

ziodemographie und der Politikorientierung der effektive Internetzugang keinen Beitrag zum politischen „Gesamtwissen“ (was sich aus Wahrnehmungs-, Erklärungs-, Personen- und Faktenwissen zusammensetzt) leistet. Allein die Kenntnissnahme bestimmter politischer Themen („Wahrnehmungswissen“) wird in einem gewissen Umfang durch den Internetzugang beeinflusst. Das Modell erklärt insgesamt 33 Prozent der gesamten Varianz. Maßgeblich für die politische Informiertheit der Onliner ist in erster Linie ihre Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen, ihre Alltagsgespräche über Politik, ihr Interessenprofil sowie ihre höhere Medienaufmerksamkeit.

In einer Schlussbemerkung konstatiert Marr, dass seine kritischen Einwände gegen eine schlecht begründete Internetförderung mittlerweile ins Leere laufe, da dieser „Steuerungsdiskurs“ so schnell von der politischen Agenda verschwunden sei, wie er ihre Spitze erklommen habe. „Die Phase, in denen sich die mächtigsten Männer und Frauen der Welt um die gerechte Verteilung der neuesten technologischen Errungenschaft Sorgen machten, währte nur kurz und endete mit der Delegierung dieser Sorgen an die Kommissionen und Unterausschüsse ...“ (233).

Dieser Einschätzung muss man nicht unbedingt folgen. Sie ist wahrscheinlich auch nicht ganz ernst gemeint. Für die Wissenschaft sind mit Marrs Beitrag längst nicht alle Fragen des Wirkungsspektrums des Internets gelöst. Das würde Marr selbst auch nicht behaupten. Einige offene Fragen seien hier aufgeführt: Gibt es Gründe anzunehmen, dass die Ergebnisse durch besondere Bedingungen in der Schweiz geprägt sind? Ist die Datengrundlage dieser Studie nicht zu disparat, um konsistente Aussagen machen zu können? Genügt diese „Momentaufnahme“ oder müsste nicht – bei der anhaltenden Dynamik in diesem Bereich – mit einer „follow up-Studie“ die Stabilität der Ergebnisse überprüft werden? Wäre ein angemessener methodischer Ansatz nicht eher eine längsschnittliche Analyse? Müsste die „Internetnutzung“ nicht viel stärker differenziert und typisiert werden? Sind in dieser Debatte nicht auch die Motive der Nichtnutzer und Nichtmehrnutzer und die von ihnen gewählten Alternativen zu berücksichtigen? Sind so komplexe Wirkungszusammenhänge überhaupt mit rein quantitativen Untersuchungsmethoden erfassbar und bedürften sie nicht der

Ergänzung durch qualitative Untersuchungsmethoden? Schließlich könnte man neben der „politischen Informiertheit“ andere Untersuchungsdimensionen einbeziehen, für die das Internet „could make a difference“, man denke an sehr instrumentelle Nutzungen im Bereich der Informationsrecherche, soziale Kontakte, andere, nichtpolitische Wissensdomänen, berufliche Aufgaben, Lernen, gesellschaftliches Engagement etc.

So hat Marr mit seinem Beitrag keineswegs die Debatte beendet, sondern erst richtig eröffnet. Er hat mit diesem Buch in Bezug auf die theoretische Argumentation und die methodisch-empirische Vorgehensweise einen wesentlichen Beitrag zur Diskussion über die Folgen der Verbreitung des Internets in der Bevölkerung vorgelegt. Marr entwickelt seine Argumente gut nachvollziehbar und äußerst umsichtig, immer auch mögliche Einwände mit berücksichtigend. Dabei ist sein Stil keineswegs trocken und hermetisch, sondern gut lesbar und erfrischend auch in mancher wohl gesetzten polemischen Wendung. Dies ist beispielhaft für gute wissenschaftliche Prosa, die auf einer soliden Forschungspraxis beruht. Das Buch, obwohl kein Lehrbuch, scheint mir deshalb nicht zuletzt gut einsetzbar in der universitären Ausbildung.

Ulrich Riehm

Astrid Link

Unternehmensbeteiligungen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Öffentlich-rechtlicher Programmauftrag und privatrechtliche Organisationsformen

Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005. – 236 S.

(Materialien zur interdisziplinären Medienforschung: 52)

(Zugl. : Hamburg, Univ., Diss., 2004)

ISBN 3-8329-1443-9

Immer noch ist die Erwartung weit verbreitet, dass private Unternehmen qualitativ gleichwertige Güter und Leistungen schneller, billiger und anpassungsfähiger zur Verfügung stellen können als öffentliche oder gar staatliche Anbieter. Auch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten lassen sich von ihr leiten. Sie reagieren damit auch auf die Erfahrung, dass sich die

öffentlich-rechtliche Organisationsform oft als schwerfällig und zu starr erweist. Das gilt insbesondere in den immer wichtigeren Bereichen des Rechthandels und der Programmproduktion, in geringerem Umfang auch in anderen Abschnitten der lang gewordenen Verwertungsketten. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind deshalb schon seit geraumer Zeit dazu übergegangen, sich an rechtlich selbstständigen Unternehmen des Privatrechts zu beteiligen. Diese werden in die Herstellung der zur Erfüllung der Anstaltsaufgaben benötigten Mittel eingeschaltet oder mit der Wahrnehmung anstaltlicher (Teil-)Aufgaben beauftragt. Die öffentlich-rechtliche Organisationsform ist aber weder Selbstzweck noch ohne Weiteres verzichtbar. Unter dem Gesichtspunkt der Grundrechtssicherung durch Organisation und Verfahren wird sie verfassungsrechtlich vorausgesetzt. Die Entwicklung des dualen Rundfunksystems bestätigt die Annahme des Bundesverfassungsgerichts, dass privatrechtlich organisierte Rundfunkunternehmen den Anforderungen nicht genügen können, um deren Erfüllung willen Art. 5 Abs. 1 GG die Freiheit des Rundfunks schützt. Die durch dieses Grundrecht vorgegebene Funktion des Rundfunks, die Freiheit umfassender und chancengleicher Meinungsbildung zu ermöglichen, bedarf einer anspruchsvolleren Organisation. Zwar kann die Public-Service-Funktion auch in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform auf vielfältige Weise verfehlt werden, auch das zeigt die Entwicklung des dualen Rundfunksystems. Außerhalb dieser Form aber sind ihr Bestand und ihre Entwicklung, wie im zeitlichen und internationalen Überblick heute erkennbar ist, von vornherein ungesichert.

Vor diesem Hintergrund stellt sich der Beteiligung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten an selbstständigen privaten Unternehmen ein Problem. Einerseits sollen die erwünschten Vorteile der privatrechtlichen Organisation möglichst weitgehend verwirklicht werden. Andererseits muss dabei die der öffentlich-rechtlichen Organisationsform zugrunde liegende Public-Service-Funktion uneingeschränkt erfüllt werden. Ob und auf welche Weise beides zugleich möglich ist, erscheint durchaus ungewiss. In dieser Frage findet die Untersuchung von Link ihren Anlass und Mittelpunkt. Die Verfasserin kann, um das Ergebnis vorweg zu nehmen, jene Ungewissheit auch nicht vollständig ausräumen. Ihre Unter-

suchung lässt aber die Bedingungen deutlicher hervortreten, unter denen sich öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten der privatrechtlichen Organisationsform bedienen dürfen, und sie zeichnet die gesellschaftsrechtlichen Möglichkeiten einer funktionssichernden Einwirkung auf die Beteiligungsunternehmen mit großer Genauigkeit nach.

Die Arbeit beginnt mit einer ausführlichen Darstellung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgabe des Rundfunks, der diesbezüglichen Gewährleistungsverantwortung des Staates, insbesondere des Gesetzgebers, und der Binnenstruktur der öffentlich-rechtlichen Anstalten. Letztere wird zu Recht als die organisationale Dimension der Rundfunkaufgabe begriffen. Diese wiederum wird auf die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit zurückgeführt, die deshalb als maßstäbliche Leitgröße auch der Rundfunkorganisation entfaltet werden kann. Dabei gelingt manche schöne Formulierung und nützliche Klarstellung. Bedenkt man die tatsächliche Verfallsgeschichte des dualen Systems – Stichwort „Konvergenz nach unten“ –, mag sich am Ende dieses ersten Teils der Arbeit eine gewisse Melancholie einstellen. Die Wirklichkeit hat sich weit von den normativen Vorgaben der Verfassung entfernt, in beiden Sektoren des dualen Rundfunksystems. Auch aus diesem Grund wird die Zuversicht kaum überall geteilt werden, mit der Link die bekannten Grenzen hoheitlich-imperativer Steuerung in Erinnerung ruft, um dann auf Organisationsrecht zu verweisen, mit dem ein Potenzial gesellschaftlicher Selbstregulierung auf kommunikationsbezogene Gemeinwohlziele ausgerichtet werden könne. Wenn nun dieses Potenzial unter den Bedingungen einer globalen „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ rückläufig wäre? Wenn es unter diesen Bedingungen zu keinem Gemeinwohl mehr fände, das über sein verfassungsrechtliches Versprechen hinaus auch tatsächliche gesellschaftliche Anerkennung erführe? Man wird der Verfasserin wohl nicht vorwerfen können, diese Fragen unberührt zu lassen. Sie bleiben schließlich auch in der allgemeineren Rede vom „Gewährleistungsstaat“, dessen „Gewährleistungsaufgabe“ und „Gewährleistungsverantwortung“ sowie ähnlichen Verlegenheitsformeln ungeklärt, die von Link in Bezug genommen wird. Eher schon wirken die Breite und Ausführlichkeit der funktions- und strukturbezogenen Darstellungen des ersten Teils erstaunlich. Sie

werden von den nachfolgenden Überlegungen in diesem Umfang weder benötigt noch in Bezug genommen.

Der zweite Teil der Arbeit – der erste der beiden Hauptteile – nimmt seinen Ausgang bei der Feststellung, dass die Rundfunkanstalten aufgrund ihrer Programmverantwortung gehalten seien, auf ihre Eigen- und Beteiligungsgesellschaften derart Einfluss zu nehmen, dass die Erfüllung des Programmauftrags auch bei Rückgriff auf diese Gesellschaften gewährleistet sei. Link erörtert die verschiedenen Möglichkeiten, die das Gesellschaftsrecht eröffnet, um auf die Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft einzuwirken. Sie beschränkt sich dabei mit Blick auf die in der Praxis mit Abstand am weitesten verbreitete Gesellschaftsform im Wesentlichen auf das GmbH-Recht. Dieses wird freilich umfassend auf seine Steuerungstauglichkeit hin geprüft. Die Diskussion reicht von Fragen der Kapitalbeteiligung über die Festschreibung von Gesellschaftszweck und -gegenstand, die Einflussnahme in Gesellschaftsorganen, Konsortialabreden und Informationsrechten bis hin zum Recht der verbundenen Unternehmen (Beherrschungsverträge, faktische Konzentrierung, Haftung aus existenzvernichtendem Eingriff, Holdingkonstruktionen). Auf diese Weise entsteht ein ausgedehntes, kleinteiliges und vielschichtiges Bild gesellschaftsrechtlicher Steuerungsstrukturen. Innerhalb dieser in ihrer Gesamtheit kaum noch zu überblickenden Strukturen muss die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt ein mit ihr verbundenes, aber rechtlich selbstständiges Unternehmen auf den Verfassungsauftrag des Rundfunks hin lenken.

Ein dabei entstehendes Grundproblem arbeitet die Verfasserin in immer wieder neuen Konstellationen scharf heraus. Von den Einwirkungsmöglichkeiten des Gesellschaftsrechts kann (und muss gegebenenfalls) in unterschiedlicher Weise und Intensität Gebrauch gemacht werden. Ein ebenso übergreifender wie aussagekräftiger Maßstab hierfür lässt sich jedoch nicht angeben. Die erforderliche oder angemessene Einwirkung durch die öffentlich-rechtliche Anstalt hängt davon ab, wie nahe die Leistung des Beteiligungsunternehmens der Programmveranstaltung rückt und welche Rückwirkungen sie auf diese hat. Das muss in jedem Einzelfall erneut geklärt werden; „eine generell-abstrakte Lösung des Problems erscheint unmöglich“ (S. 62), in der Tat. So detailliert und facettenreich die Rekonstruktion

der gesellschaftsrechtlichen Steuerungsmechanismen schließlich erscheint, so schlicht bleibt das Kriterium ihrer Wahrnehmung: insoweit maßgeblich sei, dass „die Bindung an den Funktionsauftrag stets gewahrt bleiben muss“ (63, ähnlich 141). Das geht nicht wesentlich über die Erkenntnisse in BVerfGE 83, 238 (303 ff.) hinaus, wahrscheinlich lässt sich aber Genaues tatsächlich nicht ausmachen.

Ein zweites Grundproblem, in dem sich die Diskussion öffentlich-rechtlicher Beteiligungsverhältnisse – nicht nur im Rundfunkbereich, sondern etwa auch im kommunalen Wirtschaftsrecht – gern verfängt, lässt sich leichter handhaben. Es entsteht aus der Annahme, dass zwischen öffentlich-rechtlicher Einwirkungspflicht einerseits und privatrechtlicher Bewegungsfreiheit eine Art Balance herzustellen sei, womöglich sogar von Verfassungs wegen. Daraus mag sich wie von selbst die Folgerung entwickeln, dass die Nutzung privatrechtlicher Organisationsformen durchaus auch eine Lockerung funktionssichernder Bindungen bedingen könnte; Link weist auf die diesbezügliche Diskussion im Kommunalrecht hin (62). Schon die Grundannahme ist irrig. Die verfassungsrechtlich vorgegebene Funktion ist stets und unbedingt vorrangig. Ihre Sicherung kann im Einzelfall eine Einwirkung erfordern, die die Bewegungsfreiheit einer Beteiligungsgesellschaft am Markt aufheben und diese als bloßes Vollzugsorgan der öffentlich-rechtlichen Anstalt erscheinen ließe. Für die Anstalten wird dann „der Rückgriff auf Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften keine geeignete Option zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben darstellen“ (66, in der gleichen Richtung auch 216). Vor dieser einfachen Wahrheit erweist sich das erwähnte zweite Grundproblem als Scheinproblem; sie wird freilich nicht immer in der gebotenen Klarheit gesehen.

Weil die notwendige Einflussnahme auf die Beteiligungsgesellschaften letztlich nur im Einzelfall endgültig bestimmt werden kann, versucht Link im dritten Teil ihrer Arbeit beispielhaft verschiedene ausgelagerte Bereiche mit unterschiedlicher Programmnähe daraufhin auszuleuchten, wie stark jeweils die Einwirkungsmöglichkeiten ausgeprägt sein müssen und gegebenenfalls sind. Das Spektrum reicht von dem Kernbereich der Programmveranstaltung (WDR/Radio NRW GmbH; öffentlich-rechtliche Veranstalterkooperationen in GmbH-Form; ARTE als Sonderform) über

die Bereiche der Werbung, der Programmproduktion, des Einkaufs und der Rechteverwertung bis zur Auslagerung der Redaktion (Maran-Film-GmbH, NDR-Tierfilmredaktion). Diese von viel Sachkenntnis getragenen paradigmatischen Darstellungen sind geeignet, das im Einzelfall entstehende Maßstabsproblem zu verringern; natürlich können sie es nicht ganz beseitigen.

Die vergleichsweise erfreulich schlank gehaltene Arbeit bietet dennoch einen, soweit erkennbar, nahezu erschöpfenden Überblick über das gesellschaftsrechtliche Instrumentarium einer Einwirkung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten auf privatrechtliche Beteiligungsgesellschaften. Anliegen der Arbeit ist es nicht, einen Theoriepfad ins Unbekannte hinein auszuzeichnen. Sie will vielmehr ein durchaus bereits bekanntes Gelände in dessen ganzer Ausdehnung und Beschaffenheit durchdringen. Das gelingt ihr gut. Insbesondere von der rundfunkrechtlichen Praxis wird die in nüchterner juristischer Prosa gehaltene Untersuchung von Link immer wieder mit Gewinn herangezogen werden können.

Helge Rossen-Stadtfeld

Kristina Hopf

Jugendschutz im Fernsehen

Eine verfassungsrechtliche Prüfung der materiellen Jugendschutzbestimmungen

Frankfurt am Main: Lang, 2005. – 317 S.

(Zugl.: München, Univ., Diss., 2004)

ISBN: 3-631-53768-9

Die anzuzeigende Studie, eine im Juni 2003 abgeschlossene Dissertation an der Münchener Universität der Bundeswehr, hat unter Beachtung empirisch-soziologischer Erkenntnisse die Verfassungsmäßigkeit der seit dem 1. April 2003 geltenden materiell-rechtlichen Bestimmungen des Jugendschutzes im Fernsehen zum Gegenstand. Die Untersuchung befasst sich nicht nur mit der Frage, in welchem Umfang diese Regelungen die verfassungsrechtlich gebotenen Grenzen ausreichend beachten, sondern auch mit den Aspekten, ob diese Bestimmungen der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Jugendschutz-Auftrages genügen und ob das Grundgesetz dem Gesetzgeber Spielraum für eine Intensivierung oder einen Abbau des regulatorischen Jugendschutzes schafft oder eine solche

Novelle sogar gebietet. Gerade auch mit Blick auf diese rechtspolitische Fragestellung kommt der Studie im Hinblick auf die im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag vorgesehene Evaluierung besondere Bedeutung zu. Mag auch die im Koalitionsvertrag der großen Koalition auf Bundesebene vorgesehene Verschärfung des Jugendschutzes nicht den Fernsbereich erfassen, so drückt sich hierin doch eine weit reichende Unzufriedenheit mit gesellschaftlichen Trends im Hinblick auf die Entwicklung von Minderjährigen zu gesellschaftlich verantwortlichen Persönlichkeiten aus – eine Unzufriedenheit, die auch und gerade bezogen auf den Fernsbereich stete Aktualität aufweist, wie jüngst die nicht nur kirchliche Diskussion um die Serie „Poptown“ belegt hat.

Hopf stellt in ihrer Untersuchung sämtliche materiellrechtlichen Bestimmungen des Jugendmedienschutz-Staatsvertrages auf den verfassungsrechtlichen Prüfstand. In der weit überwiegenden Zahl seiner Handlungsge- und -verbote wird das für das Fernsehen geltende Jugendschutzrecht diesem Prüfungsmaßstab aus Sicht von Hopf gerecht. Dies gilt z. B. für die Sendezeitbeschränkungen für entwicklungsbeeinträchtigende Angebote, die Sendezeitbeschränkung für sonstige Sendeformate, das absolute Ausstrahlungsverbot für indizierte und mit diesen im Wesentlichen inhaltsgleiche Angebote sowie das generelle Pornografieverbot – einschließlich des Verbots bei Near-Video-on-Demand-Angeboten.

Kritisch äußert sich Hopf insbesondere an zwei Stellen: Bis der Gesetzgeber eine ausdrückliche Regelung finde, müsse angesichts der mit einer offensichtlich schwer jugendgefährdenden bzw. indizierten Sendung vergleichbaren Gefährdungslage für Kinder und Jugendliche analog § 4 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und Nr. 3 JMStV auch bei nicht offensichtlich, aber trotzdem schwer jugendgefährdenden Fernsehsendungen ein Ausstrahlungsverbot gelten. Inwieweit ein solcher Denkansatz mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben an den Vorbehalt des Gesetzes bei Grundrechtseingriffen vereinbar ist, bedarf unbeschadet der jugendschutzrechtlichen Wünschbarkeit eines generellen Ausstrahlungsverbotes vertiefter Erörterung.

Verfassungsrechtliche Bedenken werden in der Untersuchung zudem gegen die Vorsperre-Regelung geltend gemacht: Eine Ungleichbehandlung von Free- und Pay-TV sei sachlich nicht gerechtfertigt. Während im Bereich des