

Hörfunk und Fernsehen

Bereichsrezension: Duale Rundfunkordnungen im Spiegel von Politik und Recht

**Volker Lilienthal (Hg.): Professionalisierung der Medienaufsicht.
Neue Aufgaben für Rundfunkräte – Die Gremiendebatte in epd medien**

Wiesbaden: VS 2009, 190 S., ISBN 978-3-531-16278-2, €19,90

**Jörg Michael Voß: Pluraler Rundfunk in Europa –
ein duales System für Europa? Rahmenbedingungen für den
öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer europäischen dualen
Rundfunkordnung. Unter Berücksichtigung der Anforderungen
der europäischen Meinungs- und Medienfreiheit**

Frankfurt a.M.: Peter Lang 2008, 383 S., ISBN 978-3-631-57077-7, € 56,50
(Zugl. Dissertation im Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz)

**Matthias Künzler: Die Liberalisierung von Radio und Fernsehen.
Leitbilder der Rundfunkregulierung im Ländervergleich**

Konstanz: UVK 2009, 375 S., ISBN 978-3-86764-154-8, € 39,-
(Zugl. Dissertation an der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich)

Der von Volker Lilienthal, dem verantwortlichen Redakteur von *epd medien*, herausgegebene Sammelband vereint bereits publizierte Beiträge einer Debatte, die zwischen 2007 und 2008 in eben jenem besagten Mediendienst ausgetragen wurde. Das 60jährige Jubiläum von *epd medien* wurde nun zum Anlass genommen, die Beiträge zusammen zu führen und in dieser verdichteten Form dem Publikum vorzulegen. Anknüpfungspunkt der Debatte stellt das von der EU-Kommission durchgeführte und im April 2007 abgeschlossene sogenannte ‚Beihilfeverfahren‘ dar. Die Kommission überprüfte hier die bundesdeutsche duale Rundfunkordnung auf gewerbliche Verzerrungen durch die gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Das Verfahren wurde eingestellt, gleichwohl aber an bestimmte Bedingungen geknüpft. Eine dieser Bedingungen war und ist – neben einem präzisierten Programmauftrag und einer transparenten Buchführung für die kommerziellen Nebentätigkeiten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – die institutionelle Stärkung der bereits bestehenden Rundfunkräte als Kontrollorgane der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

An ebendiesem Punkt knüpfte zuerst ein Beitrag von Marc Jan Eumann an und löste damit eine Debatte über die institutionelle Verankerung, die Kompetenzen

und die Zusammensetzung der Rundfunkräte aus. Diese bestehen bislang als binnenorganisatorisches Kontrollorgan innerhalb einer jeden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Für die ARD schlug Eumann einen zentralen ARD-Rat vor, der das Gesamtprogramm des Ersten gemäß den Vorgaben des EU-Beihilfeverfahrens zu beaufsichtigen hat. An dieser Debatte beteiligten sich in der Folge Medienpolitiker, Rundfunkräte, Intendanten sowie Wissenschaftler. Ihre Beiträge sind hier chronologisch aufgeführt und können in dieser verdichteten Präsentation für den Leser durchaus einen Mehrwert darstellen. Dieser Mehrwert zeigt sich nicht zuletzt daran, dass der Diskussionszusammenhang, in dem sich alle Beiträger befinden, sehr deutlich sichtbar wird. Hier wird auf einem hohen Niveau von Experten, Entscheidern und Betroffenen diskutiert und über eine Konstitutionsbedingung einer demokratischen Öffentlichkeit gestritten. Der Wert dieser Debatte wird auch dadurch nicht in Frage gestellt, dass der Vorschlag von Eumann bereits mit dem dritten Debattenbeitrag von Udo Reiter durch ein präzise in Anschlag gebrachtes Argument versenkt wird: Reiter hebt, wie später auch Fritz Raff, auf die historisch gewachsene föderale Struktur der ARD ab, die auf der Ebene des Gemeinschaftsprogramms gar keinen verantwortlichen ‚ARD-Intendanten‘ kennt, der durch einen ARD-Rat kontrolliert werden könnte. (Vgl. S.39) Dass eine derartige Umstrukturierung der ARD durch die Einrichtung eines ARD-Intendanten undenkbar sei, wie Reiter vermerkt, verdeutlicht eben auch das Beharrungsvermögen bürokratischer Strukturen, die in diesem Moment im Intendanten des MDR Fürsprecher wie auch Verkörperung finden. Es spricht aber auch für mangelnde institutionelle Phantasie auf Seiten der Intendanten, die sich dann bei anderen Debattenteilnehmern umso deutlicher Bahn bricht. So schlägt beispielsweise Ernst Elitz vor, eine der dualen Rundfunkordnung angemessene Kontrollstruktur aufzubauen, die Rundfunkräte und Landesmedienanstalten zu einer Institution verschmelzen lässt. (Vgl. S.50ff) Ein solches Aufsichtsorgan könnte Prüfkriterien an die Programme von privaten und öffentlich-rechtlichen Anbietern gleichermaßen anlegen, was gewiss nicht zum Nachteil der öffentlich-rechtlichen Anbieter wäre. Dazu schlägt Elitz einen Verbund aus wissenschaftlichen Einrichtungen vor, die eine solche Evaluierung vornehmen könnten.

Die Debatte ist mit zunehmender Zahl der Beiträger von der Ausdifferenzierung der Argumentation aber auch von Redundanzen geprägt. Letzteres lässt sich wohl nicht ganz vermeiden. Ersteres führt den Leser Schritt für Schritt zu Fragen nach Kompetenz- und Effektivitätssteigerung der Rundfunkräte (vgl. S.59ff., S. 65ff), zu der von marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten bestimmten Position der privaten Rundfunkanbieter (vgl. S. 70ff.) über Erörterungen zur Legitimitätssteigerung der Rundfunkräte durch Professionalisierung (vgl. S.76ff., S.97ff., S.107ff.) oder zur institutionell verankerten Unabhängigkeit der Gremien (vgl. S. 85ff., S. 97ff.). Damit arbeiten sich die Beiträger jeder für sich an bestimmten Aspekten der Forderung der EU-Kommission nach einer möglichen Stärkung der Rundfunkräte ab. Die Debatte wird durch vier Beiträge vervollständigt, welche

sich mit dem neuen Drei-Stufen-Verfahren zur Einführung neuer Programmvorhaben beschäftigen. Hier werden bereits jene Befürchtungen der Wirkungslosigkeit geäußert, die sich beim ersten Praxistest dieses Verfahrens in aller Deutlichkeit zeigen sollten. (Vgl. dazu Peer Schader: „Es ist abzusehen, dass das schiefläuft“, in: *FAZ* vom 12.03.2009, S.39)

Eine letzte Beobachtung zu diesem Band sei hier noch angestellt: Während auf Seiten der beitragenden Rundfunkräte eine gewisse selbstkritische Note deutlich wird und Insider an zahlreichen Stellen des Bandes die Rundfunkräte als „zahnlose Tiger“ kritisieren, zeigen sich ganz im Gegensatz dazu insbesondere die Intendanten hoch zufrieden mit der Arbeit der Rundfunkräte: Sie loben die konstruktive Zusammenarbeit und die überaus hilfreiche Rolle der Rundfunkräte bei der Fortentwicklung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Ein solcherart freundliches Loblied der Kontrollierten auf ihre Kontrolleure stimmt misstrauisch und belegt einmal mehr den Eindruck, dass sich hier ein ineffektiver status quo festgesetzt hat, der die Legitimität der öffentlich-rechtlichen Anstalten eher gefährdet als fördert.

Das oben bereits angesprochene Beihilfeverfahren der EU-Kommission reflektiert einen grundlegenden Konflikt in der Medienpolitik um die Interpretation des Grundrechts auf Meinungs- und Informationsfreiheit. Dieses Grundrecht zählt zum Kernbestand der politischen Emanzipationsbewegung seit Aufklärung und bürgerlichen Revolutionen. Zunächst als individuelles Abwehrrecht gegenüber herrschaftlicher Gängelung verstanden, hat es gerade im 20. Jahrhundert unter dem Eindruck der massenmedialen Transformation der Öffentlichkeit eine zweite Bedeutungsdimension hinzugewonnen: Meinungsfreiheit ist nicht nur ein subjektives Grundrecht individueller Äußerungen und Informationsbeschaffung, sondern auch ein objektiv verstandenes Grundrecht der politischen Gemeinschaft auf eine funktionierende Öffentlichkeit. Dies kann einen gewährleistenden Eingriff des Staates möglich und sogar notwendig machen. Beide Bedeutungsdimensionen konkurrieren miteinander: Verleger und private Rundfunkanbieter sehen sich beispielsweise in der Ausübung ihres individuellen Grundrechts auf Meinungsfreiheit durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten bedroht, denen es durch Finanzierung und die rechtliche Gewährleistung staatlicher Regulierung ermöglicht wird, eine funktionierende Öffentlichkeit bereitzustellen.

In der Bundesrepublik ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Artikel 5 des Grundgesetzes vor allem als objektives Grundrecht etabliert. Daraus folgt eine starke Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Insofern ist das Beihilfeverfahren der EU-Kommission als eine Bedrohung aufgefasst worden, die den status quo der dualen Rundfunkordnung in der Bundesrepublik in Frage zu stellen scheint. Die Befürchtungen, dass sich die EU-Kommission zwischen subjektiver und objektiver Grundrechtsinterpretation gerade wegen ihrer liberalisierenden Tendenzen eher für die privatwirtschaftlichen Interessen als für das Gemeinwohl entscheidet, führen nicht zuletzt zu Bemühun-

gen, die allgemeinwohldienende Funktion eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks auch auf europäischer Ebene rechtlich anzuerkennen. In diesem Zusammenhang steht die juristische Dissertation von Jörg Michael Voß, der sich für die Aufnahme eines eigenen Artikels zur europäischen dualen Rundfunkordnung in die EG-Verträge ausspricht. Bis dahin ist es ein weiter Weg, dessen Mühen sich Voß zielstrebig und präzise formulierend aussetzt. So zeigt er zunächst, dass die Anerkennung einer Gemeinwohlfunktion des öffentlichen Rundfunks in allen EU-Mitgliedsstaaten mehr oder weniger stark ausgeprägt ist. Anschließend diskutiert Voß die beiden gegensätzlichen Betrachtungsweisen, die die Politik der Kommission leiten kann. Wird Rundfunk als individuelles Grundrecht verstanden, so fiel es unter die europäische Dienstleistungsfreiheit. Daraus folgte für die Kommission ein großer gestalterischer Spielraum. Wird Rundfunk als objektives Grundrecht verstanden, so fiel es unter den Kompetenzbereich der Kultur, der den einzelnen Mitgliedsstaaten vorbehalten bleibt und der EU-Kommission nur einen schmalen Gestaltungsspielraum ließe. Mithilfe des geltenden EU-Rechts lässt sich dieser Grundkonflikt nicht zufriedenstellend auflösen. Daher wendet sich Voß im dritten Schritt höherrangigem Recht zu und findet dieses in dem die EU und ihre Mitglieder bindenden Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Dieser hat eine ähnliche Geltungsgeschichte wie Artikel 5 des Grundgesetzes. Zunächst als subjektives Grundrecht konzipiert, wurde es vom EuGH als objektives Grundrecht konstruiert. In dieser Form wird dieses Grundrecht dann auch durch Artikel 11 der EU-Grundrechtscharta rezipiert: als objektiv-rechtliches Grundrecht auf eine die Meinungs- und Informationsfreiheit gewährleistende Rundfunkordnung.

Unter Berücksichtigung eines schmalen Kompetenzbereiches der EU einerseits und des objektiv-rechtlichen Charakters des Grundrechts der Meinungsfreiheit andererseits, plädiert Voß abschließend dafür, den der EU verbleibenden Regelungsbereich mit einem eigenständigen Artikel in die EG-Verträge aufzunehmen. In der Abwägung zwischen Markt und Gemeinwohl soll damit letzterem ein Vorrang bei rundfunkpolitischen Entscheidungen auf EU-Ebene eingeräumt werden. Dieser Artikel zur Ausgestaltung einer Europäischen Rundfunkordnung beinhaltet folgende Anforderungen: So müsse erstens die grundlegende Allgemeinwohlfunktion einer europäischen Rundfunköffentlichkeit deklariert werden. Zweitens sollte ein konkreter Regelungsvorbehalt der Mitgliedsstaaten bestehen, der aber unter der Bedingung durch europäisches Recht aufgehoben werden kann, dass – siehe beispielsweise Italien – der jeweilige Einzelstaat nicht in der Lage ist eine allgemeinwohldienende Rundfunkordnung herzustellen. Drittens wäre zur Wahrnehmung der allgemeinwohldienlichen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dessen finanzielle Grundlage sicherzustellen sowie eine Bestands- und Entwicklungssicherung zu garantieren. Viertens wäre explizit der kulturelle Charakter des Rundfunks und seine Bedeutung für ein demokratisches Gemeinwesen hervorzuheben, womit die Kompetenz der inhaltlichen Ausgestaltung des

Rundfunks den Mitgliedsstaaten vorbehalten bleibt. Fünftens sollte die allgemeine Förderzuständigkeit der EU für demokratische, soziale und kulturelle Zwecke anerkannt werden, solange damit staatsferne Förderung gemeint ist.

Insgesamt wird Voß mit diesem Ergebnis nicht jeden für sich gewinnen können. Zwar kann er mit seiner juristischen Argumentation vollständig überzeugen, das Problem liegt jedoch im Gegenstand begründet. Voß versucht auf eine politische Frage eine juristische Antwort zu geben. Diese kann aber nur Teilaspekte berühren. Darüber hinaus versucht Voß legitime Geltungsgründe mit juristischen Methoden zu erzeugen, die ein Höchstmaß an Neutralität und argumentativer Geschlossenheit suggerieren sollen. Jedoch wird der von ihm betriebene Wechsel zwischen historischer, genetischer und systematischer Methode seinerseits unbegründet gelassen, ja noch nicht einmal thematisiert. Für die Wichtigkeit der vorliegenden Frage kann diese Vorgehensweise jenen nicht genug sein, die den Blick über den Tellerrand geschlossener juristischer Argumentationen wagen wollen.

Dass die Konstruktion von Rundfunkrecht vor allem eine politische Frage ist, zeigt Matthias Künzler, der den Einfluss von Ideen auf die Genese von Rundfunkpolitiken darstellt. Dazu nimmt er sich die historische Phase der Rundfunkliberalisierung vor und analysiert hier Parlamentsdebatten und Gesetzestexte seit den späten 80er Jahren bis 2007 in den drei Fällen Irland, Österreich, Schweiz. Um die Wirkung von Ideen auf den Wandel von Rundfunkpolitiken plausibel zu machen, entwickelt Künzler auf der Grundlage von Peter L. Bergers und Thomas Luckmanns ‚Wissenssoziologie‘ (vgl. *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit* [München 2007]) ein Modell, mit dem er die soziale Konstruktion einer Medienordnung durch institutionelle Akteure erklären möchte. Ein Großteil der Entwicklung des theoretischen Modells dieser Studie besteht darin, den individualistischen Fokus von Berger/Luckmanns Ansatz auf institutionelle Akteure und ihre Konstruktion der Realität zu übertragen. Auf der Basis einer quantitativen Inhaltsanalyse werden die vorliegenden Dokumente analysiert, um Leitbilder und Deutungsmuster der handelnden Akteure herauszufiltern. ‚Marktzugang‘, ‚Strukturen‘ und ‚publizistische Leistungen‘ sind die leitenden Kategorien der Analyse. Was sich dann im Ergebnis zeigt, stimmt mit den Befunden von Voß überein. In allen drei untersuchten Ländern wird dem öffentlichen Rundfunk unterstellt, ein Gut zur Verfügung zu stellen, das für das Allgemeinwohl unerlässlich ist. Gleichzeitig aber zeigen sich auch erhebliche Unterschiede in der Gewichtung subjektiver und objektiver Meinungsfreiheit. So räumen Österreich und die Schweiz der Allgemeinwohlfunktion des öffentlichen Rundfunks ein größeres Gewicht ein als Irland, wo marktwirtschaftlichen Erwägungen mehr Bedeutung zugesprochen wird. Dies schlägt sich dann in den jeweiligen nationalstaatlichen Regulierungspolitiken nieder: Der öffentliche Rundfunk ist in Österreich und der Schweiz rechtlich und finanziell besser abgesichert und vor marktwirtschaftlichem Wettbewerb geschützt als in Irland.

Die Rückbindung dieser Ergebnisse an sein theoretisches Modell und die daraus zu destillierende Bewertung gelingt Künzler überraschenderweise – gemessen an der Qualität der gesamten Studie – nicht ganz überzeugend. Künzler sieht zunächst seine These bestätigt, dass das Konzept der ‚Ideen‘ ein hinreichendes Explanans für die Medienpolitik eines Landes ist. So stellt er fest, dass Irland mit einer liberal geprägten politischen Kultur in der Medienpolitik eher marktorientierte Ansätze verfolgt. Österreich und die Schweiz dagegen mit ihren korporatistischen Demokratiemodellen räumen neben dem Markt als Regulierungsidee sozialen und politischen Gemeinwohlüberlegungen eine prominenter Rolle ein. Diese Ideen reflektieren dann, so Künzler, strukturelle Gegebenheiten eines Landes. Deutlich wird dies an zwei weiteren Belegen, die Künzler anführt. So spiegelt sich Österreichs stark konzentrierter Medienmarkt in Leitbildern wider, die auf eine gesetzliche Limitierung crossmedialer Konzentration drängen. Ähnliches lässt sich für die Schweiz beobachten, wo ein infrastrukturell nur schwer zu durchdringendes Land in Leitbildern eines Ausgleichs zwischen Sprachregionen und ökonomisch starken und schwachen Regionen reflektiert wird.

Der Eindruck mangelnder Überzeugungskraft der Studie könnte auf Künzlers Zurückhaltung bei der Deutung und Einordnung der analysierten Ideen in ein philosophisch-ideengeschichtliches Panorama zurückzuführen sein. So weicht der Autor nur an wenigen Stellen von der berichtenden und darstellenden Linie seiner Ergebnisse ab. Gerade aber die – auch komparativ mögliche – Bewertung seiner Ergebnisse vor dem Hintergrund bestehender Deutungsmuster, seien diese dem politischen Alltag entnommen – wie beispielsweise progressiv vs. konservativ – oder der politischen Philosophie – wie beispielsweise liberal vs. republikanisch – wäre hier angezeigt gewesen. Dabei geht es nicht darum, dem Leser die Arbeit des einordnenden Denkens abzunehmen. Vielmehr wäre es der Studie zum Vorteil geraten, wenn aus dem analysierten Material ein Deutungsangebot gewonnen worden wäre, das sich in bereits bestehende Interpretations- und Erklärungsmuster der Medienpolitik einfügt oder eben davon abhebt und mit dem sich der Leser dann kritisch auseinandersetzen kann. Dieser Einwand kann und soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich hierbei um eine lesenswerte Darstellung intensiver Forschungsarbeit handelt, die methodisch innovativ und empirisch erschöpfend durchgeführt wurde.

Steven Schäller (Dresden)