„Eignung des Medienrechts für die heutige Situation“

Prof. Dr. Dieter Dörr
ist Direktor des Mainzer Medieninstituts und Mitglied der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). Der 60-jährige Dörr hat in Mainz eine Professur im wissenschaftlichen Gebiet des Medienrechts inne und kennt die aktuellen Fragen des Medienrechts auch aus der Perspektive seiner früheren Tätigkeit als Vorstandsmitglied des Fribourger Arbeitskreises für Rundfunkökonomie (FAR) und seines Engagements als Herausgeber der Schriftenreihe Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht.

Interview mit Prof. Dr. Dieter Dörr, Mitglied der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)

Schlüsselbegriffe: Abgestufte Regulierung | Internationalisierung | Grenzüberschreitung

MedienWirtschaft: *Durch die Digitalisierung haben sich in den letzten Jahren Fragestellungen ergeben, die das Medienrecht vor große Herausforderungen stellen. Wo klaffen Ihrer Ansicht nach die derzeit größten Lücken?*

Dieter Dörr: Die nationalen Regelungen sind nur noch begrenzt in der Lage, der Tatsache gerecht zu werden, dass mediale Angebote auf Staatsgrenzen keine Rücksicht mehr nehmen. Hierzu tragen die Digitalisierung und die Konvergenz der Medien entscheidend bei. Die Fortschritte bei der Übertragungstechnik und die Entwicklung international ausgelegter Programme haben die elektronischen Medien insgesamt zu einer europäischen und teilweise weltweiten Herausforderung werden lassen. Daher benötigen wir europäische und teilweise weltweit geltende Regelungen, um den Herausforderungen etwa im Bereich des Jugendschutzes und des Urheberrechts gerecht werden zu können. Wie schwer ein Konsens im internationalen Bereich zu erzielen ist, machen bereits die unterschiedlichen Sichtweisen in Europa und den USA zur Frage der virtuellen Kinderpornografie deutlich. Es ist für einen europäischen Verfassungs- und Medienrechtler schwer nachvollziehbar, dass solche Angebote nach Auffassung des US-Supreme Courts durch das First Amendment (Gewährleistung der freien Rede) geschützt sein sollen. Zudem werden die Trennlinien zwischen den Inhaltebereichen (Medien) und den Übertragungssystemen (Kommunikation) unschärfer. Bisher getrennte Formen der Produktion, Darstellung, Speicherung, Verbreitung und Suche von Inhalten verschmelzen auf digitalen Plattformen weitgehend miteinander. Auch hier weisen die traditionellen Bestimmungen Lücken auf.

MedienWirtschaft: *Inwiefern ist das Medienrecht in seiner heutigen Form überhaupt noch geeignet, aktuelle Fragestellungen zufriedenstellend zu regulieren?*

Dieter Dörr: Das Medienrecht kann weiterhin einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass Bürgerinnen und Bürger in Deutschland über umfassende und ausgewogene Informationen verfügen, die für eine Demokratie unerlässlich sind. Unser demokratischer Rechtsstaat setzt voraus, dass die Bürgerinnen und Bürger demokratiefähig bleiben, also umfassend informiert werden und ihnen die demokratischen Werte wie Gleichheit, Freiheit und Menschenwürde durch die Medien vermittelt werden. Daher sind die Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht und die Förderung pluraler Medienangebote von zentraler Bedeutung für jede Demokratie.

MedienWirtschaft: *Medienrecht speist sich aus unterschiedlichen Rechtsquellen, bildet also eine Art Querschnittsrecht. Ist diese Herleitung noch zeitgemäß? Wenn ja, warum? Wenn nein, wie sollte eine Neuordnung aussehen?*

