

## Buchbesprechungen



**Günter Herrmann/  
Matthias Lausen:**

*Rundfunkrecht. Fernsehen  
und Hörfunk mit Neuen  
Medien.* München 2004:  
Verlag C. H. Beck.  
48,00 Euro, 478 Seiten

Mit seinem Lehrbuch zum Rundfunkrecht hatte Herrmann im Jahr 1994 erstmals eine umfassende, systematische Darstellung des Fernsehens und des Hörfunks, einschließlich der sogenannten neuen Medien im Recht der Bundesrepublik vorgelegt. Zehn Jahre später liegt nun die lang erwartete Neuauflage des Werks vor. Für die Aktualisierung zeichnet, so Herrmann, vor allem Matthias Lausen, Geschäftsführer des um das Medienrecht so außerordentlich verdienten Münchner Instituts für Urheber- und Medienrecht, verantwortlich.

Die Grundstruktur des Werks wurde beibehalten. Sein erstes Kapitel (§§ 2 – 4) ist einer Bestandsaufnahme gewidmet: des Sachverhalts „Rundfunk“, der maßgeblichen Rechtsquellen und auch der historischen Entwicklung des Rundfunkrechts. Gerade auch dieser gleichsam „rechtshistorische“ Rückblick erscheint in einer Darstellung des Rundfunkrechts für dessen Verständnis sinnvoll. Denn diese dynamische, entwicklungsoffene Materie ist stark durch Tradition und Herkommen geprägt. Die Ausgestaltung der dualen Rundfunkordnung, die bundesverfassungsgerichtliche Bestands- und Entwick-

lungsgarantie, dies und weitere Eigentümlichkeiten der Rundfunkordnung und des Rundfunkrechts erschließen sich dem Verständnis erst vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung in der Bundesrepublik, an deren Anfang eben die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten standen. Sie erschließen sich im Blick auf die seinerzeitige, etwa im ersten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1961 konstatierte Sondersituation des Rundfunks, die bis heute die Dogmatik des Rundfunkrechts bestimmt. Aus der Sondersituation, gekennzeichnet durch Frequenzknappheit und wirtschaftliche Zugangshürden, wurde ein Grundversorgungsauftrag entwickelt, dieser zu einem Funktionsauftrag umgeformt und hieraus ein Prinzip der strukturellen Diversifikation abgeleitet. Und wenn es ursprünglich die rundfunkspezifische Knappheitssituation, bezogen auf wirtschaftliche wie technische Grundlagen war, die die Sonderstellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks begründete, so ist es nunmehr gerade eine Überfülle an Informationen in der digitalen Welt, aus der der öffentlich-rechtliche Rundfunk einen besonderen Glaubwürdigkeitsanspruch, eine besondere Leitbildfunktion ableitet. All diese Entwicklungen, die der Autor *Herrmann* in verschiedenen Funktionen begleitet hat, werden kenntnisreich dargestellt. Allerdings: Die große Linie scheint mir ein wenig zu fehlen, von der Intensität der medienpolitischen wie medienrechtlichen Auseinandersetzungen, der zeitweisen Verbitterung, mit der die unterschiedlichen Positionen aufeinander stießen, kommt nur wenig beim Leser an. Die einschlägigen Grundsatzentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, dankenswerterweise auch des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs werden ausführlich wiedergegeben, die Analyse bleibt zurückhaltend. Hierin liegt auch eine Stärke des Werks. Es bleibt in Distanz zu den unterschiedlichen Grundpositionen gerade des Rundfunkrechts, bleibt frei von einem einseitigen Vorverständnis, wie es etwa weitgehend dem deutlich stärker interessengebunden wirkenden, im gleichen Verlag erschienenen, von *Hahn* und *Vesting* herausgegebenen Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag zugrunde liegt. So wird etwa die Rundfunkqualität von Onlinediensten im Internet, wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sie beanspruchen, zu Recht verneint.

Etwas unbefriedigend bleibt das zweite Kapitel zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen und dem europarechtlichen Rahmen des Rundfunkrechts (§§ 5 – 8). Die Darstellung des Art. 5 GG bleibt kursorisch und scheint mir auch nicht in allem auf dem neuesten Stand zu sein. Die Anmerkungen zum Demokratiegebot und zum Sozialstaatsprinzip ermöglichen keine fundierten Aussagen. Die Annahme einer sozialstaatlich fundierten Grundversorgung am Rundfunk (§ 6 Rn. 9 ff.) würde man eher im rechtsgeschichtlichen Abschnitt vermuten. Im Abschnitt zum Standort des Rundfunks in der Verfassung (§ 7) wird daher grundsätzliche „Rundfunkunternehmerfreiheit“ im Grundsatz bejaht (§ 7 Rn. 39 f.) Hier scheint mir nun die Darstellung nicht wesentlich über die Voraufgabe hinauszukommen, wenn die *Verfasser* darauf hinweisen, dass das Bundesverfassungsgericht die Frage in der Nordrhein-Westfalen-Entscheidung offen gelassen hat, ohne dass aber auf die seitherige Entwicklung der Rechtsprechung an dieser Stelle eingegangen wurde. Sie wird in Teilen des Schrifttums im Sinn einer tendenziellen Versubjektivierung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit gedeutet. Auch hier scheinen eher die großen Entwicklungslinien etwas unter der Fülle der Details zu verschwinden, wenn auch im Resümee der Begriff der Funktionsgarantie, der öffentlichen Aufgabe und die Frage einer institutionellen Garantie durchaus differenziert bewertet werden. Wiederum nicht auf aktuellem Stand erscheint mir die Darstellung der gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen in § 8 IV, wo etwa auf die Diskussion um die Beihilfequalität der Rundfunkgebühren nicht eingegangen wird.

Das zentrale und umfangreiche dritte Kapitel (§§ 9 – 21) steht unter der Überschrift „Rundfunkunternehmen“. Eingehender befassen sich *Herrmann/Lausen* mit den gesetzlichen Aufgaben der Rundfunkanstalten (§ 10), ohne freilich hier auf die aktuellen Auseinandersetzungen um Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks näher einzugehen (obschon im einleitenden Schrifttumsverzeichnis der Rezensent sich mit dreien seiner diesbezüglichen Publikationen erwähnt sieht). Im Abschnitt über die wirtschaftlichen Grundlagen der Rundfunkanstalten (§ 13) hätte man sich zumindest eine kri-

tische Anmerkung zu der Frage gewünscht, inwieweit die dort genannten Grundsätze unverändert Geltung beanspruchen und den Parlamenten tatsächlich keine Entscheidungsfreiheit verbleiben soll. Dass Schleichwerbung unzulässig ist, wird unmissverständlich klar gestellt: „Für dieses werbende Plazieren eines Produktes Geld zu nehmen – unmittelbar oder mittelbar [...] –, wäre vollends des Teufels. Zusatz: *nobile officium des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist es, auch nur den Anschein eines Product-Placement zu vermeiden*“. Es bleibt nur zu hoffen, dass dieses Wort des ehemaligen Intendanten *Herrmann* den Weg auf die Schreibtische seiner Kollegen findet – denen ja über Jahre sehr viel mehr als nur der Anschein eines Product-Placement entgangen zu sein scheint.

Der Unterabschnitt über die privaten Rundfunkunternehmen befasst sich näher mit den Landesmedienanstalten, denen die *Verfasser* (§ 17 Rn. 44) Grundrechtsfähigkeit in Bezug auf Art. 5 GG zusprechen wollen, hierfür freilich nur die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs als Beleg heranziehend, die wegen der verfassungsrechtlichen Sondersituation in Bayern nicht verallgemeinerungsfähig ist. Nicht erwähnt wird die gegenteilige Position etwa des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs. Was die Rechtsposition privater Veranstalter in der Frage eines Anspruchs auf Zulassung betrifft, so hätte man sich einen Hinweis auf den vom Bundesverfassungsgericht in dieser Frage entwickelten Grundrechtsbeachtungsanspruch der Bewerber gewünscht. Zur Frage von Kooperationen von Medienunternehmen halten *Herrmann/Lausen* an einem Verfassungsgebot der „publizistischen Gewaltenteilung“ fest (§ 7 Rn. 108 f., § 21 Rn. 6 f.), eine Position, die in dieser Rigidität anderweitig wohl nicht mehr vertreten wird.

Das an den zentralen Abschnitt über die Rundfunkunternehmen anschließende, gleichermaßen umfangreiche vierte Kapitel des Lehrbuchs steht unter der Überschrift „Rundfunkprogramm“. Hervorzuheben ist hier u. a. die eingehende und präzise Darstellung der rechtlichen Grundlagen der journalistischen Arbeit, etwa im Bereich der Informationsbeschaffung, der Zugangsansprüche gegenüber Behörden wie gegenüber Privaten, der Ver-

wendung rechtswidrig erlangter Informationen, der journalistischen Sorgfaltspflicht. Das Vielfaltsgebot für private Programme wird zu Recht kritisch gesehen (§ 23 Rn. 21). Grundsätze wie die der Trennung von Werbung und Programm und das Verbot der Schleichwerbung werden zu Recht betont. Allerdings gelangt die Darstellung aktueller Gefährdungen über Schleichwerbung und Sponsoring nicht hinaus. Die Schranken der Programmfreiheit, wie sie wohl in Vorschriften des bürgerlichen Rechts als allgemeine Gesetze begründet sind, werden ebenso klar und übersichtlich dargestellt wie strafrechtliche und urheberrechtliche Bindungen.

Das fünfte Kapitel zum Telekommunikationsrecht verschafft dem Leser Zugang zu Fragen etwa der Frequenzplanung und des Betriebs von Sendeanlagen. Das abschließende sechste Kapitel des Buchs widmet sich einem Rechtssubjekt, in dessen Interesse alle am Rundfunk Beteiligten zu handeln vorgeben, das aber im Rundfunkrecht häufig nur eine Randexistenz führt: dem Rundfunkteilnehmer. Auch das Interesse der *Verfasser* am Rundfunkteilnehmer ist freilich begrenzt: Er wird in erster Linie als Gebührenschuldner wahrgenommen.

Fazit: Auch in der Neuauflage ist das Werk von *Herrmann*, nunmehr von *Herrmann/Lausen*, ein verlässlicher Wegweiser durch die Komplexität des Rundfunkrechts. Ein besonderes Verdienst liegt nicht zuletzt darin, dass die Darstellung dem Rundfunkrecht als einer Querschnittsmaterie mit seinen verfassungsrechtlichen, verwaltungsrechtlichen wie auch zivilrechtlichen Schichten gleichermaßen gerecht wird, nicht uneingeschränkt jedoch seinen europarechtlichen Bezügen. Die Darstellung ist klar und übersichtlich, dabei insgesamt ausgewogen und nicht einseitig interessengebunden. Die Querschnittsmaterie Rundfunkrecht in all ihren Schichten erschöpfend zu behandeln, würde den Rahmen eines Lehrbuchs sprengen; in jedem Fall aber erfolgt eine präzise Zusammenfassung zum aktuellen Problemstand, der dem Leser den vertieften Einstieg in die Materie ermöglicht. Nicht in allen Teilen des Werks scheint mir freilich die Aktualisierung mit gleicher Intensität vorangetrieben worden zu sein, was sich etwa in den meist sehr ausführlichen Schrift-

tumsnachweisen zeigt. Die großen Entwicklungslinien treten allerdings nicht immer mit der wünschenswerten Deutlichkeit hervor. Die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Konflikte, die in dieser Materie ausgetragen wurden, wie hier zugrundeliegenden Interessenkonstellationen, teilen sich nur bedingt dem Leser mit.

Prof. Dr. Christoph Degenhart, Leipzig