

## Pluraler Rundfunk in Europa – ein duales System für Europa?

Die Mainzer Dissertation, gefertigt bei D. Dörr, sucht ein normatives Modell einer europäischen dualen Rundfunkordnung zu entwickeln. Angesichts der sehr unterschiedlichen Traditionen in den Mitgliedstaaten, insbesondere in Fragen der Gestaltung der Rundfunkordnung und der Einflussnahme auf die Sender – einerseits in Deutschland und in Großbritannien und andererseits in Frankreich und Italien, um nur zwei grobe Gruppen zu bilden –, ist ein solches Unterfangen eher eine akademische Unternehmung als ein Projekt in pragmatischer Absicht. Aber eine solche Arbeit vergewissert in besonderem Maße über zentrale Elemente der Rundfunkordnung auf europäischer und auf mitgliedstaatlich-nationaler Ebene. Insofern ist sie nicht verlorene Liebesmüh, sondern ein Produkt tieferen Verständnisses, das aufklärt und weiterführt. Aus deutscher Sicht kommt seit dem 30. Juni 2009, dem Tag der Verkündung des Urteils zum deutschen Zustimmungsgesetz des Vertrags von Lissabon, hinzu, dass das Bundesverfassungsgericht Reservate zugunsten der Mitgliedstaaten gerade auch in diesem Bereich betont.

Aber dennoch: Aus dem bisherigen Gebaren der Wettbewerbskommissarin der Europäischen Kommission mag man anderes lesen; und das tun entsprechend manchmal auch Dissertationen. Hinzu kommt, dass Elemente einer Rundfunkordnung teilweise europarechtlich geprägt sein mögen und müssen. Daher sind solche Studien nicht völlig auf dem Holzweg. Außerdem mag es eines sein, was ein Urteil eines hohen Gerichts eines Mitgliedstaates sagt, und ein anderes, was die Praxis der Exekutiven – bei aller Rückbindung an die nationalen gesetzgebenden Körperschaften – und die europäische Bürokratie treiben. Das Europäische Parlament unterhält übrigens in Ansätzen eigenen Rundfunk, allerdings weitgehend ohne ausreichende Kompetenz (vgl. B. Pernak/R. Zimmermann: *EuroParl TV – Das Internet-Fernsehen des Europäischen Parlaments*, 2009).

Im Gang der Untersuchung findet man nach einer Einleitung zuerst einen größeren Abschnitt zu den nationalen dualen Rundfunkordnungen in Europa, zunächst ausführlich zu Deutschland, dann knapp, aber ein-



### Jörg Michael Voß:

*Pluraler Rundfunk in Europa – ein duales System für Europa? Rahmenbedingungen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer europäischen dualen Rundfunkordnung. Unter Berücksichtigung der Anforderungen der europäischen Meinungs- und Medienfreiheit.* Frankfurt am Main 2008: Peter Lang, Internationaler Verlag der Wissenschaften. 383 Seiten, 56,50 Euro

zeln zu 14 Mitgliedstaaten von Belgien bis Spanien sowie den neu beigetretenen Mitgliedern gemäß den Erweiterungen von 2004 und 2007. Dabei wird selbstständig und durchgehend die Gemeinwohlfunktion im dualen System erörtert. Darauf folgt ein großes Kapitel über die Rundfunkpolitik der Gemeinschaft, wie bisher – bis zum Vertrag von Lissabon – richtig getitelt werden kann, da die Gemeinschaft noch neben der Union steht. Hier ergeben sich schon Zweifel bezüglich der Kompetenzen im Rahmen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, wobei es nur um wirtschaftliche Aspekte des Rundfunks gehen kann, da eine Kompetenz zu Kultur und Rundfunk als solche fehlt. Dann kommt die Untersuchung zu der einschlägigen Richtlinie – ursprünglich die Fernsehrichtlinie von 1995, nun neu gefasst und heute in Kraft als Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste von 2007 (zu deren Entstehung *B. Möwes/A.-K. Meier: Die Revision der EG-Fernseh-Richtlinie*, 2008). Dabei werden auch die historischen Schritte nachgezeichnet, etwa das Protokoll zum Amsterdamer Vertrag, die langen Kämpfe um den Charakter der Rundfunkgebühr aus europäischer Sicht, darunter die Phoenix- und die Kinderkanal-Entscheidung der Kommission, und vieles mehr bis zum Kompromiss im Rahmen einer Einstellungsentscheidung der Kommission vom 24. April 2007, die Voruntersuchungen gegen die Bundesrepublik Deutschland in Sachen Rundfunkgebühr als europarechtlich unzulässige, weil wettbewerbswidrige Beihilfe beendete. Aus alledem destilliert die Arbeit europäische Kriterien für Rundfunk, nämlich folgende Eckpunkte: publizistische Vielfalt, Anforderung der Erfüllung eines Auftrags, Meinungsfreiheit als hochrangiges Rechtsgut, Gebot der Staatsferne des Rundfunks, keine Wettbewerbsverzerrung zugunsten des privaten Rundfunks, Widerspruchsfreiheit der Qualifikation der Gebührenfinanzierung und Erfüllung der Kriterien des Protokolls zum Amsterdamer Vertrag – wobei die Arbeit feststellt, dass die Kommission zumindest die drei letztgenannten Eckpunkte bisher auf der Basis der Kriterien des Gemeinschaftsrechts schwerlich erfüllt.

Daher setzt die Arbeit im Aufbau und im Ansatz durchaus ansprechend im nächsten großen Abschnitt ein mit den weiteren, nicht nur wirtschaftlichen Kriterien, die sich aus

dem Vertrag über die Europäische Union und insbesondere aus der diesem bald zugehörigen Charta der Grundrechte (EuChGR) ergeben, die mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon als Primärrecht unmittelbar und nicht nur auf dem Weg über allgemeine Rechtsgrundsätze gelten wird. Dabei geht die Untersuchung in den ersten Teilen dieses Abschnitts zu Grundrechten auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ein und stellt sowohl die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg als auch die des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg zum Rundfunk unter Art. 10 EMRK dar. Dann kommt die Arbeit im Anschluss an Art. 10 EMRK zu einer Kritik des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und des Verbands Privater Rundfunk und Telekommunikation e. V. (VPRT) im Rahmen der Entstehungsgeschichte des einschlägigen Art. 11 Abs. 2 der besagten Charta. Dieser Absatz lautet: „Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet“. Darauf sucht der Verfasser Art. 11 der EuChGR durch eine Konfrontation mit der Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu enträtseln. Dieses Verfahren ist etwas problematisch, weil das Recht der Union bekanntlich autonom, nicht aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten heraus auszulegen ist. Das gilt jedenfalls dort, wo die Ziele der Gemeinschaft in Rede stehen und diese gefährdet würden, wäre die rechtliche Perspektive der Mitgliedstaaten maßgeblich. Das mag aber noch hinzunehmen sein, zumal die EuChGR oft keineswegs nur im Rahmen der Ziele der Gemeinschaft oder der Union formuliert ist, sondern darüber hinaus verfassungsrechtliche Konnotationen anspricht und zu wecken sucht. Die Untersuchung beschränkt sich entsprechend auch keineswegs auf eine mitgliedstaatliche Ordnung, sucht vielmehr alle Konzepte einzubeziehen und betrachtet auch Art. 10 EMRK und Art. 11 Abs. 2 EuChGR besonders. Damit ist den Kriterien einer angemessenen Auslegung zur Ermittlung gemeineuropäischer Standards für eine Rundfunkordnung genügt. Diese setzt die Arbeit alsdann in einer dogmatischen Konstruktion näher um. Das mündet in ein vorletztes Kapitel zur Beschreibung der Rahmenbedingungen eines europäischen dualen Rundfunks, das schließlich noch in ei-

nem eigenen Abschnitt in den Vertrag von Lissabon führt. Das Werk schließt eine eingehende Zusammenfassung ab. Die Rahmenbedingungen sind eine Funktionsbeschreibung von Rundfunk in seiner demokratischen, seiner sozialen und Integrations-, seiner kulturellen und Pluralismus wahren Funktion, dann die Public-Service-Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und schließlich eine Bestands- und Entwicklungsgarantie, die im Amsterdamer Protokoll und in Art. 11 Abs. 2 EuChGR liegen soll.

Die Sicht, wonach die Union über einen bloß wirtschaftlichen Zusammenschluss hinausgewachsen ist und entsprechend größere Gestaltungsbefugnisse wahrnehmen muss, bestärkt nach Ansicht des Buches der Vertrag von Lissabon. Der *Autor* versteht die Union nun nicht mehr nur als Staatenverbund, sondern als politischen Verbund, der solche Aufgaben wahrnehmen kann. So kommt es, dass die Untersuchung – kompetenziell korrekt – vorschlägt, einen Rundfunkartikel in Ergänzung des Vertrags von Lissabon zu schaffen, der die europäischen Rahmenbedingungen für den Rundfunk in den Mitgliedstaaten enthält. Damit wäre allerdings so etwas wie ein Element einer Bundesverfassung ins Auge gefasst, die nicht nur die Organe der Union und die Mitgliedstaaten in Vollzug von Recht der Union bindet, sondern diesen Staaten vorgibt, wie sie ihren eigenen Rundfunk zu gestalten haben. Dass das eine Aussicht auf Verwirklichung hat, mag höchst zweifelhaft erscheinen, wäre doch ein solcher Artikel eher ein Indiz dafür, dass die Mitgliedstaaten als „Herren“ der Verträge umgekehrt der Union vorgeben wollten, wie sie Rundfunk zu betreiben hat; das würde aber eine entsprechende Kompetenz der Union voraussetzen. Aber auch daran ist zu zweifeln, so sehr ein Rundfunkbetrieb auf vertraglicher Basis zwischen den nationalen Anstalten, beruhend auf dem Rundfunk in den Mitgliedstaaten, aus Gründen der sinnfälligen Förderung der europäischen Integration durch die „Herren“ der Verträge und aus ihren Institutionen heraus sinnvoll ist und etwa mit Arte geschieht.

Nach allem eine sehr verdienstvolle, tief greifende, engagierte und rechtspolitisch vorausdenkende Arbeit, die als Material eines künftigen gemeineuropäischen Verfassungsrechts vorgehalten werden sollte. Nur solche Arbeiten können angesichts der Kompetenz-

zersplitterung innerhalb der Europäischen Kommission, die immer wieder zum Aufgreifen eines Teilaspekts von Rundfunk als Wirtschaftsgut führen wird, dazu beitragen, der Wahrnehmung von Rundfunk in der Vielfalt seiner Funktionen und Aufgaben zum Durchbruch zu verhelfen. Wenn die Union nach außen hin in der Lage ist, kulturelle Vielfalt und politische Eigenständigkeit gegenüber Marktinteressen im Rahmen von GATT und WTO zu verteidigen, so wird sie eines Tages auch nach innen konsistenter handeln und sich nicht von bloßen Verbandsinteressen verleiten lassen, Teilaspekte isoliert und damit fehlerhaft aufzugreifen, nur weil diese verkürzte Sicht zugleich erlaubt, an Kompetenzbehauptungen festzuhalten, d. h. sich so zu verhalten, als ob Rundfunk nur Wirtschaftsgut wäre und es Sache der Union sein könnte, in die demokratisch-politischen und kulturell-identitären Räume der Mitgliedstaaten einzudringen; Räume, die der Rundfunk als öffentlich-rechtlicher Rundfunk maßgeblich versorgt.

All das ändert aber nichts an dem positiven Gesamturteil, das diese Dissertation verdient, selbst wenn ihre rechtspolitische Zielsetzung eher illusionär sein mag; diese mag vielleicht eines Tages von einer Gerichtsentscheidung in der Union aufgegriffen werden und so im Wege der Auslegung des Art. 11 Abs. 2 EuChGR die Rechtslage dem Ziel der Arbeit durch Teilerfolge näher bringen. Neue Stufen der Integration durch einen primärrechtlichen Vertrag scheinen hingegen in weiter Ferne.

Prof. Dr. Helmut Goerlich, Leipzig