

Das Buch ging aus einer Göttinger Dissertation hervor, die von *Christian Starck* betreut wurde. Ihr äußeres Erscheinungsbild ist makellos. Ob der Ertrag des Vergleichs dem glänzenden Erscheinungsbild entspricht, lässt sich erst bei näherer Betrachtung sagen. Etwas überraschend ist der Grundansatz der vergleichenden Unternehmung deshalb, weil in den USA das „public broadcasting“ immer noch nur 2 – 4 % Marktanteil besitzt und durch „nonprofit educational organizations“ betrieben wird, die mit dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland nicht vergleichbar sind. Deshalb muss die Arbeit ihr anders angelegtes, durchaus recht fragwürdiges Konzept mit einem erheblichen, entsprechend größeren Legitimationsaufwand durchführen.

Zunächst findet man anfangs den Anlass der Untersuchung umrissen: Ein Vergleich mit dem schon immer privatwirtschaftlich geprägten amerikanischen Rundfunk soll neue Erkenntnisse zur Vielfaltssicherung erbringen, nachdem dort auch ein öffentlicher Rundfunk entstanden ist und hier Oligopole den privaten Rundfunk weitgehend prägen. Die Schritte der Untersuchung sind übersichtlich: Zunächst werden die Rechtsgrundlagen des Rundfunksystems sowie die Sicherungen der Meinungsvielfalt in Deutschland einschließlich der europäischen Rechtsregeln und Freiheiten dargestellt, dann folgen die beiden entsprechenden Abschnitte für die Vereinigten Staaten von Amerika, und am Ende steht ein Rechtsvergleich, auf den ein knapper Ausblick folgt, der Thesen enthält.

Die Rechtfertigung der vergleichenden Unternehmung liegt in dem Resultat der „Verwirtschaftlichung“ des Rundfunks, wie der *Verfasser* dies gleich anfangs nennt, womit offenbar gleichsam die Rechtsstrukturen durch die tatsächlichen Entwicklungen überspielt werden. Diese ökonomische Perspektive des Einstiegs in die Vergleichung besitzt in der Arbeit keine Entsprechung in einer Analyse des modernen Rezipientenverhaltens, wie sie etwa seit geraumer Zeit in den Analysen von *Thomas Vesting* zu finden ist, die weder Eingang in den Text noch in das Literaturverzeichnis der Arbeit gefunden haben, was im Übrigen auch für einige andere Autoren in anderen Zusammenhängen gilt. Dies mag seinen Grund nicht nur darin haben, dass



**Michael Kühn:**  
*Meinungsvielfalt im Rundfunk. Die Sicherung von Pluralismus in den Rundfunksystemen Deutschlands und der USA.* München 2003: Verlag C. H. Beck. 39,00 Euro, 268 Seiten.

diese Arbeiten hohe Ansprüche an die sozialwissenschaftliche Kompetenz ihrer Leser stellen, sondern auch darin, dass der Ansatz sich dann nicht auf die ökonomischen Parallelen diesseits und jenseits des Atlantiks hätte beschränken dürfen, sondern auch darüber hinaus einen Vergleich der Gesellschaften und des Rezipientenverhaltens erfordern hätte, was den Ansatz der Arbeit vielleicht noch besser untermauert oder auch deutlich in Frage gestellt hätte. So aber kann sich die Untersuchung auf die Ebene der normativen Regeln retten, ohne deren Wirkung näher zu untersuchen. Dies hätte vielleicht auch ergeben, dass in den USA jenseits der großen Städte eine sehr viel stärkere Homogenität greift als in Deutschland und deshalb Rundfunk andere Funktionen hat. Denn neben einer kleinen außerordentlichen kulturellen Elite und einer Subkultur von Außenseitern gibt es immer noch jenen Mainstream der amerikanischen Konstruktion der Wirklichkeit, der anderen Spielregeln folgt als die komplexeren europäischen Gesellschaften, die allerdings in der ethnischen Vielfalt ähnliche Entwicklungen fürchten, wie sie dort schon bestehen, ohne dass ein für die Einwanderungstraditionen typischer hoher Kon-

formitätsdruck diese neue Vielfalt würde einbinden können.

Wie dem auch sei, die rechtliche Vergleichung als solche scheint hingegen, da umfassend angelegt, gelungen. Typischerweise fußt sie im europäisch-deutschen Teil weitgehend auf der Darstellung von Rechtsvorschriften und deren Auslegung durch die Gerichte, während für den amerikanischen Teil rechtsdogmatische Doktrinen und Vorkehrungen, die meist in der Rechtsprechung entwickelt und fortgebildet worden sind, dazu dienen, Vielfalt auf mancherlei Weise zu sichern. Auf der deutschen Seite sind es nach einem historischen Abschnitt Art. 10 EMRK und die zugehörige Rechtsprechung, dann die primär- und die sekundärrechtlichen Normen des supranationalen europäischen Rechts: von der Fernsehrichtlinie über die Verordnung zur Fusionskontrolle zum Wettbewerbsrecht und den europarechtlich oder nationalrechtlich gesehenen Grenzen der jeweiligen Regelungsbefugnis, dann die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine positive Ordnung gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie die kompetenzrechtlichen Abgrenzungen zwischen Rundfunk- und Wirtschaftsrecht. Darauf folgen die Vielfaltssicherungen, zunächst für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk von der Grundversorgung über die technische Erreichbarkeit, den klassischen Auftrag der weltanschaulichen Vielfalt von Rundfunk, bis zur Bestands- und Entwicklungsgarantie und der finanziellen Absicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks sowie zum Grundstandard für den privaten Rundfunk. Darauf folgt die Darstellung der einfachrechtlichen Umsetzung durch die Aufsicht über Rundfunkveranstalter im Wege externer und interner Kontrollen – von den Landesmedienanstalten über die KEK und die KDLM sowie die staatliche Aufsicht und die „Zuschauerüberwachung“ zu den internen Ausprägungen durch die Rundfunkräte, die Medienräte und die Programmbeiräte. Dann kommt die Arbeit zu den Regeln über den Zugang zum Rundfunk, von der Konstituierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über das Vergabeverfahren für Private und bis zum Zugang in die Kabelnetze; darauf folgt eine Darstellung der wettbewerbsrechtlichen Sicherung publizistischen und ökonomischen Wettbewerbs in

Einzelheiten. Es schließt sich die Regulierung des Programms an, hier durch Programmvorgaben für private Veranstalter wie öffentlich-rechtliche Anstalten in unterschiedlichem Maße und schließlich die Drittprogramme im Wege der Fensterprogramme oder von Sendezeiten für unabhängige Dritte, Weltanschauungsgemeinschaften, politische Parteien und behördliche Befugnisse zur Verlautbarung. Am Ende folgen wenige Seiten zu Fragen der Verbreitung, im Sinne von terrestrischer Abstrahlung, Kabelverbreitung oder Satellitenempfang.

Die Lage in den USA wird nach einer historischen Einführung zur Geschichte der Gesetzgebung sogleich von der Verfassungslage her erörtert, die naturgemäß zuerst die Dogmatik der Rechtsprechung zur Meinungsäußerungsfreiheit ausbreitet. Nach der Darstellung des Schutzbereichs folgt die Erörterung zulässiger Eingriffe im Sinne des „rational basis test“, des „strict scrutiny test“ und des „intermediate scrutiny test“ sowie im Sinne einer Faktorenlehre zur Bewertung von Eingriffen, etwa nach Ort, Zeit und Art und Weise, der Werthaltigkeit der Rede, der bloßen oder der symbolischen Redeweise und im Blick auf vorausgegangene Beschränkungen. Sodann folgen die verfassungsrechtlichen Grenzen der Eingriffsmöglichkeiten im Sinne der Lehre über verfassungswidrige Umstände, Unbestimmtheit oder überschießende Regelungen. Erst darauf kommt die Arbeit zu Figuren zum Rundfunk, etwa zum Argument der Knappheit der Übertragungswege, der Lehre vom öffentlichen Forum und der öffentlichen Debatte sowie des „quid pro quo“ und der Überzeugungsmacht von Rundfunk als Medium – all dies für die Übertragungsarten differenziert und für die Kabelsysteme ergänzt durch die Flaschenhals-Doktrin, was den Zugang angeht. Darauf werden die Kompetenzen dargelegt, auf der Ebene des Bundes vor allem zugunsten der Federal Communications Commission (FCC), zugleich auch in verwaltungsrechtlicher Hinsicht, aber auch die Zuständigkeiten für die örtliche Verwaltung. Erst dann geht die Arbeit zur Darstellung der Vielfaltssicherungen über, hier auf der Ebene der FCC durch Sicherung von Wettbewerb, Meinungsvielfalt, lokale Stimmen und Bevorzugungen für Minoritäten. Strukturell wird das abgesichert durch die Aufspaltung der Aufsicht zwischen ver-

schiedenen Stellen, von der FCC über die Federal Trade Commission, lokale Verwaltungsträger und die Bürger, letztere im Wege der Beteiligung, darauf durch die Zulassungsverfahren der Lizenzvergabe und des Vergabevertrags auf Zeit sowie für Kabelbetreiber durch „must carry rules“, Sondersenderechte für öffentlichen, bildungsbezogenen und gouvernementalen Gebrauch sowie durch Regeln über die Anmietung von Kanälen. Daran schließt entsprechend der vorausgegangenen Darstellung eine Entfaltung der Sicherungen des wirtschaftlichen und publizistischen Wettbewerbs an, zunächst im Sinne von Zurechnungsregeln, dann im Sinne von Marktregulierungen, von Duopolregeln über verschiedene Maßgaben des „cross ownership“ und zu lokalen Marktsprachen sowie auf nationaler Ebene durch weitere Vorgaben ähnlicher Art. Die amerikanische Regulierung des Programms bezieht sich auf Bedürfnisse der örtlichen Gemeinschaft und die Erziehungsprogramme sowie Regeln gegenüber den Kabelbetreibern zugunsten der kommerziellen herkömmlichen Veranstalter. Schließlich sind Regeln entwickelt worden, die auf der „fairness doctrine“ beruhen, um Dritte zu bändigen und politische Programme zu domestizieren oder auch um Verlautbarungsrechte der Behörden zu sichern sowie Regeln zu den Verwertungsrechten und den Hauptsendezeiten. All das schließt wiederum mit knappen Ausführungen zur Kabel- und Satellitenverbreitung.

Der folgende Rechtsvergleich bejaht die Vergleichbarkeit der Verhältnisse, hebt allerdings grundlegende Unterschiede in der verfassungsrechtlichen Doktrin, etwa die Schutzpflichtdoktrin zur Rundfunkfreiheit auf deutscher Seite nicht hervor. Dies erscheint indes auch nicht erforderlich, weil der *Verfasser* ja für seinen engeren Gegenstand, die Gewährleistung von Meinungsvielfalt im Rundfunk, nicht vertieft unterscheidet zwischen den grundrechtsdogmatischen Ansätzen diesseits und jenseits des Atlantiks. Auch kommt der Ausblick vor dem Gesamtergebnis eher zu weichen Empfehlungen, insbesondere für lokale Programme, deren Wirtschaftlichkeit nicht mehr erörtert werden kann. Richtig ist, dass die Rezipienten und die Rezeptionsbedingungen bei der Vielfaltssicherung eine größere Rolle spielen sollten,

als das bisher der Fall ist. Ebenso, dass die Sondersituation des Rundfunks heute anders begründet werden muss als in den ersten Jahren der Rechtsprechung. Zudem trifft zu, dass eine Zentralisierung der Aufsichtsfunktionen größere Effektivität nach sich ziehen kann. Auch ist das System der Rundfunkräte wohl nicht mehr in der bisherigen Form geeignet, Vielfalt zu sichern. Bessere Instrumente bieten für die Vielfaltssicherungen u. a. auch strikte Quoten im Programm. Diese Hinweise ließen sich vermehren.

Insgesamt liegt mit dieser Arbeit eine erhebliche Leistung vor, die wieder einmal das oft kaum zu erschöpfende Material, die Strukturen und die Rechtsdogmatik zusammenführt und anschaulich macht. Es ist daher zu verzeihen, wenn hier und da kleinere Mängel anzutreffen sind oder dieses oder jenes jüngere Werk nicht rezipiert ist. Das Buch hat seinen Platz und sollte wahrgenommen werden.

*Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig*