



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Manfred Kops

**Rundfunkbegriff und Rundfunkregulierung
in den Zeiten von Multimedia**

**Reihe Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln**

Heft 83/1997

Köln, im Mai 1997

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

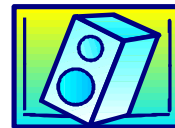
ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 83/97: 3-930788-72-1

Schutzgebühr 5,-- DM

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rrz.uni-koeln.de/wiso-fak/rundfunk/index.html>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per Email an:
100704.3076@compuserve.com
oder an die u. g. Postanschrift



**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Direktoren: Prof. Dr. K.-H. Hansmeyer, Prof. Dr. G. Sieben
Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln
Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

Manfred Kops

Rundfunkbegriff und Rundfunkregulierung in den Zeiten von Multimedia

1. Problemstellung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner ständigen Rechtsprechung immer wieder betont, daß der Rundfunk ein gesellschaftspolitisch besonders wichtiges und schutzbedürftiges Gut darstellt. Dazu wurde es sicherlich auch durch die negative Rolle veranlaßt, die der Rundfunk im Dritten Reich gespielt hat ("Propagandarundfunk"). In seinen frühen Rundfunkurteilen begründet das Bundesverfassungsgericht die Schutzbedürftigkeit des Rundfunks mit dessen "Sondersituation", die es - ökonomisch formuliert - vor allem darin sah, daß aufgrund der Knappheit der Übertragungskanäle und des hohen Investitionsaufwandes kein polypolistischer bzw. funktionsfähiger Markt entstehen könne. Nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts bedarf es daher regulativer Maßnahmen, um ein ausgewogenes und vielfältiges Programmangebot herzustellen. Für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entwickelte das Bundesverfassungsgericht organisatorische Vorgaben (insbesondere zur Zusammensetzung und Funktion der Rundfunkgremien), mit denen diese Ausgewogenheit und Vielfalt sicherzustellen sei.

Seit der Zulassung privater Rundfunkanbieter (ab 1984) hat das Bundesverfassungsgericht das Argument von der "Sondersituation" des Rundfunks kaum mehr bemüht. An der besonderen Schutzbedürftigkeit des Rundfunks hat es aber, nunmehr stärker unter Hinweis auf die hohe meinungsbildende Kraft dieses Mediums, festgehalten. Demensprechend hat es auch für die privaten Rundfunkanbieter organisatorische und inhaltliche Vorgaben (zu Art und Umfang von Werbung, zum Sponsoring, zur Unzulässigkeit bestimmter Programminhalte, zum Jugendschutz, zur Meinungsvielfalt incl. der Ausstrahlung regionaler Fensterprogramme, zur Sendezeit für Dritte, zum Datenschutz u. ä.) erlassen, mit denen die Unabhängigkeit der privaten Anbieter und die Ausgewogenheit und Vielfalt der privaten Programmangebote sichergestellt werden sollen.¹ Die Prüfung dieser Vorgaben wurde den zu diesem Zweck gegründeten Landesmedienanstalten übertragen.

Private Rundfunkveranstalter sind damit einem wesentlich restriktiveren Recht (dem Rundfunkrecht) unterworfen als die Anbieter anderer Güter, die lediglich dem allgemeinen Wirtschaftsrecht (insbesondere dem Wettbewerbsrecht) verpflichtet sind. Ob die im Zuge der Digitalisierung und Komprimierung der Informationsdarstellung entstandenen neuen ("multimedialen") Medienangebote

¹ Siehe hierzu im einzelnen die Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags i. d. F. vom 1. 1. 1992 sowie dessen Kommentierung durch HARTSTEIN u. a. 1995.



dem Rundfunk zugerechnet werden, ist damit eine für die einzelnen Anbieter wichtige Entscheidung, weil die strengeren Anforderungen, die an Rundfunkanbieter gestellt werden, höhere Kosten und sonstige bürokratische Hemmnisse verursachen als die Anforderungen des allgemeinen Wirtschaftsrechts.

Die Beantwortung der Frage hat aber auch erhebliche gesellschaftspolitische Folgen, weil

1. die mit höheren Regulierungskosten belasteten Unternehmen weniger konkurrenzfähig sind und bei der im Bereich der neuen Medienangebote bestehenden hohen Mobilität eine Verlagerung von Arbeitsplätzen in andere, weniger stark regulierende Bundesländer und Staaten droht,
2. aufgrund der (je nach Marktlage unterschiedlich starken) Überwältzbarkeit der Regulierungskosten alle Medienrezipienten die mit einer weiteren Abgrenzung des Rundfunkbegriffs verbundene höhere Regulierungsintensität bezahlen müssen (und sie sich c. p. eine mit der Regulierungsintensität abnehmende Menge an neuen Medienangeboten leisten können),
3. eine höhere Regulierungsintensität andererseits größere Möglichkeiten eröffnet, die Organisationsform und die Medieninhalte in der gesellschaftspolitisch gewünschten Weise zu beeinflussen (z. B. demeritorische Elemente wie Gewalt, Intoleranz oder Radikalismus zurückzudrängen oder meritorische Elemente wie Gewaltlosigkeit, Toleranz oder Demokratie zu fördern).¹

Je nachdem, wie die Mitglieder einer Gesellschaft diese Vorteile (den Nutzen) und Nachteile (die Kosten) einer Regulierung von Medieninhalten bewerten, werden sie eine höhere oder geringere Regulierungsintensität befürworten. Die Entscheidung für einen engeren oder weiteren Rundfunkbegriff ist eine Möglichkeit (unter mehreren), die tatsächliche an die gewünschte Regulierungsintensität heranzuführen. Die Klärung der Frage, welche Medienangebote als Rundfunk einzustufen sind, liegt deshalb nicht nur im Interesse der von einer unterschiedlichen Regulierungsintensität direkt betroffenen Medienanbieter, sondern im Interesse aller Gesellschaftsmitglieder, die die gewünschte Intensität der Regulierung im Bereich der neuen Medien rational und explizit diskutieren und die zwischen favorisiertem Rundfunkbegriff (und den daraus abgeleiteten Forderungen nach Rundfunkregulierung oder -deregulierung) und ökonomischen Interessen bestehenden Abhängigkeiten² reduzieren wollen.

1 Zu den in der deutschen Rundfunkordnung enthaltenen meritorischen und demeritorischen Elementen siehe KOPS 1996, S. 20ff.

2 Auf diese Abhängigkeiten verweist z. B. ENGEL (1995, S. 158f.): "Wer mehr unternehmerische Freiheit wünscht, wird deshalb möglichst viele Multimedia-Aktivitäten aus dem Rundfunk herausdefinieren; wer der gegenteiligen rundfunkpolitischen Ansicht nahesteht, wird umgekehrt versuchen, den Rundfunkbegriff möglichst weit zu ziehen."

2. Klärung der Zugehörigkeit multimedialer Angebote zum Rundfunk

2.1. Die nach dem gegenwärtigen Rundfunkrecht maßgeblichen Kriterien zur Abgrenzung von Rundfunk

Bei der Beantwortung der Frage, welche multimedialen Angebote der Rundfunkgesetzgebung zu unterwerfen sind, kann in einer statischen bzw. kurzfristigen Perspektive zunächst vom gegenwärtig in Deutschland geltenden Rundfunkrecht ausgegangen werden. Für dieses ist die im Rundfunkstaatsvertrag enthaltene Definition von zentraler Bedeutung, nach der Rundfunk " ... die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektronischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters" ist.¹

Rechtssystematisch kennzeichnet sich "Rundfunk" danach durch die folgenden drei Elemente:²

1. durch seine *Bestimmung für die Allgemeinheit*, was bedeutet, daß sich das Angebot hinsichtlich der Art der Empfangbarkeit an eine beliebige Öffentlichkeit (oder einen Teil derselben) richtet;
2. dadurch, daß er "*Darbietungen aller Art*" enthält, wobei unter dem Begriff "Darbietung" solche Kommunikationsangebote gemeint sind, "die zur öffentlichen Meinungsbildung im weiten Sinne bestimmt oder wenigstens geeignet sind",³ und die Ergänzung "aller Art" ausdrücken soll, daß solche Darbietungen alle denkbaren Inhalte umfassen, sofern durch sie "eine Einwirkung auf die individuelle oder kollektive Orientierung der Rezipienten und damit auf deren kommunikative Entfaltungsfreiheit"⁴ möglich ist;
3. durch seine fernmeldetechnische Verbreitung, d. h. durch die im Grundgesetz erwähnte "Benutzung elektronischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters" oder auch durch funktional äquivalente Technologien.⁵

Da dem letztgenannten Kriterium unter "verfassungsrechtlichen Auspizien keine Bedeutung zu(kommt) und (es) ... damit entbehrlich" ist,⁶ sind aus rechtswissenschaftlicher Sicht somit vor allem die Allgemeinheit des Adressatenkrei-

1 § 2 (1) RfStV

2 HOFFMANN-RIEM 1996, S. 43ff.; ähnlich GERSDORF 1995, S. 91ff.

3 HOFFMANN-RIEM 1996, S. 48, mit weiteren Nachweisen

4 ebenda

5 HOFFMANN-RIEM (ebenda) verweist darauf, daß die fernmeldetechnische Verbreitung "angesichts der rasanten technologischen Änderungsgeschwindigkeit entwicklungs offen zu verstehen und in funktionaler Betrachtung mit dem vergleichenden Blick auf herkömmliche Rollen (nicht Inhalte oder Formen) des Rundfunks zu konkretisieren" sei.

6 GERSDORF 1995, S. 178



ses und die "Meinungsrelevanz" der unterbreiteten Angebote, d. h. ihre Eignung, die öffentliche Meinungsbildung zu beeinflussen, konstitutive Merkmale des Rundfunks.^{1,2}

Um für die verschiedenen Darbietungen die Zugehörigkeit zum Rundfunk zu entscheiden, bedürfen diese Kriterien allerdings der Konkretisierung. Die Allgemeinheit des Adressatenkreises ist z. B. nach GELSDORF (1995, S. 178) nicht mehr gegeben, wenn 1. "die Teilnehmer durch gemeinsame berufliche, ideelle oder vergleichbare Merkmale miteinander verbunden und als homogene Gruppe von der Allgemeinheit abgrenzbar sind", 2. "die Angehörigen dieser homogenen Gruppe durch vertragliche, mitgliedschaftliche oder öffentlich-rechtliche Beziehungen mit dem jeweiligen Anbieter verbunden sind", und 3. "das Angebot ... inhaltlich auf die beiden vorstehenden Merkmale bezogen (ist), d. h. es muß allein der Befriedigung des bereichsspezifischen Rezeptionsbedarfs der homogenen Gruppe dienen und Dritte von dem Empfang ausschließen."³ -- Bei der Bestimmung der "Meinungsrelevanz" von Kommunikationsinhalten muß die Rechtswissenschaft notgedrungen auf Arbeiten anderer Disziplinen zurückgreifen, etwa auf Befunde der Massenkommunikationsforschung⁴ oder der Individualpsychologie.⁵ Ungeachtet der mit solchen Ansätzen verbundenen Schwierigkeiten einer klaren Unterscheidung zwischen meinungsrelevanten und -irrelevanten Kommunikationsinhalten herrscht innerhalb der Rechtswissenschaft weitgehende Einigkeit darüber, daß "nicht nur Informationen im engeren Sinne und erst recht nicht nur politische zum geschützten Kommunikationsprozeß gehören, sondern auch im weitesten Sinne unterhaltende Beiträge."⁶

-
- 1 Siehe ebenda, S. 177ff., sowie SCHULZ 1996, S. 488ff. Siehe auch die Arbeitsgruppe "Rundfunkbegriff" der Rundfunkkommission der Länder von Mitte 1994 (zitiert nach PROGROS 1995, S. 129), die allerdings als weiteres Kriterium die "einseitige und gleichzeitige Verbreitung an alle oder einen beschränkten Teilnehmerkreis, auf deren Beginn und Ende der Teilnehmer keinen Einfluß hat" nennt. Ähnlich HARTSTEIN u. a. 1995, S. 478.
 - 2 Die Bedeutung anderer, zumindest minderwichtiger Abgrenzungskriterien, wie die in der vorstehenden Fußnote erwähnte (Un-)gleichheit im Rezeptionsvorgang, die Vielfalt technischer Rezeptionsoptionen oder die Interaktivität und Dispositionsfreiheit für die Rezipienten, sind umstritten. HOFFMANN-RIEM (1996, S. 124f.) hält sie für unerheblich, andere Autoren halten sie für relevant (s. u., Abschnitt 2.2.).
 - 3 Zum Teil damit übereinstimmende, zum Teil davon abweichende Kriterien zur Abgrenzung der Allgemeinheit von Kommunikation verwenden JARASS 1978, S. 29ff., und SCHULZ 1996, S. 488ff. Kommunikationswissenschaftliche Kriterien zur Abgrenzung zwischen Individual- und Massenkommunikation finden sich z. B. bei MALETZKE 1963 und BENTELE/BECK 1994.
 - 4 Siehe z. B. SCHENK 1987.
 - 5 Siehe etwa GROEBEL/WINTERHOFF-SPURK 1989 oder STURM 1995.
 - 6 SCHULZ 1996, S. 493 mit Bezug auf BVerfGE 35, 202, 222; 57, 295, 319; 59, 231, 258; 73, 118, 152; 74, 297, 324 sowie auf HOFFMANN-RIEM 1994, Rdnr 12ff. Siehe auch HOFFMANN-RIEM 1996, S. 48ff.

Da beide Merkmale, die für die Prüfung der Zugehörigkeit zum Rundfunkbegriff als relevant erachtet werden, kontinuierlich sind, bleiben aber auch bei einer genauen Begriffsbestimmung die Grenzen fließend, ab denen Rundfunk beginnt (siehe Abbildung 1). Der Gesetzgeber hat diese Grenzziehung in der Vergangenheit u. a. dadurch vorzunehmen versucht, daß er sog. "Regelbeispiele" genannt oder die dem Rundfunk (nicht) zuzurechnenden Kommunikationsformen enumerativ aufgelistet hat. So wurde z. B. im sog. "Schliersee-Papier" vom 29. 4. 1975¹ geregelt, welche Kommunikationsinhalte nicht dem Rundfunk zuzurechnen sind, weil sie entweder nicht allgemein verbreitet werden (als solche wurden dort z. B. Telefongespräche zwischen zwei Personen, Ansagen über Megaphon- und Lautsprecherwagen, die Übertragung eines Geschehens auf Leinwände oder mittels Lautsprechers innerhalb überblickbarer räumlicher Einheiten und die Übertragung von zur Anstaltsaufgabe gehörenden Veranstaltungen eines Altersheims, eines Krankenhauses u. ä. genannt) oder weil sie nicht in der Lage sind, die öffentliche Meinung zu beeinflussen (das Papier nannte als solche z. B. Überwachungsanlagen für Kinderspielplätze und die Mitteilung der aktuellen Börsenkurse durch Fernsehapparate der Banken).^{2,3} Ein ähnlicher Ansatz findet sich in der sog. "Negativliste", die von den Ministerpräsidenten der Länder (anknüpfend an eine Vorarbeit der Rundfunkkommission vom 2. Juni 1995) im Oktober 1995 beschlossen wurde.⁴

1 Siehe HARTSTEIN u. a. 1995, S. 476 und S. 479. In der ersten Ergänzung zum Schliersee-Papier vom 10. 9. 1981 wurde die letztere Ausnahme auf den gesamten Bereich des Hotel- und Krankenhausbereichs erweitert. Siehe ebenda, S. 479.

2 Später wurde diese Entscheidung auch auf neuere Übertragungsformen, wie Verkehrsleitsysteme und Fahrgastinformationssysteme in öffentlichen Verkehrsmitteln, ausgeweitet. Siehe ebenda.

3 Als Beispiel für eine Kommunikationseinrichtung, die sowohl aufgrund geringer Meinungsrelevanz als auch aufgrund des fehlenden Allgemeinheitsgrades nicht dem Rundfunk zuzuordnen ist, wird in Abbildung 1 das sog. Babyphon angeführt.

4 Siehe HOFFMANN-RIEM 1996, S. 42. Nach dieser Liste ist kein Rundfunk:

- " - der Austausch von individuellen Informationen und Daten (elektronische Post),
- Fernwirkdienste zum Messen, Steuern oder Regeln; das gleiche gilt für Sicherheits- und Wachdienste;
- elektronische Verkaufskataloge, soweit diese sich auf das Anbieten und Verkaufen von Waren und Dienstleistungen beschränken;
- Telebanking;
- elektronische Buchungsdienste (Buchungen von Reisen, Veranstaltungskarte u. a.);
- Telearbeit,
- Telemedizin (z. B. Übermittlung von Patientendaten),
- Videokonferenzen;
- elektronisches Lotto/Toto,
- individualisierte/interaktive Telekurse und Teleunterricht in geschlossenen Benutzergruppen (zur Definition einer geschlossenen Benutzergruppe vergleiche § 3 Abs. 1 Sat 2 Btx-Staatsvertrag)."

Daneben wird empfohlen, "Dienste, soweit sie aufgrund ihrer Ausgestaltung nur von geringem Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung sind und deutlich hinter dem her



Diesen politischen Entscheidungen lag grundsätzlich das bereits erwähnte, auch vom Bundesverfassungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung vertretene weite Verständnis von Meinungsrelevanz zugrunde. Dieses stellte sowohl die Fähigkeit zur Beeinflussung der gesamtgesellschaftlichen Meinungsbildung in den Vordergrund als auch die Einflüsse, die Kommunikationsinhalte auf die individuellen Einstellungen und Entwicklungen der einzelnen Bürger ausüben. "Daher hat das Bundesverfassungsgericht keinen Zweifel daran gelassen, daß nicht nur Informationen im engeren Sinne und erst recht nicht nur politische zum geschützten Kommunikationsprozeß gehören, sondern auch im weitesten Sinne unterhaltende Beiträge."¹

Das Bundesverfassungsgericht hat sich auch nicht der von Kommunikationswissenschaftlern² vertretenen Auffassung angeschlossen, nach der sowohl die zeitgleiche Rezeption der Inhalte durch das Publikum als auch die einseitige Kommunikationsrichtung (vom Anbieter/Kommunikator zum Nachfrager/Rezipienten) konstitutive Merkmale von Massenkommunikation seien. Es ist auch nicht den daran anknüpfenden Vorschlägen gefolgt,³ verschiedene, im Zuge der technischen Entwicklungen der achtziger Jahre möglich gewordene neue Medienangebote, wie Bildschirm- und Videotext oder (near) Video on Demand, die von den Teilnehmern solcher Dienste individuell abgerufen werden können, nicht als Rundfunk zu betrachten. Stattdessen hat es für die Entscheidung über die Zurechnung zum Rundfunkbegriff (und die sich daraus ergebenden Folgen für den Schutz und die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit) die Funktionen und Wirkungen der neuen Angebote in den Vordergrund gestellt. Und nach diesen Kriterien hat es die neuen Verteil- und Abrufdienste zu Recht dem Rundfunk zugeordnet, weil diese - ebenso wie die traditionellen Rundfunkangebote - "allgemeine", d. h. an eine unbestimmte Zahl von Rezipienten gerichtete, und zugleich meinungsrelevante Kommunikationsinhalte verbreiten.⁴

kömmlichen Rundfunk zurückbleiben, nicht in vollem Umfang den engeren rundfunk rechtlichen Regelungen" zu unterwerfen. Als solche Dienste werden genannt:

- "Datendienste unterschiedlicher Ausrichtung (Wetterdaten, Umweltdaten, Börsenkurse, Umfrageergebnisse, Lexika u. a.),
- Teleshopping als reine Verkaufsveranstaltung mit direkter Bestellmöglichkeit,
- Abrufdienste im Audio- und Videobereich,
- Telespiele."

1 SCHULZ 1996, S. 493

2 Siehe vor allem die entsprechende Sichtweise von MALETZKE 1963.

3 Maßgeblich geprägt wurden diese Vorstellungen von BULLINGER (etwa 1980, 1983). Im Landesmediengesetz Baden-Württembergs, an dessen Entstehung Bullinger beteiligt war, findet sich daher - im Gegensatz zu anderen Landesrundfunkgesetzen - die von ihm vertretene Unterscheidung zwischen Rundfunk und "rundfunkähnlicher Kommunikation". Siehe HOFFMANN-RIEM/VESTING 1996, S. 23f.

4 "Solange sich Sendungen mit publizistischen Inhalten an einen individuell nicht bestimmbar Personenkreis richten und über terrestrische Netze, Kabel oder Satellit verbreitet werden, sind sie Rundfunk im Sinne des Grundgesetzes und



Aufgrund dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werden neue Medienangebote, die diese Bedingungen erfüllen, wie Videotext (Fernsehtext),¹ Pay TV und Pay per view, Video on demand und interaktives Fernsehen,² dem Rundfunk überwiegend zugeordnet (siehe Abbildung 1). Durch § 2 Abs. 1 S. 2 RfStV i. d. F. vom 1. 1. 1992, teilweise auch durch die Landesmediengesetze, ist diese Auffassung mittlerweile auch in die Rundfunkgesetzgebung eingeflossen bzw. wird in die in Kürze in Kraft tretenden Gesetze einfließen (s. u. Abschnitt. 2.3.)

2.2. Rechtsunsicherheiten über die Rundfunkzugehörigkeit bestimmter multimedialer Angebote

Für verschiedene neue Medienangebote ist trotz der vom BVerfG vertretenen und in die Gesetzgebung eingeflossenen weiten Interpretation des Rundfunkbegriffs dagegen noch (oder besser: wieder) strittig, ob sie dem Rundfunk zuzurechnen sind. Solche Unsicherheiten sind aber auch zu erwarten, weil sich der Rundfunkbegriff, wie auch das Bundesverfassungsgericht selbst verschiedentlich betont hat,³ nicht "ein für allemal abschließend definieren läßt."⁴ Vielmehr kommt es infolge der neuen Technologien zu einer "Entgrenzung"⁵ früher separater und separierbarer Kommunikationsformen; es entsteht ein "elektronisch mediatisierter Kommunikationsraum", in dem "die bisherigen spezialisierten Nutzungen etwa des Telefons oder des Fernsehens, aber auch die Distribution von Print-Erzeugnissen aufgehen werden oder zumindest aufgehen können."⁶

Für einige Kommunikationsformen wird die Zugehörigkeit zum Rundfunk durch solche technischen Veränderungen in Frage gestellt. Zu ihnen gehören z. B. "Sendungen in Wohnanlagen" und "Sendungen in Einrichtungen"⁷ und neue

unterliegen damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 5 GG." ebenda, S. 25

1 Der bisher gebräuchliche Begriff Videotext wurde in § 2 Abs. 1 S. 2 RfStV durch den Begriff Fernsehtext ersetzt. Darunter ist "ein Informationssystem mit einseitig gerichtetem Informationsfluß zu verstehen, durch das neben dem Fernsehprogramm über die 'vertikale Austastlücke' des Fernsehbildsignals Texte und einfache Grafiken übertragen oder mittels eines Zusatzgerätes (Dekoder) auf dem Bildschirm des Fernsehempfängers wiedergegeben werden." (HARTSTEIN u. a. 1995, S. 480)

2 ebenda

3 So vor allem in BVerfGE 57, 295 (322) und 73, 118 (154); zitiert nach HOFFMANN-RIEM/VESTING 1995, S. 25

4 ebenda

5 Der Begriff stammt von BERGHAUS 1994.

6 KROTZ 1995, S. 447

7 Die Frage stellt sich speziell für hauseigene Kabelnetze, in denen, vorwiegend per Video-Recorder, Sendungen verbreitet werden. Verschiedene Landesmediengesetze haben solche Sendungen aus dem Rundfunkbegriff herausgenommen, sofern die Zahl angeschlossener Haushalte unter einer Obergrenze (von 50 Einheiten) liegt,



Datenrundfunkdienste (z. B. Informationsdienste für Verkehrsinformationen)¹ sowie vor allem das sog. Teleshopping, dessen Zugehörigkeit zum Rundfunk wegen seiner steigenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung besonders klärungsbedürftig ist.

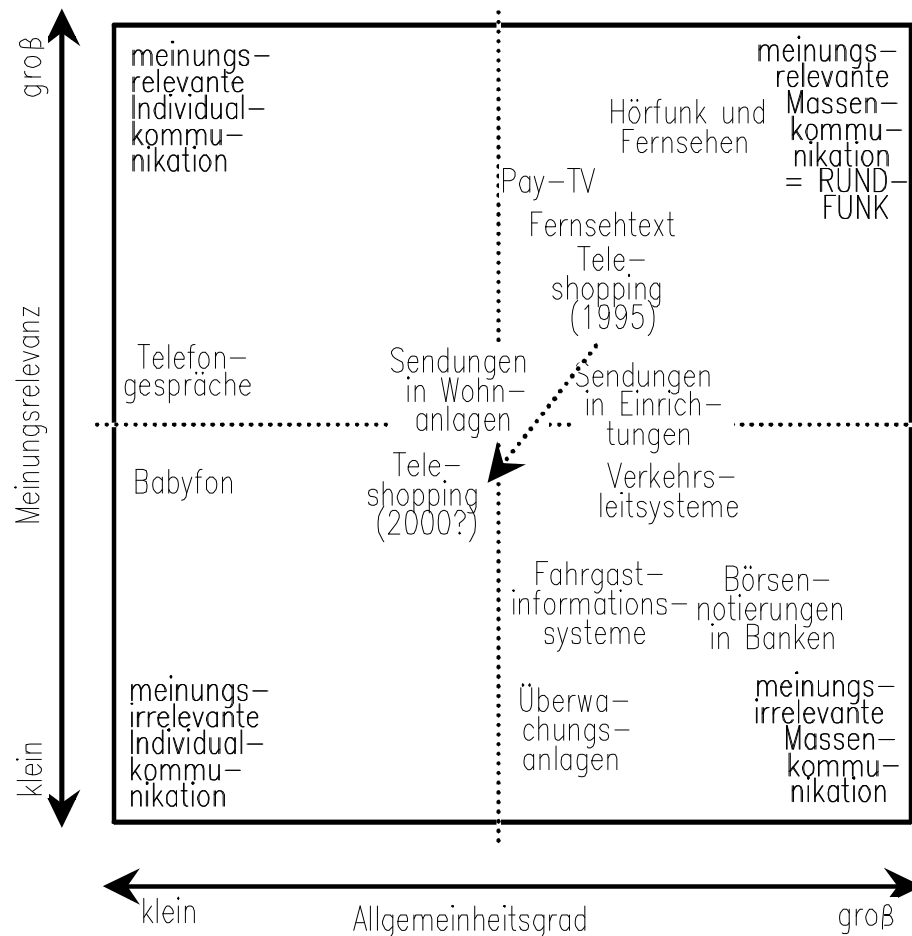
Während Teleshopping bisher überwiegend als Bestandteil des Rundfunks angesehen² und auch im Rundfunkstaatsvertrag (wegen der expliziten Erwähnung in den Werberegelungen) stillschweigend als Rundfunk betrachtet wurde, wird diese Einstufung mit den technischen Veränderungen von Multimedia zweifelhaft: "Je mehr es um kommerzielle Abwicklung von Einkaufsvorgängen mittels interaktiver Computertechnologie geht und die Individualisierung durch den Nutzer in den Vordergrund rückt, desto problematischer wird die Zuordnung zum Rundfunkbegriff."³ Mit Bezug auf die oben in den Mittelpunkt gestellten Abgrenzungskriterien formuliert, heißt dies: Teleshopping verlagert sich durch die technischen Neuerungen möglicherweise sowohl infolge einer abnehmenden Publizität und Meinungsrelevanz als auch infolge der steigenden Interaktivität und der damit verbundenen Abnahme seines Öffentlichkeitsgrades und Massenkommunikationscharakters in eine den Rundfunk nicht mehr abdeckende Richtung (siehe Abbildung 1).

Noch dringlicher ist allerdings die Frage, inwiefern und unter welchen Bedingungen die in Online-Diensten angebotenen Informationen als Rundfunk zu betrachten sind. Würde diese Frage allein anhand der beiden bisher betrachteten Definitionskriterien, Allgemeinheit und Meinungsrelevanz, entschieden, wären Online-Angebote eindeutig dem Rundfunk zuzurechnen. Dennoch wird von verschiedenen Autoren die Auffassung vertreten, es handele sich dabei nicht um Rundfunk, weil die neuen Angebote einen so hohen Grad an Interaktivität zwischen Kommunikator und Rezipienten ermöglichten, daß dadurch die beim Rundfunk bestehende Dominanz des ersteren in ausreichendem Maß zugunsten des letzteren verändert (und damit der Übergang von der Massen- zur Individualkommunikation vollzogen) worden sei.⁴

unterhalb derer nicht davon ausgegangen wird, daß sie sich an eine "Allgemeinheit" im Sinne des Rundfunkbegriffs richten. Siehe hierzu HARTSTEIN u. a. 1995, S. 487.

- 1 HOFFMANN-RIEM/VESTING 1995, S. 25; zu den durch DAB ermöglichten Datenrundfunkdiensten siehe BREUNIG 1995 und SCHNEEBERGER 1996.
- 2 Siehe hierzu die differenzierte Argumentation bei GERSDORF 1995, S. 166ff. sowie RIDDER 1995.
- 3 HARTSTEIN u. a. 1995, S. 488. Siehe zur Problematik auch MICKLITZ 1990.
- 4 In diesem Sinne etwa die Argumentation von BULLINGER/MESTMÄCKER 1996.

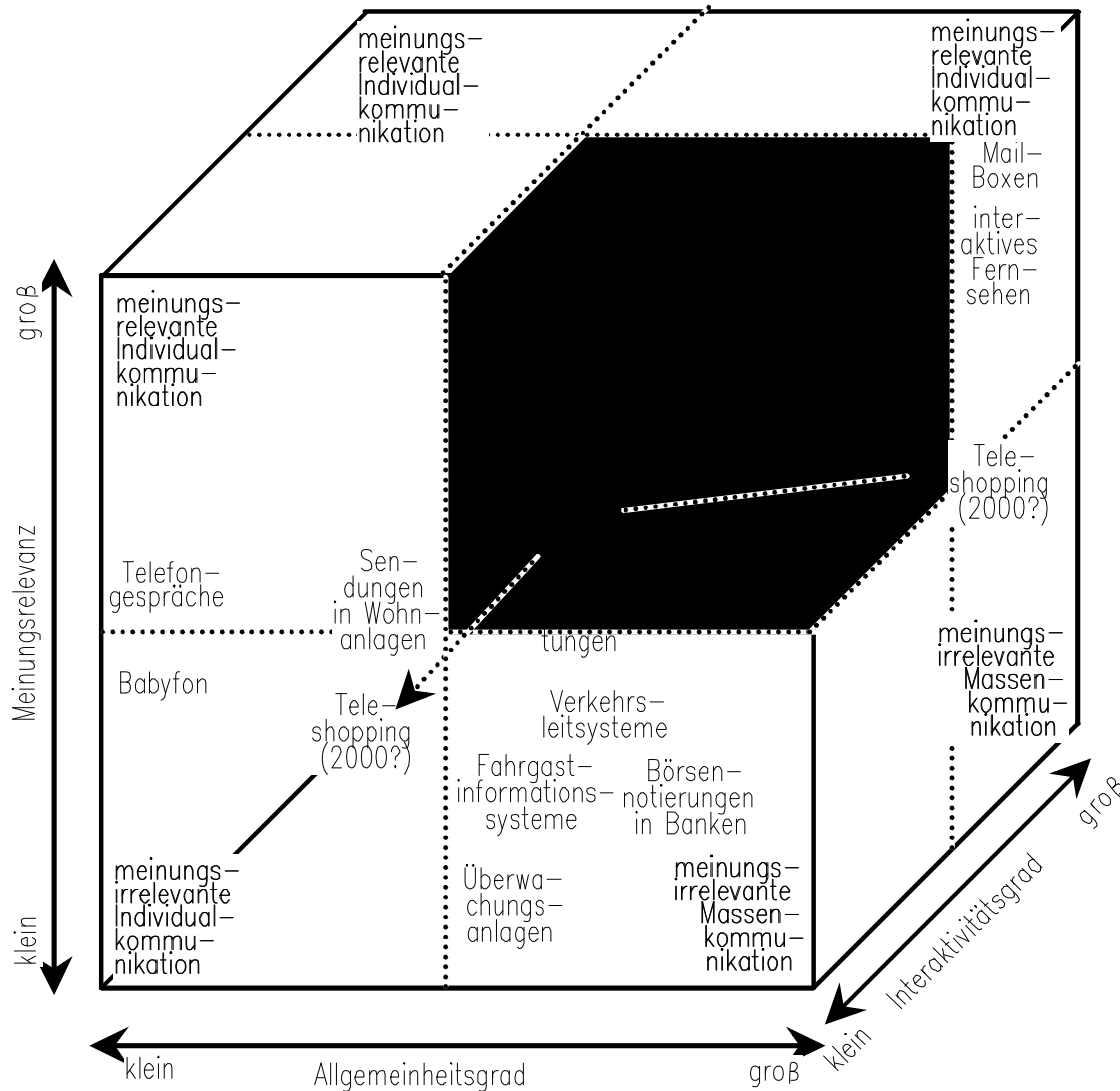
Abbildung 1:
Abgrenzung von Rundfunk anhand der Kriterien
Allgemeinheit und Meinungsrelevanz



Um eine solche Position systematisch ableiten zu können, kann die Abgrenzung von Rundfunk - entgegen der (auch Abbildung 1 zugrunde liegenden) Auffassung von HOFFMANN-RIEM - nicht allein anhand ihres Allgemeinheitsgrades und ihrer Meinungsrelevanz vorgenommen werden. Vielmehr ist als drittes Kriterium der Grad der Interaktivität der Angebote und der sich daraus ableitende Charakter als Massen- oder Individualkommunikation zu berücksichtigen. Rundfunk ist dann nur noch derjenige Teil einer für die Allgemeinheit bestimmten und fernmeldetechnisch verbreiteten Darbietung, der 1. eine ausreichende Meinungsrelevanz besitzt, 2. an eine Allgemeinheit gerichtet ist und 3. nicht so interaktiv ist, daß er Individualkommunikation darstellt. Stellt man eine solche Klassifikation in der eingeführten Weise dar (Abbildung 2), so erhält man einen aus acht Würfeln bestehenden Quader; nur der vordere obere rechte (und in Abbildung 2 schattierte) Würfel enthält dann die dem Rundfunk zuzurechnenden Kommunikationsinhalte.



Abbildung 2:
Abgrenzung von Rundfunk anhand der Kriterien
Allgemeinheit, Meinungsrelevanz und Interaktivität



Die Darstellungsweise verdeutlicht, daß durch eine solche Ergänzung um das Kriterium der Interaktivität bestimmte Kommunikationsformen aus dem Rundfunkbegriff herausfallen, die ihm bei einer zweidimensionalen Klassifikation zuzurechnen wären - allerdings nicht, weil ihnen die erforderliche Meinungsrelevanz oder Allgemeinheit des Adressatenkreises fehlt, sondern weil sie über eine so hohe Interaktivität verfügen, daß sie nicht (mehr) als Massenkommunikation anzusehen sind.

Eine solch hohe Interaktivität besitzen z. B. die Mailboxen und Diskussionsforen des Internets, in denen Netzteilnehmer online miteinander kommunizieren. Solche Angebote werden daher ganz überwiegend nicht als Rundfunk angesehen, auch wenn sie sich an eine Allgemeinheit richten und ihre Inhalte meinungsrelevant sind. Eine solche Auffassung könnte sich aber auch z. B. für

interaktives Fernsehen durchsetzen, falls im Zuge der technischen Entwicklungen der Grad der Interaktivität ausreichend hoch wird (was bei der Auswahl verschiedener Kamerastandpunkte bei einer Sportübertragung kaum, bei einer Beteiligung an Fernsehdiskussionen per Votum oder gar per Nachfrage an die Diskutanten aber sehr wohl der Fall sein könnte.)¹ Schließlich könnten auch andere Dienste, z. B. video on demand und Teleshopping, als Individualkommunikation angesehen werden und damit aus dem Rundfunkbegriff herausfallen, wenn ihre Interaktivität einen bestimmten Grad übersteigt.

3. Ausblick

3.1. Notwendige Fortentwicklung des Rundfunkrechts

Die Beispiele zeigen, daß die Zuordnung der neuen Medien zum Rundfunk und damit auch die Anwendbarkeit des Rundfunkrechts strittig ist, weil zum einen Unsicherheit über die für die Abgrenzung des Rundfunks relevanten Merkmale besteht (bezogen auf Abbildung 2: über die Frage, durch welche und wieviele Achsen der Merkmalsraum definiert werden soll) und weil zum anderen für die gewählten Merkmale nicht eindeutig bestimmt werden kann, ab welcher Ausprägung die konstitutiven Eigenschaften des Rundfunks erfüllt sind (bezogen auf Abbildung 2: über die Frage, wo die gestrichelten Linien auf den Achsen zu ziehen sind). In diesen Fragen bedarf das Rundfunkrecht deshalb einer baldigen Fortentwicklung.² Diese sollte sich allerdings nicht auf die kasuistische Prüfung der jeweils aktuell hinzukommenden neuen Medienangebote beschränken und deren (Nicht-)Zurechnung zum Rundfunk enumerativ festlegen (wie dies z. B. mit der in der erwähnten Beschlußfassung der Ministerpräsidenten enthaltenen "Negativliste" versucht wird), sondern sie sollte eine Rechts-
theorie entwickeln, die die Kriterien benennt, anhand derer systematisch bestimmt werden kann, welche neuen Medienangebote dem Rundfunk zuzu-

¹ Etwa wenn das von Bill Gates (1995) beschriebene Szenario wahr würde, nach dem sich jeder Rezipient (ggf. unter Beteiligung eines personalen Regisseurs oder Drehbuchassistenten) seinen personalen Spielfilm durch die Zusammenstellung von Filmsequenzen zusammenstellen kann.

² Dies gilt um so mehr, als hiervon auch die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit für Multimedia zwischen Ländern und Bund (und auch der EU) abhängt, deren Regelung sich durch die fehlende Klärung des Rundfunkbegriffs verzögert. Es verwundert daher nicht, daß die Länder, z. B. im Entwurf des Medien-Staatsvertrages, eine wesentlich weitere Abgrenzung des Rundfunkbegriffs bevorzugen, der z. B. auch Teleshopping, interaktives Fernsehen und die von Online-Anbietern abrufbaren Bewegtbilder einschließt (wodurch ihnen die Gesetzgebungskompetenz für diese Dienste zukäme), während der Bund, z. B. im Entwurf des Bundesinformations- und Kommunikationsgesetzes, einen engen Rundfunkbegriff bevorzugt, der die neuen Dienste überwiegend als telekommunikative Wirtschaftsgüter betrachtet (wodurch ihm die Gesetzgebungszuständigkeit zukäme).



rechnen sind.¹ Dazu bedarf es der stärkeren Beachtung wie auch der Fortentwicklung der Kenntnisse anderer Disziplinen,² wie bspw. der Kommunikationswissenschaft, der Medienpsychologie, der Publizistik und der Medienökonomie.

Eine solche Theorie sollte zudem Kriterien entwickeln, anhand derer die jeweils erforderliche Regulierungsintensität abgeleitet werden kann. Daß diese abgestuft sein sollte, läßt sich zum einen mit dem ökonomischen Prinzip begründen, nach dem Regulierungen nur in dem Umfang vorgenommen werden sollten, in dem ihr Grenzertrag ihre Grenzkosten übersteigen;³ zum anderen aber auch mit dem rechtspolitischen Prinzip, staatliches Handeln an objektive und transparente Voraussetzungen zu knüpfen. Die Notwendigkeit einer solchen Abstufung der Regulierungsintensität ist angesichts des oben angesprochenen unterschiedlichen Grades an Meinungsrelevanz, Öffentlichkeitsgrad und Interaktivität (und des damit variierenden "massenkommunikativen Beeinflussungspotentials"⁴) der neuen Medien unmittelbar einsichtig, und sie ist rundfunkrechtlich auch grundsätzlich unbestritten.⁵ Bisher fehlen aber die Kriterien und Methoden, mit denen für die schon entstandenen und voraussichtlich in Zukunft noch verstärkt entstehenden neuen Medienangebote anhand eines allgemeinen "Prüfrasters"⁶ justitiabel bestimmt werden kann, in welchem Ausmaß diese regulierungsbedürftig sind.

Diese Kriterien zu entwickeln, ist eine wichtige rechtstheoretische und -politische Aufgabe. Wird hierbei das gerade erwähnte ökonomische Prinzip beachtet, so ist als Ergebnis dieser Bemühungen zwar keine *maximale* (vollständige), sondern "nur" eine optimale (begrenzte) Regelbindungsintensität zu erwarten, bei der einzelne Elemente weiterhin mehr oder weniger diskretionär entschieden werden müssen. Der zwischen ökonomischen Interessen und favorisiertem Rundfunkbegriff (und daraus abgeleitetem Regulierungsbedarf) bestehende, eingangs erwähnte Zusammenhang wird damit auch in Zukunft nicht vollständig beseitigt werden können; er läßt sich aber auf das rechtstheoretisch und -politisch akzeptable Maß reduzieren.

Mit dieser Fortentwicklung sind die (sich in der Rundfunkrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits andeutenden) Bestrebungen weiterzuvorführen, die bei einer dichotomen Unterscheidbarkeit zwischen Rundfunk und

1 Siehe hierzu etwa die Überlegungen von SCHULZ 1996, der als solche Kriterien "den Grad von Interaktivität und Öffentlichkeit", "die Bedeutung und Wirkung des Mediums" und "die Rahmenbedingungen für kommunikative Chancengleichheit" nennt.

2 Siehe die entsprechenden Forderungen bei KROTZ 1995, S. 458ff. und SCHULZ 1996, S. 492ff.

3 Siehe hierzu ausführlicher KOPS 1995a.

4 GELSDORF 1995, S. 180

5 Siehe ebenda, S. 149f., SCHULZ 1996, S. 491, ders. 1997, S. 12.

6 SCHULZ 1996, S. 494

"Nicht-Rundfunk" richtige, mit dem Entstehen einer Vielzahl mehr oder weniger rundfunkähnlicher Kommunikationsformen aber nicht mehr angemessene Wahl zwischen "Rundfunkrecht" und "Wirtschaftsrecht" durch ein abgestuftes Regulierungsinstrumentarium zu ersetzen; ähnlich wie die Entstehung neuer Werkstoffe eine Ausdifferenzierung der Werkzeuge erforderlich macht, mit denen diese bearbeitet werden können. Erst wenn die Rechtsvorschriften dem vielfältigeren Angebot der neuen elektronischen Kommunikationsformen angepaßt worden sind; oder - um im Bild zu bleiben - wenn der "Werkzeugkasten" der Regulierungspolitik neben dem "Hammer" des Rundfunkrechts und dem "Schraubenzieher" des Wirtschaftsrechts die benötigte Vielzahl unterschiedlicher Werkzeuge enthält, kann der unterschiedlichen Regulierungsbedürftigkeit der verschiedenen Kommunikationsformen Genüge getan werden. Die für die derzeitige Rundfunkpolitik wichtige Frage "Rundfunk oder kein Rundfunk" verliert dann an Bedeutung.

3.2. Fortentwicklung der dualen Rundfunkordnung

Eine solche Ausdifferenzierung des Instrumentariums der Rundfunkregulierung ist vor allem auch bezüglich der künftigen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks anzustreben. Auch hier ist die dichotome Sichtweise mittelfristig durch eine graduelle Abstufung zu ersetzen, die neben der öffentlich-rechtlichen Bereitstellung (als Extremform der "Regulierung") abgeschwächtere Eingriffe, z. B. die Subventionierung meritorischer Programminhalte privater Anbieter, beinhalten könnte. Dadurch ließen sich auch die aktuellen Fragen beantworten, wo und wie verschiedene der neuen Angebotsformen, z. B. Pay-TV, Spartenkanäle und Teleshopping, in die duale Rundfunkordnung einzugliedern sind.

Verschiedentlich wird aus den technischen Neuerungen sogar ein grundsätzlicher Revisionsbedarf der dualen Rundfunkordnung abgeleitet. Dieser wird vor allem damit begründet, daß die bereits erwähnte, vom Bundesverfassungsgericht unterstellte "Sondersituation" des Rundfunks mittlerweile kaum mehr gegeben sei: Angesichts der sukzessiven Ausweitung der Kabelplätze und insbesondere der per Satellit verbreiteten Programme könne von der Knappheit der Übertragungskanäle kaum mehr die Rede sein; im Zuge der Digitalisierung könnten in Kürze sogar mehrere hundert Programme per Kabelnetz oder Satellit verbreitet werden. Zudem habe das Argument des übermäßigen Finanzbedarfs, der für die Gründung und Betreuung von Rundfunkprogrammen erforderlich sei, angesichts der beträchtlichen Gewinne, die die Medienunternehmen erwirtschafteten und re-investierten, und angesichts der Möglichkeiten von joint ventures an Schlagkraft verloren.

Mit Blick auf diese angebotsseitigen Veränderungen wird dem Rundfunk deshalb heute verschiedentlich die „Marktfähigkeit“ zugebilligt, die ihm das Bundesverfassungsgericht bisher abgesprochen hat, und eine Deregulierung des



Rundfunks gefordert.¹ Auf der anderen Seite sind durch die technischen Veränderungen möglicherweise neue angebotsseitige Marktmängel entstanden, aufgrund derer es auch in Zukunft erforderlich bleiben könnte, privatwirtschaftlich bereitgestellte Programme zu regulieren und durch öffentlich-rechtlich bereitgestellte Angebote zu ergänzen (bzw. aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts: zu ermöglichen).² Zu denken ist hier beispielsweise an neue Formen von Größen- und Fühlungsvorteilen, die die horizontalen und vertikalen Konzentrationstendenzen auf den Rundfunkmärkten verstärken könnten.³ Zudem ist zu berücksichtigen, daß fehlende Marktfähigkeit auch durch Defekte der Nachfrage begründet sein kann. Zu nennen sind hier z. B. asymmetrisch verteilte Informationen über die Qualität der angebotenen Güter (bei Rundfunkprogrammen insbesondere: über deren Wahrheitsgehalt), Externalitäten und intransitive Präferenzstrukturen.⁴ Sofern sich diese nachfragebedingten Mängel im Zuge der technischen Veränderungen und der Vervielfältigung der Medienangebote verstärken, könnte selbst bei einer Verminderung der angebotsbedingten Defekte des Rundfunks die Regulierung privater Rundfunkanbieter und die nicht-kommerzielle, öffentlich-rechtliche Bereitstellung von Rundfunkprogrammen erforderlich bleiben oder sogar dringlicher werden.⁵

Über die damit aufgeworfene Frage nach der Marktfähigkeit des Rundfunks, speziell die Frage, wie die multimedialen Entwicklungen diese Marktfähigkeit verändern, bedarf es einer baldigen und breiten gesellschaftspolitischen Debatte. Auch an ihr sollte sich die Ökonomie, wiederum in Zusammenarbeit mit anderen Disziplinen (wie z. B. der Publizistik, der Kommunikationswissenschaft und der Medienpsychologie), intensiver beteiligen als in der Vergangenheit, in der die Rundfunkpolitik in erster Linie von den Rechtswissenschaftler beeinflusst wurde. Auf der Grundlage der hierbei zu treffenden Wertungen sind dann auch die in der Rechtswissenschaft z. T. schon intensiv erörterten Fragen nach der Begrenzung versus Ausweitung der öffentlich-rechtlichen Programmaufgaben zu beantworten, insbesondere nach der Legitimität öffentlich-rechtlicher

1 Wie bereits durch BULLINGER 1980; ähnlich unlängst wieder durch SCHOLZ 1995.

2 In Umkehrung der ordnungspolitischen Sichtweise der Ökonomen, die die öffentliche Bereitstellung von Gütern als Ergänzung einer nicht zustande kommenden oder unzulänglichen privaten (marktlichen) Bereitstellung betrachten, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung die Vorstellung entwickelt, private Rundfunkangebote würden erst durch die Existenz eines (die Grundversorgung gewährleistenden) öffentlich-rechtlichen Rundfunks ermöglicht. Siehe hierzu etwa BETHGE 1996.

3 Neue Größenvorteile ergeben sich beispielsweise dadurch, daß die Digitalisierung sowohl eine schnellere und billigere Verbreitung der Rundfunkangebote und damit c. p. auch eine Ausweitung der Absatzmärkte erlaubt. Neue Fühlungsvorteile ergeben sich z. B. dadurch, daß die Digitalisierung sowohl eine schnellere und billigere Nutzung von Rundfunkangeboten in den Printmedien (etwa die Einbindung von Fernseh Bildern in Tageszeitungen) erlaubt als auch - umgekehrt - die Bereitstellung von Inhalten der Printmedien in den audiovisuellen Medien, etwa im Fernsichttext oder in Online-Diensten. Hinzu kommt, daß sich die Fühlungsvorteile bei den redaktionellen Leistungen erhöhen. Siehe hierzu KOPS 1996, S. 1f.

4 Siehe hierzu ausführlicher ebenda, S. 7ff.

5 Siehe KOPS 1995b.

Sparten- und Pay-TV-Programme und einer intensivierten Kooperation (bis hin zur Koproduktion und zum Programmrechte-Handel) mit privaten Rundfunkveranstaltern.

3.3. Die aktuellen Gesetzgebungsaktivitäten von Bund und Ländern als Beitrag zur Klärung des Regulierungsbedarfs der neuen Medien?

Während diese gesellschaftspolitische Klärung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks noch weitgehend aussteht, bemühen sich die Länder und der Bund derzeit durch eine Neufassung bzw. Erweiterung der Rundfunkgesetze um die Präzisierung und Fortentwicklung des Rundfunkbegriffs.¹ Die Länder haben einen sog. Mediendienste-Staatsvertrag (MdStV) vorgelegt, über den weitgehender Konsens erreicht worden ist und der voraussichtlich zum 1. August dieses Jahres in Kraft treten wird; der Bund hat ein "Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste (Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz - IuKDG) erarbeitet, das ebenfalls in diesem Sommer in Kraft treten soll (wobei aufgrund der erheblichen Einwände, die Mitte Mai d. J. bei einer Expertenanhörung vor dem Deutschen Bundestag vorgebracht wurden, größere Änderungen mit einer damit verbundenen Verzögerung dieser Zeitplanung nicht auszuschließen sind).

Der Mediendienste-Staatsvertrag der Länder soll zum einen Abrufdienste, d. h. in Rechenanlagen zentral bereitgehaltene, von den Nutzern abrufbare Datenangebote regeln (wobei er allerdings individuelle Bestellvorgänge und Datenübermittlungen ausklammert und diese dem IuKDG überläßt, s. u.). Zum anderen regelt er Verteildienste, wie Fernseh- und Radiotext sowie Teleshopping-Angebote. Für solche Angebote enthält der MdStV Bestimmungen zum Jugendschutz (die stark an den Rundfunkstaatsvertrag angelehnt sind), zur Werbung und zum Datenschutz.² -- Das Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz des Bundes besteht aus mehreren Teilen. Sein Kern bildet das sog. Teledienste-Gesetz (TDG), das, wie die im Gesetz enthaltene beispielhafte Aufzählung deutlich macht, diejenigen elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste regeln soll, die dem individualkommunikativen Datenaustausch dienen, nicht hingegen redaktionell gestaltete, meinungsbildende Beiträge. Einen weiteren Bestandteil des IuKDG bildet das Gesetz zur digitalen Signatur, das die rechtlichen Grundlagen für den Einsatz - technisch bereits verfügbarer - fälschungssicherer "elektronischer Unterschriften (und damit für den Abschluß rechtsverbindlicher Geschäfte qua Online-Diensten und E-Mails) schaffen soll. Hinzu kommen veränderte strafrechtliche Bestimmungen (zum

¹ Die neuen Rechtsgrundlagen werden ausführlich dargestellt von SCHULZ 1997, S. 12ff.

² Siehe ebenda.



Begriff der "Schrift"), eine Novellierung des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und des Urheberrechts.¹

Durch den Mediendienste-Staatsvertrag der Länder und das Bundesinformations- und Kommunikationsdienste-Gesetz werden die bestehenden, noch ganz überwiegend auf den traditionellen Rundfunk bezogenen Bestimmungen den technischen Besonderheiten der neuen Medien angepaßt. Auf der anderen Seite bleiben eine Reihe von Fragen auch nach dem Inkrafttreten beider Gesetzeswerke ungelöst, etwa die Haftung sog. Provider nach dem TDG. Auf erhebliche Kritik stößt auch die mangelhafte Abgrenzung der Regelungsinhalte beider Gesetzeswerke, was insbesondere am Beispiel der in § 2 Abs. 2 Nr. 3 IuKDG explizit erwähnten Angebote zur Nutzung des Internets deutlich wird (die als Abrufdienste auch im MdStV geregelt sind). Solche und weitere Überlappungen zweier unterschiedlicher Gesetzeswerke wären vermeidbar gewesen, wenn man sich auf ein für alle Informations- und Kommunikationsdienste geltendes Regelwerk geeinigt hätte.² Aufgrund der beiden föderalen Ebenen inhärenten Tendenzen zur Sicherung bzw. Ausweitung ihrer Zuständigkeiten war eine solche Lösung aber von Anfang an kaum zu erwarten.

Daß die von Bund und Ländern derzeit erarbeiteten Gesetzeswerke nach ihrem Inkrafttreten einer permanenten Verbesserung und Fortentwicklung bedürfen, ist aber nicht nur wegen dieser Überlappungen zu erwarten, sondern auch wegen der ständig wachsenden Bedeutung des europäischen Medienrechts, das mehr und mehr in die nationalen Rundfunk- und Mediengesetze hineinwirkt.³ Da die Institutionen der Europäischen Union, insbesondere die Europäische Kommission, den Rundfunk in erster Linie als Wirtschaftsgut betrachtet, für das die Freizügigkeit des Waren-, Personen- und Kapitalverkehrs sicherzustellen sei, und sie der gesellschaftlichen Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht die hohe Bedeutung einzuräumen scheint, die ihm in der Bundesrepublik Deutschland traditionell beigemessen wird, sind von dieser Seite erhebliche Einflüsse und Konflikte zu erwarten.

1 Siehe ebenda, S. 12ff.

2 SCHULZ (ebenda, S. 18) hält dabei die Überlassung der gesamten Regelungszuständigkeiten an die Länder für die günstigere und nach seiner Einschätzung auch verfassungsrechtlich zulässige Möglichkeit. Eine andere (von PIEPER 1996, S. 64f. vorgeschlagene) Möglichkeit zur Vermeidung von Kompetenzunklarheiten könnte die Ausgestaltung als Gemeinschaftsaufgabe gem. Art. 91a GG sein, wobei dieser Lösung allerdings die eher negativen Erfahrungen mit anderen Gemeinschaftsaufgaben ("Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner") entgegenstehen.

3 Siehe hierzu DÖRR 1996.

Literatur

- Berghaus, Margot: Multimedia-Zukunft. Herausforderungen für die Medien- und Kommunikationswissenschaft, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 3/1994, S. 404 - 412
- Bethge, Herbert: Die verfassungsrechtliche Position des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung, Baden-Baden 1996
- Breunig, Christian: Digitales Radio: Industriepolitik gibt den Ton an, in: Media Perspektiven, Heft 10/1995
- Bullinger, Martin: Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, Baden-Baden 1980
- Bullinger, Martin: Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, in: Archiv für öffentliches Recht, Bd. 108/1983
- Bullinger, Martin/Mestmäcker, Ernst-Joachim: Multimediadienste - Aufgabe und Zuständigkeit von Bund und Ländern, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Bonn 1996
- Dörr, Dieter: Europäische Medienordnung und -politik, in: Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen, Ausgabe 96/97, Baden-Baden/Hamburg 1996, S. 35 - 52 (1996b)
- Engel, Christoph: Multimedia und das deutsche Verfassungsrecht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Vesting, Thomas (Hrsg.): Perspektiven der Informationsgesellschaft, Baden-Baden/Hamburg 1995, S. 155 - 171
- Gates, Bill: Der Weg nach vorn, Die Zukunft der Informationsgesellschaft, Hamburg 1995
- Gersdorf, Hubertus: Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, Berlin 1995
- Hartstein, Reinhard u. a.: Rundfunkstaatsvertrag. Kommentar zum Staatsvertrag der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens, 2. Aufl., München 1995
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Kommunikations- und Medienfreiheit, § 7 in: Benda, Ernst u. a. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Berlin/New York 1994, Rdnrn. 12ff. und 28ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Pay TV im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Eine verfassungsrechtliche Analyse auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden/Hamburg 1996
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Vesting, Thomas: Ende der Massenkommunikation? Zum Strukturwandel der technischen Medien, in: dies. (Hrsg.): Perspektiven der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 1995, S. 11 - 29



- Jarass, Hans D.: Die Freiheit der Massenmedien. Zur staatlichen Einwirkung auf Presse, Rundfunk, Film und Fernsehen, Baden-Baden 1978
- Kops, Manfred: Indexierung der Rundfunkgebühr? Berlin 1995 (1995a)
- Kops, Manfred: Der künftige gesellschaftliche Stellenwert des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: Tätigkeitsbericht des Instituts für Rundfunkökonomie für die Jahre 1993 und 1994, Arbeitspapiere des Instituts, Nr. 28, Köln 1995, S. 133 - 136 (1995b)
- Kops, Manfred: Rechtfertigen Nachfragemängel eine Regulierung von Rundfunkprogrammen? Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 72, Köln 1996; in leicht gekürzter Form enthalten in: Kohl, Helmut (Hrsg.): Vielfalt im Rundfunk, Interdisziplinäre und internationale Annäherungen, Konstanz 1997, S. 151 - 183
- Krotz, Friedrich: Elektronisch mediatisierte Kommunikation. Überlegungen zur Konzeption einiger zukünftiger Forschungsfelder der Kommunikationswissenschaft, in: Rundfunk und Fernsehen, Heft 4/1995, S. 445 - 462
- Maletzke, Gerhard: Psychologie der Massenkommunikation, Hamburg 1963
- Micklitz, Hans-J.: Rundfunkrechtliche Fragen des Teleshoppings, Neue Juristische Wochenschrift, 1990, S. 1569ff.
- Pieper, Antje Karin: Neue Ordnung in Sachen Kommunikation. Multimedia zwischen Ländern, Bund und Europäischer Union, in: ARD-Jahrbuch 1996, Hamburg/Baden-Baden 1996, S. 57 - 65
- Prognos AG: Digitales Fernsehen - Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf, BLM-Schriftenreihe, Bd. 30, München 1995
- Ridder, Christa-Maria: Teleshopping - elektronisches Versandhaus oder Fernsehprogramm? In: Media Perspektiven, Heft 9/1995, S. 414 - 427
- Schneeberger, Günter: Datendienste mit DAB, Schriftenreihe der DAB-Plattform e. V., Heft 18, München 1996
- Scholz, Rupert: Zukunft von Rundfunk und Fernsehen: Freiheit der Nachfrage oder reglementiertes Angebot? In: Archiv für Presserecht, Heft 1/1995, S. 357 - 362
- Schulz, Wolfgang: Jenseits der "Meinungsrelevanz" - Verfassungsrechtliche Überlegungen zu Ausgestaltung und Gesetzgebungskompetenzen bei neuen Kommunikationsformen, in: ZUM, Heft 6/1996, S. 487 - 497
- Schulz, Wolfgang: Regulierung von Medien- und Telediensten. Stichworte zur aktuellen Diskussion über die Regulierung von computervermittelter Kommunikation in Deutschland, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Nr. 81, Köln 1997
- Sturm, H.: Die inneren Aktivitäten bei Hören, Sehen und Lesen - Ein Ansatz zur Klärung der Warum-Frage von Medienwirkungen, in: Franzmann, B. (Hrsg.): Auf den Schultern von Gutenberg, Berlin/München 1995, S. 90ff.

ISSN 0945-8999
ISBN 3-930788-72-1