



Juliane Lindschau:

Die Notwendigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Eine Analyse seiner Existenzberechtigung im Spannungsfeld zwischen Bestandsgarantie und Verzichtbarkeit.
 Berlin 2007: Verlag Duncker & Humblot.
 480 Seiten, 88,00 Euro

Die Dissertation aus Hannover, entstanden unter der Ägide von *Jutta Stender-Vorwachs*, lässt schon durch ihren Titel erkennen, wohin die Reise geht, allerdings ohne auch die Entwicklungsgarantie, also die aktuelle Kampfzone zwischen privaten Anbietern, Zeitungsverlegern und den öffentlich-rechtlichen Anstalten, zu nennen. Dabei verfolgt die Untersuchung den Gegenstand mit Hilfe der These von der mangelnden Existenzberechtigung der Anstalten, was aber eher eine heuristische Sonde als eine ernsthafte Parole darstellt. Denn rasch erweist sich, dass die Gewährleistung der Grundversorgung die Grenze auch der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit bezeichnet, die für die Anstalten streitet, so lange nicht ernsthaft behauptet werden kann, dass die privaten Anbieter diese Versorgung vorhalten, wiewohl sie dazu verpflichtet werden könnten. In diesem Sinne besteht keine absolute Bestandsgarantie für die Anstalten, aber sie allein werden gegenwärtig dem Grundversorgungsauftrag gerecht. Daher ist der Bestand der Anstalten Voraussetzung für verfassungsgemäße Strukturen des Rundfunksystems. Die tatsächliche Lage bewirkt so den Fortbestand der relativ sicheren Bastion der Anstalten. Auf der anderen Seite folgt die Arbeit dem Trend, die Anstalten zu einer eigenen Konkretisierung ihres Aufgabenbereichs im Wege der „Selbstregulierung“ zu veranlassen, so dass die Ge-

setzung einen Rahmen vorgibt, der eine Grundstruktur sicherstellt und alsdann die Anstalten durch Selbstverpflichtungserklärungen diese Struktur in weiteren Einzelheiten eigenständig ausfüllen.

Die Schrift gliedert sich im Wesentlichen in drei große Teile: Nach einer Einleitung findet man einen, ein Drittel der Untersuchung umfassenden historisch-rechtsgeschichtlichen Abschnitt bis hin zu den heutigen Fragen der technischen Entwicklung, dann einen Teil entsprechender Größe zum Fortbestand des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und schließlich einen letzten Teil zu seinen künftigen rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Abschnitte sind jeweils stark untergliedert und entsprechend im Detail erarbeitet. Im Rahmen dieser Präsentation der Untersuchung ist nicht veranlasst, insoweit in die Einzelheiten einzutreten.

Dieser Duktus der Arbeit liegt gewiss auf der Linie der gegenwärtigen Debatte. Es fällt aber zunächst auf, dass der, zuerst im Baden-Württemberg-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 74, 297 ff., 345 f.; später BVerfGE 83, 238 ff.) statuierten Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk kein Raum mehr bleibt. Dies zeigt sich auch daran, dass in den Untersuchungen dieser Arbeit der Programmautonomie als Ausgangspunkt dieser Entwicklungsgarantie der systematische Ort im Konstrukt der Rundfunkordnung unter Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG entzogen erscheint. Nicht, dass sie nicht behandelt würde, aber sie rangiert unselbstständig neben der – für den Gang der Untersuchung viel wichtigeren – Bestandsgarantie. Ebenso liegt es mit der Reichweite der Herrschaft der Parlamente über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk: Die Staatsferne – wiewohl sie in den ersten Abschnitten und später von Zeit zu Zeit zur Dogmatik des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durchaus anzutreffen und auch angesprochen ist – gerät insoweit in Vergessenheit. Das ermöglicht zudem, die älteren Kämpfe um die Reichweite des legislativen Zugriffs auf die Programmzahl nicht mehr wirklich fortzuführen. Darüber hinaus eröffnet diese perspektivische Verkürzung der normativen Reichweite der rundfunkrechtlichen Grundrechtsgarantie eine unkritische Rezeption der Dogmatik der „Selbstregulierung“, so dass diese unproblematisch erscheint wie das Kaninchen aus dem Zylinder. Das damit

erwirkte Privileg der entscheidungstheoretischen und normativen Naivität ermöglicht es, die Arbeit mit einer befriedigenden Perspektive zu Ende zu bringen: Erfüllen die Anstalten die Anforderungen jener „Selbstregulierung“, so scheinen sich die gegenwärtigen Konflikte in Wohlgefallen aufzulösen.

Leider ist dem keineswegs so: Die eingeforderten Mechanismen der „Selbstregulierung“ führen – wie dies in anderem Zusammenhang, insbesondere zum Hochschulrecht, schon beobachtet und auch durchaus gedruckt worden ist (vgl. *U. Mager*, Die Unversität im Zeichen der Ökonomisierung und Internationalisierung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer [VVDStRL] 65, 2006, S. 274 ff., 288 ff.) – zu einer informalen Steuerung der Entscheidungsprozesse und auf diesem Wege zu einer Gängelung und Bevormundung derer, die sich „selbst verpflichten“ oder unter „Zielvereinbarungen“ stellen sollen.

Im Bereich des Rundfunks wird dies noch verstärkt, weil die Einwirkung des Europarechts infolge der Beihilfeproblematik bei der Rundfunkfinanzierung durch Gebühren – nach dem Stand vom April 2007 infolge der Entscheidung der Kommission über die Einstellung des betreffenden Verfahrens, welche die Arbeit nicht mehr berücksichtigen konnte – ergibt, dass die Programmfreiheit auf eine Freiheit der Redaktionen reduziert erscheint, d. h. nicht nur dem Wortlaut, sondern auch der Sache nach nicht vorkommt, die neuen Verbreitungswege faktisch unter einen Genehmigungsvorbehalt geraten und im Übrigen die Rechtsaufsicht so aktiviert wird, dass sie die Selbstverpflichtungen vor Veröffentlichung in den amtlichen Blättern des jeweiligen Landes prüft. Dies wird in der Praxis – wird es hingenommen – zu voreilendem Gehorsam, informellen Interventionen und all dem führen, was eine rechtsstaatliche Aufsicht nach den ausgeprägten Traditionen des deutschen Verwaltungsrechts gerade abwenden soll und für das Rundfunkverwaltungsrecht ebenso gelten sollte, zumal dieses im Rahmen der nationalen politischen Kultur des Mitgliedstaates der Europäischen Union ausgestaltend wirkt, mithin von der europäischen Ebene zu respektieren wäre. Dass die europäische Ebene all dies nicht sieht, hängt mit einer legitimen strukturellen Blindheit der europäischen Entscheider

für nationale Besonderheiten zusammen. Der Anwendungsvorrang des Europarechts lässt diese völlig aus dem Blick geraten, geht es doch schlicht um Durchsetzung der europäischen Perspektive. Das kann aber nicht das letzte Wort sein, weil einerseits auch in Verfahren und Organisation die nationale politische wie kulturelle Identität eine eigenständige Rolle spielt und sich niederschlägt und andererseits im Bereich von Querschnittsmaterien, wie der Rundfunk zweifellos eine ist, generell besondere Rücksicht auf die nationalen Besonderheiten des Mitgliedstaates zu nehmen ist.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit diesen faktischen Fragen der Wirkungen der so genannten „Selbstregulierung“ hätte hier einerseits vielleicht eine größere Skepsis ausgelöst. Andererseits wäre es nach der Thematik „Notwendigkeit“ des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eventuell auch gar nicht angezeigt gewesen, darauf einzugehen. Wenn es indes nun angezeigt gewesen wäre, so hätte – zumal die europäische Ebene gesehen war – hier zumindest die Publikation erst nach einer Bearbeitung, welche diese Rechtsfragen einbezieht, erfolgen sollen. So ist die Arbeit jenseits ihrer grundlegenden These, die je nach Standpunkt in unterschiedlicher Dimensionierung von vielen geteilt werden wird, von nur sehr geringer Nachhaltigkeit geprägt. Die Rechtsentwicklung überholt sie also sehr rasch und macht sie zu einer der vielen umfangreichen Untersuchungen, die über ihren engeren Zweck im Promotionsverfahren hinaus zu wenig weitere Wirkung entfalten können. Zumindest wäre der Autorin zu empfehlen, durch kleinere Beiträge ihre Untersuchung sozusagen fortzuschreiben und auf diesem Wege im Markt der Auseinandersetzung präsent zu bleiben. Das gilt auch unter dem Aspekt der Entwicklung im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Gebührenfinanzierung der Rundfunkanstalten vom September 2007.

Insgesamt handelt es sich aber um eine Untersuchung, die eine vertiefte Auseinandersetzung mit Geschichte und Gegenwart des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland enthält und eine tragfähige Begründung für seinen Fortbestand entwickelt. Fragwürdig sind – wie gesagt – die Ausführungen, welche die aktuelle Debatte um die so genannte „Selbstregulierung“ wiederge-

ben und sie beleuchten, ebenso wie diejenigen, welche die europarechtlichen Fragen ansprechen. Hier sollte man weitere, vor allem noch aktuellere und empirisch wie rechtlich etwas tiefer greifende Studien zu Rate ziehen und sich nicht allein auf diese Teile der Untersuchung stützen, die damit ja auch selbst über ihr eigentliches Thema hinausgreift.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig