

Medien und Demokratie

von

Franz Merli, Heidelberg

I. Einleitung

Daß Demokratie jenseits des persönlich überschaubaren Bereichs ohne Medien nicht funktionieren kann, liegt auf der Hand. Die Medien sind es, die öffentlich zugängliche in öffentliche Information verwandeln, mit der die Bürger ihre eigenen Erfahrungen vergleichen, um sich eine Meinung zu bilden. Erst durch die Medien werden von vielen geteilte Meinungen zu öffentlichen Meinungen und gemeinsame Anliegen als solche erkennbar. Nur öffentliche Meinungen eröffnen demokratische Alternativen, und erst gemeinsame Anliegen schaffen Zusammenhalt und Identität.

Daß Mediendefizite Demokratiedefizite sind, ergibt sich daraus von selbst. Zum einen schlagen Qualitätsmängel wie unverlässliche Berichterstattung, verengte Informationsauswahl und fehlende Meinungsvielfalt auf die Qualität des demokratischen Prozesses durch, zum anderen sind Medien nicht nur Vermittler, sondern auch Akteure im politischen Prozeß und können ihre Macht mißbrauchen. Solche Mängel haben meist politische oder wirtschaftliche Motive, und Gefahren drohen dabei vom Staat wie vom Markt.

In der – auch von den Reformländern wiederaufgenommen – Tradition der europäischen Demokratien finden sich zwei Grundmodelle zur Bewältigung dieser Schwierigkeiten: Das Marktmodell für die Presse gründet sich auf die Konkurrenz Privater, verzichtet weitgehend auf Qualitätsvorschriften, vertraut auf „natürliche“ Vielfalt und beschränkt Machtakkumulation durch staatliche Wettbewerbsaufsicht. Das Staatsmodell des öffentlichen Rundfunks ist monopolistisch geprägt, schreibt Qualitätsstandards und „binnenpluralistische“ Vielfalt vor und sucht Machtmißbrauch durch organisatorische Vorkehrungen zur Abschottung des Rundfunks von der Tagespolitik zu verhindern.

Das Marktmodell der Presse hat sich trotz einzelner Modifikationen bis heute erhalten. Das Staatsmodell des Rundfunks dagegen ist inzwischen fast überall einem „dualen“ Mischsystem gewichen, das neben dem öffentlichen Rundfunk auch private Veranstalter zuläßt. Während somit die Grundlagen des Pressewesens stabil erscheinen (II.), ist im Rundfunkbereich eine demokratiepolitische und rechtliche Neuorientierung in Gang gekommen, die noch nicht abgeschlossen ist (III.). Nicht übersehen werden darf auch die zunehmende Verflechtung beider Bereiche, die eine gemeinsame Betrachtung vor allem der Vorkehrungen gegen Machtmißbrauch erfordert (IV.). Angesichts der enormen Fortschritte der Reformländer gerade im Medienbereich kann eine demokratiepolitische Gesamtbewertung nur positiv ausfallen; doch bleiben dort wie auch in den übrigen Ländern die Sorge einer unzureichenden Bewältigung jener Gefahren für die Demokratie, die sich aus der Verknüpfung von Medienherrschaft und wirtschaftlicher Macht ergeben, und die Herausforderungen durch neue Technologien (V.).

II. Presse

Die Freiheit der Presse wird heute in allen behandelten Rechtsordnungen durch spezielle Bestimmungen oder als Teil der Meinungsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert und genießt zudem den Schutz der EMRK.¹ Damit ist der rechtliche Rahmen des Pressewesens in seiner Grundstruktur einheitlich vorgegeben: Jede staatliche Beschränkung in diesem Bereich bedarf einer gesetzlichen Grundlage und einer ausreichenden inhaltlichen Rechtfertigung im Hinblick auf ein legitimes Ziel und muß darüber hinaus auch verhältnismäßig sein.

Anders als beim privaten Rundfunk umfaßt die Pressefreiheit auch die Gründung von Presseunternehmen: Eine behördliche Zulassung ist dafür nicht notwendig; mehr als eine – i.d.R. nur formelle – Registrierung² wird nirgends gefordert. Vereinzelt bestehen Ausnahmen, was die Beteiligung von Ausländern betrifft;³ doch dürfte der auch in anderen Ländern starke und z.T. als Problem empfundene Auslandsinfluß⁴ durch Genehmigungsvorbehalte oder Anteilsbeschränkungen schon angesichts der gesellschaftsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten kaum zu beherrschen sein;⁵ nach einem allfälligen Beitritt der betroffenen Länder zur Europäischen Union wären die entsprechenden Vorschriften im übrigen an den gemeinschaftsrechtlich garantierten unternehmerischen Freiheiten zu messen.⁶

Die Freiheit der Berichterstattung und Meinungsverbreitung wird in vielen Ländern durch eine ausdrückliche Verbot der (Vor-)Zensur zusätzlich abgesichert.⁷ Beinträchtigungen und Rechtsstreitigkeiten finden sich hier jedoch kaum, sondern betreffen in erster Linie die Verhältnismäßigkeit nachträglicher Eingriffe: Regelmäßig geht es bei der Beurteilung von Beschlagnahmen, Unterlassungs- und Gendarstellungsanordnungen und anderen Sanktionen um die Abwägung zwischen der Pressefreiheit einerseits und Privatsphäre und Ehre, öffentliche Moral und Jugendschutz, Schutz staatlicher und kommerzieller Geheimnisse, Unabhängigkeit der Rechtsprechung und die Abwehr demokratiefeindlicher, gewaltverherrlichender oder rassistischer Bestrebungen andererseits. Für den demokratischen Alltag besonders wichtig ist die diffizile Grenzziehung zwischen erlaubter und erwünschter Kritik an Politikern und dem Schutz ihrer Ehre.⁸

Dazu kommen in vielen Ländern Privilegien der Presse – oder der Medienmitarbeiter überhaupt – beim Zugang zu staatlichen Informationen (die allerdings in Konflikt mit Gleichheitspostulaten geraten können),⁹ ein spezieller Geheimnis-

¹ Vgl. Berichte Deutschland 168 f. 170, Italien 188, 190, Österreich 242 f. Polen 276, 283, Russische Föderation 285, 294, Schweiz 306, 338 f. 350, Slowenien 355, 357 f. Spanien 401 f. Tschechische Republik 439, Ungarn 449, 461 f. EMRK 47 ff. 50 ff; zum Europäischen Gemeinschaftsrecht Bericht EU 95, 96 Anm. 60, 126, 140.

² Vgl. Berichte Polen 276, Russische Föderation 295, Spanien 401, Tschechische Republik 440, Ungarn 462.

³ Vgl. Berichte Slowenien 361, Tschechische Republik 440.

⁴ Z.B. Berichte Österreich 257, Polen 276, Ungarn 467 f.

⁵ Vgl. Bericht Tschechische Republik 440 f.

⁶ Vgl. EU 125 ff.

⁷ Z.B. Berichte Deutschland 170, Italien 204, Österreich 241 f. Polen 283, Russische Föderation 285, Spanien 402, Tschechische Republik 441; vgl. auch Bericht EMRK 53 Anm. 45.

⁸ Vgl. z.B. Berichte Slowenien 358, Ungarn 463; paradigmatisch EMRK 52, 60 ff.

⁹ Vgl. Berichte Deutschland 171, Österreich 246, Polen 277 f. Russische Föderation 286 f. 295 f. Schweiz 337, 339 f. Slowenien 361, 367, Tschechische Republik 442, Ungarn 463, EU 96, 101.

schutz im Hinblick auf journalistische Informationsquellen¹⁰ und Sonderregelungen, die auch die Freiheit des Vertriebs, vor allem auf öffentlichen Straßen und über die Post, sicherstellen sollen.¹¹ Eine italienische Besonderheit ist die verpflichtende, eine Zulassung voraussetzende Mitgliedschaft von Journalisten in einem Verband – ein aus der faschistischen Zeit stammendes Instrument staatlicher Einflußnahme auf die Presse, dessen derzeitige Handhabung allerdings keine großen Probleme zu bereiten scheint.¹²

Neben allgemein üblichen Steuervergünstigungen und ermäßigten Tarifen für den Postversand¹³ gewähren einige Länder der Presse schließlich auch direkte staatliche oder kommunale Subventionen. Zum Teil geht es dabei um spezielle Anliegen wie die Förderung von Kultur- oder Minderheitenpublikationen,¹⁴ zum Teil um die Stärkung der Presse im Konkurrenzkampf gegen den Rundfunk und die Erhaltung der Pressevielfalt als solcher.¹⁵ Förderungen gehören indes auch zum klassischen Instrumentarium staatlicher Machtausübung, weil sie Abhängigkeiten erzeugen können; werden sie selektiv vergeben, geraten sie leicht in einen Konflikt mit dem Gebot staatlicher Meinungsneutralität;¹⁶ Gießkannensubventionen dagegen verstärken mitunter dominante Marktpositionen. Wenn – wie in Österreich – die marktbeherrschende Tageszeitung, ein hochprofitables Boulevardblatt, Subventionen erhält, fällt eine demokratiepolitische Rechtfertigung schwer.¹⁷ Ein einheitlicher Standard, was die Notwendigkeit gesetzlicher Grundlagen und die Transparenz der Presseförderung angeht, läßt sich nicht feststellen.¹⁸

Das Hauptproblem der Presse liegt jedoch heute wohl nicht mehr im direkten staatlichen Einfluß,¹⁹ sondern in der Konkurrenz des Fernsehens und im Verlust der wirtschaftlichen Unabhängigkeit. Zum einen droht den Zeitungen durch das erweiterte Fernsehangebot, z.T. auch durch neue Medien, ein Bedeutungs-, vor allem aber auch ein Auflagen- und Anzeigenverlust und damit eine Schwächung ihrer wirtschaftlichen Basis. Das bewirkt verschärfte Konkurrenz untereinander, die wiederum zu Boulevardisierung und Trivialisierung der Berichterstattung führen kann. Zum anderen werden immer mehr Zeitungen von großen Unternehmensgruppen übernommen. Wenn es sich dabei um Medienkonzerne handelt, ist dies gefährlich für die Konkurrenz und Meinungsvielfalt und damit eine Frage der Konzentrationskontrolle.²⁰ Die Zuflucht im sicheren Hafen eines sonstigen großen

¹⁰ Vgl. Berichte Österreich 246, Polen 277, Spanien 403, Ungarn 463, EU 95 Anm. 55; z.T. anders Deutschland 171, Russische Föderation 297 f. Schweiz 340 f. Tschechische Republik 442; vgl. auch EMRK 52.

¹¹ Vgl. Berichte Deutschland 172, Österreich 242.

¹² Vgl. Bericht Italien 204 f. eine Abschaffung im Wege einer Volksabstimmung scheiterte am 15.6.1997 mangels ausreichender Beteiligung – vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 17.6.1997, 7.

¹³ Zu den Problemen, die sich dabei aus der Privatisierung der Post ergeben können, vgl. für Deutschland die Berichte im Archiv für Presserecht 1996, 265; 1997, 464; für Österreich Bericht 245 Anm. 230.

¹⁴ Z.B. Berichte Slowenien 360, Ungarn 464.

¹⁵ Z.B. Berichte Italien 189, 191, 205 (dort auch zur Verpflichtung öffentlicher Auftraggeber, die

Halfte ihrer Werbung in Zeitungen zu platzieren), Österreich 243 ff.

¹⁶ Vgl. dazu auch die Berichte Deutschland 172, Italien 189, EMRK 73.

¹⁷ Vgl. Bericht Österreich 244 Anm. 222 zur Förderung der „Neuen Kronen Zeitung“.

¹⁸ Zu den verfassungsrechtlichen Transparenzvorschriften Italiens Bericht 194.

¹⁹ Vgl. aber politische Einflußversuche z.B. über Pressagenturen – Bericht Polen 276 – und die selektive Vergabe von Anzeigen – Bericht Ungarn 464.

²⁰ Dazu unten IV.

Unternehmens oder Konzerns dagegen kann mit einem Verlust an Unabhängigkeit verbunden sein, weil dann bestimmte wirtschaftliche Interessen – und manchmal auch hinter diesen stehende politische Einflüsse – berücksichtigt werden müssen.²¹ Die Situation in den behandelten Ländern unterscheidet sich dabei aber erheblich.²²

III. Rundfunk²³

A. Grundlagen

Anders als die Pressefreiheit wird die Freiheit des Rundfunks in den behandelten Rechtsordnungen nur ausnahmsweise ausdrücklich verfassungsrechtlich garantiert. In der Regel ist die Freiheit der Berichterstattung zwar als Teil der Meinungsäußerungs- und -verbreitungsfreiheit geschützt, doch darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß hier gegenüber der Presse bedeutende Unterschiede bestehen: Zunächst ist in vielen Ländern fraglich, ob diese Freiheit auch die Gründung von Rundfunkunternehmen umfaßt; sicher ist dagegen, daß die Gründung einer staatlichen Zulassungspflicht und der Betrieb einer Aufsicht unterworfen werden kann. Weiters erlauben alle Verfassungen intensive Regelungen der Organisationsstruktur von Rundfunkunternehmen, und schließlich können auch – für die Presse undenkbar – inhaltliche Vorgaben in Form von Programmaufträgen gemacht werden.²⁴ Der Grund dafür liegt nicht so sehr in den technischen Besonderheiten des Rundfunks, die eine Frequenzverteilung und eine Zugangsregelung zu Sendeeinrichtungen erfordern, sondern vor allem in seiner großen demokratiepolitischen Bedeutung, und daher rücken auch objektiv-rechtliche Grundrechtsgehalte und spezielle Verfassungsgrundsätze²⁵ zur Sicherung von Pluralität und Meinungsvielfalt gegenüber den grundrechtlichen Abwehrensprüchen in den Vordergrund. Anders als bei der Presse, wo es nur um die Vermeidung und Korrektur von Fehlentwicklungen eines sich grundsätzlich selbst regulierenden Prozesses geht, ist der Staat beim Rundfunk zur aktiven Gestaltung einer demokratiekompatiblen Rundfunkordnung aufgerufen,²⁶ was sich verschiedentlich auch in (verfassungs-)gesetzlichen Qualifikationen des Rundfunks als „öffentliche Aufgabe“ oder „öffentliche Dienstleistung“ niederschlägt.²⁷

²¹ Dazu unten V.

²² Vgl. Landesberichte Deutschland 183 f (weitere FAZ 10.7.1997, 12; 27.6.1997, 17; 18.7.1997, 4), Italien 209 (weitere FAZ 10.6.1997, 38), Österreich 243 Anm. 217, 257, Polen 284, Russische Föderation 294 Anm. 16, 304 (dazu auch in diesem Beitrag Anm. 115), Schweiz 348, Slowenien 382 f, Spanien 409 (weitere FAZ, „Bilder und Zeilen“-Wochenbeilage 4.5.1996, 2; FAZ 7.7.1997, 15), Tschechische Republik 440 f, Ungarn 467 f.

²³ Vgl. zu Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und den europarechtlichen Grundlagen auch B. Holzner, Rundfunkrecht in Europa (1996); ebenfalls vergleichend W. Hoffmann-Riem, Strukturelemente von Rundfunkaufsicht in westlichen Industriestaaten, in: M. Prinz/B. Peters (Hg.), Medienrecht im Wandel. Festschrift für Manfred Engelschall (1996) 69 ff.

²⁴ Zu den grundrechtlichen Gewährleistungen vgl. Berichte: Deutschland 174 f, Italien 188, Österreich 247 f, Russische Föderation 285, Slowenien 358, Spanien 403 f, Tschechische Republik 442; weitere EMRK 55; zur Rechtslage nach Europäischem Gemeinschaftsrecht Bericht EU 125 ff.

²⁵ Vgl. z.B. Berichte Österreich 249 f, Polen 278, 283.

²⁶ Vgl. z.B. Berichte Deutschland 176, Italien 190, 193, 207 f, Ungarn 449, 465.

²⁷ Vgl. Berichte Österreich 250, Spanien 404, sowie EMRK 78.

Diese Ordnung war traditionell durch ein Monopol des öffentlichen Rundfunks geprägt, ist aber inzwischen fast überall einem „dualen“ Modell aus öffentlichem und privatem Rundfunk gewichen. Bestehenden Monopolstrukturen wurde schon durch Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts und das Europarats-Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen²⁸ die Grundlage entzogen, weil die darin festgelegte Sendefreiheit in Verbindung mit den Gewährleistungen der Empfangsfreiheit durch die jeweiligen Verfassungen und die EMRK²⁹ den Ausschließlichkeitsanspruch nationaler Rundfunkveranstalter ins Leere laufen läßt.³⁰ Dazu kommt die Rechtsprechung des EGMR, nach der zwar eine Privilegierung, nicht aber ein ausnahmsloses Monopol des öffentlichen Rundfunks mit Art. 10 EMRK vereinbar ist.³¹ Daher ist auch dort, wo noch (Teil-)Monopole bestehen, der Übergang zum dualen System im Gang.³²

B. Öffentlicher Rundfunk

Beim öffentlichen Rundfunk geht es darum, seine politische Instrumentalisierung zu verhindern, Pluralismus und Programmqualität zu sichern und gleichzeitig, damit dies auch unter den neuen Bedingungen auch wirkt, die Konkurrenzfähigkeit gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern zu ermöglichen. Zum Instrumentarium der Abschottung gegenüber der Politik gehören die Ausgliederung des öffentlichen Rundfunks aus der Staatsverwaltung in Form von öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit³³ oder von Aktiengesellschaften³⁴, formelle Unabhängigkeitsgarantien,³⁵ die Unvereinbarkeit von Führungspositionen im Rundfunk mit staatlichen und Parteifunktionen,³⁶ die Bestellung von Leitungsorganen auf bestimmte Mindestzeit und in Verfahren, die einen direkten Einfluß der Regierungsmehrheit verhindern oder zumindest verzögern sollen,³⁷ Gewährleistungen „innerer“ Rundfunkfreiheit³⁸ und die Beschränkung staatlicher Eingriffsbefugnisse auf eine Rechtsaufsicht, deren Maßnahmen gerichtlicher Kontrolle unterliegen³⁹ – im wesentlichen also Selbstverwaltungselemente. Freilich unterscheidet sich die konkrete Ausgestaltung und damit auch die Effektivität von Unabhängigkeitsgarantien in den behandelten Ländern beträchtlich: So kann etwa die Be-

²⁸ Vgl. Berichte EU 128 ff, EMRK 76 f; zur EG-Fernsehrichtlinie zuletzt EuGH 9.7.1997, Rs C-34/95 u.a.; zur Änderung der Fernsehrichtlinie (durch die Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.1997, ABl. L 202 vom 30.7.1997, 60) den Bericht im Archiv für Presserecht 1997, 605 ff, und M. Traimer, in: Medien und recht 1997, 127 ff.

²⁹ Vgl. z.B. Berichte Österreich 247, Schweiz 342; EMRK 52 ff.

³⁰ Z.B. betrug der Marktanteil des österreichischen öffentlichen Fernsehens in Haushalten, die über Kabel- oder Satellitenanschluss verfügen, im Jahr 1994 44%; vgl. Bericht 257 Anm. 306.

³¹ Vgl. Bericht EMRK 55 f; außerdem Österreich 247 f.

³² Vgl. Berichte Österreich 249, 254 ff, Schweiz 342, Ungarn 466, 467; zur Sondersituation in Slowenien 362 f, 364, 383.

³³ Z.B. Berichte Deutschland 160 f, 176, Österreich 251 (die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft ist angekündigt), Schweiz 342, Slowenien 362, Spanien 404.

³⁴ Z.B. Berichte Italien 206, Polen 279.

³⁵ Z.B. Berichte Österreich 250, Polen 279, Schweiz 344.

³⁶ Z.B. Bericht Italien 207, Russische Föderation 300.

³⁷ Z.B. Bericht Polen 279.

³⁸ Z.B. Bericht Österreich 251, 253.

³⁹ Z.B. Bericht Deutschland 180.

stellung des monokratischen Führungsorgans dem Kollegialorgan des Rundfunks selbst obliegen⁴⁰ oder der Regierung vorbehalten bleiben.⁴¹ Die Mitglieder des wichtigsten Kollegialorgans werden von Gesetzgebungsorganen⁴² und/oder gesellschaftlichen Gruppen⁴³ entsandt. Die (externe) Aufsicht über den öffentlichen Rundfunk wird Regierungen,⁴⁴ parlamentarischen Kommissionen⁴⁵ oder unabhängigen Stellen⁴⁶ anvertraut. Solche Unterschiede zeigen, daß es z.T. nur um Regierungsferne, z.T. aber um Staatsferne überhaupt geht. So unterschiedlich wirksam die Modelle allerdings auch sein mögen, eine völligen Ausschluß politischen Einflusses kann keines von ihnen garantieren.⁴⁷

Daher versuchen viele von ihnen, diesen politischen Einfluß durch Pluralitäts- oder Proporzvorschriften zu bändigen. Diese können schon im Erfordernis qualifizierter Mehrheiten für die Mediengesetzgebung bestehen,⁴⁸ finden in ihren Ausdruck aber vor allem in der Zusammensetzung der Kollegialgremien des öffentlichen Rundfunks oder der (externen) Aufsichtsorgane. Regelmäßig sind in ihnen alle größeren politischen Parteien, oft darüber hinaus auch wichtige gesellschaftliche Gruppen vertreten.⁴⁹ Ein besonderes Mittel zur Pluralismussicherung besteht auch in der Föderalisierung des Rundfunks.⁵⁰

Die „binnenpluralistische“ Rundfunkorganisation soll die Einhaltung der wichtigsten Vorgaben für das Programm sichern: der Meinungsvielfalt, Überparteilichkeit, Ausgewogenheit, Objektivität und Vollständigkeit der Berichterstattung. Zu diesen Geboten, die z.T. auch durch Berichtspflichten über bestimmte öffentliche Ereignisse⁵¹ und Darstellungsrechte von Abgeordneten, Parteien und gesellschaftlichen Organisationen⁵² ergänzt werden, zu den üblichen journalistischen Sorgfaltsstandards und Schutzvorschriften zugunsten der Jugend und der Rechte Dritter kommen i.d.R. ein allgemeiner Kultur- und Bildungsauftrag sowie oft spezielle Pflichten zur Berücksichtigung regionaler, nationaler und europäischer Belange und von Minderheitenanliegen.⁵³ Der öffentliche Rundfunk bezieht seine Recht-

⁴⁰ Z.B. Bericht Österreich 252 (grundsätzlich mit Zweidrittelmehrheit).

⁴¹ Z.B. Bericht Spanien 404.

⁴² Z.B. Berichte Italien 206, Slowenien 363 f., Spanien 404.

⁴³ Z.B. Bericht Deutschland 176, Slowenien 362.

⁴⁴ Z.B. Bericht Deutschland 180.

⁴⁵ Z.B. Bericht Spanien 405.

⁴⁶ Z.B. Berichte Österreich 254, Polen 280, Schweiz 345, Ungarn 466.

⁴⁷ Vgl. Berichte Deutschland 181, Österreich 251 f., Polen 279 (vgl. auch FAZ 16.4.1996, 42), Russische Föderation 300, Schweiz 345, Slowenien 357 f., 382, Spanien 405, 419, Ungarn 465.

⁴⁸ Z.B. Bericht Ungarn 464.

⁴⁹ Z.B. Berichte Deutschland 176, Italien 199, 208, Österreich 251, Polen 279, Spanien 405, Tschechische Republik 445 f., Ungarn 466, 467.

⁵⁰ Z.B. Berichte Deutschland 175 (und 185 f. zu den daraus erwachsenden Regelungsschwierigkeiten; zu den Schwierigkeiten eines Finanzausgleichs unter den Landesanstalten vgl. auch FAZ 17.6.1997, 4), Österreich 251, Russische Föderation 298, Spanien 404.

⁵¹ Z.B. Bericht Russische Föderation 287.

⁵² Vgl. Berichte Deutschland 168, Italien 199, 203, Österreich 240 f., Polen 275, Russische Föderation 287, 294, Schweiz 345 f., Slowenien 379 f., Spanien 401, Tschechische Republik 439, Ungarn 461.

⁵³ Vgl. dazu Berichte Deutschland 179, Italien 208, Österreich 250, 253, Polen 279 f. (mit der Besonderheit der Berücksichtigung „christlicher Werte“), Russische Föderation 299, Schweiz 343, Spanien 405, Tschechische Republik 445, Ungarn 466; zu den europarechtlichen Vorgaben und Empfehlungen EMRK 76 ff., EU 129.

fertigung also aus demokratiepolitischen, erzieherischen und identitätsstiftenden Funktionen.

Diese Funktionen kann er allerdings nur dann erfüllen, wenn er auch gegenüber privater Konkurrenz besteht. Diesem Ziel dient die Finanzierung über Gebühren⁵⁴ und/oder öffentliche Haushaltsmittel⁵⁵ zusätzlich zu Werbeeinnahmen – was auch die Unabhängigkeit gegenüber Werbekunden stärkt –, Privilegien beim Zugang zu Kabelnetzen und Sendeeinrichtungen,⁵⁶ vor allem aber das Recht und manchmal auch der ausdrückliche Auftrag zur Veranstaltung eines Vollprogramms, das eben auch Unterhaltung in allen Sparten umfaßt.⁵⁷

C. Privater Rundfunk

Der private Rundfunk ist freilich nicht nur eine Bedrohung für den öffentlichen, sondern, auch wenn er primär aus kommerziellen Interessen betrieben wird, zunächst einmal ein Mittel zur Herstellung größerer Vielfalt und damit ein Korrektiv zum öffentlichen Rundfunk – vorausgesetzt, er entspricht bestimmten Mindestanforderungen. Anders als bei der Presse wird dies aber nicht dem Markt überlassen, sondern durch staatliche Regelung zu erreichen versucht. Als zentrale Instrumente dafür dienen die – wegen der Frequenzverteilung für den terrestrischen Rundfunk⁵⁸ ohnehin notwendige – Zulassungspflicht privater Rundfunkveranstalter, Programmvorgaben und eine besondere Aufsicht.

Die Zulassungsvorschriften⁵⁹ schließen i.d.R. zunächst bestimmte Personen und Organisationen vom Betrieb privaten Rundfunks aus, stellen dann technische und wirtschaftliche Anforderungen an die Bewerber und legen schließlich den jeweiligen Beitrag der Bewerber zur Medienvielfalt und zur kulturellen Identität als entscheidende Kriterien für die verbleibende Auswahlentscheidung fest.⁶⁰ In einzelnen Ländern wird zwischen kommerziellen und nichtkommerziellen Programmen unterschieden, doch spielen letztere auf landesweiter Ebene kaum eine Rolle.⁶¹ Demokratiepolitisch von Bedeutung sind neben den Konzentrationsbegrenzenden Bestimmungen⁶² vor allem der Ausschluß von staatlichen Stellen (und des öffentli-

⁵⁴ Z.B. Berichte Deutschland 178, Italien 207, Österreich 252 f., Polen 278, Schweiz 343, Ungarn 466; zur Zulässigkeit nach der EMRK Bericht EMRK 57.

⁵⁵ Vgl. Berichte Russische Föderation 299, 300, Slowenien 363, Spanien 405. Einen Vergleich von Art und Höhe der Finanzierung des öffentlichen Fernsehens in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und den USA bringt „Die Zeit“ 1.12.1995, 75.

⁵⁶ Z.B. Bericht Tschechische Republik 443.

⁵⁷ Z.B. Berichte Deutschland 175, 177 Anm. 82 (auch zu öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen), Österreich 253; zu Exklusivübertragungsrechten, die vor allem bei Sportveranstaltungen zum Problem öffentlicher Vollversorgung werden können, Berichte Deutschland 167 f., EMRK 77, EU 134 f., 145, sowie die Nachweise oben in Anm. 28.

⁵⁸ Für Kabel- und Satellitenrundfunk gelten meist Sondervorschriften; vgl. z.B. Berichte Deutschland 177, Italien 213, Österreich 249, 254, 255 f., Spanien 413 f., Tschechische Republik 443, Ungarn 467.

⁵⁹ Vgl. Berichte Deutschland 176 f., Italien 207, Österreich 255, Polen 281, Russische Föderation 298, Schweiz 342, Slowenien 364, Spanien 406, Tschechische Republik 443, Ungarn 467; weiters EMRK 56.

⁶⁰ Zum Diskriminierungsverbot EMRK 55.

⁶¹ Z.B. Berichte Slowenien 362 f., 364, Ungarn 467.

⁶² Dazu unten IV.

chen Rundfunks selbst), politischen Parteien und Funktionsträgern⁶³ und die Beschränkung bei ausländischen⁶⁴ oder EWR-fremden⁶⁵ Betreibern. Die Auswahlentscheidung wird entweder durch die Exekutive,⁶⁶ eine parlamentarische Kommission⁶⁷ oder eine unabhängige Behörde⁶⁸ getroffen; grundsätzlich unterliegt sie der gerichtlichen Kontrolle.

Während die Zulassungsvorschriften somit einem primär⁶⁹ „außenpluralistischen“ Modell folgen, gilt für die Programmvorgaben⁷⁰ das Gegenteil: Für die privaten Veranstalter sind nicht nur die allgemeinen Sorgfaltsstandards und Schutzvorschriften, sondern i.d.R. auch dieselben Neutralitäts-, Ausgewogenheits- und Vielfaltsgebote maßgeblich wie für den öffentlichen Rundfunk. Privater „Tendenzrundfunk“ ist durchwegs unzulässig. Eine deutsche Besonderheit zur Steigerung der Vielfalt sind die von unabhängigen Dritten verantworteten „Fensterprogramme“, die Privatsender mit bestimmtem Marktanteil aufnehmen müssen.⁷¹ Die gesetzlichen Vielfaltsgebote beziehen sich also regelmäßig auch auf das einzelne Programm (oder sogar auf einzelne Sendungen) und nicht nur auf das gesamte Programmangebot aller Veranstalter. Mögen die Privaten auch keinen eigentlichen Programmauftrag haben, so werden sie doch etwa zur Sendung von Nachrichten,⁷² zur Information,⁷³ zur „angemessenen“ Darstellung des öffentlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens⁷⁴ oder zur Ausstrahlung eines bestimmten Anteils von nationalen, europäischen und Eigenproduktionen⁷⁵ verpflichtet. Die – gegenüber dem öffentlichen Rundfunk meist großzügigeren – quantitativen Werbebeschränkungen⁷⁶ dienen wohl in erster Linie nicht dem Schutz der Konsumenten, sondern sollen die wirtschaftliche Basis des öffentlichen Rundfunks und der Printmedien sichern; auch sie haben also eine medien- und demokratiepolitische Bedeutung.

Die Aufsicht ist prinzipiell nachträglich, in ihren Mitteln beschränkt und rechtlich gebunden; z.T. wird sie einer unabhängigen Behörde übertragen, der auch der

⁶³ Z.B. Berichte Österreich 255, Tschechische Republik 436, Ungarn 467. Das markanteste Gegenbeispiel bietet *Berlusconi*; vgl. Berichte Italien 209, 212, und FAZ 23.4.1996, 39. Zu kirchlich dominierten Rundfunkveranstaltern vgl. z.B. Berichte Slowenien 383, Spanien 409.

⁶⁴ Z.B. Berichte Polen 281, Slowenien 361, Spanien 406, Tschechische Republik 443; im Geltungsbereich des Gemeinschafts- bzw. EWR-Rechts ist dies nicht unproblematisch.

⁶⁵ Z.B. Berichte Österreich 255.

⁶⁶ Z.B. Berichte Italien 207, Spanien 406.

⁶⁷ Z.B. Bericht Ungarn 466, 467.

⁶⁸ Z.B. Berichte Deutschland 175, Österreich 255, Polen 281, Tschechische Republik 445.

⁶⁹ Zu binnenpluralistischen Elementen unten IV.

⁷⁰ Vgl. Berichte Deutschland 175, 179, Italien 208, Österreich 249 f, 256, Polen 281, Russische Föderation 299, Schweiz 343 f, Slowenien 364, Spanien 406, Tschechische Republik 445, Ungarn 467. Zum Instrument vertraglich vereinbarter Programmvorgaben in Ungarn auch *A. Góbert*, *Medienrecht in Ungarn unter Berücksichtigung der europäischen Medienpolitik*, in: *Recht in Ost und West* 1997, 153 ff (162).

⁷¹ Bericht Deutschland 176 f (zu den Durchführungsschwierigkeiten z.B. „Die Zeit“ 12.7.1996, 43); ähnlich in Ungarn: vgl. *Góbert* (Anm. 70) 160.

⁷² Z.B. Bericht Italien 208.

⁷³ Z.B. Bericht Polen 281.

⁷⁴ Vgl. Bericht Österreich 256.

⁷⁵ Z.B. Bericht Polen 281, Slowenien 364; weiters EU 129, EMRK 76, 77.

⁷⁶ Dazu (und zu ihrer Zulässigkeit) z.B. Berichte Deutschland 177 f, Italien 191, 207, 211, Österreich 248 Anm. 243, 249, 256, Schweiz 343; weiters EMRK 52, 63, 76, EU 127, 129 f, 132 f.

öffentliche Rundfunk untersteht;⁷⁷ z.T. gibt es spezielle, ebenfalls unabhängige Aufsichtsbehörden für den privaten Rundfunk;⁷⁸ wenige Länder überlassen diese Aufgabe der Regierung selbst.⁷⁹

D. Gemeinsamkeiten und offene Fragen

Alles das zeigt, daß die fundamentale Bedeutung der Rundfunkordnung für die Demokratie den jeweiligen Gesetzgebern durchaus bewußt ist. Gemeinsame Eckpunkte sind trotz aller Unterschiede in der jeweiligen Ausgestaltung die grenzüberschreitende Sendefreiheit der Rundfunkbetreiber und die Empfangsfreiheit der Bürger, der demokratiepolitische Auftrag des Rundfunkgesetzgebers, die organisationsrechtlichen Grundsätze der Unabhängigkeit und des Binnenpluralismus des öffentlichen Rundfunks sowie der Zulässigkeit und des Außenpluralismus des privaten Rundfunks und die inhaltlichen Prinzipien der politischen Neutralität und Vielfalt aller Programme. Abgesehen davon wird jedoch deutlich, daß sich in einigen ganz grundlegenden Punkten noch kein europäischer Konsens herausgebildet hat. Offene, strittige oder in verschiedenen Ländern unterschiedlich beantwortete Fragen betreffen vor allem die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Rundfunkordnung.

So ist es keineswegs überall klar, ob und in welchem Umfang ein öffentlicher Rundfunk überhaupt existieren muß: Eine verfassungsrechtliche Bestands-, Entwicklungs- und Finanzierungsgarantie für einen umfassend ausgebauten öffentlichen Rundfunk nach deutschem Muster⁸⁰ stößt in anderen Ländern nicht nur auf Beachtung, sondern auch auf Skepsis oder Ablehnung.⁸¹ Ebensovienig erscheint ausgemacht, daß die impliziten oder expliziten Vielfaltsgebote der Verfassung auf jeden einzelnen privaten Rundfunkveranstalter umgelegt werden müssen; auch weitergehende Inhaltsvorschriften für private Programme sind nicht immer unstrittig.⁸² In den meisten Ländern ist somit bislang offen geblieben, ob die Verfassung eine bestimmte Rollenverteilung im Rundfunk verlangt oder ob der Gesetzgeber darüber – und damit indirekt auch über die Reichweite privater Rundfunkfreiheit – entscheiden kann.

Zu diesen Unsicherheiten kommt ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen den eher demokratie- und kulturpolitisch orientierten nationalen Regelungsansätzen einerseits und dem primär wirtschaftsrechtlichen Zugang des europäischen Gemeinschaftsrechts und dem damit – über die EU-Grenzen hinaus – ausgelösten Kommerzialisierungsschub andererseits.⁸³ Ist der Rundfunk nicht ein Mittel zur

⁷⁷ Z.B. Bericht Polen 281, Schweiz 345, Tschechische Republik 445 f; im Prinzip so auch in Österreich – vgl. Bericht 256.

⁷⁸ Z.B. Berichte Deutschland 180, Italien 208, Slowenien 364, Ungarn 466, 467.

⁷⁹ Z.B. Bericht Spanien 406.

⁸⁰ Vgl. Bericht Deutschland 178 (siehe auch 175 Anm. 77 zum Verfassungscharakter des dualen Systems); vgl. auch EMRK 78.

⁸¹ Z.B. Berichte Österreich 250, Spanien 405 f; vgl. zu Ungarn auch *Góbert* (Anm. 70) 159 Anm. 74.

⁸² Vgl. Berichte Deutschland 179, Italien 208, Österreich 250 Anm. 255.

⁸³ Vgl. Bericht EU 125 ff (auch zu nichtwirtschaftlichen Korrektiven insbesondere durch die Einbeziehung von Art. 10 EMRK; zum öffentlichen Fernsehen 135; dort – Anm. 259 – auch zum Rundfunkprotokoll des Vertrags von Amsterdam; allgemein zum Vordringen einer nichtwirtschaftlicher Be-

Demokratie und Identitätsstiftung, mit dem auch Geld verdient werden kann, sondern eine unterhaltende wirtschaftliche Dienstleistung mit etwas Demokratie- und Kulturrelevanz, dann kommt das öffentliche Fernsehen unter Druck: Seine Privilegien werden als potentielle Wettbewerbsverzerrung rechtfertigungsbedürftig,⁸⁴ und die Rechtfertigung kann nur in einer besonderen Programmqualität liegen, die zu reinen Marktbedingungen nicht erreichbar ist, aber doch auf dem Markt relevant sein muß. Dem öffentlichen Rundfunk drohen also Marginalisierung oder Qualitätsverlust. Verwirklichen sich diese Gefahren, stellt sich die Frage nach der Rollenverteilung neu.⁸⁵

IV. Konzentrationskontrolle

Ebensowenig wie effektiver Wettbewerb im allgemeinen Wirtschaftsleben ist Außenpluralismus in Presse und Rundfunk ein Naturzustand: Er bedarf vielmehr permanenter Pflege und Kontrolle. Im Medienbereich ist dies umso dringlicher, als beherrschende Marktpositionen nicht nur wirtschaftliche Probleme schaffen, sondern die Demokratie gefährden. Verfassungen, die Demokratie verlangen, verlangen daher auch Maßnahmen zur Konzentrationsbegrenzung der Medien.⁸⁶

Es gibt Länder, die sich dabei – von den Zulassungsvorschriften für den Privatrundfunk abgesehen – auf das allgemeine wirtschaftsrechtliche Instrumentarium von Mißbrauchs- und Fusionskontrolle verlassen.⁸⁷ Mehrheitlich besteht jedoch eine Kombination von spezifisch medienrechtlichen und subsidiär geltenden allgemeinen Vorschriften – wobei die Abgrenzung manchmal im Unklaren bleibt. Die Reichweite und Art der Sondervorschriften ist dabei durchaus unterschiedlich: Es finden sich Sonderregelungen nur für den Rundfunk,⁸⁸ modifiziertes allgemeines Wettbewerbsrecht für die Presse und Rundfunksonderrrecht,⁸⁹ modifiziertes allgemeines Wettbewerbsrecht für alle Medien⁹⁰ und gemeinsame Sondervorschriften

trachtung 147); zu kulturellen Anliegen im Rahmen von Art. 10 EMRK Bericht EMRK 56; weiteres Deutschland 176.

⁸⁴ Zu Auseinandersetzungen und Gutachten über die Zulässigkeit der Gebührenfinanzierung sowie von Spartenprogrammen, Online-Diensten, Kabelzugangsprivilegien und Grundversorgungsumfang öffentlicher Rundfunkanstalten in Deutschland vgl. z.B. die Berichte im Archiv für Presserecht 1996, 129, 148, 264; 1997, 615; FAZ 1.2.1997, 37; 7.2.97, 46; 7.5.1997, 42. 18.6.1997, 34; sowie A. Bleckmann/S. U. Pieper/H. Erberich, Zur Zulässigkeit der Veranstaltung von Spartenprogrammen durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Archiv für Presserecht 1997, 417 ff.; T. Oppermann, Deutsche Rundfunkgebühren und europäisches Beihilferecht (1997); vgl. auch das Interview mit dem deutschen Bundesverfassungsrichter Grimm in „Die Zeit“ 15.11.1996, 59.

⁸⁵ Zur Situation auf dem Rundfunkmarkt vgl. Berichte Deutschland 184, Italien 209, 212, Österreich 251, 257, 263, Polen 280 f, Russische Föderation 298 f (dazu auch unten Anm. 115), Slowenien 364, 383, Spanien 409 f, Tschechische Republik 444, Ungarn 468 (zur mittlerweile erfolgten Vergabe von Lizenzen für landesweites Privatfernsehen „Der Standard“ 23.6.1997, 12). Zum Prozeß um die Fälschung einer Vielzahl von in deutschen öffentlichen und privaten Fernsehmagazinen gesendeten Beiträgen FAZ 14.10.1996, 39; 4.12.1996, 42; 18.12.1996, 42, 24.12.1996, 1.

⁸⁶ So ausdrücklich z.B. die Verfassungsgerichte in Italien (Bericht 206, 211) und Ungarn (Bericht 465); vgl. auch Bericht EMRK 53 Anm. 39.

⁸⁷ So Berichte Russische Föderation 301, Schweiz 348 f; ähnlich Polen 281 f, Tschechische Republik 444.

⁸⁸ Vgl. Bericht Spanien 411 ff.

⁸⁹ Vgl. Bericht Deutschland 183 ff.

⁹⁰ Vgl. Bericht Österreich 258 f.

für alle Medien.⁹¹ Zuständig für entsprechende Maßnahmen sind i.d.R. jene unabhängigen Behörden, denen auch sonst die Aufsicht über den privaten Rundfunk obliegt,⁹² oder Gerichte.⁹³

Ohne hier auf Einzelheiten einzugehen, läßt sich sagen, daß jedenfalls der landesweite Rundfunk i.d.R. einer strengeren Kontrolle unterworfen wird als die Presse⁹⁴ – was wegen des besonders hohen Kapitalaufwandes und der Begrenztheit des Marktes auch naheliegt. Der Hauptansatzpunkt liegt bei der Lizenzvergabe. Neben Bestimmungen, die einzelnen Personen und Unternehmen nur einen bestimmten Höchstanteil an einem Lizenzträger erlauben und damit ein binnenpluralistisches Element in den Außenpluralismus des Privatrundfunks aufnehmen,⁹⁵ und Vorschriften über eine Mindestanzahl zu vergebender Lizenzen finden sich zwei Typen von Regelungen. Der eine beschränkt die Zahl von Lizenzen, die ein Unternehmen erwerben kann,⁹⁶ oder begrenzt die Beteiligung von Lizenzträgern untereinander;⁹⁷ damit soll die Entstehung von vorherrschender Meinungsmacht vorgebeugt werden. Der andere Typ definiert einen bestimmten Marktanteil als vorherrschende Meinungsmacht oder normiert allgemein die Gefährdung der Medienvielfalt als Grenze für nachträgliches Einschreiten.⁹⁸ Z.T. werden beide Ansätze auch kombiniert.⁹⁹

Zunehmend wird auch intermediären Verflechtungen, also „diagonaler Konzentration“, Aufmerksamkeit geschenkt. Meinungsrelevante Zeitungsunternehmen dürfen sich in einigen Ländern nicht als Rundfunkveranstalter betätigen oder nur begrenzt an Rundfunkunternehmen beteiligen.¹⁰⁰ Manchmal gilt auch das Umgekehrte.¹⁰¹ „Vertikale“ Konzentrationen etwa mit Programmlieferanten, Werbeunternehmen und Kabelnetzbetreibern haben in die Sonderregelungen noch wenig Eingang gefunden.¹⁰²

Wirklich effiziente Konzentrationskontrolle ist freilich schwer erreichbar. Sie setzt Transparenz der Eigentums- und Beherrschungsverhältnisse voraus,¹⁰³ muß rechtzeitig und vollständig eingerichtet werden, technische Neuerungen und internationale Verflechtungen berücksichtigen und schließlich auch politisch durchgesetzt werden. Die Praxis zeigt, daß durchaus Lücken bestehen,¹⁰⁴ daß Umgehungs-

⁹¹ Vgl. Berichte Italien 209 ff, Slowenien 361 f, Ungarn 469; vgl. auch EU 140 ff.

⁹² Z.B. Berichte Deutschland 180, 184, Italien 211, 212 f.

⁹³ Z.B. Bericht Österreich 259.

⁹⁴ Vgl. aber die Auflagenbegrenzungen für Tageszeitungen in Italien: Bericht 210.

⁹⁵ Z.B. Berichte Slowenien 361, Spanien 412, Ungarn 469.

⁹⁶ Z.B. Berichte Italien 211, Spanien 406, 412.

⁹⁷ Z.B. Berichte Slowenien 361 f, Ungarn 469.

⁹⁸ Z.B. Berichte Deutschland 177, Österreich 258.

⁹⁹ So z.B. Beteiligungsgrenzen und Fusionskontrolle in Slowenien: Bericht 361 f; zu Verflechtungsverboten von regionalen und lokalen Sendern z.B. Berichte Slowenien 364, Spanien 413.

¹⁰⁰ Z.B. Berichte Italien 211, Österreich 258 f, Slowenien 361 f, Ungarn 469.

¹⁰¹ Z.B. Bericht Slowenien 361 f.

¹⁰² Vgl. aber Berichte Italien 211, Slowenien 362.

¹⁰³ Dazu z.B. Berichte Italien 194, 209, 210, Spanien 412 f, Tschechische Republik 444; vgl. auch EMRK 77 Anm. 213, EU 143; zu allgemeinen Transparenzvorschriften im Wirtschaftsbereich vgl. die Einführung Wiederin 25 f und die Berichte.

¹⁰⁴ Zu Vertriebsmonopolen und lokalen und regionalen Pressemonopolen z.B. Berichte Deutschland 173, 183 f, sowie FAZ 7.1.1997, 11; Österreich 257; zu einer österreichischen Auseinandersetzung, die zu einer Vorlage an den EuGH geführt hat, über den möglichen Mißbrauch einer marktbeherrschenden

versuche immer wieder von Erfolg gekrönt wurden¹⁰⁵ und daß zu spät einsetzende Kontrollbemühungen oft nur mehr problematische Marktverhältnisse festschreiben. Die spektakulärsten Beispiele liefern wohl die – konzentrationsrechtlich unangemessen gebliebene – Dominanz zweier miteinander verflochtener österreichischer Tageszeitungen mit zusammen 56% nationaler Reichweite und die wohl immer noch nicht beseitigte Beherrschung des privaten Rundfunkmarkts in Italien durch *Berlusconi*.¹⁰⁶ Immerhin scheint das Bewußtsein von der Bedeutung einer effektiven Kontrolle privater Medienmacht auch in jenen Ländern zu wachsen, in denen entsprechende Mechanismen noch in den Kinderschuhen stecken.¹⁰⁷ Eine Harmonisierung der nationalen Vorschriften im EU-Bereich durch eine EG-Richtlinie scheint trotz langer Vorarbeiten in absehbarer Zeit nicht zu gelingen; den EG-Organen obliegt auch die Kontrolle übernationaler Konzentrationen, wie wohl sie derzeit dafür nur die allgemeinen wirtschaftsrechtlichen Befugnisse in Anspruch nehmen können.¹⁰⁸

V. Bewertung und Ausblick

Eine Bewertung der Situation hat zunächst einmal die fundamentalen Veränderungen in den Reformländern in Rechnung zu stellen. Die Pressefreiheit gehört zu jenen Bereichen, die den Umbruch einleiteten und in denen er auch rechtlich am schnellsten Ergebnisse bewirkt hat.¹⁰⁹ So sind in den ehemaligen sozialistischen Staaten nicht nur Zensur und journalistische Bevormundung, sondern mit der Planwirtschaft auch sonstige staatliche Steuerungsmöglichkeiten wie Papierzuteilungen und Vertriebsmonopole verschwunden. Im Osten – wie übrigens auch im Westen – gibt es kaum bedeutende Regierungs- und Parteizeitungen mehr.¹¹⁰ Der Kampf um staatlichen Einfluß hat sich schnell auf den staatlichen Rundfunk verlagert. Nach intensiven politischen, parlamentarischen und verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzungen vor allem um die Besetzung von Intendantenposten¹¹¹ und nach der Erfahrung von demokratischen Machtwechseln scheinen sich jedoch die politischen Eliten mit dem Modell eines – relativ – unabhängigen öffentlichen Rundfunks anzufreunden. Eine wichtige Rolle haben in diesem Bereich die Aktivitäten des Europarates,¹¹² z.T. auch Anpassungsbemühungen im Hinblick auf einen künftigen Beitritt zur EU,¹¹³ gespielt. Insgesamt entsteht der Eindruck, daß

den Stellung durch den Ausschluß einer Konkurrenzzeitung vom einzigen überregionalen Hauszustellungssystem für Abonnenten „Der Standard“ 18.7.1996, 11.

¹⁰⁵ Z.B. Berichte Italien 206, Slowenien 364, Spanien 410 Anm. 173.

¹⁰⁶ Berichte Österreich 257, 259, 262, Italien 206, 209, 212; vgl. auch Bericht Deutschland 177 zu den Senderfamilien von Kirch und Bertelsmann.

¹⁰⁷ Z.B. Berichte Polen 276, 282, Tschechische Republik 444.

¹⁰⁸ Vgl. Bericht EU 140 ff; zur vorerst gescheiterten Richtlinie über Medienkonzentration auch Archiv für Presserecht 1997, 615, und C. Farda, Unerwünschte Kontrolle, in: Medien Journal 1997/2, 60 ff.

¹⁰⁹ Vgl. neben den Landesberichten auch A. Gabanyi, Revolutionen in Ostmitteleuropa, in: osteuropa 1997, 2 ff (22 f).

¹¹⁰ Vgl. Berichte Österreich 243 Anm. 217 (viele der genannten Titel waren Parteizeitungen), Polen 276, Russische Föderation 302 (besonders instruktiv), Schweiz 339, Slowenien 381 ff, Ungarn 467.

¹¹¹ Vgl. Berichte Polen 279, 280, Russische Föderation 300, Slowenien 357 f, Ungarn 465.

¹¹² Z.B. Berichte Tschechische Republik 446 f, Ungarn 466, EMRK 77.

¹¹³ Vgl. z.B. für Ungarn A. Góbert (Anm. 70) 159.

die vom alten Regime übernommene rein instrumentelle Haltung zu den Medien langsam einer gelasseneren Einstellung weicht.¹¹⁴ Einen Sonderfall unter den behandelten Ländern stellt allerdings die Russische Föderation dar.¹¹⁵

Ist der staatliche Leviathan gefesselt, erheben freilich die Marktungeheuer ihr Haupt. Die durchwegs bestehende Vielfalt von Publikationen und Programmen kann täuschen, wenn dahinter nur wenige Unternehmen stehen. Die Kommerzialisierung hat nicht nur die Presse und den öffentlichen Rundfunk unter Druck gesetzt, sondern oft auch international agierende und auf schwer durchschaubare Weise miteinander verflochtene Großkonzerne¹¹⁶ entstehen lassen, deren wirtschaftliches Gewicht allein politischen Charakter hat – von direkten politischen Interessen ganz zu schweigen. Ihre Bändigung bleibt eine nationale Aufgabe, soweit und solange die Politik ihre demokratische Legitimation auf staatlicher Ebene empfängt.¹¹⁷ Allein mit den – in vielen Ländern defizitären und auch prinzipiell beschränkten – Mitteln nationaler Konzentrationskontrolle kann sie allerdings nicht gelingen, weil nationale Meinungsmacht und internationale wirtschaftliche Dominanz in vielfältiger Weise zusammenhängen. Umso wichtiger sind hier europäische Initiativen, um nationale Bemühungen zu unterstützen und zu koordinieren und um internationale Aspekte aufzufangen. Während über die demokratiepolitischen und wirtschaftlichen Wettbewerbsgesichtspunkte dabei wenigstens im Prinzipiellen Einigkeit besteht, erscheinen die rechtlichen Konsequenzen der Bedeutung der Medien für nationale Identitäten noch nicht ausgelotet. Wichtig ist dies vor allem für kleinere Länder, und ganz besonders für solche, die ihre Sprache(n) mit größeren teilen.

Schließlich kann man zwar davon ausgehen, daß sich beim Recht der traditionellen Presse wenig Grundlegendes ändern wird, doch muß man kein Prophet sein, um dies beim Rundfunk zu verneinen. Das derzeitige Rundfunkrecht kann auch dort, wo es einigermaßen „fertig“ erscheint, nicht mehr als einen Zwischenstand markieren, denn zu sehr ändern sich die technischen und wirtschaftlichen

¹¹⁴ Vgl. z.B. Berichte Polen 282, Slowenien 383 f.

¹¹⁵ Vgl. Bericht 302 ff (u.a. zum Versuch, mißliebiger Berichterstattung mit dem Entzug der Journalisten-Akkreditierung zu begegnen, zum Fehlen einer unabhängigen Presse in manchen Regionen und allgemein zum „Rechtsnihilismus“, d.h. der mangelnden Achtung des Rechts); zu regionalen Medienmonopolen und zur parteilichen und „hoffnungslos einseitigen“ Berichterstattung in den jüngsten Wahlkämpfen T. Beichelt, Nochmals zu den Wahlen in Rußland, in: osteuropa 1997, 116 ff (119 f, 120 f, 127) sowie FAZ 17.2.1996, 2; 15.4.1996, 33; 15.5.1996, 7; zur Beherrschung der regierungstreue Berichte im Präsidentschaftswahlkampf 1996 FAZ 9.7.1996, 27; zur Beherrschung der russischen Medien durch regierungsnahen Großkonzern FAZ 11.11.1996, 37, und 22.4.1997, 42, und „Die Zeit“ 1.8.1997, 43; zum damit begünstigten Rücktritt des langjährigen Chefredakteurs der „Izvestija“ Frankfurter Rundschau 12.7.1997, 2.

¹¹⁶ Vgl. z.B. Berichte Deutschland 184, Italien 209, 212, Österreich 257, Russische Föderation 304 (vgl. auch oben Anm. 115), Spanien 410 f; zur Verflechtung der deutschen Privatfernseherveranstalter untereinander s. die Übersicht bei G. u. Wallenberg, Die Sicherung der Medienvielfalt nach dem Rundfunkstaatsvertrag von 1996, in: Medien und recht 1997, 67 ff (69); zu den Unternehmen und Beteiligungen der Kirch-Gruppe FAZ 5.4.1997, 16; zur Fusion von CLT (der RTL-Muttergesellschaft) und Ufa (Bertelsmann-Tochter) zum größten Fernsehunternehmen in Europa FAZ 15.1.1997, 17; zum Zusammenschluß von CLT-Ufa, der Kirch-Gruppe und der der deutschen Telekom im Digitalfernsehbereich FAZ 3.7.1997, 14.

¹¹⁷ Zum Fehlen eines homogenen übernationalen Zeitungsmarktes abgesehen von jenem für die Entscheidungsträger in der Wirtschaft als Grund für das Scheitern des „European“ als Tageszeitung FAZ 1.7.1997, 16.

Voraussetzungen. Der Wegfall von Frequenzknappheiten, das Entstehen „neuer Medien“ und individuellerer Sende-, Empfangs- und Abrechnungstechniken, das Zusammenwachsen von Rundfunk und Telekommunikation und die gemeinschaftsrechtlich vorangetriebene Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte erfordern vielfache rechtliche Anpassungen,¹¹⁸ die sich sicher nicht in Neudefinitionen des Rundfunks¹¹⁹ erschöpfen können. Möglicherweise kommt es als Folge größerer „natürlicher“ Vielfalt zu einer Liberalisierung des Marktzugangs für Private, angesichts neuer Zusammenschlüsse auch zu einer Erweiterung und Intensivierung der Kontrolle von vorherrschender Wirtschafts- und Meinungsmacht und insgesamt zu einer noch stärker übernationalen Ausrichtung des Rundfunkrechts. Vielleicht kommt auch alles anders.

Eines aber wird bleiben: Die Bedeutung der Informations- und Meinungsvielfalt für die Demokratie.

II. Teil: Berichte

¹¹⁸ Dazu z.B. Berichte Deutschland 177, 181 ff, 186, Italien 212 f, Schweiz 346 ff, 354, Slowenien 364 f; EU 136 ff, 143 ff; zu problematischen Aktivitäten von Telekommunikationsunternehmen im Fernsbereich für Deutschland z.B. FAZ 4.6.1997, 22; für Spanien FAZ 29.1.1997, 6; 11.2.1997, 3; 21.5.1997, 8; 28.6.1997, 2; und „Die Zeit“ 1.8.1997, 16.

¹¹⁹ Zu diesem Problem z.B. Bericht Deutschland 169, 173 f und A. Dismann/F. Fechner/G. Sander (Hg.), *Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien* (1997).

JURISTISCHE SCHRIFTENREIHE BAND 120

INFORMATION, MEDIEN UND DEMOKRATIE

Ein europäischer Rechtsvergleich

VON

DDr. RAINER HOFMANN
Professor an der Universität Kiel

Dr. JOSEPH MARKO
ao. Universitätsprofessor in Graz

Dr. FRANZ MERLI
Professor an der Universität Heidelberg

Dr. EWALD WIEDERIN
ao. Universitätsprofessor in Wien



Verlag Österreich

Wien 1997

Österreichische Staatsdruckerei AG

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
---------------	---

I. Teil: Einführung

<i>Rainer Hofmann</i> Die Freiheit des Informationsflusses zwischen Bürger und Staat	3
<i>Ewald Wiederin</i> Informationszugang im gesellschaftlichen Bereich	17
<i>Franz Merli</i> Medien und Demokratie	31

II. Teil: Berichte

<i>Christoph Schwaighofer</i> Die Rechtslage nach der Europäischen Menschenrechtskonvention	47
<i>Hubert Isak</i> Die Rechtslage nach europäischem Gemeinschaftsrecht	81
<i>Joachim Wolf</i> Die Rechtslage in Deutschland	149
<i>Filippo Donati</i> Die Rechtslage in Italien	187
<i>Ewald Wiederin</i> Die Rechtslage in Österreich	215

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 3-7046-1197-2

© Österreichische Staatsdruckerei AG 1997

<i>Irena Lipowicz</i>	
Die Rechtslage in Polen	265
<i>Tamara Moršćakova</i>	
Die Rechtslage in der Russischen Föderation	285
<i>Stephan Breitenmoser und Peter Uebersax</i>	
Die Rechtslage in der Schweiz	305
<i>Miro Cerar und Igor Lukšič</i>	
Die Rechtslage in Slowenien	355
<i>José Juan González Encinar</i>	
Die Rechtslage in Spanien	387
<i>Mahulena Hošková</i>	
Die Rechtslage in der Tschechischen Republik	421
<i>Balázs Schanda</i>	
Die Rechtslage in Ungarn	449
Verzeichnis der Autoren und der Teilnehmer	471
Register	473

Vorwort

Demokratie setzt voraus, daß Informationen frei beschafft und verbreitet werden können, denn erst dadurch entsteht jene Öffentlichkeit, in der sich der demokratische Prozeß entfaltet. Das gilt immer und überall, doch nach dem Ende des Kommunismus in Europa und angesichts weitreichender technischer Fortschritte und zunehmender internationaler Verflechtungen stellt sich die Frage nach den Bedingungen und Grenzen dieser Freiheit neu. Der vorliegende Band beleuchtet sie aus rechtsvergleichender Sicht. Unser besonderes Interesse galt dabei der Konvergenz der Verfassungsordnungen in Ost und West und der Entwicklung gemeineuropäischer Standards. Die Darstellung umfaßt daher neben den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention und des europäischen Gemeinschaftsrechts die Rechtslage in zehn europäischen Demokratien diesseits und jenseits der ehemaligen Systemgrenzen.

Die Freiheit der Informationsbeziehungen in der Demokratie ist ein vielschichtiges und facettenreiches Thema. Wir haben es in drei große Bereiche unterteilt, und dieser Gliederung folgen auch die Länderberichte und die einführenden Überblicksdarstellungen. Im ersten Bereich geht es um den Informationsfluß zwischen Bürger und Staat. Wieweit müssen und dürfen Informationen in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung den Bürgern zugänglich sein? Und welchen formellen und inhaltlichen Bindungen unterliegt der Staat, wenn er von sich aus informiert? Der zweite Bereich betrifft mächtige – und daher politisch bedeutsame – gesellschaftliche Gruppen wie Parteien, Verbände und große wirtschaftliche Unternehmen: Was müssen die Bürger über sie wissen oder in Erfahrung bringen können? Welche Privilegien haben diese Gruppen ihrerseits bei der Beschaffung und Verbreitung von Informationen? Im Mittelpunkt des dritten Bereichs stehen schließlich die Medien: Welchen Rechtsvorgaben unterliegen Informationsvermittlung und -gestaltung durch Presse und Rundfunk? Wie lassen sich Störungen des Informationsflusses durch Eigeninteressen der Medien und Medienkonzentration vermeiden? Gemeinsamer Bezugspunkt aller Bereiche und der darin behandelten Einzelprobleme ist die Funktionsfähigkeit des demokratischen Prozesses. Insgesamt ist dieses Buch somit eine Sammlung von verschiedenen Antworten auf die Frage nach einer demokratiegerechten Gestaltung der Informations- und Medienordnung.

In Zielsetzung und Methodik schließt dieser Band an unser Projekt „Rechtsstaatlichkeit in Europa“ (C. F. Müller-Verlag, Heidelberg, 1996) an. Die Beiträge wurden Ende Oktober 1996 im Rahmen einer Tagung in Graz erörtert, zu der wir neben Universitätskollegen wiederum eine Reihe von Verfassungsrichtern und anderen prominenten „Praktikern“ gewinnen konnten (siehe dazu das Autoren- und Teilnehmerverzeichnis im Anhang). Nach einer Überarbeitung im Lichte der Grazer Diskussion und aktueller Entwicklungen geben die Berichte nun im wesentlichen den Stand des Rechts Anfang 1997 wieder.