Zeichen einer Ermüdung zu beobachten, während die Werbeeinnahmen des Fernsehens deutlich ansteigen. Ab 2001 gehen die Werbeeinnahmen zurück, der Wettbewerb verschärft sich, und die Innovationsfreude nimmt wieder zu. Hier verweist der Autor auch auf Expertengespräche, aus denen sich ergibt, dass eine Reihe von Programminnovationen aus der Not der Sender entstanden ist. Aber auch auf andere Zusammenhänge kann die Auswertung hinweisen. So wurden die meisten neuen Programmformate, die bei der Zielgruppe der 14- bis 49-Jährigen erfolgreich waren, im Auftrag privater Veranstalter produziert, während die im Gesamtmarkt erfolgreichen Programminnovationen fast zur Hälfte Auftragsproduktionen für öffentlich-rechtliche Programme waren. Es sei allerdings nicht gesichert, dass mehr Innovation in den öffentlich-rechtlichen Programmen auch die Aufmerksamkeit des jüngeren Publikums sichern kann, wenn solche Innovationen dem Image des Programms zuwiderlaufen. Insofern sei die Strategie des ZDF, mit dem neuen ZDF neo gezielt ein jüngeres Publikum anzusprechen, nur konsequent.

Mit weiteren Auswertungen wird ersichtlich, dass der Markteintritt – in die Gruppe der 100 erfolgreichsten Formate – schwieriger geworden ist, es aber immer wieder neue Produktionsfirmen gibt, die hier erstmals erfolgreich sind. Es sind aber die bereits etablierten Produzenten, die die meisten erfolgreichen Innovationen einbringen können. So stammten von den 2006/2007 im Markt der 14- bis 49-Jährigen erfolgreichen Programminnovationen mehr als ein Drittel von nur vier Produktionsfirmen. Gleichwohl haben nach dem Zusammenbruch der Kirch-Gruppe die vertikal integrierten TV-Produzenten keinen größeren Markterfolg als die unabhängigen.

Alles in allem ist der Band sehr lesenswert. Er beleuchtet den Fernsehproduktionssektor mit seinen vielen Facetten sehr differenziert. Mit der Aufarbeitung der Literatur und eigenen empirischen Auswertungen bietet er einen reichen Fundus von Beobachtungen und Konzepten für die Analyse der Fernsehproduktion, der für weitere Forschungen unverzichtbar ist.

Hermann-Dieter Schröder

Kai Friedrich Zentara

Medienordnung und Öffentlicher Diskurs

Die Pflicht des Staates zur Gewährleistung der Funktionstüchtigkeit des Öffentlichen Diskurses

Berlin u. a.: Lang, 2009. – 335 S.

(Studien zum deutschen und europäischen Medienrecht; 35)

ISBN 978-3-631-57962-6

(Zugl.: Düsseldorf, Univ., Diss., 2008)

Titel und Untertitel der von *Lorz* betreuten Düsseldorfer Dissertation versprechen nichts weniger als die ordnende Durchdringung des Mediensystems insgesamt, die konzeptionelle Erfassung eines offenbar gesellschaftsweiten Kommunikationszusammenhanges, die theoretische Bestimmung seiner „Funktionstüchtigkeit" und schließlich noch die Begründung einer diesbezüglichen staatlichen Gewährleistungspflicht. Bescheiden wird man dieses Untersuchungsprogramm nicht nennen können. Aber auch die Überschriften zu den verschiedenen Teilen, Kapiteln und Abschnitten der 330 Seiten umfassenden, ausweislich des einleitenden „Dankeswortes" in sieben Jahren entstandenen Untersuchung versprechen immer wieder Ausführungen zu Grundfragen des Kommunikations- und Medienverfassungsrechts, der Grundrechtstheorie und -dogmatik, der Demokratietheorie und deren grundgesetzlichen Ausgestaltung sowie der Medienwirtschaft. Der Stoff, dessen Verarbeitung hier angekündigt wird, erscheint in seiner inneren Fülle und äußeren Ausdehnung beeindruckend.

In einem ersten Teil wendet sich Verf. dem „Öffentlichen Diskurs in der Staatstheorie" und im „demokratischen System des Grundgesetzes" zu, skizziert ein Strukturmodell der Medienwirtschaft sowie verschiedene, diesem Strukturmodell zugeordnete „Gefahren für die Funktionstüchtigkeit des medial geführten Öffentlichen Diskurses", um dann „Verfassungsrechtliche Konsequenzen" zum Schutz dieses Diskurses und zur Sicherung seiner Funktionstüchtigkeit vorzustellen; eine Darstellung verfassungsrechtlicher Regulierungsvorgaben für die Rundfunkordnung und daran Maß nehmender, aber medienträgerübergreifender Vorgaben schließen diesen ersten Teil ab. Der zweite Teil der Untersuchung befasst sich mit dem „rechtliche[n] Instrumentarium einer die Funktionstüchtigkeit des Öffentlichen Diskurses gewährleistenden Medienordnung". Erörtert werden Gesetzgebungszuständigkeiten, binnen- und außenpluralistische Regulierungsmo-

https://doi.org/10.5771/1615-634x-2009-4-549 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

delle, Informationsrechte und -pflichten, Vorkehrungen zur „Sicherung der Wahrhaftigkeit, Sachlichkeit und Vollständigkeit im medialen Öffentlichen Diskurs" und zur „Offenhaltung der Distributionswege". Mit Blick auf letztere werden Fragen des Presse-Grosso, der Post- und Hauszustellung, der Zuweisung knapper Rundfunkübertragungsmöglichkeiten sowie der „Distribution über das Internet" erörtert.

Die mit alledem geweckten Erwartungen bleiben zu einem großen Teil unerfüllt. Die Analysen des Verf. gelangen nicht unter die Oberflächen ihrer Gegenstände, dies gilt insbesondere für die großvolumigen Themen des ersten Teils der Arbeit. Bereits der Zentralbegriff der Untersuchung bleibt unklar. Ein demokratiekonstitutiver „Öffentlicher Diskurs" setzt nach Verf. eine „Kommunikation, also die Übermittlung von Informationen zwischen Personen" voraus, die „alle Themen, die im öffentlichen Interesse liegen" erfasst und „frei" ist in dem Sinn, dass „jeder das kommunizieren … kann, was er will" (S. 4, 6). Dieser individuell-personale Wille und jenes öffentlich-kollektive Interesse erscheinen hier und auch im weiteren Verlauf der Untersuchung als grundsätzlich immer schon extern verfügbare Maßstäbe für die Vielfalt und die Freiheit des „Diskurses". Könnten sie von diesem erfasst und beeinflusst werden, verlören sie in der Konstruktion des Verf. ihre maßstabssichernde Legitimation; sie müssen also diesem Diskurs äußerlich bleiben. Das trifft aber ganz offensichtlich nicht die Empirie massenmedial gestützter gesellschaftlicher Kommunikation. In dieser werden individuelle und kollektive Interessen und Willensrichtungen vielmehr maßgeblich erst gebildet und ausgerichtet. Dieser Selbstbezüglichkeit des „Öffentlichen Diskurses" gegenüber bleibt die Untersuchung begrifflich und konzeptionell unempfindlich. Dass in ihm und durch ihn immer wieder neu gebildet werden muss, was ihn als freier Wille und öffentlichkeitsgeneigtes Interesse dann wiederum steuern können soll, und zwar gerade auch dort, wo es um seine eigene rechtsnormative Einrichtung geht, lässt sich in der allzu schlichten Konstruktion des Verf. als Problem nicht fassen. Als ob man – und wer könnte das denn auch sein: das Bundesverfassungsgericht? Der Großordinarius des Staats- und Verfassungsrechts? Das Bredow-Institut? Womöglich irgendein Journalist? – jederzeit wüsste, genauer: mit Anspruch auf Verbindlichkeit wissen dürfte, wessen ein „Öffentlicher Diskurs" bedarf, um als vielfältig und frei gelten zu können. Wie das verfassungsgewollte Modell einer rechtsnormativen Einrichtung gesellschaftlicher Kommunikationsstrukturen beschaffen sein könnte, in denen solche Kommunikation weder wohlwollend-paternalistisch bevormundet noch politisch instrumentalisiert bzw. manipuliert noch auch, das ist die heute weitaus größte Gefahr, aus wirtschaftlichen Gründen „banalisiert" (*Bullinger*) wird, muss daraufhin unklar bleiben. Dass Gesellschaft etwa gerade im alltäglichen Geschrei und „Spektakel" (*Debord*) sprachlos werden, ihrer selbst abhanden kommen könnte, ist eine Möglichkeit, die im Blickwinkel des Verf. eigentlich gar nicht sichtbar werden kann, also auch keine systematische Suche nach Möglichkeiten einer diesbezüglich spezifischen rechtlichen Gegensteuerung erfordert. Zwar nimmt Verf. verfassungsgerichtliche Ausführungen zur Bedeutung der Medien für die individuelle und die öffentliche Meinungsbildung zur Kenntnis (insbes. S. 43ff.). Auch beklagt er, dass eine „durch den Öffentlichen Diskurs erzeugte negative Grundstimmung oder gar Massendepressivität … enorme Gefahren für das Funktionieren demokratischer Ordnungen" berge (S. 35). Dass die Möglichkeit der Einwirkung jenes Diskurses auf sich selbst, die hier für einen Spezialfall zur Kenntnis genommen wird, tiefgreifende Folgen für die konzeptionelle Anlage der Untersuchung haben muss, bleibt aber unbemerkt.

Wo Folgefragen erörtert werden, erscheinen die Auskünfte oft recht unvermittelt und einigermaßen thetisch. Beispielsweise führe öffentliche Meinungsbildung „zu dem für das Gemeinwesen unverzichtbaren Konsens jedenfalls der Mehrheit der Bürger über die Grundlagen und Aufgaben der Gemeinschaft" (S. 34). Diese offenbar deskriptiv gemeinte Feststellung ist hochriskant, in ihr ist jedenfalls heute nahezu jedes Wort entfaltungsfähig und erklärungsbedürftig. Dennoch folgt nur ein Zitat, in dem eine normative Äußerung des Bundesverfassungsgerichts zu den Aufgaben staatlicher Öffentlichkeitsarbeit wiedergegeben wird, die aus dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip abzuleiten seien. Das genügt den Anforderungen an die Genauigkeit auch rechtswissenschaftlicher Darlegungen nicht. Ferner misst Verf. zwar zu Recht medienwirtschaftlichen Aspekten seines Themas große Bedeutung zu. Die Medienwirtschaft wird daraufhin in einer „Drei-Ebenen-Struktur" (Erfassung/Erzeugung, Auswahl/Verarbeitung, Verbreitung/Distribution) näher ins Auge gefasst (S. 52ff.). Das führt zu manchen Erkenntnissen, die zwar nicht neu, aber durchaus wichtig sind, so etwa zur zunehmenden Kommerzialisierung von Information, zur fortschreitenden Oligopolisierung am Rundfunkmarkt, zur „Gatekeeper"-Position von

https://doi.org/10.5771/1615-634x-2009-4-549 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kabelnetz- und Satellitenbetreibern, zur Bedeutung elektronischer Programmführer oder zum Ausmaß aktueller und zu erwartender „Cross-Media"-Tendenzen. Was aber mag daraus nun für die normative Einrichtung des „Öffentlichen Diskurses" folgen? Die Auskunft des Verf. ist, dass „vorherrschender Meinungsmacht" regulierend entgegen gewirkt werden müsse (insbes. S. 76ff.), damit die „Freiheitlichkeit", vor allem aber die „Vielfältigkeit" des „Öffentlichen Diskurses" möglichst bestehen bleibe (insbes. S. 85ff.); dazu sei die „dienende Funktion des Rundfunks für den Öffentlichen Diskurs" (120) nach den beiden gleichermaßen legitimen Ordnungsprinzipien des Binnen- und des Außenpluralismus zu operationalisieren (insbes. S. 137ff.), die im Folgenden in ihren derzeitigen Ausformungen ausführlich nachgezeichnet werden. Dem ist kaum zu widersprechen. Ob aber diese Auskunft schon befriedigen kann? Könnte sie etwa auch dann noch weiterhelfen, wenn eben doch als hinlänglich gesichert anzunehmen wäre, was Verf. nur als gelegentliche Behauptung mitteilt, dass nämlich dem Rundfunksektor „eine besondere Tendenz … zum ‚Marktversagen' nachgesagt" werde (S. 77)? Bei Verf. ist dazu nichts Näheres und Entschiedeneres mehr zu erfahren. Seine Untersuchung bleibt insoweit hinter der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zurück, die sich – zuletzt in der jüngsten Gebührenentscheidung – mit medienwirtschaftlichen Problemen dieses Typs und Gewichts immer wieder einlässlich beschäftigt hat, von Verf. aber dennoch mit der erstaunlichen Bemerkung gewürdigt wird, sie habe die jüngere medienwirtschaftliche Entwicklung „naturgemäß bislang nur ansatzweise durchdrungen" (S. 53). Und wie hat man sich eigentlich die funktionsgebunden-„dienende" Freiheit grundrechtstheoretisch und -dogmatisch genauer vorzustellen, von der das Bundesverfassungsgericht seit den Anfängen seiner Rechtsprechung zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG spricht? Die diesbezüglichen Darlegungen des Verf. (S. 89ff.) erschöpfen sich in der bekannten Unterscheidung zwischen „subjektiven" und „objektiven" Grundrechtsgehalten und der bloßen Behauptung, die „sichernden Effekte abwehrender Grundrechtsverbürgungen" reichten nun einmal nicht aus, einen „freien und vielfältigen Öffentlichen Diskurs zu gewährleisten" (S. 101). Ein umfassendes und abschließendes Wort zur Medienverfassung, das die Untersuchung doch ausweislich ihres Titels anstrebt, sollte hier wohl gründlicher ausfallen. Jenseits des öden „eine Meinung – andere Meinung – eigene Meinung" ließe sich dann ja vielleicht doch eine Theorie finden, in der Freiheit und Bindung, „Subjektivität" und „Objektivität" produktiv zu vermitteln wären. Dann könnte vielleicht auch ein „Grundsatz der journalistischen Gestaltungsfreiheit", der im zweiten Teil der Untersuchung unvermittelt erwähnt wird (230), eine angemessene grundrechtliche Würdigung erfahren.

Der zweite Teil befasst sich mit Einzelfragen zur bestehenden rechtlichen Ausgestaltung des Mediensystems. Die Untersuchung bleibt hier noch stärker als schon in ihrem ersten Teil referierende Darstellung. Insgesamt meint Verf. im Übrigen zu erkennen, dass trotz einiger ungelöster, vielleicht sogar unlösbarer Probleme (insbes. S. 284ff.) die vorhandenen rechtlichen Vorkehrungen zur Sicherung der „Wahrhaftigkeit, Sachlichkeit und Vollständigkeit im medialen Öffentlichen Diskurs" (S. 300) im Wesentlichen ausreichen. Für einzelne Teilbereiche wird allerdings die Notwendigkeit der Nachjustierung gesehen, so etwa im Hinblick auf die Defizite öffentlich-rechtlicher „gesellschaftlicher Kontrolle" durch Rundfunkräte, auf die Schwäche der Programmbeiräte im kommerziellen Sektor, auf die benachteiligte Rechtsposition der Kabelnetzbetreiber bei der Verteilung von Rundfunkdistributionskapazitäten und auf die Defizite bei der wettbewerbsrechtlichen Erfassung von verlagseigenen bzw. verlagsgebundenen Hauszustellungssystemen.

Insgesamt durchmisst die Arbeit in der Tat einen großen Gegenstandsbereich. Vielleicht liegt es daran, dass sie nirgends in die Tiefen und Abgründe vorstößt, die sich in diesem Bereich immer wieder auftun. Vielleicht ist es eine Art Selbstschutz des Verf., just vor denjenigen Fragen innezuhalten, die in die gefährlicheren, weil etwa paradoxienahen oder sogar aporiebedrohten Weiterungen jeder anspruchsvolleren Theorie moderner gesellschaftlicher Kommunikation zielen. Nun hat gewiss auch die Vermessung eines großen Themenfeldes nach Umfang und Fläche ihren wissenschaftlichen Nutzen, ihn bietet auch die hier besprochene Untersuchung. Dennoch, sie erscheint dem Rezensenten in ihrer ganzen Länge doch auch ziemlich – langweilig.

Helge Rossen-Stadtfeld

https://doi.org/10.5771/1615-634x-2009-4-549 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY