

Buchbesprechungen



Andreas Neun:
Öffentlich-rechtlicher Rundfunk: Grenzen des Wachstums – Programm- und Angebotsdiversifizierung der Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 2002: Verlag Duncker & Humblot. 82,00 Euro, 482 Seiten.

Die „Grenzen des Wachstums“ von Rundfunkanstalten (nicht nur) der Bundesrepublik Deutschland werden heute zuvörderst in den Ländern vor allem über die Finanzierung – d. h. insbesondere über die Gebührenentwicklung – gesteuert. Dennoch bleibt die Frage von Interesse, wer rechtlich unmittelbar die Bestimmungsmacht darüber besitzt, welche Programme im Wege der Fortbildung der Programmstrukturen der Anstalten eingerichtet und wie sie weiterentwickelt werden. Ein gänzlich statisches Konzept ist hier nicht denkbar, da der Rundfunk selbst – wie die ihn stützende Freiheit – eine dienende Funktion gegenüber einer Gesellschaft besitzt, die sich ihrerseits ständig und ebenso in ihrem Rezipientenverhalten verändert. Mit der hier anzuzeigenden Dissertation wird nach einer Phase heftiger Auseinandersetzungen eine eher abgeklärte Perspektive eröffnet. Sie ermöglicht vielleicht auch, die Widersprüchlichkeit des Verhaltens der Politik sichtbar werden zu lassen, die – besonders in Bayern – einerseits eine Fortführung eigener Nachrichtensendungen im Dritten Programm und Programme wie BR alpha fordert, andererseits die Gebühren einfrieren will, was im Ergebnis bedeutet, dass die Anstalten keinesfalls beiden Forderungen der Politik gerecht werden können. In diesen Konflikten ist es vielleicht eine Stütze, wenn die Wissenschaft mit der Feststellung interveniert, dass BR alpha als unangemessene Programmexpansion und mangels Ermächtigungsgrundlage verfassungswidrig sei, zumal dieses Programm mit den Dritten Programmen der Anstalten kollidiert.

Auf der anderen Seite muss die Wissenschaft dennoch an dem festhalten, was die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts etabliert hat, wenn es auch manchem Wissenschaftler als Gutachter schwer fallen mag. Denn die Verfassung gilt so, wie dieses Gericht sie auslegt, wie *Rudolf Smend* in Anlehnung an ein berühmtes Diktum von *Charles Evans Hughes*, des späteren Chief Justice des U.S. Supreme Court, in der Feierstunde zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichts formuliert hat.¹ Dieses Gericht hat zu den hier interessierenden Fragen die Autonomie der Anstalten betont und ihnen nicht nur eine Bestands-, sondern auch eine Entwicklungsgarantie aus

Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, dessen Gewährleistungen in ihren Ländern unmittelbar und mit Vorrang gelten, zur Seite gestellt. Daher ist es problematisch, wenn eine unter diesen Aspekten verfassungsrechtlich fragwürdige Regelung wie § 3 Abs. 1 des Staatsvertrags über den Südwestrundfunk als vorbildlich dargestellt wird.² Dies ist anzumerken, selbst wenn die Arbeit im Übrigen zutreffend davon ausgeht, dass die Kanäle Arte, 3Sat, KiKa und Phoenix rechtens sind, unbeschadet von Einzelfragen der Normenklarheit, die allerdings nicht wiederum zum Angelpunkt für eine staatliche Regie über die Entwicklung der Anstalten und die dafür notwendige Autonomie werden dürfen. Zunächst, vor einer näheren Kritik, ist allerdings der Gang der Untersuchung darzustellen:

Nach der Einleitung handelt die Arbeit zunächst von gesetzlichen und tatsächlichen Ausgangspositionen; hier setzt der *Verfasser* sogleich mit seinem engeren Thema an, den öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen und den Voraussetzungen ihrer Einrichtung. Auf die bestehenden Spartenprogramme wird eingegangen, ebenso auf öffentlich-rechtliche Schwerpunktprogramme, rechtliche Auseinandersetzungen hierzu sowie die Erschließung weiterer Programm- und Tätigkeitsfelder der Anstalten. Darauf folgen Analysen zur technischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Situationsgebundenheit des Rundfunks. Erst dann kommt die Untersuchung zur Darstellung des Rundfunkrechts unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung. Es finden sich hier Darlegungen zu verfassungsrechtlichen Gewährleistungen des Rundfunks, zu Grundrechtskollisionen im Zusammenhang mit Veranstaltung, Finanzierung und Verbreitung öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie zur Rechtsprechung insbesondere zu Spartenprogrammen und zur „fortschreitenden“ Angebotsexpansion. Darauf misst der *Verfasser* – nach einem kurzen Ausflug zu Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie zum Recht der WTO als Ausgangspunkt einer „Medienliberalisierung“, wenn die kulturelle Bereichsausnahme fallen sollte – die öffentlich-rechtliche Programmdiversifizierung an der „europäischen Rundfunkord-

nung“, womit das Konventionsrecht des Europarates und die rechtlichen Regelungen der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft sowie der EU-Mitgliedstaaten gemeint sind. Darauf führt die Arbeit in den Parlamentsvorbehalt, d. h. in die verfassungsrechtliche Maßgabe ein, dass bestimmte Fragen nur durch die Landtage bzw. den Bundestag in Form eines Gesetzes oder – in anderen Fällen – auch eines einfachen Beschlusses geklärt werden können, hier also die Fragen der öffentlich-rechtlichen Programm- und Angebotsexpansion. Dabei werden vergleichsweise andere legislative Einwirkungsmöglichkeiten und der Gesetzesvorbehalt für neue Programme und Angebote erörtert. Schließlich befasst sich ein letzter Abschnitt mit der Verhältnismäßigkeit einzelner gesetzlicher Ermächtigungen zur Veranstaltung von Spartenprogrammen und äußert sich in einem Ausblick zur Verfassungsmäßigkeit eines gesetzlichen Verspartungsgebots bzw. eines Vollprogrammverbots, zu digitalen Programmen und Programmbouquets sowie zu Mediendiensten und zu Fragen des Access-Providing – all dies vor einer breit angelegten Zusammenfassung samt zugehörigen Schlussfolgerungen. Das gesamte Werk wird umrahmt von einem detaillierten Inhalts-, einem umfassenden Literatur- und einem guten Sachwortverzeichnis, was insgesamt den Umfang der Arbeit nochmals steigert.

Der Einstieg der Untersuchung auf Gesetzesebene führt zu ihren Schwächen: Da nicht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an die Spitze gestellt analysiert wird, gerät die Arbeit in vom Zeitgeist geförderte Irrwege. Deshalb unterliegt sie der eingangs angesprochenen Kritik. Die Autonomie der Anstalten gerät zu sehr ins Abseits, weil die normative Ebene der Verfassung nicht zuerst angesteuert wird. Auch dadurch verfehlt die Arbeit die Möglichkeit, eine verfassungsrechtliche normative Direktive zu nutzen, um die Organisationsgesetzgebung der Anstalten als Steuerungselement in den Vordergrund zu stellen, die es erlaubt, die Wahrnehmung jener Autonomie strukturell zu steuern, ohne ihr in der Sache zu viel Raum zu nehmen.³ Ebenso kommt zu kurz, dass sowohl die europäische als auch die weltweite Ebene die Funktionen des na-

tionalen Rundfunks nicht mediatisieren können, solange es weder eine europäische Verfassung noch eine Weltrechtsordnung gibt oder geben kann, denen ein europäisches Volk oder eine Weltgesellschaft entspricht. Deswegen erscheint die kulturelle Bereichsausnahme gegenüber der WTO als schwaches Bollwerk und versteht sich das, was in Europa geregelt ist, als europäische Rundfunkordnung, was angesichts der nationalen Vielfalt demokratischer Strukturen zu vollmundig bleibt. Einzelne Elemente europäischer und weltweiter Regelung sind allerdings vorhanden und notwendig – sie machen aber noch keine „Ordnung“. Schließlich mag ein weiterer Einwand gegen das Grundkonzept der Arbeit sein, dass sie Konflikte zwischen privaten Veranstaltern und öffentlich-rechtlichen Anstalten zu rasch als Grundrechtskonflikte versteht, die als Kollisionen erscheinen, ohne auf die schonende Zuordnung Bezug zu nehmen, die die Gesetzgebung im Wege der Herstellung einer positiven Ordnung – heute des dualen Rundfunksystems – vorzunehmen hat. Dass auch vom Faktischen her dann manches in ein anderes Licht geraten würde, steht auf einem anderen Blatt, nicht nur angesichts jüngerer Entwicklungen, die die Flaute des Werbeaufkommens und die Insolvenz der Kirchengruppe samt der dubiosen Hintergründe zur Finanzierung des Sports offenbar gemacht haben. Jener schonende Ausgleich im Wege der Herstellung einer positiven Ordnung hätte vielleicht eine größere Gelassenheit, als sie die Schrift schon erreicht, bewirkt.

Insgesamt allerdings stellt die Arbeit trotz ihrer Schwächen eine wissenschaftliche Leistung dar und zeigt eine systematische Kraft, die den *Autor* als befähigten Juristen auszeichnet und das Buch als mehr als einen bloßen Steinbruch der tatsächlichen Phänomene und rechtlichen Figuren erscheinen lässt – nämlich als ein umfassendes Werk.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig

Fußnoten:

1
Vgl. R. Smend, Festvortrag vom 26.1.1962, in: Das Bundesverfassungsgericht, 2. Aufl., 1971, S. 15ff. (16) u. für die klassische Quelle R. G. McCloskey, *The Modern Supreme Court*, Cambridge, Mass., 1972, S. 129, Fn. 5: „The Constitution is what the judges say it is.“

2
Dazu A. Neun, a. a. O., S. 442 und kritisch A. Hesse, *Staatsfreiheit des Rundfunks und SWR-Staatsvertrag*, in: *Juristenzeitung* 1997, S. 1.083ff., der in der Arbeit mit dieser Veröffentlichung nicht berücksichtigt wird.

3
Dieses Defizit zeigt der kurze Abschnitt zur Organisationsgesetzgebung, a. a. O., S. 359.