

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-

funks einen liberalen Ordnungsrahmen zu schaffen, mündeten, nach dem Zwischen spiel des Bildschirmtextstaatsvertrags, in den Mediendienstestaatsvertrag der Länder von 1997 und in das Teledienstegesetz des Bundes aus dem gleichen Jahr. Beide Regelungswerke folgen den gleichen Prinzipien und sind vergleichbar aufgebaut; dass die Materie in unterschiedlichen Normierungen geregelt wurde, ist Ergebnis einer pragmatischen Lösung der insbesondere für Teilbereiche der Mediendienste keineswegs zweifelsfreien Kompetenzfrage. Die Regelung der Mediendienste wurde den Ländern zugestanden, doch einigten sich Bund und Länder auf ein insgesamt abgestimmtes und einheitlich strukturiertes Regelungswerk. Damit wurde, wie die *Verf.* des hier anzuzeigenden Werks in ihrem Vorwort bemerken, ein Rechtsrahmen für Unternehmen geschaffen, welche die gesamte Bandbreite der elektronischen Medien nutzen. Dass die Gesetzgebung der Entwicklung der elektronischen Medien oft nur verzögert folgen kann, ist angesichts der Dynamik der Materie nicht weiter überraschend und zeigt sich derzeit wieder an der bestehenden Unsicherheit über die Einordnung des Internetradios.

II.

Gilt dies schon für die Gesetzgebung, so gilt dies erst recht für die der Gesetzgebung folgenden kommentierenden Bemühungen der Rechtswissenschaft. Umso anerkannter ist es, dass die Kölner Rechtsanwälte *Beucher, Leyendecker* und *von Rosenberg* in nur geringem zeitlichem Abstand zum In-Kraft-Treten des Mediendienstestaatsvertrags und des Teledienstegesetzes zum 1. August 1997 sowie des 3. Rundfunkänderungsstaatsvertrags zum 1. Januar 1997 eine insgesamt fundierte, das Teledienstedatenschutzgesetz einbeziehende Kommentierung des so geschaffenen rechtlichen Ordnungsrahmens für die elektronischen Medien vorlegen. Dass mittlerweile bereits der 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vorliegt, tut der Aktualität des Werks nur geringen Abbruch. Es richtet sich nach der Aussage der *Autoren* vornehmlich an die Praxis und soll vor allem die praktischen Rechtsfragen eines Unternehmens der Medienbranche beantworten, ohne hierbei die wissenschaftlichen Grundlagen zu vernachlässigen. Die Praxis ist vor allem an ei-

nem verlässlichen und systematisch klaren Nachweis der einschlägigen Rechtsprechung interessiert. Diesem Bedürfnis kommt die Kommentierung durchweg nach, die wesentlichen Entscheidungen werden nachgewiesen und in ihren wesentlichen Aussagen zutreffend charakterisiert. Auch wird der Meinungsstand in der Literatur zu den durch die kommentierten Vorschriften aufgeworfenen Rechtsfragen überwiegend in der gebotenen Kürze korrekt nachgewiesen, wenn gleich die Schriftumsauswahl nicht frei von Zufälligkeiten erscheint. Eigene Stellungnahmen zu kontrovers diskutierten Problemen werden eher zurückhaltend, meist aber doch durchaus fundiert umrissen.

III.

Den größten Anteil des Werks nimmt die Kommentierung des Rundfunkstaatsvertrags ein.

1. Dabei versucht die Kommentierung der Präambel einen gedrängten Überblick über die verfassungsrechtlichen und auch gemeinschaftsrechtlichen Grundfragen der dualen Rundfunkordnung zu geben, der notwendig kursorisch bleiben muss. Die Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlichen Rundfunk wird immerhin vorsichtig in Frage gestellt, unter Hinweis auf das institutionstypische Selbstbehauptungs- und Ausweitungsinteresse auch öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, das sich gegenüber ihrem Funktionsauftrag verselbständigen kann (vgl. BVerfGE 87, 181/202). Der Hinweis auf die Ausweitung des Programmangebots der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die von den Gerichten bislang akzeptiert worden ist, bleibt allerdings doch recht dürftig; auch das Problem eines Ausgreifens öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Bereiche der neuen Medien wie z. B. Onlinedienste hätte hier thematisiert werden müssen (Rdnr. 14 zur Präambel). Auch die Bedeutung des Gebots faktischer Zulässigkeit privaten Rundfunks wird allenfalls angedeutet (Rdnr. 21). Reichlich oberflächlich, selbst im Rahmen einer nur kurzen verfassungsrechtlichen Einführung, bleiben die Bemerkungen zur mittelbaren Drittwirkung der Rundfunkfreiheit (Rdnr. 19 zur Präambel) und zur Grundrechtsträgerschaft der Landesmedienanstalten (Rdnr. 20), wobei an dieser Stelle undif-

ferenziert behauptet wird, auch diese seien Träger des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 2 Satz 1, was dann allerdings in der Kommentierung zu § 20 zutreffend differenziert wird. Wenig aussagekräftig schließlich bleibt der kurze Abschnitt zur europäischen Rechtsordnung (Rdnrn. 23f.). Die verfassungsrechtlichen Ausführungen werden ergänzt durch eine kurze Kommentierung der einschlägigen Kompetenznormen des Grundgesetzes bei § 1 Rundfunkstaatsvertrag, die freilich die Heranziehung der einschlägigen Kommentierungen zum Grundgesetz nicht ersetzen kann. Hierzu, wie auch in der Erörterung der EG-Kompetenzen (Rdnrn. 10ff. zu § 1 Rundfunkstaatsvertrag) beschränkt sich die Kommentierung auf eine aktuelle Fragestellungen nur bedingt erfassende Bestandsaufnahme. Auch kritische Anmerkungen der *Verfasser*, wie etwa die an sich durchaus berechtigten Einwände gegen die in Rundfunkstaatsvertrag, Mediendienstestaatsvertrag und Teledienstegesetz im Wege politischen Kompromisses gefundene Abgrenzung zwischen den einzelnen Angeboten und gegen die Einbeziehung von Abrufdiensten in die Mediendienste (Rdnr. 8 zu § 2 Rundfunkstaatsvertrag) bleiben kursorisch; dass etwa die Untersuchungen von *Bullinger* zu dieser Thematik nicht erwähnt werden, muss als Manko gewertet werden. Zum Recht auf Kurzberichterstattung wird im Wesentlichen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wiedergegeben (Rdnrn. 5ff. zu § 5 Rundfunkstaatsvertrag).

2. Von zentralem Interesse für die Praxis sind die Regelungen des Rundfunkstaatsvertrags über unzulässige bzw. jugendgefährdende Sendungen. Hier gibt die Kommentierung brauchbare Handhabungen für die einzelnen Unzulässigkeitstatbestände des § 3 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag, unter gut nachvollziehbarer Eingrenzung etwa des Pornographiebegriffs oder der Anforderungen des Menschenwürdesatzes (Rdnrn. 36ff. bzw. 15ff. zu § 3 Rundfunkstaatsvertrag). Im Zusammenhang des § 21 Rundfunkstaatsvertrag, in dem Programmgrundsätze für privaten Rundfunk festgelegt sind, wird das Problem der Talkshows zumindest gestreift, wenn auch nicht ausgeschöpft. Hier hätte zumindest die für derartige Sendungen zentrale Fragestellung angesprochen werden

müssen, inwieweit dieses fundamentale Grundrecht zur Disposition seines Trägers steht, eine Fragestellung, deren Aktualität der Streit um *Big Brother* nachdrücklich belegt. Sehr eingehend befasst sich die Kommentierung mit der für die Praxis wichtigen Frage möglicher Vorsorgemaßnahmen bei Ausstrahlung von Sendungen mit jugendbeeinträchtigenden Wirkungen (Rdnrn. 64f. zu § 3 Rundfunkstaatsvertrag) und mit der Bedeutung der FSF und ihren gutachtlichen Äußerungen, wobei etwa die Kritik von *Rossen* an diesem Modell der Selbststeuerung im Rundfunk mit überzeugender Argumentation zurückgewiesen wird (Rdnr. 92 zu § 3 Rundfunkstaatsvertrag).

