

## § 1 Anwendungsbereich

**(1) Dieser Staatsvertrag gilt für die Veranstaltung und das Angebot, die Verbreitung und Zugänglichmachung von Rundfunk und Telemedien in Deutschland.**

**(2) Soweit dieser Staatsvertrag keine anderweitigen Regelungen für die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk enthält oder solche Regelungen zulässt, sind die für die jeweilige Rundfunkanstalt oder den jeweiligen privaten Veranstalter geltenden landesrechtlichen Vorschriften anzuwenden.**

**(3) <sup>1</sup>Für Fernsehveranstalter gelten dieser Staatsvertrag und die landesrechtlichen Vorschriften, wenn sie in Deutschland niedergelassen sind. <sup>2</sup>Ein Fernsehveranstalter gilt als in Deutschland niedergelassen, wenn**

**1. die Hauptverwaltung in Deutschland liegt und die redaktionellen Entscheidungen über das Programm dort getroffen werden,**

**2. die Hauptverwaltung in Deutschland liegt und die redaktionellen Entscheidungen über das Programm in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union getroffen werden, jedoch**

**a) ein wesentlicher Teil des mit der Durchführung programmbezogener Tätigkeiten betrauten Personals in Deutschland tätig ist oder**

**b) ein wesentlicher Teil des mit der Ausübung sendungsbezogener Tätigkeiten betrauten Personals sowohl in Deutschland als auch dem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union tätig ist oder**

**c) ein wesentlicher Teil des mit der sendungsbezogenen Tätigkeiten betrauten Personals weder in Deutschland noch dem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union tätig ist, aber der Fernsehveranstalter in Deutschland zuerst seine Tätigkeit begonnen hat und eine dauerhafte und tatsächliche Verbindung mit der Wirtschaft Deutschlands fortbesteht, oder**

**3. die Hauptverwaltung in Deutschland liegt und die redaktionellen Entscheidungen über das Programm in einem Drittstaat getroffen werden oder umgekehrt und vorausgesetzt, ein wesentlicher Teil des mit der Durchführung programmbezogener Tätigkeiten betrauten Personals ist in Deutschland tätig.**

**(4) <sup>1</sup>Für Fernsehveranstalter, sofern sie nicht bereits aufgrund der Niederlassung der Rechtshoheit Deutschlands oder eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union unterliegen, gelten dieser Staatsvertrag und die landesrechtlichen Vorschriften auch, wenn sie**

**1. eine in Deutschland gelegene Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke nutzen oder**

**2. zwar keine in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union gelegene Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke nutzen, aber eine Deutschland zugewiesene Übertragungskapazität eines Satelliten nutzen. <sup>2</sup>Liegt keines dieser beiden Kriterien vor, gelten dieser Staatsvertrag und die landesrechtlichen Vorschriften auch für Fernsehveranstalter, wenn sie in Deutschland gemäß den Artikeln 49 bis 55 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 47), niedergelassen sind.**

**(5) Dieser Staatsvertrag und die landesrechtlichen Vorschriften gelten nicht für Programme von Fernsehveranstaltern, die**

**1. ausschließlich zum Empfang in Drittländern bestimmt sind und**

**2. nicht unmittelbar oder mittelbar von der Allgemeinheit mit handelsüblichen Verbraucherendgeräten in einem Staat innerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (ABl. L 95 vom 15. 4. 2010, S. 1), die durch die Richtlinie (EU) 2018/1808 (ABl. L 303 vom 28. 11. 2018, S. 69) geändert worden ist, empfangen werden.**

**(6) Die Bestimmungen des II. und IV. Abschnitts gelten für Teleshoppingkanäle nur, sofern dies ausdrücklich bestimmt ist.**

**(7) Für Anbieter von Telemedien gilt dieser Staatsvertrag, wenn sie nach den Vorschriften des Telemediengesetzes in Deutschland niedergelassen sind.**

**(8) Abweichend von Absatz 7 gilt dieser Staatsvertrag für Medienintermediäre, Medienplattformen und Benutzeroberflächen, soweit sie zur Nutzung in Deutschland bestimmt sind. Medienintermediäre, Medienplattformen oder Benutzeroberflächen sind dann als zur Nutzung in Deutschland bestimmt anzusehen, wenn sie sich in der Gesamtschau, insbesondere durch die verwendete Sprache, die angebotenen Inhalte oder Marketingaktivitäten, an Nutzer in Deutschland richten oder in der Bundesrepublik Deutschland einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Refinanzierung erzielen. Für die Zwecke der §§ 97 bis 99 gilt dieser Staatsvertrag für Video-Sharing-Dienste im Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2010/13/EU, wenn sie nach den Vorschriften des Telemediengesetzes in Deutschland niedergelassen sind; im Übrigen gilt Satz 1.**

**(9) Fernsehveranstalter sind verpflichtet, die nach Landesrecht zuständige Stelle über alle Änderungen zu informieren, die die Feststellung der Rechtshoheit nach den Absätzen 3 und 4 berühren könnten. Die Landesmedienanstalten erstellen eine Liste der der Rechtshoheit Deutschlands unterworfenen privaten Fernsehveranstalter, halten die Liste auf dem neuesten Stand und geben an, auf welchen der in den Absätzen 3 und 4 genannten Kriterien die Rechtshoheit beruht. Die Liste und alle Aktualisierungen dieser Liste werden der Europäischen Kommission mitsamt der Liste der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter übermittelt.**

§ 1 steckt den Rahmen für die Anwendung des MStV in sachlicher wie räumlicher Hinsicht ab. **Abs. 1** gibt das normative Bekenntnis ab, dass sich der **sachliche Anwendungsbereich** des MStV auf **Rundfunkprogramme** ebenso wie auf **Telemedien** erstreckt. Für **Teleshoppingkanäle** schränkt **Abs. 6** (→ Rn. 65) den Anwendungsbereich des MStV auf die allgemeinen Vorschriften (§§ 3–25) und die Vorschriften für den privaten Rundfunk (§§ 50–73) ein. Soweit der Medienstaatsvertrag für den Rundfunk keine Regelungen trifft, sind ausweislich **Abs. 2** die landesrechtlichen Regelungen heranzuziehen. Den **räumlichen Anwendungsbereich** des MStV gestalten **Abs. 3–5** für **Fernsehveranstalter** durch eine mehrstufige Regelung aus (→ Rn. 34 ff.). Diese knüpft entsprechend dem Herkunftslandprinzip grds. an die Niederlassung an. Für **Telemedien** grenzen **Abs. 7 und 8** den räumlichen Anwendungsbereich des MStV ein. Für Medienintermediäre, Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Video-Sharing-Dienste rückt der MStV vom Herkunftslandprinzip zugunsten des Marktortprinzips ab (**Abs. 8 S. 1 und S. 2 Hs. 2**). (Der ebenfalls neue) **Abs. 9** etabliert ergänzende Informationspflichten, welche die Feststellung der deutschen Rechtshoheit iSd **Abs. 3 und 4** sicherstellen sollen.

## A. Allgemeines

### I. Entwicklungsgeschichte des § 1

1 § 1 kann auf eine längere Tradition zurückblicken. Sie nahm mit § 1 RStV ihren Anfang. Die Vorschrift knüpfte den räumlichen Anwendungsbereich des Staatsvertrages grundsätzlich an die Niederlassung des Anbieters. Sie ist insgesamt **viermal geändert** und erweitert worden. Ihre ersten Änderungen berücksichtigten zum einen den Umstand, dass neue Medienformen, namentlich Onlineangebote (§ 1 Abs. 1 Hs. 2 aF; neu gefasst durch den 9. RÄndStV v. 31.7.2006) und Teleshoppingkanäle (§ 1 Abs. 4 aF; eingefügt durch den 12. RÄndStV v. 18.12.2008), auf den Markt traten. Zum anderen trugen sie den Schwierigkeiten Rechnung, die sich im Falle grenzüberschreitend agierender Fernsehveranstalter bei dem Versuch ergaben, den räumlichen Geltungsbereich des RStV exakt abzustecken (§ 1 Abs. 3 aF; eingefügt durch den 13. RÄndStV v. 30.10.2009 zur Umsetzung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)). Der **17. RÄndStV** v. 18.6.2015 passte § 1 Abs. 3 erneut an und erweiterte die Norm um die Abs. 4 und 5, um sie vollständig an die Vorgaben des Art. 2 Abs. 2–5 der AVMD-RL anzugleichen (vgl. LT-Drs. SchlH 18/3145, 2 u. 24 f.). Der **MStV** bringt den Wortlaut der Abs. 2–5 nunmehr mit der **ÄndRL 2018/1808/EU (AVMD-RL (2018))** in Einklang (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414). Ferner ergänzt er die bestehenden Regelungen um Abs. 7, 8 und 9. Er erweitert namentlich die Bestimmungen zum räumlichen Geltungsbereich um Vorschriften für **Medienintermediäre, Medienplattformen, Benutzeroberflächen** und **Video-Sharing-Dienste**. Abs. 9 folgt den unionsrechtlichen Vorgaben, die Art. 2 Abs. 5a und 5b der AVMD-RL (2018) konstituieren.

### II. Sinn und Zweck des MStV

2 **Bis zum Inkrafttreten des RStV** hatten die Länder die Weiterverbreitung von Satellitenprogrammen, die Betreiber aus anderen Ländern ausstrahlten, noch jeweils unterschiedlichen rechtlichen Regelungsregimen unterworfen. Der RStV sollte die divergierenden Anforderungen vereinheitlichen und damit zugleich den Vorgaben des 3. und 4. Rundfunkurteils des BVerfG (BVerfGE 57, 295 (319 ff.); 73, 118 (171 ff.)) Genüge tun. Das Gericht hatte eine gesetzliche Regelung gefordert, die Vorkehrungen trifft, welche die Freiheit des Rundfunks gewährleisten (BVerfGE 57, 295 (324)): Ein funktionierendes System der **Verbreitung grenzüberschreitenden Rundfunks** hänge von einer Koordination der landesgesetzlichen Regelungen und damit von einer Kooperation der Länder ab (BVerfGE 73, 118 (196); vgl. auch Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 26 ff.). Dessen eingedenk entwickelte der **RStV** das Rundfunkrecht der Länder fort, um Grundsätze für ein Nebeneinander des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks in einem dualen Rundfunksystem festzulegen (vgl. die Begr. z. „Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens der Länder“ v. 3.4.1987, 1 ff.). Der **MStV** trägt den tektonischen Verschiebungen der Medienlandschaft Rechnung, die sich auf die fortschreitende Digitalisierung und Konvergenz der Medien zurückführen lassen: Er bezieht nunmehr neue (nicht-lineare) „Medianbieter“, insbes. die sog. „Gatekeeper“ in Form von Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediären, in seinen Anwendungsbereich ein.

### III. Kompetenz der Länder für den MStV

3 In einer Verfassungsordnung, welche die Regelungsmacht zwischen Bund und Ländern aufteilt, versteht sich nicht von selbst, dass die Länder das Recht der Medien samt Telemedien erlassen dürfen. Dies bedarf vielmehr der **kompetenziellen Rückbindung**. Schließlich

kommen dem Bund mit der Regelungsbefugnis für das Postwesen und die **Telekommunikation** (Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG) sowie das **Recht der Wirtschaft** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) Kompetenzen zu, die auch Fragen des Rundfunks bzw. der Medien allgemein berühren: Rundfunk ist zum einen auf die telekommunikative Signalübertragung angewiesen (→ Rn. 4 f.). Zum anderen regelt Rundfunkrecht auch wirtschaftliche Sachverhalte, insbes. die beruflichen und unternehmerischen Entfaltungsmöglichkeiten privater Rundfunkanbieter (→ Rn. 6).

## 1. Rundfunkkompetenz als Kulturkompetenz

### a) Abgrenzung zur Telekommunikation

**4** Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die „**Telekommunikation**“ (bzw. früher das „Fernmeldewesen“) umschließt den **sendetechnischen Bereich** – mit Ausnahme der Studioteknik –, nicht aber die programminhaltliche Gestaltung des Rundfunks (BVerfGE 12, 205 (225 ff.) – 1. Rundfunkurteil). Für den **Inhalt der Sendungen** kommt den Ländern als Teil ihrer **Kulturkompetenz** die Regelungsbefugnis zu (Art. 70 Abs. 1 GG; vgl. auch Der Parlamentarische Rat 1948–1949 – Akten und Protokolle, Bd. 3, Protokolle der Dritten und Vierten Sitzung des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzung vom 23.9. und 24.9.1948, 93 ff., 100, 153; BVerfGE 12, 205 (228 f.) mwN). Dies umschließt auch „vielfaltsichernde[.] Regelungen“ im Bereich der Medien (Dörr, Die regulatorische Relevanz der Organisation massenhafter Individualkommunikation, S. 34).

**5** Die Kulturkompetenz der Länder ist jedoch weder grenzenlos noch überlappungsfrei. Soweit der Bund für bestimmte Bereiche die grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz innehat, ist es ihm nicht versagt, in Wahrnehmung dieser Kompetenz auch auf den Bereich der Kultur einzuwirken (vgl. BVerfGE 135, 155 (197 f.)) und auf kulturelle Belange Rücksicht zu nehmen (vgl. BVerfGE 10, 20 (36 f.)). Eine Kompetenz des Bundes besteht insbes. für den **Auslandsfunk**. Der Bund nutzte seine Befugnis aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG daher, um die „Deutsche Welle“ zu schaffen. Diese soll unter anderem dazu beitragen, nationale Sichtweisen in der Welt zu verbreiten und verständlich zu machen (vgl. § 4 S. 2 DWG; krit. zur Zulässigkeit von Sendungen der „Deutschen Welle“, die speziell Flüchtlinge in Deutschland ansprechen sollen und deren Ausstrahlung im Inland erfolgt, Fechner/Arnhold NVwZ 2016, 891 ff.).

**5.1** Bereits in der **Weimarer Republik** ordnete die Verfassungsdogmatik den Rundfunk als kulturelle Angelegenheit der Hoheit der Länder zu. Auch **nach Ende des Zweiten Weltkriegs** vollzog sich der Neuaufbau eines Rundfunknetzes dezentral in den jeweiligen Besatzungszonen. Diese starke Rolle der Länder setzte sich bei der Einführung des Privatfernsehens fort; auch dabei profilierten sich die Bundesländer als treibende Kraft. Die Länder, nicht der Bund, entwickelten sich dadurch faktisch zu den Hauptakteuren im Bereich des Rundfunks und schufen eine auf die Kulturkompetenz der Länder gestützte Tradition. Ihr erteilte das BVerfG im Anschluss an das **1. Rundfunkurteil** (BVerfGE 12, 205 (229)) in mehreren Entscheidungen, insbes. zur Einführung des privaten Rundfunks, seinen verfassungsrechtlichen Segen (BVerfGE 73, 118 (158); 74, 297 (324); 90, 60 (90); 92, 203 (238); 119, 181 (214)).

### b) Abgrenzung zum Recht der Wirtschaft

**6** Rundfunk und Medien haben auch eine ökonomische Dimension: Ihre Anbieter stehen in einem **Wettbewerb um Einnahmen und Gewinne**. Sie kaufen ihre Leistungen vielfach von Dritten am Markt ein. Das löst das Bedürfnis nach kompetenzieller Abgrenzung vom „**Recht der Wirtschaft**“ iSd Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG aus. Soweit bei Kommunikationsinhalten der **kulturelle Gehalt** im Vordergrund steht, kommt den Ländern die Gesetzgebungsbefugnis zu. Dient die Kommunikation, insbes. das (kostenpflichtige) Zurverfügungstellen von Kommunikationsangeboten und -inhalten, hingegen vorrangig der **wirtschaftlichen Betätigung**, ist das Recht der Wirtschaft betroffen und damit grds. die **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz** des Bundes eröffnet. Das führt – insbes. mit Blick auf die Konkurrenz zum Telemedienrecht (→ Rn. 13 ff.) – zu Abgrenzungsschwierigkeiten, die es aufzulösen gilt.

6.1 Diese kompetenzielle Abgrenzungsproblematik ist nicht gänzlich neu: Bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu den ersten nationalen Vorgaben für elektronische Informations- und Kommunikationsdienste waren sich Bund und Länder uneins, wer für diese neuartigen Kommunikationsformen die Kompetenz reklamieren kann. Der Bund berief sich auf seine Gesetzgebungskompetenz für (insbes.) den Bereich Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG); die Länder verwiesen hingegen auf die allgemeine Zuständigkeitsvermutung aus Art. 70, 30 GG (Schwartzmann/Brock/Schmittmann, Medien-, IT- und Urheberrecht, 2018, Kap. 10 Rn. 13). Die Diskussion mündete im Jahre 1996 in einen Kompromiss: Die Länder schlossen den **Mediendienste-Staatsvertrag** (MDStV); der Bund erließ im Rahmen des Informations- und Kommunikationsdienstegesetzes (IuKDG) das **Teledienstegesetz** (TDG) und das **Teledienstedatenschutzgesetz** (TDDSG). Die Teledienste-Regulierung sollte solche Dienste erfassen, die den Bereich der **Individualkommunikation** abdecken, also „nicht schwerpunktmäßig meinungsbildend wirkten und eher auf eine individuelle Nutzung gerichtet waren“. Der MDStV der Länder zielte demgegenüber auf solche Mediendienste, die sich an die **Allgemeinheit** richteten und „schwerpunktmäßig zur Meinungsbildung der Öffentlichkeit“ beisteuerten (Spindler/Schuster/Mann/Smid Recht der elektronischen Medien 7. Teil Rn. 10). Im Jahre 2003 schuf der Jugendmediensstaatsvertrag (JMStV) dann in seinem § 2 erstmalig den Begriff „**Telemedien**“ als Sammeltopos für Teledienste iSd TDG und Mediendienste iSd MDStV. Dennoch kam es erst im Gefolge der Föderalismusreform des Jahres 2006 zu einer weitreichenden Neuregelung: Der Bundesgesetzgeber erließ 2007 das **Telemediengesetz** (TMG), welches die Inhalte des TDG und TDDSG sowie die gleichlautenden – wirtschaftsbezogenen – Vorschriften des MDStV umschloss. Der 9. RÄndStV ergänzte den RStV sodann um einen neuen Abschnitt (VI.), der inhaltsbezogene Regelungen für Telemedien schuf und den MDStV insoweit ersetzte.

### c) Wachsende Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Landes- und Bundeskompetenz in einer konvergenten Medienwelt

7 In einer globalen Welt neuer Medien, deren Akteure auf mehreren Märkten agieren, wird die überkommene strikte **Grenzziehung zwischen Kultur und Wirtschaft** zusehends brüchig. Die Frage nach der Rechtfertigung eines kompetenziellen Primats der Kulturkompetenz stellt sich daher immer drängender (ausf. hierzu insbes. Hahn/Vesting/Vesting RStV § 1 Rn. 13 ff.).

7.1 Dies gilt zuvorderst für den Bereich der **Werberegulierung**: Im klassischen Rundfunk bilden Werbeeinnahmen einen notwendigen, die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit sichernden Annex zur programminhaltlichen Arbeit der Veranstalter (Hoffmann-Riem, Rundfunkrecht neben Wirtschaftsrecht, 1991, S. 159 ff.; Beck RundfunkR/Ladeur RStV § 7 Rn. 4 ff. mwN.; ausf. Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 13 f.). Bei der zunehmend zu beobachtenden Werbung für Produkte, die einen Bezug zu einzelnen Sendungen oder Serien haben, insbes. dem Merchandising, sowie beim Teleshopping, löst sich dieser Zusammenhang immer stärker auf. In diesen Fällen liegt der Schwerpunkt der Tätigkeit nicht mehr im Bereich der Kultur, sondern im wirtschaftlichen Vertrieb.

7.2 Sehr deutlich zeigen sich die Herausforderungen einer Kompetenzabgrenzung unter netzwerkökonomischen Vorzeichen in der **Wechselbeziehung von Rundfunk- und Telekommunikationsregulierung**: Bislang konnte das Recht insoweit auf eine stabile Differenzierung von Technologien zurückgreifen. In einer neuen digitalen Welt brechen diese Trennlinien im Gefolge der Konvergenz der Medien und der bes. Strukturen der Netzwerkökonomie auf: Technologische Entwicklungen, wie zB IP-TV, machen es möglich, über das Telefonnetz Leistungen der Massenkommunikation anzubieten, für welche früher das Kabelnetz den Verbreitungskanal lieferte. Über das Kabelnetz rollen die Anbieter wiederum Multimediaangebote und Internetdienstleistungen aus, die eine Chamäleon-Struktur zwischen herkömmlicher Massenkommunikation und Individualkommunikation aufweisen oder sogar explizit der Individualkommunikation dienen, wie etwa Internet-Telefonie (sog. VoIP – voice over internet protocol). Die Multifunktionalität der Übertragungsnetze und ihrer Einsatzmöglichkeiten erzeugt ein neues Spannungsfeld zwischen den tradierten verfassungsrechtlichen Kompetenzpositionen des Rundfunks und der Telekommunikation.

7.3 Die enge Verzahnung des Rundfunks mit anderen Netzwerkökonomien erschwert auch die **wettbewerbsrechtliche Kompetenzzuordnung**. Die Länder haben zur Konzentrationskontrolle Parallelstrukturen zum allgemeinen Kartellrecht aufgebaut, insbes. die gemeinsame Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) eingerichtet (vgl. vormalig § 35 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 RStV, nunmehr § 104 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 MStV). Sie soll die Meinungsvielfalt bei der bundesweiten Veranstaltung von Fernsehprogrammen sichern (vgl. § 105 Abs. 3 MStV). Die spezifisch rundfunkrechtliche Konzentrationskontrolle im Medienbereich, die sie ausübt, kann mit den Vorkehrungen des Bundes, Marktvielfalt mit Hilfe des GWB sicherzustellen, in Konflikt geraten. Spezifisch rundfunkrechtliche und allgemeine wirtschaftsrechtliche Konzentrationskontrolle rücken bei Internetmedienangeboten zusammen und stehen insoweit zusehends in einem Kooperationsverhältnis zueinander (Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 16–17).

7.4 Das Spannungsfeld zwischen Rundfunkrecht und allgemeinem Wirtschaftsrecht bildet sich auch im **Urheberrecht** ab. Hier greift das Rundfunkrecht zusehends in Regelungsbereiche des allgemeinen Urheberrechts über, für das dem Bund kraft Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 GG die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit zukommt: In § 81 UrhG normiert der Bund bspw. ein Leistungsschutzrecht für Veranstaltungen, das die landesrechtlichen Regeln zur Kurzberichterstattung nach § 14 MStV dann aber wieder modifizieren. Die Länder bzw. Fernsehveranstalter können damit Ereignisse der Öffentlichkeit zugänglich machen und so den Schutz, den § 81 UrhG für Veranstalter vorsieht, verwässern (krit. insofern BVerfGE 97, 228 (251 f.) – extra radio; Lautkien ZUM 1998, 253 (253); Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, B. Rn. 216; Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 18).

8 Bes. Brisanz gewinnt die kompetenzielle Abgrenzungsproblematik im Bereich der Zuteilung der **Kabelkapazitäten**, insbes. in digitalen Kabelnetzen. Die **Zuteilungshoheit über knappe Ressourcen** ist das Nadelöhr für den Zugang zu Inhalten. Infrastrukturregulierung wirkt daher notwendig unmittelbar in die Inhalteregulierung hinein. Da Übertragungsnetze multifunktional

sind, versteht sich eine Länderkompetenz für die Knappheitsregulierung nicht mehr von selbst (vgl. dazu etwa Gersdorf, Regelungskompetenzen bei der Belegung digitaler Kabelnetze, 1996, S. 17 ff.).

9 Auch das verfassungsrechtliche Fundament, auf dem der **MStV** steht, ist technologisch bedingten Verschiebungen ausgesetzt. Die zunehmende Vernetzung in den Bereichen der Technik, Wirtschaft und Kultur stellt überkommene Differenzierungen infrage und verlangt der Rechtsordnung neue, zeitgerechte Lösungen ab.

10 Im Lichte der kompetenziellen Abgrenzungsprobleme und der nüchternen Erkenntnis, dass sich globale Regelungsfragen und -akteure nur bedingt wirksam lokal regulieren lassen, fordern manche Stimmen bereits seit geraumer Zeit, die **Landes- durch eine Bundeskompetenz** zu ersetzen (Bullinger/Mestmäcker, Multimediadienste, 1997, S. 135 ff.). Allerdings gehen die technischen Umbrüche bislang nicht mit solchen Umwälzungen einher, dass sich Rundfunkregulierung eher als originär Wirtschafts- denn als kulturstaatlicher Regelauftrag präsentiert oder aufgrund der Globalisierung des Rundfunkmarktes nur der Bund die Regelaufgabe sachgerecht wahrnehmen kann.

11 Eine Lösung, die zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt möglich und (eher) tragfähig erscheint, ist ein **regulatorisches Kooperations- und Koordinationsverhältnis**, wie es etwa § 86 MStV und § 57 Abs. 1 TKG iS einer engen Kommunikation zwischen den Landesmedienanstalten und der Bundesnetzagentur vorzeichnen. Die Landesgesetzgeber sind gut beraten und gehalten, flexible Kommunikations- und Koordinationsformen zu schaffen, um auf Mischstrukturen und Interdependenzen reagieren zu können und diese sachgerecht zu behandeln. Damit geht auch eine Angleichung unterschiedlich gewachsener Rechtsordnungen, etwa des Kartell- und des Rundfunkrechts, einher.

12 Aufgrund der neu entstehenden Verzahnung des modernen Rechtsrahmens für Telemedien auf Landes- und Bundesebene (vgl. → Rn. 13 ff.) ist auch im Bereich der Telemedien eine **enge Kooperation der zuständigen Landes- und Bundesbehörden** ohnedies unumgänglich.

## 2. Gesetzgebungskompetenz der Länder für Telemedien

13 Der MStV weitet seinen **Anwendungsradius** im Vergleich zum RStV – auch als Antwort auf die Konvergenzentwicklungen der digitalen Medienwelt – sichtbar aus. Er reklamiert seine Geltung nicht lediglich für **Rundfunkveranstalter**, sondern auch für jeden, der in Deutschland **Telemedien** veranstaltet, anbietet, verbreitet oder zugänglich macht.

14 Für Telemedien, die dem MStV unterfallen, erklärt § 24 Abs. 1 S. 1 (ehemals § 60 RStV) die Bestimmungen des TMG (rein deklaratorisch) für subsidiär anwendbar. Im Kern lässt die Norm aber die entscheidende Frage, wie die **Abgrenzung der Kompetenzen** zwischen Bund und Ländern in concreto erfolgt, offen.

15 Wie zuvor auch die Vorschriften des VI. Abschnitts des RStV nehmen die neuen Regelungen für Telemedien und Telemedienanbieter im MStV grds. die **inhaltliche Ausgestaltung der Telemedien** in den Blick und fallen insofern unter die allgemeine Kompetenzvermutung zugunsten der Länder nach Art. 30, 70 GG. Einige der Vorgaben weisen jedoch einen stark **wirtschaftsregulierenden Bezug** und damit eine Nähe zum ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) auf (vgl. auch Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 13). Wie unklar die Abgrenzung ist, verdeutlicht, dass sowohl der MStV (§ 98 MStV) als auch das TMG (§ 6 Abs. 3, 4 TMG) Werbevorschriften für Video-Sharing-Dienste vorhalten: § 8 (Werbegrundsätze, Kennzeichnungspflichten) sowie § 10 (Sponsoring) gelten nach § 74 einerseits für rundfunkähnliche Telemedien und § 8 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 und 2, Abs. 7 und 10 für Video-Sharing-Dienste ausdr. entsprechend (§ 98 Abs. 1).

Der Bundesgesetzgeber regelt im TMG andererseits ebenfalls Kennzeichnungspflichten (§ 6 TMG).

16 Die normativen Konzepte des TMG und des MStV sind auch in ihrem räumlichen Geltungsanspruch noch nicht vollständig aufeinander abgestimmt: § 1 Abs. 8 führt für bestimmte Telemedienangebote das **Markortprinzip** ein und steht damit im offenen Widerspruch zu dem **Herkunftslandprinzip**, welches das TMG – im Einklang mit der E-Commerce-Richtlinie – etabliert (→ Rn. 70 ff.).

17 Dass die Regelungskonzepte beider Normenwerke nicht vollständig harmonieren, zeigt sich paradigmatisch auch in § 1 Abs. 9. Er trifft (in Umsetzung des Art. 2 Abs. 5a und 5b AVMD-RL) Vorgaben für **Fernsehveranstalter**. Mit Blick auf **audiovisuelle Mediendienstanbieter** und „**Videosharingplattform-Anbieter**“ setzt hingegen das **TMG** Art. 2 Abs. 5b sowie Art. 28a Abs. 6 der AVMD-RL in nationales Recht um (vgl. BT-Drs. 19/18789, 34; 19/20664). Weshalb das TMG die inhaltsgleichen Anforderungen für Telemedienanbieter umsetzt, während der MStV – trotz erweitertem Anwendungsbereich – lediglich für Fernsehveranstalter Regelungen schafft, bleibt unklar.

18 Eine neue Herausforderung birgt auch die Abgrenzung zwischen dem MStV, dem TMG und dem neuen Regulierungsfeld der **Rechtsdurchsetzung in sozialen Medien**. Das **Netzwerkdurchsetzungsgesetz** (NetzDG), welches der Bundesgesetzgeber 2017 erlassen hat, versteht unter sozialen Netzwerken „Telemediendienstanbieter, die mit Gewinnerzielungsabsicht Plattformen im Internet betreiben, die es Nutzern ermöglichen, beliebige Inhalte mit anderen Nutzern auszutauschen, zu teilen oder der Öffentlichkeit zugänglich zu machen“ (vgl. § 1 Abs. 1 NetzDG). Diese Dienstanbieter unterliegen zugleich auch den Vorgaben des TMG und des MStV, so dass sie sich einem Pflichtenkaleidoskop verschiedener Gesetze ausgesetzt sehen. Bisher hat § 1 Abs. 1 S. 2 NetzDG die Anwendbarkeit auf „Plattformen mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, die vom Dienstanbieter selbst verantwortet werden“ ausgeschlossen. Diese unterfielen dem Regime der §§ 54 ff. **RStV**. Die neuen Begriffsbestimmungen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 13–23) sowie die entsprechenden Vorschriften im MStV für verschiedene Telemedien (Medienplattformen, Medienintermediäre, Benutzeroberflächen sowie Video-Sharing-Dienste) und ihre jeweiligen Anbieter machen die Abgrenzung aber noch schwieriger. Der Gesetzgeber nahm allerdings mit seinen jüngeren Änderungen des NetzDG keine entsprechende Anpassung des § 1 Abs. 1 S. 2 NetzDG vor (geänd. durch G v. 3.6.2021 (BGBl. I S. 1436)). Da das NetzDG auch für Anbieter gilt, die ihren Sitz nicht in Deutschland haben, weicht es ebenso wie der MStV vom Herkunftslandprinzip ab, das in Art. 3 Abs. 2 E-Commerce-RL verankert ist (vgl. zu der Problematik Rn. 70 ff.). Zudem verstößt das NetzDG möglicherweise bereits ohnedies gegen **kompetenzrechtliche Normen**, sollten die Anwendungsbereiche des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) sowie des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 (öffentliche Fürsorge), auf die sich das NetzDG stützt, nicht eröffnet sein (vgl. Kalscheuer/Hornung NVwZ 2017, 1721 (1725); Liesching Netzwerkdurchsetzungsgesetz Einleitung Rn. 5). Denn wenn es nur der „Anknüpfungspunkt“ des Gesetzes ist, die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen zu regulieren, die soziale Netzwerke betreiben, der Gesetzgeber in der Sache aber vielmehr auf eine Verhaltensveränderung bestimmter Nutzer sozialer Netzwerke zielt, lässt sich bereits darüber streiten, ob Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG überhaupt einschlägig ist (vgl. Kalscheuer/Hornung NVwZ 2017, 1721 (1725)).

19 Die Vorgaben zur Meldung und Abhilfe von Nutzerbeschwerden aus §§ 10a, b TMG greifen subsidiär zum Verfahren nach dem NetzDG (vgl. § 10a S. 1 TMG). Der Bund nimmt insoweit seine Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) in Anspruch, obgleich das Verfahren auch einen **Inhaltsbezug** aufweist: Sein Fokus liegt auf dem (möglicherweise rechtswidrigen) Inhalt, den ein Nutzer auf der Plattform veröffentlicht. Ob der eigentliche Zweck der §§ 10a und b TMG wirtschaftlicher Natur ist und damit der Anwendungsbereich des RStV § 1 Stand: 01.08.2013 Edition: 2 Autor: Martini Seite: 7 18.01.2023 10:33:14

Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG eröffnet oder vielmehr die Kommunikation als Teil der Kulturkompetenz in sozialen Netzwerken primär in den Regelungsbereich der Länder fällt, ist offen (dazu etwa Gersdorf, Stellungn. z. d. Entwurf des NetzDG, 2017, S. 12).

20 Soweit die Länder und der Bund Gefahr laufen, ihre Gesetzgebungskompetenzen – in rechtmäßiger Weise – auf denselben Sachverhalt zu erstrecken, aber unvereinbare Rechtsfolgen vorsehen, greift **Art. 31 GG** (vgl. bspw. BVerfG NJW 1998, 1296 (1298); BVerfG NJW 2008, 2409 (2411) mwN). Er löst die Kollision zugunsten der Bundeskompetenz auf: „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Das Landesrecht verliert in der Folge seine Wirksamkeit.

#### **IV. Staatsvertrag als Handlungsform**

21 Um ein bundeseinheitliches Mediensystem unter den Rahmenbedingungen der bestehenden kulturellen Länderkompetenz zu schaffen, sehen die Länder einen Staatsvertrag als Instrument der Wahl an. Öffentlich-rechtliche Verträge zwischen den Gliedstaaten eines Gesamtstaates haben sich **in der Staatspraxis als anerkannter und probater Weg** etabliert, um eine für alle Beteiligten verbindliche **Gesetzgebungskoordination** herzustellen (vgl. für das Rundfunkrecht etwa BVerwGE 22, 299 (301 ff.); Bauer, Die Bundestreue, 1992, S. 359 ff.; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, 1996, S. 121 ff.).

22 Da die Medien in der inneren Ordnung einer lebendigen Demokratie ein unverzichtbarer Baustein sind, berührt der MStV Inhalte, die prinzipiell das Parlament – als Gravitationszentrum der politischen Willensbildung, das für die Zuordnung der grundrechtlichen Positionen demokratisch verantwortlich zeichnet – selbst durch Gesetz regeln muss. Das bedingt grds., dass der Vertrag selbst in einem **offenen politischen Willensbildungsprozess** zustande kommen muss. Dieser Prozess darf sich nicht allein darin erschöpfen, dass die demokratisch legitimierten Entscheidungsträger lediglich ein Ergebnis ohne inhaltliche Gestaltungsmöglichkeit nachträglich billigen oder ablehnen. Die gegenwärtige **Praxis des Rundfunk- bzw. Medienstaatsvertragsrechts** ist jedoch dadurch geprägt, dass die Referenten der Staatskanzleien die wesentlichen Punkte vorbereiten und im späteren Verlauf die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder den finalisierten Vertragstext absegnen. Im Anschluss erfolgt die Zustimmung der Landtage per Zustimmungsgesetz. Diese sehen sich häufig mit einem ausgehandelten Kompromisspaket konfrontiert, das sich nachträglich kaum noch aufschneiden lässt (Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 6). Obgleich die Landtage in der Vergangenheit fast alle RÄndStV – bis auf den 14. RÄndStV (→ Präambel, Rn. 34) – angenommen haben, ruft das derzeitige, durch informelle Verhandlungen geprägte Verfahren nach einer **stärkeren Einbindung der Landtage**. Eine solche kann etwa darin bestehen, Berichtspflichten der Staatskanzleien ggü. den Landesparlamenten bereits im Verhandlungsstadium vorzusehen (in diesem Sinne ausf. Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 7 f.).

## **B. Sachlicher Anwendungsbereich**

23 In sachlicher Hinsicht erstreckt sich der MStV – stärker als noch der RStV – auf die **gesamte Bandbreite des Rundfunkprozesses und seiner Erscheinungsformen** (so auch ausf. Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 30 f.) sowie auf **Telemedien**, soweit den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zusteht (→ **Rn. 3** ff.): Er regelt, unter welchen Voraussetzungen Anbieter **Rundfunk** sowie **Telemedien** in Deutschland veranstalten, anbieten, verbreiten und zugänglich machen dürfen.

# ***I. Veranstaltung, Angebot, Verbreitung und Zugänglichmachung von Rundfunk (Abs. 1)***

**24**Die **Veranstaltung** (→ Rn. 25) und **Verbreitung** (→ Rn. 28) von Rundfunk als Regelungsgegenstand entspricht dem überkommenen normativen Konzept des **RStV**. Der **MStV** erweitert seinen Anwendungsbereich nunmehr (deklaratorisch) ausdrücklich um die Möglichkeit, Rundfunk anzubieten (→ Rn. 26) und **zugänglich zu machen** (→ Rn. 29). Er streicht ferner die vormalige Wendung „**in einem dualen Rundfunksystem**“ aus Abs. 1 (entsprechend auch aus der Präambel des Staatsvertrages). Ihr kam bereits zu Zeiten des RStV kein selbständiger Regelungsgehalt zu. Ebenso wie schon § 39 S. 1 RStV grenzt der MStV seinen Anwendungsradius für den **privaten Rundfunk** nachhaltig ein: Die Vorschriften der §§ 51, 53 bis 68 für den privaten Rundfunk entfalten ihre Regelungswirkungen nur bei bundesweit ausgerichteten Angeboten (vgl. § 50 S. 1).

## **1. Veranstaltung**

**25**Rundfunk **veranstaltet**, wer die Struktur eines Programms sowie die Abfolge und Inhalte der Sendungen festlegt und die Entscheidung über die Bezeichnung und Ausstrahlung eines solchen Rundfunkprogramms trifft (BVerfGE 97, 298 (310) – extra radio; Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 30; Spindler/Schuster/Holznagel RStV § 1 Rn. 10). Das schließt nicht aus, dass der Veranstalter sich Programmteile ganz oder teilweise von Dritten zuliefern lässt (BVerfGE 97, 298 (310) – extra radio; Spindler/Schuster/Holznagel RStV § 1 Rn. 10). Er muss auch nicht zwingend selbst die technische Verbreitung des Programms übernehmen – es genügt, dass er über das „Ob“ der Verbreitung entscheidet (BVerfGE 97, 298 (310) – extra radio). Maßgeblich ist, ob er auf redaktioneller Ebene das Programm **in seiner inhaltlichen Gestaltung verantwortet**.

## **2. Angebot**

**26**Zu dem Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zählt der MStV Rundfunkprogramme, also **Hörfunk-** und **Fernsehprogramme**, sowie **Telemedienangebote**, welche die öffentlich-rechtlichen Rundfunksender vorhalten (vgl. § 27; → Rn. 31 ff.).

**27**Während der **Jugendmedienstaatsvertrag** (JMStV) unter Angeboten „Sendungen und Inhalte von Telemedien“ (vgl. § 2 Nr. 1 JMStV) versteht und damit Inhalte (von Telemedien) – neben Sendungen – zu einer Unterkategorie von Angeboten macht, benutzt der MStV die Begriffe Angebote und Inhalte regelmäßig antonym (z.B. § 2 Abs. 2 Nr. 15: „Angebote oder Inhalte“).

## **3. Verbreitung**

**28**Rundfunk verbreitet nicht nur derjenige, der technisch ein Rundfunkprogramm in Gestalt einer **Punkt-zu-Mehrpunkt-Verbindung**, mithin an die Allgemeinheit, zum zeitgleichen Empfang aussendet. Eine Verbreitung liegt vielmehr auch bei Angeboten auf **Abruf** oder **Zugriff** vor (Spindler/Schuster/Holznagel RStV § 1 Rn. 11).

## **4. Zugänglichmachung**

**29**Den Terminus „**Zugänglichmachung**“ nutzt der Gesetzgeber bereits im **Urhebergesetz** („öffentliche Zugänglichmachung“). Dort erfasst er ein **bes. Verwertungsrecht**, namentlich das Recht, „das Werk drahtgebunden oder drahtlos der Öffentlichkeit in einer Weise zugänglich zu machen, dass es Mitgliedern der Öffentlichkeit von Orten und zu Zeiten ihrer Wahl zugänglich ist“ (§ 19a UrhG). Auch das **Netzwerkdurchsetzungsgesetz** (NetzDG) verwendet den Begriff „zugänglich machen“ (§ 1 Abs. 1 S. 1 NetzDG). Es meint damit Handlungen, die den zeitgleichen Empfang der Öffentlichkeit möglich zu machen. Das heißt nicht, dass der Empfang völlig unterbrechungsfrei sein muss. Technisch bedingte **geringfügige**

**Zeitdifferenzen** bei den Empfangsmöglichkeiten sind unschädlich (vgl. BT-Drs. 18/12356, 18 f.).

**30** Der Terminologie des MStV liegt die gleiche Zwecksetzung wie dem NetzDG zugrunde. Auch hier beschreibt der Begriff jede Maßnahme, die ein Rundfunkprogramm (für einen unbestimmten Personenkreis) **empfangbar macht**. Entsprechend weist auch im MStV der Terminus „Zugänglichmachung“ auf die neuen technischen Möglichkeiten hin, den Nutzern bzw. der Öffentlichkeit Inhalte – unabhängig von der Art des Verbreitungsweges – zu vermitteln: Der klassische Rundfunk ist für die Allgemeinheit nicht mehr lediglich durch Funk, Breitbandkabel oder Satellit, sondern – ebenso wie Telemedien – auch durch neuere Technologien wie Medienplattformen und Benutzeroberflächen verfügbar, auffindbar und abrufbar.

## **II. Veranstaltung, Angebot und Verbreitung und Zugänglichmachung von Telemedien (Abs. 1)**

**31** Auf **Telemedien** (unten 1.; → Rn. 32) fand der **RStV** nur sehr eingeschränkt Anwendung (unten 2.; → Rn. 33). So verfügte es § 1 Abs. 1 Hs. 2 RStV. Diese Regelung ging auf den 9. RÄndStV zurück: Gemeinsam mit dem TMG sollten die telemedienrechtlichen Regelungen des RStV einen **einheitlichen Rechtsrahmen** aufspannen, der die Unterscheidung zwischen Rundfunk und Telemedien als Schauplatz kompetenzieller Abgrenzungsschwierigkeiten einem einheitlichen und operationablen Regelungssystem zuführt (vgl. dazu krit. im Hinblick darauf, ob dem Landes- bzw. Bundesgesetzgeber dieses Vorhaben gelungen ist, Engels/Jürgens/Kleinschmidt K&R 2008, 65; Spindler/Schuster/Holznagel RStV § 1 Rn. 2 mwN; Schütz MMR 2009, 228 (229 f.)). Der **MStV** hat die Einschränkung bzw. Sonderregelung des § 1 Abs. 1 Hs. 2 RStV aufgehoben; sie sei wegen der „geänderte[n] Struktur des Staatsvertrages [...] entbehrlich“ (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 89).

### **1. Begriff der Telemedien**

**32** Was „Telemedien“ ausmacht, konkretisiert § 2 Abs. 1 S. 3 – in Übereinstimmung mit § 1 TMG – durch ein positives sowie drei negative Merkmale: Es muss sich um mit elektronischen Mitteln übertragene **Informations- und Kommunikationsdienste** handeln, die weder ausschließlich Telekommunikationsdienste iSd § 3 Nr. 24 TKG (ab 1.12.2021 § 3 Nr. 61 TKG nF) noch telekommunikationsgestützte Dienste iSd § 3 Nr. 25 TKG (ab 1.12.2021 § 3 Nr. 63 TKG nF) und auch keinen Rundfunk iSd § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 MStV darstellen (→ § 2 Rn. 1 ff.).

### **2. Veranstaltung, Angebot und Verbreitung und Zugänglichmachung**

**33** Ebenso wie im Falle des Rundfunks erstreckt sich der Anwendungsbereich des MStV auch für Telemedien auf die Veranstaltung, das Angebot, die Verbreitung und die Zugänglichmachung. Die vier Merkmale haben in beiden Fällen grds. den gleichen Bedeutungsgehalt (→ Rn. 23 ff.). Lediglich ein Unterschied besteht: Die **Verbreitung von Telemedien** kann – anders als im Falle des Rundfunks – sowohl **unmittelbar** durch die Anbieter der Telemedien als auch **mittelbar** über die Einbindung Dritter erfolgen.

## **III. Verhältnis des MStV zum Landesmedienrecht (Abs. 2)**

### **1. Staatsvertragsrechtliche Grundsätze**

**34** § 1 Abs. 2 steckt die Grenzen des Anwendungsbereichs des MStV im Verhältnis zu den jeweiligen Landesrundfunk- bzw. Landesmediengesetzen ab. Er folgt dabei einer **allgemeinen Kollisionsregel**: Intraföderale Staatsverträge als solche entfalten zunächst nur Binnenwirkung unter den Vertragspartnern. Erst mit dem jeweiligen parlamentarischen Zustimmungsgesetz

erlangen sie mit Außenwirkung verbundene Gesetzeskraft (in Bayern reicht ein Zustimmungsbeschluss, vgl. Art. 72 Abs. 2 BayVerf; das BVerfG hat das ausdr. gebilligt (BVerfGE 37, 191 (198))). Der MStV wirkt dann **im Range einfachen Landesrechts** und verdrängt dieses als Lex posterior, soweit der Transformationsakt des Zustimmungsgesetzes reicht (BVerfGE 12, 205 (220); HK-RStV/Kreile/Hartstein RStV § 1 Rn. 4; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, 1996, S. 325 f. mwN; Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 36 f.). Andere Regelungen des Landesrechts, mithin solche, die der Staatsvertrag auch nach Transformation ins Landesrecht nicht verdrängt, behalten ihre Geltung hingegen grds. bei.

**35** Wendet man die Lex-posterior-Regel auf den MStV konsequent an, steht jedem Land grds. auch die Möglichkeit offen, das Vertragsrecht durch Erlass eines (gleichrangigen) neueren (Landesrundfunk- bzw. Landesmedien-)Gesetzes gleichsam zu „überschreiben“. Es handelt sich dann zwar um **staatsvertragswidriges Recht**, welches der im Vertrag ausgesprochenen Bindung widerspricht. Dieses ist aber gleichwohl grds. wirksam (BVerwG NVwZ 2013, 70 Rn. 40). Die Länder **dürfen** – mit anderen Worten – nicht von der Bindung abweichen, die sie im Außenverhältnis vertraglich eingegangen sind, **können** es aber grds. (so die wohl hM, vgl. etwa HK-RStV/Kreile/Hartstein RStV § 1 Rn. 10 ff.). Lediglich **Hessen** spricht in seiner Landesverfassung staatsvertragswidrigen Gesetzen ausdr. die Gültigkeit ab (Art. 67 S. 2 HLV). Diese Sonderregelung rechtfertigt aber nicht den Umkehrschluss, dass in den anderen Ländern staatsvertragswidrige Gesetze immer gültig sind (ebenso zu Recht Bornemann K&R 2014, 488 (491)). Denn unter föderal gleichberechtigten Einheiten gibt es keinen Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung, der einen wechselseitigen Gegenschluss rechtfertigt.

## **2. Abs. 2 und § 50 S. 3 als Sonderregelungen**

**36** Der MStV soll den verfassungsrechtlich vorgegebenen Auftrag ausfüllen, einen grenzüberschreitenden Rundfunk in Gestalt eines einheitlichen Rechtssystems sicherzustellen (vgl. BVerfGE 73, 118 (196 f.)). Diese **grundrechtlich relevante Funktion** unterscheidet ihn wesentlich von anderen Staatsverträgen, bspw. solchen, die zB der Behördenkooperation oder der Verwaltungsvereinfachung dienen. Eine schwache rechtstechnische Durchsetzungsmacht des MStV im intraföderalen Verhältnis liefe dieser Zielsetzung zuwider (vgl. Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 40). **Teile der Lit.** plädieren daher für einen **generellen Vorrang staatsvertraglicher Regelungen** vor dem einfachen Landesrecht (Vedder, Intraföderale Staatsverträge, 1996, S. 352; zust. Bornemann K&R 2014, 488 (490 f.); Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 40). Dann bildete sich ein „dezentrales Bundesrecht“ (Vedder, Intraföderale Staatsverträge, 1996, S. 334 f.) als neue **Zwischenschicht in der Normenhierarchie**, mithin ein bundesweit wirkendes einheitliches Landesrecht, das aufgrund einer unisono wahrgenommenen Länderkompetenz entstanden ist.

**36a** Mit der Verfassungsautonomie der Länder ist dies jedoch nur dann vereinbar, wenn ein entsprechender ausdr. **Bindungswille** pro futuro in der Landesverfassung (bspw. Art. 67 S. 2 Hessische Landesverfassung) oder in den Zustimmungsgesetzen zu den Verträgen selbst zum Ausdruck kommt und insofern durch parlamentarische Selbstbindung abgesichert ist. Anderenfalls entfaltet der Vorrang des späteren Gesetzes, der allgemein unter den Vorschriften gleichen Rangs gilt, seine normative Residualwirkung.

**36b** § 1 Abs. 2 drückt im Verbund mit den Zustimmungsgesetzen, die ihn in das gesetzte Landesrecht transformieren, – in normstruktureller Ähnlichkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG und wohl bewusster Anlehnung an die Formulierung des Art. 30 GG – einen solchen **umfassenden Bindungsanspruch und Anwendungsvorrang des Medienstaatsvertrages** ggü. abweichendem Landesrecht aus („anderweitige Regelung(en) enthält oder [...] zulässt“). Er versteht sich damit als **Kollisionsregel**, die – ähnlich wie im Unionsrecht – einen **Anwendungsvorrang** vor den Vorschriften des einfachen Rechts etabliert. Er bezieht seine Legitimation (und die damit verbundene Selbstbindung) aus dem Zustimmungsgesetz des

Parlaments (zu Recht Bornemann K&R 2014, 488 (491); aA Bosman K&R 2021, 28 (31)). Die Bindungswirkung ist ihrerseits Ausdruck des **Bündnis- bzw. Vertragstreueprinzips** bzw. des Grundgedankens eines „effet utile“: Gehen die Länder in einem Staatsvertrag wechselseitig Bindungen ein, die einheitlich anwendbar sind, erlangen diese nur dann ihre intendierte und als Teil der Vertragstreue versprochene Wirksamkeit, wenn entgegenstehende landesrechtliche Regelungen unangewendet bleiben. So bringt es auch **§ 50 S. 3** für die Bestimmungen zum privaten Rundfunk, die bundesweit ausgerichtete Angebote und Teleshoppingkanäle betreffen, klar zum Ausdruck: „Eine abweichende Regelung durch Landesrecht ist nicht zulässig.“ Zwar kann ein Parlament die politische Entscheidungsmacht nachfolgender Parlamente nicht unbegrenzt binden; es genießt keine „höhere Weihe“ gesteigerter Legitimationskraft. **Gebunden** sind nachfolgende Parlamente aber staatsvertraglich, bis ein hinreichend klarer „actus contrarius“ ergeht. Will ein Bundesland sich von der Bindungswirkung der Rechtsakte früherer Parlamente, hier dem Zustimmungsgesetz zu § 1 Abs. 2, lösen, muss es mithin von seinem **Kündigungsrecht** nach § 116 Gebrauch machen. Anderenfalls haben die anderen Vertragspartner die Möglichkeit, vertragskonformes Verhalten klageweise vor dem BVerwG (§ 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) durchzusetzen (BVerwGE 50, 137 (147); Spindler/Schuster/Holznagel RStV § 1 Rn. 16).

## C. Territorialer Anwendungsbereich des MStV und des Landesmedienrechts (Abs. 3–9)

### I. Der Rechtsrahmen für grenzüberschreitende Rundfunkdienste und Telemedien

**37**Das deutsche Medien- und Kommunikationsrecht gründet unterdessen in erheblichem Umfang auf unionalen Regelungen. Maßgebliche Impulse hat insoweit die **EG-Fernsehrichtlinie** gesetzt. Sie wurde durch die **AVMD-RL** abgelöst. § 1 Abs. 3–5 geht im Wesentlichen auf Anpassungen an diese Richtlinie, namentlich an Art. 2 Abs. 3, 4 und 6 AVMD-RL, zurück (zuletzt durch den 22. RÄndStV). Der MStV erweitert § 1 nunmehr um die Abs. 7–9. Abs. 9 trägt wiederum entsprechenden Vorgaben der AVMD-RL (2018) Rechnung.

**38**Ein ausdr. **kompetenzrechtlicher Unterbau** für die Tätigkeit der EU auf dem Gebiet des Rundfunkrechts findet sich im **AEUV** nicht (Spindler/Schuster/Holznagel RStV Präambel Rn. 9). Der EuGH betrachtet den Rundfunk allerdings in st. Rspr. (auch) als **Wirtschaftsgut** und damit als **Dienstleistung iSd Art. 56 AEUV** (EuGH Sacchi 1974, 409 (428)). Vor dieser Folie betrachtet, ist die Union kraft Art. 59 Abs. 1 AEUV befugt, Liberalisierungsrichtlinien zu erlassen. Auch das Amsterdamer Protokoll über den öffentlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten vom 17.6.1997 (geändert durch das Protokoll Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007 (ABl. Nr. C 306, 163) setzt eine Kompetenz der Union – jedenfalls für die Bestimmung des Aufgabenbereichs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – voraus (HK-RStV/Dörr RStV B4 Rn. 54 f.).

### 1. Fernsehveranstalter

**39**Vor dem Hintergrund des unionsrechtlichen Regelungsregimes stecken die Abs. 3–5 den Rahmen für den **territorialen Anwendungsbereich** des MStV ab. Die Vorschriften folgen einem mehrstufigen Regelungsmodell. Dessen Fundament bildet **Abs. 3 S. 1**: In der Bundesrepublik Deutschland **niedergelassene Fernsehveranstalter** sind dem MStV unterworfen. Den Begriff der Niederlassung formt S. 2 dann – ähnlich § 2a Abs. 2 S. 2 TMG für audiovisuelle Mediendienste, der ebenfalls Art. 2 Abs. 3 lit. b AVMD-RL umsetzt (vgl. dazu BT-Drs. 19/18789; 19/20664) – in seinen Nrn. 1–3 kaskadenartig weiter aus (→ **Rn. 47 ff.**).

40 Auch **ohne eine Niederlassung** des Fernsehveranstalters in Deutschland oder in einem anderen Mitgliedstaat der Union findet der MStV Anwendung, wenn er eine in Deutschland gelegene Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke (**Abs. 4 Nr. 1**; → Rn. 59) oder eine Deutschland zugewiesene Satelliten-Übertragungskapazität nutzt (**Abs. 4 Nr. 2 S. 1**; → Rn. 60).

41 Greifen diese beiden Kriterien nicht, gilt das deutsche Recht gleichwohl für Fernsehveranstalter, wenn sie (zwar nicht in Deutschland iSd MStV niedergelassen sind, aber) in Deutschland eine Niederlassung iSd **Art. 49 ff. AEUV** haben (**Abs. 4 Nr. 2 S. 2**; → Rn. 61 ff.; die Vorschrift gibt Art. 2 Abs. 5 AVMD-RL wörtlich wieder).

42 Für diese Anbieter trifft die Bundesrepublik Deutschland nach dem **Herkunftslandprinzip** (Spindler/Schuster/Holzengel RStV § 1 Rn. 17) die unionsrechtliche Verpflichtung, dafür Sorge zu tragen, dass diese Dienste den Vorschriften des Rechtssystems entsprechen, die auf für die Allgemeinheit bestimmte audiovisuelle Mediendienste anwendbar sind (**Art. 2 Abs. 1 AVMD-RL**). Denn Deutschland wird insoweit zum Sendestaat. Dazu gehören insbes. das Erfordernis einer rundfunkrechtlichen Zulassung und die Beachtung rundfunkrechtlicher Bestimmungen (§ 52 Abs. 1 S. 1).

43 Vom Anwendungsbereich der Abs. 3 und 4 sind lediglich solche Angebote ausgenommen, die ausschließlich zum **Empfang in Drittländern** bestimmt sind und die die **Allgemeinheit nicht** unmittelbar oder mittelbar mit handelsüblichen Verbraucherendgeräten in einem Staat innerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie empfangen kann (**Abs. 5**). So gibt es auch Art. 2 Abs. 6 AVMD-RL vor.

44 Um eine sachgerechte aufsichtliche Kontrolle zu ermöglichen, erweitert **Abs. 9** die Niederlassungsvorschriften für Fernsehveranstalter um die Pflicht, jegliche Änderungen mitzuteilen, die potenziell Einfluss auf die Feststellung der Rechtshoheit haben könnten.

## 2. Telemedien

45 Die Abs. 3, 4, 5 und 9 erstrecken ihren Anwendungsbereich **nur** auf **Fernsehveranstalter**, nicht etwa auf Telemedienanbieter. Für **audiovisuelle Mediendienste** gilt grds. das TMG. Dessen Anwendungsbereich steckt die Parallelregelung des § 2a Abs. 2 und 3 TMG ab (vgl. LT-Drs. Bay 17/7548, 17), der an die AVMD-RL (2018) angepasst ist (vgl. BT-Drs. 19/18789; 19/20664).

46 Für **Telemedien** hält der MStV jedoch nunmehr zusätzliche Vorschriften in den neu eingefügten Abs. 7 und 8 vor: Der MStV gilt für Anbieter von Telemedien, die nach den Vorschriften des TMG in Deutschland niedergelassen sind (Abs. 7). Für **Medienintermediäre, Medienplattformen** und **Benutzeroberflächen** bestimmt Abs. 8 den Anwendungsbereich gesondert. Er erstreckt den Geltungsanspruch der staatsvertraglichen Regelungen auch auf solche Anbieter, die zwar nicht in Deutschland niedergelassen sind, deren Dienste aber zur Nutzung im Inland bestimmt sind (sog. **Marktortprinzip**).

## II. Deutsche Rechtshoheit aufgrund der Niederlassung des Fernsehveranstalters (Abs. 3)

47 Ein Fernsehveranstalter, der seine Niederlassung in Deutschland hat, unterliegt dem Regime des MStV. So bestimmt es Abs. 3 S. 1. Dies entspricht dem **Herkunftslandprinzip**, das Art. 2 Abs. 1 AVMD-RL normiert. Unter welchen Voraussetzungen ein Fernsehveranstalter seine Niederlassung in der Bundesrepublik Deutschland hat, spezifiziert Abs. 3 S. 2. Die Regelung setzt Art. 2 Abs. 3 AVMD-RL in deutsches Recht um.

## 1. Hauptverwaltung und redaktionelle Entscheidungen in Deutschland (S. 2 Nr. 1)

48 Ein Fernsehveranstalter hat sich jedenfalls dann im Geltungsbereich des MStV **niedergelassen**, wenn die Hauptverwaltung (→ Rn. 49) in Deutschland liegt und dort die redaktionellen Entscheidungen über das Programm fallen (Abs. 3 S. 2 Nr. 1; vgl. auch die Parallelnorm § 2a Abs. 2 S. 1 TMG).

49 Der Begriff der **Hauptverwaltung** ist nicht zwingend deckungsgleich mit dem satzungsmäßigen Sitz des Anbieters. Das macht auch der Vergleich zur primärrechtlichen Vorschrift des Art. 54 Abs. 1 AEUV deutlich. Die Norm stellt den Begriff des satzungsmäßigen Sitzes nämlich explizit neben denjenigen der Hauptverwaltung (ähnlich auch Art. 64 Abs. 1 der Verordnung 2157/2001/EG des Rates über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE) vom 8.10.2001, ABl. 2001 L 249, 1 und Art. 4 Abs. 1 lit. a, Art. 12 der Verordnung 2137/85/EWG des Rates über die Schaffung einer Europäischen wirtschaftlichen Interessenvereinigung (EWIV) vom 25.7.1985, ABl. 1985 L 199, 1). Die Hauptverwaltung ist der Ort, an dem die Willensbildung und die eigentliche unternehmerische Leitung erfolgen, maW der „**effektive Verwaltungssitz**[, ...] an dem sich die tatsächliche Geschäftsleitung befindet“ (HK-RStV/Kreile/Hartstein RStV § 1 Rn. 16 mwN).

## 2. Hauptverwaltung in Deutschland, redaktionelle Entscheidungen in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union (S. 2 Nr. 2)

50 Liegt zwar die Hauptverwaltung des Fernsehveranstalters in Deutschland, trifft er die Programmentscheidungen aber in einem **anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union**, so unterhält er zwar keine Niederlassung iSd Nr. 1. In diesem Fall kann sich eine Niederlassung in Deutschland aber unter den alternativen Voraussetzungen der **Nr. 2 lit. a–c** einstellen. Deren normatives Programm knüpft vorrangig daran an, ob „ein wesentlicher Teil des **mit der Durchführung programmbezogener Tätigkeiten betrauten Personals**“ allein in Deutschland (lit. a) oder „ein wesentlicher Teil des **mit der Ausübung sendungsbezogener Tätigkeiten betrauten Personals**“ zumindest auch in Deutschland sowie in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union (lit. b) tätig ist (zu lit. c, → Rn. 55). Die Regelung trägt Art. 2 Abs. 3 lit. b AVMD-RL Rechnung (vgl. auch die inhaltsgleiche Regelung des § 2a Abs. 2 S. 2 Nr. 1–3 TMG für audiovisuelle Mediendienste).

51 Das Tatbestandsmerkmal „**Personal**“ iSd Abs. 3 S. 2 Nr. 2 umfasst nicht das Verwaltungspersonal; auch das redaktionelle Personal ist nicht gemeint, wie sich aus dem Normzusammenhang ergibt. Denn Abs. 3 Nr. 2 setzt gerade tatbestandlich voraus, dass die Entscheidungen über das *Programm* in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union fallen.

52 Der **RStV** sprach in Abs. 3 Nr. 2 lit. a und b aF noch von dem „mit der Bereitstellung des Programms betrauten“ Personal. Das Merkmal „Bereitstellung“ deutete an, dass der Tatbestand weniger die Beschäftigten meinte, die die Programminhalte produzierten, als vielmehr das **Sendepersonal**, also diejenige Personalgruppe, welche die redaktionellen Inhalte (auf welchem Weg auch immer) verbreitet (HK-RStV/Kreile/Hartstein RStV § 1 Rn. 18). Abs. 3 Nr. 2 lit. a MStV regelt das nunmehr anders: Er rekurriert ausdr. auf das „mit der Durchführung programmbezogene[r] Tätigkeiten betraute[.] Personal[.]“.

53 Abs. 3 Nr. 2 setzt keine Ausschließlichkeit voraus, sondern hebt durchgängig jeweils auf den „**wesentlichen Teil**“ des Personals ab. Die AVMD-RL unterscheidet insoweit demgegenüber zwischen dem Personal, das mit programmbezogenen Tätigkeiten beschäftigt ist und solchem, das sendungsbezogenen Tätigkeiten nachgeht. Lediglich für letzteres verlangt die Richtlinie einen „wesentlichen Teil“. Hinsichtlich des mit der Ausübung programmbezogener Tätigkeiten betrauten Personals (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 2 lit. a) fordert die AVMD-RL indessen keinen

wesentlichen, aber dennoch einen „**erheblichen Teil**“. „Erheblich“ lässt einen Umfang größeren Ausmaßes genügen, setzt demgegenüber keinen mit Blick auf das Ganze entscheidenden Anteil voraus.

**54** Was „ein **wesentlicher Teil**“ ist, bestimmt sich nach einer **funktionalen Betrachtungsweise**. Es kommt also nicht allein auf die numerische Majorität an. Maßgeblich ist vielmehr, wie der qualitative Beitrag des Personals zu der jeweiligen Tätigkeit zu bewerten ist. Entscheidender Prüfstein ist die Frage, ob sich das Aufgabenportfolio nach seiner Art und seinem Umfang ohne den fraglichen Teil des Personals überhaupt erfüllen ließe.

**55** Selbst wenn der **wesentliche Teil** des Personals, das mit sendungsbezogenen Tätigkeiten betraut ist, **weder in Deutschland noch in einem anderen Mitgliedstaat der EU** tätig ist, heißt das nicht zwingend, dass eine Niederlassung in Deutschland ausgeschlossen ist: Wenn der Fernsehveranstalter seine Tätigkeit zunächst in Deutschland begonnen hatte, diese inzwischen jedoch an einen anderen Ort verlagert hat, zugleich aber immer noch eine **dauerhafte und tatsächliche Verbindung mit der Wirtschaft Deutschlands** existiert (**lit. c**), besteht auch die Niederlassung in Deutschland fort. Der MStV verleiht einer einmal begründeten Niederlassung insoweit **Kontinuität**. Wann eine solche Kontinuität geboten ist, lässt der Wortlaut der Norm ebenso wie Art. 2 Abs. 3 lit. b S. 3 AVMD-RL weitgehend offen – insbes. die Frage, wie intensiv die Verbindung im Verhältnis zur sonstigen Geschäftstätigkeit ausgeprägt sein muss.

**56** Die bloß gelegentliche wirtschaftliche Geschäftsbeziehung nach Deutschland genügt insoweit jedenfalls nicht – ebenso wenig die ausschließlich rechtliche Verbindung. Vielmehr muss die ökonomische Verknüpfung auf grds. **unbestimmte Dauer** angelegt sein und eine **faktische Verflechtung** zwischen dem Fernsehveranstalter und dem deutschen Wirtschaftsraum auslösen. Denkbar sind insoweit etwa Programmeinkäufe, deutsche Werbekunden oder auch gesellschafts- oder aktienrechtliche Verflechtungen (selbst wenn es sich dabei primär um rechtliche, nicht vorrangig tatsächliche Verflechtungen handelt; vgl. HK-RStV/Kreile/Hartstein RStV § 1 Rn. 20; entsprechend zur telemedienrechtlichen Parallelnorm im TMG BeckOK InfoMedienR/Weller TMG § 2a Rn. 13).

### **3. Hauptverwaltung in Deutschland, redaktionelle Entscheidungen in einem Drittstaat – vice versa (S. 1 Nr. 3)**

**57** Wenn ein „wesentlicher Teil“ des **Personals**, das mit der Durchführung programmbezogener Tätigkeiten betraut ist, bei einem **Fernsehveranstalter in Deutschland** tätig ist, schließt der bloße Umstand, dass dieser seinen **Hauptverwaltungssitz** in einem **Drittstaat** hat oder die redaktionellen Entscheidungen nicht in einem Mitgliedstaat der EU getroffen werden, eine Niederlassung in Deutschland noch nicht aus (**Abs. 3 S. 2 Nr. 3**). Zumindest muss dann aber entweder die Hauptverwaltung in Deutschland liegen (sofern die redaktionellen Entscheidungen über das Programm in einem Drittstaat fallen) oder – umgekehrt – wenn also die redaktionellen Entscheidungen über das Programm in Deutschland erfolgen – die Hauptverwaltung nicht in Deutschland gelegen sein. Die Vorschrift des **Abs. 3 S. 2 Nr. 3** gibt in komprimierter Form die **Vorgabe des Art. 2 Abs. 3 lit. c AVMD-RL** wieder (vgl. LT-Drs. Bay 17/7548, 16 f.; krit. dazu HK-RStV/Kreile/Hartstein RStV § 1 Rn. 21: „verunglückt“; vgl. auch die inhaltsgleiche Parallelnorm des § 2a Abs. 2 S. 3 und 4 TMG).

### **III. Anwendung des MStV auf nicht in Deutschland niedergelassene Fernsehveranstalter (Abs. 4)**

**58** Hat ein Fernsehveranstalter **keine Niederlassung** iSd Abs. 3 in Deutschland, kann der MStV unter bestimmten Voraussetzungen gleichwohl Anwendung finden. Wann das der Fall ist,

bestimmen Abs. 4 Nr. 1 (→ Rn. 59), Nr. 2 S. 1 (→ Rn. 60) und die Auffangklausel des Abs. 4 Nr. 2 S. 2 (→ Rn. 61 f.).

## **1. Nutzung einer in Deutschland gelegenen Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke (Abs. 4 Nr. 1)**

**59** Nutzt der Fernsehveranstalter eine in Deutschland befindliche Satelliten-Bodenstation für die Aufwärtsstrecke (den sog. Uplink), genügt das dem MStV, um seine normativen Befehle auf den Anbieter zu erstrecken: Der **Standort der Übertragungstechnologie** begründet dann den hinreichenden Zurechnungszusammenhang (vgl. auch Art. 3 Fernsehübereinkommen). So sieht es auch **Art. 2 Abs. 4 lit. a AVMD-RL** vor und hatte es bereits § 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 RStV geregelt (vgl. auch Art. 5 Abs. 4 lit. c Fernsehübereinkommen sowie die inhaltsgleiche Parallelnorm des § 2a Abs. 3 Nr. 1 TMG für audiovisuelle Mediendienste). Welche **Zielgruppe** die Sendungen adressieren, ob bspw. auch deutsche oder ausschließlich ausländische Staatsbürger zuhören, spielt dabei keine Rolle.

## **2. Rückgriff auf Satellitenübertragungskapazitäten, die Deutschland zugewiesen sind (Abs. 4 Nr. 2 S. 1)**

**60** Selbst wenn ein Fernsehveranstalter keine in Deutschland befindliche Satelliten-Bodenstation nutzt, ist gleichwohl grds. deutsches Recht dann anwendbar, wenn er auf eine **Satellitenübertragungskapazität** zurückgreift, die Deutschland zugewiesen ist. Das entspricht der unionsrechtlichen **Vorgabe des Art. 2 Abs. 4 lit. b AVMD-RL** (vgl. auch die inhaltsgleiche Parallelnorm des § 2a Abs. 3 Nr. 2 TMG). Diese kommt ihrerseits der int. Verpflichtung aus **Art. 5 Abs. 4 Fernsehübereinkommen** nach. Dass der Fernsehveranstalter *ausschließlich* auf deutsche Satelliten-Übertragungskapazitäten zurückgreift, setzt Abs. 4 S. 1 Nr. 2 nicht voraus. Der Wortlaut der Vorschrift lässt es vielmehr ausreichen, dass der Veranstalter solche Kapazitäten überhaupt (gleich in welchem Umfang) nutzt.

## **3. Niederlassung iSd Art. 49 ff. AEUV (Abs. 4 Nr. 2 S. 2)**

**61** Auch wenn weder Abs. 3 noch Abs. 4 Nr. 1 oder Nr. 2 S. 1 einschlägig sind, schließt das noch nicht aus, dass Fernsehveranstalter dem Geltungsanspruch des Staatsvertrags unterworfen sind: Eine **Niederlassung iSd Art. 49–55 AEUV** löst eine Anwendbarkeit seiner Regelungen – ohne Rücksicht auf andere Voraussetzungen der Nr. 1 und 2 S. 1 – aus (§ 1 Abs. 4 Nr. 2 S. 2; vgl. auch die inhaltsgleiche, auf audiovisuelle Mediendienste bezogene Parallelnorm des § 2a Abs. 3 S. 2 TMG). Die Norm fungiert nach dem Vorbild des Art. 2 Abs. 5 AVMD-RL als **Auffangtatbestand**.

**62** Die doppelte Anknüpfung des § 1 Abs. 3 und Abs. 4 Nr. 2 S. 2 lässt den Norminterpreten zunächst ratlos zurück. Sie ist jedoch nicht sinnfrei, sondern folgt einer klaren, abgestuften Regelungssystematik: Der Begriff der Niederlassung iSd Abs. 3 ist nicht identisch mit dem primärrechtlichen Begriff der Niederlassung in Abs. 4. Abs. 3 ist vielmehr enger, erfasst also nicht alle Fälle der **Niederlassung iSd Art. 49 ff. AEUV**. Eine solche Niederlassung iSd Grundfreiheiten zeichnet sich durch eine feste Einrichtung aus, die dazu bestimmt ist, eine selbstständige Tätigkeit auf unbestimmte Zeit auszuüben (EuGH BeckRS 2004, 75196 Rn. 20; NJW 1996, 579 Rn. 25). Im Lichte dieses weiten Begriffsverständnisses ergänzt Abs. 4 Nr. 2 S. 2 den engeren Abs. 3, um keine Anwendungslücken aufzureißen.

## **IV. Ausnahmen (Abs. 5)**

**63** Von dem Grundsatz der Abs. 3 und 4 sieht Abs. 5 **zwei Ausnahmen** vor: Der MStV kommt nicht zur Anwendung auf Angebote, die ausschließlich zum **Empfang in Drittländern** bestimmt sind (Nr. 1) und die die **Allgemeinheit** mit handelsüblichen Verbraucherendgeräten im Geltungsbereich der AVMD-RL **nicht mittelbar oder unmittelbar empfangen kann** (Nr.

2). Die Vorschrift trägt damit dem Grundgedanken Rechnung, dass in diesen Fällen das **rundfunkspezifische Regulierungsbedürfnis** der Breitenwirkung und Suggestivkraft des Rundfunks nicht berührt ist. Denn derartige Angebote wirken nicht **auf die Meinungsbildung im Inland** ein. Bei Nr. 1 und Nr. 2 handelt es sich nicht um kumulative Voraussetzungen, obgleich die Konjunktion „und“ dies insinuiert. Aus dem Herkunftslandprinzip und der Gesamtsystematik der Vorschrift ergibt sich vielmehr, dass es sich letztlich um zwei **Alternativen** handelt (vgl. auch BT-Drs. 17/718, 7 f. zur insoweit inhaltsgleichen Vorschrift des § 1 Abs. 6 TMG). Es genügt also, dass eine der beiden Voraussetzungen vorliegt, um den Anwendungsbereich der Vorschrift auszuschließen.

**64** Die Ausnahmen des Abs. 5 erstrecken sich nicht nur auf Abs. 4, sondern auf den **gesamten Anwendungskatalog der Abs. 3 und 4**. Das stellt die Vorschrift seit ihrer Neufassung im Zuge des 18. RÄndStV (im Unterschied zur Vorläuferfassung) unmissverständlich klar. Die Regelung geht auf **Art. 2 Abs. 6 AVMD-RL** zurück.

## D. Anwendung des MStV auf Teleshoppingkanäle (Abs. 6)

### I. Grundsatz

**65** Auf Teleshoppingkanäle (§ 2 Abs. 2 Nr. 11 → § 2 Rn. 59 ff.) ist der MStV grds. anwendbar. Er stuft diese **als Rundfunk** ein. Das ergibt sich aus der Systematik des MStV: Er ordnet die Vorschriften zum Teleshopping in den Unterabschnitt „Rundfunk“ (§ 9) sowie in den Abschnitt zu bes. Bestimmungen für den öffentlich-rechtlichen (§ 47) bzw. privaten Rundfunk (§ 71) ein. Abs. 6 bestätigt diese Grundaussage, indem sie Ausnahmen formuliert.

**66** Die Vorschrift geht auf den **12. RÄndStV** zurück. Bis zu dessen Inkrafttreten galten Teleshoppingkanäle noch als Telemedien, nicht als Rundfunk. Damit waren auf sie ursprünglich ausschließlich die Regelungen des sechsten Abschnitts des RStV sowie die Vorschriften des TMG anwendbar.

### II. Ausnahme

**67** Abs. 6 nimmt einen nicht unerheblichen Teil der staatsvertraglichen Regelungen für Teleshoppingkanäle aus: Die **allgemeinen Vorschriften (§§ 3–25)** und die **bes. Bestimmungen für den privaten Rundfunk (§§ 50–73)** sind auf Teleshoppingkanäle grds. **nicht** anwendbar. Etwas anderes gilt nur dann, wenn der MStV diese Vorschriften **ausdr. auch** auf Teleshoppingkanäle für anwendbar erklärt – so etwa geschehen in § 4 Abs. 2 (Verbraucherschutz), § 8 Abs. 12 (Werbegrundsätze, Kennzeichnungspflichten), § 10 Abs. 5 (Sponsoring), § 11 Abs. 3 (Gewinnspiele), § 12 Abs. 5 (Datenverarbeitung zu journalistischen Zwecken, Medienprivileg), § 16 Abs. 3 S. 2 (Auskunftspflicht und zuständige Behörden nach dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen) sowie § 50 S. 2 iVm §§ 52 bis 55 Abs. 1 und § 58 (Anwendungsbereich). Mit diesem reduzierten Anwendungsradius trägt der Vertrag dem Umstand Rechnung, dass bei Teleshoppingkanälen der kommerzielle Charakter im Vordergrund steht, nicht hingegen die öffentliche Meinungsbildung. Ihre Angebote in vollem Umfang an der Privilegierung des klassischen Rundfunks teilhaben zu lassen, schösse in den Augen der Länder über das Ziel hinaus (vgl. auch Beck RundfunkR/Vesting RStV § 1 Rn. 34–35).

## E. Anwendung des MStV auf Anbieter von Telemedien (Abs. 7)

**68** Anders als noch der RStV erfasst der MStV grds. auch die Anbieter von Telemedien, wenn diese „nach den Vorschriften des Telemediengesetzes in Deutschland **niedergelassen** sind“. Dies entspricht dem **Herkunftslandprinzip** des § 3 TMG, welches auf Art. 3 der E-Commerce-

RL zurückgeht. Es soll den europäischen Binnenmarkt vor Wettbewerbsverzerrungen schützen. Unterschiedlich starke Vorgaben für die Diensteanbieter in dem Land ihrer Niederlassung sowie in EU-Mitgliedsstaaten, deren Markt sie beliefern, will die Union ausschließen, um für ausreichend Rechtssicherheit und die Achtung der Dienstleistungsfreiheit Sorge zu tragen (vgl. etwa Spindler ZUM 2017, 473 (475)).

**69**In Deutschland niedergelassen iSd § 2 S. 1 Nr. 2 TMG ist „jede[r] Anbieter, der mittels einer festen Einrichtung“ im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland „auf unbestimmte Zeit Telemedien geschäftsmäßig anbietet oder erbringt“ (vgl. dazu BeckOK TMG/Martini TMG § 2 Rn. 13). Der **Standort der technischen Einrichtung** ist dafür nicht allein entscheidend. Er begründet noch keine Niederlassung des Anbieters; das stellt auch § 2 Nr. 2 Hs. 2 TMG (wiewohl lediglich für das bundesrechtliche Telemedienrecht) klar. Es kommt also weder darauf an, an welchem Ort sich der Webserver befindet, noch darauf, wo die Website zugänglich ist (Erwägungsgrund Nr. 19 S. 3 E-Commerce-RL). Maßgeblich ist vielmehr der **Ort, von dem aus das Telemedium gesteuert wird**, also der Ort, an dem die Wirtschaftstätigkeit ausgeübt wird. Legt ein Unternehmen Aktivitäten **in mehreren Staaten** an den Tag, liegen in der Regel mehrere Standorte vor. Wo das Unternehmen niedergelassen ist, ist dann nach dem Kriterium des **Mittelpunkts der Tätigkeit** zu bestimmen (Erwägungsgrund EWG RL 2000 31 Nummer 19 S. 5 E-Commerce-RL).

## **F. Besondere Vorschriften für Medienintermediäre, Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Video-Sharing-Dienste (Abs. 8)**

**70**Obleich der MStV seinen Anwendungsradius für Telemedien grds. an die Niederlassung knüpft, rückt er von diesem Prinzip für besondere Formen von Telemedien, nämlich für **Medienintermediäre, Medienplattformen und Benutzeroberflächen** ab. Für sie ist der Anwendungsbereich unabhängig vom jeweiligen Ort der Niederlassung. Er weicht damit für diese Medien das Herkunftslandprinzip (Art. 3 Abs. 1 und 2 E-Commerce-RL, § 3 TMG), das er in den Abs. 3–5 für die Fernsehveranstalter in Einklang mit der AVMD-RL (vgl. Art. 2 Abs. 1, 3–6) festgelegt hat, zugunsten des **Marktortprinzips** auf. Das soll dem Umstand Rechnung tragen, dass in einer globalen Medienwelt weniger der Ort der Niederlassung als vielmehr der örtliche Zielfokus des Angebots entscheidend ist, an den sich das Angebot richtet. Die Norm folgt dem regulatorischen Vorbild des **Art. 3 Abs. 2 DSGVO**, der das Marktortprinzip für das Datenschutzrecht in der Union etabliert.

**71**Im Gegensatz zu den ersten beiden Sätzen des Abs. 8 knüpft S. 3 für **Video-Sharing-Dienste** wiederum an die **Niederlassung des Diensteanbieters** an. Er nimmt also eine begrenzte Rückausnahme vor und folgt für diese Telemedien damit dem **Herkunftslandprinzip**. Diese Rückausnahme erstreckt sich auf den Anwendungsbereich der **§§ 97-99** (im Anwendungsbereich der AVMD-RL). Soweit **sonstige Vorschriften** des V. Abschnitts auf Video-Sharing-Dienste anwendbar sind, gilt im Übrigen aber wiederum das Marktortprinzip (Abs. 8 S. 3 Hs. 2).

## **I. Medienintermediäre, Medienplattformen und Benutzeroberflächen (Abs. 8 S. 1 und 2)**

**72**Dass Abs. 8 S. 1 vom Herkunftslandprinzip abrückt, verfolgt eine klare Zielsetzung: Die **marktdominierenden Diensteanbieter**, die mit einem Sitz innerhalb der EU niedergelassen sind, sollen sich dem normativen Zugriff des MStV nicht entziehen können.

**72a**Auch nicht im Inland niedergelassene Anbieter in den Anwendungsbereich des MStV zu integrieren, soll den Medienpluralismus sowie kommunikative Chancengleichheit in Deutschland sichern. Abs. 8 S. 1 und S. 2 weitet seinen Anwendungsbereich nach dem

Marktortprinzip allerdings nur auf einen spezifischen Ausschnitt solcher Telemedien aus, die für die Meinungsbildung bes. relevant sind, namentlich auf Medienintermediäre, Medienplattformen, und Benutzeroberflächen. **Medienintermediäre** sind Telemedien, die auch journalistisch-redaktionelle Angebote Dritter aggregieren, selektieren und allgemein zugänglich präsentieren, ohne ein Gesamtangebot aus der Taufe zu heben (§ 2 Abs. 2 Nr. 16; vgl. → § 2 Rn. 117a). Im Unterschied dazu fassen **Medienplattformen** Rundfunkprogramme, rundfunkähnliche Telemedien oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 zu einem Gesamtangebot zusammen (§ 2 Abs. 2 Nr. 14; vgl. → § 2 Rn. 102). **Benutzeroberflächen** iSd § 2 Abs. 2 Nr. 15 zeichnen sich dadurch aus, dass sie die „Anzeige- und Steuerungsebene von oder für Medienplattformen“ bilden (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 93; vgl. → § 2 Rn. 111).

## 1. Vereinbarkeit des Marktortprinzips mit der E-Commerce-RL

**73**Die Länder als Urheber des Staatsvertrags halten eine Abkehr von dem Herkunftslandprinzip des Art. 3 Abs. 2 der E-Commerce-RL für unionsrechtlich zulässig (vgl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 89; so wohl auch Hönig d’Orville ZUM 2019, 104 (107): In ihrer Lesart hat die Union für Plattformen keine harmonisierende Vollregelung erlassen. Sie stützen sich dafür auf **Art. 1 Abs. 6 der E-Commerce-RL**. Diese Vorschrift bringt das normative Grundverständnis der Union zum Ausdruck, dass die E-Commerce-RL „Maßnahmen auf gemeinschaftlicher oder einzelstaatlicher Ebene, die [...] der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und dem Schutz des Pluralismus dienen, [...] unberührt [lässt].“ Ihren Dispens stellt die Richtlinie allerdings ausdr. unter den Vorbehalt der „Wahrung des Gemeinschaftsrechts“.

**74**Zu diesen Vorgaben gehört in den Augen der **Kommission** auch das Herkunftslandprinzip des Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie. Das Hauptverwaltungsorgan der Union tritt der deutschen Regelung daher entgegen. Die Anbieter der relevanten Telemedien iSd MStV seien „Dienste der Informationsgesellschaft gemäß Artikel 2 Buchstabe a“ der Richtlinie, so dass das Herkunftslandprinzip auch deshalb Beachtung finden müsse (Mitteilung der EU-Kommission v. 27.4.2020 (MSG 303 IND – 2020/0026/D)). Eine Ausnahme vom Herkunftslandprinzip iSd **Art. 3 Abs. 4 E-Commerce-RL** (angemessener „Schutz der öffentlichen Ordnung“ und „Schutz der Verbraucher“ bei Diensten der Informationsgesellschaft) ist angesichts der engen Auslegung, die der EuGH der Vorschrift angedeihen lässt (vgl. etwa EuGH MMR 2020, 171, Rn. 84), zumindest zweifelhaft (vgl. Liesching MMR-Beil. 2020, 3; wohl aA Nölscher ZUM 2020, 301 (310)). Zugleich steht die Ausnahme aus Art. 1 Abs. 6 selbstständig neben der mitgliedstaatlichen Öffnungsklausel aus Art. 3 Abs. 4. Der Vorbehalt „unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts“ (→ **Rn. 73**) verweist nicht auf den Vorrang unionsrechtlicher Regelungen der E-Commerce-RL, sondern zielt darauf, von diesen Regelungen gerade zu befreien. Der Topos meint seinem Sinn nach sonstige unionsrechtliche Regelungen außerhalb der E-Commerce-RL, etwa das Beihilfenrecht etc. Soweit sich die Abweichung vom Herkunftslandprinzip als „Maßnahme“ [...] „zur Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt“ oder zum „Schutz des Pluralismus“ entpuppt, ist sie daher mit der E-Commerce-Richtlinie vereinbar. Mit „**Maßnahmen**“ iSd Art. 1 Abs. 6 meint die Richtlinie jedoch inhaltliche Regelungsschritte, die spezifisch gerade dem Schutz des Medienpluralismus dienen, nicht allgemeine Ausweitungen des Anwendungsbereichs nationaler Regulierung über das Herkunftslandprinzip hinaus. Abs. 8 S. 1 und 2 ist daher nicht durch Art. 1 Abs. 6 E-Commerce-Richtlinie gedeckt und **unionsrechtswidrig**.

**75**Im Verfahren zum MStV ging die EU-Kommission zwar von einem Verstoß gegen das Herkunftslandprinzip aus. Dennoch „**ersuchte**“ sie Deutschland schlussendlich lediglich darum, „die Vereinbarkeit des Entwurfs mit den in Artikel 3 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr festgelegten Bedingungen zu prüfen“ (vgl. Mitteilung der EU-Kommission vom 27.4.2020 (MSG 303 IND – 2020/0026/D)). Eine unmittelbar wirkende

Pflicht, die Norm vor Inkrafttreten zu ändern, trug sie den Ländern nicht auf. Im Zuge des Notifizierungsverfahrens eines Satzungsentwurfes iSd § 96, der unter anderem die Transparenzpflichten für Medienintermediäre (§ 93 Abs. 1) konkretisieren sollte, betonte die EU-Kommission nunmehr aber ihre Position, dass der vom Herkunftslandprinzip abweichende Anwendungsbereich gegen Unionsrecht verstoße (MMR-Aktuell 2021, 440557). In diesem Zuge könnte der Bundesrepublik ein Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV) ins Haus stehen. Insofern ist absehbar, dass die Frage des exakten Anwendungsbereichs des Staatsvertrages auf diesem oder einem anderen Weg in Zukunft die Unionsgerichte beschäftigen wird (Enaux/Wüsthof K&R 2020, 469 (470)), bevor eine eigene unionsrechtliche Regulierung die mitgliedstaatlichen Einzelregelungen konsumiert (zu den Grenzen der unionsrechtlichen Kompetenz HK-MStV/Dörr B4 Rn. 165 ff.).

**76** Angesichts des klar bekundeten politischen Willens, soziale Netzwerke stärker zu regulieren, ringt die Union ohnedies um eine Lösung. Mit Spannung bleibt abzuwarten, ob der derzeit im Entwurfsstadium befindliche **Digital Services Act der EU** (COM(2020) 825 final) für einen zeitgemäßen und einheitlichen Standard an Rechtssicherheit Sorge tragen wird. Er reguliert jedenfalls auch Medienintermediäre im Hinblick auf ihre meinungsbildende Wirkung (Erwägungsgrund 53) und behält das Herkunftslandprinzip bei (Art. 40).

### **b) „Zur Nutzung in Deutschland bestimmt“**

**77** Abs. 8 S. 1 und 2 bringt das Marktortprinzip auf solche Medienintermediäre, Medienplattformen und Benutzeroberflächen zur Anwendung, die **„zur Nutzung in Deutschland bestimmt sind“**. Ob das der Fall ist, ergibt sich aus einer **wertenden Gesamtschau** (vgl. Abs. 8 S. 2). Entscheidend sind insoweit nicht allein die objektiven Nutzerzahlen oder deren Anteil an der Gesamtzahl der Nutzer. Maßgeblich ist vielmehr **va die Zielrichtung des Angebots**, insbes. seine Zielgruppe („an Nutzer in Deutschland richten“). Wichtige Indizien sind die verwendete **Sprache**, die angebotenen **Inhalte** und die **Marketingaktivitäten** (vgl. auch Abs. 8 S. 2). Wenn sich diese gezielt an Nutzer in Deutschland richten, ist das Angebot im Zweifel zur Nutzung in Deutschland bestimmt. Es kommt dabei auch nicht darauf an, ob die adressierten Nutzer deutsche Staatsbürger sind. Entscheidend ist vielmehr, ob sich die Nutzer **in der Bundesrepublik Deutschland befinden**. Das macht der MStV mit der Wendung „Nutzer in Deutschland“ (im Unterschied zu „deutsche Nutzer“) deutlich. Es ist auch nicht erforderlich, dass sich das Angebot **ausschließlich** an Nutzer in Deutschland richtet. Vielmehr genügt, dass es sich **auch** an Nutzer in Deutschland richtet. Das drückt der Wortlaut der Vorschrift zwar nicht unmissverständlich aus. Da die Norm aber darauf zielt, Gefahren für die Meinungsbildung in Deutschland abzuwenden, greift sie konsequenterweise grds. unabhängig davon, ob sich Inhalte eines Angebots auch an Drittstaaten richten, solange der Anteil der Nutzer in Deutschland nicht unbedeutend ist.

### **b) „einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Refinanzierung erzielen“**

**78** Neben der subjektiven Komponente der Ausrichtung auf Nutzer in Deutschland wählt der MStV auch einen **objektiven Gradmesser als Anknüpfungspunkt seiner Geltung**: Selbst wenn sich das Angebot nach seinem eigenen Bekenntnis nicht an Nutzern in Deutschland ausrichtet, ist es kraft gesetzlicher Vermutung gleichwohl zur Nutzung in Deutschland bestimmt, wenn es einen „nicht unwesentlichen Teil“ seiner **Refinanzierung** in der Bundesrepublik Deutschland erzielt (vgl. Abs. 8 S. 2). Dies kann sich aus **Entgelten der Nutzer**, aber auch aus **Werbeeinnahmen** deutscher Unternehmen ergeben. Denn Werbeeinnahmen spiegeln den Adressatenkreis eines Angebots wider.

**78a** Die Schwelle zu einem „nicht unwesentlichen Teil“ überschreitet das Angebot nicht erst dann, wenn es die Mehrheit seiner Einnahmen in Deutschland erzielt. Nicht unwesentlich ist der Anteil vielmehr bereits dann, wenn ohne ihn eine wichtige Refinanzierungsquelle

wegbräche. Das kann bspw. auch bei einem Anteil von einem Drittel an den Gesamteinnahmen der Fall sein.

**78b** Medienintermediäre, Medienplattformen und Benutzeroberflächen, die ursprünglich nicht für die Nutzung in Deutschland bestimmt waren, können auch **nachträglich** in den Anwendungsbereich des MStV hineinwachsen, wenn sie eine gewinnbringende Verbreitung im Inland erfahren.

## II. Video-Sharing-Dienste (Abs. 8 S. 3)

**79** Für Video-Sharing-Dienste gelten grds. die §§ 97 bis 99 (insbes. Werbevorschriften und Vorgaben für eine Schlichtungsstelle), soweit sie dem Anwendungsbereich der AVMDL unterliegen. Die §§ 97 bis 99 gelten für Video-Sharing-Dienste jedoch nicht generell, sondern nur, wenn sie nach den Vorschriften des **TMG** in Deutschland niedergelassen sind (→ Rn. 68 ff.). Dies entspricht den Vorgaben des Art. 3 der E-Commerce-RL (vgl. Art. 28a Abs. 1 und 5 AVMD-RL, der insoweit auf die Bestimmungen der E-Commerce-RL verweist). Dem 1. Hs. des Abs. 8 S. 3 kommt somit vor allem eine **Klarstellungsfunktion** zu (vgl. LT-Drs. N 18/6414, 89). Der 2. Hs. erweitert den Anwendungsbereich jedoch: Soweit nicht die Zwecke der §§ 97 bis 99, sondern die **vielfaltsorientierten Bestimmungen des V. Abschnitts** betroffen sind, verweist er „im Übrigen“ auf Abs. 8 S. 1. In diesen Fällen gilt also nach dem Willen der Länder wiederum das **Marktortprinzip**. Video-Sharing-Dienste sind insoweit den Medienintermediären, Medienplattformen und Benutzeroberflächen gleichgestellt: Der MStV ist dann auch auf Video-Sharing-Diensteanbieter anwendbar, die ihren Sitz **nicht** in Deutschland haben.

## G. Informationspflichten für Fernsehveranstalter (Abs. 9)

**80** Die Voraussetzungen für die Rechtshoheit über Fernsehveranstalter (Abs. 3 und 4) können sich in der schnelllebigen Medienwelt unvermittelt ändern, ohne dass die Aufsichtsbehörden davon Kenntnis erlangen – etwa wenn sich der Ort der Hauptverwaltung ändert oder die redaktionellen Entscheidungen nicht mehr in Deutschland getroffen, sondern an ein Drittland ausgelagert werden. Um dieser **Dynamik** Herr zu werden, trägt Abs. 9 den Fernsehveranstaltern eine **Informationspflicht** auf: Er nimmt sie in die Pflicht, „über alle Änderungen zu informieren, die die Feststellung der Rechtshoheit nach den Absätzen 3 und 4 berühren könnten“. Der MStV legt die Informationspflicht niederschwellig an: Es ist nicht erforderlich, dass im Erg. eine Änderung der Rechtshoheit eintritt. Vielmehr reicht bereits aus, dass eine solche **eintreten könnte**. Maßgeblich sind also alle Änderungen entscheidungsrelevanter Sachverhalte, die – ohne rechtliche Detailsubsumtion – geeignet sind, sich auf die Rechtshoheit auszuwirken.

**81** Um Transparenz über die Fernsehveranstalter herzustellen, die deutscher Rechtshoheit unterworfen sind, gibt der Vertrag den **Landesmedienanstalten** auf, eine Liste dieser privaten Fernsehveranstalter zu führen. Ob die Fernsehprogramme zulassungspflichtig oder zulassungsfrei sind, ist dabei unerheblich. Da zwischen den Aufsichtsbehörden verschiedener EU-Mitgliedstaaten üblicherweise kein Konfliktpotenzial bei zulassungsfreien Rundfunkprogrammen besteht, hielt der Schöpfer des MStV die Auflistung zulassungsfreier Fernsehprogramme jedoch für „weitgehend entbehrlich“ (Amtl. Begr. z. MStV, LT-Drs. N 18/6414, 89).

**82** Damit die Medienanstalten konsistente Entscheidungskriterien anlegen, sich selbst ihrer Entscheidungsmaßstäbe bewusst werden und diese für Dritte nachvollziehbar machen, begnügt sich der MStV nicht allein mit der Pflicht, die Liste zu führen. Die Medienanstalten müssen ihre Entscheidung auch **begründen**: Sie müssen angeben, „auf welchen der in den Absätzen 3 und 4 genannten Kriterien die Rechtshoheit beruht“.

82a Da die Liste ihren Zweck nur erfüllt, wenn sie der aktuellen Sachlage entspricht, müssen die Landesmedienanstalten diese auch fortlaufend **aktualisieren** (S. 2).

82b Abs. 9 steht insbes. im Dienste unional einheitlicher und richtiger Rechtsanwendung. Das verdeutlicht auch **S. 3**: Um der Kommission eine Rechtskontrolle zu ermöglichen, verpflichtet er die Landesmedienanstalten, die Liste und alle Aktualisierungen **der Europäischen Kommission zu übermitteln**. Zu ergänzen sind diese Informationen um eine Liste der öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstalter.

83 Die Kommission trägt dafür Sorge, dass die jeweiligen nationalen Regulierungsbehörden auf eine **öffentliche Datenbank** mit den Listen zugreifen können, die sie übermittelt haben. Für den Fall, dass Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten entstehen, leitet die Kommission ein **Verfahren zur Feststellung der Rechtshoheit** ein, welches in eine Entscheidung der Kommission münden kann (vgl. Art. 2 Abs. 5 der AVMD-RL). Abs. 9 etabliert damit ein **Sicherungssystem für das Herkunftslandprinzip**, das Abs. 3 und 4 veranlassen. Die Vorschrift leistet den unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 2 Abs. 5a und 5b der AVMD-RL Folge.