

mantik sprachlicher Zeichen keiner Kulturprägung? Auch der ergänzende Hinweis, die Präsentation von Nachrichten werde nicht durch Bilder, sondern durch Worte dominiert, vermag keineswegs zu überzeugen.

Mein Fazit fällt dementsprechend ambivalent aus: Wer sich mit CNN beschäftigen möchte, wird die Studie in die eigene Arbeit einbeziehen. Wer sich einen Überblick über die vielfältigen Ansätze transnationaler und transkultureller Kommunikationsforschung verschaffen will, kann auf das Werk zurückgreifen. Wer nach neuen differenzierten und konsistenten Konzepten für die Beschreibung globaler Kommunikation sucht, wird Anregungen erhalten. Nicht mehr.

Martin Löffelholz

**Wolfgang Hoffmann-Riem**

### **Regulierung der dualen Rundfunkordnung Grundfragen**

Baden-Baden: Nomos 2000. – 374 S.

(Materialien zur interdisziplinären Medienforschung; 37)

ISBN 3-7890-6577-3

Das Rundfunkrecht gehört wie seit Jahrzehnten auch weiterhin zu den politisch und verfassungsrechtlich hochumstrittenen Gebieten. In diesen Auseinandersetzungen hat sich der Autor seit Jahrzehnten politisch und rechtlich engagiert – als Staatsrechtslehrer, als Leiter des Hans-Bredow-Instituts, als Gutachter und als politischer Bürger; drei Dutzend in diesem Band zitierte eigene Vorveröffentlichungen aus fast 30 Jahren verdeutlichen die Hartnäckigkeit und Nachhaltigkeit dieses Engagements, das sich oft auch an konkreten rundfunkpolitischen Konflikten entzündet hat. Demgegenüber zieht dieses Buch auf eine von konkreten Konflikten abgehobene, auf „Grundfragen“ zielende Zwischenbilanz der geltenden Rundfunkverfassung. Es geht um den Versuch einer gegenüber früheren „Lagern“ und Kontroversen (und damit auch sich selbst) distanzierte (vgl. z. B. S. 27, 89 138) „Vergewisserung“ des Diskussionsstandes und der „Zukunftstauglichkeit“ der Rundfunkordnung (S. 16); der Autor betreibt insofern wissenschaftliche Vorratspolitik im Blick auf denkbare rundfunkpolitische Konflikte der Zukunft und argumentiert in einer nur wenigen Autoren verfügbaren

multidisziplinären Mischung, die ständig die verfassungs- und rundfunkrechtlichen, die politischen, wirtschaftlichen, soziologischen und psychologischen Argumentationsebenen einander zuzuordnen sucht. Eine 20-seitige Zusammenfassung (S. 315–334) und ein Stichwortregister (S. 369–374) verhelfen dem Buch auch formal zu einer vermutlich materiell diskussionsbestimmenden Kraft, die über die Zeit hinaus reichen könnte, in der der Autor für die hier angesprochenen Probleme der zuständige Berichterstatte des Bundesverfassungsgerichts sein wird.

Der Inhalt widmet sich im I. Teil (S. 21–86, Mitautor: M. Eifert) der Herausbildung der dualen Rundfunkordnung mit ihrem Nebeneinander von kommerziellem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk als Folge des Privatisierungsdrucks aufgrund neuer technischer Möglichkeiten und ihrer schrittweisen Akzeptanz durch Politik und Verfassungsjudikatur. Auch wenn dieser Entwicklung keine systematisch entwickelte Ordnungspolitik zugrundelegen habe (S. 24), so lassen sich ihr doch „Konstruktionsbausteine“ einer konzeptionellen Ordnung entnehmen (S. 32 ff.), die vor allem in der „strukturellen Diversifikation“ i. S. eines umfassenden publizistischen Wettbewerbs zweier grundverschiedener Organisationstypen mit je eigenen Stärken und Schwächen gesehen werden (S. 34 f., aufgenommen z. B. S. 67 ff., 171 ff., 292 ff., für die zukünftige Informationsordnung prospektiv S. 306 ff.). Beide sind gleichwohl vielfältig miteinander verknüpft (S. 41 ff.) und können sich wechselseitig kompensieren (S. 68 f.): Publizistisch können z.B. an die Vielfaltsanforderungen der kommerziellen Rundfunkanbieter wegen der Existenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Abstriche zugelassen werden (S. 33, 67, 215 ff.); ökonomisch stehen sie im Bereich der Werbefinanzierung in asymmetrischer Konkurrenz (S. 25 f., 60 ff.); auch wird z. B. das Wettbewerbsrecht auch gegen das öffentlich-rechtliche Landesmedienrecht aktiviert (S. 47 ff., 171 ff.). Die Europäisierung der Rundfunkordnung und der Übergang zur Multimediaordnung mit ihren Konvergenzperspektiven stellen diese duale Rundfunkordnung vor neue Herausforderungen (S. 74 ff., 80 ff.), die unverändert eine Rundfunkregulierung gebieten.

Teil II (S. 87–150) widmet sich den Zielen und Anlässen einer solchen Rundfunkregulierung, die nach Überwindung der Frequenzknappheit

(S. 89 ff.) einer rundfunkspezifischen Neuakzentuierung bedarf: Maßgebliche Rechtfertigungsgründe bleiben insoweit unverändert: die Sicherung der Vielfalt an Meinungen, Programmen, Anbietern u. a. gegenüber dem Machtpotenzial des Rundfunks (S. 92 ff., 98 ff., 102 ff., 304) und die kommunikative Chancengerechtigkeit für jeden Bürger (S. 100 ff.), einschließlich von dessen kommunikativer Kompetenz; sie werden durch ökonomische Entfaltungsinteressen eher gefährdet, wie sich theoretisch stringent einerseits aus den strukturellen Besonderheiten des Rundfunkmarktes ableiten lässt (S. 118 ff.), andererseits aus den Risiken beim Umbruch der Medienlandschaft (S. 124 ff.). Namentlich dem Ziel der „Zugangschancengerechtigkeit“ für die Kommunikatoren und Nutzer wird als „neue soziale Frage“ wachsende Bedeutung beigemessen (S. 136 ff.).

Teil III (S. 181–178) gilt „Grundfragen der Regulierung“ und nimmt Bezug auf die allgemeine Steuerungsdiskussion und die Leistungsfähigkeit von Recht und erörtert vor diesem Hintergrund, namentlich der Leitvorstellung einer „hoheitlich regulierten Selbstregulierung“ (S. 154 ff., 320 f.), die Grenzen und Möglichkeiten einer erfolgreichen Medienaufsicht (S. 161 ff., s. schon S. 51 ff.), die weltweit eher durch Aufsichtsversagen gekennzeichnet sei (S. 163). Nur eine ganzheitliche Berücksichtigung aller Teilrechtsordnungen (und nicht etwa nur des Wettbewerbsrechts) kann zu einer effektiven Regulierung durch Rahmen- und Strukturvorgaben führen (S. 168 ff., 323 f.).

Diese allgemeinen Vorüberlegungen werden in Teil IV (S. 179–256) anhand ausgewählter aktueller Vorschläge zur „Umsteuerung“ und Überprüfung der Funktionstauglichkeit des geltenden Rechts konkretisiert. Der Autor plädiert – einmal – politisch im Namen der Staatsfreiheit, der publizistischen Wettbewerbsfähigkeit und der Integrations- und Komplementaritätsfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in sorgfältiger Anti-Kritik einschlägiger Vorschläge gegen Begrenzungen des Programmauftrags oder der Anzahl oder Arten der Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (S. 185 ff., 201 ff., 206 ff., 215 ff., zsfssd. S. 325 f.) und hält auch eine bestimmtere Fassung des gesetzlichen Programmauftrags für entbehrlich (S. 191), weil es verfassungsrechtlich keine Schutzzone privaten Rundfunks vor publizistischem Wettbewerb durch öffentlich-rechtlichen Rundfunk gebe (S. 199 f.), auch

nicht auf dem Gebiet massenattraktiver Unterhaltung (S. 222 ff.). Er plädiert – ferner – für Entwicklungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch i. S. aller Möglichkeiten der Einbeziehung des Internet (S. 227 ff.), wobei der Rundfunkbegriff funktional auch auf bestimmte Online-Dienste erstreckt wird (S. 231 ff.) und letztlich auf die Entscheidung des Gesetzgebers abgestellt wird, ohne dass darin eine neue Qualität gesehen wird (S. 244). Weiterhin werden diskutiert: die Möglichkeit einer Neuregelung der Finanzierungsquellen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch Werbeverbote, durch Pay-TV oder durch Steuermittel (jeweils z. T. eingeschränkt bejahend: S. 246 ff.).

Teil V (S. 257–302) nimmt die Steuerungsproblematik erneut auf, differenziert nach der privatwirtschaftlichen und der öffentlich-rechtlichen Säule sowie ihrem Zusammenspiel. Für die privatwirtschaftliche Steuerungslogik gilt das Prinzip der Selbstregulierung, das durch Stichworte charakterisiert wird wie: Markt, Privatrecht, Privatautonomie, Eigenutz, Verdienen, Wirtschaftsfreiheiten, Unternehmensbezug, Marktbezug, wirtschaftlicher Wettbewerb, Selbsthilfe- und Selbstkontroll-einrichtungen der Medienwirtschaft (S. 259 ff.); die Rechtsaufsicht erfolgt durch prinzipiell hoheitlich agierende Landesmedienanstalten, die allerdings praktisch weithin auf die Regulierten einzugehen suchen. Im scharfen Kontrast dazu sind die maßgeblichen Ordnungsprinzipien der Selbstregulierung in der öffentlich-rechtlichen Säule: die „dienende“ Freiheit jenseits von privatnützigen Gewinninteressen (S. 274 f.) mit spezifischen (Selbstregulierungs-)Strukturen der organisationsinternen Selbstregulierung z. B. durch Rundfunk- und Verwaltungsräte, der Orientierung allein am publizistischen Wettbewerb u. a. durch ein Qualitätsmanagement i. S. einer Public-Service-Orientierung (S. 276 ff., 278 ff., 280 ff.) und der effizienzbezogenen selbstregulierenden Wirtschaftlichkeitskontrollen in Kompensation zum Verzicht auf eine Marktsteuerung (S. 285 ff.). Diese Elemente der Selbstregulierung werden durch solche der Außensteuerung ergänzt: Rechtsaufsicht, Rechnungshofkontrolle, Finanzbedarfsprüfung der KEF, Öffentlichkeit (S. 288 ff.). Typischerweise sind beide Säulen nicht durch gegenständliche Programmbegrenzungen einander zugeordnet (S. 295 ff.), stehen aber in einem wechselseitigen Ergänzungsver-

hältnis, dessen Berücksichtigung schonendere hoheitliche Interventionen erlaube (S. 296 f.), auch i. S. einer Auffangvorsorge (S. 299 ff.). – Ein kurzer abschließender Ausblick (*Teil VI*, S. 303–312) skizziert die bleibende Aktualität der skizzierten Prinzipien auch für die zukünftige ausdifferenzierte Medien- und Informationsordnung.

Für eine *kritische Analyse* springen einige charakteristische Eigenarten ins Auge:

(a) Obwohl es sich ihrer Intentionen nach nicht um eine spezifisch verfassungsrechtliche Studie handelt, spielt die *Rechtsprechung des BVerfG* für den Autor weiterhin eine *maßgebliche*, die Ausgangs- und Richtpunkte bestimmende *Rolle als „Korridor für medienpolitische Gestaltung“* (S. 19). Das gilt nicht nur im Blick auf den Status quo und seine Geschichte (z. B. S. 25, 32 ff., 65 f., 181), sondern auch bei der Suche nach neuen Lösungen bzw. Lösungsrichtungen (z. B. S. 112 ff., 128); eine Basis bleibt z. B. die Unterscheidung zwischen Schranken- und Ausgestaltungsregelungen (S. 95 ff., 106 ff., 114 ff., 131, 168 ff. pass.), ohne dass die Schwierigkeiten ihrer nicht immer willkürfreien Abgrenzung allein durch ihre unterschiedlichen Ziele (S. 98 ff.) allzu sehr vertieft würden.

(b) Dieser Rechtsprechung korrespondiert eine für diese Studie *fundamentale Zäsur*, die die Qualität der Rundfunkordnung konstituiert: die *Unterscheidung zwischen publizistischem und ökonomischem Wettbewerb* (z. B. S. 32 ff., 47 f., 172 ff., 278 ff., 293, 295, 309 f.). Insbesondere die Dynamik marktwirtschaftlicher Entwicklungen, z. B. betreffend den Werbemarkt (S. 45 ff.), die Ausdifferenzierung der Rundfunkveranstaltungen mit ihren Verwertungsketten bzw. „Wertschöpfungsnetzwerken“ (S. 70 ff., 81 f., 85 f., 110, 145 f.) oder die Konzentrationskontrolle (S. 52 ff.) aufgrund des ökonomischen Wettbewerbs mit seinen „Vermachtungsrisiken“ (z. B. S. 48, 52, 127 f., 145 ff., 304) stehen im Mittelpunkt der Studie. Ein leitender Gesichtspunkt ist die Abwehr von Gefahren eines unwiderruflichen Marktversagens durch „Regulierungsversagen“ (z. B. S. 53, 128 f.).

(c) Mit der ökonomischen Analyse eng verbunden ist die starke *methodische Orientierung an den tatsächlichen Verhältnissen*. Auf diese Weise wird einerseits immer wieder der neueste soziale Wandel reflektiert, z. B. die technischen Neuerungen im Mediensektor mit konfliktge-

nerierenden Folgen (z. B. S. 15, 26, 41 ff., 138 ff. betr. Zugangsprobleme, 227 f.) oder die ökonomischen Veränderungen in der Medienwirtschaft und ihrer Märkte (z. B. S. 18, 81 f., 124 ff.); andererseits wird durch empirisch-analytische Folgenanalysen in funktionaler Betrachtung die Richtigkeit juristischer Annahmen reflektiert (z. B. S. 112 ff., 208 ff., 225, 231, 250) bis hin zur Auflösung oder Verunklarung des Rundfunkbegriffs (s. näher S. 84 ff., 229 ff.).

(d) Durchgängig wird auch die *internationale Entwicklung* vergleichend in Bezug genommen (z. B. S. 89 f., 94 f., 132, 161 f.), jedenfalls wenn sie den eigenen Argumentationsgang stützt. Auch versteht es der Verfasser, die *verschiedenen Argumentationsebenen* (z. B. verfassungsrechtliche vs. rundfunkpolitische Argumente) logisch sorgfältig auseinander zu halten (z. B. S. 131 ff. betr. politische Reaktionen auf Fehlentwicklungen; S. 234, 242 betr. die Unterscheidung von verfassungsrechtlichem und einfachem Rundfunkbegriff), andererseits die verschiedenen Ebenen stets auch miteinander in Beziehung zu setzen.

(e) Das alles ist nur möglich durch eine das Buch allenthalben kennzeichnende Fähigkeit zur *theoretischen Durchdringung*, die bloße Rechtsdogmatik oder Jurisprudenz i. e. S. überschreitet bzw. deren Stellenwert richtig einzuordnen weiß. Auf diese Weise bekommt man nicht nur einer hohen Differenzierungs- und Systematisierungskraft (z. B. S. 99 f.; zur Differenz von Interesse und Position: S. 164 ff.) und findet allenthalben Verknüpfungen mit allgemeinen theoretischen Diskussionen (z. B. zu den verschiedenen Arten von Steuerung S. 153 ff.); freilich schlägt auch die sozialwissenschaftlich imprägnierte Begrifflichkeit auf die nicht immer jargonfreie sprachliche Gestaltung durch (vgl. S. 158, 162 u. ä.), die auch modische Begriffe prägen will (z. B. „Innovationsverantwortung“, S. 103). Dahingestellt sei, ob der Abstraktionsgrad eines Begriffs wie „regulierte Selbstregulierung“ in seiner Multifunktionalität nicht ein wenig eine holistische Funktion gewonnen hat.

*Insgesamt* erreicht die Studie, auch vor dem Hintergrund eines wachsenden Rechtfertigungsbedarfs des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (vgl. S. 164), ihr Ziel: auf höchstem Niveau den aktuellen Diskussionsstand und die Rundfunkregulierung wissenschaftlich zu bilanzieren und im Blick auf zukünftige Entwicklungen grundsätzlich zu überprüfen. Es

wird niemanden verwundern, dass Notwendigkeit und Entwicklungsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in einem neuen Glanz erstrahlt.

Helmuth Schulze-Fielitz

**Susan J. Drucker / Gary Gumpert (Hrsg.)**

**Real Law @ Virtual Space**

Communication Regulation in Cyberspace

Cresskill: Hampton Press, 1999 – 436 S.

ISBN 1-57273-124-9

ISBN 1-57273-125-7

Die gelegentlich geäußerte Einschätzung, dass das Internet das Ende der Wissenschaft eingeläutet hat, ist zweifelsohne selbst ein Ausdruck desjenigen Phänomens, das sie kritisch zu erfassen sucht. Allein an der schiereren Vielzahl der Veröffentlichungen zu Rechtsfragen im Internet, zumeist in Form von im wahrsten Sinne des Wortes Sammelbänden, lässt sich ablesen, dass dieses Medium mit seinem zwanghaften Drang zur Abbildung der Welt in Echtzeit für die Wissenschaft als einer Wissensform, deren bestimmende Daseinsform jedenfalls bis gestern in der gedruckten Publikation bestand, mehr als nur eine Herausforderung darstellt. Auch der von Drucker und Gumpert herausgegebene Band ist nicht frei von gewissen wissenschaftlichen Auflösungserscheinungen. In ihrem Vorwort gestehen die Herausgeber, dass sie dieses schrieben, während der Fernseher lief, um noch die letzten Meldungen auf CNN zu den neusten Entwicklungen der Regulierung des Internet verarbeiten zu können. Bei aller Sympathie, die so viel Offenheit verdient, muss man aber dennoch feststellen: dem veröffentlichten Buch, in dem in 19 Beiträgen der (rechtlichen) Regulierung des Internet nachgegangen wird, ist so viel gehetzte Atemlosigkeit leider anzumerken.

Dabei ist bis auf zwei Beiträgen, die sich mit der E-Mail-Therapie und virtuellen Museen beschäftigen und damit eher entlegene Spezialinteressen bedienen, dem Band durchaus ein Bemühen um Grundsätzliches, über den Tag der Veröffentlichung Hinausweisendes anzumerken. Aus rechtlicher, ökonomischer, ethischer und kommunikationswissenschaftlicher Perspektive nähern sich die Autorinnen und Autoren des Bandes den Feldern künftiger Regulierung des Internet. Die Leitfrage des

Bandes, ob bestehende rechtliche Regelungen auf das Internet anwendbar sind, bzw. ob und wo Anpassungsbedarf besteht oder ob es gänzlich neuer Regelungen bedarf, dürfte allerdings zu grob und zu nahe liegend sein, um für einen solchen Sammelband ein fokussierendes Bindeglied herzustellen. Zu den Fragen der Pornografieregulierung, des Urheberrechts, des Datenschutzes, der (unerwünschten) Werbung und des Ehrenschatzes bietet diese Publikation zwar einen guten Überblick über die in den USA diskutierten Gerichtsverfahren – doch darüber hinaus Verallgemeinerbares und Zukunftsweisendes zu extrahieren, damit tun sich die Beiträge meist – verständlicher Weise – ungleich schwerer. In Anlehnung an Kierkegaard weist *Donald Fishman* in seinem Beitrag ganz zutreffend auf ein grundlegendes epistemologisches Problem hin: „We live forwards but we understand backwards.“ Es ist daher wenig überraschend, dass die Darstellung und Aufarbeitung bestehender, nicht für das Internet entwickelter Regelungen den größten Raum in dieser Publikation einnehmen.

Aufschlussreich ist dabei aus deutscher Perspektive vor allem das, was in dem Sammelband nicht behandelt wird. Obwohl das First Amendment, das in den USA den verfassungsrechtlichen Schutz der Kommunikations- und Medienfreiheit gewährleistet, noch in der Einleitung der Herausgeber als eine Art Super-Rechtsprinzip des Cyberspace beschrieben wird, das als übergeordnetes Prinzip die Lösung rechtlicher Einzelkonflikte leiten soll, wird es lediglich von den vier Beiträgen, die sich mit der Regulierung von Pornografie im Internet beschäftigen, positiv in Bezug genommen. Dort allerdings nur als Beschränkung des staatlichen Handlungsradius. Dies entspricht ganz einem in den USA in den vergangenen Jahren allgemein zu verzeichnenden Trend. Stand noch bis in die 1970er Jahre der Schutz politischer Kommunikation ganz im Zentrum des First Amendment, so ist in der jüngeren Vergangenheit die Frage nach den zulässigen Grenzen der Regulierung von Pornografie zunehmend in den Vordergrund gerückt. Bemerkenswert ist dabei, dass die für den in den USA besonders ausgeprägten Schutz der politischen Kommunikation entwickelten Argumentationsfiguren mehr oder weniger direkt auf pornografische Kommunikationsinhalte und –formen angewandt werden; so etwa wenn die Anhänger einer radikalen politischen Minderheit