Anhörung der Arbeitsgruppe "Rundfunkbegriff" der Rundfunkreferenten oder Länder am 15. Juni 1994, ZUM 1994, 530 ff.
- Ders.*, Neue Übertragungstechniken und Verfassungsrecht, ZUM 1995, 249 ff.
- Ders.*, Aufbruch ins digitale Fernsehzeitalter: Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Saarbrücken 1994.
- Eberle, Carl-Eugen / Gersdorf, Hubertus*, Der grenzüberschreitende Rundfunk im deutschen Recht, Baden-Baden 1993 (zit.: Der grenzüberschreitende Rundfunk).
- Eichmann, Helmut*, Auswirkungen des Grundgesetzes auf die Werbepraxis, GRUR 1964, 57 ff.
- Engel, Christoph*, Medienrechtliche Konzentrationsvorsorge, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt. Berichte, Gutachten und Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechts der Medienkonzentration, Berlin 1995, S. 221 ff.
- Ders.*, Multimedia und das deutsche Verfassungsrecht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang / Vesting, Thomas (Hrsg.), Perspektiven der Informationsgesellschaft, 1. Auflage, Baden-Baden 1995, S. 155 ff.
- Engel-Flehsig, Stefan / Maennel, Frithjof A. / Tettenborn, Alexander*, Das neue Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz, NJW 1997, 2981.
- Erichsen, Hans-Uwe*, Allgemeine Handlungsfreiheit, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, Freiheitsrechte, Heidelberg 1989, § 152.
- Esser, Michael*, Zugang zur Breitbandkommunikation – die USA als Beispiel zukünftiger Entwicklungen in Europa, in: Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole II. Ein Symposium über Ordnungsprinzipien im Wirtschaftsrecht der Telekommunikation und elektronischen Medien, Baden-Baden 1995, 411 ff. (zit.: Zugang zur Breitbandkommunikation).
- Europäische Kommission*, Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union (Grünbuch), Brüssel, 1994, S. 6 ff.
- Fangmann, Helmut*, Rechtliche Konsequenzen des Einsatzes von ISDN, Opladen, 1993 (zit.: Rechtliche Konsequenzen von ISDN).
- Fangmann, Helmut / Lörcher, Klaus / Scheurle, Walter / Schwemmler, Michael / Wehner, Ewald*, Telekommunikations- und Postrecht, Kommentar und alle neuen Rechtsvorschriften, 2. Aufl., Berlin 1996.
- Fenski, Martin*, Außerbetriebliche Arbeitsverhältnisse: Heim- und Telearbeit, Neuwied, Krißel, Berlin 1994.
- Ferger, Herbert / Junker, Harald*, "Neue Medien" und Fernmelderecht – Die Fernmeldekompetenz des Bundes aus Art. 73 Nr. 7 GG im Lichte neuer Formen der Individualkommunikation, DÖV 1981, 439 ff.
- Forsthoff, Martin*, Grenzen des Rundfunkmonopols. Zugleich eine Besprechung von Lieb und Stammler, AfP 1975, 740 ff.
- Forsthoff, Ernst*, Verfassungsschutz der Zeitungspressen, Berlin, Frankfurt a. M., 1969.
- Friauf, Karl-Heinrich*, Steuergleichheit, Systemgerechtigkeit und Dispositionssicherheit als Prämissen einer rechtsstaatlichen Einkommensbesteuerung, StuW 1985, 308 ff.
- Fuhr, Ernst W. / Krone, Gunnar*, Pay-TV und Rundfunkbegriff, Zur Frage der rundfunkrechtlichen Einordnung von Pay-TV und der Regelungskompetenz der Länder hinsichtlich des Satellitenfernsehens, FuR 1983, 513 ff.
- Gädeke, Peter*, in: Schiwy, Peter / Schütz, Walter J., Medienrecht: Stichwörter für die Praxis, Neuwied, Darmstadt 1977, S. 137 ff.
- Gersdorf, Hubertus*, Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation: ein Rechtsgutachten im Auftrag der Hamburgischen Anstalt für Neue Medien, Schriftenreihe HAM, Berlin, Vistas 1995 (zit.: Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff).
- Ders.*, Multimedia: Der Rundfunkbegriff im Umbruch? Insbesondere zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Zugriffs- und Abrufdienste, AfP 1995, 565 ff.
- Gersing, Günther*, Audiovisuelle Medien als presserechtliche Druckwerke, NJW 1972, 617 ff.
- Gewessler, Roland*, Das neue US-Telekommunikationsgesetz, CR 1996, 626 ff.
- Göckel, Andreas*, Inhaltsverantwortung im Internet, ArchPT 1996, 331 ff.
- Goebel, Jürgen / Hackemann, Martin / Scheller, Jürgen*, Rechtsfragen des elektronischen Publizierens, 2. erw. Auflage, Frankfurt a. Main, 1985/86.

- Gödl, Peter / Lichte, Hans–Georg / Schreiner, Willi*, Programmbegleitende und zusätzliche Dienste mit RDS, Gutachten für den Verband Bayrischer Lokalrundfunk (VBL), München 1994 (zit.: Programmbegleitende Dienste mit RDS).
- Gounalakis, Georgios*, Der Mediendienste–Staatsvertrag der Länder, NJW 1997, 2993 ff.
- Gramlich, Ludwig*, Art. 10 nach der zweiten Postreform 1994, CR 1996, 102 ff.
- Ders.*, Rechtsfragen bei Zusammenschaltungsvereinbarungen, CR 1997, 65 ff.
- Ders.*, Instrumente der Regulierung gegenüber öffentlichen Unternehmen (am Beispiel der Telekom), ArchPT 1993, 51 ff.
- Ders.*, Rechtliche Möglichkeiten der Finanzierung von Infrastrukturleistungen im Post– und Telekommunikationsbereich durch die Einrichtung eines Infrastrukturfonds, ArchPT 1995, 189 ff.
- Ders.*, Die Deutsche Bundespost im internationalen Bereich, ArchVölkR Bd. 28 (1990), 406 ff.
- Ders.*, Von der Postreform zur Postneuordnung – Zur erneuten Novellierung des Post– und Telekommunikationswesens, NJW 1994, 2785 ff.
- Grant, Bradley / Keeleyside, Charles / Racicot, Eric*, 1994–1995 Canadian Broadcast and Cable Regulatory Handbook, Ottawa 1994.
- Grimm, Dieter*, Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1995, 1697 ff.
- Ders.*, Abweichende Meinung des Richters Grimm (zum Beschluß des BVerfG v. 6.6.1989 – 1 BvR 921/85, veröffentlicht in: NJW 1989, 2525 ff.), NJW 1989, 2528 ff.
- Groß, Rolf*, Zur Gesetzgebungskompetenz für das Presserecht, DVBl 1966, 66 ff.
- Gubelt, Manfred*: Art 3, 12, in: v. Münch, Ingo / Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz–Kommentar, Band 1 (Präambel bis Art. 20), 4. Aufl., München 1992.
- Gulich, Joachim*, Rechtsfragen grenzüberschreitender Rundfunksendungen: die deutsche Rundfunkordnung im Konflikt mit der Dienstleistungsfreiheit, 1. Aufl., Baden–Baden 1990.
- Gusy, Christoph*, Das Grundrecht des Post und Fernmeldegeheimnisses, JuS 1986, 89 ff.
- Häberle, Peter*, Die Freiheit der Kunst im Verfassungsstaat, AöR Bd. 110 (1985), 577 ff.
- Haentzschel, Kurt*, Das Deutsche Preßrecht, Berlin 1928.
- Hamann, Andreas / Lenz, Helmut*, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. Aufl., Neuwied, Berlin, 1970 (zit.: Grundgesetz).
- Hartstein, Reinhard / Ring, Wolf–Dieter / Kreile, Johannes / Dörr, Dieter / Stettner, Rupert*, Rundfunkstaatsvertrag: Kommentar zum Staatsvertrag der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens, 2. Aufl., München 1995, § 2 S. 473.
- Hege, Hans*, Digitale Zukunftstechniken und ordnungspolitischer Regelungsbedarf, in: Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94 (Hrsg. Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten), München 1994, S. 33 ff. (zit.: Digitale Zukunftstechniken)
- Ders.*, Offene Wege in die digitale Zukunft: Überlegungen zur Fortentwicklung des Medienrechts, Berlin 1995.
- Heker, Harald G.*, Rechtsfragen der elektronischen Textkommunikation, ZUM 1993, 400 ff.
- Hensche*, Multimedia, Gewerkschaftliche Monatshefte 1995, 329 ff.
- Herrmann, Günter*, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1975 (zit.: Fernsehen und Hörfunk).
- Ders.*, Rundfunkrecht, Fernsehen und Hörfunk mit neuen Medien, München 1994 (zit.: Rundfunkrecht).
- Herzog, Roman*: Art 5 Abs. 1 und 2 GG, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert, Grundgesetz, Kommentar, Lose Blattsammlung, Stand: 31. Lieferung Mai 1994, München 1994 (zit.: Grundgesetz, Kommentar).
- Hesse, Albrecht*, Rundfunkrecht. Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland, München 1990 (zit.: Rundfunkrecht).
- Hesse, Konrad*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995.
- Hochstein, Reiner*, Teledienste, Mediendienste und Rundfunkbegriff – Anmerkungen zur praktischen Abgrenzung multimedialer Erscheinungsformen, NJW 1997, 2977 ff.
- Hoeren, Thomas*, Multimedia als noch nicht bekannte Nutzungsart, CR 1995, 710 ff.
- Ders.*, Überlegungen zur urheberrechtlichen Qualifizierung des elektronischen Abrufs, CR 1996, 517 ff.
- Ders.*, Multimedia = Multilegia, Die immaterialgüterrechtliche Stellung des Multimediaherstellers, CR 1994, 390 ff.
- Ders.*, Das Internet für Juristen – eine Einführung, NJW 1995, 3295 ff.
- Hoffmann–Riem, Wolfgang*, Öffentliches Wirtschaftsrecht der Kommunikation und der Medien in: Schmidt, Reiner (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Heidelberg 1995, Besonderer Teil, Band 1, § 6.

- Ders.*: Art. 5 Abs. 1, 2, in: Wassermann, Rudolf (Hsg.), Kommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, Band 1, 2. Aufl. 1989 (zit.: Alternativkommentare).
- Ders.*: § 7, in: Benda, Ernst / Maihofer, Werner / Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Berlin 1994.
- Ders.*, Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, AfP 1996, 9 ff.
- Ders.*, Von der Rundfunk- zur Multi-Medienkommunikation, in: Kubicek, Herbert / Müller, Günter / Raubold, Eckart / Roßnagel, Alexander (Hrsg.), in: Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1995, 1995, S. 101 ff.
- Ders.*, Europäisierung des Rundfunks, aber ohne Kommunikationsverfassung?, in Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Rundfunk im Wettbewerbsrecht: der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftsrecht und Rundfunkrecht, 1. Aufl., Baden-Baden 1988, S. 201 ff.
- Ders.*, Modellversuch als Scheintest. Zur geplanten Einführung der Kabelkommunikation in Ludwigshafen, ZRP 1980, 31 ff.
- Ders.*, Chancengleichheit in zukünftigen Kommunikationssystemen. Rechtspolitische Erwägungen zur Weiterentwicklung elektronischer Medien, insbesondere des Kabelfernsehens, ZRP 1976, 291 ff.
- Ders.*, Multimedia-Politik vor neuen Herausforderungen, RuF 1995, 125 ff.
- Holz-nagel, Bernd*, Rundfunkrecht in Europa, Habilitationsschrift, eingereicht am Fachbereich Rechtswissenschaft II der Universität Hamburg, 1995.
- Ders.*, Konzentrationsbekämpfung im privaten Rundfunk, ZUM 1991, 263 ff.
- Ders.*, Probleme der Rundfunkregulierung im Multimedia-Zeitalter, ZUM 1996, 16 ff.
- Hö-mig, Dieter*: Art. 87 f in: Seifert, Karl-Heinz / Hö-mig, Dieter (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar, Baden-Baden 1995 (zit.: Grundgesetzkommentar).
- Hö-nig, Michael*, Marktübersicht Interaktives Fernsehen. Tests, Projekte, Systeme, München 1994, S. 11 f. (zit.: Marktübersicht Interaktives Fernsehen).
- Huber, Ernst Rolf*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I, 2. Aufl., Tübingen 1953.
- Hufen, Friedhelm*, Entscheidung über Parlaments- und Regierungssitz der Bundesrepublik Deutschland ohne Gesetz? NJW 1991, 1321 ff.
- Hymmen, Friedrich Wilhelm*, Rechtsaufsicht, medium 1977, 40.
- Information Highway Advisory Council*, Final Report, Connection, Community, Content. The Challenge of the Information Highway, Ottawa 1995, S. 29, 124.
- Janssen, Thomas*, Satelliten und Rundfunk. Bestandsaufnahme, Chronik, Perspektiven, Funk-Korrespondenz, Sonderausgabe: Kommunalpolitik, Nr. 42, 1980, 1 ff.
- Jarass, Hans D.*, In welcher Weise empfiehlt es sich, die Ordnung des Rundfunks und sein Verhältnis zu anderen Medien – auch unter dem Gesichtspunkt der Harmonisierung – zu regeln? in: Ständige Reputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 56. Deutschen Juristentages, Band I, München 1986, Teil G.
- Ders.*, EG-Recht und nationales Rundfunkrecht – Zugleich ein Beitrag zur Reichweite der Dienstleistungsfreiheit, EuR 1986, 75 ff.
- Ders.*, Die Freiheit der Massenmedien, Zur Staatlichen Einwirkung auf Presse, Rundfunk, Film und Fernsehen, Baden-Baden 1978 (zit.: Freiheit der Massenmedien).
- Ders.*, Art. 4, 5, 10, 12, 14, 73, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 4. Auflage, München 1997 (zit.: Grundgesetz, Kommentar).
- Justen, Klaus*, Bitte ein Bit!, in: Video 1987, 54 ff.
- Kanzow, Jürgen*, Das Nachdenken findet zur Zeit statt – Gespräch mit dem DBP-Ministerialrat Jürgen Kanzow, aktueller mediendienst 1977, S. I ff.
- Kappus, Matthias*, Rechtsfragen der Telearbeit, Heidelberg 1986.
- Katz, Alfred*, Staatsrecht, Grundkurs im öffentlichen Recht, 13 Aufl., Heidelberg 1996.
- Kauffels, Franz-Joachim*, PC-Netze und Workgroup Computing, Haar bei München, 1994.
- Kimminich, Otto*: Art. 14, in: Bonner Kommentar, zum Grundgesetz, Loseblattsammlung Stand Mai 1995, Heidelberg 1995 (zit.: Bonner Kommentar).
- Klein, Hans H.*, Die Rundfunkfreiheit, München 1978.
- Ders.*, Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, Der Staat, Bd. 20 (1981), 196 ff.
- Ders.*, Das Jedermannsrecht auf Zugang zu den Kommunikationsmitteln, AfP 1979, 232 ff.
- Klein, Franz*: Art. 2 in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl. Neuwied, Darmstadt 1995 (zit.: Kommentar zum Grundgesetz).

- Kleinsteuber, Hans J.*, Die Verheißungen der Kabeldemokratie, Von der amerikanischen Datenautobahn und dem deutschen digitalen Fernsehen, Wechselwirkung, Dezember 1994 (zit.: Die Verheißungen der Kabeldemokratie).
- Kloepfer, Michael*, Gleichheit als Verfassungsfrage, Berlin 1980 (zit.: Gleichheit).
- König, Eberhard*, Die Teletexte, Versuch einer verfassungsrechtlichen Einordnung, München 1980 (zit.: Teletexte).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Grünbuch, Europäische Kommission, Strategische Optionen für die Stärkung der Programmindustrie im Rahmen der audiovisuellen Politik der Europäischen Union, Brüssel, 1994, S. 6 ff.
- Kraatz, Klaus–Jürgen*, in: Schwarz, Mathias (Hrsg.), Recht im Internet: Rechtsberater für Online–Anbieter und Nutzer, Stadtbergen, Loseblatt, Stand Oktober 1997, 10–3.2.
- Kreile, Johannes*, in: Schwarz, Mathias (Hrsg.), Recht im Internet: Rechtsberater für Online–Anbieter und Nutzer, Stadtbergen, Loseblatt, Stand Oktober 1997, 10–2.1.
- Krol, Ed*, Die Welt des Internet: Handbuch & Übersicht, 1. Aufl., Bonn, 1995.
- Krüger, Herbert*, Die öffentlichen Massenmedien als notwendige Ergänzung der privaten Massenmedien, Frankfurt am Main, Berlin 1965 (zit.: Die öffentlichen Massenmedien).
- Kubicek, Herbert*, Universaldienstregelungen in den USA und in Deutschland, CR 1997, 1 ff.
- Kübler, Friedrich*, Konzentrationskontrolle des bundesweiten Rundfunks, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Die Sicherung der Meinungsvielfalt. Berichte, Gutachten und Vorschläge zur Fortentwicklung des Rechts der Medienkonzentrationskontrolle, Vistas, Berlin 1995, S. 287 ff.
- Ders.*, Argumente für ein Werbeanteilsmodell, Media–Perspektiven, 1995, 48 ff.
- Kuch, Hansjörg*, Digitale Zukunftstechniken und ordnungspolitischer Regelungsbedarf, in: Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (Hrsg.), Jahrbuch der Landesmedienanstalten 1993/94, Berlin 1995, S. 45 ff. (zit.: Digitale Zukunftstechniken, in: DLM Jahrbuch 1993/94).
- Kugelmann, Dieter*, Der Rundfunk und die Dienstleistungsfreiheit des EWG–Vertrages, Berlin 1991 (zit.: Die Dienstleistungsfreiheit des EWG–Vertrages).
- Kull, Edgar*, Elektronische Textkommunikation – Sachstand und juristischer Disput, AfP 1980, 70 ff.
- Kuppinger, Martin / Becker, Hans–Roland*, Das Multi–Server–Netzwerk, Strategie, Technik, Mensch, Kosten, Organisation am Beispiel des New Generation Computer Center von Microsoft, Unterschleißheim 1995.
- Ladeur, Karl–Heinz*, Regulierung des Information Superhighway, CR 1996, 614 ff.
- Ders.*, Die Regulierung von Multi–Media als Herausforderung des Rechts – Zur rechtlichen Ordnung komplexer Märkte, AfP 1997, 598 ff.
- Ders.*, Untersagungsanordnungen gegen Btx–Informationsangebote, NJW 1986, 2748 ff.
- Landesmedienanstalten*, Gemeinsame Richtlinie zur Durchführung der Werberegulungen des Rundfunkstaatsvertrages vom 10.11.1988, Nr. 8.1. Abs. 1 Satz 1, abgedruckt bei Ring, Medienrecht. Rundfunk, Neue Medien, Presse, Technische Grundlagen, Internationales Recht, Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweiz, Loseblattsammlung Stand Juli 1994, München 1994, Bd. III, C–VII 1.2., S. 5.
- Langham, Mathew*, Email and News: weltweite Kommunikation über UUCP, Internet und andere Computernetzwerke, München/Wien, 1993.
- Leibholz, Gerhard / Rinck, Hans–Justus / Hesselberger, Dieter*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 7. Aufl., Köln 1993. (zit.: Grundgesetz, Kommentar).
- Leisner, Walter*, Werbefernsehen und öffentliches Recht, Berlin 1967 (zit.: Werbefernsehen).
- Lemke, Günter*, Rechtspolitische Aspekte des Bildschirmtextsystems, in: Strauch, Dietmar / Vowe, Gerhard (Hrsg.), Bildschirmtext: Facetten eines neuen Mediums, München, Wien, Oldenbourg 1980, S. 43 ff. (zit.: Bildschirmtext).
- Lentzen, Walter*, Modems im Einsatz: der Schlüssel zur Datenkommunikation über das Telefonnetz, Bergheim 1992.
- Lepa, Manfred*, Der Inhalt der Grundrechte, 5. Aufl., Köln 1985, Art. 4.
- Lerche, Peter*, Werbung und Verfassung, Berlin, München 1967.
- Ders.*, Rundfunkmonopol: Zur Zulassung privater Fernsehveranstaltungen, Frankfurt a. M., 1970 (zit.: Rundfunkmonopol).
- Ders.*, in: Kunst, Hermann / Herzog, Roman / Schneemelcher, Wilhelm (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl., Stuttgart, Berlin 1975, Stichwort "Pressefreiheit", Spalte 1910.
- Ders.*, Die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern auf dem Gebiet des Presserechts, AfP 1972, 242 ff.
- Ders.*, Die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern auf dem Gebiet des Presserechts, JZ 1972, 468 ff.

- Ders.*, Verfassungsrechtliche Aspekte neuer kommunikationstechnischer Entwicklungen, BayVBl. 1976, 530 ff.
- Libertus, Michael*, Grundversorgungsauftrag und elektronische Benutzerführungssysteme, ZUM 1996, 394 ff.
- Lieb, Wolfgang*, Kabelfernsehen und Rundfunkgesetze, Berlin 1974 (zit.: Kabelfernsehen).
- Löffler, Martin*, Presserecht: Bd. I, Allgemeine Grundlagen, 2. Aufl., München 1969 (zit.: Presserecht, Bd. I).
- Ders.*, Presserecht: Kommentar zu den Landespressegesetzen, 4. Aufl., München 1997 (zit.: Landespressegesetze).
- Löffler, Martin / Ricker, Reinhart*, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl., München 1994 (zit.: Handbuch des Presserechts).
- Löwer, Wolfgang*: Art. 10, in: Ingo v. Münch / Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 1 (Präambel bis Art. 20), 4. Auflage, München 1992.
- Luyken, Georg-Michael*, Direktempfangbare Satelliten in Europa. Gegenwärtiger Stand und Faktoren der zukünftigen Entwicklung, Media Perspektiven 1987, 615 ff.
- Maunz, Theodor*, Art. 30, 73, 74, 75, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günther / Herzog, Roman / Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Lose Blattsammlung, Stand 31. Lieferung Mai 1994, München 1994 (zit.: Grundgesetz, Kommentar).
- Mediagruppe München (MGM)*, Marktübersicht Interaktives Fernsehen. Tests, Projekte, Systeme. Eine Analyse von Michael Hoenig, München 1994.
- Meyrat, Pierre*, Die Rolle des Marktes bei der Einführung von digitalem Fernsehen und Multimediadiensten, AfP 1997, 768 ff.
- Messerschmid, Ulrich*, Entwicklungsrichtlinien der Fernsehtechnik, in: Zweites Deutsches Fernsehen (Hrsg.), Fernsehtechnik von morgen: neue Aufnahme- und Wiedergabeverfahren, Satellitenübertragung, Kabelfernsehen, Mainz 1977, S. 10 ff.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim*, Die Anwendbarkeit des GWB auf Zusammenschlüsse zu Rundfunkunternehmen, Festschrift für Eugen Ulmer zum 80. Geburtstag, GRUR Int. 1983, 553 ff.
- Ders.*, Recht und ökonomisches Gesetz: über die Grenzen von Staat, Gesellschaft und Privatautonomie, 2. Aufl., Baden-Baden 1984.
- Michelfelder, Stephan*, Video (Audiovisuelle Speicherverfahren), in: Fuhr, Ernst W. / Rudolf, Walter / Wasserburg, Klaus (Hrsg.), Recht der Neuen Medien, Ein Handbuch, Heidelberg 1989, S. 53 ff (zit.: Neue Medien).
- Model, Otto / Müller, Klaus*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar für Studien und Praxis, 11. Aufl., Köln / Berlin / Bonn / München 1996 (zit.: Grundgesetz, Kommentar).
- Moritz, Hans-Werner / Neus, Hermann R.*, Telekommunikationsgesetz und US Telecommunications Act – Ein Vergleich der ordnungspolitischen Ansätze, CR 1997, 239 ff.
- Müller-Neuhof, Klaus / Schipphorst, Bernd*, Audiovision in der Praxis: Heim-Video von A-Z, Videorecorder-Betrieb, Technik, Nutzen, Frankfurt a. Main 1979.
- Müller, Michael O.*: Wettbewerbsneutrale Einführung des digitalen Hörfunks im dualen Rundfunksystem. Tagesbericht EMR-Dialog am 27.01.1994 in Köln in Zusammenarbeit mit der APR, ZUM 1994, 428 ff.
- Müller-Römer, Frank*, Neue Technologien – Neuer Rundfunk, Media-Perspektiven, 1981, 553 ff.
- Müller-Using, Detlev*, Rechtsfragen des Bildschirmtextes, in: Gscheidle, Kurt / Elias, Dietrich (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1982, Bad Windsheim 1982, S. 259 ff. (zit.: Rechtsfragen des Bildschirmtextes).
- Müller-Using, Detlev / Dammermann, Christine*, Kritik an dem Urteil des Verwaltungsgerichts des Saarlandes zu Lasten der Firma Monitor-Journal Telecommunication Service GmbH (AZ: 1 K 297/92 – "Monitor-Journal") ..., ZUM 1995, 611 ff.
- Müller-Using, Detlev / Lücke, Richard*, Neue Teledienste und alter Rundfunkbegriff, ArchPT 1995, 32 ff.
- Noam, Eli*, Beyond Liberalization: From the Network of Networks to the System of Systems, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang / Vesting, Thomas (Hrsg.), Perspektiven der Informationsgesellschaft, 1. Aufl., Baden-Baden 1995, S. 49 ff.
- Ockenfeld, Marlies / Wetzels, Emil*, Grundlagen und Perspektiven der Multimedia-Techniken, CR 1993, 385 ff.
- Oppermann, Thomas*, Freiheit von Forschung und Lehre, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, Heidelberg 1989, § 145 Rn. 17 f.
- Ders.*, Europarecht, Ein Studienbuch, München 1991.

- Ory, Stephan*, Digitaler Hörfunk (DAB) – Eine Herausforderung für das Rundfunkrecht, AfP 1994, 18 ff.
- Ders.*, Rechtsfragen des Abonnementfernsehens, ZUM 1988, 225 ff.
- Ossenbühl, Fritz*, Mitbestimmung in der Kunst, DÖV 1983, 785 ff.
- Papier, Hans-Jürgen*: Art. 14, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert, Grundgesetz, Kommentar, Lose Blattsammlung, Stand: 31. Lieferung Mai 1994, München 1994 (zit.: Grundgesetz, Kommentar).
- Papistella, Gertrud*, Zum Rundfunkbegriff des Grundgesetzes, DÖV 1978, 495 ff.
- Parlasca, Susanne*, Medienkonzentration und Medienverflechtung – Zur Reichweite des kartellrechtlichen Instrumentariums, WuW 1994, 210 ff.
- Paschke, Marian*, Medienrecht, Heidelberg, New York, Paris, Tokyo, Honk Kong, Baelona, Budapest 1993.
- Pestalozza, Christian*, Art. 74, in: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, München 1996 (zit.: Das Bonner Grundgesetz).
- Petersen, Nikolaus*, Rundfunkfreiheit und EG-Vertrag: die Einwirkung des Europäischen Rechts auf die Ausgestaltung der nationalen Rechtsordnungen, 1. Aufl., Baden-Baden 1994. (zit.: Rundfunkfreiheit).
- Pieroth, Bodo*: Art. 87 f, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 4. Auflage, München 1997 (zit.: Grundgesetz, Kommentar).
- Ders. / Schlink, Bernhard*, Staatsrecht II, Grundrechte, 12. Auflage, Heidelberg, 1996.
- Pieper, Karin / Wiechmann, Peter*, Der Rundfunkbegriff, Änderungen durch Einführung des interaktiven Fernsehens, ZUM 1995, 82 ff.
- Plagemann, Jürgen*, Zur verfassungsrechtlichen Lage bei der Einführung neuer Telekommunikationsdienste, ZUM 1986, 518 ff.
- Platho, Rolf*, Anlaß und Tragweite der jüngsten Medienentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (FRAG-Urteil) Barriere nach beiden Seiten, FuR 1981, 337 ff.
- Ders.*, Die Grenzen der Beteiligung an privaten Fernseh-Veranstaltungen – Versuch einer Systematisierung von § 21 RuFuStV –, ZUM 1993, 278 ff.
- Posse, Ernst*, Wesen und Aufgabe der Presse, Tübingen 1917 (zit.: Wesen und Aufgabe).
- Prognos-Studie*, Marktchancen und Regelungsbedarf für digitales Fernsehen, Ein Bericht der Prognos AG für die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) und die Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Ewestfalen (LfR), Endbericht, Typoskript, Basel, 16. Dezember 1994.
- Ratzke, Dietrich*: Handbuch der Neuen Medien. Information und Kommunikation, Fernsehen und Hörfunk, Presse und Audiovision heute und morgen, 2. Aufl., Stuttgart 1984 (zit.: Handbuch der Neuen Medien).
- Rehbinder, Manfred*, Die öffentliche Aufgabe und rechtliche Verantwortung der Presse, Berlin 1962 (zit.: Öffentliche Aufgabe).
- Rengeling, Hans-Werner*: Art. 74, in: Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung Stand Mai 1995 (zit.: Bonner Kommentar).
- Ricker, Reinhart*, Äußerungen des Landtages von Baden-Württemberg, Schriftsatz von RA Prof. Dr. Reinhart Ricker vom September 1986 zur Verfassungsbeschwerde des SWF, in: Wittig-Terhardt, Margret / Rüggeberg, Jörg (Hrsg.), Das Landesmediengesetz Baden-Württemberg vor dem Bundesverfassungsgericht, 1. Aufl., Baden-Baden 1989, S. 322 ff.
- Ridder, Helmut K. J.*, Meinungsfreiheit, in: Neumann, Franz L. / Nipperdey, Hans Carl / Scheuner, Ulrich (Hrsg.), Die Grundrechte, Band 2, Berlin 1954, S. 243 ff.
- Ring, Wolf-Dieter*, Medienrecht. Rundfunk, Neue Medien, Presse, Technische Grundlagen, Internationales Recht, Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Schweiz, Band III, IV, Loseblattsammlung Stand Juli 1994, München 1994.
- Ders.*, Entwicklung und Perspektiven von digitalem Radio und Datendiensten, in: Die Landesmedienanstalten (Hrsg.), Jahrbuch der Landesmedienanstalten, 1993/94, Privater Rundfunk in Deutschland, Berlin 1995, S. 55 ff.
- Ders.*, Rundfunk im Umbruch: Anforderungen an eine Neuordnung der elektronischen Medien im Medienmarkt der Zukunft, ZUM 1996, 448 ff.
- Ders.*, Pay-TV ist Rundfunk!, ZUM 1990, 279 ff.
- Röger, Ralf*, Internet und Verfassungsrecht – Materielle und kompetentielle Probleme eines neuen Mediums, ZRP 1997, 203 ff.
- Rottmann, Michael*, Zu den verfassungsrechtlichen Aspekten der Postreform II, ArchPT 1994, 193 ff.
- Rudolf, Walter / Meng, Werner*, Rechtliche Konsequenzen der Entwicklung auf dem Gebiet der Breitbandkommunikation für die Kirchen. Gutachtliche Äußerung für die Publizistische Kommission der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1978 (zit.: Rechtliche Konsequenzen).

- Rüfner, Wolfgang*: Art. 3, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Stand Oktober 1994, Heidelberg 1994 (zit.: Bonner Kommentar).
- Ders.*, Zur Bedeutung und Tragweite des Artikels 19 Abs. 3 des Grundgesetzes, AöR (Bd. 89) 1964, 261 ff.
- Rundfunkreferenten der Länder*, Zweiter BERICHT der RUNDfunkREFERENTEN der LÄNDER zur FRAGE des RUNDfunkBEGRIFFS insbesondere der medienrechtlichen EINORDNUNG von "VIDEOTEXT", "KABELTEXT" und "BILDSCHIRMTEXT" (TELESCHRIFTFORMEN) – Würzburger Papier –, Media Perspektiven 1979, 400 ff.
- Runkel, Dieter*, Bildschirmtext, in: Kommunikationstechnik, Beiträge aus Forschung und Entwicklung, Internationale Funkausstellung 1979, Berlin 1979, S. 73.
- Saller, Rudolf*, Telearbeit, Rechtsfragen einer neuen Arbeitsform, NJW–CoR 1996, 300 ff.
- S. Canadian Radio–Television and Telecommunications Commission*, Competition and Culture on Canada's Information Highway, Ottawa 1995, S. 34 f.
- Schaar, Peter*, Datenschutzfreier Raum Internet? CR 1996, 170 ff.
- Schellenberg, Martin*, Pluralismus: Zu einem medienrechtlichen Leitmotiv in Europa, Frankreich und Italien, AöR 1994, 427 ff.
- Scherer, Joachim*, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, Baden–Baden, 1985 (zit.: Telekommunikationsrecht).
- Ders.*, Teletextsystem und prozedurale Rundfunkfreiheit, Der Staat, Bd. 22 (1983), 347 ff.
- Ders.*, Postreform II: Privatisierung ohne Liberalisierung, CR 1994, 418 ff.
- Ders.*, Rechtsprobleme des Staatsvertrages über Bildschirmtext, NJW 1983, 1832 ff.
- Ders.*, "Online" zwischen Telekommunikations– und Medienrecht, AfP 1996, 213 ff.
- Scheuner, Ulrich*, Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, Berlin 1982.
- Schlink, Bernhard / Wieland, Joachim*, Rechtsprobleme der Organisation neuer Medien, Jura 1985, 570 ff.
- Schmenk, Andreas / Wätjen, Arno*, "Multimedia", Multimedia verstehen, planen, einsetzen, München 1993 (zit.: "Multimedia").
- Schmidt, Reiner*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Allgemeiner Teil, Berlin, Heidelberg u.a., 1990.
- Schmidt, Walter*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkgewährleistung, ZRP 1980, 134 ff.
- Schmidt–Bleibtreu, Bruno*: Art. 12, 14, 70, 87f in: Schmidt–Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl. Neuwied, Darmstadt 1995 (zit.: Kommentar zum Grundgesetz).
- Schmitt Glaeser, Walter*: Kabelkommunikation und Verfassung, Das privatrechtliche Unternehmen im "Münchener Pilotprojekt", Berlin 1979.
- Ders.*, Schutz der Privatsphäre, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik, Bd. VI (1989), § 129.
- Ders. / Degenhart, Christoph*, Koordinationspflicht der Länder im Rundfunkwesen – Zur Einspeisung herangeführter privater Programme in Kabelanlagen, AfP 1986, 173 ff.
- Scholz, Rupert*: Art 5 Abs. 3, 12 in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert, Grundgesetz, Kommentar, Lose Blattsammlung, Stand: 31. Lieferung Mai 1994, München 1994 (zit.: Grundgesetz, Kommentar).
- Ders.*, Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz. Verfassungsfragen zur rechtlichen Einordnung und gesetzgeberischen Regelung der Bildträger, Berlin 1976 (zit.: Audiovisuelle Medien).
- Ders.*, Medienfreiheit und Publikumsfreiheit, in: Presserecht und Pressefreiheit, Festschrift für Martin Löffler zum 75. Geburtstag, München 1980, S. 355 ff.
- Schräpe, Klaus*, Prognos–Studie, Digitales Fernsehen: Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf, Ein Bericht der Prognos–AG für die Bayrische Landeszentrale für neue Medien (LfM) und die Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein–Westfalen (LfR), BLM–Schriftenreihe, München 1995 (zit.: Digitales Fernsehen).
- Ders. / Hürst, Daniel*, Was kommt nach der Media–Service GmbH? Tendenz IV/1994, 42 ff.
- Schroeder, Werner*, Teleshopping und Rundfunkfreiheit – Zur Anwendbarkeit rundfunkrechtlicher Normen auf Teleshopping–Kanäle, ZUM 1994, 471 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke*: Art. 10, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, Band 1, 2. Aufl., Neuwied, Darmstadt 1989 (zit.: Alternativkommentare).
- Schwandt, Eberhard Ulrich*, Privater Kabelfunk, DÖV 1972, 693 ff.
- Schwarz–Schilling, Christian*, "Pay–TV" – und doch kein Rundfunk!, ZUM 1989, 487 ff.
- Seeger, Peter*, Digitalisierung des Fernsehens und ökonomische Allianzen im elektronischen Medienmarkt, in: Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1994, (Hrsg.) Kubicek, Herbert /

- Müller, Günter / Raubold, Eckart / Roßnagel, Alexander), Heidelberg 1994, S. 222 ff. (zit.: Digitalisierung des Fernsehens).
- Sieber, Ulrich*, Strafrechtliche Verantwortlichkeit für den Datenverkehr in internationalen Computernetzen (1). Neue Herausforderungen des Internet, JZ 1996, 429 ff.
- Spies, Axel*, Hauptstadt, Amtssitz und das Prinzip der Staatspflege, JA 1991, 195 ff.
- Spindler, Gerald*, Deliktsrechtliche Haftung im Internet – nationale und internationale Rechtsprobleme –, ZUM 1996, 533 ff.
- Stammler, Dieter*, Verfassungs- und organisationsrechtliche Probleme des Kabelrundfunks, Tübingen 1974 (zit. Kabelrundfunk) .
- Ders.*, Paradimenwechsel im Medienrecht, ZUM 1995, 104 ff.
- Ders.*, Kabelfernsehen und Rundfunkbegriff, AfP 1975, 742 ff.
- Starck, Christian*: Art. 4, 5, in: von Mangold, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl., München 1985 (zit.: Das Bonner Grundgesetz).
- Ders.*, Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks, NJW 1980, 1359 ff.
- Stein, Ekkehart*: Art. 3, in: Reihe Alternativ Kommentare, Wassermann, Rudolf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in zwei Bänden, 2. Aufl., Neuwied 1989 (zit.: Alternativkommentare).
- Ders.*, Staatsrecht, 14. Aufl., Tübingen 1993.
- Steiner, Udo*, Der Grundrechtsschutz der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 4 I, II GG), JuS 1982, 157 ff.
- Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980 (zit.: Staatsrecht, Band II).
- Stober, Rolf*, Grundrechtsschutz der Wirtschaftstätigkeit, Köln, Berlin, Bonn 1989.
- Tegge, Andreas*, Die Internationale Telekommunikations-Union: Organisation und Funktion einer Weltorganisation im Wandel, 1. Aufl., Baden-Baden 1994.
- Tettinger, Peter J.*, Neue Medien und Verfassungsrecht, München 1980 (zit.: Neue Medien).
- Thiele, Rolf*, Satelliten – Rundfunk, Anmerkungen zum gegenwärtigen Stand, Media-Perspektiven 1978, 405 ff.
- von Mutius, Albert*, Grundrechtsfähigkeit, Jura 1983, 30 ff.
- Ders.*, "Ungeschriebene" Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, Jura 1986, 498 ff.
- von Münch, Ingo*: Art. 2, 4, 5, 70, 74, 75, in: v. Münch, Ingo / Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1 (Präambel bis Art. 20), 4. Aufl., München 1992 (Grundgesetz-Kommentar).
- Ders.*, Grundbegriffe des Staatsrechts: eine Einführung anhand von Fällen, 4. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln 1987.
- von Overheidt, Werner*, Videorecorder: Technik + Anwendung; VTR, VCR, U-matic, Cartridge, CVR, Essen 1975.
- von Petersdorf, Ulrich*, Die Bildschirmtextzentrale eine Fernmeldeanlage – Bildschirmtext ein Fernmeldedienst?: eine verfassungsrechtliche Untersuchung zu den Postaufgaben bei der Einführung eines neuen Mediums, Berlin 1983.
- von Wallwitz, Sebastian*, in: Schwarz, Mathias (Hrsg.), Recht im Internet: Rechtsberater für Online-Anbieter und Nutzer, Stadtbergen, Loseblatt, Stand Oktober 1997, 5.–4.1.
- von Zidow, Alexander*, Schlagende Verbindung, NJW-CoR 1993, 7 ff.
- Wachter, Thomas*, Multimedia und Recht, GRUR int. 1995, 860 ff.
- Wemmer, Benedikt*, Das elektronische Medienrecht der USA unter besonderer Berücksichtigung des Telecommunications Act von 1996, AfP 1996, 241 ff.
- Wendt, Rudolf*: Art. 5 GG, in: von Ingo Münch / Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 1, (Präambel bis Art. 20), 4. Aufl. München 1992 (zit.: Grundgesetzkommentar).
- Ders.*, Der Gleichheitssatz, NVwZ 1988, 780 ff.
- Wieland, Joachim*, Die Freiheit der Beichterstattung durch Rundfunk. Ein kritischer Literaturbericht, Der Staat, Bd. 20, (1981), 97 ff.
- Ders.*, Der Wandel von Verwaltungsaufgaben als Folge der Postprivatisierung, Die Verwaltung, Bd. 28 (1995), 315 ff.
- Wild, Christoph*, Die Videorecordernutzung im Gfk-Meter-System, in: Media Perspektiven 1986, 183 ff.
- Windthorst, Kay*: Art. 87 f, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München 1996.
- Wochner, Manfred*, "Hauptstadt" als Rechtsbegriff, ZRP 1991, 207 ff.
- Zeidler, Karl*, Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden, DVBl 1960, 573 ff.
- Zinn Georg August / Stein, Erwin* (Hrsg.), Verfassung des Landes Hessen: Kommentar, Bad Homburg vor der Höhe, Berlin, Zürich, Gehlen 1976.

Erklärung gem. § 7 Abs. 2 e Promotionsordnung (Dr. iur.) der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Chemnitz

Hiermit erkläre ich, Jörg Hübner, daß ich die von mir eingereichte Dissertation: "Multimedia – verfassungsrechtliche Einordnung und einfach-gesetzliche Regulierung" selbständig verfaßt und keine besonderen Hilfsmittel benutzt habe. Bei der Auswahl und Auswertung des Materials sowie bei der Herstellung des Manuskriptes wurden keine individuellen Unterstützungsleistungen von anderen Personen erbracht. Weitere Personen, insbesondere Promotionsberater, waren an der geistigen Herstellung der Dissertation nicht beteiligt.

Markkleeberg, 15.07.1998

Jörg Hübner

Thesen zur Dissertation

1. Ziviles Haftungsrecht
2. Grundrechte einschließlich des Verfahrensrechts
3. Allgemeine Fragen des Rechts, der Wirtschaft und der Ethik (Recht als Gestaltungsfaktor).

Lebenslauf

Name: Hübner
Vorname: Jörg
Anschrift: Bornaische Straße 69
04416 Markkleeberg
Eltern: Heinz und Gisela Hübner, geb. Fink
Familienstand: verheiratet

27.08.1971 geboren in Demmin
01.09.1978 Besuch der 10–klassigen Oberschule in Bad Kleinen
25.01.1987 Besuch der Kinder– und Jugendsportschule in Berlin
30.06.1988 Abschlußprüfung der 10. Klasse, Prädikat: "sehr gut"
01.09.1988 Besuch der Abiturstufe an der Kinder– und Jugendsportschule in Berlin
30.06.1991 Reifeprüfung, Prädikat: "sehr gut"
01.10.1991 Immatrikulation an der Universität Leipzig zum Studium der Rechtswissenschaften
22.01.1996 Abschluß der Ersten Juristischen Staatsprüfung mit dem Prädikat: "befriedigend" (8,44 Punkte), belegte Platznummer: 42 von 628 Kandidaten
01.06.1996 Beginn der Arbeit an meiner Dissertation, Thema: "Multimedia – verfassungsrechtliche Einordnung und einfach–gesetzliche Regulierung"
01.05.1997 Ernennung zum Rechtsreferendar unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf

Markkleeberg, 15.07.1998

Jörg Hübner