

Europäisches und nationales Medienrecht im Dialog

Recht – Politik – Kultur – Technik – Nutzung

Vorstellung der Festschrift aus Anlass des 20-jährigen Bestehens des EMR

*Dr. Jürgen Brautmeier, Direktor der Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM), Düsseldorf;
Vorsitzender der European Platform of Regulatory Authorities (EPRA), Straßburg*

Berlin, 25. November 2010, Landesvertretung des Saarlandes beim Bund

Einleitung

Es ist mir eine Ehre und eine Freude, Ihnen die soeben erschienene Festschrift „*Europäisches und nationales Medienrecht im Dialog*“ vorzustellen zu dürfen. Diese Aufgabe habe ich gerne übernommen, weil ich als Mitherausgeber einer historischen Schriftenreihe mit den Mühen der Zusammenstellung von Sammelbänden sehr vertraut bin und deshalb als Erstes ein großes Kompliment loswerden kann: Es ist Ihnen gelungen, alles, was in unserem Feld national wie europäisch Rang und Namen hat, in diesem Buch zu Wort kommen zu lassen. Der eine odere andere, der nicht dabei ist, aber noch Wichtiges beizutragen gehabt hätte, sitzt heute hier im Raum, also denken Sie schon mal über einen Folgeband nach, spätestens in fünf Jahren wollen wir dann etwas vorliegen haben. In meiner historischen Schriftenreihe haben wir übrigens im 10-Jahres-Rythmus Sammelbände vorgelegt, zum 40-, 50- und 60-jährigem Jubiläum des Bindestrichlandes Nordrhein-Westfalen, aber die Aufarbeitung der Geschichte, dass sage ich als Historiker, kann und darf auch nicht so hektisch vorgehen wie wir es bei den Entwicklungen im Rechtsbereich oder gar in der Technik erleben.

Der nun vorliegende Band 40 der EMR-Schriftenreihe behandelt einerseits die aktuell in Deutschland und den Nachbarländern diskutierten Themen, andererseits greift er die auf europäischer Ebene relevanten Entwicklungen auf und setzt schließlich beide zueinander ins Verhältnis. Ich will versuchen, Ihnen diesen Dialog in meiner Vorstellung des Buches ebenfalls zu vermitteln.

1. Der politisch-kulturelle Kontext

Lassen Sie mich damit beginnen, mit Ihnen gemeinsam einen Blick in das erste Kapitel des Bandes zu werfen, das sich dem „politisch-kulturellen Kontext“ der Medienordnung widmet. Hierin stellen nicht nur einige der wesentlichen Akteure der europäischen und nationalen Medienpolitik, etwa die Vorsitzende des Ausschusses Kultur und Medien im Europäischen Parlament, *Doris Pack*, der Vorsitzende der Rundfunkkommission der Länder, Ministerpräsident *Kurt Beck*, und der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Staatsminister *Bernd Neumann*, ihre Regulierungskonzepte vor. Sondern es findet gleichzeitig auch eine „Grundierung“, eine Verankerung medienpolitischer Ansätze durch eine Rückbesinnung auf die Wurzeln der Me-

dienordnung statt, allen voran Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention bzw. Art. 11 der Grundrechtecharta der Europäischen Union. Die Determinanten, die dort hervorgehoben werden, sind Freiheit und Unabhängigkeit der Medien, die Bedeutung der Kultur – auch im Sinne politischer Entscheidungsprozesse in einem immer stärker zusammenwachsenden Europa – und schließlich die Besonderheit vielfältiger und zum Teil föderal organisierter Strukturen.

Neelie Kroes, die für die „Digitale Agenda“ zuständige Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, eröffnet diesen Abschnitt mit einem konzentrierten Überblick über ihr Reformprogramm. In dieser Darstellung unterstreicht sie anschaulich die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung der IKT und beschreibt die sieben wesentlichen Herausforderungen, vor denen die Medienpolitik in der EU derzeit steht. Betrachtet man die vorgeschlagenen Maßnahmen, so wird unmittelbar deutlich, welcher umfassende und abgestimmte Ansatz als notwendig erachtet wird, damit das vorhandene Potenzial des Sektors weitergehend erschlossen werden kann. Es zeigt sich aber auch, dass die EU auf die Mithilfe vieler Akteure angewiesen sein wird, um ihre Ziele zu erreichen, hierunter nicht zuletzt die der Mitgliedstaaten.

In gewissem Kontrast zu dem bei Kommissarin Kroes anklingenden „Aktionismus“ steht der Beitrag von Prof. *Dr. Egbert Dommering*, Rechtsanwalt und Hochschullehrer am Institut für Informationsrecht in Amsterdam. Er führt uns zunächst ganz prinzipiell zurück zu den Grund-Konzepten „Datum“, „Information“, „Kommunikation“ und erläutert diese am Beispiel der Massenmedien und der Individualkommunikation. Die in der von ihm so bezeichneten „Data mining- und Netzwerk-Gesellschaft“ neu auftretenden Mischformen, die ebenfalls in den Schutzbereich der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheiten fallen, bereiten der modernen Medienregulierung ersichtlich die größten Schwierigkeiten, nicht zuletzt aufgrund der erwünschten, aber nur schwer greifbaren Rolle des Individuums als Empfänger und Sender zugleich. In dem Maße, so seine Forderung, in dem Vermittlungs-, Konsultations- und Suchfunktionen für den *free flow of information* im Internet immer wichtiger werden, ist auch eine gesetzliche Ausdehnung der Schutz- und Verantwortungsprinzipien der Meinungsfreiheit auf die neuen Medien erforderlich.

Unter der Überschrift „Unabhängigkeit des Rundfunks durch Unabhängigkeit der Rundfunkregulierung“ befasst sich Prof. *Dr. Michael Holoubek*, Hochschullehrer an der Wirtschaftsuniversität Wien und Mitglied des Bundeskommunikationssenats, mit einem weiteren Aspekt der Medienfreiheit: Ihm geht es um die Frage, wie das in der AVMD-Richtlinie angelegte Konzept der unabhängigen Regulierungsbehörden rechtlich konkret zu fassen ist, insbesondere, woraus sich eine Kompetenz der EU zur Regelung eines solchen „Eingriffs“ in die Organisationshoheit der Mitgliedstaaten ableiten lässt. Sein Beitrag kann eine gewisse Sympathie für das Argument nicht verleugnen, Art. 11 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta umfasse eine auch an die EU-Organe adressierte, positive Schutzverpflichtung zu Gunsten des Medienpluralismus. Um dieses Ziel zu erreichen, dürfe die Union auch die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden fordern.

Die Einflüsse von Vielfalt und föderaler Struktur auf die Medienordnung behandeln u. a. Prof. *Dr. Rolf H. Weber*, Rechtsanwalt und Leiter des Zentrums für Informations- und Kommunikationsrecht der Universität Zürich, und *Thomas Langheinrich*, Präsident der Landesanstalt für Kommunikation Baden-Württemberg und Vorsitzender von DLM und ZAK. Während sich der Beitrag *Webers* insbesondere mit den mate-

riellen Inhalten des Vielfaltsgebots am Beispiel des Rundfunkmarkts Schweiz, den Mitteln zu seiner Durchsetzung in sprachkulturell kleinen Räumen – aber auch den dabei auftretenden Schwierigkeiten – sowie dem Spannungsverhältnis zur Medienkonzentration widmet, stehen im Zentrum der Ausführungen meines Kollegen *Langheinrich* die strukturell-organisatorischen Fragen der Medien- und Kommunikationsaufsicht im (bei Rundfunkbelangen) dezentral-organisierten Bundesstaat, insbesondere der Grad einer möglichen oder wünschenswerten bzw. notwendigen Intensivierung der Zusammenarbeit der Landesmedienanstalten. *Weber* leitet aus Digitalisierung und Konvergenz der Medien einerseits ab, dass die traditionelle Medienkonzentrationsregulierung auf Rechtfertigungsprobleme stößt (hier deutet er eine andere Sicht an als das deutsche Bundesverfassungsgericht), betont aber andererseits die große Bedeutung regional/lokal diversifizierter und insbesondere an Politikthemen ausgerichteter Information sowie der kulturvermittelnden Leistung der Medien. Für *Langheinrich* heißt Digitalisierung und Konvergenz der Medien, dass die Bildung zentraler Entscheidungsorgane richtig und eine bessere Verzahnung von Medienregulierung und Telekommunikationsregulierung überfällig ist. Eine weitere Fortentwicklung der föderativen Zusammenarbeit sieht er als notwendig an – „Kleinstaaterei“ sei zurückzustellen, die Stärke des Föderalismus durch Selbstkoordinierung hervor zu heben. Dem stimme ich, diese persönliche Anmerkung sei mir als Vertreter der Medienanstalt des größten Bundeslandes erlaubt, ausdrücklich zu. Bis zum Jahr 2013, diese Vorgabe macht der Rundfunkstaatsvertrag, müssen wir unsere Fähigkeit zur Selbstkoordinierung bewiesen haben, aber wir sind ja auf einem so meine ich guten Weg.

