

funks. Die Arbeit schließt mit einigen vorsichtigen Reformüberlegungen zur Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland; warum die *Verfasserin* kontinuierlich von der Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks spricht, andererseits aber von der Aufsicht über den privaten Rundfunk, erschließt sich mir nicht, dürfte aber wohl daraus zu erklären sein, dass die Aufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als anstaltsinterne Aufsicht ausgestaltet ist, somit von diesem selbst ausgeübt wird. Die Reformvorschläge der *Autorin* sind ausgewogen und tun den Aufsichtsadressaten sicher nicht sonderlich weh. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf eine stärkere Professionalisierung der Gremienarbeit und die Steigerung ihrer Transparenz – wer wollte das nicht begrüßen?

Fazit: *Caroline Hahn* bietet einen verlässlichen Überblick über die Ausgestaltung der Rundfunkaufsicht im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – in einer Arbeit, wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk selbst: solide, verlässlich, informativ und wohlabgewogen, aber weder sonderlich kreativ noch spannend.

Prof. Dr. Christoph Degenhart, Leipzig

Aspekte der Medienregulierung

Der kleine Band enthält drei Beiträge, weist aber nicht aus, in welchem Zusammenhang diese entstanden sind. Dem ersten Beitrag geht es um die Rolle der Landesmedienanstalten, dem zweiten um die Möglichkeiten und Grenzen der Selbstregulierung im Internet, dem dritten um die Staatsaufsicht gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dabei suchen die Beiträge ersichtlich die Regelungsmodelle nach ihrem jeweiligen Gegenstand zu unterscheiden und damit bereichsspezifisch zu verstehen und demgemäß unterschiedlich zu interpretieren.

Tim-Christopher Hemker stellt die Landesmedienanstalten auf den Prüfstand. *Mario Klingenberg* befasst sich mit der Selbstregulierung im Internet und *Kai Mangelberger* schreibt zur Staatsaufsicht über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Sie alle suchen kritische, wissenschaftliche Maßstäbe anzulegen und fußen auf der umfangreichen, teils durch bekannte und direkt einschlägige Dissertationen angereicherten Literatur – Dissertationen, deren Qualität sie oft über das übliche Maß weit hinaus hervortreten ließ. Der erste Beitrag übersieht hier allerdings die bekannte – wenn nicht berühmte –, bei *Peter Lerche* entstandene Arbeit von *Ulrike Bumke* zu seinem Thema. Auf eigene Vorarbeiten konnten die drei *Autoren* offenbar nicht zurückgreifen, denn solche zitieren sie nicht. Daher mag es sich bei den *Autoren* und ihren Beiträgen durchaus um wissenschaftliche Newcomer handeln. Die Beiträge mögen Seminararbeiten eines Schwerpunktes des juristischen Studiums oder einer anderen Ausbildungseinheit in Hannover sein, das bleibt im Dunkeln.

Der erste Beitrag, nämlich derjenige zu den vorhandenen 14 Landesmedienanstalten – als um der kraft der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebotenen Staatsferne des Rundfunks willen autonome und in diesem Sinne untypische Anstalten des öffentlichen Rechts der Länder –, handelt nicht nur von diesen und ihrer Arbeitsgemeinschaft, sondern auch von der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) der Landesmedienanstalten und der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK). Der Beitrag verzichtet auf ein ausdrückliches Fazit, scheint aber vor



Jutta Stender-Vorwachs (Hrsg.):
Aspekte der Medienregulierung. Berlin 2010:
LIT Verlag. 73 Seiten, 19,90 Euro

allem auf eine Kritik der Auswirkungen des deutschen Föderalismus auf diesem Gebiet aus zu sein. Er schließt sich am Ende aber der Vorstellung an, die Aufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter und Mediendienste mit derjenigen über die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zusammenzuführen. So mag schon hier ein verstecktes, d. h. nicht durch eine Einführung oder eine Zusammenfassung ausgesprochenes Forschungsinteresse des Bändchens überhaupt sichtbar werden: Medienpolitisch scheint der Beitrag dabei dem Rundfunkreferenten der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei zu folgen, die hier federführend für die Ministerpräsidenten der Länder tätig ist. Dabei greift eine solche Zusammenfassung der Aufsicht naturgemäß über die bereichsspezifischen Unterschiede der verschiedenen Veranstaltungsformen von Rundfunk und Internet ebenso hinweg wie über deren verschiedene rechtliche Ausgestaltung durch eigene gesetzliche Organe und deren Zuständigkeiten sowie ihrer sie übergreifenden Arbeitsgemeinschaft, die die nationale Ebene insoweit ersetzt. Daher erstaunt es nicht, wenn der erste Beitrag vorsichtig formuliert, sich also nicht festlegt. Beklagt findet man allerdings die Auswirkungen des Föderalismus für die europäische Integration auf dem hier einschlägigen Feld.

