

Klaus Stern u.a.: Eine Rundfunkordnung für Europa - Chancen und Risiken.

München: Verlag C.H. Beck 1990 (Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd.54), 106 S., DM 69,-

Der vorliegende Sammelband ist - wie so viele Publikationen zur europäischen Medienentwicklung - das Ergebnis einer Expertentagung, die sich im Mai 1990, also einige Monate nach der lange erwarteten Verabschiedung von Europaratskonvention und EG-Richtlinie zum grenzüberschreitenden Fernsehen, mit den Chancen und Risiken einer Rundfunkordnung für Europa befaßte. Als Veranstaltung des Kölner Instituts für Rundfunkrecht widmen sich die Beiträge vornehmlich juristischen Fragestellungen und werden durchweg von kompetenter Seite präsentiert: Die Professoren Martin Bullinger, Hans Rupp und Siegfried Magiera referieren unterschiedliche Standpunkte der Rechtswissenschaft, Justizminister Rolf Krumsiek, Ministerialdirigent Gerhard Rambow und der EG-Medienexperte Ivo Schwartz vertreten die Ansichten Nordrhein-Westfalens, des Bundeswirtschaftsministeriums bzw. der EG-Kommission. Lediglich NDR-Intendant Peter Schiwy ist als Repräsentant einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt vertreten, es fehlt ein Fürsprecher eines kommerziellen Medienunternehmens, obwohl gerade deren Meinungsdivergenzen sicherlich interessanten Diskussionsstoff geboten hätten.

Auch ohne dieses Gegensatzpaar macht der Sammelband jedoch deutlich, daß die europaordnungspolitischen Querelen mit der Verabschiedung von Richtlinie und Konvention keineswegs ausgestanden sind. Die Debatte um die prinzipielle Ordnungskompetenz wird lediglich durch Auslegungsdivergenzen abgelöst. Im Mittelpunkt des Interesses - dies scheint bei bundesdeutscher Medienpolitik unvermeidbar - stehen einmal mehr das Bundesverfassungsgericht und dessen Chancen, Rundfunkrechtsprechung trotz der Konkurrenz durch den Europäischen Ge-

richtshof weiterhin national zu gestalten. Der Blick der deutschen Medienrechtler richtet sich gebannt nach Karlsruhe und reicht gerade noch bis Luxemburg, andere wichtige Stätten europäischer Medienpolitik, etwa Paris, London und Rom, geraten dadurch zwangsläufig aus dem Gesichtsfeld.

In den vielfachen nationalen Perspektiven liegt demnach ein Hauptproblem europäischer Rundfunkkoordinierung, die unterschiedlichen nationalen Ordnungen lassen sich - so etwa Schiwy - eben nicht so ohne weiteres 'europäisieren', ohne gänzlich ihren eigenständigen Charakter zu verlieren (vgl. S.33f). Rambow verweist auf die zu diesen organisationsstrukturellen Unterschieden tretenden spezifisch nationalen Interessen und Erwartungshaltungen, welche vor allem die Belange der kleineren und größeren EG-Länder schwer auf einen gemeinsamen Nenner kommen lassen. Einigkeit besteht bezüglich der prinzipiellen Notwendigkeit europaweiter Regelungen, die Geister scheiden sich bei der Festlegung des notwendigen Maßes an Harmonisierung. Dies gilt vor allem für die Medienpolitik der EG, die als Wirtschaftsgemeinschaft zunächst einmal den Nachweis der Zuständigkeit im kulturelevanten Rundfunkbereich zu bringen hat.

Bullinger umschiffte diese Klippe elegant, indem er die Inhalte der EG-Richtlinie, vor allem die Werberegungen, der Kategorie 'Verbraucherschutz' und damit dem wirtschaftlichen Bereich zuschlägt (vgl. S.90). Die nationale Kultur stehe also gar nicht zur Debatte, Werbung ließe sich höchstens als Störfaktor im Gesamtprogramm sehen, sei aber andererseits zur Finanzierung kommerzieller Programme unabdingbar. Das eigentliche Problem liege im Hang zur schrittweisen Kompetenzannexion ordnungspolitischer Instanzen, auch der EG, die sich im Interesse der Mitgliedsländer allerdings bescheiden und nur das notwendige Mindestmaß an Regelung anstreben sollte. Bullinger spricht von der Markierung eines "nicht zu überschreitenden Rubicon der EG-Zuständigkeit" (S.95), der den Nationen weitgehende Gestaltungsfreiheit läßt. Bei einer solch mitgliedstaatsfreundlichen Interpretation der Richtlinie sieht er seine Bedenken gegen diese ausgeräumt. In diesem Sinne argumentiert auch Krumsiek. Die EG-Richtlinie gelte nur für bestimmte, genau definierte Bereiche und lasse darüberhinaus den (Bundes-)Ländern Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung.

