



# **Rechtliche Rahmenbedingungen für Kooperationen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit privaten Veranstaltern**

Das Beispiel des Embedding von Telemedienangeboten  
öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in  
Online-Dienste privater Anbieter

**Prof. Dr. Mark D. Cole**

*Wissenschaftlicher Direktor des EMR /  
Professor für Medien- und Telekommunikationsrecht  
an der Universität Luxemburg*



Institut für Europäisches Medienrecht  
Institute of European Media Law  
Institut du droit européen des médias

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) e.V.  
Franz-Mai-Straße 6  
D-66121 Saarbrücken  
Telefon: +49 681 992 75 11  
E-Mail: [emr@emr-sb.de](mailto:emr@emr-sb.de)  
Webseite: [www.emr-sb.de](http://www.emr-sb.de)

Januar 2025

# Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung .....	1
B.	Das Konzept des „embedding“ und die Umsetzung in Österreich .....	3
C.	Urheberrechtliche Aspekte .....	4
I.	Zur Relevanz des Urheberrechts beim Embedding .....	4
II.	Die EuGH-Rechtsprechung zu Hyperlinks .....	5
1.	Die begriffliche Einordnung beim EuGH .....	5
2.	Die Merkmale einer „öffentlichen Wiedergabe“ .....	6
3.	Die Begründung zur Einordnung des Hyperlinking als nicht zustimmungsbedürftiger Nutzungshandlung .....	8
a.	Die Kontrollmöglichkeit des Urhebers .....	8
b.	Die Differenzierung zwischen Hyperlinking und Vervielfältigungserscheinungen .....	9
4.	Framing und Embedding als Formen der Verlinkung .....	10
5.	Die Verwendung technischer Schutzmaßnahmen .....	11
D.	Wettbewerbsrechtliche Aspekte .....	13
I.	Unlautere Geschäftspraktiken.....	13
1.	Die Elemente der „geschäftlichen Handlung“ und des Mitbewerberverhältnisses .....	13
2.	Prüfung der Unzulässigkeitstatbestände .....	15
II.	Beihilferechtliche Aspekte .....	17
III.	Kartellrechtliche Aspekte .....	20
E.	Kooperationen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit privaten Anbietern .....	22
I.	Rahmenbedingungen unter dem aktuell geltenden Medienstaatsvertrag .....	22
1.	Allgemeines.....	22
2.	Die Auftragsbestimmung in § 26 MStV .....	23
3.	Die Nutzung unterschiedlicher Verbreitungswege .....	24
4.	Weitere relevante Vorschriften des MStV .....	26
a.	Unterscheidung und Privilegierung privater Rundfunkanbieter nach ihrer Vielfaltsbedeutung .....	26
b.	Regelungen zu Medienplattformen .....	28
II.	Die Veränderungen durch den „Reformstaatsvertrag“ .....	30
1.	Allgemeines.....	30
2.	Die Erweiterung des Auftragsverständnisses, insbesondere hinsichtlich der Telemedienangebote.....	31

3.	Die Einführung einer expliziten Kooperations-Klausel bei der Verbreitung.....	33
F.	Zusammenfassender Ausblick: Der Weg zu einem dualen System 2.0 und intensivierte Kooperation .....	36

## A. Einleitung

Das Medienrecht ist in Bewegung und es stehen signifikante Änderungen an, die im nationalen Kontext mindestens so grundlegende Neujustierungen umfassen werden wie die erst vor wenigen Jahren erfolgte Ablösung des Rundfunkstaatsvertrages (Staatsvertrag über Rundfunk und Telemedien, RStV<sup>1</sup>) durch den Medienstaatsvertrag (MStV).<sup>2</sup>

Der sog. „Reformstaatsvertrag“,<sup>3</sup> auf den sich die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten bzw. Regierungschefinnen und -chefs der Länder Ende Oktober 2024 geeinigt haben und der wohl der Siebte oder Achte Medienänderungsstaatsvertrag werden wird, führt zu grundlegenden Veränderungen in der einen Säule des „dualen (Rundfunk-) Systems“, indem der öffentlich-rechtliche Rundfunk teilweise neu aufgestellt wird. Insbesondere ist der Reformstaatsvertrag auch entwicklungs offen angelegt, was die Positionierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Markt der Medienanbieter insgesamt betrifft und zwar auch im Blick auf seine „Konkurrenten“ hinsichtlich der Aufmerksamkeit bei den Nutzern. Hervorzuheben ist ferner, dass im Reformstaatsvertrag verschiedene neue Kooperationsformen zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Medienanbietern angelegt sind, wobei eine davon sich auf die Nutzung von Verbreitungswegen online bezieht. Dazu ist im neu gestalteten § 30d (2) RefStV-E, der den bisherigen § 48 zum Versorgungsauftrag ersetzt, vorgesehen, dass Kooperationen mit privaten Anbietern durch „insbesondere eine Verlinkung (Embedding) oder sonstige Vernetzung öffentlich-rechtlicher Inhalte oder Angebote“ angestrebt werden sollen.

Diese Form der weiteren Zugänglichkeit zu Telemedienangeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist in vergleichbarer Weise andernorts bereits umgesetzt. In Österreich hat ProSiebenSat.1 PULS 4 die dortige Online-Plattform „Joyn Österreich“ 2023 so erweitert, dass seitdem nicht nur die eigenen Angebote der Sendergruppe, sondern auch sowohl der jeweilige Livestream der Fernsehangebote des österreichischen öffentlich-rechtlichen Anbieters ORF sowie direkte Zugriffsmöglichkeiten auf die online abrufbaren Inhalte der Mediatheken des ORF verfügbar sind.

Neben diesen Entwicklungen auf nationaler Ebene ist für die hier abzuhandelnde Thematik auch die Fortentwicklung des Acquis der Europäischen Union (EU) bezüglich des Online- und Mediensektors von Bedeutung. Nach den vielfältigen Ansätzen zur Regulierung von Digitalplattformen in den vergangenen Jahren, insbesondere durch die Platform-to-Business-Verordnung, den Digital Markets Act und den Digital Services Act<sup>4</sup>, ist zum Ende

---

<sup>1</sup> Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) vom 31.8.1991, zuletzt geändert durch den 22. Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge.

<sup>2</sup> Der Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (ModStV) trat am 7.11.2020 in Kraft. Dazu allg. Cole, Rechtsgrundlagen der elektronischen Medien, in: Dörr/Kreile/Cole (Hrsg.), Handbuch Medienrecht, Kap. C Rn. 29 ff.; aktuell gilt der MStV in der Fassung des Fünften Medienänderungsstaatsvertrags vom 27.2. bis 7.3.2024, der am 1.10.2024 in Kraft trat.

<sup>3</sup> Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag), Entwurf gemäß Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 25. Oktober 2024, abrufbar unter [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/ReformStV/Synopse\\_ReformStV\\_MPK\\_Beschlussfassung\\_2024-10-25\\_Clear.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/ReformStV/Synopse_ReformStV_MPK_Beschlussfassung_2024-10-25_Clear.pdf).

<sup>4</sup> Platform-to-Business-Verordnung ist Verordnung (EU) 2019/1150, ABl. L 186, 11.07.2019, S. 57-79; Gesetz über digitale Dienste (DSA) ist Verordnung (EU) 2022/2065, ABl. L 277, 27.10.2022, S. 1-102; Gesetz über digitale Märkte (DMA) ist Verordnung (EU) 2022/1925, ABl. L 265, 12.10.2022, S- 1-66.

der letzten Legislaturperiode des Europäischen Parlaments auch der medienzentrierte European Media Freedom Act (EMFA, Medienfreiheitsgesetz) in Kraft getreten.<sup>5</sup> Dieser stellt hinsichtlich des europäischen Medienrechts einen Paradigmenwechsel dar, weil in Form einer unmittelbar bindenden Verordnung zahlreiche medienbezogene Aspekte, etwa zur medienspezifischen Konzentrationskontrolle, geregelt werden, die bislang ausschließlich den Mitgliedstaaten vorbehalten waren.<sup>6</sup> Dies verdient besondere Beachtung, weil die Motivation zum Erlass des EMFA vor allem darin begründet liegt, auch in Zukunft eine vielfältige, verlässliche und wirtschaftlich nachhaltige Medienlandschaft in Europa bzw. den Mitgliedstaaten zu sichern, um die Rolle der Medien in der demokratischen Willensbildung weiter zu führen. Es wird darin auch anerkannt, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für etablierte Medienanbieter angesichts des Rezipientenverhaltens und der Position von Online-Plattformen zunehmend schwierig geworden sind und auch deshalb regulatorisch Veränderungen vorzunehmen sind.<sup>7</sup>

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen werden wie beschrieben auch die Angebotsformen und Verbreitungswege für Inhalte von Medienanbietern verändert und dem Nutzerverhalten angepasst. Dazu gehört auch eine Weiterentwicklung der jeweiligen Online-Angebote. Die oben genannte Erweiterung des Angebots auf Joyn Österreich ist ein Beispiel dafür. Es stellt sich daher die Frage, ob eine vergleichbare Weiterentwicklung von Online-Plattformen privater Anbieter auch in Deutschland rechtlich zulässig wäre. Vor diesem Hintergrund hat die ProSiebenSat.1 Media SE das Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) gebeten, zu untersuchen, inwiefern auch der in Deutschland anwendbare rechtliche Rahmen ein solches Embedding zulässt und wie die Rahmenbedingungen für Kooperationen zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Medienanbietern gestaltet sind.<sup>8</sup>

Im Folgenden wird daher kurz die Lösung in Österreich dargestellt und eine Begriffsannäherung vorgenommen, da „Embedding“ kein feststehender Rechtsbegriff ist. Daran anschließend werden die relevanten Aspekte aus dem Urheber-, Wettbewerbs- und Medienrecht geprüft unter Einbeziehung der Vorgaben des EU-Rechts. Da eine Einigung auf den Reformstaatsvertrag bereits vorliegt und sich der beschlossene Text aktuell in der Phase der Vorabunterrichtung der Landtage befindet, werden bei den Abschnitten zum Medienrecht sowohl die aktuell geltende Rechtslage, als auch die voraussichtlich zukünftigen Rahmenbedingungen im reformierten MStV berücksichtigt.

---

<sup>5</sup> Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU ABl. L 2024/1083 17.04.2024.

<sup>6</sup> Ausf. dazu Cole/Etteldorf, in: Cappello (Hrsg.), Das Europäische Medienfreiheitsgesetz und seine Bedeutung, IRIS, Europäische Audiovisuelle Informationsstelle, Straßburg 2024, <https://rm.coe.int/das-europaische-medienfreiheitsgesetz-und-seine-bedeutung/1680b2a0a0>.

<sup>7</sup> Vgl. insbes. Erwägungsgründe 2 ff. EMFA.

<sup>8</sup> Vgl. die Vorab-Darstellung der wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung in Cole, Neue Kooperationen im dualen System, 22.10.2024, medienpolitik.net, <https://www.medienpolitik.net/aktuelle-themen/aktuelle-themen/neue-kooperationen-im-dualen-system-559>.

## **B. Das Konzept des „embedding“ und die Umsetzung in Österreich**

Hintergrund dieser Untersuchung ist also die Umsetzung einer Embedding-Lösung auf der Online-Plattform „Joyn“ eines privaten Medienanbieters in Österreich, die im vorvergangenen Jahr realisiert wurde.

Ohne dass es sich beim Begriff des „Embedding“ um einen in einem bestimmten Rechtsakt definierten festen Rechtsbegriff handelt, wird damit eine aus dem Kontext urheberrechtlicher Fragestellungen bekannte Handlungsform der Verknüpfung von Inhalten im Online-Bereich bezeichnet. Während es sich auch nicht um einen technisch feststehenden Begriff handelt, wird damit in allgemeiner Weise – soweit es um den Zusammenhang mit audiovisuellen Online-Inhalten auf Webseiten oder Apps geht – eine Einbindung von Inhalten aus anderen Quellen beschrieben.

Die deutsche Begrifflichkeit „Einbettung“ verdeutlicht dabei, dass in Folge technischer Weiterentwicklungen bei der Programmierung von Webseiten die ursprünglich auf die Form des Setzens von Hyperlinks auf einer Webseite, die bei Anklicken eine neue (die Ziel-)Webseite öffnen, eine unmittelbarere Form der Verlinkung angenommen hat. Gemeint ist, dass beim Embedding der Inhalt der Zielwebsite nicht auf einer neuen Website angezeigt wird, sondern nach dem Anklicken auf der ursprünglichen Website abgespielt wird. Der Inhalt aus einer anderen Quelle wird also aus Sicht des Einbettenden in die eigene Website integriert oder eben „embedded“. Jedoch handelt es sich nicht um eine Reproduktion des fremden Inhalts, der dann auf der eigenen Website nochmals verfügbar gemacht wird, sondern um einen „hinter“ dem Klick stehenden Link, der den Inhalt der Ziel-Website zwar auf der eigenen Website abspielt, aber nur, wenn dieser Inhalt hinter der angegebenen URL (noch) verfügbar ist. Zwar ist im Zusammenhang mit urheberrechtlichen Betrachtungen von Generalanwalt am EuGH Szpunar der Vorschlag gemacht worden, genauer zwischen unterschiedlichen Verlinkungsformen wie dem Framing oder Deep Linking zu differenzieren. Tatsächlich hat der EuGH diese Unterscheidung aber nicht aufgegriffen, sondern bewertet die unterschiedlichen Erscheinungsformen unter der einheitlichen, dahinter stehenden Technik des Linksetzens auf eine andere Quelle (dazu näher unten C.).

Konkret bedeutet dieses Embedding im Falle der Plattform „Joyn“ von ProSiebenSat.1 in Österreich, dass dort nicht nur die eigenen Angebote der Sendergruppe kostenlos zusammengeführt werden, sondern dass darüber hinaus auch Video on Demand-Inhalte des österreichischen öffentlich-rechtlichen Anbieters ORF zum direkten Aufruf auf Joyn verfügbar sind. Neben dem ohnehin auf der Plattform verfügbaren Livestream der ORF-Fernsehangebote ist so die durch Einbettung direkte Zugriffsmöglichkeit auf sämtliche online verfügbaren Inhalte der Mediatheken des ORF gegeben. Dabei werden die Mediatheken-Inhalte so eingebettet, dass die entsprechenden Inhalte beim Anklicken des jeweiligen Links zwar auf der Joyn-Plattform abgespielt werden, aber weiterhin als Inhalte des ORF erkennbar sind. Die gemessene Reichweite des jeweils angespielten Videos wird dabei mittels eines Zählpixels dem Ausgangsanbieter, also hier dem ORF, zugerechnet. Das Ziel des Embedding ist es, den Nutzern der Joyn-Plattform einen direkten Zugriff auf vielfältige Inhalte zu ermöglichen, ohne während der jeweiligen Nutzung die Plattform verlassen zu müssen.

## C. Urheberrechtliche Aspekte

### I. Zur Relevanz des Urheberrechts beim Embedding

Im Kontext urheberrechtlicher Erwägungen sind auf EU-Ebene die Regelungen der Urheberrechts-/Infosoc-Richtlinie<sup>9</sup> relevant, die in Deutschland maßgeblich im Urheberrechtsgesetz<sup>10</sup> umgesetzt sind. Dabei ist zu fragen, ob in der Einbettung von Inhalten aus den Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in das Online-Angebot eines privaten Veranstalters eine urheberrechtliche zustimmungspflichtige Nutzungshandlung vorliegt. Nur in einem solchen Falle müsste eine ausdrückliche Erlaubnis der öffentlich-rechtlichen Anstalten eingeholt werden, soweit nicht ggf. eine andere rechtfertigende Begrenzung oder Ausnahme zu den urheberrechtlichen Tatbeständen einschlägig ist, die diese Handlung ohnehin erlaubt. Zur Frage der urheberrechtlichen Einordnung der Einbindung oder Einbettung im eigenen Online-Angebot – oder in vergleichbarer Weise über eine App – von geschützten Werken Dritter, die bereits öffentlich auf einer anderen Website zugänglich sind, besteht eine umfassende Judikatur auf europäischer und nationaler Ebene, die ein ausdifferenziertes Bild zeichnet. Da diese Frage EU-rechtlich harmonisiert ist, ist die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zur Auslegung des Rechts auf öffentliche Wiedergabe im Sinne der Urheberrechtsrichtlinie von entscheidender Bedeutung. Zudem ist im nächsten Abschnitt ergänzend auf die nationale Rezeption dieser Rechtsprechung einzugehen.

Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit urheberrechtlichen Aspekten bei der Einbettung von Mediathek-Inhalten in ein anderes Angebot auch an weitere urheberrechtliche bzw. leistungsschutzrechtliche Tatbestände zu denken. So könnte die Frage relevant sein, inwieweit die Mediathek eine Datenbank darstellt, die zu weiter reichenden Rechten des Datenbankherstellers führen könnte. Denn im Sinne einer richtlinienkonformen Auslegung<sup>11</sup> der Bestimmung des § 87b UrhG entlang der Datenbank-Richtlinie<sup>12</sup> der EU werden grundsätzlich alle Handlungen untersagt, die geeignet sind, dem Datenbankhersteller die Einkünfte zu entziehen, die es ihm ermöglichen sollen, die Kosten seiner Investition in die Datenbank zu amortisieren.<sup>13</sup> Dieser Investitionsschutz der

<sup>9</sup> Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, EU ABI. L 167 vom 22.6.2001, S. 10–19. Konsolidierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02001L0029-20190606>.

<sup>10</sup> Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 28 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.

<sup>11</sup> So BGH, 25.03.2010 – I ZR 47/08, GRUR 2010, 1004, 1006. Erläuternd zur Verwendung der an den §§ 15 ff. UrhG orientierten Begrifflichkeiten der Vervielfältigung, Verbreitung und öffentlichen Wiedergabe, die nicht den Begriffen der „Entnahme“ und „Weiterverwendung“ aus der Richtlinie entsprechen, aber einer entsprechenden Auslegung zugeführt werden müssen, vgl. eingehend Kotthoff, in: Dreyer/Kotthoff/Meckel/Hentsch (Hrsg.), Urheberrecht, 4. Auflage 2018, § 87b UrhG, Rn. 2 ff.

<sup>12</sup> Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken, EU ABI. L 77 vom 27.03.1996, S. 20–28. Konsolidierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:01996L0009-20190606>.

<sup>13</sup> Eingehend zur Auslegung der Nutzungshandlungen aus Art. 7 der Richtlinie 96/9/EG auch in Bezug auf die Einbettung von Online-Datenbanken EuGH, 19.12.2013 – Rs. C-202/12,

Leistungen im Zusammenhang mit der Erstellung, Aktualisierung und Organisation von Datenbanken genießt eigenständigen Schutz neben dem Schutz der in einer Datenbank enthaltenen Werke, die ihrerseits zum Beispiel als Schöpfung mit urheberrechtlicher Relevanz eine eigene Rechtsposition haben.

Die Frage einer Datenbankeigenschaft muss hier aber nicht geklärt werden, da von der Datenbanken-Richtlinie Investitionsinteressen geschützt werden sollen und in der Konstellation der öffentlich-rechtlichen Mediatheken, die als Telemedien dem im Medienstaatsvertrag ausgesprochenen Werbeverbot unterfallen (§ 30 (5) Nr. 1 MStV) eine Amortisierung der Investition durch einen unmittelbaren Zahlungsfluss nicht einschlägig ist. Daher kommt es im Folgenden nur auf die Frage einer eventuellen Zustimmungsbedürftigkeit in urheberrechtlicher Hinsicht bei Einsatz der Embedding-Technik an. Die in den Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten enthaltenen Inhalte sind unbestritten urheberrechtlich geschützt, unabhängig davon, ob sie als Eigenproduktionen oder als eingekaufte bzw. lizenzierte Produktionen entstanden sind und in die Mediathek einbezogen werden. Die durch den Medienstaatsvertrag vorgegebenen Beschränkungen, welche Inhalte mit welcher Verweildauer auf den Mediatheken eingestellt werden dürfen (dazu insbes. § 30 (2), (5) und (7) MStV), spielt für die hier relevante urheberrechtliche Betrachtung keine Rolle, ebenso wenig wer im Einzelfall das Urheberrecht an einem einzelnen Bestandteil der Mediathek – einer Sendung im Sinne des § 2 (2) Nr. 3 MStV<sup>14</sup> – hat. Vielmehr ist davon auszugehen, dass in der Gesamtheit die Mediatheken von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten so organisiert sind, dass die dort zusammengefassten urheberrechtlich geschützten Werke nach entsprechender Klärung der Rechte verfügbar gemacht werden dürfen.

---

## II. Die EuGH-Rechtsprechung zu Hyperlinks

---

Die relevante Rechtsprechung des EuGH zur Frage der Zulässigkeit von Hyperlinks und vergleichbaren Verweisen zwischen unterschiedlichen Angeboten im Internet knüpft an die Frage des Umfangs der Ausschließlichkeitsrechte der Urheber von Werken an. Zu diesen ausschließlichen Rechten, die dem Urheber nach Art. 2 ff. Urheberrechts-Richtlinie zustehen, gehört neben dem Recht auf die Anfertigung von Kopien eines Werks („Vervielfältigung“) auch die im Online-Kontext besonders relevante öffentliche Wiedergabe, auch in Form der öffentlichen Zugänglichmachung.

### 1. Die begriffliche Einordnung beim EuGH

Bevor der EuGH sich mit den von ihm so genannten Erscheinungsformen des Framing und Embedding in seiner Rechtsprechung zur Urheberrechts-Richtlinie beschäftigte, ging es in den ersten relevanten Urteilen um das Setzen von Hyperlinks im Allgemeinen, woraus sich

---

ECLI:EU:C:2013:850 (Innoweb), Rn. 33 ff.; sowie einordnend in den Kontext der Link- und Framing-Rechtsprechung Thiele, Framing und Embedded Content vor dem EuGH, MR-Int 2014, 30, 34 f.

<sup>14</sup> Dazu Dörr, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 2 Rn. 55.

dann die differenzierte Rechtsprechung ableitete.<sup>15</sup> Dabei ist darauf hinzuweisen, dass trotz der in manchen Urteilen vorgenommenen Erörterung der technischen Grundlagen bzw. der Funktionsweise des Hyperlinks im konkreten Fall als Bestandteil der Frage der Zulässigkeit dieser Handlung, die wesentlichen Argumente, die der EuGH in der Interpretation des Ausschließlichkeitsrechts aus Art. 3 Urheberrechts-Richtlinie entwickelt hat, von der tatsächlichen Ausgestaltung unabhängig sind, soweit es sich dem Kern nach um eine Verlinkung handelt, die sich dadurch auszeichnet, dass der Verweis – anders als bei Re-Uploads – vom (Fort-)Bestand der Originalquelle abhängig ist.

So spricht der EuGH im jüngsten für den vorliegenden Kontext besonders relevanten Urteil VG Bild-Kunst – anders als die Ausführungen des Generalanwalts – weiterhin davon, dass es bei der Vorlagefrage um die „Einbettung in die Website eines Dritten im Wege der Framing-Technik von urheberrechtlich geschützten und der Öffentlichkeit mit Erlaubnis des Inhabers des Urheberrechts auf einer anderen Website frei zugänglich gemachten Werken“ geht.<sup>16</sup> Weiter führt er aus, „dass die Framing-Technik, die darin besteht, dass eine Internetseite eines Webauftritts in mehrere Rahmen unterteilt und in einem dieser Rahmen mittels eines anklickbaren Links oder eines eingebetteten Internetlinks (Inline Linking) ein einer anderen Website entstammender Bestandteil angezeigt wird, damit den Nutzern dieses Webauftritts die ursprüngliche Umgebung dieses Bestandteils verborgen bleibt, eine öffentliche Wiedergabe [...] darstellt, da diese Technik bewirkt, dass der angezeigte Gegenstand sämtlichen potenziellen Nutzern der betreffenden Website zugänglich gemacht wird“ und verweist dabei auf das Grundsatzurteil zum Setzen von Hyperlinks, das zugleich die Zulässigkeit solcher Verlinkungen feststellte.<sup>17</sup>

GA Szpunar hatte hingegen in seinen Schlussanträgen zu dieser Rechtssache eine Einleitung vorangestellt, in der er unterschiedliche Formen des Linking unterscheidet und jeweils eine kurze Erläuterung anführt.<sup>18</sup> Dies hielt er für nötig, weil er einen Vorschlag unterbreitete, wonach bei der Bewertung der Nutzungshandlung eine Unterscheidung zu fällen sei zwischen „anklickbaren links“ und „automatischen links“, die zur Wiedergabe des eingebetteten Inhalts führen. Wie erwähnt, hat der Gerichtshof diesen Ansatz nicht aufgegriffen<sup>19</sup> und hat auch in diesem Urteil die Einordnung entlang der von ihm entwickelten Kriterien für das Vorliegen einer öffentlichen Wiedergabe vorgenommen.

## 2. Die Merkmale einer „öffentlichen Wiedergabe“

Der EuGH hat diese Kriterien, nach denen eine öffentliche Wiedergabe anzunehmen ist, in seiner Judikatur ausdifferenzieren müssen, weil die Vorschrift des Art. 3 Urheberrechts-Richtlinie keine weiteren Erläuterungen zu den Tatbestandsmerkmalen enthält.

---

<sup>15</sup> Vgl. eingehend auch Jahn/Palzer, Embedded Content und das Recht der öffentlichen Wiedergabe - Svensson ist die (neue) Realität!, K&R 2015, 1, 1 ff.; Appl/Bauer, Hyperlinking und Embedded Content im Lichte der EuGH-Rsp, MR 2015, 151, 151 ff.

<sup>16</sup> EuGH, 09.03.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst), Rn. 19.

<sup>17</sup> Urteil vom 13. Februar 2014, Svensson u. a., C-466/12, EU:C:2014:76, Rn. 20, 22 und 23.

<sup>18</sup> EuGH, 09.03.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst), GA Szpunar, Rn. 6 ff., für Verknüpfungen zu Einzeldateien wie Bild- oder Videoinhalten ab Rn. 9. Dabei verwendet er auch den Begriff des Embedding (auch in der deutschen Sprachfassung) für die Handlung der „Einbettung [...] externer Ressourcen in eine Website“.

<sup>19</sup> Dieser würde im Übrigen bei der Bewertung der Einbettung in dem hier vorgestellten Sinne aufgrund der technischen Gestaltung mit einer Play-Klick-Funktion auch nach der Ansicht des GA ohnehin in die eindeutig urheberrechtlich neutrale Kategorie fallen.

Voraussetzung für die Anwendung der Ausschließlichkeitsrechte ist der urheberrechtliche Schutz als Werk, der bei audiovisuellen (Medien-)Inhalten, wie sie typischerweise auf Online-Angeboten von Rundfunkveranstaltern zu finden sind, unbestritten ist. Entscheidend ist aber, ob eines der Ausschließlichkeitsrechte beim Verlinken greift, wobei für den EuGH naheliegend nur die öffentliche Wiedergabe in Betracht zu ziehen war. Eine Vervielfältigung im Sinne von Art. 2 Urheberrechts-Richtlinie (national geregelt in § 16 UrhG) durch die Verlinkung betrachtete der Gerichtshof bereits aufgrund der technischen Funktionalität eines Links als fernliegend, weil lediglich eine elektronische Verknüpfung der den Link enthaltenden Datei mit einer anderen in das Internet eingestellten Datei erfolgt, eine Vervielfältigung also höchstens durch den Nutzer (etwa im Arbeitsspeicher seines Endgeräts), nicht aber durch den Linksetzer stattfinden könnte.

Ausgangspunkt der unterschiedlichen Vorlageverfahren, in deren Beantwortung der EuGH die Kriterien zur Anwendung des Art. 3 Urheberrechts-Richtlinie (national geregelt in § 19a, § 15 (2) UrhG) klarstellen konnte, ist die Frage, ob eine urheberrechtlich relevante Nutzungshandlung in Form einer öffentlichen Wiedergabe vorliegt, wenn durch einen Hyperlink auf ein Werk verwiesen wird, das an anderer Stelle bereits öffentlich zugänglich ist. Eine solche liegt dann nicht vor, wenn durch den Verlinkenden weder eine eigene Bereitstellung des Werkes noch eine eigene Übermittlung an Dritte erfolgt. Das ist wiederum der Fall, wenn es an den kumulativen zwei Voraussetzungen fehlt, wie sie vom Gerichtshof für Art. 3 konturiert worden sind: es muss eine Wiedergabehandlung geben und diese muss eine „öffentliche“ Wiedergabe sein.<sup>20</sup>

Während die erste Tatbestandsvoraussetzung des Ermöglichens des Zugangs zu geschützten Werken regelmäßig einfach zu beantworten ist, hat der EuGH zur Festlegung der Öffentlichkeit zwei mögliche Erscheinungsformen festgelegt. Entweder verwendet der Wiedergebende ein anderes technisches Verfahren als dasjenige, mit dem das Werk zunächst zugänglich gemacht worden ist, oder er eröffnet das Werk einem „neuen“ Publikum. Dieses neue Publikum ist danach ein „Publikum, an das die Inhaber des Urheberrechts nicht bereits gedacht hatten, als sie die ursprüngliche öffentliche Wiedergabe erlaubten“<sup>21</sup>. Diese Einordnung wiederum hänge von einer individuellen Beurteilung im jeweiligen Fall ab, dabei seien „eine Reihe weiterer Kriterien zu berücksichtigen, die unselbständig und miteinander verflochten sind“<sup>22</sup>. Während auf die Einzelheiten der dazu ergangenen Rechtsprechung unten eingegangen wird, soll bereits hier darauf hingewiesen werden, dass sich bestimmte Fallgruppen in der Rechtsprechung entwickelt haben, bei denen es aus Sicht des Gerichtshofs eindeutig an einem „neuen“ Publikum fehle und damit keine Öffentlichkeit der Wiedergabe im Sinne der Vorschrift vorliegt. Dazu zählt die Verwendung des Framing bzw. einer Einbettung von geschützten Werken, die bereits andernorts im Internet frei verfügbar sind.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Überblick bei Dreyer, in: Dreyer/Kotthoff/Meckel/Hentsch (Hsrg.), Urheberrecht, 4. Auflage 2018, § 15 UrhG, Rn. 71 ff.

<sup>21</sup> EuGH, 09.03.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst), Rn. 32.

<sup>22</sup> EuGH, 09.03.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst), Rn. 34, detailliert aber bereits in Fortführung früherer Urteile EuGH, 08.09.2016 - C-160/15, ECLI:EU:C:2016:644 (GS Media) Rn. 34.

<sup>23</sup> Durchgängige Rechtsprechung, vgl. insbes. EuGH, 13.07.2014 - C-466/12, ECLI:EU:C:2014:76 (Svensson), Rn. 24 ff. oder EuGH, 09.03.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst), Rn. 36.

### **3. Die Begründung zur Einordnung des Hyperlinking als nicht zustimmungsbedürftiger Nutzungshandlung**

#### *a. Die Kontrollmöglichkeit des Urhebers*

Begründet wird diese Einschätzung vom EuGH mit dem Argument, dass durch die Verlinkung qualitativ kein neues Publikum erreicht wird und die Gefahr rechtswidriger Nutzungen eines vom Berechtigten selbst im Internet öffentlich bereitgehaltenen Werkes lediglich insofern erhöht wird, als dadurch einer möglicherweise größeren Zahl von Nutzern der Zugang zum Werk eröffnet wird, wenn diese Nutzer das Werk nicht auch auf der Ursprungsseite entdeckt hätten. Diese Einschätzung ist nicht nur nachvollziehbar, sondern auch bedeutsam, da es grundsätzlich bei den ausschließlichen Rechten aus der Urheberrechts-Richtlinie aus Sicht des EuGH um einen hohen Schutz der Urheber geht<sup>24</sup> und eine Abwägung mit deren Interessen im konkreten Zusammenhang dennoch zur Zulässigkeit der „zusätzlichen“ Verlinkung führt, weil es der Urheber ist, der über die ursprüngliche Zugänglichmachung entschieden hat und die Kontrolle über diese Entscheidung beibehält. Anders als bei der Anfertigung einer Vervielfältigung bleibt es beim Hyperlink dabei, dass derjenige, der das Werk ins Internet gestellt hat, weiterhin allein darüber entscheidet, ob es der Öffentlichkeit zugänglich bleibt,<sup>25</sup> da er durch Entnahme aus der Ursprungsquelle auch die dorthin laufenden Hyperlinks leerlaufen lassen kann. Insbesondere ist aber diese einschränkende Interpretation der Ausschließlichkeitsrechte der Urheber im Internetkontext wegen der konstitutiven Bedeutung von Hyperlinks als Bausteine eines funktionierenden Internets geboten.<sup>26</sup>

Voraussetzung für dieses Verständnis des Ausschließlichkeitsrechts im Falle der Verlinkung ist, dass das Werk an der Ursprungsquelle mit Zustimmung des Urhebers frei im Internet zugänglich (gemacht worden) ist.<sup>27</sup> Damit liegt es – wie von der Vorschrift des Art. 3 Urheberrechts-Richtlinie vorgesehen – im Entscheidungs- und Kontrollbereich des Urhebers bzw. Inhabers der Verwertungsrechte, ob das Werk überhaupt öffentlich zugänglich gemacht wird und ob dies in einer Weise erfolgt, die jedem Besucher der entsprechenden Internetseite das Werk eröffnet oder ob es z.B. nur nach Zahlung etwa eines Subskriptionsbeitrags zu sehen oder hören ist. Diese Kontrollgewalt bleibt bestehen, wenn von anderer Stelle an die Ursprungsseite verlinkt wird, weil im Falle der Entnahme des Werks an der Ursprungsseite auch der Link leerläuft und daher keine Wiedergabe mehr erfolgen kann (anders als etwa bei einer Vervielfältigung). Daher stellt sich die Situation auch anders dar, wenn es an der Zustimmung des Urhebers (ge)fehlt (hat), denn dann führt sowohl die dortige öffentliche Zugänglichmachung als grundsätzlich auch jede andere Zuführung von Nutzern zu diesem Inhalt dazu, dass andere als die vom Urheber

---

<sup>24</sup> Vgl. z.B. Renckhoff, C-161/17, EU:C:2018:634, Rn. 18 .

<sup>25</sup> Vgl. zu diesem „Kontroll“-Aspekt EuGH, 13.07.2014 - C-466/12, ECLI:EU:C:2014:76 (Svensson); auch bereits BGH, 17.07.2003 - I ZR 259/00, BGHZ 156, 1 (Paperboy).

<sup>26</sup> So der EuGH, 08.09.2016 - C-160/15, ECLI:EU:C:2016:644 (GS Media), Rn. 45; GA Szpunar (VG Bild-Kunst), Rn. 5: „...eigentliche Essenz des Web... Bedeutung der Hyperlinks für das Funktionieren des Web und für die Redefreiheit...“.

<sup>27</sup> Vgl. EuGH, 08.09.2016 - C-160/15, ECLI:EU:C:2016:644 (GS Media) Rn. 43.

beabsichtigte Nutzergruppen das Werk konsumieren können, also ein „neues Publikum“ erschlossen wird und damit eine öffentliche Wiedergabe vorliegt.<sup>28</sup>

### *b. Die Differenzierung zwischen Hyperlinking und Vervielfältigungserscheinungen*

Diese Einschätzung hat der EuGH durchgängig aufrecht erhalten und die oben erwähnten weiteren Kriterien angesprochen, woran die Zustimmung des Urheberrechtsinhabers abzulesen ist. Wenn vorbehaltlos eine Zustimmung erteilt ist, dass ein geschütztes Werk auf einer Internetseite veröffentlicht wird, ist davon auszugehen, dass die Wiedergabe des Werks gegenüber sämtlichen Internetnutzern erlaubt ist.<sup>29</sup> Dabei ist hervorzuheben, dass der EuGH zwar jeweils unterstrichen hat, dass es der ursprünglichen und fortbestehenden Zustimmung bedarf, zugleich aber dann ausnahmslos festhält, dass jede Verlinkung keine weitere zustimmungspflichtige Handlung darstellt.

Diese für Verlinkungen als Oberbegriff eindeutige Auslegung erklärt aufgrund der bei dieser Technik bestehenden faktischen Kontrollsituation den Unterschied zu anderen Fällen, bei denen eine angenommene „Generalerlaubnis“ den weiteren Verbreitungsvorgang nicht umfasst: insbesondere in der Rechtssache Renckhoff hat der EuGH – ungeachtet teilweise geäußerter Kritik, weil die urheberrechtliche Verletzungshandlung im schulischen Kontext erfolgt war und weil die Kohärenz mit vorigen Urteilen bezweifelt wurde<sup>30</sup> – verdeutlicht, dass es darauf ankommt, dass die Publikumsadressierung durch den Rechtsinhaber dauerhaft effektiv bestimmt werden kann.<sup>31</sup> Dort ging es um eine Fotografie, die mit Zustimmung des Urhebers auf der Webseite eines Reisemagazins zu finden war. Von dort wurde sie heruntergeladen, in eine Schularbeit eingefügt und diese dann mit der Fotografie auf der Webseite einer Schule erneut hochgeladen. Auch wenn sowohl die Ursprungsquelle der Fotografie als auch die Schulwebsite frei zugänglich waren, unterstrich der EuGH, dass der Urheberrechtsinhaber bei seiner Zustimmung nicht an das getrennt zu betrachtende Publikum der Schulwebseite gedacht habe, die auch zukünftig – wenn er z.B. die Lizenzierung des Bildes auf der ursprünglichen Internetseite beenden würde – Zugang zu dem Werk behalten würde.<sup>32</sup> Der EuGH hat in diesem Urteil deutlich gemacht, worin der Unterschied zum Verlinken besteht, bei dem keine „Entkopplung“ stattfindet zwischen Werk(-Platzierung) und der Kontrollsphäre des Urhebers. Bereits dieses Urteil hat daher zugleich bestätigt, dass die Hyperlink-Rechtsprechung gefestigt ist.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Für die Weiterverbreitung von Werken, die *ohne* Zustimmung des Urhebers öffentlich zugänglich gemacht wurden, gelten wiederum Sonderkriterien, die im Wesentlichen auf den Zweck der Weiterverbreitung (kommerziell oder privat) und die Kenntnis bzw. das Kennenmüssen des Weiterverbreiters abstellen, vgl. hierzu etwa EuGH, 08.09.2016 - C-160/15, ECLI:EU:C:2016:644 (GS Media). Diese Konstellation ist aber bei von einer Zustimmung gedeckten öffentlichen Verfügbarmachung eines Werks wie im hier interessierenden Kontext nicht relevant.

<sup>29</sup> Siehe hierzu EuGH, 16.11.2016 – Rs. C-301/15, ECLI:EU:C:2016:878 (Soulier und Doke) Rn. 36 sowie die dort angeführte Rechtsprechung.

<sup>30</sup> Kritisch dazu etwa die Anmerkung zum Urteil von Walter, MR-Int 2018, 85, 89 f.

<sup>31</sup> EuGH, 7.8.2018 - Rs. C-161/17, ECLI:EU:C:2018:634 (Renckhoff).

<sup>32</sup> EuGH, 7.8.2018 - Rs. C-161/17, ECLI:EU:C:2018:634 (Renckhoff), vgl. insbes. Rn. 21, 30, auch zu den ansonsten bestehenden Hindernissen einer effektiven Rechtsdurchsetzung.

<sup>33</sup> Vgl. deutlich EuGH, 7.8.2018 - Rs. C-161/17, ECLI:EU:C:2018:634 (Renckhoff), vgl. insbes. Rn. 37 und 38 ff.

## 4. Framing und Embedding als Formen der Verlinkung

Diese Hyperlink-Rechtsprechung gilt zudem einheitlich für unterschiedliche Formen des Setzens von Hyperlinks, da der EuGH – anders als teilweise vor seinen Urteilen in Vorlageverfahren die nationalen Gerichte<sup>34</sup> – sowohl auf Framing als auch Embedding in seinen Entscheidungen eingeht, ohne die für Hyperlinking entwickelten Prinzipien zu verändern. Vielmehr werden diese Prinzipien, wonach es einer ursprünglichen Zustimmung des Urhebers zur freien Verfügbarmachung bedarf und damit zugleich alle Verlinkungen nicht zustimmungspflichtig sind, ganz selbstverständlich auf die in unterschiedlicher Gestalt technisch ausgestaltbaren Hyperlinks angewandt.<sup>35</sup>

Bemerkenswert ist dabei, dass diese Reaktion des EuGH auch auf Vorlagen aus Deutschland durch den BGH erfolgte, wobei der BGH bereits unterinstanzliche Argumentationsansätze mit dem Versuch der Begründung einer eigenständigen öffentlichen Abrufbarmachung durch eine Einbettung von Inhalten abgelehnt hatte, aber zunächst mit seiner Vorlage klären wollte, ob nicht andere urheberrechtliche Gründe bestehen könnten, die für eine gesonderte Zustimmung beim Setzen von Hyperlinks sprechen.<sup>36</sup> Ganz unabhängig davon, ob beim Einbetten von Inhalten bei Verwendung bestimmter Techniken eine temporäre Zwischenspeicherung beim Nutzer, der den Hyperlink aufruft, erfolgen könne,<sup>37</sup> bleibe es bei der zustimmungsfreien Möglichkeit solche Einbindungen vorzunehmen und zwar ohne dass es einer Unterscheidung zwischen Embedding oder Framing bedürfe. Diese Antwort an den BGH erfolgte im Beschlusswege, weil bereits vorher die Vorlagefrage durch ein anderes Urteil zweifelsfrei beantwortet worden sei,<sup>38</sup> namentlich, dass es bei der Einbettung an einem neuen Publikum und damit einer urheberrechtlich relevanten Nutzungshandlung fehle. Er unterstrich nochmals, dass es ohne Belang sei, ob das Werk auf der einbettenden Seite in einer Art und Weise erscheine, die den Eindruck vermittele, dass es von der Website aus gezeigt wird, auf der es eingebettet ist, obwohl es einer anderen Website entstammt.<sup>39</sup> Der BGH griff dies schließlich in seinem Folgeurteil entsprechend auf, wobei aufgrund der Sachverhaltsfeststellung die Besonderheit bestand, dass es im Streitfall um ein ohne Zustimmung des Urhebers ins Internet gestelltes Filmwerk ging, daher im Ergebnis eine Urheberrechtsverletzung vorlag.<sup>40</sup> Es kommt bei der urheberrechtlichen Bewertung also nur auf die oben erwähnte Frage der Rechtmäßigkeit der Wiedergabe an der Ursprungsquelle an, nicht jedoch auf die Art der Einbindung des Inhalts auf der verlinkenden Internetseite oder Applikation.

---

<sup>34</sup> Vgl. zu dieser im Hinblick auf die Klärung durch den EuGH nur zeitweise relevante Frage, die zu unterschiedlichen Urteilen geführt hatte, m.w.N. Zentner, in: Hoeren/Bensinger (Hrsg.), Haftung im Internet, 2. Auflage, Kapitel 5 Der Website Betreiber, Rn. 98.

<sup>35</sup> Vgl. zuletzt, wie oben erläutert, EuGH, 09.03.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst).

<sup>36</sup> BGH, 16.05.2013 – I ZR 46/12, ZUM 2013, 662 (Realität I).

<sup>37</sup> Vgl. hierzu für eine bestimmte html-Lösung damals Jahn/Palzer, K&R 2015, 1, 1.

<sup>38</sup> EuGH, 13.07.2014 - C-466/12, ECLI:EU:C:2014:76 (Svensson), dort insbes. Rn. 29 f.

<sup>39</sup> EuGH, 21.10.2013 – Rs. C-348/13, ECLI:EU:C:2014:2315 (BestWater International), Rn. 17 f.

<sup>40</sup> BGH, 09.07.2015 – I ZR 46/12, ZUM 2016, 365 (Realität II).

## 5. Die Verwendung technischer Schutzmaßnahmen

Die Zulässigkeit der Einbettung fremder Inhalte ist im Hinblick auf den Schutz des Urhebers auch deshalb unproblematisch, weil dieser die Möglichkeit hat, selbst darüber zu entscheiden, einen Inhalt nicht frei verfügbar und damit auch eine zulässige Verlinkung unmöglich zu machen. Neben der Möglichkeit, den Zugang zu einem Werk auf einer Internetseite zu limitieren, indem z.B. eine „paywall“ vorgeschaltet wird, die deutlich zum Ausdruck bringt, dass auch ein berechtigter (= zahlender) Nutzer nicht Dritten einen unbegrenzten Zugang zu diesem Werk verschaffen darf, indem es an anderer Stelle unter Umgehung der paywall zugänglich gemacht wird, ist insbesondere die in der Urheberrechts-Richtlinie als Begrenzung der Zugangsmöglichkeit vorgesehene Einsetzung sog. technischer Schutzmaßnahmen nach Art. 6 (bzw. § 95a UrhG) von Relevanz.

Nach Art. 6 Abs. 3 Urheberrechts-Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „technische Maßnahmen“ alle Technologien, Vorrichtungen oder Bestandteile, die im normalen Betrieb dazu bestimmt sind, Werke oder sonstige Schutzgegenstände betreffende Handlungen zu verhindern oder einzuschränken, die nicht von der Person genehmigt worden sind, die Inhaber der Urheberrechte ist. Technische Maßnahmen sind als „wirksam“ anzusehen, soweit die Nutzung eines geschützten Werks oder eines sonstigen Schutzgegenstands von den Rechteinhabern durch eine Zugangskontrolle oder einen Schutzmechanismus wie Verschlüsselung, Verzerrung oder sonstige Umwandlung des Werks oder sonstigen Schutzgegenstands oder einen Mechanismus zur Kontrolle der Vervielfältigung, die die Erreichung des Schutzziels sicherstellen, unter Kontrolle gehalten wird. Unabhängig davon, ob eine Maßnahme diese Kriterien erfüllt, ist die Motivation des Einsatzes solcher Maßnahmen, den Willen zum Ausdruck zu bringen, dass nicht eine vollständig freie Verfügbarkeit vorliegen soll, sondern ein bestimmter vorgesehener Weg gegangen werden muss, um Zugang zu erhalten. Hierzu können etwa Registrierungsschranken oder Session-IDs gehören, aber auch andere Maßnahmen, die das Deep-Linking verhindern, ohne notwendigerweise die öffentliche Abrufbarkeit des Inhalts ansonsten zu verhindern.<sup>41</sup>

Hervorzuheben ist jedoch, dass der EuGH im jüngsten relevanten Urteil in grundsätzlicher Weise geklärt hat, dass zur Herstellung von Rechtssicherheit und der Aufrechterhaltung der von ihm durch die frühere Rechtsprechung unterstrichenen Balance zwischen den Interessen der unterschiedlichen Akteure (dem Urheber sowie den Nutzern einschließlich Hyperlink-Setzenden zugunsten der Nutzer), die möglichen „Schutzmechanismen“, denen sich der Urheber bzw. von ihm Beauftragte bedienen dürfen, limitiert sind.<sup>42</sup> Danach sind – auch beim Embedding – zwar die Ausnahmen zum Ergreifen technischer Schutzmaßnahmen zu beachten, die in der Hyperlink-Rechtsprechung entwickelt wurden,<sup>43</sup> weil es nicht zu einer Regel über die Erschöpfung des Rechts der Wiedergabe im Online-Bereich kommen dürfe. Aber es ist dem Urheberrechtlichhaber nicht gestattet, seine Erlaubnis auf andere Weise als durch die genannten wirksamen technischen Maßnahmen

---

<sup>41</sup> BGH, 29.04.2010 - I ZR 39/08, NJW 2011, 769 (Session ID); EuGH, 13.07.2014 – Rs. C-466/12, ECLI:EU:C:2014:76 (Svensson).

<sup>42</sup> Vgl. EuGH, 09.03.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst).

<sup>43</sup> EuGH, 09.03.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst). Dazu eingehend Grünberger, Medienspezifische Zugangsregeln im Internet: Framing/Embedding, ZUM 2021, 395, 395 ff.

zu beschränken.<sup>44</sup> Das sei erforderlich, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Internets zu gewährleisten, denn ohne solche in der Richtlinie definierten Maßnahmen könnte es sich als schwierig erweisen, zu überprüfen, ob sich der Rechtsinhaber der Einbettung seiner Werke wirklich widersetzen wollte. In der Folge verlangte auch der BGH, der die Entscheidung des EuGH auch in diesem Verfahren durch Vorlage veranlasst hatte, das Ergreifen der „geeigneten technischen Maßnahmen, die von einem die übliche Sorgfalt beachtenden Wirtschaftsteilnehmer in seiner Situation erwartet werden können, um Urheberrechtsverletzungen [...] glaubwürdig und wirksam zu bekämpfen“.<sup>45</sup>

Der Urheber behält also wie bereits unterstrichen die Kontrolle über die Verfügbarkeit, aber in einem weiteren Schritt hat der EuGH diese Position insoweit zugunsten derer, die auf frei verfügbare Werke verlinken wollen, eingengt, dass der Wille der „Nicht-Verfügbarkeit“ zwingend durch die Verwendung von Maßnahmen erfolgen muss, die eindeutig sind und die Kriterien des Art. 6 Abs. 3 Urheberrechts-Richtlinie erfüllen. Andernfalls darf eine Verlinkung auch in Form der Einbettung vorgenommen werden, weil der Verlinkende bzw. Einbettende auf diese gesetzlich angelegte Vorgehensweise vertrauen darf.

---

<sup>44</sup> EuGH, 09.03.2021 – Rs. C-392/19, ECLI:EU:C:2021:181 (VG Bild-Kunst), Rn. 46. Vgl. zu der Einordnung dieser Maßgabe eingehend Wulf/Bardenhewer, Framing bei technisch geschützten Werken nur mit Erlaubnis des Urhebers, K&R 2021, 303, 304 f.

<sup>45</sup> BGH, Urteil vom 02.06.2022 - I ZR 140/15, BGHZ 234, 56 (YouTube II).

## D. Wettbewerbsrechtliche Aspekte

Das Embedding von Mediathek-Inhalten eines anderen Anbieters ist auch unter dem Blickwinkel des Wettbewerbsrechts zu betrachten, um zu ermitteln, ob eine solche Handlung eines privaten Anbieters bezüglich Inhalten einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt problematisch ist. Dabei ist zunächst daran zu denken, ob durch ein derartiges Zusammenwirken bzw. eine darüber hinausgehende Kooperation zwischen Akteuren auf dem Markt der Wettbewerb in unangemessener Weise beeinträchtigt würde. Die Verhinderung unzulässiger Wettbewerbsbeschränkungen, Behinderungen oder Verfälschungen sollen insbesondere durch das Lauterkeitsrecht und Kartellrecht auf nationaler und EU-Ebene bzw. das Beihilferecht auf EU-Ebene sichergestellt werden. Da aber nur in unzulässiger Weise wirkende Wettbewerbsbeschränkungen verhindert werden sollen, ist nicht jede Form der Kooperation zwischen voneinander getrennten Unternehmen, auch wenn diese miteinander auf dem gleichen Markt konkurrieren sollten, untersagt, ebensowenig wie jede Beihilfe, sollte die Einordnung als solche überhaupt in Betracht kommen. Vielmehr kommt es auf die konkrete Konstellation an, ob sich die Handlung als beschränkend bzw. ungerechtfertigt darstellt.

---

### I. Unlautere Geschäftspraktiken

---

#### 1. Die Elemente der „geschäftlichen Handlung“ und des Mitbewerberverhältnisses

Vorausgesetzt in der Verlinkung zu Inhalten anderer Rundfunkanbieter durch einen privaten Rundfunkanbieter wird überhaupt eine wettbewerbsrechtlich relevante Handlung gesehen, ist zu fragen, ob dann darin eine unlautere Geschäftspraktik im Verhältnis zwischen zwei miteinander eventuell konkurrierenden Anbietern von audiovisuellen Inhalten liegen könnte. Einschlägig ist daher das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)<sup>46</sup>, das neben eigenen Regulierungsgegenständen auch der Umsetzung der Vorgaben aus der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (UGP-Richtlinie)<sup>47</sup> und der Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung<sup>48</sup> dient.<sup>49</sup> Kernelement der

---

<sup>46</sup> Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254), das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149) geändert worden ist.

<sup>47</sup> Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken), EU ABI. L 149 vom 11.6.2005, S. 22–39. Konsolidierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:02005L0029-20220528>.

<sup>48</sup> Richtlinie 2006/114/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über irreführende und vergleichende Werbung, EU ABI. L 376 vom 27.12.2006, S. 21–27, kodifizierte Fassung abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32006L0114>.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlich bereits Ott, Urheber- und wettbewerbsrechtliche Probleme von Linking und Framing, Recht und neue Medien Band 6, 2003, S. 422 ff.

Bestimmungen der genannten Rechtsakte, insbesondere von aus ihnen abzuleitenden Beschränkungen und Verboten, ist die „geschäftliche Handlung“. Darunter fällt jedes Verhalten einer Person zu Gunsten des eigenen oder eines fremden Unternehmens vor, bei oder nach einem Geschäftsabschluss, das mit der Förderung des Absatzes oder des Bezugs von Waren oder Dienstleistungen oder mit dem Abschluss oder der Durchführung eines Vertrages über Waren oder Dienstleistungen objektiv zusammenhängt (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UWG). Unabhängig von der Frage, ob mit einem konkreten Inhalt im audiovisuellen Plattformangebot Umsätze etwa durch das Schalten von Werbung generiert werden, öffnet diese sehr weite Definition des relevanten Verhaltens den Anwendungsbereich auch für das Anbieten einer Mediathek oder audiovisuellen Plattform als solche, ebenso wie das Einbetten von Inhalten dritter Anbieter, da zumindest nicht ausgeschlossen ist, dass diese Einbettung und Erweiterung des unmittelbar zugänglichen Angebots die Plattform für Nutzer attraktiver machen kann, diese enger an das Monetarisierungssystem gebunden werden und damit schließlich der Absatz mindestens mittelbar gefördert werden kann.<sup>50</sup>

Neben dem Tatbestandsmerkmal der geschäftlichen Handlung ist aber weitergehend für manche Vorschriften des UWG ein spezifisches Mitbewerberverhältnis Voraussetzung.<sup>51</sup> Dies gilt auch für die Vorschrift zum Schutz von Mitbewerbern nach § 4 UWG. Ein solches ist anzunehmen, wenn beide in Frage stehenden Parteien gleichartige Waren oder Dienstleistungen innerhalb desselben Endverbraucherkreises abzusetzen versuchen und daher das Wettbewerbsverhalten der einen die andere beeinträchtigen, d.h. im Absatz behindern oder stören könnte. Fraglich ist jedoch, ob das Vorhalten einer Mediathek einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt als solche geschäftliche Handlung qualifiziert werden kann. Zwar ist anerkannt, dass auch die öffentliche Hand und insbesondere Anstalten des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Tätigkeit solche geschäftlichen Handlungen vornehmen können, wenn sie zumindest auch erwerbswirtschaftliche Zwecke verfolgen.<sup>52</sup> Ebenso hat der BGH entschieden, dass auch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten unlauter im Sinne des UWG handeln können.<sup>53</sup> Jedoch ist bislang nicht abschließend geklärt, ob speziell die Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als geschäftliche Handlung qualifiziert werden können.<sup>54</sup> Da die Telemedienangebote werbefrei sind, was dem Gebot aus § 30 Abs. 5 MStV entspricht, könnte eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit bereits deshalb verneint werden, weil sie ausschließlich aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden (müssen).<sup>55</sup> Eine

---

<sup>50</sup> Das Setzen eines Hyperlinks kann bereits an sich eine geschäftliche Handlung darstellen, vgl. BGH, Urteil vom 18. Juni 2015 – I ZR 74/14, BGHZ 206, 103-111, Rn. 15. Insgesamt zur lauterkeitsrechtlichen Haftung für Hyperlinks auch Ohly, Die lauterkeitsrechtliche Haftung für Hyperlinks, NJW 2016, 1417 ff.

<sup>51</sup> Zur Einordnung und weiten Auslegung des Begriffs des Mitbewerberverhältnisses Dreher/Kulka, in: Dreher/Kulka (Hrsg.), Wettbewerbs- und Kartellrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 145 ff., 440 ff.

<sup>52</sup> BGH, Urte. v. 26.9.2024 – I ZR 142/23 (Jobbörse); BGH, Urte. v. 13.7.2023, I ZR 152/21 (muenchen.de); BGH, Urte. v. 12.3.2020 - I ZR 126/18, Tz. 49 (WarnWetter-App); BGH, Urte. v. 13.12.2018 - I ZR 165/17 (Durchleitungssystem).

<sup>53</sup> BGH, Urte. v. 26.01.2017 - I ZR 207/14, K&R 2017, 258 (ARD-Buffer).

<sup>54</sup> In seinem Urte. v. 30.04.2015 - I ZR 13/14, BGHZ 205, 195 (Tagesschau-App) bezog der BGH zu dieser Frage im Hinblick auf ein Telemedienangebot der ARD gerade nicht Stellung. Vgl. dazu auch die Ausführungen in OLG München, Urteil v. 25.03.2021 – 29 U 3620/20, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-GRURRS-B-2021-N-47411?hl=true>, wobei auch in diesem Urteil keine endgültige Feststellung zur Frage getroffen wird, weil die Klage an anderen Voraussetzungen scheiterte.

<sup>55</sup> Eingehend hierzu und zum Folgenden, im Ergebnis die Anwendbarkeit des UWG eher kritisch betrachtend, Schmidt-Mücke, In der ZDF-Mediathek und nicht in Hollywood -

Attraktivitätssteigerung der Mediathek selbst oder des Gesamtangebots durch das Telemedienangebot wiederum wirkt sich nicht auf die Rundfunkbeiträge und damit auch nicht „absatz“fördernd aus, weil die Zahlungspflicht auf Seiten der Beitragszahler nicht an das Vorhalten oder Nutzen bestimmter Leistungen bzw. Angebote gebunden ist.

Zur Bejahung des Kriteriums einer geschäftlichen Handlung im Zusammenhang mit einem Telemedienangebot einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt kommt man nur dann, wenn es als ausreichend angesehen wird, dass das Telemedienangebot für die mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um die Aufmerksamkeit der Nutzer – in diesem Fall derjenigen im Internet – konkurrierenden privaten Medienanbieter ökonomische Auswirkungen hat. Diese können darin liegen, dass der Erfolg bei der Aufmerksamkeit der Nutzer sich auch auf die Attraktivität für Werbekunden und damit auf den Absatz bei den privaten Anbietern auswirken kann. Jedoch ist bei einem solchen Ansatz problematisch, dass bereits in der Eigenschaft eines Mitbewerbers zugleich die geschäftliche Handlung als gegeben angesehen wird, was dogmatisch fragwürdig ist, weil die geschäftliche Handlung sich auf das ursprünglich in Frage stehende Unternehmen, hier die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt, beziehen muss.<sup>56</sup>

## 2. Prüfung der Unzulässigkeitstatbestände

Auch bei Annahme einer geschäftlichen Handlung im Anbieten der Mediatheken durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und eines Mitbewerberverhältnis, liegt eine unlautere Wettbewerbshandlung nur vor, wenn einer der Unzulässigkeitstatbestände erfüllt ist. Bei der Einbettung von Inhalten Dritter kommt nach § 4 UWG einer der Nachahmungstatbestände nach Nr. 3 in Betracht, wonach entweder die Abnehmer – also die Nutzer der betreffenden Online-Plattform – über die „betriebliche Herkunft“ getäuscht werden müssten oder, unabhängig von einer Verwechslungsgefahr, die Wertschätzung der nachgeahmten Ware oder Dienstleistung unangemessen ausgenutzt oder beeinträchtigt werden müsste.

Bei der Verlinkung von Inhalten Dritter auf einer Website mittels einzelner Direktlinks ist bereits fraglich, inwieweit es sich um eine Nachahmung handelt, weil nicht das fremde Produkt – Mediathek – als solches nachgebildet wird, sondern in einem eigenen Produkt – Online-Plattform – als ein Element eine Einbettung von Teilen des anderen Produkts erfolgt.<sup>57</sup> Auch bei der Variante der unmittelbaren Übernahme erfolgt die unveränderte Übernahme eines Originals typischerweise durch technische Reproduktion, was beim Verlinken gerade nicht der Fall ist.

Daher hat der BGH in seiner unter urheberrechtlichen Gesichtspunkten bereits oben erwähnten Paperboy-Entscheidung, in der es um das Zusammenstellen und Verlinken von Presseartikeln ging, entschieden, dass sich Verlinkungen nicht als wettbewerbswidrig in

---

Lauterkeitsrechtliche Bewertung der Telemedienangebote öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, GRUR 2024, 95 96 ff.

<sup>56</sup> So Schmidt-Mücke, GRUR 2024, 95, 97 f., der insoweit auch auf die Ausführungen der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit beihilferechtlichen Erwägungen in der Beihilfe-Entscheidung zu Deutschland und der Rundfunkgebühr von 2007 (dazu sogleich), K(2007) 1761 endg., Rn. 189, verweist.

<sup>57</sup> Zu den unterschiedlichen Möglichkeiten für den Nachahmungstatbestand auf der „Stufenleiter“ vgl. Ohly/Sosnitzka/Ohly, UWG, 8. Aufl. 2023, § 4 Rn. 3/47 ff.

diesem Sinne darstellen.<sup>58</sup> Der Verlinkende stelle mit seinen Inhalten vielmehr eine eigene Leistung bereit und verschleierte dabei nicht die tatsächliche Herkunft der verlinkten Inhalte, sondern erleichtere nur den Zugriff auf bereits öffentlich zugängliche Inhalte.<sup>59</sup> Das gelte auch für mit dem Embedding vergleichbare Deep-Links, die Nutzer direkt zum Einzelinhalt und nicht in den größeren Rahmen der Zielplattform leiten.<sup>60</sup> Zwar könnte durch ein solches Vorgehen die Startseite umgangen werden und dadurch potentiell dort generierte Werbeeinnahmen – dies gilt nur, soweit solche Einnahmen überhaupt möglich sind – verloren gehen, was Interessen der Mitbewerber zuwiderlaufen könnte. Unlauter sei das jedoch nicht. Ein Berechtigter, der die Vorteile des Internets, die gerade auch auf der Hyperlinktechnik beruhen, für seine Angebote in Anspruch nehmen, könne nicht beanstanden, wenn andere die Hyperlinktechnik zur Erschließung ihres eigenen Webangebots für die Öffentlichkeit nutzen, was bereits der Grund für die urheberrechtliche Zulässigkeit ist.<sup>61</sup> Den Nutzern werde ein eigenständiger Mehrwert durch die Zusammenstellung und gemeinsame Erschließung von Informationsquellen geboten. Zugleich würden die Nutzer damit weder irreführt noch werde der gute Ruf der verlinkten Rechteinhaber ausgebeutet, da der die Inhalte ursprünglich einstellende Anbieter ebenso wie der verständige Nutzer aufgrund der Funktionsweise des Internets offen erkennbar verlinkte Inhalte nicht als solche des Verlinkenden erwarte.<sup>62</sup>

Entscheidend ist also einerseits die Erkennbarkeit der Verlinkung bzw. Einbettung, also die Angabe der „eigentlichen“ Herkunft des Inhalts, was in der hier vorliegenden Fallkonstellation etwa durch die Übernahme des Senderlogos bzw. die Angabe der Quelle erfolgt.<sup>63</sup> Wiederum im Gleichlauf zu den urheberrechtlichen Erwägungen hatte der BGH in der Paperboy-Entscheidung hinsichtlich der Lauterkeit der Verlinkung darauf hingewiesen, dass der Berechtigte (also der Anbieter der Ziel-Verknüpfung) die Möglichkeit zum Einsatz technischer Schutzmaßnahmen hat, um die Verlinkung zu verhindern, oder eben sein Angebot so gestalten kann, dass auf der „tieferen“ URL (dem Deep Link) die Generierung der relevanten Werbeeinnahmen erzielt wird (wiederum soweit solche Werbeeinnahmen überhaupt möglich sind).<sup>64</sup> Zwar waren in den genannten relevanten Entscheidungen zum Framing bzw. Embedding Vorschriften des UWG bzw. der UGP-Richtlinie nicht streitgegenständlich, aber ebenso wie das urheberrechtliche Gleichlaufen der unterschiedlichen Verlinkungskonstellationen ist eine Gleichbehandlung auch bezüglich des

---

<sup>58</sup> BGH, 17.07.2003 - I ZR 259/00, BGHZ 156, 1 (Paperboy). Die Eindeutigkeit dieser Feststellung des BGH wird auch von Eck, in: Gloy/Loschelder/Danckwerts (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbsrechts, 5. Aufl. 2019, § 51 Rn. 192 hervorgehoben.

<sup>59</sup> BGH, 17.07.2003 - I ZR 259/00, BGHZ 156, 1 (Paperboy) unter III. 4).

<sup>60</sup> Dazu auch Eck, in: Gloy/Loschelder/Danckwerts, Handbuch des Wettbewerbsrechts, 5. Aufl. 2019, § 51 Rn. 192.

<sup>61</sup> Zum Verhältnis zwischen Urheber- und Lauterkeitsrecht, die zwar bei Ansprüchen in Konkurrenz stehen, aber bei denen zugleich Wertungswidersprüche zwischen den beiden vermieden werden müssen, vgl. Ohly/Sosnitza/Ohly, UWG, 8. Aufl. 2023, § 4 Rn. 3/17, der auch darauf hinweist, dass die unionsrechtliche Harmonisierung des Urheberrechts in diesem Falle nicht durch weitergehende Ansprüche aus dem UWG unterlaufen werden dürfe.

<sup>62</sup> Es kommt auf die Perspektive des „angemessen aufmerksamen und informierten Durchschnittsverbrauchers“ an, Ohly/Sosnitza/Ohly, UWG, 8. Aufl. 2023, § 4 Rn. 3/15; vgl. ferner Eck, in: Gloy/Loschelder/Danckwerts (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbsrechts, 5. Aufl. 2019, § 51 Rn. 193.

<sup>63</sup> Dabei ist aber zu beachten, dass für die urheberrechtliche Zulässigkeit der EuGH, 13.07.2014 - C-466/12, ECLI:EU:C:2014:76 (Svensson), Rn. 29 f. ausdrücklich festgehalten hat, dass der mögliche Eindruck beim Internetnutzer, das Werk stamme nicht von einer anderen Seite, nicht entscheidend ist. Insoweit sind auch für die wettbewerbsrechtliche Prüfung keine hohen Anforderungen an die Erkennbarkeit zu stellen.

<sup>64</sup> BGH, 17.07.2003 - I ZR 259/00, BGHZ 156, 1 (Paperboy).

Lauterkeitsrechts anzunehmen, wenn es zu einer höchstrichterlicher Entscheidung kommt. Dabei ist die Ausgestaltung der Verlinkung bzw. des Embedding insofern entscheidend, als im Einzelfall zu zeigen ist, dass diese nicht zu einer Herkunftstäuschung führen können.<sup>65</sup> Soweit darauf z.B. durch die oben genannte entsprechende deutliche Quellenangabe geachtet wird, spricht dies auch gegen die Einschlägigkeit der Irreführungstatbestände des § 5 UWG. Wie unten noch näher gezeigt wird, ist aus Verbrauchersicht bei einer gesetzlich vorgegebenen Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privaten Medienanbietern, die etwa in Form des Ausbaus der Einbettung der Mediatheken-Inhalte in Online-Plattformen privater Medienanbieter stattfindet, die Frage, ob eine förmliche Zusammenarbeit zwischen dem Anbieter der Einbettungs-Seite und demjenigen, der die Zielseite anbietet, besteht, unerheblich für die Bewertung einer möglichen Irreführung. Auch in dieser Hinsicht würde damit nur eine noch deutlichere Klarstellung der Zulässigkeit erfolgen, die sich bereits aus der aktuellen lauterkeitsrechtlichen Bewertung ergibt.

Diese Verbindung zur medienrechtlichen Bewertung ergibt sich auch im Hinblick auf die Behinderungstatbestände des UWG, insbesondere § 4 Abs. 4 UWG. Unabhängig von der fehlenden Werbemöglichkeit in den Telemedien öffentlich-rechtlicher Anbieter der Mediatheken, wäre insbesondere eine Werbebehinderung wie sie etwa zwischen konkurrierenden privaten Anbietern möglich wäre, nicht möglich, wenn die medienrechtliche Vorgabe des Signalschutzes eingehalten wird. Eine etwaige Überblendung bestimmter Teile des Inhaltes beim Framing<sup>66</sup> oder der Einbettung wäre nicht mit den Bestimmungen des MStV vereinbar und daher kann eine medienrechtlich konforme Ausgestaltung des Embedding in dieser Hinsicht kein lauterkeitsrechtliches Problem aufwerfen. Soweit es bei dem Embedding in der hier vorzustellenden Fassung zu keinen Verstößen gegen Urheber- und Medienrecht kommt, kann auch § 3a UWG nicht einschlägig sein, der die unlautere Erlangung wirtschaftlicher Vorteile durch einen Verstoß gegen Vorschriften, die (auch) Marktverhaltensregeln darstellen, untersagt. Wie bereits dargestellt, ist das Embedding urheberrechtlich zulässig, wenn keine technischen Schutzmaßnahmen beim Zielangebot umgangen werden. Medienrechtliche Bedenken bestehen ebenfalls, wie unten dargestellt wird, nicht.

---

## II. Beihilferechtliche Aspekte

---

Der Einsatz technischer Schutzmaßnahmen zur Verhinderung eines Embedding könnte sich aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aufdrängen, wenn durch das Embedding die beihilferechtliche Bewertung des Rundfunkbeitrags sich in Richtung einer möglichen Unzulässigkeit ändern würde. Wie im Folgenden kurz dargestellt wird, ist dies nicht der Fall, da die Rechtfertigung der Ausgleichszahlung in Form des

---

<sup>65</sup> Auch wenn das Urteil ohne Bezugnahme auf die vorangegangenen Entscheidungen des BGH erfolgte und es nicht zu einem Rechtsmittel kam, ist ein Beispiel für eine sehr spezifische Konstellation eine Entscheidung des LG Düsseldorf, bei der das unterinstanzliche Gericht eine mögliche Täuschung des Nutzers durch die vollständige Übernahme und Wiedergabe längerer Texte in sehr großer Zahl auf dem eigenen Angebot und eines lediglich „nebenher“ laufenden Bannerhinweises zur URL der Seite, von denen diese Texte übernommen wurden, angenommen hatte, vgl. LG Düsseldorf, 14.11.2018 - 12 O 69/18, K&R 2019, 205, 206 (Framing).

<sup>66</sup> Dazu eingehend Ott, Urheber- und wettbewerbsrechtliche Probleme von Linking und Framing, S. 426 ff.

Beitragsaufkommens als Gegenleistung zur Erfüllung des gesetzlich festgelegten Auftrags der Rundfunkanstalten unverändert bleibt, sogar noch verstärkt wird, wenn die Verbreitung der auftragsgemäßen und entsprechend finanzierten Inhalte eine größere (potentielle) Verbreitung erfahren.

Bei der beihilferechtlichen Betrachtung geht es daher auch nicht vorrangig um die Sicht auf den privaten Anbieter, der auf seiner Online-Plattform Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten einbettet. Obwohl beihilferechtlich – nicht nach aktueller einfachgesetzlicher Rechtslage in Deutschland – eine Förderung auch privater Anbieter aus dem Beitragsaufkommen möglich wäre,<sup>67</sup> liegt in einem Embedding keine Mitfinanzierung privater Angebote in dem Sinne, dass mögliche Steigerungen der Einnahmen durch die leichte Zugänglichkeit auch öffentlich-rechtlicher Mediathekeninhalte auf der privaten Plattform auf Investitionen der Rundfunkanstalten aus dem Beitrag zurückzuführen wären.

Bezogen auf die öffentlich-rechtlichen Anbieter selbst, ist das Beihilferecht aufgrund des weit auszulegenden Begriffs der Beihilfe<sup>68</sup> einschlägig, da die Finanzierung von öffentlich-rechtlichem Rundfunk bzw. service public-Angeboten von der Rechtsprechung auf EU-Ebene schon lange als davon erfasst anerkannt ist.<sup>69</sup> Dies ist speziell in Bezug auf das deutsche Finanzierungssystem (damals noch in Form der Rundfunkgebühr) konkret entschieden worden.<sup>70</sup> Zudem hat die Kommission eine umfassende Prüfung der Rundfunkgebühr vorgenommen, weshalb an dieser Stelle keine detaillierte Erläuterungen zu den Voraussetzungen nötig sind. Erwähnenswert ist jedoch im vorliegenden Kontext die Begründung für das erforderliche Beihilfemerkmale einer drohenden oder eingetretenen Wettbewerbsverfälschung, die die Kommission im Verfahren gegen Deutschland 2007 angeführt hat. Unter anderem liege deshalb in der Rundfunkgebühr eine Beihilfe vor, weil die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insbesondere im Hinblick auf „neue Medien“ mit privaten Unternehmen, die ähnliche Online-Dienste anbieten, im Wettbewerb stünden. Daher liege es auf der Hand, dass sich die auf Basis gesetzlicher Regelungen durch die Verpflichtung zur Zahlung einer Rundfunkgebühr erfolgende Finanzierung solcher Tätigkeiten auf private Geschäftsmodelle auswirken könne. Diese Auswirkung könne entweder durch den Wettbewerb von entgeltpflichtigen Diensten der privaten Sender mit kostenlosen Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erfolgen oder durch den Wettbewerb um Nutzer, die letztlich für die Werbeeinnahmen der privaten Anbieter maßgeblich seien.<sup>71</sup> Aus diesem Blickwinkel ist die möglicherweise problematische Auswirkung einer Beitragsfinanzierung auf konkurrierende Anbieter ein verstärkendes Argument zugunsten der Ermöglichung des Embedding, weil dies die Konkurrenz um die Aufmerksamkeit der Nutzer abmildert, da auch über das private Angebot Zugriff auf die Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegeben wird und die Nutzer daher

---

<sup>67</sup> Dazu eingehend bereits Cole/Oster, Zur Frage der Beteiligung privater Rundfunkveranstalter in Deutschland an einer staatlich veranlassten Finanzierung, 2017, abrufbar unter <https://hdl.handle.net/10993/63869>; dies., Die Beteiligung privater Rundfunkveranstalter an einer staatlich veranlassten Finanzierung – Eine Untersuchung möglicher Unterstützungsmaßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit dem deutschen Rundfunkverfassungs- und EU-Beihilfenrecht, UFITA 2020, 495 ff.

<sup>68</sup> EuGH, Urt. v. 08.11.2001 – Rs. C-143/99, ECLI:EU:C:2001:598 (Adria-Wien Pipeline u.a.), Rn. 38; EuGH, Urt. v. 15.07.2004 – Rs. C-501/00, ECLI:EU:C:2004:438 (Spanien gegen Kommission), Rn. 90.

<sup>69</sup> EuG, Urt. v. 22.10.2008 – verb. Rs. T-309/04, T-317/04, T-329/04 und T-336/04, Slg. 2008, II-2935 (TV2 Danmark u.a.), Rn. 159.

<sup>70</sup> EuGH, 13.12.2007 - C-337/06, ECLI:EU:C:2007:786 (Bayerischer Rundfunk), Rn. 41.

<sup>71</sup> Europäische Kommission, Entsch. v. 24.04.2007, K(2007) 1761 endg., Rn. 189.

nicht die Plattform des privaten Unternehmens verlassen müssen. An der Einordnung des Rundfunkbeitrags als Beihilfe ändert dies aber nichts.

Beihilfen sind unzulässig, wenn es an einer Rechtfertigung fehlt. Bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bzw. von *service public*-Angeboten ist eine beihilferechtliche Vereinbarkeit entweder über von der Rechtsprechung entwickelte Kriterien<sup>72</sup>, deren Erfüllung schon eine notifizierungspflichtige Beihilfe ausschließt, oder über Art. 106 Abs. 2 S. 1 AEUV<sup>73</sup> festzustellen.<sup>74</sup> Dazu hat die Europäische Kommission ihre Herangehensweise bei der Prüfung in der Mitteilung über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausführlich dargelegt.<sup>75</sup> Insbesondere die Prüfkriterien für die Ausgleichszahlung zugunsten von Unternehmen, die mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut worden sind, sind dort zusammengefasst.<sup>76</sup>

Im Wesentlichen muss danach der Auftrag vom Staat genau definiert sein, wobei für den Rundfunkbereich anerkannt ist, dass dies nicht zu detailliert sein muss aufgrund der Programmautonomie, der Staat hat diesen Auftrag in einem Betrauungsakt zu übertragen und die Beihilfe darf – im Sinne einer Verhältnismäßigkeitsprüfung – den Wettbewerb nicht unangemessen beeinträchtigen. Zum letzten Kriterium gehört insbesondere, dass das Nettokostenprinzip Anwendung finden und ein Verbot der Überkompensierung gelten muss. Die Finanzierung, in Deutschland also der Rundfunkbeitrag, darf nur dafür der Ausgleich sein, was für die Erfüllung des von den in Deutschland dafür zuständigen Ländern vorher definierten Auftrag erforderlich ist. Zudem dürfen Wettbewerber, insbesondere private Medien, durch die Finanzierung nicht signifikant benachteiligt werden.

Das Embedding von Inhalten aus öffentlich-rechtlichen Rundfunkangeboten führt aber nicht zu einer mittelbaren oder reflexhaften Ausweitung der Beihilfe „Rundfunkbeitrag“ auf die betreffenden privaten Anbieter. Die Verlinkungsmöglichkeit besteht aus urheberrechtlichen Gründen für alle anderen Anbieter, eine Hervorhebung eines bestimmten Unternehmens im Sinne der Selektivität der Beihilfe liegt nicht vor. Vor allem handelt es sich aber nicht um eine „Finanzierung“ der Embedding-Möglichkeit. Vielmehr umfasst der Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch, Telemedienangebote werbefrei und zum kostenfreien Abruf bereitzustellen. Die Ausgleichszahlung hierfür durch den Rundfunkbeitrag umfasst nicht nur die Erstellung der Inhalte, sondern auch deren Verbreitung, die im Sinne der Grundversorgung eine möglichst weitreichende potentielle Erreichbarkeit der Bevölkerung zum Ziel haben muss. Die dafür notwendigen Kosten erhöhen oder verringern sich nicht, wenn eine urheberrechtlich zulässige potentielle Erweiterung des konkreten Rezipientenkreises für die

---

<sup>72</sup> Die sog. „Altmark Trans-Kriterien“, die in der namensgebenden Entscheidung des EuGH, Urt. v. 24.07.2003 - C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415 (Altmark Trans GmbH), entwickelt wurden. Ausf. dazu Cole/Oster, Zur Frage der Beteiligung privater Rundfunkveranstalter in Deutschland an einer staatlich veranlassten Finanzierung, 2017, S. 39 ff.

<sup>73</sup> Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union EU ABI. C 202, 7.6.2016, S. 47-200.

<sup>74</sup> Zum Ganzen in seiner Komplexität Cole/Oster, Zur Frage der Beteiligung privater Rundfunkveranstalter in Deutschland an einer staatlich veranlassten Finanzierung, 2017, S. 30 ff.; Cole/Oster, UFITA 2020, 495, 515 ff.

<sup>75</sup> Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, EU ABI. C 257 vom 27.10.2009, S. 1–14.

<sup>76</sup> Ausf. dazu Cole, Die Rundfunkfinanzierung auf dem Prüfstand des Europarechts, in: Dörr (Hrsg.), Medienrechtliches Kolloquium zum 75. Geburtstag von Hartmut Schiedermaier, 2011, S. 109, 118 ff.

Mediathekeninhalte durch ein Embedding bei einem privaten Angebot erfolgt. Insoweit wird die Investition in die Verbreitung, die zulässigerweise aufgrund des Auftrags vorgenommen wird, sogar verstärkt, indem ohne zusätzlichen finanziellen Aufwand zumindest möglicherweise Rezipienten die Inhalte sehen, die anderweitig vielleicht nicht darauf gestoßen wären.

---

### III. Kartellrechtliche Aspekte

---

Wenngleich das Nutzen einer urheberrechtlich zulässigen Handlung in Form des Embedding auf der Entscheidung des einbettenden Unternehmens beruht, ist zumindest kurz zu prüfen, ob durch die Handlung ein Zusammenwirken mit der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt erreicht wird, das kartellrechtlich relevant sein könnte. Dies gilt insbesondere, wenn – wie unten noch näher darzustellen ist – in Zukunft ein Kooperationsgebot auch in dieser Hinsicht im MStV verankert wird.

Sowohl unionsrechtlich durch Art. 101 AEUV als auch durch die nationalen Kartellregeln des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)<sup>77</sup> bestehen Kartellverbote. Dabei ist im hier vorgestellten Zusammenhang vor allem die nationale Dimension entscheidend. Nach § 1 GWB sind Vereinbarungen zwischen Unternehmen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen verboten, wenn diese eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken. Die Auslegung der Begriffe folgt grundsätzlich der aus Art. 101 Abs. 1 AEUV.<sup>78</sup>

Der Begriff der Vereinbarung in diesem Sinne setzt einen übereinstimmenden und erklärten Willen der Parteien voraus, sich in bestimmter Weise unternehmerisch zu verhalten, wobei eine Bindungswirkung (nicht zwingend zivilrechtlicher, aber etwa wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder moralischer Art) entfaltet werden muss.<sup>79</sup> Eine abgestimmte Verhaltensweise liegt demgegenüber bei jeder unmittelbaren oder mittelbaren Fühlungnahme zwischen Konkurrenten vor, die bezweckt oder bewirkt, entweder das Marktverhalten eines Wettbewerbers zu beeinflussen oder einen Konkurrenten über das eigene beschlossene oder in Erwägung gezogene Marktverhalten ins Bild zu setzen.<sup>80</sup> Ähnlich wie im Rahmen des UWG gilt auch im GWB, dass öffentlich-rechtliche Anstalten unter den Unternehmensbegriff fallen können, wenn sie (auch) erwerbswirtschaftlich tätig werden.<sup>81</sup> Das gilt insbesondere auch für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten,<sup>82</sup> weil es dabei nicht auf eine Gewinnerzielungsabsicht ankommt. Soweit es keine förmliche

---

<sup>77</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 25 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist.

<sup>78</sup> Dazu Dreher/Kulka, in: Dreher/Kulka (Hrsg.), Wettbewerbs- und Kartellrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 1041 ff.

<sup>79</sup> Zum Begriff etwa EuGH, Urt. v. 13.7.2006 - C-74/04 P, ECLI:EU:C:2006:460 (Kommission/Volkswagen), Rn. 36 f.

<sup>80</sup> Etwa EuGH, Urt. v. 08.07.1999 - Rs. C-49/92 P, ECLI:EU:C:1999:356 (Kommission / Anic Partecipazioni), Rn. 117; BGH, Urt. v. 13.07.2020 - KRB 99/19, BGHSt 65, 75 (Bierkartell), Rn. 20 ff.

<sup>81</sup> Eingehend und m.w.N. Dreher/Kulka, in: Dreher/Kulka (Hrsg.), Wettbewerbs- und Kartellrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 779 ff.

<sup>82</sup> EuGH, Urt. v. 30.4.1974 - Rs. 155/73, GRUR Int. 1974, 297 (Sacchi); BGH, Urt. v. 14.03.1990 - KVR 4/88, BGHZ 110, 371 (Sportübertragungen).

Vereinbarung oder abgestimmte Verhaltensweise gibt, greift die Vorschrift nicht unmittelbar. Jedoch ist denkbar, dass bei der Ausgestaltung des Embedding Absprachen mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten getroffen werden, die zumindest eine potentiell das Markverhalten beeinflussende „Fühlungnahme“ in diesem Sinne darstellen könnten. Dies gilt vor allem, wenn das Embedding, wie in der Reform des MStV geplant, Teil eines zum Auftrag gehörenden Kooperationsgebots ist.

Kartellrechtlich problematisch sind solche Absprachen jedoch nur, wenn sie eine wettbewerbsbeschränkende Funktion haben. Dies wäre der Fall, wenn sie die Fähigkeit anderer Unternehmen einschränken, selbstbestimmt auf dem Markt zu agieren,<sup>83</sup> und zu einem anderen Verlauf des ansonsten stattfindenden (hypothetischen) Wettbewerbs führen<sup>84</sup>.

Entscheidend ist daher, dass solche Vereinbarungen nicht im Sinne einer Exklusivvereinbarung ausgestaltet werden, sondern gleichartige Konstellationen mit vergleichbaren privaten Unternehmen gleich gehandhabt werden und nicht zum Beispiel Teil der Vereinbarung mit einem Unternehmen die Verhinderung des Embedding in der Plattform eines anderen privaten Unternehmens ist. Dies bedeutet aber nicht, dass etwa die Einrichtung technischer Schutzmaßnahmen gegen die Einbindung von Inhalten in bestimmte andere Plattformen, die zum Beispiel rechtswidrig agieren, damit verunmöglicht würde. Lediglich im Sinne einer Nichtdiskriminierung verlangt eine kartellrechtskonforme Verhaltensweise, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine Selektion zwischen gleichen Angebotsformen vornehmen. Soweit die gesetzliche Vorgabe, wie es ebenfalls in der Reform des MStV geplant ist, eine Vorauswahl von Anbietern, mit denen Kooperationen angestrebt werden sollen, aufgrund bestimmter Kriterien vornimmt, liegt darin eine berechnete Begrenzung und keine Diskriminierung anderer Anbieter, wenn dann unter Berücksichtigung der sonstigen wettbewerbsrechtlichen Vorgaben die Kooperationsvereinbarung nur mit diesen Anbietern getroffen wird. Ebenso unproblematisch ist es, wenn nicht jeder der berechtigten Anbieter eine Kooperation eingeht oder das Embedding nutzt, da dies Ausdruck des Selbstbestimmungspostulats jedes Marktteilnehmers ist.

---

<sup>83</sup> EuGH, Urt. v. 16.12.1975 – Rs. C-40/73, NJW 1976, 470 (Suiker Unie u.a./Kommission), Rn. 174.

<sup>84</sup> EuGH, Urt. v. 11.7.1985 – Rs. 42/84, GRUR Int. 1986, 55 (Remia/Kommission), Rn. 18.

## E. Kooperationen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten mit privaten Anbietern

### I. Rahmenbedingungen unter dem aktuell geltenden Medienstaatsvertrag

#### 1. Allgemeines

Die Zulässigkeit der Verlinkung von Inhalten aus anderen Quellen in Form des Embedding ergibt sich vorrangig aus dem Urheberrecht. Dennoch ist weitergehend danach zu fragen, ob der geltende medienrechtliche Rahmen Vorgaben dazu macht, die der oben dargestellten grundsätzlich gegebenen Zulässigkeit solcher Verlinkungslösungen, die zu einer Einbettung von Inhalten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten führen, entgegen stehen bzw. ob er eventuelle Bedingungen dazu aufstellt. Dabei ist die Betrachtung auf den MStV zunächst in der aktuell geltenden Fassung zu beschränken, weil in den konkreten Staatsverträgen bzw. Landesgesetzen zu den einzelnen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine weitergehenden Vorschriften enthalten sind, die im Zusammenhang mit der hier relevanten Frage das Ergebnis ändern.

Zunächst ist festzuhalten, dass in Nachfolge medienverfassungsrechtlicher Bedingungen die Struktur des MStV dem Ansatz eines dualen Systems zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einerseits und privaten Rundfunkanbietern andererseits folgt. Jedoch handelt es sich bei diesen beiden Säulen nicht um vollkommen voneinander separierte Anbieter bzw. von diesen bereitgestellten Angeboten. Vielmehr stellen zwar öffentlich-rechtliche und private Rundfunkveranstalter zwei unterschiedliche, aber eben auch zwei im dualen System zusammenwirkende Säulen dar, die insgesamt zur „freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt“ beitragen, wie es in der Präambel zum MStV heißt.<sup>85</sup> Ebendort wird deshalb auch davon ausgegangen, dass die im Staatsvertrag niedergelegte Ordnung die Anbieter beider Säulen in die Lage versetzen muss, „den Anforderungen des nationalen und des internationalen Wettbewerbs zu entsprechen“. Diese Formulierungen zeigen bereits ein Voneinanderabhängen und zugleich Verbundensein, wenn es um die Positionierung auf dem Markt für eine nachhaltige Entwicklungsfähigkeit geht. Wie bereits erwähnt entspricht dies der vom Bundesverfassungsgericht konturierten medienverfassungsrechtlichen Konstruktion des dualen Systems.<sup>86</sup> Demnach steht einer Kooperation von öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanbietern von Verfassung wegen nichts entgegen, solange die Erfüllung des Grundversorgungs- bzw. Funktionsauftrages der öffentlich-rechtlichen Anbieter und die Erreichung eines vielfältigen Gesamtangebots erreicht wird. In seinem 6. Rundfunkurteil hat es deutlich klargestellt, dass die duale Rundfunkordnung gerade keine

<sup>85</sup> Abgedruckt in Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, A.1.1.; dazu auch Kreile, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, Abschnitt B 5 Präambel, Rn. 16, 19 ff.

<sup>86</sup> Ausf. zum verfassungsrechtlichen Rahmen bereits Cole/Oster, Zur Frage der Beteiligung privater Rundfunkveranstalter in Deutschland an einer staatlich veranlassten Finanzierung, 2017, S. 73 ff.

strikte Trennung von öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern vorschreibe, allerdings die Möglichkeit der Zusammenarbeit nicht so vonstatten gehen könne, dass sich die Beteiligten über das duale System wie einfachgesetzlich ausgestaltet hinweg setzten und sich ohne gesetzgeberische Entscheidung auf ein dauerhaftes und umfassendes Kooperationsmodell einigten.<sup>87</sup> Vor dem Hintergrund der vollkommen veränderten Angebotssituation im Online-Bereich spielt dieses Verständnis eine entscheidende Rolle bei der Beantwortung der Frage nach intensiverer Kooperation zwischen den unterschiedlichen Veranstaltern im dualen System, auch bei der Auslegung der aktuell geltenden Vorschriften bzw. der notwendigen weiteren Ausgestaltung der Rundfunkordnung.

Da eine Kooperation nach diesem Verständnis nicht nur nicht ausgeschlossen, sondern möglicher Bestandteil zum Beitragen eines in beiden Säulen und insgesamt funktionierenden Rundfunksystems ist, kommt es zunächst auf die Betrachtung der Vorgaben des MStV für die Erfüllung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an, um das Embedding ihrer Angebote auf anderen Online-Plattformen aus dieser Sicht zu bewerten.

## 2. Die Auftragsbestimmung in § 26 MStV

Ausgangspunkt für die Aufgabenbestimmung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist die im MStV vorgesehene Beauftragung, die sich im Kern in § 26 MStV findet. Dort ist nicht nur in Abs. 1 in allgemeiner Form festgehalten, dass die Rundfunkanstalten durch sowohl die Herstellung als auch die Verbreitung ihrer Angebote „als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“ wirken und damit ihrer gesamtgesellschaftlichen Rolle entsprechen. Spezifisch wird auch darauf verwiesen, dass mit dem „Gesamtangebot für alle“ jede Bevölkerungsschicht angesprochen werden soll und „eine angemessene Berücksichtigung aller Altersgruppen, insbesondere von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen“ stattzufinden hat.

Ergänzend zu den konkretisierenden Bestimmungen zum linearen Rundfunkprogrammen regelt § 30 MStV den Auftrag in Bezug auf die Telemedienangebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Dabei handelt es sich um eine Angebotserweiterung, die in Reaktion zur zunehmenden Verlagerung des Inhaltekonsums in den Online-Bereich aufgenommen wurde. Auch in dessen Abs. 3 wird darauf hingewiesen, dass mit den Telemedienangeboten alle Bevölkerungsgruppen erreicht werden sollen. In Abs. 4 der Vorschrift wurde weiterhin aufgenommen, dass zur Erreichung aller Zielgruppen auch Verbreitungsmöglichkeiten außerhalb des „dafür jeweils eingerichteten eigenen Portals“ zu nutzen sind. Explizit wird in § 30 Abs. 4 MStV das Anbieten der eigenen Telemedien auf Drittportalen angesprochen, wobei die Entscheidung dazu auf „journalistisch-redaktionellen Gründen“ fußen muss. Auch der Gedanke einer besseren Verbreitung durch Verlinkung ist bereits seit längerem in Abs. 4 angesprochen, indem die „in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio [...] ihre Telemedien [...] miteinander vernetzen“ sollen, wobei dies „insbesondere durch Verlinkung“ geschehen solle. Zwar ist hier die „interne“ Vernetzung innerhalb einer Säule des dualen Systems geregelt, jedoch ist der Anlass auch hier, dass Nutzer möglichst

---

<sup>87</sup> BVerfG, Urt. 05.02.1991 - 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, BVerfGE 83, 238, 306, 309 (6. Rundfunkurteil), dazu Stettner, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, B 2 Rn 42 ff.

einfach von einem möglichst breiten Gesamtangebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Gebrauch machen können sollen.

Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks umfasst also nicht nur die Herstellung der Inhalte, sondern verlangt im Gegenzug der Finanzierung durch die Beitragszahler, dass alle Anstrengungen unternommen werden, um die Inhalte auch online so zu verbreiten, dass möglichst viele Nutzer darauf zugreifen. Dies erschöpft sich nicht in der bloßen einmaligen Schaffung einer Zugänglichkeit der Telemedienangebote im Sinne der Möglichkeit eines Zugriffs durch Nutzer, vielmehr ist die Vorschrift darauf gerichtet, die Reichweite und Sichtbarkeit im Sinne eines möglichst einfachen und breiten tatsächlichen Zugriffs zu erhöhen. Mit dem Auftrag geht es darum, objektive und qualitativ gut recherchierte Informationen in einem zunehmend unübersichtlichen Umfeld zum Nutzer zu bringen.<sup>88</sup> Dazu zählt (auch) die Möglichkeit, Zugriffe von außerhalb der eigenen Angebotsstrukturen auf die Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu erhalten.

### 3. Die Nutzung unterschiedlicher Verbreitungswege

Der Verbreitungsaspekt als Ausdruck des Grundversorgungs- bzw. Funktionsauftrages<sup>89</sup>, der sich nicht nur auf die inhaltliche Dimension, sondern auch auf die Erreichbarkeit der Gesamtbevölkerung bezieht, ist konsequenterweise ebenfalls durch einfachgesetzliche Ausgestaltung der medienverfassungsrechtlichen Vorgabe in den MStV aufgenommen worden.<sup>90</sup>

§ 48 MStV regelt den Versorgungsauftrag und fordert die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur „Nutzung geeigneter Übertragungswege“ auf. Dieser Verbreitungsauftrag ist so zu verstehen, dass praktisch die vollständig Bevölkerung erreicht werden muss, wobei zu diesem Zweck im Sinne eines dynamischen Verständnisses des Versorgungsauftrages auch neue Verbreitungsformen zu nutzen sind.<sup>91</sup> Aus der Formulierung der Vorschrift ergibt sich zwar, dass – wie schon aus der verfassungsrechtlich garantierten publizistischen Entscheidungsautonomie der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten folgt – die Rundfunkanstalten selbst über die genutzten Verbreitungswege entscheiden dürfen. Jedoch besteht hier keine Entscheidungsfreiheit, die es den Rundfunkanstalten anheim stellen würde, ob bestimmte Verbreitungswege genutzt werden. Vielmehr muss deren Entscheidung im Blick auf das Ziel der Gesamtversorgung

---

<sup>88</sup> Vgl. dazu Dörr, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 30 Rn. 11.

<sup>89</sup> Zur Begrifflichkeit des Funktionsauftrags vgl. z.B. BVerfG, Urt. v. 25.03.2014 - 1 BvF 1/11 und 1 BvF 4/11, BVerfGE 136, 9, 31 (Aufsichtsgremien Rundfunkanstalten); siehe auch BVerfG, Urt. v. 11.09.2007 - 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06 und 1 BvR 830/06, BVerfGE 119, 181, 217218 (Rundfunkgebühren II).

<sup>90</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Versorgungsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, deren inhaltlichem Auftrag und der Finanzierung aus Rundfunkbeiträgen. Dazu Hartstein, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 48 Rn. 3; ausf. zur verfassungsrechtlichen Ausgangslage Dörr/Deicke, ZUM 2015, 613, 615 f.

<sup>91</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 04.11.1986 - 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118, 157 (4. Rundfunkentscheidung); Urt. v. 24.03.1987 - 1 BvR 147/86, 1 BvR 478/86, BVerfGE 74, 297, 325 (5. Rundfunkentscheidung); Urt. v. 05.02.1991 - 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, BVerfGE 83, 238, 298 (6. Rundfunkentscheidung); Urt. v. 11.09.2007 - 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06 und 1 BvR 830/06, BVerfGE 119, 181, 218 (Rundfunkgebühren II). Siehe dazu auch Dörr/Deicke, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Digitalisierung des Hörfunks, ZUM 2015, 613, 617.

der Bevölkerung getroffen werden, sich also am „Funktionsnotwendigen“ orientieren.<sup>92</sup> Insbesondere sind Änderungen des Nutzerverhaltens auch bei der Entscheidung über die Art der Verbreitung miteinzubeziehen, damit die hergestellten Inhalte auch weitreichend bei den Nutzern ankommen.<sup>93</sup> Die Entscheidung darüber, welche der möglichen, auch parallelen Verbreitungswege tatsächlich genutzt werden, muss zudem jeweils den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten,<sup>94</sup> so dass nicht jede mögliche Verbreitung auch genutzt werden muss bzw. darf. Soweit mit weiteren Verbreitungsarten eine bessere Erfüllung des Versorgungsauftrages, d.h. eine potenziell größere Zahl an Nutzern zu erreichen ist und dadurch keine oder geringe Mehrkosten entstehen, ist der Verbreitungsweg von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einzubeziehen, während umgekehrt im Falle einer kostenintensiven zusätzlichen Verbreitung, die eine weitgehend gleiche Nutzergruppe erreichen würde, die Entscheidung entlang dieser Kriterien eher negativ ausfallen würde.

Wenngleich die Vorschrift ursprünglich im Blick auf die Nutzung terrestrischer Übertragungswege und später des Übergangs auf digitale Verbreitung im Blick auf die linearen Rundfunkprogramme in den Rundfunkstaatsvertrag aufgenommen wurde,<sup>95</sup> ist der Anwendungsbereich der Vorschrift nicht darauf beschränkt. Dies ergibt sich schon aus systematischen Gründen der Platzierung des § 48 MStV im III. Abschnitt mit den besonderen Bestimmungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, zu dessen Angeboten eben auch die im gleichen Abschnitt beauftragten Telemedien gehören. Es ist zudem ausdrücklich bei der Veränderung der Vorschrift durch den Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag in der Amtlichen Begründung festgehalten worden.<sup>96</sup> Auch aus der gesetzgeberischen Absicht zur konkreten Beauftragung der Nutzung weiterer Verbreitungswege im Reformstaatsvertrag (dazu unten E. II. 3)) ist zu erkennen, dass die Frage der Nutzung verschiedener Wege zur Erreichung der Nutzer im Online-Bereich als Element des Versorgungsauftrags gesehen wird.<sup>97</sup>

Dabei ist zu beachten, dass die Nutzung von unterschiedlichen Verbreitungswegen oftmals auf der gleichen Technik basiert, aber eben über unterschiedliche „Transporteure“ erfolgt. Auch das ist mit unterschiedlichen geeigneten Übertragungswegen gemeint. Dazu zählt beispielsweise, wenn ohnehin online frei verfügbare Telemedienangebote nicht nur über die eigenen Mediatheken verbreitet werden, sondern sich zum Beispiel auch im on-demand- bzw. Streaming-Angebot anderer, auch privater Anbieter wiederfinden. Von der verwendeten Technik des angebotenen Telemediums her macht es keinen Unterschied, ob

---

<sup>92</sup> Hartstein, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 48 Rn. 8; Binder, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 19 Rn. 8; Dörr/Deicke, ZUM 2015, 613, 615 f.

<sup>93</sup> Vgl. in diesem Sinne auch Dörr/Deicke, ZUM 2015, 613, 617.

<sup>94</sup> Dazu Hartstein, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 48 Rn. 15, im Hinblick auf die hiermit verbundene Bevorzugung aus Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten unabhängig von damit verbundenen Bewertungen der (potenziell veralteten oder innovativen) Technik.

<sup>95</sup> Vgl. zur Entwicklung von § 52a RStV zu § 19a RStV zu § 19 RStV und der Weiterführung der letzten Fassung unter dem RStV in Hartstein, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 48 Rn. 1.

<sup>96</sup> Abgedruckt bei Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, Archiv Rundfunkstaatsvertrag A.2.8 und bei Kommentierung zu § 48 MStV: „Mit dieser Änderung soll klargestellt werden, dass dies nicht nur für Rundfunkprogramme, sondern für alle vom gesetzlichen Auftrag umfassten Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gilt.“

<sup>97</sup> Vgl. die Neufassung von § 48 MStV, die mit § 30d des Reformstaatsvertrages in Kraft treten soll, dazu unten E. II. 3).

von einem Nutzer ein Video z.B. auf der ARD-Mediathek oder das gleiche Video über eine Video-Sharing-Plattform angeklickt wird. Bei der Frage der Erreichbarkeit bestimmter Nutzergruppen kann es aber einen Mehrwert bedeuten, dass die gleiche technische Bereitstellungsart über diese unterschiedlichen „Kanäle“ erfolgt. Im Sinne dieses Beispiels ist auch das Embedding von Inhalten aus den Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in den Angeboten privater Anbieter eine zusätzliche Verbreitung, die Nutzung eines zusätzlichen Übertragungswegs.

## 4. Weitere relevante Vorschriften des MStV

### a. Unterscheidung und Privilegierung privater Rundfunkanbieter nach ihrer Vielfaltsbedeutung

In der aktuell geltenden Fassung des MStV ist also insbesondere die Bestimmung zur Nutzung unterschiedlicher Verbreitungswege in Verbindung mit der umfassenden Auftragsbestimmung und dem damit einhergehenden verfassungsrechtlich vorgegebenen Funktionsauftrag entscheidend für die Zulässigkeit und Nutzung der rechtlich zulässigen und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechenden Versorgungswege. Da die Verbreitungsentscheidung aber auch auf publizistischen Erwägungen beruhen soll, stellt sich zusätzlich die Frage, ob weitere Bestimmungen des MStV Hinweise geben, welche Form der Kooperation mit privaten Anbietern im Allgemeinen und bei der Erreichung der Nutzer mit den eigenen Angeboten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anzustreben ist. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass der MStV Differenzierungen nicht nur bei den vom Staatsvertrag erfassten Anbietern macht – etwa zwischen Rundfunk- und Telemedienanbietern oder Medienplattformen und Medienintermediären –, sondern auch innerhalb der Bestimmungen zum privaten Rundfunk unterschiedliche Kategorien bildet. Dabei werden bestimmten Anbietern Verpflichtungen auferlegt, weil sie in eine besondere Kategorie fallen.

Zunächst, wie oben schon erläutert, ist schon aus der Präambel ersichtlich, dass auch der private Rundfunk „der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflichtet“ ist und dort im gleichen Satz und Zusammenhang mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk genannt wird. Auch im IV. Abschnitt des MStV mit den „Besondere[n] Bestimmungen für den privaten Rundfunk“ wird diese Charakterisierung des privaten Rundfunks jedenfalls für die Vollprogramme wiederholt. § 51 (2) MStV legt zu den Programmgrundsätzen fest, dass diese „zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum mit einem angemessenen Anteil an Information, Kultur und Bildung beitragen“ sollen. Aus dieser Zielbestimmung im Zusammenhang mit der Präambel ist nicht abzuleiten, dass der mit gesetzlichem Auftrag und entsprechender Finanzierung versehene öffentlich-rechtliche Rundfunk und die privaten Rundfunkanbieter vergleichbar zu behandeln sind, vielmehr gilt eine andere Erwartungshaltung in inhaltlicher Hinsicht.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Siehe etwa BVerfG, Urt. v. 05.02.1991 - 1 BvF 1/85, 1 BvF 1/88, BVerfGE 83, 238 316 (6. Rundfunkurteil) im Hinblick auf die programmlichen Anforderungen an den privaten Rundfunk, die durchaus geringer sein können (aber nicht müssen), aber bestimmte Mindestgarantien einzuhalten haben. Dass an den privaten Rundfunk geringere Anforderungen bzgl. der Breite des Programmangebotes und der Sicherung gleichwertiger Vielfalt gestellt werden, ist allerdings nur hinnehmbar, solange die Grundversorgung durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Jedoch ergibt sich, dass der private Rundfunk zumindest hinsichtlich der Vollprogramme nicht vollständig frei ist in seiner Gestaltung. Damit einhergehend wird im Gegenzug hervorgehoben, dass zur Erreichung dieses Ziels die durch den MStV hergestellte Ordnung sicherstellen muss, dass die wettbewerblichen Rahmenbedingungen für die Anbieter privaten Rundfunks so ausgestaltet sind, dass sie deren Position stärken.<sup>99</sup>

Noch deutlicher wird die Rolle des privaten Rundfunks aus § 59 (1) MStV im Unterabschnitt zur Sicherung der Meinungsvielfalt: „Im privaten Rundfunk ist inhaltlich die Vielfalt der Meinungen im Wesentlichen zum Ausdruck zu bringen. Die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen müssen in den Vollprogrammen angemessen zu Wort kommen; Auffassungen von Minderheiten sind zu berücksichtigen.“. Bei der Bewertung, welche Bedeutung der jeweilige private Rundfunk bzw. sein Anbieter für die Abbildung der Vielfalt im Blick auf die erreichbaren Nutzer hat und welche Pflichten daraus resultieren, differenziert § 59 MStV: Die beiden reichweitenstärksten bundesweit verbreiteten Fernsehvollprogramme privater Rundfunkanbieter haben von redaktionell unabhängigen Veranstaltern produzierte Inhalte in sog. Fensterprogrammen in ihr eigenes Programm aufzunehmen. Diese weitreichende Verpflichtung knüpft an die besondere Position des jeweiligen Veranstalters an, weil er mit einem dieser Programme den – unter Betrachtung der gesamten Zuschaueranteile von Fernsehprogrammen – größtmöglichen Nutzerkreis erreicht. Aufgrund einer erst mit dem Fünften Medienänderungsstaatsvertrag erfolgten Änderung wird klargestellt, dass die Verpflichtung sich zwar auf zwei Programme bezieht, die nach Reichweite zu bestimmen sind, aber dass es jeweils das reichweitenstärkste Programm zweier unterschiedlicher Unternehmen sein muss. Mit der Verpflichtung wird einerseits anerkannt, dass die hohe Reichweite zu einer wichtigeren Rolle bei der Inhalteverbreitung und damit der potentiellen Auswirkungen auf die Gesamtbevölkerung dieses Anbieters führt. Andererseits wird es zum Anlass genommen, diesen Anbietern eine auch wirtschaftlich mit entsprechenden Investitionsverpflichtungen einhergehende Belastung aufzuerlegen, weil sie im Vergleich zu anderen zumindest theoretisch eine bessere Position im Wettbewerb haben.

An dieser Organisations- und Finanzierungsverpflichtung hat sich seit Einführung der Regionalfensterprogramme nichts Wesentliches geändert, sodass die besondere Berücksichtigung von Ereignissen „des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in dem jeweiligen Land“ auch in privaten Rundfunkprogrammen sichergestellt wird. Damit haben aber auch diese beiden privaten Rundfunkprogramme bzw. deren Anbieter eine hervorgehobene Stellung gegenüber anderen Anbietern bzw. Verbreitungsmöglichkeiten für Rundfunk- bzw. Telemedieninhalte. Dementsprechend hebt der MStV in weiteren Vorschriften, die im Zusammenhang mit den Verbreitungswegen stehen, hervor, dass die Programme mit Regionalfenstern bevorzugt zu behandeln sind. Dies gilt etwa bei der Belegung von Medienplattformen nach § 81 (2) Nr. 1 b) MStV oder bei der Vorschrift zur Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen nach § 84 (3) MStV.

---

gewährleistet ist, vgl. BVerfG, 04.11.1986 - 1 BvF 1/84, BVerfGE 73, 118, 158 f. (4. Rundfunkurteil).

<sup>99</sup> Vgl. die Präambel, abgedruckt in Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Lieferung 12/2024, A.1.1: „Den privaten Veranstaltern werden Ausbau und Fortentwicklung eines privaten Rundfunksystems, vor allem in technischer und programmlicher Hinsicht, ermöglicht. Dazu sollen ihnen ausreichende Sendekapazitäten zur Verfügung gestellt und angemessene Einnahmequellen erschlossen werden.“. Hierzu auch Kreile, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, Abschnitt B 5 Präambel, Rn. 19 ff. sowie Ring, Stand und Entwicklung des privaten Rundfunks, ZUM 1991, 345 ff.

Hinsichtlich der Benutzeroberflächen wird auch deutlich, dass die weitere besondere Kategorie privater Anbieter, die mit dieser Vorschrift eingeführt wurde, namentlich wenn deren Angebote „in besonderem Maß einen Beitrag zur Meinungs- und Angebotsvielfalt im Bundesgebiet leisten“, gegenüber den Regionalfenster-Hauptprogrammen nachrangig sind. Mit anderen Worten: der besondere Beitrag der beiden Anbieter entsprechender Hauptprogramme ergibt sich schon durch deren Umsetzung der Fensterprogrammverpflichtung. Daneben gibt es zusätzlich weitere Anbieter, die erst nach Prüfung und Entscheidung durch die Landesmedienanstalten für einen beschränkten Zeitraum von 3 Jahren als besonders „wertvoll“ im Sinne der Vielfalt anerkannt sind (§ 84 (5) MStV). Die Veranstalter mit der Fensterprogrammverpflichtung haben im Vergleich zu dieser zusätzlichen Kategorie, zumindest für die Regionalfenster eine Finanzierungsverpflichtung, die nicht im freien Ermessen bei Investitionsentscheidungen steht. Daher sollen die Verbreitungsgarantien auch dazu beitragen, dass die wirtschaftliche Grundlage bei den Programmveranstaltern dauerhaft gegeben ist, um auch die Finanzierung der Fensterprogramme bzw. von deren Veranstaltern zu sichern.

### *b. Regelungen zu Medienplattformen*

Hinsichtlich der weiteren relevanten Vorschriften des MStV ist noch kurz auf die Frage einzugehen, ob durch das urheberrechtlich zulässige Embedding eine in Bezug auf bestimmte Telemedienanbieter relevante Handlung vorliegt, auf die auch Vorschriften aus dem V. Abschnitt des MStV zu spezifischen Kategorien von Telemedien Anwendung finden können. In Betracht kommt dabei der 2. Unterabschnitt zu Medienplattformen und Benutzeroberflächen. Eine Medienplattform ist nach der Definition in § 2 (2) Nr. 14 MStV „jedes Telemedium, soweit es Rundfunk, rundfunkähnliche Telemedien oder Telemedien nach § 19 Abs. 1 zu einem vom Anbieter bestimmten Gesamtangebot zusammenfasst“. Entscheidendes Merkmal in Abgrenzung zu einem rundfunkähnlichen Telemedium ist dabei, dass es zu einer Zusammenfassung von nicht nur eigenen, sondern auch (fremden) Inhalten (in Form von Rundfunk oder den beiden genannten Kategorien von Telemedien) durch den Anbieter kommt.<sup>100</sup> Daher fällt auch eine Plattform unter diese Regelung, auf der überwiegend eigene Rundfunkprogramme – z.B. in Form eines Livestreams – oder rundfunkähnliche Telemedien – z.B. in Form des zum individuellen Abruf vorgehaltenen entsprechenden Inhalts<sup>101</sup> – angeboten werden, aber teilweise auch Rundfunkprogramme oder rundfunkähnliche Telemedien oder solche nach § 19 Abs. 1 MStV mit einbindet.

Medienplattformen haben verschiedene Gebote bei der Zusammenfassung unterschiedlicher Inhalte zum Gesamtangebot zu berücksichtigen. Diese hängen auch davon ab, ob es sich um eine infrastrukturegebundene Medienplattform handelt oder nicht. Die Unterscheidung ergibt sich aus § 78 MStV, wobei die Begrifflichkeit der nicht-infrastrukturegebundenen Medienplattform zumindest missverständlich aufgefasst werden kann, da auch diese Plattformen letztlich auf einer Infrastruktur beruhen, die aber nicht

<sup>100</sup> Dörr, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 2 Rn. 102 ff., 139; auch Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 82, Rn. 39; vgl. auch Ory, Medienintermediäre, Medienplattformen, Benutzeroberflächen?, ZUM 2021, 472, 473, zu Abgrenzungsschwierigkeiten in der Praxis 478 ff.; ders., in: Cole/Schiedermair/Wagner (Hrsg.), Die Entfaltung von Freiheit im Rahmen des Rechts, Festschrift für Dieter Dörr zum 70. Geburtstag, S. 497, 565 ff.

<sup>101</sup> Die Definition rundfunkähnlicher Telemedien findet sich in § 2 (2) Nr. 13 MStV, vgl. dazu Dörr, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 2 Rn. 95 ff.

vom jeweiligen Anbieter gestellt wird.<sup>102</sup> Für beide Betreiber bzw. Anbieter gilt § 80 MStV mit Regeln zur „Signalintegrität“ (in einem weiten Sinne, da unterschiedliche Aspekte zusammengefasst werden).<sup>103</sup> Zwar bestimmt der Wortlaut der Vorschrift den Adressaten dieser Regeln nicht, jedoch ergibt sich aus der systematischen Stellung, dass sowohl infrastrukturegebundene als auch nicht-infrastrukturegebundene Medienplattformanbieter (neben Anbietern von Benutzeroberflächen) erfasst werden.<sup>104</sup> Schutzrichtung der Vorschrift sind die Rundfunkveranstalter bzw. Anbieter von Telemedien, deren Angebote nicht auf dem Transportweg so verändert werden sollen, dass sie anders als beabsichtigt beim Nutzer ankommen. Dieser Schutz ist disponibel, so dass Medienplattformanbieter eine entsprechende Einwilligung zu einer inhaltlichen Überlagerung einholen können.

Die Zusammenführung inhaltlicher und technischer Aspekte der möglichen Veränderung (vgl. § 80 (1) Nr. 1 MStV) bzw. der Integrität paketerter Inhalte (vgl. § 80 (1) Nr. 3 MStV) verdeutlicht, dass bei der ursprünglichen Aufnahme dieser Regelungen in ähnlicher Form im damaligen § 52a Abs. 3 RStV vornehmlich Plattformbetreiber adressiert waren, die von reinen Telekommunikationskanälen für die Verbreitung solcher Inhalte durch das Angebot eigener Dienste mit solchen Inhalten eine veränderte Bedeutung gegenüber den Rundfunkveranstaltern erhalten hatten und aus wirtschaftlichen Gründen z.B. zugeliesserte Angebotspakete hätten aufschneiden und mit anderen Inhalten kombinieren wollen.<sup>105</sup> Wenngleich aus dem bereits erwähnten Anwendungsbereich, der in der heutigen Fassung alle Medienplattformanbieter erfasst ohne dass dies explizit in der Vorschrift formuliert ist, keine Beschränkung auf diese Art von Anbietern folgt, ergibt sich vor diesem Hintergrund, dass es um eine Stärkung der Position der Inhalteanbieter ging und damit um die gleiche Schutzrichtung, die sich bereits aus anderen Normen ergibt. So bleiben, wie es auch die Amtliche Begründung zum Modernisierungsstaatsvertrag ausdrücklich anspricht,<sup>106</sup> bundesrechtliche Vorschriften etwa aus dem Urheberrechtsgesetz von § 80 MStV unberührt. Damit gilt aber auch im Blick auf die vorrangige Bundeskompetenz, dass urheberrechtlich zulässige Handlungen wie eine Verlinkung oder ein Embedding nicht durch die Vorschrift im MStV der Länder überlagert werden. Durch die oben beschriebene Natur des Embedding, die zu andernorts frei verfügbaren Inhalten führt, die dann auf der Ursprungsseite angezeigt werden, findet gerade kein inhaltlich relevanter Eingriff und keine Veränderung statt, vielmehr wird das „Signal“ unverändert an einen anderen Ort weiter transportiert. Auch eine Vermarktung eines anderen Rundfunkprogramms oder

---

<sup>102</sup> Vgl. zur Unschärfe Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 78 Rn. 16 f.

<sup>103</sup> Zur auch für den vorliegenden Kontext relevanten Einbeziehung der Vorgaben aus der Vorschrift des Art. 7b der AVMD-Richtlinie, zu deren Umsetzung § 80 MStV (auch) dient, Cole, Die Neuregelung des Artikel 7b Richtlinie 2010/13/EU (AVMD-RL) – Spielraum und zu beachtende Vorgaben bei der mitgliedstaatlichen Umsetzung der Änderungsrichtlinie (EU) 2018/1808, 2019, [https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2019/12/emr-gutachten\\_neuregelung-des-artikel-7b-avmd\\_11.2019.pdf](https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2019/12/emr-gutachten_neuregelung-des-artikel-7b-avmd_11.2019.pdf). Gemeint ist Signalintegrität nicht in einem rein technischen Sinne, da dies der Telekommunikationsregulierung unterfallen würde, sondern Veränderungen soweit diese inhaltliche Relevanz für die transportierten Rundfunk- bzw. Telemedieninhalte entfalten, vgl. dazu Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 80 Rn. 4. Treffend daher die Umschreibung als Veränderungsverbot bzw. Inhaltsintegritätsgebot.

<sup>104</sup> Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, § 80 Rn. 2, 5.

<sup>105</sup> Assion, in: Binder/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024, § 80 Rn. 39 ff.; vgl. dazu Bsp. bei Oster, in: Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, Rn. 18 f.

<sup>106</sup> Abgedruckt bei Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, A.2.1.

Telemidiums im Sinne des § 80 Abs. 1 Nr. 3 MStV findet alleine durch eine Einbeziehung solcher Inhalte von anderen Quellen nicht statt. Die Vermarktung „in anderer Weise“ ist ausweislich der Amtlichen Begründung bei Einführung der Vorschrift<sup>107</sup> darauf ausgerichtet zu verhindern, dass die Zusammensetzung eines Angebots im Sinne eines gebündelten Pakets anders als vom ursprünglichen Anbieter vorgesehen am Markt positioniert wird. Die durch Embedding erreichbaren Inhalte aus den Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten auf Medienplattformen privater Anbieter werden nicht in einer neuen Zusammensetzung in den Markt im Sinne einer Vermarktung gebracht, sondern lediglich in der bereits bestehenden Form einem weiteren Zugangstor eröffnet. Unterstrichen wird diese Auslegung bei Betrachtung der letzten Alternative des § 80 (1) Nr. 3 MStV, der eine öffentliche Zugänglichmachung von Rundfunkprogrammen oder rundfunkähnlichen Telemidien ohne Einwilligung untersagt: die Amtliche Begründung zum Modernisierungsstaatsvertrag erläutert zu dieser Neuerung eindeutig, dass es um Fälle geht, bei der gegen den Willen des Veranstalters bzw. Anbieters der Inhalt, der zum Beispiel nur für Abonnenten oder gegen Einzelabruf verfügbar war, frei zugänglich gemacht wird. Explizit nennt die Begründung, dass damit „TV-Piraterie“ erfasst werden sollte und zwar unabhängig davon, ob diese vom Rechtsverletzer mit einer Vermarktungsabsicht erfolgte. Dies entspricht urheberrechtlich der Untersagung, im Falle der Verlinkung einen Inhalt zugänglich zu machen, der bislang diesem neuen Publikum gegenüber versperrt war, weil er sich zum Beispiel hinter einer paywall befand. Bei einem frei verfügbaren Inhalt, der urheberrechtlich zulässig auch im Wege des Embedding zugänglich gemacht wird, handelt es sich gerade nicht um eine gegen das wirtschaftliche Interesse – die Amtliche Begründung spricht von Möglichkeiten der Refinanzierung – des Anbieters gerichtete Handlung.

---

## II. Die Veränderungen durch den „Reformstaatsvertrag“

---

### 1. Allgemeines

Die bereits de lege lata bestehende Zulässigkeit eines Embedding auch nach den medienrechtlichen Bestimmungen, wie im vorigen Abschnitt dargestellt, wird in der anstehenden novellierten Ausgestaltung der Rundfunk- bzw. Medienordnung weiterentwickelt. Über mehrere Jahre wurden in der Rundfunkkommission der Länder Veränderungen beim rechtlichen Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorbereitet, die insbesondere im Dritten und Vierten Medienänderungsstaatsvertrag unter anderem zu Anpassungen bei der Auftragsformulierung geführt hatten. Mit dem „Deidesheimer Beschluss“ vom 19./20. Januar 2023<sup>108</sup> wurden aber grundsätzlichere Reformschritte in die Wege geleitet, die auch die begleitende Einsetzung eines „Zukunftsrates“ für die Erarbeitung von „Empfehlungen für die Zukunft des öffentlich-

---

<sup>107</sup> Amtliche Begründung zum Zehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, abgedruckt bei Cole/Oster/Wagner (Hrsg.), HK-MStV, 102. Aktualisierungslieferung 12/2024, Archiv Rundfunkstaatsvertrag A.2.8., relevanter Abschnitt auch bei Kommentierung zu § 80.

<sup>108</sup> Klausur der Rundfunkkommission vom 19./20. Januar 2023 in Deidesheim, Beschluss, abrufbar unter [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/Beschluss\\_der\\_RFK\\_vom\\_20.1.23\\_zur\\_Reform\\_des\\_oeffentlich-rechtlichen\\_Rundfunks.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/Beschluss_der_RFK_vom_20.1.23_zur_Reform_des_oeffentlich-rechtlichen_Rundfunks.pdf).

rechtlichen Rundfunks und seine Akzeptanz“ vorsah.<sup>109</sup> Nach der Entgegennahme des Berichts des Zukunftsrats am 18. Januar 2024<sup>110</sup> und auf Basis der anschließenden Eckpunkte der Rundfunkkommission<sup>111</sup> wurde der sog. Reformstaatsvertrag vorbereitet.

Mit diesem „Entwurf für einen „Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag)“<sup>112</sup>, den die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten bzw. Regierungschefinnen und -chefs der Länder bei der Ministerpräsidentenkonferenz vom 23. bis 25. Oktober 2024 beschlossen haben und der sich aktuell in der Vorunterrichtung bei den Landesparlamenten befindet, wird der gesetzliche Rahmen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk grundlegend verändert. Wenngleich das konkrete Inkrafttretensdatum dieser Neuerungen noch nicht feststeht, ist aufgrund der auch für den vorliegenden Kontext bedeutsamen Anpassungen näher auf die Neuausrichtung der Bestimmungen zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie seiner Position im gesamten Medienökosystem einzugehen. Einleitend hervorzuheben ist dabei, dass gerade hinsichtlich des Zusammenwirkens von öffentlich-rechtlichem Rundfunk mit privaten Medienanbietern auch konkrete neue Formen der Kooperation im RefStV-E ausbuchstabiert werden.<sup>113</sup>

## 2. Die Erweiterung des Auftragsverständnisses, insbesondere hinsichtlich der Telemedienangebote

Die Öffnung zu mehr Kooperationen sowohl innerhalb der Säule des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch mit Anbietern außerhalb dieser Säule, ergibt sich aus verschiedenen Normen. Allgemein gesprochen wird das Verständnis des Auftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erweitert und neben der inhaltlichen Dimension auch die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit den von ihm angebotenen Inhalten geschärft.

Diese Ausrichtung auch auf externe Partner zeigt sich sogar über private Medienakteure hinausgehend etwa in § 26 (4) RefStV-E, wobei es auch hier um die Schaffung leichter Zugänglichkeit zugunsten der Nutzer geht. Die Rundfunkanstalten sollen nicht nur die „Bildungsangebote leicht nutz- und auffindbar“ machen, sondern dazu auch „Partnerschaften insbesondere mit Bildungs- und Kultureinrichtungen“ anstreben. Dieser Gedanke der möglichst breiten Nutzung und Zugänglichkeit der Inhalte der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter liegt auch der unten näher zu beleuchtenden Aufforderung

---

<sup>109</sup> Vgl. Nr. 8 des Beschlusses. Die Einsetzung des „Rat für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Zukunftsrat)“ genannten Gremiums erfolgte mit Beschluss vom 8.3.2023, abrufbar unter [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/2023-03-08\\_BESchluss\\_RFK\\_TOP\\_1\\_Reform\\_OERR\\_Zukunftsrat.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/2023-03-08_BESchluss_RFK_TOP_1_Reform_OERR_Zukunftsrat.pdf).

<sup>110</sup> Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Januar 2024, abrufbar unter [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR\\_Bericht\\_18.1.2024.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Zukunftsrat/ZR_Bericht_18.1.2024.pdf).

<sup>111</sup> Eckpunkte zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Klausurtagung der Rundfunkkommission der Länder am 25./26. Januar 2024 in Bingen, abrufbar unter [https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/RFK\\_25.-26-1-24\\_Eckpunkte\\_zur\\_Reform\\_des\\_oeffentlich-rechtlichen\\_Rundfunks.pdf](https://rundfunkkommission.rlp.de/fileadmin/rundfunkkommission/Dokumente/Beschluesse/RFK_25.-26-1-24_Eckpunkte_zur_Reform_des_oeffentlich-rechtlichen_Rundfunks.pdf).

<sup>112</sup> Fundstellenangabe o. Fn. 3.

<sup>113</sup> Die Bedeutung der privaten Medienanbieter bei der Gestaltung der Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wurde bereits in den vorbereitenden Beschlüssen hervorgehoben, vgl. etwa Eckpunkte zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Klausurtagung der Rundfunkkommission der Länder am 25./26. Januar 2024 in Bingen, S. 1.

zur Kooperation mit privaten Medienanbietern bei der Verbreitung eigener Inhalte zugrunde.

Ein weiterer Anknüpfungspunkt, der dieses erweiterte Verständnis für Offenheit gegenüber externen Partnern unterstreicht, findet sich in der neuen Vorschrift zur stetigen Weiterentwicklung der Angebote und ihrer Überprüfung im Rahmen einer Leistungsanalyse. Dabei sieht § 26a (1) RefStV-E vor, dass die Anstalten auf „Innovationen“ setzen sollen, was sich vor allem bei der „Technologie“, aber auch in der „Verbreitung“ der Angebote auswirken soll. Diese Innovationen sollen ausdrücklich „auch in Zusammenarbeit mit externen Partnern gemeinwohlorientiert“ fortentwickelt werden. Einerseits wird damit die bereits bestehende publizistisch determinierte Entscheidung der Rundfunkanstalten bei der Nutzung der inhaltsbegleitenden Aspekte wie Technologie und Verbreitung bestätigt, andererseits aber verdeutlicht, dass zur Verbesserung dieser Aspekte die Kooperation mit externen Partnern zu suchen ist. Bei der in § 26a (4) RefStV-E näher bestimmten Leistungsanalyse, die der öffentlich-rechtliche Rundfunk zukünftig in einer bestimmten Regelmäßigkeit vorzunehmen hat, ist eines der zu berücksichtigenden Kriterien (Nr. 1) die „Verfügbarkeit und Zugänglichkeit der Angebote und Inhalte“. Dazu zählt nach den in der Synopse des Beschlusses zum Text des Reformstaatsvertrages beigefügten Erläuterungen<sup>114</sup> gerade die Überprüfung, ob etwa durch Nutzung von Drittplattformen die Verbreitung in einer dem Auftrag dienenden Weise durch eine größere Erreichung aller Teile des Gesamtpublikums verbessert wird. Auch dies unterstreicht, dass aufgrund der geänderten Nutzungsbedingungen die Anstalten gehalten sind, weitere Möglichkeiten der ehemals „technischen Grundversorgungsidee“ aufzunehmen,<sup>115</sup> um möglichst viele Zuschauer auf möglichst einfache Art und Weise zu erreichen, ohne dass die Herkunft der Angebote aus dem öffentlich-rechtlichen Anbieterfeld verwässert werden darf.

Erheblich verändert wird auch der Telemedienauftrag in § 30 RefStV-E. So wird nach innen gerichtet die „gemeinsame Plattformstrategie“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit einer Zielsetzung verknüpft und auf die Basis eines gemeinsamen technischen Plattformsystems gestellt. Jedoch wird die Strategie umfassender verstanden und muss die Entscheidung über das Angebot eigener Telemedien auf Drittplattformen ebenso einbeziehen wie zur Vernetzung mit Angeboten externer Partner. Dies führt die bisherige Bestimmung weiter, wonach die Entscheidung über die Nutzung von Drittplattformen für das Anbieten eigener Telemedieninhalte aus journalistisch-redaktionellen Gründen getroffen werden soll. Ähnlich wird in § 30 (4) RefStV-E verdeutlicht, dass auch die Vernetzung „insbesondere durch Verlinkung“ mit Inhalten auf Drittplattformen anzustreben ist, wenn dies publizistisch veranlasst ist. Damit wird das bereits bestehende, auf die eigenen Portale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bezogene Verlinkungsgebot für Telemedien auch auf solche Telemedien erweitert, die auf Drittplattformen zu finden sind.

Diese weitere Öffnung nach außen, die aber auf einer strategischen Entscheidung beruhen muss, ist ein Ausdruck dafür, dass aufgrund der veränderten Mediennutzung Wege unter Einbeziehung externer Angebote gebraucht werden, um möglichst umfassend die eigenen

---

<sup>114</sup> Vgl. die dritte Spalte der Synopse zum Ref-StVE, Fundstelle o. Fn. 3, S. 8 f.

<sup>115</sup> Vgl. zu diesem Ansatz einer breiten Erreichbarkeit (im Blick auf andere technische Verbreitungsfragen) bereits Assion, Must-offer-Pflichten für Programmveranstalter?, ZUM 2015, 631, 634 ff.

Inhalte zum Nutzer zu bringen. Wenn aber damit sogar eine Verfügbarmachung eigener Inhalte auf Drittplattformen möglich sein und sogar angestrebt werden soll, dann gilt dies erst recht für die jeweils „nur“ als Einbeziehung des Angebots in einer keine Anpassung erfordernden Weise erfolgende Form der Verlinkung auf anderen Medienplattformen, die das jeweils eigene Angebot über einen weiteren Eintrittspunkt zugänglich macht. Erst recht deshalb, weil es sich dabei um ein „Weniger“ der Kooperation mit externen Partner handelt, die keine publizistische Entscheidung darüber benötigt, ob eine andere Form – z.B. eine verkürzte Fassung eines Telemedieninhalts – des eigenen Angebots sinnvoll ist, sondern sich lediglich in einer zusätzlichen Zugriffsmöglichkeit auf bestehende Angebote erschöpft.<sup>116</sup> Konsequenterweise haben die Länder im RefStV-E daher auch eine konkrete Erweiterung des Kooperationsgebots in diesem Sinne aufgenommen, die im Folgenden näher dargestellt wird.

### 3. Die Einführung einer expliziten Kooperations-Klausel bei der Verbreitung

Die bisher in § 48 MStV zu findende Vorschrift zum Versorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird mit dem RefStV-E in den neu als „1. Unterabschnitt - Auftrag und Angebote“ bezeichneten Teil mit besonderen Bestimmungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk verschoben und damit systematisch deutlicher hervorgehoben, dass zum Auftrag neben der inhaltlichen auch die Verbreitungsdimension gehört. Noch bedeutender aber ist die Neufassung des nun in § 30d RefStV-E zu findenden Versorgungsauftrags durch Einfügung eines neuen Absatzes. Dieser lautet in Erweiterung des Gebots zur Nutzung geeigneter Übertragungswege bei Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (dazu bereits oben):

*(2) Zur Erfüllung ihres Versorgungsauftrags sollen die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, das ZDF und das Deutschlandradio mit privaten Veranstaltern von Rundfunkprogrammen nach § 84 Abs. 3 S. 2 sowie mit diesen verbundenen Unternehmen zusammenarbeiten. Kooperationen können insbesondere eine Verlinkung (Embedding) oder sonstige Vernetzung öffentlich-rechtlicher Inhalte oder Angebote, vereinfachte Verfahren der Zurverfügungstellung öffentlich-rechtlicher Inhalte oder die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen beinhalten.*

In den der Synopse beigefügten Erläuterungen wird dazu ausgeführt:

---

<sup>116</sup> Vergleichbar damit ist, dass sozusagen in „umgekehrter Richtung“ die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei der Entwicklung eines gemeinsamen technischen Plattformsystems nach § 30f Abs. 3 RefStV-E auch regelmäßig eine Öffnung dieses Systems für private Anbieter prüfen müssen. Diese mögliche Öffnung bzw. Einbeziehung privater Anbieter lässt aber die Kooperationsangebote der vorstehenden Vorschriften unberührt.

*Die Verfügbarkeit öffentlich-rechtlicher Angebote und Inhalte trägt essentiell zur Erfüllung des Auftrags bei, ein möglichst großes Publikum zu erreichen. Durch eine breite Distribution von Inhalten auch über relevante private Medien kann deren Erreichbarkeit verbessert und damit ihre Rezeption erhöht werden. Im Sinne einer „Win-Win-Situation“ kann durch entsprechende Kooperationen zugleich das Portfolio der privaten Medien, die wesentlich zur Medienvielfalt beitragen, gestärkt werden. Auf diese Weise tragen Kooperationen zur Sicherung der Vielfalt insgesamt bei.*

*Der öffentlich-rechtliche Rundfunk soll daher unter Wahrung seiner journalistischen und institutionellen Eigenständigkeit angehalten sein, Kooperationen mit privaten Veranstaltern einzugehen. Im Fokus sollen dabei die Anbieter besonders meinungs- und vielfaltsrelevanter Angebote nach § 84 Abs. 3 S. 2 stehen, die Public-Value-Programme ebenso wie Vollprogramme mit Regionalfenstern umfassen.*

*Die Zusammenarbeit gemäß § 30d Abs. 2 S. 1 hat auch zum Ziel, die Reichweite und Auffindbarkeit relevanter Inhalte zu verbessern, bspw. über Verlinkung („Embedding“).*

*Kooperationen wie über Lizenzierungen oder Nutzung der Infrastruktur, deren Form und Umfang der Ausgestaltung im Einzelnen durch die Rundfunkanstalten mit den jeweiligen privaten Veranstaltern bedürfen, sollen marktkonform ausgestaltet werden. Die dabei dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk über entsprechende Kooperationen zugleich mögliche kommerzielle Auswertung seiner Inhalte kann dabei auch zur Entlastung des Beitrags beitragen.*

Dieses konkret formulierte Kooperationsgebot auch hinsichtlich der Verbreitung fügt sich aus mehreren Gründen in die Konzeption des RefStV-E zur weiteren Öffnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter und zugleich die bisherige Konzeption des dualen Rundfunksystems passend ein. Zunächst wird anerkannt, dass es heute vielfältige weitere Verbreitungswege für die Angebote der öffentlich-rechtlichen Angebote gibt als die unterschiedlichen infrastrukturegebundenen Ausspielwege. Anders formuliert wird mit dem neuen § 30d RefStV-E deutlich gemacht, dass bei der Suche nach geeigneten Wegen zur Erfüllung des Versorgungsauftrags nicht nur wie bislang geeignete Übertragungswege zu identifizieren sind, sondern auch andere Arten der Erreichung der Nutzer. Deutlich wird dies insbesondere in der Formulierung, dass öffentlich-rechtliche Inhalte in vereinfachter Weise privaten Anbietern zur Verfügung gestellt werden sollen. Der noch direktere Weg zur Umsetzung einer potentiell besseren Erreichbarkeit der Nutzer wird in einer weiteren Vernetzung öffentlich-rechtlicher Inhalte oder Angebote gesehen, wobei als konkrete Ausprägung die „Verlinkung (Embedding)“ genannt wird. Die Länder haben – wie sich aus den Erläuterungen entnehmen lässt – damit das durch entsprechende Kooperation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter zu erreichende Ziel einer Verbesserung nicht nur der Reichweite, sondern auch der Auffindbarkeit dieser Inhalte vorgesehen. Da die entsprechenden Inhalte bereits frei verfügbar sind, liegt in der Betonung der besseren Auffindbarkeit die Anerkennung, dass sich nicht alle Nutzer auf den unterschiedlichen Portalen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter bewegen und so deren Inhalte verpassen könnten, die bei Nutzung des Embedding aber potentiell auf den sonst genutzten Medienplattformen Aufmerksamkeit erhalten. Die Auflistung der unterschiedlichen Kooperationsmöglichkeiten richtet sich nach der Komplexität ihrer Umsetzung, wobei das Embedding deshalb zuerst genannt worden sein dürfte, weil es eine bereits

urheberrechtlich zulässige Handlung ist, die durch explizite Aufnahme in den RefStV-E die zusätzliche Bedeutung erhält, dass solche Lösungen auch von Seiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter anzustreben sind, auch weil sie im Blick auf das Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot die naheliegende Kooperationsform sind.

Die Vorschrift ist aber aus einem weiteren Grund bemerkenswert: Die oben beschriebene Unterscheidung von Kategorien privater Medienanbieter wird hier aufgegriffen. Die bereits aufgrund der Fensterprogramme privilegierten Hauptprogrammveranstalter sind neben den Anbietern, deren Angebote im „public-value“-Verfahren entsprechend benannt worden sind, die Zielgruppe für die Kooperationen. Diese zusätzliche Privilegierung ist ein Ausdruck dafür, dass die Relevanz dieser Anbieter für die Vielfaltssicherung bereits medienrechtlich festgelegt ist. Nicht nur handelt es sich bei diesen Anbietern um solche, die einem vergleichbaren Regulierungsregime wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter unterfallen und damit im medienverfassungsrechtlichen Sinne gemeinsam zur Meinungs- und Angebotsvielfalt beitragen. Vielmehr haben sie besondere Kriterien nach dem MStV erfüllt, weshalb sie auch in besonderer Weise in der Ausfüllung ihrer besonderen Position – im Falle der Hauptprogrammveranstalter, in deren Programmen Fensterprogramme anzubieten sind, aufgrund ihrer Reichweite – unterstützt werden sollen. In den Erläuterungen sprechen die Länder von einer gegenseitig profitablen Lösung, weil nicht nur die Erreichbarkeit der Inhalte öffentlich-rechtlicher Anbieter gesteigert, sondern „das Portfolio der privaten Medien, die wesentlich zur Medienvielfalt beitragen, gestärkt“ wird. Das Bild zweier sich ergänzender Säulen im bisherigen dualen Rundfunksystem spiegelt sich auch darin wider, dass der private Rundfunk ebenfalls, wenngleich im Vergleich zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk und wegen dessen Existenz in reduziertem Umfang einen Vielfaltsbeitrag zu leisten hat, und auch deshalb in wirtschaftlich funktionierender Form anbietbar sein muss.

Schließlich ergibt sich aus der Formulierung der Vorschrift – bestätigt durch die Erläuterungen, die verdeutlichen, dass bestimmte Kooperationsformen einer (z.B. vertraglichen) Ausgestaltung bedürfen –, dass die unterschiedlichen Ausprägungen keine Abweichung vom bestehenden MStV bedeuten, da keine Ausnahmen oder Bezugnahmen formuliert sind. Daraus folgt hinsichtlich des publizistischen Auftrags lediglich eine (einer eigenen Entscheidung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten) vorweggenommene Ergänzung, dass die (urheberrechtlich) auch ohne Ausgestaltung zulässige Form der Vernetzung durch Embedding zu ermöglichen ist. Auch der unverändert bleibende § 80 MStV zur Signalintegrität wird nicht in Bezug genommen, was das oben gefundene Ergebnis auch aus Sicht der Länder unterstreicht, dass ein Zustimmungserfordernis im Sinne dieser Vorschrift beim Embedding nicht besteht. Mit der ausdrücklichen Aufnahme dieser Art der Kooperation in die Liste der unterschiedlichen Formen für eine Zusammenarbeit wird jedoch eine Stärkung der das Embedding anstrebenden privaten Anbieter erreicht. Wenngleich urheberrechtlich eine solche Verlinkung durch technische Schutzmaßnahmen – und nur durch diese (siehe oben) – unterbunden werden kann, ist medienrechtlich durch die neue Vorschrift ein Gebot enthalten, darauf zu verzichten bzw. darauf hinzuwirken, dass keine Gründe bestehen, die die Einrichtung einer solchen Schutzmaßnahme erfordern würde. Hier unterscheidet sich die Vorschrift durch Hervorhebung der Kategorie der Kooperationspartner von den anderen Vorschriften hinsichtlich einer Öffnung nach außen, indem die Entscheidung über die „Vertrauenswürdigkeit“ des potentiellen Partners bereits gesetzlich getroffen ist.

## **F. Zusammenfassender Ausblick: Der Weg zu einem dualen System 2.0 und intensivierte Kooperation**

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass das Embedding von Inhalten aus Telemedienangeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten auf Plattformen privater Medienanbieter keinen rechtlichen Bedenken begegnet. Auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH wird durch Verlinkungen, zu denen auch die Einbindung von audiovisuellen Inhalten in Form des Embedding gehört, keine zustimmungspflichtige Handlung vorgenommen, wenn der Inhalt des Embedding beim Zielort der Verlinkung bereits frei verfügbar war. Wenn auf einer Medienplattform eines privaten Rundfunkanbieters in Deutschland neben den eigenen Rundfunk- und Telemedieninhalten auch durch Embedding Inhalte aus Mediatheken öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter dem Publikum der Medienplattform zugänglich gemacht werden, ist darin keine Eröffnung eines neuen Publikums zu sehen, weshalb es an einem der Tatbestandsmerkmale für die Erfüllung des Ausschließlichkeitsrechts nach Art. 3 Urheberrechts-Richtlinie bzw. der nationalen Umsetzung fehlt. Zwar steht es dem Anbieter des Telemediums, dessen Inhalte per Embedding zugänglich gemacht werden, urheberrechtlich frei, die Möglichkeit der Verlinkung zu unterbinden, er ist jedoch dabei auf die Nutzung technischer Schutzmaßnahmen beschränkt. Diese urheberrechtliche Möglichkeit ist jedoch aus medienrechtlichen Gründen im nationalen Kontext begrenzt. Auch wettbewerbsrechtlich hat die Betrachtung des einschlägigen EU- und nationalen Rechts zu keinem anderen Ergebnis als bei der urheberrechtlichen Zulässigkeit geführt, solange beim Embedding keine Verschleierung der Herkunft des Inhalts erfolgt. Im konkreten Fall ist in der vergleichbaren Situation in Österreich erkennbar, dass es dem Anbieter von Joyn beim Embedding gerade nicht darum geht, den so eingebetteten Inhalt als eigenen darzustellen, sondern deutlich zu machen, dass der Nutzer der Medienplattform dort mehr als „nur“ die Inhalte (Rundfunk- und Telemedienangebote nach der deutschen Terminologie) des Betreibers der Plattform erhält, nämlich auch diejenigen des öffentlich-rechtlichen Anbieters ORF (und anderer Anbieter), die als solche erkennbar und angezeigt werden.

Das Ergebnis zur Zulässigkeit des Embedding aus dem bundesgesetzlichen Rahmen, wurde auch in der medienrechtlichen Analyse bestätigt. Der von den Ländern vereinbarte Medienstaatsvertrag enthält die allgemeinen Auftragsbestimmungen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter in Konkretisierung der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Bedingungen, die sich aus dem Medienverfassungsrecht ergeben. Danach ist zur Erfüllung der Grundversorgung bzw. dem Funktionsauftrag nicht nur eine inhaltliche Aufgabe zu erfüllen, sondern die so produzierten Inhalte in Form von Fernseh- und Hörfunkprogrammen sowie Telemedien auch so zu verbreiten, dass dem Versorgungsauftrag genügt wird. Dabei ist die Nutzung derjenigen Verbreitungswege zu bevorzugen, die dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am ehesten genügen. Soweit potentiell mehr Zuschauer bzw. Zuhörer erreicht werden können, ohne dass damit ein großer Aufwand verbunden ist, ist ein entsprechender Weg der Verbreitung oder die Schaffung einer zusätzlichen Zugangsmöglichkeit zu nutzen. Die Auswahlentscheidung, welche Verbreitungswege gewählt werden, obliegt zwar in publizistischer Hinsicht den

## Der Weg zu einem dualen System 2.0 und intensivierte Kooperation

öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern, es handelt sich dabei aber nicht um eine freie Entscheidung, weil mit ihr die Erfüllung des Versorgungsauftrages verbunden ist.

Insoweit wird die Anpassung des medienrechtlichen Rahmens durch den Reformstaatsvertrag nicht nur eine Klarstellung bringen, sondern auch eine spezifische Präzisierung hinsichtlich der Nutzung bestimmter Formen der Inhalteverbreitung. Jedoch ist schon unter der geltenden Rechtslage der Versorgungsauftrag so zu verstehen, dass bei der Auswahl der Verbreitungswege, die im Regelfall die Einbeziehung von außerhalb der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten stehenden Unternehmen mit sich bringt, auch zu berücksichtigen ist, dass Nutzerverhaltensänderungen auch zu Veränderungen bei den für die Erreichung möglichst vieler Nutzer als gut geeignet erachteten Wegen führen. Wenn eine solche potentielle Erweiterung erreicht werden kann, ist bei der publizistischen Entscheidung auch darauf zu achten, welches Partnerunternehmen in Rede steht. Wie oben dargestellt, kann es sich dabei auch um private Rundfunkveranstalter handeln, die eine Medienplattform anbieten, auf der neben eigenen auch Inhalte von Dritten zu finden sind. Die privaten Rundfunkanbieter wiederum werden durch den MStV in verschiedene Kategorien eingeteilt, wobei insbesondere die Anbieter der beiden Hauptprogramme mit der größten Reichweite wegen ihrer Bedeutung für die Vielfaltssicherung und der damit einhergehenden Verpflichtung zur Ausstrahlung von Regionalfenstern eine hervorgehobene Stellung haben. Diese Anbieter bieten daher auch die Möglichkeit über ihre Medienplattformen zumindest einen Teil der dem Fernsehprogramm verbundenen Nutzer zu erreichen.

Wenn zum Beispiel das eingangs erwähnte Joyn-Angebot vom gleichen Unternehmen stammt, das in seiner Sendergruppe eines der Hauptprogramme mit einer Regionalfensterpflichtung hat und zum Beispiel bestimmte Nutzergruppen wie junge Menschen besonders gut erreicht, dann sprechen mehrere Gründe für eine aktive Bestrebung zur Ermöglichung der Einbeziehung dieser Medienplattform bei der Verbreitungsentscheidung. Unabhängig von der Zulässigkeit des Embedding aus Sicht des einbindenden Anbieters ergibt sich also darüber hinaus nicht nur eine medienrechtliche Zulässigkeit, sondern eine in der Ausfüllung des Versorgungsauftrags anzustrebende Möglichkeit der Vermehrung der Verbreitungswege, insbesondere wenn es sich beim Partnerunternehmen um einen privilegierten privaten Anbieter handelt. Eine vergleichbare Erscheinungsform ist in der bereits heute stattfindenden Verbreitung des Livestreams der Programme öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im hier vorgestellten Beispiel des deutschen Joyn-Angebots von ProSiebenSat.1 zu sehen. Eine entsprechende Verlinkung mit den Inhalten der Mediatheken der öffentlich-rechtlichen Anstalten wäre insoweit lediglich eine konsequente Erweiterung, so dass Joyn-Nutzer ohne das Angebot verlassen zu müssen, auf diese Inhalte auch zugreifen können und dabei für sie – wie beim Livestream – ersichtlich ist, dass es sich um solche aus einem Telemedium eines öffentlich-rechtlichen Anbieters handelt.

Diesem Befund folgend haben die Länder bei der Schaffung des Reformstaatsvertrags, dessen Entwurf in diesem Jahr unterschrieben und dann in den Ratifikationsprozess überführt werden soll, genau eine solche explizite Präzisierung des Versorgungsauftrags vorgenommen. Der neue § 30d (2) RefStV-E fügt sich ein in eine generelle Öffnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegenüber externen Partnern, die durch die Auftragsveränderung im RefStV-E bestimmt wird. Er fordert von den Anstalten die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, die den privilegierten Status haben, unter anderem in Form des Embedding der eigenen Inhalte auf deren Plattformen. Die

## Der Weg zu einem dualen System 2.0 und intensivierte Kooperation

Umsetzung kann für diese Form der Zusammenarbeit nur durch die entsprechenden Partner stattfinden, so dass keine Pflicht zur Erreichung eines Embedding auf allen dafür in Betracht kommenden Plattformen einhergeht. Das Gebot bezieht sich aber auf eine positive Reaktion zu entsprechenden Lösungen bei den betroffenen privaten Anbietern und weitergehend den Versuch, diese zu solchen Lösungen zu bringen.

Mit dem RefStV-E wird die schon de lege lata geltende Rechtslage im Sinne eines zum Versorgungsauftrag gehörenden Bestandteiles festgeschrieben. Damit werden auch beide Säulen des bisherigen dualen Systems potentiell gestärkt, was auch eine Zielrichtung des RefStV-E ist, wie sich aus den dem Entwurfstext beigefügten Erläuterungen ergibt. Dieses Aufrechterhalten einer nachhaltig bestehenden Medienlandschaft, die ihrer Rolle bei der Meinungsbildung durch die Versorgung aller Bevölkerungsgruppen mit zuverlässigen, redaktionell verantworteten Inhalten weiter genügen kann, steht auch bei der Schaffung des EU-Medienfreiheitsgesetzes im Fokus. Die privaten Medienanbieter stehen wirtschaftlich unter erheblichem Druck, aber auch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sehen sich einem Legitimierungsdruck gegenüber. Deshalb ist es nicht überraschend, sondern eine logische Folge dieser Bestandsaufnahme, dass die Länder diesen Aspekt im RefStV-E aufgegriffen haben. Auch der Zukunftsrat hat in seinem Bericht als mit den Empfehlungen für die Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks verbunden die Frage des „konstruktiven Wechselspiels zwischen Öffentlich-Rechtlichen und privatwirtschaftlich finanzierten Medien“ angesprochen und dafür plädiert, dass die „Öffentlich-Rechtlichen hier mit besonderer Sensibilität vorgehen und etwa zu fairen Kooperationen bereit und in der Lage sind“.<sup>117</sup>

Bei der Auswahl der Kooperationspartner und -formen liegt es zudem nahe, dass mit denjenigen zusammengearbeitet wird, mit denen bereits medienverfassungsrechtlich eine Verbindung besteht. Demgegenüber stellt sich das Verhältnis zu Medienintermediären, deren wichtigste Marktteilnehmer – nicht zuletzt deshalb oft als die „Big Tech“-Unternehmen bezeichnet – aus einer anderen Rechtskultur kommend als Intermediäre zwischen Inhalten und Nutzern agieren, aber trotz der erheblichen Einflussnahmemöglichkeit auf die öffentliche Meinungsbildung kein „Medien-Selbstverständnis“ haben, anders dar.<sup>118</sup> Das „duale System“ von heute ist daher eher so zu charakterisieren, dass sich die Medienanbieter in der einen und Medienintermediäre in der anderen Säule befinden. Aufgrund dieser zunehmenden Vergleichbarkeit in der Bedeutung für die Meinungsbildung werden die „Plattformen“ (also Medienintermediäre nach der Terminologie des MStV) zunehmend regulatorisch in Reaktion auf ihre Markt- und Meinungsmachtposition erfasst.<sup>119</sup> Insoweit kann von einem „dualen System 2.0“ gesprochen werden, bei dem die eine Säule – öffentlich-rechtliche wie private Rundfunk- und Telemedienanbieter, die eindeutig den Grundstandards des MStV unterfallen – zusammen stärker auftreten sollte, als sich innerhalb der Säule gegenseitig zu schwächen

---

<sup>117</sup> Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Januar 2024, S. 36.

<sup>118</sup> Vgl. zu diesem Ansatz für eine Regulierung anhand der Einflussnahmemöglichkeit bereits Cole, Das Zielpublikum „Öffentlichkeit“ als Anknüpfungspunkt für (Medien-) Regulierung, UFITA 2018, 436 ff.

<sup>119</sup> Neben der Ergänzung der „Digitalgesetzgebung“ der EU etwa durch den DSA, DMA oder auch die Einbeziehung bestimmter Online-Plattformen in den Regelungsgehalt des EMFA, wird ein solcher Regulierungsansatz auch in der Empfehlung CM/Rec(2022)11 (Recommendation of the Committee of Ministers to member States on principles for media and communication governance, abrufbar unter <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a61712>) des Europarates vorgeschlagen.

## Der Weg zu einem dualen System 2.0 und intensivierte Kooperation

im ohnehin ungleichen wirtschaftlichen und Einflussgefälle zwischen diesen Anbietern und den Anbietern in der zweiten Säule. Die Gemeinsamkeiten können in intensivierter Kooperation gefunden werden, wobei dennoch die Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Anbietern im bestehenden Umfang bleiben werden, da der öffentlich-rechtliche Rundfunk in der veränderten Kommunikationslandschaft in der Zukunft auch weiterhin und vielleicht noch mehr zur Erfüllung des ihm gesetzlich aufgegebenen Auftrags in demokratischen Gesellschaften gebraucht wird. Eine Nutzung der spätestens mit dem Inkrafttreten des Reformstaatsvertrags als Gebot ausgestalteten Kooperationsmöglichkeiten wäre ein weiterer möglicher Schritt zu einer Zukunftsfestigkeit des ursprünglichen dualen Systems.