

FREIHEIT DURCH WETTBEWERB ?

Eine Sammelrezension

Stephan Ory: Freiheit der Massenkommunikation. Am Beispiel der Programmveranstalter im Kabelpilotprojekt Ludwigshafen.- Frankfurt, Bern, New York, Paris: Peter Lang 1987, 275 S., sFr 75,-

Angela Frank: Vielfalt durch Wettbewerb? Organisation und Kontrolle privaten Rundfunks im außenpluralen Modell.- Frankfurt, Bern, New York, Paris: Peter Lang 1987, 152 S., sFr 41,-

Beat Vonlanthen: Das Kommunikationsgrundrecht 'Radio- und Fernsehfreiheit'. Analyse der verfassungsrechtlichen Einbettung der elektronischen Medien in der Schweiz unter Berücksichtigung kommunikationswissenschaftlicher und grundrechtsdogmatischer Rahmenbedingungen.- Freiburg, Schweiz: Universitätsverlag 1987, 543 S., sFr 80,-

Spätestens seit dem Vorschlag einer EG-Richtlinie über die Errichtung eines europäischen Rundfunkmarktes wird in weiteren Fachkreisen über die Tauglichkeit des Versuchs diskutiert, Rundfunkfreiheit vornehmlich als Dienstleistungsfreiheit zu begreifen.

Im Gewande dieser Begriffe verbirgt sich das alte ordnungspolitische Dilemma einer stärker individualrechtlich oder objektivrechtlich orientierten Grundrechtsinterpretation. Wenn man sich entscheidet, Rundfunk vor allem als Ware zu sehen, wird man folglich vom Markt allein eine entsprechende Ordnungskraft erwarten. Im Mittelpunkt solcher rundfunkrechtlicher Konzeptionen, die Rundfunk als schützenswertes Kulturgut und erst in zweiter Linie als Konsumgut begreifen, werden dagegen eher Forderungen nach bewußter organisationsrechtlicher Gestaltung stehen.

Zur erstgenannten Meinungsgruppe zählt Ory, der als ehemaliger Mitarbeiter der Anstalt für Kabelkommunikation im KPP Ludwigshafen nach Abschluß dieses Projektes eine Arbeit vorlegt, die den Anspruch erhebt, "Erfahrungen aus der Praxis der AKK in die rechtliche Diskussion um die Rundfunkfreiheit einfließen zu lassen" (S. 15). Nach einer Situationsschilderung (Vorgeschichte und Ziele des KPP, die Angebote und Veranstalter) beschreibt Ory die 'rechtliche Stellung der Veranstalter im Projekt' um im Anschluß hieran eine 'Auseinandersetzung mit den (!) Rundfunkmodellen' zu führen. Abschließend zieht er 'Schlußfolgerungen', als deren Kern ein Plädoyer für ein 'marktorientiertes Rundfunkmodell' gehalten wird. Es fällt schwer, dem Buch und seinem Autor gerecht zu werden. Einerseits beeindruckt die Fülle juristischer Details, die Ory ausbreitet: Nutzungsgenehmigungen, Besondere Nutzungsgenehmigungen, Einspeisegenehmigungen, Teilnehmererlaubnisse usw. werden in ihrer jeweiligen rechtlichen Ausgestaltung beschrieben.

Andererseits fragt man sich, an welche Leser Ory sich wendet: Wer z.B. wissen will, was geschehen könnte, wenn ein Veranstalter aus einer Veranstaltergemeinschaft weitersenden will, obwohl er bereits aus dieser ausgeschieden ist, kann folgendes lernen: "Die Lösung könnte in einem Rückgriff auf die allgemeine Vorschrift des § 1 Abs. 1 rpVwVfG iVm § 49 Abs. 2 Ziff. 2 VwVfG oder in einer Analogie zur Behandlung des Nichtgebrauchs nach § 14 Abs. 11 S.2 liegen." (S. 135-136) Die Justitiare von Landesrundfunkausschüssen werden diesen Band wohl genausowenig zu Rate ziehen wie Verfassungsjuristen; sie befassen sich kaum mit solchen Details, denen sich Ory widmet. Ein wissenschaftliches Publikum? Es läßt sich jedenfalls nicht erschließen, ob es sich nicht etwa um eine juristische Dissertation handelt. Vielleicht Studenten der Rechtswissenschaften? Sie müßte man warnen: Der Autor bietet bei seiner tour d'horizon durch das Rundfunkrecht einen bunt gemischten Bauchladen an, in dem sich zwar für jeden irgend etwas finden läßt - keinesfalls jedoch verlässliche Ergebnisse. Ein Beispiel, das für viele steht: "Rundfunk, vor allem das Fernsehen, muß vom mythologischen Sockel allabendlicher Vermittlung pseudoregierungsamtlicher Scheinrealität heruntergeholt werden. (...) Doch die Entmythologisierung geht schnell, wie die Ludwigshafener Erfahrung zeigt. Nach einiger Zeit täglicher Mißachtung bisher sakrosanter (!) formaler TV-Regeln etwa im Offenen Kanal - mit erfrischenden Ergebnissen auf dem Bildschirm - gewöhnt man sich daran, daß es andere Formen der Nutzung desselben elektronischen Vertriebsweges geben kann - vom Hochglanz-Polit-Magazin bis hin zur Schülerzeitung auf Saugpost, um es im Vergleich mit der Presse zu formulieren." Und weiter heißt es: "Es handelt sich letztlich wieder um eine Frage der Wirkung des Rundfunks. (...) Damit es überall soweit kommt, muß Aufbauarbeit geleistet werden." (S. 203)

Diesem wenig erfreulichen affirmativen und meist apodiktischen Argumentationsstil entspricht eine Ausdrucksweise, die die Lektüre des Buches zu einem oftmals qualvollen Unterfangen macht. Ein letztes Beispiel: "Was die im Gesetz genannte Erprobung neuer Programmformen angeht, steht eine Analyse noch aus. Die Programmforschung der Wissenschaftlichen Begleitkommission (§ 4) begann im März 1985. Der Aufsatz von Mohn kann dem Anspruch nicht gerecht werden, programmliche Vielfalt im außenpluralen Modell untersucht zu haben. Da werden die Veranstalter auf dem Bürgerservice und dem Einzelanbieterkanal nicht gewürdigt, sondern in jeweils der Vokabel 'verschieden' zusammengefaßt und damit erledigt." (S. 49)

Davon abgesehen, daß dem Autor der gehaltvolle Zwischenbericht der Wissenschaftlichen Begleitkommission hätte zugänglich sein müssen, zeigt sich an der zitierten Stelle nochmals exemplarisch die Vorgehensweise des Autors: in schlechtem Deutsch formulierte Behauptungen, in der Regel getragen von der Überzeugung des Autors, es besser zu wissen. Entsprechend fallen die zusammenfassenden Bemerkungen aus, die für sich sprechen: "Der Staat muß schnell eine gesetzliche Grundlage schaffen (...). Die Pflicht des Gesetzgebers (!) zum Handeln ergibt sich daraus, daß ohne Gesetz (des Bundes??) die Aktualisierung des Grundrechts des Art. 5 Abs. 1 GG im Rundfunk faktisch nicht möglich ist." (...) "Der Ausbau der technischen und organisatorischen Infrastruktur für den elektronischen Vertrieb muß vorangetrieben

werden, so wie der Staat auch in anderen Bereichen strukturelle Hilfestellungen gibt. Dies entspricht einer Möglichkeit des sozialstaatlich (!) aktiven Gesetzgebers. Sinnvoll und mit Art. 5 GG vereinbar ist eine großzügige Behandlung des Rundfunks in einer Aufbauphase. Die Fesseln des Pluralismusregimes (!) können gelockert werden, sofern gewährleistet ist, daß bei extremer Unausgewogenheit gegengesteuert werden kann. Dabei ist aber auf den multimedialen publizistischen Wettbewerb und die grundsätzliche Offenheit des Mediums Rundfunk abzustellen. Somit besteht keine Pflicht, eine Gruppe, die nicht senden will, inhaltlich im Rundfunk durch Dritte dolmetschen zu lassen." (S. 206)

Auch die Arbeit von Frank stützt weitgehend diese prononciert marktwirtschaftliche Konzeption der Rundfunkfreiheit.

Im Gegensatz zur Arbeit von Ory handelt es sich beim Thema der Dissertation von Frank um einen begrenzten - wenn auch wesentlichen - Ausschnitt des Rundfunkrechts.

Die Autorin geht der Frage nach, wie die Aufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter ausgeübt werden solle, da diese ja keiner internen Programmkontrolle durch gesellschaftliche Gruppen unterliegen - wie die öffentlich-rechtlichen Anstalten.

Nach einer einleitenden Darstellung der bestehenden gesetzlichen Regelung zur Organisation und Kontrolle des privaten Rundfunks in den Medienordnungen der Bundesländer gibt Frank ihre Antwort: Die Kontrolle des privaten Rundfunks durch den Wettbewerb sei letztlich einem System der internen Ausgewogenheitskontrolle überlegen, wenn es um den Schutz der Meinungsvielfalt gehe.

Zur Begründung dieser marktorientierten These schildert Frank die einzelnen Kontrollmöglichkeiten von Unternehmenszusammenschlüssen und das Instrument der Mißbrauchsaufsicht durch das Kartellamt. Für erstere hält sie fest, daß die Zusammenschlußkontrolle auf privaten Rundfunk anwendbar sei, während die Mißbrauchsaufsicht sich nur sehr eingeschränkt zur Kontrolle eigne.

Da weder durch die Mediengesetze, noch die Mißbrauchsaufsichtsregelungen eine Beschränkung des Marktzutritts marktstarker Unternehmen vorgesehen sei, prüft Frank im folgenden, "ob de lege ferenda durch die Einführung eines neuen Zusammenschlußtatbestandes auch diese Fallgruppen einer kartellrechtlichen Überprüfung unterworfen werden müssen, um den Zugang zum privaten Rundfunk umfassend kontrollieren zu können" (S. 106). Da es sich hierbei um einen Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Gewerbefreiheit handele, sei die von der Monopolkommission "befürwortete Schaffung eines neuen kartellrechtlichen Eingriffstatbestands für den Erwerb einer Sendelizenz im Rundfunkbereich (...) sowohl aus verfassungsrechtlichen, wie auch wettbewerbspolitischen Gründen abzulehnen" (S. 113). Frank ist davon überzeugt, daß die "Erschließung des neuen Rundfunkmarktes" entscheidend davon abhängt, "daß auch marktstarken Presseverlagen nicht grundsätzlich der Zugang zum Rundfunk verwehrt wird" (ebd.). Die Sicherung der Programm- und Meinungsvielfalt erfordere keineswegs einen Ausschluß der Presse: "Die Gefahr eines vorherrschenden Einflusses der Presse besteht nur im lokalen Bereich." (S. 126)

Das Credo der Autorin heißt also: Vielfalt durch Wettbewerb! In dem Worten der Autorin: "Wettbewerb und Vielfalt lassen sich nicht inhaltlich bestimmen. Weder gibt es eine optimale Marktstruktur noch kann das in der Gesellschaft tatsächlich bestehende Meinungsspektrum empirisch ermittelt und für die Folgezeit festgeschrieben werden. (...) Vielfalt im Rundfunk herrscht (...) dann, wenn alle Meinungsträger in diesem Medium zu Wort kommen können." (S. 151) "Hat jeder Meinungsträger ein Recht auf chancengleichen (!) Zugang zum Rundfunk und wird der Zutritt zu diesem Medium dadurch offengehalten, daß lokale Alleinstellungen verhindert werden, so ist zu erwarten, daß sich (...) mit der Zeit eine außenplurale Vielfalt einstellen wird. (...) Ein wirksamer Wettbewerb zwischen den Veranstaltern ist somit eine wesentliche Voraussetzung für das Entstehen einer inhaltlichen Programmvietfalt." (S. 151-152)

Klarer läßt sich die Glaubenshaltung: Die Marktkräfte würden schon alles ordnen, kaum zum Ausdruck bringen.

Wer an die 'invisible hand' glaubt, wird Frank und Ory glauben, wer nicht - ... könnte z.B. zur Arbeit Vonlanthens greifen. Es handelt sich hierbei um eine weitere Arbeit zum Problemkomplex 'Rundfunkfreiheit im veränderten Mediensystem', deren Autor sich vornehmlich mit dem Radio- und Fernsehartikel 55^{bis} der schweizerischen Bundesverfassung beschäftigt.

Nach einer umfassenden Darlegung kommunikationswissenschaftlicher und grundrechtsdogmatischer Rahmenbedingungen unternimmt der Autor den Versuch einer Interpretation der neuen Verfassungsbestimmung, um deren Einsetzung die medienpolitischen Debatten in der Schweiz seit mehreren Jahren kreisten. Nachdem die schweizerische 'Opposition', das Volk, 1957 und 1976 die Versuche zu einer verfassungsrechtlichen Regelung von Rundfunk und Fernsehen "bachab" hatte gehen lassen (S. 221), gelang es 1984, die Zustimmung des Volkes in einem Referendum zu erhalten. Vonlanthen schildert diese Entstehungsgeschichte sehr anschaulich und läßt die Intentionen der Gesetzgeber deutlich werden.

Vonlanthen interpretiert die schweizerische Regelung so, daß besonders der Unterschied zwischen Presse- und Rundfunkfreiheit hervortrete: "Vor allem in der deutschen Lehre wird mit zunehmender Deutlichkeit die These vertreten, jedermann habe das Recht, ein Rundfunkunternehmen zu gründen und zu betreiben und sei mithin Träger der Rundfunkveranstalterfreiheit. (...) Die soeben formulierten Bemerkungen zu der subjektivrechtlichen Seite führen zur Schlußfolgerung, dieser Aspekt der 'Radio- und Fernsehfreiheit' sei im Vergleich zur objektiven Seite des Grundrechts, d.h. zu seiner konstitutiv-institutionellen Bedeutung und seiner Funktion als Instrument zur Statuierung von Ordnungsprinzipien von marginaler Bedeutung." (S. 530-531) Aus dieser Abgrenzung folgert Vonlanthen, daß es sich bei der Rundfunkfreiheit nicht um ein Grundrecht im engeren Sinne handle (S. 532). Vielmehr sei davon auszugehen, daß die Interessen der Rezipienten geschützt werden sollten. Vonlanthen bezieht sich auf die Informationsfreiheit als Grundrecht, wenn er betont, "daß der Grundrechtsschutz der 'Radio- und Fernsehfreiheit' (...) nicht die

Medien der Kommunikation betrifft, sondern die Inhalte: auch das Kommunikationsgrundrecht 'Radio- und Fernsehfreiheit' zielt auf die 'Optimierung eines pluralistischen Informations- und Meinungsaustausches'" (S. 534).

Seinen Niederschlag findet diese Forderung in den Abs. 2 und 3 des Verfassungsartikels, in denen der Auftrag an den Gesetzgeber enthalten ist, entsprechende organisatorische Vorkehrungen zur Ausgestaltung der Medienordnung zu treffen. Im Hinblick auf diese - gegenwärtig die schweizerischen politischen Institutionen durchlaufenden - medienrechtlichen Bemühungen formuliert Vonlanthen verschiedene konkrete Anforderungen, die vor dem Hintergrund des sehr allgemein formulierten Verfassungsartikels zu sehen sind: Gewährleistung der Unabhängigkeit der Veranstalter vom Staat und von mächtigen gesellschaftlichen Gruppen, Programmautonomie der Veranstalter (bei entsprechenden staatlichen 'Leitplanken'), Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz ('Medienombudsmann') (S. 534-537).

Der Autor befindet sich mit diesen Folgerungen im Einklang mit den Bestimmungen des Art. 55^{bis}.

Es bleibt abzuwarten, wie sich das Medienrecht im Konkordanzsystem der Schweiz weiterentwickeln wird. Sicher ist, und diese Ansicht wird durch die Arbeit Vonlanthens verstärkt, daß in der Schweiz keine dramatischen Umschwünge im Medienbereich zu erwarten sind (davor schützt im übrigen sowieso das tendenziell konservativ abstimmende Volk). Im Gegensatz zur zunehmend hektischer werdenden bundesdeutschen 'Markttöffnung' vermittelt die schweizerische Entwicklung den Eindruck besonnener Umgestaltung.

Winand Gellner