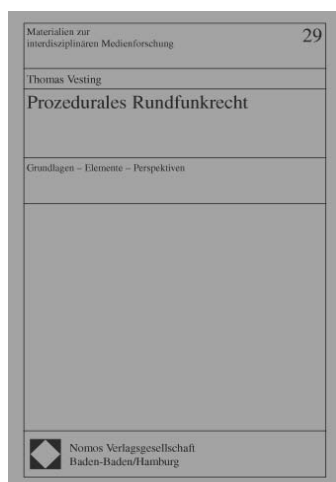


Buchbesprechungen



Thomas Vesting:
Prozedurales Rundfunkrecht – Grundlagen – Elemente – Perspektiven. (Materialien zur interdisziplinären Medienforschung, Bd. 29). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1997. 98,00 DM, 441 Seiten.

Anmerkungen:

1

In Teilen ist sie gewiss fruchtbar geworden in dem in dieser Zeitschrift schon besprochenen Band von **Holznapel, B./Vesting, Th.:** *Sparten- und Zielgruppenprogramme im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, insbesondere im Hörfunk.* Baden-Baden 1999, vgl. *tv diskurs*, Ausgabe 12 (April 2000), S. 101ff.

Die von *Wolfgang Hoffmann-Riem*, inzwischen Richter des Bundesverfassungsgerichts und dort Berichtersteller in Rundfunksachen, betreute Hamburger Habilitationsschrift zeichnet sich besonders dadurch aus, dass sie nicht nur auf der Höhe der Zeit steht, sondern auch dadurch, dass die umfassende Bildung und Belesenheit des *Autors* immer zugleich ihre fachliche Argumentation bereichert, eine Belesenheit, von der man ihm nur wünschen kann, dass eben diese Zeit ihm dafür Raum lassen wird. Das aber macht die Schrift so reizvoll und legitimiert die Aufmerksamkeit gerade auch für andere Leser als diejenigen vom engeren juristischen Fach, sogar heute noch, bald drei Jahre nach Erscheinen.¹

Die Schrift enthält eine einprägsame Einleitung unter dem Motto „Der Fall Berlusconi und die Evolution des Mediensystems“. Sie ist systematisch wohl gegliedert: beginnend im ersten Teil mit Grundelementen des liberalen Rechtsstaats, übergehend zur Wende zur sozialstaatlichen Massendemokratie, dann vom Sozialstaat zur Prozeduralisierung des Rechts. Der zweite Teil kommt zum engeren Gegenstand, nämlich zu Elementen eines prozeduralen Rundfunkrechts, hier anfangs zu Massenkultur und massendemokratischer Öffentlichkeit, dann zum öffentlich-rechtlichen „Integrationsrundfunk“, darauf von diesem zur „dualen Rundfunkordnung“, danach zur digitalen Revolution und alsdann zur „Rundfunkverfassung für die Wissens- und Mediengesellschaft“. Der dritte und letzte Teil behandelt dann die Perspektiven eines prozeduralen Rundfunkrechts, einsetzend mit Europarecht und Rundfunkrecht, dann mit einem Kapitel zu Programmqualität und Meinungsvielfalt im

öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie anschließend zu Vielfaltssicherung und Qualitätsförderung im privaten Rundfunk. Last, not least befasst sich das Kapitel am Ende mit positivem Jugendschutz.

Letzteres ist angesichts der Neuregelungen zum Jugendschutz in den jüngsten Änderungen des Rundfunkstaatsvertrags, die am 1.4.2000 in Kraft traten, sofort herauszugreifen: Während die Neuregelung des Staatsvertrags etwa das Modell der Selbststeuerung durch die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen durchbricht und ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt etabliert, das manche für verfassungswidrig halten, favorisiert *Vesting* neben der Ausdifferenzierung vorhandener materieller Rechtsbegriffe im Wesentlichen mildere prozedurale Lösungen. Außerdem empfiehlt er, den Jugendschutzbeauftragten besser auszustatten mit externem sozialwissenschaftlichem Wissen. Dies zeigt zugleich schon den methodischen wie den rechtspolitischen Ansatz der Schrift: Sie will nicht über die Sachverhalte hinweg nur mit Rechtsinstrumenten steuern, sondern durch angemessene Verfahren und eine hinreichende Sachaufklärung – wie man juristisch es ausdrücken würde – die Entwicklungen mit umso größerer Geschicklichkeit einfangen. Dies zeigt sich im Jugendschutz auch daran, dass die Schrift hier eine bessere Konkretisierung der Begriffe fordert, nicht eine abstraktere Begrifflichkeit und formale Kontrollmechanismen. Ein abstrakter Bezug auf die Menschenwürde und ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt weisen da in eine andere Richtung.

Vesting setzt auch hier auf Prozeduren, die auf Vielfaltskontrolle und Qualitätsförderung aus sind, nicht nur auf Bewahrung ei-

nes publizistischen Meinungskampfs. Dann ist nicht Gefahrenabwehr durch Erlaubnisvorbehalte und Steuerung durch hochgradig unbestimmte Zielformeln angesagt, sondern eine begleitende Kontrolle, die sich nicht auf die Zeit vor der Zulassung eines Programms beschränkt. Die bisherigen Realisierungen eines solchen Ansatzes diskutiert er dann in Einzelheiten.

Abgesehen von diesem Beispiel durchwirkt die Untersuchung stets der Geist dieses Ansatzes. Sie ist interdisziplinär, beherrscht den Gegenstand, ist sprachlich auf einem hohen und dennoch zugleich zugänglichen Niveau und kommt zu neuen Einsichten, die in der juristischen Zunft mit ihren schlichteren Mitteln nicht so anzutreffen sind, schon weil der engeren Fachsprache dafür der innovative Charakter fehlt. Dass dem Leser dabei manchmal eine gewisse Überhöhung des eigenen Blickwinkels und eine in zu weit greifenden Formulierungen zupackende Sprache aufstößt, liegt in der Natur der Sache: Will man von Gesellschaften und Kommunikationsstrukturen aus weit gespannte Entwicklungslinien ziehen und epochale Schritte des Wandels der Funktionen von Medien nachzeichnen, so sind eine ihnen angemessene Griffigkeit und ein gewisser Abstraktionsgrad unvermeidlich. Demgemäß behandelt das Buch eingehend Entstehung und Wandlungen der bürgerlichen Gesellschaft: ihren Weg zur Massendemokratie, rechtlich über die Schritte vom Rechts- zum Sozialstaat, und durch eine Vervielfältigung der Funktionen der Grundrechte – gerade auch des Grundgesetzes in Rechtsprechung und Wissenschaft – von ihrer wertorientierten Deutung bis zu ihrem Verständnis als Verfahren gewährleistende Rechte. Dabei schadet nicht, dass aus der Fülle der Fachliteratur manch ältere Arbeiten unbeachtet bleiben, weil es sich in vielem um Entwicklungen zu einem Mainstream hin handelt, die sich nach Jahrzehnten viel prägnanter und im Rückblick deutlicher zusammengefasst finden als anfangs in Erstlingswerken. So hat auch die sozialstaatlich relevante Breite der Grundrechte ein Gegenstück gefunden in ihrer Bedeutung für Information, Wissen und Wissensvermittlung durch Medien. Das lässt sich dann paradigmatisch zeigen, etwa am Schulrecht und an den Strukturen des Verhältnisses von Wissenschaft und Unterneh-

mensrecht.² Ebenso wird besonders plastisch, wie die Massenmedien eine Wandlung von Raum und Zeit sowie die Vereinheitlichung, Standardisierung und Schemenhaftigkeit der Wahrnehmung und damit alsbald auch der Kommunikation und vor allem der Öffentlichkeit der dann als Massendemoskratie gestalteten Gesellschaft bewirken.

Diese Perspektive wirft ein neues Licht auf die Entwicklung des Rundfunks seit seinen Anfängen nach 1945. Dabei erklärt sich nicht nur der Gang der Rechtsprechung, sondern auch der der Literatur. Darauf folgt eine Interessenanalyse. All das führte zur dualen Rundfunkordnung. An der Schwelle zur digitalen Revolution weist *Vesting* auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk neue Rollen zu, die sich auch aus den Blockaden ergeben, in die sich die privaten Veranstalter gegenseitig versetzen und die diese aufzulösen nicht in der Lage sind, wie er jüngst andersorts formuliert hat.³ Diese Blockaden sollen nicht nur im Wege der – hier in der Schrift später behandelten – Anwendung von rechtstechnischen Kunstgriffen wie Kontrahierungszwang, Zugangssicherungen und *must carry* Regelungen angegangen, sondern zielorientiert offenbar auch durch die Erzeugung von Toleranz zwischen den sozialen Milieus aufgelöst werden. Das setzt allerdings voraus, dass die Medien, die Toleranz allen vermitteln sollen, auch allen Milieus zugänglich sind.⁴ Dabei bezieht sich *Vesting* im Übrigen noch nicht zugleich darauf, dass die Kostensituation bezüglich der Provider und der Leitungswege noch lange Raum für die billigeren öffentlich-rechtlichen Programme lassen muss und wird. Auch bezieht er sich nicht darauf, dass gerade die Feierabendmentalität der Konsumgesellschaft eine interaktive Nutzung von Medien in den privaten Erholungsräumen eher wird zurücktreten lassen, als manche jetzt glauben.⁵ Solch praktischen Fragen, die dem Rezipienten aufstoßen, widmet sich die Arbeit nicht.⁶ Dennoch, es trifft sicher zu, dass die Pluralisierung der kulturellen Identität eine Gewährleistung von Übergängen und Vermittlungen voraussetzt, die nur ein nicht wiederum kommerzialisiertes Medium leisten kann. Dies lässt sich aber auch als eine Variation der Grundversorgung im Sinne der bisherigen Rechtsprechung verstehen, die allerdings im Gefüge von Gesellschaft und

2

Dabei findet sich nicht nur an dieser Stelle (S. 109ff.) eine Fehlinterpretation des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Mitbestimmung aus dem Jahre 1979, die jedenfalls hier Zweifel an der Sorgfalt der Interpretation aufkommen lässt: Das Gericht bleibt gerade nicht bei einer liberalen Interpretation der Grundrechte stehen, sondern hält sie nur als Ausgangspunkt fest, wie das *Vesting* alsbald denn auch tut (S. 112). Denn das Gericht selbst hat hier die Permeabilität der Rechtszuordnungen vollzogen. Deshalb rekurriert es nicht nur auf den personalen und den sozialen Bezug der Grundrechte, sondern instrumentiert sie darüber hinaus im Wege einer Verfahrensorientierung, die auch Organisationsstrukturen erfasst. *Vesting* scheint hier eher einen Watschenmann aufzubauen, um sich absetzen zu können. An anderer Stelle wird er denn dem Gericht auch eher gerecht (S. 68 ff.), ohne allerdings die älteren Arbeiten etwa von Dieter Suhr zu nennen, die die Konzeption des Gerichts ebenso beeinflusst haben wie ältere Ansätze zu prozeduralen Vorstellungen, die vor oder aus der Rechtsprechung entwickelt wurden und aus einem stetigen Diskussionsprozess zwischen Wissenschaft und Praxis hervorgingen, der damals das Gericht begleitete. Diese Kritik ändert nichts an dem positiven Urteil über die Schrift, die – wie schon gesagt – insbesondere sozialwissenschaftlich und philosophisch fundiert „Sachaufklärung“ in sonst kaum je dagewesenen Umfang in angemessener Tiefe betreibt. Auch darauf ist das Gericht angewiesen, wie sich nicht nur an Entscheidungen jener Zeit zeigen lässt (dazu auch exemplarisch S. 281 u. passim).

3

Vesting, Th.:

Ökonomie im Überfluss – Medienregulierung im Zeitalter der Vernetzung. In: epd medien Nr. 24 v. 25. April 2000, S. 3ff. (8). Dieser Beitrag betont die künftige Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Wahlmöglichkeiten zu schaffen, sich zu informieren und zu unterhalten; auch soll er einen produktiven Beitrag zur Steigerung der

Ideenpopulationen in den Massenmedien leisten.

Dabei bezieht er sich auf die Formel von der „strukturellen Diversifikation“, vgl.: **Hoffmann-Riem, W./ Vesting, Th.:** *Ende der Massenkommunikation? Zum Strukturwandel der technischen Medien.* In: **Dies.** (Hrsg.): *Perspektiven der Informationsgesellschaft.* 1995, S. 21, hier in der Schrift S. 238 u. passim. Für Kontrahierungszwang, *must carry rules* u. Ä. vgl. hier S. 334ff.

4

Siehe S. 224ff. (226) mit dem Hinweis auf die Herstellung von Toleranz für Heterogenität zwischen verschiedenen sozialen Milieus, unter Bezug auf **K.-H. Ladeur:** *Publizistik.* 1986, S. 147ff. (151f.). Die Formeln von der Toleranz oder den Toleranzen erscheinen sehr viel griffiger, sind aber nicht so ausgefeilt wie die im Text und in der vorigen Fußnote genannten Formeln von *Vesting*.

5

Dazu Hesse, A.: *Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Online-Zeitalter.* In: epd medien Nr. 37 vom 10. Mai 2000, S. 3ff.

6

Vgl. aber immerhin Andeutungen S. 314ff. Dies geschieht aber nicht in den der Entwicklung besonders gewidmeten Abschnitten S. 182ff.; in diesem Sinne bedürfte es auch der Überprüfung, ob ein Verzicht auf die Kategorie der Grundversorgung als Grundlage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wirklich angezeigt ist, den *Vesting* (S. 236ff.) meint einläuten zu müssen. Die Schrift (bes. S. 220ff.) ist von der herkömmlichen Sicht so weit nicht entfernt, wenn man dem Begriff der Grundversorgung die Rechtsbegriffen notwendig eigene Dynamik im Verhältnis zu Lebenssachverhalten und technischen Entwicklungen einräumt.

Medien etwa Vielfalt, Durchlässigkeit und Elemente einer grundlegenden Verständigung zwischen Subkulturen gewährleistet. Das führt nicht nur bedingt durch die nun nicht mehr nur europäische und europarechtlich beeinflusste, sondern auch globale Struktur der Medien und weithin auch ihrer Märkte zu der Forderung nach größerer Flexibilität, einer stärkeren Formenvielfalt und neuen Sicherungen von Vielfalt und Qualität. Hier setzt Vesting u. a. auf die Selbstbeobachtung und diskutiert die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft eiegens, ebenso wie auch auf neue externe Kontrollmechanismen gegenüber den Medien. Diese Abschnitte am Ende zeugen zugleich wieder vom kreativen Optimismus des *Autors*, der offensichtlich die Gewissheit in sich birgt, dass die menschliche Gestaltungskraft auch auf dem Felde der Medien immer wieder zu checks and balances führt. Dieser Ausgangspunkt erlaubt die Vision von einem Rundfunkrecht, das in dem Sinne prozedural erscheint, als es sich auf die grundständige Vielfalt heutiger Kultur verlässt und glaubt, das Rechtsregime weiter zurücknehmen zu können. Das setzt zunächst eine richtige Wahrnehmung jener Vielfalt voraus. Deshalb sind die subtilen Beobachtungen, die sich in dem Buch finden, von um so größerem Interesse. Gerade sie lassen sich auch durch das knappe Sachverzeichnis am Ende aus Stichworten erschließen. Diese Studien empfehlen, auch künftige Arbeiten dieses *Autors* zur Kenntnis zu nehmen.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig



Klaus Beucher/Ludwig Leyendecker/Oliver v. Rosenberg:
Mediengesetze. Rundfunk – Medendienste – Teledienste. Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, Medendienste-Staatsvertrag, Teledienstegesetz und Teledienstedatenschutzgesetz. München: Verlag Vahlen, 1999. 168,00 DM, 749 Seiten.

I.
Mit der Etablierung einer dualen Rundfunkordnung in der Bundesrepublik Deutschland entstand das Bedürfnis nach einem einheitlichen normativen Ordnungsrahmen für die Veranstaltung von Rundfunk. Dem haben die Länder mit dem Rundfunkstaatsvertrag von 1987 und damit in Anwendung des Instrumentariums des kooperativen Föderalismus Rechnung getragen. Die Notwendigkeit einer staatsvertraglichen Einigung der Länder ergibt sich hier aus deren Zuständigkeit für den Rundfunk. Neue Informationstechnologien, neue Möglichkeiten der Telekommunikation führten zur Entwicklung von Informationsangeboten, die sich teilweise deutlich vom herkömmlichen Bild des Rundfunks entfernten. Schon bald wurde deutlich, dass das vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts veranlasste, stark regulatorische Ordnungsmodell für den Rundfunk für weite Bereiche der Telekommunikation nicht mehr passen würde. Dies betrifft etwa das rundfunkspezifische Lizenzierungssystem, die für den Rundfunk kennzeichnenden differenzierten Vielfaltsanforderungen, dies betrifft nicht zuletzt die besonderen Rechtsgarantien für gebührenfinanzierte, öffentlich-rechtliche Anstalten. Während das Bundesverfassungsgericht zunächst beharrlich versuchte, die Entstehung eines Rundfunkmarkts zu verhindern, setzte sich für den Bereich der „neuen“ elektronischen Medien zunehmend die Erkenntnis der Notwendigkeit durch, diese vom Ballast rundfunkmäßiger Überregulierung zu befreien und sie marktwirtschaftlichen Prinzipien zu öffnen, dies nicht zuletzt auch unter dem Druck gemeinschaftsrechtlicher Entwicklungen. Die Bestrebungen, für elektronische Medien außerhalb des Rund-