

von Medien- und Internetbranche, die auch im Titel des Bandes „Medien- und Internetmanagement“ hervorgehoben wird. Diese Unterscheidung wird theoretisch nicht ganz schlüssig beantwortet (S. 9). Zwar wird auf den Wechsel von massenmedialer zu interpersonaler Kommunikation verwiesen; um jedoch hier Differenzierungen und Zusammenhänge aufzeigen zu können, hätte ein viel größerer „Abstecher“ in die Kommunikationswissenschaft unternommen werden müssen als das disziplinäre Konzept des Lehrbuches es zulässt. Deshalb drängt sich der Eindruck auf, dass die Begriffe lediglich als „Eye Catcher“ für die Regale der Buchhandlungen eingeführt wurden – was aus verlagsökonomischen Gründen durchaus verständlich ist.

Obwohl oder gerade weil Bernd W. Wirtz' Band aus betriebswirtschaftlicher Perspektive geschrieben ist, stellt er auch für KommunikationswissenschaftlerInnen eine gute und wichtige Ergänzung zu den kommunikationswissenschaftlich orientierten Publikationen des Medienmanagements dar und eignet sich gut für den Einsatz in der Lehre.

Gabriele Siegert / Nina Hautzinger

### **Claudia Roider**

#### **Perspektiven einer europäischen Rundfunkordnung**

Eine Untersuchung der gemeinschaftsrechtlichen Direktiven unter besonderer Berücksichtigung des Pluralismusgebots

Berlin: Duncker & Humblot, 2001. – 327 S.

(Schriften zum Europäischen Recht, Bd. 81)

ISBN 3-428-10568-0

### **Jürgen Schwarze/Albrecht Hesse (Hrsg.)**

#### **Rundfunk und Fernsehen im digitalen Zeitalter**

Die Sicherung von Medienfreiheit und Medienvielfalt im deutschen und europäischen Recht  
Baden-Baden: Nomos, 2000. – 167 S.

(Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 242)

ISBN 3-7890-6993-0

### **Nizza, die Grundrechte-Charta und ihre Bedeutung für die Medien in Europa**

EMR-Fachtagung in Zusammenarbeit mit der Europäischen Rechtsakademie Trier vom 22.–

23. März 2001 im ERA Kongress Zentrum, Trier

Baden-Baden, Nomos, 2001. – 118 S.

(Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Medienrecht, Bd. 23)

ISBN 3-7890-7609-0

1. Im Zeichen der Konvents Idee kommt Europa jetzt wieder voran, allerdings nur langsam und umständlich. Zahlreich sind noch die Bücher über problematische Zustände und Entwicklungen auf der europäischen Szene, auch in medienpolitischer und medienrechtlicher Hinsicht. Vor kurzem war in dieser Zeitschrift (M&K 2002, S. 290 ff.) über eine DLM-Studie zu den Schwierigkeiten einer wirksamen Konzentrationskontrolle zu berichten. Heute ist zunächst die Heidelberger juristische Dissertation von Roider anzusehen, eine bilanzierende Arbeit, welche die Unzulänglichkeiten und Defizite der bisherigen, primär ökonomisch-wirtschaftsrechtlich konzipierten „europäischen Rundfunkordnung“ noch einmal klar vor Augen führt: Europäisierung als europäisch-regionale Erscheinungsform eines weltweiten Trends zur Herausbildung transnationaler Medienmärkte im Zeichen von Digitalisierung und Konvergenz, begleitet von Bemühungen um einen lockeren, relativ marktkonformen neuen regulatorischen Rahmen – Bemühungen, welche aber meist schwächlich und konzeptionell inkonsistent bleiben, woraufhin vorsichtshalber auch gewisse Vorbehalte zugunsten überlieferter nationaler Rundfunkordnungen angebracht werden. Roider stellt ihrer Arbeit sogar ein konservativ-harmonisierendes Diktum von Ortega Y Gasset voran: „Der Fortschritt besteht nicht darin, das Gestern zu zerstören, sondern seine Essenz zu bewahren, welche die Kraft hatte, das bessere Heute zu schaffen.“ Zu den zu bewahrenden älteren Essenzialien zählt die Autorin im Rundfunkwesen ein metaökonomisches, auch politisch-demokratische und kulturelle Dimensionen einbeziehendes „Pluralismusgebot“. Ihr europarechtlicher Befund in punkto medienspezifische Vielfaltssicherung bleibt jedoch alles in allem enttäuschend, denn das geltende Recht ist in diesem Punkt ziemlich mager. Es verkörpert noch kein „besseres Heute“ – dazu müsste erst noch einiges geschehen.

Weiter gehende, wirklich kontinuierstbürgende innovative Effekte könnten insoweit von der im Jahre 2000 politisch konsentierten

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EuGRC) ausgehen, sofern die Charta nunmehr rechtsverbindlich gemacht und in eine wohlgeordnete integrative EU-Verfassung einbezogen und sofern die Medienfreiheit darin angemessen ausgestaltet wird. Dieses interessante Thema wird von Roider – deren Untersuchung im Wesentlichen den Sachstand um die Jahreswende 1999/2000 wiedergibt – nur noch am Rande berührt und erheblich unterschätzt. Etwas mehr darüber findet man in den beiden anschließend zu besprechenden Tagungsdokumentationen. Insbesondere die EMR-Tagung im Frühjahr 2001 hat dazu manche neuen Gesichtspunkte ergeben. Sie hat allerdings auch erkennen lassen, dass hier noch vieles im Argen liegt und dass der gegenwärtig in Brüssel tagende EU-Verfassungskonvent gut beraten wäre, die Grundrechtscharta hinsichtlich einer adäquaten Gewährleistung von Medienfreiheit noch einmal zu überprüfen und inhaltlich nachzubessern. „Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet“ (so bislang Art. 11 Abs. 2 EuGRC) – das wäre denn doch zu wenig.

2. So viel als Einführung, nun erst einmal näher zu der Status-quo-Analyse von Roider. Diese beginnt mit der Beschreibung einiger technikinduzierter Veränderungen der Medienlandschaft seit den 1980er Jahren. Dabei ist noch ein hohes Maß an Technikfaszination zu bemerken, desgleichen ein grundsätzlicher Marktoptimismus, wie er bis vor kurzem auch sonst weit verbreitet war. Von den heutigen Krisenerscheinungen und schweren Verwerfungen in der Telekommunikations- und Medienindustrie weiß das Buch noch nichts. Es sieht den Mediensektor noch als überaus dynamischen, unaufhaltsam expandierenden Wirtschaftssektor, und es denkt der Europäischen Gemeinschaft die Aufgabe zu, dafür innerhalb ihrer Grenzen einen flexiblen primär wirtschaftsrechtlichen Ordnungsrahmen zu schaffen.

Das betreibt diese Doktorandin indes nicht so hingebungsvoll und postmodern-unbeschwert wie manch flotter junger Professor. Sie hat auch noch „alteuropäische“ Elemente in ihrem Repertoire. So zeigt sich bei ihr ein deutliches Unbehagen über den notorisch eindimensionalen, gerade auch den so genannten klassischen Rundfunk mit seinem herkömmlich kulturrechtlichen Profil erfassenden und ökonomisierenden Charakter von Brüsseler

wirtschaftsrechtlichen Harmonisierungsmaßnahmen à la EWG-Fernsehrichtlinie 1989/97. Roider stellt daraufhin erste Überlegungen über eine positive Alternative an: Gibt es auf dem Boden des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in seiner heute geltenden Fassung Mittel und Wege, um über den bisherigen beengenden Ökonomismus hinauszukommen und eine intensivere politische, soziale und auch kulturelle Integration anzusteuern?

Ins Auge gefasst wird zunächst die Maastrichter Kulturklausel (Art. 151 Abs. 4 EGV). Ihr wird insoweit jedoch weiter kein Gewicht beigelegt, denn sie soll auf einen engen, nationalstaatlich-defensiven Kulturbegriff festgelegt sein (nur innerstaatlich vorhandene „Hochkultur“, S. 56ff., 68ff.). Größere Bedeutung wird dann einem übergreifenden medienpezifischen Pluralismusgebot beigemessen, in dem Roider zufolge ein für den Rundfunk maßgebliches europarechtlich relevantes Strukturprinzip zu erblicken ist, welches zu der ökonomischen Primärorientierung des EGV quasi quer liege. Es sei in den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der EU-Mitgliedstaaten verwurzelt, werde in Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in der Interpretation des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) widergespiegelt und finde über Art. 6 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) auch in das primäre Gemeinschaftsrecht Eingang. Hier könne es gewisse Akzentverschiebungen bewirken (S. 128ff.).

Das ist ein interessanter, bei energischer Handhabung eventuell weiterführender Ansatz. Roider scheint damit von eher neoliberal orientierten juristischen Autoren, die darüber schon oftmals geschrieben haben, ein gutes Stück abzurücken. Im Ergebnis behält sie aber dennoch nicht viel in den Händen. Materiell-rechtlich bleibt sie, wie mir scheint, bei Art. 10 EMRK/Art. 6 EUV auf halbem Wege stehen. Im Übrigen wendet sie das Thema nun in erster Linie negativ-kompetenzrechtlich: Sie widmet sich vor allem der Frage nach grundrechtlich abgesicherten kompetenziellen Grenzen für regulierende Zugriffe der Gemeinschaft auf die jeweiligen nationalen medienrechtlichen Besitzstände. Einen in Brüssel grassierenden rohen und simplen Ökonomismus könnte sie damit nicht direkt angehen, sie könnte ihn nicht gewissermaßen in seiner eigenen Höhle aufsuchen,

von innen heraus zivilisieren und auf diese Weise unionsweit verfassungsverträglich machen.

Springender Punkt ist dabei eine rückwärts gewandte und zaghafte, tendenziell einseitige Ausdeutung des Art. 10 Abs. 1 EMRK, nämlich eine Interpretation zugunsten lediglich einer von zwei für heutige „duale Systeme“ konstitutiven, in der Praxis in der Regel nebeneinander bestehenden typologischen Grundentscheidungen: zugunsten einer strukturell privatnützigen, marktorientierten subjektiven Rundfunkveranstalterfreiheit nach presserechtlichen Vorbildern (Tendenz- und Gewerbefreiheit) (S. 157 ff.). Damit will das Buch auch für das Verständnis von EUV und Grundrechtscharta die Weichen stellen.

Roider kennt und beschreibt zwar auch die andersartige, genuin rundfunkrechtliche Tradition des Public-Service-Gedankens und eines entsprechenden funktional-dienenden, auf Qualitätssicherung durch innere Vielfalt und unabhängigen Journalismus angelegten Mediengrundrechts. Sie sieht diese Tradition aber auf nationale Rechtsordnungen (vor allem die britische und die deutsche) beschränkt. Mag es in der rechtswissenschaftlichen Literatur auch gegenteilige Stimmen und gute Argumente für eine Europäisierung der Public Service-Idee geben – die Autorin will sich möglichst eng an die bisherige Rechtsprechung des EGMR halten, und sie kann dieser nichts dafür entnehmen, dass ein derartiges avanciertes Grundrechtskonzept in Art. 10 EMRK mitgemeint sein könnte.

Zwar werden in dem Buch manche wohlklingenden Aussagen des Straßburger Gerichtshofs über objektivrechtliche Dimensionen der Medienfreiheit als Konstituens öffentlicher Räume und Vehikel umfassender Information, Voraussetzung freier demokratischer Meinungs- und Willensbildung usw. zitiert. Hierher gehört dann auch das von Roider angenommene, in der näheren Begründung oszillierende Pluralismusgebot. Manchmal lesen sich solche Passagen so, als sei sie im Begriff, daraus nun auch entsprechende grundrechtssystematische Konsequenzen zu ziehen und als sei es bis dahin nur noch ein kleiner Schritt. Jedoch ist die Scheu davor wohl in Heidelberg groß, und so kommt es im Ergebnis in etwas gezwungener Weise – gleichsam mit dem Ausdruck des Bedauerns – zu einer ausdrücklichen Absage: Karlsruher Standards seien nun einmal nicht

auf die Straßburger Judikatur übertragbar (vgl. S. 167ff.).

Die Medienfreiheit nach Art. 10 EMRK bleibt daraufhin schließlich doch wieder nur ein unselbstständiger Annex privater Meinungsverbreitungs- und Unternehmensfreiheit. Das gedachte europäische Pluralismusgebot soll sich anscheinend auf marktmäßige Außenpluralität beschränken. Wenn von einer Schutzpflicht die Rede ist, wird dabei an die Nationalstaaten gedacht, deren kompetenzielle Ausstattung als weit besser gilt und in kulturkonservativer Absicht gegen die Gemeinschaft verteidigt werden soll. Demzufolge bleibt dieses Pluralismusgebot als EGV-Interpretament im Sinn eines gemeinschaftsgrundrechtlichen nichtökonomischen Werts unvermeidlich schwach: Derzeit kein eigenständiger Handlungsauftrag auf Gemeinschaftsebene, keine Vertragsgrundlage für unmittelbar auf Vielfaltssicherung abzielende Maßnahmen, lediglich mittelbare Relevanz etwa bei einer verständigen Anwendung der Beihilferegeln.