3. Zu den besonders gelungenen und für die Praxis wertvollen Passagen des Werks zählen die Kommentierungen zu den Werbebestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags in §§ 7f., 14ff. und 43ff. Der Begriff der Schleichwerbung etwa wird in der gebotenen Differenzierung dargelegt, das Problem der virtuellen Werbung, wie sie nunmehr der 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrag in bestimmten Fällen für zulässig erklärt, bereits gesehen. Ob das Verbot für Nachrichtensprecher, in der Fernsehwerbung aufzutreten, tatsächlich einer so weitgehend verfassungskonform-restriktiven Auslegung bedarf, wie die *Verfasser* meinen, mag dahingestellt bleiben. Immerhin geht es hier nicht nur um den wettbewerblichen Aspekt der Ausnutzung einer Vertrauensstellung, sondern auch um die Glaubwürdigkeit des Mediums selbst, die umso mehr in Frage gestellt wird, als dessen Vertreter als „käuflich“ erscheinen. Zum Sponsoring hätte man sich deutlichere Hinweise zur Abgrenzung zulässiger Sponsorhinweise von unzulässiger Werbung und zu Umgehungsversuchen gewünscht.

4. Die Kommentierung des 2. Abschnitts des Rundfunkstaatsvertrags, der die Vorschriften für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk enthält, ist insgesamt ausgewogen, etwa in der Frage der Vereinbarkeit der Gebührenfinanzierung mit dem EU-Beihilferecht (Rdnr. 5ff. zu § 12) oder auch in der Frage des Umfangs funktionsgerechter Finanzausstattung, der Reichweite zulässiger Randnutzungen (zu letzteren Rdnrn. 16ff. zu § 12). Die Kritik an der 20-Uhr-Grenze für Werbung im öf-

fentlich-rechtlichen Rundfunk wird mit zutreffender Argumentation zurückgewiesen (Rdnr. 7 zu § 15). Zu öffentlich-rechtlichen Spartenkanälen stellen die Verfasser sich mit guten Argumenten auf den Standpunkt, dass diese nicht Bestandteil der Grundversorgung sind (Rdnrn. 6f. zu § 19).

5. Insgesamt sorgfältig erläutert werden die die Medienunternehmer naturgemäß vorrangig interessierenden Vorschriften des Rundfunkstaatsvertrags für privaten Rundfunk in seinem 3. Abschnitt. Durchweg werden zu den einzelnen Bestimmungen des Rundfunkstaatsvertrags die jeweils ergänzenden Regelungen in den Privatrundfunk- und Mediengesetzen der Länder herangezogen. Grundsätzliche Problemkreise wie die der Vermutung vorherrschender Meinungsmacht nach dem Zuschauermarktanteil, der Zurechnung von Programmen oder der Stellung der Landesmedienanstalten werden fundiert und verständlich dargestellt. Auf Rechtsschutzfragen, wie etwa die des drittschützenden Charakters des § 29 Rundfunkstaatsvertrag (s. Rdnr. 10 zu § 29) oder der wechselseitigen Klagebefugnis von Landesmedienanstalten (Rdnrn. 42ff. zu § 20 Rundfunkstaatsvertrag) wird ebenso eingegangen, wie etwa auf die sich privaten Veranstaltern immer wieder stellende Frage nach einem Zurückweisungsrecht gegenüber Wahlwerbespots politischer Parteien (Rdnrn. 23f. zu § 42 Rundfunkstaatsvertrag). Die Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 49 Rundfunkstaatsvertrag werden informativ erläutert. Das Problem der Differenzierung zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Veranstaltern bei § 49 Rundfunkstaatsvertrag wird gesehen (s. dort Rdnr. 4). Der Annahme eines Gleichheitsverstoßes möchte ich in der Sache beitreten (s. dazu *Degenhart*, ZUM 1997, 153ff., s. a. *tv diskurs*, Ausgabe 2 [August 1997], S. 96f.); dass sich ein privater Rundfunkveranstalter unter Berufung auf die Verletzung des Gleichheitssatzes gegen einen Bußgeldbescheid nach § 49 wenden kann, erscheint allerdings nicht gesichert und wird auch kaum tragfähig begründet. Insgesamt wird zum Rundfunkstaatsvertrag eine solide und konzentrierte Kommentierung vorgelegt, die auch nach dessen Neufassung durch den 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrag ihre Gültigkeit behält.

IV.

Weitgehend Neuland zu betreten hatten die *Verfasser* bei der Kommentierung des Mediendienstestaatsvertrags und des Teledienstegesetzes.

1. Die Dynamik der Entwicklung gerade in diesem Bereich bringt es notwendig mit sich, dass nicht alle derzeit aktuellen Fragestellungen in der Kommentierung bereits angesprochen werden konnten. Dies betrifft etwa Internetradio oder BusinessTV. Immerhin werden über die Erläuterung der Beispiele des § 2 Abs. 2 Mediendienstestaatsvertrag einige grundsätzliche Abgrenzungskriterien aufgezeigt (Rdnrn. 1 f. zu § 2 Mediendienstestaatsvertrag). Zu § 5 Mediendienstestaatsvertrag wird die kompetenzielle Problematik eingehend und meines Erachtens durchaus plausibel behandelt. Ausführlich erläutert wird das Recht der Gegendarstellung bei Mediendiensten, § 10 Mediendienstestaatsvertrag, ebenso der Datenschutz bei Mediendiensten; datenschutzrechtliche Bestimmungen wurden von *Norbert Nolte* kommentiert.

2. Der Schwerpunkt der Kommentierung des TDG liegt bei der in der Tat erhebliche Anwendungsprobleme aufwerfenden Regelung der Verantwortlichkeit für Diensteanbieter nach § 5. Die abgestufte Regelung der Verantwortlichkeit hiernach wird in insgesamt nachvollziehbarer Weise entwickelt. Eingehend setzen sich die *Verfasser* hier etwa mit der umstrittenen Frage der Verantwortlichkeit für Hyperlinks auseinander und sprechen sich überzeugend für eine differenzierende Lösung je nach Qualität der Hyperlinks aus (Rdnr. 31 f. zu § 5 TDG). Dass auch das Problem der Verantwortlichkeit im internationalen Zusammenhang angesprochen wird, ist positiv hervorzuheben.

V.

Eine kurze Kommentierung des Teledienstedatenschutzgesetzes sowie verschiedene Anlagen runden das Werk ab. Abgedruckt sind insbesondere die Fernsehrichtlinie der EG mit den Erwägungsgründen, die gemeinsamen Richtlinien der Landesmedienanstalten für die Werbung und über Drittsendezeiten sowie die Jugendschutzrichtlinien.

Mit der Kommentierung des Rundfunkstaatsvertrags, des Mediendienstestaatsvertrags und des Teledienstegesetzes durch *Beucher*, *Leyendecker* und *von Rosenberg* liegt erstmals eine zusammenfassende und in den einzelnen Teilmaterien aufeinander abgestimmte Darstellung des Rechts der elektronischen Medien in einem einheitlichen Erläuterungswerk vor. Die einzelnen Kommentierungen sind durchweg systematisch klar aufgebaut, inhaltlich fundiert und verlässlich, geben brauchbare Anhaltspunkte auch für die Erfassung noch offener oder neuer Fragestellungen. Ersichtlich aus wissenschaftlich fundierter Praxis resultierend, belegen sie, dass sich Praxisorientierung und wissenschaftliche Vertiefung nicht auszuschließen brauchen. Dass die *Verfasser* den 4. Rundfunkänderungsstaatsvertrag, wie sie im Vorwort andeuten, in einem Nachtrag behandeln, wäre wünschenswert. Unabhängig davon ist der Kommentar uneingeschränkt zu empfehlen.

Prof. Dr. Christoph Degenhart, Leipzig