

Erster Teil: Medienrecht als Rechtsdisziplin

§ 1 Medienrecht als Recht der Massenkommunikation

Literatur

Beater, Medienrecht, 2007, § 1; *Beater*, Medienrecht als eigenständiges Rechtsgebiet, JZ 2005, S. 822 ff.; *Kübler*, Medien, Menschenrechte und Demokratie – Das Recht der Massenkommunikation, 2008, Teil 1; *Petersen*, Medienrecht, 4. Auflage 2008, § 1.

A. Medienrecht als Querschnittsdisziplin

Medienrecht ist dasjenige Rechtsgebiet, das die rechtliche Ordnung des gesamten Massenkommunikationswesens medienübergreifend regelt; es ist das Sonderrecht der Massenkommunikation. Die Rechtsregeln des Medienrechts finden sich nicht in einem umfassenden Kodex, etwa einem Mediengesetzbuch; verstreut über verschiedene Regelungsbereiche und Gesetze lässt sich das Medienrecht nicht einmal einem einzelnen Rechtsgebiet wie dem Zivilrecht oder dem öffentlichen Recht zuordnen. Die Regelungen des Medienrechts enthalten sowohl behördliche Regulierungs- und Aufsichtsregeln als auch solche zivil- oder handelsrechtlicher Art.

Der Rechtsbegriff Medienrecht findet sich seit etwa 1985 im rechtswissenschaftlichen Schrifttum. Medienrecht ist der - als solcher aber nicht einvernehmlich verwendete - Ausdruck für ein Rechtsgebiet, das sich aus dem Recht der einzelnen Medien entwickelt und zu einem komplexen Rechtsgebiet emanzipiert hat. Medienrecht wurde zunächst insbesondere als Oberbegriff für das Presserecht und das Rundfunk- und Filmrecht verstanden; in diesem, die genannte Rechtsgebiete übergreifenden Verständnis fand der Begriff Medienrecht Eingang in einschlägige Lexika,¹ wurde Gegenstand einführender Lehr- und Handbuchdarstellungen² und

¹ Vgl. die Stichwortbearbeitung im Münchener Rechtslexikon, Redaktion H. Tilch, 1987 Bd. 2, S. 905; Creifelds, Rechtswörterbuch, 10. Auflage 1989, S. 735; Ricker, in: Noelle-Neumann/Schulz/Wilke, Fischer Lexikon, Publizistik Massenkommunikation, 2002, S. 241 ff.

² Bamberger, Einführung in das Medienrecht, 1986; Fuhr/Rudolf/Wasserburg, Recht der Neuen Medien, 1989; v.Olenhusen, Handbuch des Medienrechts, 1988; Pape/Sahmland (Hrsg.), Medienhandbuch, 1988; Schiwy/Schütz, Medienrecht, 2. Auflage 1990 (der Begriff Medienrecht taucht in dieser Darstellung als eigenständiger Rechtsbegriff aller-

kennzeichnete die Forschungsbereiche von Instituten und Universitäten. Die Bundesregierung erstattete erstmals 1985 einen sogenannten Medienbericht,³ der an die Stelle der bis dahin veröffentlichten Berichte über die Lage von Presse und Rundfunk trat.⁴ Eingeführte Zeitschriften wurden umbenannt zu solchen des Medienrechts.⁵ Auf verbandsorganisatorischer Ebene fand diese Entwicklung des Zusammenwachsens der Einzelmedien zu einem umfassenden Medienkomplex eine Entsprechung durch die Gründung der Industriegewerkschaft Medien und die Auflösung der Einzelgewerkschaften im Mediensektor.

- 3 Medienrecht bezeichnet keine in dem Sinne gesetzlich geprägte Rechtsdisziplin, dass sich über ihren Inhalt im Wege einer Textexegese Aussagen treffen ließen. Es gibt bis heute kein Mediengesetzbuch oder einen vergleichbaren Rechtstext, der den Begriff des Medienrechts definiert, im Einzelnen beschreibt oder auch nur erwähnt. Das Medienrecht ist regelungstechnisch verstreut über eine Vielzahl von Einzelbestimmungen in verschiedenen Regelungsbereichen und Gesetzen. Die zentralen Regelungen des Medienrechts umfassen sowohl öffentlich-rechtliche Elemente, mit denen der Staat regulatorische Rahmenbedingungen für den Mediensektor setzt, als auch solche, bei denen er im Vertrauen auf den wirtschaftlichen Wettbewerb den Mediensektor der Entfaltung privater Initiative mit den Mitteln des Privatrechts überlässt. Für die Ordnung des Rundfunks beispielsweise bedient sich der Staat wesentlich öffentlich-rechtlicher Zulassungs- und Aufsichtsregeln, um die verfassungsrechtlich vorgegebene Public-Service-Orientierung des Rundfunks zu gewährleisten.⁶ Im Bereich des Pressewesens dagegen vertraut der Mediengesetzgeber auf die sich im Rahmen des Wirtschaftsrechts entfaltenden Marktkräfte und konzentriert sich unter Verzicht auf struktursteuernde Regulierung wesentlich auf den vor allem über das Zivilrecht zu gewährleistenden Schutz nicht-kommunikationsbezogener Schutzgüter.
- 4 Medienrecht erweist sich insofern als eine Querschnittsdisziplin, die aus einem Regelungsreservoir in den verschiedenen juristischen Fachsäulen, im Öffentlichen Recht einschließlich des Strafrechts, ebenso wie Zivilrecht schöpft.
- 5 Mit Blick auf den Querschnittscharakter wird bis heute in Frage gestellt, ob das Medienrecht ein eigenes Rechtsgebiet darstellt. Medienrecht sei – so wird mit Blick auf die Regelungen unterschiedlicher Herkunft und Bedeutung geltend ge-

dings noch nicht auf); vgl. ferner die Erläuterungen von Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 2. Auflage 1986, S. 3 Rn. 13 ff., S. 5 Rn. 13.

³ Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland 1985, BT-Drs. 10/5663 vom 16.06.1986; zuletzt: Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, BT-Drs. 16/11570 vom 23.12.2008.

⁴ BT-Drs. 8/2264 vom 09.11.1978.

⁵ Vgl. insbesondere die "Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht", die bis 1985 in 28 Jahrgängen unter dem Titel "Film und Recht" herausgegeben wurde, sowie das "Archiv für Presserecht", das bis 1978 den Untertitel "Zeitschrift für Fragen des Presse-, Urheber- und Werberechts" führte, und sodann den Untertitel "Zeitschrift für das gesamte Medienrecht" trug und sich nunmehr seit 1994 als „Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht“ bezeichnet.

⁶ Vgl. dazu näher bei Rn. 1405 ff.

macht – nicht mehr als die Summe eines nach Branchenzugehörigkeit begründeten Konglomerats heteronomer Normen verschiedener Rechtsgebiete und disparater Lebenssachverhalte, damit aber keine eigene Rechtsdisziplin.⁷

Der Querschnittscharakter einer Materie, das zeigt der Blick auf Rechtsgebiete wie das Handels- und Wirtschaftsrecht, das Bankrecht, das Umweltrecht oder das Medizinrecht, steht einer Disziplinbildung allerdings nicht prinzipiell entgegen. Soll aber Medienrecht mehr als die Summe heteronomer Regelungen sein und den Charakter eines eigenen Rechtsgebiets beanspruchen können, dann muss die Regelungsmaterie von einem übergreifenden, eben disziplinbildenden Regelungskonzept getragen wird. Die Vorstellung von Medienrecht als Rechtsdisziplin setzt nicht anders als etwa die des Handelsrechts, das nach herkömmlicher Auffassung als „Sonderprivatrecht der Kaufleute“⁸ konzipiert ist, einen rechtssystematischen Bezugspunkt sowie übereinstimmende Wertungen und Strukturen voraus.

Den rechtssystematischen Bezugspunkt der rechtlichen Ordnung des Medienwesens und den Ansatzpunkt für das disziplinbildende Verständnis des Medienrechts bildet das Phänomen der Massenkommunikation. Medienrecht ist der Inbegriff rechtlich geordneter Massenkommunikation durch die Massenmedien. Im Zuge der Rechtsentwicklung, die sich insbesondere mit der fortschreitenden technischen Entwicklung im Medienwesen in allen medienrechtlichen Teilgebieten des Öffentlichen Rechts und des Privatrechts ergeben hat, ist die Erkenntnis gewachsen, dass der Massenkommunikation in Abgrenzung zur Individualkommunikation eine Sonderstellung im Prozess der Informations- und Meinungsbildungsfreiheit zukommt.

Massenkommunikation ist ein Phänomen der Lebenswelt; seine Bedeutung erschöpft sich aber nicht im Tatsächlichen. Die Kommunikationsrechte des Grundgesetzes messen der medialen Massenkommunikation durch Presse, Rundfunk und Film eine grundlegende, in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich erwähnte und besonders hervorgehobene rechtliche Bedeutung zu. Massenkommunikation steht nicht nur unter dem Schutz dieser grundgesetzlich verbürgten Freiheitsrechte, Massenkommunikation ist Ausdruck der verfassungsrechtlichen Kommunikationsfreiheit. Es wird noch zu zeigen ein, dass sämtliche Prinzipien, Wertungen und Strukturen des Medienrechts auf dieser Grundlage entwickelt sind und deswegen dem Medienrecht seine disziplinbildende Statur verleihen.⁹

Das Medienrecht gewinnt seinen disziplinbildenden Charakter aus der spezifischen Grundrechtsgebundenheit seines Regelungsgegenstandes, eben der Massenkommunikation, und den aus der Grundrechtsgebundenheit folgenden übereinstimmenden Wertungen und Regelungsstrukturen. Massenkommunikation ist Gebrauchmachen von den verfassungsrechtlich durch die Kommunikationsfreiheitsrechte des Art. 5 GG gewährleisteten und geschützten Grundrechten. Der von

⁷ So insbesondere Petersen, Medienrecht, 4. Auflage 2008, § 1 Rn. 16, 27 ff.; vgl. auch Dörr/Schwartmann, Medienrecht, 2. Auflage 2008, Rn. 25 ff.

⁸ Vgl. dazu nur Canaris, Handelsrecht, 24. Auflage 2006, § 1 I und III zugleich mit kritischen Anmerkungen zur Inhomogenität des geltenden Handelsrechts.

⁹ Ebenso Beater, Medienrecht, 2007, insbesondere Rn. 8 ff. und 13 ff.; Ders. JZ 2005, S. 822 ff.

ihnen gewährleistete Schutz besteht auch dann, wenn - wie regelmäßig - die Massenkommunikation zwischen privaten Akteuren, etwa dem Massenmedienunternehmen und privaten Rezipienten erfolgt. Einer besonderen Begründung oder Rechtfertigung der Geltung der Grundrechte, etwa über die Lehre von der Drittwirkung der Grundrechte,¹⁰ bedarf es dabei nicht. Massenkommunikation über die Massenmedien Presse, Rundfunk und Film steht ohne weiteres unter dem Schutz von Art. 5 GG; mediale Massenkommunikation ist Wahrnehmung der Grundrechte des Art. 5 GG.¹¹

- 10** Den übereinstimmenden Wertungsgrundlagen entsprechen übereinstimmende Sonderregeln und Sonderrechtsbehelfe. Sie sind der spezifischen Situation des Massenkommunikationsgeschehens geschuldet, rechtfertigen medienrechtsspezifische Sonderregeln, die in der allgemeinen Rechtsordnung keine Parallele finden und geben dem Medienrecht seine inhaltliche Struktur. Ohne auf Einzelheiten an dieser Stelle eingehen zu können,¹² sind der medienrechtliche Gegendarstellungsanspruch,¹³ die medienrechtliche Befugnis zur Kurzberichterstattung,¹⁴ die Befugnis der Massenmedien zur Veröffentlichung rechtswidrig erlangter Informationen,¹⁵ der medienrechtliche Rückrufanspruch¹⁶ sowie die medienrechtliche Verbreiterhaftung¹⁷ zu nennen, um nur einzelne Spezifika des Medienrechts hervorzuheben. Jede dieser medienrechtlichen Rechtsschutz- bzw. Rechtsbehelfsregeln ist mit Rücksicht auf die massenmediale Kommunikation und die daraus resultierenden spezifischen Regelungserfordernisse geschaffen worden.
- 11** Die vereinzelt entwickelte Vorstellung des Medienrechts als „Unternehmensrecht“¹⁸ bleibt demgegenüber für die rechtliche Kategoriebildung ohne Bedeutung. Das moderne Massenkommunikationsgeschehen wird allerdings stark beeinflusst, wenn nicht geprägt durch das Auftreten unternehmerisch handelnder Produzenten, Veranstalter und Kommunikatoren; dies trifft für sämtliche Bereiche des Massenkommunikationsgeschehen zu für das Presse- und Rundfunkwesen ebenso wie etwa für das Film- und Multimediawesen. Aber auch dann, wenn nicht unternehmerisch agierende Akteure massenmediale Äußerungen tätigen, wenn politische, karitative oder mäzenatische Massenkommunikation in Rede steht, ergeben sich aus dem Medienrecht die Rahmenbedingungen für die dabei zu beachtenden Freiräume und Grenzen.

¹⁰ Vgl. dazu unter Löffler, Presserecht, 5. Auflage 2006, § 1 Rn. 57 ff.

¹¹ Vgl. dazu näher unter Rn. 166 ff.

¹² Vgl. dazu die insbesondere Ausführungen unter Rn. 1050 ff.

¹³ Vgl. dazu Meyer, in: Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar, 2008, 41. Abschnitt.

¹⁴ Vgl. dazu Held, in: Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar, 2008, 75. Abschnitt Rn. 17 ff.

¹⁵ Vgl. dazu unter Rn. 390.

¹⁶ Vgl. dazu Wanckel, in: Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar, 2008, 47. Abschnitt.

¹⁷ Vgl. dazu unter Rn. 1010 ff.

¹⁸ So Beater, Medienrecht, 2007, Rn. 10 ff.

B. Vom „Recht der Medien“ zum „Medienrecht“

Die rechtliche Ordnung des Medienwesens hat sich ursprünglich als eine Materie entwickelt, in denen die einzelnen Medien je gesondert erfasst wurden. So entwickelte sich zunächst das Presserecht, das mit seiner bis auf die Erfindung der Buchdruckerkunst zurückgehenden Geschichte heute die längste Tradition aufweist.¹⁹ Seit den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts ist parallel zur technischen Entwicklung Rechtsregeln für den Rundfunk entstanden, das sich später in das Hörfunk- und Fernsehrecht aufgegliedert hat.²⁰ Daneben entwickelte sich wiederum selbständig das Filmrecht.²¹ Im Zuge der Weiterentwicklung der Kommunikationstechnik wurden Telekommunikationsdienstleistungen entwickelt;²² die Videotechnik²³ und die (schon wieder überholte) Bildschirmtexttechnik²⁴ begannen sich zu entwickeln; die parallel zu dieser technischen Entwicklung einsetzende Gesetzgebung hat allerdings die rechtliche Segmentierung der Ordnung des Medienwesens noch weiter betrieben. Auch die in den Jahren ab 1984 verabschiedeten sogenannten Mediengesetze der Länder haben weder zu einer umfassenden Ordnung des Medienwesens geführt, noch diese auch nur angestrebt; geregelt wurden in diesen Bestimmungen vor allem die thematisch auf die Einführung des privaten Rundfunks begrenzten Fragen.

Die technische Entwicklung hat zunehmend die Einsicht gefördert, dass die Verbreitungstechnik der verschiedenen Medien keinen sachgerechten Anknüpfungspunkt für die rechtliche Kategoriebildung bildet. So hat beispielsweise das Phänomen der Internetzeitung, nämlich die Verbreitung von Presseartikeln auf elektronischem Wege über das Internet, anschaulich werden lassen, dass im modernen Kommunikationsgeschehen die tradierte Vorstellung über die unterschiedlichen technischen Verbreitungsformen von Presse und Rundfunk nicht ohne

¹⁹ Vgl. Delp, Das gesamte Recht der Publizistik, Loseblatt, 125. Auflage 2005; Groß, Presserecht, 3. Auflage 1999; Löffler, Presserecht, 5. Auflage 2006; Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 5. Auflage 2005. Zur Geschichte des Presserechts vgl. Bullinger in: Löffler, Presserecht, 5. Auflage 2006, Einl. Rn. 1 ff.; Kosyk, Deutsche Presse 1914-1945, 1972; Pross, Deutsche Presse seit 1945, 1965.

²⁰ Vgl. Bausch, Rundfunk in Deutschland, 1980; G. Herrmann, Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1975; Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, 1979; Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, 1981; Reinemann, ZUM 2006, S. 523 ff.

²¹ Vgl. v.Hartlieb/Schwarz, Handbuch des Film-, Fernseh- und Videorechts, 4. Auflage 2004; v.Gamm, Grundfragen des Filmrechts, 1957; Roeber/Jacobi, Handbuch der filmwirtschaftlichen Medien, 1973; Ladeur, in: Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar, 2008, 4. Abschnitt Rn. 144 ff.

²² Zur Entwicklung des Telekommunikationswesens vgl. Ritter, Deutsche Telekommunikationspolitik 1989-2003, 2004; Holznagel/Enaux/Nienhaus, Telekommunikationsrecht, 2. Auflage 2006, S. 11 ff.; Heun, CR 2004, S. 893 ff.

²³ Vgl. dazu unter Rn. 66.

²⁴ Vgl. dazu Bartl, Handbuch Btx-Recht, 1984; Klußmann, Lexikon der Kommunikations- und Informationstechnik, 3. Auflage 2001, S. 821.

weiteres fortgeführt werden können. So wie die hergebrachte Unterscheidung von Presse- und Rundfunkrecht brüchig wurde, sind durch das Aufkommen der Kabel- und Satellitenübertragungstechnik, der Einsatz der Mikroelektronik und Computertechnik²⁵ und das dadurch ermöglichte Zusammenwachsen von Fernmelde- und Datenverarbeitungstechnik²⁶ die verbreitungstechnisch gesetzten Grenzen der klassischen Kommunikationsmedien gesprengt worden. Eine daran orientierte Rechtsgebietsabgrenzung ist deshalb zumindest nicht mehr sachgerecht.²⁷

- 14 Einen bedeutenden Einfluss für die Herausbildung eines übergreifend verstandenen Medienrechts hatte die Zulassung privater Unternehmen als Rundfunkveranstalter. Die Bundesländer haben mit der Verabschiedung neuer Mediengesetze die Rechtsgrundlagen für Rundfunksendungen durch private Träger geschaffen, damit den Startschuss für die Einführung von rein werbefinanzierten Rundfunk- und Fernsehprogrammen gegeben und das bis dahin bestehende Monopol²⁸ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abgeschafft. Da seither für private Unternehmen einschließlich der Presseunternehmen der Zugang zum Rundfunk eröffnet ist, lässt sich eine trennscharfe Unterscheidung von Presse- und Funkmedienunternehmen gerade auch angesichts der tatsächlich zu beobachtenden Verflechtungen²⁹ nicht mehr durchführen.
- 15 Nachdem erkannt wurde, dass weder die Verbreitungstechnik, noch die hergebrachte Unterscheidung der Organisationsformen insbesondere im Print- und Funkmedienbereich eine gesonderte rechtliche Behandlung der einzelnen Medien rechtfertigen, ist das Gemeinsame, das eine rechtssystematische Gesamtkonzeption des Medienrechts Verbindende deutlich geworden: Die rechtliche Ordnung des Phänomens der Massenkommunikation.
- 16 Die rasante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien ist in den letzten Jahren weiter fortgeschritten. Ihre Dynamik war und ist so erheblich, dass von einer „digitalen Revolution“ und von einem neuen „Multimedia-Zeitalter“ gesprochen wird. Die Schlüsseltechnologie dieser neuen Entwicklungsstufe ist die Einführung der Digitaltechnik und die damit ermöglichte elektronische Kommunikation. Die Digitalisierung von Daten erlaubt es, mittels Datenreduktion und Datenkompression die Übertragungskapazitäten und Übertragungs-

²⁵ Vgl. dazu Monopolkommission, Hauptgutachten 1982/83, 1984, S. 177 ff.; Bundesministerium für Forschung und Technologie (Hrsg.), Informationstechnik, 1984, S. 17 ff.; Bundesverband der Deutschen Industrie (Hrsg.), Neue Informations- und Kommunikationstechniken und ihre gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, 1982; Enquete-Kommission, Neue Informations- und Kommunikationstechniken, BT-Drs. 9/2442, S. 14 ff.

²⁶ Der Begriff "Telematik" ist eine Wortschöpfung aus den Begriffen Telekommunikation und Informatik, mit der die technische Zusammenführung beider Bereiche bezeichnet wird; vgl. Maier, ArchPF 2 (1984), S. 132 ff. und Holznagel/Kibele, in: Hoeren/Sieber, Handbuch Multimedia-Recht, Teil 5 Rn. 56.

²⁷ Instrukтив J. Wolf, Medienfreiheit und Medienunternehmen, 1985, S. 39 ff.; Scherer, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, 1985, S. 62 ff.

²⁸ Zu dem tradierten Verbund des rechtlichen Fernmeldemonopols mit dem teils rechtlichen teils faktischen Rundfunkmonopol vgl. nur Harms, AfP 1981, S. 244 ff.

²⁹ Vgl. Media Perspektiven, Basisdaten 2008 – Daten zur Mediensituation in Deutschland.

geschwindigkeiten gegenüber den herkömmlichen analogen Übertragungsformen deutlich zu erhöhen. Die Technik hat zu einer drastischen Veränderung der Medienangebote und zur Entwicklung von Multimedia-Angeboten geführt. Der Vertrieb von Medienprodukten aller Art, von Presse, Rundfunk und Film, kann heute über das Internet erfolgen. Der Vertriebs von Fernsehsendungen wird als pay-per-channel-Abonnement bzw. als pay-per-view- angeboten, entgeltpflichtige Fernsehprogramme sind in kurzen Abständen auf verschiedenen Kanälen verfügbar (sog. near-video-on-demand) und in nicht allzu ferner Zukunft wird sich der Rezipient von einem Videosever ohne zeitliche Vorgaben das von ihm gewünschte Angebot auf sein Empfangsgerät abrufen können (sog. true-video-on-demand).

Die technische Entwicklung hat die herkömmliche Trennung der verschiedenen Medien tendenziell beseitigt und wird voraussichtlich auch die Vielfalt der dafür bisher benötigten verschiedenen Endgeräte aufheben. Das hergebrachte Merkmal der Presse, die Verkörperung von Gedankeninhalten auf bedrucktem Papier, hat seine prägende Kraft verloren, nachdem elektronische Text-, Bild- und Tonspeicher als Medium der „elektronischen Presse“ entdeckt wurden; auch Rundfunkveranstalter verbreiten die Inhalte ihrer Programme längst nicht mehr nur mittels der herkömmlichen terrestrischer Übertragungstechnik, sondern bedienen sich des Internets und vertreiben Ton- und Bilddokumente in CD- und DVD-Formaten.

Die technische Entwicklung führt zur Konvergenz der bisher getrennt operierenden Medien.³⁰ Die fortschreitende Digitalisierung macht es möglich, Telefon, Radio, Fernseher und Computer nicht mehr getrennt nutzen zu müssen, sondern dadurch, dass die Funktionen der Geräte miteinander verbunden werden, gleichsam „mit einer Technik“ zu nutzen. Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie werden weiter konvergieren.³¹ Die Multimedia-Anwendungen mit der Verkoppelung von Daten-, Ton- und Bildkommunikation haben in den letzten Jahren schon erheblich zugenommen und weitere technische Entwicklungen werden das Angebot traditioneller Dienstleistungen erweitern.

Unter Konvergenzbedingungen verliert die tradierte Unterscheidung von Individual- und Massenkommunikation an Trennschärfe.³² Zunehmend zeigen sich fließende Übergänge von individueller zu überindividueller Kommunikation. So werden im Internet Dienste angeboten, die es ermöglichen, Mitteilungen per Mausklick bald an eine bestimmte Einzelperson, bald an einen größeren Personenkreis zu adressieren. Der Personalcomputer ist zum wichtigsten Instrument der Entwicklung der Multimediadienste geworden. Er fungiert längst nicht mehr nur als Datenverarbeitungsgerät, sondern übernimmt immer mehr die Funktionen einer Empfangs-, Verarbeitungs- und Übermittlungsstation für individuelle und massenkommunikative Informationen aller Art. Der Computer ist sowohl techni-

³⁰ Schoch, VVDStRL 57 (1998), S. 158, 172 f.

³¹ Vgl. nur EU-Kommission, Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM (97) 623.

³² Vgl. Degenhart, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 5 I, II, 1999, Rn. 667 ff.; Gersdorf, Der Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation, 1995; Schoch, VVDStRL 57 (1998), S. 158 ff.; Trute, VVDStRL 57 (1998), S. 216 ff.

sches Hilfsmittel für die individuelle Kommunikation via E-Mail, als auch technisches Instrument zur Herstellung von Telekommunikationsverbindungen zwischen Nutzern auf dem ganzen Globus via Internet.

- 20** Die technische Entwicklung nimmt Einfluss auf die inhaltliche Struktur von Kommunikationsvorgängen in einer Weise, dass sich die Massenkommunikation graduell individualisiert und die Individualkommunikation graduell entindividualisiert.³³ Diese Individualisierung und damit die Abschwächung des massenkommunikativen Charakters wird beispielsweise im Rundfunkbereich deutlich. Durch Zielgruppen- und Spartenprogramme sowie durch das Angebot von Zugriffs- und Abrufdiensten nähern sich ehemals massenkommunikative Rundfunkangebote den von Einzelinteressenten gewünschten Kommunikationsinhalten und damit der Individualkommunikation sukzessive an. Teile der herkömmlichen Individualkommunikation weisen eine entgegengesetzte Entwicklungsrichtung hin zu einer zunehmend überindividuellen Kommunikation auf. Solche umwälzende Entwicklungen vollziehen sich beispielsweise bei den hergebrachten Ansagediensten, bei denen zunächst automatisierte Textabrufdienste wie der Bildschirmtext entstanden und später neue, über das Internet global erreichbare, digitale Informationsspeicher verfügbar wurden.
- 21** Die Entwicklung elektronischer Kommunikationsformen sind nicht ohne Einfluss auf die Medienrechtsordnung geblieben. Sie haben nicht nur den Gesetzgeber vor die Aufgabe gestellt, eine den neuen technischen Gegebenheiten und Möglichkeiten von Individual- und Massenkommunikation angemessene rechtliche Ordnung zu schaffen. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion haben sie eine umfängliche rechtspolitische Debatte zu der Frage befördert, ob und inwieweit die Medien analog zur technischen Entwicklung auch rechtlich einem übergreifenden, einheitlichen Regelungsregime unterworfen werden sollten.³⁴
- 22** Die hergebrachte Separierung der Ordnung des Massenkommunikationswesens in das Recht der einzelnen Medien wird infolge der technischen Entwicklung zunehmend überholt.³⁵ Die europäische Medienrechtsordnung hat deshalb die Konsequenz gezogen und im Hinblick auf die Herausforderungen der Konvergenz der Medien³⁶ bereits Ende der 1990er Jahre eine Fortentwicklung der Fernsehrichtlinie zu einer technologieneutralen Inhalte-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste begonnen³⁷ und durch die Verabschiedung der entsprechenden Richtlinie im Dezember 2007 zu einem vorläufigen Höhepunkt geführt.³⁸ Die darin zum Ausdruck kommende übergreifende Konzeption des Medienrechts ist die gebotene Folge der

³³ Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, 1997, S. 16 ff.

³⁴ Vgl. grundlegend Gounalakis, Verhandlungen DJT 2002, Gutachten C; ferner Schoch, JZ 2002, S. 798 ff.; Blaue, ZUM 2005, S. 30 ff.; Hain, K&R 2006, S. 325 ff.

³⁵ So im Ergebnis auch Beater, Medienrecht, 2007, Rn. 47 ff.

³⁶ Vgl. Grünbuch zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologien und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen, KOM (97) 623 endg.

³⁷ Vgl. dazu näher Mückl, DVBl 2006, S. 1201 ff. und unter § 3.

³⁸ Vgl. Richtlinie 2007/65/EG, ABl. L 332 vom 18.12.2007, 27.

technischen Konvergenzentwicklung.³⁹ An die Stelle des „Rechts der Medien“ tritt das „Medienrecht“.

Noch ist nicht ausgemacht, wie das neu entstandene übergreifende Rechtsgebiet „Medienrecht“ dauerhaft oder endgültig beschaffen sein wird. Konzeptionell geht es dabei um die grundsätzliche Frage, ob ein Medienrecht als rechtliche Sonderordnung mit tendenziell hoher Regulierungsdichte nach Art des Rundfunks oder aber als ein nach Art eines medienspezifisch variierten Wirtschafts- oder Unternehmensrecht gestaltet werden soll.⁴⁰ Auch im Regulierungsrecht der Telekommunikation wird die Frage diskutiert, ob es sich dabei um ein transitorisches Übergangsrecht zur Begleitung der Prozesse der Transformation ehemals monopolistisch strukturierter Ausnahmebereiche in eine marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung handelt oder dem Staat eine dauerhafte Sonderaufgabe zur Regulierung der Netzwirtschaft zufällt.⁴¹

Unter dem Aspekt der Disziplinbildung im Recht stellt sich angesichts der gleitenden Übergänge zwischen den verschiedenen Kommunikationsformen und der technisch bedingten Annäherung von Individual- und Massenkommunikation die im Weiteren näher zu verfolgende Frage, ob die Unterscheidung von Individual- und Massenkommunikation als rechtssystematischer Ansatzpunkt für die rechtliche Kategoriebildung weiterhin tauglich ist.

C. Massenkommunikation als Regelungsgegenstand des Medienrechts

Individualkommunikation und Massenkommunikation sind idealtypisch grundlegend verschiedene Phänomene. Die Individualkommunikation ist durch eine Punkt-zu-Punkt-Kommunikationsstruktur oder genauer: durch eine Kommunikation von Individuum zu Individuum gekennzeichnet. Massenkommunikation weist demgegenüber eine Punkt-zu-viele-Kommunikationsstruktur auf, bei der ein Kommunikator Inhalte an ihm individuell nicht bekannte Rezipienten massenhaft verbreitet.

Nach sozialwissenschaftlichem Verständnis wird Massenkommunikation durch folgende Merkmale gekennzeichnet.⁴²

³⁹ Vgl. noch unter Rn. 159.

⁴⁰ Vgl. zu den Gestaltungsoptionen insbesondere Degenhart, K&R 2000, S. 49 ff.; Engel, Medienordnungsrecht, 1996.

⁴¹ Dazu Säcker, in: Berliner Kommentar zum TKG, 2006, Einl. I, Rn. 10 ff. 14; vgl. näher Rn. 455 ff.

⁴² Vgl. dazu Schulz, in: Noelle-Neumann/Schulz/Wilke, Fischer Lexikon, Publizistik, Massenkommunikation, 2002, S. 154, 160 und Scholz, ebd., S. 64; Hunziker, Medien, Kommunikation und Gesellschaft, 1996, S. 5 ff; vgl. auch Löffler/Ricker, Handbuch, 5. Auflage 2005, Kap. 1 Rn. 14 ff.

- (1) Die Kommunikationsinhalte werden an eine dem Kommunikator als Person unbekannte Menge von Rezipienten verbreitet (Anonymitätsmerkmal).
- (2) Massenkommunikationsinhalte sind öffentlich, nämlich in dem Sinn prinzipiell für jedermann zugänglich, dass von ihrem Empfang niemand - jedenfalls nicht absichtlich durch gezielte Maßnahmen - ausgeschlossen ist (Öffentlichkeitsmerkmal).
- (3) Bei den Kommunikatoren handelt es sich typischerweise um komplex aufgebaute Organisationen, während die Empfänger der Kommunikationsinhalte regelmäßig keinen oder nur einen geringen Organisationsgrad aufweisen (Organisationsmerkmal).
- (4) Der Prozess der Massenkommunikation verläuft im Unterschied zur Individualkommunikation einseitig. Die Kommunikatoren gestalten den Kommunikationsprozess aktiv, während die Empfänger mehr oder weniger passiv lediglich rezipieren. Ein Rollentausch zwischen Kommunikatoren und Rezipienten findet nicht statt (Linearitätsmerkmal⁴³).

27 Diese Eigenarten der Massenkommunikation bildeten in historischer Perspektive die Ursache und den Anlass für die Schaffung medienrechtlicher Regelungen, die für die Individualkommunikation nicht bestehen. Es entspricht historischer Erfahrung, dass Massenkommunikation mittels Massenmedien aufgrund ihrer Eigenarten ein Potential von Chancen und Risiken für die Verwirklichung der verfassungsrechtlich verbürgten Informations- und Kommunikationsfreiheit enthält. Deshalb erscheint es nicht hinnehmbar, Massenkommunikation als rechtlich ungeordnetes Geschehen dem Belieben von Kommunikatoren und Rezipienten zu überlassen. Unbeschadet der mit der technischen Entwicklung einhergehenden Verschränkung von Individual- und Massenkommunikation hat diese Erkenntnis ihre Berechtigung und Überzeugungskraft nicht eingebüßt. Auch unter Berücksichtigung der modernen Entwicklungen des Kommunikationsgeschehens bleibt die Massenkommunikation der Regelungsgegenstand des Medienrechts.⁴⁴

28 Massenkommunikation ermöglicht es in besonderer Weise, Vorgänge in Staat und Gesellschaft, in Wirtschaft und Politik und allen sonstigen Lebensbereichen einem breiten Publikum zu vermitteln und transparent zu machen. Massenmedien kommt eine herausragende Bedeutung für die Verwirklichung des Grundrechts der Informationsfreiheit in Art. 5 Abs. 1 GG zu, sich aus allgemein zugänglichen Quellen unterrichten zu können. Allzu häufig bestehen faktische Grenzen für eine unmittelbare Unterrichtung an der Quelle der Information, so dass die Massenmedien die weitaus wichtigsten allgemein zugänglichen Informationsquellen darstel-

⁴³ So jetzt auch Art 1e) der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste; vgl. dazu bei Rn. 159 ff. Vgl.a. § 2 Abs. 1 Satz 1 RStV für den Rundfunkbegriff in der Fassung des 12. RÄStV.

⁴⁴ Zum Verständnis der Massenkommunikation als disziplinbildendem Gesichtspunkt vgl. a. J. Wolf, Medienfreiheit und Medienunternehmen, 1985, S. 49 ff.; Hoffmann-Riem, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage 1994, S. 206 ff.; Paschke, ZUM 1990, S. 209, 212; Löffler, Presserecht, 5. Auflage 2006, Einleitung Rn. 9 f.; Kübler, Medien, Menschenrecht und Demokratie, 2008, S. 3 ff.

len, indem sie informieren, kontrollieren und meinungsbildend tätig sind.⁴⁵ Die Massenmedien erfüllen deshalb eine "öffentliche Aufgabe".⁴⁶ Dieses, in der historischen Rückschau keineswegs selbstverständliche Verständnis, ist heute für die wichtigsten Massenmedien gesetzlich verbürgt. Die Landespressegesetze⁴⁷ sehen entsprechende Normierungen für die Presse und für Hörfunk und Fernsehen vor. Inhaltlich übereinstimmend enthalten die Landesmediengesetze, zwischen den Bundesländern abgeschlossene Staatsverträge oder auch die Satzungen der Rundfunkanstalten entsprechende Festlegungen.

In diesen Bestimmungen kommt eine grundsätzlich bedeutsame Wertentscheidung für die Massenkommunikation und damit auch für die Tätigkeit der Massenmedien zum Ausdruck. Sie bringt eine auf das Bismarck'sche Reichspressegesetz zurückgehende freiheitliche Konzeption des Medienrechts zum Ausdruck. Diese Konzeption wendet sich ebenso gegen ein auf Ruhe und Ordnung im Staat vor Störungen durch "gefährliche Druckschriften" bedachtes polizeirechtliches Verständnis obrigkeitsstaatlicher Denkart wie gegen ein durch staatliche Organisation gelenktes Medienwesen nationalsozialistischer Prägung.⁴⁸ Die Massenmedien sind durch die gesetzliche Anerkennung ihrer öffentlichen Aufgabe zum Mitträger unserer freiheitlich demokratischen Gesellschaftsordnung geworden.

Die Sonderstellung der Massenmedien im Kommunikationsprozess ist empirisch unabweisbar und dementsprechend auch verfassungsrechtlich verbürgt.⁴⁹ Die Rechtsprechung des BVerfGs hat insbesondere der Presse und dem Rundfunk übereinstimmend eine schlechthin konstituierende Bedeutung für die Freiheit demokratischer Staatsordnung zuerkannt,⁵⁰ ihnen eine institutionelle verfassungsrechtliche Garantie eingeräumt⁵¹ und zugleich bescheinigt, Massenmedien seien "das wichtigste Instrument der Bildung der öffentlichen Meinung".⁵² Presse und Rundfunk - so heißt es schon im ersten Fernsehurteil von 1961 - gehören zu den "unentbehrlichen modernen Kommunikationsmitteln, durch die Einfluss auf die öffentliche Meinung genommen und diese öffentliche Meinung mitgebildet wird".⁵³ Die Möglichkeit, das Grundrecht der Informationsfreiheit tatsächlich zu verwirklichen, stellt sich nicht von selbst ein, sondern bedarf entsprechender rechtlicher, medienrechtlicher Gewährleistungsregeln. Die Zuerkennung eines In-

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 12, S. 113, 125; 20, S. 205 ff.; 50, S. 234, 239; vgl. auch Studienkreis für Presserecht und Pressefreiheit, NJW 1964, S. 2291; Löffler, NJW 1964, S. 2278 ff.; Schulz, in: Paschke/Berlit/Meyer, Hamburger Kommentar, 2008, 5. Abschnitt Rn. 6, 34.

⁴⁶ Vgl. dazu nur BVerfGE 12, S. 205, 260; 20, S. 162, 175; Löffler/Ricker, Handbuch, 5. Auflage 2005, Kap. 3 Rn. 1 ff.; näher dazu Rn. 212 ff. und 340 ff.

⁴⁷ Eine Ausnahme macht lediglich Hessen, wo eine entsprechende Bestimmung fehlt.

⁴⁸ Vgl. dazu hervorragend Löffler/Ricker, Handbuch, 5. Auflage 2005, Kap. 3 Rn. 6 ff.

⁴⁹ Dazu näher Rn. 210 ff.

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 7, S. 198, 208; 10, S. 118, 121; 12, S. 205, 259 ff.; 20, S. 162, 174 ff.

⁵¹ So wie BVerfGE 10, S. 118, 128; 20, S. 162, 174; zu Grundlagen und Auswirkungen der institutionellen Sicht vgl. Bullinger, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 2. Auflage 2002, Bd. VI, § 142 Rn. 34 ff.

⁵² BVerfGE 12, S. 113, 125; 20, S. 205 ff.; 50, S. 234, 239.

⁵³ BVerfGE 12, S. 205, 260 – Deutschland-Fernsehen.

formationsanspruchs gegenüber Behörden (§§ 4, 25 LPG) und die Zuerkennung eines Interessenwahrnehmungsrechts bei ehrverletzenden Delikten (§ 193 StGB), der Tendenzschutz nach dem Betriebsverfassungsrecht (§ 118 BetrVG), das Zeugnisverweigerungsrecht für Angehörige von Presse und Rundfunk sowie die Beschränkung der Durchsuchungs- und Beschlagnahmefugnisse der Strafverfolgungsbehörden sind Beispiele für zentrale gesetzlichen Vorkehrungen, mit denen die Rechtsordnung die Verwirklichung von Informationsfreiheit durch Massenmedien zu gewährleisten sucht.

- 31** Der fördernde Beitrag, den die Massenmedien für die Grundrechtsverwirklichung zu leisten vermögen, stellt den einen Rechtfertigungsgrund für die rechtliche Sonderstellung der Massenmedien im rechtlich geordneten Kommunikationsprozess dar. Als Kommunikationsform, die den Adressaten wesentlich zum bloßen Empfänger, zum sogenannten Rezipienten der dargebotenen Information stempelt, über deren Inhalt und Tendenz allein der sog. Kommunikator entscheidet,⁵⁴ birgt Massenkommunikation aber auch Risiken für die Verwirklichung der Informationsfreiheit. Daraus folgt ein weiterer Legitimationsaspekt für die Medienrechtsordnung: Zwar ist die einst verbreitete Vorstellung eines grenzenlosen Einfluss- oder Manipulationspotentials der Massenmedien durch die Medienwirkungsforschung inzwischen deutlich relativiert. Unbestritten kommt den Massenmedien aber eine Sonderstellung für die Meinungsbildung zu.⁵⁵ Vor allem die „Faktormedien“ wie Presse- und Funkmedien sind Mittel der Massenkommunikation, die Wirkungen in allen Lebensbereichen entfalten, sich nicht nur auf Entwicklungen im Staatswesen und das Zeitgeschehen, sondern auch auf Entwicklungen im gesellschaftlichen Leben beziehen und nicht zuletzt selbst den Freizeit- und Erholungsbereich beeinflussen.⁵⁶ Massenmedien können insbesondere den Wertehaushalt und das Wertebewusstsein, das Orientierungs- und Qualifikationswissen, die gesellschaftlichen Stereotypen, die Plausibilitätsstrukturen sowie Inhalt und Umfang wahrgenommener Bedürfnisse und damit die soziale Wirklichkeitskonstruktion beeinflussen.⁵⁷ Wegen dieser Wirkungen und wegen der Möglichkeit des Massenmedienanbieters zur einseitigen Auswahl und Steuerung der übermittelten Informationen besteht ein spezifischer Bedarf für eine rechtliche Ordnung des Massenkommunikationswesens. Die verfassungsrechtlich gebotenen Regelungen zur Vielfalt- und Ausgewogenheitspflege sind typisches Korrelat der Bedeutung des Rundfunks als massenkommunikationstypischer Faktor der Meinungsbildung. Ebenso finden beispielsweise die einfachrechtlichen Bestimmungen

⁵⁴ Zur Struktur des Massenkommunikationsprozesses Schulz, in: Noelle-Neumann/Schulz/Wilke, Fischer Lexikon, Publizistik, Massenkommunikation, 2002, S. 154 ff.

⁵⁵ Vgl. Kepplinger, in: Noelle-Neumann/Schulz/Wilke, Fischer Lexikon, a.a.O. S. 360 ff.; Hunziker, Medien, Kommunikation und Gesellschaft, 1996, S. 22 ff., 72 ff.

⁵⁶ Vgl. nur BVerfGE 35, S. 222; 57, S. 319; 59, S. 258.

⁵⁷ So Hoffmann-Riem/Schulz, Hamburger Medienrecht, S. 31 unter Bezugnahme auf Erkenntnisse der Medienwirkungsforschung; vgl. W. Schulz (Hrsg.) – Deutsche Forschungsgemeinschaft, Medienwirkungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986; Schenk (Hrsg.), Medienwirkungsforschung, 1987; Groebel/Winterhoff-Spurk (Hrsg.), Empirische Medienpsychologie, 1989.

für die Presse sowie die entsprechenden Regelungen für den Rundfunk über publizistische Sorgfalts- und Wahrheitsanforderungen bzw. über den Gegendarstellungsanspruch des von der Medienberichterstattung Betroffenen ihre Legitimation in der in weite Lebensbereiche hineinreichenden Wirkung massenmedialer Berichterstattung.

Medienrecht bezeichnet keine nur pragmatisch-perspektivische Zusammenstellung heterogener, systemflüchtiger Normen aus unterschiedlichen Rechtsgebieten.⁵⁸ Der Bezug zum Phänomen Massenkommunikation stellt vielmehr den für die wissenschaftliche Kategoriebildung fruchtbaren und verständnisleitenden Kristallisationskern dar. 32

Der Rechtsbegriff des Medienrechts ist funktional durch die von den Chancen und Gefahren des Massenkommunikationswesens herrührenden spezifischen Regelungsbedürfnisse geprägt. Diese resultieren nicht aus den Eigenarten der jeweiligen Kommunikationsmedien, sondern werden durch die Struktur- und Wirkungseigenarten der Massenkommunikation bestimmt. Der Rechtsbegriff des Medienrechts erschöpft sich deshalb nicht in einem Verständnis des Medienrechts als Summe derjenigen rechtlichen Normen, die für das Medienwesen Bedeutung haben.⁵⁹ Ebenso wenig wird den medienübergreifend bestehenden Regelungsaufgaben ein Verständnis gerecht, das Medienrecht als (systemflüchtigen) Oberbegriff eines je gesondert konzipierten Presse-, Rundfunk- und Filmrechts erfasst.⁶⁰ 33

Mit der Anerkennung des Medienrechts als einem disziplinbildenden Rechtsbegriff ist noch keine allgemein akzeptierte Regelungskonzeption mitgedacht, wohl aber der spezifisch rechtliche Regelungsgegenstand, die Massenkommunikation bezeichnet. Dies unterscheidet das so verstandene Medienrecht von einem "Äußerungsrecht", bei dem die sinnliche Äußerung und Wahrnehmbarmachung von Kommunikationsinhalten schlechthin für die rechtliche Begriffs- und Disziplinbildung herangezogen wird.⁶¹ Die Äußerung als solche stellt die Rechtsordnung allerdings nicht vor Regelungsaufgaben, die nicht schon mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen insbesondere des Persönlichkeits- und Ehrenschatzes im Zivil- und Strafrecht zu bewältigen wäre. Insbesondere die Äußerungen im Rahmen der Individualkommunikation begründen auch dann keinen spezifisch medienrechtlichen Regelungsbedarf, wenn sie massenhaft abgewickelt wird bzw. publizistische mit nicht-publizistischen Kommunikationsleistungen in einem (integrierten) Übertragungsnetz übermittelt werden. Die etwa durch Telefone oder Telefax vermittelte Individualkommunikation gehört daher nicht zum Gegenstand des Medienrechts. 34

⁵⁸ So Branahl, Medienrecht, 5. Auflage 2006, S. 13.

⁵⁹ In diesem Sinn Bamberger, Einführung in das Medienrecht, 1986, S. 23.

⁶⁰ So Wenzel, in: Münchener Rechtslexikon, Bd. 2, Stichwort: Medienrecht.

⁶¹ Wenzel, Handbuch, 5. Auflage 2003, insbesondere Einleitung, Rn. 18 ff.; vgl. auch Sieber, NJW 1989, 2569 ff., der den noch weniger konturierten Begriff "Informationsrecht" zu etablieren versuchte.

- 35** Erhebliche Ordnungsprobleme stellen sich für elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, die insbesondere über das Internet zugänglich sind.⁶² Die Entscheidung darüber, ob auch sie den „Faktormedien“ zuzuordnen sind oder bloße „Forummedien“ darstellen, denen grundsätzlich keine massenmedientypische Wirkung für die Bildung der öffentlichen Meinung zukommt, zieht weit reichende Konsequenzen für die rechtliche Regulierung dieser Kommunikationsmittel nach sich. Zwar besteht Einigkeit darüber, dass sich die elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste funktionell vom Rundfunk unterscheiden, weil sie gerade nicht ein Gesamtprogramm darbieten, das nach einem zeitlichen Schema abläuft und das Publikum gesamthaft an sich zu binden versucht. Dennoch ist damit nicht notwendig entschieden, dass diese Dienste aus dem Medienrecht und dem damit geschaffenen Ordnungsrahmen auszusondern sind und ihnen ein rechtsfreier Raum zu beliebigen Äußerungen und Informationsangeboten eröffnet ist. Anbieter elektronischer Informations- und Kommunikationsdienste halten zum individuellen Abruf bestimmte Informationsangebote massenhaft vor. Sie stehen funktionell im Zwischenbereich von klassischen Rundfunk und traditioneller individueller Telekommunikation. Die Rechtsordnung hat darüber zu entscheiden, ob und inwieweit auch diese Dienste einen massenkommunikativen Charakter haben und sie bzw. deren Anbieter deshalb medienrechtlichen Regelungen zu unterwerfen sind. Der deutsche Gesetzgeber hat für elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit es sich nicht um Telekommunikationsdienste i.S.d. § 3 Nr. 24 TKG oder um Rundfunk handelt, mit der Verabschiedung des Telemediengesetzes (TMG) einen Regelungsrahmen geschaffen, der insbesondere die wirtschafts- und datenschutzbezogenen Vorschriften für Telemedien enthält.⁶³

D. Massen- und Individualkommunikation

I. Eigenarten und Erscheinungsformen

- 36** Informations- und Kommunikationsdienste sind heute vielfach digitalisierte Informationsangebote, die auf elektronischem Wege netzvermittelt und zeitbeliebig in einer Weise in Anspruch genommen werden können, dass die verschiedenen Arten von Informationen in Texten, Bildern, Graphiken und Tönen einzeln oder auch kombiniert empfangen und – vielfach auch interaktiv – genutzt werden. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass die Verbreitung und der Empfang von Informationen ungeachtet ihrer massenhaften Verfügbarkeit für jeden einzelnen individuell möglich werden. Multimediadienste sind gekennzeichnet durch eine Individualisierung überindividueller Kommunikation. Die scharf konturierten Abgrenzungen herkömmlicher Individual- und Massenkommunikation erodieren unter den Bedingungen der Digitalisierung und der damit einhergehenden Konvergenz von Te-

⁶² Zu Begriff und Eigenarten der Informations- und Kommunikationsdienste (früher sog. Multimediadienste) vgl. noch Rn. 72 ff.

⁶³ Vgl. dazu unter Rn. 1019 ff., 1348 ff., 1363 ff.

lekommunikations- und Computertechnik zu fließenden Übergängen. Die Gegensätze von Massen- und Individualkommunikation verlieren sich in gleitenden Übergängen.⁶⁴

Mittels globaler Telekommunikationsdienste und geeigneter Computertechnik 37 bieten Vermittlungsnetze wie das Internet jedem beliebigen Nutzer die Möglichkeit, an einem weltumspannenden Informationsverbund teilzunehmen und zu dem Informationsverbund hinzuzutreten, indem sich der Nutzer mit seinem Rechner über einen der vorhandenen Knotenpunkte in das Netz einloggt. Ein weltweit einheitliches Adressierungsschema ermöglicht es, dass nahezu beliebige Datenpakete ihre Empfänger durch die Telekommunikationsnetze über zwischen-geschaltete Vermittlungsrechner hindurch finden. Durch die digitale Verfügbarkeit aller Daten können im Internet in sekundenschnelle Verbindungen zwischen praktisch unbegrenzt vielen lokalen und regionalen Netzen hergestellt werden, die sämtliche Teilnehmer in einem „global village“ einer virtuellen Cyberwelt versammeln.

Die aus dem Zusammenwachsen der Telekommunikations- und Computertechnik 38 entstandenen Dienste eröffnen eine breite Palette von Möglichkeiten des Informationsaustauschs, welche die Teilnehmer am Kommunikationsgeschehen in vielfältigsten Formen und Varianten der Individual- und Massenkommunikation miteinander in Verbindung bringt. Die Anwendungsmöglichkeiten des mit der Digitalisierung und Kompression der Übertragungssignale einhergehenden Entwicklungsprozesses sind noch nicht endgültig abzusehen. Schon heute aber bietet die Multimediatechnik vielfältige Möglichkeiten sowohl für die Massenkommunikation, für die überindividuelle Kommunikation etwa in Unternehmen und Behörden, als auch für die Individualkommunikation. Im Zuge der fortschreitenden Konvergenz von Telekommunikations- und Computertechnik sind neue Kommunikationsangebote verfügbar und werden weiter entwickelt werden. Diese Entwicklung betrifft sowohl den Bereich der herkömmlichen massenkommunikativen Angebote insbesondere im Rundfunk, als auch die Möglichkeiten der Individualkommunikation.

Das Phänomen der Konvergenz⁶⁵ lässt sich nicht auf die technische Ebene be- 39 schränken.⁶⁶ Auf dieser technischen Ebene geht es um eine Konvergenz der Informationstechnologien und in der Folge auch um eine Konvergenz von Infrastrukturen wie Telekommunikationsnetzen auf der Angebotsseite und den Empfangsgeräten auf der Seite der Nutzer.⁶⁷ Mit diesem technischen Phänomen geht eine Konvergenz der Dienstangebote einher. Schon bisher bekannte Angebote

⁶⁴ Vgl. Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, BT-Drs. 16/11570, S. 6 f.

⁶⁵ So die seit dem Grünbuch der EU-Kommission „zur Konvergenz der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie und ihren ordnungspolitischen Auswirkungen“, KOM (97) 623 allgemein verwendete Bezeichnung für das Zusammenwachsen der Medien.

⁶⁶ Zu den verschiedenen Formen der Konvergenz vgl. Hoffmann-Riem/Schulz/Held, Konvergenz und Regulierung, 2000, S. 19 ff.

⁶⁷ Vgl. Medien- und Kommunikationsbericht der Bundesregierung 2008, BT-Drs. 16/11570, S. 4 ff.

konvergieren und neue Dienstangebote entstehen, so etwa wenn das klassische Fernsehen via Internet um interaktive Angebote erweitert wird (enhanced TV).⁶⁸ Erwartet wird schließlich auch eine Konvergenz des Nutzungsverhaltens, das sich voraussichtlich in einer Verschiebung des Verhältnisses von Online- und Rundfunknutzungsverhalten niederschlagen wird.⁶⁹

40 Das Angebot von Onlinediensten im Rundfunkbereich hat sich unter den Bedingungen technischer Konvergenz bereits spürbar erweitert und lässt in näherer Zukunft weitere Neuerungen erwarten. Zu nennen sind insofern die Möglichkeiten des pay-per-channel, insbesondere bestimmte Spartenprogramme über bestimmte Kanäle zu vertreiben, oder die des pay-per-view, die es dem Teilnehmer erlauben, das Abspielen ausgewählter Filme, gegebenenfalls spezialisiert für bestimmte Zielgruppen gegen Entgelt in Anspruch nehmen zu können. Zugriffsdienste werden es möglich machen, dass die Teilnehmer bestimmte Filme, die wiederholt und im Wechsel ausgestrahlt werden, über ihre Fernsehgeräte betrachten können (near-video-on-demand-Dienste). Noch weiter entwickelte Abrufdienste werden es erlauben, dass jeder Teilnehmer einzelne Sendungen oder Sendefolgen voraussichtlich gegen Entgelt aus einem elektronischen Datenspeicher auf den eigenen Bildschirm des Fernsehgerätes oder Personalcomputer holen kann (true-video-on-demand). An der Linearität der angebotenen Dienste ändert dies solange nichts, als das (in Programmschleifen) zur Verfügung gestellte Angebot immer nur gleichzeitig für alle Rezipienten empfangbar ist.⁷⁰

41 Andere Onlinedienste lassen sich als technische Weiterentwicklungen der Individualkommunikation einstufen. Hierzu gehören in erster Linie die Sprach-, Bildtelefon- und Mailboxdienste. Elektronische Post (E-Mail), das Fernkopieren von Daten und der Zugriff und das Arbeiten auf entfernt stehenden Rechnern gehören längst zu den weit verbreiteten Anwendungen des individuell-privaten, gewerblichen oder wissenschaftlichen Informationsaustauschs auf digitaler Basis. Zu nennen sind auch die über das Internet erreichbaren Chat-Rooms und der Zugang zu den Homepages von kommerziellen oder nichtkommerziellen Kommunikatoren. Teleshopping und Telebanking stellen Dienste dar, die schon heute zunehmende Verbreitung gefunden haben. In neuerer Zeit haben Foren und Blogging-Dienste ebenso an Bedeutung gewonnen wie Dienste, welche sog. User-Generated-Content anbieten.⁷¹

42 Die elektronischen Informations- und Kommunikationsangebote führen zur Vermischung der hergebrachten Kommunikationsstrukturen. Die Punkt-an-viele-Kommunikationsstruktur der „klassischen“ Massenmedien nähert sich im Zeitalter der Digitalisierung einer Punkt-zu-Punkt-Struktur an, die es dem Nutzer von Multimedadiensten erlaubt, selbst für eine breite Öffentlichkeit bestimmte Informationsangebote individuell abzurufen. Wird der Fernseher eines Tages zum Multimedia-Home-Center entwickelt sein, ermöglicht dieser über Set-Top-Box und Server eine solche Menge von digitalisierten Daten zu empfangen, mit denen so-

⁶⁸ Zerdieck, u.a., Internet-Ökonomie, S. 236 ff.

⁶⁹ Vgl. Hoffmann-Riem/Schulz/Held, a.a.O., S. 23 ff.

⁷⁰ Vgl. Schulz, EuzW 2008, S. 107, 109 f.

⁷¹ Dazu mehr unter Rn. 108 ff.

wohl der individuelle Abruf von interaktiven Fernsehprogrammen, Filmen, Nachrichten- und Informationssendungen, als auch der Teleeinkauf mittels Telecash oder aber (bildunterstütztes) Telefonieren erfolgen können.

Die Eigenart dieser Multimediadienste besteht zusammengefasst darin, dass sie im Zwischenbereich zwischen Medien der Massenkommunikation nach Art des Rundfunks und Fernsehens und der medienvermittelten Individualkommunikation nach Art des Telefon-Ferngesprächs angesiedelt sind. Multimediadienste sind funktionell weder massenkommunikativer Rundfunk noch reine Individualkommunikation. Sie ermöglichen vielmehr – wie es *Bullinger/Mestmäcker* formuliert haben –, „im Zwischenbereich zwischen Rundfunk und individueller Telekommunikation jedermann, jederzeit Informationen für jedermann zu individueller Auswahl anzubieten oder aufzusuchen und dabei mehrere technische oder inhaltliche Mittel überindividuell wie individueller Kommunikation zu verknüpfen oder im Wechsel zu nutzen“⁷². 43

II. Fortdauernde Bedeutung der Unterscheidung von Massen- und Individualkommunikation

Die Unterscheidung der Massen- von der Individualkommunikation ist im Multimediazeitalter trotz aller Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der Kommunikationsformen mit fortschreitender Konvergenz der Kommunikationstechnik nicht obsolet geworden. Der Mediengesetzgeber behält auch unter modernen Konvergenzbedingungen die Aufgabe, eine medienrechtliche Rahmenordnung für die Verwirklichung der verfassungsrechtlich verbürgten Informationsfreiheit zu schaffen und dabei der Sonderstellung der Massenkommunikation im Kommunikationsgeschehen Rechnung zu tragen. Mag auch die Abgrenzung zwischen Massen- und Individualkommunikation im einzelnen schwierig sein bzw. in den Randzonen verschwimmen, so berührt dies nicht die Erkenntnis, dass sich Massenkommunikation wegen der redaktionellen Gestaltung von Informationen zur Meinungsbildung von der rein individuellen Meinungsäußerung grundlegend unterscheidet und im Hinblick auf die damit möglichen Auswirkungen auf die Freiheit der Meinungsbildung besonderer rechtlicher Aufmerksamkeit bedarf. Presseerzeugnisse bleiben auch dann Produkte der Massenkommunikation, wenn sie auf elektronischem Wege individuell abgerufen werden können. Rundfunkmäßig aufbereitete Programme leisten auch dann einen Beitrag zur Massenkommunikation, wenn der Zugang zu ihnen über elektronische Verteil- oder Abrufdienste erfolgt. Jeweils hat die rechtliche Ordnung nicht den Verbreitungstechniken, sondern den Inhalten Rechnung zu tragen. 44

Die Sonderstellung der Massenkommunikation hat konzeptionell auch der Multimedia- bzw. Onlinedienste-Gesetzgebung in Deutschland zugrunde gelegen. Die Abgrenzung der Mediendienste von den Telediensten, die der Gesetzgeber in den – nunmehr durch das Telemediengesetz (TMG) ersetzten – Regeln der §§ 2, 23 MDStV und § 2 TDG getroffen hatte, entspricht konzeptionell der Unterscheidung 45

⁷² Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, 1997, S. 31.

von Individual- und Massenkommunikation.⁷³ Die Kritik, die gegenüber dieser Konzeption der Multimedia-Gesetzgebung geäußert wurde und zur Schaffung des Telemediengesetzes (TMG) geführt hat, galt in erster Linie kompetenzrechtlichen Abgrenzungsfragen⁷⁴ und nicht der Unterscheidung von Individual- und Massenkommunikation als Anknüpfungspunkt medienrechtlicher Regelungen. Während die Länder die Gesetzgebungskompetenz für Multimediafragen für sich beanspruchten und dafür sowohl auf die Dynamik des Rundfunkbegriffs als auch auf die fehlende Kompetenz des Bundes zur Regelung von Telekommunikationsinhalten verwiesen,⁷⁵ stützte der Bund seine Gesetzgebung im Multimediabereich auf seine Gesetzgebungskompetenz für die Telekommunikation nach Art. 73 Nr. 7 GG hin.⁷⁶

- 46 Der seinerzeit gefundene Weg, die Zuständigkeit zur Multimedia-Gesetzgebung in einen der Landeskompetenz zugewiesenen Bereich für Mediendienste und einen der Bundeskompetenz unterstellten Regelungskomplex der Teledienste aufzuteilen, beruhte anerkanntermaßen auf einem politischen Kompromiss und konnte nicht ohne Kritiker bleiben. In der Folge umfänglicher Diskussionen und Vorschläge,⁷⁷ im Interesse der Förderung der Verbreitung von Informations- und Kommunikationsdienste ein „einheitliches Medienordnungsrecht“⁷⁸ oder zumindest ein umfassendes „Multimediasgesetz“⁷⁹ zu schaffen, konnten mit dem Telemediengesetz (TMG) die kompetenzrechtlichen Bedenken gegen eine einheitliche (bundes-)gesetzliche Regelung überwunden werden. Bund und Länder haben sich darauf verständigt, dass der Bund den wirtschaftlichen Handlungsrahmen für den gesamten Bereich der Informations- und Kommunikationsdienste einschließlich des Datenschutzes regelt und die Länder die inhaltsbezogenen Regelungen treffen.⁸⁰ Die sachliche Berechtigung der Unterscheidung zwischen Individual- und Massenkommunikation ist durch das Telemediengesetz (TMG) an keiner Stelle in Frage gestellt worden. In der Gesetzesbegründung ist ausdrücklich bekräftigt worden, dass nicht die Verbreitungstechnik oder -art, sondern insbesondere hinsichtlich der Regelungsdichte die „unterschiedliche Funktion für die Meinungsbildung“⁸¹ und damit die Gestaltung und Aufbereitung der Inhalte des Informations-

⁷³ Vgl. Spindler, in: Roßnagel, Recht der Multimediadienste, Teil 2, § 2 TDG Rn. 10, 25 ff.; Gounalakis/Rhode, CR 1998, S. 490.

⁷⁴ Vgl. Degenhardt, ZUM 1998, S. 340 ff.; Hochstein, NJW 1997, S. 2979; Jarass, AfP 1998, S. 134 ff.

⁷⁵ Kröger/Moos, ZUM 1997, S. 470 f.

⁷⁶ So insbesondere Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, 1997; vgl. auch Engel-Flehsig, ZUM 1997, S. 233.

⁷⁷ Vgl. grundlegend Gounalakis, Verhandlungen DJT 2002, Gutachten C und Schoch, JZ 2002, S. 798 ff.

⁷⁸ So die Empfehlung des Rat für Forschung, Technologie und Innovation, 1995, 25, E 13; vgl. dazu Rüttgers, CuR 1996, S. 51 ff.; vgl. auch Bericht des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technologiefolgenabschätzung des Deutschen Bundestages „Multimedia“, BT-Drs. 13/2475, S. 16 ff..

⁷⁹ So die Eckwerte des Bundesgesetzgebers für ein Multimedia-Gesetz vom 2.5.1996.

⁸⁰ Vgl. Schmitz, K&R 2007, S. 135 ff.; Hoeren, NJW 2006, S. 801 ff.

⁸¹ Vgl. RegE zum TMG, BT-Drs. 16/3135, S. 17.



<http://www.springer.com/978-3-540-49087-6>

Medienrecht

Paschke, M.

2009, XXI, 526 S., Softcover

ISBN: 978-3-540-49087-6