Der zweite Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass Selbstregulierung der bessere Weg für etwaige gefährliche Aktivitäten im Internet ist als eine imperative Kontrolle. Schon praktische Gründe machen Letztere unmöglich, obwohl auch eine Selbstregulierung nicht ohne staatliche Unterstützung erfolgreich sein kann. Zwar stößt die Regulierungsmacht souveräner Staaten hier auf eine ihrer Grenzen, dennoch erlaubt diese Machtstellung manchmal, punktuell oder abschnittsweise Probleme zu lösen. Dennoch müssen Sanktionen möglich sein und auch eine Selbstkontrolle kann nicht gänzlich ohne die traditionellen Anforderungen an die Rechtmäßigkeit von Eingriffen, die für den staatlichen Zugriff gelten, auskommen. Sonst wäre der Willkür Tür und Tor geöffnet. Der internationale Aspekt, der dem Charakter des Internets entspricht, hat jedenfalls zur Gründung der ICRA geführt – eine Abkürzung, die leider in keinem der drei vorangestellten Abkürzungsverzeichnisse aufgeschlüsselt wird, dann

aber doch in der Literaturliste des Internetbeitrags mit einem Verweis auf die einschlägige Homepage ausgeschrieben zu finden ist. Es handelt sich um die Internet Control Rating Association, eine weltweite internationale Vereinigung, die auch einen deutschen Widerpart in der ICRA-Deutschland besitzt, an der etwa auch die Bertelsmann-Stiftung und t-online beteiligt sind. Auf nationaler Ebene findet sich in Deutschland zudem ein – wenn man so sagen darf – rechtsstaatlich ausgeklügeltes System der Selbstregulierung und Selbstkontrolle, insbesondere im Bereich des Jugendmedienschutzes, wie er in den letzten Jahren staatsvertraglich konzipiert, gesetzlich umgesetzt und in der Praxis entfaltet worden ist. Dieses findet man in groben Zügen dargestellt. Das System wird allerdings unterlaufen, solange eine strenge, international effektive Regulierung fehlt. Denn jeder ausländische Server kann nationale oder regionale Maßnahmen durch das Vorhalten inkriminierter Inhalte karikieren. Außerdem kommt hinzu, dass die materiellen Maßstäbe dazu, was zu verbieten oder in milderer Weise nur eingeschränkt zugänglich zu machen sein soll, sehr weit auseinandergehen. Was manchen noch freie Rede ist, ist anderen religiöse oder politische Blasphemie oder gar Pornografie. Die Zensur im Wege einer Selbstkontrolle erscheint hier keineswegs allen besser als direkte staatliche Zensur. Die Internetzugangssperren autoritärer, totalitärer oder auf andere Weise diktatorischer Staaten gehen keinen vertretbaren Weg, stehen sie doch unter einer freien Verfassung nicht zur Verfügung, betreffen nicht zufällig in aller Regel Informations- und Meinungsfreiheit in nachhaltiger und unzweifelhaft verfassungswidriger Weise und es steht ihnen gewiss keine zukunftsweisende Perspektive zur Seite. So kommt dieser Beitrag zu einem sehr zwiespältigen Ergebnis und macht jedenfalls den Stand der Dinge und die beschränkten Möglichkeiten freier Rechtsordnungen wie deren Gesellschaften sehr deutlich, die im Grunde nur durch eine freie und öffentliche Diskussion zu einem Konsens darüber kommen können, was noch hinzunehmen und was unerträglich ist. Die Selbstkontrolle darf hier also keinesfalls – auch nicht durch Organe einer regulierten Selbstregulierung – vermachtet werden. Eingehend zeigt der Beitrag auch, dass die Nut-

zer selbst durch den Einsatz entsprechender Filterprogramme sicherstellen können, von bestimmten belästigenden Webseiten und ihren Angeboten verschont zu werden. Das setzt allerdings voraus, dass man dieses Interesse hat und es verfolgt, also nicht eine gegenläufige Neugier oder ein fehlgeleitetes, zumindest wenig verständliches, vielleicht sogar perverses Informationsinteresse in die gerade entgegengesetzte Richtung verfolgt und sozusagen am Markt der Perversionen, Irreführungen, Gewaltdarstellungen und Verirrungen oder noch jenseits all dessen liegenden Irrsinns teilnimmt.

Der dritte Beitrag befasst sich wiederum vor allem mit nationalem und nun mit Rundfunkverfassungsrecht, um die Mechanismen der Staatsaufsicht auf diesem Gebiet zu entfalten. Es wird gezeigt, wie sich hier die staatliche Aufsicht auf die Rechtsaufsicht zu beschränken hat. Dabei führt dieser Beitrag die einzelnen Regelungen der verschiedenen Rundfunkgesetze in Einzelheiten vor, unterschieden auch nach Aufsichtsmaßstäben und Aufsichtsgegenständen. Auch die Aufsichtsmittel, die hier um die Ersatzvornahme verkürzt sein müssen, findet man, ohne dass diese Verkürzung erwähnt wird. Dargestellt sind aber im Vergleich die unterschiedlichen Mittel und Rechte der Information über Gebaren und Programm der betreffenden Anstalt sowie dementsprechend auch die Befugnisse zu Sanktionen – vom Hinweis bis zur Anweisung sowie an letzter Stelle eben nicht die Ersatzvornahme, sondern Antrag oder Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht. Von Zeit zu Zeit sind aktualisierte Zusammenstellungen und Vergleiche dieser Art sehr nützlich. Die Fachaufsicht liegt hingegen bei den Gremien, die den Intendanten als letztlich verantwortlichen Träger der Programmautonomie wie der administrativen Selbstständigkeit, die Ersterer dient, zur Rechenschaft ziehen können. Dabei besitzen sie zugleich vorgreiflich erhebliche, letztlich aber immer programmbezogene Mitwirkungsrechte, die – als Gremienvorbehalte ausgestaltet – die Befugnisse des Intendanten auf bloße Vorschlagsrechte beschränken oder aber unter spezifische Kautelen der Billigung stellen können. Das setzt, um einer autonomen Selbstkontrolle genügen zu können, in erheblichem Maße Staats- und Politikferne – Letzteres im Sinne einer parteipolitischen

Präsenz – voraus. Erreicht werden soll sie durch Beschränkungen der Sitze für Vertreter des Staates und der Parteien, begleitet von der näheren Bestimmung, welche gesellschaftlichen Kräfte in welcher Weise repräsentiert sein sollen. So soll die Fachaufsicht als gesellschaftlich-autonome Programmkontrolle kompensiert werden, die um der Ermöglichung einer freien öffentlichen und persönlichen Meinungsbildung willen nötig ist, wie sie verfassungsrechtlich unverzichtbar geboten ist. All das gilt unabhängig davon, dass heute aus der Perspektive der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem Hebel der Höhe der Gebührenbelastung, insbesondere aus Sachsen, eine „Arbeitsgemeinschaft“ die Ausdünnung des Programms und damit eine fremdbestimmte Veränderung der Programmstruktur und mithin das Ende der Programmautonomie der Rundfunkanstalten betreibt. All die zuvor dargestellten Einzelheiten führen zur Bestätigung der bisher herrschenden Auffassung von der Reduktion der rechtlichen Kontrolle der Rundfunkanstalten auf die klassische Rechtsaufsicht. Auch diese Darstellung ist übersichtlich gehalten, wertet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Punkt für Punkt und anreichert durch entsprechende Nachweise aus und ist gut lesbar. Insgesamt ist das Bändchen von Interesse: Besser wäre aber gewesen, etwa ein Vorwort voranzustellen, das den Charakter der Unternehmung dieser Publikation, ihre Vorgeschichte und ihre Zielsetzungen umschrieben hätte. Ebenso könnte man an eine auswertende Zusammenfassung am Ende aus der Hand der Herausgeberin denken. So treten die Blätter dieser Publikation kaum hervor, zumal im immer dichter werdenden Gehölz der medienrechtlichen Reihen und Einzelveröffentlichungen, haben sich doch viele Fakultäten der in ihrer Zusammenfassung noch jungen Gebiete des Medienrechts in Gestalt eines Schwerpunktes des juristischen Studiums angenommen und die Lehre dahin ausgerichtet. Und dies gelang, wenn das Lehrpersonal wirklich daran interessiert war. Es ermöglicht auch einen entsprechenden Lehrexport in die Kommunikationswissenschaften und die Ökonomie sowie die Soziologie und politische Wissenschaft. Umso zielführender sollten aber gerade die kleineren Veröffentlichungen ausgerichtet sein, um

diese Interessenten zu erreichen. Daran fehlt es – abgesehen von der schon beklagten wissenschaftlichen Anonymität ihrer Autoren – dieser an sich sehr handlichen und doch auch ansprechenden, aber nicht gerade liebevoll eingekleideten Veröffentlichung.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig