

Wer das Vereinigte Europa will und sich den Medien beruflich verpflichtet fühlt, der stellt sich bald die Frage nach deren Ordnung; das auch deswegen, weil er Deutscher und zudem Jurist ist; denn wir sind einmal mehr Weltmeister: Wir Deutschen haben das komplizierteste und das teuerste Rundfunksystem der Welt. Niemand sonst leistet sich gleich zwei öffentlich-rechtliche Systeme nebeneinander und läßt sich diese elf Milliarden kosten und finanziert sie überwiegend durch Zwangsgebühren.

Auch an presserechtlichen Regelungen mangelt es nicht. Das Kartellrecht enthält sogar Sonderbestimmungen für die Pressefusionskontrolle.

Für dieses ausgefeilte System gibt es freilich historische und zugleich staatsstrukturelle Gründe. Der Mißbrauch, den die braunen und roten Diktatoren mit den Medien trieben, ist eine dieser Ursachen. Die westlichen Besatzungsmächte hinterließen uns den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Deutschland geliebtestes Besatzungschild.

Der Föderalismus hütete dieses Erbe und baute es aus machtpolitischen Gründen immer weiter kräftig aus. Mittlerweile haben wir weit über 50 öffentlich-rechtliche Hörfunk- und 14 öffentlich-rechtliche Fernsehprogramme in der Bundesrepublik.

Diese Machtstellung, vor allem des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, gründet sich auf die demokratiethoretische Funktion, die mit dem Rundfunk als Massenmedium mit der größten Verbreitung verbunden wird. Dabei stehen Information und Bildung, Kontrolle und Kritik, gesellschaftliche und politische Integration als Aufgaben im Mittelpunkt.

Seit gut zehn Jahren verändern sich freilich die gesellschaftspolitischen Bedingungen des Rundfunks rasant. Er wächst mehr und mehr aus seiner kulturellen und informationellen Aufgabe heraus. Angebot und Nutzung weisen Hörfunk wie Fernsehen immer mehr in den Bereich der massenattraktiver Unterhaltung hinein.

Gleichzeitig wird der Markt immer internationaler. Selbst auf dem wenig einladenden, überregulierten deutschen Medienmarkt wächst das Maß internationaler Verflechtung bei den Anbietern. Ohnehin ist die Dynamik der Entwicklung als Folge technischen Fortschritts von den Juristen nicht mehr in den Griff zu bekommen. Schon die Definition des "Rundfunkbegriffs" und der "rundfunkähnlichen Dienste" wirkt zunehmend künstlich und interessengeleitet.

Wir können heute resümierend - vielleicht auch resignierend - feststellen, daß der Rundfunk deutlich stärker als Dienstleistung denn als kulturelle Veranstaltung begriffen wird. Kein Wunder, daß eine solche Entwicklung - praktisch in nur einem Jahrzehnt - trotz gestiegener Regulierungsbestimmungen immer mehr ihren eigenen Marktgesetzen folgte. Der Markt wechselt von der Angebots- zur Konsumentensouveränität. Ein solcher Markt harret nicht weiterer Regulierung. Er folgt den Regeln des Wettbewerbsrechts. Mithin rückt er in den Mittelpunkt wirtschaftsrechtlicher und nicht öffentlich-rechtlicher Überlegungen. Eine Entwicklung, der der Markt der freien Presse längst unterliegt.

Die Politik kam fast immer zu spät. Fast alles, was Politik und Recht produzierten, erwies sich als verspätet, ja kontraproduktiv. Ich verweise nur auf die deutsche Konzentrationsdebatte.

Noch gänzlich unberührt von dieser Entwicklung hält die Rechtsprechung¹ des deutschen Verfassungsgerichts an ihrer rundfunkrechtlichen Sichtweise fest. Ihrem Wirken verdanken wir juristisch die verfassungsrechtliche Sonderstellung des Rundfunks, die jahrzehntelange Sonderinterpretation des Art. 5 GG im grundrechtlichen Gefüge unserer Verfassung. Und es ist sicher nicht zufällig, daß die ämterpatronale Systematik der Berufung Karlsruher Richter fast ausnahmslos ihre Entsprechung bei der Bestellung der Leitungsperson öffentlich-rechtlicher Anstalten und der Aufsichtsinststitute für den privaten Rundfunk findet.

¹ Seit BVerfGE 7, 198 ff, *Lüth*. Einen Überblick über die Karlsruher Spruchpraxis liefert *Schütz*, in: Schiwy-Schütz, Medienrecht, 3. Aufl., S. 57 ff.

Spätestens seit der Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts² ist die Fülle internationaler, vor allem aber auch europarechtlicher Regelungen, insbesondere wegen ihrer Einwirkung auf das nationale deutsche Recht zu betrachten. Damit stellt sich die Frage, ob und inwieweit das vorhandene europäische Medienrecht schon das Ausmaß einer umfassenden Ordnung erlangt hat oder zumindest doch im Begriff steht, so etwas wie eine europäische Rundfunkverfassung herauszubilden.

Dabei währt die Diskussion über die Frage einer europäischen Medienordnung nunmehr schon gut 15 Jahre, - ausgelöst durch die neue, sich Anfang der 80er Jahre abzeichnende Satellitentechnik und durch erste, damit einhergehende Überlegungen der Europäischen Gemeinschaft zu einem "Europäischen Fernsehen". Bereits im März 1982 hatte das Europäische Parlament die EG-Kommission zur Ausarbeitung eines Medienberichts aufgefordert, und zwar mit dem Ziel, die Möglichkeiten zur Realisierung eines "Europäischen Fernsehprogramms" zu ermitteln.³ Die EG-Kommission kam dieser Forderung im Juni 1984 mit ihrem 'Grünbuch über die Errichtung des gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel' nach, wobei es jedoch ausschließlich um die Öffnung der innergemeinschaftlichen Grenzen für die nationalen Fernsehprogramme ging.⁴ Demgegenüber wurden die Möglichkeiten eines gemeinsamen europäischen Programms kaum weiter ausgelotet, sondern allein die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs in den Vordergrund gestellt.⁵ Mit Blick auf die fehlende Kompetenz der damaligen Europäischen Gemeinschaft in Kulturangelegenheiten konnte auch nur auf dieser Grundlage, die ohnehin schon umstritten genug war, die Erarbeitung einer 'Richtlinie des Rates über die Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Rundfunkfähigkeit' in Angriff genommen werden. Diese Arbeiten mündeten in die heute noch geltende EG-Fernsehrichtlinie⁶, die grundlegender Kritik der deutschen Bundesländer mit Blick auf die oben schon angesprochene partikuläre Rundfunkhoheit in Deutschland ausgesetzt war.⁷ Der Streit

² BVerfGE 89, 155 ff.

³ Betz, in: Media Perspektiven Nr. 11, 1989, S. 677.

⁴ Fernsehen ohne Grenzen - Grünbuch über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel. Mitteilung der Kommission an den Rat vom 4. 6. 1984, KOM (84) 300 endg.

⁵ S. hierzu Pieper, ZUM 1995, S. 552 (554).

⁶ RL 89/552/EWG zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität, Abl. Nr. L 298, S. 23 vom 17.10.1989, in der berichtigten Fassung gemäß Abl. Nr. L 331, S. 51 vom 16. 11. 1989.

⁷ Vgl. Memminger, DÖV 1989, S. 846 ff.

um eine EG-Kompetenz in Rundfunkangelegenheiten hat im übrigen nicht die Dramatik erfahren, die zunächst aufgrund der heftigen Diskussionen in den Ländern und der zu dieser Frage eingeholten Rechtsgutachten anzunehmen war. Zwar war die EG-Fernsehrichtlinie noch Gegenstand einer vom Freistaat Bayern angestregten Verfassungsklage beim Bundesverfassungsgericht⁸, jedoch ging es dabei in erster Linie um die Wirksamkeit der von der Bundesregierung abgegebenen Zustimmung zu dieser Richtlinie, einer inzwischen verfassungsrechtlich durch den geänderten Art. 23 GG⁹ geregelten Frage.

Ist die Frage nach der Aktualität einer europäischen Medienordnung nicht längst durch die EG-Fernsehrichtlinie entschieden und der Konflikt zugunsten einer weitgehenden Zuständigkeit der Mitgliedstaaten beigelegt worden? - Nein! Schon der Siegeszug der Satellitentechnik und die damit einhergehende Globalisierung des Rundfunks stellen deutlicher und dringender als früher die Frage, ob die nationalen Rundfunkordnungen auf Dauer Bestand haben können oder durch einen größeren, multinationalen Ordnungsrahmen abgelöst werden müssen. Befürworter einer solchen These könnten ins Feld führen, daß damit sowohl dem zunehmenden grenzüberschreitenden Charakter des Rundfunks als auch dem europäischen Einigungsprozeß Rechnung getragen werden könnte. So wie eine europäische Währung auch als psychologisches, nicht nur ökonomisches Mittel dient, europäisches Bewußtsein zu erzeugen, könnte der Rundfunk aufgrund seiner Massenattraktivität ebenfalls als ein einigungsförderndes Mittel eingesetzt werden.

Ungeachtet vieler weiterer kritischer Fragen muß freilich von vornherein ein wichtiger Unterschied festgehalten werden. Es sind die Sprachbarrieren, die Gemeinsamkeiten auf diesem Gebiet zwangsläufig nur begrenzt zulassen. Eine Art *ARD* auf europäischer Ebene ist zwar nicht völlig unvorstellbar, jedoch werden im unmittelbaren Programmbereich auch in nächster Zukunft die jeweiligen Sprachräume von entscheidendem Gewicht bleiben.

⁸ BVerfGE 92, 203; vgl. aus der Literatur dazu *Pechstein*, Jura 1995, S. 581.

⁹ BGBl. 1992 I S. 2086; siehe dazu auch *Breuer*, NVwZ 1994, S. 417ff.; *Kleffner-Riedel*, BayVBl. 1995, S. 104ff.; *Pechstein*, DÖV 1997, S. 365ff.; *Schilling*, DVBl. 1997, S. 458ff.

Es geht hier auch mehr um die Frage eines einheitlichen Ordnungsrahmens, der nicht zuletzt durch den Maastrichter Vertrag¹⁰, aber auch die Amsterdamer Abreden zusätzlichen Schub erhalten haben könnte. Es ist ja im übrigen unter Hinweis auf die staatsstrukturellen Besonderheiten Deutschlands auch wert, das Zustandekommen der jüngsten rundfunkrechtlichen EU-Erklärung von Amsterdam zu betrachten. Deren verbindlicher Text liegt zwar immer noch nicht vor, aber unverkennbar kam er als Folge unseres neuen Art. 23 GG auf großkoalitionären Druck auf den Bundeskanzler zustande, der die im übrigen doppeldeutige Erklärung durchsetzte. Ausgeübt wurde der Druck von den Ländern, die ob der schwindenden Bedeutung ihrer Eigenstaatlichkeit gerade diese argwöhnisch im Bereich des Medienrechts zu verteidigen suchen.

Doch auch dieser neuerliche Versuch der Länder, politische Machtpositionen auszubauen, ändert nichts daran, daß seit Maastricht die Beschränkung der Europäischen Union auf eine bloße Wirtschaftsgemeinschaft endgültig aufgehoben und eine Entwicklung in Richtung europäischer Gesamtstaat eingeleitet worden ist. Zwar ist auch nach dem hierzu im Oktober 1993 ergangenen Urteil des Bundesverfassungsgerichtes die EU in deutscher Interpretation kein Bundesstaat, sondern lediglich ein Staatenbund¹¹, jedoch wird mit Blick auf die Vielzahl bereits abgetretener Souveränitätsrechte von einer Art qualifiziertem Staatenbund die Rede sein können, dessen besonderer Charakter auch auf das Kompetenzgefüge der einzelnen Mitgliedstaaten ausstrahlen könnte. Auch wenn das Prinzip der ausdrücklichen Einzelermächtigung geblieben ist¹² und insoweit nur bedingt und marginal eine EU-Kompetenz in kulturellen Angelegenheiten ausgemacht werden kann, muß als wesentlicher Aspekt festgehalten werden, daß sich durch den Vertrag von Maastricht die Prämisse für Interpretationsspielräume zugunsten der Europäischen Union verändert hat.¹³

Bedeutung könnten dabei die Artikel 126 und 128 des EG-Vertrages erlangen, - Vorschriften, die u.a. das Bildungswesen und die Förderung der Kulturen der Mitgliedstaaten ausdrücklich als Ziele der Gemeinschaft beschreiben. Nicht ohne weiteres von der Hand gewiesen werden kann insoweit

¹⁰ BGBl. II 1992, S. 1251 ff.

¹¹ BVerfGE 89, 155 (156).

¹² S. hierzu *Delbrück*, Die Rundfunkhoheit der deutschen Bundesländer im Spannungsfeld zwischen Regelungsanspruch der Europäischen Gemeinschaft und nationalem Verfassungsrecht, Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 37, 1986, S. 22 ff.

¹³ S. hierzu *Müller*, Europäische Medienpolitik im Lichte der Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, AfP 1994, S. 211 ff.

die anlässlich der *Bitburger Gespräche* im Januar 1995 von *Seidel* getroffene Feststellung, daß "das rundfunkrechtliche Prinzip des *cuius regio eius est radio*, auf das sich die Länderrundfunkhoheit stützt, bereits durch den Vertrag von Rom und nicht etwa durch eine exzessive Rechtsetzung des Rates als Gemeinschaftsgesetzgeber in Frage gestellt wird".¹⁴ Damit ist schon jetzt für eine politische Entwicklung der Weg bereitet, der auf eine Normierung von ausdrücklichen Kompetenzen im Medienbereich hinauslaufen könnte. Das, was der Bund bei der Inanspruchnahme von Rundfunkkompetenzen nicht geschafft hat, könnte möglicherweise eines Tages der Europäischen Union im Interesse einer Forcierung des europäischen Einigungsprozesses gelingen. Dabei ist es letztlich die rasant verlaufende technische Entwicklung, die der EU förderlich zur Seite zu stehen vermag.

Bereits ca. 30 % der bundesdeutschen Haushalte verfügen über eine Satellitenempfangsanlage¹⁵ und sind damit in der Lage, nicht nur deutsche Sendungen, sondern auch ein reichhaltiges Angebot von Programmen aus dem europäischen Ausland zu empfangen. Hinzu kommt, daß in Großstadtreionen die Verkabelungsdichte bei annähernd 80 % liegt und damit auch dort eine Vielzahl anderer Programme empfangen werden kann. Satelliten- und Kabelhaushalte zusammengenommen dürften hiernach eine nahezu flächendeckende Versorgung in Deutschland mit ausländischen Programmen ergeben. Bei einem solchen internationalen Programmangebot stellt sich nicht nur die Frage nach Mindeststandards, sondern auch nach der Sinnhaftigkeit einer isolierten, besonders strengen Rundfunkordnung, wie wir sie etwa in Deutschland vorfinden. Was nützen z.B. differenzierte, den Rundfunkmarkt zum Teil belastende Werbevorschriften, die angeblich dem Schutz der Rundfunkteilnehmer dienen sollen, wenn andere europäische Länder eine liberalere Praxis üben? Was nützen Bestimmungen im Rundfunkstaatsvertrag zur Verhinderung von Konzentrationserscheinungen, wenn anderenorts innerhalb der EU weniger Reglementierungen bestehen? Ist überhaupt dem ideellen ordnungsrechtlichen Ansatz in Deutschland gedient, wenn man sich zugleich partikularer Zuständigkeiten rühmt und damit das Medienrecht auf kleine Inseln der medienpolitischen Unberührtheit abdrängt?

¹⁴ Rede von Prof. Dr. *Martin Seidel* bei den 30. Bitburger Gesprächen am 13. Januar 1995 zum Thema: "Deutsche Verfassung Europa", Redeskript, S. 17 f.

¹⁵ *Dörr*, NJW 1997, S. 1341.

Nein, - eine solche schon heute anachronistisch erscheinende Medienpolitik würde letztlich auch dem Medienstandort Deutschland schaden. Rundfunkunternehmen könnten zunehmend geneigt sein, ihren Sitz ins EU-Ausland zu verlegen und von dort aus unter günstigeren Rahmenbedingungen ihre Sendungen nach Deutschland ausstrahlen. Dies könnte schon mit Blick auf die Niederlassungsfreiheit und letztlich auch in Anbetracht von Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht verhindert werden.¹⁶ Die Inanspruchnahme des "günstigeren nationalen Rechts" ist nach der Rechtsprechung des EuGH nur dann nicht möglich, wenn lediglich die Sendetechnik in dem jeweiligen EU-Land genutzt wird und das Unternehmen aber selbst seinen Sitz in dem strengeren Medienrecht unterworfenen Land behält.¹⁷

Mit diesem Hinweis soll nicht einer EU-Medienkompetenz das Wort gesprochen werden. Aber vor dem Hintergrund jener denkbaren Entwicklungen, die mit der Einführung weiterer Techniken wie des digitalen Fernsehens und damit wiederum verbundener Veränderungen von Programmstrukturen einhergehen, liegt die europäische Dimension der künftigen Rundfunklandschaft auf der Hand. Dies sieht auch die Europäische Kommission, die sich deshalb bemüht, auf diesem Sektor ihre Aktivitäten zu verstärken. Ihre Erfolgsbilanz nimmt sich freilich bescheiden aus. Entgegen ursprünglicher Planung ist es ihr nicht gelungen, die mittlerweile bereits acht Jahre alte EG-Fernsehrichtlinie weitgehend und umfassend zu novellieren. Dies mag in erster Linie auf das komplizierte im Maastrichter Vertrag verankerte Verfahren zur Mitentscheidung durch das Europäische Parlament begründet sein. Es hat zur Folge, daß unterschiedliche Standpunkte zwischen dem Parlament einerseits und dem Rat oder der Kommission andererseits ausgelotet werden müssen. Nach langwierigen Beratungen hat das Parlament jetzt der Neufassung der EG-Fernsehrichtlinie zugestimmt.¹⁸ Damit ist einmal mehr ein Grundelement einer europäischen Medienordnung in der Welt. Bestimmt wird sie freilich von Streitpunkten, die auf eine Fortschreibung mittlerweile entwicklungsferner Fragen der Medien hindeuten, wie wir sie auch aus dem Beschäftigungsstand der deutschen innerstaatlichen Diskussion kennen.

¹⁶ S. hierzu *Engel*, AfP 1994, S. 1 (2).

¹⁷ S. hierzu *Dörr*, NJW 1997, S. 1341 (1343).

¹⁸ Vgl. Nordkurier (Neubrandenburg) vom 11. 6. 1997, S. 1.

Da ist die Quotenregelung eine unglückliche Erfindung der französischen Politik und ihres - Gott sei Dank nicht an die Macht zurückgekehrten - Kulturministers *Lang*. Sie ist so nutzlos wie widersinnig; als lebten wir noch in einer Zeit, wo dem Publikum per *ordre de mufti* der Geschmack vorzuschreiben sei. Zu Recht hat das Europäische Parlament in der zweiten Lesung der Fernsehrichtlinie eine Verschärfung dieser Regelung strikt abgelehnt.¹⁹ Damit verbleibt es bei der bisherigen Vorschrift, wonach die Fernsehsender in Europa mindestens die Hälfte ihrer Sendezeit europäischen Produktionen vorbehalten sollen.²⁰

Nicht zuletzt hat diese Quotenregelung gezeigt, wie problematisch die Inanspruchnahme von Rundfunkkompetenzen durch die EG nicht so sehr unter dem generellen Gesichtspunkt der Rundfunkhoheit, sondern unter dem Blickwinkel der Regulierungsdichte sein kann.²¹ Es ist ein bekanntes Kennzeichen der EG, daß sie dazu neigt, ihr überantwortete Bereiche auch durch ein möglichst dichtes Regulierungsgeflecht abzudecken. Während allenthalben von Deregulierung die Rede ist, scheint die EG auf dem Gebiet der Rechtsetzung ein wichtiges, von ihr keinesfalls zu vernachlässigendes Betätigungsfeld zu sehen. Dies mag vor dem Hintergrund des Entwicklungs- und Reifeprozesses der EU psychologisch verständlich sein, jedoch mahnt die Situation zugleich zu einer gewissen Vorsicht.

So hat sich auch die seit nunmehr annähernd acht Jahren bestehende Quotenregelung in der Praxis als weitestgehend untauglich erwiesen. Die jetzt von der Kommission unterbreiteten Änderungsvorschläge beinhalten eine weitere Bürokratisierung bei der Erhebung der Quote und sind auch im Hinblick auf die Programmautonomie der Fernsehveranstalter nicht unproblematisch.

Auch die Verpflichtung zur unverschlüsselten Ausstrahlung bedeutender Sportereignisse - wie sie die Neufassung der Richtlinie vorsieht - mag im Interesse des Rundfunkteilnehmers liegen.

¹⁹ Bericht, in: AfP 1997, S. 465.

²⁰ RL 89/552/EWG, a.a.O. Abl. Nr. L 331, S. 51 vom 16.11.1989; siehe hierzu auch Süddeutsche Zeitung vom 18. 4. 1997.

²¹ Vgl. *Schmittmann-Lehmann*, Blick nach Brüssel, AfP 1996, S. 255 (259).

Künftig soll jeder EU-Mitgliedstaat eine Liste mit Sportereignissen aufstellen können, die direkt oder auch zeitversetzt im zugänglichen, also ohne besondere Bezahlung empfangbaren Fernsehen übertragen werden können. Diese Listen, die einen Wechsel von Sportgroßereignissen ins *pay-TV* (Bezahlfernsehen) verhindern sollen, müssen in den EU-Mitgliedstaaten wechselseitig respektiert werden.²² Wenn Frankreich also z.B. die *Tour de France* in eine solche Liste aufnimmt, dann ist es einem *pay-TV*-Sender untersagt, dieses Ereignis etwa von Deutschland aus entgeltlich zu verbreiten.²³

Es ist nicht meine Aufgabe, den erheblichen verfassungs-, aber auch allgemein-rechtlichen Bedenken gegen solche Akte des staatlichen Dirigismus nachzugehen. Aber auch diese These gehört in den Kanon der europäischen Medienrechtsdiskussion.

Angedacht sind auch Regelungen über Pluralismus und Medienkonzentration. Zwar ist ein definitiver Vorschlag in die neue Richtlinie noch nicht aufgenommen, jedoch sind erste Überlegungen hierzu bereits in dem im Jahre 1993 veröffentlichten Grünbuch 'Medienpluralismus und Medienkonzentration im Binnenmarkt'²⁴ angestellt worden. Es geht um die Benennung von Bedingungen, die von den EU-Mitgliedstaaten bei Lizenzerteilungen zugunsten neuer privater Fernsehveranstalter beachtet werden sollen. In einem schon vorliegenden internen Entwurf einer Richtlinie zur 'Sicherung der Meinungsvielfalt in den Medien' wird derzeit eine Lösung favorisiert, die sich an dem im deutschen Rundfunkstaatsvertrag normierten Zuschaueranteilsmodell orientiert.²⁵ Auch bei dieser Thematik ist also von der EU keine Besserung zu erwarten. Zwar wäre es wichtig oder bei einem sich herausbildenden europäischen Rundfunkmarkt gar unerlässlich, Konzentrationserscheinungen unionsweit zu beurteilen, jedoch bedeutet ein solches Modell wiederum mehr Bürokratie und läuft in materieller Hinsicht auf eine Bestrafung erfolgreicher Rundfunksender hinaus.

Schließlich haben bislang ungelöste respektive unbefriedigend beantwortete Fragen zur Werbung, insbesondere zum Brutto-Netto-Prinzip, und zum *Teleshopping* für die deutschen Rundfunkunter-

²² Epd medien Nr. 42/97.

²³ Epd medien Nr. 29 vom 19. 4. 1997, S. 25.

²⁴ Kom (92) 480 endg. vom 23. Dezember 1992.

²⁵ Dörr, NJW 1997, S. 1341 (1342); s. auch: Blick nach Brüssel, AfP 1995, S. 386 (390).

nehmen zum Teil deutliche Benachteiligungen hervorgerufen.²⁶ Die bisherigen auslegungsbedürftigen, teilweise zu restriktive Vorschriften der EG-Fernsehrichtlinie offenbaren auch insoweit ein gewisses Unvermögen, auf Unionsebene das Rundfunkwesen zukunftsgerecht zu regeln.

Sicher bedarf der wachsende europäische Medienmarkt weiterer Rahmenbedingungen. Jedoch sollte dieser sich abzeichnende, sich zum Teil bereits vollziehende Umbruch auch als Chance eines wirklichen Neuanfangs für den Rundfunk, aber auch für die rundfunkähnlichen Kommunikationsdienste genutzt werden.

Europäische Auswirkungen auf die öffentlich-rechtliche Rundfunkstruktur in Deutschland deuten sich schon durch die derzeit aktuelle Frage an, ob sich die Rundfunkgebühr nicht als eine unzulässige staatliche Beihilfe im Sinne des EG-Vertrages darstellt.²⁷

Und so wie erst kürzlich der deutsche Verfassungskommentator *Scholz* das Thema Rundfunkgebühr als ein ausschließliches Entgelt für öffentlich-rechtliche Sender herausgearbeitet hat²⁸, mag auch jene EG-rechtliche Fragestellung ein Signal dafür sein, daß unsere deutsche Rundfunkordnung, auf den Prüfstand gestellt werden muß. Die bisherige Dominanz von öffentlich-rechtlichem und kompetenzrechtlichem Denken soll und muß auch - gerade im Interesse eines sinnvollen öffentlich-rechtlichen Rundfunks - verschwinden. Notwendig ist ein offenes, aufgeschlossenes Gespräch über Möglichkeiten und Rahmenbedingungen, ob und inwieweit der Rundfunk in einer weiter voranschreitenden Europäisierung weiterer rechtlicher Regelungen bedarf.

Für die Frage der EU-Relevanz von Medienrecht und Medienpolitik ist es immerhin bezeichnend, daß im Rahmen der EU-Regierungskonferenz in Amsterdam auch der in anderem Zusammenhang schon erwähnte Beschluß gefaßt worden ist, der den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk nunmehr auch mit einer Art europäischen Bestandsgarantie versieht.

²⁶ So die Auffassung der Landesmedienanstalten, dargestellt im Schlußbericht der Landesanstalt für das Rundfunkwesen Saarland (LAR) vom April 1997, S. 5.

²⁷ Epd medien Nr. 42/97.

²⁸ Epd medien Nr. 45/97.

Die Beschreibung des Ist-Zustandes der "ungeordneten europäischen Medienordnung" wäre unvollständig, erwähnte ich nicht die von der EU-Kommission bei der *KPMG* Unternehmensberatungsgesellschaft in London in Auftrag gegebene, im September vergangenen Jahres vorgestellte Studie über die aus der Konvergenz der Telekommunikation und der audiovisuellen Medien folgenden Regulierungsaspekte²⁹. Danach stellt die Vermischung der Grenzen zwischen den einzelnen elektronischen Medien alle derzeitigen unterschiedlichen Regelungen des Rundfunks und der Telekommunikation in Frage. An dieses Thema müsse unvoreingenommen herangegangen werden, da ohne eine grundlegende Neubewertung das Risiko bestünde, Investitionen zu verhindern und Unternehmensaktivitäten zu schwächen.

Es liest sich wie ein Angriff auf unsere bundesdeutschen, vom öffentlich-rechtlichen Denken geprägten Maximen, daß Rundfunk keinesfalls allein Marktkräften überlassen bleiben dürfe, wenn im englischen Gutachten die These vertreten wird, der Markt sollte ungehindert seiner Entwicklung überlassen werden, und zwar selbst dann, wenn nicht sichergestellt werden kann, ob er mit seinen eigenen Mitteln in der Lage sein werde, zu einem wirtschaftlich ausreichenden oder sozial erwünschten Ergebnis zu kommen. Diese betont marktorientierten Überlegungen gehen von der mittlerweile nahezu Allgemeingut gewordenen These aus, daß sich das Verhalten der Rundfunkteilnehmer verstärkt auf eine Nutzung u.a. von *pay-TV* ausrichte und insgesamt der Trend zu einer interaktiven Welt zunehmen werde. Dann werde die Rundfunknutzung vor allem von einer wirtschaftlichen Austauschbeziehung bestimmt sein. Der Rundfunk verwandele sich damit von einem öffentlichen zu einem privaten Gut, das den normalen, typischen Marktgesetzen von Angebot und Nachfrage unterliege.

Daß es sich dabei nicht nur um visionäre Gedanken handelt, offenbart die Studie in ihrer konkreten Empfehlung an die Europäische Union. Sie solle Regelungen schaffen, die eine marktgesteuerte Entwicklung nachhaltig zu unterstützen vermögen. Insoweit stimmen ihre Aussagen auch mit dem sich in den letzten Jahren verstärkenden Akzeptanz- und Nutzungsverhalten der europäischen Medienkonsumenten überein, die Fernsehen eben immer mehr als Unterhaltung empfinden

²⁹ KPMG-Konvergenzstudie, nichtveröffentlicht.

und wahrnehmen. Im Vordergrund - so die Empfehlung der Londoner *KPMG* - sollten insoweit wettbewerbsrechtliche Bestimmungen stehen, im übrigen jedoch Eingriffe auf ein Minimum reduziert sein.

Wie im *Printmarkt* werde es auch auf dem elektronischen Markt zu einem breiten Angebot von Nischenprodukten bis zu massenattraktiven Programmen von unterschiedlicher Qualität und Vielfalt kommen; regulatorische Eingriffe zur Sicherung von Programmvielfalt seien künftig weitgehend verzichtbar. In Ergänzung zu den nach rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten handelnden Wettbewerbsbehörden seien allenfalls die Errichtung eines Gremiums denkbar, das im öffentlichen Interesse liegende, vom Wettbewerbsrecht nicht gewährte Gesichtspunkte überwachen könnte.

Natürlich begegnet eine solche Studie der Kritik. Ich will die dafür auf der Hand liegenden, uns bekannten Argumente nicht wiederholen. In unserem thematischen Zusammenhang ist allein bedeutsam, wie sehr die Studie zu einer wirtschaftsrechtlichen Schwerpunktbetrachtung des Rundfunkwesens führt. Sie erweitert damit die Plattform der Europäischen Union auf diesem Sektor, ohne sich dabei der Schwierigkeit auszusetzen, die in Artikel 126 und 128 des EG-Vertrages normierte kulturelle Randzuständigkeit extensiv auslegen zu müssen.

Es sind folglich zwei Entwicklungsparameter, die in Richtung einer EU-Medienordnung weisen könnten:

- 1. Ein erweitertes Medienangebot, das nicht auf die klassischen Rundfunkdienste beschränkt ist und damit die bisherige Sondersituation des Rundfunks stark relativiert, wenn nicht sogar gänzlich beseitigt.
- 2. Eine verstärkt kommerzielle Betrachtung des Rundfunks, und zwar nicht nur auf der Ebene der Unternehmen, sondern auch aus dem Blickwinkel der Rezipienten selbst, womit Rundfunk deutlich mehr als bislang als Wirtschaftsgut, also als Dienstleistung einzuordnen wäre.

Zweifel an dieser Charakterisierung ergeben sich mit Blick auf die Artikel 126 und 128 des EG-Vertrages. Die darin im Ansatz erkennbare, der Europäischen Union zuerkannte kulturelle Kompetenz könnte einer solchen Betrachtung entgegenstehen. Das Zusammenspiel einer stärkeren wirtschaftlichen Betrachtung des Rundfunks mit einem im EG-Vertrag bereits angelegten Einstieg in Kulturbereiche schafft der Europäischen Union für Regelungswünsche eine andere, in ihrem Sinne wesentlich bessere Ausgangslage als bei der Verabschiedung der ersten EG-Fernsehrichtlinie im Jahre 1989.

Vor diesem Hintergrund macht es keinen Sinn, sich technischen, programmlichen und rechtlichen Entwicklungen zu verschließen, die ohnehin nicht aufgehalten werden können. Für Europa kommt es darauf an, daß die Diskussion über eine mögliche künftige Rundfunkordnung und über die neuen Medien nicht eingegrenzt auf dem Boden partikularer Zuständigkeiten und öffentlich-rechtlicher Denkstrukturen stattfindet. Anderenfalls laufen wir Gefahr, in bisherigen Strukturen zu verharren und damit einer zentralistisch ausgerichteten EU-Medienpolitik Vorschub zu leisten.

Dies wäre gleich unter mehrfachen Gesichtspunkten problematisch, und zwar auch in kulturpolitischer Hinsicht.

Es gehört zu den Merkwürdigkeiten der Europäischen Union, daß sie - obwohl kein Bundesstaat, geschweige denn eine nationale homogene Einheit - sich schon heute in vielen Bereichen zentralistischer als etwa unsere Bundesrepublik Deutschland ausnimmt. Dies mag auch in einem anders gewachsenen Staatsverständnis mancher westeuropäischer Staaten begründet sein.

Hier liegt in der Tat eine Gefahr. Die Brüsseler "Regelungswut" könnte uns eine Medienordnung bescheren, die auch den in der genannten Studie erkennbaren Trends entgegenwirkt. Selbst wenn wir uns der Notwendigkeit EU-weiter Rahmenbedingungen für den Rundfunk nicht verschließen, ist zur Vorsicht bei der Gestaltung des Rundfunkwesens zu mahnen.

In jedem Fall wird es mit Blick auf die kulturelle und sprachliche Verschiedenartigkeit in Europa darum gehen, ein großes Maß an Rundfunkeigenständigkeit zu behaupten. Dies wird nur dann gelingen, wenn die bisherige Rundfunkhoheit der Länder jedenfalls differenzierter und nicht als ausschließlicher Besitzstand eines jeden deutschen Kleinstaates betrachtet werden wird. Ohnedies ist eine Neuordnung der föderativen Kompetenzstruktur bei einer staatsrechtlichen Fortentwick-

lung der Europäischen Union unumgänglich. Das Kompetenzgefüge der Bundesrepublik Deutschland darf nicht zu einer Schwächung des Gesamtstatuts als Vertragspartner der Europäischen Union führen. Der Länderzugewinn des Art. 23 GG erweist sich hier als Hemmschuh. Ich will mich angesichts meines begrenzten Themas hüten, dieser allgemein verfassungsrechtlichen Frage nachzugehen, solange uns nur bewußt bleibt, daß Sonderregelungen für die Medien keine Rechtfertigung finden.

Wenn uns also einerseits EU-weite Rahmenbedingungen für den Rundfunk unumgänglich, andererseits aber ein EU-Zentralismus in diesem Bereich wenig wünschenswert erscheinen, muß die Suche nach einer anderen Ebene statthaft sein, die wirksam die notwendigen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu schaffen vermag. Freilich kommen wir zu solcher Einsicht erst, wenn wir Mängel ausgemacht haben. Die bestehenden europäischen Regelungen habe ich oben skizziert. Nennenswerte Nachfragen nach neuen Beschränkungen sehe ich nicht, erst recht keine Notwendigkeit dazu. Mir bleiben immer noch Zweifel, warum wir innerstaatlich z.B. der KEK bedürfen, wo wir in Deutschland ein wohlausgefeiltes Kartellrecht haben. Das gilt auch für Europa. Aber um bei dem innerstaatlichen Beispiel der KEK zu bleiben - es würde auch für vergleichbare europarechtliche Tatbestände gelten -: Warum haben wir eigentlich nicht das Kartellrecht um Konzentrationsregelungen für die elektronischen Medien bereichert, wie wir es vor einem Vierteljahrhundert mit der Pressefusionskontrolle taten?

Mein Fazit lautet: Eine noch weitergehende Ordnung der Medien in Europa scheint mir gegenwärtig nicht unumgänglich.

Wenn freilich dennoch Regelungsbedarf festgestellt werden sollte, dann, so meine ich, sollten wir uns vor zentralistischen Maßnahmen hüten. Wie wäre es mit der bundesstaatlichen Lösung? Sie könnte in der Gestalt eines Rundfunks- respektive Medienstaatsvertrages der EU-Mitgliedstaaten gefunden werden. Auch wenn die Europäische Union noch keinen Bundesstaat darstellt, ist es uns nicht verboten, sich dieses, uns aus Deutschland bekannten Mittels des kooperativen Föderalis-

mus zu bedienen. Ein solcher Gestaltungswille könnte die Einigungs- und Kooperationsfähigkeit sämtlicher EU-Mitgliedstaaten nachhaltig zum Ausdruck bringen und damit den europäischen Einigungsprozeß fördern.

Gerade um die politische Union ernsthaft zu betreiben, ohne den Brüsseler Unitarisierungstendenzen zu erliegen, könnte das Medienrecht ggf. hierfür ein gutes Instrument sein. Denn ein solcher Weg vermag die nationale, d.h. wohl die sprachliche Rundfunkeigenständigkeit zu wahren³⁰, ohne auf unionsweite Rahmenbedingungen zu verzichten. Er berücksichtigt die einer deutlichen wirtschaftlichen Betrachtung entgegenstehende kulturelle Komponente des Rundfunks und beschränkte die zentralen Instanzen - Kommission und Parlament - auf die bisher von ihnen in diesem Bereich wahrgenommenen Aufgaben. Es bestünde dann kaum eine Gefahr, daß zugunsten der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments ein umfassendes Betätigungsfeld in den Bereichen des Medienrechts und der Medienpolitik entstünde.

Freilich ist es nicht einfach und womöglich noch schwieriger als beim Staatsvertrag der deutschen Bundesländer, das große Spektrum unterschiedlicher nationaler Medieninteressen "unter einen Hut" zu bringen. Doch könnte ein solches Unterfangen bei aller Schwierigkeit einen durchaus positiven Nebeneffekt haben, nämlich den Zwang, die ordnungsrechtlichen Regelungen auf ein Minimum zu beschränken und die Entwicklung des Rundfunks einschließlich der neuen Medien nicht mit wirtschaftsfeindlichen, vermeintlich edukativen Vorgaben zu belasten. Ein solcher Weg öffnet nicht nur Chancen einer weiteren Liberalisierung des Medienrechts, sondern übt beim Überdenken hergebrachter Strukturen einen heilsamen Zwang aus. Mehr Freiheit käme allen zugute und diene Europa.

³⁰ Zur nationalen Integrationsfunktion des Fernsehens s. *Oppermann/Kilian*, Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlichen-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zum Rundfunkrecht, Heft 41, 1989, S. 63.