Daß die Europarats-Konvention an den Rand der Diskussion gedrängt wird, zeugt einmal mehr von der größeren Brisanz und Relevanz der EG-Aktivitäten. Die weitgehenden inhaltlichen Übereinstimmungen zwischen Konvention und Richtlinie sollten nicht über die Unterschiedlichkeit der Ordnungsansätze hinwegtäuschen. Während die Konvention nur grenzüberschreitendes Fernsehen betrifft und eher den Schutz der natio-

nalen Ordnungen vor den Unwägbarkeiten des Satellitenrundfunks im Auge hat, bis hin zur Möglichkeit, ausländische Programme von der Weiterverbreitung auszuschließen, erfaßt die Richtlinie auch die nationalen Programme und soll einen grenzüberschreitenden Empfang prinzipiell erlauben. Darüberhinaus gilt die Konvention nur in den sie ratifizierenden Ländern, während die Richtlinie trotz des belgischen und dänischen Vetos in allen Ländern der Gemeinschaft gilt und binnen zwei Jahren in die nationalen Gesetze umzusetzen ist. Bei Verstößen kann der Europäische Gerichtshof angerufen werden, nicht so bei der Konvention, die lediglich ein Schiedsverfahren vorsieht.

Laut Magiera bleibt sie damit noch hinter den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention zurück, deren Artikel 10 (Recht auf freie Meinungsäußerung, Informationsfreiheit) seit langen Jahren zum Streitobjekt vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte werden kann. Allerdings hat auch der Gerichtshof bisher keine kulturellen, sondern eher technische Gründe für eine Nichtverbreitung ausländischer Programme zugelassen. Magiera weist allerdings auch darauf hin, daß die heutige EG-Rundfunkharmonisierungspolitik nur noch einen Aspekt der anfänglichen Gemeinschaftsaktivitäten auf diesem Sektor berücksichtigt. Die Initiativen für einen eigenen Gemeinschaftsrundfunk, parallel zu den nationalen Programmen und zur Förderung eines europäischen Identitätsgefühls, sind kläglich gescheitert und spielen bei den Zukunftsplänen der EG-Medienpolitik keine Rolle mehr, wie Ivo Schwartz deutlich werden läßt.

Die jüngsten Initiativen zielen auf die Vollendung des europäischen Binnenmarkts durch eine Ergänzung des rechtlichen Rahmens, eine einheitliche TV-Technologie und eine konkurrenzfähige Programmindustrie. Zur Programmförderung hat die Kommission kürzlich bis 1995 250 Mio. ECU zur Verfügung gestellt, im Blickpunkt der legislatorischen Aktivitäten steht vor allem die Urheberrechtsfrage. Diese mußte wegen nationaler Divergenzen aus der jetzigen Richtlinie ausgeklammert werden. Das damals strittige Zwangslizenzverfahren ist in den noch rudimentären neuen Plänen durch eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung oder eine Verwertungsgesellschaftspflicht ersetzt. Schwartz reduziert die Intention der EG-Medienpolitik auf die Durchsetzung von Freiheit und Gleichheit, wenn auch nur im Dienstleistungsbereich. Die EG habe sich mit ihren Aktivitäten keinerlei Kompetenz angemäßt, sondern im Gegenteil Zurückhaltung geübt, indem sie auf eine ausdifferenzierte Medienordnung verzichte. Einzelheiten sollten auf nationaler Ebene geklärt werden und insgesamt der 'Wettbewerb der Rechtssysteme' entscheiden.

Welche Konsequenzen dies für die kleineren 'Konkurrenten' hat, spricht Schwartz indessen nicht an, ebenso läßt er offen, ob die Durchsetzung

der Wettbewerbsgleichheit mittelfristig die EG dazu veranlassen werde, gegen die gebührenbevorzugten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorzugehen. Schiwy plädiert dagegen für eine europäische Rahmenordnung, die Rundfunk als Kulturgut berücksichtigt und hebt die unersetzbare national-integrative Bedeutung des Public-Service-Rundfunks im europäischen Medienraum hervor. Öffentlich-rechtliche Programme müßten auf finanziell gesicherter Basis verstärkt europaweit kooperieren und eigene Satellitenprogramme betreiben, um eine ausgewogene duale europäische Medienordnung zu gewährleisten.

Hier zeichnen sich bereits deutlich die zukünftigen Konfliktlinien ab. Wie Bullinger bemerkt, kann eine Rundfunkordnung keinen statischen, sondern muß dynamischen Charakter besitzen und sich ständig den neuen Gegebenheiten anpassen. Die Entwicklung laufe dabei auf eine Verminderung der klassischen Erziehungsfunktion von Rundfunk hinaus. Neue Angebotsformen wie Pay per View und Abruf-Fernsehen ließen sich mit den herkömmlichen Rundfunkkategorien nicht erfassen, sie erforderten (zeitungs-)marktgemäße Ordnungsansätze. Die derzeitige Entwicklungsdynamik im europäischen Medienwesen kann demnach die hier erörterten Fragestellungen bald als die Probleme von gestern erscheinen lassen. Durch den günstigen Zeitpunkt der Momentaufnahme und die Kompetenz der Autoren gelingt es dem Sammelband bis auf die eingangs erwähnten perspektivischen Begrenzungen dennoch, eine fundierte Darstellung der europäischen Ordnungsproblematik zu liefern, die andere Publikationen zu diesem Thema allemal übertrifft.

Jochen Zimmer (Trier)