

## Stellungnahme

### zum 12. Rundfunkänderungsstaatvertrag in der Version vom 12. Juni 2008 – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag

31. Juli 2008

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.100 Unternehmen, davon 900 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software, IT-Services und Telekommunikationsdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für bessere ordnungspolitische Rahmenbedingungen, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik ein.

Der Entwurf des 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrages liegt in seiner Fassung vom 12. Juni seit dem 17. Juni der Öffentlichkeit vor. BITKOM hatte eine frühere Entwurfsfassung bereits mit seiner Stellungnahme vom 5. Juni 2008<sup>1</sup> umfassend kommentiert. Die am 17. Juni veröffentlichte Fassung enthält jedoch Änderungen, die eine nochmalige Kommentierung erforderlich machen. Dies betrifft insbesondere die Ausgestaltung des Rundfunkbegriffs sowie spezifische Aspekte des Funktionsauftrages. BITKOM nimmt daher – auch im Hinblick auf die mündliche Anhörung am 5. August 2008 – die Gelegenheit wahr, diese Aspekte nochmals vertiefend bzw. ergänzend zu kommentieren.

Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation und  
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A  
10117 Berlin-Mitte  
Tel. +49. 30. 27576-0  
Fax +49. 30. 27576-400  
bitkom@bitkom.org  
www.bitkom.org

#### **Ansprechpartner**

Dr. Guido Brinkel  
Bereichsleiter Medienpolitik  
Tel. +49. 30. 27576-221  
Fax +49. 30. 27576-51-221  
g.brinkel@bitkom.org

#### **Präsident**

Prof. Dr. Dr. h. c. mult.  
August-Wilhelm Scheer

#### **Hauptgeschäftsführer**

Dr. Bernhard Rohleder

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter:

[http://www.bitkom.org/files/documents/080605\\_BITKOM\\_Stellungnahme\\_Entwurf\\_12\\_RfAeStV.pdf](http://www.bitkom.org/files/documents/080605_BITKOM_Stellungnahme_Entwurf_12_RfAeStV.pdf)

## Stellungnahme

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag

Seite 2

Inhalt	Seite
<b>1 Rundfunkbegriff.....</b>	<b>3</b>
1.1 <b>Technische Orientierung des Rundfunkbegriffs nach § 2 Abs. 1 S. 1 RfStV-E .....</b>	<b>3</b>
1.1.1 Anknüpfung an rein technische Kriterien .....	3
1.1.2 Kriterium der Linearität präzisieren .....	4
1.1.3 Kriterium Sendeplan .....	4
1.2 <b>Meinungsbildungsrelevanz als notwendiges zusätzliches Kriterium.....</b>	<b>5</b>
1.2.1 Unterschiedlicher Regelungsgehalt von AVMS-RL und RfStV .....	5
1.2.2 Unvollständige Inbezugnahme der Vorgaben der AVMS-Richtlinie .....	5
1.2.3 Fazit: Faktische Ausdehnung der Rundfunkregulierung .....	6
1.2.4 Alternativer Formulierungsvorschlag.....	6
1.3 <b>Systematik der Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 3 RfStV-E .....</b>	<b>7</b>
1.3.1 Bloße Rechtsfolgenverweisung.....	7
1.3.2 Nicht gerechtfertigte Einschränkung auf Internetangebote .....	8
1.3.3 Formulierungsvorschlag .....	8
1.4 <b>Kategorien der Ausnahmeregelung nach § 2 Abs. 3 RfStV-E .....</b>	<b>8</b>
1.4.1 500-Nutzer-Grenze, § 2 Abs. 3 Nr. 1 RfStV-E .....	8
1.4.2 Wiedergabe aus Speichern von Empfangsgeräten, § 2 Abs. 3 Nr. 2 RfStV-E ....	9
1.4.3 Persönliche oder familiäre Zwecke, § 2 Abs. 3 Nr. 3 RfStV-E.....	9
1.4.4 Keine journalistische oder redaktionelle Gestaltung, § 2 Abs. 3 Nr. 4 RfStV-E.	10
1.5 <b>Weitere zu erfassende Fallgruppen nach § 2 Abs. 3 RfStV-E .....</b>	<b>10</b>
1.5.1 geschlossene Nutzergruppen & Special Interest-Angebote.....	10
1.5.2 Technische Restriktionen .....	11
1.5.3 Wiederholungsschleifen .....	11
1.5.4 Hauptzweckkriterium .....	12
1.5.5 Öffnungsklausel.....	12
1.6 <b>Streichung der Bezugnahme auf vergleichbare Telemedien, § 2 Abs. 2 Nr. 10 (10. RfÄStV) .....</b>	<b>12</b>
<b>2 Modifizierter Programmauftrag.....</b>	<b>13</b>
2.1 <b>Unterhaltungsformate in Telemedien .....</b>	<b>13</b>
2.2 <b>Bestehende Telemedienangebote, § 11d Abs. 6 RfStV-E .....</b>	<b>13</b>

## Stellungnahme

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag  
Seite 3

### 1 Rundfunkbegriff

Mit der Entwurfsversion vom 12. Juni 2008 wird hinsichtlich des Rundfunkbegriffs ein neuer § 2 Abs. 3 RfStV-E geschaffen, der eine Ausnahmeregelung für spezifische Angebote enthält, für welche künftig nur noch die „Bestimmungen für Telemedien entsprechend“ gelten sollen. Diese Norm ergänzt den bereits durch frühere Entwurfsfassungen in § 2 Abs. 1 S. 1 RfStV-E grundlegend neu gestalteten Rundfunkbegriff. Die mit der aktuellen Version vorgenommene Modifikation gibt Anlass, die Überlegungen der Länder zum Rundfunkbegriff insgesamt nochmals vertiefend zu kommentieren.

#### 1.1 Technische Orientierung des Rundfunkbegriffs nach § 2 Abs. 1 S. 1 RfStV-E

Nach dem Vorschlag zu § 2 Abs. 1 Satz 1 soll Rundfunk künftig alle multimedialen, linearen Informations- und Kommunikationsdienste umfassen, die für die Allgemeinheit zum zeitgleichen Empfang entlang eines Sendepfades unter Nutzung elektronischer Kommunikationsnetze verbreitet werden. Die Formulierung des § 2 Abs. 1 wird flankiert durch neue Definitionen für den Begriff des „Programms“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 RfStV-E) sowie der „Sendung“ (§ 2 Abs. 2, Nr. 2 RfStV-E).

##### 1.1.1 Anknüpfung an rein technische Kriterien

Mit der Neugestaltung des Rundfunkbegriffs in § 2 Abs. 1 RfStV-E knüpft die Rundfunkregulierung des Staatsvertrages somit künftig nahezu ausschließlich an technische Kriterien, konkret Linearität, die Möglichkeit zeitgleichen Empfangs sowie die Verbreitung über elektronische Kommunikationsnetze an. Die bislang im Vordergrund stehende Meinungsbildungsrelevanz, die über den Begriff der „Darbietung“ und seiner Auslegung durch die Rechtsprechung Eingang in den Rundfunkbegriff fand, bliebe danach weitgehend außen vor und findet sich, wenn überhaupt, allenfalls noch rudimentär in dem Erfordernis der „Bestimmtheit für die Allgemeinheit“ wieder.

Mit der Neuformulierung greifen die Länder Vorgaben der AVMS-Richtlinie<sup>2</sup> auf, welche anhand technischer Kriterien ein abgestuftes Regelungssystem für spezifische Aspekte der Inhalteregulierung vorsieht. BITKOM begrüßt ausdrücklich die frühzeitige Einbeziehung der von der AVMS-Richtlinie gemachten Vorgaben. Wir stehen allerdings der jetzt im Ergebnis angestrebten Gesamt-Systematik skeptisch gegenüber, da sie in der gewählten Form hinsichtlich verschiedener Dienste zu einer ungerechtfertigten Ausweitung der Rundfunkregulierung führen würde (im Einzelnen Punkt 1.2).

BITKOM bewertet darüber hinaus insgesamt kritisch, dass mit der Novellierung der Anwendungsbereich des Rundfunkstaatsvertrages isoliert und ohne Inbezugnahme der materiellen Regelungen modifiziert wird. BITKOM spricht sich für ein abgestuftes Regulierungsregime aus, welches nur durch eine aufeinander abgestimmte Überar-

---

<sup>2</sup> Richtlinie 2007/65/EG vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität

## Stellungnahme

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag

Seite 4

beitung von Anwendungsbereich und materiellen Regulierungsmechanismen sinnvoll realisiert werden kann.

### 1.1.2 Kriterium der Linearität präzisieren

Mit dem Abstellen auf die Linearität auf Basis europäischer Vorgaben wird ein technisches Abgrenzungskriterium eingeführt, welches eine umfassende Einbeziehung von reinen Abrufdiensten in die Rundfunkregulierung verhindert. Der Entwurf begegnet auf diese Weise den vom BITKOM schon im Rahmen der Diskussion zum 10. RfÄStV geäußerten Bedenken hinsichtlich der rundfunkrechtlichen Behandlung von Internet-Abruf-Angeboten, insbesondere Videoportalen und ähnlichen Services. Unter diesem Blickwinkel der Behandlung entsprechender Angebote bewerten wir Vorschlag daher als einen deutlichen Fortschritt.

Konsequenterweise sollte das Linearitätskriterium allerdings nicht lediglich als Klammerzusatz eingebunden und außerdem definiert oder zumindest in der Begründung ausführlich erläutert werden. BITKOM versteht den Begriff der Linearität in der praktischen Anwendung im Kern als eine Differenzierung zwischen Push- und Pull-Diensten, also danach, ob eine Information nur auf Anforderung des Nutzers und zu einem von diesem gewählten Zeitpunkt übermittelt wird oder nicht. Demnach wären neben echten Download-Services auch Streaming-Angebote sowie Pod- und Videocasts nicht Rundfunk, da diese Services sich unabhängig von Sendezeiten konsumieren lassen und somit als On-Demand-Dienste einzustufen sind. Als Grenzfälle müssten Webcasting, Live Streaming und Near-Video-on-Demand bewertet werden.

BITKOM regt an, für die künftige Handhabung des Rundfunkbegriffs und im Sinne der Rechtssicherheit den Begriff der Linearität entlang der Unterscheidung zwischen Push- und Pull-Diensten zu definieren und in der Begründung flankierend einen Beispielskatalog aufzunehmen.

### 1.1.3 Kriterium Sendeplan

Ebenfalls eingegrenzt werden sollte das Kriterium des Sendeplans. Hierbei sollte insbesondere der Unterschied zwischen einer Einzelsendung und einer zeitlichen Anordnung einer Mehrzahl von unmittelbar aufeinanderfolgenden Sendungen entlang eines Sendeplans herausgearbeitet werden.

Linearer Mediendienst im Sinne von Artikel 1 e) der AVMS-Richtlinie sind mehrere „Sendungen auf der Grundlage eines Sendeplans“. Ein Einzelinhalt, sei er live im Internet gestreamt (z.B. ein Musikkonzert, die Übertragung der Hauptversammlung einer Aktiengesellschaft, vgl. s. o.) oder aber als einzelner audiovisueller Inhalt in eine ansonsten statische Homepage integriert wird danach schon durch die Richtlinie nicht als Fernsehen eingestuft.

Gleiches gilt für jederzeit abrufbare, aber zu einem festen angekündigten Zeitpunkt eingestellte Einzelsendung (z.B. Daily Soap, täglich ab 11 Uhr abrufbar). Hier fehlt es nicht nur an der Einbettung in einen Ablauf mit anderen Sendungen, sondern auch an dem Endzeitpunkt der Aussendung, der in diesen Fällen nicht festgelegt ist.

## Stellungnahme

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag  
Seite 5

### 1.2 Meinungsbildungsrelevanz als notwendiges zusätzliches Kriterium

Die Anknüpfung an technische Kriterien darf jedoch nicht alleiniges Merkmal der Rundfunkdefinition sein, sondern muss aus nachstehend erläuterten Erwägungen um die bisher enthaltende Bezugnahme auf die Meinungsbildungsrelevanz eines Angebots ergänzt werden.

#### 1.2.1 Unterschiedlicher Regelungsgehalt von AVMS-RL und RfStV

Zu betonen ist zunächst, dass der Rundfunkstaatsvertrag einen erheblich umfassenderen Regelungsgehalt hat, als die AVMS Richtlinie. Während sich letztere allein auf die Inhalteregulierung spezifischer Aspekte, insbesondere Werbung, Sponsoring & Kurzberichterstattung bezieht, regelt der Rundfunkstaatsvertrag auch zahlreiche wettbewerbsrelevante Fragen wie etwa Zulassungs- und Zugangspflichten. Er enthält außerdem einen eigenen Abschnitt mit Vorschriften zur Sicherung der Meinungsvielfalt. Ein alleiniges Zurückgreifen auf die technischen Kriterien der AVMS-Richtlinie übersieht daher, dass eine Veränderung des Anwendungsbereiches des Rundfunkstaatsvertrages weitreichendere Wirkungen zeitigt, als von der AVMS-Richtlinie vorgesehen. Zahlreiche Vorschriften des deutschen Rundfunkrechts legitimieren sich allein durch den ihnen zugrunde liegenden Zweck der Sicherung der Meinungsvielfalt. Werden diese Vorschriften nunmehr über eine rein technische Anknüpfung des Rundfunkbegriffs von der Voraussetzung der Meinungsbildungsrelevanz entkoppelt, droht eine Überregulierung linearer Dienste, welche die entsprechende Suggestivkraft und Außenwirkung nicht erreichen. Dies birgt die Gefahr in sich, dass die Entwicklung innovativer Produkte und Dienste massiv gehemmt wird.

#### 1.2.2 Unvollständige Inbezugnahme der Vorgaben der AVMS-Richtlinie

Darüber hinaus ist die Implementierung der Systematik der AVMS-Richtlinie nur unvollständig erfolgt. Die Erwägungsgründe 16 – 23 der Richtlinie enthalten Erläuterungen zum Verständnis des Anwendungsbereichs, die bei der Einbindung auf nationaler Ebene nicht unter den Tisch fallen dürfen. Bedeutsam sind insbesondere folgende, unseres Erachtens unberücksichtigt gebliebenen Erwägungen:

- Es muss sich um Massenmedien handeln, wofür neben der Bestimmung für einen wesentlichen Teil der Allgemeinheit explizit auch das Potential einer deutlichen Wirkungsentfaltung notwendig ist (Erwägungsgrund 16).
- Für den Begriff der „Sendung“ ist die Voraussetzung der „Fernsehähnlichkeit“, bezogen auf Form und Inhalt, Gegenstand des verfügbaren Teils der Richtlinie (Art. 1 b), weswegen dieses Kriterium unseres Erachtens direkt in die Programmdefinition nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 bzw. die Sendungsdefinition nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 RfStV-E integriert werden muss.
- Die Richtlinie sieht einen Ausschluss sämtlicher Dienste vor, deren Hauptzweck nicht die Bereitstellung von Programmen ist, bei denen somit audiovisuelle Inhalte lediglich eine Nebenerscheinung darstellen und nicht Hauptzweck sind (Erwägungsgrund 18).

## Stellungnahme

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag

Seite 6

- Voraussetzung für die Annahme eines audiovisuellen Mediendienstes ist das Vorliegen redaktioneller Verantwortung durch den Mediendiensteanbieter, was eine „wirksame Kontrolle“ sowohl hinsichtlich der Zusammenstellung der Sendungen als auch hinsichtlich ihrer Bereitstellung voraussetzt (Art. 1 a, c; Erwägungsgrund 23) .

### 1.2.3 Fazit: Faktische Ausdehnung der Rundfunkregulierung

Die wie dargelegt unreflektierte und lediglich punktuelle Übernahme von Kriterien aus der AVMS-Richtlinie führt faktisch zu einer Ausdehnung der Rundfunkregulierung, die weder von der AVMS-Richtlinie vorgegeben noch nach der Systematik des geltenden Rundfunkrechts gerechtfertigt ist. Neben der Inbezugnahme sämtlicher Kriterien der AVMS-Richtlinie darf daher das Kriterium der Meinungsbildungsrelevanz nicht aufgegeben werden, weil dieses für zahlreiche, nicht von der AVMS-Richtlinie berührte Pflichten den eigentlichen Regulierungsgrund bildet. Problemfälle, die je nach Auslegung damit zukünftig als Rundfunk eingestuft würden, obwohl ihnen nach den herkömmlichen Kriterien keine meinungsbildende Wirkung zugeordnet wird sind etwa

- Streaming von Einzel-Events: Die einmalige Live-Übertragung eines Ereignisses, wie beispielsweise eines Musikkonzertes (mit oder ohne Moderation), Sportereignisses, Live-Video-Chats oder der Hauptversammlung einer Aktiengesellschaft.
- Regelmäßige Einstellung von neuen VoD-Folgen z.B. einer Daily Soap zu einem festgelegten Zeitpunkt.
- Nachrichten auf einer Homepage mit eingebetteten Live-Bildern (WebCam oder Moderator vor Ort).

Soweit für diese Kategorien aus der AVMS-Richtlinie Regulierungspflichten folgen, kann dem ggf. in den entsprechenden Normen explizit Rechnung getragen werden.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass Erwägungsgrund 15 der AVMS-Richtlinie ausdrücklich betont, diese verpflichte und ermuntere die Mitgliedstaaten nicht zur Einführung zusätzlicher Lizenz- oder Genehmigungsverfahren.

### 1.2.4 Alternativer Formulierungsvorschlag

Um den oben geschilderten Bedenken hinsichtlich des Anwendungsbereichs des Rundfunkstaatsvertrages zu begegnen schlagen wir folgende Neuformulierung des § 2 Abs. 1 S. 1 RfStV vor:

*„Rundfunk (~~linearer Informations- und Kommunikationsdienst~~) ist die **in linearer Form** für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von ~~Angeboten~~ **Darbietungen** aller Art in Bewegtbild oder Ton unter **redaktioneller Verantwortung des Anbieters** entlang eines Sendepfades unter Benutzung elektronischer Kommunikationsnetze, **soweit diese Darbietungen den Hauptzweck des Angebots bilden.**“*

In § 2 Abs. 1 S. 2 RfStV-E sollte entsprechend zur geltenden Fassung unter Verwendung des Begriffs der Darbietung zurückgekehrt werden.

## Stellungnahme

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag  
Seite 7

§ 2 Abs. 2 Nr. 2 sollte wie folgt modifiziert werden:

*„Sendung ein inhaltlich zusammenhängender, geschlossener, zeitlich begrenzter Teil eines Programms, **der nach Form und Inhalt mit Fernsehsendungen vergleichbar ist.**“*

### 1.3 Systematik der Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 3 RfStV-E

Den oben dargelegten Bedenken scheinen die Länder mit der aktuellen Entwurfsversion insoweit begegnen zu wollen, als mit § 2 Abs. 3 RfStV-E nunmehr eine Art Ausnahmeregelung geschaffen wurde, die spezifische Konstellationen lediglich den Bestimmungen für Telemedien unterwirft.

Zwar begrüßt BITKOM das sich in dieser Modifikation widerspiegelnde Verständnis der Länder, dass es einer Beschränkung des Anwendungsbereichs der Rundfunkregulierung bedarf. Die gewählte Systematik kann die notwendige Eingrenzung jedoch nicht hinreichend bewirken. Ein solcher Ausnahmekatalog kann nur als Momentaufnahme Richtigkeit haben und sollte deshalb lediglich Beispielcharakter haben. Auch wird aus dem aktuellen Kriterienkatalog nicht ausreichend deutlich, ob durch die Ausnahmeregelung Überregulierungen im Zusammenhang mit der Herausnahme des Darbietungserfordernisses verhindert oder lediglich Unschärfen des Linearitätsbegriffs beseitigt werden sollten.

Sinnvollerweise muss eine Einschränkung des Rundfunkbegriffs unmittelbar im Rahmen der Begriffsdefinition selbst erfolgen (s. hierzu oben). Die nachfolgenden Anmerkungen zum Ausnahmetatbestand sind daher nur als hilfswise Erläuterungen gegenüber den vorstehend geäußerten grundlegenden Erwägungen zu verstehen.

#### 1.3.1 Bloße Rechtsfolgenverweisung

Entsprechend unserer schon unter Punkt 1.3 dargelegten Bedenken gegen die Neuformulierung des Rundfunkbegriffs in § 2 Abs. 1 RfStV-E sehen wir auch hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Ausnahmeregelung nach § 2 Abs. 3 RfStV-E Verbesserungsbedarf. Kritisch bewerten wir insbesondere die gewählte Technik einer bloßen Rechtsfolgenverweisung. Nach der Formulierung von § 2 Abs. 3 RfStV-E gelten für die dort niedergelegten Gruppierungen die Bestimmungen für Telemedien entsprechend. Hierzu fehlt es zunächst an einer Klarstellung, ob sich die allein auf Abschnitt VI. des Staatsvertrages oder sämtliche für Telemedien einschlägigen Normen gemeint sind. Außerdem fehlt jedenfalls ein Hinweis, dass „nur“ die Bestimmungen für Telemedien gelten sollen, was insbesondere mit Blick auf die Zulassungspflichten und die gesamte Plattformregulierung nach wie vor erhebliche Unklarheiten hinterlässt.

Vor allem aber ruft bereits die Ausgestaltung als Rechtsfolgenverweisung als solche Bedenken hervor. Denn diese bewirkt, dass entsprechende Angebote definitorisch weiterhin als Rundfunk zu behandeln sind. Relevant ist zum einen im Hinblick auf Anknüpfungen an den Rundfunkbegriff außerhalb des RfStV, insbesondere im Jugendmedienschutzstaatsvertrag. Zum anderen führt der Katalog für solche Dienste, die bereits das Linearitätskriterium des § 2 Abs. 1 RfStV-E nicht erfüllen, zu Wertungswi-

## Stellungnahme

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag  
Seite 8

dersprüchen, weil diese bei einem Rückschluss aus Abs. 3 formal als Rundfunk eingestuft werden müssten.

### 1.3.2 Nicht gerechtfertigte Einschränkung auf Internetangebote

Entgegen des Klammerzusatzes in Satz 1 ist außerdem kein Grund ersichtlich, die Befreiung von der Rundfunkregulierung ausschließlich Angeboten „im Internet“ zu gewähren. Dienste, die sich bzgl. Inhalt und Rezeptionsweise entsprechen, müssen - unabhängig von ihrem Verbreitungsweg - gleich reguliert werden. Dies folgt bereits aus dem Gebot des inzwischen in der Medienregulierung allgemein anerkannten Gebots der Technologieneutralität. Die Beschränkung auf Internetangebote würde sich zudem in einen Wertungswiderspruch zu der Regelung in § 2 Abs. 3 Ziff. 2 RfStV-E setzen, die Angebote „zur unmittelbaren Wiedergabe aus Speichern von Empfangsgeräten“ erfasst. Solche Angebote sind in der Praxis gerade nicht „dem Internet“ vorbehalten, sondern erfolgen auch über Verteilnetze. Die Beschränkung auf die Verbreitung von Angeboten über das Internet muss daher gestrichen werden.

### 1.3.3 Formulierungsvorschlag

Insgesamt schlagen wir daher folgende Alternativformulierung als Einleitung des § 2 Abs. 2 RfStV vor:

*„3) Kein Rundfunk im Sinne des § 2 Absatz 1 Satz 1, sondern Telemedien, sind lineare Angebote, die...“*

### 1.4 Kategorien der Ausnahmeregelung nach § 2 Abs. 3 RfStV-E

Unter der Prämisse einer technischen Ausklammerung aus dem Rundfunkbegriff, wie unter Punkt 1.3.3 dargelegt, sollte außerdem der Fallgruppenkatalog modifiziert werden, da hier Klarstellungs- und Ergänzungsbedarf besteht. Nach § 2 Abs. 3 RfStV-E gelten die Bestimmungen für Telemedien für Angebote, die

1. weniger als 500 potenziellen Nutzern zum zeitgleichen Empfang angeboten werden,
2. zur unmittelbaren Wiedergabe aus Speichern von Empfangsgeräten bestimmt sind,
3. persönlichen oder familiären Zwecken dienen,
4. nicht journalistisch-redaktionell gestaltet sind oder
5. als Eigenwerbekanäle angeboten werden

#### 1.4.1 500-Nutzer-Grenze, § 2 Abs. 3 Nr. 1 RfStV-E

Die von den Landesmedienanstalten in die Diskussion gebrachte Abgrenzung von weniger als 500 potentiellen zeitgleichen Abrufen entspricht nicht der Marktwirklichkeit. Wie auch die Reaktionen auf die aktuelle Entscheidung der BLM zur Anwendung dieser Regel zeigen, greift diese Ausnahme aufgrund der heutigen technischen Möglichkeiten nahezu für keine Konstellation, in der Bewegtbilder im Internet linear übertragen werden. Gleichzeitig wäre auch jede andere Grenze ebenso willkürlich und technisch nicht zu begründen.

## Stellungnahme

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag

Seite 9

Soweit mit § 2 Abs. 3 Nr. 1 RfStV-E Kriterien der AVMS-Richtlinie präzisiert werden sollen, so müsste bei Berücksichtigung der entsprechenden Erwägungsgründe überdies gerade gefolgert werden, dass die Schwelle keinesfalls bei 500 „potenziellen“ zeitgleichen Abrufen liegen kann, da hier nicht von einem „Massenmedium“, das bei einem „wesentlichen Teil der Allgemeinheit“ „deutliche Wirkungen“ entfaltet gesprochen werden kann. Erst wenn die tatsächlichen Abrufe über einen längeren Betrachtungszeitraum mit Zuschauerzahlen eines Vollprogramms im Fernsehen vergleichbar sind, kann man überhaupt von einem Massenmedium sprechen, bei dem die restriktive Rundfunkregulierung angebracht ist. Der jetzige Ansatz würde daher in jedem Fall zu einer unverhältnismäßigen Überregulierung führen.

Folgerichtig wären dagegen Ausnahmeregelungen, die das Kriterium der Meinungsbildungsrelevanz aufgreifen. Wir verweisen hierzu auf unsere Ergänzungsvorschläge unter 1.5.

### 1.4.2 Wiedergabe aus Speichern von Empfangsgeräten, § 2 Abs. 3 Nr. 2 RfStV-E

Hinsichtlich der 2. Fallgruppe sieht BITKOM Präzisierungsbedarf. Nach der aktuellen Formulierung scheint der Ausnahmetatbestand in erster Linie auf Pod- und Videocasts zugeschnitten zu sein. Für diese ist allerdings schon das Kriterium der Linearität nicht erfüllt, was schon nach der im Entwurf vorgesehenen Systematik die insoweit weitreichendere Rechtsfolge des gänzlichen Herausfallens aus dem Rundfunkbegriff zu Folge hätte. Dies ist ein Beispiel für die schon angesprochenen Wertungswidersprüche zwischen § 2 Abs. 1 RfStV-E und § 2 Abs. 3 RfStV-E.

Ebenfalls unter Abs. 3 Nr. 2 subsumieren lassen sich rein technische Speichervorgänge wie das Aufspielen häufig abgerufener Rundfunkinhalte auf eine Set-Top-Box oder ein Mobilfunkgerät zur besseren Netzauslastung. Dies bewerten wir als sachgerecht, jedoch wäre eine ausdrückliche Klarstellung in diese Richtung hilfreich.

Das Kriterium sollte daher insgesamt zumindest in der Begründung durch entsprechende Beispiele handhabbar gemacht werden.

### 1.4.3 Persönliche oder familiäre Zwecke, § 2 Abs. 3 Nr. 3 RfStV-E

Die dritte Fallgruppe greift Abgrenzungskriterien der AVMS-Richtlinie und des § 55 RfStV auf. Soweit hiermit auf die AVMS Richtlinie Bezug genommen wird, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass nach der Diktion des Erwägungsgrundes 16 die Ausnahme weiter gefasst, nämlich auf sämtliche „vorwiegend nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten, die nicht mit Fernsehsendungen in Wettbewerb stehen“ erstreckt werden muss. Damit wären nach dem Beispielskatlog der Richtlinie „private Internetseiten und Dienste zur Bereitstellung oder Verbreitung audiovisueller Inhalte, die von privaten Nutzern zum Zwecke der gemeinsamen Nutzung und des Austauschs innerhalb von Interessengemeinschaften erstellt werden“ nicht vom Rundfunkbegriff erfasst. Diese Formulierung ist daher als Abgrenzungskriterium vorzuziehen.

Da die jetzige Formulierung nur auf persönliche und familiäre Zwecke, nicht jedoch allgemein auf die Privatheit eines Angebots abstellt, wären eine Vielzahl privater Homepages nach wie vor vom Rundfunkbegriff umfasst, soweit darauf lineare Angebote enthalten sind, was im Einzelfall schon durch den Einsatz einer Webcam oder durch

## Stellungnahme

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag

Seite 10

ein nach regelmäßigem Schema veröffentlichtes Video-Material schnell erreicht werden kann.

Wir unterbreiten für die angedachte Fallgruppe daher folgenden alternativen Formulierungsvorschlag:

„3. *privaten, also vorwiegend nicht-wirtschaftlichen Zwecken, die nicht mit Fernsehsendungen in Wettbewerb stehen, dienen.*“

### 1.4.4 Keine journalistische oder redaktionelle Gestaltung, § 2 Abs. 3 Nr. 4 RfStV-E

Angebote, die nicht journalistisch-redaktionell gestaltet sind, sollen nach dem Entwurf aus der Rundfunkregulierung herausfallen. Auch an dieser Stelle greift der Ausnahmetatbestand in gewissem Umfang Vorgaben aus der AVMS-Richtlinie auf, die eine redaktionelle Verantwortung fordert. Hierzu ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der damit von der Richtlinie in erster Linie gemeinten „wirksamen Kontrolle“ (Art. 1 c; Erwägungsgrund 23) eine andere Stoßrichtung innewohnt als die im Entwurf vorgesehene Anknüpfung an die journalistisch-redaktionelle Gestaltungshöhe. Während letztere in erster Linie ein Indiz für die Suggestivkraft eines Inhalts ist, betrifft die Frage der wirksamen Kontrolle eher ein Organisationselement und müsste somit zusätzlich als Ausschlusskriterium aufgenommen werden.

Im Übrigen sollte hinsichtlich des Grades der journalistisch-redaktionellen Gestaltung nichts anderes für Angebote gelten, bei denen eine entsprechende Gestaltungstiefe nur in unerheblichem Umfang vorliegt. Auch hier erscheint eine Regulierung nach den strengen Vorschriften des Rundfunkrechts als unangemessen. Wenn ein Angebot beispielsweise nur aus wenigen Filmen besteht, die sich in Intervallen in einer Schleife wiederholen, findet keine nennenswerte journalistisch-redaktionelle Gestaltung statt. Auch für diesen Fall sind daher nur eine Freistellung von der Rundfunkregulierung und eine Einstufung als Telemedium sachgerecht.

### 1.5 Weitere zu erfassende Fallgruppen nach § 2 Abs. 3 RfStV-E

Der in § 2 Abs. 3 vorgesehene Katalog sollte, vorbehaltlich unserer generellen Bedenken zu Systematik, überdies auf weitere Fallgruppen erstreckt werden.

#### 1.5.1 geschlossene Nutzergruppen & Special Interest-Angebote

Wie schon unter Punkt 1.3.1 skizziert sollte eine Ausnahme für Angebote innerhalb abgegrenzter Benutzergruppen geschaffen werden. Derartige Angebote haben regelmäßig die nicht für die umfassende Rundfunkregulierung legitimierende Meinungsbildungsrelevanz und Suggestivkraft.

Dies muss jedenfalls für solche Angebote gelten, zu denen entweder Zugang nur spezifischen Personengruppen gewährt wird oder die als reines „Special Interest“- („Anglerkanal“) Angebot mit eng begrenzter Zielgruppe konzipiert sind. Zwar kann bei letzteren mangels Breitenwirkung bereits vom Nichtvorliegen einer „Darbietung“ ausgegangen werden, jedoch könnte eine eigenständige Fallgruppe nach § 2 Abs. RfStV hier klarstellenden Charakter entfalten. Insofern besteht eine zu den Teleshoppingka-

## Stellungnahme

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag  
Seite 11

nähen vergleichbare Situation, da auch das jetzt explizit aus dem Rundfunkbegriff exkludierte Teleshopping aufgrund fehlender Meinungsbildungsrelevanz nicht der Rundfunkregulierung unterfallen soll.

Soweit über eine derartige Ausnahme auch Konstellationen erfasst sind, in denen bereits die Bestimmtheit für die Allgemeinheit i.S.v. § 2 Abs. 1 RfStV-E zu verneinen ist, schadet dies nicht, da § 2 Abs. 3 Nr. 1 RfStV-E insoweit zumindest klarstellende Wirkung zukäme, soweit die Rechtsfolge entsprechend der Ausführungen unter Punkt 1.3 angepasst wird.

Wir unterbreiten daher folgenden Formulierungsvorschlag für eine weitere Fallgruppe nach § 2 Abs. 3 RfStV-E, für Angebote, die

*„aufgrund ihrer technischen Beschränkung auf eine abgegrenzte Nutzergruppe bzw. aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung auf einen eng begrenzten Themenbereich („Special Interest“) keine meinungsbildende Wirkung entfalten“*

### 1.5.2 Technische Restriktionen

Gleiches gilt für Angebote, denen aufgrund technischer Restriktionen aus Nutzersicht keine gegenüber dem Fernsehen substituierende Wirkung zukommt. Dies ist etwa dort der Fall, wo aufgrund der Bildschirmgröße oder der Signalqualität das Angebot ein völlig anderes Rezipientenverhalten als beim klassischen Fernsehen zeitigt oder wo aufgrund des technischen Übertragungsmodus von vornherein nur eine beschränkte Nutzerzahl gleichzeitig das Angebot nutzen kann. Auch in diesen Konstellationen kann nicht von einem „Massenmedium“, das bei einem „wesentlichen Teil der Allgemeinheit“ „deutliche Wirkungen“ entfaltet gesprochen werden.

Wir unterbreiten daher folgenden Formulierungsvorschlag für eine weitere Fallgruppe nach § 2 Abs. 3 RfStV-E, für Angebote, die

*„aufgrund technischer Restriktionen, des tatsächlichen Rezeptionsverhaltens der Nutzer oder aufgrund technisch beschränkter Nutzeranzahl keine meinungsbildende Wirkung entfalten.“*

### 1.5.3 Wiederholungsschleifen

Sowohl klassische Fernsehveranstalter als auch Kabelnetzbetreiber betreiben seit Jahren zahlreiche Angebote, die aus einer täglich sehr beschränkten Anzahl sich stetig wiederholender Filme bestehen, die jeweils einer individuellen Freischaltung des Nutzers bedürfen. Solche Angebote, deren Inhalte sich in Intervallen innerhalb des gleichen Tages vielfach wiederholen, weisen keine redaktionell zusammengestellte Abfolge einer Vielzahl von Sendungen auf. Hier existiert somit kein fernsehtypischer, redaktionell gestalteter „Sendeplan“. Ein solcher "Sendeplan" ist aber nach der Begriffsdefinition der AVMS-Richtlinie in Artikel 1e) ein wesentliches Kennzeichen eines linearen Mediendienstes.

Bei den beschriebenen Angeboten handelt es sich dagegen um einen "Programmatalog", der eher für Abrufdienste kennzeichnend ist. Nur dieses Ergebnis ist auch mit

## Stellungnahme

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag  
Seite 12

einer wertenden, medienpolitischen Betrachtung vereinbar. Denn die fraglichen Angebote entsprechen in inhaltlicher und funktionaler Hinsicht uneingeschränkt Video on Demand-Angeboten von DSL- und Internetanbietern, die schon jetzt nicht unter den Rundfunkbegriff fallen.

Wir unterbreiten daher folgenden Formulierungsvorschlag für eine weitere Fallgruppe nach § 2 Abs. 3 RfStV-E, für Angebote, die

*„aus einer beschränkten Anzahl sich stetig wiederholender Sendungen eines Programmkatalogs bestehen, deren Nutzung eine einem Abrufdienst funktional entsprechende Aktivität des Nutzers voraussetzt.“*

### 1.5.4 Hauptzweckkriterium

Soweit nicht bereits die Rundfunkdefinition als solche entsprechend unseres Vorschlags unter Punkt 1.2.4 angepasst wird, müsste jedenfalls der Katalog nach § 2 Abs. 3 RfStV-E um das aus der AVMS-Richtlinie hervorgehende Hauptzweckkriterium erweitert werden. Danach wären solche Angebote auszuschließen, bei denen audiovisuelle Inhalte lediglich eine Nebenerscheinung darstellen und nicht Hauptzweck des Dienstes sind.

### 1.5.5 Öffnungsklausel

Abschließend ist zum Kriterienkatalog des § 2 Abs. 3 RfStV-E anzumerken, dass die gewählte Regelung in Form beispielhafter Ausnahmefälle nicht geeignet ist, zukünftige Angebotsformen, die gleichermaßen nicht als Massenmedium geeignet sind, aus der restriktiven Rundfunkregulierung auszunehmen. Es ist daher zumindest in Form einer Öffnungsklausel sicherzustellen, dass vergleichbare zukünftige Angebotsformen ebenfalls von der restriktiven Rundfunkregulierung ausgeschlossen werden.

### 1.6 Streichung der Bezugnahme auf vergleichbare Telemedien, § 2 Abs. 2 Nr. 10 (10. RfÄStV)

Im Zusammenhang mit der Anpassung des Rundfunkbegriffs sollte außerdem die Bezugnahme auf vergleichbare Telemedien im Rahmen der Plattformdefinition nach § Abs. 2 Nr. 10 RfStV (Fassung des 10. RfÄStV) revidiert werden. BITKOM hatte die Einbeziehung dieses Begriffs bereits umfassend im Rahmen seiner Kommentierung zum 10. RfÄStV<sup>3</sup> kritisiert, da diese nicht praktikabel ist und insbesondere der erläuternde Passus, wonach vergleichbare Telemedien an die Allgemeinheit gerichtet sein müssen zu keinerlei Einschränkung des Anwendungsbereich führen würde. Mit den nunmehr vorgesehenen Änderungen im Rundfunkbegriff ist die die Inbezugnahme vergleichbarer Telemedien gänzlich obsolet, weil die entsprechenden Wertungen schon der Rundfunkdefinition als solcher immanent sind. Um Systembrüche und Wertungswidersprüche zu vermeiden ist die Formulierung „und vergleichbare Telemedien (Telemedien, die an die Allgemeinheit gerichtet sind)“ ersatzlos zu streichen.

<sup>3</sup> Abrufbar unter [http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM-Stellungnahme\\_10\\_\\_RfAeStV\\_-\\_070724.pdf](http://www.bitkom.org/files/documents/BITKOM-Stellungnahme_10__RfAeStV_-_070724.pdf).

## **Stellungnahme**

12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag – Rundfunkbegriff und Funktionsauftrag  
Seite 13

### **2 Modifizierter Programmauftrag**

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Funktionsauftrages der öffentlich-rechtlichen Anstalten verweisen wir zur Vermeidung von Wiederholungen umfassend auf unsere Stellungnahme vom 5. Juni 2008, erlauben uns allerdings kurze Anmerkungen zu den Entscheidungen der Ministerpräsidentenkonferenz vom 12. Juni 2008.

#### **2.1 Unterhaltungsformate in Telemedien**

BITKOM lehnt die Aufnahme von Unterhaltungsformaten in den Katalog des § 11d Abs. 2 strikt ab. Die Einbeziehung von Unterhaltung führt unseres Erachtens zu einem vollständigen Freibrief in Telemedien, der auch durch die Negativliste öffentlich-rechtlicher Telemedien nicht hinreichend revidiert wird, da diese naturgemäß nur ein punktuelles Bild abgibt und künftige Entwicklungen nicht abstrakt erfassen kann. Die Notwendigkeit öffentlich-rechtlicher nichtsendungsbezogener Unterhaltungsangebote im Internet ist nicht belegt und lässt sich auch nicht mit dem allgemeinen Verweis auf die Erlaubnis zu Unterhaltungsformaten im Rundfunk untermauern.

#### **2.2 Bestehende Telemedienangebote, § 11d Abs. 6 RfStV-E**

— BITKOM begrüßt, dass die Anforderungen des Staatsvertrages nach § 11 d RfStV-E auch nach der aktuellen Fassung auf bereits vor dem 1. Mai 2009 bestehende Angebote bezogen wird und auch dieser Bestand Gegenstand eines Telemedienkonzepts sein muss.