

Jürgen Schwarze (Hrsg.): Fernsehen ohne Grenzen. Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel.- Baden-Baden: Nomos 1985, 254 S., DM 77,-

Das Hamburger 'Vorschaltgesetz', im Herbst 1984 erlassen, um eine Vorab-Einspeisung privater Fernsehprogramme ins Kabelnetz der Stadt zu ermöglichen, bevor ein gültiges Landesmediengesetz vorliegt, verhängte ein faktisches Einspeisungsverbot für alle ausländischen Privatanbieter, deren Programme auf terrestrischem Weg "ortsüblich" nicht zu empfangen sind. Betroffen von dem Verbot war RTL-Plus und damit eine Klage der EG-Kommission beim Europäischen Gerichtshof vorprogrammiert. Eine derartige diskriminierende Bestimmung widerspricht offenkundig geltenden EG-Normen.

Hamburg wird kein Einzelfall bleiben, es ist absehbar, daß sich Konflikte zwischen EG-Gemeinschaftsrecht und neuen innerstaatlichen Mediengesetzen in Zukunft häufen könnten. Denn mit der Nutzung der Kabel- und Satellitentechniken und der Zulassung kommerzieller Veranstalter in mehreren Mitgliedsländern haben sich völlig neue Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Fernsehens ergeben, die eine Fülle ungeklärter Rechtsprobleme in dem Spannungsfeld zwischen nationalen Rundfunkordnungen und den Gewährleistungen der Römischen Verträge aufwerfen.

Zu diesem Thema veranstaltete das Europa-Kolleg Hamburg am 7./8. Dezember 1984 ein europa-rechtliches Medienseminar mit Vertretern aus Institutionen der EG, Ministerialverwaltungen, privaten Medienunternehmen und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Der von Jürgen Schwarze edierte und mit einem Einführungskapitel versehene Band 'Fernsehen ohne Grenzen' versammelt die Tagungsreferate dieses Seminars, ergänzt um einen ausführlichen Anhang mit ausgewählten Dokumenten; darunter vor allem die 'Grundlinien' des 'Grünbuchs' der EG-Kommission ('Fernsehen ohne Grenzen. Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel'), sowie einige diesbezügliche Entschließungen des Europa-Parlaments.

Die Beiträge in dem vorliegenden Buch sind Kommentierungen und Stellungnahmen zu den Ansätzen und Optionen, die die EG-Kommission in dem Grünbuch gleichen Titels veröffentlicht hat. Deshalb empfiehlt es sich, die Lektüre hier mit einem Studium des Anhangs zu beginnen.

Das Grünbuch versteht sich als ein erster Initiativentwurf zur Entwicklung einer europäischen Medienrechtspolitik. Es erörtert im einzelnen, "welche Freiheiten und Gleichheiten der Vertrag von Rom den Erbringern und Empfängern von Rundfunk in der Gemeinschaft gewährt und welche Maßnahmen der Rechtsangleichung erforderlich werden, um Beschränkungen dieser Freiheiten durch unterschiedliche Vorschriften des Rundfunk- und Urheberrechts zu beenden" (S. 45).

Auf einen einfachen Nenner gebracht, geht es im Interesse eines offenen EG-Binnenmarkts für die elektronischen Medien jetzt vorrangig darum, den grenzüberschreitenden Absatz von Kabel- und Satellitenprogrammen möglichst weitgehend nach den Grundsätzen des 'free flow of goods' zu regeln, also ökonomische und verwaltungsmäßige Voraussetzungen zu schaffen, die nationalstaatliche Einflußnahmen ausschließen.

Infolge einer durchgängig marktorientierten Betrachtungsweise optiert die EG-Kommission im Grünbuch für eine sehr weit vorverlegte Geltung der Bestimmungen des EG-Vertrags. Einzelstaatliche Schutzbestimmungen, die aufgrund nationaler Rundfunkgesetze in unterschiedlicher Ausprägung bestehen, sollen auf Programme ausländischer Anbieter künftig nicht mehr angewendet werden dürfen. Stattdessen strebt die Kommission ein sekundäres Gemeinschaftsrecht an, das für die besonders harmonisierungsbedürftigen Bereiche, das sind vor allem die Werbung, Jugendschutz, Gegendarstellungsrecht und Urheberrecht, gemeinschaftliche Mindestregeln festlegt, durch deren Beachtung dann ausländische Anbieter von nationalen Regelungen entbunden werden.

Die ersten drei Beiträge dieses Bandes umreißen jeweils das gesamte rechtspolitische Problemfeld des grenzüberschreitenden Rundfunks aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts. Neben den EG-Verträgen selbst, die ja keine expliziten Ausführungen zum Thema Rundfunk/Fernsehen beinhalten, liegen bislang vier Urteile des Europäischen Gerichtshofs vor, die sich auf Fernsehangelegenheiten beziehen. Durch dieses Richterrecht ist eine Grundauffassung festgeschrieben, derzufolge "in Ermangelung ausdrücklich entgegenstehender Vertragsbestimmungen Fernsehsendungen ihrer Natur nach als Dienstleistungen anzusehen" (S. 26) sind. Damit ist präjudiziert, daß die Veranstaltung von Rundfunk/Fernsehen prinzipiell von den Gemeinschaftsverträgen erfaßt ist und sie somit vorrangig den Bestimmungen über freien Dienstleistungsverkehr und freien Warenverkehr unterliegt. Legitimationsbedürftig erscheint demzufolge nicht die Nutzung eines ungehinderten Marktzugangs durch kommerzielle Programmveranstalter, sondern umgekehrt die Geltung binnenstaatlicher Rundfunkordnungen, soweit sie den freien Zugang in irgendeiner Weise beschränken.

Jürgen Schwarze sortiert in seinem einleitenden Beitrag, wieweit das geltende EG-Recht bereits reicht und in welchen Fragen noch besonderer Regelungsbedarf besteht. Ob die kulturelle Bedeutung und die gesellschaftliche Integrationsaufgabe des Rundfunks Ausnahmen begründen, die die umstandslose Unterordnung dieser Medien unter das EG-Wirtschaftsrecht einschränken könnten, wird in dem Beitrag von Martin Seidel (Bundeswirtschaftsministerium) noch als strittige Frage behandelt. Dagegen legt Ivo E. Schwartz, einer der maßgeblichen Mitautoren des Grünbuchs, eine Interpretation aller einschlägigen EG-Bestimmungen vor, die die unumschränkte Anwendbarkeit der EG-Verträge unterstellt. In der Konsequenz läuft dies allerdings darauf hinaus, die innerstaatliche Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk mithilfe des Gemeinschaftsrechts vollends auszuhebeln.

In den nachfolgenden Stellungnahmen aus den Reihen der privaten Medienwirtschaft wird die vom Grünbuch propagierte Deregulationsstrategie einhellig begrüßt, wobei zu einigen Einzelfragen wie der Werbung oder dem Urheberrecht noch eine Reihe weitergehender Vorschläge gemacht wird.

Eine im Grundsatz kritische Kommentierung der Grünbuchpositionen findet sich in diesem Band nur in dem abschließenden Beitrag des NDR-Justitiars Klaus Berg. Er gibt zu bedenken, daß sich die EG-Kommission mit ihrer marktzentrierten Orientierung deutlich isoliert von "bestehenden Regelungen in nahezu allen EG-Ländern, in denen der Rundfunk als kulturelles, gesellschaftliches oder politisches Instrument verstanden wird" (S. 203).

Angesichts der vorausseilenden technischen und ökonomischen Integration der Medienindustrie sind die Grenzen für medienpolitische Gestaltungsspielräume jenseits reiner Kommerzförderung tatsächlich sehr eng geworden. Dies zumindest wird bei aller Komplizierung dieses medienrechtlichen Diskurses allemal deutlich. Allerdings stehen auch die Chancen nicht schlecht, daß sich der ganze Konflikt zwischen EG-Recht und nationaler Rundfunk-Regelungskompetenz am Ende nur als nostalgisch nachgetragene Fiktion erweist: dann nämlich, wenn sich Fernsehen ohne Grenzen vor allem der Übertragungstechnik direktstrahlender Satelliten bedient.

Karl H. Müller-Sachse