



Jörn Witt:
Internet-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Berlin 2007: Verlag Duncker & Humblot. 349 Seiten, 68,00 Euro

Buchbesprechungen

Internet-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Die Rostocker Dissertation, gefertigt bei *Hu-bertus Gersdorf* – dem Inhaber des dortigen Lehrstuhls für Kommunikationsrecht, der aus Mitteln der Gerd-Bucerus-Stiftung finanziert wird –, befasst sich mit einem während ihrer Entstehung recht umstrittenen Thema: wurden doch in dieser Zeit, wie einer der Kontrahenten, nämlich *Udo Reiter* – Intendant des Mitteldeutschen Rundfunks –, es genannt hat, die Claims zwischen interessierten Unternehmen vor allem der Presse und den Rundfunkanstalten abgesteckt. Der *Autor*, zeitweilig auch wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kommunikationsrecht, kommt auf den ersten Blick zu einem für die Rundfunkanstalten erfreulichen Ergebnis: Das Internet muss ihnen prinzipiell in den Grenzen ihres Auftrags offen stehen. Dies scheint prima facie abzuweichen von der Position, die jüngst des *Autors* Lehrer eingenommen hat, der im Wege eines Rechtsgutachtens im Auftrag der Stiftervereinigung der Presse tätig geworden ist und feststellt, dass digitale Textdienste der Rundfunkanstalten ein Fremdkörper innerhalb der Institutsgarantie „Freie Presse“ sind. Dieses Ergebnis leitet er u. a. aus einer grundgesetzlich gewährleisteten „Kommunikationsverfassung“ ab; eine Verfassung, die es – nebenbei bemerkt – ebenso wenig gibt wie andere Subverfassungen der Verfassung, also etwa eine Kultur-, Arbeits-, Sozial-, Religions- oder Finanz- und Wirtschaftsverfassung. Es gibt vielmehr eine Verfassung – nämlich das Grundgesetz – und diese ist dank ihrer Offenheit hinreichend beweglich, um Wandlungen der Verhältnisse unter Wahrung etwa der Grundrechte des Einzelnen ebenso wie ihrer Strukturprinzipien in angemessener Weise entsprechen zu können, ohne diese also aufzugeben. Erstarrungen gegenwärtiger Gegebenheiten in einer „Subverfassung“ können so vermieden und darauf fußende Besitzstandspolitiken zurückgewiesen werden. Das gilt auch, soweit etwa die freie Berichterstattung durch Rundfunk ein Modell dualer Ordnung des Rundfunks ausgelöst hat, da dieses Modell unverändert auf der Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung basiert, die diese Bericht-

erstattung im Sinne einer dienenden Freiheit ermöglicht. Solche Subverfassungen im Sinne subkonstitutioneller Verfassungen (*Herbert Krüger*) oder solcher Ordnungen sind daher kritisch zu betrachten; zu leicht ver-selbstständigend sie sich zum eigenständigen Prüfungsmaßstab, unabhängig vom Grundgesetz, das diese Maßstäbe allein enthält.

Bereits vor mehr als zwölf Jahren begann die Aktivität der Rundfunkanstalten, Neue Medien für ihre Angebote zu nutzen. Seither gibt es eine Diskussion um die Zulässigkeit dieser Nutzung, die in der Debatte um die Neufassung des Rundfunkstaatsvertrags im Jahre 2008 gipfelte. Klassisch rankt sich diese Auseinandersetzung um die technischen Möglichkeiten, die gesetzlichen, insbesondere staatsvertraglichen Bestimmungen und das einschlägige Verfassungsrecht, welches den sogenannten Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks prägt, sowie um die europarechtlichen Grenzen dieser Aktivitäten, insbesondere unter Aspekten des Beihilferegimes des Europarechts, das hier der Durchsetzung eines freien Marktes der Dienstleistungen dienen soll. Diese europarechtliche Grenzziehung ist allerdings mit dem sogenannten Brüsseler Kompromiss vom April 2007 zur Einstellung des Vorverfahrens einer Prüfung wegen Verstoßes gegen das Beihilferegime durch die Gebührenfinanzierung überholt. Indes ist dieses Feld wieder offen, wenn man erneut behauptet, es komme hier zu unzulässigen Querfinanzierungen oder versteckten Kompensationen aus dem Gebührenaufkommen. So ist es also wieder möglich, eine neue Runde dieses Spiels einzuläuten.

Was den einen eine elektronische Zeitung der Rundfunkanstalten ist, das ist den anderen ein von der Presse betriebenes Fernsehprogramm im Internet. In diesem Sinne geht es tatsächlich um Definitionsmacht und Domänen der jeweils eigenen Wahrnehmung und vor allem der eigenen Darstellung. Entschieden wird der Streit zunächst von der Politik, die in diesem Falle allerdings für die Interessen der Presseunternehmen ein offeneres Ohr hat, da sie in Wahlkämpfen insbesondere auch von der jeweils örtlichen Presse abhängig ist. Dabei wird leicht übersehen, dass die bisher nur von aus kommerzieller Sicht kläglichen 4% der einschaltenden Rezipienten frequentierten Internetauftritte der Rundfunkanstalten mit keinerlei Werbung

verbunden sind. Das hat zur Folge, dass sie auf dem Markt, an welchem diejenigen teilhaben wollen, welche die Werbemöglichkeiten nutzen, überhaupt nicht konkurrieren. Betrachtet man diesen Aspekt näher, so gewinnt man eher den Eindruck, dass im Internet ein Oligopol werbewilliger Pressemagnaten oder Presseverbände beabsichtigt ist. Dabei erscheint dieses Unternehmen wie ein Versuch, für und auf einem neuen Marktsegment Schutzzonen für einen Teil der Unternehmen zu errichten, die den Schwund im Anzeigengeschäft der Printmedien ausgleichen sollen. Das wäre aber eine Art von Protektionismus, der mit Markt sehr wenig zu tun hat und im Übrigen den Ursachen des Wandels im Anzeigengeschäft nicht auf den Grund geht.

Da die Politik indes aus genannten Gründen nicht hellhörig ist oder sein will, mag es durchaus erneut dazu kommen, dass ein Streit vor dem Bundesverfassungsgericht um Teile oder die Handhabung des Rundfunkstaatsvertrags zu führen ist. Dabei kommen dann noch stärker als bisher die europarechtlichen Perspektiven ins Spiel, durch die auch die Einführung angeblich unabhängiger und vor allem im Verhältnis zur Struktur der Rundfunkanstalten externer Sachverständiger zur Bewertung des elektronischen Angebots in den Blick kommt – eine Regelung, die die autonome Struktur dieser Anstalten gefährdet und damit dem, was die Staatsfreiheit des Rundfunks in Deutschland gesichert hat, den Anfang vom Ende bereiten könnte. Solche Sachverständige haben der Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) und auch der Doktorvater der vorliegenden Arbeit in den Thesen seines Gutachtens zur Internetpräsenz der Rundfunkanstalten gefordert. Diese externen Prüfer entstammen einem Kontext im europäischen Ausland, in dem die binnenplurale Struktur der Kontrollmechanismen durch die Gremien unserer Anstalten so nicht besteht, sodass dort eine solche Begutachtung – etwa in einem „public value test“ – schon als Verbesserung gegenüber den bisherigen Verhältnissen erscheint. Inzwischen ist staatsvertraglich diese Frage von den Ländern so gefasst, dass die Gremien der Anstalten zu ihrem Recht kommen; bei den auswärtigen Gutachtern ist es allerdings geblieben. Dem Testverfahren sollen auch die bisherigen Internetangebote der Anstalten unterworfen werden. Insgesamt ist dieser

Transfer von Gestaltungen aus anderen Rechtsordnungen ein gutes Beispiel, wie im kulturpolitischen Bereich eine europäische Einebnung der Maßstäbe und Strukturen wirken kann. Dabei ist die kulturpolitische Kompetenz der europäischen Ebene mit Blick auf Art. 151 des EG-Vertrags (EGV) in Wahrheit nicht zu begründen, zumal nachdem die Vielfaltskonvention der UNESCO in Kraft getreten ist und aufgrund der Zeichnung auch durch die Europäische Union nach deren Ratifikation gleichrangig zum Marktrecht geltendes Recht dieser Union ist. Auf diese Fragen geht die angezeigte Schrift indes leider überhaupt nicht ein, sodass sie ein falsches Bild malt, obwohl Art. 151 EGV damals schon so galt wie heute und die weitere Entwicklung im Jahre 2006 durchaus schon abzusehen war. Die Bedenken gegen eine externe Kontrolle – ihrer zerstörerischen Wirkung auf Staatsfreiheit und Autonomie der Rundfunkanstalten wegen – bestehen im Übrigen auch, wenn diese externe Kontrolle auf die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) oder die Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten übertragen würde; hier käme das Ende der föderalen Struktur des Rundfunks hinzu. Das könnte nicht im Interesse der Länder sein, auch nicht derer, die Mehrländeranstalten besitzen. Zu diesem letzten Punkt findet sich natürlich ebenfalls nichts in der vorliegenden Schrift; sie beschränkt sich auch insoweit auf nur materielle Fragen der Zulässigkeit der Internetpräsenz der Anstalten. Obwohl dies Ende 2006 schon intern diskutiert wurde, kann man das der Schrift indes nicht entgegenhalten; ebenso wenig wohl, dass sie auf den oben genannten Brüsseler Kompromiss in Fragen des ebenfalls Ende 2006 absehbaren Abbruchs der Vorermittlung eines dann ja nicht einmal eröffneten Verfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen unzulässiger Beihilfen in Gestalt der Rundfunkgebühr nicht mehr eingeht. Auch der Umfang der Internetpräsenz der Rundfunkanstalten ist inzwischen staatsvertraglich geregelt. Jüngste Untersuchungen zeigen im Übrigen, dass trotz des Internetangebots insgesamt auch der traditionelle Fernsehkonsum der Jugendlichen zunimmt, also Thesen fragwürdig bleiben, die dem Internetangebot eine beherrschende Bedeutung zuweisen.

Zugunsten des Nachwuchses in der Wissenschaft ist allerdings auch zu dieser Schrift zu erinnern: Entwickeln sich die Dinge so schnell, bleibt den Autoren nur, einen Schnitt zu machen und ihre Arbeiten dementsprechend auf den Markt zu bringen. Alles andere ist eine Frage späterer eigener Veröffentlichungen in Fachzeitschriften oder insoweit bescheidener Zurückhaltung angesichts des gutachtlichen Engagements etwa gerade des akademischen Förderers.

Sehr anschaulich und qualifiziert erörtert die Schrift allerdings alle Fragen, die sie im Mittelpunkt ihres Themas sieht. Sie ist sehr nützlich, will man den damit eröffneten Hintergrund des Streits um die heute – wie zur Entschärfung der Auseinandersetzung nochmals anzumerken ist – effektiv nur 4% der Rezipienten ausmachende Präsenz der Anstalten im Internet ausleuchten. Man sollte jedoch immer sorgsam darauf achten, welche Interessen eine Arbeit nach ihrer Vorgeschichte, Betreuung, Förderung und auch ihrer Verwendbarkeit wohl eher in den Vordergrund stellen wird.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig