

Hans Peter Ipsen: Rundfunk im Europäischen Gemeinschaftsrecht.
(Beiträge zum Rundfunkrecht, hrsg. im Auftrag der ARD vom Hessischen Rundfunk, Heft 28) - Frankfurt: Metzner 1983, 135 S., DM 36,-

Rundfunkwellen halten sich nicht an Ländergrenzen - hierauf ist die rundfunkrechtliche Ordnung in der Bundesrepublik, wie sie aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG vor allem durch die Rechtsprechung des BVerfG konkretisiert wurde (s. zuletzt E 57, 295), kaum ausgerichtet: das hiernach geforderte ausdifferenzierte System gesamtgesellschaftlicher "Ausgewogenheit" muß empfindlich gestört werden, wenn Rundfunkprogramme aus dem Ausland eingestrahlt werden. Neue technologische Entwicklungen lassen diese Entwicklung sich abzeichnen. Sie wird zur Frage auch des europäischen Gemeinschaftsrechts, wenn Rundfunksendungen grenzüberschreitend innerhalb der europäischen Gemeinschaft veranstaltet werden.

Hans Peter Ipsen legt hierzu eine erste grundlegende Untersuchung vor. Vorangestellt wird eine prägnante Analyse des Entwicklungsstandes des europäischen Gemeinschaftsrechts und der Rundfunkordnung unter dem Grundgesetz. Zu letzterem Punkt wird besonders auf die

Konsequenzen aus einem möglichen Fortfall der bisherigen "Sondersituation" (Knappheit der Sendefrequenzen) eingegangen (S. 2), mit dem angesichts neuer Technologien zu rechnen ist. Kernproblem sei hier die Sicherung der innerstaatlichen Programmausgewogenheit gegenüber grenzüberschreitenden Sendungen, die Frage, ob innerstaatliche Programmaßstäbe und Aufsichtskompetenzen auf diese anwendbar sind (S. 30). Bei der Darstellung gemeinschaftsrechtlich relevanter völkerrechtlicher Implikationen (S. 32 ff) sieht Ipsen die Gewährleistung grenzüberschreitender Meinungs- und Informationsfreiheit als Bestandteil des Völkerrechts. Dies ist m.E. nicht ganz unproblematisch, da einem dahingehenden Rechtsprinzip gerade für das Satellitenfernsehen durch präjudizierende technische Vereinbarungen inhaltliche Substanz weitgehend entzogen wurde - auch und gerade durch die Bundesrepublik. Die Tragweite nationalstaatlicher Vorbehaltsrechte ist hier jedenfalls erheblich (S. 34-39).

Die Grundlagen für die Erfassung möglicher Kollisionsfälle enthält § 3: vom Gemeinschaftsrecht erfaßbares deutsches Rundfunkrecht. Die Thematik verdient besondere Aufmerksamkeit im Hinblick darauf, daß der Rundfunk als "öffentliche Aufgabe" nicht von vornherein vom Gemeinschaftsrecht in seiner Ausrichtung auf wirtschaftliche Integration erfaßt wird. Er fällt nur punktuell in den normierten Aufgabenbereich der Gemeinschaft. Gegenüber einer für den Rundfunk erheblichen Ziel- und Aufgabenerweiterung der Gemeinschaft ist Ipsen zu Recht eher zurückhaltend (S. 42 ff). Der Rundfunkgewährleistung des Grundgesetzes wird der Grundrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht gegenübergestellt (§ 4, S. 52 ff bzw. 56 ff), Grundrechtsschutz nach innerstaatlichem Verfassungsrecht gegenüber dem Gemeinschaftsrecht wegen des Anwendungsvorrangs des letzteren dezidiert abgelehnt (S. 58). "Letzte Vorbehalte" des BVerfG (E 52, 187) werden m.E. zu stark relativiert, die Situation innerhalb der Europäischen Gemeinschaft wird stark optimistisch gesehen.

Sind damit im ersten Teil der Untersuchung Ipsens die dogmatischen Grundlagen geschaffen worden, so können im zweiten Teil konkrete Elemente der deutschen Rundfunkordnung auf ihre mögliche Beeinflussung aus europäischem Gemeinschaftsrecht hin analysiert werden. Man wird dem Verf. darin zustimmen dürfen, daß bei Beibehaltung öffentlich-rechtlicher Trägerschaft für den Rundfunk die Zugehörigkeit zur "öffentlichen Verwaltung" (i.S.v. BVerfGE 31, 314) im Blick auf Art. 90 EWG-V auch gemeinschaftsrechtlich zu respektieren (S. 60 f), andererseits der "Warenhandel" der Rundfunkanstalten - also auch der Handel mit Materialien, Tonträgern, Filmen - dem Grundsatz des freien Warenverkehrs zuzuordnen ist (S. 65 f). Hier jedoch dürfte die Entwicklung der "Neuen Medien" die Grenzen zwischen dem Handel mit audiovisuellem Material als Warenverkehr und der Programmausstrahlung zunehmend verwischen (vgl. hierzu etwa Bullinger, AfP 1985, 1 ff, 6), damit aber auch die von Ipsen gezogene Trennlinie zwischen den Vorbehaltsbereichen des Art. 90 EWG-V und dem Bereich des freien Warenverkehrs. Dies dürfte verstärkt noch bei Zulassung privater Veranstalter gelten. Daß auch dann sich die Qualifikation des Rundfunks als öffentliche Aufgabe nicht ändern soll (S. 66 ff), erscheint nicht zweifelsfrei. Gerade private Veranstalter bewegen sich stets auch im Bereich des "Warenverkehrs" von

audiovisuellem Material; eindeutige Trennungslinien dürften hier mit der Entwicklung der "Neuen Medien" noch schwerer darstellbar sein. Systemkonsequenzen aus der Zulassung privater Rundfunkveranstalter erscheinen hier unabweisbar.

Programmfreiheit und Programmverantwortung sind weitere zentrale Elemente der deutschen Rundfunkordnung mit potentiell gemeinschaftsrechtlichem Bezug. Dogmatische Ansatzpunkte für Gemeinschaftsregelungen über Programmgrundsätze wie auch deren mögliche und sachgerechte Elemente werden überzeugend entwickelt (S. 71 ff). Zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (S. 84 ff) werden insbesondere differenzierende Kriterien für Beschränkungsvorbehalte dargelegt (s. bes. S. 90 ff). Erörtert werden weiterhin Fragen der Programmbeschaffung (§ 8, S. 103 ff), für die sich allerdings aus der Entwicklung der "Neuen Medien" wiederum die bereits erwähnten Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber der Programmveranstaltung ergeben dürften, der Wettbewerbsordnung, der personellen Freizügigkeit, des Urheberrechts und der bundesstaatlichen Zuständigkeitsordnung.

Ipsen verbindet eine gesicherte dogmatische Grundlegung mit pragmatischer und praxisgerechter Analyse möglicher Problemkonstellationen, für die durchweg sachgerechte Lösungsansätze entwickelt werden. Vorausschauend werden hier mit hoher Sensibilität und souveränem Überblick mögliche Kollisionslagen analysiert, gleichzeitig aber wird auch das Instrumentarium zu ihrer Bewältigung entwickelt.

Christoph Degenhart