Roider scheint bei diesen Befunden ein erhebliches Unbehagen zu verspüren – was ja angesichts der realen Marktverhältnisse und ihrer krisenhaften Entwicklung durchaus nahe liegend erscheint. Der EGMR hätte also Anlass, von der Marktgläubigkeit nunmehr gänzlich abzulassen, er sollte die Public Service-Idee als wertbeständige europäische Alternative endlich einmal klar benennen und aufwerten, und unabhängige juristische Expertise sollte ihn dabei unterstützen und ermutigen. Unter den heutigen Umständen wird man übrigens auch leichter geneigt sein, in Art. 11 EuGRC ein Potenzial möglicher Gegensteuerung gegen Tendenzen des Marktversagens zu erblicken. Dies auch vor dem Hintergrund der jetzigen Bemühungen um einen veritablen Europäischen Verfassungsvertrag, in welchen die Grundrechtscharta einzugliedern wäre. Der Kommunikations- und Medienartikel der Charta könnte darin zu einer vermehrten demokratisch-konstitutiven Bedeutung auf supranationalem Niveau kommen, über den älteren unentwickelten, mittlerweile überholten völkerrechtlichen EMRK-Level weit hinaus.

Dieser mögliche progressive Charakter der Charta wird allerdings von Roider noch nicht gesehen. Vielmehr will die Autorin Art. 11 Abs. 2 EuGRC interpretativ ohne weiteres an Art. 10 Abs. 1 EMRK in der von ihr vertretenen marktorientierten Auslegung zurück-

binden. Dafür greift sie auch auf Art. 52 Abs. 3 Satz 1 EuGRC zurück, wonach Charta-Rechte, welche EMRK-Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite wie jene haben (S. 133ff.). Ein derartiges Entsprechungsverhältnis ist hier indes bei Lichte besehen nicht gegeben, denn wir haben es in Art. 11 Abs. 2 EuGRC – anders als in Art. 10 Abs. 1 EMRK – mit einem strukturell selbstständigen Freiheitsrecht zu tun. Dessen Auslegung kann und muss sich mithin von den Halbheiten der bisherigen EMRK-Praxis lösen und eigene Wege gehen. Das belegt nicht zuletzt die wechselvolle Entstehungsgeschichte des Art. 11 Abs. 2 im Grundrechtskonvent, die in dem Buch allerdings nicht zur Kenntnis genommen wird. Die Autorin hat da keine glückliche Hand. (Den jetzigen erweiterten konstitutionellen Horizont im Zeichen des Verfassungskonvents konnte sie, wie es scheint, aus zeitlichen Gründen nicht mehr berücksichtigen.)

Dennoch handelt es sich alles in allem um eine substanzielle und informative, als Problembeschreibung ergiebige Studie, die übrigens auch gut lesbar ist. An den erwähnten schwierigeren Stellen hätte man der Autorin mehr Fortune gewünscht.

3. In dem von Schwarze und Hesse herausgegebenen Sammelband wird eine Freiburger Tagung vom Mai 2000 dokumentiert, welche zunächst eine Reihe allgemeinerer medienrechtlicher und -politischer Fragen betraf und sich dann der eben schon behandelten aktuellen Entwicklung auf europäischer Ebene zuwandte. Von den Beiträgen des ersten Teils sei hier nur einer genannt: ein entschiedenes Plädoyer des SWR-Intendanten und damaligen ARD-Vorsitzenden Peter Voß für Rundfunk als „öffentliches Gut“ und gegen eine flächendeckende Kommerzialisierung, auch international und global (S. 9 ff.). Auf die einführenden Beiträge folgen dann einige speziellere, auf Fragen der europäischen Nutzenanwendung bezogene Stellungnahmen aus Wissenschaft, Praxis, Politik und Rechtspflege, die im hiesigen Kontext besonders interessieren.

Zuerst zu nennen ist eine längere Abhandlung des Freiburger Europarechtlers Jürgen Schwarze über Medienfreiheit und Medienvielfalt im Europäischen Gemeinschaftsrecht (S. 87ff.). Darin finden sich vielerlei Grundinformationen zum Status quo: eine Bilanzierung der Judikatur des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) zu den Grund-

freiheiten und zum Wettbewerbsrecht (dazu aus EuGH-Sicht auch Skouris, ebd. S. 159ff.), Ausführungen zur Fernsehrichtlinie, zu Art. 151 EGV, zu dem Amsterdamer Protokoll über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten vom 2.10.1997, zum Subsidiaritätsprinzip und zur neueren Kompetenzdebatte. Die nüchterne Darstellung läuft auf einige sehr zurückhaltend formulierte, aber immerhin immanent-kritische rechtspolitische Schlussfolgerungen hinaus, im Ergebnis ähnlich wie hernach bei Roider (die sich u.a. auf Schwarze bezieht). Von einem europäischen Verfassungsvertrag erwartet sich der Autor eine klarere Kompetenzabgrenzung zwischen nationaler und supranationaler Ebene. Er denkt beispielsweise an eine Präzisierung und Fortentwicklung des Amsterdamer Rundfunkprotokolls, d. h. er optiert in der Hauptsache – jedenfalls den öffentlichen Sektor betreffend – für die Wahrung und Absicherung der einschlägigen mitgliedstaatlichen Kompetenzen. Dadurch und durch eine Garantie von Medienfreiheit und Medienvielfalt in der EU-Grundrechtscharta lasse sich vermeiden, dass künftige medienrechtliche Verfassungsentscheidungen anhand unbestimmter und unspezifischer Normen allein durch europäische Behörden und Gerichte getroffen würden (vgl. S. 127). Der Duktus ist demnach, soweit von einer Europäisierung dysfunktionale Effekte befürchtet werden, alles andere als schwungvoll und vorwärtsdrängend. Was Europa als neues Verfassungsprojekt und verfassten Kommunikationsraum betrifft, so scheinen hier Unsicherheit und Besorgnis vorzuwalten.

Wie wird das künftige europäische Mediengrundrecht also aussehen? Wird es auf Rundfunk als europäisch-öffentliches Gut, etwa im emphatischen Sinn von Peter Voß, angelegt sein oder dafür doch wenigstens hinreichend Raum lassen – oder wird es auf eine allgemeine marktmäßige Regression hinauslaufen? Etwas näher kommt in dem Freiburger Tagungsband der Beitrag des ZDF-Justizars Eberle an das große Thema heran (S. 129ff.). Auch bei ihm steht allerdings eine bange national-interne Frage am Anfang: Läuft Deutschland mit seinem hoch entwickelten, mit Karlsruher Nachhilfe sehr effektiven medienrechtlichen Grundrechtsstandard Gefahr, dass sein Schutzniveau demnächst anhand der EU-Charta verwässert oder konterkariert wird? Der Autor sieht in der Tat eine derartige Gefahr, und er sucht ihr in

der Weise zu begegnen, dass er entsprechende seiner Ansicht nach vorbeugend wirksame Formulierungsvorschläge für den einschlägigen Charta-Artikel vorstellt. Eberle dokumentiert eine schriftliche Stellungnahme, die von ARD und ZDF zu einer Brüsseler Anhörung im April 2000 vorgelegt worden war (S. 135ff.), und gibt dazu einige Erläuterungen.

Jenes Anstaltspapier stammt aus einem frühen Stadium der Entwurfsarbeiten im Grundrechtskonvent, in welchem man dort noch auf Art. 10 Abs. 1 EMRK fixiert war. Aus gutem Grund drängten ARD und ZDF – wie auch ein paar weitere Diskutanten – demgegenüber auf eine ausdrückliche Ergänzung der älteren Jedermannsrechte der EMRK um medienbezogene funktionale Elemente: Zu Meinungs- und Informationsfreiheit müsse eine modernisierte und selbstständige, als Funktionsgrundrecht ausgestaltete Medienfreiheit – und nicht nur eine Marktrundfunkfreiheit als annexweise garantiertes, kommerzialisierbares Menschenrecht – hinzutreten. Das waren Vorschläge, wie sie dann im Konvent wenig später teilweise durchdrangen. Daraus ging überhaupt erst der jetzige Art. 11 Abs. 2 EUGRC hervor, der immerhin eine „Freiheit der Medien“ als selbstständiges Grundrecht kennt.

Was indessen die nähere Ausgestaltung dieses Grundrechts betrifft, so beharrten die deutschen Rundfunkanstalten darauf, diese falle – insbesondere auf dem öffentlichen Sektor – in die Zuständigkeit des jeweiligen Mitgliedstaats und sei allein an den dortigen (nicht harmonisierungsbedürftigen) Verfassungsnormen zu messen; nationales Medienrecht dürfe durch die Charta nicht verdrängt werden. Auch duale Systeme werden in dem ARD/ZDF-Papier, ebenso wie in dem dort angeführten Amsterdamer Rundfunkprotokoll, noch als rechtlich rein nationale Gebilde gesehen. Insoweit hat das Anstaltspapier immer noch eine deutlich euroskeptische, defensive Note, desgleichen dann die Darlegungen Eberles. Mit Brüsseler neoliberalen medienpolitischen Initiativen hatte man früher, etwa in der Ära Bangemann, seine schlechten Erfahrungen gemacht, und das wirkte hier noch nach.

Mittlerweile gab es in der EG-Kommission allerdings auch andere, für die Public-Service-Idee aufgeschlossener Stimmen und Positionen, besonders deutlich in der Mitteilung der Kommission vom 14.12.1999 über „Grundsätze und Leitlinien der audiovisuellen Politik der

Europäischen Gemeinschaft im digitalen Zeitalter“. Dazu findet sich im ersten Teil des Freiburger Tagungsbands ein differenzierter und kluger, angenehm zu lesender Beitrag von Laienberger, Mitglied im Kabinett der Kulturkommissarin Reding (S. 31ff.). Andererseits gibt es in dem Buch aber auch die aus Paritätsgründen üblichen, vergleichsweise simplen Äußerungen von Interessenvertretern aus dem privaten Sektor, und für solche Lobbyisten und Wadenbeißer war die Ära Bangemann noch lange nicht zuende. So war es auch schon während der Beratungen des Grundrechtskonvents gewesen. Unter diesen Umständen hatten ARD und ZDF erst einmal an der vorsichtigen Distanz gegenüber Brüssel festgehalten, wie sie hier von Eberle vertreten wird, mit der Folge, dass sie sich gehindert sahen, auf eine „positive Ordnung“ à la Karlsruhe auch auf der europäischen Ebene hinzuwirken und entsprechende explizite, auch den öffentlichen Sektor gewährleistende Regelungen in der Grundrechtscharta vorzuschlagen.

4. Derartige anspruchsvollere, die Europa- und Zukunftsproblematik des öffentlichen Sektors ein für alle Mal klärende und ausräumende Regelungsvorschläge wurden damals in Brüssel von mehreren anderen Diskutanten, so auch von mir, präsentiert, sie blieben jedoch erfolglos. Stattdessen kam es im Grundrechtskonvent in letzter Stunde unter fragwürdigen Begleitumständen – dem Vernehmen nach aufgrund eines wiederum euroskeptisch motivierten nächtlichen Vorstoßes der deutschen Bundesländer im Konventspräsidium – zu einer weiteren Verwässerung des Art. 11 Abs. 2 EUGRC. Freiheit und Pluralität der Medien werden danach nicht mehr „gewährleistet“ (so noch die vorletzte Fassung), sondern nur noch „geachtet“ (so die Endfassung). Mit diesem wenig substanziellen, ziemlich unklaren Achtungsgebot in Art. 11 ist die Charta dann in Nizza politisch proklamiert worden. So liegt sie nun auch dem Verfassungskonvent vor, und es wird jetzt darüber gestritten, ob es ratsam ist, Art. 11 in dieser Fassung beizubehalten und rechtsverbindlich zu machen (näher Stock, *Europarecht* 2002, Heft 4). Einen Ausschnitt aus dieser anhaltenden, manchmal sehr konfuse Debatte betrifft nun die dritte hier zu besprechende Schrift. Sie dokumentiert eine von dem Saarbrückener Institut für Europäisches Medienrecht und der Europäischen Rechtsakademie Trier im März 2001, also nach dem Grund-

rechts- und vor dem Verfassungskonvent, in Trier durchgeführte internationale Fachtagung, die zu einer Verwirrung führte und mit einem großen Fragezeichen endete.

Vor und nach Nizza wurde in zahlreichen Stellungnahmen von sachkundiger Seite, so von Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP) und des Deutschen Bundestages sowie von den Vorsitzenden der ARD-Rundfunk- und Verwaltungsräte, bezweifelt, dass die genannte Umformulierung des Art. 11 Abs. 2 EuGRC („geachtet“) weise war. Eine defensiv-nationalstaatliche medienpolitische Haltung, wie sie von den deutschen Ländern in der Schlussphase der Konventsarbeit an den Tag gelegt und unversehens durchgedrückt worden war, wurde als unrealistisch bewertet, und sie wurde als kurzsichtig und angstbesetzt kritisiert: Das sei „ein typischer Fall von Europhobie“, so die deutsche EP-Abgeordnete Karin Junker. In diesem Sinn auch der deutsche EP-Vertreter im Grundrechtskonvent Jo Leinen in seinem einführenden Beitrag in der hiesigen Schrift (S. 15ff.): Art. 11 sei „noch nicht zu Ende gedacht“. Es bestehe ein Nachbesserungsbedarf, der jedenfalls die Rückkehr zur vorletzten Fassung („gewährleistet“) zu umfassen hätte. Außerdem hätten die deutschen Konventsmitglieder gern einen programmatischen „Informationsauftrag“ nach dem Vorbild des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Art. 11 verankert. Großbritannien sei allerdings dagegen gewesen.

Nach Castendyk (ebd. S. 103ff.) hielt das freilich auch die deutsche private Medienwirtschaft für „nicht notwendig“. In deren Kreisen war und ist man vielmehr, wie sich auch aus einer Stellungnahme des VPRT sowie sonstigen Erklärungen ergibt, mit der derzeitigen abgeschwächten Fassung der Vorschrift recht zufrieden. Man schreibt sich sogar den wesentlichen Anteil am Zustandekommen jenes nächtlichen Brüsseler Coups zu. In der jetzigen Fassung findet man Pluspunkte zugunsten einer möglichst freizügigen nationalen und transnationalen Entfaltung des Marktrundfunks.

Wieder andere Stimmen gingen in Trier indes dahin, der Ausdruck „geachtet“ habe bei Lichte besehen gar nicht jene latent antieuropäische, das Medienrecht renationalisierende Bedeutung, die ihm seine Väter und Fürsprecher im Konvent beigelegt hatten. Es wurden auch Auslegungen vertreten, wonach „geachtet“ im Ergebnis ungefähr dasselbe wie „ge-

währleistet“ bedeutet oder der Gemeinschaft sogar noch weiterreichende Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten einräumt. So erblickte die deutsche EP-Abgeordnete Ruth Hieronymi in Art. 11 Abs. 2 EuGRC Legitimation und „Auftrag“, eine medienspezifische europäische Konzentrationskontrolle politisch zu prüfen und nötigenfalls einzuführen (S. 53ff.). BR-Jurist Albrecht Hesse neigte dazu, „achten“ ohne weiteres, schon per Wortauslegung, mit „garantieren“ und „schützen“ gleichzusetzen (vgl. S. 37ff.). Jan Willem Gast als Vertreter des Niederländischen Zeitungsverlegerverbands leitete eine solche Gleichsetzung im Weg systematischer Auslegung aus Art. 52 Abs. 3 bzw. Art. 53 EuGRC in Verbindung mit Art. 10 EMRK her (S. 77ff.). Seitens des Europäischen Zeitungsverlegerverbands mutmaßte Dietmar Wolf sogar, „achten“ biete den Betroffenen weniger Schutz als z. B. „beachten“, es beinhalte eine gewisse „Degradierung“ der Medienfreiheit, lasse mithin für Brüsseler Interventionismus mehr Raum und werde womöglich ein höheres Regulierungsniveau nach sich ziehen (S. 48, 84). Nach Castendyk enthält Art. 11 Abs. 2 nunmehr überhaupt keine subjektivrechtliche Grundrechtsverbürgung mehr, sondern er hat lediglich objektivrechtliche Bedeutung und kann zur Rechtfertigung von Eingriffen beispielsweise in die „unternehmerische Freiheit“ des Art. 16 EuGRC herangezogen werden (S. 104, 111). So gesehen stellt sich der nächtliche Coup der deutschen Länder im Konventspräsidium als Pyrrhussieg dar.

Diejenigen Politiker und Lobbyisten, die das „geachtet“ in Brüssel durchgesetzt hatten, wollten und wollen das allerdings nicht gelten lassen, sie beharren vielmehr auf ihrer restriktiven Deutung. Und diese wird wahrscheinlich auch in Zukunft eine erhebliche Rolle spielen. Dafür spricht die Entstehungsgeschichte, die hier nach Lage der Dinge ein beachtliches Interpretament darstellt. Dahinter stehen auch gewichtige private und staatliche Abwehrinteressen, gegen die mit bloßer Wortinterpretation nicht viel auszurichten sein wird (zumal der grammatische Befund vage bleibt). Was eine gründliche systematische Auslegung unter Einbeziehung der allgemeinen Bestimmungen der Art. 51 ff. EuGRC ergeben wird, erscheint ungewiss. Hierüber hat die juristische Fachdiskussion bislang kaum begonnen.

5. Zusammenfassend sei festgehalten: Von einer konsistenten und kraftvollen europäi-



schen Rundfunkordnung kann gegenwärtig noch nicht die Rede sein. Auf der EU-Medienfreiheit mögen insoweit einige Hoffnungen ruhen. Seit der letzten Änderung im Grundrechtskonvent ist dieses Mediengrundrecht in spe aber von hermeneutischen Ambivalenzen betroffen. Wenn sich die von den deutschen Ländern verfochtene nationalstaatlich forcierte und enge Lesart durchsetzt, ist mit entsprechenden Irritationen und weiteren Hemmnissen für die europäische Integration zu rechnen, d.h. diese Lesart wäre dysfunktional. Dysfunktional wäre andererseits auch die zuletzt referierte (wie mir scheint, eher fern liegende) weite Lesart, falls sie in der Praxis doch einmal zum Zuge käme und darauf hinausliefe, dass die Organe und Einrichtungen der Union und die Mitgliedstaaten „bei der Durchführung des Rechts der Union“ (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 EuGRC) fast *pleinpouvoir* erhielten, unter Abwesenheit verbindlicher medienadäquater Leitkriterien. So oder so – jedenfalls zeichnen sich hier beträchtliche Risiken ab, und es ist Abhilfe durch Nachbesserung im Verfassungskonvent angezeigt.

Wie aber nun, wenn es dazu nicht kommt und wenn Art. 11 Abs. 2 EuGRC in seiner jetzigen kargen Fassung endgültig akzeptiert und rechtlich perpetuiert wird? In diesem Fall bleibt der Public Service-Gedanke auf europarechtlicher Ebene ohne feste Basis. Er befindet sich sozusagen in freier Wildbahn und hat europaweit mit gefährlichen Gegnern zu rechnen. Denkbar sind zum Beispiel (was sich heute schon ankündigt) aggressive Missdeutungen der Charta seitens kommerzieller Interessenten und ihrer Gutachter, und dann auch entsprechende einseitig-marktliberale Entscheidungen von Kommission, EuGH usw. zum Nachteil des öffentlichen Sektors, übrigens auch innerhalb der Mitgliedstaaten. Nationale Abschottungsversuche wären dann nicht sonderlich aussichtsreich. Der erwähnte Brüsseler Coup der deutschen Länder wird sich dann als kurz-sichtig und fatal erweisen. Damals gab es ein *Window of Opportunity*, aber man scheute vor einer konsequenten Europäisierung zurück, man versäumte eine offensive Verfassungs- und Grundrechtspolitik. Das war ein schwerer Fehler. Er wird uns noch lange zu schaffen machen.

Martin Stock

**Christoph Degenhart**

### **Der Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der „Digitalen Welt“**

Heidelberg: Recht und Wirtschaft 2001. – 123 S.

ISBN 3-8005-1288-2

Die Untersuchung, die auf eine „Anregung“ (7) des Zeitungsverlegerverbandes Nordrhein-Westfalens und des BDZV zurückgeht, beschäftigt sich mit der Frage, ob sich die Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über die Bereiche des herkömmlichen Fernsehens und Hörfunks hinaus auch auf den Aufbau eigenständiger Web-Seiten im Internet erstreckt; und ob es den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erlaubt ist, sich zu „Multimedia-Unternehmen“ zu entwickeln (36). Diese Fragestellung wird vom Verfasser als primär rundfunkverfassungsrechtlich qualifiziert, also als Frage der Interpretation der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Degenhart untersucht vor allem, ob die Präsenz öffentlich-rechtlicher Anstalten im World Wide Web von der Rundfunkfreiheit gefordert sein könnte und ob der öffentlich-rechtliche Rundfunkauftrag dementsprechend weit und „dynamisch“ interpretiert werden muss. Diese Frage drängt sich dem Verfasser dadurch auf, dass er insbesondere im Fall der Internet-Aktivitäten des WDR und des ZDF die Absicht zu erkennen können glaubt, das Internet in einem weiten Sinn, also über vorwiegend programmbezogene Inhalte hinaus (vgl. 3 Abs. 3 Satz 2 WDR-G; § 4 Abs. 3 ZDF-StV), als „Aktionsfeld“ (53) zu beanspruchen.

Die Ergebnisse der Untersuchung lesen sich der Sache nach folgendermaßen: Das Internet ist ein in seinen Grenzen nicht einfach zu bestimmendes Netzwerk von Netzwerken. Auf der Grundlage digitaler technischer Netzwerke, über die der Energie- und Informationsfluss gesteuert wird, generiert und kombiniert das Internet auf der „Content-Ebene“ sehr unterschiedliche Angebote und Dienste; z. B. presseähnliche Web-Seiten mit neuartigen Verknüpfungsmöglichkeiten, die das Herunterladen von Video- oder Audiofiles einschließen. Diese Angebote und Dienste werden durch ihre Integration in das neue elektronische (Verbreitungs-)Medium Internet teils verändert, teils in neue Kontexte gekleidet, teils überhaupt erst als Kommunikationsformen geschaffen. Dementsprechend stellt das Internet