

Medien - Mittler zwischen Bürger, Gesellschaft und Staat

- 50 Jahre Entwicklung des Medienrechts -

Als der Parlamentarische Rat am 23. Mai 1949 das Bonner Grundgesetz verkündete, stand die deutsche Geschichte vor einem radikalen Neubeginn. Eine Kontinuität zur Vergangenheit sollte es in Anbetracht der durchlittenen Katastrophe der nationalsozialistischen Diktatur nach dem Willen der Demokraten in allen Teilen Deutschlands nicht mehr geben.

Von dieser kategorialen Abgrenzung zum Unrechtsstaat der Vergangenheit war deshalb auch die neue Verfassung geprägt. Die verfassungsrechtliche Verankerung der Unantastbarkeit der Menschenwürde, das Bekenntnis zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten“ und nicht zuletzt die zentralen Grundrechte der Presse- und Rundfunkfreiheit bildeten die Grundpfeiler einer rechtsstaatlichen und demokratischen Erneuerung. Auf ihrer Basis sollte sich eine freiheitlich plurale Gesellschaft entwickeln, in der Ideen, Kräfte und Grundpositionen mündiger Bürger und gesellschaftlicher Gruppen miteinander ringen. Im Ergebnis sollte so ein Maximum an Freiheit für den einzelnen und zugleich ein Maximum an „Richtigkeit“ der für die Allgemeinheit getroffenen staatlichen Entscheidungen gewonnen werden.

Presse- und Rundfunkfreiheit wurden demnach nicht allein um ihrer selbst willen gewährt. Wegen ihrer Bedeutung für die individuelle und öffentliche Meinungsbildung sollten sie ganz wesentlich zur Entwicklung des einzelnen sowie zur Herausbildung von Staat und Gesellschaft beitragen. Die Inanspruchnahme von Presse- und Rundfunkfreiheit ist deshalb auch heute noch mit der Verantwortung für die öffentliche Aufgabe verbunden, welche die Massenmedien zu erfüllen haben. Diese Aufgabe zu beschreiben und ihre dauerhafte Erfüllung angesichts ständig fortschreitender Entwicklungen zu sichern, ist eine der ersten Funktionen des Medienrechts. Darüber hinaus muß es dagegen vorsorgen, daß der Staat, ein einzelner oder eine Gruppe vorherrschenden

Einfluß auf die Medien gewinnen. Schließlich bedarf der Einzelne des Schutzes gegenüber ungerechtfertigter Behandlung seiner Person in den Massenmedien.

Damit sind drei zentrale Fragen beschrieben, auf die das Medienrecht eine Antwort gibt:

1. Wie ist sicherzustellen, daß Presse und Rundfunk ihren Funktionen für den Einzelnen, für Gesellschaft und Staat, kurz ihrer „öffentlichen Aufgabe“, nachkommen?
2. Wie können Presse und Rundfunk vor Staatseinfluß und vorherrschender Meinungsmacht bewahrt werden?
3. Wie ist der Einzelne vor ungerechtfertigten Übergriffen durch Presse und Rundfunk zu schützen?

Diese Fragen sind allerdings nicht statisch zu beantworten, sondern vor dem Hintergrund einer Dynamik, welche der Entwicklung der Technik, der Gesellschaft und des politischen Prozesses zu eigen ist. Das Medienrecht ist demnach - mehr noch als jedes andere Recht - konkrete Reaktion auf die sich ständig wandelnden äußeren Verhältnisse. Von ihm werden immer wieder neue Antworten abverlangt, damit die Medienfunktionen zeitgemäß erfüllt werden können. Dem soll im folgenden für die vergangenen fünf Jahrzehnte nachgegangen werden.

I. Freiheit der Massenmedien und öffentliche Aufgabe

1) Funktionen der Freiheit der Massenmedien

Wenngleich sich das Anliegen der Meinungs- und Pressefreiheit traditionell und zuvörderst gegen staatliche Übergriffe und Bevormundung, insbesondere gegen Zensur richtete, ist jedenfalls seit dem Aufkommen der liberalen Staatsrechtslehre erkannt, daß sich die Kommunikationsfreiheiten nicht in gegen den Staat gerichteten Abwehr- und Freiheitsrechten erschöpfen. Vielmehr verbindet sich mit der Pressebetätigung zugleich der Auftrag, die Öffentlichkeit durch das Beschaffen und Verbreiten von Nachrichten zu informieren, zu den Vorgängen Stellung zu nehmen und das öffentliche Leben kritisch zu begleiten, um so in einer Art Wächterfunktion Mißstände in Staat und Gesellschaft aufzuspüren und zu rügen.

Die Massenmedien wirken darüber hinaus auf vielfältige Weise als Medium und Faktor bei der Bildung der öffentlichen Meinung mit. Sie leisten damit zugleich einen unverzichtbaren Beitrag für die Demokratie und für die Akzeptanz

rechtsstaatlich und demokratisch getroffener Entscheidungen. Sodann tragen sie nicht unerheblich zu Bildung und Erziehung breiter Bevölkerungskreise bei. Mit ihren Informationen leisten sie Orientierungs- und Lebenshilfe. Schließlich vermitteln sie als Kulturträger wissenschaftliche Erkenntnisse ebenso wie Musik, Kunst und Literatur. So tragen sie letztlich zur kulturellen und politischen Identität ihres Empfängerkreises bei und erfüllen eine wichtige Integrationsfunktion für Gesellschaft und Staat.

2) Presse

Auch in der geistesgeschichtlichen Entwicklung der Presse ist deren spezifische Funktion seit dem 19. Jahrhundert als Aufgabe im Sinne eines für das Gemeinwesen wahrzunehmenden Auftrags verstanden worden. Die Presse hatte diese Funktion von Anbeginn an als eine öffentliche Aufgabe wahrgenommen, ohne sich freilich als Staatsorgan zu verstehen. Die liberale Tradition einer sich der Öffentlichkeit verpflichtet fühlenden Presse wurde erst durch die nationalsozialistische Diktatur unterbrochen, welche die öffentliche Aufgabe der Presse in eine Staatsaufgabe wandelte und die Presse für ihren totalen Herrschaftsanspruch mißbrauchte und in den Dienst ihrer inneren und äußeren Propagandapolitik stellte.

Auf der Basis des Bonner Grundgesetzes knüpfte das Presserecht wieder an die liberale Tradition einer freien, staatsunabhängigen Presse an. Gleichwohl wiesen die modernen, zwischen 1964 und 1966 erlassenen Landespressegesetze der Presse größtenteils wieder die oben beschriebene öffentliche Aufgabe zu, ohne freilich daran zu rütteln, daß es sich bei der Presse um einen staatsfernen und staatsunabhängigen Lebensbereich handelt.

Die Pressegesetzgeber haben es aber bei der Aufgabenzuweisung belassen und auf institutionelle oder sonstige Sicherungen verzichtet, die eine Erfüllung dieser Aufgabe durch die Presse sicherstellen sollen. Dies erscheint auch gerechtfertigt angesichts der rasch gewachsenen Strukturen des Pressebereichs. Diese gewährleisten ohne weiteres, daß die Presse mit ihrer meinungsmäßigen und thematischen Pluralität und ihren vielfältigen, spezielle Bedarfe abdeckenden Inhalten ihrer öffentlichen Aufgabe gerecht wird, als kommunikativer Treibriemen die öffentliche Meinung in Gang zu halten und damit ihre Mittlerfunktion zwischen Bürger, Gesellschaft und Staat wahrzunehmen.

3) Rundfunk

Für den Rundfunk war die ordnungspolitische Ausgangssituation eine andere. Einerseits verfügen Hörfunk und insbesondere Fernsehen aufgrund dessen, daß sie vielfältige Sinne ansprechen und das Gefühl des „Dabeiseins“ vermitteln, über eine weit höhere Suggestivkraft als das Medium Presse. Der Rundfunk erweist sich deshalb als ein Medium, von dem eine besonders intensive Wirkung ausgeht und dessen Einsatz für die öffentliche Meinungsbildung besonders effektiv ist und deshalb zugleich erhöhter Verantwortung bedarf. Die Sondersituation des Rundfunks bestand zudem darin, daß Frequenzen für die Verbreitung der Programme knapp waren und die Programmveranstaltung einen außerordentlich hohen finanziellen Aufwand erforderte.

Alle diese Gründe trugen dazu bei, für den Rundfunk eine öffentlich-rechtliche Organisationsform zu wählen. Aufbauend auf den von den Alliierten geschaffenen Strukturen wurden so die Landesrundfunkanstalten als Anstalten des öffentlichen Rechts eingerichtet, deren Programmauftrag sich auf das Gebiet der Trägerländer beschränkte und die dann später, nach dem Aufkommen des Fernsehens, unter dem Namen ihrer Arbeitsgemeinschaft ARD gemeinsam ein bundesweites Fernsehprogramm veranstalteten. 1963 trat dann das ZDF als öffentlich-rechtliche Anstalt aller Länder hinzu mit dem Auftrag, ein nationales Fernsehprogramm zu veranstalten. ARD und ZDF sind mithin Ausdruck des Prinzips der Einheit in der Vielfalt, die das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem in Deutschland kennzeichnet: Die landsmannschaftlich und föderal geprägte Vielfalt der ARD wird komplettiert durch den eher auf nationale Integration und Information angelegten Programmauftrag des ZDF.

Die dienende Funktion des Rundfunks, seine öffentliche Aufgabe, ist - anders als bei der Presse - in den gesetzlichen Grundlagen der Rundfunkanstalten in der Form ihres Programmauftrags und ihrer Programmgrundsätze niedergelegt und durch Programmrichtlinien anstaltsintern konkretisiert worden. Daraus ergibt sich der jeweilige Funktionsauftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Um angesichts der ursprünglichen Oligopolstruktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zu gewährleisten, daß die Anstalten ihrem jeweiligen Auftrag und den inhaltlichen Anforderungen auch tatsächlich gerecht werden, erhielten sie auf Vielfaltssicherung angelegte Binnenstrukturen. Diese binnenplurale Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die über die relevanten gesellschaftlichen Gruppen die gesamtgesellschaftlichen Interessen einbindet, gewährleistet die besondere Mittlerfunktion des Rundfunks. Zu Recht ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk daher als Sache der Allgemeinheit und als Medium und Faktor der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung charakte-

risiert worden. Dies gilt um so mehr, als diese Kollegialorgane sogar das Recht haben, über die Einhaltung des Programmauftrags und der von ihnen in Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben erlassenen Programmgrundsätze zu wachen. Dabei reicht ihre Kompetenz über Sanktionen bis hin zur Abberufung des Intendanten, der seinem Rundfunk- bzw. Fernsehrat verantwortlich ist.

Das System der binnenstrukturellen Vielfaltssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks hat sich im wesentlichen bewährt. Ausdruck hierfür ist das vielfältige öffentlich-rechtliche Programmangebot im Hörfunk und im Fernsehen. Vereinzelte Vorwürfe, die die Effizienz der Gremien bestreiten, sind im Ergebnis nicht stichhaltig. Der Vorwurf, eine professionelle Programmbeobachtung durch die Gremienmitglieder scheitere schon an deren Zeitbudget, übersieht, daß diese als Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen nicht allein auf ihre eigene Programmbeobachtung angewiesen sind, sondern die kritischen Anregungen anderer Gruppenmitglieder aufnehmen und bündeln. Auch die Gruppierung in Freundeskreise in Anlehnung an parteipolitische Affinitäten wirkt sich nicht vielfaltsmindernd aus. Vielmehr dient sie - wie auch bei anderen Kollegialorganen - der Vorformung des Gremienwillens. Bei der Gremienarbeit geht es vor allem darum, daß politikferne Programminteressen parteiübergreifend repräsentiert werden und daß bei politikbezogenen Programminhalten die Repräsentanz aller politischen Richtungen eine angemessene Berücksichtigung des gesamten politischen Meinungsspektrums gewährleistet. Insgesamt wird auf diese effektive Weise der Konsens vorbereitet, ohne den das Gremium und mit ihm die Anstalt nicht handlungsfähig wären.

Die Erfüllung des Programmauftrags setzt eine funktionsgerechte, d.h. insbesondere bedarfsgerechte Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks voraus. Sie ist in der Form der mit der Bestands- und Entwicklungsgarantie verbundenen Finanzierungsgarantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Bestandteil der grundrechtlich gewährleisteten Rundfunkfreiheit von der Verfassungsrechtsprechung anerkannt worden. Damit der öffentlich-rechtliche Rundfunk seine Kritik- und Kontrollfunktion insbesondere auch gegenüber dem Staat unabhängig und unbeeinflußt wahrnehmen kann, muß diese Finanzierung staatsfern erfolgen. Sonst könnte sich der Staat über das Mittel der Finanzierung den Rundfunk gefügig machen. In diesem Zusammenhang hat die Verfassungsrechtsprechung immer wieder den besonderen Wert der Mischfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Gebühren und sonstige Einnahmen, insbesondere durch Werbung, herausgestellt, ohne daß allerdings die Werbefinanzierung als solche für verfassungsrechtlich geboten angesehen wird. Für die Gebührenfinanzierung hat es das Gebot staatsferner Gebühren-

festsetzung konkretisiert und eine Modifizierung des Gebührenfestsetzungsverfahrens verlangt. Nunmehr gilt ein dreistufiges Festsetzungsverfahren: Auf der ersten Stufe melden die Rundfunkanstalten ihren Finanzbedarf an, der dann auf einer zweiten Stufe von einer mit unabhängigen Sachverständigen politikfern besetzten Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs überprüft wird. Diese Prüfung ist darauf beschränkt, ob sich die Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten sachgerecht aus ihrem rechtlich umschriebenen Aufgabenbereich ableiten lassen und ob den Erfordernissen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit genügt ist. Die Kommission legt als Ergebnis ihrer Prüfung einen Vorschlag zur Erhöhung der Rundfunkgebühren vor, von dem der Gebührengesetzgeber im Rahmen seiner staatsvertraglichen Gebührenfestsetzung nur abweichen darf, soweit Gesichtspunkte des Informationszugangs und einer angemessenen Belastung der Bürger dies erfordern.

Das Gericht hat darüber hinaus hervorgehoben, daß die ergänzende Deckung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten durch Werbung die Staatsunabhängigkeit der Rundfunkanstalt erhöhen kann. Dieser Gedanke läßt sich dahingehend ergänzen, daß die vom Gericht geforderte Konkurrenz und Wettbewerbsfähigkeit der Rundfunkanstalten ebenfalls gefördert wird, wenn sie - wengleich auch nur in dem durch die Werbebeschränkungen gegebenen Rahmen - ihr Programm auch nach den Bedürfnissen breiter Zuschauer- und Zuhörerkreise ausrichten.

4) Duale Rundfunkordnung

Mit der Zulassung privater Rundfunkveranstalter neben dem bestehenden öffentlich-rechtlichen Rundfunk hat der Rundfunkgesetzgeber die Rundfunkwelt einschneidend verändert und sie zu einer *dualen Ordnung des Rundfunks* umgestaltet. Bei deren Ausgestaltung im einzelnen hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts freilich eine große Rolle gespielt, deren Vorgaben immer wieder zu Leitlinien für die Rundfunkgesetzgebung wurden.

Nach den dem Rundfunkstaatsvertrag von 1987 zugrundeliegenden Vorstellungen, die von den Landesmediengesetzgebern aufgegriffen wurden, sollten auch die Programme privater Rundfunkveranstalter der auf thematische und meinungsmäßige Vielfalt angelegten öffentlichen Aufgabe des Rundfunks dienen. Die Einhaltung dieses Programmauftrags, der allerdings weniger dicht und programmprägend umschrieben ist als für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, soll nach dem Willen der Landesmediengesetzgeber von Landesmedienanstalten überwacht werden, die zu diesem Zweck in Anlehnung an die Gremien des

öffentlich-rechtlichen Rundfunks zumeist ebenfalls pluralistisch besetzte Ratsversammlungen aufweisen.

Das Modell, thematische und meinungsmäßige Vielfalt im privaten Rundfunk durch Programmgrundsätze und externe Aufsichtsgremien sicherzustellen, hat sich so jedoch nicht erfüllt. Vielmehr ist das Rundfunkangebot insgesamt heute, fünfzehn Jahre nach Einführung des privaten Rundfunks in Deutschland, deutlich sichtbar zum Ausdruck der unterschiedlichen Ziele im dualen System geworden: Während die öffentlich-rechtlichen Veranstalter Rundfunk als Kultur- und Gesellschaftsgut im Sinne der hier beschriebenen Aufgabe der Massenmedien begreifen und ein inhaltlich breit gefächertes Programm für alle anbieten, verstehen die privaten Veranstalter Rundfunk als Wirtschaftsgut und reduzieren ihr Programmangebot auf publikumsattraktive Sendungen für einige von der Werbung präferierte Zielgruppen. Zentraler Maßstab für die Programmgestaltung ist dort der ökonomische Ertrag des Programms, nämlich die Einnahmen aus der im Umfeld der Sendung verkauften Werbung. Bedarfe von Rundfunkteilnehmern, die als Zielgruppe für die Werbung nicht attraktiv sind, werden ausgeblendet. Im Ergebnis deckt somit das im wesentlichen auf ökonomische Erfordernisse beschränkte Programmangebot privater Rundfunkveranstalter nur ein enges Spektrum des Bedarfs der Rundfunkteilnehmer ab. Die Aufgabe, mit einem vielfältigen, allen zugänglichen Angebot an Informationen, Kultur, Bildung und Unterhaltung, das in seiner Gesamttypik die Grundversorgung ausmacht, wird vorrangig und im wesentlichen nach wie vor vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk erfüllt. Er ist aufgrund seiner Trägerschaft und Organisationsstruktur allein in der Lage, seinen Funktionsauftrag auf Dauer und verlässlich zu erfüllen.

Diese vom Gesetzgeber so sicherlich nicht gedachte, einseitige Aufgabenteilung im dualen Rundfunksystem ist letztlich darauf zurückzuführen, daß publizistische Aufgabe und ökonomische Rationalität unterschiedliche Determinanten des Programms darstellen, die nicht miteinander kompatibel sind. Dies mag erklären, warum das Bundesverfassungsgericht dem privaten Rundfunk nach wie vor Defizite an gegenständlicher Breite und thematischer Vielfalt bescheinigt, die nur hingenommen werden können, soweit und solange der öffentlich-rechtliche Rundfunk in vollem Umfang funktionstüchtig bleibt. An dessen Auftrag, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht, sind deshalb auch ungeachtet des zwischenzeitlich hinzugetretenen privaten Programmangebots keine Abstriche zu machen.

Letztlich ist auch die externe Aufsicht über den privaten Rundfunk bei ihrer Aufgabe überfordert, ein vielfältiges Programmangebot zu gewährleisten. Sie kann die insoweit in sie gesetzten Erwartungen der Landesmediengesetzgeber schon kapazitätsmäßig angesichts der Vielzahl der zu beobachtenden Programme nicht erfüllen. Vor allem aber können Arbeitsweise und Sanktionsmechanismen dieser Gremien - anders als beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk - der Praxis des Rundfunkalltags und der Dominanz wirtschaftlicher Erfordernisse nicht gerecht werden. Private Rundfunkaufsicht hat sich nicht nur beim Jugendschutz, sondern auch bei der Vielfaltskontrolle als ein stumpfes Schwert erwiesen. Die Konsequenzen aus diesem programminhaltlichen Auseinanderdriften der dualen Rundfunkordnung hat bislang lediglich das Bundesverfassungsgericht gezogen, in dem es die programmlichen Defizite der privaten Rundfunkveranstalter vor dem Hintergrund der durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleisteten Grundversorgung hinnimmt. Der Gesetzgeber bleibt aufgefordert, diese realistische Einschätzung durch eine entsprechende Anpassung der Landesmediengesetze nachzuvollziehen.

5) Digitale Medienzukunft

Ändert sich an dieser so beschriebenen Situation des Rundfunks etwas dadurch, daß Fernsehbilder schon jetzt nicht mehr nur analog, sondern in der Form digitaler Signale übertragen werden? Technische Möglichkeiten erlauben es gleichzeitig, die für die Übertragung benötigten Daten zu komprimieren und damit die knappen Übertragungskapazitäten um ein vielfaches besser zu nutzen. Dadurch können über einen Satellitentransponder bzw. über einen Kabelkanal nicht mehr nur, wie bisher, ein Fernsehprogramm verbreitet werden, sondern - je nach Qualitätsstandard - bis zu 8 Fernsehprogramme. Das bedeutet, daß innerhalb weniger Jahre Platz für die Satelliten- und Kabelübertragung von bis zu 400 zusätzlichen Fernsehprogrammen verfügbar sein wird. Die beschriebenen leistungsfähigen Datennetze, gelegentlich als Information Superhighways oder, etwas schlichter (aber ohne Geschwindigkeitsbegrenzung) als Datenautostrassen bezeichnet, schaffen darüber hinaus wichtige Voraussetzungen für neue Mediendienstleistungen wie Pay per View, Near Video on Demand und Video on Demand, bei dem der Zuschauer aus einem Programmkatalog eine bestimmte Sendung zu einer von ihm individuell bestimmten Zeit abrufen und diese einzeln bezahlt. Neben diesen Fernsehprogrammdiensten werden wohl fernsehmäßige Datendienste ebenso wie Internetangebote stark zunehmen und für Programmübersichten, Zusatzinformationen zu Sendungen und speziellen, auch interaktiven Datendiensten verwendet werden.

Die Beispiele verdeutlichen, daß tradierte Erscheinungsformen elektronischer Mediendienstleistungen wie Fernsehen, Telekommunikation und Datenverarbeitung nicht mehr unverbunden nebeneinander stehen, sondern zusammenwachsen und ineinander übergehen. Diese Entwicklung läßt sich mit dem Begriff *Multimedia* kennzeichnen.

Fügt man zu diesen Anwendungen noch das gesamte Spektrum der aus der Datenverarbeitung herrührenden Telekommunikationsdienstleistungen hinzu, also die Abfrage von Datenbanken, die Nutzung von Mailboxen oder Kommunikationsdienstleistungen, die das Homebanking oder die Telearbeit erlauben, so fügt sich diese Vielfalt zum Gesamtbild einer Informationsgesellschaft zusammen.

Die soeben beschriebenen Umbruchsfaktoren dürfen aber nicht mit der medialen Zukunft gleichgesetzt werden. Sie zeigen lediglich Optionen auf, deren Realisierung wiederum vom Zusammenspiel mit anderen Faktoren wie insbesondere den Finanzierungsmöglichkeiten und dem Zuschauerverhalten abhängt. Betrachtet man diese genauer, so gibt es gute Gründe daran zu zweifeln, daß die bislang eher getrennten Welten des Rundfunks und der Datenverarbeitung bzw. der Telekommunikation zusammenwachsen und dem Benutzer ein mediales Großangebot über ein einheitliches Empfangsgerät liefern, dem oft apostrophierten elektronischen Kiosk. Angesichts der unterschiedlichen praktischen und habituellen Kontexte, in denen Rundfunk- und besonders Fernsehempfang einerseits und PC-Datenverarbeitung andererseits stattfinden, läßt sich eher vermuten, daß Fernsehnutzung in der Form des freizeitorientierten Couch-Viewing und PC-Nutzung am Arbeitsplatz in der Form des Desk-Viewing auf abschbare Zeit unterschiedliche Welten bleiben, die unterschiedliche Anforderungen an die Nutzer stellen und die mit unterschiedlichen Zielen in jeweils anderen Zusammenhängen aufgesucht werden.

Für den Fernsehbereich erscheint ein Szenario realistischer, bei dem der Zuschauer ein um Spartenkanäle angereichertes Fernsehangebot erlebt, das durch zusätzliche Informationen zum Programm nach Art des Videotextes oder durch spezielle Datenangebote (Data-Broadcasting) komplettiert wird und dabei unter bestimmten Voraussetzungen Internet-Funktionen mit umfaßt. Dieses insgesamt der Fernsehfunktion zuzurechnende mediale Gesamtangebot („Bouquet“) wird dabei unter einer gemeinsamen Benutzeroberfläche nach Art eines elektronischen Programmführers (EPG) angeordnet und über ihn erschlossen.

Heute ist davon auszugehen, daß die besondere Rolle, die der Rundfunk für die öffentliche und politische Meinungs- und Willensbildung spielt, in dieser durch

neue Präsentationsformen geprägten Fernsehwelt Bestand haben wird. Sie beruht vor allem auf der nach wie vor bestehenden Suggestivkraft dieses elektronischen Mediums, aber auch auf der von ihm seit jeher wahrgenommenen Funktion als Medium und Faktor im öffentlichen Meinungsbildungsprozeß. Dazu gehört auch die Fähigkeit des Rundfunks, Themen zu setzen und aufzugreifen und damit der öffentlichen Auseinandersetzung einerseits Konturen zu verleihen sowie andererseits den Konsens zu ermöglichen. Durch seine zeitnahe aktuelle und objektive Berichterstattung, schließlich aber auch durch seine kritische Kommentierung des öffentlichen Geschehens hat der Rundfunk als solcher seine herausragende Kompetenz als Informationsmedium erhalten. Es ist nicht zu erwarten, daß er gerade in allen diesen spezifischen, für das demokratische Gemeinwesen so wichtigen Funktionen durch neue mediale Angebote abgelöst wird.

Akzeptiert man diese Grundannahme von der fortdauernden zentralen Bedeutung des Rundfunks auch in einem sich ausdifferenzierenden elektronischen Dienstangebot, dann liegen die Folgerungen auf der Hand. Es gilt dann nämlich, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als gesellschaftlich kontrollierten Garanten gleichgewichtiger Meinungsvielfalt zu befähigen, seiner oben beschriebenen Aufgabe auch in der digitalen Welt nachzukommen. Dabei muß er mit seinem programmlichen Gesamtangebot wettbewerbs- und konkurrenzfähig bleiben, damit er nicht als Institution insgesamt und damit auch in seinen für das Gemeinwesen so bedeutsamen Programmleistungen an Kompetenz, Ansehen und Akzeptanz verliert. Hierzu gehört insbesondere, daß er auf sich wandelnde Nutzungsgewohnheiten der Zuschauer bedarfsgerecht reagiert. Vor allem muß er spezifische Zuschauerwünsche aufnehmen, indem er sein Angebot zielgruppenorientiert ergänzt. Hieraus rechtfertigt sich das Angebot öffentlich-rechtlicher Spartenkanäle und ergänzender Mediendienstleistungen ebenso wie Präsentation des medialen öffentlich-rechtlichen Gesamtangebots in der Form von Bouquets als neuer Erscheinungsform des digitalen Fernsehens. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie erweist sich danach als eine Gewährleistung, die den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht um seiner selbst willen, sondern aufgrund der notwendigen und von ihm wahrgenommenen integrativen Funktion für das Staatsganze leistungsfähig erhalten will. Dem muß bei der Novellierung des Rundfunkstaatsvertrags Rechnung getragen werden.

II. Verhinderung von Staatseinfluß und vorherrschender Meinungsmacht

Der zweite wichtige medienrechtliche Regelungsbereich für die Massenmedien betrifft das Problem, wie unerwünschter Einfluß des Staates, einzelner oder einzelner Gruppen auf die Medieninhalte verhindert werden kann. Auch hier haben sich für die Presse einerseits und für die elektronischen Medien andererseits unterschiedliche Regelungsmechanismen herausgebildet.

1) Presse

Für die Presse, insbesondere für den Zeitungsmarkt kennzeichnend ist ein Modell, bei dem die Konkurrenz vielfältiger Presseprodukte und ihr Ringen um die Aufmerksamkeit der Leser Gewähr dafür bietet, daß das Pressewesen insgesamt nicht unter den dominierenden Einfluß eines einzelnen oder einer einzelnen Gruppe gerät. Dieses Modell ist kartellrechtlich dadurch abgesichert worden, daß spezifische, auf die Besonderheiten und Größenverhältnisse des Presse-sektors zugeschnittene Beteiligungsobergrenzen in das GWB aufgenommen worden sind.

Die aktuelle Vielfalt unserer Presselandschaft hat diese Art, eine mögliche Pressekonzentration zu regulieren, bestätigt und als effektiv ausgewiesen. Sie lag wohl auch einem grundgesetzkonformen Verständnis der Pressefreiheit näher als alternative Formen der Vielfaltssicherung, wie sie etwa unter dem Stichwort der inneren Pressefreiheit in der Form von Redaktionsbeiräten oder Redakteursstatuten Ende der 60 Jahre vorgeschlagen und diskutiert worden sind. Ihr Ansatz, demokratische Steuerungsmodelle aus dem Staatsbereich auf das Pressewesen zu übertragen, hätte jedoch bedeutet, auf freiheitliche Regelungsmodelle des Meinungsmarkts zu verzichten und die mit ihnen verbundenen Entwicklungspotentiale zu beschränken.

2) Sicherung vor Konzentrationen im Rundfunk

Das Vielfaltsgebot soll nach der Verfassungsrechtsprechung aber auch verhindern, daß der Rundfunk einem einzelnen oder einer Gruppe ausgeliefert wird. Diesem Anliegen trägt der öffentlich-rechtliche Rundfunk seit jeher dadurch Rechnung, daß er binnenstrukturell in einer Weise organisiert ist, die den Zugriff einzelner oder einzelner Gruppen auf das Programm verhindert.

Für den privaten Rundfunk galt es jedoch Regelungsmechanismen zu finden, die den spezifischen Besonderheiten und Gefahren dieses Bereichs gerecht werden konnten. Sie bestanden insbesondere in dem nach wie vor beschränkten Frequenzangebot und in dem vor allem für das Fernsehen nötigen hohen Finanzierungsaufwand, beides Gesichtspunkte, die den Bereich des privaten Rundfunks für Unternehmenskonzentrationen anfällig machen.

Die Konzentrationssicherungselemente der älteren Rundfunkgesetzgebung beruhen darauf, als Träger von Programmen nur Rechtspersonlichkeiten zuzulassen, bei denen keiner der Gesellschafter mehr als 50% des Kapitals halten durfte. Dies geschah in der Erwartung, daß sich so der dominante Einfluß von Einzelunternehmen auf das Programm verhindern ließe. Darüber hinaus wurden Obergrenzen für die Zahl der Programme eingeführt, an denen sich ein einzelner Programmveranstalter beteiligen darf.

Dieses Regelungskonzept des Rundfunkstaatsvertrags hat sich als wenig effektiv erwiesen. Es hat nicht verhindern können, daß privater Rundfunk und dort vor allem privates Fernsehen heute durch oligopolartige Strukturen geprägt werden.

Deshalb hat der Rundfunkgesetzgeber nunmehr ein Modell vorgesehen, das auf den anhand der Einschaltquoten zu messenden Marktanteil der Programme eines Rundfunkveranstalters abstellt und hierfür Obergrenzen einführt, ab deren Erreichung Entflechtungsmaßnahmen greifen sollen. Dieses auf der Messung des Zuschaueranteils begründende Modell wird sich jedoch mit dem Einwand auseinandersetzen müssen, daß es bald schon nicht mehr ohne weiteres möglich sein wird, valide Aussagen über den Zuschaueranteil eines Programms zu treffen. Dies hängt damit zusammen, daß durch die Angebotsgestaltung der Kabelnetzbetreiber (Packaging, d.h. unterschiedliche Programmpakete in unterschiedlichen Netzen) und durch den differenzierenden Programmzugriff der Teilnehmer über Set-Top-Boxen es zunehmend schwieriger werden könnte, das Empfangsverhalten der Gesamtbevölkerung durch die Bildung von Untersuchungspanels repräsentativ abzubilden. Es ist also zu befürchten, daß die einheitliche Währung der Zuschauerquoten ihre Gültigkeit zunehmend verliert und damit auch als Maßstab für eine am Maß der Mediennutzung orientierte Konzentrationsgegenwehr untauglich wird.

Jenseits dieser Frage ist aber von besonderer Bedeutung, welche Mediendienstleistungen als marktrelevant angesehen werden sollen. Ziel der Regelung muß es sein, einseitigen, in hohem Maß ungleichgewichtigen Einfluß einzelner privater Veranstalter auf die öffentliche Meinungsbildung auszuschließen. Tritt

ein Veranstalter nun mit einem Gesamtangebot auf den Markt, zu dem neben den traditionellen auch neue audiovisuelle Produkte gehören, dann trägt dieses Gesamtangebot auch dazu bei, seine Marktmacht insgesamt zu begründen und seinen Einfluß auf die öffentliche Meinungsbildung zu festigen. Offeriert ein Fernsehunternehmen unter einem einheitlichen Programmführer verschiedene Mediendienstleistungen, so stärken die Erfolge aus allen diesen Einzeldienstleistungen zusammen die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Gesamtangebotes und machen eben dieses zum maßgeblichen Faktor für die Frage des Einflusses auf die öffentliche Meinungsbildung. Deshalb ist es sachgerecht, daß die gesamte Palette der audiovisuellen Mediendienstleistungen mit herangezogen wird.

Im übrigen ist es nach wie vor geboten, auch die durch vertikale Verflechtungen begründete Marktmacht zu begrenzen. Das bedeutet, daß - wie bisher schon - Programmzulieferungen in vergleichbarer Weise wie eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung bei der Erfassung des relevanten, dem Unternehmen zuzurechnenden wirtschaftlichen Betätigungsfeldes mit berücksichtigt werden sollten.

Untauglich allerdings erscheint es nach wie vor, wenn binnenpluralistische Organisationselemente zur internen Vielfaltssicherung (Programmbeirat, Redakteursstatut, Sendezeiten für Dritte) bei privaten Veranstaltern als geeignet angesehen werden, Konzentrationsgefahren zu begegnen. Solche Strukturen erzielen nur dann die beabsichtigte Wirkung, wenn sie - wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk - mit der Intendantenverantwortlichkeit verknüpft sind und über effektive Sanktionsmechanismen verfügen. Dies kann beim privaten Rundfunk schon aus ökonomischen Gründen niemals der Fall sein. Deshalb können solche binnenstrukturellen Vorkehrungen allenfalls Feigenblattfunktion erfüllen. In Wirklichkeit dienen sie dazu, relevante Konzentration zu verschleiern und effiziente Vielfaltskontrolle zu verwässern.

III. Schutz des einzelnen vor unberechtigten Übergriffen der Massenmedien

Kontrolle und Kritik, aber auch die Informationsfunktion der Massenmedien können in Widerstreit mit den schutzwürdigen Belangen des im Einzelfall betroffenen Bürgers oder Unternehmens treten. Deswegen ist unumstritten, daß der Schutz Betroffener gegenüber einer Berichterstattung in den Massenmedien besonderer gesetzlicher Regelung bedarf. So stellt das Medienrecht für den Persönlichkeitsrechtsschutz gegenüber Presse und Rundfunk spezielle Instru-

mente bereit. Insbesondere der Anspruch auf Gegendarstellung wird, obwohl jedenfalls nicht nur zu diesem Zweck eingerichtet, oftmals auch in den Fällen erfolgter oder vermeintlicher Persönlichkeitsverletzung erhoben. Darüber hinaus kann der Betroffene gegenüber einer Verletzung seines Persönlichkeitsrechts bürgerlich-rechtliche Widerrufs- und Unterlassungsansprüche bis hin zu Schmerzensgeldforderungen geltend machen. Er kann dies mit Ansprüchen auf die Vernichtung von Filmmaterial und auf die Veröffentlichung des Unterlassungsurteils verbinden.

Im Zuge der technischen Entwicklung hat auch das Datenschutzrecht Einzug in die Medienunternehmen gehalten. Obwohl Datenschutz ebenfalls dem Persönlichkeitschutz dient, löst er das Spannungsverhältnis zwischen dem Betroffenen und der seine Daten verarbeitenden Stelle auf andere Weise als der mediennrechtliche Persönlichkeitsrechtsschutz. Das Datenschutzrecht konkretisiert das vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 abgeleitete informationelle Selbstbestimmungsrecht für den Bereich der administrativen und geschäftsmäßigen, kurz der bürokratischen Datenverarbeitung. Regelungsziel des Datenschutzrechts ist der Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts durch Verbote, deren Einhaltung mittels Auskunftsansprüchen überwacht und deren Mißachtung mit Berichtigungs-, Sperrungs- und Löschungsansprüchen verfolgt und zuletzt als Ordnungswidrigkeit bzw. Straftat geahndet werden kann. Der datenschutzrechtliche Ansatz schlägt sich im Konflikt zwischen Informationsverarbeitungsinteressen und dem Schutz des Persönlichkeitsrechts zunächst auf die Seite des Persönlichkeitsrechts. Jede Verarbeitung personenbezogener Daten wird nach dem Prinzip „in dubio pro securitate“ zunächst als eine Gefährdung des Persönlichkeitsrechts des Betroffenen angesehen. Das für die Datenschutzgesetzgebung charakteristische Instrument des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt auferlegt jedem, der gesetzlich geschützte Daten verarbeiten möchte, einen Begründungs- und Rechtfertigungszwang: Die Verarbeitung gesetzlich geschützter personenbezogener Informationen ist verboten, es sei denn, der Verarbeiter kann einen gesetzlichen Ausnahmetatbestand oder die Einwilligung des Betroffenen nachweisen.

Mit dem Aufkommen der Datenschutzgesetzgebung stellte sich auch die Frage, ob die Instrumentarien der Datenschutzgesetze auch auf die Datenverarbeitung bei Presse und Rundfunk Anwendung finden sollten. Dabei wurde rasch erkannt, daß ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für die Informationsverarbeitung zu medialen Zwecken nicht in Betracht kommen kann. Die Begründung hierfür liegt einmal im verfassungsrechtlichen Zensurverbot, mit dem sich eine präventive (externe) Inhaltskontrolle der journalistischen Arbeit nicht

vertragen würde. Darüber hinaus wird der mediale Persönlichkeitsschutz auch und vor allem durch die dargestellten bereichsspezifischen medienrechtlichen Instrumente gewährleistet. Hinzu kommen neben einer tradierten journalistischen Ethik insbesondere vielfältige organisatorische Sicherungen, welche über ständige Organisationsformen (Presserat) bis hin zu den pluralistischen Aufsichtsgremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk reichen.

Anders als im Datenschutzrecht bedarf es beim Konflikt zwischen journalistischer Tätigkeit und Persönlichkeitsrecht keiner vorgängigen Rechtfertigung der Recherche durch den Journalisten. Diese für das Medienrecht typische Präponderanz der Kommunikationsgrundrechte trägt der besonderen Bedeutung und Wichtigkeit dieser Grundrechte gegenüber dem Persönlichkeitsrecht Rechnung: Die massenmediale Meinungsäußerung und -verbreitung ist nicht nur Ausdruck individualrechtlicher Grundrechtsbetätigung, sondern verkörpert die für die individuelle und gesellschaftliche Meinungsbildung essentielle Aufgabenerfüllung von Presse und Rundfunk als Institutionen in deren dienender Funktion gegenüber der Informationsfreiheit aller Bürger.

Es handelt sich also beim Interessenkonflikt zwischen Medien und Persönlichkeitsrecht nicht, wie beim Datenschutzrecht, um einen bipolaren Konflikt, sondern um ein Geflecht miteinander verwobener und verschränkter medialer Grundrechtspositionen einerseits und dem persönlichkeitsrechtlichen Individualrechtsschutz andererseits. Diese Konstellation stellt an die Abwägung der kollidierenden Interessen besonders hohe Anforderungen. Sie widerspricht einer generalisierenden gesetzlichen Regelung und verlangt nach fallspezifischen Lösungsmustern, wie sie die Rechtsprechung im Laufe der Zeit entwickelt hat.

In Erkenntnis all dessen hat die Gesetzgebung die Besonderheiten des Persönlichkeitsschutzes gegenüber Presse und Rundfunk zunächst respektiert und Datenverarbeitung zu eigenen journalistischen Zwecken von der Anwendung der Datenschutzgesetzgebung ausgenommen (Medienprivileg). Zwischenzeitlich ist es allerdings immer wieder zu Versuchen gekommen, dieses Medienprivileg mehr und mehr einzuschränken. Allgemeine Datenschutzregelungen, die bislang auf das ökonomisch-administrative Tätigkeitsfeld der Rundfunk- und Presseunternehmen beschränkt waren, werden zunehmend in den Bereich der publizistischen Tätigkeit hinein ausgeweitet. Hiergegen bestehen im Hinblick auf die Einschränkung der Presse- und Rundfunkfreiheit erhebliche Bedenken. Datenschutzrechtliche Auskunfts- und Berichtigungsansprüche erobern unter der Fahne des Datenschutzes Terrain, das zum grundrechtlich geschützten Kernbereich journalistischer Betätigung zählt. Sie passen ebenso wenig in die presse- und medienrechtliche Systematik wie die Kontrollbefugnisse von Lan-

desdatenschutzbeauftragten im grundrechtlich umhögten Tätigkeitsbereich der Rundfunkveranstalter.

Angesichts dieser Bedenken gilt es noch einmal darauf hinzuweisen, daß der Persönlichkeitsschutz bereichsspezifisch sehr unterschiedlich geregelt ist. Im Datenschutzrecht geht es um Integrität der Selbstdarstellung des Betroffenen. Deshalb besteht ein Rechtfertigungszwang für die Sammlung, Verarbeitung und Weitergabe der auf die Person bezogenen Daten, eine Bindung der Daten an den jeweiligen Verarbeitungskontext (Zweckbindungsgebot) sowie ein auf den Betroffenenenschutz ausgerichtetes Durchsetzungsinstrumentarium von Auskunft- und Folgeansprüchen.

Der medienrechtliche Persönlichkeitsrechtsschutz dagegen berücksichtigt in viel stärkerem Maße die auf Verarbeitung und Verbreitung von Informationen angelegten Interessen von Presse und Rundfunk. Rechtfertigungszwang und Zweckbindungsgebot sind der journalistischen Recherche fremd und würden sie unzumutbar beeinträchtigen. Datenschutz darf nicht dazu führen, daß die journalistische Verarbeitung personenbezogener Daten gewissermaßen die rechtfertigungsbedürftige Ausnahme und die informationelle Abschottung die Regel darstellt. In der Arbeit von Presse und Rundfunk kommt vielmehr die Gemeinschaftsbezogenheit des Individuums zum Ausdruck: Die informationelle Selbstbestimmung findet ihre Grenzen in einer Art informationellen Sozialbindung, deren Reichweite durch das legitime Unterrichtsinteresse der Allgemeinheit bestimmt wird.

IV. Schluß

50 Jahre Medienrecht sind 50 Jahre Zeitgeschichte. In ihnen hatten Mediengesetzgebung, Judikatur und Medienwissenschaften den technischen und sozialen Wandel und seine Folgen für die Presse- und Rundfunkfreiheit zu bewältigen. Ihre Aufgabe war und ist es, die vom Parlamentarischen Rat in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verankerten Wertentscheidungen für die Massenmedien zeitgemäß umzusetzen und fortzuschreiben. Daß dies in weiten Bereichen bisher geglückt ist, sollten diese Ausführungen deutlich machen. Ebenso deutlich ist aber hoffentlich auch geworden, daß diese Aufgabe angesichts der sich abzeichnenden technischen Entwicklungen, insbesondere der Digitalisierung, längst nicht abgeschlossen ist, sondern weiterhin mit Augenmerk und Augenmaß angegangen werden muß.