
Rundfunkfreiheit – von der Freiheit der Berichterstattung über die duale Rundfunkordnung ins Regelungsdickicht?

Frank Scherer*

Inhalt

1. Einleitung	361
2. Medienfreiheit, Verfassung und Politik	362
3. Die Ausfüllung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht	364
4. Die Ausfüllung von Art. 5. Abs. 1 Satz 2 GG durch Politik und Medien	367
5. Überblick über das „einfache“ Recht für elektronische Medien in Deutschland	371
6. Überblick über das „Europäische Medienrecht“	373
7. Schlussbemerkungen	378

1. Einleitung

Auf dem Kölner Medienforum im Juni 2002 sagte der bekannte BBC World-Journalist *Nik Grouing* zu den aktuellen Bedingungen der Kriegsberichterstattung, z.B. in Afghanistan und im Nahen Osten: „*There are real tensions and repressions, where governments just don't want us¹ – and they control reports*“. Seine zahlreichen Beispiele und Analysen bezogen sich dabei vor allem auf Repressionen seitens der Regierungen demokratischer Staaten, die in ihren Verfassungen die Meinungsfreiheit bzw. Rundfunkfreiheit ausdrücklich garantieren.

* Der Verfasser ist Stellvertreter des Präsidenten der Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg (LfK) in Stuttgart. Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser am 2. Juli 2002 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaften, gehalten hat. Er dankt Herrn Holger Albrich, LL.M.Eur., Rechtsreferent der LfK, für seine Unterstützung.

¹ „us“: die Journalisten.

Die Freiheit der Medien ist eine wesentliche Voraussetzung für Demokratie. Nachfolgend wird – nach einer kurzen Einführung in das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen Medienfreiheit, Verfassung und Politik – zunächst die Ausfüllung des kargen Wortlauts der deutschen Verfassung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einerseits sowie durch die Politik und Realitäten der Medien andererseits kritisch betrachtet. Es folgt ein Überblick über die sonstige Ausfüllung durch die Gesetzgebung von Bund und Ländern in Deutschland und über das „Europäische Medienrecht“. Der Beitrag schließt mit einigen Schlussbemerkungen, die Denkansätze für eine vereinfachte, effektive Medienregulierung enthalten.

2. Medienfreiheit, Verfassung und Politik

In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist die jeweilige Verfassung Grundlage und Ausgangspunkt weiterer Regulierung. Der Deutsche Duden definiert das Wort „Verfassung“ als die „Regeln, die die Form eines Staates und die Rechte und Pflichten seiner Bürger festlegen“. Diese Festlegungen durch den Verfassungswortlaut bedürfen der Ausfüllung, die aus juristischem Blickwinkel insbesondere durch Legislative, Judikative und Exekutive erfolgt. Dabei hängt aber das Gelingen oder Misslingen einer Verfassung letztlich weniger von der Qualität ihrer Normen als von Rückhalt und Gefolgschaft in Bevölkerung und Staatsapparat ab.² Welche Bedeutung die Ausfüllung der Verfassungsnormen hat, wird bei der Beschäftigung mit dem Thema Rundfunkfreiheit besonders deutlich.

Dem Rundfunk kommt in tatsächlicher Hinsicht eine besondere Bedeutung in unserer Gesellschaft zu. Denn bei Hörfunk und Fernsehen handelt es sich um die meist genutzten Medien, die eine enorme Entwicklungskraft und von allen Medien die größte Relevanz für die Meinungsbildung aufweisen. Angesichts dessen wundert es nicht, dass für den Rundfunk auch die größte gesetzliche Regelungsdichte besteht und er damit nicht nur in tatsächlicher, sondern auch in rechtlicher Hinsicht von besonderer Bedeutung ist.

Schon ein kurzer, fragmentarischer Blick auf die Historie zeigt die Bedeutung der Medien für das Maß an Freiheit und, dass die Medien sich deshalb schon immer der besonderen Beobachtung sicher sein konnten:

- Um 1450, kurz nach Erfindung der Buchdruckerkunst, erlassen Kirche und Staat Anordnungen, die den Druck und die Verbreitung von Schriften ohne vorherige Genehmigung untersagen,

² Vgl. hierzu *Grimm*, Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, München 2001.

- 1776 nennt die Verfassung des amerikanischen Bundesstaates Virginia die Pressefreiheit „eines der großen Bollwerke der Freiheit“,
- nach Artikel 11 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 ist die freie Mitteilung der Gedanken und Ansichten eines der kostbarsten Menschenrechte,
- im Jahre 1819 beschließt die „Heilige Allianz“, bestehend aus Österreich, Russland und Preußen, ein strenges Zensursystem, um ein Übergreifen der Gedanken der französischen Revolution auf ihr Herrschaftsgebiet zu verhindern,
- Die deutsche Nationalversammlung von 1848 proklamiert in der Frankfurter Paulskirche als wesentliches Grundrecht die Freiheit der Presse,
- Von 1914 bis 1918 findet aus militärischen und politischen Gründen eine strenge Zensur der gesamten Presse in allen am 1. Weltkrieg beteiligten Ländern statt,
- 1918 wird die Pressefreiheit in den Grundrechtskatalog der deutschen, sogenannten Weimarer Verfassung aufgenommen, was aber das Nazi-Regime nicht daran hindern kann, Presse und Rundfunk von 1933 bis 1945 durch das „Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda“ zentral zu lenken und Journalisten und Verleger gleichzuschalten.

Als die amerikanische und die französische Besatzungsmacht im Nachkriegsdeutschland anno 1949 den Süddeutschen Rundfunk und den Südwestfunk aus ihrem unmittelbaren Einfluss entließen, schrieben sie der deutschen Rundfunkpolitik Leitlinien für einen freiheitlichen Rundfunk ins Stammbuch. Im Vorwort der unter dem Namen „10 Gebote“ bekannt gewordenen Programmrichtlinien heißt es: „Das deutsche Rundfunkwesen wird sich nicht den Wünschen oder dem Verlangen irgendeiner Partei oder irgendeines Glaubens oder irgendeines Bekenntnisses unterordnen, wird weder direkt noch indirekt eine Schachfigur der Regierung werden, noch wird es das Werkzeug einer besonderen Gruppe oder Persönlichkeit sein, sondern es wird in freier, gleicher, offener und furchtloser Weise dem ganzen Volk dienen!“³

Weniger pathetisch sagt das deutsche Grundgesetz dementsprechend in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 zum Rundfunk nur kurz und bündig, dass die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk gewährleistet wird. Ähnliche verfassungsrechtliche Bestimmungen finden sich auch in den anderen EU-Mitgliedstaaten. So verweist beispielsweise die französische Verfassung der 5. Republik vom 4. Oktober 1958 in ihrer Präambel auf Art. 11 der schon erwähnten Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789. Das französische Gesetz zur Kommunikationsfreiheit vom 30. September 1986 hat hieraus die „Freiheit der audiovisuellen Kom-

³ Nach *Bausch*, Rundfunk in Deutschland, 1980, Bd. 3, S. 72.

munikation“ entwickelt, deren Ausgestaltung derjenigen der deutschen Rundfunkfreiheit sehr ähnelt. Die italienische Verfassung vom 27. Dezember 1947 und die spanische Verfassung vom 29. Dezember 1978 gewähren die Rundfunkfreiheit neben dem Recht auf Meinungsäußerung „in Wort und Schrift“ als Recht zur Meinungsäußerung „auf jede sonstige Weise“⁴ bzw. auf „jedwedem anderen Medium“⁵. Dieser weitgehende „Gleichklang“ der mitgliedstaatlichen Verfassungsbestimmungen spiegelt sich auch in Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und in der Grundrechte-Charta der Europäischen Union wieder.

Deshalb soll im Folgenden – exemplarisch für alle Mitgliedstaaten – anhand der deutschen Verfassungsvorschrift des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die Ausfüllung durch die Judikative aufgezeigt werden. Dabei ist zu beachten, dass „die Interpretation der Grundrechte nicht eine ideologische Zutat des jeweiligen Interpreten ist, die bei korrekter Anwendung der juristischen Interpretationsmittel vermeidbar wäre. Sie hat ihre Grundlage in dem lapidaren und durchaus fragmentarischen Charakter der Grundrechtsbestimmungen. Ihre Interpretation kann nur aus einer bestimmten Grundrechtstheorie heraus folgen. Diese wiederum ergibt sich aus einer bestimmten Staatsauffassung.“⁶

3. Die Ausfüllung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht

Die Bedeutung des Grundrechts der Meinungs- und Medienfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen hervorgehoben. Im Jahre 1958 formulierte es – unter Bezugnahme auf den bereits erwähnten Art. 11 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 – in seinem sogenannten „Lüth“-Urteil⁷: „Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt. Für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ist es schlechthin konstituierend, denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinung, der ihr Lebenselement ist. Es ist in gewissem Sinn die Grundlage jeder Freiheit überhaupt.“

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht in acht sogenannten „Rundfunkurteilen“ den Wortlaut der deutschen Verfassung mit Blick auf die Rundfunkfreiheit ausgefüllt. Auf die Kernaussagen der wichtigen Rundfunkurteile soll kurz eingegangen werden:

⁴ Art. 21 Italienische Verfassung.

⁵ Art. 20 Abs. 1 lit. a) Spanische Verfassung.

⁶ So Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, S. 1529.

⁷ BVerfGE 7, 198 (208).

Bei der Formulierung des Grundgesetzes hatte der Parlamentarische Rat beim Rundfunk ausschließlich die Objektivität der Berichterstattung im Sinne von „Nachrichtenerstattung“ in Abgrenzung zur Meinungsbildung und -äußerung im Auge. Das Bundesverfassungsgericht ist in seinem sogenannten ersten Rundfunkurteil⁸ schnell darüber hinaus gegangen und hat festgestellt, dass der Rundfunk nicht nur Medium, sondern selbst ein eminenter Faktor der Meinungsbildung sei.⁹ Zugleich definierte es eine Garantie für den freien, pluralistischen Rundfunk als „öffentliche Aufgabe“¹⁰, weshalb der Rundfunk staatsfrei sein müsse¹¹. Außerdem sprach das Gericht dem Bund die Kompetenz zur Regelung und Veranstaltung von Rundfunk ab, weil Rundfunk ein „kulturelles Gut“ sei und damit nach Art. 30, 70 GG in die Länderkompetenz falle.¹² Anlass für diese Entscheidung war die 1961 von der Regierung Adenauer gegründete „Deutschland-Fernsehen-GmbH“, das sogenannte Adenauerfernsehen, an dem der Bund mit 51 Prozent beteiligt war. In diesem Urteil stellt das Gericht auch erstmals fest, dass der Veranstaltung von Rundfunk durch private Unternehmen verfassungsrechtlich grundsätzlich nichts entgegen stehe.¹³ Doch es sollte noch über zwei Jahrzehnte dauern, bis sich neben dem öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunk privater Rundfunk entwickelte.

Im dritten Rundfunkurteil von 1981¹⁴ kam das Gericht erneut zu der Feststellung, dass die Zulassung privater Veranstalter nicht von sich aus verfassungsrechtlichen Bedenken begegne.¹⁵ Ergänzend führte es aus, für privaten Rundfunk müsse ein gesetzlicher Ordnungsrahmen geschaffen werden, der die Meinungsvielfalt sicher stelle.¹⁶ Wie dies aber im Einzelnen zu geschehen habe, überließ das Gericht dem Gesetzgeber, der dabei die Wahl habe zwischen einem sogenannten binnenpluralen System, bei dem der Meinungsvielfalt insbesondere durch Gremien bei den einzelnen Veranstaltern Rechnung getragen wird, und einem außenpluralen System, bei dem Meinungsvielfalt durch eine Vielzahl von verschiedenen Programmen gesichert wird.¹⁷ Ferner hat das Gericht die Notwendigkeit einer hoheitlichen Aufsicht über den privaten Rundfunk festgestellt.¹⁸

⁸ BVerfGE 12, 205 ff.

⁹ Ibid., S. 260.

¹⁰ Ibid., S. 243, 261.

¹¹ Ibid., S. 261.

¹² Ibid., S. 224 ff., 241 ff.

¹³ Ibid., S. 262.

¹⁴ BVerfGE 78, 295.

¹⁵ Ibid., S. 318 f.

¹⁶ Ibid., S. 319 ff.

¹⁷ Ibid., S. 325 f.

¹⁸ Ibid., S. 326.

In seinem vierten Rundfunkurteil von 1986¹⁹ segnete das Gericht dann das inzwischen existierende Nebeneinander von privatem und öffentlich-rechtlichen Rundfunk endgültig ab. Es legte dabei besonderen Wert darauf, dass in dieser, sogenannten „dualen Rundfunkordnung“ der öffentlich-rechtliche Rundfunk gewährleisten müsse, dass alle Zuschauer und Hörer Sendungen empfangen können, die den Ansprüchen des Grundgesetzes Genüge tun.²⁰ Denn dies könne von Privaten nicht verlangt und auch nicht geleistet werden.²¹ Das BVerfG hat also aus dem kargen Wortlaut des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG das Erfordernis von Grundsätzen für die Programmqualität abgeleitet. Heute findet man sie in allen einfachen Gesetzen über den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk. Dort wird zum Beispiel gefordert, dass Programme zur Verwirklichung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung beitragen müssen und zur Darstellung der Vielfalt in Deutschland und Europa mit einem angemessenen Anteil an Informationen, Kultur und Bildung beitragen sollen.²² Weiter wird beispielsweise verlangt, dass Programme zur Förderung von europäischen Produktionen den Hauptteil ihrer Film-Sendezeit europäischen Werken vorbehalten²³ und einen gewissen Anteil an Wortbeiträgen enthalten sollen²⁴. Zudem sind den großen Religionsgemeinschaften auf Wunsch angemessene Sendezeiten zur Übertragung religiöser Sendungen einzuräumen.²⁵ Hinzu kommen „minutiöse“ Werberegulungen, die vorschreiben, ob, wann und wie lange die für die Refinanzierung privater Veranstalter unabdingbare Werbung im Programm platziert werden kann.²⁶

Im Jahre 1991 befasste sich das Bundesverfassungsgericht in seinem sechsten Rundfunkurteil²⁷ mit dem Begriff der Grundversorgung²⁸ und stellte dabei die weltanschauliche Ausgewogenheit sowie die Meinungs- und Spartenvielfalt im

¹⁹ BVerfGE 73, 118.