https://doi.org/10.15358/1613-0669-2012-2-8 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Dieter Dörr: Ich halte diese Herleitung des Medienrechts weiterhin für zeitgemäß. Einmal empfiehlt es sich, sowohl aus ökonomischen Gründen als auch wegen der Vorgaben des Verfassungs- und Europarechts, am Modell einer abgestuften Regulierung für klassischen Rundfunk, Telemedien und Presse festzuhalten. Ganz ohne Zweifel bestehen ausreichende Übertragungsmöglichkeiten für eine Vielzahl von Rundfunksignalen. Eine technische Sondersituation, die ein vielfältiges und umfassendes Rundfunkangebot be- oder gar verhindert, ist damit nicht mehr gegeben. Auf der anderen Seite besteht aus ökonomischer Sicht ein Marktversagen im Bereich des Rundfunks, das durch Nichtrivalität im Konsum, externe Effekte, eine subadditive Kostenstruktur sowie Informationsasymmetrien gekennzeichnet ist. Dieses Marktversagen muss durch rundfunkspezifische Regelungen ausgeglichen werden. Aus juristischer Sicht kann für eine Aufgabe rundfunkspezifischer Regulierung allenfalls ins Feld geführt werden, dass diese auf der umstrittenen Figur der „dienenden Freiheit" und der daraus folgenden „Ausgestaltungsdogmatik" beruht. Selbst wenn man aber die Kritik an der Ausgestaltungsdogmatik teilt, bedeutet dies keineswegs, dass rundfunkrechtliche Sonderregelungen oder gar die Bestimmungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt aufgehoben werden müssen. Vielmehr muss die Ordnung des Mediensektors wie der sonstigen meinungsrelevanten Bereiche so strukturiert sein, dass sie dem unaufgebbaren Ziel der Freiheitlichkeit der Meinungsbildung entspricht. Eine Aufgabe der rundfunkspezifischen Regelungen für den gesamten Rundfunkbereich kann aus juristischer Sicht wegen der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht empfohlen werden. Diese hält an der Figur der sog. „dienenden Freiheit" und der daraus folgenden Pflicht, die Rundfunkfreiheit auch in der digitalen Welt gesetzlich auszugestalten, mit guten Gründen nachdrücklich und einstimmig fest.

Als realistische und sachgerechte Option kommt nur eine abgestufte Inhalteregulierung in Betracht. Die Länder sollten die im Rundfunkstaatsvertrag bereits bestehende abgestufte Inhalteregulierung weiter ausbauen. Dabei sollten die Telemedien aus meiner Sicht nur teilweise in den Rundfunkstaatsvertrag einbezogen und abgesenkten Bestimmungen unterworfen werden. Die Ausgestaltung der abgestuften Regulierung sollte sich noch stärker an der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste orientieren. Dies setzt voraus, dass man – wie es der geltende Rundfunkstaatsvertrag grundsätzlich bereits vorsieht – zwischen (klassischem) Rundfunk, rundfunkähnlichen Telemedien, die einer abgestuften Regulierung im Rundfunkstaatsvertrag unterfallen, und sonstigen Telemedien, die aus dem Anwendungsbereich des Rundfunkstaatsvertrages ausgeklammert bleiben, differenziert. Zu den sonstigen Telemedien sollte aus meiner Sicht insbesondere die elektronische Presse zählen, die dann dem Presserecht mit der dort vorgesehenen Selbstkontrolle zugeordnet würde. Dazu sind noch klarere, an der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste orientierte Definitionen und Abgrenzungen erforderlich. Schließlich sollte das im JMStV festgelegte Modell der regulierten Selbstregulierung, das alle Telemedienangebote einbezieht, beibehalten werden, da es sich ausweislich der Evaluation bewährt hat. Inhaltlich bedarf der Jugendmedienschutzstaatsvertrag aber einiger Änderungen, um den Herausforderungen der digitalen Welt gerecht zu werden.

MedienWirtschaft: *Durch rasanten technischen Fortschritt kann der Gesetzgeber kaum mit aktuellen Entwicklungen mithalten. Ein Beispiel ist die Haftung von Nutzern, die rechtlich geschützte Inhalte nicht herunterladen, sondern lediglich auf ihren Computer streamen. Was ist notwendig, um aus Sicht des Gesetzgebers besser mit der Geschwindigkeit der medialen Entwicklungen mitzuhalten?*

„Der Versuch, durch immer neue Detailregelungen mit den rasanten technischen Änderungen Schritt zu halten, ist angesichts der dynamischen Entwicklung der elektronischen Medien zum Scheitern verurteilt."

Dieter Dörr: Der Versuch, durch immer neue Detailregelungen mit den rasanten technischen Änderungen Schritt zu halten, ist angesichts der dynamischen Entwicklung der elektronischen Medien zum Scheitern verurteilt. Daher muss man, wenn man künftige Entwicklungen erfassen möchte, mit gesetzlichen Generalklauseln, wie dem Begriff der „vorherrschenden Meinungsmacht" bei der Sicherung der Meinungsvielfalt, arbeiten. Dies ist in jedem Fall besser als der Versuch, eine Detailregelung zu treffen. Denn die Entwicklungen sind weitaus komplexer, als dass der Gesetzgeber, der eine Prognose vornehmen muss, sie vorher abschätzen kann. Gerade der Bereich der Medien ist dadurch gekennzeichnet, dass er sich schnell verändert. Man braucht als Beispiel nur auf die Digitalisierung und das damit verbundene Phänomen der Konvergenz zu verweisen. Auf solche neuen Herausforderungen kann man wesentlich besser mit Tatbeständen reagieren, die unbestimmte, entwicklungsoffene und daher auslegungsbedürftige Begriffe enthalten, solange diese ausreichend konkretisierbar sind. Dies schließt es natürlich nicht aus, die vorhandenen Vorschriften klarer zu fassen.

MedienWirtschaft: *Wenn Sie einen Blick in die Glaskugel werfen könnten: Welchen Herausforderungen wird sich das Medienrecht in Zukunft gegenüber sehen?*

Dieter Dörr: Die größte Herausforderung ist die zunehmende Grenzüberschreitung medialer Angebote. Schon Rundfunkwellen kannten und kennen keine Ländergrenzen. Aber mit dem Siegeszug der Satellitentechnik sind Fernsehpro-

https://doi.org/10.15358/1613-0669-2012-2-8 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gramme regelmäßig mindestens in ganz Europa empfangbar. Angebote, die über Internet verbreitet werden, erreichen die ganze Welt. Damit wird es notwendig, sich auf bestimmte Grundregeln, etwa im Bereich des Datenschutzrechts, des Jugendschutzrechts, des Schutzes der Privatheit und des Urheberrechts europa- oder gar weltweit zu verständigen. Wie schwierig dies angesichts ganz unterschiedlicher kultureller Wertvorstellungen ist, brauche ich nicht näher zu erläutern.

MedienWirtschaft: *Wie ist diesen Herausforderungen zu begegnen?*

Dieter Dörr: Dies ist in Europa dadurch möglich, dass die Europäische Union bestimmte Grundregeln erlässt, wobei sie natürlich die kulturelle Vielfalt ihrer Mitgliedstaaten beachten muss. Einen wichtigen Beitrag für den Schutz der Privatheit und der Medienfreiheiten leistet der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, der für alle 47 Mitgliedstaaten des Europarates über die für diese verbindlichen, in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegten Menschenrechte judiziert. Weltweit ist es nur möglich, durch internationale Verträge sich auf Grundregeln zu verständigen, ein zwar schwieriges, aber keineswegs aussichtsloses Unterfangen.

MedienWirtschaft: *Sollten neue Institutionen geschaffen werden, um mit dem Entwicklungstempo Schritt zu halten, oder bestehende lediglich umstrukturiert werden?*

Dieter Dörr: Wenn ich die Aufsicht über den privaten Rundfunk in Deutschland betrachte, hielte ich es für sachgerecht, eine einheitliche Ländermedienanstalt für den Rundfunk und die rundfunkähnlichen Telemedien zu schaffen. Dieser Vorschlag wird seit längerem in der medienrechtlichen Debatte erörtert. Für die Unternehmen würde eine einheitliche Ländermedienanstalt erhebliche Erleichterungen bedeuten. Die Zahl der Ansprechpartner verringert sich mit einer einheitlichen Ländermedienanstalt erheblich, so dass die Unternehmen einfacher ermitteln können, an wen sie sich wenden müssen. Die Anträge könnten von den Unternehmen direkt bei der Ländermedienanstalt gestellt werden. Ein weiterer Vorzug einer Ländermedienanstalt für die Unternehmen ist darin zu sehen, dass eine Ländermedienanstalt die Anwendung einheitlicher Aufsichtsmaßstäbe leichter garantieren kann als die unterschiedlichen Landesmedienanstalten. Zwar können Kooperations- und Koordinationsmittel zwischen den Landesmedienanstalten ebenfalls zu einer Abstimmung der Aufsichtsmaßstäbe führen. Eine einheitliche Ländermedienanstalt bietet aber gleichwohl eine bessere Gewähr für die Herausbildung einer einheitlichen Spruchpraxis. Für die Unternehmen bedeutet dies ein nicht zu unterschätzendes Maß an Planungs- und Rechtssicherheit. Im Hinblick auf die europäische Ebene kann ein einheitliches Auftreten im Medienbereich nur begrüßt werden. Organisatorisch würde es sich anbieten, die Ländermedienanstalt als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zu organisieren und ihren Tätigkeitsbereich auf bundesweite Angebote zu beschränken. Die Schaffung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts könnte mit einem relativ überschaubaren Aufwand geschehen, indem man die nunmehr nach dem 10. RÄndStV bestehenden Kommissionen ZAK, GVK, KEK und KJM als Teile und die in der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten zusammengeschlossenen bestehenden Landesmedienanstalten als Mitglieder der betreffenden Körperschaft ausgestaltet (vgl. Vorschlag Albert 2007: 189). Eine so gestaltete Ländermedienanstalt würde von den Landesmedienanstalten gemeinsam getragen und könnte damit der grundsätzlich föderalen Struktur der deutschen Rundfunkordnung einerseits und den praktischen Erfordernissen in Bezug auf bundesweite Angebote andererseits angemessen Rechnung tragen. Dagegen ist die Schaffung einer „Bundesmedienanstalt" als einer obersten Bundesbehörde oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts, die umfassend für alle elektronischen Medien wie den Rundfunk und sonstige Dienste sowie die Telekommunikation zuständig wäre, angesichts der geteilten verfassungsrechtlichen Kompetenzen im Medienbereich verfassungsrechtlich nicht möglich.

MedienWirtschaft: *Was werden nach Themen wie Urheberrecht und Netzneutralität die nächsten großen Gegenstände der medienrechtlichen Debatte sein?*

Dieter Dörr: Neben der von mir bereits angesprochenen Internationalisierung halte ich die Frage, wie ein Ausgleich zwischen dem Schutz des Privaten, einschließlich des Datenschutzes, und den Medienfreiheiten in der digitalen Welt hergestellt werden kann, von zentraler Bedeutung. Damit zusammen hängt auch das Problem der Medienkompetenz, die für die Zukunft unabdingbar ist. Hier sind auch die Schulen besonders gefordert. Schließlich gilt es, die Meinungsvielfalt und Informationsfreiheit zu sichern, die sich ganz neuen Herausforderungen – Stichwort Suchmaschinen – ausgesetzt sehen.

Für die privaten Rundfunk-Unternehmen würde eine einheitliche Ländermedienanstalt erhebliche Erleichterungen bedeuten.

MedienWirtschaft: *Besteht aufgrund der derzeitigen Unsicherheit in vielen medienrechtlichen Fragen die Gefahr einer Überregulierung? Wenn ja, warum? Wenn nein, warum nicht?*

Dieter Dörr: Die Gefahr der viel beklagten Überregulierung vermag ich in Deutschland nicht zu erkennen. Die privaten Veranstalter sind vielmehr einem liberalen Regime unterstellt. So wird etwa von privaten Fernsehanbietern lediglich ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung verlangt. Mehr ist nach zutreffender Einschätzung der Karlsruher Richter auch schon deshalb nicht möglich, weil die Werbefinanzierung zwangs-

https://doi.org/10.15358/1613-0669-2012-2-8 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

läufig Defizite bezüglich der Breite, der Ausgewogenheit und der Vielfalt des Angebots mit sich bringt. Die Länder haben alle Werbemöglichkeiten, die das Europarecht in Gestalt der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste überhaupt zulässt, an die kommerziellen Anbieter weitergegeben und im Rundfunkstaatsvertrag im Gegensatz vieler anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, strengere Regelungen für die eigenen Veranstalter vorzusehen. Dies ist deshalb sachgerecht, weil der öffentlich-rechtliche Rundfunk – dies wird häufig verkannt – im Interesse der Informationsfreiheit und der Demokratie durch den Rundfunkstaatsvertrag und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in die Pflicht genommen wird, um insgesamt ein vielfältiges, umfassendes und ausgewogenes mediales Angebot zu gewährleisten.

MedienWirtschaft: *Welche Bereiche sollte ein „neues" Medienrecht maßgeblich abdecken?*

Dieter Dörr: Zentrale Aufgabe des Medienrechts ist und bleibt, ein umfassendes, ausgewogenes und vielfältig informierendes mediales Angebot zu gewährleisten, weil dies für jeden demokratischen Rechtsstaat unabdingbar ist. Zudem gilt es, den Jugendschutz zu garantieren, die Privatsphäre einschließlich des Datenschutzes in einen sachgerechten Ausgleich mit den Medienfreiheiten zu bringen und das Urheberrecht zu sichern, damit es auch in Zukunft inhaltlich wertvolle Angebote geben wird.

MedienWirtschaft: *Ist es möglich, ein „neues" Medienrecht berechenbar und flexibel zugleich zu gestalten?*

Dieter Dörr: Wie ich bereits ausgeführt habe, ist der Gesetzgeber aus meiner Sicht gut beraten, mit zukunftsoffenen und auslegungsbedürftigen Generalklauseln zu arbeiten. Berechenbar sind solche Generalklauseln durchaus, wenn sie hinreichend bestimmbar sind. Zudem können die mit der Auslegung betrauten Einrichtungen und Organe ihre Interpretation etwa durch Leitlinien oder Mitteilungen verdeutlichen. Schließlich sind letztlich die Gerichte damit betraut, die Auslegung und die Grenzen möglicher Beurteilungsspielräume von Sachverständigengremien festzulegen.

MedienWirtschaft: *Braucht es eine große öffentliche Diskussion, um die Anforderungen für ein reformiertes Medienrecht zu formulieren? Wenn ja, warum? Wenn nein, warum?*

Dieter Dörr: Es ist aus meiner Sicht stets hilfreich, wenn im Vorfeld von wichtigen Neuregelungen eine breite und sachverständige Diskussion geführt wird. Eine solche ist auch geeignet, in der Gesellschaft zu verdeutlichen, welch hohen Stellenwert das Medienrecht besitzt.

MedienWirtschaft: *Welchen Stellenwert sollte ein Medienrecht in einer Gesellschaft haben, die immer mehr von der Digitalisierung beeinflusst wird?*

Dieter Dörr: Ein funktionierendes Medienrecht ist wegen seiner zentralen Aufgabe, die Meinungs- und Informationsvielfalt zu sichern, für eine Demokratie, wie ich bereits ausgeführt habe, von entscheidender Bedeutung. Dies gilt im sog. Informationszeitalter erst recht. Mit der Digitalisierung nimmt zudem die wirtschaftliche Bedeutung der Medien weiter zu. Daher spielt das Medienrecht, auch in Form des Medienwirtschaftsrechts, ein noch größere Rolle. Umso verwunderlicher ist es, welch geringen Stellenwert das Medienrecht in der politischen Wirklichkeit hat.

Das Interview führte Prof. Dr. Insa Sjurts

Der Interviewpartner

Dieter Dörr

1977 – 1983	Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität des Saarlandes
1982 – 1984	Dozent an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie des Saarlandes
1984 – 1988	Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität zu Köln
1986 – 1988	Dozent an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Köln
1987	Habilitation für die Fächer Staats-, Verwaltung- und Völkerrecht in Köln
1990 – 1995	Justitiar des Saarländischen Rundfunks in Saarbrücken
1994 – 1999	Direktor des Instituts für Europäisches Medienrecht (EMR) Saarbrücken
seit 1995	Professur an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Medienrecht, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
seit 1998	Mitglied des Fribourger Arbeitskreises für Rundfunkökonomie (FAR)
seit 1999	Herausgeber der Schriftenreihe Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht
seit 2000	Direktor des Mainzer Medieninstituts
seit 2000	Mitglied der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK), 2002 bis 2004 stellv. Vorsitzender, 2004 bis 2007 Vorsitzender

Literaturverzeichnis

Reinhold, Albert (2007): Reform der Medienregulierung im Spannungsfeld von föderaler Struktur und einheitlichem nationalen Handeln. In: Festschrift für Victor Henle - Gedanken zu den Medien und ihrer Ordnung, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Baden Baden 2007, S. 189.

https://doi.org/10.15358/1613-0669-2012-2-8 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY