



Tímea Djerdj / Fabienne Gouverneur / Patrick Jajko / Tim Kraski (Hgg.)

Macht – Medien – Mitteleuropa

Mitteleuropäische Geschichte und Kultur – Studienreihe
Band 2

nap new academic press

Tímea Djerdj / Fabienne Gouverneur / Patrick Jajko / Tim Kraski (Hgg.)

Macht – Medien – Mitteleuropa

Mitteeuropäische Geschichte und Kultur
Studienreihe

Herausgegeben vom Mitteleuropazentrum
an der Andrassy Universität Budapest

Band 2

Tímea Djerdj / Fabienne Gouverneur
Patrick Jajko / Tim Kraski (Hgg.)

Macht – Medien – Mitteleuropa

Mit Unterstützung von:



ANDRÁSSY
UNIVERSITÄT
BUDAPEST



Bundesministerium für
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Mitteleuropäische Geschichte und Kultur – Studienreihe Band 2

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages oder der Autoren/Autorinnen reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2016 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN-13: 978-3-7003-1995-5

Umschlaggestaltung, Satz: Zsuzsa Urbán

Umschlagsfoto: József Szolnoki

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
Einleitung	13
Stephan Kirste: Medienvielfalt als Voraussetzung der Verwirklichung der Kommunikationsrechte	19
Tímea Djerdj: Der Künstler in der Revolte	39
Astrid Otto: „Zur Normalität der medialen Kontrolle“ – Die mediale Inszenierung der DDR am Fallbeispiel des Leipziger Messeamts	63
Judit Klein: Die Lage der Journalisten vor und nach der Wende in Ungarn	83
Magdalena Ploch: Die Regulierung von Telewizja Polska S.A. Vom Staatsrundfunk zum öffentlichen Sendeveranstalter im Sinne einer demokratischen, partizipativen Media Governance?	101
József Szolnoki / Katharina Roters: Damnatio memoriae 1989. Eine Fallstudie	127
Björn Buß: Über Macht und Politik in Mitteleuropa: Empirische Analyse der Verknüpfung von Medien und Politik in den 2004er-Beitrittsländern zur Europäischen Union	137
Tim Kraski: Macht Macht Menschenrechte?	161
Stefan Jaromilek: Die Rolle von Öffentlichkeit in gesellschaftlichen Wandelprozessen	189
József A. Tillmann: Raum und Zeitrad. Einige Aspekte zu ungarischen Maß- und Medien-Verhältnissen	209



© Patrick Jajko

**Budapest, Szabadság tér,
Besetzungsdenkmal am 14. Juli 2014.**



© Patrick Jajko

**Budapest, Szabadság tér, Besetzungsdenkmal
am 24. Juli 2014 mit davorstehender Spiegelwand.**

Vorwort

Der Ausgangspunkt des vorliegenden Sammelbandes war die Idee, eine wissenschaftliche Nachwuchstagung zu konzipieren, die sich mit der Bedeutung von Macht und Medien im mitteleuropäischen Raum auseinandersetzt. Auslöser für diese Idee war unser gemeinsamer theoretischer Diskurs, der sich anhand von Autorinnen und Autoren wie Michel Foucault, Niklas Luhmann, Harold A. Innis, Hannah Arendt und Giorgio Agamben auf die Begriffe der Macht und der Medien konzentrierte. Schnell wurde klar, dass es sich dabei um Phänomene handelt, die nicht nur im allgemeinen Sprachgebrauch, sondern auch im wissenschaftlichen Diskurs uneinheitlichen Definitionen unterliegen.

Abgesehen von diesem theoretischen Zugang ging es uns aber auch um den spezifischen Blick auf Mitteleuropa. Diese Region spiegelt nicht nur im politischen Sinne die Schwierigkeiten der Transformationsprozesse postsozialistischer Staaten wider. Während die politische Wende von 1989/90 sowie die Aufnahme von acht (2004) ostmitteleuropäischen Staaten in die EU nahelegen, dass diese Länder sich auf dem Weg zu gefestigten demokratischen Strukturen befinden, weisen verschiedenste Anzeichen darauf hin, dass unterschwellig ein Prozess der „Epochenschleppung“¹ abläuft.

Ungarn ist in den vergangenen Jahren häufig in den europäischen Medien diskutiert worden, nicht zuletzt aufgrund seines im Jahr 2010 verabschiedeten Mediengesetzes sowie des 2011 vom Parlament angenommenen Grundgesetzes. Überschattet wird diese für viele mit Unbehagen verbundene Situation jedoch von einer der wohl schwersten Krisen in Europa nach 1989, dem bewaffneten Konflikt in der Ukraine. Mit letzterem erlebt der Antagonismus zwischen „Ost“ und „West“ in Europa eine Renaissance. Mitnichten dürfen wir annehmen, der Frieden sei gefestigt.²

Für die im September 2013 an der Andrassy Universität Budapest veranstaltete Konferenz „Macht. Medien. Mitteleuropa.“, aus der der vorliegende Sammelband hervorging, wurden uns vorwiegend Beiträge zum Thema „Medien“ zugesandt. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass mediale Phänomene aufgrund ihrer stärkeren Unmittelbarkeit für verschiedenste Wissenschaftszweige eher in den Vordergrund treten; so tauchte das Etikett „Medien“ in der jüngeren Vergangenheit bei zahlreichen Lehrstuhl(um)benennungen auf. Demgegenüber scheinen Fragestellungen der „Machtbeziehungen“ häufiger in methodischen Grundlegungen anzutreffen und weniger greifbar zu sein.

So vermittelt der vorliegende Band vorwiegend Einblicke in mitteleuropäische Medienlandschaften, wie sie sich 2013/14 boten, wobei die zugrundeliegenden Machtverhältnisse hinter den Kulissen mitgedacht werden (müssen). Die zu-

sammenfassende Erkenntnis besteht zunächst in der grundlegenden Feststellung der Allgegenwart von Machtverhältnissen und Medien(re)präsentationen. Die getroffenen Beobachtungen wurden vor allem durch die Vortragenden und das teilnehmende Publikum in interdisziplinären Beiträgen sowie perspektivenreichen Diskussionen ermöglicht, für die wir an dieser Stelle herzlich danken. Besonders möchten wir Stefan Jarolimek, Stephan Kirste, József A. Tillmann und Heidemarie Uhl für ihre Keynote-Vorträge und Kommentare danken.

Weiterhin danken wir dem Donauinstitut der Andrassy Universität Budapest, hier besonders Ellen Bos, für die Ermöglichung der Konferenzfinanzierung aus TÁMOP-Mitteln. Weitere finanzielle Unterstützung erhielten wir dankenswerterweise vom Österreichischen Kulturforum Budapest, den Fakultäten für Mitteleuropäische Studien und Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften sowie der Universitätsleitung der Andrassy Universität Budapest.

Bei der inhaltlichen Konzeption der Konferenz standen uns Dieter A. Binder sowie Ellen Bos zur Seite. In allen Organisationsfragen halfen uns Mónika Dózsai und Tekla Gaál. Hendrik Hansen hielt im Vorfeld der Konferenz einen Doktoranden-Workshop an der Andrassy Universität Budapest. Darüber hinaus berieten uns Ursula Mindler-Steiner und Christopher Walsch bei der Vorbereitung der Organisation. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt!

Der Fakultät für Mitteleuropäische Studien, insbesondere Georg Kastner, danken wir für die Finanzierung des vorliegenden Sammelbandes.

Timea Djerdj

Fabienne Gouverneur

Patrick Jajko

Tim Kraski

- 1 Binder, Dieter A.: Heimatsuchen. Versuche zur Kulturgeschichte eines Bundeslandes, in: Ableitinger, Alfred / Binder, Dieter A. (Hrsg.): Steiermark. Die Überwindung der Peripherie, Köln/Weimar 2002, 551-634, hier 578.
- 2 Vielerorts werden die aktuellen Flucht- und Migrationsbewegungen nach Europa als schwere Krise angesehen, die ebenfalls zu einem Wiederaufleben des Antagonismus zwischen „Ost“ und „West“ führt. Der Versuch, den damit verbundenen Herausforderungen zu begegnen, findet bislang auf der Ebene der zwischenstaatlichen politischen und nicht der militärischer Auseinandersetzung statt und scheint somit keine unmittelbare Gefahr für den innereuropäischen Frieden darzustellen.

Einleitung

Seit 1989 kann das sich befreiende Mitteleuropa ungehindert an jener kollektiven Vision teilnehmen, deren Ziel ein selbstbestimmtes, freiheitliches und rechtsstaatliches Europa ist. Nach einem Vierteljahrhundert der teils revolutionären Umgestaltung wird nun vielerorts Bilanz gezogen. Eines lässt sich vorab festhalten: Demokratie, nicht nur politisch verstanden, ist keine Selbstverständlichkeit.

Dass Medien ein essentieller Bestandteil in jedem Herrschaftssystem sind, ist unbestrittene Tatsache. So wird der Umgang mit ihnen zu einem wichtigen Maßstab für vorhandene demokratische Strukturen. Medien sind machtvoll, sie fordern die „Mächtigen“ auch heraus.

Dieses wechselseitige Verhältnis liegt vor allem im emanzipatorischen Mediengebrauch¹ begründet. Zugleich ist der Medienbegriff so weit gefächert, dass es nahezu unmöglich scheint, einen Überblick über die vielfältige Begriffslandschaft zu bekommen, denn *Medien sind „alle Materialitäten, die systematisch zu einer geregelten und gesellschaftlich relevanten semiotischen (bzw.) symbolischen Kopplung von lebenden Systemen genutzt werden (können)“*.² Es bieten sich also verschiedene Kategorisierungen von Medien an, die einen solchen kompakten Begriff analysierbar machen. Differenziert werden können sie aufgrund ihrer Erfolgchancen (Luhmann: symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien vs. Verbreitungsmedien)³, aufgrund Technizität und Wirkung (Innis: Schrift, Buchdruck)⁴, aufgrund ihrer Verwendung (repressive oder emanzipatorische Verwendung)⁵ und nach vielen anderen Kriterien: Kopplungsbereiche, Materialität (Papier, Elektronik, Stein etc.), Zugänglichkeit, Organisationsgrad (Verein, GmbH, Aktiengesellschaft, öffentlich-rechtlich) und Ökonomisierung (Non-Profit, Profit) und „Herrschaftsfunktionen des jeweiligen Mediums“⁶ (Einfluss durch Verfassungsorgane, Kontrollfunktion durch Transparenzerzeugung) sind weitere Möglichkeiten, die besonders von Siegfried J. Schmidt gesehen werden.⁷

Eine Untersuchung der Medienlandschaften in Mitteleuropa wirft aktuell die Frage auf, inwieweit sich rechtsstaatliche Strukturen tatsächlich etabliert haben. Einige Beiträge zu diesem Band zeigen, welche zentrale Rolle der staatliche Umgang mit Medien hat. Wo die Freiheit der Repression, sei sie subtil oder offenkundig, weicht, kann dies zu einer erheblichen Einschränkung dessen führen, was die Idee von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eigentlich bedeutet und den Bürgerinnen und Bürgern garantiert. Jedoch zwingt die Heterogenität der Gesellschaften im betrachteten Raum dazu, sich pauschaler Urteile zu enthalten.

Der ökonomische Faktor wirft darüber hinaus die Frage auf, ob eine Demokratie nicht vielleicht eine „kostspielige“ Staatsform ist, die sich viele Länder

nicht leisten können oder wollen. Beispielsweise ist eine unabhängige Berichterstattung mit erhöhten Kosten verbunden, etwa durch das eingegangene Risiko bei der Beschaffung und Publikation von Informationen. Wenn aber mediale Unabhängigkeit zu einer Frage des Geldes wird, dann tritt auch das Problem der Macht im Sinne einer Einschränkung des Informationspluralismus auf, den der Staat nicht (mehr) ermöglicht.

Nicht zuletzt ist Demokratie auch eine Frage der Kultur, des Umgangs miteinander als dem eigentlichen Nährboden des politischen Gebildes. Wo sich der Geist der Demokratie noch nicht durchgesetzt hat und eingeschliffene Handlungsmuster die Veränderung blockieren, da mag der Transformationsprozess zäher verlaufen als erwartet.

Der vorliegende Sammelband bietet vorwiegend Studien und Reflexionen zu einzelnen Konfliktzonen. Die Herausforderung besteht darin, mediale Formen in einem „Feld der Macht“⁸ zu denken, und zwar mit besonderem Augenmerk auf Mitteleuropa. Hinsichtlich der Macht scheint es wichtig, diese nicht mehr als eine Größe zu verstehen, die ausschließlich im Bereich des Politischen beheimatet ist. Insbesondere die sich in den 1960er Jahren herausbildenden Forschungsansätze der Cultural Studies *„betrachten die Kultur als Ort der Produktion der Macht und des Kampfes um Macht, wo Macht nicht unbedingt in Gestalt von Herrschaft verstanden wird, sondern immer als eine ungleiche Kräftebeziehung und hinsichtlich der Interessen von partikularen Fraktionen der Bevölkerung“*.⁹ So geht es diesem Forschungsfeld vornehmlich um *„ein besseres Verständnis von Machtbeziehungen“*.¹⁰

Im ersten Beitrag des vorliegenden Sammelbands betont Stephan Kirste in seiner Untersuchung der Machtbeziehung zwischen Bürgerinnen/Bürgern und Staat die verantwortungsvolle Funktion des Staates, der/dem Einzelnen „hinreichend verschiedene Informationsquellen“ zur Verfügung zu stellen. Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive betrachtet er „Medienvielfalt als Voraussetzung der Verwirklichung der Kommunikationsrechte“.

Entsteht der Eindruck, dass kommunikative Freiheit nicht ausreichend gewährleistet ist, regt sich – womöglich? – Widerstand. Dementsprechend zeigen die von Timea Djerdj untersuchten Bilder einer ungarischen Ausstellung beim Steirischen Herbst 2013 offensiv die Kritik an „schädlichen Prozessen“ in der Politik. Manche der Bilder sind durchaus als Protestplakate zu werten. Diese setzen sich explizit mit den kulturpolitischen Interventionen der ungarischen Regierung unter Premierminister Viktor Orbán auseinander. Die beiden ersten Texte umreißen somit die Grundbedeutung der kommunikativen Freiheit.