²⁰ Ibid., S. 157 ff.

²¹ S. 155, 157.

²² Vgl. § 41 Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland (RStV) v. 31.8.1991 (GBl. Baden-Württemberg S. 745, 748), zuletzt geändert durch den 6. Rundfunkänderungsstaatsvertrag v. 20./21.12.2001 (GBl. Baden-Württemberg 2002, S. 208 – 6. RÄndStV).

²³ Vgl. § 6 Abs. 1 RStV.

²⁴ Vgl. etwa § 10 Abs. 1 Landesmediengesetz Baden-Württemberg – LMedienG BW – (GBl. 1999, 273, ber. 387, zuletzt geändert durch Gesetz v. 19.12.2000 (GBl. Baden-Württemberg 2000, S. 753).

²⁵ Vgl. § 42 Abs. 1 RStV.

²⁶ Vgl. §§ 44 f. RStV.

²⁷ BVerfGE 83, 238.

²⁸ Das BVerfG definiert den Begriff nicht abschließend, sondern bezeichnet ihn als offen und dynamisch. Grundversorgung bedeutet dabei weder eine Mindestversorgung noch beschränkt sie sich auf den informierenden und bildenden Teil des Programms. Sie ist vielmehr eine Versorgung mit für alle empfangbaren Programmen, die dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechen, der neben seiner Rolle für die Meinungs- und politische Willensbildung, neben Unterhaltung und über die laufende Berichterstattung hinausgehender Information die kulturelle Verantwortung des Rundfunks umfasst (vgl. BVerfGE 73, 118, 158; 74, 297, 324 ff.; 83, 238, 297 f.; 87, 181, 199).

Sinne eines Abdeckens aller Bereiche, in denen sich Meinungsprozesse abspielen, in den Mittelpunkt.²⁹ Zur Wahrung einer diesen Kriterien entsprechenden Rundfunkversorgung der Bevölkerung gewährte das Gericht dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk eine Bestands- und insbesondere Entwicklungsgarantie, solange die privaten Veranstalter den klassischen Rundfunkauftrag, von dem Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ausgehe, nicht in vollem Umfang erfüllten.³⁰ Zur Sicherstellung eines Rundfunkempfangs für alle durch flächendeckende technische Empfangbarkeit erstreckte sich die Bestands- und Entwicklungsgarantie auf alle Übertragungsformen und vor allem auch auf neue Übertragungstechniken.³¹ Im siebten und achten Rundfunkurteil³² entwickelte das Gericht schließlich Grundsätze zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Gebühren und sicherte ihm so auch finanziell uneingeschränkten Bestand sowie Entwicklung.

Unabhängig von einer Bewertung dieser Rechtsprechung zeigt schon dieser kurze Überblick, welches Ausmaß die Ausfüllung von geschriebenem Verfassungsrecht durch eine gestaltungskräftige Judikative haben kann.

4. Die Ausfüllung von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch Politik und Medien

Hinsichtlich der Ausfüllung von Verfassungsrecht durch die Gesetzgebung und damit die Politik wird die machtpolitische Instrumentalisierung und Manipulation der deutschen Verfassung kritisiert und insoweit von einem bedenklichen Relativismus gesprochen. Die Verfassung sei in den vergangenen 10 Jahren als Mittel zur Herrschaftssicherung im Parteienwettbewerb funktionalisiert und instrumentalisiert worden.³³

Eine Überprüfung dieser These kann im vorliegenden Beitrag nicht erfolgen, es gibt aber jedenfalls im Bereich der Rundfunkfreiheit durchaus Anhaltspunkte, die sie zu stützen scheinen. Insoweit sei hier beispielsweise darauf verwiesen, dass nach dem ersten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts der Rundfunk zwar staatsfrei sein muss,³⁴ die Geschicke der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland jedoch gerade auch in programmlicher Hinsicht von Gremien bestimmt werden, die in aller Regel mit stark besetzten „Staatsbänken“ ausgestattet

²⁹ BVerfGE 83, 298.

³⁰ Ibid., S. 299.

³¹ Ibid., S. 298 f.

³² BVerfGE 87, 181 u. 90, 60.

³³ Vgl. hierzu ausführlich *Grimm* (Fn. 2).

³⁴ BVerfGE 12, 205, 261.

sind. So entsenden Bund und Länder z.B. die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrats des Deutschlandradios³⁵ und 19 von insgesamt 40 Hörfunkräten dieser öffentlich-rechtlichen Anstalt³⁶. Beim Zweiten Deutschen Fernsehen werden 25 Prozent der Mitglieder des Fernsehrats³⁷ und 43 Prozent der Mitglieder des Verwaltungsrats³⁸ von Bund und Ländern entsandt. Vor diesem Hintergrund sind die jüngsten Vorgänge beim ZDF in Zusammenhang mit der Intendantenwahl zu sehen,³⁹ die den nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Clement veranlasst haben, am 13. Juni 2002 zusammen mit der schleswig-holsteinischen Ministerpräsidentin Simonis das Amt als Mitglied des ZDF-Verwaltungsrats nieder zu legen und diese Vorgänge wie folgt zu kommentieren: „Es kann nicht sein, dass Politiker, die Gegenstand kritischer Berichterstattung sind, gleichzeitig die Aufsicht über den Sender führen.“ Dies sei aus seiner Sicht „vorkonstitutionell“⁴⁰.

Doch geschriebenes Verfassungsrecht wird nicht nur durch Gerichte und Politik ausgefüllt und dabei teilweise relativiert. Gerade im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit sind es oftmals die von der Verfassung geschützten Medien selbst, die einen beachtlichen Beitrag zur Relativierung leisten. Dies soll nachfolgend anhand von zwei Beispielen verdeutlicht werden:

Obwohl das Bundesverfassungsgericht gerade vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Grundversorgung der Bevölkerung eine besondere Programmqualität verlangt,⁴¹ ist die Meinung weit verbreitet, dass der Anteil der politischen, kulturellen oder nur informativen Sendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk heute – zumindest in den massenattraktiven Zeiten – sehr viel geringer als früher ist, weil er sich im Wettbewerb mit dem privaten Rundfunk sieht und deshalb „auf Nivellierung und platteres Angebot setzt“⁴². Auch diese These soll hier nicht weiter überprüft werden.⁴³ Andererseits scheint heute aber zumindest die Feststellung vertretbar, dass der private Rundfunk nicht schon allein aufgrund seiner Rechtsform dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Hinblick auf die Programmqualität unterlegen sein muss. Ein Vergleich etwa der Nachrichtensendungen von

³⁵ § 24 Abs. 1 DLR-Staatsvertrag v. 17.6.1993 (GBl. Baden-Württemberg 1993, S. 761, 762, zuletzt geändert durch Art. 4 des 5. Rundfunkänderungsstaatsvertrages v. 6./7.8.2000, GBl. Baden-Württemberg 2000, S. 753 – 5. RÄndStV).

³⁶ § 21 Abs. 1 DLR-Staatsvertrag (Fn. 35).

³⁷ § 21 Abs. 1 ZDF-Staatsvertrag v. 31.8.1991 (GBl. Baden-Württemberg 1991, S. 745, 763, zuletzt geändert durch Art. 3 des 5. RÄndStV (Fn. 35)).

³⁸ § 24 Abs. 1 ZDF-Staatsvertrag, (Fn. 37).

³⁹ Vgl. FAZ v. 31.10.2001 „Banane 5“, v. 15.11.2001 „Banane 14“ u. v. 6.12.2001, „Banane 24 ff“.

⁴⁰ Nach FAZ v. 14.6.2002 „Clement und Simonis gehen“.

⁴¹ BVerfGE 73, 118, 155 ff.

⁴² Vgl. statt vieler Stuttgarter Zeitung v. 3.4.1999.

⁴³ Vgl. zur sog. „Konvergenzdebatte“ etwa Weiss, Schriftenreihe der Landesmedienanstalten Bd. 12, S. 16 ff. sowie Weiss/Trebbe, *ibid.*, Bd. 18, S. 182 ff.

CNN und ARD/ZDF lässt diese Feststellung jedenfalls vertretbar erscheinen. Der baden-württembergische Gesetzgeber hat dem bereits Rechnung getragen, indem er den Begriff der Grundversorgung – wegen seiner engen Verknüpfung in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk – bewusst nicht verwendet, sondern stattdessen von der „verfassungsrechtlich gebotenen Versorgung mit Rundfunk“⁴⁴ spricht und sich so offen für eine Entwicklung zeigt, die in einer Erfüllung des Grundversorgungsauftrags auch durch private Programme mündet.⁴⁵

Letztlich ist jedoch nicht entscheidend, ob öffentlich-rechtliche, private oder beide Organisationsformen Rundfunk verbreiten. Es kommt viel mehr darauf an, dass den Hörern und Zuschauern eine möglichst große Vielfalt an Inhalten und Meinungen frei von politischen Zwängen und unter realistischen Zugangschancen geboten wird. Hinzu kommen muss das Bewusstsein, dass Medien nicht per se frei sind, auch nicht in einer Demokratie und auch dann nicht, wenn die Rundfunkfreiheit in der Verfassung und den Gesetzen garantiert wird. Das nachfolgende Beispiel für einen eigenen Beitrag der Medien zur tatsächlichen Relativierung der Rundfunkfreiheit betrifft einen gerade heute wieder sehr aktuellen Mechanismus, bei dem objektive, kritische Berichterstattung mit angeblicher, politisch falscher Komplizenschaft gleichgesetzt wird und dies zu einer Art Selbstzensur der Medien führt.⁴⁶

Im Winter 1993/94, also gut 2 Jahre nach Beginn des militärischen Konflikts im ehemaligen Jugoslawien, veröffentlichte die weltweit renommierte Zeitschrift für internationale Politik, die *Foreign Policy*, einen Artikel des Journalisten *Peter Brocks*, in dem die Rolle der Medien im Balkankrieg kritisch hinterfragt wurde.⁴⁷ *Brocks* These in dem Artikel klang wie das mehrfache Echo vergangener Diskussionen über Kriegsberichterstattung: Im Balkankonflikt habe der westliche Journalismus versagt. Verdrehung von Tatsachen, mangelnde Sorgfalt und einseitige Kommentierung seien an der Tagesordnung, Fahrlässigkeit und Meutenjournalismus das besondere Kennzeichen der Balkan-Berichterstattung. Nachdem man für sich einmal die Serben als Alleinschuldige identifiziert habe, sei eine objektive Darstellung der Kriegsergebnisse nicht mehr möglich gewesen. Die Medien seien gleichsam zu Mitkriegsführenden geworden.

Brocks Kritik betraf damit die mangelnde Verantwortung der Kollegen, die den professionellen Auftrag, alle Seiten einer Geschichte zu erfassen und ihnen nachzugehen, nicht erfüllt hätten. Zwar seien die Umstände und objektiven Quellen im Kriegsgebiet dafür nicht günstig gewesen, dennoch sei diese Nachlässigkeit ver-

⁴⁴ § 21 Abs. 1 Nr. 1 LMedienG BW (Fn. 23).

⁴⁵ Vgl. Birkert/Reiter/Scherer, Landesmediengesetz Baden-Württemberg, Kommentar, 2. Aufl., § 21 Rdnr. 6.

⁴⁶ Nach *Beham*, Kriegstroomeln – Medien, Krieg und Politik, München 1996, S. 206 ff., m.w.N.

⁴⁷ Dateline Yugoslavia: The Partisan Press, in *Foreign Policy* No. 93, Winter 1993/94.

meidbar gewesen, sodass man ein realistisches Bild von den Geschehnissen im ehemaligen Jugoslawien hätte bekommen können. *Brock* belegte seine Behauptungen mit zahlreichen Beispielen. Als *Brock*s Artikel erschien, setzte ein Sturm der Entrüstung ein. Jedoch Entrüstung nicht nur über die Medien, sondern vor allem über den Autor. Sechzehn Osteuropa-Korrespondenten schrieben einen offenen Brief, in dem sie sich gegen den Vorwurf der Einseitigkeit verwarften.⁴⁸ Vor dem Verlagsgebäude platzierten Schweizer Aktivisten eine Gruppe von 40 Bosniern, die mit Plakaten gegen die Veröffentlichung des *Brock*-Artikels protestierten. „Wir sind keine Lüge“ war die eindringliche, aber völlig irreführende Botschaft der Demonstranten – denn das hatte *Brock* auch gar nicht behauptet.

Darin sieht *Beham*⁴⁹ einen Mechanismus, der eine kritische öffentliche Debatte über die Rolle der Medien im Balkankrieg unmöglich machte und schließlich den von *Brock* eingeleiteten Reflektionsprozess bald zum Erliegen brachte. Wer die Frage nach der Wahrheit über diesen Krieg gestellt habe, sei als Lügner denunziert und zum Serbenfreund abgestempelt worden, was angesichts der Völkermordkampagne dem Vorwurf einer zumindest geistigen Mittäterschaft gleichgekommen sei und kritische Journalisten ins moralische Abseits gerückt habe. Die Angst vor der durchaus realen Möglichkeit, einer Komplizenschaft beschuldigt zu werden, habe sich so tief eingegraben, dass bei Redakteuren und Journalisten ein Mechanismus der Selbstzensur in Gang gesetzt worden sei. Davon konnte sich *Beham* angeblich selbst in zahlreichen Gesprächen mit verantwortlichen Auslandsredakteuren deutscher Medien wie „Stern“, „Die Zeit“, „Die Wochenpost“, „Die Woche“, „Süddeutsche Zeitung“ und anderen überzeugen. Die öffentlichen Stellungnahmen der Redakteure hätten sich dabei erheblich von ihren privat geäußerten Meinungen unterschieden und alle seien der Meinung gewesen, es existiere ein simples schwarz-weiß gemaltes Bild von Gut und Böse, das den wahren Gegebenheiten nicht entspreche. Dabei hätten sie aber offenkundig vergessen, dass sie oder ihre Medien es waren, die dieses Bild mitproduzierten.⁵⁰

Diese Debatte verweist darauf, wie sehr unter anderem die Produktion von „Bildern in unseren Köpfen“⁵¹ auch von gesellschaftlichen und kulturellen „Nachrichtenwerten“⁵² abhängt, die unsere Berichterstattung bestimmen und damit letztlich auf ihre spezielle Weise auch die Rundfunkfreiheit relativieren können.

⁴⁸ *Born*, Anmerkungen zu einer Kontroverse, in Bittermann (Hrsg.), *Serbien muß sterben*, Berlin 1994, S. 75.

⁴⁹ *Beham*, (Fn. 46), S. 208.

⁵⁰ *Beham*, (Fn. 46), S. 209.

⁵¹ Zum Ganzen *Lippmann*, *Die öffentliche Meinung*, München 1964 (zuerst: *Public Opinion*, New York 1922).

⁵² Hierzu umfassend *Schulz*, *Die Konstruktion von Realitäten in den Nachrichtenmedien*, 2. Aufl., Freiburg/München 1990.

5. Überblick über das „einfache“ Recht für elektronische Medien in Deutschland

Die für die Gesetzgebung im Rundfunkbereich zuständigen Länder der Bundesrepublik Deutschland und der für die Telekommunikation zuständige Bund haben den gesamten Bereich der elektronischen Kommunikation grundlegend in drei Gesetzeswerken geregelt. Dabei kommt es für die Anwendbarkeit der unterschiedlichen Regelwerke nicht auf die Art des von einem Angebot benutzten Übertragungswegs, sondern auf die inhaltliche Konzeption des Angebots bzw. auf das Rezeptionsverhalten an.

Ein Bereich ist der der Massenkommunikation durch herkömmlichen Rundfunk, also Hörfunk und Fernsehen. Er wird durch die Rundfunkgesetze der Länder reguliert. Im Zentrum steht dabei der Rundfunkstaatsvertrag der Länder⁵³, der in erster Linie dem bundesweiten Fernsehen gilt. Er enthält Vorschriften, wie sie in demokratischen Staaten für alle inhaltsbezogenen, aber zensurfreien Rundfunkregulierungen typisch sind. Dazu gehören insbesondere Vorschriften über das Zulassungserfordernis von Rundfunk⁵⁴, programmliche Mindeststandards in Form von Programmgrundsätzen⁵⁵, die journalistische Sorgfaltspflicht⁵⁶, die Vielfalt einschließlich der Medienkonzentrationskontrolle⁵⁷, Vorschriften über den Kinder- und Jugendschutz⁵⁸ sowie die Werbung und das Sponsoring⁵⁹.

Die administrative Zuständigkeit für Rundfunk liegt in Deutschland bei den 15 Landesmedienanstalten.⁶⁰ Sie umfasst vor allem die Zulassung privater Hörfunk- und Fernsehveranstalter und die Ausübung der Rechtsaufsicht über sie. Daneben planen einige Landesmedienanstalten, wie z.B. die Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg, auch selbstständig die Verbreitungsgebiete für diese Programme und weisen öffentlich-rechtlichen und den privaten Veranstaltern die zur Übertragung der Programme erforderlichen Kapazitäten zu.⁶¹

Diese Entscheidungen werden heute in einer Rundfunklandschaft getroffen, die sich in den 80er Jahren grundlegend verändert hat. Während sie bis dahin über

⁵³ RStV v. 31.8.1991 (GBl. Baden-Württemberg, S. 745, 748), zuletzt geändert durch den 6. RÄndStV (Fn. 22).

⁵⁴ §§ 20 f. RStV.

⁵⁵ §§ 2a, 41 RStV.

⁵⁶ § 10 RStV.

⁵⁷ §§ 25 ff. RStV.

⁵⁸ §§ 3 f. RStV.

⁵⁹ §§ 7 f., 13 ff., 43 ff. RStV.

⁶⁰ Vgl. hierzu die Homepage der Arbeitsgemeinschaften der Landesmedienanstalten, www.alm.de, u. z.B. der Landesmedienanstalt Baden-Württemberg, www.lfk.de.

⁶¹ Vgl. §§ 18 ff., 29 f. LMedienG BW (Fn. 24).

fast vier Jahrzehnte hinweg allein durch öffentlich-rechtliche Rundfunkangebote im Westen bzw. Staatsrundfunk im Osten geprägt war, begann sich 1984 mit der Zulassung der ersten privaten Programme in den sogenannten Kabelpilotprojekten die „duale Rundfunkordnung“ zu etablieren. Heute ist dieses geordnete Nebeneinander von öffentlich-rechtlichem und privatrechtlichem Rundfunk Wesensmerkmal der deutsche Rundfunklandschaft. Mit dieser strukturellen Öffnung wandelte sich der Rundfunk von einem stark begrenzten Angebotsmedium zu einem fast beliebigen Nachfragemedium. Während ein bundesdeutscher Haushalt im Jahre 1984 durchschnittlich 3,5 Fernsehprogramme empfing, waren es 1997 bereits 33. Im Jahre 2001 hatten sich insgesamt 35 Fernsehprogramme im frei empfangbaren analogen Fernsehbereich etabliert, davon 14 öffentlich-rechtliche und 21 private. Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich im Hörfunkbereich, der allerdings – im Gegensatz zum eher bundesweit ausgerichteten Fernsehmarkt – in erster Linie regional strukturiert ist: heute gibt es rund 280 private und öffentlich-rechtliche Radioprogramme in Deutschland.⁶²

Ein weiterer Regulierungsbereich betrifft die Individualkommunikation und die publizistisch nicht relevanten Datendienste. Diese werden durch das Teledienstegesetz des Bundes⁶³ geregelt. Dazu gehören beispielsweise Telebanking, Datenaustausch, Verkehrs- und Wetter-, Umwelt- und Börsendaten, Informationen über Waren- und Dienstleistungsangebote sowie Telespiele. Die gesetzlichen Regelungen beschränken sich im Wesentlichen auf die Normierung der Zulassungs- und Anmeldefreiheit, der Impressumspflicht sowie des Daten- und des Jugendschutzes.

Zwischen diesen beiden Bereichen befinden sich die sogenannten Mediendienste. Für sie gilt der Mediendienste-Staatsvertrag der Länder⁶⁴ (MDStV). Bei Mediendiensten handelt es sich um Angebote, die – wie der klassische Rundfunk – an die Allgemeinheit gerichtet sind, also im Gegensatz zu den Telediensten keine Individualkommunikation darstellen. Vom Rundfunk unterscheiden sie sich aber im Wesentlichen dadurch, dass es sich um Angebote handelt, die entweder nur eine geringere Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung als Rundfunk haben. Beispielhaft kann insoweit der Fernseheinkauf, also das so genannte Teleshopping im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 1 MDStV genannt werden, bei dem eindeutig der Verkaufscharakter im Vordergrund steht. Oder es handelt sich bei Mediendiensten um Angebote, die zwar durchaus ein beachtliche Meinungsrelevanz aufweisen – wie z.B. eine Telezeitung –, die aber offensichtlich nicht dem Erscheinungsbild eines typischen Fernsehprogramms entsprechen, etwa weil sie

⁶² Vgl. zum Ganzen: Wilke (Hrsg.), *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Köln, Weimar, Wien 1999.

⁶³ Art. 1 des Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste (Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz) v. 13.6.1997 i.d.F. v. 14.12.2001 (BGBl. I Nr. 70 v. 20.12.2001, S. 3721).

⁶⁴ Vom 20.1. bis 12.2.1997 (GBl. Baden-Württemberg 1997, S. 181), zuletzt geändert durch Art. 3 des 6. RÄndStV (Fn. 22).

keine oder weniger Bewegtbilder aufweisen, oder weil sie nicht als Verteildienst, sondern auf Abruf angeboten werden, wie z.B. *video on demand*, die Online-Videothek.⁶⁵ Der Mediendienste-Staatsvertrag sieht für solche Mediendienste eine gegenüber der Rundfunkregulierung geringere Regulierungsdichte vor. Entscheidender Unterschied ist, dass Mediendienste, anders als Rundfunkprogramme, keiner Zulassung und auch keiner Anmeldung bedürfen. Für sie besteht allerdings eine Impressums- und Gegendarstellungspflicht. Die Kinder- und Jugendschutzstandards entsprechen im Wesentlichen denen des Rundfunkstaatsvertrags, wohingegen die Werbe- und Sponsoringbestimmungen weitaus liberaler als beim Rundfunk sind. Vorschriften für die Medienkonzentrationskontrolle, die ein Kernbereich der Rundfunkregulierung ist, sind nicht vorgesehen. Insofern gelten die allgemeinen Regeln des Wettbewerbsrechts.

Bund und Länder sind schon länger bemüht, diese Zersplitterung zumindest im Bereich des Jugendschutzes durch einheitliche Regelungen für alle elektronischen Informations- und Kommunikationsmedien (Rundfunk und Telemedien) zu beenden. Inzwischen scheinen die Verhandlungen soweit gediehen zu sein, dass im Frühjahr 2003 mit dem Inkrafttreten eines „Jugendmedienschutz-Staatsvertrags“ gerechnet werden kann.⁶⁶ Im Übrigen wird aber das Regelungsdickicht vorerst noch fortbestehen und es wird weiterhin zu Abgrenzungsfragen kommen, die so schwierig zu beantworten sind, dass nur Medienrechtsexperten einigermaßen nachvollziehbare Begründungen finden können. Dass auch diese Experten dabei häufig zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, mag für Juristen jeweils „vertretbar“ sein, für die betroffenen Unternehmen ist es ein negativer Standortfaktor, wenn sie in Deutschland auf Schritt und Tritt der Begleitung eines Juristen bedürfen. Leider bestätigt aber die Praxis, dass dies im Bereich der elektronischen Medien der Fall ist – und es ist leider auch nicht abzusehen, dass dies im Rahmen der europäischen Integration unbedingt besser werden könnte. Der nachfolgende Überblick über das Europäische Medienrecht lässt zumindest eher Zweifel entstehen.

6. Überblick über das „Europäische Medienrecht“

Das „Europäische Medienrecht“ ist mehr als die Summe der verschiedenen nationalen Rundfunk-Rechtsordnungen. Es handelt sich um ein eigenes Recht.

Mit Art. 10 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarates (EMRK) hatten sich die Unterzeichnerstaaten bereits 1950

⁶⁵ Vgl. die vereinfachende Übersicht bei Birkert/Reiter/Scherer, (Fn. 45), § 2 Rdnr. 4 u.w.N. in Rdnr. 2 ff.

⁶⁶ epd medien, Heft 41/42 v. 1.6.2002, S. 15 f. m.w.N.

völkerrechtlich auf den schon erwähnten „Gleichklang“ im Bereich der Medienfreiheit verpflichtet. Die hierauf ergangenen einschlägigen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte waren bereits erste zaghafte Schritte in Richtung eines supranationalen Medienrechts.⁶⁷ Im Jahre 1992 wertete der Maastrichter Vertrag die EMRK – wie auch die ihr zu Grunde liegenden „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten“ – zu „allgemeine[n] Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts“ auf, auch wenn damit eher die Übernahme der ständigen Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs als eine unmittelbare Bindung an die EMRK gemeint war.⁶⁸

Darauf aufbauend sollte die „Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit“ durch Art. 11 der „Charta der Grundrechte“ zu einem ausdrücklichen „Grundrecht“ der Europäischen Union werden. Doch der Europäische Rat kam im Sommer des Jahres 2000 in Nizza über eine „Begrüßung“ der Charta nicht hinaus, sodass sie bisher nicht wirksamer Bestandteil des Gemeinschaftsrechts geworden ist. Sie soll aber in die Europäische Verfassung aufgenommen werden, die bis zur nächsten Europawahl im Jahre 2004 ausgearbeitet werden soll.

Obwohl es bis heute also kein europäisches Rundfunkverfassungsrecht gibt, entwickelte sich seit Mitte der 80er Jahre mit dem Aufkommen privater Veranstalter und der Entdeckung des Fernsehens als grenzüberschreitendes und damit auf europäischer Ebene regulierungsbedürftiges Wirtschaftsgut ein europäisches Fernseh- bzw. Medienrecht, das Schritt für Schritt die Medienfreiheit auch über die Landesgrenzen hinaus ausgestaltete:

Zahlreiche unverbindliche Empfehlungen des Europarates zu Fragen des grenzüberschreitenden Rundfunks mündeten am 5. Mai 1989 in das „Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen“⁶⁹. Mit diesem sogenannten „Fernseh-Übereinkommen“ ließen die Unterzeichnerstaaten erstmals völkerrechtlich zu, dass Fernsehprogramme, die der Rechtsaufsicht eines Vertragsstaats unterliegen, in den anderen Vertragsstaaten grundsätzlich weiterverbreitet werden dürfen. Parallel entstand die sogenannte „Fernseh-Richtlinie“⁷⁰, die insbesondere durch das 1984er Grünbuch der Kommission „Fernsehen ohne Grenzen“ vorbereitet worden war, das die „schrittweise Errichtung eines gemeinsamen Marktes für die Veranstalter und Empfänger von Rundfunk“ ins Auge gefasst hatte, „um den freien Fluss von Informationen, Ideen und Meinungen und kulturellen Leistungen in der Gemeinschaft“⁷¹ zu fördern. Die wesentlichen Vor-

⁶⁷ Oppermann, *Europarecht*, 2. Aufl., Rdnr. 1599 m.w.N.

⁶⁸ Streinz, *Europarecht*, 5. Aufl., Rdnr. 358 m.w.N.

⁶⁹ Text z.B. in GBl. Baden-Württemberg 1993, S. 3.

⁷⁰ Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehtätigkeit v. 3.10.1989, ABl. Nr. L 298 v. 17.10.1989, S. 23, ber. Nr. L 331 v. 16.11.1989, S. 51.

⁷¹ KOM (84) 300 endg., Grünbuch, S. 4.

schriften beider Regelwerke, insbesondere zum erwähnten Weiterverbreitungsgrundsatz und dem Sendestaatsprinzip⁷², aber auch zu Werbung und Sponsoring⁷³, Jugendschutz⁷⁴ und Gegendarstellung⁷⁵ stimmen inhaltlich weitgehend überein. In Deutschland erfolgte die Umsetzung der Fernseh-Richtlinie in erster Linie durch den Rundfunkstaatsvertrag der Länder⁷⁶, der die einzelnen Regelungen meist wörtlich übernimmt.⁷⁷

Im Zeitalter des Satellitenrundfunks und des Internets ist die Notwendigkeit verbindlicher, supranationaler Rundfunkregulierung nicht in Abrede zu stellen. Dieser Umstand allein kann aber selbstverständlich schon unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten keine Kompetenzüberschreitungen legitimieren.⁷⁸ Eine ausdrückliche Rundfunkkompetenz der Gemeinschaft findet sich im primären Gemeinschaftsrecht nicht. Daher hat die Gemeinschaft den Erlass der Fernseh-Richtlinie als Harmonisierungsrichtlinie⁷⁹ auf den Kompetenztitel der Dienstleistungsfreiheit gestützt⁸⁰. Dagegen haben sich insbesondere auch die nach der innerdeutschen Kompetenzordnung für Rundfunk zuständigen Bundesländer gewandt, weil Rundfunk allein dem – im EGV selbst nicht definierten⁸¹ – Begriff der „Kultur“ unterzuordnen sei und folglich nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung⁸² jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausgeschlossen sei.⁸³ Zwar ist Fernsehen unbestreitbar ein Kulturgut, andererseits erkannte jedoch der EuGH schon im Jahre 1974, dass es als überragendes Werbemedium auch eine „korrespondierende“, grenzüberschreitende Dienstleistung beinhaltet⁸⁴ und mit Blick auf die zwischenzeitliche Entwick-

⁷² Art. 2 Fernseh-Richtlinie.

⁷³ Art. 10 ff. Fernseh-Richtlinie.

⁷⁴ Art. 22 Fernseh-Richtlinie.

⁷⁵ Art. 23 Fernseh-Richtlinie.

⁷⁶ Fn. 22.

⁷⁷ Einen guten Überblick über den Einfluss des europäischen auf das deutsche Medienrecht verschafft *Birkert*, *Europarecht im deutschen Verwaltungsprozess* (15): Rundfunk-, Presse- und sonstiges Medienrecht, Post- und Telekommunikationsrecht, VBIBW 2002, S. 51 ff.

⁷⁸ Zur Kompetenzdebatte umfassend *Dörr*, *Europäische Medienordnung und -politik*, in: *Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 2000/2001*, Hans-Bredow-Institut, S. 67 ff.

⁷⁹ Art. 94 EGV; nachfolgenden EGV-Bestimmungen beziehen sich auf die Fassung des Amsterdamer Vertrages.

⁸⁰ Art. 49 i.V.m. Art. 55, 47 EGV.

⁸¹ Vgl. *Blanke*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 1999, Art. 151, Rdnr. 2.

⁸² Vgl. dazu *Oppermann*, (Fn. 67), Rdnr. 513.

⁸³ Art. 151 Abs. 2 u. 5 EGV; ein Rückgriff auf die Generalermächtigung des Art. 308 EGV würde dann ebenfalls ausscheiden, weil Art. 151 EGV die Handlungsbefugnisse für den Kulturbereich abschließend regelt, vgl. *Fischer*, in: *Lenz* (Hrsg.), *EG-Vertrag, Kommentar*, 2. Auflage, Art. 151, Rdnr. 7.

⁸⁴ EuGH, Rs. 155/73, Slg. 1974, S. 409 (*Sacchi*).

lung des Fernsehens in wirtschaftlicher und technischer Hinsicht kann heute sicher nicht mehr ernsthaft bestritten werden, dass es zumindest auch ein Wirtschaftsgut ist. Dies alleine genügt aber nicht zur Begründung einer Gemeinschaftskompetenz für „jede“ Rundfunkfrage. In diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht im „Maastricht“-Urteil vom 12. Oktober 1993⁸⁵ einer solchen „großzügigen“ Vertragsauslegung eine Absage erteilt. Im Grundsatz ist aber heute überwiegend anerkannt, dass jedenfalls für die wirtschaftliche Seite des Fernsehens eine vorrangig aus der Dienstleistungsfreiheit abzuleitende Kompetenz der Gemeinschaft besteht,⁸⁶ es also auf den konkreten Regelungsgegenstand ankommt.

Eine inhaltliche Betrachtung der Regelungen der Fernseh-Richtlinie zeigt allerdings, dass nicht nur der deutsche, sondern auch der europäische „Regulierer“ gelegentlich zu Übertreibung und Detailverliebtheit neigt. Insoweit sei hier nur beispielsweise auf die Quotenregelungen zur Förderung europäischer Werke,⁸⁷ den sogenannten Free-TV-Vorbehalt zur Sicherstellung der freien Empfangbarkeit von Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung⁸⁸ und die Werberegulungen⁸⁹ der Fernseh-Richtlinie hingewiesen. Die inhaltliche Tragweite dieser Regelungen geht zum Teil deutlich über den Bereich der Dienstleistungsfreiheit hinaus. Welche Folgen diese kompetenzwidrige Überregulierung in der praktischen Rechtsanwendung haben kann, zeigt etwa auch der Eifer, mit dem sich die Kommission seit Ende letzten Jahres mit der Überwachung und Ahndung von Werbeverstößen durch die Landesmedienanstalten in Deutschland beschäftigt. Dabei wird z.B. die Unterschreitung der 30-minütigen Werbepausen um wenige Sekunden beanstandet.⁹⁰

Doch auch ohne die Detailregelungen der Fernseh-Richtlinie verschaffen allein schon die Kompetenztitel der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit als europäische Grundfreiheiten der Kommission beachtliche Zugriffsrechte auf die Rundfunksysteme der Mitgliedstaaten. Ein Beispiel hierfür gibt das von der Kommission gegen Deutschland wegen der Nichtlizenzierung eines französischen Veranstalters eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren. Die vor dem Hintergrund der Niederlassungsfreiheit hier von der Kommission geltend gemachten Bedenken betreffen landesrechtliche Vorschriften zur lokalen und regionalen Identität von Veranstaltern, die nach Auffassung der Kommission in der Verwaltungspraxis zu

⁸⁵ BVerfGE 89, 155; vgl. a. BVerfGE 92, 203: Soweit der Bund aber – unter Heranziehung der Rechtsprechung des EuGH – eine Gemeinschaftskompetenz bejaht, kann er sich wirksam über die gegen-
teilige Auffassung der innerstaatlich kompetenten Länder hinweg setzen.

⁸⁶ *Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner*, Rundfunkstaatsvertrag, B 4, Rdnr. 6 ff.

⁸⁷ Art. 4 ff. Fernseh-Richtlinie.

⁸⁸ Art. 3a Fernseh-Richtlinie.

⁸⁹ Art. 10 ff. Fernseh-Richtlinie.

⁹⁰ Vgl. *Scheuer*, Content oder Commerce?, epd-medien, Heft 38/02, S. 3, 7; Heft 31/02, S. 13 ff.

einer Bevorzugung der im Land Rheinland-Pfalz bereits ansässigen Veranstalter führten.⁹¹

Spätestens beim zweiten Überblicken des „Europäischen Medienrechts“ fällt die am 17. Juli 2001 in Kraft getretene „E-Commerce-Richtlinie“⁹² auf. Sie betrifft zwar in erster Linie Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs, „nebenbei“ enthält sie aber unter anderem auch eine durchaus weitreichende rundfunkrechtliche Regelung: die Zulassungsfreiheit für ausschließlich über Internet verbreitete Rundfunkprogramme⁹³ – eine Frage, die sich nach deutschem Rundfunkrecht mit guten Gründen auch anders beantworten ließe.⁹⁴

Die drei bisher vorgestellten europäischen Regelwerke betreffen die Übertragungsinhalte. Daneben macht die Gemeinschaft aber auch im Bereich des Telekommunikationsrechts regen Gebrauch von ihrer Harmonisierungskompetenz zur Herstellung des Binnenmarktes und Förderung des Wettbewerbes.⁹⁵ So wurde am 14. Februar dieses Jahres der „Neue Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste“⁹⁶ verabschiedet. Dabei handelt es sich um ein Regelwerk, welches – unabhängig von der Technologie – für alle elektronischen Kommunikationsinfrastrukturen unter anderem auch rundfunkrechtlich relevante Kapazitäts- und Zugangsfragen regelt.⁹⁷ Da die Richtlinie unter dem Vorzeichen der Wettbewerbsfreiheit steht, ist tendenziell mit einer stärkeren Begrenzung der Privilegierung des Rundfunks gegenüber anderen „Diensten“ (Telefondienste, Telemedien) zu rechnen.⁹⁸ Sicher werden im Bereich des deutschen Rundfunkrechts dabei auch die von Bundesland zu Bundesland verschiedenen Must-Carry-Regelungen⁹⁹ bzw. entsprechende Kabelsatzungen auf den Prüfstand kommen.

⁹¹ KOM (2000) 2440.

⁹² Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt v. 8.6.2000, ABl. Nr. L 178 v. 17.7.2000, S. 1 f.

⁹³ *Hamann*, Der Entwurf einer E-Commerce-Richtlinie unter rundfunkrechtlichen Gesichtspunkten, ZUM 2000, S. 290 ff.

⁹⁴ *Scherer*, epd-medien, Heft 41/00, S. 6 ff.

⁹⁵ Art. 95 EGV.

⁹⁶ Die einzelnen Rechtsakte und die Entwicklung werden auf der Seite der DG Infosoc gut dargestellt: http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/new_rf/index_en.htm#Introduction (Zugriffsdatum: 6.8.2002).

⁹⁷ Vgl. Überblick von *Bartosch*, Europäisches Telekommunikationsrecht in den Jahren 2000 und 2001, EuZW 13/2000, S. 389 ff.

⁹⁸ Art. 31 der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 7.3.2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten, ABl. Nr. L 108 v. 24.4.2002, S. 51.

⁹⁹ Vgl. z.B. § 21 Abs. 1 LMedienG BW (Fn. 24) u. Kommentierung bei Birkert/Reiter/Scherer, (Fn. 45), insbes. § 21, Rdnr. 12.

7. Schlussbemerkungen

Schon eine kurze Betrachtung des elektronischen Medienrechts auf nationaler und europäischer Ebene macht den Bedarf an Vereinfachung offenkundig. So drängt sich angesichts der zunehmenden Konvergenz der Inhalte und Techniken ein einheitlicher Ordnungsrahmen für elektronische Medien geradezu auf, um Abgrenzungsprobleme zu vermeiden und z.B. den Jugendschutz nicht davon abhängig zu machen, auf welchem Weg der gleiche Inhalt zum Nutzer gelangt. Ein erster Schritt in diese Richtung kann in Deutschland durch den angestrebten „Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“ der Länder getan werden. Auf europäischer Ebene gibt es unter dem Arbeitstitel „Content-Richtlinie“ beachtliche Überlegungen, die zwar zunächst auf Eis gelegt sind, die aber letztlich in die gleiche Richtung weisen werden. Zu begrüßen ist hier aber schon jetzt, dass in einem ersten Schritt die bestehenden europäischen Werbe- und Quotenregelungen auf den Prüfstand kommen sollen und daneben – wie auch in Deutschland – über die Etablierung eines wirksamen Systems freiwilliger Selbstkontrolle im Bereich des Jugendschutzes nachgedacht wird.¹⁰⁰

Doch bei allen Überlegungen zum „Ob“ und „Wie“ einer bestimmten Regulierung ist immer zu beachten, dass Medienregulierung in einer demokratischen Gesellschaft das Ziel verfolgen muss, solche Strukturen und Medieninhalte sowie deren Verbreitung zu fördern, die die freie Meinungsbildung und -äußerung ermöglichen und absichern. Medienregulierung muss sich im Interesse einer solchen Zielvorstellung vor allem um Rahmenbedingungen bemühen, die dieses Ziel fördern, indem sie insbesondere einen chancengleichen Zugang sowohl zur Veranstaltung als auch zur Nutzung von Medien schafft. Dabei treten drei wesentliche Felder der Medienregulierung hervor:

Regulierung ist unverzichtbar und vergleichsweise weitreichend, wenn es um gesellschaftlich unerwünschte oder unerlaubte Angebote und Effekte geht. Dies betrifft insbesondere Bereiche wie Menschenwürde, Jugendschutz, Gewaltverherrlichung oder Anstiftung zum Rassenhass, aber auch den Schutz der Persönlichkeitsrechte, Urheberrechte und die Datensicherheit.

Regulierung als Instrument zur Öffnung und Förderung des Marktes hat einen chancengleichen Zugang in die Systeme im Auge, und zwar sowohl für Anbieter als auch für Nutzer.

Regulierung im Interesse von Meinungsfreiheit ist eine Grundlage von Demokratie, wenn es um Angebote geht, die Werte, Haltungen und Einstellungen maßgeblich prägen. Wesentliche Aufgabe einer solchen Regulierung ist es, die Konzentration von Medienmacht in wenigen Händen zu verhindern.

¹⁰⁰ Vgl. dazu etwa die Studie von *Schulz/Held*, Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens, Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, Hamburg 2002, im Auftrag des Bundesbeauftragten für Angelegenheiten der Kultur und der Medien.

Wirklich erfolgreich bestellen kann man diese Felder letztlich aber nur, wenn man auch zur Kenntnis nimmt, dass im Zeitalter der weltweiten Kommunikation über Satellit und Internet eine Medienregulierung nur dann effektiv sein kann, wenn sie auch supranational agiert. Nationale Sonderwege führen hier nicht weiter.