2. Inhalte und Strukturen der Medienordnung

Das zweite und umfangreichste Kapitel der Festschrift konzentriert sich auf die inhaltlichen und strukturellen Vorgaben, die die Medienordnung bereit hält. Es bezieht dabei die Regulierung von öffentlich-rechtlichem und privatem Hörfunk und Fernsehen, von Telemedien, Presse, Film und schließlich der Telekommunikation und des Internet ein. Behandelt werden auch Aspekte des Jugendmedienschutz-, Werbe- und Urheberrechts sowie die sich aus der Technikentwicklung ergebenden neuen Fragestellungen – Stichpunkte sind hier: Bündelungsangebote, Netzneutralität, Hybrid-TV und Interoperabilität. Die Beiträge, die ich Ihnen hier wiederum nur auszugsweise vorstellen kann, thematisieren kontrovers diskutierte Fragen, die für die Fortschreibung der Medienordnung große Bedeutung haben werden.

Ich beginne mit dem Thema „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und das Internet“. Der Intendant des ZDF, Prof. *Markus Schächter*, und der Justitiar des Saarländischen Rundfunks, *Bernd Radeck*, widmen sich dem Auftrag der Öffentlich-rechtlichen in Bezug auf die Telemedien und dessen (Vorab-)Kontrolle. Rechtliche Grundlagen der Diskussion sind bekanntlich die Beihilfeentscheidung der EU-Kommission, das zweite Rundfunkgebührenurteil des BVerfGs und der 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag. In wirtschaftlicher und publizistischer Hinsicht wird die Diskussion unverändert durch die Interessen der privaten Veranstalter und der Presse angereichert. Für *Schächter* ist der klassische Auftrag der einen Säule des dualen Systems, in das Internet verlängert, ausschlaggebend; er lässt sich anhand von Objektivität, Qualität und Vielfalt beschreiben. Damit werde nicht nur für einen Ausgleich mit der zweiten Säule gesorgt, sondern auch dafür, dass sich beide Teilsysteme ergänzen und gegenseitig beleben können. Die Konkretisierung des Auftrags im Wege des Drei-Stufen-Tests durch die gesellschaftlich rückgebundenen

Gremien des ZDF ist für ihn sowohl notwendige Folge der europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben, als auch Gelegenheit zur Qualitätssicherung bei der Verfolgung des Auftragsziels – nämlich der Beitrag zur Erfüllung der demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft. *Radeck* nimmt „Risiken – Nebenwirkungen – Chancen“ des Dreistufentests in den Fokus. Die von den Rundfunkanstalten erstellten und durch ihre Gremien geprüften Telemedienkonzepte seien – dies steht sozusagen auf der „Haben-Seite“ – (erneuter) Anlass zum gesellschaftlichen Diskurs über die Leistungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks; eher negativ zu Buche schlägt, dass Verfahrensdauer und -aufwand nur schwer mit den Realitäten der Angebotsentwicklung im Internet in Einklang zu bringen sind. Wesentliche „Nebenwirkung“ ist für ihn, dass die Prüfung des Bestands – mit den in zwischen spürbaren Folgen von „De-Publizierung“ und eventueller „Re-Publizierung“ – den Blick über Gebühr stark auf die Vergangenheit gelenkt hat. Die große Aufgabe für die Öffentlich-Rechtlichen besteht seiner Ansicht nach darin, die Programmleistungen der beitragszahlenden Öffentlichkeit zu vermitteln – für ihn eine echte Chance, weshalb er in Summe zu einem optimistischen Fazit findet.

Mit einer großen Herausforderung für den privaten Rundfunk befasst sich *Dr. Gerd Bauer*, Direktor der Landesmedienanstalt Saarland und Hörfunkbeauftragter der DLM. Es geht um die Digitalisierung des Radios, insbesondere die Strategien, die der Regulator verfolgen kann, um den Markt sinnvoll zu dieser Zielsetzung hin zu begleiten. *Bauer* sieht zwar trotz (oder wegen?) der Zunahme von Radionutzung über das Internet und auf mobilen Empfangsgeräten eine ungeschmälerte Akzeptanz des Hörfunks, zugleich aber wenig Anlass zu Optimismus, was in der Breite dessen Relevanz für die Meinungs- und Willensbildung anbelangt – gerade hier fehlten der Regulierung auch ganz überwiegend die Mittel, um etwa darauf hinzuwirken, dass der Streitkultur im Hörfunk mehr Raum geboten wird. Vor diesem Hintergrund die richtigen regulatorischen Anreize zu setzen, dass auch das Radio eine digitale Zukunft erlebt, ist eine wichtige Aufgabe, bei der einmal mehr das Erfordernis zu beachten ist, alle Player – Veranstalter, Netzbetreiber, Bundesnetzagentur, Geräteindustrie etc. –, aber auch den Bund als Telekommunikations-Gesetzgeber in die Pflicht zu nehmen. Mit den Verhandlungen zur Einführung von DAB+ erleben wir dies gerade ganz aktuell; wenn diese Verhandlungen scheitern sollten, was nicht ganz unwahrscheinlich ist, haben wir einen veritablen Scherbenhaufen, der uns alle ratlos daneben stehen lässt.

Zur Medienordnung zählt auch die Regulierungsstruktur – *Dr. Christopher Wolf*, Rundfunkreferent in der Staatskanzlei des Saarlandes, widmet sich diesem Thema ebenso wie *Prof. Wolfgang Thaenert*, Direktor der LPR Hessen und Europabeauftragter der DLM. Wie Sie wissen, arbeiten die Länder derzeit (mindestens) an den Folgen 15 und 16 der – im ursprünglichen Wortsinne – *opera* „Rundfunkänderungsstaatsvertrag“. Mit seiner Titelanleihe an das Skatspiel „18, 20, ... weg?“ greift *Wolf* also gar nicht so weit voraus, wenn er die Frage stellt, ob der RStV ausgereizt ist. Nicht ganz überraschend verneint er dies, nachdem er das Regulierungsinstrument zunächst als Kind der Verfassungsrechtsprechung verankert, die entsprechende Gesetzgebung als Kunst charakterisiert, letztlich aber als bloßes Gesetzeswerk wie jedes andere auch wieder geerdet hat. Rundfunkstaatsverträge, so sein Fazit, leben länger, nicht zuletzt, da sie sich als wandelbar und neuen Regulierungsfragen und -formen gegenüber offen erwiesen hätten. Für meinen DLM-Kollegen *Thaenert* gibt es in diesem Kontext, genauer in Bezug auf die Aufsicht über Telemedien, jedoch noch Fragen. Sie richten sich teils an den Staatsvertrags-, teils an den Ländergesetz-

geber. Wie halten wir es mit der Aufsicht über nichtlineare audiovisuelle Mediendienste oder, schärfer formuliert, wer kann eine überzeugende Rechtfertigung dafür liefern, dass diese nicht umfassend und einheitlich den Landesmedienanstalten übertragen wird? Mangelnde Kohärenz in der Bestimmung von Aufsichts- und Sanktionsbefugnissen sind hier „nur“ ein Teilgebiet, auf dem Abhilfe zu schaffen sei, damit die Zielsetzungen des Gesetzgebers auch erreicht werden können.

Ich komme zu zwei Aufsätzen, mit denen ich unseren Ausflug in diesen Abschnitt des Buches beenden möchte: *Dr. Volker Kitz*, zur Zeit der Drucklegung stv. Leiter Medienpolitik bei der Mediengruppe RTL Deutschland, behandelt eine Reihe von Fragen, die allgemein, aber insbesondere aus Sicht der Fernsehanbieter an hbbTV gestellt werden (einem Thema, dem sich übrigens auch der stv. Justiziar der EBU, *Dr. Michael Wagner*, zuwendet). Wenn Sie so wollen, ist dies ein Feld, auf dem die Konvergenz „voll zuschlägt“, vereint die Technologie doch die Nutzung von audiovisuellen Inhalten, die mittels Rundfunktechnologie übertragen werden, mit derjenigen von aus dem (offenen) Internet zugeliferten Angeboten auf einem TV-Endgerät. Wie vermittelt sich Medienregulierung hier eigentlich dem Nutzer und Bürger, aber auch dem Veranstalter? – so lautet der übergreifende Topos, der anhand der Werbe-, Medienkonzentrations-, Wettbewerbs- und Urheberrechtsregulierung erörtert wird. Ob die kommerzielle Kommunikation noch vor Verboten zu retten ist, diesem vertrauten, aber nicht zuletzt aufgrund medienpolitischer Aktivitäten der EU immer wieder neu relevant werdenden Thema geht mit Prof. *Dr. Torsten Stein* einer der Direktoren des Europa-Instituts an der Universität des Saarlandes nach. Ich reduziere hier die Nachzeichnung der Ausführungen sehr stark und verkürze auch sein Fazit, aber er macht es mir mit seiner plakativen Formulierung auch leicht: „Unnötiges Verhättscheln von Verbrauchern kann nicht Ziel des Verbraucherschutzes sein. Demgegenüber gibt es Bereiche, in die die Verbraucher keinen oder nur schwerlich Einblick haben, so dass regulatorische Maßnahmen sinnvoll sind.“ Es sei zu vermuten, dass sich die Waage eher nicht auf die Seite der Deregulierung neigt.

3. Von den Medien und ihrer Nutzung

Das dritte und letzte Kapitel der vorliegenden Festschrift handelt von den Medien und ihrer Nutzung, und damit, das macht es so spannend, auch von der Nutzern als Anbietern von Medien. Das Themenspektrum reicht von der Medienkonvergenz in ihrer Bedeutung für die Produktion und Verbreitung der Inhalte und als Mittel, die Kommunikation mit den Nutzern über verschiedene Plattformen hinweg und unmittelbarer als in der Vergangenheit zu intensivieren – *Peter Boudgoust*, Intendant des SWR und amtierender ARD-Vorsitzender, sowie *Erik Bettermann*, Intendant der Deutschen Welle, sind hier die Autoren –, über die Berichterstattung über Medien und Medienrecht bis hin zu „Web2.0“. Ich greife hier nur zwei Beiträge heraus, die sich mit dem letztgenannten Aspekt auseinandersetzen. Prof. *Dr. Thomas Hoeren*, Hochschul-lehrer in Münster und Richter am OLG Düsseldorf, skizziert vor allem die bisherige Rechtsprechung zu Reichweite und Schutz der Persönlichkeitsrechte im „partizipativen Internet“. Die bei „Datenschutz-Veteranen“ spätestens angesichts des Verhaltens der Nutzer des Web2.0 zu verzeichnenden grauen Haare ob der freiwilligen Preisgabe (höchst-)persönlicher Informationen provoziert aktuell die Frage, wie der Staat hierauf angemessen reagieren soll. Etwas abstrakter formuliert und unter Einschluss urheberrechtlicher Aspekte gehe es darum, wie man gerecht Herrschaftsrechte an Informationen zuweisen könne, ohne die Belange der Allgemeinheit und der Betroffenen außer Acht zu lassen. Einem erfahrenen Wissenschaft-

ler nicht untypisch verweist er darauf, dass ein „Leitbild der Informationsgerechtigkeit“ noch nicht hinreichend beforscht sei.

Zum Schluss komme ich zu einem Beitrag von *Marc Jan Eumann*, seit dem Sommer Staatssekretär für Bundesangelegenheiten, Medien und Europa in der nordrhein-westfälischen Landesregierung, einem medienpolitisch wichtigen Akteur auch über NRW hinaus, der vielleicht, zumal er wie ich gelernter Historiker ist, in meiner Schriftenreihe zum 70-jährigen Landesjubiläum 2019 einen Beitrag zur ersten Minderheitsregierung in NRW beitragen könnte, die bis dahin Geschichte sein dürfte, oder? *Eumann* zeigt in dem vorliegenden Band. zunächst Möglichkeiten und Grenzen der partizipationsfördernden Technologien am Beispiel des Diskurses zur Medienpolitik auf: Inklusion, Transparenz und Schnelligkeit können befördert werden, Analyse, Konsensermittlung und Ergebniskommunikation aber bleiben weitgehend dem Menschen vorbehalten. Da Technik nur so stark sein kann, wie die Menschen im Umgang mit ihr auch firm sind, bleibt für ihn auch im Sinne der Steigerung demokratischer Partizipation als Schlüsselaufgabe, Medienkompetenz zu steigern, damit diese Baustein der Medienpolitikentwicklung sein kann.

Schluss

Mit dieser Rückkoppelung der Überlegungen zur Medienordnung und zur Politik an die Gesellschaft bzw. die Bürgerinnen und Bürger sind wir bei ganz aktuellen Fragestellungen angelangt, über die noch viel zu sagen wäre. Aber dafür haben wir im Anschluß noch genügend Zeit, so daß ich es bei dem bisher Gesagten bewenden lassen kann. Ich wünsche der Festschrift aus Anlass des 20-jährigen Bestehens des EMR nicht nur eine gute Aufnahme in Fachkreisen, sondern vor allem auch in der breiten Öffentlichkeit.

Mir bleibt, Ihnen eine anregend-informative Lektüre zu wünschen und für Ihre Aufmerksamkeit zu danken. Und schließlich: Anlass des heutigen Festaktes ist ein Geburtstag, deshalb auch von mir „Herzlichen Glückwunsch EMR!“ – Ein Geschenk seitens der Förderer und Partner sowie der weiteren Weggefährten des Instituts liegt in Form der Festschrift vor, die ich hiermit symbolisch und stellvertretend für alle dort versammelten Gratulanten an *Thomas Kleist* übergebe.