Auf diese Grundüberlegungen aufbauend widmen sich die folgenden Fallstudien des Bands dem Verhältnis von politischem und medialem System und nehmen dabei unterschiedliche regionale Perspektiven ein. Astrid Otto und

Judit Klein befassen sich mit Strategien des Umgangs mit Medien im Sozialismus. Otto untersucht die „sozialistische Öffentlichkeitsarbeit“ anhand des Medienlenkungsapparats der DDR. Als Gegenstand dient ihr die Leipziger Messe. Sie zeigt, wie sowohl die Organisation der Medien als auch die von diesen produzierten Leitangebote Ziel der Einflussnahme politischer Akteurinnen und Akteure waren. Klein beschreibt die offenen und subtilen politischen Kontrollstrategien, denen Journalistinnen und Journalisten in Ungarn vor der Wende 1989 ausgesetzt waren. Während sie für die 1980er Jahre eine Aufweichung der Ausdrucksgrenzen konstatiert, argumentiert sie, dass trotz des politischen Systemwechsels Interventionen in die Presse- und Medienlandschaft auch nach 1989 durchgängige Praxis blieben.

Dass der Umgang mit den Medien und der Verteilung von Macht an Personen in Führungspositionen nicht nur in Ungarn beanstandet werden kann, zeigt der Artikel von Magdalena Ploch. Am Beispiel der Telewizja Polska S.A. untersucht sie die funktionale Differenzierung dieses Mediums im Hinblick auf den Transformationsprozess. Dabei stellt sie fest, dass der öffentliche Fernsehsender immer noch stark von staatlicher Seite beeinflusst wird. Macht wird dabei, laut Ploch, nicht zuletzt im Sinne von weitreichender Personalpolitik ausgeübt.

Einen Fall staatlicher Machtausübung mit hohem symbolischem Gehalt rücken József Szolnoki und Katharina Roters in den Fokus. Anhand ungarischer Wappenschilder, die an Eingängen von staatlichen Institutionen zu finden sind, verdeutlichen sie die Überlappung bzw. gegenseitige Verzerrung nicht-kongruenter politischer Machtentscheidungen. Sie dokumentieren „undichte Stellen“ der Macht, Erinnerungsorte, bei denen die Verwitterung Tiefenschichten offenlegt.

Die Fallstudien abschließend dehnt Björn Buß in seinem Beitrag den Fokus auf Ostmitteleuropa aus. In einem Strukturvergleich wendet er das Konzept des politischen Parallelismus auf acht der im Jahr 2004 der EU beigetretenen mittel- und osteuropäischen Staaten an und versucht herauszufinden, welcher Grad an Parallelismus sich zwischen individueller Mediennutzung und Parteipräferenz feststellen lässt. Buß betont das Zusammenspiel von Mediensystem und politischem System als ein „Interpenetrationsverhältnis mit wechselseitigen Abhängigkeiten und Anpassungsprozessen“.

Die beiden folgenden Beiträge von Stefan Jarolimek und Tim Kraski nehmen verstärkt wissenschaftstheoretisch-methodische Aspekte in den Blick. Jarolimek plädiert aus medienwissenschaftlicher Sicht dafür, weniger die rechtlichen Rahmenbedingungen der Transformation zu betrachten, als vielmehr die konkreten journalistischen Inhalte zu analysieren. Dabei schlägt er die Orientierung am Ansatz „neo-patrimonialer Regime“ vor. Damit lässt sich beispielsweise besser verstehen, warum Regierungen selbst staatliche Großveranstaltungen organisieren, die parallel zu regierungskritischen Demonstrationen stattfinden, um die

Medienberichterstattung in ihrem Sinne zu verändern. Tim Kraski beleuchtet anhand einer Analyse von Stephen D. Krasners realistischer Interpretation des internationalen Menschenrechtsschutzes den Zusammenhang zwischen Macht und der Etablierung und Durchsetzung von Menschenrechtsregimen. Dabei geht Kraski auf die Frage nach den Grenzen der Empirie bei der Überprüfung von Theorien ein.

Im finalen Beitrag konstatiert József Tillmann (massen-)medial bedingte Wahrnehmungsprobleme in Ungarn. Am Beispiel des Budapester Zeitrades diagnostiziert er eine „provinzielle“ Welthaltung, die sich im Rahmen nationaler Identitätskonstruktionen in einer beschränkten Raum- und verschobenen Zeitwahrnehmung äußert. Interessant ist an dieser Perspektive, dass Kultur nicht als Spiegel, sondern vielmehr als Zerrspiegel jener machtdurchsetzten Realität verstanden wird. Das bedeutet nicht zuletzt, dass *„das, was am offensichtlichsten ist und am wenigsten in Frage gestellt wird, oft am stärksten von Machtbeziehungen durchdrungen ist“*.¹¹

Den vorliegenden Sammelband möchten wir als interdisziplinäre Bühne für Beiträge aus den Disziplinen Politik-, Rechts- und Kulturwissenschaften verstanden wissen. Die vielfältigen Herangehensweisen spiegeln dabei die Komplexität der Begriffe „Macht“, „Medien“ und „Mitteleuropa“ wider.

Für den Philosophen Georg Picht besteht die Aufgabe des Menschen darin, *„das Feld der Macht und die ihm innewohnende Dynamik [zu] durchschauen“*.¹² Dies soll aber nicht nur zu einem Anprangern destruktiver Gewalt und Herrschaft führen. Vielmehr geht es darum, Möglichkeiten des eigenen Handelns zu entdecken.

In diesem Sinne hoffen wir, mit diesem Band den Begriff der Macht auch ein Stück weit von Vorurteilen zu befreien:

„Macht hat man, weil man Möglichkeiten erkennt.“¹³

- 1 Vgl. Enzensberger, Hans Magnus: Baukasten zu einer Theorie der Medien, in: Kursbuch 20 (1970), 159-186, hier 173.
- 2 Schmidt, Siegfried J.: Medien: Die Kopplung von Kommunikation und Kognition, in: Krämer, Sybille (Hrsg.): Medien. Computer. Realität. Wirklichkeitsvorstellungen und Neue Medien, Frankfurt am Main 1998, 55-72, hier 57.
- 3 Vgl. Luhmann, Niklas: Gesellschaft der Gesellschaft, Band 1, Frankfurt am Main, 1997, 190-191; Luhmann, Niklas: Unwahrscheinlichkeit der Kommunikation, in: ders.: Aufsätze und Reden, Stuttgart 2011, 76-94, hier 78-80.
- 4 Vgl. Innis, Harold A.: Die Eule der Minerva, in: Barck, Karlheinz (Hrsg.): Harold A. Innis – Kreuzwege der Kommunikation. Ausgewählte Texte, Wien/New York 1997, 69-94, hier 70, 82-83.
- 5 Vgl. Enzensberger: Baukasten zu einer Theorie der Medien, 173.

- 6 Schmidt: Medien, 57.
- 7 Vgl. Schmidt: Medien, 57.
- 8 Picht, Georg: Das richtige Maß finden. Der Weg des Menschen ins 21. Jahrhundert, Stuttgart 2001, 164.
- 9 Grossberg, Lawrence: Die Definition der Cultural Studies, in: Musner, Lutz / Wunberg, Gotthart (Hrsg.): Kulturwissenschaften, Freiburg im Breisgau 2003, 53.
- 10 Ebd., 49.
- 11 Grossberg, Lawrence: Was sind Cultural Studies?, in: Hörning, Karl H. / Winter, Rainer (Hrsg.): Widerspenstige Kulturen. Cultural Studies als Herausforderung, Frankfurt a.M. 1999, 52.
- 12 Picht, Georg: Das richtige Maß finden. Der Weg des Menschen ins 21. Jahrhundert, Stuttgart 2001, 164.
- 13 Ebd., 163.

Medienvielfalt als Voraussetzung der Verwirklichung der Kommunikationsrechte

Stephan Kirste
Universität Salzburg

Abstract: Media diversity as a precondition for the freedom of communication.

State control and concentration of the media reduce the diversity of information and impair the media user's freedom of communication. This does not only pose a political, but also a legal problem. The fundamental rights of communication which are laid down in International Law, European Law and national constitutions and legislation provide means to counter this danger legally and to overcome it. In the following paper, the responsibility of the state to protect and ensure freedom of communication is examined.

I. Zur Bedeutung der Massenmedien

1. Medien und kommunikative Freiheit

Staatskontrolle und Medienkonzentration reduzieren die Informationsvielfalt und beeinträchtigen die kommunikative Freiheit der Medienkonsumenten.¹ Dies stellt nicht nur ein politisches Problem, sondern auch eine rechtliche Gefahr dar. Völkerrecht, Europarecht und nationale Rechtsordnungen halten in den Kommunikationsgrundrechten Mittel bereit, um diese Gefahr rechtlich zu erfassen und zu bewältigen.

Die Herausforderungen für die Medienvielfalt haben sich bei unterschiedlichen Medien und in den Staaten unterschiedlich entwickelt.² Grundsätzlich sind jedoch die Rundfunkmedien in Europa seit dem Ende der 1980er Jahre eher aus ihrer staatlichen Dominanz nach und nach in den gesellschaftlichen Markt entlassen worden.³ Im Bereich der Presse hingegen findet seit langem ein Konzentrationsprozess des Marktes statt, der die Angebotsvielfalt immer weiter reduziert und insbesondere regionale Zeitungsmonopole hervorgebracht hat.⁴ Hinzu treten im neuen Jahrtausend Fragen der Konvergenz von Rundfunk und Presse, die die Grenzen zwischen beiden insbesondere infolge der Nutzung des Internets immer weiter verschwimmen lassen.

Die Presse hat im 19. Jahrhundert, der Rundfunk mit Radio und Fernsehen hat im 20. Jahrhundert und das Internet am Ende des alten Jahrtausends als Massen-

medien andere Formen der Informationsbeschaffung des Bürgers verdrängt.⁵ Aus ihnen gewinnen Bürger die Informationen, die sie zur Entfaltung der Freiheit benötigen. Hier erfahren sie, vor welchen gesellschaftlichen und politischen Gefahren sie sich schützen und ggf. Vorsorge treffen müssen. Die Medien können aber auch selbst in die Freiheit der Bürger eingreifen, wenn sie etwa in deren Privatsphäre eindringen. So sind die Medien Grundlage der Entfaltung der *negativen Freiheit* und des Gebrauchs der Abwehrrechte des Einzelnen. Durch Informationen über Warenangebote, kulturelle Orientierung, politische und wirtschaftliche Entwicklungen und Ähnliches mehr, gewinnt der Bürger immer stärker durch die Massenmedien. Zu den Informationen treten aber auch virtuelle Erfahrungswelten, die an die Stelle der Erfahrungen in der „wirklichen“ Welt treten. Die Medien sind damit auch eine Ressource der Selbstbestimmung der Bürger und damit ihrer *positiven Freiheit*. Privatautonomie läuft ohne hinreichende Informationen leer. Die Kommunikation über kulturelle und politische Angelegenheiten erhält Anregungen aus den Massenmedien und vollzieht sich über Massenmedien. Die *politische Autonomie* bedarf der Massenmedien zur Erlangung der notwendigen Informationen und zur kommunikativen und mitentscheidenden Partizipation. In ihnen findet aber auch selbst Politik statt, wenn politische Aussagen auf die Wirksamkeit in Medien hin formuliert werden. Diese Freiheiten sind davon getragen, dass sich der Mensch als Persönlichkeit in Abgrenzung von anderen und der Öffentlichkeit frei auf das hin entwerfen kann, was er sein möchte und wozu ihn die Kommunikation mit anderen anregt.⁶ Als Person ist er Adressat von Kommunikationsakten und als Persönlichkeit verhält er sich kommunikativ zu anderen. Die Realisierung der Personalität des Menschen, seiner negativen und positiven Freiheit, zu der die private und politische Autonomie gehört, vollzieht sich in kommunikativen Prozessen, die von Massenmedien ermöglicht werden und sich über Massenmedien realisieren.

Der Gebrauch dieser Freiheiten trägt zugleich zum Funktionieren des demokratischen Rechtsstaates bei, indem sich die Bürger in privaten Vereinen und Parteien zusammenschließen, an öffentlichen Körperschaften mitwirken und über Gesetze und politische Ämter mitentscheiden. Öffentliche Macht ist nur dann legitim, wenn sie aus der Freiheit der Bürger, die ihr unterworfen sind, hervorgeht. Gerade für diesen aktiven Gebrauch ihrer Freiheit und den daraus hervorgehenden Beiträgen für das Gemeinwohl,⁷ ist eine hinreichende Aufklärung, die wiederum politische und ökonomische Informationen erfordert, notwendig. Hierbei kommt den Massenmedien eine besondere Bedeutung zu. Zugleich erfüllen die Massenmedien eine wichtige Funktion bei der Beobachtung und Kontrolle hoheitlicher Gewalt durch die Schaffung von Öffentlichkeit.⁸

Längst sind diese Medienstrukturen keine nationalen und schon gar nicht die Angelegenheiten einzelner Bundesstaaten mehr, sondern haben transnationale

und internationale Bedeutung.⁹ Medienkonzerne agieren weltweit, ebenso wie das Internet weltweit zugänglich ist. Rundfunk wird nicht mehr nur über Kabel, Antenne, sondern über Satellit und auch über das Internet vermittelt und ist so ebenfalls weit über einzelne Staatsgrenzen hinaus zu empfangen. Am ehesten ist noch die Presse zu lokalisieren. Aus dieser Globalisierung ergeben sich wiederum eigene Herausforderungen für den Beitrag der Medien zur Ausbildung persönlicher und kultureller Identitäten.

2. Die rechtlichen Interessen der Beteiligten an der Kommunikation durch Massenmedien

Vor diesem Hintergrund sind die Interessen der Beteiligten zu analysieren. Der Bürger hat ein Interesse an hinreichender und vielfältiger Information zur Realisierung seiner Freiheit. Die Medienunternehmer betreiben Massenmedien als Wirtschaftsunternehmen, nutzen diese aber auch als Mittel zum Ausdruck ihrer eigenen Meinungen. Meinungen vertreten jedoch auch die Mitarbeiter dieser Unternehmen, so dass es zu Konflikten über die tatsächlich veröffentlichten Meinungen kommen kann. Auch die öffentliche Gewalt hat grundsätzlich ein Interesse an einer vielfältigen und qualifizierten Berichterstattung, da hierdurch öffentliche Debatten, die Rationalität als Grundlage von Entscheidungen generieren und Akzeptanz von politischen Entscheidungen ermöglichen können, geführt werden. Gerade auch kritische Medien können zur Verbesserung und letztlich Stärkung staatlicher Maßnahmen beitragen.

Das Recht greift diese verschiedenen Interessen der an der Massenkommunikation Beteiligten auf und ordnet sie, soweit nicht der Medienmarkt selbst die Ziele dieses Ausgleichs in angemessener Weise erreichen kann. Globalisierungs- und transnationalen Tendenzen entsprechend erfolgt die rechtliche Ordnung der Massenkommunikation auf völkerrechtlicher, europarechtlicher, staatlicher und im Bundesstaat auch auf der Ebene der Bundesländer. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die in Österreich Verfassungsrang hat, schützt in Art. 10 die Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit.¹⁰ Ebenso bindet die Europäische Grundrechtecharta in Art. 11 die Träger hoheitlicher Gewalt bei der Anwendung des Europarechts an die Meinungs- und Informationsfreiheit und „achtet“ die „Freiheit der Medien und ihre Pluralität“¹¹. Die Dienstleistungsfreiheit schützt das grenzüberschreitende Medienangebot.¹² Über das Wettbewerbsrecht besitzt die Union hier Kompetenzen, um entsprechende marktregulierende Maßnahmen zu treffen (Art. 106 Vertrag über die Europäische Union; folgend EUV). Das nationale Verfassungsrecht gibt mit den Medien-, den Persönlichkeits- und weiteren Grundrechten einen Rahmen ab, innerhalb dessen dann der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen einer Medienrechtsordnung zu treffen hat.¹³

Diese rechtliche Ausformung der Interessen der Teilnehmer des Medienmarktes lässt sich den vier Status der Rechte von *Georg Jellinek* zuordnen.¹⁴ Der *status subjectionis* oder *passivus* erfasst die Einordnung der Beziehung der Menschen untereinander und zum Staat in Rechtsverhältnissen. Der *status negativus* oder *libertatis* bezeichnet die Unabhängigkeit gegenüber anderen Personen, insbes. dem Staat. Der *status positivus* erfasst die Dimension der Freiheit des Bürgers durch den Staat. Schließlich betrifft der *status activus* die rechtliche Freiheit der Bürger im und für den Staat. Dabei ist es nicht nötig, den vier Status noch einen weiteren *status culturalis* an die Seite zu stellen.¹⁵ Kulturell entfaltet sich der Mensch in allen vier Status und daher betreffen auch die Massenmedien diese vier Dimensionen der Grundrechte.¹⁶ Die Anerkennung des Menschen als Kommunikationspartner als Grundlage einer zu schützenden und sich entfaltenden Persönlichkeit wird als *status subjectionis* erfasst. Im *status negativus* ist er etwa darin rechtlich geschützt, sich von der Kommunikation sowohl im Verhältnis zum Staat als auch zu den Massenmedien selbst in Privatheit zurückziehen zu können oder seine Meinung unabhängig von staatlichem Einfluss artikulieren und äußern zu dürfen. Hier liegen Probleme nicht nur im Verhältnis zum Staat, sondern gerade auch im Verhältnis zur Macht der Massenmedien.¹⁷ Im *status positivus* fördert der Staat die Realisierung der Freiheit der Bürger dort, wo dessen eigene Mittel dazu nicht ausreichend sind. Gerade hier verlangt ein von wenigen Massenmedien beherrschter Medienmarkt, dass der Staat durch eine entsprechende Medienordnung sicherstellt, dass insgesamt eine Vielfalt von Informationen verfügbar ist, die dem Bürger zur Verwirklichung seiner Freiheit dienen kann. Das gilt besonders dann, wenn der Bürger von seinen politischen Mitwirkungsrechten im *status activus* Gebrauch macht.¹⁸ Die politische Kommunikation spielt sich im öffentlichen Raum ab, der ganz wesentlich von den Massenmedien gestaltet wird, so dass die Beteiligung hier keinen Sinn ergibt, wenn nicht die Informationen über die wesentlichen Vorgänge publik gemacht, öffentliche Debatten geführt und das zu legitimierende Verhalten der öffentlichen Gewalt transparent gemacht und einer kritischen Prüfung unterzogen werden kann. Die Medien wirken aber wiederum nicht nur informativ, sondern auch performativ, d.h. dass sie nicht nur über Politik berichten, sondern dass in ihnen auch Politik stattfindet und das Medium kraft seiner Form politische Vorgänge beeinflusst (Flugblätter im 30-jährigen Krieg, „Facebookrevolutionen“).¹⁹ Auch andere Kämpfe für die Rechte des Bürgers verfolgen die Massenmedien, wie etwa bei großen Gerichtsprozessen im Rahmen der Gerichtsöffentlichkeit.

Gerade auch die Kommunikationsgrundrechte schützen diese vier Dimensionen von Freiheit: Die Meinungsfreiheit ist nicht nur ein Abwehrrecht des Bürgers gegenüber dem Staat. Ihre Entfaltung ist die Grundlage des politischen Willensbildungsprozesses, wie er sich in Wahlen und Abstimmungen vollzieht.

Sie ist damit Teil der gesellschaftlichen Konstruktion der politischen Wirklichkeit. Zugleich drückt sich in ihr der Mensch als nicht nur isoliertes Individuum, sondern als ein zugleich auf Sozialität hin angelegtes Wesen aus.²⁰ Entsprechend dieser Bedeutung besitzt er einen Anspruch auf hinreichende Informationen.²¹

II. Die rechtliche Ordnung von Massenmedien und kommunikativer Freiheit

1. Die Informationsfreiheit des Bürgers

EMRK, Europäische Grundrechtecharta (GRCh) und nationale Verfassungen – ich nehme hier das Grundgesetz als Beispiel – schützen zunächst die Informationsfreiheit des Bürgers als Rezipienten.²² Aber auch etwa in Österreich sind die Informationsfreiheit, „die Freiheit der Meinungsäußerung und die Pressefreiheit ... die ‚Magna Charta‘ geistiger Freiheit, die zum unverzichtbaren Standard der Grundrechtskataloge“ gehört²³. Zunächst in Art. 13 Staatsgrundgesetz (StGG) enthalten, brachte der Beschluss der Provisorischen Nationalversammlung 1918 eine Verstärkung. Heute stützt sich der Schutz dort ganz wesentlich auf Art. 10 EMRK.

In ihrer subjektiven Dimension sichert die Informationsfreiheit das Bedürfnis des Einzelnen, das für seine Persönlichkeitsentfaltung notwendige Wissen zu erlangen.²⁴ Geschützte Handlungen sind das Beschaffen der Informationen an der Quelle (Recherche) wie auch die Entgegennahme. Das Grundgesetz beschränkt dieses Recht auf „allgemein zugängliche Quellen“. Das sind solche Quellen, die dazu bestimmt sind, der Allgemeinheit Informationen zu verschaffen, wie insbesondere auch – aber nicht nur – die Massenmedien. Dieses Recht ist also nicht beschränkt auf Presse, Rundfunk, Fernsehen und Internet, auch wenn dies die wichtigsten Informationsmedien sind. EMRK und GRCh betonen den grenzüberschreitenden Charakter dieses Informationsrechts. Das Recht ist in erster Linie ein Abwehrrecht und enthält keinen Anspruch auf Schaffung von Informationsquellen. Der Einzelne soll in seinem Informationsbedürfnis als Basis seiner Persönlichkeits- und Wirklichkeitskonstruktion und seinem Wertebewusstsein geschützt werden. Das Schwergewicht des Schutzes liegt mithin im *status negativus*.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in diesem Recht aber auch eine objektive Wertdimension erkannt. In dieser objektiven Dimension ist die hinreichende Information der Bürger zugleich Bedingung einer funktionierenden Demokratie in dem oben bereits angesprochenen Sinn.²⁵ Hieraus folgt eine staatliche Garantie zur Aufrechterhaltung eines gewissen Mindestmaßes von Informationsquellen. Nur wenn hinreichend verschiedene Informationsquellen und eine

hinreichende Vielfalt an Informationsinhalten angeboten werden, ist die freie Auswahl unter ihnen, die Ausbildung individueller Präferenzen und der Entwurf eines darauf basierenden persönlichen Selbst- und Weltverständnisses als Grundlage der individuellen Meinung möglich. Sie ist die Basis der kommunikativen Freiheit. Die Garantieverantwortung des Staates für eine Medienordnung, die eine hinreichende Vielfalt an Informationen ermöglicht, betrifft den *status positivus* des Bürgers.

Gefahren für die Informationsfreiheit des Rezipienten ergeben sich formell aus der Medienkonzentration und materiell aus dem vorgefertigten Inhalt und Umfang der vom Medienunternehmer bestimmten Informationen.

2. Die Medienfreiheiten der Anbieter

Die Medienanbieter können sich auf die Kommunikationsgrundrechte berufen. Dies sind wiederum in der EMRK, der GRCh und den nationalen Verfassungen einerseits die Meinungsfreiheit und andererseits die Medienfreiheiten von Presse, Rundfunk und Film, wie sie in allen drei Rechtstexten erwähnt werden. Während sie jedoch im Grundgesetz als Pressefreiheit und Freiheit der Berichterstattung in den Medien Rundfunk und Film ausdrücklich gewährleistet werden, sind sie in der GRCh geachtet und in der EMRK nur hinsichtlich der Möglichkeit, sie von einer Genehmigung abhängig zu machen, erwähnt.

a. Die Pressefreiheit

Die Pressefreiheit schützt die verkörperte Gedankenerklärung. Das Medium ist nicht mehr auf den Druck beschränkt, sondern erfasst auch Ton- und Bildträger, Schallplatten etc.²⁶ Das Recht wird als Abwehrrecht verstanden und anders als die anderen wirtschaftlichen Grundrechte auch als Abwehrrecht gegen staatliche Konkurrenz.²⁷ Auch hier steht mithin der *status negativus* im Zentrum, der die Initiativkraft der im Presseunternehmen tätigen Personen rechtlich schützt.²⁸

Er bleibt wiederum die Basis der rechtlichen Garantie der Bedeutung der Pressefreiheit für das Gemeinwesen, also ihrer objektiven Dimension. In diesem Sinn wird „das Institut der freien Presse“ garantiert, wie das BVerfG schon früh entschieden hat.²⁹ Dieses Institut beschreibt zunächst die Aufgabe der freien Presse, „umfassende Information zu ermöglichen, die Vielfalt der bestehenden Meinungen wiederzugeben und selbst Meinungen zu bilden und zu vertreten“³⁰. Der Presse kommt die Aufgabe zu, den öffentlichen Kommunikationsprozess anzuregen (Kommunikationsfunktion), die Ausbildung eigener Ansichten beim Rezipienten zu unterstützen (Meinungsbildungsfunktion) und Beiträge zur Formulierung politischer Aussagen zu liefern (Politisierungsaufgabe).³¹ Das

kann nur gelingen, wenn viele – gegenüber dem Staat und auch gegenüber gesellschaftlichen Kräften – selbständige Presseunternehmen vorhanden sind, die miteinander konkurrieren können. Die Selbständigkeit bezieht sich dabei insbesondere auch auf ihre „Tendenz, politische Färbung oder weltanschauliche[n] Grundhaltung“³². Diese Unabhängigkeit und Selbständigkeit hängt von der Selbstbestimmung des für das Presseerzeugnis Verantwortlichen und auch der Mitarbeiter ab. Jedoch genießt der Unternehmer wegen seiner besonderen Verantwortung für die wirtschaftliche Prosperität und inhaltliche Identität einen Tendenzschutz³³, kraft dessen er dem Presseerzeugnis eine gewisse Grundausrichtung geben kann, auch gegenüber den Mitarbeitern.

Der Staat ist aufgrund dieses „Instituts der freien Presse“ „... – unabhängig von subjektiven Berechtigungen Einzelner – verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen“³⁴. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, für die rechtlichen Rahmenbedingungen eines freien Pressewesens zu sorgen. Zur Sicherstellung des öffentlichen Auftrags der Presse hat der Staat eine Gewährleistungsfunktion. Danach muss er wirksame Maßnahmen ergreifen, um eine Pressekonzentration, die ein freies Pressewesen mit den drei Aufgaben ausschließen würde, zu verhindern. Er hat insbesondere „Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten“³⁵. Fördert der Staat die Presse, hat dies meinungsneutral zu geschehen. Eine Verzerrung des publizistischen Wettbewerbs darf nicht stattfinden.³⁶ Das Institut der freien Presse sichert also einen positiven Status der Presse auch dann, wenn dem kein subjektives Recht der im Presseunternehmen Tätigen entspricht.

Der Gesetzgeber genügt seinem Auftrag zum Ausgleich der wirtschaftlichen Kräfte durch das allgemeine Wettbewerbsrecht. Hierzu kommt es nach § 36 I Hs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) auf die Gefahr des Entstehens einer marktbeherrschenden Stellung an.³⁷ Das GWB hat die Aufgabe, wettbewerbsbeeinträchtigende Koordinierungen des Verhaltens der Medienanbieter zu unterbinden, das Entstehen von „beherrschender Marktmacht“ durch den Zusammenschluss von Medienunternehmen zu verhindern und den Medienmarkt am Leitbild eines funktionierenden publizistischen Wettbewerbs zu orientieren.³⁸ Bei einem reinen Wettbewerbsgeschehen sei es ungewiss, befürchtet auch das BVerfG, ob ein „Meinungsmarkt entsteht, auf dem die Vielfalt der Meinungsrichtungen unverkürzt zum Ausdruck gelangt“³⁹. Dieses Ziel ist nicht die Erhaltung oder Verbesserung von Marktchancen, sondern die Sicherung und Verbesserung der Meinungsvielfalt. Der Gesetzgeber besitzt jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum dafür, wie er das Ziel der Meinungsvielfalt erreichen will. Der Wettbewerb ist nach dem Konzept des „publizistischen Wettbewerbs“ also notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung der Medienvielfalt.

b. Die Rundfunkfreiheit

Das Aufkommen neuer Medien hat auch das rechtliche Verständnis von Rundfunk erfasst. Zwar haben die Gerichte die Entwicklungsoffenheit des Rundfunkbegriffs⁴⁰ betont und insbesondere rundfunkähnliche Dienste mit in den Schutzbereich aufgenommen⁴¹. Darunter wird ein Massenmedium verstanden, das aufgrund einer gewissen Gestaltung Programme gegenüber einem großen oder unbestimmten Personenkreis sendet. Stärker als bei der Presse ist der Rundfunk vor allem ein *Medium* der Kommunikation. Es geht also weniger um die Realisierung der Persönlichkeit des Medienunternehmers, als vielmehr um die Bereitstellung eines Mediums für die Entfaltung der Person.⁴² Die Rundfunkfreiheit hat eine dienende Funktion für die Meinungsbildung.⁴³

Dennoch können auch bei der Rundfunkfreiheit eine subjektive und eine objektive Dimension unterschieden werden, so dass die subjektive wiederum im *status negativus* und die objektive auch in der Förderung der Rundfunkfreiheit im Sinne staatlicher Leistungen besteht. Wegen der dienenden Funktion des Rundfunks ergeben sich aus der objektiven Dimension aber auch Beschränkungen der subjektiven.

Als Abwehrrecht sichert die Rundfunkfreiheit, dass der Staat keinen bestimmenden Einfluss auf den Rundfunk nehmen darf. Der Rundfunkveranstalter genießt also insbesondere eine Programmautonomie.⁴⁴

Wie schon erwähnt, hat sich aber der Rundfunk im Laufe des 20. Jahrhunderts mit Radio und Fernsehen zu *dem* Hauptmedium der öffentlichen Kommunikation entwickelt. Somit ist der Rundfunk nicht nur ein Mittel der Kommunikation Einzelner, sondern hat eine Funktion für die öffentliche Auseinandersetzung in der Gesellschaft in allen Bereichen und trägt somit ganz maßgeblich zum Gemeinwohl bei. Das greift wiederum die objektive Dimension auf und schützt die Rundfunkfreiheit in Deutschland als Wertentscheidung der Verfassungsordnung. Hieraus ergeben sich Garantieplichten des Staates. Die institutionelle Garantie der Rundfunkfreiheit umfasst auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Hieraus ergibt sich ein Anspruch auf Ausstattung mit denjenigen Finanzquellen, die der Rundfunk zur Durchführung eines dem Auftrag entsprechenden Programmes benötigt. Ferner schließt die objektiv-rechtliche Dimension eine Entwicklungsgarantie mit ein, die es den Rundfunkanstalten ermöglicht, neuen technischen Herausforderungen durch neuartige Angebote wie etwa im Internet zu begegnen.⁴⁵ Dazu gehören auch bestimmte Online-Dienste. Wegen der Bedeutung der Rundfunkfreiheit für die öffentliche Kommunikation haben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbieter einen Grundversorgungsauftrag der Bevölkerung mit Programmen, die die unterschiedlichen kulturellen, politischen und ökonomischen Anliegen in der Gesellschaft aufgreifen und darstellen.⁴⁶

3. Die Garantieverantwortung des Staates für die Medienvielfalt

a. Der Rundfunk

Aus der objektiven Dimension der Rundfunkfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht den Auftrag an den Gesetzgeber entwickelt, den Rundfunk in einer Weise zu ordnen, die eine hinreichende Vielfalt des Medienangebots sicherstellt.⁴⁷ Die danach gebotene Konzentrationskontrolle des Rundfunks geschieht auf der Ebene des bundesweiten Fernsehens durch die Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich auf der Basis des Rundfunkstaatsvertrags.⁴⁸ Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat inzwischen in der Entscheidung *Dink v. Türkei* eine Pflicht der Staaten anerkannt, für ein öffentliches Diskussionsklima zu sorgen, in dem alle ihre Meinungen ohne Furcht äußern können.⁴⁹

Die Rundfunkordnung hat nun auch für eine Medienvielfalt als Basis der öffentlichen Kommunikation zu sorgen, die wiederum Ausdruck der Autonomie der Bürger ist. Ein Mangel an Medienvielfalt bedeutet notwendig einen Mangel an Medienfreiheit. Die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Medien ist die Grundlage einer autonom gestalteten Information des Medienempfängers. Die Möglichkeit und Notwendigkeit, sich zwischen verschiedenen Medien als Grundlage der Ausbildung des eigenen Urteils über kulturelle, politische und ökonomische Angelegenheiten entscheiden zu müssen, ist Grundlage einer aufgeklärten eigenen Meinung. Sie ermöglicht die Ausbildung eigener Präferenzen und verlangt vom Medienrezipienten eine Auswahl und Entscheidung zwischen den Angeboten. So ermöglicht die Vielfalt ein reflexives Verhältnis zu den Medienangeboten und den durch sie vermittelten Themen. Die Informationsfreiheit des Bürgers ist sowohl von Bedeutung für die private wie auch für die politische Freiheit des Bürgers. Die informierte Mitwirkung des Einzelnen ist wiederum eine wichtige Voraussetzung von Demokratie. Hinzu kommt die kritische Funktion der Massenmedien, die ihre Kontrolle nur in Unabhängigkeit vom Staat ausüben können und nicht, wenn sie vom zu Kontrollierenden selbst kontrolliert werden.⁵⁰ Hinsichtlich seiner privaten Autonomie ist die Medienvielfalt von Bedeutung, damit er sich diejenigen Informationen verschaffen kann, die er zum selbstbestimmten Gebrauch seiner Grundrechte im wirtschaftlichen und kulturellen Bereich benötigt. Er kann grundsätzlich selbst entscheiden, welche Informationen er zu diesem Zweck benötigt und wie er sie auswählt und bewertet.

Herausforderungen für die Meinungsvielfalt ergeben sich aus den hohen Kosten der Bereithaltung von Rundfunksendungen, die zu einer Abhängigkeit von Werbeeinnahmen, die sich wiederum nach den Einschaltquoten berechnen, führen. Das bedeutet ferner eine Gefahr für die Berücksichtigung von Minder-

heitenanliegen. Dadurch wird eine Ausgewogenheit, „in welcher die Vielfalt der bestehenden Meinungsrichtungen im Gesamtprogrammangebot eines Landes zur Darstellung zu bringen ist“, beeinträchtigt.⁵¹

Weil Rundfunk eine so herausragende Bedeutung für die Massenkommunikation hat und die Gefahr des Missbrauchs besteht, ist der Staat verpflichtet, eine Rundfunkordnung zu schaffen, die der Rundfunkfreiheit aller dient und darf dies nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen.⁵² Diese Ordnung ist so zu gestalten, dass die Gesamtheit der Rundfunkangebote eine gleichgewichtige Vielfalt darstellt. Auch die privaten Anbieter können von dieser Vielfaltsanforderung nicht entbunden werden.⁵³

Bei dieser Rundfunkordnung ist sowohl auf den Außen- als auch auf den Binnenpluralismus zu achten. Das bedeutet, dass der öffentliche Rundfunk staats-, partei- und wirtschaftsfern zu organisieren ist.⁵⁴ Eine Mischfinanzierung ist dabei nicht ausgeschlossen.⁵⁵ Die interne Organisation muss gesellschaftlichen Gruppen einen angemessenen Einfluss auf die wichtigen Entscheidungen des Rundfunkanbieters geben. Dazu gehört insbesondere die Programmgestaltung.

Vor diesem Hintergrund fordert das BVerfG eine „gleichgewichtige Vielfalt“. Im Gesamtprogramm des in einem Bundesland zur Verfügung stehenden Rundfunkangebots muss daher sichergestellt sein, „daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird“⁵⁶. „Der Landesgesetzgeber bleibt auf Grund seiner ausschließlichen Kompetenz für den Rundfunk zu Vorkehrungen dagegen verpflichtet, daß Meinungsmacht im Rundfunk, die sich aus einer Fusion von Rundfunkveranstaltern ergibt, zu einer vorherrschenden wird“⁵⁷. Inzwischen spricht das BVerfG insofern auch von einem „publizistischen Wettbewerb“, der sich von dem allgemeinen Wettbewerb durch seine Zielsetzung abhebt.⁵⁸

Die Rundfunkordnung ist so zu gestalten, dass das Gesamtprogramm

„alle maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen und Richtungen im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Programme zu Wort kommen [lässt, SK] und die Teilnehmer sich umfassend informieren können. Denn eine zusätzliche einseitige Berücksichtigung nur einzelner Meinungsrichtungen im privaten Rundfunk würde das für die Gesamtheit der dem einzelnen Teilnehmer zugänglichen inländischen Programme wesentliche Gleichgewicht des „Zu-Wort-Kommens“ der gesellschaftlichen Gruppen stören, wenn nicht aufheben“⁵⁹.

Den Staat trifft danach nicht mehr eine Erfüllungsverantwortung, wie sie noch zu Zeiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bestand, sondern eine

Gewährleistungsverantwortung. Das bedeutet, dass er den Markt so zu ordnen hat, dass die im Interesse der Informationsfreiheit und der Meinungsbildung bestehenden Ziele erreicht werden.

Der Gesetzgeber muss also insbesondere eine Medienkonzentration, die die Vielfalt beeinträchtigt, verhindern.⁶⁰ Hierbei hat er grundsätzlich die Wahl zwischen einem Modell mit Außenpluralismus oder dem Modell des Binnenpluralismus. Beim Außenpluralismus müssen die Medienanbieter insgesamt die Vielfalt sicherstellen. Die Vielfalt wird nach Kriterien des Kartellrechts geprüft. Neben der Presse hat der Gesetzgeber auch die Telemedien nach diesem Modell geordnet. Die Freiheit der Presseunternehmen sichert hier traditionell die Vielfalt und damit das Informationsinteresse der Rezipienten. Beim binnenpluralistischen Modell soll der Medienanbieter selbst die Vielfalt durch sein differenziertes Angebot sicherstellen.⁶¹ Der Rundfunkanbieter ist hier verpflichtet, Programme vorzulegen, die eine hinreichende Vielfalt von gesellschaftlichen Themen, Interessen und Fragen zum Ausdruck bringen. Diesen Anforderungen sind öffentliche und private Anbieter freilich in unterschiedlicher Weise unterworfen.

Darüber, wie die Vielfalt zu sichern ist, gibt es in Deutschland unterschiedliche Auffassungen. Es stehen sich ein Marktmodell und ein Lenkungsmodell gegenüber. Das liberale Marktmodell vertraut den Kräften des Marktes und des allgemeinen Wirtschafts- und Wettbewerbsrechts, das hinreichende Instrumente auch für die Sicherung der Medienvielfalt bereithält.⁶² Medienunternehmen erscheinen hier als strukturgleich mit anderen Wirtschaftsunternehmen. Das Lenkungsmodell versteht Medienunternehmen nicht lediglich als Ausdruck der Unternehmerfreiheit, sondern zugleich als Realisierung von Meinungsfreiheit und anderen Grundrechten. Diese bestehen aber zugleich in ihrer objektivrechtlichen Funktion im öffentlichen Interesse. Dem müsse die Ordnung der Medienkonzentration Rechnung tragen. Das Bundesverfassungsgericht hatte den Streit nicht zu entscheiden, versteht aber die Verhinderung von Medienkonzentration als eine verfassungsrechtliche Zielsetzung, die sich auch aus der objektiven Dimension der betroffenen Grundrechte ergibt.⁶³

Der deutsche Rundfunkstaatsvertrag (RStV) ergreift diesen Auftrag, indem er bei „vorherrschender Meinungsmacht“ der Freiheit des Medienanbieters Grenzen setzt (§ 26 I RStV). Dieser vor dem Hintergrund der gerade angeführten Verfassungsrechtsprechung zu verstehende Begriff soll insbesondere verhindern, dass der Rundfunk insgesamt von einer oder wenigen gesellschaftlichen Gruppen und ihrem einseitigen Einfluss dominiert wird.⁶⁴ Nach der Vermutungsregel des § 26 Abs. 2 liegt „vorherrschende Medienmacht“ vor, wenn „die einem Unternehmen zurechenbaren Programme im Durchschnitt eines Jahres einen Zuschaueranteil von 30 von Hundert“ erreichen oder „bei einer geringfügigen

Unterschreitung des Zuschaueranteils, sofern das Unternehmen auf einem medienrelevanten verwandten Markt eine marktbeherrschende Stellung hat“ oder wenn schließlich „eine Gesamtbeurteilung seiner Aktivitäten im Fernsehen und auf medienrelevanten verwandten Märkten ergibt, daß der dadurch erzielte Meinungseinfluß dem einem Unternehmen mit einem Zuschaueranteil von 30 von Hundert im Fernsehen entspricht“. Dabei sind alle für den jeweiligen Medienkonzern relevanten Umstände zu berücksichtigen.⁶⁵

b. Die Mediendienste

Im Bereich der Mediendienste übernimmt die Bundesnetzagentur, deren Ziel es ist, den Markt der Medien offenzuhalten und zu fördern, die Aufgaben des Schutzes vor Kartellen, wie es das Telekommunikationsgesetz (TKG) vorsieht:

§ 1 TKG Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, durch technologieneutrale Regulierung den Wettbewerb im Bereich der Telekommunikation und leistungsfähige Telekommunikationsinfrastrukturen zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten.

In Verfolgung dieses Zieles werden etwa auch die Zusammenschlüsse von Medienanbietern kontrolliert.

Dem dient im Bereich der Telekommunikation ein entsprechendes Regulierungsrecht, das nicht erst wartet, bis ein Marktversagen eingetreten ist, sondern präventiv den Marktzugang und die Konzentrationsbewegungen am Markt regelt.⁶⁶ Die Bundesnetzagentur prüft hier zunächst insbesondere einen Drei-Kriterien-Test nach § 10 II S. 1 TKG im Rahmen der Marktabgrenzung. Er „bezieht sich darauf, ob (1) ein Markt durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittsschranken gekennzeichnet ist, (2) dieser Markt auch längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendiert und (3) die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem Marktversagen entgegenzuwirken“⁶⁷. Sodann wird – unter Berücksichtigung der einschlägigen europarechtlichen Vorgaben – eine Marktanalyse im Hinblick auf das Bestehen von beträchtlicher Marktmacht gem. § 11 TKG vorgenommen. Sie liegt vor, wenn eine der Marktbeherrschung gleichkommende Stellung vorliegt (§ 11 I S. 3 TKG). Das ist insbesondere bei Bottle-neck-Situationen der Fall, in denen ein Unternehmen die Verfügungsmacht über Engpasseinrichtungen besitzt. Entsprechendes gilt für Oligopole. Besteht eine derartige Macht, kann die Bundesnetzagentur ggf. Netzzugangspflichten nach §§ 21 TKG anordnen.